



5.11.2020

Kunta- ja aluehallinto-osasto

## Lausuntoyhteenveto: Hallituksen esitysluonnos kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

### 1 Johdanto

Valtiovarainministeriö pyysi ajalla 7.9.–30.10.2020 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta. Lausuntoja pyydettiin erikseen muun muassa ministeriöiltä, kunnilta, sairaanhoitopiirien kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta, eräiltä muilta kuntayhtymiltä, Suomen Kuntaliitto ry:ltä ja eräiltä ammattijärjestöiltä. Lisäksi muilla halukkailla oli mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Lausuntoja saatiin yhteensä 68 kappaletta. Osa lausunnoista toimitettiin lausuntopalvelu.fi-palvelun sijasta suoraan valtiovarainministeriölle ja ne ovat luettavissa VM:n hankeikkunassa (<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM081:00/2019>).

Suurin osa lausunnonantajista piti lakiin ehdotettuja muutoksia tarkoituksenmukaisina tai niihin ei ollut huomautettavaa. Alla on kuvattu tarkemmin esityksestä saatuja huomioita asiaryhmittäin.

### 2 Alijäämän kattamista ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyä koskeva sääntely

#### 2.1 Alijäämän kattamista koskevaan sääntelyyn ehdotetut muutokset

Alijäämän kattamista koskevaan kohtaan lausuneet suhtautuivat esitettyihin muutoksiin myönteisesti. Ehdotuksia pidettiin perusteltuina ja nykytilaa selkeyttävinä. Myös täsmennystä kuntajaon muutoksen jälkeisestä alijäämän kattamisen määräajasta kannatettiin.

*Suomen Kuntaliitto ry* totesi launnonossaan pitävänsä tarkoituksenmukaisina ja nykytilaa selkeyttävinä ehdotettuja muutoksia taseeseen kertyväksi arvioidun ylijäämän huomioon ottamisesta taloussuunnitelman tasapainossa, alijäämän kattamisaikana lisää tulleen alijäämän kattamista samassa määräajassa sekä alijäämän kattamisesta kuntaliitostilanteissa.

Eräissä lausunnoissa nostettiin esille erilaisia huomioita ehdotetusta säännöksestä. Lausunnon antajat toivat esille muun muassa, että kunnan vaikeudet kattaa kertyneitä alijäämiä aiheutuvat toimintaympäristöstä johtuvista syistä, ja että alijäämän kattamisvelvollisuuden osittaiselle huojennukselle on tarve kuntaliitostilanteessa sekä sen, että alijäämän kattamiskauden ulisi olla kuntaliitostilanteessa pidempi.

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston* lausunnon mukaan kaikki ehdotetut muutokset täsmentävät nykyistä sääntelyä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto pitää tarpeellisena, että hallituksen esityksen

perusteluissa otetaan kantaa peruspääoman muuttamiseen, sillä peruspääoman määrää ei ole kunnissa ja kuntayhtymissä säännelty. Lausunnon mukaan erityisen tärkeää olisi kuvata mm. sitä, missä tilanteissa peruspääomaa on mahdollista alentaa alijäämän kattamiseksi.

## **2.2 Arviointimenettelyä koskevaan sääntelyyn ehdotetut muutokset toimenpideohjelman käsittelystä ja raportointivelvollisuudesta**

Lausunnonantajat suhtautuivat erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevaan sääntelyyn ehdotettavaan toimenpideohjelman käsittelyyn ja raportointivelvollisuuteen liittyviin velvoitteisiin esitettyihin muutoksiin yleisesti myönteisesti.

*Suomen Kuntaliitto ry* totesi launnossaan, että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän toimenpideohjelman käsittelyä ja raportointivelvollisuutta koskeva sääntely on perusteltu.

Ehdotettuja muutoksia pidettiin kannatettavina ja tarkoituksenmukaisina muun muassa eräiden lausunnon antajien mukaan, koska ehdotetut muutokset voivat lisätä toimenpideohjelmien vaikuttavuutta sekä sitouttaa kuntia toteuttamaan ohjelmia aikaisempaa tehokkaammin.

