

Kuntalain muutokset

Kuntalain (410/2015) kokonaistarkastelun seurauksena (HE 242/2020 vp) kuntalain kunnan taloutta, hallintoa sekä kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä on muutettu. Laki kuntalain muuttamisesta (419/2021) on tullut voimaan 26.5.2021. Osa muutoksista tulee voimaan myöhemmin, ks. jäljempänä selostetut lain siirtymäsäännökset.

Talousarviota koskevaa sääntelyä on täsmennetty taloussuunnitelman tasapainon sekä alijäämän kattamisen osalta. Lakiin on lisätty säännökset alijäämän kattamiskaudesta kuntaliitoksissa. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä on täsmennetty siten, että laissa säädetään tarkemmin toimenpideohjelman käsittelystä kunnassa sekä raportoinnista valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö voi tietyin edellytyksin tehdä ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä.

Kunnan hallintoa koskevia keskeisiä muutoksia ovat aloiteoikeuden laajentaminen ja aloitteiden käsittelyn määräaika koskevan säännöksen poistaminen. Johtajasopimusta koskien tehtiin vain toimivaltaa koskeva muutos, jonka mukaan johtajasopimuksen, ja myös erokorvauksen, hyväksyy kunnanhallitus. Hallintosääntöön tulee ottaa määräykset sopimusten hallinnasta ja tiedonhallinnan järjestämisestä. Sähköisen kokouksen edellytyksistä säädetään laissa tarkemmin, mutta tässä on kysymys vain kevästä 2020 voimassa olleen väliaikaisen sääntelyn (99 a §, voimassa 31.5.2021 saakka) säätäminen pysyväksi (nyt 99 §).

Kuntien yhteistoimintaa koskeva keskeisin muutos on uudet säännökset kuntayhtymien yhdistymisestä ja kuntayhtymän jakautumisesta. Laissa säädetään yhdistymisen ja jakautumisen tavoista, oikeusvaikutuksista ja yhdistymistä ja jakautumista koskevasta päätöksenteosta.

Laissa on seuraavat siirtymäsäännökset:

- 99 § (Sähköinen kokous) tulee voimaan 1.6.2021,
- 75 § (Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan) tulee voimaan 1.8.2021
- 118 §:n 6 ja 7 momenttia sovelletaan menettelyihin, jotka alkavat lain tultua voimaan,
- kunnan hallintosääntö on saatettava 90 §:n mukaiseksi vuoden 2021 loppuun mennessä ja
- kuntayhtymän perussopimus on saatettava 56 §:n mukaiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä.

Lisätiedot:

Palvelusähköposti: hallintolakimiehet@kuntaliitto.fi

Saija Haapalehto
Kai Ketelimäki
Katriina Martikainen
Riitta Myllymäki
Ida Sulin
Arto Sulonen

Kuntalain muutokset

Tässä yleiskirjeessä selostetaan keskeisimmät kuntalain muutokset ja uudet säännökset. Kuntalakiin tehtiin myös useita teknisiä muutoksia.

Kuntatalousohjelma, 12 §

Muutoksilla täsmennetään kuntatalousohjelman valmistelun suhdetta julkisen talouden suunnitelmaan. Kuntatalousohjelman valmistelu on edelleenkin osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arviointi koskee kuntien lakisääteisiä ja muita tehtäviä, kuntien toiminnan tuottavuutta sekä rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien tehtävissä. Kuntatalouden näkökulmasta keskeiset ministeriöt osallistuvat ohjelman valmisteluun.

Valtuuston tehtävät, 14 §

Valtuuston tehtäviin on lisätty rahoitustoiminnan perusteista päättäminen.

Valtuuston tulisi rahoitustoiminnan perusteista koskevassa päätöksessä ottaa kanta esimerkiksi siihen, minkä tyyppistä rahoitusta kunta käyttää, millaisia rahoitus- ja johdannaisinstrumentteja voidaan hyödyntää ja minkälaiset riskit voivat olla hyväksyttäviä. Kunnan varallisuuden hoidon ja rahoitus- ja sijoitustoiminnan tulisi perustua kuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista. Käytännön toimivalta varallisuuden hoidossa sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnassa on edelleen mahdollista ja perusteltua siirtää muille kunnan viranomaisille. Tästä toimivallan siirrosta valtuusto päättäisi hallintosäännöllä. (HE 242/2020)

Aloiteoikeus, 23 §

Aloiteoikeutta laajennetaan siten, että aloiteoikeus on myös kunnassa kiinteää omaisuutta omistavilla tai hallitsevilla, joten aloiteoikeus kuuluu kaikille kuntalain 3 §:ssä tarkoitetuille kunnan jäsenille.

Laista on poistettu kuuden kuukauden käsittelymääräaika kunnan asukasluvusta lasketun kahden prosentin kannatuksen saaneilta aloitteilta (23.2 § on kumottu). Kaikki kunnassa vireille tulleet aloitteet käsitellään toimivaltaisessa kunnan viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä.

Johtajasopimus, 42 §

Johtajasopimuksen hyväksyminen, myös erokorvausta koskevalta osin, kuuluu kunnanhallituksen toimivaltaan. Laissa ei edelleenkään ole määräaikaa johtajasopimuksen

tekemiselle, mutta perusteltua on, että sopimus valmistellaan mahdollisimman nopeasti kunnanjohtajan valinnan jälkeen.

Kuntayhtymän perussopimus, 56 §

Perussopimuksessa ei ole tarpeen sopia kuntayhtymän nimen kirjoittamisesta, koska hallintosäännössä tulee olla määräykset asiakirjojen allekirjoittamisesta.

Perussopimuksessa tulee sopia jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän peruspääomaan. Peruspääomalla tarkoitetaan omaa pääomaa, joka muodostuu jäsenkuntien kuntayhtymään sijoittamasta nettovarallisuudesta. Peruspääoma jaetaan jäsenosuuksiin, joista kuntayhtymä pitää rekisteriä.

Siirtymäsäännöksen mukaan perussopimus on saatettava 56 §:n mukaiseksi 31.12.2023 mennessä.

Yhden toimielimen kuntayhtymä, 61 §

Yhden toimielimen kuntayhtymässä laissa säädetään tietyt asiat jäsenkuntien päätösvaltaan kuuluviksi. 2 momentin 3 kohtaan tehdyn lisäyksen mukaan jäsenkunnat päättävät tilinpäätöksen hyväksymisestä.

Kuntayhtymien yhdistyminen, 62 a §

62 a §:ssä säädetään kuntayhtymien yhdistymisen tavoista, oikeusvaikutuksista ja yhdistymistä koskevasta päätöksenteosta. Kuntayhtymien yhdistymisessä yhdistyvä kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä ja sen henkilöstö, luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset siirtyvät sellaisinaan vastaanottavaan tai uuteen kuntayhtymään yhdistymisen voimaantullessa. Yhdistymisestä aiheutuva henkilöstön työnantajan vaihtuminen katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Yhdistymisestä päättäminen kuuluu kaikkien yhdistymiseen osallistuvien kuntayhtymien jäsenkuntien valtuustoille. Yhdistymissopimus on kuntien välinen sopimus, eivätkä yhdistymiseen osallistuvat kuntayhtymät ole sopimuksen osapuolia. Talousseurannan takia on tarkoituksenmukaista, että järjestely toteutetaan kalenterivuoden alusta.

Kuntayhtymän jakautuminen, 62 b §

62 b §:ssä säädetään kuntayhtymän jakautumisesta, jakautumisen oikeusvaikutuksista ja jakautumista koskevasta päätöksenteosta. Kuntayhtymä voi jakautua kokonaan tai osittain kahteen tai useampaan kuntayhtymään. Jakautuminen voi tapahtua uuteen jakautumisen yhteydessä perustettavaan kuntayhtymään tai olemassa olevaan vastaanottavaan kuntayhtymään. Kuntayhtymän jakautuessa kokonaan kuntayhtymä lakkaa ilman purkumenettelyä.

Kuntayhtymän jakautumisessa sen henkilöstö, luvat, varat, velat ja sitoumukset jäävät joko osittain kuntayhtymään tai siirtyvät kokonaan tai osittain toimintaa jatkaviin kuntayhtymiin jakautumisen voimaantullessa. Jakautumisesta aiheutuva henkilöstön työnantajan vaihtuminen katsotaan liikkeenluovutukseksi. Jos kuntayhtymä jakautuu osittain, siirto

koskee jakautuvaa osaa kuntayhtymästä. Siirrot tapahtuvat siihen kuntayhtymään, johon toiminta tai pääosan toiminnasta katsotaan siirtyvän.

Henkilöstö ja omaisuus eli luvat, varat, oikeudet, velat ja sitoumukset seuraavat siirtyvää toimintaa. Omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen muutoksen kohteena olevien kuntayhtymien kesken ei saisi vaarantaa velkojien tai muiden oikeudenhaltijoiden asemaa.

Jakautumisesta päättäminen kuuluu järjestelyyn osallistuvien kuntayhtymien jäsenkunnille. Jäsenkuntien valtuustot hyväksyvät jakautumissopimuksen. Talousseurannan takia on tarkoituksenmukaista, että järjestely toteutetaan kalenterivuoden alusta.

Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan, 75 §

Pykälän 1 momentin 4 kohtaa on täsmennetty siten, että kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa kunnan määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä oleva ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

Hallintosääntö, 90 §

Hallintosääntöön tulee 31.12.2021 mennessä sisällyttää määräykset sopimusten hallinnasta sekä tiedonhallinnan järjestämisestä.

Sopimusten hallinta tarkoittaa johtamisen keinoja, joilla luodaan tavoitteet, toteutetaan ohjausta ja seurataan kunnan sopimukseen liittyvää kokonaisuutta. Sopimusten hallintaa koskevat määräykset koskevat esimerkiksi sopimukseen liittyvää toimivaltaa, vastuita, ohjeiden antamista ja sopimusten valvontaa sekä riskien hallintaa.

Kuntaliiton hallintosääntömallin 25 §:ssä on seuraavat määräykset ja perustelut sopimusten hallinnasta:

Kunnanhallitus vastaa sopimusten hallinnan ja sopimusvalvonnan järjestämisestä, antaa tarkemmat ohjeet sopimushallinnasta sekä määrää sopimusten vastuuhenkilöt toimialallaan.

Lautakunta määrää sopimusten vastuuhenkilöt toimialallaan.

Perustelut: Kunnanhallituksen sopimushallintaa koskevissa ohjeissa olisi hyvä käsitellä ainakin seuraavia asioita:

- sopimusten riskiarvion laatimista
- sopimusten vastuuhenkilöiden tehtäviä
- sopimusten valmistelua
- sopimusten valvontaa
- sopimushallintaan liittyvää raportointia sekä

- reklamointia ja sisäistä tiedonkulkua

Kunnat ja kuntayhtymät ovat tiedonhallintalaissa tarkoitettuja tiedonhallintayksikköjä. Tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut

Kuntaliiton [hallintosääntömallin](#) 7 lukuun on päivitetty tiedonhallinnan järjestämistä koskevat määräykset.

Sähköinen kokous, 99 §

99 §:ssä säädetään sähköisen kokouksen edellytyksistä. Säännös vastaa sisällöltään kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 99 a §:ää, joka on ollut voimassa kevästä 2020 alkaen 31.5.2021 saakka.

Sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että

- kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat
- kokouksen puheenjohtajan voi johtaa asioiden käsittelyä lain 102 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja
- kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn

Kuvayhteyttä tulisi tarvittaessa pitää päällä esimerkiksi kokoukseen osallistuvia todennettaessa, varmistettaessa kokoukseen osallistuminen soveliaasta paikasta sekä puheenvuoroa pidettäessä.

Kokous voi olla täysin sähköinen, johon kaikki osallistuvat teknisen tiedonvälitystavan avulla valitsemastaan paikasta tai ns. hybridikokous, johon osa osallistujista osallistuu varsinaiselta kokouspaikalta ja osa teknisen tiedonvälitystavan avulla valitsemastaan paikasta. Kokouskutsusta on käytävä ilmi, millä tavoilla kokoukseen voi osallistua.

99 §:n perusteluissa (HE 242/2020) todetaan kokouksen yleisöjulkisuuden toteuttamisesta seuraavasti:

”Sähköisessä kokouksessa ja kokouksessa, johon osa osallistuu sähköisen yhteyden avulla ja osa varsinaiselta kokouspaikalta, tulisi huolehtia kokouksen yleisöjulkisuudesta voimassa olevan lain 101 §:n mukaisesti. Kyseisen pykälän 4 momentin mukaisesti yleisölle tulisi huolehtia mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Voimassa oleva laki ei edellytä, että yleisöllä tulisi olla poikkeuksetta mahdollisuus seurata sähköisenä kokouksena pidettävää julkista kokousta kokouspaikalla tai muussa kunnan osoittamassa tilassa, vaikka tätä voidaan julkisuusperiaatteen kannalta pitää ensisijaisena lähtökohtana. Mahdollisuus seurata julkista sähköistä kokousta tai julkista kokousta, johon osa osallistuu sähköisen yhteyden avulla, voidaan siten toteuttaa myös esimerkiksi yksinomaan suorana verkkolähetyksenä. Tällöin kunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että kokousten seuraamisen mahdollistavat tavat ovat saavutettavia, maksuttomia ja helppokäyttöisiä.”

Talousarvio ja -suunnitelma, 110 §

Alijäämän kattamista koskevaa sääntelyä on täsmennetty siten, että taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Taloussuunnitelma voisi siten olla alijäämäinen, mutta vain enintään siihen määrään kuin laadintavuoden lopussa arvioidaan kertyvän ylijäämää.

Ylijäämän määrän arvioinnissa otetaan huomioon edellisen vuoden tilinpäätöksen lisäksi laadintavuoden talousarvio ja siihen tehdyt muutokset sekä muut tiedossa olevat laadintavuoden tulokseen vaikuttavat tekijät. Tällä tavoin otetaan huomioon edellisen vuoden tilinpäätökseen sisältyneen ylijäämän käyttö alijäämän kattamiseen jo talousarvion laadintavuonna. Kunnan laatiessa taloussuunnitelmaa se voi siten ottaa huomioon tasapainossa edellisen tilinpäätöksen ylijäämäerien ja talousarvion laadintavuoden arvioitujen ylijäämäerien yhteenlasketun määrän.

Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Jos taseeseen kertynyt alijäämä saadaan katetuksi säädettyä aikaa nopeammassa ajassa, ylijäämäinen tilinpäätös, jolla kertynyt alijäämä saadaan katetuksi, katkaisee momentin mukaisen kattamiskauden. Seuraavina tilikausina mahdollisesti kertyvän alijäämän johdosta alkaa uusi kattamiskausi.

Lakiin on otettu uusi säännös alijäämän kattamisen määräajasta kuntaliitostilanteessa. Uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Uudella kunnalla tarkoitetaan kuntarakennelain 3 §:n mukaisesti kuntien yhdistymisen tuloksena syntynyttä kuntaa.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely, 118 §

Laissa säädetään nyt tarkemmin arviointiryhmän toimenpide-ehdotuksia koskevasta kunnan päätöksenteosta. Tarkoituksena on toimenpideohjelmassa päätettyjen toimenpiteiden kytkeminen osaksi kunnan taloussuunnittelua ja raportointia.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä toimenpide-ehdotuksista. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kunnan on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Uuden säännöksen nojalla valtiovarainministeriö sai toimivallan päättää laissa säädetyin edellytyksin erityisen selvityksen tarpeellisuudesta ilman uutta arviointimenettelyä. Kyseessä on valtiovarainministeriön mahdollisuus tehdä selvitystä koskeva päätös. Päätöksen tarve ja edellytykset on harkittava jokaisessa tapauksessa erikseen.

Arviointimenettely kuntayhtymässä, 119 §

Tarkoituksena on tehostaa sopimuksessa sovittujen toimenpide-ehdotusten täytäntöönpanoa ja seurantaa kuntayhtymässä. Kuntayhtymän ja jäsenkuntien talousarviot ja -suunnitelmat on laadittava siten, että ne toteuttavat sopimusta. Kuntayhtymän

toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys sopimuksen toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kuntayhtymän on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Kunnallisen liikelaitoksen talous, 120 §

Kunnallisten liikelaitosten taloutta koskevia säännöksiä on kevennetty. Laissa ei enää esimerkiksi säädetä liikelaitosten sitovista meno- ja tuloeristä talousarviossa, vaan ne ovat valtuuston päätettävissä. Tällaisia lain mukaan sitovia eriä olivat aiemmin pääomasijoitukset liikelaitokseen, pääoman palautukset liikelaitoksesta, korvaus sijoitetulle pääomalle ja toiminta-avustukset liikelaitokselle. Myöskään liikelaitoksen tilikauden tuloksesta tehtävästä investointivaruudesta ei enää säädetä laissa.

Liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista päättää valtuusto. Liikelaitoksen johtokunta voi asettaa liikelaitokselle valtuuston asettamien tavoitteiden kanssa linjassa olevia tarkentavia tavoitteita.

Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen, 129 §

Kunta voi antaa osakeyhtiölaissa ja osuuskuntalaissa tarkoitetun pääomalainan ilman vakuutta. Lakimuutoksella mahdollistetaan se, että kunnat voivat käyttää pääomalainoja yhtiöidensä rahoittamiseen silloin kun se kunnan riskienhallinnan kannalta on muutoin kuntalain 129 §:n mukaan mahdollista.

Suomen Kuntaliitto ry

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Riitta Myllymäki
johtava lakimies