

Helsingin kaupunki
Kaupunginlakimies Sami Sarvilinna
PL 1
00099 Helsingin kaupunki

Lausuntopyyntönnä 18.3.2011

Tarkastuslautakunnan toimivalta

Helsingin kaupunki on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa tarkastuslautakunnan oikeudesta antaa raportteja ja valmistella asioita valtuustolle ilman kunnanhallituksen myötävaikutusta. Lausuntopyynnön mukaan kaupungilla on vireillä sekä hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttaminen että tarkastuslautakunnan laatiman harmaan talouden torjuntaa koskevan erillisraportin käsittely.

Lausuntopyynnön liitteenä on tarkastuslautakunnan pöytäkirjanotteet 8.12.2010 § 120 ja 28.2.2011 § 12 sekä hallintokeskuksen oikeuspalveluissa laadittu muistio (10.2.2011 nro 21).

Harmaan talouden torjuntaa koskevan raportin taustalla on valtuuston 23.6.2010 § 172 hyväksymä toivomusponsi. Pöytäkirjan mukaan "Kaupunginvaltuusto edellyttää tarkastuslautakuntaa tarkastustoiminnassaan selvittämään harmaan talouden aiheuttamia haittoja ja uhkia Helsingin kaupunkikonsernille."

Lausuntopyynnön mukana toimitetun Helsingin kaupungin oikeuspalvelujen 10.2.2011 laatiman muistion mukaan tarkastuslautakunta on hyväksynyt erillisraportin 8.10.2010 ja päättänyt lähettää sen kaupunginhallitukselle lausunnolle kehoituksin toimittaa se edelleen kaupunginvaltuustolle käsiteltäväksi yhdessä ko. erillisraportin kanssa tammikuussa 2011 pidettävässä valtuuston kokouksessa. Edelleen lautakunta on päättänyt ehdottaa valtuustolle, että tämä päättäisi merkitä tiedoksi erillisraportin ja kaupunginhallituksen siitä antaman lausunnon sekä kehottaa kaupunginhallitusta antamaan vuoden 2010 arviointikertomuksesta annettavan selvityksen yhteydessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet erillisraportin johdosta.

Kunnan hallinnon ja talouden tarkastus

Kunnan valvontajärjestelmä on jaettavissa ulkoiseen valvontaan ja sisäiseen valvontaan. Sisäinen valvonta (revisiotoimi) on johtamisen väline ja kunnan toimintaa arvioidaan kunnanhallituksen ja muun johdon näkökulmasta. Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan toimivasta johdosta riippumatonta valvontaa ja toimintaa arvioidaan valtuuston, kuntalaisen tai muun ulkopuolisen toimijan näkökulmasta. Ulkoinen tarkastus on jaettavissa ammattitilintarkastajien suorittamaan tilintarkastukseen ja tarkastuslautakunnan suorittamaan tarkoituksenmukaisuusarviointiin.

Kuntalain 71 §:n 1 momentin mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikautta vastaavien vuosien *hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten*. Järjestämiseen kuuluvat muun muassa tilintarkastajan valintaa koskevan tarjouskilpailun järjestäminen ja tilintarkastuksen painopisteiden määrittely.

Vastuu valtuustoasioiden valmistelusta on pääsääntöisesti kuntalain 53 §:n mukaan kunnanhallituksella. Tästä pääsäännöstä on 53 §:n 1 momentissa säädetty kolme poikkeusta:

- valtuuston sisäistä järjestelyä koskeva asia,
- tilapäisen valiokunnan valmisteltavat asiat, sekä
- tarkastuslautakunnan valmisteltavaksi kuuluvat asiat.

Kuntalain on 71 §:n 2 momentin mukaan tarkastuslautakunta

- valmistelee valtuuston päätettävät *hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat*, sekä
- arvioi, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet.

Tarkastuslautakunnan on 71 §:n 2 momentin mukaan arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Arviointi on jälkikäteistä ja kohdistuu kunnanhallituksen ja kunnan muiden viranomaisten toimintaan. Lautakunta arvioi toiminnan tarkoituksenmukaisuutta eli poliittisen ohjauksen toteutumista ja tuloksellisuutta. Tarkastuslautakunnan valtuustolle vuosittain esittämää selvitystä kutsutaan yleisesti arviointikertomukseksi. Arvioinnin muodosta ei kuitenkaan säädetä laissa.

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 varsinaisesta 73 §:n mukaisesta tilintarkastuksesta.

Kuntalain 50 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan valtuuston on hallintosäännössä annettava tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Hallinnon ja talouden tarkastamisesta on mahdollista määrätä erillisessä johtosäännössä, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Asian oikeudellinen arviointi

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. Tehtäväjaolla 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.

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.

Tarkastussäännön muutoksen valmistelu

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 asia 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.

SUOMEN KUNTALIITTO

Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat yksikkö

Juha Myllymäki
johtava lakimies