

Asia: VM040:00/2019, VM/823/03.01.00/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kunnioittaen lausun luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntalain muuttamisesta seuraavaa:

- kunnalliseen itsehallintoon kuuluu taloudellinen itsehallinto, joka suojaa kuntia valtion puuttumiselta niiden taloudelliseen itsenäisyyteen. Se kattaa kunnan verotusoikeuden sekä itsenäisen päätösvallan taloudessa. Itsehallinnon suoja on siten laajempikin oikeus päättää taloudestaan - jopa teknisiltä osilta. Kuten Olli Mäenpää on tutkimuksissaan (1981, s. 87) osoittanut, on kunnilla periaatteellinen oikeus päättää talousarvionsa sisällöstä ja rakenteesta. Toki tässä yhteydessä on huomattava, että kirjanpitolautakunnan kuntajaoston toiminta on käytännössä yhtenäistynyt toiminnan ja kaikki kunnat ovat omaksuneet jaoston suositukset. Tätä mallia voidaankin pitää selvästi kunnallista itsehallintoa paremmin puoltavana kuin asiasta tarkemmin säätämistä;
- lakiehdotusluonnoksessa esitetään tosiasiallisesti puuttumista kunnan oikeuteen itse päättää kirjanpitonsa, so. talousarvion sisällöstä. Kuten ehdotusluonnoksessa tuodaan esiin, asia liittyy perustuslain 121.2 §:än, jossa säädetään siitä kuinka kunnan hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Taloushallinto on osa hallintoa (ks. esim. Merikoski 1970, s. 202). Säännös liittyy nykyään Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6(1) artiklaan, jonka mukaan kunnilla pitää olla oikeus päättää sisäisestä hallinnostaan itsenäisesti lainsäädännön, huomaa "yleisemmät" määräykset huomioiden, melko vapaasti. Kun kunnan taloudellisen hallintorakenteen tulisi mukailla tosiasiallista hallintorakennetta, on syytä pitää huolta, ettei taloussääntelyllä tarpeettomasti rajoiteta kuntien oikeutta itse päättää omasta hallinnostaan ja sen järjestämisestä;
- edellä esitetyin perustein, en näkisi tarvetta valtioneuvoston asetukselle, erityisesti, kun huomioidaan se, että kuntia koskevia muutoksia tulisi tehdä lähtökohtaisesti vain lailla;
- lakiehdotusluonnoksen 121 a §:n osalta tuon esiin alustavia havaintoja, joita olen tehnyt tutkiessani kunnan toiminnan käsitettä sekä sitä koskevaa sääntelyä KuntaL:ssa. Alustava johtopäätökseni on, että on sinänsä hyvä, että kunnan toiminnan käsite ja soveltamisalan laajennus on otettu KuntaL:iin,

mutta en ole vakuuttunut, että kaikkia sen vaikutuksia on loppuun asti mietitty. Tämän hetkisen tiedon valossa näyttää, että esimerkiksi Kuntal 6.2 ja 2.1 §:n yhteisvaikutuksesta johtuu, että Kuntal:a tulisi soveltaa mm. KEVAan, Suomen Kuntaliitto ry:en, yksityisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajiin jne. johtuen siitä, että niiden kanssa on joko sopimus tai kunta rahoittaa niitä. Tästä aiheutuu myös se, että esimerkiksi Kuntal 29 §:n tiedottamis- ja viestintävelvollisuudet kattavat kaiken tämän, kuten myös valtuuston vastuu, mutta välineet miten tämä vaatimus täytetään ovat vähäiset. Jos mietitään esimerkiksi konserniohjetta ja sen soveltamista esimerkiksi osaomisteisiin yhteisöihin, soveltuu se vain soveltuvin osin. Konserniohjeessa kuitenkin pitäisi varmistaa, ettei ns. organisaationeutraalisuuden periaatteen (johdettavissa PL 124 §:stä, ks. Muukkonen Edilex 2012) vuoksi kuntalaisten perusoikeudet heikkene, kun tuotantoa siirretään peruskunnan, kuntakonsernin tai kuntayhtymän ulkopuolelle omistuksella, sopimuksella tai rahoituksella. Näen tässä puutteita;

- ennen kuin tätä kunnan toiminnan käsitteen vaikutusta on tarkemmin analysoitu, ei ole tarkoituksenmukaista lähteä säätelemään kunnille lisävelvoitteita, jotka koskevat kunnan toiminta käsitteen piirissä olevia asioita. Ehdotettu 121 a § lupaa nyt yllättävän paljon, enkä ole vakuuttunut, että koko kunnan toiminnan osalta näitä tietoja voitaisiin kovin helposti saada erityisesti, kun mennään konsernin ja kuntayhteistyön ulkopuolelle. Koska Kuntal:a sovelletaan myös kunnan toimintaan, tarkoittaa säännös käytännössä sitä, että kunnalla olisi velvollisuus hankkia julkaistavaksi ne tiedot, jotka valtioneuvoston asetuksella vaaditaan. Tässäkin ongelmaksi tulee valtioneuvoston asetuksen käyttö. Mikäli kunnille tällaisia velvoitteita ylipäättänsä halutaan antaa, tulisi sen perustua suoraan lakiin, ei asetukseen. Tosiasiassa kyse on kuitenkin kunnille tulevista tehtävistä hankkia vaadittuja tietoja sopimuskumppaneiltaan tai jopa rahoittamiltaan tahoilta;

- viimeisenä käytännön kysymyksenä nostan esiin sen, ettei puolivuositarkastuksella välttämättä ole ihan hirveää merkitystä kuntien talouden hallinnan näkökulmasta. Usein nimittäin on niin, että kesäkuukausina isojakin laskuja menee virheellisesti heinäkuulle sen sijaan, että ne kirjattaisiin kesäkuulle. Lisäksi on syytä muistaa, että isoja tasauslaskuja tulee vasta joulukuussa. Merkittävä osa kunnista seuraakin vuosikolmanneksia ja esimerkiksi sairaanhoitopiirien laskutus tarkastellaan usein toisen vuosikolmanneksen jälkeen. Kyseistä ajankohtaa voidaan pitää myös paljon luotettavampana kuin puolivuotiskatsausta ja mahdollistaa reagoimisen vielä ennen kolmoskvartaalin päätöstä, josta tiedot saadaan käytännössä vasta lokakuun puolivälissä. Tällöin ei ole enää mitään tehtävissä tasapainotusmielessä. Kuntia ei näkemykseni mukaan tulisi pakottaa kvartaaliseurantaan tai muutenkaan säätää siitä miten ne vuoden sisäisen talousseurantansa järjestävät. Jos tällaisia päivämääriä asetetaan, tulee ne asettaa lailla, ei asetuksella.

Espoossa 29.8.2019

Matti Muukkonen

kuntaoikeuden tutkijatohtori

Matti Muukkonen
tutkijatohtori (kuntaoikeus), HTT, YTM, ÖTM, Itä-Suomen yliopisto,
oikeustieteiden laitos