

Maakunnan tarkastus- ja arviointitoimintojen järjestäminen

Pääministeri Juha Sipilä antoi 27.6.2018 eduskunnalle ilmoituksen maakunta- ja sote-uudistuksen aikataulun siirtymisestä. Uuden aikataulun mukaan maakunnat aloittavat toimintansa 1.1.2021, jolloin myös palvelujen järjestäminen siirtyy niiden vastuulle.

Alla olevaan tekstiin ei ole korjattu uutta aikataulua.

Maakuntalaki edellyttää, että maakunnissa järjestetään seuraavat ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin, tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen toiminnot: tarkastuslautakunta, ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö, tilintarkastaja sekä sisäinen tarkastus.

1. Tarkastustoimijoiden tehtävät

1.1 Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on maakuntalakiluonnoksen 106 §:n mukaan:

- Valmistella maakuntavaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, mikä tarkoittaa muun muassa tilintarkastajan valinnan valmistelua, tilintarkastuskertomuksen käsittelyn, tilinpäätöksen hyväksymisen ja vastuuvapauden myöntämisen valmistelua maakuntavaltuustolle.
- Arvioida, ovatko maakuntavaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet maakunnassa ja maakuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehtävä edellyttää arviointikertomuksen antamista maakuntavaltuustolle.
- Arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä talouden tasapainotuksen kannalta.
- Huolehtia maakunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.
- Valvoa maakuntalakiluonnoksen 72 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset maakuntavaltuuston tiedoksi.
- Valmistella maakuntahallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Tarkastuslautakunnan arviointityö ja maakuntavaltuustolle annettava arviointikertomuksen laatiminen ovat olennaisia tarkastuslautakunnan tehtäviä, mikä vaatii riittäviä resursseja.

Lisäksi tarkastuslautakunnan on seurattava tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutoinkin seurattava tilintarkastajan tehtävien suorittamista. Tarkastuslautakunnan on huolehdittava, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa.

Tarkastuslautakunta tuottaa lisäarvoa ja tukea maakuntavaltuuston päätöksenteolle tuottamalla ja hankkimalla uutta tietoa ja näkemyksiä maakunnan taloudesta ja toiminnasta tarkastuksen ja arvioinnin avulla.

1.2 Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö

Lakisääteisellä tarkastuslautakunnalla tulee olla ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö, joka huolehtii tarkastuslautakunnan tehtävien valmistelusta ja toteutuksesta. Maakuntalakiluonnoksen (HE 15/2017) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "Tarkastuslautakunnan talousarviosta päätettäessä maakuntavaltuuston tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että tarkastuslautakunnan onnistuminen tehtävässään vaatii lautakunnan tueksi asiantuntevan ja osaavan organisaation."

Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikön vastuulla on maakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen ja arvioinnin järjestämiseen liittyvät tehtävät seuraavasti:

- tilintarkastuksen hankintaan liittyvät valmistelutyöt ja tilintarkastussopimuksen seuranta,
- hallintosäännössä voidaan määrätä tarkastustehtävien suorittamisesta ja/tai sovittaessa tilintarkastajan avustustehtävistä,
- arviointiin ja arviointikertomukseen liittyvät valmistelutehtävät,
- tarkastuslautakunnan kokousten ja päätösten valmistelu sekä esittelijän ja sihteerin tehtävät,
- maakunnan tarkastuslautakuntaa, tilintarkastusta ja ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikköä koskevien asioiden valmistelu (kuten hallintosääntö ja talousarvio),
- sidonnaisuusilmoituksiin liittyvä rekisterinpito, tiedottaminen, neuvonta, sidonnaisuusilmoitusten valvonta sekä ilmoitusten tiedoksi saattaminen maakuntavaltuustolle,
- arvioinnin ja tarkastuksen menetelmien kehittäminen,
- yhteistyö muiden maakuntien tarkastustoimien kanssa sekä VTV:n ja muiden arviointiin osallistuvien tahojen kanssa.

Tarkastuslautakunnan tueksi tarvitaan asiantunteva ja osaava ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö. Yksikön resursseista päättää tarkastuslautakunta. Maakuntien koosta ja toiminnan monimuotoisuudesta johtuen on perusteltua, että maakunnassa on omia viranhaltijoita, jotta varmistetaan riittävä ja osaava maakuntalain mukaisen tarkastuksen ja arvioinnin toteuttaminen ja järjestäminen. Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikön johtajan valinta on tarkoituksenmukaista olla maakuntavaltuustolla. Näin varmistetaan tarkastuslautakunnan valmistelu- ja esittelytehtävien riippumattomuus toimivasta johdosta.

1.3 Tilintarkastaja

Maakuntalakiluonnoksen 107 §:n mukaan maakuntavaltuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastusta varten tilintarkastusyhteisön, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT -tilintarkastaja. Tilintarkastuspalvelujen hankintaprosessista vastaa tarkastuslautakunta sekä ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö. Tilintarkastukselle tulee turvata riittävät resurssit lakisääteisen tilintarkastuksen suorittamiseksi.

Tilintarkastajan tehtävät ovat maakuntalakiluonnoksen 108 §:n mukaan seuraavat:

Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava:

- onko maakunnan hallintoa hoidettu lain ja maakuntavaltuuston päätösten mukaisesti,
- antavatko maakunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta,
- ovatko maakunnan rahoituksen perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita,
- onko maakunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti,
- ovatko tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tiedot ristiriidattomia.

Tilintarkastaja raportoi tarkastuslautakunnalle lautakunnan kanssa sovittavalla tavalla. Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan työohjelmien yhteensovittamiseen on tarpeen kiinnittää huomiota.

1.4 Sisäinen tarkastus

Maakuntalakiluonnoksen 37 §:n mukaan maakuntahallituksen tulee huolehtia maakunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä ja 45 §:n mukaan sen tulee järjestää riippumaton sisäinen tarkastus. Maakuntalakiluonnoksen 54 §:n mukaan liikelaitoksen johtokunta vastaa laitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan asianmukaisesta

järjestämisestä. Sisäisen tarkastuksen riippumattomuus turvataan siten, että sisäisellä tarkastuksella on suora raportointiyhteys maakuntahallitukseen tai sen alaiseen toimikuntaan.

Sisäinen tarkastus tuottaa lisäarvoa ensisijaisesti maakuntajohtajalle ja hallitukselle tukemalla niitä valvontavastuun toteuttamisessa. Sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Maakuntahallitus voi tehostaa omaa toimintaansa perustamalla sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan keskittyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimikunnan.

Maakuntahallituksen ja maakuntajohtajan tueksi tarvitaan asiantunteva ja osaava sisäinen tarkastus, jonka toimintaa ohjaavat kansainväliset sisäisen tarkastuksen ammattistandardit. Perusteltua on, että jokaisessa maakunnassa on omaa osaavaa sisäisen tarkastuksen henkilökuntaa riittävästi ottaen huomioon tulevien maakuntien toiminnan ja talouden monimuotoisuus. Hallitus tai sen alainen toimikunta päättää sisäisen tarkastuksen resursseista ja hyväksyy sen työohjelman ja toimintaohjeen.

2. Tarkastustoimijoiden yhteistyö

Kussakin maakunnassa on tarpeen sopia hyvistä yhteistyön muodoista eri tarkastuksen toimijoiden kesken toiminnan suunnittelun, koordinoinnin ja tietojen vaihdon osalta. Yhteistyö on tärkeää myös maakuntien välillä sekä muiden tarkastusta ja arviointia tekevien tahojen kanssa.

3. Huomioitavat riskit tarkastustoimintojen järjestämisessä

Maakuntien konsernirakenne tulee olemaan monimuotoinen ja koostumaan maakuntahallinnon lisäksi yhdestä tai useammasta liikelaitoksesta, maakunnan yhtiöistä ja näiden tytäryhtiöistä sekä valtakunnallisista palvelukeskuksista.

Maakunnat tulevat lisäksi käyttämään palveluiden järjestämisessä sopimuksiin perustuvaa yritysten ja kolmannen sektorin palvelutuotantoa. Tällöin sopimusohjaus ja sopimukset ovat merkittävässä roolissa toiminnan johtamisessa, valvonnassa ja tarkastuksessa.

Seuraavassa on esitetty eräitä esimerkkejä seikoista, jotka vaikuttavat tilintarkastuksen, ulkoisen tarkastuksen yksikön ja sisäisen tarkastuksen toimintojen organisointiin:

- organisaation iso koko (suurimman maakunnan menot 9 Mrd. ja henkilöstö 60.000 henkilöä),
- organisaation monimuotoisuus (liikelaitokset, osakeyhtiöt ja niiden tytäryhtiöt, valtakunnalliset palvelukeskukset, palvelusopimustuottajat),
- organisaation monitoimialaisuus,
- rahoitus (valtion budjettirahoitus, asiakasmaksu- yms. tulot, EU-rahoitus, muu ulkopuolinen esim. tutkimusrahoitus jne.),
- tietojärjestelmät ja tiedon hallinta.

4. Aikataulu

Hallituksen uusien linjausten mukaan uudet maakunnat on tarkoitus perustaa 1.6.2018 alkaen. Tuolloin joka maakuntaan asetetaan väliaikainen valmistelutoimielin, joka vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta ja käyttää päätösvaltaa kunnes maakuntavaltuusto aloittaa.

Syksyn 2018 aikana tulee valmistella tarkastuslautakunnan lakisääteiset tehtävät, joita ovat muun muassa tilintarkastuspalvelun hankinnan valmistelu, sidonnaisuusilmoituksiin ja –rekisteriin liittyvä valmistelu, maakunnan hallintosäännön valmistelu tarkastus- ja arviointitoimen osalta, ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin talousarvion laadinta. Syksyn 2018 aikana tulee valmistella myös sisäisen tarkastuksen järjestäminen ja sisäistä tarkastusta koskevat säännöt hallintosääntöön.