VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

8.4.2021

# Valmistelu

- Elokuussa 2019 nimitettiin kuntalain muutostarpeita arvioimaan työryhmä ja sen alaiset kunnan hallintoa ja kunnan taloutta koskevaa sääntelyä tarkastelevat jaostot.
  - Työryhmän tuli laatia tarvittavat muutosehdotukset hallituksen esityksen muotoon.
  - Työryhmän toimikausi päättyi 30.9.2020.
- Kuntalain muutostarpeiden selvittämisen taustalla ovat kokemukset lain soveltamisesta,  kuntien eriytymiskehitys, talouden heikentyminen ja toimintaympäristön kehitys.
- Saatujen kokemusten perusteella kuntalain kehittämistarpeita on syytä arvioida ainakin kunnan toiminnan johtamista, kunnan hallintoa ja taloutta sekä kuntien yhteistoimintaa koskevan sääntelyn osalta.

# Lausuntokierros

- Lausuntoja saatiin yhteensä 68 kappaletta.
- Palaute oli myönteistä sekä taloutta että hallintoa koskevien esitysten osalta.
- Alijäämän kattamista koskevia ehdotuksia pidettiin perusteltuina ja nykytilaa selkeyttävinä.
  - Myös täsmennystä kuntajaon muutoksen jälkeisestä alijäämän kattamisen määräajasta kannatettiin.
- Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely:
  - Toimenpideohjelman käsittelyä ja raportointivelvollisuutta muutoksia pidettiin perusteltuina. Voi lisätä toimenpideohjelmien vaikuttavuutta sekä sitouttaa kuntia toteuttamaan ohjelmia aikaisempaa tehokkaammin.
  - Lähes kaikki lausunnon antaneet suhtautuivat myönteisesti esitettyihin muutoksiin valtiovarainministeriön mahdollisuudesta päättää erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä laissa säädetyin edellytyksin.
  - Yksittäisten lausuntojen mukaan esityksessä tulisi tarkentaa, missä tilanteissa erityinen selvitys voitaisiin käynnistää ilman uutta arviointimenettelyä.
- Hallintosääntöä koskevia esityksiä kannatettiin laajasti. Sääntelyn sisällyttämisen kuntalakiin katsottiin korostavan sopimusten hallinnan merkitystä osana kunnan suunnitelmallista, tuloksellista ja taloudellista toimintaa.
- Aloiteoikeutta koskevaan säännökseen ehdotettuja muutoksia kannatettiin, ja niiden katsottiin edistävän osaltaan osallisuutta ja kaikkien kunnan jäsenten vaikuttamismahdollisuuksia.
  - Kuntaliitto ei pitänyt lausunnossaan perusteltuna ehdotettua käsittelyajan poistamista kahden prosentin kannatuksen saaneilta aloitteilta

# Kunnan taloutta koskevat ehdotukset



# Talouden tasapaino ja alijäämän kattamisvelvollisuus 110 §

- Lakiin lisätään tarkentavat säännökset kertyneen ylijäämän huomioon ottamisesta ja alijäämän lisäyksen kattamiskaudesta.
  - Nämä ovat luonteeltaan täsmennyksiä, koska esimerkiksi alijäämän lisäyksen kattamiskausi on jo käynyt ilmi lain perusteluista.
- Uutta sääntelyä on alijäämän kattamiskausi kuntaliitostilanteissa. Neljän vuoden määräaika alkaa alusta liitoskuntien tilanteista riippumatta.

# Talousarviota ja –suunnitelmaa koskeva säännösehdotus

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. *Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä*. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. *Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kuntarakennelaissa tarkoitetun uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta.* Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

# Arviointimenettely 118 ja 119 §

- Arviointimenettelyn perusteella päätettyjen toimenpide-ehdotusten velvoittavuutta tarkennetaan.
  - Lisäksi kunnan tulee antaa selvitys toimenpiteiden toteutumisesta valtiovarainministeriölle.
- Vastaava sääntely lisätään myös kuntayhtymille.
  - Esimerkiksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien talousarviot ja –suunnitelmat on laadittava siten, että ne toteuttavat arviointimenettelyn perusteella hyväksyttyä sopimusta.
- Lisäksi säädetään edellytyksistä, joiden täyttyessä erityistä selvitystä koskeva ratkaisu voidaan tehdä uutta arviointimenettelyä käynnistämättä.

