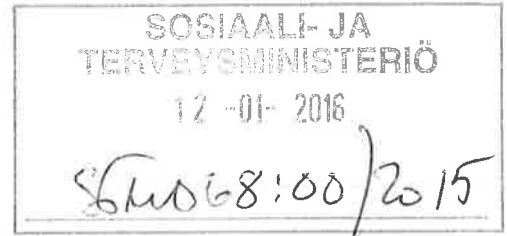


Sosiaali- ja terveysministeriö:
alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti

Valtionvarainministeriö:
hallitusneuvos Auli Valli - Lintu

Suomen Kuntaliitto:
johtava lakimies Kirsi Mononen



Sisäiset tarkastajat ry esittää, että itsehallintoalueiden ja sote-palveluiden uudistamisen valmistelutyössä kiinnitetään huomiota johtamis- ja hallintojärjestelmien tehokkaaseen, jatkuvaan ja systemaattiseen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmään. Sisäinen tarkastus on yksi hyvän johtamis- ja hallintoprosessien neljästä tukipilarista yhdessä johdon, hallituksen ja tilintarkastuksen kanssa. Siksi itsehallintoalueilla (sekä niiden yhteishankinta- ja tukipalvelukeskuksissa) tulee olla laissa säädetty riippumaton sisäinen tarkastus.

Johtamis- ja hallintojärjestelmiä koskevassa lainsäädännön valmistelutyössä olisi hyvä hyödyntää monissa maissa ja Suomessa yksityissektorilla sovellettuja kansainvälisiä malleja, jotka auttavat luomaan taloudellisen, tehokkaan ja systemaattisen valvontajärjestelmän kokonaisuuden (ks. ohessa Liite 1.)

Perusteet sisäisen tarkastuksen järjestämiseksi

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan haasteet itsehallintoalueilla tarvitsevat tehokkaan ja systemaattisen valvontajärjestelmän. Itsehallintoalueiden riskikirjo tulee olemaan merkittävä organisointi-, rahoitus- ja tuottamistavan muuttuessa täysin: palveluiden monimuotoiset tuotantotavat (yksityiset ja julkiset palveluntuottajat, kolmas sektori), tietojärjestelmien täydellinen yhdenmukaistaminen, omaisuuden käyttö ja hallinta, yksilön valinnanvapauden toteutuminen, palveluiden yhdenmukainen laatu, avoin ja julkinen tieto palvelutuotannon laadusta ja kustannuksista, eri tuotantotapojen vertailtavuus ja kilpailun tehostaminen.

Edellä mainitut muutokset haastavat nykyiset ohjaus- ja johtamisjärjestelmät ja asettavat korkeat vaatimukset tiedon oikeellisuudelle ja eheydelle. Jotta palvelut tulevat vertailukelpoisiksi, tietoperustan on oltava läpinäkyvää ja luotettavaa. Toiminnan tuloksellisuutta on pystyttävä arvioimaan puolueettomasti. Ohjaus-, valvonta- ja riskienhallintajärjestelmiin on panostettava aktiivisella otteella. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, OECD, ja Euroopan komissio ovat kiinnittäneet huomiota julkisen sektorin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden riippumattomaan arviointiin osana hyvää hallintoa ja johtamista.

Kuntalaissa ei säädetä sisäisestä tarkastuksesta. Kuntaliitto on uusinnut 2015 johtamisen ja konserniohjauksen suositukset, joissa suositellaan sisäisen tarkastuksen perustamista tarvittaessa. Itsehallintoalueilla *sisäisen tarkastuksen perustaminen ei voi enää jäädä vapaaehtoisuuden ja suositusten varaan.*

Tehokas ja nykyaikainen valvonta- ja tarkastusjärjestelmä sisäisen tarkastuksen avulla

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tuottaa lisäarvoa hallitukselle ja ylimmälle johdolle mm. arvioimalla puolueettomasti sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja siten edistää organisaation tavoitteiden saavuttamista.

Sisäiset tarkastajat ry esittää kantanaan, että perustettaville itsehallintoalueille sekä keskitettyihin toimintayksiköihin tulee järjestää lakisääteinen sisäisen tarkastuksen toiminto. Riippumattomuuden varmistamiseksi olennaista on, että sisäinen tarkastus toimii suoraan sisäisen *valvonnan järjestämisestä vastaavan* itsehallintoalueen (tai vastaavan yhteisen toimintayksikön) hallituksen alaisuudessa ja, että sisäinen tarkastus huomioi työssään kansainvälisen ammatillisen viitekehyksen¹.

Sisäiset tarkastajat ry esittää (Liite 2.) säännöksiä itsehallintolainsäädäntöön, koskien sisäistä tarkastusta. Esityksissä on huomioitu seuraavat seikat:

- 1) Pakollisuus: sisäinen tarkastus on lakisääteinen jokaisella itsehallintoalueella, yhteishankintayksikössä ja keskitetyissä tukipalvelukeskuksissa.
- 2) Asema: sisäinen tarkastus on toiminnoista riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka raportoi ja tuottaa lisäarvoa ensisijaisesti organisaation (itsehallintoalue, hankintayksikkö, tukipalvelukeskus) hallitukselle.
- 3) Ammatillisuus: sisäisen tarkastuksen tulee toimia kansainvälisen sisäisen tarkastuksen ammatillisen viitekehyksen (standardit ja eettiset säännöt) mukaisesti.
- 4) Valtuudet: sisäisen tarkastuksen toiminta-alueen tarkastusvaltuudet on määriteltävä selkeästi, jotta se pystyy raportoimaan valvonnasta vastuulliselle johdolle.
- 5) Tiedonsaantioikeus: sisäisen tarkastuksen toteuttamiseksi sisäisellä tarkastuksella tulee olla oikeus saada tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja tietojärjestelmien käyttöoikeudet työnsä toteuttamista varten salassapitosäännösten estämättä. Tiedonsaantioikeus ja tietojen vaihtaminen on myös olennainen osa yhteistyötä ulkoisen tilintarkastuksen kanssa.
- 6) Laadunvalvonta: tarkemmat määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä tulee antaa sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa, jonka hallitus vahvistaa.

Tämä kannanotto on valmisteltu Sisäiset tarkastajat ry:n julkissektoritoimikunnassa, jossa ovat edustettuina valtion, kuntien, kuntayhtymien ja seurakuntayhtymien sisäiset tarkastajat.

Sisäiset tarkastajat ry on käytettävissä sisäiseen valvontaan, riskienhallintaan ja sisäiseen tarkastukseen liittyvissä asioissa itsehallintouudistuksen valmisteluvaiheessa. Sisäiset tarkastajat ry pyytää, että se huomioidaan pyydettyä lausuntoja hallituksen esitysluonnokseen itsehallintolaiksi.

Yhteydenotot toiminnanjohtaja Matti Mikola, IIA Finland: matti.mikola@theiia.fi, sisaiset.tarkastajat@theiia.fi.

Helsinki 7/1.2016



Kari Storckovius
hallituksen puheenjohtaja



Matti Mikola
toiminnanjohtaja

LIITTEET

Liite 1: varmistuskartta ja Three lines of defence-mallit

Liite 2: säännösehdotukset

¹ (International Professional Practices Framework IPPF®.)

Liitteet Sisäiset tarkastajat ry:n kannanottoon:

LIITE 1. Varmistuskartta ja Kolme puolustuslinjaa

Sisäiset tarkastajat ry esittää, että aluehallinnon ja sote-palveluiden uudistamisen valmistelutyössä kiinnitettäisiin huomiota johtamis- ja hallintojärjestelmien tehokkaaseen ja systemaattiseen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmään. Valmistelutyössä voidaan hyödyntää Sisäiset tarkastajat ry:n kansainvälisen kattojärjestön (The IIA Global) luomia Varmistuskartta (**Assurance maps**) ja Kolmen puolustuslinjan (**Three lines of defence**) malleja, joita käytetään laajasti niin yksityis- kuin julkissektorilla mm. Englannissa (HR Treasuryn ohje: [linkki](#)), Australiassa ja Kanadassa, ja Suomessakin rahoituslaitoksissa ja monissa suuryrityksissä.

The Three Lines of Defense Model



Adapted from ECIIA/FERMA *Guidance on the 8th EU Company Law Directive, article 41*

Varmistuskarttojen avulla johdon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden arviointi ja vahvistuslausuma on systemaattisempaa ja tietopohjalta luotettavampaa.

Tarkoitus on tuottaa yhteistyöllä ja tietoja yhdistelemällä ylimmälle johdolle kokonaisnäkemyksiä asioiden tilasta.

Mallien avulla voidaan tunnistaa valvonnasta, seurannasta ja toiminnan arvioinnista vastaavat *toimijat*. Mallin avulla voidaan myös arvioida näiden toimijoiden seurannan, arvioinnin ja tarkastusten syvyyttä ja laajuutta (laatua) prosesseissa, palveluissa jne.

Kanadan julkissektorilta saatujen kokemusten perusteella voi itsehallintoalueiden kohdalla olla tarpeen harkita mallia, jossa on tunnistettu myös ulkopuolisesta viranomaisvalvonnasta ja ohjauksesta/lainsäädännöstä vastaavat toimijat.

Organisaatioissa riippumaton ja riittävät tarkastusvaltuudet omaava sisäisen tarkastuksen toiminto voi ammattistandardien mukaisesti toimiessaan arvioida eri varmistustoimintojen toimivuutta, puutteita tai päällekkäisyyksiä.

LIITE 2: Säännösehdotukset

Seuraavassa on luonnos säännösehdotuksista, joissa huomioidaan sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan järjestäminen uusilla itsehallintoalueilla sekä keskitetyissä tukipalveluissa, kuten yhteishankintayksikkö ja ICT-yksikkö.

Valmistelujen keskeneräisyydestä johtuen ehdotuksissa ei ole voitu huomioida itsehallintoalueen hallinto- ja johtamisjärjestelmiä ja vastuusuhteita. Oletamme että kuntalain säännökset johtamis- ja hallintomallista toimivat valmistelun pohjana.

Pykäläehdotukset pohjautuvat pääosin asetukseen valtion talousarviosta.

1 § (A valtion talousarviosta 2.3.2000/263, 69§), Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Itsehallintoalueen hallituksen on huolehdittava siitä, että itsehallintoalueella toteutetaan kaikilla sen toiminta-alueilla ja yksiköissä systemaattisia ja riittäviä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyitä, jotka varmistavat:

- 1) itsehallintoalueen talouden ja toiminnan tavoitteiden toteutumisen tuloksellisesti ja tehokkaasti
- 2) itsehallintoalueen talouden ja toiminnan laillisuuden
- 3) hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden tehokkaan ja taloudellisen käytön ja turvaamisen; ja
- 4) johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot alueen taloudesta ja toiminnasta

Menettelyiden on käsiteltävä myös ne itsehallintoalueen vastattavana olevat toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisen tahon, julkisen, yksityisen tai kolmannen tahon tehtäväksi.

Itsehallintoalueiden yhteishankintayksikön ja tukipalveluiden hallitus ja johto vastaavat sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta edellä mainituin tavoin.

2 § (A valtion talousarviosta 69 a § 7.4.2004/254)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä on huomioitava niitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Lisäksi on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat vaikutukset.

3 § (A valtion talousarvioista, 70 § 2.3.2000/263), Sisäinen tarkastus

Itsehallintoalueilla (ml. yhteishankintayksikön, palvelukeskuksen) on järjestettävä riippumaton **hallituksen (tai vastaavan ylimmän johdon) alaisena** toimiva sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida hallitukselle ja ylimmälle johdolle sisäisen ohjaus- ja valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä, kehittää niitä sekä suorittaa sille määrätyt tarkastustehtävät. Sisäinen tarkastus raportoi ensisijaisesti hallitukselle.

3a§

Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat kansainväliset ammattistandardit, ohjeistus ja suositukset.

Sisäisen tarkastuksen toiminta-alueena on koko itsehallintoalue, sen kaikki yksiköt ja toiminnot järjestämistavasta riippumatta. Toiminta-alueena ja tarkastuskohteena ovat kaikki ulkopuolisten (yksityiset, julkiset, kolmas sektori) palveluntuottajien toiminta, joiden järjestämisestä/tuottamisesta itsehallintoalue vastaa.

Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja pääsy tarvittaviin tietojärjestelmiin työnsä toteuttamista varten salassapitosäännösten estämättä.

Tarkemmat määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja toiminnasta annetaan sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa, jonka hallitus vahvistaa.