

Dno: AHT/487/00.04.00/2020

§ 238 LAUSUNTO KUNTALAIN JA VARAINSIIRTOVEROLAIN 4 §:N MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä seuraavasti:

”Johdanto

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain (410/2015) ja varainsiirtoverolain (931/1996) 4 §:n muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi kuntalain talousarviota koskeva sääntelyä taloussuunnitelman tasapainon sekä alijäämän kattamisen osalta. Myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset alijäämän kattamiskaudesta kuntarakenteen muutoksissa sekä säännökset kuntayhtymien yhdistymisestä ja kuntayhtymän jakautumisesta. Myös kunnan hallintoa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan useita sisällöllisiä ja selkiyttäviä muutoksia

Varainsiirtoverolakia (931/1996) ehdotetaan muutettavaksi siten, että varainsiirtoveroa ei olisi suoritettava siirrettäessä kiinteistöjä tai arvopapereita vastaanottavaan kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa eikä siirrettäessä kiinteistö kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan.

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu tavoite ”Toimiva demokratia sekä laadukas lainsäädäntö, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.” Keinoina tavoitteen toteuttamiseksi on mainittu monipuolisten ja vaikuttavien osallistumisen mahdollisuuksien ja suoran demokratian keinojen edistäminen sekä läpinäkyvyyden lisääminen kaikessa päätöksenteossa. Suoraan kuntien asemaan kohdistuvan hallitusohjelman kirjauksen mukaan ”Suomen menestystä rakennetaan alueiden ja kaupunkien vahvuuksien ja erityispiirteiden ympärille eri toimijoiden yhteistyöllä.” Hallitusohjelman mukaan tavoitteeseen pyritään tukemalla kuntien yhteistoimintaa elinvoiman turvaamiseksi ja palvelujen järjestämiseksi sekä kannustamalla kuntarakenteen vapaaehtoiseen tiivistämiseen taloudellisia esteitä poistamalla. Esityksen tavoitteena on osaltaan toteuttaa edellä mainittuja hallitusohjelman toimenpiteitä.

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.

Kunnan hallinnon järjestämistä koskevaa sääntelyä on ilmennyt tarve 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.

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa kuntien riskienhallintaa ja -valvontaa sekä paikallisten olosuhteiden huomioimisen mahdollisuuksia.

Linkit

<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM081:00/2019-> Kuntalain muutostarpeita selvittävä työryhmä, linkki hankkeeseen Valtioneuvoston hankeikkunassa.”

Lausuntopyynnössä on erotettavissa seuraavat kokonaisuudet:

- Alijäämän kattamista ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyä koskeva sääntely (Kuntalain §:t 110, 118 ja 119)
- 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 ehdotetaan 3 momentti kuulumaan seuraavasti:
”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.*”
- 118 § käsittelee erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä. Pykälän 6 momentin mukaan valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Ko. pykälän täydennetyt / muutetut kohdat kuuluvat:
”*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 tarkoitettujen erityisen selvityksen tarpeellisuudestakuntajaon muuttamiseksi. Ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 2 tai 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.*”
Em. muutoksen tarkoituksena on, että toimenpideohjelmassa päätettyjen toimenpiteiden kytkeminen osaksi kunnan taloussuunnittelua ja

raportointia. Valtuuston päätökset voivat sisältää myös päätöksen yksittäisen toimenpiteen muuttamisesta toimenpideohjelman voimassaoloaikana esim. silloin, jos talous on mahdollista saada tasapainoon muilla keinoilla.

7 momentissa ehdotetaan säädettäväksi VM:n mahdollisuudesta tehdä ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja jos 2 tai 3 momentissa säädetyt arviointimenettelyn edellytykset edelleen täyttyvät. Tämä olisi mahdollista tilanteessa, jossa kunta ei ole kyennyt noudattamaan ohjelmaa tai tekemään riittäviä toimenpiteitä. Nykyiseen tapaan ratkaisu olisi valtiovarainministeriön harkinnassa. Harkinnassa voidaan huomioida toimenpideohjelman toteutumattomuuden syyt, kuten kertaluontoisesti kunnan tuloihin tai menoihin vaikuttavat tekijät. Tällaista voivat olla esimerkiksi arvonalentumiskirjaukset käyttämättä jäävistä tai sisäilmaongelmaisista kiinteistöistä.

- 119 § koskee kuntayhtymän arviointimenettelyä. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien talousarviot ja -suunnitelmat olisi laadittava siten, että ne toteuttavat sopimusta. Kuntayhtymän tulisi toimintakertomuksessa esittää selvitys sopimuksen toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella ja sen olisi saatettava selvitys VM:n tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Ehdotetun sääntelyn tarkoitus on tehostaa sopimuksessa sovittujen toimenpide-ehdotusten täytäntöönpanoa ja seurantaa kuntayhtymässä.
- Kunnan ja kuntayhtymän hallintoa koskeva sääntely (23 §, 42 §, 56 §, 58 §, 90 §)
- 23 §:ssä pykälää 1 ehdotetaan muutettavaksi siten, että aloiteoikeus laajennettaisiin kunnassa kiinteää omaisuutta omistaville tai hallitseville.
- 42 §:ssä ehdotetaan ko §:n 1 momenttia muutettavaksi niin, että momenttiin lisätään kunnanhallituksen toimivalta johtajasopimuksen hyväksymisessä. Vastaavasti 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi vaatimus, että sopimuksen hyväksyy valtuusto, jos sopimus sisältää määräyksen erokorvauksen maksamisesta.
- 56 § koskee kuntayhtymän perussopimuksen vähimmäisisältöä ja siitä ehdotetaan poistettavaksi maininta nimen kirjoittamisesta päättämisestä. Kyseessä on tekninen muutos koska asiasta tulee olla määräys hallintosäännössä.
- 58 §:ssä on säädökset kuntayhtymän toimielimistä. Lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi ko. kohtaa siten, että kuntayhtymän muiden toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, ellei perussopimuksessa ole toisin sovittu.

