


**Lausunto**

15.3.2022

VN/325/2021

VN/325/2021-VM-41

Ympäristöministeriö

**Valtiovarainministeriön lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhteishallinnosta valtion tukemissa vuokrataloissa**

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhteishallinnosta valtion tukemissa vuokrataloissa, millä kumotaan yhteishallinnosta vuokrataloissa annettu laki. Laki ja yhteishallinnon rakenteet ajantasaistettaisiin vastaamaan nykyistä toimintaympäristöä ja vaatimuksia.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

*Soveltamisala ja vaikutukset kuntiin*

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin soveltamisalaa sekä kuntavaikutuksia. Esitysluonnoksesta ei ilmene kuntaomisteisten kohteiden ja yhtiöiden määrää taikka niille aiheutuvia taloudellisia taikka hallinnollisia vaikutuksia esityksen mukaisesta osallistumisrakenteesta. Kuntakonserniin kuuluvien kohteiden talous heijastuu kunnan talouteen, koska kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt yhdistellään kunnan konsernitilinpäätökseen. Kunnan erityisen vaikean aseman määrittely kuntalain 118 §:ssä perustuu konsernitilinpäätöksen perusteella laskettuihin tunnuslukuihin. Esitetyllä yhteishallinnolla on vaikutusta kunnan kuntakonsernin johtamisjärjestelmään ja hallinnolliseen työhön kunnassa.

Esitysluonnoksen nykytilaa koskevan kohdan mukaan voimassa oleva laki tulee päivittää nykyiseen suurten ja keskenään erilaisten vuokrataloyhteisöjen kirjoon. Esitysluonnoksessa todetaan, että voimassa oleva laki on kirjoitettu ajankohtana, jolloin vuokratalojen omistajina olivat usein pienet kiinteistöyhtiöt. Luonnoksen mukaan nykyisin vuokrataloyhteisöt on useimmiten fuusioitu taloudellisesti tarkoituksenmukaisemmiksi suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kuntien omistamat yhtiöt voivat olla myös suhteellisen pieniä, jolloin tulisi arvioida osallistumisjärjestelmän soveltuvuutta kaikenkokoisiin yhteisöihin, niin ettei aiheudu tarpeettomasti hallinnollista taakkaa sekä kuluja. Samoin kunnan suorassa omistuksessa olevat kohteet voivat olla suhteellisen pieniä.

Esitysluonnoksen määritelmiä koskevassa kohdassa 2.3 todetaan, että luonnoksessa yhteishallinnolla tarkoitetaan vuokrataloyhteisön ja asukkaiden välistä yhteistyötä. Lakia sovellettaisiin kunnan tytäryhteisöihin. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksessa jää epäselväksi lain soveltaminen muuhun kuin yhtiö- tai säätiömuotoiseen toimintaan. Tältä osin valtiovarainministeriö toteaa, että sen käsityksen mukaan yhteishallintolakia ei olisi tarkoituksenmukaista ainakaan kaikilta osin soveltaa suoraan kunnan taseessa oleviin kohteisiin. Tätä tulisi vielä soveltamisalan osalta tarkentaa esitysluonnoksen jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa, miltä osin sääntely koskisi kunnan muuta kuin osakeyhtiömuotista toimintaa ja kuntakonsernia. Esitysluonnoksen 2 § tulisi vielä

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Valtiovarainministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

jatkovalmistelussa tarkentaa ja käydä läpi ehdotettu järjestelmä ja sen soveltuvuus suhteessa kaikkiin eri tahoihin, jotka voivat olla valtion tukemien vuokra-asuntojen omistajia.

