

26.8.2014

1 (6)

c/o Pasi Leppänen
BDO Audiator Oy
Lapintie 6
33100 Tampere
pasi.leppanen@bdo.fi

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
PL 28
00023 Valtioneuvosto
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite VM065:00/2012

Lausunto kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 8.5.2014 lausuntoa kuntalakiluonnoksesta. Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry (jäljempänä JHTT-yhdistys) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto. JHTT-yhdistyksen kannanotot on esitetty alla esitysluonnoksen mukaisilla lukujen ja pykälien mukaisesti ryhmiteltynä.

4 luku Valtuusto

15 § Kuntavaalit

Kuntalakiluonnoksen mukaan valtuuston toimikausi alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta, ja muiden toimielinten jäsenet valitaan valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Muutosta nykytilaan on perusteltu muun muassa sillä, että uusi valtuusto päättää toimikautensa alussa seuraavan kalenterivuoden talousarviosta. JHTT-yhdistys ei pidä muutosta perusteltuna, koska talousarvioprosessi alkaa tavallisesti nykyisin talousarvion kehysten hyväksymisellä jo keväällä. Uudet valtuutetut joutuisivat ehdotetulla tavalla joko tulemaan valmisteluun kesken prosessin tai heille jäisi hyvin vähän aikaa omaksua kunnan talouden ohjauksen periaatteet ja ymmärtää kunnan taloudellinen tilanne. Nykyisellä aikataululla vanha valtuusto päättää toimikauden vaihtuessa talousarviosta – tällöin riittävää asiantuntemusta on jo olemassa.

Valtuuston toimikauden vaihtuessa on myös tarkastuksen, arvioinnin ja tilivelvollisuuden kannalta mahdollonta osoittaa vastuussa olevat tahot, ellei toimikauden vaihdetta varten taloussuunnitelmaa jaeta osiin ja laadita toimikauden vaihteen tilanteesta väli-tilinpäätöstä.

26.8.2014

2 (6)

9 luku Kunnallinen liikelaitos

68 § Johtokunta

JHTT-yhdistyksen mielestä on perusteltua, että esitysluonnoksen mukaisesti liikelaitoksia koskevia säännöksiä tiivistetään, että ne ryhmitellään laissa uudella tavalla ja että ne yhdenmukaistetaan muuta kuntaa koskevien säännösten kanssa. Yhden kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos on osa omistajansa hallintoa ja taloutta, minkä vuoksi luonnoksessa ehdotetut johtokunnan tehtävät ovat nykyistä laajemmat ja minkä vuoksi ne tulee muotoilla lopulliseen hallituksen esitykseen kuitenkin tarkemmin.

Luonnoksen mukaan johtokunnan tehtävä on hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja –suunnitelma sekä hyväksyä liikelaitoksen tilinpäätös. Voimassa olevassa lain 87 e §:n mukaan johtokunta päättää talousarviosta kunnan tai kuntayhtymän talousarvion asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti. Vastaavasti nykyisen lain 87 i §:n mukaan johtokunnan on laadittava erillistilinpäätös ja saatettava se kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi.

12 luku Kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettely

93 § Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi

Ehdotetussa lakiluonnoksessa otto-oikeus rajattaisiin ainoastaan kunnanhallitukselle. Otto-oikeusmenettely on vakiintunut osa kuntien sisäistä valvontaa ja luottamushenkilövalvontaa. Koska suurissa kaupungeissa käsiteltävien asioiden ja tehtävien päätösten määrä on suuri, valvonta ei voi toimia käytännössä, jos kunnanhallituksen tulee valvoa kakkien muiden toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden päätöksiä. JHTT-yhdistyksen mielestä otto-oikeuden rajaaminen kunnanhallitukselle ei ole perusteltua, vaan nykykäytäntöä tulee tältä osin jatkaa.

13 luku Kunnan talous

111 § Talousarvio ja –suunnitelma

Ehdotetun kuntalain mukaan kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. JHTT-yhdistyksen mielestä aikarajan lisääminen alijäämän kattamista koskevaan säännökseen on tarpeen. Samoin on tärkeää ulottaa alijäämän kattamisvelvollisuus myös kuntayhtymiin.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta koskeva säännös perustuu luonnoksessakin ainoastaan kunnan talousarvioon ja tilinpäätökseen ei kuntakonserniin. Tältä osin ehdotettu säännös ei ratkaise sitä ongelmaa, että säännös vaikuttaa kuntiin epäoikeudenmukaisesti. Kuntien organisointitavat vaihtelevat, ja jollakin kunnilla kertyneen alijäämän syntymisen on voinut estää esimerkiksi jonkin kunnan toiminnon yhtiöittäminen. Säännös ei nykyisessä muodossakaan ota huomioon yli- tai alijäämän kertymisen historiaa eikä sitä, että nykyisen talouden ohjauksen järjestelmän aikana yksittäisissä kunnissa peruspääomaa on alennettu alijäämän kattamiseksi.

26.8.2014

3 (6)

114 § Tilinpäätös

Lakiluonnoksessa on ehdotettu tarkennettavaksi tilinpäätöksen käsittelyaikataulua valtuustossa. Tämä tarkennus on tarpeellinen.

Tilinpäätöksen sisältöä koskevassa kohdassa on perusteltua mainita myös liikelaitosten ja muiden taseyksiköiden erillistilinpäätökset.

115 § Konsernitilinpäätös

Kuntalakiluonnoksessa on ehdotettu, että kunnan konsernituloslaskelman ja rahoituslaskelman laadintavelvollisuuteen liittyvistä kokorajoista luovuttaisiin. Ehdotuksen mukaan kaikki kunnat, jotka tytäryhteisöineen muodostavat konsernin, olisivat velvollisia laatimaan täydellisen konsernitilinpäätöksen. Toisaalta sellainen kunta, joka on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, mutta jolla ei ole tytäryhteisöjä, laatisi konsernitasetta ja sen liitetietoja vastaavan taseen ja sen liitetiedot. Koska erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettely perustuisi konsernitilinpäätöksen perusteella laskettaviin tunnuslukuihin ja koska suhteellisen velkaantumisen tunnusluvussa tarvitaan tieto konsernituloslaskelmasta, täydellisen konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuus on perusteltua ulottaa kaikkiin kuntiin. Pienissä ja yksinkertaisissa konserneissa täydellisen konsernitilinpäätöksen laadinta ei aiheuta kohtuutonta lisätyötä.

Koska kuntayhtymissä järjestettäväksi on siirtynyt huomattava osa kunnan palveluista, ja koska suuri osa kuntia on joka tapauksessa velvollinen laatimaan täydellisen konsernitilinpäätöksen, on konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman laadintavelvollisuuden perusteltua koskea myös kuntayhtymiä. Muussa tapauksessa kuntien konsernia koskeva taloudellinen informaatio jää puutteelliseksi, tai konsernitilinpäätöksen laadinnan työmäärä muodostuu peruskunnissa kohtuuttomaksi.

119 § Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Erityisen vaikean taloudellisen aseman arviointimenettelyssä käytettävien tunnuslukujen raja-arvot määriteltäisiin lakiluonnoksen mukaan konsernitilinpäätöksen perusteella. Kuntien toiminnan organisointitavoissa olevien suurten erojen vuoksi on tarpeellista siirtyä arvioimaan talouden tilaa konsernitilinpäätösten perusteella, mutta samalla olisi tullut tarkastella tunnuslukujen raja-arvoja uudelleen. Esimerkiksi kaikki kymmenen suurinta kaupunkia ovat konsernitilinpäätöksen suhteellisella velkaantumisella mitattuna erittäin heikossa taloudellisessa asemassa.

14 Luku Hallinnon ja talouden tarkastus

122 § Tarkastuslautakunta

Kuntalakiluonnoksessa ehdotetaan tarkastuslautakunnan tehtäviin useita täsmennyksiä. Ehdotetut muutokset ovat pääosin onnistuneita ja sellaisia, joita JHTT-yhdistys on jo aiemmin omissa kannanotoissaan tukenut ja jotka ovat jo suurelta osin olleet tähän asti vakiintunutta käytäntöä. Tällaisia ovat muun muassa arviointitehtävän korostaminen lautakunnan päätehtävänä tarkastuksen järjestämisen rinnalla sekä arvioinnin kohdistuminen valtuuston asettamien tavoitteiden lisäksi myös toiminnan järjestämiseen tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Myös kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan suhdetta on perusteltua tarkentaa ehdotetulla tavalla, ja

luoda säädöspohja vakiintuneille arviointisuunnitelmalle ja arviointikertomukselle. Tarkastuslautakunnan oman työn vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että ehdotetulla tavalla kunnanhallituksen tulee antaa valtuustolle lausunto toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi uusi 85 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta sekä ilmoitusten saattaminen valtuustolle tiedoksi. Tämä tehtävä olisi selkeä poikkeus aikaisempaan lautakunnan rooliin valtuuston asettamana valvonta- ja arviointielimenä, joka ei itse osallistu kunnan hallinnon tai palvelujen järjestämiseen. JHTT-yhdistyksen mielestä sidonnaisuuksien saattamisen valtuustolle tiedoksi olisi perusteltua kuulua kunnanhallitukselle, ja tarkastuslautakunta sekä tilintarkastaja valvoisivat ilmoittamista muun hallinnon valvonnan tavoin. Esimerkiksi osakeyhtiöissä vastaava tehtävä kuuluu hallitukselle. Ehdotettua muotoa ei voi pitää hyvänä myöskään siksi, että toimeenpanotehtävät voivat olla pienten kuntien tarkastuslautakunnille haastavia. Niissä tarkastuslautakunnan alaisuudessa ei usein ole henkilöstöä, vaan tarkastuslautakunnan esittelystä vastaa puheenjohtaja ja sihteerinä toimii esimerkiksi kunnan tilintarkastaja.

123 § Tilintarkastus

Ehdotuksen mukaan valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi julkishallinnon ja -talouden hyväksytty tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja). JHTT-yhdistys pitää välttämättömänä, että ehdotetulla tavalla jatkosakin kunnan tilintarkastajalta edellytetään erityistä osaamista julkishallinnon tarkastuksiin, minkä takaa JHTT-pätevyyden vaatimus.

Kuntalain valmistelun kanssa samanaikaisesti on valmisteltu myös tilintarkastusjärjestelmän uudistamista. Tilintarkastuslakia ja lakia julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta ollaan muuttamassa siten, että tilintarkastusyhteisöluokista luovuttaisiin, ja että uudesta JHT-tutkinnosta muodostuisi jatkossa julkishallinnon tilintarkastukseen pätevä erikoistumistutkinto. Kuntalain valmistelussa tulee ottaa huomioon tilintarkastuslain valmistelutilanne, jonka mukaan JHTT-tutkinto jää rinnakkaiseksi auktorisoinniksi uuden JHT-tutkinnon rinnalle. Kunnan päävastuulliselta tilintarkastajalta tulee edellyttää JHT- tai JHTT-auktorisointia.

Kuntalakiehdotuksen mukaan kunnan tilintarkastajana voisi toimia ainoastaan tilintarkastusyhteisö. Vastaavaa rajausta ei ole kuitenkaan nykyisissä kuntalaissa eikä nykyisessä tai ehdotetuissa tilintarkastuslaissa edes kooltaan suurien tai säännellyillä markkinoilla toimivien yhteisöjen osalta. JHTT-yhdistyksen mielestä on tarpeetonta rajoittaa yksittäisten tilintarkastajien mahdollisuutta toimia kunnan tilintarkastajana. Nykyinen mahdollisuus valita kuntaan tilintarkastaja ja hänelle varahenkilö tulee säilyttää.

Tilintarkastajan valintaa koskevan kohdan sanamuodosta saattaa saada käsityksen, että yksi kunnan tilintarkastaja voidaan valita enintään kuudeksi vuodeksi. Lain perusteluissa on syytä tarkentaa asiaa siten, että kyse ei ole ns. rotaatiosäännöstä, vaan että säännöksen mukaan tilintarkastaja voidaan valita kerralla enintään kuudeksi vuodeksi eikä ole estettä saman tilintarkastajan valinnalle uudelleen.

124 § Tilintarkastajan tehtävät

Lakiluonnoksessa tilintarkastajan tehtävät ovat pääosin vastaavat kuin voimassa olevassa laissa. Ensimmäinen tilintarkastajan tehtävä hallinnon lain mukaisuuden tarkastamisesta on kuitenkin lain sanamuodon nojalla kohtuuttoman laaja, minkä vuoksi on hyvä että esitetyllä tavalla yksityiskohtaisissa perusteluissa hallinnon lainmukaisuuden tarkastus rajataan ensisijaisesti kuntalain ja hallintolain noudattamisen tarkastamiseen. Valtionosuuksien määräytymisen perusteet voivat vaihdella valtionosuuslainsäädännön mukaan ja ne voivat olla hankalasti tarkastettavissa esimerkiksi ammatillisen koulutuksen tuloksellisuuteen perustuvan rahoituksen osalta. Tämän vuoksi vähintään lain perusteluissa tulee rajata tarkastus valtionosuustietojen keruujärjestelmän luotettavuuden varmistamiseen.

Hyvää lakiluonnoksessa on myös se, että tilintarkastajan tehtävien yhteydessä on viittaus julkishallinnon hyvään tilintarkastustapaan.

JHTT-yhdistys pitää perusteltuna, että tilintarkastuspöytäkirjan käsite mainitaan tilintarkastuslain tapaan luonnoksessa esitetyllä tavalla myös kuntalaissa. Lakiluonnoksessa myös tilintarkastuspöytäkirjan osoittaminen ensisijaisesti kunnanhallitukselle ja tiedoksi saattaminen tarkastuslautakunnalle on menettelytapana voimassa olevaa lainsäädäntöä parempi. Lainkohdan perusteluissa esitetyn lisäksi itse säädöstekstiin on syytä lisätä maininta pöytäkirjassa esitettävien havaintojen olennaisuudesta, muussa tapauksessa tilintarkastajan on ilmoitettava myös epäolennaisista epäkohdista kunnanhallitukselle – tämä ei kuitenkaan liene tarkoitus. Tilintarkastuslaissa tilintarkastuspöytäkirjan sisältö on määritelty siten, että se jättää tilintarkastajalle harkintamahdollisuuden raportoitavista asioista.

Lain perusteluissa on hyvä todeta, että liikelaitosten tilinpäätösten tarkastus on osa tilinpäätöksen tarkastusta.

125 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Luonnoksen mukaan tilintarkastajalla olisi salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada tietoja tarkastustehtävien hoitamiseksi myös kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä. JHTT-yhdistys pitää tietojensaantioikeuden laajennusta tarpeellisenä. Lain valmistelutyössä varmistettaneen erikseen se, onko kuntalaissa mahdollisuus asettaa velvoitteita osakeyhtiöille ja säätiöille. Lain perusteluissa on hyvä kuvata sitä, miten kuntalain säännös voi olla velvoittava yksityisoikeudellisille yhteisöille.

Tarkastuslautakunnalle on syytä lisätä oikeus saada tietoja kunnan tytäryhteisöistä lautakunnan arviointitehtävän toteuttamista varten. Perusteluissa olisi hyvä myös kuvata yksittäisen luottamushenkilön tietojensaantioikeuden sisältöä (ehdotettu 84 § yksittäinen henkilö vs. 125 § lautakunta kokonaisuutena).

126 § Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

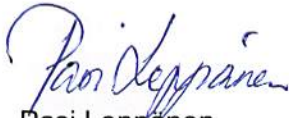
Julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunnan tilintarkastajalla on mahdollisuus antaa tarkastuksen tuloksista niin sanottu ehdollinen lausunto. Voimassa oleva laki ja lakiehdotus sisältävät kuitenkin menettelytapaa koskevat säännökset silloin, kun tilintarkastuskertomuksessa on tehty tilivelvolliseen kohdistuva muistutus.

26.8.2014

6 (6)

Vähintään lain perusteluihin on syytä lisätä ohjeet asianomaisten selityksestä ja kunnanhallituksen lausunnosta silloin, kun tilintarkastuskertomus on ehdollinen.

Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry



Pasi Leppänen
puheenjohtaja, JHTT, KHT