



KESKI-
SUOMEN
HYVINVOINTI-
ALUE

Aluehallituksen lausunto tilintarkastuskertomuksen muistutukseen

LUONNOS

Aluehallitus 29.4.2025

Aluehallituksen lausunto tilintarkastuskertomuksen muistutukseen

Keski-Suomen hyvinvointialueen vastuunalainen tilintarkastaja JHT, KHT Mari Säynätjoki on tarkastanut vuoden 2024 tilinpäätöksen ja antanut 17.4.2025 päivätyn ja allekirjoitetun tilintarkastuskertomuksen hyvinvointialueen hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksesta tilikaudelta 1.1. – 31.12.2024.

Tilintarkastuskertomus sisältää muistutuksen: *”Muistutuksena esitämme, että tilivuoden 2025 talousarvio ja tilivuoden 2026 taloussuunnitelma eivät ole hyvinvointialuelain 115 §:n mukaisesti tasapainossa, kun otetaan huomioon tilivuosien 2023 ja 2024 kertynyt alijäämä. Muistutuksesta huolimatta esitämme vastuuvapauden myöntämistä aluehallitukselle ja hyvinvointialuejohtajalle, koska kertyneen alijäämän kattamisaikaa on jäljellä.”*

Tarkastuslautakunta on 17.4.2025 pidetyssä kokouksessa päättänyt pyytää aluehallituksen lausunnon tilintarkastuskertomuksessa esitetyn muistutuksen johdosta.

Tarkastuslautakunta pyytää lausunnon aluehallitukselta:

1. hyvinvointialueen tuloksen, rahoituksen ja toiminnan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa hyvinvointialuelain ja hallintosäännön säännösten ja määräysten mukaisesta johtamisesta ja vastaamisesta,
2. toimenpiteistä hyvinvointialueen lakisääteisen alijäämän kattamisen osalta,
3. muut asiat, jotka haluatte nostaa esiin tilintarkastuskertomuksen muistutuksen takia.

1) Hyvinvointialueen tuloksen, rahoituksen ja toiminnan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa hyvinvointialuelain ja hallintosäännön säännösten ja määräysten mukaisesta johtamisesta ja vastaamisesta

Toiminnan ja talouden johtaminen

Hyvinvointialueen hallintosäännön 3 §:n mukaan hyvinvointialueen johtaminen perustuu lainsäädäntöön, hyvinvointialuestrategiaan, talousarvioon ja -suunnitelmaan ja muihin aluevaltuuston päätöksiin sekä valtion laissa määriteltyyn ohjaukseen ja rooliin hyvinvointialueen tavoitteiden asettamisessa. Hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian ja sen osana olevan palvelustrategian sekä pelastustoimen palvelutasopäätöksen ja aluevaltuuston vahvistamien muiden linjausten ja ohjelmien mukaisesti kokonaisuutena.

Aluevaltuusto vastaa Keski-Suomen hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta, käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa ja siirtää toimivaltaansa hallintosäännön määräyksillä. Aluehallitus vastaa aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta. Aluehallitus vastaa hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta, palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta, omistajaohjauksesta, henkilöstöpolitiikasta sekä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sopimushallinnan järjestämisestä. Aluehallitus vastaa myös sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Hyvinvointialuejohtaja johtaa aluehallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta kehittämistä.

Hallintosäännön 33-35 §:n mukaan toimialajohtaja, vastuualuejohtaja ja palvelujohtaja johtavat ja kehittävät omien johtamisalueidensa toimintaa ja vastaavat sen toiminnasta, taloudesta ja henkilöstöstä sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta ja asetettujen voimavarojen käytöstä määrätyn sitovuustason mukaisesti sekä näiden raportoinnista hyvinvointialuejohtajalle / toimialajohtajalle / vastuualuejohtajalle.

Talouden tavoitteet ja sitovuustasot on asetettu vuosittain aluevaltuuston hyväksymässä talousarviossa. Talousarvion sitovia eriä ovat aluevaltuuston hyväksymät talouden tavoitteet sekä niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Talousarvion käyttötalouso-sassa aluevaltuustoon nähden sitova on vastuualueiden määrärahan menojen ja tulojen erotus eli toimintakate. Toimialajohtajan tulee huolehtia siitä, että toimialan ja vastuualueen määräraha tai määrärahat eivät ylitä. Toimiala- ja vastuualuejohtajan tulee tämän varmistamiseksi tehdä aluehallitukselle tarvittavat esitykset määrärahojen muuttamiseksi. Muutokset tulee tehdä siten, että aluevaltuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen ei vaarannu.

Aluevaltuuston hyväksymässä talousarviossa on kuvattu myös talousarvion seuranta. Vuoden 2024 talousarvion mukaan toimialajohtajien, vastuualuejohtajien ja palvelualuejohtajien tulee huolehtia siitä, että toiminnan määrärahat eivät ylitä. Mahdollisten ylitysuhkien osalta on neljännes- ja puolivuosisikatsauksien yhteydessä raportoitava päätöksistä ja toimenpiteistä,

joilla talousarvion ylitykset voidaan välttää talousarviovuoden aikana. Toimialajohtajien tulee samassa yhteydessä raportoida aluehallitukselle, mikäli on tiedossa päätöksiä, jotka vaarantavat talousarvion toteutumisen. Hyvinvointialueen eri organisaatiotasolla talouden seuranta ja raportointia tehdään kuukausittain.

Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista seurataan vuoden aikana tarkemmin neljännes- ja puolivuosisikatsausten yhteydessä. Neljännes- ja puolivuosisikatsauksissa toimialat ja vastualueet esittävät tavoitteiden toteutumisen seurantaan perustuvan käsityksensä tavoitteiden toteutumisesta koko talousarviovuoden osalta. Mikäli toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumaennusteet ovat ristiriidassa keskenään tai talousarvion kanssa, tulee asia saattaa aluehallituksen käsittelyyn. Tarkastuslautakunta sekä hyvinvointialueen tilintarkastaja arvioivat tavoitteiden toteutumista hyvinvointialueita koskevan lain edellyttämällä tavalla.

Lisäksi aluehallitus on vuosittain päättänyt toiminnan ja talouden raportointikäytännöstä. Aluehallitus päätti vuoden 2024 raportointikäytännöstä 23.1.2024 ja muutoksista siihen 18.6.2024. Vuoden 2025 raportointikäytännöstä aluehallitus päätti 4.2.2025.

Aluehallituksen päätöksen mukaisesti hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta on raportoitu aluehallitukselle ja aluevaltuustolle siten, että

- neljännesvuosisikatsaukset käsitellään päätösasioina aluehallituksessa ja aluevaltuustossa
- tuottavuusohjelman toimenpiteiden ja muiden talouden tasapainottamistoimenpiteiden toteutumisesta raportoidaan neljännesvuosisikatsausten yhteydessä
- kuukausiraportit toimitetaan aluehallitukselle tiedoksi portaaliin kuukausittain

Lisäksi hyvinvointialueen johtoryhmässä seurataan talouden toteumaa ja ennustetta sekä tuottavuusohjelman toimenpiteiden ja muiden talouden tasapainottamistoimenpiteiden etenemistä kuukausittain. Talouden seuranta ja raportointia tehdään kuukausittain myös muilla organisaatiotasolla.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan johtaminen ja vastuut

Hyvinvointialueen hallintosäännön 16 §:n mukaan aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Hallintosäännön 99 §:n mukaan aluehallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon ja tuloksellisuuden valvonnasta ja hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet.

Hallintosäännön 32 §:n mukaan hyvinvointialuejohtaja vastaa siitä, että hyvinvointialueen sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty.

Hallintosäännön 101 §:n mukaan toimialajohtajat, vastualuejohtajat, palvelujohtajat ja muut johtavat viranhaltijat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja

tuloksellisuudesta johtamassaan toiminnassa sekä raportoivat aluehallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Jokainen esihenkilöasemassa oleva vastaa riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoinnista aluehallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Hallintosäännön 19 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen jaosto tukee aluehallitusta ja ylintä johtoa heidän toteuttaessaan omaa valvontavelvollisuuttaan ja mm. valvoo osaltaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaan ja tuloksellisesti.

Hallintosäännön 102 §:n mukaan sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoi arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus raportoi aluehallitukselle ja hyvinvointialuejohtajalle.

Aluevaltuusto on päättänyt 13.12.2022 § 132 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Lisäksi aluehallitus on päättänyt 12.9.2023 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeista.

Aluehallitus on antanut vuoden 2024 toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Vuoden mittaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisesta on raportoitu myös osana neljännesvuosikatsauksia.

2) Toimenpiteet hyvinvointialueen lakisääteisen alijäämän kattamisen osalta

Keski-Suomen hyvinvointialueen kertyneet alijäämät vuoden 2024 lopussa olivat yhteensä 255 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden tulee kattaa kertyneet alijäämät samalla tarveperusteisella yleiskatteisella valtion rahoituksella, jolla hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla oleva toiminta rahoitetaan.

Keski-Suomen hyvinvointialueella on laadittu talouden tasapainottamisohjelma, jonka toteutus alkoi vuonna 2024. Vuoden 2024 talousarvioon sisältyi yhteensä 48 miljoonan euron toimenpidekokonaisuus tuottavuusohjelman toimenpiteistä ja muista talouden tasapainottamistoimenpiteistä. Sopeuttamistoimenpiteille suunnitellusta 48 miljoonan euron talousvaikutuksesta toteutui 68 %, 32 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Talouden sopeuttamistoimenpiteiden toteutusta jatketaan vuonna 2025. Talouden tasapainottamissuunnitelmaa tarkennettiin osana vuosien 2025–2027 taloussuunnitelman laatimista ja Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuuston 10.12.2024 hyväksymä talousarvio vuodelle 2025 sisältää laajan paketin uusia talouden sopeuttamistoimenpiteitä.

Vuoden 2025 talousarviossa on suunniteltu, että alijäämän kasvu tulee taittumaan ja vuodelle 2025 suunniteltu alijäämä on huomattavasti aiempia vuosia pienempi. Talouden kääntäminen ensin tasapainoiseksi ja sen jälkeen ylijäämäiseksi tapahtuu suunnitelmakauden aikana, mutta siitä huolimatta kertyneitä kumulatiivisia alijäämiä ei ehditä kattamaan lainsäädännön edellyttämässä aikataulussa vuoden 2026 loppuun mennessä.

Hyvinvointialueita koskevan lain 115 §:n mukaan aluevaltuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio sekä suunnitelmakaudeksi taloussuunnitelma. Keski-Suomen hyvinvointialueen suunnitelmakausi on kolme vuotta. Talousarvion valmistelusta vastaa aluehallitus.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat hyvinvointialueen strategiaa ja edellytykset hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen turvataan. Hyvinvointialueita koskevan lain mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin talouden tavoitteet. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen ja lisäksi siinä on osoitettava, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei saa kattaa pitkäaikaisella lainalla.

Hyvinvointialueita velvoittavat kuitenkin myös hyvinvointialuelain, järjestämislain ja muun erityislainsäädännön velvoitteet palvelujen järjestämisestä, sisällöstä ja aikarajoista. Hyvinvointialueiden rahoituksen ja velvoitteiden välinen yhtälö ei ole yhteensovitettavissa, minkä valtion julkisen talouden suunnitelmassa esitetty tarkastelu hyvinvointialueiden talouden kehityksestä osoittaa. Kaikkia hyvinvointialuetta koskevia velvoitteita ei pystytä realistisesti täyttämään yhtä aikaa.

Vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman laadinnan osalta vaihtoehtoja arvioitiin seuraavasti:

- 1) Jos taloussuunnitelma laaditaan siten, että se on realistinen ja toteutettavissa ja suunnitelmassa on huomioitu määrärahat hyvinvointialueen tehtäville, ei tilivuosina 2023–2025 kertynyt alijäämä tule sopeuttamistoimenpiteistä huolimatta katettua vuonna 2026 eikä taloussuunnitelma ole kumulatiivisen alijäämän osalta tasapainossa myöskään suunnitelmakauden loppuun mennessä 2027, vaikka tilivuodet 2026 ja 2027 ovat ylijäämäisiä.
- 2) Jos taloussuunnitelma laaditaan hyvinvointialuelain 115 §:n mukaisesti siten, että kertyneet alijäämät katetaan vuoden 2026 loppuun mennessä ja taloussuunnitelma on tasapainossa vuoden 2027 lopussa, ei suunnitelmaan voida sisällyttää tämänhetkisen lainsäädännön mukaisen toiminnan ja tavoitteiden edellyttämiä määrärahoja eikä suunnitelman noudattaminen ole mahdollista. Jos kaikki hyvinvointialueet sopeuttavat talousarvionsa / toimintakulunsa niin, että alijäämät on katettu vuoden 2026 loppuun mennessä, se johtanee merkittävään toimintakulujen alibudjettiin. Tämä tarkoittaa myös sitä, että valtion tietopohja hyvinvointialueiden talouden tosiasiallisesta tilanteesta ei ole realistinen ja johtaa myös merkittävään riskiin valtion talouden toteutumisessa.
- 3) Jos taloussuunnitelmaan sisältyviä tehtäviä ja tavoitteita karsitaan niin, että talouden yhtälö toteutuu lainsäädännön mukaisesti, ei palvelujen järjestämistä koskevia velvoitteita pystytä täyttämään.

Vaihtoehtoja taloussuunnitelman laadintaan käsiteltiin myös hyvinvointialueen tilintarkastajan kanssa. Keskustelun perusteella hyvinvointialueen tulkinta oli, että vähiten virheellinen menettelytapa on laatia talousarvio ja taloussuunnitelma siten, että se sisältää määrärahat järjestämisvastuun edellyttämälle toiminnalle, vaikka alijäämät eivät tulisi katettua aikataulussa. Hyvinvointialue pyysi talousarvioprosessin aikana myös valtiovarainministeriön ohjausosastolta ohjausta siihen, kuinka rahoituksen ja velvoitteiden epätasapaino tulisi huomioida hyvinvointialueen taloussuunnitelman laatimisessa.

Näiden vaihtoehtojen arvioinnin pohjalta talousarvio laadittiin siten, että lainsäädännön velvoitteista on huomioitu ensisijaisesti palvelujen järjestämistä koskevat velvoitteet. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnitelmakauden taloussuunnitelma ei ole kumulatiivisen tuloksen osalta tasapainossa, eivätkä kertyneet alijäämät tule katettua lainsäädännön edellyttämässä määräajassa. Aluevaltuusto hyväksyi vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman 10.12.2024.

Aluevaltuuston 18.3.2025 käsittelemän hyvinvointialueen strategian väliarvioinnin ja tulevaisuuskatsauksen perusteella talouden tavoitteeksi tulevalle valtuustokaudella tulee asettaa talouden tasapainon saavuttaminen vuonna 2026 ja kertyneiden alijäämien kattaminen vuoteen 2030 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää palvelutason alentamista ennustettuun rahoituskehyykseen, palveluiden priorisointia, hallinnon ja tukipalveluiden edelleen tehostamista ja esimerkiksi digitaalisten ratkaisujen nopeaa käyttöönottoa.

Talouden skenaariolaskelman mukaista tavoitetta talouden tasapainottamisesta ja uusista sopeuttamistoimista tullaan käyttämään vuoden 2026 talousarvion ja tulevien vuosien taloussuunnitelman laadinnan pohjana. Laskelma talouden kehityksestä vuoteen 2030 ja sen edellyttämistä sopeuttamistoimista sisällytetään valmisteltavaan taloussuunnitelmaan. Tarkemmat päätökset yksilöidyistä sopeuttamistoimenpiteistä valmistellaan ja käsitellään päätöksenteossa osana kunkin vuoden talousarvion laadintaa. Samassa yhteydessä käsitellään sopeuttamistoimet tarvittaessa lainsäädännön edellyttämällä tavalla yhteistoiminnassa.

3) Muut asiat

Aluehallitus ei näe tarpeelliseksi nostaa esiin muita asioita muistutuksen johdosta.