

LAUSUNTO VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE KUNTALAKILUONNOKSESTA

Kuntatarkastajat ry esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Lakiesitys sisältää kokonaisuudessaan monia hyviä parannuksia nykyiseen lainsäädäntöön. Uudistuksessa on otettu huomioon aiempaa enemmän kuntalaisnäkökulmaa, osallistumismahdollisuuksien lisäämistä ja muuta vaikuttamista. Kunnan toiminta on määritelty organisoitumistavasta riippumattomaksi ja otettu konserniajattelu vahvasti huomioon. Useissa kohdissa kuntien itsehallinnolle annetaan mahdollisuuksia toimia aiempaa vapaammin, toisaalta kuitenkin julkinen talous ja kuntatalous sen osana otetaan vahvemman säätelyn piiriin. Lisäksi sähköisen asioinnin kehittyminen on huomioitu mm. päätöksenteossa ja viestinnässä.

Kuntatarkastajat ry pitää lakiluonnoksen kokonaisnäkemystä ja konserniajattelun vahvistamista kunnan toiminnassa hyvänä.

Kuntatalousohjelma, alijäämää koskeva sääntely ja sen ulottaminen kuntayhtymiin sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyn ottaminen kuntalakiin ovat perusteltuja. Kaikki edellä esitetyt esitykset ovat erittäin hyviä ja tarpeellisia välineitä koko julkisen talouden vakautukseen sekä kansallisen ja globaalin talouden muutoksien ohjaamiseen, ennakointiin ja reagoimiseen julkisen talouden osalta.

Tarkastuslautakuntaa koskeva ehdotus, § 122

Esityksessä täsmennetään tarkastuslautakunnan erillisyyttä ja riippumattomuutta kunnanhallituksesta ja muusta operatiivisesta toiminnasta. Säännöksessä korostuu tarkastuslautakunnan tehtävä tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa sekä konserninäkökulma. Myös raportointimahdollisuus valtuustolle arvioinnin tuloksista tehdään lain säännöksellä mahdolliseksi. Lisäksi sidonnaisuuksien ilmoittaminen esitetään tarkastuslautakunnan tehtäväksi.

Tehtävien täsmennys ja rajaaminen suhteessa kunnanhallitukseen ovat tarpeellisia. Myös tarkastuslautakunnan roolin vahvistaminen tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin sekä

kuntakonserniin ovat tarpeellisia koko kunnan johtamisen valvonnan ja kehittämisen kannalta.

Kuntatarkastajat ry pitää arviointitoiminnan riippumattomuuden kannalta välttämättömänä, että lakiesitys antaa lakiesitysluonnoksen mukaisesti tarkastuslautakunnalle mahdollisuuden raportoida valtuustolle arviointikertomuksen lisäksi myös muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista. Kuten hallituksen esityksen luonnoksen kohdassa "Nykytilan arviointi" on todettu, nykyisen lain tulkinnanvaraisuus on johtanut siihen, että kunnanhallitus on voinut estää tarkastuslautakunnan erillisraportoinnin.

Sidonnaisuuksien ilmoittamisen valvonta tarkastuslautakunnan tehtävänä on luonteva.

Tilintarkastus, 124 §

Esityksen mukaan kunnan tilintarkastajaksi voidaan jatkossa valita JHTT-yhteisö, eikä enää luonnollista henkilöä. Lisäksi kunnan tytäryhteisöihin esitetään jatkossa valittavaksi sama tilintarkastaja kuin kuntaan.

Kuntatarkastajat ry pitää hyvänä kuntalaissa olevaa konserniajattelua, mikä ilmenee myös lakiesityksen 124 §:n 2 momentissa. Sen mukaan kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus, 125 §

Kuntalakiehdotuksen 125. pykälässä on nykyisen lain 74. pykälästä poiketen eriytetty toisistaan tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus.

Tarkastuslautakunnan oikeus saada tietoja ja nähtäväksi asiakirjoja rajoittuisi edelleen vain kunnan viranomaisiin, kun taas tilintarkastajan tietojensaantioikeus laajenisi kunnan viranomaisten lisäksi muihin kuntakonserniin kuuluviin yhteisöihin ja säätiöihin. Kun kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on pääsäännön mukaan valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, vahvistuu tilintarkastajan tietojensaantioikeus myös tätä kautta. Myös tarkastuslautakunnalle on tarpeen varata oikeus tietojen saantiin tytäryhteisöiltä, koska tarkastuslautakunnan tehtävä ulottuu kuntakonsernin tavoitteiden toteutumisen arviointiin.

Lakiehdotuksessa tarkastuslautakunnan tehtäväkenttää esitetään laajennettavaksi koskemaan kunnalle ja kuntakonsernille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi myös sitä, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ehdotuksessa tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus kuntakonserniin kuuluvista yhteisöistä rajautuu käytännössä toimintakertomuksissa esitettyihin tietoihin, joita ei voida pitää riittävinä toiminnan tuloksellisista ja tarkoituksenmukaista järjestämisestä koskevan arvioinnin kannalta. Lakiesityksen perusteluissa esitetty toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen riittävä dokumentaatio ei täysin varmista lautakunnan tehtävän edellyttämää tiedonsaantia.

Kun lautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, tulee myös lautakunnan tietojensaantioikeus turvata sen laajuisena kuin arviointitehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Erityisesti tilanteissa, joissa valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamisessa on ongelmia tai jos toimintaan liittyy sellaisia riskejä, joita kunnan viranomaisissa ei haluta tai voida avoimesti käsitellä, lautakunnalla tulisi olla oikeus saada suoraan kunnan tytäryhteisöiltä arviointitehtäväänsä varten tarvitsemansa tiedot salassapitovelvoitettaan samalla noudattaen. Palvelujen järjestämistapojen monimuotoisuudessa lautakunnan tietojensaantioikeus tulisi laissa turvata laajana.

Edellä lausutusta johtuen Kuntatarkastajat ry ehdottaa 125. pykälän muutettavaksi muotoon:

Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta ja muilta kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja pitävät tarpeellisina arviointitehtävän ja tarkastustehtävän hoitamiseksi.

Sisäinen tarkastus

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys on kasvanut. Kuntien ja kuntayhtymien taloudellinen tilanne on epävakaa ja valvonnan puutteiden johdosta taloudellisia väärinkäytöksiä on tapahtunut. Julkisuuteen on noussut epäilyjä rakenteellisesta korruptiosta. Kuntien ja kuntayhtymien toiminta monimutkaistuu (esim. ulkoistetut palvelut) ja kuntarakenteiden mahdollisten uudistusten myötä kuntien koko voi kasvaa. Julkisuudessa on kyseenalaistettu kunnallisen tarkastustoimen vaikuttavuus ja laatu.

Kuntatarkastajat ry esittää, että kuntalaissa säädettäisiin yhtenä kunnanhallituksen tehtävänä järjestää sisäisen tarkastuksen toiminto osana sisäisen valvonnan järjestelmää, kun se kuntaorganisaation talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden on tarpeen.

Kuntalain ja tilintarkastuslain yhteensovitus tilintarkastuksen osalta

Kuntalakiluonnoksessa esitetään, että tilintarkastajaksi valitaan JHTT-yhteisö. Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa tilintarkastuslakiluonnoksesta ja tässä yhteydessä esitetään, että nykyisen kuntalain 72 § muutetaan kuulumaan siten, että nykyisen JHTT-tilintarkastajan sijasta valitaan tilintarkastuslakiluonnoksen mukaisesti JHT-tilintarkastaja. Muutoksessa tulee ottaa kuitenkin huomioon myös se, että kuntalakiluonnoksessa kunnan tilintarkastajaksi kelpaa jatkossa vain JHTT-yhteisö.

Helsingissä 22.8.2014

Kuntatarkastajat ry

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Minna Ainasvuori'.

Minna Ainasvuori, JHTT
sihteeri
minna.ainasvuori@bdo.fi