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston* lausunnon mukaan ehdotetut muutokset ovat tarkoituksenmukaisia. Ehdotetut muutokset esimerkiksi raportointivelvollisuudesta toimintakertomuksessa on helposti toteutettavissa. Lausunnon mukaan kuntajaosto on jo päivittänyt ohjeistusta toimintakertomuksen laatimisesta siten, että toimintakertomuksessa tulee antaa selvitys valtuuston kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi hyväksymien toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Vastaavalla tavalla arviointimenettelyssä olleen kuntayhtymän tulee toimintakertomuksessa esittää selvitys kuntalaissa tarkoitetun sopimuksen toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella.

## **2.3 Muutosehdotus erityisen selvityksen aloittamiseksi ilman uutta arviointimenettelyä**

Lähes kaikki lausunnon antaneet suhtautuivat myönteisesti esitettyihin muutoksiin valtiovarainministeriön mahdollisuudesta päättää erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä laissa säädetyin edellytyksin. Muutamassa launnossa todettiin esityksen nopeuttavan arviointimenettelyä koskevaa päätöksentekoa tilanteissa, joissa uusia toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi on vaikeaa osoittaa.

Eräiden lausunnonantajien mukaan arviointimenettelyn käynnistämättä jättämiselle tulisi olla selkeät kriteerit, joiden perusteella uuden arviointimenettelyn tarpeellisuus tai tarpeettomuus todetaan. Kokonaisarviossa olisi huomioitava kunnan jo tekemät päätökset ja sopeuttamistoimet, arvioitava niiden vaikutukset sekä kunnan mahdollisuudet selviytyä tilanteesta omilla päätöksillä. Lausuntojen mukaan esityksessä tulisi tarkentaa, missä tilanteissa erityinen selvitys voitaisiin käynnistää ilman uutta arviointimenettelyä. Lausuntojen mukaan uudeksi käytännöksi ei tulisi muodostua erityisen selvityksen aloittaminen automaattisesti ilman uutta arviointimenettelyä, mikäli kunta ei olisi onnistunut toimenpideohjelmaa kaikilta osin toteuttamaan.

*Suomen Kuntaliitto ry:n* lausunnon mukaan ehdotettu valtiovarainministeriön toimivalta päättää laissa säädetyin edellytyksin erityisen selvityksen tarpeellisuudesta ilman uutta arviointimenettelyä on perusteltu tilanteessa, jossa valtuuston aiemman arviointimenettelyn perusteella hyväksymät

toimenpiteet eivät ole toteutuneet. Kysymyksessä on tilanne, jossa valtuusto on päättänyt toimenpiteistä eikä erityistä selvitystä kuntajaon muuttamiseksi ole aloitettu, mutta toimenpiteitä ei ole kuitenkaan toteutettu. Lausunnon mukaan ehdotuksessa tarkoitettussa tapauksessa uusi arviointimenettely johtaisi joka tapauksessa suurella todennäköisyydellä erityisen selvityksen aloittamiseen. Kuntaliitto painottaa, että kyseessä on valtiovarainministeriön mahdollisuus tehdä selvitystä koskeva päätös ja päätöksen tarve ja edellytykset on harkittava jokaisessa tapauksessa erikseen.

Lausunnoissa esitettiin ehdotuksesta yksittäisiä huomioita. Eräässä lausunnossa todettiin, että ministeriön kynnys käynnistää erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voi alentua, jolloin arviointimenettelyyn joutuvien kuntien määrä kasvaa. Tämän vuoksi kriteerien ja perusteiden arviointimenettelyn käynnistämisestä tulee olla läpinäkyviä. On tärkeää, että yksittäiselle, vaikeassa taloudellisessa asemassa olevalle kunnalle pikemmin mahdollistetaan selviäminen vaikeasta taloudellisesta tilanteesta ennemminkin kuin lisätään painetta arviointimenettelyyn joutumisesta.

Neljä lausunnonantajaa suhtautui ehdotettuun säännökseen kriittisesti. Näissä lausunnoissa todettiin ehdotuksen olevan epätarkoituksenmukainen, koska kunnan itsehallinnon suoja ja vastuu omasta taloudestaan edellyttävät, että uusi arviointimenettely toteutetaan ensin, tai muutoksen nähtiin kaventavan kunnan itsemääräämisoikeutta siinä määrin, että muutosta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Yhden lausunnon mukaan koronavirusepidemian vuoksi ja sote-uudistuksen toteutuessa monien kuntien taloudellinen asema saattaa muuttua nopeasti, mistä johtuen kunnille pitää varata mahdollisuus hakea valtiovarainministeriöltä erikseen uutta arviointimenettelyä perustellusta syystä.

Kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevan sääntelyn tarkentamista pidettiin perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

### **3. Kunnan ja kuntayhtymän hallintoa koskeva sääntely**

#### **3.1 Sopimusten hallinnan ja tiedonhallinnan huomioiminen kunnan hallintosäännössä**

Esitystä, että hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset sopimusten hallinnasta, kannattivat yhtä lausunnonantajaa lukuun ottamatta kaikki asiasta lausuneet. Sääntelyn sisällyttämisen kuntalakiin katsottiin korostavan sopimusten hallinnan merkitystä osana kunnan suunnitelmallista, tuloksellista ja taloudellista toimintaa. Sopimusten hallinnan vastuiden määrittämisen arvioitiin tehostavan kunnan sopimukseen liittyvän kokonaisuuden ohjausta, seurantaa sekä riskienhallintaa. Lausunnoissa todettiin muun muassa, että sopimusten hallinnan merkitystä on syytä korostaa velvoittavilla säännöksillä, koska sopimusten johtamisessa ja hallinnoimisessa on keskeisesti kysymys hyvästä hallinnosta ja johtamistavasta sekä riskienhallinnasta.

Osa kunnista mainitsi sopimusten hallinnan olevan jo osa kunnan hallintosäännön määräyksiä tai että sopimusten hallinnan ja valvonnan tulisi olla itsestään selviä asioita ilman hallintosäännössä olevaa määräystäkin. Eräässä lausunnossa todettiin lisäksi, että jos sopimusten hallinnan tasoon kunnissa haluttaisiin todella vaikuttaa, olisi laissa aiheellista säätää sopimushallinnan toteuttamisesta tarkemmin.

*Suomen Kuntaliitto ry* piti perusteltuna, että hallintosäännössä on annettava tarpeelliset sopimusten hallinnasta ja tiedonhallinnan järjestämisestä. Sopimusten hallinnan vastuiden määrittämisen voidaan

lausunnon mukaan arvioida tehostavan kunnan sopimukseen liittyvän kokonaisuuden ohjausta ja seurantaa sekä riskienhallintaa, koska se ohjaa kuntia käytännön toiminnassa huomioimaan paremmin lisääntyneen sopimuksellisuuden aiheuttamat tarpeet. Sopimusten hallinnasta ja valvonnasta voidaan arvioida syntyvän kunnalle merkittäviä taloudellisia säästöjä ja palvelutuotannon tehostumista.

*Sisäiset tarkastajat ry* toi ilmi lausunnossaan, että sopimusten hallinnan tavoitteiden toteutumista tukee sisäisen tarkastuksen asianmukainen järjestäminen.

*Helsingin kaupunki* totesi lausunnossaan tehokkaan ja toimivan sopimushallinnan olevan olennainen osa riskien hallintaa. Kaupunki ei kuitenkaan kannattanut sopimusten hallinnan ottamista osaksi kunnan hallintosääntöä vaan ehdotti, että sopimusten hallinnan perusteista päättämisestä säädettäisiin valtuuston tehtäviä koskevassa 14 §:ssä, mikä mahdollistaisi samanaikaisesti sekä riskienhallinnan tehostamisen että riittävän paikallisen liikkumavaran sopimushallinnan käytännön järjestämiselle.

Tiedonhallinnan järjestämistä koskevien tarpeellisten määräysten lisäämistä kunnan hallintosääntöä koskevaan säännökseen kannatettiin. Asian koettiin olevan tiedonhallintalain mukanaan tuomien velvoitteiden myötä tärkeä ja edistävän myös asiaan liittyvää osaamispuutteiden havaitsemista ja kouluttautumista.

### 3.2 Aloiteoikeus

Kaikki lausunnonantajat kannattivat aloiteoikeutta koskevaan säännökseen ehdotettua muutosta, että kunnassa kiinteää omaisuutta omistavat tai hallitsevat lisättäisiin säännökseen. Muutoksen katsottiin edistävän osaltaan osallisuutta ja kaikkien kunnan jäsenten vaikuttamismahdollisuuksia. Lausunnoissa tuotiin esille muutoksen merkitys erityisesti vapaa-ajan asukkaiden kannalta. *Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry* piti muutosta aloiteoikeudessa tarkoituksenmukaisena, mutta totesi lisäksi, että aloitteiden käsittelyn prosessin on oltava tehokas ja tiedottamista on parannettava, jotta aloitteisiin liittyvä merkittävä demokratiatehtävä täyttyy.

Eräät lausunnonantajat ottivat kantaa pykälän 2 momenttiin ehdotettuun muutokseen, jossa ehdotetaan pykälästä poistettavaksi erillinen sääntely aloitteesta, jonka tekijöinä on kaksi prosenttia kunnan asukkaista.

*Suomen Kuntaliitto ry* totesi lausunnossaan, että vaikka kaikki aloitteet on hallintolain mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, on kuitenkin syytä huomioida erityisen laajaa kannatusta saaneiden aloitteiden viivytyksetön käsittely. Kuntaliitto ei pidä perusteltuna ehdotettua käsittelyajan poistamista kahden prosentin kannatuksen saaneilta aloitteilta. Lausunnon mukaan voimassa olevan kuntalain mukainen vaatimus vähintään kahden prosentin kannatuksen saaneen aloitteen käsittelyn aloittamisesta kuuden kuukauden kuluessa varmistaa viivytyksettömän käsittelyn kuntalaisille erityisen tärkeissä asioissa. *Oikeusministeriö* kiinnitti huomiota siihen, että osalle kuntalaisista aloitemenettely on entuudestaan tuttu, ja he saattavat kokea tämän ns. prosenttialoitteen poistamisen kuntalaista heikennyksenä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Oikeusministeriö ehdotti lausunnossaan, että 23 §:ssä todettaisiin selvyuden vuoksi, että aloitteen voi jatkossakin tehdä useampi kunnan jäsen yhdessä. Oikeusministeriö ehdotti myös säännökseen lisäystä mahdollisuudesta kuulla aloitteen tekijöitä sekä täsmennystä, että aloitteen tulee sisältää ehdotus kunnalle sen toimintaa koskevassa asiassa.

Yhden kunnan lausunnon mukaan kahden prosentin kannatuksen saaneiden aloitteiden merkitys on aiheuttanut väärinkäsityksiä kuntalaisten keskuudessa, ja kunta kannatti siksi aloitemuodon poistamista laista.

### 3.3 Johtajasopimus

Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat esitettyä muutosta johtajasopimusta koskevaan sääntelyyn. Kunnanhallituksen toimivaltaa hyväksyä johtajasopimus kaikilta osin, myös erokorvauksen osalta, puoltaa lausunnonantajien mukaan kunnanhallituksen asema työnantajan edustajana. Muutoksen koetaan myös selkeyttävän toimivaltaa kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston välillä, lisäävän hallinnon läpinäkyvyyttä sekä ehkäisevän johtajasopimuksen käsittelyn politisoitumista.

*Suomen Kuntaliitto ry* kannatti lausunnossaan esitettyä muutosta johtajasopimuksen sääntelyyn. Lausunnon mukaan kunnanhallituksen toimivaltaa hyväksyä johtajasopimus kaikilta osin, myös erokorvauksen osalta puoltaa se, että kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja johtajasopimuksessa kyse on työnantajan ja kunnanjohtajan välisestä sopimisesta.

Yksittäisissä lausunnoissa todettiin lisäksi muun muassa, että kunnanjohtajan erokorvauksiin liittyvät kysymykset aiheuttavat keskustelua kunnanhallitusta laajemmin ja että johtajasopimuksen sisältövaatimukset korostuvat jatkossa. Lausuntojen mukaan johtajasopimuksessa tulee olla selkeästi ja sopimusosapuolia velvoittavasti sovittu myös erokorvauksen maksua koskevat perusteet. Erään lausunnon mukaan erokorvauksen voisi säätää pakolliseksi ja sille voisi suosittaa myös vähimmäistasoa.

