

### **1.3 Selonteko hyvinvointialueen sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä**

#### **Miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta sekä sisäinen tarkastus on hyvinvointialueella järjestetty**

Julkisen toiminnan luotettavuus edellyttää riittävää valvontaa. Valvonnan ja riskienhallinnan avulla pyritään saamaan varmuus siitä, että toiminta on järjestetty päätösten mukaisesti ja organisaatiolle asetetut tavoitteet ovat saavutettavissa. Hyvinvointialuelain 7 luvun 43 §:n mukaisin hyvinvointialueen tehtäviin kuuluu huolehtia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Pohjois-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 108 § määrittää aluehallituksen tehtäviä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä omavalvontaohjelman ja varautumisen että hyvän hallinnon ja lainmukaisuuden valvonnan järjestämisestä. Hallintosäännön ja perusteiden mukaan lautakunnat raportoivat aluehallitukselle sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan toteutumisesta ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Aluehallituksen alaisuudessa toimiva omistajaohjaus- ja valvontajaosto yhteensovittaa hyvinvointialueen konsernitason sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa vastaten muun muassa hyvinvointialuetasojen riskien kuvaamisesta ja arvioinnista (yhdessä hyvinvointialuejohtajan kanssa), sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevan toimintakertomuksen osion valmisteleminen, omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan täytäntöönpanosta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seurannasta tytäryhteisöjen ja soveltuvin osin säätiöiden osalta.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut, rakenteet ja toimintatavat on kuvattu Pohjois-Savon hyvinvointialueen hallintosäännössä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa (aluevaltuusto 30.5.2022 § 80) ja toimintaohjeessa (aluehallitus 19.12.2022 § 405). Lisäksi hyvinvointialueella on voimassa aluehallituksen hyväksymä korkoriskipolitiikka (13.3.2023 § 77). Sisäisen valvonnan tuloksellisuutta ja riskienhallintaa seurataan talousarviovuoden aikana osana toiminnan ja talouden raportointia.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä hyvinvointialueen ja sen konsernin toiminta- ja menettelytapoja, joilla johto (tilivelvolliset) ja esihenkilöt pyrkivät varmistamaan, että hyvinvointialueen toiminta on tuloksellista ja taloudellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa, lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan sekä omaisuus ja resurssit turvataan.

Sisäisen valvonnan tavoitteet liittyvät yleisellä tasolla toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen, laadukkaan ja läpinäkyvän hallinnon järjestämiseen sekä työn mielekkyyden turvaamiseen. Sisäisen valvonnan tavoitteet ovat: toiminnan tuloksellisuus, raportointi ja tiedon oikeellisuus, toiminnan laillisuus ja johdon antamien ohjeiden noudattaminen sekä resurssien ja omaisuuden turvaaminen ja hyödyntäminen. Pohjois-Savon hyvinvointialueen sisäisen valvonnan järjestäminen perustuu kansainväliseen COSO Internal Control-käsitelmalliin, jossa sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä: valvontaympäristö, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, tiedonkulku ja seuranta.

Sisäiseen valvontaan kuuluvat muun muassa johdolle ja luottamuselimille laadittavat raportit, toiminnan ja erityisesti poikkeamien seuranta, talousarvion toteutumisen seuranta, säädösten ja ohjeiden noudattamisen valvonta, hyväksymis- ja valtuutusmenettelyt sekä tekniset valvontatoimenpiteet. Sisäisen valvonnan toimeenpanoon kuuluvat olennaisena osana yksikköjen päivittäisjohtamiseen

kuuluvat valvontatoimet. Niiden avulla esihenkilöt varmistuvat siitä, että yksiköissä toimitaan tavoitteiden suuntaisesti ja annettujen ohjeiden mukaisesti. Valvontatoimia kohdistetaan esimerkiksi seuraaviin asioihin: päätöksenteko, toimivaltuuksien noudattaminen, varojen käyttö, henkilöstöhallinto ja palkat, sopimukset, hankinnat, tulot, kirjaamisten oikeellisuus, tietoturva ja tietosuoja sekä häiriötilanteisiin varautuminen.

Omavalvonta on olennainen osa hyvinvointialueen palvelutuotannon sisäistä valvontaa, jonka avulla varmistetaan palvelujen saatavuus, jatkuvuus, turvallisuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus. Sosiaali- ja terveystoimen valvontayksikkö toimii merkittävänä linjajohdon tukena hyvinvointialueen riskiperusteisessa, suunnitelmallisessa ja reaktiivisessa omavalvonnassa. Lisäksi hyvinvointialueella toteutetaan ISO 9001:2015 laatujohtamisen standardin mukaisia sisäisiä auditointeja (vuonna 2023 17 kpl).

Aluehallitus käsitteli hyvinvointialuetasoisien sisäisen valvonnan suunnitelman vuodelle 2023 huhtikuussa ja päätti samalla vuosittaisista sisäisen valvonnan painopisteistä. Vuoden 2023 sisäisen valvonnan painopisteinä hyvinvointialuetasoisesti olivat omavalvonnan toteutuminen, määräaikojen noudattaminen palveluihin pääsyn tai palvelun osalta sekä työajanseurannan järjestäminen ja työaikapoikkeamien hallinta. Lisäksi vuoden aikana tehtiin kaksi erillistä toimeksiantoa kohdennetusta sisäisestä valvonnasta, joista ensimmäinen kohdistui henkilöstön palkkaus- ja palvelussuhdetietojen tarkastamiseen ja toinen hankintaohjeiden ja -sopimusten noudattamiseen. Tämän lisäksi tehtiin keskitetty tarkastus, jossa käytiin kaikki laaditut viranhaltijapäätökset läpi ja tehtiin niihin tarvittavat korjaavat toimenpiteet.

Sisäisen valvonnan suunnitelman mukaan toimialojen, palvelualueiden, palveluyksiköiden ja toimintayksiköiden tuli käsitellä sisäisen valvonnan tuloksiaan loka-marraskuussa 2023. Sisäisen valvonnan itsearviointiin pohjautuva vuosiraportointia esiteltiin toimialojen johtoryhmien sisäisen valvonnan tapaamisissa ja palvelutoimialoilla vastaavissa lautakunnissa joulukuussa 2023. Kaikki organisaatiokaavion mukaiset toimialat ovat toteuttaneet sisäisen valvonnan vuosiraportoinnin.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta järjestettiin vuonna 2023 kolme koulutustilaisuutta, joista kaksi keskittyi riskienhallintajärjestelmän käyttöön ja yksi tilivelvollisten viranhaltijoiden sisäisen valvonnan vastuisiin. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessikuvaukset on laadittu hyvinvointialueen ARC-tietojärjestelmään.

### **Sisäinen tarkastus**

Hyvinvointialuelain 51 §:n mukaan aluehallituksen tulee järjestää hyvinvointialueen riippumaton sisäinen tarkastus. Hallintosäännön mukaisena sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoida arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi.

Sisäisen tarkastuksen toiminnot alkoivat 1.1.2023. Aluehallitus hyväksyi 16.1.2023 § 13 sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen ja 27.2.2023 § 63 sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman. Tarkastuskohteiden valinta perustui riskikartoitukseen ja siinä huomioitiin hyvinvointialueen aloittaminen palvelutuotannossa vuoden 2023 alusta. Vuoden 2023 aikana sisäinen tarkastus on tukenut muun muassa konsernivalvonnan ja sisäisen valvonnan järjestäytymistä ja toimeenpanoa hyvinvointialueella sekä toteuttanut pistekohtaisia tarkastuksia eri toimintoihin.

