

## Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta (HE 242/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Pasi Leppänen, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Riitta Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- talousjohtaja Jarkko Raatikainen, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
- kunnanjohtaja Päivi Rahkonen, Hollolan kunta
- kaupunginlakimies Sari-Anna Pennanen, Vantaan kaupunki
- tulosaluejohtaja Timo Lampinen, Savon koulutuskuntayhtymä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Verohallinto
- Kirjanpitolautakunta
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- Helsingin kaupunki
- Porvoon kaupunki
- Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä
- Lapin liitto
- Sisäiset tarkastajat ry
- Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto - Nuva ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- oikeusministeriö

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntalakia ja varainsiirtoverolakia.

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

Esityksen mukaan kuntalain kunnan taloutta ja hallintoa sekä kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä muutettaisiin. Esityksen tavoitteena on parantaa kuntien riskienhallintaa ja -valvontaa sekä paikallisten olosuhteiden huomioimisen mahdollisuuksia. Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjauksia kuntien yhteistoiminnan tukemisesta sekä monipuolisten ja vaikuttavien osallistumisen mahdollisuuksien ja suoran demokratian keinojen edistämisestä.

Talousarviota koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin taloussuunnitelman tasapainon osalta sekä alijäämän kattamisen osalta. Lakiin lisättäisiin myös säännökset alijäämän kattamiskaudesta kuntarakenteen muutoksissa.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin siten, että laissa säädettäisiin tarkemmin toimenpideohjelman käsittelystä kunnassa sekä siihen liittyvästä raportoinnista valtiovarainministeriölle. Lisäksi valtiovarainministeriön ratkaisu kuntarakennelaissa tarkoitettun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tietyin edellytyksin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä.

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

Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset kuntayhtymien yhdistymisestä ja kuntayhtymän jakautumisesta.

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.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2021 keväällä.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### 1 Yleistä

Voimassa olevaa kuntalakia (410/2015) on sovellettu kokonaisuudessaan vuonna 2017 alkaneen valtuustokauden alusta. Tämän jälkeen lakia on muutettu jo useamman kerran. Lakiin on lisätty esimerkiksi uusi luku poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä sekä muutettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä.

Valiokunta toteaa, että kuntalain käytännön soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella on ilmennyt tarve edelleen arvioida lain sääntelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita erityisesti kunnan toiminnan johtamista, hallintoa ja taloutta sekä kuntien yhteistoimintaa koskevan sääntelyn

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

osalta. Kunnan hallinnon järjestämistä koskevaa sääntelyä on nähty tarpeelliseksi kehittää erityisesti kunnan riskienvalvonnan ja -hallinnan tehostamisen sekä kunnan olosuhteista johtuvien joustomahdollisuuksien lisäämisen näkökulmasta. Kuntien eriytymiskehitys ja talouden heikentyminen ovat lisäksi johtaneet tarpeeseen täsmentää erityisesti kuntien ja kuntayhtymien taloussuunnitelmien tasapainoa ja alijäämän kattamista sekä arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä.

Vaikka voimassa olevassa kuntalaissa ei ole säännöksiä kuntayhtymien rakennejärjestelyistä, käytännössä on kuitenkin toteutettu muun muassa kuntayhtymien yhdistymisiä. Tämän vuoksi on perusteltua, että hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntalakiin lisättäväksi uutta sääntelyä kuntayhtymien yhdistymisissä ja jakautumisissa noudatettavista menettelyistä. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on selkiyttää menettelyihin liittyvää päätöksentekoa sekä rakennejärjestelyjen oikeusvaikutuksia ja edistää siten hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta kuntien yhteistoiminnan tukemisesta.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että lisäksi kuntalakiin ehdotetaan muutoksia sähköistä kokousta koskevaan sääntelyyn. Tarve sähköistä kokousta koskevien edellytysten täsmentämiseen on ilmennyt covid-19-pandemiasta seuranneiden poikkeusolojen aikana, jolloin kunnissa ja kuntayhtymissä on laajamittaisesti otettu käyttöön kuntalain mukainen sähköinen kokous. Lain soveltamisessa poikkeusolojen aikana ilmenneiden ongelmien vuoksi on keväällä 2020 hyväksytty väliaikainen kuntalain muutos (292/2020), jolla on helpotettu sähköisiin päätöksentekotapoihin siirtymistä sekä joustavoitettu sähköisen kokouksen edellytyksiä (HaVM 7/2020 vp). Väliaikaisen lain soveltamista kunnissa ja kuntayhtymissä on seurattu aktiivisesti, ja sen perusteella on valmisteltu myös ehdotukset kuntalakiin tarvittavista pysyvistä lakimuutoksista osana kuntalain muutostarpeita selvittävää hanketta, jonka valtiovarainministeriö on elokuussa 2019 asettanut (työryhmä ja kaksi sen alaista valmistelujaostoa). Työryhmän ja jaostojen toimikausi on ollut 15.8.2019—30.9.2020.

Lisäksi varainsiirtoverolain (931/1996) 4 §:ää ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että varainsiirtoveroa ei ole suoritettava siirrettäessä arvopapereita kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa eikä kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan kuntarakennelain 3 §:n mukaisesti.

Hallintovaliokunta on jäljempänä ilmenevällä tavalla tarkastellut asiantuntijakuulemisessa esitetyt esityksiä ja kannanottoja. Osa niistä on koskenut myös sellaisia kuntalain säännöksiä, joita ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutettaviksi.

## 2 Laki kuntalain muuttamisesta

**14 §. Valtuuston tehtävät.** Valtuuston tehtäviä koskevaan 14 §:ään ehdotetaan lakiehdotuksessa varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista päättämistä koskevaan 6 kohtaan lisättäväksi rahoitustoiminnan perusteista päättäminen. Muutoksen arvioidaan parantavan kunnan taloudellisten riskien hallintaa, sillä valtuustoon tulee jatkossa ottaa toimivaltuuksien lisäksi selkeä kanta siihen, minkä tyyppistä rahoitusta kunta käyttää, millaisia rahoitus- ja johdannaisinstrumentteja voidaan hyödyntää ja minkälaiset riskit ovat hyväksyttäviä. Kunnan varallisuuden hoidon ja rahoitus- ja sijoitustoiminnan tulisi perustua kuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista. Käytännön toimivaltaa varallisuuden hoidossa sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnas-

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

sa, kuten päätökset yksittäisistä rahoitusvälineistä, on perusteltua kunnassa siirtää kunnanhallitukselle tai rahoitustoiminnasta vastaavalle viranhaltijalle. Tästä toimivallan siirrosta valtuusto päättää hallintosäännöllä.

**23 §. Aloiteoikeus.** Kuntalain 23 §:n 1 momenttia ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että aloiteoikeus laajennetaan koskemaan myös niitä, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa. Voimassa olevan lain mukaan aloiteoikeus on kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä, mutta säännöstä ei ole kuitenkaan saadun selvityksen mukaan tulkittu tiukasti sanamuodon mukaisesti. Valiokunta pitää perusteltuna lain sanamuodon täsmentämistä niin, että aloiteoikeus kuuluu kaikille kuntalain 3 §:ssä tarkoitetuille kunnan jäsenille.

