7.4.2021

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEEN HE 242/2020 VP

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Porvoon kaupungilta kirjallista lausuntoa hallituksen esitykseen HE 242/2020 vp, jossa esitetään muutettavaksi kuntalakia ja varainsiirtoverolakia. Esityksen mukaan kuntalain taloutta ja hallintoa sekä kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä muutettaisiin. Tavoitteena on parantaa kuntien riskienhallintaa ja -valvontaa sekä paikallisten olosuhteiden huomioimisen mahdollisuuksia.

Talousarviota koskevaa sääntelyä sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin tietyiltä osin. Lakiin lisättäisiin myös säännökset alijäämän kattamiskaudesta kuntarakenteen muutoksissa.

Kunnan hallintoa koskevaan sääntelyyn tehtäisiin useita sisällöllisiä ja selkiyttäviä muutoksia. Aloiteoikeutta laajennettaisiin ja aloitteiden käsittelyn määräaikaa koskeva säännös poistettaisiin. Johtajasopimusta koskevaa sääntelyä muutettaisiin johtajasopimuksen hyväksymisen osalta, hallintosääntöä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin ja sähköisen kokouksen edellytyksistä säädettäisiin laissa tarkemmin.

Varainsiirtoverolakia muutettaisiin siten, että veroa ei olisi suoritettava siirrettäessä arvopapereita kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa eikä kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan kuntarakennelain mukaisesti.

Porvoon kaupunki toteaa, että esitys koskee laaja-alaisesti kuntalaissa olevaa kuntien talouden ja hallinnon sääntelyä. Vaikka esityksen aihepiiri on laaja, käytännön muutokset kuntien toimintaan ovat suhteellisen vähäiset. Esitys sisältää useita kannatettavia täsmennyksiä tilanteisiin, jotka ovat nykytilanteessa ainakin osittain epäselviä. Lisäksi esitys selkiyttää sääntelyä tietyissä erityistilanteissa. Esitys kokonaisuutena on kannatettava.

Erityisiä huomioita

Taloudellisten riskien ehkäisemiseksi ja kuntalain taloutta koskevan koheesion näkökulmasta on kannatettavaa, että valtuuston tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi rahoitustoiminnan perusteista päättäminen. Rahoitustoiminnalla tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän pitkä- ja lyhytaikaista rahoituksen hankintaa, joka voidaan toteuttaa erilaisilla rahoitusinstrumenteilla kuten pitkä- ja lyhytaikaisilla lainoilla, kuntatodistuksilla tai erilaisilla vuokrausmalleilla. Rahoituksen riskien suojaukseen käytetään lisäksi erilaisia johdannaisia, kuten koronvaihtosopimuksia. Nimenomaan erilaisten rahoitus- ja johdannaisinstrumenttien osalta on tärkeää, että niiden käytön periaatteet on kunnissa riittävän tarkasti määritelty.

Nykyinen oikeustila ja tulkinta kuntalain 110 §:n mukaisesta alijäämän kattamisvelvoitteesta on ollut, että siinä huomioidaan taseen kertynyt ylijäämä. Kuntalain sanamuoto ei kuitenkaan ole tältä osin yksiselitteisen selvä. Kuntakentällä tämä on herättänyt hämmennystä, kun osa tilintarkastajista on tulkinnut pykälää vallitsevan oikeustilan vastaisesti. On täysin selvää, että talouden tasapainovaatimuksessa tulee huomioida talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Tämä tekninen korjaus on siten tarpeellinen.

Pääomalainaa koskevan kuntalain ja osakeyhtiölain ristiriidan korjaaminen on erityisen tärkeää, jotta kunnilla on aito mahdollisuus tarvittaessa pääomalainan käyttämiselle. Esityksen mukaan pääomalainan antaminen olisi jatkossa mahdollista ilman vakuutta, mutta kuntalain 129 §:ssä säädettyjen muiden edellytysten tulisi täyttyä. Kunta voisi siten antaa pääomalainan, jos laina ei vaaranna kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä, eikä siihen sisälly merkittävää

taloudellista riskiä. Pääomalainen käyttö kunnissa ei ole yleistä, mutta joissakin tilanteissa pääomalaina on kuntakonserneissa paras rahoitusratkaisu.

Sopimusten hallintaa esitetään lisättäväksi kunnan hallintosäännön vähimmäismääräyksiin. Tavoitteena on, että kunnissa määritellään vastuut, sopimuksia ohjataan ja siten kiinnitetään huomiota sopimusten johtamiseen. Tavoitteena on tehostaa sopimusten riskienhallintaa ja sopimuksiin perustuvan tuotannon valvontaa. Tavoitteena on myös sopimusten kautta toteutettavien palvelujen ja toimintojen parempi hallinta sopimusten laatimisen, valvonnan ja arvioinnin osalta. Sopimushallinnon kehittäminen kunnissa on kannatettavaa, ja se onkin jo ollut yksi Porvoon hallinnon viimeaikaisista kärkihankkeista.

Aloiteoikeuden laajentaminen koskemaan kaikkia kuntalain tarkoittamia kunnan jäseniä selkiyttää oikeustilaa. Samoin aloitteiden käsittelyn yhdenmukaistaminen ja tasa-arvoistaminen ovat kannatettavia pyrkimyksiä. Kuntalaisten osallistamisen kehittäminen on kunnille jatkuva haaste. Nykyaikaiset asianhallintajärjestelmät mahdollistavat aloitteiden ja niiden käsittelyprosessin tehokkaan seurannan ja hallinnan, joten kunnilla on riittävät käytännön mahdollisuudet palvella aloitteiden tekijöitä aikaisempaa paremmin eikä esitetty lakimuutos aseta kunnille kohtuuttomia vaatimuksia. Porvoossa on jo ryhdytty toimenpiteisiin aloitteiden käsittelyn tehostamiseksi.

On myös tärkeää päivittää kuntalain sääntelyä sellaiseksi, että se mahdollistaa kaikilta osin sähköisen päätöksentekomenettelyn. Porvoon kokemukset toimielinten sähköisistä kokouksista ja päätöksenteosta koronavirusepidemian aikana ovat olleet pääsääntöisesti myönteiset.

Lopuksi

Esityksellä ei arvioida olevan suoria taloudellisia vaikutuksia kuntien taloudelle. Esityksessä kuitenkin arvioidaan muutoksilla olevan välillisesti positiivinen vaikutus kuntatalouteen, koska sääntelyn arvioidaan vahvistavan kuntien riskien- ja sopimusten hallintaa.

Porvoon kaupungin arvion mukaan sääntelyn lisääminen ei ainakaan Porvoon osalta tuo välillisiäkään taloudellisia hyötyjä, koska talouden ja hallinnon osalta kaupungin käytännöt ja omat säännöt täyttävät jo tulevat kuntalain muutokset. Koko kuntasektorin osalta muutoksista voi tulla vähäisiä välillisiä taloudellisia hyötyjä. Samalla tulee kuitenkin huomioida, että lähes kaikenlaiset muutokset kuntalaissa edellyttävät kunnissa valmistelua, koulutusta ja mahdollisesti ulkopuolisten palveluiden hankkimista, joten esitetyt muutokset aiheuttavat kunnille myös kustannuksia. Kokonaisuutena esityksen keskeinen hyöty ei ole taloudellinen, vaan tiettyjen erityistilanteiden selkiytyminen.

PORVOON KAUPUNKI

Jukka-Pekka Ujula	Henrik Rainio	Roope Lenkkeri
Kaupunginjohtaja	Rahoitusjohtaja	Hallintojohtaja