

Helsingin kaupungin tarkastusvirasto

TARKASTUSLAUTAKUNTA

23. 02. 2011

28. 2. 2011, 12 § LIITE 2

Asia: lausunnon antaminen kunnan tarkastuslautakunnan toimivaltaa ja kunnanvaltuustolle valmistelua koskevassa asiassa

Viite: Helsingin kaupungin tarkastusviraston lausuntopyyntö

1. Tavoitteena uskottava hallinnon ja talouden tarkastus

Tarkastuslautakunta on kuntalaissa ainoa pakollinen kunnan lautakunta. Muista mahdollisesti asetettavista lautakunnista poiketen tarkastuslautakunta ei ole kunnanhallituksen alainen lautakunta (kuntal 17 §). Tarkastuslautakunnan jäsenten vaalikelpoisuus on säädetty kunnanhallituksen ja sen alaisten lautakuntien jäsenten vaalikelpoisuutta tiukemmaksi (kuntal 71 §). Tarkastuslautakuntaan ei voi valita keskeisen tilivelvollisen, kunnanhallituksen jäsentä, häneen hallintolain 28 §:ssä tarkoitetussa suhteessa olevia henkilöitä eikä koko kunnanhallituksen johtamaan kuntakonserniin pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa olevaa henkilöä. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla aina valtuuston jäsen. Lautakunnan arviointitehtävän lisäksi tarkastuslautakunnan alainen henkilöstö voi avustaa tilintarkastajaa. Kunnan ulkopuolisen tilintarkastajan tulee omalta osaltaan varmistautua omasta ja avustajiensa riippumattomuudesta.

Näiden kuntalain säännösten tavoitteena on luoda kuntiin yleisten arviointiperusteiden mukaan riippumaton, uskottava kunnan hallinnon ja talouden tarkastus. Hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia kuntalain säännöksiä on tulkittava tätä näkökulmaa painottaen.

2. Tarkastuslautakunnan toimivallasta

Tarkastuslautakunta on asetettu hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten ja sen on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tämän lisäksi tarkastuslautakunta arvioi, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet (kuntal 71 §).

Tarkastuslautakunnan toimivalta on yleinen kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämiseen liittyvissä asioissa ja se valmistelee (valtuustolle) hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lainkohdasta eikä kuntalaista yleensääkään löydy perustetta ns. suppealle tulkinnalle, jolla lautakunnan toimivalta halutaan rajata hallinnon ja talouden tarkastusta koskevissa asioissa vain joihinkin jossakin käytännöksi muodostuneisiin tehtäviin ja toimintamuotoihin.

Kuntal 53 §:ssä säädetään valtuustoasioiden valmistelusta. Kunnanhallituksen valmistelu-tehtäviin kuuluvat kunnanhallitukselle ja sen alaiselle kuntaorganisaatiolle kuuluvat, valtuuston päätettävät asiat. Tarkastuslautakunta ei ole kunnanhallituksen alainen toimielin (kuntal 17 §). Sen tehtävänä on valmistella valtuustolle kaikki hallinnon ja talouden järjestämiseen (kuntal 71 §) liittyvät, valtuuston päätettävät asiat. Kunnanhallitus ei voi valmistella valtuustolle asioita, jotka kuuluvat tarkastuslautakunnan valmisteltaviksi, eikä vastavasti tarkastuslautakunta asioita, jotka eivät koske hallinnon ja talouden tarkastusta.

" Arviointikertomusta ja vastuuvapauden myöntämistä koskevien asioiden valmistelu valtuuston päätettäväksi oli tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluvaa valmistelua, joka ei ollut kunnanhallituksen suorittamana toteutunut kuntalain 71 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla."

3. Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttaminen

Valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt. Niissä määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä (kuntal 16). Tarkastussäännöllä järjestetään tarkastuslautakunnan ja sen alaisen organisaation toimintaa ja tarkennetaan tarkastuslautakunnan, tarkastusviraston ja tilintarkastajan välistä yhteistyötä, raportointimenettelyä yms. Tarkastussääntö on valtuuston päätettävä kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva asia, jonka valmistelu kuuluu kuntal 53 §:n nojalla tarkastuslautakunnalle.

Olen toiminut Tampereen kaupunginreviisorina kuntalain voimaantulosta vuoteen 2006. Tuona aikana tarkastussääntöasiat on valmistellut valtuustolle tarkastuslautakunta. Samoin on menetelty täytettäessä kaupunginreviisorin virka. Tarkastustoimen talousarvio on liitetty kaupungin yleiseen talousarvioesitykseen pohjaesityksenä, sillä hallinnon ja talouden tarkastuksen tarvitseman resurssin arviointitehtävä kuuluu tarkastuslautakunnalle ja päätösvalta valtuustolle. Kunnanhallitus on näissä asioissa tilivelvollisen asemassa.

4. Tarkastuslautakunnan oikeus valmistella asioita valtuuston käsiteltäväksi

4.1 Valtuuston toivomusponsi

Käsitellessään vuoden 2009 tilinpäätöstä Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi 23.6.2010 toivomusponnen, jossa se edellytti tarkastuslautakuntaa tarkastustoiminnassaan selvittämään harmaan talouden aiheuttamia haittoja ja uhkia Helsingin kaupunkikonsernille. Tarkastuslautakunta on nyt toteuttanut valtuustolta saamansa tehtävän ja valmistellut asian, mutta selvitys ei ole edennyt kaupunginvaltuustoon tarkastuslautakunnan edellyttämällä tavalla.

4.2 Valtuustotason raportointi

Kuntalaista puuttuvat yksityiskohtaiset säännökset kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan raportoinnista kunnanvaltuustolle. Tässä suhteessa kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta ovat omilla tehtäväalueillaan samassa asemassa. Laissa ei ole mainintaa kunnissa yleisistä välitilinpäätösraportoinnista eikä valtuustolle annettavasta arviointikertomuksesta kuten ei muustakaan ns. "tiedoksi"-merkittävästä raportoinnista. Kuitenkin kunnanhallitukset ja myös tarkastuslautakunnat (hallinnon ja tarkastuksen tehtävien osalta) ovat eri tavoin raportoineet valtuustoa valtuustojen toivomusten mukaisesti. Mm. aikaisemmin mainitussa KHO:n päätöksessä on katsottu, että tarkastuslautakunnan arviointikertomus (raportti) kuuluu kuntal 71 §:n mukaisiin tehtäviin, jonka tarkastuslautakunta valmistelee valtuustolle. Itse kuntalaissa tällaisesta raportista ei ole mainintaa, eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä on. Tarkastuslautakunnat ovat joissakin kunnissa antaneet valtuustolle lausuntoja välitilinpäätöksistä sekä talousarvio- ja strategiatavoitteiden tms. seurantaraportteja. Kuntalaissa ei ole sidottu kunnanhallituksen eikä tarkastuslautakunnan valtuustotason raportointia hallinnon ja talouden tarkastusta koskevissa asioissa johonkin määrättyyn raporttiin tai ajankohtaan.

4.3 Asian saattaminen kunnanvaltuuston käsiteltäväksi

Valtuuston kutsuu koolle valtuuston puheenjohtaja ja kutsussa on ilmoitettava käsiteltävät asiat (kuntaL 54 §). KuntaL 55 §:ssä todetaan "valtuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 53 §:ssä tarkoitetulla tavalla". KuntaL 53 §:n mukaan "Kunnanhallituksen on valmistettava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuunottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka, jotka 71 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut". Valtuuston puheenjohtaja siis ratkaisee, milloin asia on valmisteltu kuntaL:n 55 §:n mukaisella tavalla ja kuuluuko valtuuston käsitellä asia.

4.4 Toivomusponteen vastaaminen ja selvityksen tekeminen kuuluu kaupungin hallinnon ja talouden tarkastukseen tehtäviin

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa (kuntaL 72§). Kunnanvaltuusto voi vastaavalla tavalla ohjata tarkastuslautakunnan työskentelyä hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtäväalueella.

Harmaan talouden torjunta kuuluu kaupunginhallitukselle osana kunnan sisäisen valvonnan järjestämistehtävää. Hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtävänä on havainnoida ja raportoida valtuustolle, onko kunnan sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty (kuntaL 73 §) ja täyttääkö se muutoin valtuuston asettamat tavoitteet. Selvityksen tekeminen kuuluu kaupungin hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtäviin. Toivomusponnassa olisi voitua vaatia vastaavaa selvitystä kunnanhallitukselta, kun se on vastuussa sisäisen valvonnan järjestämisestä kaupunkikonsernissa. Toivomusponnassa pyydettiin selvitystä nimenomaisesti kaupunginhallituksesta riippumattomalta tarkastuslautakunnalta.

Mikäli selvitys sisältää havaintoja ja suosituksia, jotka tarkastuslautakunnan mielestä tulisi kiireellisesti saattaa valtuustolle tiedoksi, voi asian valmistelu kaupunginvaltuustolle tapahtua aivan hyvin kuntaL 53 §:n nojalla tarkastuslautakunnan valmistelemassa. Onhan selvitys raportti valtuuston antaman tehtävän toteuttamisesta. Mikäli havainnot eivät edellytä kiireellisiä toimenpiteitä, ne voidaan joka tapauksessa sisällyttää arviointikertomukseen.

Tarkastuslautakunnan raporteissa valtuustolle voidaan tarkastushavaintojen lisäksi tehdä esityksiä mm. sisäisen valvonnan kehittämiseksi. Sisäisen valvonnan järjestämistä koskeva valtuustotason päätöksenteko, mikäli sellaista tarvitaan, edellyttää kuitenkin kuntalain 53 §:n nojalla kaupunginhallituksen valmistelua.

Tampereella 23 päivänä helmikuuta 2011

✓ Erkki Eskola

revisioneuvos

HTM-, JHTT-tilintarkastaja