Hallituksen esityksessä 23 §:n 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Tämä merkitsee sitä, ettei laissa enää säädetä erikseen tietyn kannatusmäärän keränneiden aloitteiden käsittelyyn ottamisen määräajasta, vaan kaikki kunnassa vireille tulleet aloitteet tulee käsitellä kunnan toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä hallintolain 23 §:n mukaisesti. Aloitteen voi kuitenkin edelleen tehdä joko yksi tai useampi aloitteen tekemiseen oikeutettu yhdessä. Aloitteen käsittelyä koskevat tarpeelliset määräykset otetaan kunnan hallintosääntöön voimassa olevan kuntalain 90 §:n mukaisesti.

Asiantuntijakuulemisessa on katsottu muun muassa, että Suomen nykyisen kuuden kuukauden käsittelymääräajan poistamista kunnan asukasluvusta lasketun kahden prosentin kannatuksen saaneilta aloitteilta olisi syytä vielä harkita kunnan asukkaiden laajasti kannattamien aloitteiden käsittelyaikojen venymisen estämiseksi.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä on arvioitu, että demokratian toteuttamisen kannalta ei voitaisi katsoa olevan tarkoituksenmukaista antaa pelkästään aloitteiden kannatusmäärälle korostunutta painoarvoa. Aloitteiden käsittelyn yhdenmukaistamisen voidaan arvioida parantavan osallistumisoikeuksia, ja pykälään esitetyt muutokset eivät kaventaisi kunnan jäsenten osallistumisoikeuksia. Ehdotus ei merkitsisi myöskään sitä, että aloitteita kannattavien nimien keräämisestä tulisi luopua. Laajaa kannatusta saadut aloitteet kuvaavat asian painavuutta ja yhteiskunnallista merkitystä sekä asian merkitystä aloitteen allekirjoittajille. Valiokunta kiinnittää lisäksi tässä yhteydessä huomiota siihen, että myös pienemmän kannatuksen saaneet aloitteet ovat tärkeitä sen allekirjoittaneille ja kannatuksen määrästä riippumatta aloite voi olla tärkeä kunnan toiminnan kannalta.

Hallituksen esityksessä arvioidaan momentin poistamisen selkeyttävän soveltamiskäytäntöä, koska poistettavaksi ehdotettu pykälän 2 momentti on voinut aiheuttaa tulkinnan, että muiden aloitteiden käsittelyyn voisi kulua kuutta kuukautta pidempi aika. Momentin poistaminen voi lisätä kiinnostusta tehdä aloitteita kunnan toiminnasta, kun kaikkien kunnassa vireille tulleiden aloitteiden käsittelyssä korostuu aiempaa selkeämmin velvoite viivytyksettömään käsittelyyn.

Valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan muutoksen valmistelun yhteydessä ei ole ilmennyt muita, esimerkiksi aloitteen käsittelyä kunnassa koskevia muutostarpeita. Hallintosääntöön otetaan 90 §:n mukaisesti tarpeellisia määräyksiä 23 §:n tarkoitetun aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista. Kunta voi siten hallintosäännössään antaa tarkempia määräyksiä

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

aloitteiden käsittelystä. Aloite on kunnassa käsiteltävä siinä viranomaisessa, jolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa. Kuntalain 23 §:n 4 momentin mukaan valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Valiokunta toteaa vielä tässä yhteydessä, että kuntalain 94 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallituksella tai vähintään neljäsosalla valtuutetuista on oikeus saada valtuusto koolle ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Säännöksen taustalla on lähinnä se, että valtuutetut voivat saada valtuuston käsittelyyn asian, joka ei muuten olisi tulossa valtuustoon. Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että asia voi olla myös sellainen, joka ei kuulu valtuuston toimivaltaan kunnan sisäisessä työnjaossa. Jos muodollinen toimivalta on muulla viranomaisella, valtuuston käsittely ja kannanotto ovat luonteeltaan poliittista ohjausta (Kuntalaki, Harjula-Prättälä, 2019). Valtuutetut voivat myös tehdä valtuustoaloitteita, joiden käsittelystä on hallintosäännössä valtuuston toimintaan liittyvänä määräyksenä tarpeelliset määräykset.

**26 §. Nuorisovaltuusto.** Lakiehdotuksen 26 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi ainoastaan siten, että viittaus kumotun nuorisolain (72/2006) 8 §:ään korvataan viittauksella voimassa olevan nuorisolain (1285/2016) 24 §:ään.

Asiantuntikuulemisessa on esitetty, että nuorten vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi kunnissa kuntalain 26 §:ään lisätään maininta nuorten edustuspaikoista kunnanvaltuustoissa ja -hallituksissa sekä lautakunnissa. Lisäksi kuntalaissa tulisi taata jokaiselle nuorisovaltuustolle puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnanvaltuustoon.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetä muutoksia vaikuttamistoimielimiä koskeviin säännöksiin. Nuorisovaltuustoa koskeva säännös kuntalaissa korostaa sitä, että lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistumismahdollisuudet eivät saa rajoittua vain nuoriso-, opetus-, liikunta- ja kulttuuritoimen asioihin. Säännös täydentää kuntalain 22 §:ää, jonka mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Mainitun nuorisovaltuustoa koskevan 26 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa kuntalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp) todetaan, että hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muiden kuin jäsenten läsnäolo- ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa. Läsnäolo- ja puheoikeuden antaminen nuorisovaltuuston edustajalle ainakin valtuuston ja lautakuntien kokouksiin parantaisi tiedonkulkua ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. Läsnäolo- ja puheoikeus voidaan rajata siten, että läsnäolo-oikeutta ei ole silloin, kun asian käsittelyyn liittyy salassa pidettäviä tietoja. Valiokunta toteaa, että kuntalain säännökset ovat mahdollistavia ja pitää kannatettavana sitä, että useiden kuntien hallintosäännössä on asiasta jo määräyksiä.

**39 §, 14 §. Sisäinen tarkastus.** Sisäinen tarkastus on osa kunnan ja kuntayhtymän sisäistä valvontaa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättäminen kuuluu valtuustolle (14 §:n 2 momentin 7 kohta) ja sisäisestä valvonnasta huolehtiminen ja riskienhallinnan järjestäminen hallitukselle (39 §:n 1 momentin 7 kohta). Kuntalain 39 §:n perustelujen mukaan sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittä-

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

vät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia sisäistä valvontaa koskevaan sääntelyyn.

Valiokunnalle on esitetty asiantuntijalausunnossa, että sisäisestä tarkastuksesta tulisi säätää kuntalaissa samaan tapaan kuin valtion talousarvioasetuksessa. Lisäksi lausunnossa esitetään lain perusteluihin lisättäväksi sisäisen tarkastuksen toiminta-ajatus ja määritelmä.

Hallintovaliokunta ei ehdota kuntalain muuttamista kuulemisessa esitetyllä tavalla. Voimassa oleva kuntalaki mahdollistaa sisäisen tarkastuksen toiminnon osana sisäistä valvontaa kunnan organisaatiossa. Kunnat ja kuntayhtymät voivat päättää sisäisen tarkastuksen toiminnon järjestämisestä harkintansa mukaan ja silloin, kun katsovat sille olevan perusteltua tarvetta. Useissa kunnissa ja kuntayhtymissä on sisäisen tarkastuksen toiminto. Hallituksen esityksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa 5 luvussa on kuvattu sisäisen tarkastuksen toimintoa ja nykytilaa kunnissa. Saadun tiedon mukaan hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu kunnan sisäisen tarkastuksen toiminnosta säätämistä kuntalaissa.

**42 §. Johtajasopimus.** Voimassa olevan lain 42 §:n 1 momenttia ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan kunnanhallitus hyväksyy johtajasopimuksen. Vastaavasti 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka mukaan sopimuksen hyväksyy kunnanvaltuusto, jos sopimus sisältää määräyksen erokorvauksen maksamisesta.