Sisäinen tarkastus valmisteli hyvinvointialueella 31.3.2023 käyttöön otetun sisäisen Whistleblow-ilmoituskanavan ja siihen liittyvän menettelytapaohjeen. Ilmoituskanava edistää hyvinvointialueen toiminnan avoimuutta ja luotettavuutta. Ilmoituksen voi tehdä kaikista väärinkäytöksiin liittyvistä havainnoista, vaikka ilmoittajan suojelu määrittyy EU-direktiivin ja sen täytäntöönpanoon liittyvän kansallisen lain mukaisiin soveltamisaloihin. Vuoden 2023 aikana ilmoituksia saapui yhdeksän kappaletta, joista osa johti selvitykseen sekä toimintojen kehittämiseen. Kaikkiin saapuneisiin ilmoituksiin on vastattu lain edellyttämässä määräajassa.

### **Riskienhallinnan järjestäminen**

Pohjois-Savon hyvinvointialueen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeen mukaisesti riskienhallinnan tarkoituksena on varmistaa hyvinvointialueen häiriötön palvelutuotanto. Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla kehitetään yhteisiä menettelytapoja tunnistaa, arvioida sekä hallita hyvinvointialueen toimintaan ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä. Riskienhallinnan avulla tunnistetaan organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat ja saatetaan tapahtumien riskit organisaation hyväksymälle tasolle. Riskienhallinnan tavoitteena on myös auttaa päätöksentekijöitä tekemään tietoisia valintoja, priorisoida toimintoja tärkeysjärjestykseen sekä auttaa tunnistamaan vaihtoehtoisia toimintatapoja.

Toimialat, palvelualueet ja -yksiköt sekä konserniyhtiöt päivittävät riskiarvionsa vähintään kerran vuodessa talousarvion laatimisen yhteydessä. Vakaville riskeille suunnitellaan hallintatoimet, jotka alentavat riskit alemmalle tasolle. Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden arvioinnin avulla voidaan varmistaa, että riskienhallintakeinot on toteutettu suunnitellusti ja ne ovat vaikuttavia ja tehokkaita. Organisaation sisäisellä sekä keskeiset sidosryhmät huomioivalla luottamuksellisella tiedonvaihdolla varmistetaan, että kaikki keskeiset toimintaan vaikuttavat tahot ovat tietoisia toimintaan kohdistuvista riskeistä.

Riskien tunnistaminen, arviointi, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutus ja toimivuus on vastuutettu eritoten palvelualueiden, palveluyksiköiden ja toimintayksiköiden vastuuhenkilöille. Riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta seurataan ja arvioidaan säännönmukaisesti talousarviovuoden aikana ja sen tuloksellisuudesta raportoidaan osavuosikatsauksissa ja tilinpäätöksessä.

Riskienhallinnan järjestelmä on otettu laajasti käyttöön hyvinvointialueen toimintayksiköissä. Järjestelmään on kirjattu kuluneen vuoden aikana yli 400 tunnistettua riskiä sekä yli 500 aikataulutettua ja vastuutettua hallintatoimenpidettä kyseisten riskien hallitsemiseksi. Lisäksi kunkin poikkeamailmoitusjärjestelmään tehdyn ilmoituksen käsittelyn yhteydessä laaditaan vaaratapahtumakohtainen riskiarvio. Erillisiä riskityöpajoja on pidetty mm. tietoturva- ja finanssiriskien osalta. Hyvinvointialuetasoinen riskikartoitus, johon nostettiin kahdeksan merkittävimmäksi arvioitua riskiä, laadittiin lokakuussa 2023 hyvinvointialueen johtoryhmän toimesta. Merkittävimmät tunnistetut sekä vuonna 2023 toteutuneet riskit on kuvattu toimintakertomuksen luvussa 1.1.9.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan hyvinvointialuetasoiseen kehittämiseen ja koordinointiin oli käytettävissä vuonna 2023 alle puolen henkilötyövuoden panos. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosesseista vastaava viranhaltija aloitti työskentelyn elokuussa 2023 ja häneen tukena toimiva riskienhallintatyöryhmä perustettiin lokakuussa 2023. Vastuuhenkilöllä on yli viiden vuoden kokemus suurten julkisyhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koordinoinnista ja raportoinnista.

## **Sisäisessä valvonnassa havaitut puutteet kuluneella tilikaudella**

### **Hallinto**

Hyvinvointialueen toiminta käynnistyi 1.1.2023, mutta sisäisen valvonnan rakenteiden ja prosessien luomista on jatkettu koko vuoden 2023 ajan rakentamistyön jatkuessa edelleen. 19 palvelujärjestäjän tilanteen yhdistäminen yhdeksi sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen järjestäjätahoksi on ollut haastava ja aikaa vievä prosessi, yhteisen johtamis- ja valvontakulttuurin luomisesta puhumattakaan. Uudelleenorganisointi sekä hyvinvointialuetasoisien prosessien muokkaaminen ja ohjeistaminen pitkittyivät pitkälle syksyyn ja loppuvuoteen. Toimintamallien yhtenäistäminen, tasalaatuisten palveluiden järjestäminen ja tuottaminen sekä ohjeiden mukainen toimeenpano on vielä osin kesken.

Sisäisen valvonnan järjestämisvastuissa on havaittu päällekkäisiä kirjauksia hyvinvointialueen hallintosäännössä aluehallituksen, omistajaohjaus- ja valvontajaoston sekä hyvinvointialuejohtajan kesken. Päällekkäiset tai limittäiset vastuut myös tietyissä johtavien viranhaltijoiden tehtäväkuvissa ovat vaikeuttaneet linjaorganisaation mukaista johtamista. Kaikki konsernihallinnon palvelualueet eivät ole raportoineet vuoden 2023 sisäisen valvonnan toimeenpanoa asianhallintajärjestelmään. Projektien ja hankkeiden osalta riskienarviointia ei ole toteutettu täysin ohjeistuksen mukaisesti. Viranhaltijapäätösten oikeellisuuden ja toimivaltuuksien noudattamisen valvonnassa on havaittu merkittäviä poikkeamia ja virheellisyyksiä, joihin on toteutettu hyvinvointialueen ohjeistuksen mukaiset korjaavat toimenpiteet.

### **Henkilöstö**

Hyvinvointialueen ensimmäisenä toimintavuonna on havaittu henkilöstön liiallista työkuormaa, mikä on vaikuttanut esimerkiksi johdon osalta siihen, että valvontaan ja muuhun esihenkilötyöhön ei ole ollut käytettävissä riittävästi aikaa. Esimerkiksi henkilöstön kehityskeskusteluja on pidetty vaihtelevasti, vain alle puolelle koko henkilöstömäärästä. Työaikaloiden merkittäviä ylityksiä, joista osaan on reagoitu ohjeistuksen mukaisesti, mutta osaan ei, on havaittu yksittäisillä henkilöillä. Työturvallisuuslain mukaisista työn vaarojen arvioinneista noin kaksi kolmasosaa on siirtyneiden organisaatioiden aikana laadittuja.

### **Talous ja tiedolla johtaminen**

Talousarvio ei vastannut toimialojen todellisia määrärahatarpeita. Asiakaslaskutus etenkin alkuvuodesta ei ollut ajantasaista ja luotettavaa. Talouden osalta on myös havaittu, että esimerkiksi palkkojen oikeellisuuden tarkistamisen prosessi ei toimi optimaalisesti, vaan siihen jouduttiin kohdistamaan ylimääräistä valvontatyötä. Ylipäätään tietojohtamisen työkalujen keskeneräisyys talouden ja toiminnan osalta on tuonut ylimääräistä työtä. Prosessikuvaukset ovat vielä valtaosin keskeneräisiä tai kokonaan tekemättä. Ajanmukaisen tiedon puute on hankaloittanut johtamista ja hankaloittanut toiminnallista integraatiota toimialojen sisällä sekä muiden toimialojen kanssa.

### **Palvelutaso, laatu ja turvallisuus**

Hoitotakuu tai muu päätetty palvelutaso ei ole toteutunut kaikissa palveluissa. Tämän taustalla on useita syitä, kuten korona-aikana syntynyt hoitovelka, työtaistelut, palveluiden kysynnän kasvu ikääntymisen

myötä ja hoitoketjuongelmat. Palveluiden järjestämistä lainmukaisesti ja hoitotakuun puitteissa on hankaloittanut henkilöstön saatavuusongelmat, jotka ovat myös kasvattaneet ostopalveluja.

Omaavalvonnassa toteuttamisessa ja raportoinnissa on vaihtelua toimialojen välillä, eikä tilannetta helpota, että hyvinvointialueella on kaksi erillistä omaavalvontaohjelmaa. Toimintayksiköiden osalta on tukeuduttu siirtyneiden organisaatioiden omaavalvontasuunnitelmiin, eikä omaavalvontasuunnitelmien päivittämistä yksikkötasolla ole kyetty edistämään yhteisten rakenteiden puuttuessa. ISO 9001:2015 laatusertifikaatin uudelleensertifiointiarvioinnissa kehittämishavaintona todettiin, että ylimmän johdon on katselmoitava organisaation laadunhallintajärjestelmä säännöllisin väliajoin todetakseen sen olevan tarkoituksenmukainen ja vaikuttava sekä yhdenmukainen organisaation strategian kanssa. Laadun ja vaikuttavuuden arvioinnissa on kehitettävää toimialasta riippumatta. Raportointia pyritään yhtenäistämään hyvinvointialuetasoisesti.

Hyvinvointialueen toimialojen vastuulla olevien valmiussuunnitelmien laadinnassa, poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluissa sekä muissa käytännön varautumistoimenpiteissä on vielä huomattavan paljon keskeneräistä tehtävää. Valmiussuunnittelun yhteistyössä ja keskinäisessä tiedonkulussa on havaittu kehitettävää sote-valmiuskeskuksen ja turvallisuuspalvelun välillä, mikä on osaltaan vaikeuttanut toimialojen valmiussuunnittelun tukemista ja varautumiseen liittyvän tilannekuvan ajantasaisuutta.

### **Sisäisen valvonnan kehittäminen voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.**

Aluevaltuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti hyvinvointialuekonsernin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa kehitetään jatkuvasti siten, että pystytään aktiivisesti vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin, hallitsemaan olennaisiksi arvioituja riskejä ja suunnitelmallisesti hyödyntämään mahdollisuuksia.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuita on tarkoitus täsmentää seuraavassa hallintosäännön päivityksessä. Esimerkiksi sisäisen valvonnan raportointiketjua tulee terävöittää toimintaohjeissa. Kehittämiskohteista prioriteeteiksi tulevalle vuodelle on suunniteltu talousarvioprosessin kehittäminen, tiedolla johtamisen työkalujen kehittäminen, palveluprosessien kuvaaminen, integraatiomahdollisuuksien tunnistaminen ja toteuttaminen toimialoilla ja yli toimialarajojen, toimintakulttuurin yhtenäistäminen sekä hallinnollisen johtamisen vuosikellon selkeyttäminen. Vuoden 2024 sisäisen valvonnan painopisteiksi on valittu talouden säännölliset kontrollit, mukaanluettuna toimivaltuuksien noudattaminen sekä talous- ja tuottavuusohjelman seuranta, häiriötilanteisiin varautuminen sekä prosessien ja palvelujen kuvausten laadinta.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että hyvinvointialueen ensimmäisenä toimintavuotena sisäinen valvonta on pääosin asianmukaisesti järjestetty. Toimialoilla on kyetty toteuttamaan sisäistä valvontaa, joskin tyydyttävällä tasolla johtuen suuresta työkuormasta, sekä tunnistamaan keskeisiä riskejä. Toimiva ja tehokas sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta edellyttävät jatkuvaa kehittämistä ja henkilöstön vuosittaista kouluttamista.