

HELSINGIN KAUPUNGIN HALLINNON JA TALouden TARKASTUSSÄÄNNÖN MUUTTAMINEN

Khs 2011-126

Kaupunginvaltuusto (8.6.2011) – pöydälle

Kun asiassa oli käyty keskustelua, puheenjohtaja totesi, että keskustelun kuluessa oli tehty kannatettu ehdotus, jonka hyväksyminen olisi merkinnyt asian käsittelyn keskeyttämistä, minkä vuoksi puheenjohtaja kehotti seuraavia puhujia rajoittamaan puheenvuoronsa kysymykseen asian pöydällepanosta.

Julistettuaan keskustelun asian pöydällepanosta päättyneeksi puheenjohtaja esitti selontekona, että keskustelun kuluessa valtuutettu Jorma Bergholm oli valtuutettu Kati Peltolan kannattamana ehdottanut, että kaupunginvaltuusto päättäisi jättää asian pöydälle 14.9.2011 pidettävään kokoukseen asti:

Selonteko myönnettiin oikeaksi.

Puheenjohtajan tekemä ja valtuuston hyväksymä äänestysesitys kuului seuraavasti: Ken hyväksyy kaupunginhallituksen ehdotuksen, äänestää jaa; jos ei voittaa on valtuutettu Jorma Bergholmin pöydällepanoehdotus hyväksytty.

Äänestyskoneella toimitetussa äänestyksessä todettiin annetun äänestyslistan mukaisesti 4 jaa-ääntä ja 77 ei-ääntä, minkä lisäksi 1 valtuutettu äänesti tyhjää ja 3 valtuutettua oli poissa äänestyksestä, joten kaupunginvaltuusto oli päättänyt panna asian pöydälle 14.9.2011 pidettävään kokoukseen asti.

Valtuutettu Johanna Sydänmaa ilmoitti tarkoituksenaan olleen äänestää ei.

Kaupunginhallitus (30.5.2011)

Jäsen Ojala teki jäsen Ylikahrin kannattamana vastaehdotuksen, jonka mukaan Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussäännön 8 §:n lisätään uusi, kolmas momentti:

Tarkastuslautakunta voi arviointikertomuksen lisäksi laatia valtuustolle erillisiä raportteja. Näistä hankitaan kaupunginhallituksen ja asianomaisen toimielimen lausunnot ennen raportin toimittamista valtuuston käsiteltäväksi.

Suoritetussa äänestyksessä esittelijän ehdotus voitti Ojalan vastaehdotuksen äänin 8-6-1 poissa. Vähemmistöön kuuluivat Halla-aho, Helistö, Ojala, Oker-Blom, Puoskari ja Ylikahri. Poissa Bryggare.

Jäsen Ojala ilmoitti asiasta eriävän mielipiteensä ja siihen seuraavat perustelut:

Tarkastuslautakunnan ehdotus 8 §:n uudeksi momentiksi on kannatettava ehdotus. Kuntalaki ei kiellä tällaista mahdollisuutta. Ulkopuolisten asiantuntijoiden lausunnoissa (mm. Kuntaliitto ja Kauko Heuru sekä Erkki Eskola) ei ole suljettu pois tarkastuslautakunnan mahdollisuutta antaa erillisiä raportteja.

Kaupunginhallitus (23.5.2011)

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Hallintokeskuksen oikeuspalvelujen lausunto (19.4.2011)

Johdanto

Tarkastuslautakunta on 28.2.2011 (12 §) päättänyt ilmoittaa kaupunginhallitukselle, että lautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussääntö on kuntalain 53 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunnan valmisteltava ja valtuuston päätettävä asia, jonka käsittelyn pohjana tulee kaupunginvaltuustossa olla tarkastuslautakunnan ehdotus. Lautakunnan päätöksen liitteiksi on otettu HT, OTL Kauko Heurun ja HTM, JHTT Erkki Eskolan lausunnot sekä asiasta tarkastusvirastossa laadittu muistio.

Hallintokeskuksen oikeuspalvelut on aiemmin ottanut samaan kysymykseen kantaa muistiossaan 10.2.2011 (nro 21), joka koski tarkastuslautakunnan esityksiä 8.12.2010 (117 §, 119 § ja 120 §). Oikeuspalveluiden muistio on tämän lausunnon liitteenä 1.

Oikeuspalvelut toteaa lausuntonaan asiassa seuraavaa:

Hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttaminen

Tarkastussäännön muuttamista koskevan asian esittelyoikeuden osalta HT Heurun lausunnossa esitetään sama kanta kuin oikeuspalveluilla-kin. Johtosäännön hyväksyminen on yleishallintoasia eikä hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva asia. Kaupunginhallitus on yksin toimivaltainen esittelemään tällaisen asian valtuustolle. Sama kanta voidaan lukea myös keskeisistä kuntalain kommentaariteoksista. HTM Eskola esittää näistä poikkeavan kannan, jota hän Tampereen kaupunginreviisorin viran aiempänä haltijana perustelee muun ohella Tampereella aiemmin vallinneeseen käytäntöön. Oikeuspalvelut toteaa, että Tampe-

reelta tuoreeltaan hankitun tiedon mukaan käytäntö on nyttemmin sama kuin Helsingissä.

HT Heuru toteaa lausunnossaan myös, että tarkastuslautakunta voi tehdä aloitteen tarkastussäännön muuttamiseksi, ja aloite on sitten valmisteltava asianmukaisessa järjestyksessä. Juuri näin ollaan nyt viireillä olevassa tapauksessa menettelemässä.

Tarkastuslautakunnan erillisraportointioikeus

Tarkastuslautakunnan erillisraportointioikeuden osalta HTM Eskola on omalla lautakunnan roolia korostavalla kannallaan. HT Heuru toteaa tätä suppeammin, että jos raportti koskee tarkastuslautakunnalle lain mukaan kuuluvaa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen jälkikäteisarviointia, se voidaan esitellä suoraan lautakunnasta valtuustolle myös erillisenä. Oikeuspalveluiden tästä poikkeava kanta sekä kommentaareissa (esim. Hannus-Hallberg-Niemi) esitetty kanta on, että arviointikertomus liittyy tilinpäätöksen hyväksymiseen ja vastuuvapauden myöntämiseen. Tämän kannan mukaan lautakunnalla ei ole erillisraportointioikeutta.

Tarkastuslautakunnan päätökseen liitetyissä lausunnoissa ei oikeuspalveluiden arvion mukaan ole esitetty sellaista olennaista uutta asiaa, joka antaisi aiheen muuttaa oikeuspalveluiden aiempaa kantaa.

Suomen kuntaliiton lausunto tarkastuslautakunnan toimivallasta

Ottaen huomioon, että Helsingin kaupungin tarkastusviraston ja hallintokeskuksen oikeuspalveluiden kannat poikkeavat tässä asiassa toisistaan melko laajasti, oikeuspalvelut on hankkinut Suomen kuntaliitolta lausunnon (1.4.2011 dnro 1051/90/2011) tarkastuslautakunnan toimivallasta. Kuntaliiton lausunto on tämän lausunnon liitteenä 2.

Kuntaliiton lausunnossa todetaan *tarkastuslautakunnan toimivallasta yleisesti* mm. seuraavaa:

”Koska tarkastuslautakunnan kohteena on kunnanhallitus ja sen alainen hallinto, hallituksen mahdollisuutta puuttua tarkastuslautakunnan toimintaan on laissa rajoitettu. Kunnanhallituksella ei ole toimivaltaa puuttua tarkastuslautakunnan päätöksiin tarkastuslautakunnan hoitaessa lakisääteisiä tehtäviään.

Arvioitaessa tarkastuslautakunnan toimivaltaa on syytä huomioida eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössään (HaVM 18/1994 vp) esittämä käsitys, jonka mukaan tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluu kuntalain 9 luvun nojalla tilintarkastajien työn arviointi ja oikeus toimittaa itsekin kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa. Kysymys ei tällöin ole kuitenkaan varsinaisesti 73 §:n mukaisesta tilintarkastuksesta.

Kuntalain säännökset tarkastuslautakunnan tehtävistä ovat melko niukat ja antavat tilaa tulkinnalle sekä kuntien erilaisille käytännöille.

Lainsäätäjän tavoitteena on ollut parantaa tarkastuksen luotettavuutta erottamalla luottamushenkilötarkastus ja ammattitilintarkastus toisistaan. Myös toimijoiden tehtäväjako on määritelty. Luottamushenkilötarkastuksen roolina on arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Tehtäväjoolla on erityistä merkitystä tapauksessa, jossa tarkastuslautakunta päättää selvityksen tekemisestä oma-aloitteisesti.

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tulee valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Laissa ei ole tarkempia määräyksiä siitä, kuinka tarkastuslautakunnan tulisi kuntalain mukaiset hallinnon ja talouden tarkastukseen liittyvät tehtävänsä hoitaa.”

Tarkastussäännön muuttamisen osalta kuntaliiton lausunnossa todetaan mm. seuraavaa:

”Rajanvetovaikeuksia kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan toimivallan välille voivat aiheuttaa sellaiset kunnan yleiseen hallintoon liittyvät asiat, jotka koskevat myös hallinnon ja talouden tarkastusta. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi johtosäännöt ja henkilöstön asema.

Tarkastuslautakunnan vastuu hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelusta on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan kunnanhallitus vastaa valtuuston päätettäväksi kuuluvien asioiden valmistelusta (53 §). Yleiseen hallintoon liittyvä asiat kuuluvat lähtökohtaisesti kunnanhallitukselle. Poikkeussäännöstä on perusteltua tulkita suppeasti.

Valmisteluvastuu ja päätösehdotuksen tekeminen johtosääntöasiassa kuuluvat käsityksemme mukaan lähtökohtaisesti kunnanhallituksen toimivaltaan. Hallituksen asiana on huolehtia siitä, että tarkastustoiminta sopeutuu kunnan muuhun hallintoon. Ymmärrettävästi valmistelu tulee kuitenkin tehdä läheisessä yhteistyössä tarkastuslautakunnan kanssa. Tarkastuslautakunta voi tehdä ehdotuksen tarkastussäännön muuttamisesta ja tarkastuslautakuntaa on syytä joka tapauksessa kuulla kunnanhallituksen muutosehdotuksesta.”

Oikeuspalvelut toteaa, että Kuntaliiton lausunnossaan ilmaisema kanta siitä, että tarkastussäännön muutoksen valmisteluvastuu kuuluu kunnanhallituksen toimivaltaan, vastaa oikeuspalveluiden kantaa, samoin kuin HT Heurun lausunnossaan esittämää kantaa ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kantoja.

Tarkastuslautakunnan erillisraportointioikeuden osalta kuntaliiton lausunnossa todetaan mm. seuraavaa:

”Kuntalain 71 §:n 2 momentin sanamuodon ja lainvalmisteluasiakirjojen perusteella näyttää siltä, että lainsäätäjä ei ole halunnut rajoittaa tarkastuslautakunnan toimivaltaa vain vuosittain annettavan arviointikertomuksen antamiseen valtuustolle. Tietojemme mukaan tarkastuslautakunnat ovat vain poikkeuksellisesti käyttäneet hyväkseen mahdollisuutta oma-aloitteisten selvitysten laatimiseen. Vaarana on poliittisen arvioinnin ja ammattitilintarkastuksen roolien sekoittuminen. Tarkastuslautakunta voi myös menettää uskottavuutensa, jos se puuttuu päivänpoliittisiin asioihin.

Valtuustolla on lähtökohtaisesti oikeus antaa tehtäviä tai pyytää selvityksiä kaikilta sen alaisilta toimielimiltä tai muilta viranomaisilta. Valtuusto olisi voinut antaa harmaan talouden vaikutuksia koskevan selvityksen myös hallituksen tehtäväksi. Antaessaan selvityksen laatimisen tarkastuslautakunnan tehtäväksi valtuuston voidaan olettaa halunneen saada selvityksen ulkoisen valvonnan näkökulmasta. Tarkastuslautakunnan harkintaan on jäänyt, laaditaanko selvitys tilintarkastajan vai tarkastuslautakunnan toimesta.

Käsityksemme mukaan tarkastuslautakunnalla on kuntalain 71 §:n 2 momentin perusteella oikeus tehdä ja valmistella selvityksiä valtuuston toimeksiannosta. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella on pääteltävissä, että tarkastuslautakunta voi tehdä ja valmistella erillisiä selvityksiä myös omasta aloitteestaan.

Valtuuston toimeksiannosta tehtävä harmaan talouden vaikutuksia koskeva selvitys on kuntalain 71 §:n 2 momentissa tarkoitettu hallinnon ja talouden tarkastamista koskeva asia. Näin ollen asian valmistelu kuuluu tarkastuslautakunnalle.”

Kuntaliiton kanta kuntalain 71 §:n 2 momentin tulkinnasta eli siitä, onko tarkastuslautakunnalla oikeus antaa valtuustolle erillisraportteja, poikkeaa siten oikeuspalveluiden kannasta.

Johtopäätökset kuntaliiton lausunnosta

Kuten edellä on todettu, hallinnon ja talouden tarkastussäännön valmistelu valtuuston päätöksentekoa varten on yksiselitteisesti kaupunginhallituksen toimivaltaan kuuluva asia, jos kohta tarkastuslautakunnalla on oikeus tehdä asiaa koskevia aloitteita kaupunginhallitukselle.

Kuntaliiton lausunnon perusteella ja siksi, että kaupunginvaltuusto on asemaltaan kaupungin ylin päätöksentekijä, voitaneen erillisraportoinnin osalta katsoa, että jos kaupunginvaltuusto pyytää tarkastuslautakuntaa tekemään erillisselvityksen jostakin asiasta ja nimenomaisesti

raportoimaan siitä valtuustolle, tällainen raportti valmistellaan suoraan lautakunnasta. Harmaan talouden vaikutuksia koskeneen raportin osalta valtuusto ei kuitenkaan pyytänyt tällaista nimenomaista raporttia, vaan kehotti tarkastuslautakuntaa selvittämään asiaa tarkastustoiminnassaan. Siten menettelyä, jossa kyseinen raportti esitellään kaupunginhallituksen toimesta, ei voida pitää virheellisenä. Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussääntöön ei sen tällä hetkellä voimassa olevassa muodossa sisälly määräystä lautakunnan erillisraportointioikeudesta.

Ottaen kuitenkin huomioon kuntaliiton lausunnossa todetun sääntelyn tulkinnanvaraisuuden ja mahdollisuuden kuntien erilaisille käytännöille, on katsottava, että Helsingin kaupungissa on paikallaan tehdä tulevia tilanteita silmällä pitäen nimenomainen ratkaisu siitä, omakstaanko kaupungin käytännöksi se, että tarkastuslautakunta voi omasta aloitteestaan antaa erillisraportteja suoraan kaupunginvaltuustolle. Tällaisen linjaratkaisun tekee luontevimmin kaupunginvaltuusto käsitellessään vireillä olevaa hallinnon ja talouden tarkastussäännön muutosesitystä.

Oikeuspalvelut toteaa lopuksi, että kun kuntalain uudistus lähiaikoina käynnistyy, on toivottavaa, että myös tarkastuslautakunnan toimivaltasäännöksestä pyritään poistamaan siihen nyt sisältyvää tulkinnanvaraisuutta.

Tarkastuslautakunnan ilmoitus (28.2.2011)

Tarkastuslautakunta päätti ilmoittaa kaupunginhallitukselle, että tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussääntö on kuntalain 53 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunnan valmisteltava ja valtuuston päätettävä hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva asia, jonka käsittelyn pohjana tulee kaupunginvaltuustossa olla tarkastuslautakunnan ehdotus.

Lautakunta päätti merkitä tiedoksi tarkastuslautakunnan toimialaan perehtyneiltä asiantuntijoilta pyydetty lausunnot ja tarkastusvirastossa laaditun muistion sekä lähettää ne tiedoksi kaupunginvaltuustolle ja kaupunginhallitukselle.

Lautakunta päätti tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Pöytäkirjanote liitteineen kaupunginvaltuustolle ja kaupunginhallitukselle.

Esittelijä muutti esitystään siten, että päätösehdotuksen toinen kappale muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Lautakunta päättäne merkitä tiedoksi tarkastuslautakunnan toimialaan perehtyneiltä asiantuntijoilta pyydetty lausunnot ja tarkastusvirastossa

laaditun muistion sekä lähettää ne tiedoksi kaupungin valtuustolle ja kaupunginhallitukselle.

Lautakunta hyväksyi esittelijän muutetun esityksen.

Sääntötoimikunnan lausunto (17.1.2011)

Sääntötoimikunta on käsitellyt tarkastuslautakunnan esityksen (8.12.2010) hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttamiseksi, ja ehdottaa tarkastuslautakunnan esitykseen seuraavia muutoksia:

6 § Pöytäkirja

Sääntötoimikunta toteaa, että kaupunginvaltuusto hyväksyi 18.3.2009 hallintosäännön ja johtosääntöjen muutoksen, jossa määräys pöytäkirjan pitämisestä siirrettiin kaupunginvaltuuston työjärjestystä sekä hallinnon ja talouden tarkastussääntöä lukuun ottamatta yksittäisistä johtosäännöistä hallintosääntöön. Voimassa olevan hallintosäännön 9 §:n 3 momentin mukaan *muun toimielimen pöytäkirjaa pitää viraston tai liikelaitoksen määräämä viranhaltija*. Sääntötoimikunta katsoo, että tarkastuslautakunnan pöytäkirjan pitämistä koskeva 6 § voidaan kumota tarpeettomana, koska hallintosäännön 9 §:n 3 momentti koskee myös tarkastuslautakuntaa.

8 § Tarkastuslautakunnan arviointikertomus

Ehdotetun 8 §:n 3 momentin osalta sääntötoimikunta toteaa hallintokeskuksen oikeuspalvelujen selvitykseen perustuen, ettei tarkastuslautakunnan erillisraportointi suoraan kaupunginvaltuustolle saa tukea kuntalain sääntelystä tai sitä koskevasta oikeuskirjallisuudesta.

Kuntalain 53 §:n 1 momentin mukaan kaupunginhallituksen tehtävänä on valmistella kaupunginvaltuustossa käsiteltävät asiat, lukuun ottamatta mm. niitä asioita, jotka tarkastuslautakunta valmistelee lain 71 §:n nojalla. Tarkastuslautakunnan tehtävä perustuu siten poikkeussäännökseen, jota on yleisten laintulkintaa koskevien periaatteiden mukaan tulkittava suppeasti.

Tarkastuslautakunnan valmisteluun kuuluvat kuntalain 71 §:n 2 momentin mukaan valtuuston päätettävät tarkastusta koskevat asiat, kuten tilinpäätöksen hyväksyminen, sekä valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi.

Ehdotettu 8 §:n 3 momentti laajentaisi edellä tarkoitettua arviointitehtävää muuhunkin kuin vuosittaiseen arviointikertomuksen laatimiseen ja se olisi siten vastoin edellä mainittua suppean tulkinnan vaatimusta. Oikeuskirjallisuudessa arviointi ja sen esittäminen on muutenkin liitetty valtuuston päätettäviin tarkastusta koskevien asioiden valmisteluun (ks. esim. Hannus–Hallberg–Niemi: Kuntalaki, 2009, s. 423). Arvioinnin

esittäminen tilinpäätösasian yhteydessä on perusteltua siksi, että valtuustolla on vasta tuolloin riittävät ja tarpeelliset tiedot lautakunnan esityksistä päättämiseen. Arviointi liittyy siten hallinnon ja talouden tarkastusta koskevaan kokonaisuuteen.

Kuntalaissa on pyritty erottamaan toisistaan tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä poliittinen tarkoituksenmukaisuusarviointi, joka on tarkastuslautakunnan lakisääteinen tehtävä, varsinainen ammattitilintarkastus, sekä sisäinen tarkastus. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen jälkikäteisarviointi. Kaupunginhallituksen tehtävänä on noudattaa valtuuston määrittelemää toimintalinjaa eikä tarkastuslautakunnan tule puuttua kaupungin asioiden hoitamisen yksittäisiin osiin, vaan pitäytyä kokonaisuuden arvioinnissa. Osallistumalla päivän kunnallispolitiikkaan tarkastuslautakunta menettää mahdollisuutensa esittää arvovaltaisesti arviointia siitä, miten kunnan hallintoa on tarkastusvuoden aikana hoidettu (Harjula–Prättälä: Kuntalaki, tausta ja tulkinnat, 2007, s. 548).

Tarvittaessa tarkastuslautakunta voi saattaa valtuuston tietoon erillisen selvityksen kaupunginhallituksen valmistelun kautta.

Sääntötoimikunta puoltaa tarkastuslautakunnan esitystä muilta osin.

Tarkastuslautakunnan esitys (8.12.2010)

Lautakunta päättäneen esittää kaupunginvaltuustolle hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttamista liitteessä 1 esitetyllä tavalla.

Tarkastuslautakunta toimii kaupungin muista luottamuselimistä poiketen suoraan kaupunginvaltuuston alaisena toimielimenä. Kuntalain 71 §:n mukaan lautakunnan tehtävänä on valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on siis arviointitoiminnallaan tuottaa valtuustolle tietoa tavoitteiden toteutumisesta valtuuston päätöksenteon tueksi. Tarkemmat määräykset lautakunnan toiminnasta annetaan kaupunginvaltuuston 28.3.2007 hyväksymässä hallinnon ja talouden tarkastussäännössä.

Kuntalain mukaisissa tarkastuslautakunnan tehtävissä on keskeisellä sijalla valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointi, josta lautakunta raportoi valtuustolle. Jotta arviointi- ja tarkastustoiminnassa tehtyjen havaintojen raportointia voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla kehittää, on tarkastussääntöä tarpeen joidenkin sääntökohtien osalta tarkistaa.

Tarkastusvirasto on valmistellut ehdotuksen hallinnon ja talouden tarkastussääntöön tehtäviksi muutoksiksi. Muutokset koskevat tarkastuslautakunnan raportointia, lautakunnan päätösvallan delegointia sekä

tarkastusviraston organisaatiossa tapahtuneista muutoksista johtuvia luonteeltaan teknisiä tarkistuksia.