Ehdotuksen hyväksyminen merkitsee sitä, että kunnanhallituksella on toimivalta hyväksyä johtajasopimus kaikilta osin, myös erokorvauksen osalta. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna, koska kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja kunnanjohtaja 38 §:n mukaisesti johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Johtajasopimuksessa kyse on työnantajan ja kunnanjohtajan välisestä sopimisesta. Johtajasopimus on yksi johtamisen väline. Päätöksenteon keskittämisen hallitukselle voidaan arvioida ehkäisevän myös sopimusprosessin pitkittymistä. Valiokunta viittaa lisäksi pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin hallituksen esityksessä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin näkemys, jonka mukaan tulisi olla määräaika, mihin mennessä johtajasopimuksen tulisi olla valmis, sillä sopimus voi jäädä tekemättä ilman määräaikaa.

Valiokunta viittaa johtajasopimusta koskevan 42 §:n perusteluihin, joissa todetaan, että lailla ei säädettäisi johtajasopimuksen sisällöstä eikä myöskään säädettäisi määräaikaa johtajasopimuksen tekemiselle. Sekä kunnan että kunnanjohtajan kannalta on kuitenkin perusteltua, että sopimus valmistellaan mahdollisimman nopeasti kunnanjohtajan valinnan jälkeen. Kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi, että käytännössä tämä tarkoittaa, että sopimus käsitellään heti, kun kunnanjohtajan viran täyttöprosessi on edennyt siihen vaiheeseen, että sopimuksen käsittely ylipäänsä on mahdollista.

Valiokunnan mielestä määräajasta lailla säätäminen ei ratkaisisi myöskään sitä, että joskus johtajasopimusta koskevat neuvottelut saattavat pitkittyä. Hallituksen esityksessä 42 §:ään ehdote-

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

tun muutoksen, jonka mukaan sopimuksesta päättää kunnanhallitus, voidaan jo olemassaolollaan katsoa ehkäisevän myös sopimusprosessin pitkittymistä. On myös huomattava, että määräajan noudattamatta jättämiselle ei voitaisi säätää seuraamuksia. Velvollisuuden johtajasopimuksen tekemiseen voidaan katsoa olevan riittävä kunnan päätöksenteon ohjaamisen kannalta. Määräajan pituuden määrittely ei ole ongelmaton, koska riittävä valmistelu-aika on perusteltua, jotta johtajasopimuksen ehdot saadaan sovittua vastaamaan kulloistakin kunnan johtamiseen liittyvää tarvetta.

**58 §. Kuntayhtymän toimitukset.** Kuntalain 58 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevaan kuntalain 58 §:ään.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että kuntayhtymien omistajaohjausta koskevaa sääntelyä tulisi pyrkiä jatkossa kehittämään ja vahvistamaan siten, että kuntalaisissa tulisi säätää yhtymäkokousmallin soveltamisesta kuntayhtymien hallinnon järjestämisessä. Tällöin jäsenkunnat pääsevät itse suoraan yhtymäkokouksessa päättämään kuntayhtymän keskeisistä asioista ja valitsemaan kuntayhtymän toimintaa johtavat ja ohjaavat muut toimitukset. Yhtymävaltuustomallin katsotaan tekevän omistajaohjauksesta välillisempää, ja kuntien keinot omistajaohjaukseen sekä asetettujen tavoitteiden seurantaan ja toiminnan valvontaan ovat lähtökohtaisesti vähäisemmät.

Hallituksen esityksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevasta 5 luvusta ilmenee, että kuntayhtymän ohjauksen tehostamiseen on havaittu olevan tarvetta. Valiokunta toteaa, että kuntayhtymän jäsenkuntien vaikutusmahdollisuuksista voidaan sopia kuntayhtymän perussopimuksessa kuntayhtymäkohtaisesti huomioiden kuntayhtymän tehtäviin liittyvät ja paikalliset olosuhteet. Kuntayhtymän jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet voivat olla perussopimuksessa esimerkiksi hallintoa, taloutta, raportointia ja talouden ja toiminnan seurantarjestelmää koskevissa määräyksissä soveltuvia asioita. Esimerkiksi yhtymäkokousmallissa voidaan toteuttaa omistajaohjausta kokouskohtaisesti. Ainoastaan perussopimuksen vähimmäissisällöstä on säädetty lailla. Useissa perussopimuksissa on myös omistajaohjausta koskevia sopimusmääräyksiä esimerkiksi neuvottelukunnista tai vastaavista elimistä, joissa on jäsenkuntien edustajia. On myös mahdollista sopia menettelyistä yleisluontoisemmin perussopimuksessa ja tarkemmin kuntayhtymän hallintosäännössä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen valmistelussa on lausuntokierroksen jälkeen arvioitu, että kuntayhtymän perussopimusta koskevaa sääntelyä ei ole tarpeen muuttaa kuntayhtymän ja jäsenkuntien vuorovaikutuksen lisäämiseksi. Hallituksen esityksen valmistelussa on katsottu nykyisen sääntelyn olevan riittävää ja mahdollistavaa.

Hallituksen esityksen valiokuntakuulemisessa on esitetty, että hallituksen esityksen valmistelussa esillä ollut lisäys 58 §:n 3 momenttiin tehtävästä lisäyksestä mahdollisuudesta sopia perussopimuksessa poliittisen suhteellisuuden huomioimisesta kuntayhtymän toimituksen kokoonpanossa tulisi ottaa säädettävään lakiin.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että kuntalain 58 §:n 3 momentin muuttamista on tarkasteltu hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä, koska kuntalain tarkastelun tavoitteena on ollut etsiä keinoja, joilla voitaisiin tehostaa kunnan toiminnan johtamista ja vahvistaa kuntayhtymän omistajaohjausta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tuolloin on todettu, että kuntayhtymän omistajaohjausta voidaan lainsäädännön keinoin tehostaa vain rajallisesti.

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lausuntokierroksen jälkeen esityksestä on poistettu kuntayhtymän toimielimiä koskevaan 58 §:ään lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa ehdotettu muutos, joka on koskenut kuntayhtymän muun kuin ylimmän päättävän toimielimen kokoonpanoa koskevan poliittisen suhteellisuuden vaatimuksen lieventämistä. Lausunnoissa ehdotuksen on katsottu mahdollistavan asiantuntijoiden laajemman käytön kunnan edustajina kuntayhtymän toimielimissä sekä edistävän omistajaohjausta. Toisaalta eräiden lausunnonantajien mukaan esitys voisi vaikuttaa kielteisesti demokratian toteutumiseen.

**62 a §, 62 b §. Kuntayhtymien yhdistyminen ja jakautuminen.** Kuntayhtymän yhdistymisestä ja jakautumisesta hallituksen esityksessä ehdotetut 62 a ja 62 b §:n säännökset ovat kuntalaissa uusia. Säännösten tarkoituksena on selkeyttää oikeustilaa. Tähän mennessä toteutetut rakenneuutokset on toteutettu joko kuntayhtymien purkamisen kautta tai perussopimusmuutoksilla ilman niitä koskevaa sääntelyä. Ehdotettujen säännösten voidaan arvioida oikeustilan selkiyttämisen lisäksi osaltaan helpottavan mainittujen järjestelyjen toteuttamista ja siten voivan vaikuttaa kuntayhtymien määrään. Sääntelyä on hallituksen esityksen mukaan mahdollista hyödyntää myös hallinnon uudistamisissa paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Mainitussa uudessa 62 a §:ssä säädetään kuntayhtymien yhdistymisestä, yhdistymisen tavoista, yhdistymisen oikeusvaikutuksista ja yhdistymistä koskevasta päätöksenteosta. Puolestaan 62 b §:ssä säädetään kuntayhtymän jakautumisesta ja jakautumisen oikeusvaikutuksista ja jakautumista koskevasta päätöksenteosta.

