

Asia: VN/34874/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntien varautumisen yleistä ohjausta ja seurantaa koskevasta muutosehdotuksesta (10 §)

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiovarainministeriön tehtäväksi lisättäisiin kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleinen ohjaus.

Säännöskohtaisten perusteluiden mukaisesti kunnan toiminnan varautumisen ohjaus kattaisi peruskunnan toiminnan lisäksi kuntalain 6 §:n 2 momentissa säädetyn toiminnan. Perusteluiden mukaan kunnan toiminnan varautumisen yleinen ohjaus kattaisi varautumisen kunnan hallinnossa, päätöksenteossa ja johtamisessa. Ohjauksella voitaisiin esimerkiksi kehottaa kuntia varmistamaan, että niiden hallintosäännöt sisältävät kuntalain mukaiset riittävät määräykset riskienhallinnasta sekä hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta kattaa kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisen ohjauksen siltä osin kuin toiminnasta ja taloudesta säädetään valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvassa lainsäädännössä. Muilta osin ohjaustoimivalta olisi sektoriministeriöillä. Lisäksi kunnan hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa säädetään voimassa olevan valmiuslain 108 §:ssä. Näin ollen valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaan kuuluisi myös valmiuslain 108 §:n soveltamista varautumista koskeva ohjaus. Lausunnoilla oleva valmiuslain 36 §:ssä säädetään kunnan hallinnosta poikkeusoloissa. Kuntaliitto ehdottaa, että ohjaustoimivallan selkeyden vuoksi asiasta säädettäisiin molempien lakien säännöskohtaisissa perusteluissa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kunnat päättäisivät itsenäisesti, miten ne huomioisivat toiminnassaan ministeriön ohjeet ja suositukset. Esitys ei siten muuttaisi kuntalain 14 §:ssä säädettyä periaatetta, jonka mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa

Ministeriö on jo nykyisin seurannut kuntien varautumista osana kuntien toiminnan yleistä seurantaa. Kuntaliitto muistuttaa, että ohjaus tulee olla luonteeltaan yleistä informaatio-ohjausta, eikä se voi kohdistua yksittäiseen kuntaan.

Näkemyksenne vaikuttamistoimielinten aloiteoikeutta ja vanhusneuvoston nimeämistä koskevista muutosehdotuksista (26-28 §)

Kuntalain 26-28 §:in ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan vaikuttamistoimielimien aloiteoikeuteen sovelletaan mitä kuntalain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta. Kuntaliitto katsoo, että muutos olisi lähinnä nykytilaa selkiyttävä ja kannatettava, koska vaikuttamistoimielimet voivat jo nykyisin tehdä kuntalain 23 §:ssä tarkoitettuja aloitteita.

Useat kunnat ovat mahdollistaneet hallintosäännön määräyksillä vaikuttamistoimielimille mahdollisuuden tehdä aloitteita suoraan valtuustolle. Ehdotetun lainmuutoksen estämättä hallintosäännössä voitaisiin jatkossakin myöntää vaikuttamistoimielimille esimerkiksi oikeus tehdä aloitteita suoraan kunnanvaltuustolle. Tämä jäisi edelleen kuntien harkintaan.

Kuntaliitto myös päivittää Kuntaliiton opasta (Ohjeita kunnan nuorisovaltuuston perustamiseen ja toimintasäännön laatimiseen) aloiteoikeuden osalta keväällä 2026.

Näkemyksenne konserniohjetta koskevasta muutosehdotuksesta (47 §)

Pykälän 4 momentissa säädetään konserniohjeen vähimmäisisällöstä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta, jonka mukaan konserniohjeessa tulisi jatkossa antaa tarpeelliset määräykset tytäryhteisöjen valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa.

Kuntaliitto toivoo, että valmiuslain kokonaisuudistuksen ja kuntalain varautumista koskevassa jatkovalmistelussa arvioitaisiin kuntalain 47 §:n lisäystä uuden valmiuslain 6 §:n varautumisvelvoitteen luetteloon ja 17 luvun energia-, vesi- ja jätehuollon turvaamiseen. Kuntaliitto arvioi, että käytännössä kuntien tytäryhtiöissä toteutetaan jonkinlaista varautumista jo nykyisten konserniohjeiden ja yhtiöiden omasta aloitteesta, esimerkiksi energiayhtiöiden ja muun kriittisen infran osalta.

Kuntalain velvoite antaa tarpeelliset määräykset tytäryhteisöjen valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa täydentää muussa lainsäädännössä määrättyjä varautumisvelvoitteita. Vastaava säännös on myös hyvinvointialuelain (611/2021) 49 §:ssä. Uuden valmiuslain 6 §:n mukainen varautumisvelvollisuus ei ehdotuksen mukaan koskisi niitä yhteisöjä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä. Monet kuntien yhtiötetyt toiminnot, kuten esimerkiksi jätehuolto kuuluvat näihin. Määräykset tytäryhteisöjen varautumisesta täydentävät tältä osin valmiuslain sääntelyä. Tytär-yhteisöillä on toimialasta riippuen myös varautumisvelvoitteita sektorikohtaisessa lainsäädännössä (esim. vesihuoltolain 15 a §). Varautumista koskevat konserniohjeet eivät voi olla ristiriidassa muussa lainsäädännössä näille yhteisöille määrättyjen velvoitteiden kanssa. Tästä olisi syytä olla informatiivinen maininta lain perusteluissa. Osakkuusyhteisöjen osalta velvoitetta ei ole, mutta osakkuuskunnat voivat tarvittaessa edellyttää yhdessä osakkuusyhteisöltä valmiussuunnittelua.

Kuntaliitto päivittää Kuntaliiton konserniohjetta toimeenpanon tueksi. Konserniohje on laadittava kunkin kuntakonsernin tarpeista lähtien, minkä vuoksi valmista konserniohjeen mallia ei esitetä. Esiin on tuotu asioita, jotka Kunta-liiton näkemyksen mukaan on ainakin kunnan konserniohjetta laadittaessa syytä ottaa huomioon sen lisäksi mitä kuntalaissa on konserniohjeesta säännelty. Kuntaliiton konserniohje on siis suositus, jonka tarkoituksena on auttaa kuntia toimivan ja kuntalain vaatimukset täyttävän ohjausjärjestelmän valmistelussa.

Näkemyksenne kirjanpitoa ja toimintakertomusta koskevista muutosehdotuksista (112 ja 115 §)

112 §: Kirjanpito

Ehdotetun säännöksen mukaan kunnan tilinpäätöksen laadinnassa ei sovellettaisi kirjanpitolain (1336/1997, jäljempänä KPL) 1 luvun 4 a–c §:ää, 4 luvun 5 §:n 2 eikä 3 momenttia, 5 luvun 2 a, 2 b, 4, 5 b eikä 17 §:ää eikä 7 tai 7 a lukua. Poikkeukset koskisivat pääosin periaatteita, jotka on tarkoitettu kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja käyttäville yrityksille.

Kuntaliitto pitää ehdotettuja muutoksia pääasiassa oikeustilaa selkeyttävinä sekä kirjanpitokäytäntöjen yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta parantavina ehdotuksina. Voimassa olevat säännökset mahdollistavat kuntien kirjanpidossa esimerkiksi arvonkorotukset (KPL 5:17 §), tulon kirjaamisen tuloksi valmistusasteen perusteella (KPL 5:4 §) sekä välillisten menojen ja korkomenojen sisällyttämisen investointien hankintamenoon (KPL 4:5 § 2. ja 3. mom.). Kuntaliitto ei kannata säännösten soveltamista takautuvasti. Ehdotuksessa ei ole yksiselitteisesti otettu kantaa siihen, sovelletaanko ehdotettua muutosta vain uusiin kirjanpidon kirjauksiin vai takautuvasti. Mikäli säännöstä sovelletaan myös aikaisemmin tehtyihin kirjauksiin, niin hallituksen esityksessä tulee yksiselitteisesti kuvata, miltä osin, miten ja mihin mennessä aikaisemmat kirjaukset tulee mahdollisesti purkaa. Mikäli esimerkiksi aikaisemmin aktivoituneet välilliset menot ja korkomenot tulisi kirjata kuluksi (niiltä osin kuin niitä ei ole vielä poistettu), olisi tällä vaikutusta kunnan tulokseen ja yli- tai alijäämään. Tästä syystä emme kannata säännöksen soveltamista takautuvasti näihin kirjauksiin, vaan ehdotamme, että näiltä osin kyseiset hyödykkeet poistetaan loppuun hyväksytyn poistosuunnitelman mukaisesti.

Ehdotuksen mukaan muutokset tulisivat voimaan 1.1.2028. Arvonkorotusten purkamiselle siirtymäaika olisi näkemyksemme mukaan riittävä, koska kyseessä on taseen erien välisestä kirjauksesta, jolla ei ole tulosvaikutusta. Jos säännöksiä, jotka koskevat tulon kirjaamista tuloksi valmistusasteen perusteella ja välillisten menojen ja korkomenojen sisällyttämistä investointien hankintamenoon, sovelletaan myös takautuvasti, siirtymäaika ei ole riittävä. Näiltä osin Kuntaliitto ehdottaa siirtymäaikaa aikaisintaan ajankohtaan 1.1.2031 (ellei hyödykettä ole tätä ennen kokonaan poistettu), jotta muutos olisi kunnille hallittu ja mahdollisesti aikaisemmin aktivoitujen välisten menojen ja korkomenojen kuluvaikutus jakautuisi riittävän usealle vuodelle kunnan tuloslaskelmassa.

115 §. Toimintakertomus

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimintakertomuksessa tulisi esittää arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta annetun yleisohjeen mukaan kuntien on tullut tähänkin asti arvioida toimintakertomuksessa merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä, joten säännös ei muuttaisi kuntien raportointivelvoitteita tilinpäätöksessä.

Näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

-

Muut huomionne esitysluonnoksesta

118 §. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen tarkistus vuosikatetta koskevaan lakiviittaukseen. Kuntaliitto pitää muutosta teknisenä.

60, 113 ja 120 §. Tilintarkastajia koskevat säännösethdotukset

Pykälän 3 momentin 5 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi 14 §:n 2 momentin 12 kohtaa koskevaa muutosta vastaavasti teknisluonteinen tarkistus tilintarkastajan valinnasta. Kuntaliitto pitää muutosta teknisenä säännösmuutoksena.

Kuntalain 114 §:n tilinpäätöstä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi tilintarkastajat yksikkömuotoon. Kyse on teknisluonteisesta muutoksesta.

Kuntaliiton tekniset muutosehdotukset jatkovalmisteluun:

Kuntalain 92 §:n mukaiset otto-oikeuden rajoitukset. Kuntaliitto pyytää jatkovalmistelussa arvioimaan, tulisiko kuntalain 92 §:än otto-oikeuden poikkeuksiin lisätä mm. työvoimapalveluihin liittyvät yksilöpäätökset. Vaihtoehtoisesti pykälää tulisi tarkistaa siten, että otto-oikeus ei koskisi yksilöön kohdistuvia päätöksiä.

Kuntalain 64 §:n mukaan kuntalain 6 lukua sovelletaan kokonaisuudessaan kuntayhtymään. Tämä tarkoittaa, että kuntalain 32.2 §:n mukaisesti kuntayhtymän toimielimet pitäisi valita kesäkuussa vaalivuonna, mikä käytännössä on osoittautunut mahdottomaksi. Valinnat tapahtuvat

pääsääntöisesti syyskuussa. Säännös on muuttunut toimimattomaksi kuntavaalien ajankohdan siirtymästä johtuen.

Ehdotamme että 64 §:n listalta poistetaan 32 § ja sen tilalle säädetään erikseen esim. luvussa 6 tms. kuntayhtymän toimielinten valinta-aikataulusta. Kunnat eivät tosiasiallisesti pysty toimimaan kuntalain 32 §:n mukaisesti.

Lamberg Kirsi
Suomen Kuntaliitto ry - Kirsi Lamberg / Kuntaliitto lakiyksikkö