



Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
PL 2

28. 08. 2014

00023 Valtioneuvosto

Viite: Lausuntopyyntö VM065:00/2012 8.05.2014

UUDENMAAN LIITON LAUSUNTO KUNTALAKILUONNOKSESTA.

Yleistä

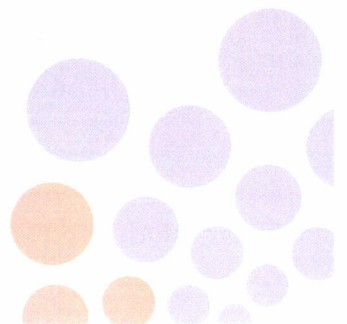
Valtiovarainministeriö pyytää Uudenmaan liiton lausuntoa kuntalakiluonnoksesta viimeistään 26.08.2014 mennessä. Lausuntoa pyydetään lausuntopyynnössä eritellyistä kysymyksistä.

- 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 on edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.

Valtioneuvosto on valmistellut asiaa parlamentaarisessa seurantaryhmässä, työvaliokunnassa sekä neljässä valmistelujaostossa. Jaostot ovat selvittäneet syksyllä 2013 sähköisellä kyselyllä kuntien näkemyksiä ja kannanottoja valmisteltavasta kuntalaista. Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu jaostojen työn pohjalta.

Uudenmaan liiton lausunnon lähtökohdat

Liitto kiinnittää huomiota lausunnossaan erityisesti kuntien ja kuntayhtymien toiminnan ohjaukseen kohdentuviin säädöksiin.



Uudenmaan liiton lausunnon tiivistelmä:

Uusi kuntalaki on mahdollistava ja sallii erilaiset vaihtoehdot kuntakonsernin toimielinten ja päätöksenteon järjestämiseksi ja toiminnan organisoimiseksi.

Lakiuudistuksen keskeisimmät tekijät:

- valtuuston rooli kunnan toiminnan johtamisessa ja päätöksenteossa korostuu;
 - valtuusto määrittelee omistajapolitiikan osana kuntastrategiaa,
 - toimivalta- ja vastuusuhteet hallintosäännössä,
 - konsernin tavoitteet ja resurssit talousarviossa ja taloussuunnitelmassa, omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohjeet,
 - varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteet,
 - sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan perusteet,
 - maksujen yleiset perusteet sekä takaussitoumukset tai muun vakuuden antamisen
- kunnan toimintakäsite laajenee: kunnan toimintaa on kaikki, missä kunta on mukana
- kunnan strategisen suunnittelun merkitys kasvaa: kuntastrategia yhdistyy kunnan talouden suunnitteluun.
- konserninäkökulman vahvistaminen, konsernijohto: kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä määritellyt viranomaiset toteuttavat, ohjaavat ja valvovat
- taloussuunnittelun säätely korostuu: yksittäisen kunnan alijäämän kattamisvelvollisuutta tiukennetaan ja säätely ulotetaan myös kuntayhtymiin
- kunnan tehtävien järjestämis- ja tuottamisvastuu määritellään uudelleen
- valtio- kunta –suhde tiivistyy peruspalveluohjelmamenettelyllä.

Merkittävin muutos valtio- kuntasuhteen osalta voimassa olevaan lainsäädäntöön koskee kuntatalousohjelmaa, joka on osa valtion talousarvioesityksen valmistelua ja sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Pykälä korvaa voimassa olevassa laissa olevan peruspalveluohjelmamenettelyn (8 a §).

Kuntatalousohjelma sovittaa yhteen kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden rahoituksen eli vero- ja maksutulot, veropohjan, valtionosuudet, tuottavuuden kehityksen sekä tehtäviä ja velvoitteita koskevat valtion toimet. Kuntatalousohjelma on sisällöltään nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi, koska se sisältää lakisäateisten tehtävien lisäksi myös kuntien muut tehtävät. Lisäksi siinä esitetään yksilöidyt toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi ja kuntatalouden rahoituskehys eli euromääräinen rajoite valtion toimesta. Uudenmaan liitto kannattaa hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmän linjausta, jonka mukaan kuntalaissa ei tule säätää valtion menokehystä vastaavan kehysmenettelyn käyttöönotosta kunnissa eikä niin sanotuista vero- ja lainakatoista.

Organisoinnin ja johtamisen osalta laissa tyypitellään erilaisia organisaatiomalleja, joista kunta voi määrätä hallintosäännössä (31§). Kunta voi päättää valtuuston koosta, josta lakiin on kirjattu kunnan asukaslukuun sidottu valtuutettujen vähimmäismäärä (16§). Uudenmaan liitto pitää linjausta oikeana. Kunnilla on edelleen oltava mahdollisuus toteuttaa erilaisia toiminnan organisoimisen ja poliittisen johtamisen malleja.

Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely ulotetaan myös kuntayhtymiin. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa neljän vuoden aikana. Mikäli alijäämää ei määrääjassa pystytä kattamaan, se johtaa kriisikuntamenettelyyn, josta on säädetty

kuntarakennelaissa. Lisäksi kriisikuntamenettelyyn voi joutua myös nykyisten kriisikuntakriteereiden perusteella, joissa siirrytään konsernitason tietoihin jo vuonna 2017. Ennen lain voimaantuloa kunnille on annettava kohtuullinen siirtymäaika laittaa taloutensa kuntoon. Jokaisen kunnan tilanne on arvioitava erikseen ja pureuduttava myös alijäämäisten tulosten syihin.

Voimassa olevassa kuntalaissa maakunnan liittojen toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta on säädetty kuntalain 86 a pykälässä. Kyseinen säännös esitetään siirrettäväksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettuun lakiin (7/2014). Uudenmaan liitto ei pidä perusteltuna, että maakunnan liiton toimielinten valintaa koskevat säädökset siirretään alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnointia ohjaavaan erityislakiin, koska maakunnan liitot ovat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivia kuntayhtymiä, joiden päätöksenteon ja toimielinten valinnan säätely on syytä säilyttää lain yleistavoitteen mukaisesti muita kuntayhtymiä koskevan lainsäädännön yhteydessä eli kuntalaissa.

Lakiuudistuksessa pyritään selkeyttämään kansallisen sääntelyn suhdetta EU:n sisämarkkinasäännöksiin. Samalla tavoitteena on kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Jos kunnat sopivat 8 §:n mukaisesti säädetyn tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia. Uudenmaan liitto toteaa, että säädöksillä, joissa määritellään kuntien yhteistoiminnan suhde hankintalakiin (51§), on pyrittävä selkeyttämään nykytilannetta.

OMISTAJAOHJAUSTA JA KUNTAKONSERNIN JOHTAMISTA KOSKEVISTA EHDOTUKSISTA (6 §, 47 -49 §)

Omistajaohjausta koskeva pykälä on uusi ja sen tarkoituksena on ohjata kuntia käyttämään omistajaohjauksellisia keinoja, joilla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana ja jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Tavoitteena on, että kuntayhteisö toimii omistajansa tahdon ja tavoitteiden mukaisesti. Valtuusto johtaa ja päättää omistajapolitiikasta eli omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista kuntastrategiassa.

Pykälä 48 sisältää uuden ohjeen, jossa säädetään kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista. Kunnan omistajaohjauksella tulee huolehtia siitä, että kunnan tytäryhteisön hallituksen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Pykälässä 49 määritellään konsernijohtoon kokoonpano, johon kuulusivat voimassa olevaa lakia vastaavasti kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Valtuusto päättäisi yksityiskohtaisesti hallintosäännöllä konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Uudenmaan liitto:

Uudenmaan liitto toteaa, että lain yleistavoite terävöittää omistajaohjausta ja luo sille lainsäädännöllä puitteet, mikä on kunnan toiminnan laajemmän määrittelyn johdosta tärkeää. Lisäksi on perustelua liittää omistajapolitiikka osaksi kuntastrategian ja valtuuston päätöksentekoa. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kuntakonsernin kokonaisuus huomioidaan myös tytäryhteisöjen toiminnassa.