Asiantuntijakuulemisessa on viitattu kuntayhtymien rakennejärjestelyjä koskevan sääntelyn yksityiskohtaisiin perusteluihin hallituksen esityksessä, joissa todetaan, että yhdistymisissä ja jakautumisissa omaisuus ja velat siirtyisivät kirjanpitoarvosta. Täsmällisempänä on pidetty asiaa koskevan sääntelyn sisällyttämistä lakiin. Kuulemisessa valiokunnalle annetussa lausunnossa on myös viitattu lakiehdotuksen perusteluihin, joiden mukaan yhdistymisestä ja jakautumisesta aiheutuva henkilöstön työnantajan vaihtuminen katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Myös tältä osin on pidetty parempana todeta asia myös pykälässä. Lisäksi kuulemisessa on lausuttu, että ongelmaksi muun muassa tietojärjestelmien osalta voi muodostua kuntayhtymien yhdistymisessä sopimusten siirto ja jakautumisessa sopimusten jako.

Valiokunnan mielestä omaisuuden ja velkojen siirtymisestä kirjanpitoarvosta ei ole tarpeellista lain systematiikan vuoksi säätää kuntalaissa, koska toiminnan siirto ei ole kirjanpidon liiketapahtuma, johon perustuen pelkästään voitaisiin muuttaa omaisuus- ja pääomaerien arvostusta. Erät siirtyvät suoraan yhdistyvistä tai jakaantuvista kuntayhtymistä, ja on perusteltua noudattaa tasejatkuvuuden periaatetta. Pykälässä säädetään järjestelyjen oikeusvaikutuksista. Sen sijaan kuntalaissa ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin omaisuus- ja pääomaerien käsittelystä kirjanpidossa. Hallituksen esityksen pykälien perustelut on tältä osin tarkoitettu informatiivisiksi, jotta lain soveltaja saa kattavamman käsityksen järjestelyjen vaikutuksista.

Mitä tulee liikkeenluovutukseen, valiokunta toteaa, että liikkeenluovutusta koskevat säännökset ovat jo työ- ja virkasuhdetta koskevassa lainsäädännössä. Sen vuoksi asiasta ei valiokunnan käsityksen mukaan ole tarpeen säätää tässä yhteydessä erikseen. Kuntalain kuntayhtymän yhdistymistä ja jakautumista koskevien pykälien perusteluissa oleva maininta on myös tältä osin tarkoitettu informatiiviseksi.



## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

Kuntayhtymän jakautumisessa siirrot tapahtuvat siihen kuntayhtymään, johon toiminnan tai pääosan toiminnasta katsotaan siirtyvän. Henkilöstö ja omaisuus eli luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset seuraavat siten siirtyvää toimintaa. Sopimusten siirrossa voidaan tapauskohtaisesti joutua tekemään esimerkiksi niitä koskevia muutoksia, mutta siitä ei voida valiokunnan saaman selvityksen mukaan säätää laissa tarkemmin, vaan tulee noudattaa sopimusten ehtoja ja hankintalainsäädäntöä.

**90 §. Hallintosääntö - Sopimusten hallinta.** Hallintosääntöä koskevaa 90 §:ää ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että hallintosäännöllä annettaviin määräyksiin lisätään sopimusten hallintaa ja tiedonhallinnan järjestämistä koskevat kohdat.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan f alakohtaan ehdotetaan lisättäväksi sopimusten hallinta voimassa olevan lain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lisäksi. Sopimusten hallinta kunnassa tarkoittaa esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan johtamisen keinoja, joilla luodaan tavoitteet, toteutetaan ohjausta ja seurataan kunnan sopimukseen liittyvää kokonaisuutta. Sopimusten hallinta kunnassa koskisi erilaisia sopimustyyppisiä ja sopimuksia kahden eri oikeushenkilön välillä, kuten yhteistoimintaa koskevia sopimuksia ja hankintasopimuksia. Sopimusten hallinnan tarkoitus on valvoa palvelun tuotannon asianmukaisuutta, mutta myös tehostaa johtamista, valvontaa ja riskienhallintaa silloin, kun palveluja tuotetaan sopimusten nojalla. Sopimusten taloudellisen merkityksen vuoksi sopimusten hallinnan ja valvonnan merkitys kunnan taloudelle on huomattava. Sopimuksin tuotettavien palvelujen kokonaisuus on huomioitava kunnan riskienhallinnassa. Sopimusten hallintaa koskevat määräykset koskevat esimerkiksi sopimukseen liittyvää toimivaltaa, vastuuta, ohjeiden antamista ja sopimusten valvontaa sekä riskien hallintaa. Lisäksi hallintosäännön määräykset voivat koskea sopimusten johtamista ja esimerkiksi palvelujen hankkimista koskevien periaatteiden määrittämistä.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että kuntalain hallintosääntöä koskevan 90 §:n muuttamisen sijasta sopimushallinnasta säädettäisiin kuntalain 14 §:n 2 momentin 7 kohdassa. Asian sisällyttäminen valtuuston tehtäviin mahdollistaisi samanaikaisesti sekä riskienhallinnan tehostamisen että riittävän paikallisen liikkumavaran sopimushallinnan käytännön järjestämiselle.

Valiokunta toteaa, että esillä olevan lainkohdan osalta hallituksen esityksen valmistelussa on ollut esillä useita sääntelyvaihtoehtoja, joita kuvataan esityksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa 5 luvussa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntalain 90 §:ään tehtäväksi lisäys, jonka mukaan hallintosäännössä on oltava riittävät määräykset sopimusten hallinnasta. Valiokunta toteaa, että esityksen tavoitteena on, että kunnissa määritellään vastuut, sopimuksia ohjataan ja siten kiinnitetään huomiota sopimusten johtamiseen. Tavoitteena on tehostaa sopimusten riskienhallintaa ja sopimukseen perustuvan tuotannon valvontaa. Tavoitteena on myös sopimusten kautta toteutettavien palvelujen ja toimintojen parempi hallinta sopimusten laatimisen, valvonnan ja arvioinnin osalta. Sopimusten hallintaa koskevat hallintosäännön määräykset koskevat esimerkiksi sopimukseen liittyvää toimivaltaa, vastuuta, ohjeiden antamista ja sopimusten valvontaa sekä riskien hallintaa. Näiden määräysten ottaminen kunnan hallintosääntöön toteuttaa valiokunnan mielestä parhaiten esityksen tavoitetta. Lisäksi hallintosäännön määräykset voisivat koskea sopimusten johtamista ja esimerkiksi palvelujen hankkimista koskevien periaatteiden määrittämistä. Näitä asioita on perinteisesti käsitelty palvelujen tuotantoa koskien kuntastrategiassa sekä esi-

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

merkiksi kuntien hankintaohjeissa. Hallintosääntömääräysten lisäksi on kunnissa mahdollista määrittää sopimushallinnan periaatteita.

