

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 39/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä marraskuuta 2006 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 263/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Miliza Vasiljeff, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Lauri Tenhunen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallintoneuvos Anne E. Niemi, korkein hallinto-oikeus
- tutkimuspäällikkö Juhani Pennanen, Kilpailuvirasto

- johtava lakimies Heikki Harjula ja kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus, Suomen Kuntaliitto
- hallintojohtaja Ilkka Kauppinen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS
- hallintojohtaja Eila Ratasvuori, Helsingin kaupunki
- puheenjohtaja Marjo Niska-Aro, Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry
- toimitusjohtaja Rauno Piippo, Vesi- ja viemärilaitosyhdistys ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Yrittäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia siten, että siinä säädettäisiin kuntakonsernista ja kunnallisesta liikelaitoksesta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi hallintolain yhteisöjävisäännöksen soveltamista koskevasta poikkeuksesta.

Kuntalaissa määriteltäisiin kuntakonserni ja kuntakonsernin ohjausta selkeytettäisiin säätämällä kunnan eri toimielinten ja kunnan viranhaltijajohdon konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Kunnan, jolla olisi kuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä, olisi laadittava konserni-tilinpäätös, joka sisältäisi konsernitaseen, -tuloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman liitetietoineen. Konsernituloslaskelmaa ja konsernin rahoituslaskelmaa ei kuitenkaan tarvitsisi laatia, jos sekä päättäneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen liikevaihto tai sitä vastaava tuotto olisi alle 200 000 euroa. Konsernituloslaskelma ja rahoituslaskelma olisi kuitenkin aina laadittava, jos

sekä päättyneeltä että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen taseiden yhteenlaskettu arvo olisi ylittänyt yhden kolmasosan kuntakonsernin päättynyttä tilikautta edeltäneen tilikauden tasearvosta.

Yhteisöjäävisäännökseen ehdotettavan poikkeuksen perusteella kunnan luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä ei olisi esteellinen kunnassa sillä perusteella, että hän olisi kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muun niihin rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Henkilö olisi kuitenkin esteellinen, jos kysymys olisi sellaisesta asiasta, jossa kunnan ja edellä mainitun liikelaitoksen tai yhteisön edut olisivat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuoli-

nen käsittely edellyttää, ettei hän osallistu asian käsittelyyn.

Laissa määriteltäisiin kunnallinen liikelaitos sekä säädettäisiin kunnallisen liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja talouden perusteista. Kunnallinen liikelaitos voitaisiin perustaa liiketoimintaa tai muuta liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnallinen liikelaitos olisi joko kunnan tai kuntayhtymän yksin taikka kuntien isäntäkuntamallin perusteella perustama liikelaitos tai kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustama liikelaitos-kuntayhtymä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keuhäälä 2007. Konsernitilinpäätöstä ja sen lisätietoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2009 laadittaessa vuoden 2008 tilinpäätöstä ja toimintakertomusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntakonserni

Voimassa olevassa kuntalaissa (365/1995) ei ole määritelty kuntakonsernia. Lakiin ei myöskään sisälly säännöksiä konsernijohtosta, konserniohjauksesta tai -valvonnasta. Kuntalain 68 §:n 3 momentissa säädetään kuitenkin kunnan velvollisuudesta laatia konsernitase liitteineen.

Lakiehdotuksen 16 a §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kunnan tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Lisäksi tytäryhteisöjä ovat kunnan määräysvaltaan kuuluvat säätiöt. Määritelmä vastaa pääosin nykyistä käytäntöä sisältäen lisäksi myös kuntayhtymät, joissa kunnalla on määräysvalta.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa kunta velvoitetaan laatimaan ja sisällyttämään tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöksen, joka laaditaan konsernityhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa

annetaan selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana (68 a §). Konsernitilinpäätös saadaan jättää laatimatta 68 a §:n 3 momentin edellytysten täytyessä.

Valiokunta toteaa, että sääntelyn tarkoituksena on saada kunnan toiminnasta ja taloudesta riittävä ja oikea kokonaiskuva tilanteesta, jossa kuntapalveluja tuottavat enenevässä määrin kunnan perusorganisaation lisäksi kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt.