KUNTIEN YHTEISTOIMINTAA KOSKEVISTA EHDOTUKSISTA (8 LUKU)

Kuntien yhteistoiminnasta ja toiminnan muotoa koskevat säädökset vastaavat pääosin voimassa olevan lain sääntelyä. Kuntien ja kuntayhtymien julkisoikeudellisessa yhteistoiminnassa on kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, johon liittyvät erimielisyydet ratkaistaan hallintoriitana hallintokäyttölain 69 §:n mukaisesti. Kunnat voivat tehdä keskenään myös yksityisoikeudellisia sopimuksia, jos ne tehdään yleisen toimialan rajoissa

Lakiehdotuksen mukaan kunta- ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Jos kunta sopii 8 §:n mukaan säädetyn tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia. Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin on määritelty pykälässä 51.

Lakisääteisessä yhteistoiminnassa jäsenkuntaa ei voisi edelleenkaan velvoittaa uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Kuntayhtymän perussopimukseen voidaan kahden kolmasosan enemmistöllä sisällyttää uusia vapaaehtoisia tehtäviä, mutta yksittäinen jäsenkunta ei voi olla osallistumatta näiden tehtävien hoitamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Kuntayhtymän toimielimiä koskevia säädöksiä täsmennettäisiin, mutta säädökset vastaavat pääosin voimassa olevan lain 81 §:ää. Nykyisen käytännön mukaiset kuntayhtymän hallintomallit säilyvät; eli yhtymävaltuusto, yhtymäkokous ja yhden toimielimen kuntayhtymä. Säädöksiin lisätään kuitenkin uudet yhtymävaltuustoa, yhtymäkokousta ja yhden toimielimen kuntayhtymää täsmentävät määrittelyt.

Voimassa olevan lain 86 a §:ssä säädetään maakunnan liiton toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta. Säännöksen mukaan maakunnan liiton muiden kuin ylintä päätösvaltaa käyttävien toimielinten tulee olla kuntalaissa määriteltyjen kuntayhtymiä kokevan poliittisen suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tämä säädös esitetään siirrettäväksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettuun lakiin.

Omistajaohjauksen takaamiseksi lakisääteisessä yhteistoiminnassa kunnalla on oltava vähintään yksi edustaja. Vapaaehtoisessa toiminnassa edustus on kuntien sovittavissa. Vapaaehtoisessa kuntayhtymissä kunnat voivat sopia poliittisesta suhteellisuudesta.

Poliittinen suhteellisuus on kuitenkin huomioitava kuntien lakisääteisessä yhteistyössä.

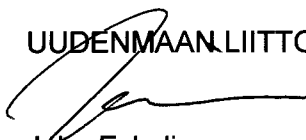
Uudenmaan liitto:

Toteaa, että kuntien yhteistoimintaa koskevat säädösehdotukset mahdollistavat toiminnan järjestämisen yhteistoiminnassa ja selkeyttävät suhdetta hankintalakiin tilanteessa, jossa järjestämisvastuu siirretään toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Oleellisin muutos kuntayhtymien valintaa ja kokoonpanoa koskee maakunnan liiton osalta sitä koskevien säädösten siirtämistä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettuun lakiin. Uudenmaan liitto toteaa, että maakunnan liiton toimielinten valintaa ja kokoonpanoa koskeva lainsäädäntö on edelleen syytä määritellä kuntalain yhteydessä. Maakunnan liittoa koskevia kuntayhtymiä käsittelevän lainsäädännön kokoaminen kuntalakiin on perusteltua, koska liitot voivat kuntayhtyminä hoitaa myös muita kuntien määrittelemiä tehtäviä kuin alueiden kehittämis- ja rakennerahastotoimintaa. Säädösten siirtäminen kuntalaista alueiden kehittämis- ja rakennerahastotoimintaa

koskevan lainsäädännön yhteyteen voi kaventaa maakuntaliiton ja jäsenkuntien yhteistyötä ja heikentää omistajaohjausta.

UUDENMAAN LIITTO



Juhana Eskelinen
johtaja, aluekehittäminen

Jakelu

UML / Kirjaamo