Sopimukseen perustuva palvelutoiminta on osa kuntalain 6 §:n mukaista kunnan toimintaa. Siten kunnissa tulee kiinnittää huomiota sopimusten ohjaukseen sekä kehittää sopimusten hallintaa jo voimassa olevan lain perusteellakin. Kunnanhallituksen tehtävänä on kunnan toiminnan johtaminen, johon kuuluu myös sopimukseen perustuva toiminta. Kuntalaissa on myös sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat säännökset (14, 39 ja 90 §), joiden perusteella tulee kunnassa käytännössä jo nykyisin olla määritellyt käytännöt.

**97 §. Esteellisyys - Yhteisöjääviä koskeva poikkeus.** Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia esteellisyyttä koskevaan kuntalain 97 §:ään. Tästä huolimatta on asiantuntijakuulemisessa 97 §:n 4 momentin osalta esitetty harkittavaksi aiemman kaltaisen yhteisöjääviä koskevan poikkeuksen sisällyttämistä kuntalakiin ainakin esimerkiksi siten, ettei yhteisöjäävi koskisi sellaisia kunnan työntekijöitä, viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä, joiden tehtäväkuvaan kunnassa ei kuulu konserniyhtiöiden valvonta.

Valiokunta toteaa, että voimassa olevan kuntalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp, s. 104) on niin kutsuttujen kaksoisroolien osalta todettu, että kunnan omistajaohjauksen näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna, että sama henkilö voi olla samanaikaisesti sekä kunnanhallituksen jäsenenä että konserniyhtiön hallituksen jäsenenä. Koska kunnanhallitus vastaa konsernin johtamisesta, konserniyhtiön hallituksessa oleva henkilö on kuitenkin tällöin yhtä aikaa vastuullinen sekä konsernijohdossa että valvottavana kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsenenä. Kaksoisrooliin liittyvien ongelmien välttämiseksi on tuolloin muutettu esteellisyyssäännöksiä. Kuntalain 97 §:n 4 momentissa säädetty niin kutsuttu yhteisöjäävin poikkeus ei siten koske kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Voimassa olevan sääntelyn mukaan esimerkiksi yhtiön tai säätiön hallitukseen kuuluva henkilö on esteellinen, kun kunnanhallituksessa käsitellään kyseiseen kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asioita. Vastaavasti esteellisyyssyytilanne on käsillä kunnan viranhaltijoiden osalta, jos nämä toimivat yhtiön hallinnossa. Tästä seuraa, että yhtiön hallinnossa toimiminen ja omistajan näkökohtien tuominen sitä kautta yhtiön toimintaan on mahdollista, mutta esteellisyyssäännösten vuoksi kyseinen henkilö ei voi valmistella esimerkiksi omistajaohjauslinjauksia tälle yhtiölle tai valvoa yhtiön toimintaa (kaksoisrooleja on kuvattu hallituksen esityksen luvussa 5.1.).

Saadun selvityksen mukaan nyt esillä olevan hallituksen esityksen valmistelussa on toisaalta ollut esillä myös voimassa olevan sääntelyn kiristäminen.

Valiokunta toteaa lisäksi, että valiokunnan saaman tiedon mukaan eräät kunnat ovat ottaneet konsernin nimityspolitiikassaan huomioon sen, että niin kutsuttuja kaksoisrooleja ei synny. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa siten erilaiset johtamismallit. Hallituksen esityksen valmistelussa ei ole valiokunnalle ilmoitetun perusteella katsottu tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa kuntalain muuttamista tältä osin. Hallituksen esityksen valmistelussa kaksoisroolien on todettu olevan ongelmallisia ohjauksen ja valvonnan ollessa samojen tahojen vastuulla, jotka vastaavat yhteisössä hallinnosta. Päätöksenteon läpinäkyvyysvaatimukset ja korruption torjunta edellyttävät toimivia läpinäkyviä valvontaprosesseja. Sääntelyn väljentäminen esimerkiksi yhteisöjäävin osalta niin, että sääntely muutettaisiin vastaamaan voimassa olevaa lakia edeltänyttä sääntelyä, jossa esteel-

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

lisyys syntyi vain kunnan ja yhteisön etujen ollessa ristiriidassa keskenään, ei siten ole tarkoituksenmukaista. Kunnassa konsernijohtoon kuuluva henkilö ei toimi konserniyhtiöiden hallintoelimissä. Joissain kunnissa on nähty konserniohjauksen toimivuuden kannalta tärkeänä, että kunnan konsernijohto on edustettuna tytäryhteisöjen hallinnossa, jolloin sovellettaviksi tulevat esteellisyyttä koskevat säännökset. Kunnan nimittämispolitiikassa sekä omistajaohjauksen keinoin voidaan toimia myös kaksoisroolien osalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

**99 §. Sähköinen kokous.** Lakiehdotuksessa ehdotetaan voimassaolevan sähköistä kokousta sääntelevän 99 §:n muuttamista kokonaisuudessaan siten, että siinä säädetään nykyistä sääntelyä tarkemmin sähköisen kokouksen edellytyksistä. Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely vastaa sisällöltään kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 99 a §:ää. Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 99 §:n mukaan 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 tarkoitettulla tavalla; ja 3) kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että monipaikkaisuus ja monikanavaisuus sekä äänestysmenettelyjen salliminen myös hybridimallilla on kirjattava selkeästi lakiin, jotta ei jää menettelyvirhetulkinnolle mahdollisuutta.

Valiokunnan käsityksen mukaan kuntalain sääntely mahdollistaa erilaiset mallit sähköiselle kokoukselle. Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely mahdollistaa edelleen täysin sähköiset kokoukset, joihin kaikki kokoukseen osallistuvat osallistuisivat teknisen tiedonvälitystavan avulla valitsemastaan paikasta. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lisäksi mahdollisia ovat edelleen sähköiset kokoukset, joihin osa osallistujista osallistuu varsinaiselta kokouspaikalta ja osa teknisen tiedonvälitystavan avulla valitsemastaan paikasta. Toimielimen puheenjohtaja antaa hallintosäännön määräysten mukaisesti kokouskutsun, josta on muun ohella käytävä ilmi, onko edellä kuvattu toimintamalli mahdollinen vai onko kokous täysin sähköinen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sähköistä kokousta sääntelevän 99 §:n on tarpeen tulla voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2021 sen vuoksi, että voimassa oleva väliaikainen sähköistä kokousta sääntelevä 99 a § on voimassa 31 päivään toukokuuta 2021 saakka.

**110 §. Talousarvio- ja taloussuunnitelma - alijäämän kattaminen.** Voimassa olevan kuntalain 110 §:n 3 momentin mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Hallituksen esityksessä edellä mainittua 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Taloussuunnitelma voi siten olla alijäämäinen. 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

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

jälkeen kertynyt alijäämä. Kuntarakennelaisissa tarkoitettun uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnalle esitetyn mukaan, mikäli kuntaliitoksia halutaan tosiasiallisesti edistää, kuntaliitoksessa liittyvän kunnan taseeseen kertynyt alijäämä ja keskiarvon ylittävä lainamäärä tulisi korvata valtion avustuksena vastaanottavalle kunnalle automaattisesti, jotta vastaanottavan kunnan asukkaille ei vieritetä vastuita veloista ja taloudellisista rasitteista, joista he eivät ole oman itsehallintonsa puitteissa olleet päättämässä. Tämän tulisi olla lähtökohtana myös valtioneuvoston päättämässä kuntaliitoksissa. Lausunnon mukaan ehdotettu neljän vuoden alijäämän kattamisvelvoite kuntajaon muutoksen voimaantulosta on uudessa kuntarakennetilanteessa haasteellinen ja siksi määräajan pitäisi olla seitsemän vuotta. Seitsemän vuotta vastaa hyvinvointialuesuunnitelmissa olevaa ns. siirtymä- ja sopeutusaikaa ja olisi sen kanssa synkronissa.

