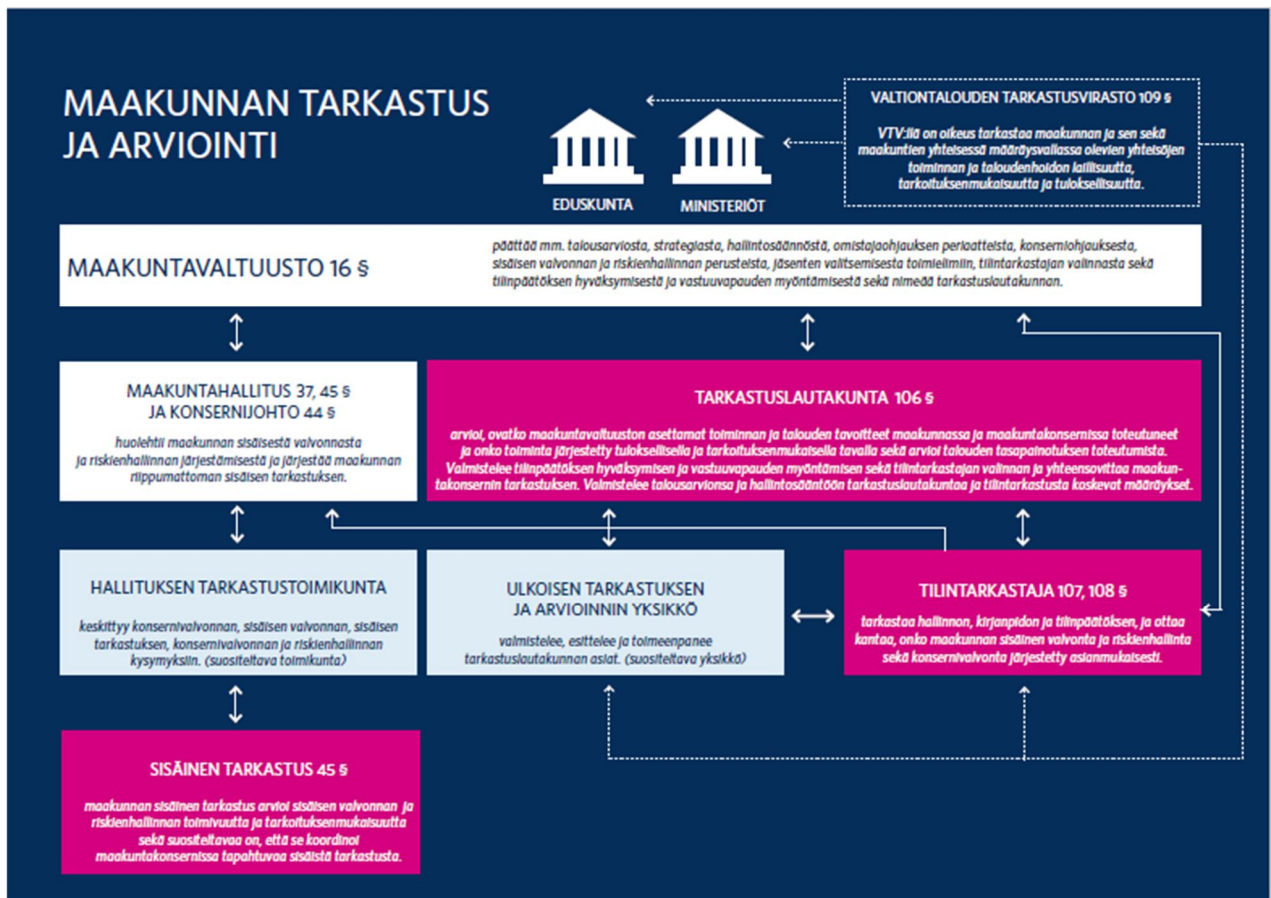


Muistio

Kuntatarkastajat ry
 Sisäiset Tarkastajat ry
 Suomen Tilintarkastajat ry
 Valtionhallinnon Tarkastajat ry
 Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tarkastus- ja arviointitoimijoiden roolit ja tehtävät maakuntakonsernissa sekä sisäisen valvonnan järjestäminen

Muistion tavoitteena on eritellä kaikki tarkastus- ja arviointitoimijat siten, että niiden tehtävistä välittyy selkeä ja yhtenäinen kuva. Lakisääteisiä tarkastus- ja arviointitoimijoita ovat maakunnassa tarkastuslautakunta, tilintarkastaja ja sisäinen tarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston valtionalouden hoidon tarkastustehtävä kattaa myös maakunnat.