# Arviointimenettelyä koskeva säännösehdotus

Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. *Talousarvio ja –suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Kunnan on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.*

Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja niitä koskevien valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. *Ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 2 tai 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.*

# Liikelaitoksen talous 120 §

- Kunnallisen liikelaitoksen taloutta koskevasta pykälästä poistetaan sellaisia kohtia, joita sovelletaan liikelaitoksessa kuntalain perusteella muutoinkin.
  - Esimerkiksi liikelaitoksen talousarvio koostuu samoista osista kuin muun kunnan talousarvio. Käyttötalousosa voidaan edelleen jättää pois, jos liikelaitoksella on vain yksi tehtävä.
- Säännökset kunnan ja kuntayhtymän liikelaitosta sitovista meno- ja tuloeristä kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa poistetaan.
  - Kunkin kunnan ja kuntayhtymän valtuusto voi asettaa liikelaitokselle sen toimintaa parhaiten edistäviä taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita.

# Muita ehdotuksia

- Rahoitustoiminnan periaatteista päättäminen lisätään valtuuston tehtäviin.
  - Rahoitustoiminta voi sisältää sijoitustoiminnan tavoin riskejä, koska käytettävät rahoitusinstrumentit ovat monipuolistuneet ja monimutkaistuneet.
- Lainojen ja takausten antamista koskevaa sääntelyä täsmennetään.
  - Ehdotuksen mukaan osakeyhtiölain tai osuuskuntalain mukaisen pääomalainan antaminen olisi mahdollista ilman vakuutta, jos laissa säädetyt muut edellytykset lainan antamiselle täyttyvät.
  - 129 §  Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen

    1 mom: Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla *vakuuksilla* tai vastavakuuksilla. *Mitä edellä tässä momentissa säädetään vakuuksista, ei koske osakeyhtiölain 12 luvussa ja osuuskuntalain 12 luvussa tarkoitettua pääomalainaa.*

# Kunnan hallintoa koskevat ehdotukset



# Hallintosääntö 90 §

- Hallintosäännön määräyksiin lisätään sopimusten hallintaa ja tiedonhallinnan järjestämistä koskevat kohdat.

  …f) sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta *ja sopimusten hallinnasta*;..

  …l) *tiedonhallinnan ja* asiakirjahallinnon järjestämisestä;
- Sopimusten taloudellisen merkityksen vuoksi sopimusten hallinnan ja valvonnan merkitys kunnan taloudelle ja toiminnalle on huomattava.
  - Tarkoitus on valvoa palvelun tuotannon asianmukaisuutta, mutta myös tehostaa johtamista, valvontaa ja riskienhallintaa silloin kuin palveluja tuotetaan sopimusten nojalla.
  - Sopimusten hallinta kunnassa tarkoittaa johtamisen keinoja, joilla sopimusten hallinnalle luodaan tavoitteet, toteutetaan ohjausta ja seurataan kunnan sopimuksiin liittyvää kokonaisuutta.
- Kunnat ja kuntayhtymät ovat tiedonhallintalaissa tarkoitettuja tiedonhallintayksikköjä.
  - Tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut.
- Kunnan hallintosääntö olisi saatettava 90 §:n mukaiseksi vuoden 2021 loppuun mennessä.

# Kuntayhtymän yhdistyminen 62 a §

- Yhdistymisessä yksi tai useampi kuntayhtymä yhdistyy vastaanottavaan kuntayhtymään taikka kuntayhtymät yhdistyvät uudeksi kuntayhtymäksi.
- Kuntayhtymän yhdistymisessä yhdistyvä kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä ja sen henkilöstö, luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset siirtyvät yhdistymisen voimaantullessa vastaanottavaan tai uuteen kuntayhtymään.
- Kuntayhtymän yhdistymiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkuntien valtuustot päättävät kuntayhtymän yhdistymisestä hyväksymällä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava
  - yhdistymisen voimaantulosta,
  - yhdistymisessä noudatettavasta menettelystä,
  - vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän perussopimuksesta,
  - uuden kuntayhtymän talousarvion ja –suunnitelman valmistelusta.