### *Asukkaiden edustus*

Esitysluonnoksen 10 §:ssä säädettäisiin asukkaiden edustuksesta hallituksessa tai vastaavassa toimielimessä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Kunnan välittömässä omistuksessa olevan tässä laissa tarkoitetun vuokratalon hoitoa, kunnossapitoa tai talousarvion valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat asiat on hoidettava yhteistyössä tässä laissa tarkoitettujen yhteishallintoelinten kanssa”. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan vaikuttaisi, että tällä tarkoitetaan kunnan taseessa olevia vuokraohteita, jotka eivät olisi yhtiömuotoisia. Valtiovarainministeriö toteaa, että kunnan talousarvion valmistelu ja täytäntöönpano tapahtuvat kuntalain (410/2015) mukaisesti. Kunnan päätöksentekotoimivalta sekä organisaatorakenne määräytyvät kuntalain ja kunkin kunnan hallintosäännön (kuntalain 90 §) mukaisesti. Kuntalain talousarviota – ja suunnitelmaa koskevan 110 §:n mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja veloitteet. Kunnan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa tarkoitettujen yhteishallintoelinten osallistuminen kunnan talousarvion valmisteluun ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon se, että talousarvio – ja suunnitelma koskevat kuntaa kokonaisuutena, ja valmistelusta vastaavat kunnan toimielimet kuntalain mukaisesti. Ehdotettu sääntely, säännöksen 3 momentin viimeinen lause sekä perustelut ovat epäselvät, eikä valtiovarainministeriö kannata tämän kaltaista kunnan päätöksentekoon liittyvää erillistä sääntelyä. Esitysluonnoksessa tarkoitettu toiminta on joka tapauksessa osa kunnan taloussuunnittelua ja valmistelua sekä kunnan konsernijohtamisen alaan kuuluvaa. Kuntalain 47 §:ssä säädetään kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta ja 48 §:ssä konsernijohtodesta. Päätösten valmistelusta ei ole tarkoituksenmukaista säätää erikseen kuntalaista poikkeavasti. Kuntalaissa säädetään myös osallistumisesta ja vaikuttamisesta kunnan toimintaan.

Soveltamisalaa koskevan 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Kuntien tytäryhteisöjen osalta palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään myös kuntalain (410/2015) 22 §:ssä. ”. Valtiovarainministeriö toteaa, että kunnissa on kuntalain mukaisesti osallistumisjärjestelmä, jota sovelletaan kunnan toimintaan, kuntalain toiminnan laajassa merkityksessä, myös yhtiömuotoiseen toimintaan. Kuntalain 6 §:n mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Kuntalain 22 §:ssä säädetään osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Säännös sisältää esimerkkilistan keinoista, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti. Tämän lisäksi kuntalaissa on muutakin osallistumista ja vaikuttamista koskevaa sääntelyä. Kuntastrategiassa tulee kuntalain 37 §:n mukaisesti ottaa huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kuntalain 29 §:ssä säädetään viestinnästä. Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkailla, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Aloiteoikeutta koskevan kuntalain 23 §:n mukaan kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotettu 3 §:n ja 4 §:n mukainen sekä 7-9 §:n mukainen sääntely on varsin yksityiskohtaista ja osittain epäselvää. Säännösten sisältöä ja yhteensovittamista tulisi vielä tehdä esityksen jatkovalmistelussa. Esitysluonnoksen 3 §:ssä säädettäisiin vuokratoyhteisön toimintatavoista asumiseen liittyvissä asioissa. Valtiovarainministeriö toteaa, että säännöksen perusteluista ei ilmene, mitä esimerkiksi toteutuksen valvonnalla tarkoitetaan. Korjaushankkeisiin osallistumisesta säädettäisiin lisäksi luonnoksen 7-9 §:ssä. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella 3 §:n ja 4 §:n säännösten suhdetta 7-9

§:n säännöksiin osin samoista asioista. Jatkovalmistelussa tulee huomioida vaikutus yhtiön hallintoon ja yhtiön kuuluessa konserniin tai kuntakonserniin niiden päätöksentekoon.

### *Yhteydenpito*

Esitysluonnoksen 4 §:ssä säädettäisiin yhteydenpidosta. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen 4 §:ssä ehdotettu järjestelmä asukkaiden palautteelle ja asukkaille tiedottaminen tuntuu hallinnollisesti raskaalta. Yhteisökohtainen järjestelmä, jos sellainen joudutaan hankkimaan, aiheuttaa kustannuksia. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole kuvattu mitä järjestelmällä tarkoitetaan. Yhtiöissä on esimerkiksi vikailmoituksia varten järjestelmiä. Asukkaiden näkemyksen erittelemisvelvoite päätöksenteossa ei olisi erikseen tarpeen ja vaikuttaisi lisäävän päätösten valmistelun osalta hallinnollista taakkaa, osallistuminen ja vaikuttaminen tapahtuisi muiden säännösten nojalla ja kunnan toiminnan osalta myös osana kuntalain mukaista järjestelmää.

Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida osallistumisoikeuksien suhdetta toisiinsa. Luonnoksen 8 §:ään ehdotetaan sääntelyä yhteistyöelimestä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan sääntely vaikuttaa tältä osin epäselvältä ja sitä tulisi tarkentaa. Kyseinen elin olisi vapaaehtoinen, mutta siitä päättämisestä tulisi olla tarkempi sääntely. Tulisi arvioida yhteistyöelimen osallistumisoikeuksien suhdetta muuhun yhteishallintoon, erityisesti asukastoimikunnan 7 §:n mukaisiin osallistumisoikeuksiin, ja tarkoituksenmukaisuutta eri kokoihin yhteisöihin. Pienehköihin kohteisiin ja kuntakonserniin soveltaminen vaikuttaa raskaalta. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan 9 §:n mukaiset yhteistyöelimen osallistumisoikeudet ovat varsin laajat ja osin hankalasti toteutettavissa esimerkkinä tästä osallistuminen säännöksessä yksilöityjen sopimusten ja kilpailutusten valmisteluun tai perusparannusten valmisteluun.

### *Asukkaiden oikeus valvoa vuokratalon talouden ja hallinnon hoitoa*

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota esityksen 11 §:ään. Pykälässä säädettäisiin asukkaiden oikeudesta valvoa vuokratalon ja vuokratलयhteisön talouden ja hallinnon hoitoa. Valtiovarainministeriö toteaa, että yhtiön tilintarkastajan valitsee osakeyhtiölainsäädännön mukaisesti yhtiökokous. Jos tilintarkastajia on valittava useita, yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että joku tai jotkut heistä, ei kuitenkaan kaikkia, valitaan muussa järjestyksessä. Epäselväksi jää mitä tarkoitetaan asukkaiden esitysluonnoksen 3 momentissa tarkoitettulla tavalla valitsemisella. Voimassa oleva laki yhteishallinnosta vuokrataloissa on säädetty aikana, jolloin niin kutsuttu maallikkotilintarkastus oli mahdollista. Voimassa olevan tilintarkastuslain (1 luku 2 §) mukaan tilintarkastajalla tarkoitetaan ainoastaan HT-, KHT- tai JHT-tilintarkastajaksi hyväksyttyä luonnollista henkilöä tai tilintarkastusyhteisöksi hyväksyttyä yhteisöä. Sääntely ja perustelut tulisi yhdenmukaistaa tilintarkastusta kokevan sääntelyn mukaiseksi. Esimerkiksi HTM- tutkintoa ei enää ole. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan käytännössä harvoissa tapauksissa on kelpoisuusehdoista johtuen mahdollista esimerkiksi asukkaiden toimiminen tilintarkastajana (kuten 1990- luvulla). Usean tilintarkastajan valinta on mahdollista, mutta ei tarkoituksenmukaista varsinkaan pienimmissä kohteissa.

Myös kuntalain 122 §:ssä säädetään tilintarkastuksesta. Valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla. Säännöksen 2 momentin mukaan kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Tilintarkastus kilpailutetaan hankintalain mukaisesti.

Tilintarkastajan tehtävistä säädetään tilintarkastuslaissa. Tilintarkastuksen kohteena on yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpito, tilinpäätös sekä hallinto. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu jo pääosin ne tehtävät, joista esitetään ehdotettavassa 11 §:ssä säädettäväksi valvojan tehtävinä, eli tilintarkastaja tarkastaa vuokratलयhteisön talouden ja hallinnon hoitoa.

Esitysluonnoksessa tulisi tältä osin huomioida myös laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003). Laissa säädetään erilliskirjanpitovelvollisuudesta ja eriyttämislaskelman laatimisesta. Erillisellä kirjanpidolla tai eriyttämislaskelmalla kuvataan eri palvelutoimintojen, kuten ARA-kohteiden menot ja tulot. Jos

tilinpäätös on tilintarkastettu, on eriyttämislaskelmaan liitettävä laskelmasta tilintarkastajan lausunto.