Tarkastuslautakunta

Maakuntalakiluonnoksen 106 §:n mukaan tarkastuslautakunta

- valmistelee ne hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, joista maakuntavaltuusto päättää. Näitä ovat muun muassa tilintarkastajan valinnan valmistelu, tilintarkastuskertomuksen käsittely, sekä tilinpäätöksen hyväksymisen ja vastuuvapauden myöntämisen valmistelu maakuntavaltuustolle.
- arvioi, ovatko maakuntavaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet maakunnassa ja maakuntakonsernissa ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehtävä edellyttää arviointikertomuksen antamista maakuntavaltuustolle.
- arvioi talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä talouden tasapainotuksen näkökulmasta.
- huolehtii maakunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.
- valvoo maakuntalakiluonnoksen 72 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset maakuntavaltuuston tiedoksi.
- valmistelee maakuntahallitukselle esityksen tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Arviointityö ja maakuntavaltuustolle annettavan arviointikertomuksen laatiminen ovat tarkastuslautakunnan olennaisia tehtäviä. Tarkastuslautakunnan tulee ottaa arviointikertomuksen valmistelussa huomioon Valtiontalouden tarkastusviraston sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen mahdollisesti antamat arviot maakunnan toiminnasta ja taloudesta.

Lisäksi tarkastuslautakunnan on seurattava tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutoinkin tilintarkastajan tehtävien suorittamista. Tarkastuslautakunnan on huolehdittava, että tilintarkastukseen on varattu tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa. Tarkastuslautakunta tuottaa lisäarvoa ja tukee maakuntavaltuuston päätöksentekoa tuottamalla ja hankkimalla uutta tietoa ja näkemyksiä maakunnan taloudesta ja toiminnasta tarkastuksen ja arvioinnin avulla.

Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö

Tarkastuslautakunnan tehtävien hoitamiseksi sekä laadukkaan ja lisäarvoa tuottavan arvioinnin tueksi tulisi olla ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö, joka valmistelee, esittelee ja panee toimeen tarkastuslautakunnan asiat.

Tarkastuslautakunnan tueksi tarvitaan asiantunteva ja osaava ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö. 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 resursseista päättää tarkastuslautakunta. Maakuntien koosta ja toiminnan monimuotoisuudesta johtuen on perusteltua, että maakunnassa on riittävä ja asiantunteva ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin toiminto. On tarkoituksenmukaista, että yksikön johtajan valitsee maakuntavaltuusto. Näin varmistetaan tarkastuslautakunnan valmistelu- ja esittelytehtävien riippumattomuus toimivasta johdosta.

Tilintarkastus

Maakuntavaltuusto valitsee tilintarkastusyhteisön. Tilintarkastusyhteisön nimeämä vastuunalainen tilintarkastaja toimii virkavastuulla. Tilintarkastusyhteisöllä ja sen määräämällä vastuunalaisella tilintarkastajalla tulee olla edellytykset toimittaa riippumaton ja riittävän laaja tilintarkastus. Tilintarkastajan on voitava lausua käsityksensä vapaasti, ulkopuolisista tekijöistä riippumatta.

Tilintarkastajan on tarkastettava maakunnan hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös (maakuntalakiluonnos 107 § ja 108 §) ja noudatettava maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Tilintarkastaja antaa maakuntavaltuustolle kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomuksen, jossa esitetään suoritettujen tarkastusten tulokset. Tilintarkastuskertomuksessa esitetään, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Tilivelvollisia ovat maakuntahallituksen, lautakuntien sekä niiden jaostojen jäsenet sekä kunkin tehtäväalueen johtavat viranhaltijat.

Sisäinen tarkastus

Maakuntahallituksen tulee huolehtia maakunnan ja maakuntakonsernin riippumattoman sisäisen tarkastuksen järjestämisestä (maakuntalakiluonnos 37 § ja 45 §). Sisäinen tarkastus tukee maakuntahallitusta ja ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan maakuntakonsernin riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida, tarkastaa ja varmentaa riskiperusteisesti maakuntakonsernin sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan riittävyttä ja tuloksellisuutta ja antaa suosituksia niiden kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus tekee työtään ensisijaisesti maakuntahallitukselle ja maakuntajohtajalle, joiden vastuulle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen kuuluvat.

Sisäisen tarkastuksen tulee ohjautua sisäisen tarkastuksen kansainvälisten ammattistandardien mukaisesti ja toteuttaa työtään riippumattomasti ja objektiivisesti. Riippumattomuuden turvaamiseksi, sisäinen tarkastus tulisi asemoida maakuntahallituksen, tai sen toimikunnan tai jaoston, alaisuuteen.

Maakuntahallituksen alaisuudessa olevan sisäisen tarkastuksen on perusteltua olla koordinoitavassa maakuntakonsernissa toteuttavasta sisäisestä tarkastuksesta. Tuloksellisen ja laadukkaan toiminnan toteuttamiseksi on perusteltua, että maakunnassa on riittävä ja asiantunteva sisäisen tarkastuksen toiminto.

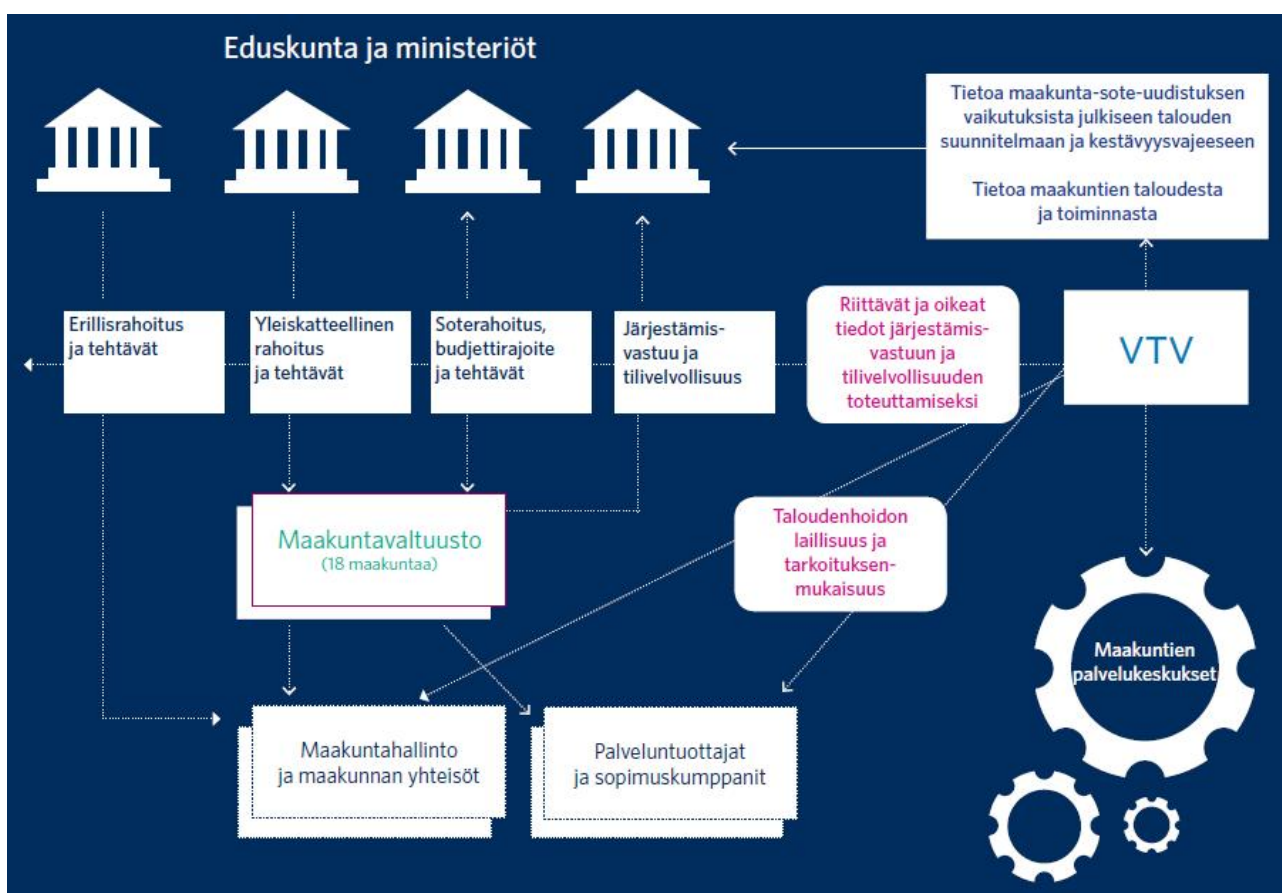
Hallituksen tarkastustoimikunta

Maakuntahallituksen työn tehostamiseksi voidaan perustaa toimikunta tai jaosto, joka keskittyy maakuntakonsernin sisäisen valvonnan, konsernivalvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan kysymyksiin (vrt. Kuntaliiton Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus -suositukset: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaosto ja Hallinnointikoodi, Corporate Governance,

2015, suositus 16: Hallituksen tarkastusvaliokunta). Toimikunta käsittelee muun muassa sisäisen tarkastuksen raportit, resurssit ja laadunvalvonnan.

Valtiontalouden tarkastusviraston toteuttama maakunnan taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastus

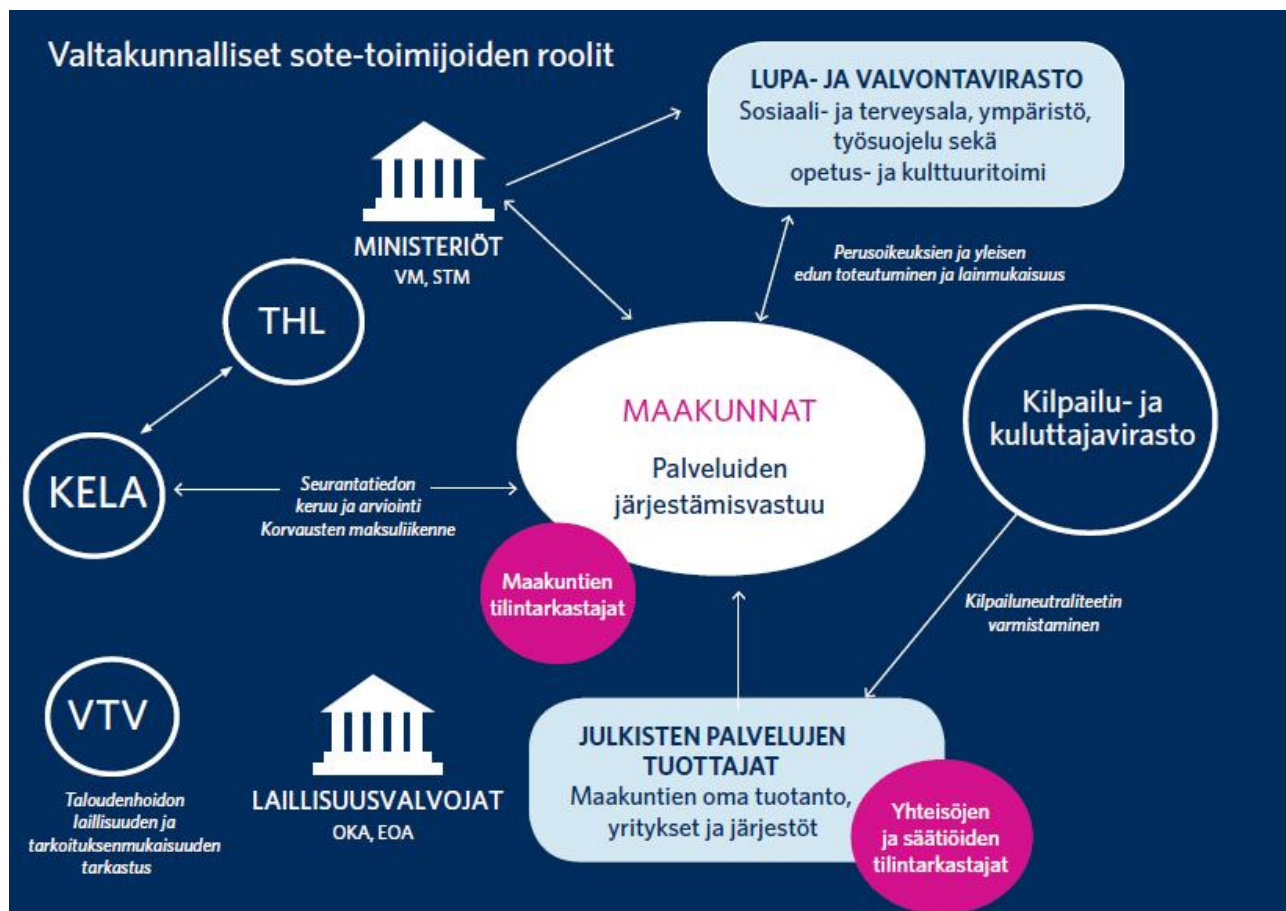
Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa maakuntien sekä maakuntalakiuonnoksen 4 §:ssä tarkoitettujen, maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon ja toiminnan laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta.



Lisäksi tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa maakuntakonserniin kuulumattomien yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämismääräyksen ja siten maakunnan rahoitusvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta tai maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta.

Tarkastusvirasto tuottaa eduskunnalle, ministeriöille ja niiden alaisille organisaatioille puolueetonta ja riippumatonta tietoa maakuntien taloudesta ja toiminnasta. Tarkastusvirasto voi siten arvioida uudistuksen ja mahdollisten myöhempien muutosten kokonaistavoitteiden toteutumista suhteessa julkisen talouden tilaan ja kestävyysvajeeseen.

Tarkastusviraston suorittama tarkastus perustuu kansainvälisiin ISSAI-standardeihin. Tarkastusvirasto on laatinut myös tarkentavia ohjeita tarkastustoiminnalleen: tarkastusohjeiden yleisen osan, laillisuus-tarkastusta koskevan ohjeen sekä tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastusta koskevan ohjeen. Valtiontalouden tarkastusviraston rooli valtakunnallisessa kontekstissa on esitetty seuraavassa kuvassa yhdessä muiden valtakunnallisten toimijoiden kanssa.



Tarkastusviraston erityinen tehtävä maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksessa on tarkastaa pääosin valtion varoin rahoitetun toiminnan taloudenhoidon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Muiden toimijoiden rooleihin kuuluvat muun muassa perusoikeuksien ja yleisen edun toteutumisen valvonta, maakuntien seurantatiedon keruu ja arviointi sekä korvausten maksuliikenteen hoitaminen, palvelujen laadun arviointi ja kilpailuneutraliteetin varmistaminen.

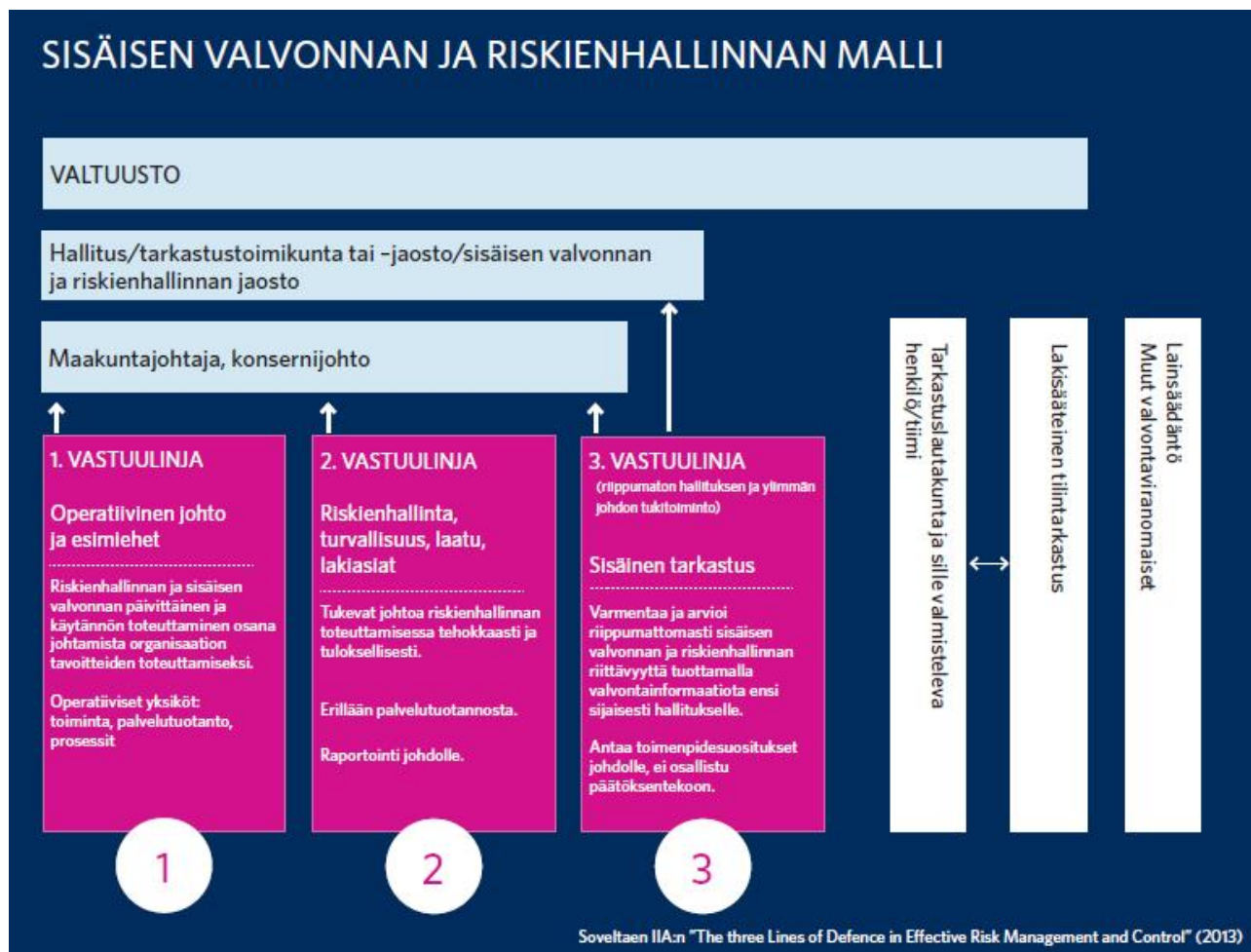
Maakunnan toiminnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta

Sisäisen valvonnan järjestäminen kuuluu maakunnan toimivan johdon vastuulle. Maakunnan toiminnan sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäinen valvonta on johtamisen väline.

Maakunnassa maakuntavaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (maakuntalakiluonnos 16 §). Maakunnan hallintosäännössä annetaan määräykset sisäisestä valvonnasta ja ris-

kienhallinnasta (maakuntalakiluonnos 78 §). Maakuntahallituksen tulee huolehtia maakunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä, ja antaa näistä tiedot ja keskeiset johtopäätökset toimintakertomuksessa (maakuntalakiluonnos 101 §). Maakuntahallituksen tulee järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus (maakuntalakiluonnos 45 §). Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa.

Seuraava niin sanotun Kolmen linjan puolustusmallin avulla voidaan kuvata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan eri vastuita ja rooleja. Maakunnan hallintomallissa se näyttäisi seuraavalta.



Tarkastuslautakunta on maakuntavaltuuston alainen toimielin. Sisäinen tarkastus ei raportoiki tarkastuslautakunnalle vaan maakuntahallitukselle tai sen alaiselle toimikunnalle. Tilintarkastus raportoiki ensisijaisesti tarkastuslautakunnalle ja valtuustolle, joka hyväksyy tilinpäätöksen ja myöntää tilivelvollisille vastuuvapauden. Tilintarkastaja antaa mahdollisen tilintarkastuspöytäkirjan maakuntahallitukselle.