



27.10.2020

Pormestari

---

**101 §****Lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksestä laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain muuttamisesta**

HEL 2020-010066 T 03 00 00

VN/10839/2019

**Päätös**

Pormestari antoi valtiovarainministeriölle hallituksen esityksestä laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta seuraavan lausunnon:

**Yhteenveto**

Helsingin kaupunki pitää tarkoituksenmukaisena, että kuntalain hallintoa ja taloutta koskevia säännöksiä pyritään edelleen kehittämään siten, että paikalliset olosuhteet voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon kuntien hallinnon ja talouden järjestämisessä ja johtamisessa. Lainsäädännön kehittäminen kunnan riskienvalvonnan ja –hallinnan tehostamiseksi on myös sinänsä perusteltua.

Kaupunki pitää esitettyjä säädösmuutoksia pääsääntöisesti aiheellisina ja kannatettavina, sillä ne selkeyttävät kuntalain sääntelyä nykyisestä. Kaupunki ei kuitenkaan kannata ehdotusta kuntalain hallintosääntöä koskevan 90 §:n muuttamiseksi vaan ehdottaa, että sen sijaan sopimushallinnasta säädettäisiin valtuuston tehtäviä koskevassa 14 §:ässä. Lisäksi kaupunki ehdottaa, että esityksessä täsmennettäisiin kuntalain konsernimääritelmää siten, että kunnan tytäryhteisöjen tytäryhteisöt kuuluisivat yksiselitteisesti kuntakonserniin.

**Huomiot kuntalain muutosehdotuksiin**

Hallintosääntöä ja sopimusten hallintaa koskevat muutosehdotukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi hallintosääntöä koskevaa 90 §:ää siten, että hallintosäännön määräyksiin lisätään sopimusten hallintaa ja tiedonhallinnan järjestämisestä koskevat kohdat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lisäksi. Tavoitteena on mm. tehostaa johtamista, valvontaa ja riskienhallintaa, sillä sopimusten taloudellinen merkitys ja tätä kautta niiden hallinnan merkitys kunnille on huomattava.

Tehokas ja toimiva sopimushallinta on olennainen osa riskienhallintaa. Helsingin kaupunki ei kuitenkaan kannata ehdotettua muutosta, sillä kuntalaki tulee tältäkin osin säilyttää mahdollistavana ja välttää liian yk-



27.10.2020

Pormestari

---

sityiskohtaisen ja kunnan toimivaltaa rajoittavan sopimushallintasääntelyn sisällyttämistä lakiin. Helsingin kaupunki esittääkin, että sopimushallinnasta säädettäisiin kuntalain 14 §:n 2 momentin 7 kohdassa seuraavasti:

Valtuusto päättää

7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä sopimusten hallinnan perusteista.

Asian sisällyttäminen valtuuston tehtäviin mahdollistaisi samanaikaisesti sekä riskienhallinnan tehostamisen että riittävän paikallisen liikumavaran sopimushallinnan käytännön järjestämiselle.

Kuntayhtymää koskevat muutosehdotukset ja sääntely

Ehdotukset kuntalain 56, 58, 61 pykälien muuttamisesta koskien kuntayhtymän perussopimuksen vähimmäisisältöä, poliittisen suhteellisuuden huomioimista kuntayhtymän toimielimen kokoonpanossa sekä yhden toimielimen kuntayhtymän päätösvaltaan kuuluvia asioita ovat tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja. Ehdotukset lain uusiksi 62a ja 62 b pykäliksi koskien kuntayhtymien yhdistymistä ja jakautumista selkeyttävät kuntayhtymien keskinäisiä järjestelyitä sekä niihin liittyviä menettelyitä ja ovat kannatettavia.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta tarkennettavaksi kuntayhtymän hallintomallia. Helsingin kaupunki tuo kuitenkin esiin, että kuntayhtymien omistajaohjausta koskevaa sääntelyä tulisi pyrkiä jatkossa kehittämään ja vahvistamaan siten, että kuntalaissa tulisi säätää yhtymäkokousmallin soveltamisesta kuntayhtymien hallinnon järjestämisessä. Sillä, käyttääkö kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa yhtymävaltuusto vai yhtymäkokous, on merkittävä vaikutus kuntien omistajaohjauksen keinoihin ja vaikuttavuuteen. Nykyisistä kuntalaissa säädetyistä kuntayhtymän hallintomalleista yhtymäkokous on omistajaohjauksen kannalta selkeä ja välitön. Jäsenkunnat pääsevät itse suoraan yhtymäkokouksessa päättämään kuntayhtymän keskeisistä asioista ja valitsemaan kuntayhtymän toimintaa johtavat ja ohjaavat muut toimielimet. Yhtymävaltuustomalli tekee omistajaohjauksesta välillisempää, ja kuntien keinot omistajaohjaukseen sekä asetettujen tavoitteiden seurantaan ja toiminnan valvontaan ovat lähtökohtaisesti vähäisemmät.

Muut kuntalakiin esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset

Muita kuntalakiin ehdotettuja muutoksia kaupunki pitää perusteltuina ja kannatettavina.



27.10.2020

Pormestari

---

Esimerkiksi lain 75 §:ään (vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan) ehdotettu muutos eli 75 §:n 1 momentin 4 kohdan täsmentäminen siten, että kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan lisäksi myöskään kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toimitusjohtaja ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan, on tarkoituksenmukainen. Nimenomainen lisäys toimitusjohtajasta on kannatettava, sillä se ehkäisee tulkintaepäselvyyksiä 4 kohdan soveltamisalasta.

Kannatettava on myös oikeustilaa selventävä ehdotus 129 §:n (lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen) täsmentämisestä niin, ettei kunnan myöntämään pääomalainaan tarvitsisi antaa vakuutta huomioiden kuitenkin muuten 129 §:ssä säädetty. Voimassa olevan kuntalain 129 §:ssä ei huomioida erikseen kunnan mahdollisuutta antaa osakeyhtiölain (624/2006) ja osuuskuntalain (421/2013) mukaista pääomalainaa. Ehdotettu muutos vastaa nykyistä osakeyhtiölain ja osuuskuntalain sääntelyä ja mahdollistaa kunnalle vastaavat rahoitusmuodot kuin yksityiselle sektorille.

Samoin kaupunki pitää kannatettavana ehdotusta 99 §:n muuttamista. Ehdotettu sääntely vastaisi sisällöltään kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 99 a §:ää (säädös 292/2020) ja mahdollistaisi edelleen täysin sähköiset kokoukset. On tärkeää, että tällä hetkellä väliaikaiseen sääntelyyn perustuva sähköinen kokous mahdollistetaan pysyvässä lainsäädännössä.

#### Kuntalain muut muutostarpeet

Helsingin kaupunki haluaa edellä todetun lisäksi tuoda esiin seuraavat kuntalain muutostarpeet, jotka tulisi ottaa huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

#### Kuntakonsernin ja kunnan toiminta (kuntalaki 6 §)

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia kuntalain 6 §:ään koskien kuntakonsernin määritelmää. Kuntakonserni määritetään nykyisin kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n mukaisesti, joka sisällyttää kuntakonserniin vain kunnan suoraan omistamat tytäryhteisöt, mutta ei näiden tytäryhteisöjä. Kirjanpitolain 1 luvun 6 § laajentaisi konsernin käsitettä, mutta sitä ei mainita kuntalain konsernimääritelmässä.

Osakeyhtiölain 8 luvun 12 § määrittää konsernin laajemmin: ”jos osakeyhtiöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta toisessa kotimaisessa tai ulkomaisessa yhteisössä tai säätiössä, osakeyhtiö on emoyhtiö ja määräysvallassa oleva on tytäryhteisö. Emoyhtiö tytäryhteisöineen muodostaa konsernin. Osakeyhtiöllä on määräysvalta toisessa yhteisössä tai säätiössä myös silloin, kun osakeyhtiöllä



27.10.2020

Pormestari

---

yhdessä yhden tai useamman tytäryhteisönsä kanssa taikka tytäryhteisöllä yksin tai yhdessä muiden tytäryhteisöjen kanssa on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta siinä.” Osakeyhtiölaissa asia on ratkaistu kirjaamalla suoraan kyseiseen lakiin tyttärien kuuluminen konserniin.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan kuntalain konsernimääritelmä on syytä harkita yhdenmukaistettavaksi osakeyhtiölain ja/tai kirjanpitolain mukaisen laajemman konsernimääritelmän kanssa, jotta myös kunnan tytäryhteisöjen tytäryhteisöt kuuluisivat yksiselitteisesti kuntakonserniin.

Esteellisyys (kuntalain 97 § 4 mom)

Nykyinen kuntalaki korostaa voimakkaasti koko kuntakonsernin toiminnan johtamista, mikä tarkoittaa hyvin laajaa kokonaisuutta, mukaan lukien tytär- ja osakkuusyhteisöt. Näitä lain tavoitteita ei kuitenkaan ole mahdollista saavuttaa, mikäli konsernijohdolla ei ole mahdollisuutta olla riittävän lähellä strategisesti merkittävää toimintaa ja samaan aikaan johtaa kuntakonsernin kokonaisuutta.

Kuntayhtiöitä ym. käytetään lähtökohtaisesti täydentämään kunnan omaa palvelutuotantoa ja hoitamaan kaupunkikonsernin tukitoimintoja. Näiden yhtiöiden ja säätiöiden hallinnossa ymmärrys ja osaaminen kunnan omasta toiminnasta ja erityistehtävistä on erittäin olennaista samanaikaisesti, kun hallituksen kollektiivisen osaamis- ja kokemusvaatimusten täyttymiseen kiinnitetään enenevässä määrin huomiota.

Julkisomisteisia yhteisöjä koskeva sääntely lisääntyy koko ajan tavoitteena se, että ne toimisivat samojen periaatteiden mukaan markkinoilla kuin yksityiset yhteisöt. Olennaista kilpailuneutraliteetissa on sen molemminpuolisuus ja se, että sekä yksityis- että julkisomisteisille yhteisöille tarjotaan samat mahdollisuudet ja keinot harjoittaa osaavaa yritystoimintaa. Yhteisöjäävi asettaa nykyisellään tarpeettomasti kunnat omistajina yksityisiä tahoja huonompaan asemaan. Kaupungin näkemyksen mukaan tytäryhteisöjen ohjausmahdollisuuksien parantamiseksi olisi tarpeellista edelleen harkita aiemman kaltaisen yhteisöjääviä koskevan poikkeuksen sisällyttämistä kuntalakiin ainakin esimerkiksi siten, ettei yhteisöjäävi koskisi sellaisia kunnan työntekijöitä, viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä, joiden tehtävänkuvaan kunnassa ei kuulu konserniyhtiöiden valvonta. Kaupunki pitää oleellisina esityksessä esiin tuotuja tavoitteita päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja korruption torjunnan edistämiseksi, mutta käytännössä varsinkaan viranhaltijoiden ja työntekijöiden riippumattomuus ei aiheuta suuria haasteita, koska heillä ei ole lakiin perustuvaa tytäryhteisöjen ja -säätiöiden



27.10.2020

Pormestari

hallitusten toiminnan valvontatehtävää kuten esimerkiksi kunnanhallituksella tai sen jaostolla.

Huomiot varainsiirtoverolain 4 §:ää koskevaan muutosehdotukseen

Esityksessä varainsiirtoverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että veroa ei olisi suoritettava siirrettäessä kiinteistö tai arvopapereita vastaanottavaan kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa, eikä siirrettäessä kiinteistö kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan kuntarakennelain mukaisesti.

Kaupungin näkemyksen mukaan ehdotettu muutos on kannatettava ja selkeyttää oikeustilaa, kun aikaisemmin verovapauden edellytyksenä etenkin jakautumistilanteissa on ollut se, että toimenpide toteutuu elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 c §:n mukaisesti.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Inga Nyholm, yhteysjohtaja, 310 23337  
inga.nyholm(a)hel.fi

**Liitteet**

- 1 Lausuntopyyntö 7.9.2020
- 2 Lausuntopyyntö 7.9.2020, liite, hallituksen esitys eduskunnalle - luonnos

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Otteet****Ote**

Valtiovarainministeriö

**Otteen liitteet**

Esitysteksti

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Tiedoksi**

Kaupunginkanslia

**Päätösehdotus**

Päätös on ehdotuksen mukainen.

**Esittelijän perustelut****Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566



27.10.2020

Pormestari

---

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain (410/2015) ja varainsiirtoverolain (931/1996) 4 §:n muuttamisesta. Lausunnot pyydetään antamaan lausuntopalvelu.fi-palvelussa viimeistään 30.10.2020. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi kuntalain sääntelyä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskien sekä kuntalain talousarviota koskevaa sääntelyä taloussuunnitelman tasapainon sekä alijäämän kattamisen osalta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset alijäämän kattamiskaudesta kuntarakenteen muutoksissa sekä säännökset kuntayhtymien yhdistymisestä ja kuntayhtymän jakautumista. Myös kunnan hallintoa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan eräitä muutoksia. Varainsiirtoverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varainsiirtoveroa ei olisi suoritettava siirrettäessä kiinteistöjä tai arvo-papereita vastaanottavaan kuntayhtymään kuntayhtymien yhdistyessä tai kuntayhtymän jakautuessa eikä siirrettäessä kiinteistö kuntien yhdistyessä tai siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan. Esityksessä ehdotetut muutokset ovat ennen kaikkea sääntelyä selkeyttäviä.

Hallintosäännön 9 luvun 1§:n 7 kohdan mukaan pormestari tekee esityksiä ja antaa kaupunginhallitukselta pyydettyjä lausuntoja sekä huolehtii näihin rinnastettavista muista tehtävistä, jollei asiaa sen periaatteellisen tai taloudellisen merkityksen johdosta ole saatettava kaupunginhallituksen käsiteltäväksi.

Päätösehdotus on valmisteltu kaupunginkanslian oikeuspalveluiden ja talous- ja suunnitteluosaston yhteistyönä.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna**Liitteet**

- 1 Lausuntopyyntö 7.9.2020
- 2 Lausuntopyyntö 7.9.2020, liite, hallituksen esitys eduskunnalle - luonnos

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Otteet****Ote**  
Valtiovarainministeriö**Otteen liitteet**  
Esitysteksti  
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano**Tiedoksi****Postiosoite**  
PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi**Käyntiosoite**  
Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>**Puhelin**  
+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783**Y-tunnus**  
0201256-6**Tilinro**  
FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



27.10.2020

Pormestari

---

Kaupunginkanslia



27.10.2020

Pormestari

---

## MUUTOKSENHAKUOHJEET

1

### MUUTOKSENHAKUKIELTO

#### Pöytäkirjan 101 §.

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §

---

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566





27.10.2020

Pormestari

---

Jan Vapaavuori  
pormestari

Päätös on sähköisesti allekirjoitettu.

Pöytäkirja on pidetty nähtävänä yleisessä tietoverkossa osoitteessa  
[www.hel.fi](http://www.hel.fi) 28.10.2020.