Valtiovarainministeriö ei kannata tilintarkastusta koskevan sääntelyn kanssa päällekkäistä sääntelyä. Mahdollisen valvojan tehtävät tulisi rajata ja niiden tulisi koskea sellaisia tehtäviä, jotka eivät ole päällekkäisiä tilintarkastajan tehtävien kanssa yhteisöissä, joissa on tilintarkastaja. Asukkailla ei ole tarvetta tarkastaa yhtiön toimintaa päällekkäisesti tilintarkastajan suorittaman ulkoisen tarkastuksen kanssa. Yhtiön taloutta ja hallintoa koskevat havainnot ilmaistaan tilintarkastuskertomuksessa ja -pöytäkirjassa, ja tätä kautta yhtiökohtaiset havainnot jo tulevat yhtiön hallinnossa huomioiduksi. Mahdollisen valvojan tehtävien hoitamisesta aiheutuu kustannuksia yhtiölle, kustannukset voivat olla merkittäviä suhteessa yhtiön talouteen, etenkin jos valvonta joudutaan hankkimaan ulkopuoliselta toimijalta. Valvojaa koskevan sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta tulisi jatkovalmistelussa vielä harkita ottaen huomioon tilintarkastusta koskevan sääntelyn sisältö ja vähintäänkin rajata. Asunto-osakeyhtiölaissa 9 luvun 6 §:ssä säädetään lisäksi pienempien yhtiöiden osalta toiminnantarkastajan valinnasta. Toiminnantarkastus sisältää yhtiön talouden ja hallinnon tarkastuksen yhtiön toiminnan laadun ja laajuuden kannalta riittävällä tavalla. Vastaavasti yhdistyslaissa säädetään toiminnan tarkastuksesta. Ehdotettu valvojan toiminta rinnastuu ja olisi päällekkäistä toiminnan tarkastuksen kanssa. Myös tämä tulisi huomioida jatkovalmistelussa. Ei ole kustannustehokasta eikä tarkoituksenmukaista, että toimintaa tarkastaa usea eri taho. Ehdotetussa 14 §:ssä säädetäisiin tiedonsaantioikeudesta ja tiedottamisvelvollisuudesta. Tällä sääntelyllä turvataan jo hallintoa ja taloutta sekä tarkastusta koskevien asioiden välittyminen asukkaiden yhteishallinnolle.

#### *Viranomaisvaikutukset*

Esitysluonnoksessa yhteishallintolain noudattamisen valvonta siirtyisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAlle. Kanteluiden Koska kanteluiden maksullisuudesta luovuttaisiin, arvioidaan niiden määrän lisääntyvän. Esitysluonnoksen mukaan ARAn resurssitarve kasvaisi 0,5 henkilötyövuodella. Valtiovarainministeriö pitää ongelmallisena sitä, että valtion virastojen väliset tehtäväsiirrot (tässä tapauksessa aluehallintovirastolta ARAlle) aiheuttaisivat lisärahoitustarpeita. Lähtökohtaisesti tehtäväsiirrot tulisi toteuttaa budjettineutraalisti. Valtiovarainministeriö toteaa kuitenkin, että mahdollinen lisärahoitus ratkaistaan julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevissa menettelyissä. Jos lisärahoitusta päätettäisiin myöntää, tulisi hallituksen esityksestä ns. budjettilaki, ja se tulisi antaa talousarvioesityksen aikataulussa. Tältä osin esitysluonnosta tulisi myös täydentää. Jos lisärahoitusta ei tule, on hallituksen esitystä tarpeen muuttaa vastaavasti tai rahoittaa mahdollinen lisärahoitustarve menoja uudelleen kohdentamalla.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimenko

Jakelu

YM Ympäristöministeriö  
YM RYMO Lähiympäristö ja asuminen -yksikkö, Anu Karjalainen

Tiedoksi

VM KAO Hallinto- rakenne ja talousyksikkö, Mervi Kuittinen  
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Armi Liinamaa

**VN/325/2021-VM-41**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: