TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITYSTEN KÄSITTELY

Harmaan talouden uhat, haitat ja torjunta Helsingissä -erillisraportti

Valtuutettu Outi Ojalan toivomusponsi

Kaupunginvaltuusto päätti 23.6.2010, 172 §, vuoden 2009 tilinpäätöksen hyväksymisen lisäksi hyväksyä mm. valtuutettu Outi Ojalan ehdottaman toivomusponnen:

> Kaupunginvaltuusto edellyttää tarkastuslautakuntaa tarkastustoiminnassaan selvittämään harmaan talouden aiheuttamia haittoja ja uhkia Helsingin kaupunkikonsernille.

Tarkastuslautakunnan esitykset toivomusponnen osalta

Tarkastuslautakunta on 8.12.2010, 117 §, päättänyt

- hyväksyä harmaan talouden uhkia, haittoja ja torjuntaa Helsingissä käsittelevän erillisraportin vuodelta 2010
- lähettää sen kaupunginhallitukselle lausunnolle kehotuksin toimittaa lausunto edelleen kaupunginvaltuustolle käsiteltäväksi yhdessä ko. erillisraportin kanssa tammikuussa 2011 pidettävässä valtuuston kokouksessa.

Edelleen lautakunta on 8.12.2010, 119 §, päättänyt ehdottaa kaupunginvaltuustolle, että tämä päättäisi

- merkitä tiedoksi ko. erillisraportin ja kaupunginhallituksen siitä antaman lausunnon

- kehottaa kaupunginhallitusta antamaan vuoden 2010 arviointikertomuksesta annettavan selvityksen yhteydessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet erillisraportin johdosta.

Edellä mainittujen lautakunnan päätösten esityslistatekstissä on kummassakin todettu seuraavaa:

"Erillisraportin osalta noudatetaan arviointikertomuksen käsittelyyn liittyvää menettelyä, jonka mukaisesti raportista hankitaan kaupunginhalli-

tukselta ja muilta kaupungin toimielimiltä tarvittavat lausunnot valtuustolle toimitettaviksi."

Harmaan talouden uhat, haitat ja torjunta Helsingissä - erillisraportissa sen arvioinnin taustana todetaan, että kaupunginvaltuusto olisi 23.6.2010 hyväksyessään toivomusponnen edellyttänyt tarkastuslautakuntaa tarkastustoiminnassaan laatimaan selvityksen valtuustolle harmaan talouden aiheuttamista haitoista ja uhkista Helsingin kaupunkikonsernille. Varsinaista erillisselvitystä ei kuitenkaan edellytetty, vaan vain selvittämään asiaa tarkastustoiminnassa.

Erillisraportissa todetaan, että tavoitteena on selvittää minkä laajuinen harmaa talous on Helsingin kaupungin kannalta ja mikä on sen rahoituksellinen merkitys kaupungille sekä pohtia harmaan talouden haittoja, uhkia ja torjuntakeinoja.

Erillisraportti sisältää myös suosituksia mm. kaupunginhallitukselle ja hallintokunnille.

Tarkastuslautakunnan asioiden käsitteleminen

Erillisraportin esittely on nostanut esille kysymyksen lautakunnan esitysten käsittelystä. Asian tarkastelussa lähtökohdaksi on otettava valtuustoasioiden valmistelua ja tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevat säännökset ja määräykset, jotka sisältyvät kuntalain 53 ja 71 §:iin sekä Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussääntöön.

Kuntalaki

Kuntalain 53.1 §:ssä säädetään valtuustoasioiden valmistelusta seuraavasti:

"Kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 22 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 71 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut."

Säännös pitää sisällään ns. valmistelupakon ja valmistelun keskittämisen. Asia ei siten lähtökohtaisesti voi tulla valtuuston käsittelyyn ilman kaupunginhallituksen valmistelua. Keskittämisperiaatteesta on kuitenkin kolme poikkeusta, jotka on mainittu säännöksessä. Poikkeussäännöksen soveltuvuutta tulkittaessa noudatetaan lähtökohtaisesti ns. suppeata tulkintaa eli tulkinnassa pyritään poikkeuksen soveltuvuus rajaamaan tarkoin säännöksen sanamuodon mukaan.

Tarkastuslautakunnalla on oikeus ja velvollisuus valmistella valtuustolle kuntalain 71 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamat asiat. Kaupunginhallituksella puolestaan ei ole velvollisuutta eikä oikeutta valmistella sanotussa lainkohdassa tarkoitettuja asioita. Kaupunginhallitus antaa sen sijaan kyseisissä asioissa lausuntonsa. Kuntalain 71 §:n 1, 2 ja 3 momentissa säädetään:

"Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunnan on huolehdittava kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä."

