

HALLINNON JA TALOUDEN TARKASTUS KUNNISSA: TARKASTUSLAUTAKUNTA JA TILINTARKASTUS

- KUNNAT JA KUNTAYHTYMÄT
- HYVINVOINTIALUEET

Turku Kupittaaan rotaryklubi 14.9.2022
Revisioneuvos, KTM Helena Hacklin

RIPAUS HISTORIAA – TARKASTUSLAUTAKUNTA 25 V

- Nykyinen hallinnon ja talouden tarkastusjärjestelmä on ollut kunnissa ja kuntayhtymissä vuodesta 1997.
- Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Muista lautakunnista poiketen tarkastuslautakunta on suoraan valtuuston alainen toimielin.
- Tarkastuslautakunta ja JHTT-tutkintoon perustunut ammattitilintarkastus korvasi aiemman luottamushenkilötilintarkastukseen perustuneen järjestelmän.
- Ulkoinen valvonta ja sisäinen valvonta erotettiin. Isoihin kaupunkeihin tuli sekä ulkoisen että sisäisen tarkastuksen yksiköt.
- Tarkastuslautakunta ja tilintarkastus ovat lakisääteisiä toimijoita kaikissa kunnissa ja kuntayhtymissä - koosta riippumatta.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN TEHTÄVÄT JA TIETOJENSAANTI

- Tarkastuslautakunta valmistelee kunnanvaltuustolle valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä huolehtii kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.
- Valtuuston päätettäviä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia asioita ovat mm. tilintarkastajan valinta, tilinpäätöksen hyväksyminen, vastuuvapausesitys, sidonnaisuusilmoitukset ja hallintosäännön tarkastuspykälät. (Pääsääntöisesti valtuustoasioiden valmistelusta vastaa kunnanhallitus.)
- Lautakunnan päätehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus ulottuu myös salassa pidettäviin tietoihin – ei kuitenkaan konsernin tytäryhteisöihin saakka.

TILINTARKASTAJAN VALINTA

- Kaupunginvaltuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön.(KuntaL 122 §)
- Laki hyvinvointialueesta, § 127 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611>
- Valinta kohdistuu yhteisöön, ts. tilintarkastaja on yhteisö, ei yksittäinen henkilö. Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja, joka toimii tehtävässään virkavastuulla.
- Tilintarkastaja voidaan valita kerrallaan enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten.
- JHT-tilintarkastajista sekä tilintarkastusyhteisöistä pitää rekisteriä patentti- ja rekisterihallitus (PRH), <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastajarekisteri.html>
- PRH:n tilintarkastusvalvonta valvoo tilintarkastajien toimintaa ja käsittelee näihin liittyvät ilmoitukset ja kantelut.

TILINTARKASTAJAN TEHTÄVÄT

Tilintarkastajan on tarkastettava,

- onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;
- ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita;
- onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajan on ilmoitettava viipymättä kunnanhallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Pöytäkirja annetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle.

Tilintarkastuksen pääraportti, so. tilintarkastuskertomus annetaan vuosittain toukokuun loppuun mennessä.

JULKISHALLINNON HYVÄ TILINTARKASTUSTAPA

- Tilintarkastajan on noudatettava julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa.
- Kuntalaissa todetaan, että tarkastuslautakunta voi antaa tilintarkastajalle ohjeita, mikäli nämä eivät ole lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan vastaisia.
- Tarkastuslautakunnan (tai ainakin lautakunnan puheenjohtajan) on tunnettava suosituksen keskeinen sisältö. Suositus löytyy PRH:n sivuilta. (Suomen Tilintarkastajat ry:n suosituksia 3/2020)
- Suositus, siihen liittyvät mallit ja esimerkit kaipaavat päivittämistä.

TILINTARKASTAJAN RIIPPUMATTOMUUS

- Tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Jos edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.
- Tilintarkastajan riippumattomuus tulee tarkastuslautakunnan arvioitavaksi muun muassa tilintarkastajalta tilattavia lisäpalveluja/-lisätoimeksiantoja käsiteltäessä.
- Sopimuksessa voidaan edellyttää, että tilintarkastaja pyytää ennalta lautakunnalta lupaa tai vähintäänkin ilmoittaa, jos se tekee lisätoimeksiantoja tarkastuskohteelle.

TYTÄRYHTEISÖJEN TILINTARKASTAJAN VALINTA

- Kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. Perusteltu syy voi olla esimerkiksi kunnan koko (Helsinki-konserni)
- Kunnan tilintarkastajan on tarkastettava myös konsernitilinpäätös ja kertomuksessa on lausuttava, onko konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.
- Kunnan ja sen tytäryhteisöjen tilintarkastus kilpailutetaan yhdessä, ellei ole olemassa perusteltua syytä poiketa tästä, jolloin kilpailutus voidaan toteuttaa erillisenä.

TYTÄRYHTEISÖJEN TILINTARKASTAJIEN VALINTAA KOSKEVA MUU OHJEISTUS

- Hallintosäännössä voi olla seuraavanlainen säännös:
 - Tarkastuslautakunta hyväksyy suunnitelman konserniyhteisöjen ja –säätiöiden tilintarkastuksen järjestämisestä sekä nimeää ehdokkaat näiden sekä muiden yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastajiksi, milloin kaupungilla on tällainen oikeus.
- Myös konserniohjeeseen saattaa sisältyä tytäryhteisöjen ja –säätiöiden tilintarkastajien valintamenettelyä koskevia täsmentäviä ohjeita.

HANKINTALAKI TILINTARKASTAJAVALINNAN SÄÄTELIJÄNÄ

- Kunnan tilintarkastuspalvelujen hankintaan sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (Hankintalaki 1397/2016).
- Suorahankintana toteutuvaan tilintarkastuspalvelujen ostoon (arvo alle 60.000 euroa) ei lakia sovelleta. Tällöinkin on noudatettava hankintayksikön sisäistä hankintaohjeistusta, jossa saatetaan vaatia kilpailuttamista jo 10.000 euroa ylittävissä hankinnoissa.
- Menettely kansallisen arvon 120.000 euroa ylittävissä hankinnoissa
- Menettely EU:n kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa (yli 215.000 euroa, <https://tem.fi/eu-ja-kansalliset-kynnysarvot>).
- Kynnysarvotarkastelu perustuu ennen hankintamenettelyn aloittamista tehtyyn ennakoituun arvioon.

ESIMERKKI TILINTARKASTAJAN VALINTAA KOSKEVASTA PÄÄTÖSEHDOTUKSESTA:

Tarkastuslautakunta päättää esittää kaupunginvaltuustolle, että:

- Porin kaupungin tilintarkastusyhteisöksi toimikaudeksi 2019-2022 (optio vuosille 2023-2024) valitaan kokonaistaloudellisesti edullisimpana BDO Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana JHT, HT Minna Ainasvuori
- tarkastuslautakunta oikeutetaan hyväksymään tarjoukseen perustuva sopimus kaupungin ja BDO Oy:n välillä
- tarkastuslautakunta oikeutetaan päättämään tilintarkastusta koskevista optiovuosista 2023-2024.

Tarkastuslautakunta päättää tarkastaa pöytäkirjan tämän asiakohdan osalta kokouksessa.

KUNTIEN TILINTARKASTUKSEN LAATU JA TOIMIVUUS

- Valtioneuvoston kanslia julkaisi vuonna 2021 tutkimusraportin Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus – nykytila ja kehittämistarpeet. (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162869>)
- Tutkimusraportti jätti paljon toivomisen varaa.
- Keskeiset havainnot tilaamasta selvityksestä:
 - Keskimäärin kunnat saavat 1,4 tarjousta
 - Tarkastuspäivien määrä vaihtelee 3 - 390 välillä
 - Tilintarkastajan rotaatiovaatimus mainittiin yhtenä kehittämissuosituksena.
 - Auktorisoitujen JHT-tarkastajien määrän riittävyys on kriittinen tekijä.

Taulukko 11. Tarkastuspäivien määrät kuntakokoluokittain peruskunnissa (tietopyyntöaineisto)

	N	Keskiarvo	Minimi	Maksimi
Alle 10 000 asukasta	122	11,83	3	60
10 000–20 000	30	27,83	10	55
20 001–30 000	20	41,85	15	75
30 001–50 000	15	62,13	40	85
50 001–100 000	12	75,42	45	120
yli 100 000 asukasta	9	164,44	55	390
Yhteensä	208	30,92	3	390

TILIVELVOLLISUUS, MUISTUTUS JA VASTUUVAPAUSESITYS

- Tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus.
- Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voi kohdistaa valtuustoon.
- Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.
- Tilintarkastajien valvontaa toteutetaan PRH:n tilintarkastusvalvonnan toimesta määräväuosin.

LAKI HYVINVOINTIALUEESTA 611/2021

- Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tehtävät ovat hyvinvointialueilla hyvin samanlaiset kuin kunnissa. Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan tilintarkastajan tehtävänä on mm. tarkastaa, onko hyvinvointialueen sisäinen valvonta, sisäinen tarkastus ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.
- 128 §: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus laajennuksena edellä mainittuun.

Pykälän mukaan:

- Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa hyvinvointialueen ja sen sekä hyvinvointialueiden yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta. Tarkastuksessa noudatetaan, mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.
- Toiminnan tuloksellisuus ja siihen liittyvä arviointitieto korostuvat hyvinvointialueen rahoituksen perustana.

TILINTARKASTUKSEN JA ARVIOINNIN RAPORTIT

- Esimerkkejä vuosittain annettavista tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan raporteista:
 - [Helsingin kaupungin arviointikertomus 2021](#)
 - [Turun kaupungin arviointikertomus 2021](#)

 - [Helsingin kaupungin tilintarkastuskertomus 2021](#)
 - [Turun kaupungin tilintarkastuskertomus 2021](#)

KIITOS MIELENKIINNOSTA!



Revisioneuvos, KTM
Helena Hacklin
helenah.hakanpaa@gmail.com
050 553 8401