Helsingin kaupunki
7.4.2021

HE 242/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

Helsingin kaupunki pitää tarkoituksenmukaisena, että kuntalain hallintoa ja taloutta koskevia säännöksiä pyritään edelleen kehittämään siten, että paikalliset olosuhteet voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon kuntien hallinnon ja talouden järjestämisessä ja johtamisessa. Lainsäädännön kehittäminen kunnan riskienvalvonnan ja -hallinnan tehostamiseksi on myös sinänsä perusteltua.

Kaupunki pitää esitettyjä säädösmuutoksia pääsääntöisesti aiheellisina ja kannatettavina, sillä ne selkeyttävät kuntalain sääntelyä nykyisestä. Kaupunki ei kuitenkaan kannata ehdotusta kuntalain hallintosääntöä koskevan 90 §:n muuttamiseksi vaan ehdottaa, että sen sijaan sopimushallinnasta säädettäisiin valtuuston tehtäviä koskevassa 14 §:ssä.

Huomiot kuntalain muutosehdotuksiin

Hallintosääntöä ja sopimusten hallintaa koskevat muutosehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintosääntöä koskevaa 90 §:ää siten, että hallintosäännön määräyksiin lisätään sopimusten hallintaa ja tiedonhallinnan järjestämistä koskevat kohdat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lisäksi. Tavoitteena on mm. tehostaa johtamista, valvontaa ja riskienhallintaa, sillä sopimusten taloudellinen merkitys ja tätä kautta niiden hallinnan merkitys kunnille on huomattava.

Tehokas ja toimiva sopimushallinta on olennainen osa riskienhallintaa. Helsingin kaupunki ei kuitenkaan kannata ehdotettua muutosta, sillä kuntalaki tulee tältäkin osin säilyttää mahdollistavana ja välttää liian yksityiskohtaisen ja kunnan toimivaltaa rajoittavan sopimushallintasääntelyn sisällyttämistä lakiin. Helsingin kaupunki esittääkin, että sopimushallinnasta säädettäisiin kuntalain 14 §:n 2 momentin 7 kohdassa seuraavasti:

Valtuusto päättää

7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä sopimusten hallinnan perusteista.

Asian sisällyttäminen valtuuston tehtäviin mahdollistaisi samanaikaisesti sekä riskienhallinnan tehostamisen että riittävän paikallisen liikkumavaran sopimushallinnan käytännön järjestämiselle.

Kuntayhtymää koskevat muutosehdotukset ja sääntely

Ehdotukset kuntalain 56 ja 61 §:n muuttamisesta koskien kuntayhtymän perussopimuksen vähimmäissisältöä sekä yhden toimielimen kuntayhtymän päätösvaltaan kuuluvia asioita ovat tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja. Ehdotukset lain uusiksi 62 a ja 62 b §:ksi koskien kuntayhtymien yhdistymistä ja jakautumista selkeyttävät kuntayhtymien keskinäisiä järjestelyitä sekä niihin liittyviä menettelyitä ja ovat kannatettavia.

Lakiluonnoksessa kuntayhtymän toimielimiä käsittelevän 58 §:n 3 momenttiin sisältynyt lisäys mahdollisuudesta sopia perussopimuksessa poliittisen suhteellisuuden huomioimisesta kuntayhtymän toimielimen kokoonpanossa, tulisi palauttaa esitykseen.

Esityksessä ei ehdoteta tarkennettavaksi kuntayhtymän hallintomallia. Helsingin kaupunki tuo kuitenkin esiin, että kuntayhtymien omistajaohjausta koskevaa sääntelyä tulisi pyrkiä jatkossa kehittämään ja vahvistamaan siten, että kuntalaissa tulisi säätää yhtymäkokousmallin soveltamisesta kuntayhtymien hallinnon järjestämisessä. Sillä, käyttääkö kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa yhtymävaltuusto vai yhtymäkokous, on merkittävä vaikutus kuntien omistajaohjauksen keinoihin ja vaikuttavuuteen. Nykyisistä kuntalaissa säädetyistä kuntayhtymän hallintomalleista yhtymäkokous on omistajaohjauksen kannalta selkeä ja välitön. Jäsenkunnat pääsevät itse suoraan yhtymäkokouksessa päättämään kuntayhtymän keskeisistä asioista ja valitsemaan kuntayhtymän toimintaa johtavat ja ohjaavat muut toimielimet. Yhtymävaltuustomalli tekee omistajaohjauksesta välillisempää, ja kuntien keinot omistajaohjaukseen sekä asetettujen tavoitteiden seurantaan ja toiminnan valvontaan ovat lähtökohtaisesti vähäisemmät.

Muut kuntalakiin esityksessä ehdotetut muutokset

Muita kuntalakiin ehdotettuja muutoksia kaupunki pitää perusteltuina ja kannatettavina.