Tarkastuslautakunnan tulee siten huolehtia hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä. Oikeuskirjallisuudessa tähän järjestämiseen kuuluvat mm. sellaiset asiat kuin tarjouskilpailun järjestäminen tilintarkastajan valinnassa ja tilintarkastuksen painopisteiden määrittely (Harjula-Prättälä: Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat, 2007, s.545).

Lautakunnan valtuustolle valmisteltaviin asioihin puolestaan kuuluvat valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat ja arviointi valtuuston tilikaudelle asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi lautakunnan tehtävänä on arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilinpäätösvuonna.

Valtuustoasian valmistelu rajoittuu siten sellaiseen asiaan, joka kuuluu valtuuston päätettäväksi ja joka koskee hallinnon ja talouden tarkastusta. Käytännössä kysymykseen tulevat siten kuntalain 13 §:n 9) ja 10) kohdan tarkoittamat asiat, eli tilintarkastajien valinta (9 kohta) ja tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapaudesta päättäminen (10 kohta).

Lautakunnalle kuuluva arviointi on säännöksessä liitetty yllä mainittujen tilinpäätöstä koskevien asioiden käsittelyyn. Oikeuskirjallisuudessa arviointi ja sen esittäminen on myös liitetty valtuuston käsiteltävien kau-

pungin hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmisteluun (Hannus-Hallberg-Niemi: Kuntalaki, 2009, s. 422). Arvioinnin esittämistä tilinpäätösasian yhteydessä voidaan pitää perusteltuna siitä syystä, että valtuustolla on sanottuna ajankohtana käytettävissään riittävät ja tarpeelliset tiedot lautakunnan esityksistä päättämiseen. Arviointi liittyy hallinnon ja talouden tarkastusta koskevaan kokonaisuuteen. Kuntalaissa on pyritty erottamaan selkeämmin toisistaan tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi (tarkastuslautakunta), varsinainen tilintarkastus (ammattitilintarkastus) ja sisäinen tarkastus (revisiotoimi). Tarkastuslautakunnan ja ammattitilintarkastajien tehtävien erilaisesta painotuksesta ja luonteesta johtuen niiden on katsottava täydentävän toisiaan.

Oikeuspalvelujen käsityksen mukaan näitä tehtäviä ei voida erottaa siten, että valtuusto voisi käsitellä tehtäviin liittyviä kysymyksiä erillään toisistaan. Tarvittaessa lautakunta voi saattaa valtuuston tietoon erillisen selvityksen kaupunginhallituksen valmistelun kautta.

Hallinnon ja talouden tarkastussääntö

Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussäännön 2 §:n 1 momentissa on määritelty tarkastuslautakunnan toimiala. Sen mukaan tarkastuslautakunta huolehtii kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä ja kuntalain mukaisen arvioinnin suorittamisesta.

Tarkastussäännön 8 §:n mukaan

"Lautakunta laatii kaupunginvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta arviointikertomuksen valtuustolle toukokuun loppuun mennessä.

Ennen valtuustokäsittelyä lautakunta hankkii arviointikertomuksesta kaupunginhallitukselta ja muilta kaupungin toimielimiltä tarvittavat lausunnot, jotka toimitetaan valtuustolle yhdessä arviointikertomuksen kanssa."

Tarkastussäännössä on myös määräyksiä liittyen tilintarkastuskertomukseen ja sen käsittelyyn. Tarkastussäännön 19 §:n mukaan

"Tilintarkastajan on annettava lautakunnalle huhtikuun loppuun mennessä tilintarkastuskertomus edelleen kaupunginvaltuustolle toimitettavaksi.

Sen lisäksi, mitä tilintarkastuskertomuksen sisällöstä on säädetty, on kertomuksessa annettava lausunto tilikauden tuloksen käsittelystä koskevasta kaupunginhallituksen esityksestä."

Oikeuspalvelut toteaa, että tarkastussäännön määräykset noudattavat edellä esitettyä kuntalain 71 §:n tulkintaa siitä, että arviointi on esitettävä tilinpäätösasian yhteydessä siten, että valtuustolla on käytettävissään kaikki tarpeellinen aineisto päätöksensä harkitsemiseksi.

Tarkastuslautakunnan esitys tarkastussäännön muuttamiseksi

Tarkastuslautakunta päätti 8.12.2010, 120 § esittää kaupunginvaltuustolle hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttamista mm. koskien lautakunnan raportointia.

Lautakunta esittää tarkastussäännön tarkastuslautakuntaa koskevan luvun 8 §:n otsikon muuttamista tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta raportoinniksi ja seuraavan 3 momentin lisäämistä:

> Lautakunta voi arviointikertomuksen lisäksi laatia valtuustolle erillisiä raportteja. Näistä hankitaan kaupunginhallituksen ja asianomaisten toimielinten lausunnot ennen raportin toimittamista valtuuston käsiteltäväksi.

Lautakunta perustelee muutosehdotustaan mm. seuraavasti :

> Erillisraportin osalta noudatetaan samaa menettelyä kuin arviointikertomuksen kohdalla eli kaupunginhallitukselta ja asianomaisilta toimielimiltä hankitaan lausunnot ennen raportin toimittamista valtuuston käsiteltäväksi. Menettelyä pidetään tärkeänä, jotta asianosaisten näkemykset on valtuuston käytettävissä erillisraporttia käsiteltäessä.
>
> Erillisraportointi mahdollistaisi merkittävien tarkastushavaintojen käsittelyn valtuustossa ennen seuraavan talousarviosuunnitelman valmistelun käynnistämistä ja siten se palvelisi valtuuston tiedonsaantia ja päätöksentekoa myös tältä osin.

Oikeuspalvelut toteaa, että tarkastuslautakunta on päättänyt esityksen tekemisestä tarkastussäännön muuttamiseksi samassa kokouksessa, jossa se päätti lähettää harmaan talouden uhkia, haittoja ja torjuntaa käsittelevän erillisraportin kaupunginhallitukselle lausunnolle kehotuk-

sin toimittaa lausunto edelleen valtuustolle käsiteltäväksi yhdessä erillisraportin kanssa.

Muutosesitys viittaa siihen, että erillisraportin esitteleminen valtuustolle arviointikertomuksen tapaan ei lautakunnankaan käsityksen mukaan ole voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaan mahdollista.

Lautakunta ei lähettänyt tarkastussäännön muutosesitystä kaupunginhallitukselle valmisteltavaksi.

Hallinnon ja talouden tarkastussääntö on valtuuston vahvistama johtosääntö. Oikeuskirjallisuudesta (Harjula-Prättälä: Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat, 2007, s.546) voidaan johtosääntöjen osalta todeta, että tarkastuslautakunnan toimivallan suppeaa tulkintaa noudattaen voidaan lähteä siitä pääsäännöstä, että valmisteluvastuu on kunnanhallituksella.

Oikeuspalvelut toteaa, että lautakunnan nyt esittämät asiat on otettu valmisteltaviksi samaan tapaan kuin muutkin kaupunginhallituksen kautta valtuuston päätettäväksi menevät asiat. Tarkastussäännön muutosesityksestä on pyydetty sääntötoimikunnan lausunto. Huolimatta siitä, mitä lautakunta on esittänyt erillisraportin ja tarkastussäännön muutosesityksen käsittelystä, näiden asioiden osalta on noudatettu normaalia, säännösten ja määräysten mukaista menettelyä.

Hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttaminen v. 2007

Vastaavanlaisen tarkastuslautakunnan muutosehdotuksen aikaisemman käsittelyn osalta oikeuspalvelut toteaa, että valtuusto päätti 28.3.2007, 77 §, hyväksyä hallinnon ja talouden tarkastussäännön 1.5.2007 lukien.

Tarkastussäännön muuttaminen käsiteltiin sääntötoimikunnassa, joka mm. esitti tarkastuslautakunnan toimialan täsmennettäväksi kuntalain 71 §:ää vastaavaksi siten, että lautakunta huolehtii kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä ja kuntalain mukaisen arvioinnin suorittamisesta.

Ennen valtuustolle esittelemistä tarkastussääntö valmisteltiin kaupunginhallituksessa, joka hyväksyi tarkistukset sääntötoimikunnan esittämässä muodossa.

Lopuksi

Oikeuspalvelujen näkemyksen mukaan valtuuston päätettäväksi menevien asioiden osalta on noudatettava normaalia menettelyä huolimatta siitä mitä tarkastuslautakunta on esittänyt. Lautakunnan toimivallan suppean tulkinnan mukaisesti kaupunginhallituksen vastuun on katsottava olevan ensisijaisen valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelussa.

Sami Sarvilinna
kaupunginlakimies

Kaija Henriksson
kaupunginasiamies

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite
Fabianinkatu 29 B
Helsinki 10
http://www.hel.fi

Puhelin
+358 9 310 1641

Faksi
+358 9 31036173

Tilinro
800010-70396362

Y-tunnus
0201256-6
Alv.nro
FI02012566