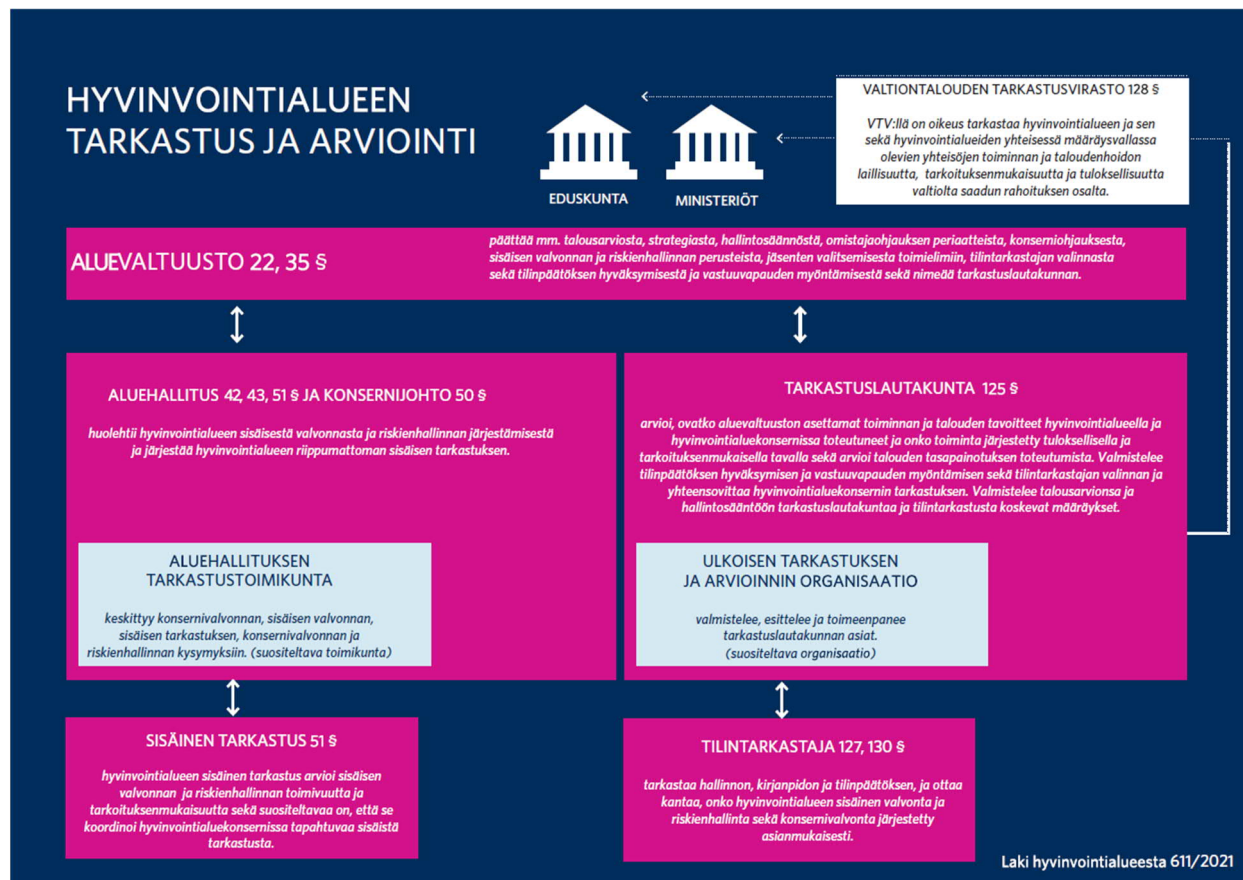


Muistio hyvinvointialueiden valmistelijoille

## Tarkastus- ja arviointitoimijoiden roolit ja tehtävät hyvinvointialuekonsernissa sekä sisäisen valvonnan järjestäminen

Muistion tavoitteena on kuvata selkeästi hyvinvointialueiden tarkastus- ja arviointitoimijat ja niiden roolit ja tehtävät. Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tarkastusyhdistyksen ovat yhteistyössä laatineet muistion hyvinvointialueiden toiminnan valmistelun tueksi. Muistiosta on esitetty kootusti hyvinvointialueilla säädetyt tarkastustoimijoiden tehtävät sekä yksityiskohtaisempia kuvauksia tarkastustoimijoista ja tarkastustoimintaan liittyvistä suositeltavista käytänteistä.

Hyvinvointialuelain (611/2021) määrittelemiä tarkastus- ja arviointitoimijoita ovat hyvinvointialueella tarkastuslautakunta, tilintarkastaja ja sisäinen tarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustehtävä (VTV-lain 2 §:n muutos 660/2021) kattaa kaikkien hyvinvointialueiden taloudenhoidon valtion rahoituksen osalta.



Kuvio 1: Hyvinvointialueen toimielimet sekä tarkastus- ja arviointitoimijat.

## Tarkastuslautakunta

Lain hyvinvointialueesta (611/2021) 125 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

- valmistella aluevaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- arvioida, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä talouden tasapainotuksen kannalta;
- huolehtia hyvinvointialueen ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;
- valvoa, että 89 §:ssä säädettyä velvollisuutta ilmoittaa sidonnaisuuksista noudatetaan, ja saattaa ilmoitukset aluevaltuuston tiedoksi;
- valmistella aluehallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi;
- laatia arviointisuunnitelma ja antaa aluevaltuustolle kultakin vuodelta arviointikertomus, jossa esittää arvioinnin tulokset;
- voi antaa aluevaltuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista

Arviointityö ja aluevaltuustolle annettavan arviointikertomuksen laatiminen ovat tarkastuslautakunnan olennaisia tehtäviä. Hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) mukaan tarkastuslautakunnan tulee ottaa arviointikertomuksen valmistelussa huomioon Valtiontalouden tarkastusviraston mahdollisesti antamat arviot hyvinvointialueen 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 aluevaltuuston päätöksentekoa analysoimalla ja tuottamalla tietoa hyvinvointialueen taloudesta ja toiminnasta arvioinnin ja tarkastuksen avulla.

## Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin organisaatio

Hyvinvointialuelain yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 241/2020 vp) todetaan, että ”Tarkastuslautakunnan talousarviosta päätettäessä aluevaltuuston tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että tarkastuslautakunnan onnistuminen tehtävässään vaatii lautakunnan tueksi asiantuntevan ja osaavan organisaation.”

Tarkastuslautakunnan tehtävien hoitamiseksi sekä laadukkaan ja lisäarvoa tuottavan arvioinnin tukena toimiva ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin organisaatio valmistelelee, esittelee ja panee toimeen tarkastuslautakunnan asiat.

Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin organisaation resursseista päättää tarkastuslautakunta. Hyvinvointialueiden koosta ja toiminnan monimuotoisuudesta johtuen on perusteltua, että hyvinvointialueilla on riittävä ja asiantunteva ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin toiminto.

## Tilintarkastus

Aluevaltuusto 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.

Hyvinvointialuelain 127 §:n mukaan tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava, onko

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

Tilintarkastaja noudattaa aluevaltuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa. Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajan on viipymättä ilmoitettava aluehallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Tilintarkastuspöytäkirja annetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle.

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

## Aluehallituksen tarkastustoimikunta

Aluehallituksen työn tehostamiseksi voidaan perustaa sen alaisuuteen toimikunta tai jaosto, joka keskittyy hyvinvointialuekonsernin 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.

## Sisäinen tarkastus on aluehallituksen arviointi- ja varmennustoiminto

Hyvinvointialuelain 51 §:n mukaan aluehallituksen tulee järjestää hyvinvointialueen riippumaton sisäinen tarkastus. Laissa todettua riippumattomuutta<sup>1</sup> tukee sisäisen tarkastuksen asemointi aluehallituksen alaisuuteen.

---

<sup>1</sup> IPPF eli ammatillisten käytäntöjen ajatusmalli, Ammattistandardit [Standards 2017, FI](#) |

Sisäinen tarkastus tekee työtään ensisijaisesti aluehallitukselle ja hyvinvointialueen johtajalle, tukien hyvinvointialueen hallitusta ja ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa

- tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan hyvinvointialuekonsernin riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arviointiin ja kehittämiseen.
- arvioimalla, tarkastamalla ja varmentamalla riskiperusteisesti hyvinvointialuekonsernin sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan riittävyttä ja tuloksellisuutta.
- antamalla suosituksia niiden kehittämiseksi.

Aluehallituksen alaisuudessa olevan sisäisen tarkastuksen on perusteltua olla koordinoitivastuussa hyvinvointialuekonsernissa toteuttavasta sisäisestä tarkastuksesta. Tuloksellisen, pitkäjänteisen ja laadukkaan toiminnan toteuttamiseksi on perusteltua, että hyvinvointialueella on riittävä ja asiantunteva organisaatiotuntemuksen omaava sisäisen tarkastuksen toiminto.<sup>2</sup> Sisäisen tarkastuksen toiminnan tulisi kattaa hyvinvointikonsernin ja hyvinvointialueen toiminta (4 §), jotta alueen moninaiset riskit tulevat huomioiduksi kokonaisuutena. Sisäisen tarkastuksen tehtävät, asema ja tiedonsaantioikeudet tulisi määritellä selkeästi hyvinvointialueen hallintosäännössä.<sup>3</sup>

### Valtiontalouden tarkastusviraston toteuttama hyvinvointialueen taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastus

Hyvinvointialuelain 128 §:n 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.

Lisäksi tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa hyvinvointialueesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuun hyvinvointialuekonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä mainitussa pykälässä tarkoitettuja sellaisia muita yhteisöjä, säätiöitä ja laitoksia, joissa hyvinvointialue yhdessä yhden tai useamman hyvinvointialueen, yhden tai useamman kunnan tai valtion kanssa käyttää määräysvaltaa valtiolta saadun rahoituksen osalta. Tarkastusvirastolla on myös oikeus tarkastaa Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sekä näitä tehtäviä varten perustettujen kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta (laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta, 660/2021 ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla, 23 §).

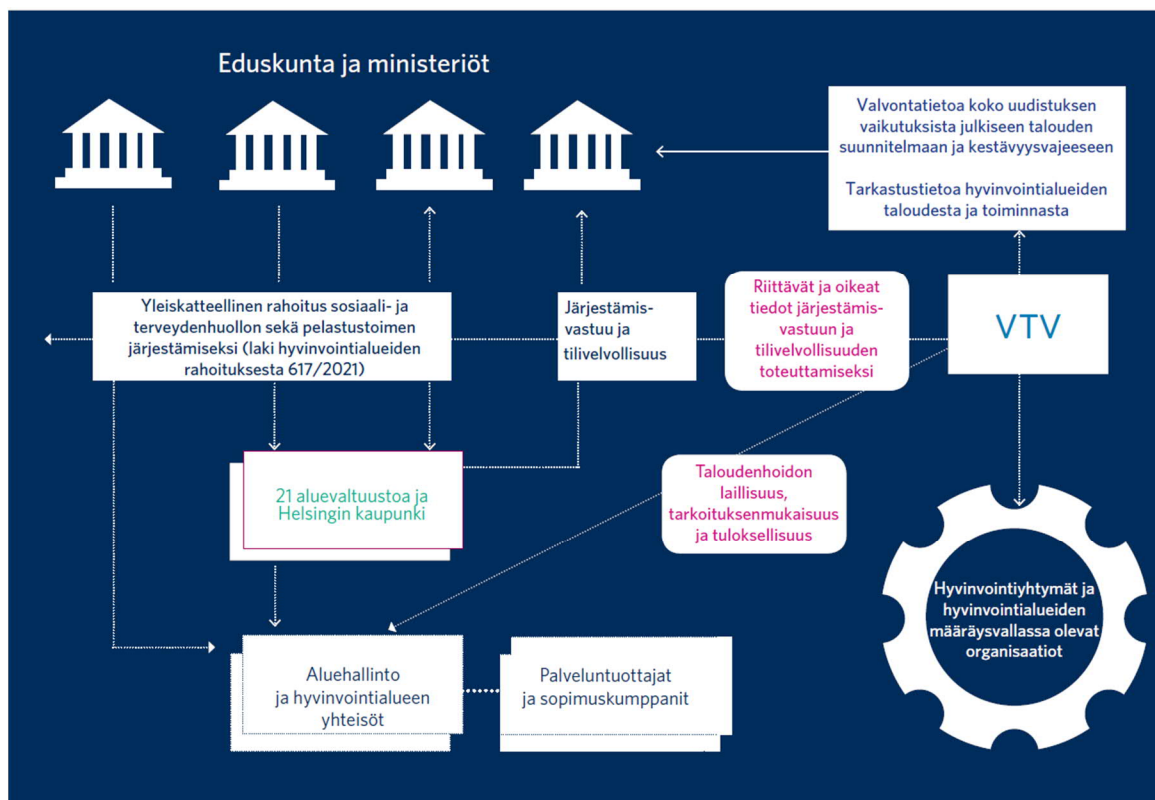
Tarkastusvirasto tuottaa eduskunnalle, ministeriöille ja niiden alaisille organisaatioille puolueetonta ja riippumatonta tietoa hyvinvointialueiden taloudesta ja toiminnasta. Tarkastusvirasto voi siten arvioida ja valvoa uudistuksen ja mahdollisten myöhempien muutosten kokonaistavoitteiden toteutumista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

---

<sup>2</sup> IPPF, Ammattistandardit [Standards 2017 FI](#) | erityisesti 2070, 2120.

<sup>3</sup> [Hyvinvointialueen sisäinen tarkastus \(theiia.fi\)](#)

VTV:n tehtävänä on valvoa finanssipoliittisen lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista sekä finanssipoliittikkaa ohjaavien sääntöjen asettamista ja toteutumista. Valvonnalla edistetään finanssipoliittikan sääntöjen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä.



Kuvio 2: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus- ja valvontatehtävä hyvinvointialueilla.

## Hyvinvointialueen toiminnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta

Sisäisen valvonnan järjestäminen kuuluu hyvinvointialueen aluehallituksen tehtäviin. Aluehallituksen tulee huolehtia hyvinvointialueen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä (43 §). Hyvinvointialueen 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. Sisäisen valvonnan toteuttaminen kuuluu osaksi jokaiseen johtamis- ja esimiestehtävään. Aluevaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja hallintosäännöstä (laki hyvinvointialueesta 22 §). Hyvinvointialueen hallintosäännössä annetaan määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta (laki hyvinvointialueesta 95 §). Aluehallituksen tulee huolehtia maakunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä, ja antaa näistä tiedot ja keskeiset johtopäätökset toimintakertomuksessa (laki hyvinvointialueesta 43 §, 119 §). Aluehallituksen tulee järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus (laki hyvinvointialueesta 51 §). Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on varmentaa johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja osaltaan tukea sen kehittämistä.

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



Kuvio 3: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan malli soveltaen IIA:n kolmen linjan mallia (2020).

Tarkastuslautakunta on aluevaltuuston alainen toimielin. Sisäinen tarkastus raportoi aluehallitukselle tai sen alaiselle toimikunnalle. Tilintarkastus raportoi ensisijaisesti tarkastuslautakunnalle ja aluevaltuustolle, joka hyväksyy tilinpäätöksen ja myöntää tilivelvillisille vastuuvapauden. Tilintarkastaja antaa mahdollisen tilintarkastuspöytäkirjan aluehallitukselle.

Muistion ovat valmistelleet:

Julkishallinnon tarkastajat ry  
Sisäiset Tarkastajat ry  
Suomen Tilintarkastajat ry  
Valtionhallinnon Tarkastajat ry  
Valtiontalouden tarkastusvirasto