Hallintovaliokunta katsoo, että 110 §:ään ehdotettu kuntaliitostilanteita koskeva sääntely selkeyttää ennen sääntelemätöntä oikeustilaa. Hallituksen esityksessä ehdotuksen arvioidaan voivan jossain määrin lisätä kiinnostusta kuntaliitosten suunnitteluun ja kuntaliitoksista päättämiseen, koska alijäämän kattamiskausi alkaisi kuntaliitoksen voimaantulosta eivätkä yhdistyvien kuntien mahdolliset neljää vuotta lyhyemmät taikka eri vuosina alkaneet alijäämän kattamiskaudet vaikuta uuden kunnan alijäämän kattamiskauden pituuteen. Neljää vuotta pidempi kattamiskausi saattaa sen sijaan vaarantaa säännöksen tarkoituksen toteutumisen alijäämän kattamisesta esimerkiksi tilanteessa, jossa tehdään peräkkäisiä kuntaliitoksia. Ehdotettu neljän vuoden määräaika myös vastaa määräaikaa, jossa kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa. Valiokunta toteaa, että kuntalaissa ei säädetä avustuksista kuntaliitoksiin. Sen sijaan kuntarakennelain (1698/2009) 9 luvussa säädetään kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta ja 56 a §:ssä harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen.

Lisäksi asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että kuntalain 110 §:n taloussuunnitelmakohtaan tulee kirjata selkeästi taloudellisessa ahdingossa oleville kunnille sallittavaksi keinoksi kirjanpidon toimenpiteet tulojen lisäyksen ja menojen vähennyksen ohella. Kunnilla, joilla on kattamatonta alijäämää taseessa, on usein omaisuutena myös käytöstä poistettavia, huonokuntoisia kiinteistöjä, joiden käyttötarkoitus on hävinnyt tai häviämässä väestönmuutosten tai muun syyn vuoksi. Nämä arvonsa menettäneet kiinteistöt rasittavat kunnan taloutta ylläpitokustannuksina, ja niiden poistaminen taseesta on lausunnon mukaan mahdotonta jo kertyneiden alijäämien vuoksi. Valiokunnalle annetun lausunnon mukaan tähän tulee kuntalaissa kirjata selkeä lainsäädännöllinen helppous ja kirjanpidolliset keinot, miten kunnat voivat tässä tilanteessa toimia ja saada tältä osin tuloitaan kuntoon.

Hallintovaliokunta viittaa lakiehdotuksen 110 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan kunnan on taloussuunnitelmassa päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona on katettava. Kuntalain 110 §:ssä tarkoitettun alijäämän kattamisen keinojen tulee olla ensisijaisesti reaalityökalouden keinoja eli tulojen lisäyksiä tai menojen vähennyksiä. Tällaisena alijäämän kattamisen keinona ei voida pitää kirjanpidon toimenpiteitä, kuten kunnan taseen peruspääoman alentamista alijäämän kattamiseksi, joka merkitsisi kertyneen nettovarallisuuden käyttöä palvelujen rahoittamiseen ilman tulosvaikutusta. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella kuntakohtai-

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

set poikkeukset eivät myöskään ole tarkoituksenmukaisia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kunnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Ohjeiden mukaan kaikki kunnan menot tulee kirjata tulosvaikutteisesti. Tämä on tarpeen siitakin syystä, että julkisen sektorin taloudesta saadaan oikea ja riittävä kuva.

### **118 §. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely.**

Kuntalain 118 §:n 1 momentin mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkaalleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut ja ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen pykälän 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täytyy. Lain 118 §:n 5 momentissa säädetään selvityksen tekevän arviointiryhmän kokoonpanosta. Voimassa olevan 118 §:n 6 momentin mukaan valtuuston on käsiteltävä selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö puolestaan tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätöksen perusteella ratkaisun kuntarakennelaisissa tarkoitettun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntalain 118 §:n 6 momenttia muutettavaksi ja pykälään liittäväksi uusi 7 momentti. Lakiehdotuksessa ehdotetaan täydentävää sääntelyä kunnalta edellytettävistä ja tehdyistä selvityksen johdosta tehdyistä toimenpiteistä ja niiden käsittelystä kunnassa sekä raportoinnista valtiovarainministeriölle. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi niistä edellytyksistä, joiden vallitessa valtiovarainministeriö voi päättää kuntarakennelaisissa tarkoitettun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta uutta arviointimenettelyä käynnistämättä.

Valiokunnalle asiantuntijakuulemisessa annetun lausunnon mukaan uuden arviointimenettelyn käynnistämättä jättämiselle on oltava selkeät kriteerit, joiden perusteella uuden arviointimenettelyn tarpeellisuus tai tarpeettomuus todetaan. Kokonaisarviossa on otettava huomioon kunnan jo tekemät päätökset ja sopeuttamistoimet, arvioitava niiden vaikutukset sekä huolellisesti arvioitava kunnan mahdollisuudet selviytyä tilanteesta omilla päätöksillään. Lakiin ehdotettuja muutoksia on lausunnon mukaan syytä tarkentaa siltä osin, missä tilanteissa erityinen selvitys voidaan käynnistää ilman uutta arviointimenettelyä.

Lakiehdotuksen 118 §:n 7 momentissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta tehdä ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta uutta arviointimenettelyä käynnistämättä. Tämä on mahdollista pykälässä säädetyillä edellytyksillä ainoastaan silloin, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja jos pykälän 2 tai 3 momentissa säädetyt kunnan taloutta koskevat arviointimenettelyn edellytykset edelleen täyttyvät. Ratkaisu on mahdollista tehdä tilanteessa, jossa kunta täyttää laissa säädetyt niin kutsutut kriisikuntakriteerit ja jossa kunta ei ole kyennyt noudattamaan edeltävän arviointimenettelyn johdosta hyväksymäänsä toimenpideohjelmaa ja tekemään riittäviä toimenpiteitä talouden tervehdyttämiseksi. Säännöksessä toimenpiteillä tarkoitetaan arviointiryhmän toimenpide-ehdotuksista tehtyjä kunnan päätöksiä sekä muita kunnan päättämiä toimenpiteitä, joilla pyritään kunnan taloutta parantaviin vaikutuksiin. Toimenpiteet voivat olla myös muita kuin mitä arviointimenettelyssä oli ehdotettu. Erityisen selvityksen käynnistäminen ei siten voisi tapahtua uutta arviointimenettelyä käynnistämättä pelkästään yksittäisten toimenpiteiden toteutumattomuuden takia, jos kunnan on mahdollista löytää ratkaisu muilla keinoilla. Toimenpiteiden toteutumista ja vaikutusta arvioidaan kokonaisuutena suhteessa kunnan talouden tilanteeseen.

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

seen. Ratkaisua ei voida tehdä pelkästään sellaisten syiden vuoksi, joihin kunta ei ole omin toimenpitein voinut vaikuttaa. Erityisen selvityksen käynnistäminen on harkinnanvaraista. Valtiovarainministeriö voi vaihtoehtoisesti myös päättää uudesta arviointimenettelystä.