Eräät yksittäiset kunnat vastustivat esitettyä muutosta ja totesivat erokorvauksesta päättämisen kuuluvan kunnanvaltuustolle. Valtuuston rooli johtajasopimuksesta päättämisessä katsottiin liittyvän valtuuston toimivaltaan valita ja myös tarvittaessa erottaa kunnanjohtaja.

### 3.4 Kuntayhtymän perussopimus

Ehdotettua muutosta kuntayhtymän jäsenkuntien peruspääomaosuuksien kirjaamisesta perussopimukseen pidettiin tarkoituksenmukaisena. Lausunnonantajat pitivät tarkoituksenmukaisena myös esitystä, jonka mukaan kuntayhtymän perussopimuksesta poistettaisiin kohta, joka koskee kuntayhtymän nimenkirjoittamisesta päättämistä.

### 3.5 Poliittinen suhteellisuus kuntayhtymän muissa kuin ylintä päätäntävaltaa käyttävissä toimielimissä

Suurin osa lausunnonantajista kannatti ehdotettua muutosta, jonka mukaan poliittisen suhteellisuuden vaatimuksen noudattamisesta olisi mahdollista sopia perussopimuksessa. Ehdotuksen katsottiin mahdollistavan asiantuntijoiden laajemman käytön kunnan edustajina kuntayhtymän toimielimissä sekä edistävän omistajaohjausta.

*Suomen Kuntaliitto ry:n* lausunnon mukaan ehdotettu poliittisen suhteellisuuden vaatimuksen poistaminen valtuuston tai yhtymäkokouksen alaisista toimielimistä korostaa kuntien valtuustojen ja näiden valitsemien luottamushenkilöiden merkitystä. Lausunnossa todetaan, että säännösehdotus on mahdollistava eikä velvoita perussopimusmuutoksen tekemiseen. Lausunnon mukaan, vaikka poliittisen

suhteellisuuden vaatimus ei koskisi hallitusta tai sen alaisia toimielimiä, ovat ne edelleen valtuuston nimittämiä ja niiden tulee edelleen nauttia valtuuston luottamusta. Kuntaliitto katsoi esityksen mahdollistavan kuntayhtymän toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisen toimielinten kokoonpanon jäsenkuntien näin perussopimuksessa sopiessa. *Kuntaliitto* kiinnitti huomiota siihen, että joissakin tapauksissa luopuminen kuntavaalituloksen perusteella suhteellisuusperiaatteen mukaisesti määräytyvästä ryhmien edustuksesta toimielimen kokoonpanossa voi johtaa joidenkin poliittisten ryhmien kannalta huonompaan lopputulokseen.

Kuntaliitto esitti, että maakuntien liitot tulisi sulkea luonnoksessa ehdotetun muutoksen soveltamisalasta selvyuden vuoksi pois, koska alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa edellytetään poliittisen suhteellisuuden vaatimusta maakuntien liittojen ylimmissä toimielimissä.

Eräät lausunnonantajat vastustivat esitettyä muutosta. Lausunnoissa todettiin, että poliittisen suhteellisuuden vaatimus koetaan demokratian toteutumisen kannalta selkeänä ratkaisuna.

### **3.6 Sähköistä kokousta koskeva sääntely**

Kaikki kysymykseen vastanneet lausunnonantajat pitivät sähköistä kokousta koskevaa sääntelyehdotusta tarkoituksenmukaisena ja toimivana. Todettiin, että muutokset selkiyttävät sähköisen kokouksen pitämisen edellytyksiä, helpottavat sähköisten kokousten pitämistä ja ottavat huomioon kunnissa yleisesti käytössä olevat ohjelmistot. Tärkeänä pidettiin esityksen mukaista ehdotusta siitä, ettei ääni- ja kuvayhteyden tarvitsisi välttämättä olla keskeytyksettä yhtä aikaa päällä.