Lakiehdotuksella selkeytetään kuntakonsernin ohjausta säätämällä kuntalaissa valtuuston, kunnanhallituksen ja kunnan viranhaltijoiden konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Valtuuston tulee päättää lakiehdotuksen 13 §:n nojalla kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Tältä osin hallituksen esitykseen sisältyvä sääntely vastaa nykyistä tosiasiallista tilaa.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Kunnan konsernijohtoon kuuluvat lakiehdotuksen

mukaan kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt kunnan viranomaiset (25 a §). Tarkastuslautakunnan tulee jatkossa huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.

Hallintovaliokunta katsoo, että konsernijohdon määrittely selkeyttää konsernin johtamisen vastuusuhteita erityisesti valtuuston ja kunnanhallituksen välillä. Voimassa olevan kuntalain nojalla kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle tai pormestarille kuuluu tyypillisesti konsernijohdon tehtäviä. Muilta kuin laissa mainituilta osin kuntien tulee itse määrittellä konsernijohdtoon kuuluvat toimielimet ja henkilöt. Tehtävien määrittelyn voidaan arvioida edellyttävän ainakin osassa kuntia johtosäännön muuttamista ja konserniohjeiden tarkistamista.

Kuntakonsernin yritysvaikutusten osalta valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen hyväksyminen vaikuttaa vain kunnan määräysvallassa oleviin yrityksiin. Valiokunta tähdentää, että uusilla säännöksillä tehostetaan kunnan tytäryritysten ja muiden tytäryhteisöjen konserniohjausta kytkeillä mainittujen yhteisöjen toiminta ja talous aiempaa tiiviimmin kuntien ja kuntayhtymien toimintastrategiaan. Lakiehdotus liittyy kunnan sisäisen toiminnan tehostamiseen vahvistamalla omistajaohjausta. Sääntely ei puutu markkinoiden hyödyntämiseen palvelutuotannossa.

Esteellisyys

Kunnallisen luottamushenkilön ja kunnan palveluksessa olevan henkilön esteellisyydestä säädetään kuntalain 52 §:ssä ja hallintolain (434/2003) 28 §:ssä.

Valtuutettu on kuntalain 52 §:n mukaan valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään.

Muihin luottamushenkilöihin ja kunnan henkilöstöön sovelletaan hallintolain 28 §:n virkamiestä koskevia esteellisyyssäännöksiä. Kyseisen pykälän 1 momentin 5 kohdan nojalla virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituk-

sen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana, tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Hallintolain yhteisöjäävisäännöksen perusteella esimerkiksi kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsenenä toimivat kunnanhallituksen jäsenet eivät voi ottaa osaa yhteisöä koskevan asian käsittelyyn kunnanhallituksessa. Myös kunnan omistaman yhtiön hallituksen jäseneksi nimitetty kunnanjohtaja tai pormestari on kunnassa esteellinen käsittelemään yhtiön asiaa. Esteellisyys syntyy henkilön muodollisen aseman perusteella. Esteellisyyssäännökset on koettu erityisen ongelmallisiksi kokonaan kunnan omistuksessa tai määräysvallassa olevissa osakeyhtiöissä sekä yleensä kuntayhtymissä.

Käytännössä yhteisöjäävisäännös on merkinnyt sitä, että esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallituksiin ei ole voitu valita kunnanhallituksen jäseniä tai sen lautakunnan jäseniä, joka käsittelee yhtiötä koskevia asioita. Näin ollen kunnassa keskeisen poliittisen tai virkatehtäviinsä liittyvän vastuun kantavat luottamushenkilöt tai viranhaltijat eivät voi osallistua kuntien vastuulla olevan toiminnan ja kuntien rahoittaman kuntayhtymän päätöksentekoon. Yhteisöille on usein siirretty tehtäväkokonaisuuksia, joilla on kunnan kannalta strategista merkitystä.

Valiokunta pitää perusteltuna voimassa olevan yhteisöjäävisäännöksen muuttamista hallituksen esityksen mukaisessa muodossa (52 §). Lakiehdotus tarkoittaa sitä, että henkilö ei ole esteellinen kunnassa pelkästään sillä perusteella, että hän on kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muun niihin rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsitte-

lyyn. Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon kunnallishallinnon organisatorisen rakenteen eriytyminen ja kunnallishallinnon yhtenäisyyden vaatimukset. Hallituksen esityksen 52 §:n hyväksymiseen on perustellut, konserniohjaukseen liittyvät painavat syyt. Yhteisöjäävisäntely ei myöskään ole ristiriidassa hyvän hallinnon taideiden kanssa.

Kunnallinen liikelaitos

Kuntalaissa säädetään kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta, hallinnon järjestämisestä sekä liikelaitokselle asetettavista tavoitteista. Laki ei kuitenkaan määrittele kunnallisen liikelaitoksen käsitettä. Tämä on johtanut siihen, että liikelaitos käsitteenä ja sen asema kuntaorganisaatiossa on jäänyt varsin tulkinnanvaraiseksi.

Kunta tai kuntayhtymä voi ehdotetun kuntalain 87 a §:n nojalla perustaa liiketoimintaa tai liikelaitosten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten kunnallisen liikelaitoksen. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä. Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimitystä kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän perustama liikelaitos on nimeltään kuntayhtymän liikelaitos. Puolestaan liikelaitoskuntayhtymästä on kysymys kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamassa kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen.

Liikelaitoksen määrittely laissa merkitsee sitä, että kuntien on arvioitava, täyttävätkö nykyiset liikelaitokset säädettävässä laissa edellytetyt vaatimukset. Vastaisuudessa liikelaitokseksi kutsutaan vain säädettävänä olevan lain edellytykset täyttävää organisaatiomuotoa. Valiokunta ehdottaakin sääntelyn selkeyden vuoksi

87 a §:ään lisättäväksi uuden 3 momentin, jolloin hallituksen esityksen 3 momentti siirtyy 87 a §:n 4 momentiksi, seuraavasti: *"Kunnan liikelaitos-, kuntayhtymän liikelaitos- sekä liikelaitoskuntayhtymä-nimitystä voi käyttää vain sellainen kunnallinen liikelaitos, joka on perustettu tämän lain mukaiseksi liikelaitokseksi"*. Tämä muutos on otettava huomioon myös voimaantulosäännöksen 3 momentissa.

Lakiehdotuksessa säädetään lisäksi kunnallisen liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja talouden perusteista. Kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa liiketoimintaa ja liikelaitosten periaatteiden mukaan hoidettavia tehtäviä varten. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitos on edelleen osa kuntaa tai kuntayhtymää, ei itsenäinen oikeushenkilö ja kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoskuntayhtymänä toimiva kunnallinen liikelaitos on sen sijaan itsenäinen oikeushenkilö ja kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan hallinnon ja talouden järjestämisessä muista kuntayhtymistä poikkeavia säännöksiä.

Liikelaitosta koskevien säännösten tavoitteena on järkevöittää liikelaitoksen toimintaa, lisätä sen toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttää sen asemaa markkinoilla. Liikelaitoksen talousarvion laadintaa sekä tilinpäätöstä koskevilla säännöksillä pyritään tehostamaan liikelaitoksen toimintamahdollisuuksia sekä lisäämään palvelujen kustannusvastaavuutta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 13 §:n 2 momentin 1 kohta, 52 §:n 4 momentti, 68, 69, 71 ja 73 §, sellaisina kuin niistä ovat 52 §:n 4 momentti laissa 1034/2003 sekä 68, 69 ja 71 § laissa 578/2006; sekä
lisätään lakiin uusi 16 a, 25 a ja 68 a §, siitä mainitulla lailla 578/2006 kumotun 70 §:n tilalle uusi 70 § sekä lakiin uusi 10 a luku seuraavasti:

13 ja 16 a §
(Kuten HE)

3 luku

Kunnan muu hallinto

25 a, 52, 68, 68 a, 69, 70, 71 ja 73 §
(Kuten HE)

10 a luku

Kunnallinen liikelaitos

87 a §

Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kunnan liikelaitos-, kuntayhtymän liikelaitos- sekä liikelaitoskuntayhtymä-nimitystä voi käyttää vain sellainen kunnallinen liikelaitos, joka on perustettu tämän lain mukaiseksi liikelaitokseksi. (Uusi 3 mom.)

(4 mom. kuten HE:n 3 mom.)

87 b—m §
(Kuten HE)

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Lain 10 a lukua sovelletaan 87 a §:n mukaisesti perustettuun kunnalliseen liikelaitokseen perustamispäätöksessä mainitusta ajankohdasta, kuitenkin viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2009. *Lain 87 a §:n 3 momenttia sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2009 lukien.*

(4 mom. kuten HE)

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Janina Andersson /vihr
Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.