Esimerkiksi lain 75 §:ään (vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan) ehdotettu muutos eli 75 §:n 1 momentin 4 kohdan täsmentäminen siten, että kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan lisäksi myöskään kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toimitusjohtaja ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan, on tarkoituksenmukainen. Nimenomainen lisäys toimitusjohtajasta on kannatettava, sillä se ehkäisee tulkintaepäselvyyksiä 4 kohdan soveltamisalasta.

Kannatettava on myös oikeustilaa selventävä ehdotus 129 §:n (lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen) täsmentämisestä niin, ettei kunnan myöntämään pääomalainaan tarvitsisi antaa vakuutta huomioiden kuitenkin muuten 129 §:ssä säädetty. Voimassa olevan kuntalain 129 §:ssä ei huomioida erikseen kunnan mahdollisuutta antaa osakeyhtiölain (624/2006) ja osuuskuntalain (421/2013) mukaista pääomalainaa. Ehdotettu muutos vastaa nykyistä osakeyhtiölain ja osuuskuntalain sääntelyä ja mahdollistaa kunnalle vastaavat rahoitusmuodot kuin yksityiselle sektorille.

Samoin kaupunki pitää kannatettavana ehdotusta 99 §:n muuttamista. Ehdotettu sääntely vastaisi sisällöltään kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 99 a §:ää (säädös 292/2020) ja mahdollistaisi edelleen täysin sähköiset kokoukset. On tärkeää, että tällä hetkellä väliaikaiseen sääntelyyn perustuva sähköinen kokous mahdollistetaan pysyvässä lainsäädännössä.

Kuntalain muut muutostarpeet

Helsingin kaupunki haluaa edellä todetun lisäksi tuoda esiin seuraavan kuntalain muutostarpeen.

Esteellisyys (kuntalain 97 § 4 mom)

Nykyinen kuntalaki korostaa voimakkaasti koko kuntakonsernin toiminnan johtamista, mikä tarkoittaa hyvin laajaa kokonaisuutta, mukaan lukien tytär- ja osakkuusyhteisöt. Näitä lain tavoitteita ei kuitenkaan ole mahdollista saavuttaa, mikäli konsernijohdolla ei ole mahdollisuutta olla riittävän lähellä strategisesti merkittävää toimintaa ja samaan aikaan johtaa kuntakonsernin kokonaisuutta.

Kuntayhtiöitä ym. käytetään lähtökohtaisesti täydentämään kunnan omaa palvelutuotantoa ja hoitamaan kaupunkikonsernin tukitoimintoja. Näiden yhtiöiden ja säätiöiden hallinnossa ymmärrys ja osaaminen kunnan omasta toiminnasta ja erityistehtävistä on erittäin olennaista samanaikaisesti, kun hallituksen kollektiivisen osaamis- ja kokemusvaatimusten täyttymiseen kiinnitetään enenevässä määrin huomiota.

Julkisomisteisia yhteisöjä koskeva sääntely lisääntyy koko ajan tavoitteena se, että ne toimisivat samojen periaatteiden mukaan markkinoilla kuin yksityiset yhteisöt. Olennaista kilpailuneutraliteetissa on sen molemminpuolisuus ja se, että sekä yksityis- että julkisomisteisille yhteisöille tarjotaan samat mahdollisuudet ja keinot harjoittaa osaavaa yritystoimintaa. Yhteisöjäävi asettaa nykyisellään tarpeettomasti kunnat omistajina yksityisiä

tahoja huonompaan asemaan. Kaupungin näkemyksen mukaan tytäryhteisöjen ohjausmahdollisuuksien parantamiseksi olisi tarpeellista edelleen harkita aiemman kaltaisen yhteisöjääviä koskevan poikkeuksen sisällyttämistä kuntalakiin ainakin esimerkiksi siten, ettei yhteisöjäävi koskisi sellaisia kunnan työntekijöitä, viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä, joiden tehtävänkuvaan kunnassa ei kuulu konserniyhtiöiden valvonta. Kaupunki pitää oleellisina esityksessä esiin tuotuja tavoitteita päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja korruption torjunnan edistämiseksi, mutta käytännössä varsinkaan viranhaltijoiden ja työntekijöiden riippumattomuus ei aiheuta suuria haasteita, koska heillä ei ole lakiin perustuvaa tytäryhteisöjen ja -säätiöiden hallitusten toiminnan valvontatehtävää kuten esimerkiksi kunnanhallituksella tai sen jaostolla.

Huomiot varainsiirtoverolain 4 §:ää koskevaan muutosehdotukseen

Esityksessä varainsiirtoverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että veroa ei olisi suoritettava siirrettäessä kiinteistö tai arvopapereita vastaanottavaan kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa, eikä siirrettäessä kiinteistö kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan kuntarakennelain mukaisesti.

Kaupungin näkemyksen mukaan ehdotettu muutos on kannatettava ja selkeyttää oikeustilaa, kun aikaisemmin verovapauden edellytyksenä etenkin jakautumistilanteissa on ollut se, että toimenpide toteutuu elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 c §:n mukaisesti.

Sami Sarvilinna

Kansliapäällikkö