# Kuntayhtymän jakautuminen 62 b §

- Kuntayhtymä voi jakautua kokonaan tai osittain kahteen tai useampaan toimintaa jatkavaan uuteen tai vastaanottavaan kuntayhtymään.
- Kuntayhtymän jakautuessa henkilöstö, luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset siirtyvät jakautumisen voimaantullessa ilman purkumenettelyä niihin kuntayhtymiin, jotka jatkavat kuntayhtymän toimintaa.
  - Omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen kuntayhtymien kesken ei saa vaarantaa velkojien ja muiden oikeudenhaltijoiden asemaa.
  - Kuntayhtymän jakautuessa kokonaan kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä.
- Kuntayhtymän jakautumiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkuntien valtuustot päättävät kuntayhtymän jakautumisesta hyväksymällä jakautumissopimuksen, jossa on sovittava ainakin
  - jakautumisen voimaantulosta,
  - jakautumisessa noudatettavasta menettelystä,
  - toimintaa jatkavien kuntayhtymien perussopimuksista,
  - kokonaan jakautuvan kuntayhtymän viimeisen tilinpäätöksen valmistelusta sekä tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä.

# Kuntayhtymän perussopimus 56 §.

- Poistettaisiin maininta kuntayhtymän nimen kirjoittamisesta päättämisestä.
  - Säännös voidaan katsoa tarpeettomaksi, koska kuntayhtymään noudatetaan 64 §:n mukaisesti kunnanhallituksen tehtäviä koskevaa 39 §:ää sekä hallintosääntöä koskevaa 90 §:ää, jonka mukaan hallintosäännössä tulee olla määräykset asiakirjojen allekirjoittamisesta. Kyse olisi teknisluonteisesta muutoksesta.
- Lisättäisiin, että perussopimuksessa tulisi sopia jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän peruspääomaan.
  - Määräys olisi tarpeen peruspääomaosuuksia koskevan jaon oikeusvaikutuksien vuoksi. Peruspääomaosuuksien suhteessa voi esimerkiksi määräytyä jäsenkunnan osuus kuntayhtymän varoihin sekä vastuu veloista ja velvoitteista.
    - ✓ Peruspääoma = omaa pääoma, joka muodostuisi jäsenkuntien kuntayhtymään sijoittamasta nettovarallisuudesta.
  - Käytännössä kuntayhtymien perussopimuksiin on jo nykyisin sisältynyt peruspääomaa koskevia määräyksiä.
- Kuntayhtymän perussopimus olisi saatettava uuden sääntelyn mukaiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä.

# Eräitä muita ehdotuksia

- Aloiteoikeutta koskevan säännöksen muutos 23 §.
  - Käytäntöä vastaavasti aloiteoikeus laajennettaisiin kunnassa kiinteää omaisuutta omistaville tai hallitseville.
  - Kahden prosentin kunnan asukkaista tekemien aloitteiden 6 kuukauden käsittelyajasta ei enää säädettäisi. Aloitteet tulee käsitellä kunnan toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä hallintolain 23 §:n mukaisesti.
  - Aloitteen käsittelyä koskevat tarpeelliset määräykset otettaisiin kunnan hallintosääntöön voimassa olevan lain 90 §:n mukaisesti.

# Eräitä muita ehdotuksia

- Johtajasopimus hyväksyttäisiin kunnanhallituksessa, 42 §.
- Vaalikelpoisuutta tarkastuslautakuntaan täsmennettäisiin siten, että kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa oleva ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan, 75 §.
  - Voimaan niin, että sovellettaisiin  vuonna 2021 alkavalla valtuustokaudella valittavaan tarkastuslautakuntaan.
- Sähköisiä kokouksia koskevaa sääntelyä joustavoitettaisiin, 99 §.
  - Sähköinen kokous voidaan pitää käyttäen sellaista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että:

    1) kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat:

    2) kokouksen puheenjohtaja voi johtaa kokousta 102 §:ssä tarkoitetulla tavalla; ja

    3) kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

# Kiitos

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Hallitusneuvos Mervi Kuittinen
Neuvotteleva virkamies Pasi Leppänen