- 90 § Hallintosääntöä koskevaa § ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallintosäännön määräyksiin lisätään sopimusten hallintaa ja tiedonhallinnan järjestämistä koskevat kohdat. Pykälän 1 momentin 1 kohdan f alakohtaan ehdotetaan lisättäväksi sopimusten hallinta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lisäksi. Sopimusten hallinta kunnassa tarkoittaa johtamisen keinoja, joilla sopimusten hallinnalle luodaan tavoitteet, toteutetaan ohjausta ja seurataan kunnan sopimuksiin liittyvää kokonaisuutta.
- Sähköinen kokous (99 §)
- 99 § ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan siten, että siinä säädettäisiin tarkemmin sähköisen kokouksen edellytyksistä. Ehdotettu sääntely vastaisi sisällöltään kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 99 a §:ää. Uusi kokousmuoto eroaisiin voimassa olevan 99 §:n mukaisesta sähköisestä kokouksesta lähinnä yhdenvertaista ääni- ja kuvayhteyttä koskevan edellytyksen osalta, sillä ehdotetun sääntelyn mukaan kuvayhteyden ei tulisi välttämättä olla käytössä keskeytyksettä. Kuvayhteyttä olisi syytä pitää kuitenkin päällä esimerkiksi silloin, kun kokoukseen osallistuva käyttää puheenvuoroa, jotta hänet voitaisiin luotettavasti tunnistaa.
- Varainsiirtoverolaki (4 §)
- Kuntalakiin ehdotettava sääntely kuntayhtymien yhdistymis- ja jakautumismahdollisuudesta antaa aiheen tarkistaa varainsiirtoverolain 4 §:n 6 momenttia. Pykälän 6 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että veroa ei ole suoritettava siirrettäessä kiinteistö vastaanottavaan kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa kuntalain mukaisesti.

Lausuntopyyynnössä tiedustellaan pitävätkö lausunnonantajat lakeihin esitetyjä muutoksia ja täydennyksiä tarkoituksenmukaisina ja miltä osin.

Valmistelija: hallintojohtaja

Päätösesitys (kja):

Ähtärin kaupunginhallitus näkee hyvänä, että Kuntalain määräyksiä talousarviosta ja -suunnitelmasta (110 §) selkeytetään alijäämän kattamisvelvoitteen sekä taseeseen kertyneen ylijäämän suhteen. Covid-19-pandemian vaikutukset kuntien talouteen ovat merkityksellisiä jakautuen usealle vuodelle johtuen mm. pandemian vaikutuksista verotuottojen pientymiseen. Alijäämän kattamisvelvoitteen määräjän pidentäminen vallitsevissa oloissa on perusteltua ja on omiaan edesauttamaan kuntien pitkäjänteistä talouden suunnittelua.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien määrä voi nopeastikin lisääntyä vallitsevissa kuntatalouden oloissa. Ehdotetut muutokset ovat tarkoituksenmukaisia, koska ne voivat vahvemmin sitouttaa kunnat toteuttamaan laadittuja toimenpideohjelmia. Lain valmistelussa ei tule erityisen selvityksen aloittamisen tapahtua automaattisesti ilman uutta

arviointimenettelyä, mikäli kunta ei ole onnistunut toimenpideohjelmaan täydellisesti toteuttamaan. Lakiin ehdotettuja muutoksia on tarpeen tarkentaa siltä osin, missä tilanteissa erityinen selvitys voidaan käynnistää ilman uutta arviointimenettelyä. Arvioinnissa tulee myös huomioida kunnan jo toteuttamat toimenpiteet ja toisaalta tilapäisten ongelmien perusteet.

Johtajasopimuksen hyväksyminen kunnanhallituksessa on tarkoituksenmukaista siitäkin syystä, että kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja johtajasopimuksessa on kyse työnantajan ja kunnanjohtajan välisestä sopimuksesta.

Hallintosääntöön ehdotettu muutos on tarkoituksenmukainen.

Sähköisen kokouksen käytännön järjestelyjä olisi omiaan edesauttamaan esitetty lievennys yhdenvertaisen ääni- ja kuvayhteyden takaamista koskevaan vaatimukseen. Tulisi harkita kuvayhteyttä koskevan vaatimuksen ulotettavaksi kokouksen järjestäytymisen vaihetta.

Varainsiirtoverolakiin ehdotettua muutosta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena mainituissa kuntayhtymän organisointimuutoksissa.

Päätös:

Hyväksyttiin.

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Tähän päätökseen ei saa tehdä kuntalain 136 §:n mukaan oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa.