

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain muuttamisesta

Johdanto

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain (410/2015) muuttamisesta. Esityksessä selkiytettäisiin valtiovarainministeriön toimivaltaa ja roolia kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisessä ohjauksessa ja seurannassa. Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä muita muutoksia.

Tausta

Valtiovarainministeriön tehtävistä säädetään kuntalain 10 §:ssä, jonka mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Säännöksen voidaan tulkita jo nykyisin antavan ministeriölle toimivallan seurata kuntien varautumista osana kuntien toiminnan ja talouden yleistä seuranta. Sen sijaan kuntalaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole säännöstä, joka antaisi valtiovarainministeriölle selkeästi toimivallan yleisesti ohjata kuntien toiminnan ja talouden varautumista. Tilanteen selkiyttämiseksi lakiin lisättäisiin säännös, josta ministeriön ohjaustoimivalta kävisi nimenomaisesti ilmi.

Kuntalaissa on lisäksi havaittu tarve täsmentää vaikuttamistoimielinten oikeutta tehdä kuntalain mukaisia aloitteita. Nuorisovaltuuston aloiteoikeuden tarkentaminen edistäisi osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjauksen tavoitetta, jonka mukaan hallitus edistää nuorten osallisuutta ja alueellista yhdenvertaisuutta muun muassa vahvistamalla nuorisovaltuustojen asemaa kunnissa ja hyvinvointialueilla. Vanhusneuvostoa koskevaa sääntelyä tulisi muuttaa myös siten, että vaikuttamistoimielimestä voitaisiin käyttää vanhusneuvoston sijasta sellaista nimitystä, joka kuvaisi paremmin sen edustamaa paikallista väestöryhmää.

Nykyinen kuntalaki ei edellytä, että konserniohjeessa tulisi olla määräykset kunnan tytäryhteisöjen varautumisesta. Tytäryhteisöjen varautumista olisi kuitenkin perusteltua vahvistaa konserniohjeen kautta. Tämän vuoksi lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan konserniohjeessa tulisi antaa tytäryhteisöjen varautumista koskevat tarpeelliset määräykset. Lisäksi lakia on tarve täsmentää kirjanpitolain soveltamisen ja kunnan toimintakertomuksessa annettavien tietojen osalta.

Tavoitteet

Esityksellä parannettaisiin valtiovarainministeriön edellytyksiä ohjata yleisesti kuntien toiminnan ja talouden varautumista. Ohjauksella pyritäisiin lisäämään kuntien varautumisen tasoa ja sen yhtenäisyyttä, ja siten parantamaan kuntien edellytyksiä selvittää tehtävistään normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lisäksi esityksellä tehostettaisiin kuntien riskien hallintaa ja kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöiden varautumista, edistettäisiin taloudellisen vastuullisuuden tiedostamista ja raportointia osana toimintakertomusta sekä parannettaisiin kuntien talouden vertailukelpoisuutta. Esityksellä myös vahvistettaisiin kunnan vaikuttamistoimielinten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä mahdollistettaisiin vanhusneuvoston nimeäminen nykyistä joustavammin.

Vastausohjeet vastaanottajille

Kuka tahansa voi antaa lausunnon.

Lausunto pyydetään ensisijaisesti antamaan vastaamalla lausuntopyyntöön lausuntopalvelun kautta. Ohjeet palveluun rekisteröitymiseksi ja palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelun sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet (käyttäjätuki: lausuntopalvelu.om(at)gov.fi). Ministeriöiden tulee lisäksi tallentaa lausuntopalvelussa antamansa lausunto VAHVA-asianhallintajärjestelmään asialle VN/34874/2025.

Jos lausuntoa ei ole mahdollista antaa lausuntopalvelussa, lausunto voidaan vaihtoehtoisesti toimittaa ministeriön kirjaamoon sähköpostilla osoitteeseen kirjaamo.vm(at)gov.fi tai postitse osoitteeseen: Valtiovarainministeriö, PL 28, 00023 Valtioneuvosto. Kirjaamoon toimitetussa lausunnossa pyydetään mainitsemaan asianumero VN/34874/2025. Lisäksi kirjaamoon toimitettu lausunto pyydetään lähettämään esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona Word- tai PDF-muodossa, jotta lausuntoasiakirja ei sisällä tarpeettomia henkilötietoja, kuten yksityishenkilön sähköpostiosoitetta.

Kaikki annetut lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Lausunnot julkaistaan hankkeen julkisilla hankesivuilla (<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM155:00/2025>). Yksityishenkilön lausunto julkaistaan kuitenkin hankesivuilla tietosuojasystä ainoastaan, jos henkilö tätä kirjallisesti pyytää esimerkiksi lausuntonsa yhteydessä tai sen saateviestissä.

Lisäksi kaikki lausuntopalvelussa annetut lausunnot, mukaan lukien yksityishenkilöiden lausunnot, ovat automaattisesti kaikkien nähtävissä lausuntopalvelussa. Ministeriö ei julkaise kirjaamoon toimitettuja lausuntoja lausuntopalvelussa.

Lausunnossa ei tule ilmoittaa tarpeettomia henkilötietoja. Vaikka yksityishenkilön kirjaamoon toimittamaa lausuntoa ei julkaistaisi verkossa, lausunto on ministeriöltä kaikkien saatavissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 31.3.2026.

Koko esitysluonnoksen ruotsinkielinen käännös lisätään lausuntopalveluun sen valmistuttua.

Valmistelijat

Lisätietoja valtiovarainministeriössä antavat:

Finanssineuvos Teemu Eriksson, p. 02955 30177, etunimi.sukunimi@gov.fi
Hallitusneuvos Mervi Kuittinen, p. 02955 30445, etunimi.sukunimi@gov.fi
Neuvotteleva virkamies Marja Liukko (13.2.2026 asti), p. 029 5530147,
etunimi.sukunimi@gov.fi

Linkit

<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM155:00/2025> - Linkki säädösvalmisteluhankkeen hankesivulle

<https://vm.fi/sv/projekt?tunnus=VM155:00/2025> - Länk till projektsidan för lagberedningsprojektet

Liitteet:

[HE-luonnos kuntalaki 3.2.2026.pdf](#) - Esitysluonnos

[RP-utkast kommunallag 3.2.2026.pdf](#) - Utkast till proposition (huvudsakligt innehåll, lagförslag och parallelltext)

Jakelu:

Alajärven kaupunki
Alavieskan kunta
Alavuden kaupunki
Asikkalan kunta
Askolan kunta
Auran kunta
Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
Enonkosken kunta
Enontekiön kunta
Espoon kaupunki
Espoon nuorisovaltuusto
Eurajoen kunta
Euran kunta
Evijärven kunta
Forssan kaupunki
Haapajärven kaupunki
Haapaveden kaupunki
Hailuodon kunta
Halsuan kunta
Haminan kaupunki
Hangon kaupunki
Hankasalmen kunta
Harjavallan kaupunki

Hartolan kunta
Hattulan kunta
Hausjärven kunta
Heinolan kaupunki
Heinäveden kunta
Helsingin kaupunki
Helsingin nuorisoneuvosto
Hirvensalmen kunta
Hollolan kunta
Huittisten kaupunki
Humppilan kunta
Hyrnsalmen kunta
Hyvinkään kaupunki
Hämeenkyrön kunta
Hämeenlinnan kaupunki
Hämeenlinnan vanhusneuvosto
lin kunta
Iisalmen kaupunki
Iitin kunta
Ikaalisten kaupunki
Ilmajoen kunta
Ilmajoen nuorisovaltuusto
Ilomantsin kunta
Imatran kaupunki
Inarin kunta
Inkoon kunta
Invalidiliitto
Isojoen kunta
Isokyrön kunta
Janakkalan kunta
Joensuun kaupunki
Joensuun nuorisovaltuusto
Jokioisten kunta
Joroisten kunta
Joutsan kunta
Julkisalan neuvottelujärjestö Juko ry
Julkisen alan unioni JAU ry (JHL)
Julkisen alan unioni JAU ry (Jyty)
Juuan kunta
Juupajoen kunta
Juvan kunta
Jyväskylän kaupunki
Jyväskylän nuorisovaltuusto
Jämijärven kunta
Jämsän kaupunki
Järvenpään kaupunki
Kaarinan kaupunki
Kaavin kunta
Kajaanin kaupunki
Kajaanin vammaisneuvosto
Kalajoen kaupunki

Kangasalan kunta
Kangasniemen kunta
Kankaanpään kaupunki
Kannonkosken kunta
Kannuksen kaupunki
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE
Karijoen kunta
Karkkilan kaupunki
Karstulan kunta
Karvian kunta
Kaskisten kaupunki
Kauhajoen kaupunki
Kauhavan kaupunki
Kauniaisten kaupunki
Kaustisen kunta
Keiteleen kunta
Kemijärven kaupunki
Kemin kaupunki
Keminmaan kunta
Kemiönsaaren kunta
Kempeleen kunta
Keravan kaupunki
Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
Keski-Uudenmaan Vesi Kuntayhtymä
Keuruun kaupunki
Kihniön kunta
Kinnulan kunta
Kirkkonummen kunta
Kiteen kaupunki
Kittilän kunta
Kiuruveden kaupunki
Kivijärven kunta
Kokemäen kaupunki
Kokkolan kaupunki
Kolarin kunta
Konneveden kunta
Kontiolahden kunta
Korsnäs kommun
Kosken Tl kunta
Kotkan kaupunki
Kouvolan kaupunki
Kristiinankaupungin kaupunki
Kruunupyyn kunta
Kuhmoisten kunta
Kuhmon kaupunki
Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
Kuntayhtymä Kymppi
Kuopion kaupunki
Kuopion vammaisneuvosto
Kuortaneen kunta
Kurikan kaupunki

Kustavin kunta
Kuusamon kaupunki
Kyyjärven kunta
Kärkölän kunta
Kärsämäen kunta
Lahden kaupunki
Laihian kunta
Laitilan kaupunki
Lapinjärven kunta
Lapinlahden kunta
Lappajärven kunta
Lappeenrannan kaupunki
Lapsiasiavaltuutettu
Lapuan kaupunki
Laukaan kunta
Lemin kunta
Lempäälän kunta
Leppävirran kunta
Lestijärven kunta
Liedon kaupunki
Liedon vanhus- ja vammaisneuvosto
Lieksan kaupunki
Liikenne- ja viestintäministeriö
Limingan kunta
Liperin kunta
Lohjan kaupunki
Loimaan kaupunki
Lopen kunta
Loviisan kaupunki
Luhangan kunta
Lumijoen kunta
Luodon kunta
Lupa- ja valvontavirasto
Luumäen kunta
Maa- ja metsätalousministeriö
Maalahden kunta
Marttilan kunta
Maskun kunta
Merijärven kunta
Merikarvian kunta
Miehikkälän kunta
Mikkelin kaupunki
Muhoksen kunta
Multian kunta
Muonion kunta
Mustasaaren kunta
Muuramen kunta
Mynämäen kunta
Myrskylän kunta
Mäntsälän kunta
Mänttä-Vilppulan kaupunki

Mäntyharjun kunta
Naantalin kaupunki
Nakkilan kunta
Nivalan kaupunki
Nokian kaupunki
Nousiaisten kunta
Nuorisoala ry
Nurmeksen kaupunki
Nurmijärven kunta
Närpiön kaupunki
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Orimattilan kaupunki
Oripään kunta
Oriveden kaupunki
Oulaisten kaupunki
Oulun kaupunki
Oulun vanhusneuvosto
Outokummun kaupunki
Padasjoen kunta
Paimion kaupunki
Paltamon kunta
Paraisten kaupunki
Parikkalan kunta
Parkanon kaupunki
Pedersören kunta
Pelkosenniemen kunta
Pellon kunta
Perhon kunta
Petäjäveden kunta
Pieksämäen kaupunki
Pielaveden kunta
Pietarsaaren kaupunki
Pihtiputaan kunta
Pirkkalan kunta
Polvijärven kunta
Pomarkun kunta
Porin kaupunki
Pornaisten kunta
Porvoon kaupunki
Porvoon vammaisneuvosto
Posion kunta
Pudasjärven kaupunki
Pudasjärven vanhus- ja vammaisneuvosto
Pukkilan kunta
Punkalaitumen kunta
Puolangan kunta
Puolustusministeriö
Puumalan kunta
Pyhtään kunta
Pyhäjoen kunta

Pyhäjärven kaupunki
Pyhäjärven vanhusneuvosto
Pyhännän kunta
Pyhärannan kunta
Pälkäneen kunta
Pöytyän kunta
Raahen kaupunki
Raaseporin kaupunki
Raision kaupunki
Rantasalmen kunta
Ranuan kunta
Rauman kaupunki
Rauman vammaisneuvosto
Rautalammin kunta
Rautavaaran kunta
Rautjärven kunta
Reisjärven kunta
Riihimäen kaupunki
Ristijärven kunta
Rovaniemen kaupunki
Ruokolahden kunta
Ruoveden kunta
Ruskon kunta
Rääkkylän kunta
Saarijärven kaupunki
Sallan kunta
Salon kaupunki
Sasky koulutuskuntayhtymä
Sastamalan kaupunki
Sauvon kunta
Savitaipaleen kunta
Savon koulutuskuntayhtymä
Savonlinnan kaupunki
Savukosken kunta
Seinäjoen kaupunki
Seinäjoen koulutuskuntayhtymä
Sievin kunta
Siikaisten kunta
Siikajoen kunta
Siikalatvan kunta
Siilinjärven kunta
Simon kunta
Sipoon kunta
Sisäministeriö
Siuntion kunta
Sodankylän kunta
Sodankylän nuorisovaltuusto
Soinin kunta
Someron kaupunki
Sonkajärven kunta
Sosiaali- ja terveysalan neuvottelujärjestö Sote ry (SuPer)

Sosiaali- ja terveysalan neuvottelujärjestö Sote ry (Tehy)
Sosiaali- ja terveysministeriö
Sotkamon kunta
Sulkavan kunta
Suomen Kuntaliitto ry
Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry
Suomen tilintarkastajat ry
Suomussalmen kunta
Suonenjoen kaupunki
Suupohjan koulutus- ja työllisyyskuntayhtymä
Sysmän kunta
Säkylän kunta
Taipalsaaren kunta
Taivalkosken kunta
Taivassalon kunta
Tammelan kunta
Tampereen kaupunki
Tervolan kunta
Tervon kunta
Teuvan kunta
Tohmajärven kunta
Toholammin kunta
Toivakan kunta
Tornion kaupunki
Turkun nuorisovaltuusto
Turun kaupunki
Tuusniemen kunta
Tuusulan kunta
Tyrnävän kunta
Työ- ja elinkeinoministeriö
Ulkoministeriö
Ulvilan kaupunki
Urjalan kunta
Utajärven kunta
Utsjoen kunta
Uudenkaarlepyyn kaupunki
Uudenkaupungin kaupunki
Uuraisten kunta
Vaalán kunta
Vaasan kaupunki
Valkeakosken kaupunki
Valtioneuvoston kanslia
Valtiovarainministeriö
Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE
Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto VALLI ry
Vanhusasiavaltuutettu
Vanhustyön keskusliitto
Vantaan kaupunki
Vantaan vanhusneuvosto
Varkauden kaupunki
Vehmaan kunta

Vesannon kunta
Vesilahden kunta
Vetelin kunta
Vieremän kunta
Vihdin kunta
Viitasaaren kaupunki
Vimpelin kunta
Virolahden kunta
Virtain kaupunki
Vöyrin kunta
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Ylitornion kunta
Ylivieskan kaupunki
Ylöjärven kaupunki
Ympäristöministeriö
Ypäjän kunta
Ähtärin kaupunki
Äänekosken kaupunki

Lausunnonantajan lausunto

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

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

Näkemyksenne konserniohjetta koskevasta muutosehdotuksesta (47 §)

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

Näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

Muut huomionne esitysluonnoksesta

Virsunen Jussi
Valtiovarainministeriö

Liukko Marja
Valtiovarainministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

VM155:00/2025 SÄÄDÖSVALMISTELU

Lakiesityksessä kuntalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan valtiovarainministeriö vastaisi kuntien varautumisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta siltä osin kuin se ei kuuluisi muun ministeriön toimialaan. Lisäksi täsmennettäisiin konserniohjetta koskevaa säännöstä ja eräitä muita kunnan hallintoa ja taloutta koskevia säännöksiä.

Hankkeessa ajankohtaista

Lausuntokierros

3.2. – 31.3.2026

Lausuntokierros

Hankkeen perustiedot

KÄYNNISSÄ

Hankenumero

VM155:00/2025

Asianumerot

VN/34874/2025

Asettaja

valtiovarainministeriö

Tehtäväluokka

Hallituksen esityksen valmistelu

Toimikausi/aikataulu

4.11.2025 –

Asettamispäivä

Lainvalmistelu

HE laiksi kuntalain muuttamisesta

1	2	3	4
Valmistelussa	Arvioitu esittelyviikko	Annettu eduskunnalle	Säädös hyväksytty
Hyväksytty istuntokauden suunnitelmaan 5.9.2025	18/2026		

Esityksellä lisättäisiin kuntalakiin säännös valtiovarainministeriön tehtävästä kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisessä ohjauksessa ja seurannassa. Lisäksi esityksellä täsmennettäisiin muun muassa vaikuttamistoimielinten aloiteoikeutta, kunnan konserniohjetta ja kirjanpitoa koskevaa sääntelyä.

Vastuuministeri

Kunta- ja alueministeri Ikonen

Lisätietoa

- Käsittely: Kuntatalouden- ja hallinnon neuvottelukunta

Kevätistuntokauden 2026 lainsäädäntösuunnitelma

- [valtiovarainministeriö](#) 
- [kaikki ministeriöt](#) 

Yhteyshenkilö

Teemu Eriksson, Finanssineuvos

puh. [+358 295 530 177](tel:+358295530177)

etunimi.sukunimi@gov.fi

Yhteyshenkilö

Mervi Kuittinen, Hallitusneuvos

puh. [+358 29 5530445](tel:+358295530445)

etunimi.sukunimi@gov.fi

Yhteyshenkilö

Marja Liukko, Neuvotteleva virkamies

puh. [+358 295 530 147](tel:+358295530147)

etunimi.sukunimi@gov.fi

Hankkeen vaiheet

Lausuntomenettely

3.2.2026 – 31.3.2026 Lausuntokierros

LAUSUNTOKIERROS

Lausuntoja pyydetään lausuntopalvelussa. Annettuja lausuntoja voi olla sekä lausuntopalvelussa että hankkeen asiakirjoissa.



[Lausuntopalvelu.fi](#) 

Tavoitteet ja tuotokset

Esityksen tavoitteena on selkiyttää valtiovarainministeriön roolia kuntien varautumisen yleisessä ohjauksessa sekä toteuttaa eräitä muita tarkoituksenmukaiseksi katsottuja muutostarpeita kuntalain sääntelyyn.

Lähtökohdat

Valmiuslain 13 §:n mukaisesti varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa kukin ministeriö toimialallaan. Kuntien varautumisen yleistä ohjausta ei ole nimenomaisesti säädetty valtiovarainministeriön tehtäväksi. Siten on tulkittu, että valtiovarainministeriön toimivalta ohjata kuntien toiminnan ja talouden varautumista osana sen vastuulle kuuluvan lainsäädännön soveltamisen ohjausta on epäselvä. Asian selkiyttämiseksi kuntalakiin lisättäisiin säännös, josta ministeriön toimivalta kävisi nimenomaisesti ilmi. Lisäksi kuntalain sääntelyyn on ilmennyt tarve tehdä eräitä muita täsmennyksiä ja teknisluonteisia muutoksia muun muassa konserniohjetta ja kirjanpitoa koskevaan sääntelyyn.

Vaikutukset ja hyödyt

Lisäämällä kuntien varautumisen yleinen ohjaus valtiovarainministeriön tehtäväksi parannettaisiin ministeriön edellytyksiä ohjata kuntia yhdenmukaisempaan toimintaan varautumisessa. Kyse olisi informaatio-ohjauksesta, joka ei sitoisi kuntia oikeudellisesti. Ehdotettu muutos selkiyttäisi valtiovarainministeriön tehtäviä kuntien ohjauksessa, mutta ei muuttaisi voimassa olevaa ministeriöiden välistä toimivaltajakoa, eikä toimivaltaa kuntien ohjauksessa. Muilla ehdotetuilla muutoksilla muun muassa selkiytettäisiin kirjanpitolain soveltamista kuntiin sekä lisättäisiin kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöiden varautumista konserniohjeen keinoin.

Tilannekuvaus

Luonnos hallituksen esitykseksi on lausuntokierroksella 31.3.2026 asti.

Lausuntoaika 3.2.2026 – 31.3.2026

Lausuntokierros

3.2.2026 – 31.3.2026 LAUSUNTOKIERROS

Lausuntoja pyydetään lausuntopalvelussa. Annettuja lausuntoja voi olla sekä lausuntopalvelussa että hankkeen asiakirjoissa.



[Lausuntopalvelu.fi](https://lausuntopalvelu.fi)

Asiakirjat

Lausuntomenettely

1. [Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kuntalain muuttamisesta](#) PDF
30.1.2026 Valtiovarainministeriö
2. [Hallituksen esitysluonnos kuntalain muuttamisesta 3.2.2026](#) PDF
30.1.2026 Valtiovarainministeriö
3. [Begäran om utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen](#) PDF
30.1.2026 Valtiovarainministeriö
4. [Utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen 3.2.2026](#) PDF
30.1.2026 Valtiovarainministeriö

Henkilöt

Ryhmittelemättömät

Eriksson, Teemu
Finanssineuvos
valtiovarainministeriö

Rooli: Hankkeen yhteyshenkilö
4.11.2025 –

Kuittinen, Mervi
Hallitusneuvos
valtiovarainministeriö

Rooli: Hankkeen yhteyshenkilö
4.11.2025 –

Liukko, Marja
Neuvotteleva virkamies
valtiovarainministeriö

Rooli: Vastuuhenkilö
17.11.2025 –

Liukko, Marja
Neuvotteleva virkamies
valtiovarainministeriö

Rooli: Esittelijä
4.11.2025 –

Liukko, Marja
Neuvotteleva virkamies
valtiovarainministeriö
Rooli: Hankkeen yhteyshenkilö
4.11.2025 –

Säädösvalmistelu ja kehittäminen valtioneuvostossa

Ministeriöt toteuttavat hallitusohjelmaa, valmistelevat lakeja ja muita säädöksiä sekä vievät eteenpäin uudistuksia erilaisissa hankkeissa, työryhmissä ja toimielimissä.

Kaikkien ministeriöiden hankkeet löydät valtioneuvoston verkkosivuilta valtioneuvosto.fi/hankkeet 

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 16001
[kirjaamo.vm\(at\)gov.fi](mailto:kirjaamo.vm(at)gov.fi)

Tietoa sivustosta
Tietosuoja
Saavutettavuusseloste
Sivukartta

Kysy ja anna palautetta

LUONNOS 3.2.2026

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia. Lakiin lisättäisiin säännös valtiovarainministeriön tehtävästä kuntien varautumisen ohjauksessa ja seurannassa. Ehdotetun säännöksen mukaan valtiovarainministeriö vastaisi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta siltä osin, kuin se ei kuuluisi muun ministeriön toimialaan. Ehdotettu säännös selkeyttäisi valtiovarainministeriön roolia kuntien varautumisen ohjauksessa ja varmistaisi, että tehtävän hoitamisen edellyttämästä toimivallasta säädetään selkeästi laissa.

Laissa täsmennettäisiin nuorisovaltuuston oikeutta tehdä kuntalain mukaisia aloitteita. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on vahvistaa nuorisovaltuustojen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Ehdotus liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan hallitus edistää nuorten osallisuutta ja alueellista yhdenvertaisuutta muun muassa vahvistamalla nuorisovaltuustojen asemaa kunnissa ja hyvinvointialueilla. Vastaavat aloiteoikeutta koskevat täsmennykset tehtäisiin myös vanhusneuvostoa ja vammaisneuvostoa koskevaan sääntelyyn.

Vanhusneuvostoa koskevaa sääntelyä muutettaisiin myös siten, että vanhusneuvoston sijasta kuntaan voitaisiin asettaa muu vastaava ikääntyneiden henkilöiden vaikuttajaryhmä. Ehdotetun muutoksen seurauksena vaikuttamistoimielimestä voitaisiin käyttää vanhusneuvoston sijasta sellaista nimeä, joka kuvaisi paremmin sen edustamaa paikallista väestöryhmää.

Konserniohjeessa tulisi jatkossa antaa tarpeelliset määräykset tytäryhteisöjen valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on tehostaa tytäryhteisöiden varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä edistää varautumisen yhteensovittamista kuntakonsernissa. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös siitä, miltä osin kirjanpitolain säännöksiä ei sovellettaisi kunnan kirjanpitoon ja tilinpäätökseen. Tällä hetkellä poikkeuksista ohjeistetaan kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamissa ohjeissa, mutta jatkossa asiasta säädettäisiin suoraan laissa. Lisäksi toimintakertomusta koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että toimintakertomuksessa tulisi esittää arvio myös merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on turvata nykyistä paremmin taloudellisen vastuullisuuden tiedostamista ja raportointia.

Lisäksi lakiin tehtäisiin useampia teknisluonteisia muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT.....	4
1 Asian tausta ja valmistelu.....	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu.....	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Kuntien varautumisen ohjaus.....	5
2.1.1 Yleisesti kuntien varautumisvelvollisuudesta	5
2.1.2 Valtiovarainministeriön toimivalta kuntien varautumisen ohjauksessa	6
2.1.3 Kuntien varautumisen muu ohjaus.....	9
2.1.4 Kuntien varautumisen nykytilanne	10
2.1.5 Nykytilan arviointi	10
2.2 Nuorisovaltuuston aloiteoikeus.....	11
2.3 Vanhusneuvoston nimi ja aloiteoikeus.....	12
2.4 Vammaisneuvoston aloiteoikeus	13
2.5 Kunnan konserniohje	13
2.6 Kirjanpito	15
2.7 Toimintakertomus	16
3 Tavoitteet.....	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.2 Pääasialliset vaikutukset	18
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset.....	18
4.2.2 Vaikutukset valtion viranomaisten toimintaan	19
4.2.3 Vaikutukset kuntien tehtäviin ja toimintaan.....	20
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	21
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	22
6 Lausuntopalaute	23
7 Säännöskohtaiset perustelut	23
8 Voimaantulo	28
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	28
9.1 Kuntien itsehallinto	28
9.2 Ministeriön tehtävät ja toimivalta	29
LAKIEHDOTUS	31
Laki kuntalain muuttamisesta	31

RINNAKKAISTEKSTIT.....	35
Laki kuntalain muuttamisesta	35

LUONNOS

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Hallituksen esityksen valmistelun taustalla on valtiovarainministeriössä ilmennyt tarve selkiyttää ministeriön toimivaltaa kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisessä ohjauksessa sekä eräät muut kuntalain sääntelyssä havaitut täsmentämistarpeet.

Valtiovarainministeriön tehtävistä säädetään kuntalain (410/2015) 10 §:ssä, jonka mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Säännöksen voidaan tulkita jo nykyisin antavan ministeriölle toimivallan seurata kuntien varautumista osana kuntien toiminnan ja talouden yleistä seurantaa. Sen sijaan kuntalaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole säännöstä, joka antaisi valtiovarainministeriölle selkeästi toimivallan yleisesti ohjata kuntien varautumista. Tämän seurauksena on tulkittu, että ministeriön toimivalta kuntien varautumisen yleiseen ohjaukseen on epäselvä. Tästä johtuen ministeriö on käytännössä pidättäytynyt kuntien varautumisen yleisestä ohjauksesta, vaikka tarve ohjaukselle onkin tunnistettu. Tilanteen selkiyttämiseksi on katsottu tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa kuntalakiin lisättäväksi säännös, josta ministeriön ohjaustoimivalta kävisi selkeästi ilmi. Esityksessä ehdotetulla muutoksella ei ole suoraa yhteyttä pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Esityksen valmistelussa on kuitenkin otettu huomioon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan hallitus varmistaa viranomaisten riittävät toimivaltuudet ja resurssit kansallisen riskiarvion uhkien torjuntaan ja kriisien johtamiseen.

Kuntalain mukaisesti kunnanhallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Laissa määritellään nuorisovaltuuston toimenkuva ja tehtävät, mutta siitä ei suoraan käy ilmi nuorisovaltuuston oikeus tehdä kuntalain mukaisia aloitteita. Lakia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että nuorisovaltuustojen aloiteoikeus todettaisiin laissa selkeämmin. Ehdotus toteuttaa osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjauksen tavoitetta, jonka mukaan hallitus edistää nuorten osallisuutta ja alueellista yhdenvertaisuutta muun muassa vahvistamalla nuorisovaltuustojen asemaa kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Kuntalain mukaan kunnanhallituksen on asetettava ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi vanhusneuvosto. Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry ja vanhusasiavaltuutettu ovat vuonna 2025 tehneet kuntalain muutostarpeita koskevan aloitteen, jossa ehdotetaan, että vanhusneuvoston nimi muutettaisiin laissa ikäneuvostoksi, jotta se kuvaisi käsitteenä paremmin eläkeläisiä laajana ryhmänä. Aloitteen johdosta kuntalakia on katsottu perustelluksi muuttaa siten, että vanhusneuvoston sijasta kuntaan voitaisiin asettaa muu vastaava ikääntyneiden henkilöiden vaikuttajaryhmä. Tällöin vaikuttamistoimiin voitaisiin nimetä siten, että se kuvaisi vanhusneuvostoa paremmin sen edustamaa paikallista väestöryhmää. Lisäksi laissa selkiytettäisiin vanhusneuvoston oikeutta tehdä kuntalain mukaisia aloitteita. Vastaava täsmennys tehtäisiin myös vammaisneuvostoa koskevaan pykälään, jolloin kaikkien kunnan vaikuttamistoimielinten aloiteoikeutta koskeva sääntely olisi yhdenmukaista.

Voimassa oleva kuntalain sääntely edellyttää, että konserniohjeessa on annettava määräykset riskienhallinnan järjestämisestä, mutta ei kunnan tytäryhteisöjen varautumisesta. Tästä johtuen kuntien konserniohjeisiin ei tällä hetkellä välttämättä sisälly erikseen tytäryhteisöiden varautumista

koskevia määräyksiä. Tytäryhteisöt eivät myöskään välttämättä kuulu valmiuslaissa tai erityislainsäädännössä erikseen säädettyjen varautumisvelvoitteiden piiriin. Koska tytäryhteisöt voivat kuitenkin tuottaa palveluita, jotka ovat keskeisiä koko kuntakonsernin toiminnan jatkuvuuden kannalta, niiden olisi tärkeä varautua ennakolta palveluidensa mahdollisimman hyvään hoitamiseen myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämän vuoksi on katsottu tarpeelliseksi vahvistaa tytäryhteisöiden varautumista omistajaohjauksen keinoin ja ehdottaa lisättäväksi kuntalakiin säännös, jonka mukaan konserniohjeessa tulisi antaa tytäryhteisöjen varautumista koskevat määräykset.

Kuntalaissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, miltä osin kirjanpitolakia (1336/1997) sovelletaan kuntiin. Tällä hetkellä kirjanpitolain säännösten soveltaminen kunnan toiminnassa perustuu kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamiin ohjeisiin. Nykytilaa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi muuttaa siten, että kirjanpitolain soveltamisesta kunnissa säädettäisiin suoraan kuntalaissa. Lisäksi kunnan toimintakertomusta koskevaan säännöstä on katsottu perustelluksi täsmentää siten, että toimintakertomuksessa tulisi suoraan lain nojalla kuvata myös kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyviä merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Tällä hetkellä riskien ja epävarmuustekijöiden kuvaaminen toimintakertomuksessa perustuu kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamiin kirjanpito-ohjeisiin.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa x.x.–x.x.2026...

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa x.x.2026...

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kuntien varautumisen ohjaus

2.1.1 Yleisesti kuntien varautumisvelvollisuudesta

Valmiuslain 12 §:ssä säädetään yleisestä varautumisvelvollisuudesta. Sen mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain varautumisvelvoitetta koskevat säännökset tulevat muusta valmiuslain sääntelystä poiketen sovellettaviksi jo normaalioloissa. Vaikka valmiuslain 12 §:n sanamuoto velvoittaa varautumisvelvollisia huolehtimaan tehtäviensä jatkuvuudesta nimenomaan poikkeusoloissa, on säännöksen perusteluissa (HE 3/2008 vp, s. 37) varautumisvelvoitteen todettu liittyvän usein kiinteästi toiminnan suunnitteluun myös poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten.

Valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus koskee myös kuntia, joten varautuminen on kuntien lakisääteinen tehtävä. Valmiuslain säätämistä koskevan hallintovaliokunnan lausunnon mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien on varmistettava asianmukainen

varautumistoiminta laatimalla varautumissuunnitelmia, testaamalla poikkeusolojen toimintaa sekä kouluttamalla henkilöstöä. Lausunnossa varautumiseen todetaan kuuluvan keskeisesti myös poikkeusolojen toimintaa koskevien ohjeiden laadinta. Lisäksi lausunnossa viitataan kunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen hankkimiseen yksityisten palvelujen tuottajilta, ja todetaan, että kunkin tahon on itse varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen esimerkiksi ottamalla ostopalvelusopimuksiin ehdot palvelujen turvaamisesta poikkeusoloissa (HaVL 10/2008 vp, s. 2–3.).

Kuntia koskevia tarkempia varautumisvelvoitteita on säädetty kuntien palveluita koskevassa toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä. Kuntien varautumisvelvollisuuteen liittyy myös kuntalain 90 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Lisäksi varautuminen on osa kuntien riskienhallintaa, jonka järjestämisestä säädetään kuntalaissa. Kuntalain mukaan valtuusto päättää riskienhallinnan perusteista ja kunnanhallitus huolehtii riskienhallinnan järjestämisestä. Lisäksi kunnan hallintosäännössä on oltava määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Kunnat voivat konserniohjeissaan ja esimerkiksi hankintaohjeissaan huomioida palvelujen jatkuvuuden häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE 2025, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/49b95ef1-15f7-49c1-9b1a-8406fbe49889/content>) ovat valtiovarainministeriön ylläpitämiä sopimusehtoja. Yleiset sopimusehdot on tarkoitettu käytettäväksi hankintayksiköiden ja toimittajien välisissä hankintasopimuksissa vakiosopimusehtoina. Yleisillä sopimusehdoilla voidaan täydentää varsinaisen hankintasopimuksen ehtoja. Ehdoissa ei ole erikseen määrätty toimituksista poikkeuksellisissa olosuhteissa tai varautumiseen liittyvistä vaatimuksista. Ehdoissa todetaan, että julkishallinnon toimijoiden tulee varmistaa myös ulkoistettujen toimintojen mahdollisimman hyvä hoitaminen kaikissa olosuhteissa (Valmiuslaki 12 §, 1552/2011). Lisäksi todetaan, että kriittiset toiminnot tulee tunnistaa ja tarjouspyyntöön tulee tarvittaessa sisällyttää varautumista koskevia vaatimuksia toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi.

Kunnat vastaavat varautumisvelvollisina itse omiin lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvästä varautumisesta. Kunnan johto vastaa viime kädessä siitä, että kunnassa on varauduttu riittävällä tavalla erilaisiin häiriötilanteisiin ja huolehdittu siitä, että palvelut voidaan tuottaa lain edellyttämällä tavalla kaikissa olosuhteissa. Kuntalain mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta, käyttää kunnan päätösvaltaa sekä edellä todetulla tavalla päättää riskienhallinnan perusteista. Valtuusto luo päätöksillään edellytykset kunnan varautumiselle ja valmiussuunnittelulle. Kunnanhallitus päättää varautumisen ja valmiussuunnittelun järjestämisen käytännön toteutuksesta valtuuston päättämien periaatteiden mukaisesti. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa ja vastaa siten yhdessä hallituksen kanssa myös kuntien varautumisen johtamisesta huolehtien muun muassa siitä, että varautuminen ja riskienhallinta käytännössä toimivat. Toimialojen johtajat vastaavat toimialojensa palveluntuotannon osalta varautumisesta ja valmiussuunnittelusta (Ks. Kuntaliitto: Hallintosääntömalli 2025, s. 81.)

2.1.2 Valtiovarainministeriön toimivalta kuntien varautumisen ohjauksessa

Valmiuslain 13 §:ssä säädetään varautumisen johtamisesta, valvonnasta ja yhteensovittamisesta. Sen mukaan varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö myös yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Sääntely perustuu Suomen perustuslain (731/1999) 68 §:n sääntelyyn, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan

valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119).

Kullekin ministeriölle on katsottu kuuluvan vastuu myös oman hallinnonalansa ja toimialansa varautumisen ohjauksesta valmiuslaissa ja ministeriön substanssilainsäädännössä säädetyn mukaisesti (ks. HE 13/2025 vp, s. 268).

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 1 momentin mukaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että informatiivisuuden ja selkeyden vuoksi säännöksessä mainittaisiin lailla säätämisen mahdollisuus nimenomaisesti, sillä erityislainsäädäntöön sisältyy tehtäväsäännöksiä, joissa mainitaan toimivaltainen ministeriö. Kyse on tällöin esimerkiksi ministeriön asetuksenantovaltuudesta tai sellaisesta ministeriön tehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa. Perusteluiden mukaan eduskunnalla on edelleen mahdollisuus järjestää ministeriöiden toimialoja lain tasolla myös muissakin tilanteissa (HE 270/2002 vp, s. 25). Lisäksi perusteluissa on todettu tarkoituksena olevan, että laintasoisten tehtäväsäännösten ohella ministeriöiden toimialoista säädettäisiin edelleenkin keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä. Nämä säännökset olisivat kuitenkin luonteeltaan nykyistä yleispiirteisemmät ja kuvaisivat ministeriöiden toimialoja lähinnä yleisellä tasolla. Lain 7 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksissa kuvattaisiin toimialat täsmällisemmin (HE 270/2002 vp, s. 24–25).

Valtiovarainministeriön toimiala on määritelty valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:ssä. Pykälän 13 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu kuntajaotus, kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien suhde. Vastaavat asiat säädetään valtiovarainministeriön tehtäviksi valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) 1 §:n 35 kohdassa. Saman asetuksen 2 §:ssä määritellään valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat virastot, laitokset, rahastot, yhtiöt ja muut toimielimiä. Näitä ovat muun muassa Keva, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT ja Kuntien takauskeskus, mutta eivät kunnat.

Valtiovarainministeriön toimintayksiköiden tehtävistä ja asioiden valmistelusta säädetään tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksessa valtiovarainministeriön työjärjestyksestä (359/2023). Työjärjestyksen 20 §:n perusteella valtiovarainministeriön kunta- ja alueosaston valmisteluvastuulle kuuluvat muun muassa asiat, jotka koskevat kuntien hallintoa (2 kohta), kuntien toiminnan ja talouden yleistä ohjausta, seurantaa ja ennakointia (4 kohta) sekä kuntien yleistä toiminnan kehittämistä ja arviointia (9 kohta).

Kaikille ministeriöille kuuluvista tehtävistä säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä. Sen mukaan ministeriö käsittelee muun muassa oman toimialansa lainvalmisteluasiat, hallintoasiat ja muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Käytännössä valtiovarainministeriön valmisteluvastuulle kuuluu esimerkiksi kuntalaki, jossa säädetään kuntien hallinnon ja talouden järjestämisestä. Lisäksi ministeriö vastaa muun muassa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetusta laista (304/2003), kuntien peruspalveluiden valtionosuuksista annetusta laista (618/2021) ja siihen liittyvistä prosesseista sekä harkinnanvaraisista valtionosuuksista ja kuntatalousohjelman valmistelusta.

Valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluu myös kuntalain 10 §:n 1 momentin mukaan kuntien toiminnan ja talouden yleinen seuranta. Säännöksen esitöiden (HE 268/2014 vp, s. 141) mukaan valtiovarainministeriö koordinoi kunta-asioiden käsittelyä valtioneuvostossa sekä kerää ja tuottaa kuntien toimintaa ja taloutta koskevia tietoja poliittisen päätöksenteon, erityisesti säädösvalmistelun ja valtion talousarvioesityksen valmistelun, tueksi. Lisäksi kuntalaissa on säädetty valtiovarainministeriölle kuuluvasta muusta kuntien seurantaan ja ohjaukseen liittyvästä toimivallasta. Kuntalain 12 a luku poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä sisältää säännöksiä, jotka mahdollistavat valtiovarainministeriölle toimivallan puuttua kunnan toimintaan. Myös kuntalain 118 § erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä mahdollistaa valtiovarainministeriölle toimivallan ryhtyä yksittäistä kuntaa koskeviin toimenpiteisiin. Edellä mainittuja tilanteita lukuun ottamatta kuntalaissa ei ole säännöksiä valtiovarainministeriön toimivallasta esimerkiksi kuntien yleiseen ohjaukseen.

Valtiovarainministeriöllä on tulkittu voimassa olevan kuntalain 10 §:n 1 momentin nojalla olevan toimivalta seurata kuntien varautumista osana kuntien toiminnan ja talouden yleistä seurantaa. Ministeriö on säännöksen nojalla jo nykyisin käytännössä seurannut kuntien varautumista esimerkiksi kunnille järjestettyjen kuulemiskierrosten ja kyselyiden kautta. Sen sijaan ministeriön toimivallan kuntien varautumisen yleiseen ohjaukseen on tulkittu jäävän epäselväksi. Tulkinta perustuu siihen, ettei kuntalaissa tai muualla voimassa olevassa lainsäädännössä ole nimenomaisesti säädetty ministeriön tehtäväksi kuntien tai niiden varautumisen yleistä ohjausta. Myöskään valmiuslain 13 §:n sääntelyä ei voida tulkita niin, että ministeriöllä olisi sen nojalla ohjaustoimivaltaa suhteessa kuntien varautumiseen. Se, että kuntien valtionohjauksesta säädetään erikseen laissa, on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Kunnallinen itsehallinto perustuu perustuslain 121 §:ään, jonka 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluu kunnan viranomaisten tietty itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin. Itsenäisyyteen kuuluu muun muassa se, että kunnan viranomaiset eivät ole valtion viranomaisten alaisia, joten valtion viranomaisilla ei ole puhtaasti hallinto-organisatorisiin suhteisiin perustuvaa ohjaus- ja valvontavaltaa suhteessa kunnan viranomaisiin (HE 250/2016 vp, s. 24). Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että valtion viranomaisten oikeudesta ohjata, seurata ja valvoa kunnan toimintaa on säädettävä laissa (Heikki Harjula – Kari Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinat, 2023, s. 94 ja 218).

Valtion viranomaisten valtionhallinnon ulkopuolelle, erityisesti kuntiin kohdistamaa valvontaa on kutsuttu valtionvalvonnaksi. Oikeuskirjallisuudessa on todettu tällaisen valvonnan olevan poikkeuksellista ja mahdollista vain lailla erikseen säädetyissä tilanteissa (Heikki Kulla – Janne Salminen: Hallintomenettelyn perusteet, 2024, s. 409). Kuntiin kohdistuvasta valtionvalvonnasta säädetään esimerkiksi kuntalain 10 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Valtionvalvonnan ohella kuntiin voi kohdistua myös esimerkiksi valtion viranomaisten hallinnollista ohjausta. Myös kuntia sitovan hallinnollisen ohjauksen on perustuttava nimenomaiseen ja yksilöityyn toimivaltasäännökseen laissa (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus 2023, s. 258).

Ottaen huomioon kunnallisen itsehallinnon periaatteen lähtökohdat sekä sen, ettei kuntien varautumisen yleinen ohjaus ole valtiovarainministeriölle nimenomaisesti säädetty tehtävä, ei ministeriön toimivaltaa yleisesti ohjata kuntien varautumista edes oikeudellisesti sitomattoman informaatio-

ohjauksen keinoin ole pidetty täysin selvänä. Tämän seurauksena ministeriö on käytännössä pidättänyt ohjaamasta kuntien toiminnan ja talouden varautumista, vaikka tarve tällaiseen ohjaukseen on tunnistettu.

2.1.3 Kuntien varautumisen muu ohjaus

Tällä hetkellä kuntien varautumisen yleisestä ohjauksesta ei kokonaisuutena vastaa mikään ministeriö. Esimerkiksi sisäministeriö vastaa valtioneuvoston ohjesäännön 15 §:n ja sisäministeriöstä annetun asetuksen (1056/2013) 2 §:n mukaan yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Säännösten nojalla sisäministeriön toimialaan ja tehtäviin kuuluu myös esimerkiksi aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin ja siihen liittyvät keskushallinnon tehtävät. Sen sijaan ministeriön toimialaan ja tehtäviin ei kuulu kuntasektorin toimijoita tai aluehallinnon yhteisen varautumisen paikallishallinnon tehtäviä.

Myöskään valtion aluehallinnon tehtäviin ei kuulu kuntien varautumisen yleiseen ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (530/2025) 13 §:ssä säädetään virastolle kuuluvista varautumisen alueellisen yhteistyön tehtävistä. Pykälän mukaan viraston tehtävänä on varautumisen alueellisen yhteistyön järjestäminen varautumisen yhteistyöalueilla. Säännöksen perusteluiden mukaan varautumisen alueellisessa yhteistyötehtävässä ei olisi kyse johtamisesta tai valvonnasta, vaan yhteistyöstä, jonka tarkoituksena olisi optimoida eri toimijoiden vastuulla olevaa toimintaa yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Edelleen perusteluissa on todettu, että kukin toimija vastaa jatkossakin omista varautumistehtävistään eri turvallisuustilanteisiin liittyen, eikä varautumisen alueelliseen yhteistyötehtävään kuuluisi yleisesti viraston tai sen muiden toimialueiden toimijoiden varautumisasiat (HE 13/2025 vp, s. 268–269).

Kunnat vastaavat useista lakisääteisistä tehtävistä ja palveluista, joista säädetään eri ministeriöiden toimialoille kuuluvassa erityislainsäädännössä. Sektoriministeriöt vastaavat oman toimialansa erityislainsäädännön mukaisten tehtävien ja palveluiden substanssiohjauksesta. Kukin ministeriö myös johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sekä ohjaa varautumista hallinnon- ja toimialoillaan valmiuslain 13 §:ssä ja omassa substanssilainsäädännössään säädetyn mukaisesti.

Tiedossa ei ole, että kuntien tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä olisi nimenomaisesti säädetty ministeriöiden toimivallasta ohjata kuntien tai niiden tehtävien varautumista. Erityislainsäädäntöön sisältyy kuitenkin säännöksiä, joissa ministeriön tehtäväksi on säädetty kunnalle kuuluvan lakisääteisen tehtävän yleinen ohjaus sekä sen yleinen seuranta, suunnittelu, valvonta ja/tai kehittäminen. Esimerkiksi varhaiskasvatuslain (540/2018) 51 §:n 1 momentissa säädetään, että varhaiskasvatuksen yleinen suunnittelu, ohjaus ja seuranta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle. Vastavanhaisia säännöksiä eri sektoriministeriöiden ohjaustehtävistä on esimerkiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 20 §:ssä, rakentamislain (751/2023) 3 §:ssä ja terveydensojeluain (763/1994) 4 §:ssä. Säännöksissä tarkoitetun yleisen ohjauksen eräänä sisältönä voi olla myös erityislainsäädännön mukaiseen palveluun tai tehtävään liittyvä varautuminen.

Myös kuntien tiedonhallintaa ja ICT-palveluiden järjestämistä ohjataan valtionhallinnon toimesta. Ohjaus painottuu kuntien käytössä olevien yhteisten tietojärjestelmien ja tietovarantojen sekä kuntien tietojen luovutusten ja tietojen käsittelyssä käytettävien tietomäärittysten ohjaukseen. Julkisen hallinnon tiedonhallinnan, sähköisen asioinnin ja tietovarantojen käytön yleinen ohjaus ja kehittäminen sekä julkisen hallinnon tietoturvallisuuden yleinen kehittäminen kuuluvat valtiovaraministeriöistä annetun asetuksen 1 §:n 32 ja 34 kohtien mukaan valtiovaraministeriön tehtäviin. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) velvoittaa valtiovaraministeriön ylläpitämään

toimialallaan myös kuntia koskevia yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi. Edelleen ministeriö ohjaa kuntien tiedonhallintaa ja ICT-palvelujen järjestämistä myös muun muassa toimialaansa koskevilla ohjeilla ja suosituksilla (HE 241/2020 vp, s. 123). Käytännössä ministeriö ohjaa kuntia ja muita julkishallinnon organisaatioita myös tietoturvallisuutta koskevissa asioissa. Esimerkiksi vuonna 2024 erääseen kaupunkiin kohdistuneen vakavan tietomurron jälkeen ministeriö lähetti kunnille ja muille julkishallinnon toimijoille ohjauskirjeen, jossa niitä kehoitettiin tekemään turvapäivityksiä etäyhteysjärjestelmiinsä.

Myös Suomen Kuntaliitto tukee kuntien varautumista muun muassa ohjeistuksilla ja koulutuksilla. Lisäksi se hallinnoi Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkostoa, joka tarjoaa kuntien henkilöstölle tukea riskienhallinta-, turvallisuus-, ja varautumistyöhön. Kuntaliitto ei ole viranomainen, eikä sen tarjoama tuki ole osa valtion johtamisjärjestelmää. Kuntaliiton toimintaan osallistuminen on kunnille vapaaehtoista.

2.1.4 Kuntien varautumisen nykytilanne

Valtiovarainministeriö on syksyllä 2024 selvittänyt kuntien varautumisen ajankohtaista tilannetta osana kuntien varautumisen seuranta. Selvitys tehtiin kunnille suunnatulla kyselyllä, johon vastasi 239 kuntaa. Vastausten perusteella varautumisen tasot vaihtelevat eri kunnissa, erityisesti ulkoistettujen palveluiden osalta. Sopimusmääräyksiin sisältyy varautumisesta ehtoja vain noin puolessa tapauksista ja tällöinkin niiden laatu vaihtelee. Lisäksi kysely osoitti, että varautumiseen käytettävissä olevat voimavarat ja henkilöstöresurssit vaihtelevat, ja vain harvoissa kunnissa on ollut päätoimista henkilöstöä tätä varten. Kyselystä kävi myös ilmi, että valmiuslaissa kunnille osoitettuihin poikkeusolojen tehtäviin on varauduttu valmiussuunnitelmissa vaihtelevasti.

Kyselyssä selvitettiin myös kuntien tekemää yhteistyötä varautumisessa. Tuolloin 60 prosenttia kunnista ilmoitti tekevänsä varautumisessa jonkinlaista yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Yhteistyön sisältö ja intensiteetti vaihtelivat kuitenkin suuresti. Valtiovarainministeriön nykyisten tietojen perusteella arvioidaan, että kuntien välinen yhteistyö varautumisessa on kyselyn jälkeen ainakin jonkin verran lisääntynyt. Esimerkiksi tiedossa on tapaus, jossa kunnat ovat laatineet yhteistoimintasopimuksen varautumisen yhteistyöjärjestelyistä, kuten yhteisistä valmiussuunnitelmista ja riskiarvioinneista, keskinäisestä tilannekuvan jakamisesta ja yhteisestä häiriötilanteen johtamisesta. Vastaavanlaisten, yhtä tiiviiden yhteistyöjärjestelyiden ei arvioida kuitenkaan olevan kovin yleisiä.

2.1.5 Nykytilan arviointi

Kunnat vastaavat monien peruspalveluiden ja yhteiskunnan kannalta keskeisten toimintojen järjestämisestä. Näiden mahdollisimman häiriötön jatkuvuus on tärkeä turvata myös kriisitilanteissa. Yhteiskunnan uhkat ja niistä aiheutuvat häiriö- ja kriisitilanteet ulottuvat aina yhden tai useamman kunnan alueelle tai vaikuttavat kuntalaisiin. Kuntien rooli normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnassa sekä yhteiskunnan varautumisessa on siten keskeinen. Koronapandemia ja Euroopan turvallisuusympäristön muutokset ovat entisestään korostaneet varautumisen merkitystä ja lisänneet kuntien tarvetta varautua aiempaa vakavampia kriisitilanteita varten.

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyssä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2025) kuvataan kokonaisturvallisuuden malli. Mallin mukaan varautuminen ulottuu kaikille toiminnan tasolle ja sisältää elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden yhteisöjen toiminnan yhteensovittamisen julkisen sektorin toimenpiteiden kanssa. Kunnat ovat keskeisessä asemassa paikallistason toiminnassa, sillä niillä on merkittävä toimivalta useilla turvallisuuden osa-alueilla. Kunnat ovat monissa

tapauksissa olennaisia toimijoita häiriötilanteisiin ja kriiseihin varauduttaessa ja vastatessa, minkä lisäksi niillä on keskeinen rooli kriisinkestävyyden luomisessa ja ylläpitämisessä, erityisesti siviis-tyksen ja koulutuksen toimialoilla (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025, s. 22, 32 ja 41). Strategie korostaa osaltaan kuntien varautumisen merkitystä määrittelemällä kuntien vastuulla olevia strategie tehtäviä ja palveluita, joiden häiriötön jatkuvuus on kaikissa tilanteissa turvattava.

Edellä alaluvussa 2.1.4 kuvatulla tavalla kuntien varautumisessa ilmenee tällä hetkellä melko paljon vaihtelua. Koska kunnilla on keskeinen rooli yhteiskunnan eri kriisitilanteissa ja niiden hallinnassa, varautumisen tason tulisi olla nykyistä yhtenäisempi ja valtakunnallisesti riittävän samankaltainen. Tämä parantaisi kuntien kykyä hoitaa tehtävänsä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä turvaisi osaltaan yhteiskunnan keskeisten palveluiden ja toimintojen jatkuvuutta kaikissa tilanteissa koko maassa.

Kuntien varautumisen yhtenäisyyttä voitaisiin parantaa viranomaispohjaisella yleisellä ohjauksella, jota nykyisen lainsäädännön perusteella ei ole. Valtiovarainministeriön toimiala ja nykyiset tehtävät huomioon ottaen olisi perusteltua, että ministeriö vastaisi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisestä ohjauksesta. Jotta ministeriön toimivalta kuntien varautumisen ohjauksessa ja seurannassa olisi jatkossa selkeä, tulisi asiasta säätää nimenomaisesti laissa.

2.2 Nuorisovaltuuston aloiteoikeus

Kuntalain 26 §:ssä säädetään nuorisovaltuustosta ja sen tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä (*nuorisovaltuusto*) ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuusto voi olla useamman kunnan yhteinen. Pykälän 2 momentin mukaan nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Nuorisovaltuustot tai vastaavat nuorten vaikuttajaryhmät ovat nuorten vaikuttamis- ja kuulemiskanavia, jotka voivat nostaa esiin lapsille ja nuorille tärkeitä asioita ja viedä päätöksentekijöiden tietoon lasten ja nuorten tarpeita ja ajatuksia. Nuorisovaltuustot itsessään eivät kuitenkaan riitä ainoaksi nuorten vaikuttamiskeinoksi, vaan nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia tulee edelleen kehittää myös muutoin. Nuorisovaltuustoa koskeva säännös täydentää siten kuntalain 22 §:ää, jonka mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Nuorisovaltuuston rooliin kuuluu, että se voi myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja lausua asioista, joiden se arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä (HE 268/2014 vp, s. 155).

Kuntalaissa ei säädetä nuorisovaltuuston kokoonpanosta, valinnasta tai toimintatavoista yksityiskohtaisemmin, vaan ne jäävät kunnan päätettäväksi. Kunnat voivat siten soveltaa käytännössä hyviksi osoittautuneita nuorten vaikuttamisjärjestelmiä ja toimintatapoja. Suomen Kuntaliitto ja Nuorisovaltuustojen Liitto ry ovat julkaisseet vuonna 2025 oppaan, joka tarjoaa ohjeet kunnan nuorisovaltuuston perustamiseen ja sen toimintasäännön laatimiseen. Oppaassa esitetään myös hyviä käytänteitä ja esimerkkejä helpottamaan toiminnan järjestämistä (Suomen Kuntaliitto: Ohjeita kunnan nuorisovaltuuston perustamiseen ja toimintasäännön laatimiseen, 2025).

Aloiteoikeudesta säädetään kuntalain 23 §:ssä. Sen 1 momentin 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. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Lisäksi kuntalain 90 §:ssä on säännös, jonka mukaisesti aloitteen käsittelyä ja aloitteen tekijälle annettavia tietoja koskevat määräykset annetaan kunnan hallintosäännössä.

Lain 23 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan aloitteen tekijältä ei vaadita tiettyä ikää, vaan aloiteoikeus on kaikenikäisten kunnan asukkaiden oikeus (HE 268/2014 vp, s. 152). Siten myös esimerkiksi alaikäiset lapset ja nuoret voivat tehdä kunnalle aloitteita. Kuntalaissa ei ole enää säännöstä riittävän suuren kannatuksen saaneiden aloitteiden käsittelyn määräajasta, mutta laki mahdollistaa edelleen sen, että aloitteen voi tehdä myös useampi aloitteen tekemiseen oikeutettu yhdessä. Lisäksi aloitteelle on edelleen mahdollista kerätä kannatusta pidemmän ajan kuluessa (HE 242/2020 vp, s. 46 ja 59–60).

Voimassa olevan kuntalain 23 § mahdollistaa, että aloitteen kunnalle voi tehdä joko yksittäinen nuori tai joukko aloitteen tekoon oikeutettuja nuoria yhdessä. Jo nykyisen sääntelyn perusteella myös nuorisovaltuusto voi yhtenä kokoonpanona tehdä kunnalle aloitteita, jotka on käsiteltävä vastaavalla tavalla kuin muut 23 §:n nojalla tehdyt aloitteet. Lisäksi kuntalaki mahdollistaa, että kunnan hallintosääntöön voidaan ottaa nuorisovaltuuston aloiteoikeutta koskevia määräyksiä. Nuorisovaltuustolle voidaan antaa esimerkiksi suora aloiteoikeus kunnanvaltuustoon. Näin on käytännössä toimittu monissa kunnissa.

Vaikka kuntalain mukainen aloiteoikeus kuuluu jo nykyisin myös nuorisovaltuustolle, ei tätä oikeutta ole kaikissa kunnissa välttämättä tunnistettu. Tilanteen selkiyttämiseksi sekä nuorisovaltuuston aseman vahvistamiseksi lakiin olisi perusteltua lisätä säännös, josta nuorisovaltuuston aloiteoikeus kävisi selkeästi ilmi. Aloiteoikeuden korostaminen nuorisovaltuustojen osalta on tärkeää, koska alle 18-vuotiaalla ei ole kuntavaaleissa äänioikeutta tai vaalikelpoisuutta, eivätkä he siten voi muiden vaikuttamistoimielinten jäsenten tapaan äänestää oman ikäryhmänsä edustajaa kunnan valtuustoon ja päästä sitä kautta vaikuttamaan kunnan päätöksentekoon.

2.3 Vanhusneuvoston nimi ja aloiteoikeus

Kuntalain 27 §:ssä säädetään vanhusneuvostosta ja sen tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen. Pykälän 2 momentin mukaan vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry ja vanhusasiavaltuutettu ovat vuonna 2025 tehneet kuntalain muutoksia koskevan aloitteen. Aloitteessa ehdotetaan, että vanhusneuvoston nimike korvattaisiin laissa termillä ikäneuvosto. Aloitteessa todetaan ikäneuvoston olevan käsitteenä neutraalimpi ja kuvaavan paremmin eläkeläisiä laajana ryhmänä.

Kuntalakia on katsottu perustelluksi muuttaa aloitteen johdosta siten, että kunnanhallitus voisi asettaa vanhusneuvoston sijasta muun vastaavan ikääntyneiden henkilöiden vaikuttajaryhmän. Tällöin vaikuttamistoimielin olisi mahdollista nimetä vanhusneuvoston sijasta esimerkiksi ikäneuvostoksi tai käyttää siitä jotain muuta nimitystä, joka kuvaisi paremmin sen edustamaa paikallista väestöryhmää.

Lisäksi laissa on tarpeen täsmentää vanhusneuvoston aloiteoikeutta vastaavalla tavalla nuorisovaltuuston aloiteoikeutta. Vanhusneuvostoa koskevaan 27 §:ään lisättäisiin siten säännös siitä, että vanhusneuvostolla on oikeus tehdä kuntalain 23 §:n mukaisia aloitteita. Säännös vahvistaisi osaltaan vanhusneuvoston asemaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan toimintaan.

2.4 Vammaisneuvoston aloiteoikeus

Kuntalain 28 §:ssä säädetään vammaisneuvostosta ja sen tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto. Vammaisneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen. Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla vammaisneuvostossa riittävä edustus. Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä. Pykälän 2 momentin mukaan vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Laissa on tarpeen täsmentää vammaisneuvoston aloiteoikeutta vastaavalla tavalla kuin nuorisovaltuuston ja vanhusneuvoston aloiteoikeutta. Vammaisneuvostoa koskevaan 28 §:ään lisättäisiin siten säännös siitä, että vammaisneuvostolla on oikeus tehdä kuntalain 23 §:n mukaisia aloitteita. Säännös vahvistaisi osaltaan vammaisneuvoston asemaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan toimintaan.

2.5 Kunnan konserniohje

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Konserniohje on omistajaohjauksen keskeinen väline, jolla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kuntakonsernia ja kunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaisuus huomioon ottaen. Konserniohjeilla voidaan ohjata sekä kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä (HE 268/2014 vp, s. 175).

Konserniohjeesta säädetään kuntalain 47 §:ssä, jonka 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvien osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Kunnan tytäryhteisö on kuntalain 6 §:n 1 momentin mukaisesti yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta.

Konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoraan sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimitusjohtajan velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa. Konserniohjeet täydentävät tytäryhteisölle sen perustamisvaiheessa ja yhtiöjärjestyksessä asetettuja kunnan toimintaan

liittyviä tavoitteita, joten niistä poikkeamiseen tai noudattamatta jättämiseen tulisi tytäryhteisön johdon esittää erityisen perusteltu syy (HE 268/2024 vp, s. 176).

Kuntalain 47 §:n 4 momentissa säädetään konserniohjeen vähimmäissisällöstä. Sen mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä. Konsernivalvonnan järjestämisellä tarkoitetaan muun muassa kunnan tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumisen, konserniohjeen noudattamisen ja riskienhallintajärjestelmän toimivuuden seuranta. Konserniohjeessa tulee ohjeistaa tytäryhteisöjä järjestämään sisäinen valvonta ja riskienhallinta valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti. Kunnan konserniyhteisössä toimiva johto vastaa yhteisönsä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Kunnalla tulee kuitenkin olla varmuus siitä, että kyseisissä organisaatioissa sisäinen valvonta ja riskienhallinta on toimivaa. Kuntalain 48 §:ssä tarkoitetun konsernijohtoon tehtävä on konsernivalvonnalla varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asiaankuuluvalla tavalla hoidettu (HE 268/2014 vp, s. 145 ja 168 sekä Heikki Harjula – Kari Prättälä: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2023, s. 397).

Kuntalain 47 §:n 4 momentti ei edellytä, että konserniohjeessa tulisi olla määräykset tytäryhteisöjen varautumisesta. Kunta voi kuitenkin valtuuston päätöksellä sisällyttää konserniohjeeseen tällaisia määräyksiä ilman laissa säädettyä velvoitettakin.

Valtiovarainministeriön tietojen perusteella kuntien konserniohjeet käytännössä sisältävät jo nykyisin ainakin jossain määrin tytäryhteisöjen varautumista koskevia määräyksiä. Varautumista voidaan sivuta osana riskienhallintaa koskevia määräyksiä tai se voidaan mainita konserniohjeessa omana erillisenä lukunaan. Konserniohjeisiin voi sisältyä esimerkiksi määräyksiä, joilla tytäryhteisöt ohjeistetaan varautumaan mahdollisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin suunnittelemalla toimintaansa etukäteen valmiussuunnitelmin. Määräykset voivat koskea myös toimitusvarmuuden ja varautumisen huomioimista kunnan ja konserniyhteisöjen välisissä sopimuksissa tai esimerkiksi tytäryhteisöjen velvollisuutta osallistua konsernin yhteisiin valmiusharjoituksiin.

Suomen Kuntaliiton ylläpitämään Kunnan konserniohjemaalliin (2017) ei sisälly varautumista koskevia määräyksiä. Kuntaliitto kuitenkin suosittaa ylläpitämällään Kuntien varautuminen ja turvallisuus -sivustolla kuntia huomioimaan tytäryhteisöjen varautumisen myös konserniohjeessa. Sivustolla on myös esimerkki varautumista koskevasta konserniohjeen määräyksestä. Mallimääräyksessä todetaan tytäryhteisön velvollisuus varautua palveluiden mahdollisimman hyvään hoitamiseen myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä velvoite laatia arvio uhista ja riskeistä, jotka voivat keskeyttää toiminnan. Lisäksi mallimääräyksessä todetaan tytäryhteisön velvoite huomioida varautuminen hankintasopimuksissa, osallistua kuntakonsernin yhteiseen valmiussuunnitteluun ja -harjoituksiin sekä päivittää varautumissuunnitelmansa säännöllisesti. (Kuntaliitto: Kuntien varautuminen ja turvallisuus: <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/kuntien-varautuminen-ja-turvallisuus>).

Käytännössä kuntien tytäryhteisöt tuottavat erilaisia palveluita, joiden jatkuvuuden turvaaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voi olla edellytyksenä koko konsernin toiminnan jatkuvuudelle. Konsernin toiminnan kannalta kriittisiä palveluita voivat olla esimerkiksi kuntien omistamien jäte-, vesihuolto- tai energiayhtiöiden tuottamat palvelut sekä tytäryhteisöiden tuottamat erilaiset tukipalvelut, kuten siivous-, kiinteistönhuolto- ja ruokapalvelut. Tällaisten palveluiden häiriöt voivat vaikuttaa merkittäväällä tavalla myös kuntalaisten arkeen ja hyvinvointiin.

Olisi tärkeää, että kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt varautuisivat ennakolta tehtäviensä hoitamiseen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Edellä todetulla tavalla kuntalaki ei velvoita ohjaamaan tytäryhteisöiden varautumista konserniohjeen määräyksiin, joten kuntien konserniohjeisiin ei tällä hetkellä välttämättä sisälly asiaa koskevia määräyksiä. Pääosa kuntien tytäryhteisöistä ei myöskään kuulu valmiuslain 12 §:n mukaisen yleisen varautumisvelvollisuuden piiriin, joka koskee vain viranomaisia. Näin ollen esimerkiksi kuntien omistamat yhtiöt jäävät valmiuslain 12 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Joillakin toimialoilla kuntien tehtäviä koskeva erityislainsäädäntö voi kuitenkin asettaa yhteisöille varautumisvelvoitteita. Esimerkiksi vesihuoltolain (119/2001) 15 a §:ssä säädetään vesihuoltolaitoksen varautumisesta häiriötilanteisiin.

Jos tytäryhteisö ei kuulu erityislainsäädännön tai valmiuslain varautumisvelvoitteiden piiriin, eikä kunnan konserniohjeessa ole määräyksiä tytäryhteisöiden varautumisesta, voi tytäryhteisön varautuminen perustua käytännössä konserniohjeen riskienhallinnan järjestämistä koskeviin määräyksiin sekä esimerkiksi sopimuksiin tai muihin menettelyihin.

Kunnan tytäryhteisöiden varautumista olisi mahdollista vahvistaa omistajaohjauksen keinoin antamalla konserniohjeessa asiaa koskevat määräykset. Siten kuntalakiin olisi perusteltua lisätä säännös, joka velvoittaisi antamaan konserniohjeessa tarpeelliset määräykset myös tytäryhteisöjen valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa. Asiasta säätämällä laissa voitaisiin varmistaa, että tytäryhteisöiden varautuminen huomioitaisiin tarvittavalla tavalla kaikkien kuntien konserniohjeissa. Pääosin vastaavasta velvoitteesta säädetään hyvinvointialueen konserniohjeen osalta hyvinvointialuelain 49 §:ssä. Pykälän mukaisesti hyvinvointialueen konserniohjeessa on oltava määräykset hyvinvointialuekonsernin valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta hyvinvointialuekonsernissa.

2.6 Kirjanpito

Kuntalaki on erityislaki suhteessa kirjanpitolakiin. Kuntalain 112 §:ssä säädetään kunnan kirjanpito-velvollisuudesta ja kirjanpidosta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Lisäksi momentissa säädetään, että kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 113–116 §:n, 120 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan sekä 112 §:n 2 momentin nojalla annetun asetuksen soveltamisesta. Jaoston antamat ohjeet ja lausunnot ovat osa kunnan hyvää kirjanpitolapaa.

Kuntalain 112 §:ssä ei säädetä poikkeuksista kirjanpitolain soveltamiseen. Kirjanpitolain soveltamisen rajoituksia on ohjeistettu kirjanpitolautakunnan kuntajaoston (nykyisin hyvinvointialue- ja kuntajaosto) kuntalain 112 §:n 1 momentin nojalla antamissa yleisohjeissa. Kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta annetun yleisohjeen mukaan kunnan tilinpäätöksen laadinnassa ei sovelleta kirjanpitolain 5 luvun 2 a, 2b ja 5 b §:n arvostus- ja jaksotussäännöksiä, 1 luvun 4 a ja 4 b §:n pien- ja mikroyrityksiä koskevia säännöksiä tai 7 a luvun kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta 2024).

Lainsäädännön selkeyden vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että kirjanpitolain soveltamisen poikkeuksista säädettäisiin suoraan kuntalaissa. Näin voitaisiin yhtenäistää lain soveltamista, parantaa kuntien ja kuntayhtymien kirjanpitokäytäntöjen yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta ja siten julkaisen talouden seuranta.

Hyvinvointialuelain 116 §:ssä säädetään hyvinvointialueen kirjanpidosta. Pykälän 1 momenttiin sisältyy säännös siitä, miltä osin kirjanpitolakia ei sovelleta hyvinvointialueen tilinpäätöksen laadinnassa. Säännöksen mukaan hyvinvointialueen tilinpäätöksen laadinnassa ei sovelleta kirjanpitolain 4 luvun 5 §:n 2 eikä 3 momenttia, 5 luvun 2 a, 2 b, 4, 5 b eikä 17 §:ää eikä 7 a lukua. Poikkeukset koskevat pääosin periaatteita, jotka on tarkoitettu kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja käyttäville yrityksille. Kuntalakiin olisi perusteltua lisätä vastaavasti säännös kirjanpitolain soveltamisen poikkeuksista. Lisäksi kuntalaissa olisi tarpeen säätää eräistä muista kirjanpitolain soveltamisen poikkeuksista. Poikkeukset koskisivat kuntajaoston yleisohjeessa mainittuja kirjanpitolain 1 luvun 4 a–4 c §:n pien- ja mikroyrityksiä ja suur- ja keskikokoisia yrityksiä koskevia säännöksiä sekä kirjanpitolain 7 luvun kestävyysraportointia koskevia säännöksiä.

Eräiden edellä mainittujen kirjanpitolain säännösten soveltaminen on käytännössä kunnissa harvinaista ja epäyhtenäistä. Esimerkiksi lain 5 luvun 17 §:ää koskeva poikkeus koskisi arvonkorotuksia. Vuoden 2024 tilinpäätöstietojen mukaan maa- ja vesialueiden arvonkorotuksia oli 26 kunnalla ja osakkeiden ja osuuksien arvonkorotuksia kahdeksalla kunnalla. Kirjaustavasta voi aiheutua kustannuksia silloin kun niiden taustalla on esimerkiksi tarve ulkopuoliselle arviolle.

Yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluvan johdonmukaisuuden periaatteen voidaan katsoa edellyttävän, että samaan tase-erään kuuluvia hyödykkeitä tulee käsitellä arvonkorotuksen suhteen yhtäläisesti, jollei poikkeavaan käsittelyyn ole hyväksyttävää perustetta. Kirjanpito-ohjeiden mukaan varovaisuus edellyttää, että arvonkorotus on huolellisesti perusteltava ja dokumentoitava. Käytännössä arvonkorotuksen on perustuttava ulkopuolisen asiantuntijan arvioon, jollei arvonkorotuksen perusteltavuutta voida muutoin osoittaa. Todennäköisestä luovutushinnasta on suositeltavaa hankkia ulkopuolisen asiantuntijan antama lausunto, jossa esitetään arvio myös arvonkorotuksen pysyvyydestä (KILA 1427/1996). Arvonkorotukset ovat vapaaehtoisia informaatioeriä, eivätkä ne missään vaiheessa vaikuta kunnan yli- tai alijäämän määrään.

Nykyisin myös investointien hankintameno on mahdollista sisällyttää kirjanpitolain 4 luvun 5 §:n 2 ja 3 momentin mukaan esimerkiksi välillisiä menoja ja korkomenoja, mikä ei ole kuntien talouden vertailtavuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Välilliset menot on voitava selvittää kustannuslaskelman tai -laskelmien avulla. Kirjanpito-ohjeiden mukaan kuntien kirjanpidossa valmistuksen välillisten menojen ja lainan korkojen aktivointi osaksi pysyvien vastaavien hyödykkeen hankintamenoa on mahdollista vain erityisistä syistä.

2.7 Toimintakertomus

Kuntalain 115 §:ssä säädetään kunnan toimintakertomuksesta. Pykälän mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyyydestä talouden tasapainottamiseksi.

Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antaman yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa on arvioitava muun muassa kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita

toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Yleisohjeessa kuvataan tarkemmin riskien arviointia. Muiden kuin taloudellisten tietojen osalta yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa annetaan tiedot siitä, miten kunta huolehtii korruption ja lahjonnan torjunnasta sekä ihmisoikeusasioista. Tiedot annetaan siinä laajuudessa kuin se on tarpeen kirjanpitovelvollisen toiminnan vaikutusten ymmärtämiseksi. (Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto: Yleisohje kunnan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 2024).

On katsottu perustelluksi, että velvoite esittää kunnan toimintakertomuksessa arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä perustuisi jatkossa yleisohjeen ohella myös suoraan kuntalakiin. Tämä turvaisi nykyistä paremmin kunnan riskien hallintaa, taloudellisen vastuullisuuden tiedostamista ja raportointia. Vastaava säännös on myös hyvinvointialueen toimintakertomusta koskevassa hyvinvointialuelain 119 §:ssä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa valtiovarainministeriön edellytyksiä ohjata yleisesti kuntien toiminnan ja talouden varautumista. Ohjauksen tavoitteena on puolestaan lisätä kuntien toiminnan ja talouden varautumisen tasoa ja sen yhtenäisyyttä, ja siten parantaa kuntien edellytyksiä selvittää tehtävistään normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa koko maan tasolla.

Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä mahdollistaa vanhusneuvoston nimeäminen nykyistä joustavammalla tavalla.

Esityksen tavoitteena on myös parantaa kuntien riskien hallintaa. Esityksellä tehostettaisiin kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöiden varautumista omistajaohjauksen keinoin sekä edistettäisiin taloudellisen vastuullisuuden tiedostamista ja raportointia osana toimintakertomusta. Edelleen esityksen tavoitteena on parantaa kuntien talouden vertailukelpoisuutta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan valtiovarainministeriö vastaisi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta siltä osin kuin se ei kuuluisi muun ministeriön toimialaan. Muutos selkiyttäisi valtiovarainministeriön roolia ja toimivaltaa kuntien varautumisen yleisessä ohjauksessa. Lisäksi kuntien varautuminen kokonaisuutena kuuluisi jatkossa selkeämmin valtioneuvostotasoisesta ohjauksesta ja seurannasta piiriin. Esityksellä ei muutettaisi kuitenkaan sitä lähtökohtaa, että kunnat vastaavat varautumisvelvollisina itse lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvästä varautumisesta valmiuslain 12 §:ssä ja erityislainsäädännössä säädettyjen varautumisvelvoitteidensa mukaisesti.

Kunnan konserniohjeen vähimmäissisältöä koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että konserniohjeessa tulisi antaa tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisöjen valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa. Muutoksen seurauksena kunnalla olisi lakisääteinen velvoite ohjata konserniohjeen keinoin tytäryhteisöidensä varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Laki edellyttäisi, että konserniohjeessa tulisi antaa tarpeelliset

varautumiseen liittyvät määräykset, mutta määräysten laajuudesta, tarkemmasta sisällöstä ja kohdentumisesta päättäisivät kunnat itse.

Kuntalain vaikuttamistoimielimiä koskevaan sääntelyyn tehtäisiin eräitä muutoksia. Nuorisovaltuustoa koskevassa säännöksessä täsmennettäisiin nuorisovaltuuston oikeutta tehdä kuntalain mukaisia aloitteita. Muutos olisi lähinnä nykytilaa selkiyttävä, sillä nuorisovaltuustolla on mahdollisuus tehdä kunnalle aloitteita jo nykyisen lain nojalla. Vastaavat aloiteoikeutta koskevat täsmennykset tehtäisiin vanhusneuvostoa ja vammaisneuvostoa koskeviin säännöksiin. Vanhusneuvostoa koskevaa sääntelyä muutettaisiin myös siten, että kunnanhallitus voisi asettaa ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi vanhusneuvoston sijasta muun vastaavan ikääntyneiden henkilöiden vaikuttajaryhmän. Muutoksen seurauksena vaikuttamistoimielimelle voitaisiin valita vanhusneuvoston sijasta sellainen nimi, joka kuvaisi paremmin sen paikallista väestöryhmää.

Lakiin lisättäisiin säännökset siitä, miltä osin kirjanpitolain säännöksiä ei sovellettaisi kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa. Muutoksen seurauksena kirjanpitolain soveltamisen poikkeuksista säädettaisiin suoraan laissa, kun nykyisin asiasta ohjeistetaan kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamissa kirjanpito-ohjeissa. Ehdotetun säännöksen perusteella kunnan tilinpäätöksen laadintaan ei sovellettaisi kirjanpitolain mukaisia pien- ja mikroyrityksiä, eikä keskikokoisia yrityksiä koskevia helpotuksia. Muut kirjanpitolain soveltamista koskevat poikkeukset koskisivat hyödykkeen hankintamenoa luettavia välillisiä menoja ja korkomenoja, rahoitusvälineen merkitsemistä käypään arvoon sekä käyvän arvon rahastoa, sijoituskiinteistön merkitsemistä käypään arvoon, tulon kirjaamista tuotoksi valmistusasteen perusteella, rahoitusleasingsopimuksella hankitun omaisuuden merkitsemistä, arvonkorotuksia sekä kestävyysraportoinnin ja kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamista.

Toimintakertomusta koskevan muutoksen mukaisesti toimintakertomuksessa tulisi kuvata myös kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyviä merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Tällä hetkellä kyseisten tietojen kuvaaminen toimintakertomuksessa perustu kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamiin kirjanpito-ohjeisiin. Muutoksen seurauksena asiasta säädettaisiin suoraan kuntalaissa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutuksia valtion talouteen. Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä ei arvioida olevan myöskään merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntien tai kuntayhtymien talouteen. Esityksellä voi kuitenkin olla kuntien hallinnollisia kustannuksia vähentäviä vaikutuksia siltä osin kuin kirjanpitolain säännösten soveltaminen edellyttää ulkopuolisia arvioita tai kustannuslaskennan järjestämistä.

Esityksellä voi olla välillisiä taloudellisia vaikutuksia kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin, kuten kuntien omistamiin yhtiöihin. Vaikutuksia voi syntyä, jos kunta päivittää lainmuutoksen johdosta konserniohjeensa ja tytäryhteisölle aiheutuu sen määräysten noudattamisesta uusia kustannuksia. Kustannuksia voi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa konserniohjeeseen lisättäisiin velvoite huomioida varautuminen tytäryhteisöjen hankintasopimuksissa. Tällöin sopimusehtojen läpikäyminen ja päivittäminen lisäisi tytäryhteisön hallinnollista työtä ja kustannuksia, ja varautumiseen

liittyvät sopimusehdot voisivat myös nostaa hankintojen hintoja. Esityksestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset riippuvat kuntien päätöksistä ja ovat tapauskohtaisia, eikä niitä ole mahdollista arvioida esityksessä yksityiskohtaisemmalla tasolla.

4.2.2 Vaikutukset valtion viranomaisten toimintaan

Esityksellä on vaikutuksia valtiovarainministeriön tehtäviin ja toimintaan. Esityksellä lisättäisiin ministeriön uudeksi tehtäväksi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleinen ohjaus ja seuranta. Koska ministeriön nykyisiin tehtäviin kuuluu jo kuntien toiminnan ja talouden yleinen seuranta, ja ministeriö on osana sitä käytännössä seurannut myös kuntien varautumista, ei kyse olisi kuitenkaan merkittävästä uudesta tehtävästä.

Esitys selkiyttäisi valtiovarainministeriön toimivaltaa ohjata ja seurata yleisesti kuntien toiminnan ja talouden varautumista. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella erityisesti ministeriön toimivalta ohjata yleisesti kuntien varautumista jää epäselväksi. Selkeä lakiin perustuva toimivalta antaisi ministeriölle paremmat käytännön edellytykset kuntien varautumisen yleiselle ohjaukselle.

Esityksen arvioidaan jossain määrin lisäävän valtiovarainministeriön henkilöstön työtehtäviä. Työmäärää lisäisi erityisesti kuntien varautumisen yleiseen ohjaukseen liittyvät tehtävät, kuten kunnille suunnattujen ohjauskirjeiden valmistelu sekä niihin liittyvä tiedottaminen. Vaikutus työmäärään vaihtelisi riippuen siitä, kuinka usein ja minkä sisältöiselle ohjaukselle kulloinkin olisi tarve. Sen sijaan varautumisen seurannan ei arvioida merkittävästi lisäävän henkilöstön työmäärää, koska ministeriössä on jo nykyisen lain nojalla seurattu kuntien varautumista ja hoidettu siihen liittyviä tehtäviä.

Esityksestä ei aiheutuisi muutoksia valtiovarainministeriön työjärjestyksessä määriteltyn valtiovarainministeriön organisaatioon, eikä sen osastojen välisiin tehtäviin tai työnjakoon. Siten esimerkiksi kunta- ja alueosaston sekä julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknisen osaston tehtävät ja toimivaltasuhteet kuntien ohjauksessa säilyisivät ennallaan. Jälkimmäinen osasto vastaisi nykyisten tehtäviensä mukaisesti edelleen muun muassa kuntien tiedonhallintaan ja ICT-palveluiden järjestämiseen liittyvästä ohjauksesta. Koska valtiovarainministeriön tulisi sisäisesti huolehtia tiedonhallinnan ohjauksen ja kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisen ohjauksen yhteensopivuudesta, voi esitys kuitenkin lisätä tarvetta osastojen väliselle yhteistyölle ja tiedonvaihdon.

Valtiovarainministeriön tehtäviin ehdotettavat muutokset eivät muuttaisi nykyistä ministeriöiden välistä toimivaltajakoa, eikä kuntien ohjaukseen liittyvää toimivaltaa. Kukin ministeriö vastaisi jatkossakin omalla toimialallaan kuntien ja niiden tehtävien ohjauksesta valmiuslain sekä oman toimialansa substanssilainsäädännön nojalla. Esitys voisi kuitenkin jossain määrin lisätä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden välillä, jos eri hallinnonalojen kuntiin kohdistuva ohjaus edellyttäisi laajempaa koordinaatiota. Tämän ei kuitenkaan arvioida merkittävästi lisäävän ministeriöiden työmäärää.

Esitys voisi lisätä tarvetta myös valtiovarainministeriön sekä varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisestä vastaavan Lupa- ja valvontaviraston väliselle tietojenvaihdolle ja muulle yhteistyölle. Valtiovarainministeriö voisi esimerkiksi hyödyntää ohjauksensa perustana Lupa- ja valvontaviraston havaintoja kuntien varautumisesta. Vastaavasti ministeriön ohjauksen sisältö voisi vaikuttaa siihen, miten virasto tukee kuntia alueilla. Mahdollisen yhteistyön ei arvioida kuitenkaan merkittävästi lisäävän kummankaan viranomaisen työmäärää.

4.2.3 Vaikutukset kuntien tehtäviin ja toimintaan

4.2.3.1 Kuntien varautumisen yleinen ohjaus

Ehdotettu muutos, joka antaisi valtiovarainministeriölle toimivallan kuntien varautumisen yleiseen ohjaukseen ja seurantaan, ei vaikuttaisi kuntien itsehallinnolliseen asemaan. Ministeriön ohjaus perustuisi informaatio-ohjaukseen, kuten ohjauskirjeisiin, eikä olisi kuntia oikeudellisesti sitovaa. 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.

Esityksessä ehdotetun toimivallan nojalla ministeriö voisi ohjata kuntia yhtenäisempään toimintaan varautumisessa sekä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin kunnan ja koko kuntakonsernin hallinnossa. Vaikka ohjaus ei olisi luonteeltaan oikeudellisesti sitovaa, voidaan arvioida, että viranomaisluonteensa vuoksi se otettaisiin kunnissa laajasti huomioon. Lisäksi nykyisessä turvallisuusympäristössä varautuminen koetaan laajasti merkitykselliseksi toiminnaksi, minkä voidaan arvioida osaltaan lisäävän sitä koskevan ohjauksen vaikuttavuutta. Voidaan siten arvioida, että esityksellä voidaan välillisesti edistää kuntien varautumisen tasoa ja sen yhtenäisyyttä koko maassa.

Ehdotetulla sääntelyllä voi olla välillisiä vaikutuksia yksittäisiin kuntiin, jos ne esimerkiksi muuttaisivat toimintaansa ministeriön suositusten tai ohjeiden mukaisesti. Esityksen vaikutukset yksittäisiin kuntiin olisivat tapauskohtaisia ja riippuisivat ministeriön ohjauksen sisällöistä ja siitä, miten ohjaus otettaisiin kunnan toiminnassa käytännössä huomioon.

Esitys ei lisäisi kuntien lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita, eikä suoraan aiheuttaisi niille hallinnollista työtä. Hallinnollista työtä voisi kuitenkin aiheutua kunnille, jotka päättäisivät toimeenpanna ministeriön ohjeita tai suosituksia. Hallinnollisen työn määrä olisi kuitenkin tapauskohtaista ja riippuisi siitä, kuinka laajasti ja millaisin toimenpitein ohjeet tai suositukset käytännössä toimeenpannaisiin.

4.2.3.2 Muut ehdotetut lainmuutokset

Esityksen arvioidaan vahvistavan kunnan nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, koska niille kuuluva aloiteoikeus kirjattaisiin selkeästi lakiin. Sääntelyn täsmentäminen voisi lisätä tietoisuutta vaikuttamistoimielinten aloiteoikeudesta ja siten jossain määrin lisätä kunnissa tehtävien aloitteiden määrää. Tämän seurauksena esitys voi välillisesti lisätä aloitteiden käsittelystä kunnille aiheutuvaa hallinnollista työtä. Koska vaikuttamistoimielimillä on kuitenkin ollut mahdollisuus tehdä kuntalaisaloitteita jo nykyisen lain nojalla, esityksellä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta kunnissa tehtävien aloitteiden määrään, eikä siten kunnille aiheutuvaan hallinnollisen työn määrään.

Esityksellä ei olisi vaikutuksia vanhusneuvoston tai sen sijasta asetettavan muun vaikuttajaryhmän asemaan ja tehtäviin, vaan ne säilyisivät nykyisen lain mukaisina. Esitys kuitenkin lisäisi paikallista liikkumavaraa vaikuttamistoimielimen nimeämisessä. Sellaisten kuntien, jotka päättäisivät ottaa vanhusneuvostosta käyttöön uuden nimen, tulisi päivittää uusi nimi esimerkiksi kunnan hallintosääntöön. Näin ollen esitys voi välillisesti lisätä hieman kunnille aiheutuvaa hallinnollisen työn määrää.

Esityksellä arvioidaan olevan välillisesti myönteisiä vaikutuksia kuntakonsernien varautumiseen. Ehdotetun lainmuutoksen johdosta konserniohjeisiin lisättävät varautumista koskevat määräykset tehostaisivat kunnan tytäryhteisöiden varautumista, valmiussuunnittelua ja näiden yhteensovittamista konsernitasolla. Tytäryhteisöjen varautumisen ja sen konsernitasoisen yhteensovittamisen vahvistumisen arvioidaan välillisesti tukevan myös emokuntien varautumista. Tytäryhteisöiden varautumista tehostamalla voidaan puolestaan parantaa niiden valmiuksia turvata palveluidensa mahdollisimman häiriötön jatkuvuus myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kun tytäryhteisöjen valmiudet toimia erilaisissa kriisitilanteissa paranevat, tämä voi vastaavasti parantaa emokunnan kykyä ylläpitää toimintojensa ja palveluidensa jatkuvuutta kaikissa olosuhteissa. Näin ollen esityksellä arvioidaan olevan myönteisiä välillisiä vaikutuksia myös emokuntien kriisinkestävyyteen ja valmiuteen jatkaa toimintojaan kaikissa olosuhteissa.

Konserniohjetta koskevalla ehdotuksella olisi hallinnollisia vaikutuksia erityisesti kunnissa, joiden konserniohjeisiin ei vielä sisälly tytäryhteisöiden varautumista ja sen yhteensovittamista koskevia määräyksiä. Näissä kunnissa olisi valmisteltava tarpeelliset määräykset, mikä lisäisi jonkin verran niiden hallinnollista työtä. Hallinnollista lisätyötä voisi aiheutua myös varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamisesta erityisesti silloin, jos tätä ei olisi aiemmin tehty. Lisäksi esitys vaikuttaisi joissakin kunnissa kunnan toiminnan johtamiseen, sillä konsernijohtoon tulisi seurata konserniohjeen määräysten noudattamista tytäryhteisöihin.

Esityksessä ehdotettavalla muutoksella toimintakertomuksessa esitettäviin tietoihin ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kunnan toimintakertomuksen laadintaan. Tämä johtuu siitä, että voimassa olevassa kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston yleisohjeessa jo ohjeistetaan kuntia arvioimaan toimintakertomuksessa kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Voidaan arvioida, että yleisohjeen perusteella useimpien kuntien toimintakertomuksissa on jo tällä hetkellä kuvattu merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä.

Esityksessä ehdotettavalla kirjanpitolain soveltamista koskevalla muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kuntien kirjanpitokäytäntöihin tai tilinpäätösten laadintaan. Ehdotetut kirjanpitolain soveltamisen poikkeukset koskevat pääosin periaatteita, jotka on tarkoitettu kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja käyttäville yrityksille. Osa poikkeuksista johtuu jo kirjanpitolain säännösten soveltamisalasta. Lisäksi eräistä poikkeuksista on annettu ohjeistusta kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston yleisohjeissa. Näistä syistä poikkeuksia on sovellettu kunnissa käytännössä harvoin. Esityksen seurauksena eräiden kuntien olisi kuitenkin muutettava kirjanpitokäytäntöjään.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin

Esityksellä arvioidaan olevan välillisesti myönteisiä vaikutuksia kuntien määräysvallassa olevien tytäryhteisöiden varautumiseen. Esityksessä ehdotettu kunnan konserniohjetta koskeva muutos voisi lisätä valmiussuunnittelua ja varautumista erityisesti sellaisissa yhteisöissä, joissa valmiussuunnittelua ja varautumista ei olisi aiemmin tehty konserniohjeen määräysten tai esimerkiksi suoraan laissa säädetyn varautumisvelvoitteen nojalla. Ehdotuksen vaikutukset yksittäisiin yhteisöihin riippuisivat kuitenkin konserniohjeen määräysten tarkemmasta sisällöstä ja siitä, millaista valmiussuunnittelua ja varautumista yhteisössä on jo ennestään tehty. Lisäksi ehdotus voisi lisätä tytäryhteisöiden ja muun konsernin valmiussuunnittelun ja varautumisen yhteensovittamista erityisesti tilanteissa, jossa

yhteensovittamista ei olisi aiemmin tehty. Tiiviimpi yhteensovittaminen voisi puolestaan parantaa tytäryhteisöiden ja koko konsernin varautumista sekä niiden toimintojen ja palveluiden jatkuvuutta myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Esityksellä arvioidaan olevan välillisesti hallinnollisia vaikutuksia erityisesti sellaisiin kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin, joiden emokunta päivittäisi konserniohjeensa lainmuutoksen johdosta. Tällöin uudistetun konserniohjeen käsittely ja hyväksyminen tytäryhteisön toimivaltaisessa toimielimessä lisäisi yhteisön hallinnollisen työn määrää. Hallinnollista työtä voisi aiheutua myös konserniohjeen määräysten toimeenpanosta erityisesti silloin, jos uudet määräykset lisäisivät yhteisön valmiussuunnitteluun ja varautumiseen liittyviä tehtäviä tai velvoitteita.

4.2.2.2 Vaikutukset nuoriin, vammaisiin henkilöihin ja ikääntyneeseen väestöön

Esityksellä arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia nuorten ja lasten mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa kunnan asioihin. Nuorisovaltuustolle kuuluvan aloiteoikeuden täsmentäminen laissa voisi lisätä aloiteoikeuden tunnettuutta ja siten kannustaa nuorisovaltuustoja tekemään aktiivisemmin aloitteita, jolloin lapsille ja nuorille tärkeitä asioita ja kehittämisehdotuksia saataisiin tuotua useammin kuntien viranomaisten tietoon. Aloitteita valmistellessa nuorisovaltuustoon kuuluvat nuoret voisivat saada myös tärkeää kokemusta kunnan asioihin vaikuttamisesta, kunnan päätöksentekoprosesseista sekä yhteistyöstä aloitteita käsittelevien kunnan viranomaisten kanssa. Lisäksi nuorisovaltuustojen tekemät aloitteet voisivat johtaa kunnissa toimenpiteisiin, jotka parantaisivat laajemminkin siellä asuvien lasten ja nuorten asemaa ja hyvinvointia.

Vastaavasti vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston aloiteoikeutta koskevat ehdotukset selkiyttäisivät näiden vaikuttamistoimielinten oikeutta tehdä kuntalain mukaisia aloitteita. Selkeä sääntely voisi kannustaa vaikuttamistoimielimiä tekemään aktiivisemmin kuntalaisaloitteita ja tuomaan sitä kautta kunnan päättäjien käsiteltäväksi edustamilleen väestöryhmille tärkeitä asioita. Näin ollen esityksellä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös ikääntyneen väestön ja vammaisten henkilöiden mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa kunnan asioihin. Vaikuttamistoimielinten tekemät aloitteet voisivat puolestaan johtaa kunnassa toimenpiteisiin, jotka parantaisivat laajemminkin siellä asuvan ikääntyneen väestön ja vammaisten henkiköiden asemaa ja hyvinvointia.

Ehdotuksella, jonka mukaisesti kunnanhallitus voisi asettaa vanhusneuvoston sijasta muun vastaavan ikääntyneiden henkilöiden vaikuttajaryhmän, ei olisi suoranaisia vaikutuksia ikääntyneen väestön asemaan tai oikeuksiin. Ehdotus kuitenkin mahdollistaisi sen, että vaikuttamistoimielimestä voitaisiin käyttää vanhusneuvoston sijasta sellaista nimeä, joka kuvaisi paremmin sen edustamaa paikallista väestöryhmää. Paikallisten olosuhteiden perusteella valittu nimike voisi osaltaan vaikuttaa siihen, että vaikuttajaryhmä koettaisiin kunnan ikääntyneen väestön keskuudessa läheisemmäksi ja paremmin omaa väestöryhmää edustavaksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valtiovarainministeriön tehtäviä koskevan muutoksen sääntelyvaihtoehdot

Esityksessä ehdotetaan, että valtiovarainministeriön tehtäväksi lisättäisiin kuntien varautumisen yleinen ohjaus ja seuranta. Vaihtoehtona ehdotetulle muutokselle olisi säilyttää valtiovarainministeriön tehtävät voimassa olevan lainsäädännön mukaisina. Tämä tarkoittaisi käytännössä, ettei ministeriöllä katsottaisi olevan toimivaltaa kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleiseen

ohjaukseen, eikä ohjausta jatkossakaan toteutettaisi. Nykytilan säilyttämistä ei kuitenkaan pidetä perusteltuna, sillä yhteiskunnan muuttunut turvallisuusympäristö luo tarpeen tehostaa kuntien varautumista ja yhdenmukaistaa sen tasoa koko maan tasolla. Varautumisen tason yhdenmukaisuutta voidaan edistää viranomaispohjaisella ohjauksella ja siihen perustuvilla yhtenäisimmillä toimintatavoilla. Tästä syystä on pidetty perusteltuna, että valtiovarainministeriön toimivaltaa kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisessä ohjauksessa selkiytettäisiin.

Toisaalta nykytilan säilyttäminen voisi tarkoittaa myös sitä, että kuntien varautumisen yleistä ohjausta pyritäisiin toteuttamaan ilman säädösmuutoksia tulkitsemalla kuntalain 10 §:n jo antavan valtiovarainministeriölle tarvittavan ohjaustoimivallan. Ilman laissa todettua toimivaltaa ministeriön toimivalta jäisi kuitenkin epäselväksi. Lisäksi se, että ministeriön toimivallasta säädettäisiin laissa, ottaisi paremmin huomioon kunnalliseen itsehallintoon perustuvan lähtökohdan, jonka mukaan valtion viranomaisten oikeudesta ohjata, seurata ja valvoa kunnan toimintaa säädetään laissa.

Vaihtoehtona esityksessä ehdotettavalle muutokselle olisi säätää kunnille tarkempia varautumiseen liittyviä velvoitteita suoraan laissa. Lakisääteisiä velvoitteita tulisi noudattaa kaikissa kunnissa, mikä voisi lisätä kuntien varautumisen yhdenmukaisuutta. Lakisääteiset velvoitteet kuitenkin rajoittaisivat kuntien mahdollisuuksia päättää toimintansa järjestämisen yksityiskohdista ja siten kaventaisivat niiden itsehallinnollista asemaa. Tästä syystä esityksessä on päädytty vaihtoehtoon, jossa kuntien varautumista ja sen yhdenmukaisuutta pyritään edistämään valtiovarainministeriön informaatio-ohjauksella. Lisäksi informaatio-ohjaus on lailla säätämistä joustavampi keino ohjata kuntia tarkoituksenmukaiseen varautumistoimintaan kulloistenkin olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että valtiovarainministeriö vastaisi kuntien talouden ja toiminnan varautumisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta. Mahdollista olisi, että säännöksessä ei mainittaisi erikseen varautumisen seurantaa, vaan sen katsottaisiin kuuluvan osaksi varautumisen ohjausta. Sääntelyn selkeyden vuoksi on kuitenkin katsottu perustelluksi ehdottaa, että molemmat tehtävät mainittaisiin laissa erikseen.

6 Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

10 §. *Kuntien seuranta, laillisuusvalvonta ja varautumisen yleinen ohjaus.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin lisäämällä siihen maininta varautumisen ohjauksesta, jotta se vastaisi paremmin pykälän ehdotettua sisältöä.

Pykälän 1 momentissa säädetään siitä, että valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiovarainministeriön tehtäväksi lisättäisiin kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleinen ohjaus. Muutoksen myötä ministeriön toimivallasta kuntien varautumisen yleiseen ohjaukseen säädettäisiin laissa, mikä selkiyttäisi nykyisestä ministeriön edellytyksiä ohjata kuntien varautumista. Lisäksi momenttiin lisättäisiin valtiovarainministeriön tehtäväksi kuntien varautumisen seuranta. Ministeriö on jo nykyisin seurannut kuntien varautumista osana kuntien toiminnan yleistä seurantaa, mutta jatkossa tehtävästä säädettäisiin selkeyden vuoksi laissa. Ehdotettujen muutosten seurauksena kuntien toiminnan ja talouden

varautuminen kuuluisi kokonaisuutena selkeämmin valtioneuvostotason yleisen ohjauksen ja seurannan piiriin.

Kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleinen ohjaus olisi valtiovarainministeriölle uusi tehtävä. Ehdotetussa säännöksessä yleisellä ohjauksella tarkoitettaisiin sellaista ohjausta, joka ei kohdistuisi kunnille erityislainsäädännössä säädettyyn tehtävään. Ohjaus olisi myös luonteeltaan yleistä, eikä se kohdistuisi yksittäiseen kuntaan.

Ehdotetun säännöksen perusteella valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaan kuuluisi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleinen ohjaus. Kuntalain 6 §:n 2 momentin mukaisesti kunnan toiminnalla tarkoitetaan kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumista kuntien yhteistoimintaan sekä muuta omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvaa toimintaa. Koska kunnan toiminnan käsite kattaa myös kunnan hallinnon, ei ehdotetussa säännöksessä ole tarpeen erikseen mainita ohjauksen ja seurannan koskevan myös kunnan hallinnon varautumista.

Valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta kattaisi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisen ohjauksen siltä osin kuin toiminnasta ja taloudesta säädetään valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvassa lainsäädännössä. Ministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa kuntalaki, laki kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista sekä laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta. Lisäksi kunnan hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa säädetään valmiuslain 108 §:ssä. Vaikka valmiuslaki kokonaisuutena kuuluu oikeusministeriön toimialaan, kyseinen pykälä kuuluu substanssinsa puolesta valtiovarainministeriön toimialaan. Näin ollen valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaan kuuluisi myös valmiuslain 108 §:n soveltamista koskeva ohjaus.

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 hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Lisäksi kunnille voitaisiin antaa ohjausta tarkoituksenmukaisista käytännöistä esimerkiksi valmiuslaissa säädetyn yleisen varautumisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Ohjauksella voitaisiin myös pyrkiä vaikuttamaan suunnitteluun, jolla kunnat hallitsevat omaa toimintansa erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, joissa kunnan eri viranomaisen toimintaan voi kohdistua erilaisia vaatimuksia ja ohjausta. Näin varmistettaisiin, että kuntien hallinnossa varauduttaisiin tilanteisiin, joissa kunnan toimintoja voidaan joutua kasvattamaan, supistamaan tai siirtämään häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Kunnan toiminnan varautumisen ohjaus kattaisi peruskunnan toiminnan lisäksi kuntalain 6 §:n 2 momentissa säädetyn toiminnan. Ohjaus voisi siten koskea esimerkiksi varautumisen huomioimista kuntien välisissä yhteistoimintasopimuksissa, muissa sopimuksissa sekä konserniohjeen määräyksissä. Kunnan talouteen kohdistuva varautumisen ohjaus voisi puolestaan tarkoittaa esimerkiksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen huomioon ottamista kunnan taloussuunnittelussa ja talousprosessien jatkuvuuden turvaamisessa. Lisäksi ohjauksella voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi riskienhallinnan raportointiin kunnan toimintakertomuksessa.

Ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettu valtiovarainministeriön ohjaus olisi niin sanottua informaatio-ohjausta. Käytännössä ohjausta toteutettaisiin esimerkiksi ohjauskirjeillä ja keskustelutilaisuuksilla. Ministeriön antama ohjaus ei sitoisi kuntia, vaan kunnat päättäisivät itse, miten ja missä laajuudessa

ne huomioisivat ministeriön esittämät ohjeet ja suositukset. Ehdotetun sääntelyn nojalla ei voitaisi antaa kuntia sitovia määräyksiä tai puuttua niiden yksittäisiin päätöksiin.

Ehdotetun säännöksen mukaan valtiovarainministeriö vastaisi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen ohjauksesta siltä osin kuin se ei kuuluisi muun ministeriön toimialaan. Ministeriön toimivalta ei koskisi erityislainsäädännössä säädettyjä kuntien tehtäviä. Näin ollen ministeriön ohjaus ei kattaisi esimerkiksi koulutukseen ja varhaiskasvatukseen, terveydensuojeluun, julkisiin työvoimapalveluihin tai vesihuoltoon liittyviä tehtäviä, vaan näiden ohjauksesta vastaisi se ministeriö, jonka hallinnonalalle kyseistä tehtävää koskeva erityislainsäädäntö kuuluu. Myöskään kuntavaalien järjestämiseen liittyvä ohjaus ei kuuluisi valtiovarainministeriölle, vaan siitä vastaisi oikeusministeriö, jonka hallinnonalaan vaalilaki (714/1998) kuuluu. Valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaan ei kuuluisi myöskään valmiuslaissa kunnille säädetyt tehtävät, vaan niistä vastaisi se ministeriö, jonka toimialaan kyseinen tehtävä substanssinsa puolesta kuuluu.

14 §. Valtuuston tehtävät. Pykälän 2 momentin 12 kohdan mukaisesti valtuusto päättää tilintarkastajien valitsemisesta. Lainkohtaan tehtäisiin teknisluonteinen tarkistus muuttamalla tilintarkastajia koskeva monikkomuoto yksikkömuotoon. Kunnalla on yksi tilintarkastaja, jona toimii tilintarkastusyhteisö. Valtuusto valitsee lain 122 §:n 1 momentin mukaisesti hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja.

26 §. Nuorisovaltuusto. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan nuorisovaltuuston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä kuntalain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta. Säännöksen perusteella nuorisovaltuustolla olisi aloiteoikeus. Muutos olisi lähinnä nykytilaa selkiyttävä, sillä nuorisovaltuustot voivat jo nykyisin tehdä lain 23 §:ssä tarkoitettuja aloitteita. Muutoksen myötä nuorisovaltuuston ja vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän aloiteoikeus kävisi kuitenkin laista selkeämmin ilmi. Jos nuorisovaltuusto olisi useamman kunnan yhteinen, voisi nuorisovaltuusto tehdä aloitteita kaikille näille kunnille.

Ehdotetun säännöksen nojalla nuorisovaltuuston aloitteet tulisi käsitellä lain 23 §:n 1 momentin mukaisesti. Tämä tarkoittaisi, että aloitteen tehneelle nuorisovaltuustolle tulisi ilmoittaa aloitteen johdosta suoritettut toimenpiteet. Aloitteet tulisi muutoinkin käsitellä samalla tavalla kuin muut kunnalle 23 §:n nojalla tehnyt aloitteet. Aloite olisi käsiteltävä siinä viranomaisessa, jolla on toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa. Silloin kun valtuustolla olisi toimivalta aloitteen tarkoittamassa asiassa, kunnanhallitus ei voisi omalla päätöksellään todeta, että aloite ei anna aiheutta toimenpiteisiin. Hyvään hallintoon kuuluu, että aloitteen tekijä saisi myös kohtuullisen pian aloitteen jätettyään tiedon siitä, mikä kunnan viranomainen käsittelee aloitteen ja missä aikataulussa. Kun aloite olisi käsitelty, aloitteen tekijälle tulisi ilmoittaa toimenpiteet, joihin mahdollisesti ryhdytään tai on jo ryhdytty tai lähettää tiedoksi päätös, että aloite ei anna aiheutta toimenpiteisiin (HE 268/2014 vp, s. 152).

Kuntalain 90 §:n mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijöille annettavista tiedoista. Hallintosääntöön voidaan ottaa myös nuorisovaltuuston aloiteoikeutta koskevia määräyksiä. Ehdotetun lainmuutoksen estämättä hallintosäännössä voitaisiin jatkossakin myöntää nuorisovaltuustolle esimerkiksi oikeus tehdä aloitteita suoraan kunnanvaltuustolle.

27 §. Vanhusneuvosto. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että kunnanhallitus voisi ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi asettaa vanhusneuvoston sijasta muun vastaavan ikääntyneiden henkilöiden vaikuttajaryhmän. Ehdotettu muutos mahdollistaisi, että vaikuttajaryhmälle voitaisiin valita vanhusneuvoston sijasta sellainen nimi, joka kuvaaisi paremmin sen edustamaa paikallista väestöryhmää. Vaikuttajaryhmä olisi mahdollista nimetä esimerkiksi ikäneuvostoksi. Säännöksen nojalla asetettavalle vaikuttajaryhmälle tulisi varata samat vaikuttamismahdollisuudet kuin vanhusneuvostolle lain 26 §:n 2 momentin nojalla. Sen asema vastaisi muutoinkin vanhusneuvoston asemaa.

Pykälään 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan vanhusneuvoston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä kuntalain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta. Ehdotettava säännös vastaisi lain 26 §:n 3 momenttiin ehdotettavaa nuorisovaltuuston aloiteoikeutta täsmentävää säännöstä. Säännöksellä lähinnä selkiytettäisiin nykytilaa, sillä vanhusneuvosto voi jo nykyisin tehdä kunnalle lain 23 §:ssä tarkoitettuja aloitteita.

Ehdotettavan säännöksen perusteella vanhusneuvostolla olisi aloiteoikeus. Vanhusneuvoston aloitteet tulisi käsitellä vastaavalla tavalla kuin muut 23 §:n nojalla tehdyt aloitteet. Jos vanhusneuvosto olisi useamman kunnan yhteinen, voisi vanhusneuvosto tehdä aloitteita kaikille näille kunnille.

28 §. Vammaisneuvosto. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan vammaisneuvoston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä kuntalain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta. Ehdotettava säännös vastaisi lain 26 §:n 3 momenttiin ja 27 §:n 2 momenttiin ehdotettavia nuorisovaltuuston ja vanhusneuvoston aloiteoikeuksia täsmentäviä säännöksiä. Säännöksellä lähinnä selkiytettäisiin nykytilaa, sillä vammaisneuvosto voi jo nykyisin tehdä kunnalle lain 23 §:ssä tarkoitettuja aloitteita.

Ehdotettavan säännöksen perusteella vanhusneuvostolla olisi aloiteoikeus. Vanhusneuvoston aloitteet tulisi käsitellä vastaavalla tavalla kuin muut 23 §:n nojalla tehdyt aloitteet. Jos vanhusneuvosto olisi useamman kunnan yhteinen, voisi vanhusneuvosto tehdä aloitteita kaikille näille kunnille.

47 §. Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje. 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.

Ehdotettavan säännöksen perusteella kunnan tulisi konserniohjeeseen otettavilla määräyksillä varmistaa, että konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä varauduttaisiin riittävällä tavalla normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Varautumista koskevien määräysten tarkoituksena olisi edistää sitä, että tytäryhteisöillä olisi valmiudet kohdata niiden toimintaa uhkaavia tekijöitä ja edellytykset huolehtia palveluidensa jatkuvuudesta kaikissa tilanteissa.

Varautumista koskevien konserniohjeen määräysten tarkemmasta sisällöstä ja kohdentamisesta päättäisivät kunnat itse riskiarvioihinsa perustuen. Perusteltua olisi, että konserniohjeessa annettaisiin vähintään määräykset, jotka velvoittaisivat kunnan tytäryhteisöt huolehtimaan valmiussuunnittelusta sekä varautumaan palveluidensa mahdollisimman hyvään hoitamiseen myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lisäksi konserniohjeessa tulisi antaa tarpeelliset määräykset tytäryhteisöiden valmiussuunnittelun ja varautumisen yhteensovittamisesta kuntakonsernissa.

Konserniohjeessa olisi mahdollista antaa tarvittaessa myös varautumisen sisältöä koskevia täsmällisempiä määräyksiä. Konserniohjeen määräys voisi koskea esimerkiksi tytäryhteisön velvoitetta laatia omistajan edellyttämät suunnitelmat toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Konserniohjeessa voitaisiin määrittää tytäryhteisöille myös velvoite laatia arvio sellaisista uhkista ja riskeistä, jotka voisivat keskeyttää niiden toiminnan. Edelleen konserniohjeessa voitaisiin määrätä siitä, että tytäryhteisöiden tulisi osallistua kuntakonsernin yhteiseen varautumissuunnitteluun ja valmiusharjoitukseen sekä harjoitella tarvittavalla tavalla omaa varautumistoimintaansa. Lisäksi konserniohjeessa voitaisiin määrätä esimerkiksi velvollisuudesta raportoida varautumisesta emokunnalle.

60 §. Yhtymäkokous. Pykälän 3 momentin 5 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi 14 §:n 2 momentin 12 kohtaa koskevaa muutosta vastaavasti teknisluoteinen tarkistus tilintarkastajan valinnasta.

110 §. Talousarvio ja -suunnitelma. Pykälän 3 momentin toisessa lauseen ruotsinkielistä sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että se vastaisi paremmin säännöksen suomenkielistä sanamuotoa. Kyse olisi teknisestä kielellisestä muutoksesta, jolla ei olisi vaikutusta säännöksen soveltamiseen.

112 §. Kirjanpito. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi poikkeukset kirjanpitolain soveltamisesta kunnan tilinpäätöksen laadintaan. Säännöksillä selkeytettäisiin oikeustilaa. Ehdotetun säännöksen mukaan kunnan tilinpäätöksen laadinnassa ei sovellettaisi kirjanpitolain 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. Osa poikkeuksista johtuisi myös jo kirjanpitolain säännösten soveltumisalasta.

Poikkeukset kirjanpitolain 1 luvun 4–4 c §:ään koskisivat pien- ja mikroyrityksiä sekä keskikokoisia yrityksiä koskevia helpotuksia. Poikkeukset 4 luvun 5 §:n 2 ja 3 momenttien soveltamiseen koskisivat hyödykkeen hankintamenoa luettavia välillisiä ja korkomenoja. Poikkeukset 5 luvun 2 a, 2 b, 4 ja 5 b §:ään koskisivat rahoitusvälineen merkitsemistä käypään arvoon sekä käyvän arvon rahastoa, sijoituskiinteistön merkitsemistä käypään arvoon, tulon kirjaamista tuotoksi valmiusasteen perusteella sekä rahoitusleasingsopimuksella hankitun omaisuuden merkitsemistä taseeseen. Kirjanpitolain 5 luvun 17 §:ää koskeva poikkeus koskisi arvonkorotuksia. Poikkeukset luvun 7 ja 7 a soveltamisessa koskisivat kestävyysraportoinnin ja kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamista.

Momentista ehdotetaan muutettavaksi myös kirjanpitolausakunnan kuntajaoston nimi hyvinvointialue- ja kuntajaostoksi. Kyse olisi teknisestä muutoksesta, jolla jaoston nimi muutettaisiin vastaamaan sen käytössä olevaa nykyistä nimeä.

113 §. Tilinpäätös. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluoteiset tarkistukset vastaamaan 14 §:n 2 momentin 12 kohtaa koskevaa muutosta.

115 §. Toimintakertomus. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimintakertomuksessa tulisi esittää arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Toimintakertomuksessa olisi arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Sääntelyllä osaltaan turvattaisiin nykyistä paremmin taloudellisen vastuullisuuden tiedostamista ja raportointia.

118 §. *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely.* Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen tarkistus vuosikatetta koskevaan lakiviittaukseen.

120 §. *Kunnallisen liikelaitoksen talous.* Pykälän 1 momentin 4 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen tarkistus muuttamalla tilintarkastajia koskeva monikkomuoto yksikkömuotoon.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian. Lain 112 §:ään ehdotettavia muutoksia kirjanpitolain soveltamisesta sovellettaisiin kuitenkin vasta 1.1.2028 alkaen. Muutoksia sovellettaisiin siten ensimmäisen kerran vuoden 2028 kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Lisäksi lain siirtymäsäännöksessä todettaisiin, että kunnan konserniohjeen olisi oltava lain 47 §:n 4 momentin mukainen viimeistään 31.8.2027.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

9.1 Kuntien itsehallinto

Esityksen kannalta keskeinen perustuslain säännös on kunnallista itsehallintoa koskeva 121 §. Pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) johdosta antamassaan lausunnossa (PeVL 63/2014 vp, s. 2), että kuntalailla toteutetaan etenkin perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista vaatimusta siitä, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee perustuslain esitöiden perusteella muun muassa kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (HE 1/1998 vp, s. 176).

Esityksessä ehdotetaan, että valtiovarainministeriön tehtäviä koskevaan kuntalain 10 §:n 1 momenttiin lisättäisiin ministeriön tehtäväksi kuntien talouden ja toiminnan varautumisen yleinen ohjaus ja seuranta. Ehdotuksella täsmennettäisiin valtiovarainministeriön toimivaltaa erityisesti kuntien varautumisen yleisessä ohjauksessa. Säännöksen perusteella annettava ohjaus olisi luonteeltaan yleistä informaatio-ohjausta, jonka nojalla ministeriö voisi esittää kunnille yleisiä ohjeita ja suosituksia siitä, miten niiden tulisi varautua toiminnassaan ja taloudessaan normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Ehdotetun sääntelyn nojalla valtiovarainministeriö ei voisi antaa kunnille velvoittavia määräyksiä, eikä ohjaus olisi muutenkaan kuntia oikeudellisesti sitovaa. Kunnat päättäisivät siten itsenäisesti, miltä osin ne ottaisivat ohjauksen kautta annettavat ohjeet ja suositukset toiminnassaan huomioon. Toisaalta kunnan olisi mahdollista myös päättää, ettei ohjausta lainkaan huomioidaisi.

Selkeyden vuoksi ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin valtiovarainministeriön tehtäväksi myös kuntien varautumisen yleinen seuranta. Käytännössä tehtävä ei olisi ministeriölle uusi, sillä ministeriö on jo voimassa olevan kuntalain 10 §:n 1 momentin sääntelyn nojalla yleisesti seurannut kuntien toiminnan ja talouden varautumista. Kuten nykyisinkin, ministeriö voisi myös ehdotetun säännöksen nojalla esimerkiksi järjestää kunnille kyselyitä tai kuulemistilaisuuksia niiden varautumiseen liittyvistä ajankohtaisista asioista. Kyselyihin tai tilaisuuksiin osallistuminen olisi kunnille vapaaehtoista. Seuranta- tai ohjaustoimivalta ei loisi ministeriölle tiedonsaantioikeuksia kuntien tietoihin, eikä toisaalta loisi kunnille tietojen luovuttamiseen tai raportointiin liittyviä velvoitteita.

Esityksessä ehdotettu valtiovarainministeriölle säädettävä toimivalta kuntien varautumisen yleiseen ohjaukseen ja seurantaan ei lisäisi kuntien lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita, eikä sillä olisi suoria vaikutuksia kuntien toimintaan tai talouteen. Ehdotus ei myöskään kaventaisi kuntien päätöksentekovaltaa tai muutenkaan muuttaisi kuntien itsehallinnollista asemaa nykyisestä tilanteesta.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi kuntalain 47 §:n 4 momentin sääntelyä konserniohjeen sisällöstä. Ehdotuksen mukaan konserniohjeessa tulisi antaa tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisöjen valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa. Kyse olisi kunnan uudesta lakisääteisestä velvoitteesta. Säännös velvoittaisi kuntaa lisäämään säännöksessä tarkoitetut tarpeelliset määräykset konserniohjeeseen. Määräysten tarkemmasta sisällöstä, laajuudesta ja kohdentumisesta päättäisivät kunnat itse. Ehdotuksen ei katsota merkittävällä tavalla kaventavan kuntien päätösvaltaa tai itsehallinnollista asemaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi kuntalain 115 §:n 1 momentin sääntelyä kunnan toimintakertomuksessa annettavista tiedoista. Ehdotuksen mukaan toimintakertomuksessa tulisi esittää arvio myös merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Tällä hetkellä merkittävimpien riskien ja epävarmuustekijöiden raportointi kunnan toimintakertomuksessa perustuu kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamaan yleisohjeeseen. Ehdotetulla muutoksella siten lähinnä täsmennettäisiin kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston yleisohjeeseen perustuvaa toimintakertomuksen laadinnassa sovellettavaa nykykäytäntöä, eikä ehdotus siten merkitsisi kuntien kannalta merkittävää uutta velvoitetta.

Esityksessä ehdotettavilla muilla kuntalakiin ehdotettavilla muutoksilla ei ole kuntien tehtäviä tai velvoitteita lisääviä vaikutuksia, eikä niillä puututtaisi kuntien itsehallinnolliseen asemaan.

9.2 Ministeriön tehtävät ja toimivalta

Kuntalain 10 §:n 1 momenttiin ehdotettava valtiovarainministeriön tehtäviä koskeva muutos on merkityksellinen myös perustuslain 68 §:n kannalta. Pykälän 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään ottanut kantaa ministeriöiden toimivallanjakoa koskevalle sääntelylle asetettaviin vaatimuksiin. Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin nojalla lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Ministeriöiden välinen toimialajako on määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin. Valiokunnan mukaan perustuslain 68 §:n ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkin-
nanvaraisuutta (PeVL 1/2016 vp, PeVL 14/2024 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen valtiovarainministeriön tehtäviä koskevassa kuntalain 10 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että valtiovarainministeriö vastaisi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta siltä osin kuin se ei kuuluisi muun ministeriön toimialaan. Asiasta säättäminen laissa ilmentäisi, ettei ehdotettavalla sääntelyllä muutettaisi voimassa olevaa ministeriöiden välistä toimivaltajakoa eikä ohjaustoimivaltaa. Ehdotetun säännöksen nojalla valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaan ei kuuluisi erityislainsäädännössä säädetyt kuntien tehtävät, vaan niistä ja niihin liittyvästä ohjauksesta vastaisi kyseisestä erityislainsäädännöstä vastaava substanssiministeriö. Ehdotettu säännös määrittelisi valtiovarainministeriön yleisen ohjauksen ja seurannan rajat suhteessa muiden ministeriöiden toimivaltaan siten, ettei ministeriöiden toimivaltoihin liittyisi epäselvyyksiä tai päällekkäisyyksiä.

Edellä mainituilla perusteilla esitykseen sisältyvä lakiehdotus ei olisi ongelmallisia perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta eivätkä myöskään muiden perustuslain säännösten osalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUS

Laki kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kuntalain (410/2015) 10 §:n otsikko ja 1 momentti, 14 §:n 2 momentin 12 kohta, 26 §:n 2 momentti, 27 §, 28 §:n 2 momentti, 47 §:n 4 momentin 7 kohta, 60 §:n 3 momentin 5 kohta, 110 §:n 3 momentin ruotsinkielinen sanamuoto, 112 §:n 1 momentti, 113 §:n 1 momentti, 115 §:n 1 momentti, 118 §:n 4 momentti ja 120 §:n 4 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 110 §:n 3 momentti laissa 419/2021, 112 §:n 1 momentti laissa 1368/2019 sekä 118 §:n 4 momentti laeissa 175/2019 ja 1368/2019, sekä

lisätään lain 47 §:n 4 momenttiin uusi 8 kohta seuraavasti:

10 §

Kuntien seuranta, laillisuusvalvonta ja varautumisen yleinen ohjaus

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtiovarainministeriö vastaa kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta siltä osin kuin se ei kuulu muun ministeriön toimialaan.

14 §

Valtuuston tehtävät

Valtuusto päättää:

12) tilintarkastajan valinnasta;

26 §

Nuorisovaltuusto

Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa. Nuorisovaltuuston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä tämän lain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta.

27 §

Vanhusneuvosto

Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto tai vastaava ikääntyneiden henkilöiden vaikuttajaryhmä (*vanhusneuvosto*) ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta. Vanhusneuvoston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä tämän lain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta.

28 §

Vammaisneuvosto

Vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta. Vammaisneuvoston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä tämän lain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta.

47 §

Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta;
- 8) kunnan tytäryhteisöjen valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa.

60 §

Yhtymäkokous

Yhtymäkokouksen tehtävänä on ainakin:

- 5) valita tilintarkastaja;

112 §

Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Kunnan tilinpäätöksen laadinnassa ei kuitenkaan sovelleta kirjanpitolain 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. Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 113–116 §:n, 120 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan sekä tämän pykälän 2 momentin nojalla annetun asetuksen soveltamisesta.

113 § *Tilinpäätös*

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajan tarkastettavaksi. Tilintarkastajan on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kunnanhallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

115 § *Toimintakertomus*

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

118 § *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely*

Edellä 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tuloveroprosenttiin perustuen. Mainitun momentin 1 ja 4 kohdissa tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta. Lisäksi mainitun momentin 4 kohdassa tarkoitettu konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla.

120 § *Kunnallisen liikelaitoksen talous*

Kunnallisen liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:

4) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan *tilintarkastajan* tarkastettavaksi sekä saatetaan kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Sen 112 §:n 1 momenttia sovelletaan kunnan kirjanpitoon kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2028. Kunnan konserniohjeen on oltava 47 §:n 4 momentin mukainen viimeistään 31 päivänä elokuuta 2027.

RINNAKKAISTEKSTIT

Laki kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kuntalain (410/2015) 10 §:n otsikko ja 1 momentti, 14 §:n 2 momentin 12 kohta, 26 §:n 2 momentti, 27 §, 28 §:n 2 momentti, 47 §:n 4 momentin 7 kohta, 60 §:n 3 momentin 5 kohta, 110 §:n 3 momentin ruotsinkielinen sanamuoto, 112 §:n 1 momentti, 113 §:n 1 momentti, 115 §:n 1 momentti, 118 §:n 4 momentti ja 120 §:n 4 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 110 §:n 3 momentti laissa 419/2021, 112 §:n 1 momentti laissa 1368/2019 sekä 118 §:n 4 momentti laeissa 175/2019 ja 1368/2019, sekä

lisätään lain 47 §:n 4 momenttiin uusi 8 kohta seuraavasti:

Nykyinen laki

10 §

Kuntien seuranta ja laillisuusvalvonta

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

14 §

Valtuuston tehtävät

Valtuusto päättää:

12) tilintarkastajien valitsemisesta;

26 §

Nuorisovaltuusto

Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja

Ehdotus

10 §

Kuntien seuranta, laillisuusvalvonta ja varautumisen yleinen ohjaus

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. *Valtiovarainministeriö vastaa kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta siltä osin kuin se ei kuulu muun ministeriön toimialaan.*

14 §

Valtuuston tehtävät

Valtuusto päättää:

12) *tilintarkastajan valinnasta;*

26 §

Nuorisovaltuusto

Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja

seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

27 §

Vanhusneuvosto

Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

28 §

Vammaisneuvosto

Vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa. *Nuorisovaltuuston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä tämän lain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta.*

27 §

Vanhusneuvosto

Ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto tai vastaava ikääntyneiden henkilöiden vaikuttajaryhmä (*vanhusneuvosto*) ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta. *Vanhusneuvoston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä tämän lain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta.*

28 §

Vammaisneuvosto

Vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta. *Vammaisneuvoston aloiteoikeuteen sovelletaan mitä tämän lain 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta.*

47 §

Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.
(uusi)

60 §

Yhtymäkokous

Yhtymäkokouksen tehtävänä on ainakin:

5) valita tilintarkastajat;

112 §

Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 113–116 §:n, 120 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan sekä tämän pykälän 2 momentin nojalla annetun asetuksen soveltamisesta.

113 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun

47 §

Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta;
8) kunnan tytäryhteisöjen valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa.

60 §

Yhtymäkokous

Yhtymäkokouksen tehtävänä on ainakin:

5) valita *tilintarkastaja*;

112 §

Kirjanpito

Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. *Kunnan tilinpäätöksen laadinnassa ei kuitenkaan sovelleta kirjanpitolain 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.* Kirjanpitolautakunnan *hyvinvointialue-* ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 113–116 §:n, 120 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan sekä tämän pykälän 2 momentin nojalla annetun asetuksen soveltamisesta.

113 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun

mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kunnanhallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

115 § *Toimintakertomus*

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

118 § *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely*

Edellä 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tuloveroprosenttiin perustuen. Mainitun momentin 1 kohdassa tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta. Lisäksi mainitun momentin 4 kohdassa tarkoitettu konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla.

mennessä ja annettava se *tilintarkastajan* tarkastettavaksi. *Tilintarkastajan* on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kunnanhallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

115 § *Toimintakertomus*

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio *merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä*, todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

118 § *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely*

Edellä 3 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tuloveroprosenttiin perustuen. Mainitun momentin 1 *ja 4 kohdissa* tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta. Lisäksi mainitun momentin 4 kohdassa tarkoitettu konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla.

Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla.

120 §

Kunnallisen liikelaitoksen talous

Kunnallisen liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:

4) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatetaan kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi;

Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla.

120 §

Kunnallisen liikelaitoksen talous

Kunnallisen liikelaitoksen talouteen sovelletaan kunnan taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:

4) kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan *tilintarkastajan* tarkastettavaksi sekä saatetaan kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi;

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Sen 112 §:n 1 momenttia sovelletaan kunnan kirjanpitoon kuitenkin vasta 1 päivästä tammi-kuuta 2028. Kunnan konserniohjeen on oltava 47 §:n 4 momentin mukainen viimeistään 31 päivänä elokuuta 2027.*