Eräissä lausunnoissa esitettiin kuvayhteyttä koskevan vaatimuksen poistamista kokonaan. Kuvayhteyttä ei tarvittaisi lainkaan, jos kokoukseen osallistujat voitaisiin todentaa luotettavasti käyttämällä päätöksentekojärjestelmää, johon kirjautuminen edellyttää vahvaa tunnistautumista ja johon on pääsy vain kokoukseen osallistuvilla. Toisaalta eräissä lausunnoissa korostettiin erikseen kuvayhteyden vaatimuksen merkitystä ja todettiin sen voivan olevan tarpeen paitsi henkilöllisyyden toteutukseksi, myös sen varmistamiseksi, että kokoukseen osallistutaan soveliaasta paikasta.

Muutamissa lausunnoissa nostettiin ongelmana esiin suljetun lippuäänestyksen järjestäminen sähköisessä kokouksessa ja viitattiin sen edellyttämiin laitehankintoihin ja tietoturvallisuuteen. Yksittäisten lausuntojen mukaan lakiin tulisi lisätä menettely suljettujen lippuäänestysten toteuttamisesta sähköisessä kokouksessa. Toisaalta myös todettiin, ettei suljettujen lippuäänestysten toteuttaminen ole ratkaistavissa lakia muuttamalla.

Sähköistä päätöksentekojärjestelmää koskevaan kysymykseen vastasi muutama lausunnonantaja, joista osalla on ollut käytössä sähköinen päätöksentekojärjestelmä. Sähköistä päätöksentekojärjestelmää koskeva nykysääntely on koettu pääosin toimivaksi, eikä sääntelyyn esitetty tältä osin muutostarpeita.

### **3.7 Kuntayhtymien rakennejärjestelyjä koskeva sääntely**

Kaikki tähän kysymykseen vastanneet lausunnonantajat pitivät kuntayhtymien rakennejärjestelyjä koskevia sääntelyehdotuksia tarkoituksenmukaisina. Kuntayhtymien yhdistymistä ja jakautumista koskevan sääntelyn ottamista kuntalakiin pidettiin perusteltuna ratkaisuna ja säännöstekstin todettiin

olevan sisällöllisesti selkeää. Sääntelyn arvioitiin helpottavan ja suoraviivaistavan rakennejärjestelyjen toimeenpanoa.

*Suomen Kuntaliitto ry* totesi kuntayhtymien yhdistymisen ja jakautumisen olevan harvinaisia ja säännöksen tulevan todennäköisesti erittäin harvoin sovellettavaksi. Näissä tapauksissa sääntely on kuitenkin tarpeellinen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan liikkeen luovutuksen periaatteen noudattamisesta on syytä todeta pykälässä eikä perusteluissa, mikäli tähän asiaan on tarpeen ottaa laissa kantaa.

*Yhdessä lausunnossa esitettiin*, että kuntayhtymän jakautumista koskevaan 62 b §:n 1 momenttiin lisättäisiin purkumenettelyssä sovittavaksi asiaksi purkautuvan kuntayhtymän tehtävien hoidosta taikka lakkaamisesta sopiminen.

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto* esitti lausunnossaan, että omaisuuden ja velkojen siirtymisestä kuntayhtymien rakennejärjestelyissä kirjanpitoarvosta olisi hyvä mainita selkeyden vuoksi säännöksessä, eikä pelkästään perusteluissa.

*Verohallinto* toi lausunnossaan esille, että kuntayhtymillä voi olla veronalaista toimintaa, jolloin mahdollinen purkautuminen verotuksessa yhdistymisen yhteydessä voi johtaa veroseuraamuksiin. Verohallinnon näkemyksen mukaan olisi selvyuden vuoksi tarpeen säätää tai vähintäänkin perusteluissa todeta, jos on tarkoitettu, että yhdistyminen rinnastetaan verotuksessa elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 a §:n tarkoittamaan sulautumiseen.

Lisäksi Verohallinnon näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä tulisi lausua tappioiden osalta, millä tavoin luonnoksessa tarkoitettut järjestelyt vaikuttavat järjestelyn osapuolina olevien kuntayhtymien tai näiden omistamien osakeyhtiöiden tuloverotuksessa mahdollisesti vahvistettujen tappioiden käsittelyyn. Verotus- tai oikeuskäytännössä ei ole otettu kantaa siihen, millä tavoin kuntayhtymien yhdistyminen vaikuttaa kuntayhtymien omien tappioiden käsittelyyn, jonka vuoksi asia tulisi huomioida hallituksen esityksen perusteluissa, mikäli tarkoitus on, että yhdistyvien kuntayhtymien tappiot ovat yhdistymisen jälkeen käytettävissä.

#### **4. Muut huomiot kuntalakiin ehdotetusta sääntelystä**

Pääomallainan antamisen mahdollistavaa ehdotusta kannatettiin ja pidettiin nykyistä tilannetta selkiyttävänä. Eräissä yksittäisissä lausunnoissa pidettiin tulkinnanvaraisena esimerkiksi kysymystä siitä, tarvitaanko kunnan antamalle vakuudelle aina vastavakuudet myös kunnan kokonaan omistamalta tytäryhtiöltä, ja toivottiin tilanteen selkiyttämistä esimerkiksi lain perusteluissa.

Vaalikelpoisuutta tarkastuslautakuntaan koskevaa ehdotettua muutosta kannatettiin, ja sen katsottiin ehkäisevän tulkintaepäselvyyksiä lainkohtaa sovellettaessa.

*Sisäiset tarkastajat ry:n* lausunnossa viitattiin esitysluonnoksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevaan kohtaan, jossa on todettu, ettei lakiin ehdoteta lisättäväksi sääntelyä kunnan sisäisen tarkastuksen toiminnosta. Lausunnon mukaan sisäisestä tarkastuksesta tulisi säätää kuntalaissa vastaavalla tavalla kuin valtion talousarvioasetuksessa sekä esitettiin eräitä täsmennyksiä sisäistä tarkastusta koskeviin esityksen kohtiin

Lisäksi eräissä lausunnoissa käsiteltiin kuntalain sääntelyyn liittyviä yksittäisiä muita kuntalain kehittämistarpeita. *Suomen Nuorisovaltuutettujen liiton* lausunnossa esitettiin, että kuntalaissa tulisi taata jokaiselle nuorisovaltuustolle puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnan valtuustoon, hallitukseen ja lautakuntiin. *Kauniaisten kaupungin* lausunnossa esitettiin kunnan päätöksen tiedoksiantoa kunnan jäsenille koskevasta 140 §:stä poistettavaksi tarpeettomana säännös tiedoksisaamisen määräajasta. *Helsingin kaupungin* lausunnon mukaan kuntayhtymien omistajaohjausta koskevaa sääntelyä tulisi pyrkiä jatkossa kehittämään ja vahvistamaan siten, että kuntalaissa tulisi säätää yhtymäkokousmallin soveltamisesta kuntayhtymien hallinnon järjestämisessä. Lisäksi lausunnossa ehdotettiin kuntalain mukaisen konsernimääritelmän yhdenmukaistamista osakeyhtiölain tai kirjanpitolain mukaisen laajemman konsernimääritelmän kanssa, jolloin kunnan tytäryhteisöjen tytäryhteisöt kuuluisivat yksiselitteisesti kuntakonserniin. Lisäksi lausunnon mukaan tytäryhteisöjen ohjausmahdollisuuksien parantamiseksi olisi tarpeellista harkita aiemman kaltaisen yhteisöjääviä koskevan poikkeuksen sisällyttämistä kuntalakiin ainakin esimerkiksi siten, ettei yhteisöjäävi koskisi sellaisia kunnan työntekijöitä, viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, joiden tehtävänkuvaan kunnassa ei kuulu konserniyhtiöiden valvonta.

## **5. Varainsiirtoverolakiin ehdotetut muutokset**

Varainsiirtoverolakia koskevaa muutosta kommentoineet lausunnonantajat pitivät ehdotusta perusteltuna ja lain tulkintaa selkiyttävänä. Eräissä yksittäisissä lausunnoissa ehdotettiin, että muutos tulisi ulottaa kuntayhtymien ja kuntien välisten siirtojen lisäksi kunnan kokonaan omistaman yhtiön tai säätiön ja kunnan välisiin siirtoihin.