**129 §. Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen - pääomalaina.** Kuntalain lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamista koskevan 129 §:n 1 momenttia ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi osakeyhtiölain (624/2006) ja osuuskuntalain (421/2013) mukaisen pääomalainan antamisen mahdollistamiseksi. Valiokunta pitää pykälän muuttamista tarkoituksenmukaisena. Voimassa olevan kuntalain 129 §:ssä ei ole otettu erikseen huomioon kunnan mahdollisuutta antaa pääomalainaa. Pääomalainalle ei sen saava yhtiö tai osuuskunta voisi erityislain perusteella antaa vakuutta, jota kuntalaki edellyttää. Valiokunnan saaman tiedon mukaan kunnat ovat kuitenkin voineet käyttää esimerkiksi konserniyhtiöiden rahoittamiseksi myös pääomalainoja. On myös oikeuskäytäntöä, jossa kunnan päätös on kumottu kuntalain 129 §:n vastaisena.

Lakiehdotuksen mukaisesti säädettävä 129 §:n 1 momentti vaikuttaa kuntien toimintaan ja yhteisöjen rahoittamiseen siten, että pääomalainojen myöntäminen on mahdollista, edellyttäen, että pykälässä säädetyt muut edellytykset täyttyvät. Kunta voi siten antaa pääomalainan, jos laina ei vaaranna kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä eikä siihen sisälly merkittävä taloudellinen riskiä. Kunnan on lisäksi otettava huomioon pääomalainaa antaessaan, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään valtiontuen käsitteestä sekä komission toimivallasta ja jäsenvaltion velvollisuudesta etukäteen ilmoittaa valtiontuesta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta.

**Voimaantulosäännös.** Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutosta vaalikelpoisuutta tarkastuslautakuntaan koskevaan kuntalain 75 §:ään. Vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä annetun lain (256/2021) 1 §:n mukaan vuoden 2021 kuntavaaleissa valittavien valtuustojen toimikausi alkaa poiketen kuntalain (410/2015) 15 §:n 1 momentissa säädetyistä 1 päivänä elokuuta 2021. Kuntalain 75 §:n muutoksen on tarkoituksenmukaista tulla voimaan seuraavan valtuustokauden alussa. Tämä vuoksi valiokunta ehdottaa voimaantulosäännöksen 2 momentin muuttamista siten, että säädettävän lain 75 § tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2021. Hallituksen esityksessä on ehdotettu voimaantuloajaksi kuluvan vuoden kesäkuun alkua.

### 3 Laki varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

**4 §. Veron kohde ja verovelvollinen.** Varainsiirtoverolain (931/1996) 4 §:ää ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että varainsiirtoveroa ei ole suoritettava siirrettäessä arvopapereita kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa eikä kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan kuntarakennelain 3 §:n mukaisesti.

Valiokunnalle annetun asiantuntijalausannon mukaan varainsiirtoverolain 4 §:ää tulisi muuttaa kuntayhtymien ja kuntien välisten siirtojen lisäksi kunnan 100-prosenttisesti omistaman yhtiön ja säätiön sekä kunnan välisen siirron osalta niin, että varainsiirtoveroa ei tulisi suorittaa tällaisen muutoksen yhteydessä.

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

Hallintovaliokunta huomauttaa, että hallituksen esitykseen sisältyvä sääntely liittyy ainoastaan ehdotetuissa kuntalain 62 a ja 62 b §:ssä tarkoitettuihin kuntayhtymien rakennejärjestelyihin sekä kuntaliitostilanteisiin.

Valiokunta katsoo lisäksi saamansa selvityksen perusteella, että esitetty yleisluonteinen vapautus varainsiirtoverovelvollisuudesta olisi ongelmallinen kilpailuneutraliteettisyistä sekä sääntelylle asetettavan tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi. Verovapautta koskevassa sääntelyssä tulee myös arvioida, muodostaako se EU:n valtioneukisääntöjen kieltämää valtiontukea sillä perusteella, että edunsaajan harjoittama toiminta on luonteeltaan taloudellista toimintaa. Perustuslain 81 §:stä seuraa, että verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri ja että lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen voidaan katsoa korostuvan, kun kyse on sellaisesta poikkeuksesta verolain yleisistä säännöksistä, joka antaa etua tietyille verovelvollisille.

### 4 Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta on edellä tarkastellut asiantuntijakuulemisissa esitettyä ehdottamatta kuitenkaan muutoksia lakiehdotuksiin. Sen sijaan valiokunta ehdottaa edellä kuntalain muuttamista koskevan 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentin osalta edellä lausuttuun viitaten säädettävän kuntalain 75 §:n tulevan voimaan 1 päivänä elokuuta 2021. Hallintovaliokunta puoltaa muilta osin lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 242/2020 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.*

*Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 242/2020 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)*

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

### Valiokunnan muutosehdotukset

1.

## Laki

### kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* kuntalain (410/2015) 23 §:n 2 momentti, 67 §:n 3 momentin 6 kohta, 120 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohta ja 2 momentti sekä 121 a §,  
sellaisena kuin niistä on 121 a § laissa 1368/2019,  
*muutetaan* 6 §:n 1 momentti, 12 §:n 1–3 ja 5 momentti, 14 §:n 2 momentin 6 kohta, 23 §:n 1 momentti, 26 §:n 3 momentti, 42 §:n 1 ja 3 momentti, 56 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 61 §:n 2 momentin 3 kohta, 63 §, 64 §:n 5 momentti, 75 §:n 4 kohta, 80 §:n 4 momentti, 90 §:n 1 momentin 1 kohdan f alakohta ja 2 kohdan l alakohta, 99 §, 110 §:n 3 momentti, 118 §:n 6 momentti, 119 §:n 2 momentti, 123 §:n 1 momentin 2 kohta, 129 §:n 1 ja 3 momentti ja 132 §,  
sellaisena kuin niistä on 118 §:n 6 momentti laissa 175/2019, sekä  
*lisätään* lakiin uusi 62 a ja 62 b §, 118 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 175/2019 ja 1368/2019, uusi 7 momentti ja lakiin uusi 120 a § seuraavasti:

6 §

#### *Kuntakonserni ja kunnan toiminta*

Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on *kunnan tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

12 §

#### *Kuntatalousohjelma*

Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma.  
Kuntatalousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012).



## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (*rahoitusperiaate*). Ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arviointi koskee kuntien lakisäätteisiä ja muita tehtäviä sekä kuntien toiminnan tuottavuutta.

Kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö yhdessä kuntien talouden ja toiminnan kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa. Kuntatalousohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvion laatii valtiovarainministeriö. Suomen Kuntaliitto ry osallistuu kuntatalousohjelman valmisteluun.

### 14 §

#### *Valtuuston tehtävät*

Valtuusto päättää:

6) varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista;

### 23 §

#### *Aloiteoikeus*

Kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.

### 26 §

#### *Nuorisovaltuusto*

Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain (1285/2016) 24 §:ssä.

### 42 §

#### *Johtajasopimus*

Kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen hyväksyy kunnanhallitus.

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta. Johtajasopimuksessa voidaan tällöin sopia kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta.

### 56 §

#### *Kuntayhtymän perussopimus*

Perussopimuksessa on sovittava ainakin:

5) siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset;

6) jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän peruspääomaan ja varoihin sekä vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista;

### 61 §

#### *Yhden toimielimen kuntayhtymä*

Yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkuntien tulee ainakin:

3) päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta perussopimuksen mukaisesti.

### 62 a §

#### *Kuntayhtymien yhdistyminen*

Kuntayhtymä voi yhdistyä siten, että yksi tai useampi kuntayhtymä yhdistyy vastaanottavaan kuntayhtymään, joka on perustettu ennen yhdistymisen voimaantuloa, 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. Yhdistymiseen osallistuvilla kuntayhtymillä tarkoitetaan yhdistyvää kuntayhtymää sekä uutta ja vastaanottavaa kuntayhtymää. Yhdistymissopimuksessa on sovittava ainakin yhdistymisen voimaantulosta, yhdistymisessä noudatettavasta menettelystä, vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän perussopimuksesta sekä uuden kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman valmistelusta. Yhdistymissopimukseen sisältyvä määräys omaisuuden siirtymisestä vastaa omaisuuden saantokirjaa.

Vastaanottavan tai uuden kuntayhtymän ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma hyväksytään vastaanottavassa ja yhdistyvissä kuntayhtymissä. Yhdistyvän kuntayhtymän viimeinen tilinpäätös hyväksytään ja vastuuvapaudesta päätetään vastaanottavassa tai uudessa kuntayhtymässä.

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

### 62 b §

#### *Kuntayhtymän jakautuminen*

Kuntayhtymä voi jakautua kokonaan tai osittain kahteen tai useampaan toimintaa jatkavaan uuteen kuntayhtymään tai vastaanottavaan kuntayhtymään, joka on perustettu ennen jakautumisen voimaantuloa. 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 velkojen ja muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Kuntayhtymän jakautuessa kokonaan kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä.

Kuntayhtymän jakautumiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkuntien valtuustot päättävät kuntayhtymän jakautumisesta hyväksymällä jakautumissopimuksen. Jakautumiseen osallistuvilla kuntayhtymillä tarkoitetaan jakautuvaa kuntayhtymää sekä toimintaa jatkavaa uutta ja vastaanottavaa kuntayhtymää. Jakautumissopimuksessa on sovittava ainakin jakautumisen voimaantulosta, jakautumisessa noudatettavasta menettelystä ja toimintaa jatkavien kuntayhtymien perussopimuksista. Lisäksi on sovittava kokonaan jakautuvan kuntayhtymän viimeisen tilinpäätöksen valmistelusta sekä tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä. Jakautumissopimukseen sisältyvä määräys omaisuuden siirtymisestä vastaa omaisuuden saantokirjaa.

Toimintaa jatkavan uuden kuntayhtymän ensimmäinen talousarvio ja -suunnitelma hyväksytään jakautuvassa kuntayhtymässä. Jakautuvan kuntayhtymän viimeinen tilinpäätös hyväksytään ja vastuuvapaudesta päätetään jakautumiseen osallistuvissa kuntayhtymissä.

### 63 §

#### *Sopimuksesta aiheutuvan erimielisyyden ratkaiseminen*

Yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

### 64 §

#### *Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä*

---

Kuntayhtymän johtavan viranhaltijan ja kuntayhtymän välillä tehtävään johtajasopimukseen sovelletaan, mitä 42 §:ssä säädetään johtajasopimuksesta.

### 75 §

#### *Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan*

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

---

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

4) henkilö, joka on kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa kunnan määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä;

---

### 80 §

#### *Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema*

---

Valtuusto päättää päätoimiselle ja osa-aikaiselle luottamushenkilölle maksettavasta kuukausipalkasta ja korvauksista. Päätoimisella ja osa-aikaisella luottamushenkilöllä on oikeus saada vuosilomaa, sairauslomaa ja perhevapaata sekä työterveyshuollon palveluja samoin perustein kuin kunnallisella viranhaltijalla. Mitä työtapaturma- ja ammattitautilaisissa (459/2015) säädetään työnantajasta ja työntekijästä, sovelletaan kuntaan sekä päätoimiseen ja osa-aikaiseen luottamushenkilöön.

### 90 §

#### *Hallintosääntö*

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:  
f) sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja sopimusten hallinnasta;

---

2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:  
l) tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä;

---

---

### 99 §

#### *Sähköinen kokous*

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 tarkoitettulla tavalla; ja
- 3) kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

### 13 luku

#### Kunnan talous

##### 110 §

###### *Talousarvio ja -suunnitelma*

---

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. Kuntarakennelaisissa tarkoitetun uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

---

##### 118 §

###### *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely*

---

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 riittävydestä 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 kuntarakennelaisissa 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.

##### 119 §

###### *Arviointimenettely kuntayhtymässä*

---

Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 57 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi. Kuntayhtymän ja jäsenkuntien talousarviot ja -suunnitelmat on laadittava siten, että ne toteuttavat sopimusta. Kuntayhtymän toimintakertomuksessa on esitettävä sel-

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

vitys sopimuksen toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kuntayhtymän on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

### 120 a §

#### *Kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen*

Kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten sekä 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi.

Kunnan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava 112 §:ssä tarkoitettujen tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytapoista ja ajankohdista.

Valtiovarainministeriö vastaa 2 momentissa tarkoitettujen taloustietojen yhteentoimivuuden edellytyksenä olevan tarkemman tietosisällön ja teknisten kuvausten määrittelyä varten tarvittavan yhteistyön järjestämisestä. Yhteistyöhön osallistuvat kuntien sekä niiden ministeriöiden ja muiden virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määritellä kuntien talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrittämiä. Yhteistyöhön perustuen valtiovarainministeriön asetuksella annetaan vuosittain tarkemmat säännökset seuraavana tilikautena tietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista.

Kunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädetään erikseen.

### 123 §

#### *Tilintarkastajan tehtävät*

Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava:

2) antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;

### 129 §

#### *Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen*

Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla. Mitä edellä tässä momentissa säädetään vakuuksista, ei koske osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvussa eikä osuuskuntalain (421/2013) 12 luvussa tarkoitettua pääomalinää.

Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain (390/2015), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019), museolain (314/2019), teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä on kuitenkin voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksytyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen.

132 §

### *Kilpailulain soveltaminen*

Kirjanpidon eriyttämisestä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa (948/2011).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain ~~75 ja~~ 99 § tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2021 ja lain 75 § tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2021. Lain 118 §:n 6 ja 7 momenttia sovelletaan menettelyihin, jotka alkavat tämän lain tultua voimaan. Kunnan hallintosääntö on saatettava 90 §:n mukaiseksi vuoden 2021 loppuun mennessä. Kuntayhtymän perussopimus on saatettava 56 §:n mukaiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä.

2.

## Laki

### varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan varainsiirtoverolain (931/1996) 4 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1426/2006, seuraavasti:

## Valiokunnan mietintö HaVM 5/2021 vp

### 4 §

#### *Veron kohde ja verovelvollinen*

-----

Veroa ei ole suoritettava siirrettäessä kiinteistö toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen tai elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 52 c §:n mukaisen jakautumisen perusteella, jos järjestely toteutetaan asianomaista yhteisöä koskevan lain-säädännön mukaisesti. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös siirrettäessä kiinteistö säästöpankkilain (1502/2001) 90–92 §:ssä tai osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain (423/2013) 17 ja 18 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa toimintaa jatkamaan perustettavalle luottolaitokselle. Veroa ei ole myöskään suoritettava siirrettäessä kiinteistö kuntaan kuntien yhdistyessä kuntarakennelain (1698/2009) 3 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla tai kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä kuntalain (410/2015) 62 a §:ssä tarkoitettulla tavalla eikä siirrettäessä kiinteistö, kun kunnan osa siirretään toiseen kuntaan kuntarakennelain 3 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla tai kun kuntayhtymä jakautuu kuntalain 62 b §:ssä tarkoitettulla tavalla.

-----

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

-----

Helsingissä 22.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Jussi Halla-aho ps  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Heidi Viljanen sd  
jäsen Ben Zyskowicz kok  
varajäsen Marko Kilpi kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto