

Antti Rauma

SISÄINEN VALVONTA KUNNISSA

Opinnäytetyö
CENTRIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutus
Toukokuu 2021



TIIVISTELMÄ OPINNÄYTETYÖSTÄ

Centria-ammattikorkeakoulu	Aika Toukokuu 2021	Tekijä/tekijät Antti Rauma
Koulutus Tradenomi, Liiketalous		<input checked="" type="checkbox"/> AMK <input type="checkbox"/> YAMK
Työn nimi SISÄINEN VALVONTA KUNNISSA.		
Työn ohjaaja Pirjo Jacobson		Sivumäärä 39 + 2
Työelämäohjaaja		
<p>Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, millaista on kuntien sisäinen valvonta, mitkä ovat sisäisen valvonnan tavoitteet kunnissa, millaisia riskejä kuntiin kohdistuu, miten valvonta on toteutettu, ketkä valvontaa suorittavat, millaisia käytännön toimenpiteitä kunnissa käytetään, miten valvontaa dokumentoidaan ja arvioidaan ja toteutuvatko valvonnalle asetetut tavoitteet käytännössä. Työssä on lisäksi käsitelty hieman riskienhallintaa ja sisäistä tarkastusta, koska ne liittyvät vahvasti sisäiseen valvontaan.</p> <p>Työn teoriaosuudessa tutustuttiin sisäiseen valvontaan, kuntaorganisaatioon ja kuntien valvontajärjestelmiin. Teoriaosuus rakentui lähdekirjallisuudelle ja internet-lähteistä kerätylle tiedolle. Työn empirinen osa toteutettiin 29 kysymystä sisältäneellä Webropol-kyselyllä, joka lähetettiin 75 kuntaan. Kyselyyn saatiin vastaus 23 kunnasta, ja vastausprosentti oli 30,6 %.</p> <p>Tutkimustuloksista selvisi, että kunnissa sisäiselle valvonnalle on asetettu selkeät tavoitteet ja että näitä tavoitteita uhkaavat riskit on suurelta osin tunnistettu. Tuloksista kävi ilmi, että merkittävimpiä kuntiin kohdistuvia riskejä ovat taloudelliset riskit ja henkilöstöriskit. Riskeihin on kuitenkin osattu varautua, ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta oleelliset kontrollit ja seurantajärjestelmät ovat käytössä. Kunnissa sisäistä valvontaa arvioidaan ja arvioinnin tuloksia käytetään toiminnan kehittämisessä.</p> <p>Tulosten perusteella sisäisen valvonnan haasteita ovat aika- ja resurssipula, valvonnan dokumentointi ja raportointi sekä systemaattisten ja yhtenäisten toimintatapojen ja koulutuksen puute.</p> <p>Vastaukset osoittivat, että valvonta on olennainen osa kuntien toimintaa ja että valvonta täyttää suurimman osan sille asetetuista tavoitteista.</p>		

Asiasanat Kunta, kuntaorganisaatio, sisäinen valvonta, riskienhallinta.

ABSTRACT

Centria University of Applied Sciences	Date May 2021	Author Antti Rauma
Degree programme Business Administration		
Name of thesis INTERNAL CONTROL IN THE MUNICIPALITIES.		
Instructor	Pages 39 + 2	
Supervisor Pirjo Jacobson		
<p>The purpose of this thesis was to find out how the internal control of municipalities is organized, what the objectives of internal control are, what risks apply to municipalities, how control is carried out, who performs control, what practical measures are used in municipalities, how control is documented and evaluated, and whether the objectives set for control are achieved in practice.</p> <p>This thesis has also dealt with risk management and internal audit, as they are strongly related to internal control.</p> <p>In the theoretical part of this thesis, the internal control of municipalities, municipal organizations and municipal control systems were investigated. The theoretical part was built on the basis of source literature and information collected from Internet sources. The survey was conducted by sending a questionnaire by e-mail to 75 municipalities. The study included 29 questions. 23 municipalities responded to the survey, which is 30.6%.</p> <p>The research results showed that clear goals have been set for internal control in municipalities, and that the risks threatening these goals have been largely identified.</p> <p>The results showed that the most significant risks to municipalities are financial risks and personnel risks. However, the risks have been prepared for and the control and monitoring systems relevant to the achievement of the objectives are in place. Municipalities evaluate internal control and use the results of the evaluation to develop operations.</p> <p>Based on the results, the challenges of internal control are the lack of time and resources, the documentation and reporting of control, and the lack of systematic and uniform operating methods and training.</p> <p>The responses showed that supervision is an integral part of municipal operations and that supervision meets most of the objectives set for it.</p>		
Key words Internal control, municipality, municipal organization, risk management.		

KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY

COSO

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Komission tavoitteena on ehkäistä yrityspetoksia.

COSOn sisäisen valvonnan viitekehys

COSO-komission luoma, yleisesti käytetty sisäisen valvonnan malli.

Kunnanhallitus

Kunnanhallitus on kunnanvaltuuston itselleen valitsema hallitus, joka valmistelee valtuuston käsittelemät asiat ja vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta.

Kunnanvaltuusto

Kunnanvaltuusto on kunnissa kuntalain mukainen ylintä päätösvaltaa käyttävä elin.

Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on osa hallinto- ja johtamisjärjestelmää. Sisäisen valvonnan tavoitteena on auttaa organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa.

TIIVISTELMÄ
ABSTRACT
KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY
SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Aihe, rajaukset ja tavoitteet	1
1.2 Tutkimusongelma ja menetelmät	2
1.3 Tutkimuksen rakenne	2
2 SISÄINEN VALVONTA	4
2.1 Sisäinen valvonta yleisesti.....	4
2.2 Sisäisen valvonnan viitekehys COSO	5
2.2.1 COSO lyhyesti	5
2.2.2 Sisäisen valvonnan tavoitteet COSOn mukaan.....	5
2.2.3 Sisäisen valvonnan osatekijät.....	6
2.2.4 COSO-kuutio	8
2.3 Sisäisen valvonnan tuloksellisuus	8
2.4 Sisäisen valvonnan rajoitteet.....	9
2.5 Sisäisen valvonnan dokumentointi	10
2.6 Riskienhallinta.....	12
2.7 Sisäinen tarkastus sisäisen valvonnan arvioijana	13
3 SISÄINEN VALVONTA KUNNISSA	15
3.1 Kuntalaki kunnan toiminnan ohjaajana.....	15
3.1.1 Kuntalaki yleisesti	15
3.1.2 Kuntalain vaatimukset sisäisestä valvonnasta.....	15
3.2 Kunnan valvontajärjestelmä yleisesti	16
3.3 Kunnan sisäinen valvonta käytännössä	18
3.3.1 Sisäisen valvonnan tavoitteet, työnjako ja vastuut	18
3.3.2 Sisäisen valvonnan menetelmät	20
3.3.3 Kuntien riskit ja riskienhallinnan menetelmät	21
3.3.4 Konsernivalvonta	22
3.3.5 Sisäisen valvonnan haasteet kunnissa	23
3.4 Sisäinen tarkastus.....	23
3.5 Sisäisen valvonnan tarkastus ja arviointi	24
4 TUTKIMUKSEN YHTEENVETO	26
4.1 Haastattelukohteet ja kysely	26
4.2 Sisäisen valvonnan toteutus.....	27
4.2.1 Valvonnan tavoitteet	27
4.2.2 Valvontaorganisaatiot ja -järjestelmät	28
4.2.3 Valvontatoiminnot ja kontrollit	29
4.3 Valvonnan vaikutukset päivittäiseen työhön.....	31
4.4 Valvonnan dokumentointi, arviointi ja tavoitteiden toteutuminen.....	31
4.4.1 Valvonnan dokumentointi	31
4.4.2 Valvonnan arviointi	31
4.4.3 Valvonnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen.....	32
4.5 Valvonnan haasteet	33

5 POHDINTA	34
LÄHTEET	39
LIITTEET	
KUVIOT	
KUVIO 1. Kuntaan kohdistuva valvonta	17
KUVAT	
KUVA 1. COSO-mallin tavoitteet, osatekijät ja toiminnot	8
KUVA 2. Vastaaarakenne kokoluokan mukaan	27
KUVA 3. Merkittävimmät riskit kunnissa	28
KUVA 4. Valvonnan tavoitteiden toteutuminen	33
TAULUKOT	
TAULUKKO 1. Yritystason kontrollin dokumentaatio	11

1 JOHDANTO

Sisäinen valvonta on osa organisaation valvonta- ja ohjausjärjestelmää. Sisäinen valvonta on prosessi, jota toteuttavat organisaation hallitus, johto ja muu henkilöstö. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on antaa kohtuullinen varmuus toimintoihin, raportointiin ja vaatimustenmukaisuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamisesta. (Niemi 2018, 342.)

Kuntien omaehtoinen, eli niiden itse suorittama valvonta rakentuu luottamushenkilöiden valvonnasta, kunnan viranhaltijaorganisaation vastuulla olevasta sisäisestä valvonnasta sekä kunnan ulkopuolelta hankitusta riippumattomasta tarkastuksesta. Lisäksi kuntiin kohdistuu valvontaa valtion eri viranomaisien tahoilta. (Ala-aho, Leppänen & Oulasvirta, 2019, 12–16.) Kuntien valvontajärjestelmää on kuvattu tarkemmin luvussa 3.2.

1.1 Aihe, rajaukset ja tavoitteet

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tutkia kuntien sisäistä valvontaa ja selvittää, mitkä ovat kuntien sisäisen valvonnan tavoitteet, millaisia riskejä kuntiin kohdistuu, miten valvonta on toteutettu, ketkä valvontaa suorittavat, millaisia käytännön toimenpiteitä kunnissa käytetään, miten valvontaa dokumentoidaan ja arvioidaan ja toteutuvatko valvonnalle asetetut tavoitteet käytännössä. Työssä käsitellään lisäksi hieman riskienhallintaa ja sisäistä tarkastusta, koska ne liittyvät vahvasti sisäiseen valvontaan. Työn pääpaino on kuitenkin sisäisessä valvonnassa.

Tutkimus on ajankohtainen, sillä aiemmista vastaavan tapaisista tutkimuksista on jo useita vuosia, ja kuntien toimintaa ohjaava kuntalakikin on muuttunut vuonna 2015. Lisäksi toiminnan sisäinen valvonta ja riskien ennakointi ja hallitseminen ovat nyt ja jatkossakin merkittävässä asemassa, kun niin yritykset kuin kunnatkin pyrkivät kohti tavoitteitaan. Nykyisin on myös olemassa enemmän ja monipuolisempia riskejä ja keinoja riskien hallitsemiseksi ja sisäisen valvonnan toteuttamiseksi.

Aiheesta on olemassa jonkin verran aiempia tutkimuksia ja opinnäytetöitä, joista useimmat painottuvat yksittäisten kuntien sisäiseen valvontaan. Tällainen on esimerkiksi Kustulan (2013) työ Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen Siikajoen kunnassa. Yleisluontoisempi teos on Peräkasarin (2014) Sisäisen valvonnan toteuttaminen kunnissa, jossa on paneuduttu enemmän kuntalain vaatimusten toteutumiseen Suomen kunnissa.

1.2 Tutkimusongelma ja menetelmät

Tutkimuksen pääongelmana on:

- Millaista on kuntien sisäinen valvonta?

Pääongelman selvittämiseksi käytetään muun muassa seuraavia apukysymyksiä:

- Mitä ja miksi valvotaan, mitkä ovat valvonnan tavoitteet?
- Miten sisäinen valvonta on toteutettu, millaisia ovat valvontatoimenpiteet?
- Mitä ongelmakohtia sisäiseen valvontaan mahdollisesti liittyy?
- Miten sisäisen valvonnan dokumentointi on hoidettu?
- Millainen on valvontaorganisaatio?
- Kenen vastuulla sisäinen valvonta on?
- Kuka käytännössä hoitaa sisäisen valvonnan?
- Toteutuvatko valvonnalle asetetut tavoitteet?

Opinnäytetyössä pyritään selvittämään, mitkä ovat kunnissa valvonnalle asetetut tavoitteet ja miten nämä tavoitteet toteutuvat käytännössä, sekä mitkä ovat merkittävimmät riskit ja onko niitä tunnistettu ja dokumentoitu.

Työssä pyritään lisäksi selvittämään valvonnan toteuttamiseen liittyviä seikkoja, kuten valvontamenetelmät, valvontaan mahdollisesti liittyvät ongelmakohdat ja haasteet, valvontaorganisaatiot, miten valvonta vaikuttaa päivittäiseen työskentelyyn, miten valvonta on dokumentoitu, kuka käytännössä hoitaa sisäistä valvontaa ja toteutuvatko valvonnalle asetetut tavoitteet.

Tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen, ja toteutusmenetelmänä on sähköpostin kautta lähetetty Webropol-kysely.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne jakautuu teoria- ja empiriaosuuteen. Teoriaosuus käsittelee sisäistä valvontaa sekä yleisellä tasolla että kuntien näkökulmasta. Empiriaosuuden tutkimus perustuu kuntalain ja muiden kuntia ohjaavien säännösten sekä lähdekirjallisuuden pohjalta tehtyyn Webropol-kyselyyn, joka lähetettiin 75:een erikokoiseen ja eri maakunnassa sijaitsevaan Manner-Suomen kuntaan ja kaupunkiin. Kyselyn vastausten pohjalta on tehty yhteenveto tutkimustuloksista.

Johdantoluvussa esitellään tutkimuksen aihe, tutkimusongelma apukysymyksineen, tutkimuksen tavoitteet, tutkimusmenetelmä, rajaukset ja työn teoreettinen viitekehys. Luvussa kaksi käsitellään sisäistä valvontaa yleisesti, esitellään sisäisen valvonnan käsite, COSO-viitekehys, valvonnan tuloksellisuus, rajoitteet, valvonnan dokumentointi sekä riskienhallinta ja sisäisen tarkastuksen rooli sisäisen valvonnan arvioijana.

Luvussa kolme käsitellään tarkemmin juuri kuntien sisäistä valvontaa, esitellään kuntalaki ja sen vaatimukset ja kuntien valvontajärjestelmä sekä perehdytään valvonnan tavoitteisiin, valvontaan liittyviin työnjakoihin ja vastuualueisiin, valvontamenetelmiin, kuntiin kohdistuviin riskeihin, konsernivalvontaan ja kunnallisen valvonnan haasteisiin. Lisäksi luvussa kolme käsitellään kuntien sisäinen tarkastus ja esitellään lyhyesti sisäisen valvonnan tarkastusta ja arviointia.

Luvussa neljä esitellään tutkimusmenetelmänä käytetty Webropol-kysely ja kyselyn vastaajat ja käydään läpi kyselyn vastaukset. Luvussa viisi esitellään tutkimuksen kyselyn vastauksien perusteella laadittu tutkimuksen johtopäätös.

Teoriatiedot saadaan pääsääntöisesti sisäistä valvontaa ja kuntia koskevista kotimaisesta kirjallisuudesta sekä internet-lähteistä, kuten Kuntaliiton www-sivuilta. Ajan tasalla oleva kuntalaki on haettu Finlexistä.

2 SISÄINEN VALVONTA

2.1 Sisäinen valvonta yleisesti

Lyhyesti selitettynä sisäinen valvonta on organisaation hallituksen, johdon ja muun henkilöstön toteuttama prosessi, joka on osa organisaation valvonta- ja ohjausjärjestelmää. Sen tarkoituksena on antaa kohtuullinen varmuus raportointiin, vaatimuksenmukaisuuteen ja toimintoihin liittyvien tavoitteiden saavuttamisesta. Sisäinen valvonta koostuu monista toiminnoista ja tehtävistä, joiden avulla pyritään varmistamaan se, että organisaation tavoitteet tullaan saavuttamaan. Käytännössä sisäisestä valvonnasta vastaa operatiivinen johto, joka omistaa riskit ja myös hallitsee niitä. Operatiivisen johdon täytyy tunnistaa organisaation toimintoihin liittyviä riskejä ja hallita niitä oikeilla valvontatoimenpiteillä, joista käytetään nimitystä kontrollit. (Niemi 2018, 342–343.)

Sisäiseen valvontaan kuuluu organisaation eri tasoille luotuja toimenpiteitä ja käytäntöjä, jotka sisältävät useita osa-alueita. Näitä osa-alueita voivat olla esimerkiksi hyväksymisvaltuudet, työtehtävien jakaminen ja laskenta- ja ohjausjärjestelmien sisältämät kontrollit. Näiden lisäksi tarvitaan myös pehmeitä kontrolleja, kuten esimiesten viestiä siitä, että jokaisen työntekijän odotetaan toimivan vastuullisesti. Monipuolisilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan, että organisaatio toimii tavoitteidensa mukaisesti. Voidaan myös sanoa, että sisäisen valvonnan avulla organisaatio pyrkii hallitsemaan toimintansa kannalta olennaisia riskejä. (Ratsula 2016, 14.)

Sisäisen valvonnan tärkein tehtävä on tuottaa oikeaa ja riittävää tietoa toiminnan kehittymisestä kohti tavoitteita ja näin auttaa organisaation päämäärien saavuttamista. Kun organisaation johdolla on käytössään tiedot toiminnan kehittymisestä ja toimintaa uhkaavista riskeistä ja mahdollisia suosituksia valvonnan kehittämiseksi, sillä on edellytykset toiminnan järkevään ohjaamiseen. Tämä taas vaikuttaa siihen, että organisaation tavoitteiden saavuttaminen on todennäköisempää. (Holopainen ym., 2010, 54–55.)

Sisäisen valvonnan kannalta on tärkeää, että organisaatiossa on kuvattu avainprosessit ja niihin liittyvät riskit sekä sisäisen valvonnan kontrollit. Prosessien kuvaaminen sanallisesti ja visuaalisella prosessikaaviolla auttaa hahmottamaan kokonaiskuvaa ja eri toimijoiden vastuualueita. Tämä taas auttaa havaitsemaan prosessien riskialttiit kohdat ja miettimään, millaisilla sisäisen valvonnan kontrolleilla niihin voidaan soveltaa. (Niemi 2018, 343.)

2.2 Sisäisen valvonnan viitekehys COSO

2.2.1 COSO lyhyesti

Sisäiseen valvontaan on olemassa lukuisia viitekehyksiä, joita organisaatioissa voidaan hyödyntää sisäisen valvonnan suunnittelussa, toimeenpanossa ja seurannassa. Viitekehyksiä käytettäessä on kuitenkin hyvä muistaa, että toimenpiteet tulee muokata organisaatiolle sopiviksi, jotta ne tuottaisivat lisäarvoa. Tunnetuin sisäisen valvonnan viitekehys lienee COSOn Sisäisen valvonnan kokonaisvaltainen malli. COSO-malli rakentuu sisäisen valvonnan päätavoitteista sekä osatekijöistä. (Niemi 2018, 344–346.)

COSO-mallin syntyhistorian voidaan katsoa alkaneen vuonna 1985, jolloin Treadway Commission perustettiin. Treadway Commissionin tehtävänä oli selvittää tekijät, jotka johtavat vilpilliseen taloudelliseen raportointiin, ja antaa myös suosituksia vilpillisen raportoinnin estämiseksi. Monet komitean suosituksista kohdistuivat sisäiseen valvontaan. Komitea esittikin eri tarkastus- ja valvontajärjestöille yhteistoimintaa, jonka avulla voitaisiin määrittellä yhdenmukaiset sisäisen valvonnan määritelmät ja käsitteet. COSO syntyi tämän yhteistyön tuloksena vuonna 1992. (Ratsula 2016, 56–57.)

2.2.2 Sisäisen valvonnan tavoitteet COSOn mukaan

COSO-mallin mukaan sisäinen valvonta on organisaation hallituksen, johdon ja muun henkilöstön toteuttama prosessi, jonka tavoitteena on tuottaa kohtuullinen varmuus siitä, että organisaation toimintoihin (operations), raportointiin (reporting) ja lakien sekä vaatimusten noudattamiseen (compliance) liittyvät tavoitteet tulevat toteutumaan. (Ratsula 2016, 59). Toiminnalliset tavoitteet liittyvät organisaation resurssien tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen käyttöön (Holopainen ym. 2010, 54). Näitä organisaation toimintoihin liittyviä tavoitteita ovat toimintojen tehokkuus ja vaikuttavuus, jotka sisältävät operationaalisen ja taloudellisen suoriutumisen tavoitteet, sekä suojautuminen varojen menetykseltä. Tavoitteita on organisaatiossa eri tasoilla, mutta lähtökohtana voidaan pitää koko yksikön missiota ja visiota sekä fundamentaalista toiminnan tarkoitusta. Ylätason tavoitteista voidaan jalostaa tavoitteita eri divisioonille, mahdollisille tytäryhtiöille, tulosyksiköille, työtiimeille ja loppujen lopuksi yksilötasolla tietyille työntekijöille (Ratsula 2016, 15.) Nämä toiminnalliset tavoitteet toteutuvat, kun ne saavutetaan käyttämällä organisaation resursseja tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti (Holopainen ym. 2010, 54).

Raportointiin liittyviä tavoitteita ovat sisäinen ja ulkoinen taloudellinen ja ei-taloudellinen raportointi. Nämä voivat sisältää organisaation tai ulkopuolisten asettamia vaatimuksia liittyen raportoinnin ajantasaisuuteen, luotettavuuteen tai esimerkiksi läpinäkyvyyteen. (Ratsula 2016, 15.) Raportointiin liittyvien tavoitteiden katsotaan toteutuneen, kun organisaation johdolla on päätöksenteossa käytettävissään luotettavaa tietoa oikeaan aikaan ja kun ulkoiset sidosryhmät voivat luottaa organisaation antamaan taloudelliseen informaatioon (Holopainen ym. 2010, 54).

Vaatimustenmukaisuus-tavoitteisiin luetaan organisaatiota koskevien lakien ja säännösten noudattaminen, joista muodostuu minimivaatimukset organisaation toiminnalle. Organisaatioiden odotetaan sopeuttavan toimintansa lain vaatimusten mukaiseksi, mutta nykyään organisaatiot saattavat asettaa omat tavoitteensa lain vaatimuksia tiukemmiksi. Toisaalta nykyään myös lakien ja säädösten määrä on suurempi ja moniulotteisempi, joten lakien ja säännösten noudattamisen varmistaminen on entistä vaativampi tehtävä. (Ratsula 2016, 16.) Vaatimustenmukaisuus-tavoitteet saavutetaan, kun organisaatio noudattaa toiminnassaan lakeja ja organisaation omia sääntöjä ja toimintatapoja (Holopainen ym. 2010, 54).

2.2.3 Sisäisen valvonnan osatekijät

COSO-mallin mukaan sisäinen valvonta koostuu viidestä osatekijästä, jotka liittyvät toisiinsa. Nämä osatekijät ovat

1. ohjausympäristö
2. riskien arviointi
3. valvontatoimenpiteet
4. informaatio ja viestintä
5. seurantatoimenpiteet (Ratsula 2016, 60–61.)

Ohjausympäristö tarkoittaa standardien, prosessien ja rakenteiden joukkoa, joista organisaation sisäisen valvonnan perusta muodostuu. Toimivan ja vaikuttavan ohjausympäristön avulla organisaatio voi parantaa tehokkuuttaan ja mahdollistaa tavoitteidensa saavuttamisen. COSOn määritelmän mukaan ohjausympäristöön kuuluvat organisaation eettiset arvot ja niiden mukainen toiminta; keinot, joilla hallitus toteuttaa valvontavelvollisuuttaan; organisaatorakenteet ja toiminnallisuudet sekä vastuut; pätevän henkilöstön palkkaamiseen, sitouttamiseen ja heidän osaamisensa kehittämiseen tähtäävän prosessin ja monipuoliset ja kattavat suorituskyvyn mittarit sekä kannustimet ja palkitsemismenetelmät, joilla ohjataan kohti vastuullista toimintaa. (Niemi 2018, 350–351.)

Riskien arviointi on tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien riskien määrittelemistä ja analysointia. Taloudelliset, teolliset, säädännölliset ja toiminnalliset seikat muuttuvat kaiken aikaa, joten tarvitaan mekanismeja käsittelemään ja määrittelemään näihin muutoksiin liittyviä riskejä. Kaikkiin organisaatioihin kohdistuu ulkoisia tai sisäisiä riskejä, jotka on arvioitava. Jotta riskejä voidaan arvioida, on tiedettävä organisaation toiminnan tavoitteet. Riskien tunnistaminen ja analysointi ovatkin keskeiset osatekijät tehokkaassa sisäisessä valvonnassa. (Holopainen ym. 2010, 56–57.)

Valvontatoimenpiteet ovat menettelytapoja ja -politiikkoja, joiden avulla pyritään varmistamaan, että organisaatio toimii johdon antamien toimintaohjeiden mukaisesti. Ne auttavat varmistamaan, että organisaatiossa on ryhdytty tarvittaviin toimenpiteisiin organisaation tavoitteita uhkaavien riskien hallitsemiseksi. Valvontatoimenpiteitä tehdään organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa. Toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi valtuutukset, hyväksynnät tai vaikkapa työtehtävien eriyttäminen. (Holopainen ym. 2010, 59.)

Informaatiolla ja viestinnällä tarkoitetaan tiedonkulkua organisaation eri osissa. Sen avulla henkilöstö ymmärtää osuutensa sisäisessä valvonnassa. (Ratsula 2016, 61.) Organisaatiossa toimivat ihmiset tarvitsevat käyttöönsä olennaisen tiedon tehtäviensä suorittamiseksi. Organisaatioiden informaatiojärjestelmät tuottavat raportteja, joista välittyy toiminnallista, taloudellista ja säädöksiin liittyvää tietoa. Tieto mahdollistaa liiketoiminnan harjoittamisen ja toiminnan valvonnan. Jotta tieto tavoittaisi koko henkilöstön, tarvitaan tehokasta viestintää. Tehokkaan viestinnän on kuljettava organisaatiossa kaikkiin suuntiin: ylhäältä alas, sivuttain ja alhaalta ylös. Henkilöstön on saatava ylimmältä johdolta selkeä viesti valvontavollisuuksistaan. Heidän on tiedettävä, miten yhden henkilön tekemä työ vaikuttaa muiden työhön, ja tarvittaessa heidän täytyy saada merkittävä tieto kulkeutumaan ylimmän johdon käsiin. Lisäksi tarvitaan viestintää myös organisaation ulkopuolelle, esimerkiksi tavarantoimittajille tai osakkeenomistajille. (Holopainen ym. 2010, 61.)

Seurantatoimenpiteet ovat jatkuvaa valvontaa ja erillisiä arviointeja, joiden avulla saadaan tietoa sisäisen valvonnan osa-alueiden toiminnasta ja olemassaolosta (Ratsula 2016, 61). Sisäinen valvontajärjestelmä tarvitsee seurantaprosessia, joka arvioi sen toimintaa kaiken aikaa. Toimintaa arvioidaan jatkuvilla seurantatoimenpiteillä, erillisillä arvioinneilla tai näitä yhdistelemällä. Jatkovaa seurantaa tapahtuu toiminnan ohessa. Jatkuvien toimenpiteiden määrä ja tehokkuus vaikuttavat siihen, kuinka paljon tarvitaan erillisiä arviointeja. Jatkuvat toimenpiteet tulisi suunnitella siten, että ne olisivat mahdollisimman saumattomasti osana organisaation normaaleja toimintatapoja. Näin ne toimivat ajantasaisesti, reagoivat

muutoksiin voimakkaasti ja ovat tehokkaampia kuin erillisillä arvioinneilla tapahtuva seuranta. (Holopainen ym. 2010, 62.)

2.2.4 COSO-kuutio

COSO-mallia voidaan selventää kuvassa 1 olevalla kuutiolla. Organisaation tavoitteiden kolme kategoriaa (toiminta, raportointi ja vaatimustenmukaisuus) on kuvattu pylväinä. Valvonnan osatekijät on kuvattu riveinä, ja organisaation rakenne on oikeassa sivussa pystyasennossa. (Ratsula 2016, 62.)



KUVA 1. COSO-mallin tavoitteet, osatekijät ja toiminnot (Sisäiset Tarkastajat Ry)

Sisäinen valvonta ei siis ole yksinkertainen sarja prosesseja, vaan paljon moniulotteisempi prosessivii-dakko. Lähes mikä tahansa osatekijä vaikuttaa mihin tahansa toiseen osatekijään. Kaikki organisaatiot tarvitsevat valvontajärjestelmänsä jokaisen osatekijän, mutta valvontajärjestelmissä on paljonkin eroavaisuuksia. Eroavaisuudet johtuvat siitä, että organisaatiot ja niiden valvontatarpeet ovat erilaisia. Valvontatarpeisiin vaikuttavat muun muassa toimiala, organisaation kokoluokka ja johtamisfilosofia. (Holopainen ym. 2010, 54–55.)

2.3 Sisäisen valvonnan tuloksellisuus

Jotta sisäinen valvonta olisi tuloksellista, on kaikkien COSO-mallissa mainittujen osatekijöiden oltava käytössä ja toimiva. Käytössä oleminen tarkoittaa sitä, että osatekijät ja niihin kuuluvat periaatteet on huomioitu suunniteltaessa ja toimeenpantaessa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista tukevaa sisäistä valvontaa. Osatekijät ovat toimivia, kun käytössä olevat osatekijät ja periaatteet sisältyvät organisaation toimintaan ja sen valvontaan. Lisäksi tuloksellinen sisäinen valvonta edellyttää, että kaikki osatekijät

toimivat yhdessä kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa sitä, että osatekijät yhdessä toimiessaan vähentävät tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien määrän hyväksyttävälle tasolle. Osatekijät toimivat yhdessä kokonaisuutena, eikä niitä pidä tarkastella erillisinä. (Ratsula 2016, 20.)

Sisäinen valvonta on tuloksellista silloin, kun ylimmällä johdolla ja hallituksella on kohtuullinen varmuus siitä, että organisaatio, sen rakenne huomioiden:

1. saavuttaa tuloksellista sekä tehokasta toimintaa, kun ulkopuolisilla tapahtumilla ei ole merkittävästi vaikutusta tavoitteiden saavuttamiseen, tai kun ulkopuolisten tapahtumien luonne ja ajoitus voidaan ennakoida, vähentäen niistä aiheutuvat vaikutukset hyväksyttävälle tasolle.
2. ymmärtää, miltä osin toimintoja hallitaan tuloksellisesti ja tehokkaasti, kun ulkopuolisista tapahtumista voi seurata merkittävä vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen, tai kun ulkopuolisten tapahtumien luonne ja ajoitus voidaan ennakoida, vähentäen niistä aiheutuvat vaikutukset hyväksyttävälle tasolle.
3. raportoi toiminnastaan sääntöjen, säädösten, standardien sekä omien raportointitavoitteidensa mukaisesti.
4. noudattaa toiminnassaan lakeja, sääntöjä, säädöksiä ja ulkoisia standardeja. (Ratsula 2016, 21.)

Organisaation johdon on mietittävä tarkoin, millaiset toimintamallit ja valvontatoimet omalle organisaatiolle parhaiten sopivat. Valvontatoimenpiteiden, eli kontrollien, on oltava tarkoituksenmukaisia, jotta ne olisivat tuloksellisia. Organisaatiossa on varmistettava, että sen sisäinen valvontajärjestelmä kattaa oikeat kontrollit, oikeissa paikoissa ja oikea-aikaisesti. On kuitenkin hyvä muistaa, että kaikkea toimintaan liittyvää epävarmuutta ei voida täysin poistaa. Kontrollien avulla ei pyritä täyteen varmuuteen, vaan riittävään varmuuteen siitä, että organisaatiossa toimitaan tavoitteiden ja ohjeiden mukaisesti. Koska koko valvontaprosessi on ihmisten aikaansaama, tuloksellisuuskin riippuu ihmisistä. Kontrollit ovat juuri niin vahvoja ja tuloksellisia, kuin on niistä vastuussa oleva johto tai esimies. (Ratsula 2016, 21–22.)

2.4 Sisäisen valvonnan rajoitteet

Sisäisen valvonnan avulla voidaan varmistaa, että johto on tietoinen organisaation menestyksestä tai menestyksettömyydestä. Pelkkä asiantilan tunteminen ei yksistään riitä, vaan tarvitaan toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi ja organisaation suunnan muuttamiseksi. On kuitenkin olemassa lukuisia syitä, joiden vuoksi sisäinen valvonta ei voi antaa täyttä varmuutta minkään tavoitteen toteutumisesta.

Vaikka valvonta olisi suunniteltu ja järjestetty miten hyvin tahansa, se voi antaa vain kohtuullisen varmuuden tavoitteiden ja päämäärien saavuttamisesta. Tavoitteiden saavuttamista haittaavat jo lähtökohdaisesti kaikkiin sisäisiin valvontajärjestelmiin kuuluvat rajoitteet, esimerkiksi:

- päätöksentekijän virhearvio jonkin päätökseen vaikuttavan asian suhteen; erehdyksen seurauksia ei yleensä voi enää korjata silloin, kun sen vaikutukset alkavat näkymään
- valvonnan järjestämisestä vastuussa olevien velvollisuus harkita valvonnan kustannusten ja sillä saavutettavien hyötyjen suhdetta
- inhimilliset epäonnistumiset, esimerkiksi ohjeiden ymmärtäminen väärin, varomattomuuden tai väsymyksen vuoksi tehdyt virheet, jotka voivat romahduttaa valvontajärjestelmän
- tilanne, jossa kaksi tai useampi henkilö yksissä tuumin voivat ohittaa valvontajärjestelmän
- johdon oma toiminta valvontajärjestelmän ulottumattomissa, esimerkiksi auktoriteettiasemansa perusteella, tai tilanne, jossa hallitus ei ole valvonut johdon toimintaa. (Holopainen ym. 2010, 53.)

Lisäksi erityisesti pienissä organisaatioissa resurssipula voi muodostua esteeksi työtehtävien jakamisessa useille henkilöille. Tällöin voi syntyä tilanne, jossa yhdellä henkilöllä on sisäisen valvonnan näkökulmasta liian laaja tehtäväkokonaisuus. Silloin niin sanottu neljän silmän periaate, jossa yhden liiketapahtuman toteuttamisessa on osallisina vähintään kaksi henkilöä, ei toteudu. Samoin organisaatiomuutokset, esimerkiksi yrityksen nopea kasvu vaikkapa liiketoimintakaupalla voi vaarantaa valvontajärjestelmän toiminnan. (Ratsula 2016, 29–30.)

2.5 Sisäisen valvonnan dokumentointi

Sisäisten valvontajärjestelmien dokumentointi riippuu paljon siitä, millainen organisaatio on kyseessä. Organisaation koko, monimuotoisuus ja muut vastaavat seikat vaikuttavat siihen, miten valvontajärjestelmät on dokumentoitu. Isoilla organisaatioilla on usein käytössään politiikkakäsikirjat, joihin on sisällytetty toimintaperiaatteet ja -ohjeet sekä vaikkapa informaatiojärjestelmän vuokaavio. Valvontajärjestelmän dokumentointi ei kuitenkaan ole pakollista, eikä valvontajärjestelmän dokumentoimattomuus suoraan tarkoita, että järjestelmä olisi tehoton tai sellainen, ettei sitä voitaisi arvioida. Arviointi on kuitenkin tehokkaampaa, jos järjestelmä on dokumentoitu tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi dokumentoinnista on hyötyä muissakin tilanteissa. Dokumentaation avulla työntekijät ymmärtävät, kuinka järjestelmä

toimii, ja millainen heidän oma roolinsa siinä on. Mikäli järjestelmää joudutaan muokkaamaan, on dokumentaatiosta hyötyä siinäkin. (Holopainen ym. 2010, 63–64.)

Sisäisen valvonnan kehittäminen ja dokumentointi alkaa yritystason kontrollien tunnistamisella ja dokumentoinnilla. Yritys- tai organisaatiotason kontrollit ovat ohjausympäristön osa, joista muodostuu sisäisen valvontajärjestelmän perusta. Nämä kontrollit voidaan dokumentoida esimerkiksi kontrollimatriisiksi. Kontrollimatriisissa kuvataan kontrollin tavoite, riski, ehkäisevä tai paljastava kontrolli, valvontatoimenpide ja tuloksellisuus eli evidenssi. (Ratsula 2016, 148–151.) Yksinkertaistettu esimerkki kontrollimatriisista on esitetty taulukossa 1.

TAULUKKO 1. Yritystason kontrollin dokumentaatio (mukaillen Ratsula 2016, 150–151.)

Yritystason kontrolli: Liiketapaperiaatteet				
Tavoite	Riski	Ehkäisevä/paljastava kontrolli	Valvontatoimenpide	Evidenssi
Viestii työntekijöille ja liikekumppaneille yhteisistä toimintaperiaatteista	Työntekijät tai liikekumppanit toimivat tahallaan tai vahingossa tavoitteiden ja organisaation edun vastaisesti.	Havaitsee ja ehkäisee organisaation tavoitteiden ja edun vastaista toimintaa.	Liiketapaperiaatteet ovat henkilöstön saatavilla. Uusille työntekijöille kerrotaan liiketapaperiaatteet. Henkilöstölle pidetään säännöllisesti koulutusta liiketapaperiaatteista.	Liiketapaperiaatteet ovat intranetissä kaikkien saatavilla. HR tai esimies käy periaatteet läpi uusille työntekijöille.

Yritystason kontrollien jälkeen on avainprosessien vuoro. Yleisiä avainprosesseja ovat osto-, myynti-, valmistus- ja tuotekehitysprosessit. Näiden lisäksi myös kirjanpidon ja henkilöstöhallinnon prosesseihin liittyy tärkeitä sisäisen valvonnan kontrolleja. Prosessien tunnistamisessa olisi tärkeää tunnistaa kokonaisia end-to-end-prosesseja, joita ovat esimerkiksi hankintatoiminta, joka alkaa toimittajan valinnasta ja etenee monien vaiheiden kautta laskun maksuun ja tuotteen vastaanottoon. (Ratsula 2016, 152–153.)

Kun avainprosessit on tunnistettu, siirrytään dokumentointiin. Hyvä käytäntö dokumentoinnissa on piirtää prosessit vuokaavioksi. Prosessien dokumentoinnissa kannattaa lähteä liikkeelle ylätasolta: mitkä ovat prosessin tärkeimmät vaiheet, joiden mukaan pitäisi aina toimia? Ylätason prosessikuvaus toimii hyvänä ohjenuorana eri yksiköille ja toiminnoille, joiden tehtävänä on tunnistaa, mitkä osat prosessista

ovat itselleen relevantteja. Yksikkö- tai toimintokohtaisten prosessien tulisi olla yhdenmukaisia ylätason prosessien kanssa, mutta niissä voi olla omia erityispiirteitä, esimerkiksi lainsäädännön vuoksi. (Ratsula 2016, 154.)

Avainprosessien jälkeen tunnistetaan ja dokumentoidaan prosesseihin liittyvät kontrollit. Kaikki kontrollit eivät ole samanarvoisia, vaan jotkut ovat tärkeämpiä kuin toiset. Kontrolleja tunnistettaessa olisikin hyvä arvioida, mitkä ovat niin sanottuja avainkontrolleja. Avainkontrollien tulisi tarjota laaja kuva organisaation valvontajärjestelmästä. Kontrollien tulisi kattaa kaikki merkittäviin kirjanpidon tileihin liittyvät riskit, jotka toteutuessaan aiheuttaisivat olennaisen virheen taloudellisiin raportteihin. Lisäksi kontrollien tulisi kattaa muutkin kuin taloudellisten raporttien luotettavuuteen liittyvät kontrollit. (Ratsula 2016, 155–156.)

Kontrollien dokumentoinnilla saadaan arvokasta tietoa organisaation prosesseista. Monesti kontrolleja dokumentoidessa saatetaan huomata, puuttuuko prosessista jokin olennainen kontrolli tai onko tietyn kontrollin suorittamisvastuussa epäselvyyttä. Tällä tavalla kontrollien dokumentointi siis auttaa kehittämään prosesseja. Lisäksi kontrollien dokumentointi, esimerkiksi vuokaavioksi, lisää henkilöstön ymmärrystä siitä, mikä on heidän tehtävänkuvansa, vastuunsa ja miten ne vaikuttavat muiden työhön. Kun henkilöstö tietää edellä mainitut seikat mahdollisimman tarkasti, riski tahattomalle ohjeiden vastaiselle toiminnalle vähenee. Näin myös johdolla on parempi varmuus, että organisaatiossa tehdään oikeita asioita. (Ratsula 2016, 156–158.)

2.6 Riskienhallinta

Kuten sisäinen valvonta, myös riskienhallinta on osa organisaation valvonta- ja ohjausjärjestelmää. Käytännössä riskienhallinta on prosessi, jolla pyritään tunnistamaan organisaation liiketoimintaan vaikuttavat riskit sekä arvioimaan ja seuraamaan niitä. Riskienhallinnan avulla pyritään ymmärtämään riskejä, jotta voitaisiin tehdä faktaperusteisia päätöksiä uhkien torjumiseksi. (Niemi 2018, 322–323.)

Riskienhallinnan keskeinen ajatus on se, että riskeihin varaudutaan etukäteen, ja että toimintaan voidaan jatkaa olosuhteista riippumatta. Riskienhallinta voidaan nähdä kokonaisvaltaisena toimintona ja hyvän organisaation hallinto- ja johtamiskäytännön osana. Organisaation olisi hyvä laatia riskikartoitus huolellisesti sekä tunnistaa oma riskiprofiilinsa. Riskienhallinta tulisi kohdistaa kokonaisvaltaisesti organisaation eri toimintoihin. (Ala-aho ym. 2019, 154.)

2.7 Sisäinen tarkastus sisäisen valvonnan arvioijana

Sisäisen valvonnan arvioinnista vastaa sisäinen tarkastus. Hyvin toteutettu sisäinen tarkastus tuo lisäarvoa niin tarkastuskohteelle kuin organisaation johdollekin. Sisäinen tarkastus syventyy tarkastettavan kohteen tietoihin ja tarkastelee sitä ottaen huomioon riskienhallinnan, sisäisen valvonnan ja hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän näkökulmat. Sisäinen tarkastus ei voi missään tilanteessa ottaa operatiivista vastuuta sisäisen valvonnan toteuttamisesta, koska tällöin tarkastuksen riippumattomuus ja objektiivisuus vaarantuisi. (Niemi 2018, 14–17.)

Sisäisen tarkastuksen perimmäinen ajatus on lisätä ja turvata organisaation arvoa tarjoamalla riskeihin perustavaa ja objektiivista varmistusta, näkemyksiä ja neuvoja. Tästä ajatuksesta käy hyvin ilmi, mitä sisäinen tarkastus pyrkii saavuttamaan. Sisäistä tarkastusta tarkemmin määriteltäessä voidaan todeta, että se on objektiivista ja riippumatonta arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa organisaatiolle lisäarvoa ja parantaa sen toimintaa. Organisaation tavoitteiden saavuttamista tukeakseen sisäinen tarkastus tarjoaa järjestelmällisen lähestymistavan organisaation valvonta-, riskinhallinta-, hallinto- ja johtamisprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. (Niemi 2018, 28–29.)

Sisäinen tarkastus ei vastaa sisäisen valvonnan toteuttamisesta, vaan antaa ainoastaan suosituksia sen kehittämiseksi. Sisäisen tarkastuksen onnistumisen kannalta onkin tärkeää, että sisäisen valvonnan kehittämiseksi annetut suositukset ovat riittävän konkreettisia ja organisaatiolle relevantteja. Sisäisen valvonnan toimivuutta arvioitaessa sitä on aina peilattava organisaation lähtökohtiin ja tarpeisiin. Arviointiin tulee siis ottaa mukaan monia tekijöitä, kuten yrityksen toimiala ja koko, lainsäädäntö ja riskinäkökulmat. (Ratsula 2016, 86.)

Koska sisäinen valvonta ja riskienhallinta liittyvät hyvin tiiviisti kaikkiin sisäisen tarkastuksen varmenustoimeksiantoihin, on tärkeää, että sisäisellä tarkastuksella on riittävä ymmärrys sisäisestä valvonnasta, tunnetuista viitekehyksistä ja sisäisen valvonnan toteuttamiseen liittyvistä rooleista ja vastuista. Lisäksi tulisi ymmärtää, millainen organisaation sisäinen valvontajärjestelmä on. Mikäli organisaation valvontajärjestelmä on dokumentoitu, kannattaa sisäisen tarkastuksen toimeksiantoja suunniteltaessa käyttää apuna kontrollimatriisia sisäisen valvonnan kontrollien tunnistamisessa ja arvioinnissa. Sisäinen tarkastus arvioi sekä kontrollin designia, että sen suorittamista. Designia arvioitaessa tarkastellaan, onko kontrolli suunniteltu niin, että sen avulla riskin todennäköisyyttä tai vaikuttavuutta saadaan pienennet-

tyä. Kontrollin suorittamista arvioitaessa arvioidaan, onko kontrollitoimenpiteitä tehty niin kuin kontrollimatriisissa on kuvattu. Kontrollien designin ja suorittamisen lisäksi sisäisen tarkastuksen pitäisi tarkastella, seuraako operatiivinen johto kontrollien tehokkuutta ja niistä aiheutuvien kulujen ja hyötyjen suhdetta. Kontrollien olisi syytä olla tehokkaita, jotta niihin ei kuluisi liikaa resursseja saavutettuihin hyötyihin nähden. (Niemi 2018, 348–349.)

Yksi sisäisen valvonnan toimivuuden arviointimenetelmä on seuraavanlainen

1. Arvioidaan, millaisia virheitä ja väärinkäytöksiä voi tapahtua.
2. Määritellään valvontatoimenpiteet sekä niiden rakenne virheiden ja väärinkäytösten paljastamiseksi tai torjumiseksi.
3. Tarkastellaan, onko tällaisia valvontatoimenpiteitä olemassa ja noudatetaanko niitä.

Sisäisen valvonnan arvioinnissa sisäinen tarkastus voi käyttää esimerkiksi COSO-IC-kehikkoa, muokaten siitä organisaatioon sopivan version. Arvioinnin voi suorittaa joko itse tai kyselynä organisaation eri tasoille. Kyselymenetelmän avulla saadaan tuloksia, jotka ovat keskenään vertailukelpoisia. Arvioinnin voi tehdä kerralla koko organisaatioon tai vaikkapa eri tarkastusten yhteydessä ja laatia niistä sitten yhteiset johtopäätökset. (Koivu, Ranta-aho & Vuoti 2010, 139–140.)

Organisaation toiminnan tehostamisen ja tavoitteiden saavuttamisessa toimiva ja vaikuttava ohjausympäristö on tärkeässä roolissa. Ohjausympäristöä arvioitaessa sisäisen tarkastuksen tulisi pohtia, mitkä ohjausympäristön osa-alueet ja ominaisuudet ovat avainasemassa organisaation ohjausympäristön toiminnan kannalta. Ohjausympäristön ylätasen arviointi kannattaa toteuttaa esimerkiksi sisäisen tarkastuksen strategisen suunnittelun yhteydessä, koska se auttaa sisäistä tarkastusta ymmärtämään ohjausympäristöön liittyviä riskejä. Tällöin myös selviää, missä organisaatio tarvitsee tukea ja millä tavalla sisäinen tarkastus voi parhaiten vaikuttaa ohjausympäristöön ja tuoda toiminnalle lisäarvoa. Ohjausympäristön arvioinnissa voi pitkälti käyttää Global IIA:n laatiman ohjausympäristön tarkastamisen käytännön ohjeen sekä COSOn sisäisen valvonnan viitekehyksen periaatteita. Ohjausympäristön eri osatekijöitä voidaan arvioida sekä kokonaisuutena, että erillisten toimeksiantojen osana. (Niemi 2018, 350–352.)

3 SISÄINEN VALVONTA KUNNISSA

3.1 Kuntalaki kunnan toiminnan ohjaajana

3.1.1 Kuntalaki yleisesti

Kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntalakia sovelletaan kunnan talouden ja hallinnon järjestämiseen ja kyseisen lain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan, jos lailla ei toisin säädetä. (Kuntalaki 2015/410.)

Laissa säädetään esimerkiksi kunnan johtamisesta, hallinnosta, kunnan tehtävistä, liikelaitoksista ja kuntakonsernista, sekä myös kunnan kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, taloussuunnittelusta, talousarviosta ja talouden tasapainovaatimuksista. (Ala-aho ym. 2019, 11.)

3.1.2 Kuntalain vaatimukset sisäisestä valvonnasta

Vuonna 2012 kuntalain (15.6.2012/325) säännöksiä uudistettiin sisäisen valvonnan ja riskinhallinnan aiempaa täsmällisemmällä sääntelyllä. Lakimuutoksen keskeinen peruste oli se, että riskienhallinnan merkitys on korostunut kuntien tehtävien organisoinnin monimuotoistuesssa sekä kuntien siirtäessä merkittävän osan tehtävien hoidosta peruskunnan ulkopuolelle, esimerkiksi osakeyhtiöihin, yhdistyksiin, kuntayhtymiin ja liikelaitoskuntayhtymiin. (Ala-aho ym. 2019, 158–159.)

Sisäisestä valvonnasta on säädetty voimassa olevassa kuntalaissa 410/2015 seuraavasti:

- Kunnanvaltuuston lakisääteinen tehtävä on päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. (14 §)
- Kunnanhallituksen lakisääteinen tehtävä on huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. (39 §)
- Hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (90 §)

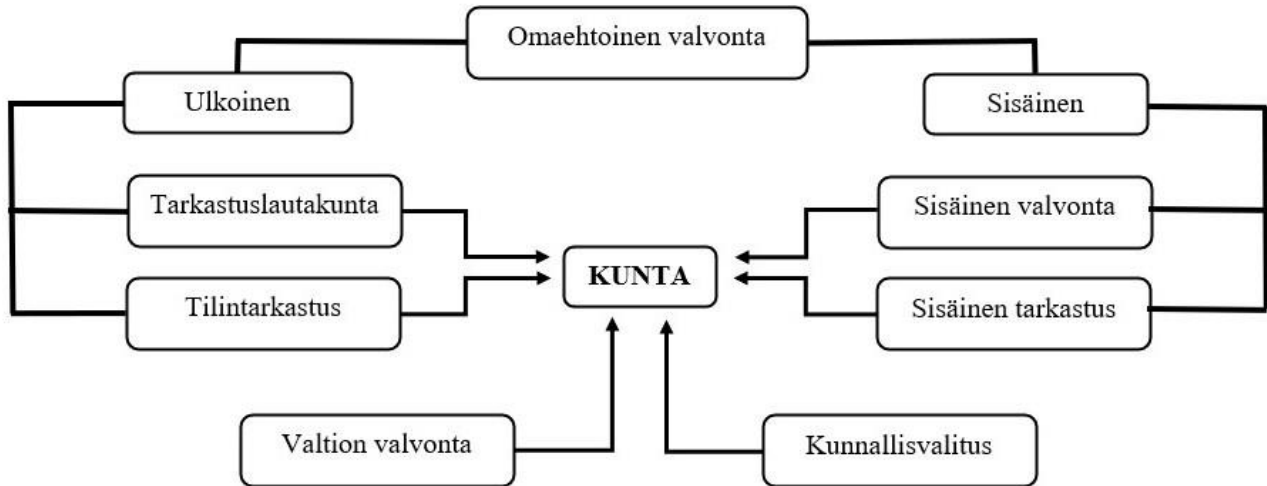
- Tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (123 §) (Kuntalaki 10.4.2015/410.)

Lisäksi kuntalain 115 §:ssä, joka koskee kunnan toimintakertomusta, on säädetty, että kunnan toimintakertomuksessa on annettava tiedot sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei tarvitse tehdä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat muun muassa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja niiden perusteella tehdyistä keskeisistä johtopäätöksistä. (Ala-aho ym. 2019, 160.)

Kuntalain näkemyksen mukaan kuntien tulisi miettiä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetään tarkoituksenmukaisesti koko organisaatiossa. Riskienhallintaprosessi kannattaisi järjestää kokonaisvaltaisesti, eikä sektorikohtaisesti ilman kokonaiskuvan havainnointia. Riskienhallinta tulisi integroida johtamisjärjestelmän osaksi niin, ettei se jää toiminnasta irralliseksi paperinpyörittelyksi. (Ala-aho ym. 2019, 140.)

3.2 Kunnan valvontajärjestelmä yleisesti

Kuntiin kohdistuu sekä niiden itse harjoittamaa, omaehtoista valvontaa, että muualta tulevaa valvontaa. Muualta tulevaa valvontaa ovat esimerkiksi kuntalaisten tekemät kunnallisvalitukset, tai valtion eri virastojen suorittama valvonta. (Ala-aho ym. 2019, 12–16.) Kuntaorganisaation omaehtoinen valvonta jaetaan ulkoiseen tarkastukseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen tarkastus on tarkastuslautakunnan ja JHTT-tilintarkastajan vastuulla. Suuremmissa kaupungeissa voi näiden lisäksi olla erillinen ulkoisen tarkastuksen yksikkö, joka vastaa tarkastuslautakunnan valmistelusta ja avustaa tilintarkastajaa. Ulkoinen tarkastus on riippumatonta kunnan toimivasta johdosta. Sisäinen valvonta puolestaan on osa jatkuvaa toiminnan ja talouden seurantaa ja ohjausta. (Majoinen ym. 2008, 134.) Kuntaan kohdistuvaa valvontaa voidaan havainnollistaa kuviolla 1.



KUVIO 1. Kuntaan kohdistuva valvonta (mukaiillen Raudasoja & Johansson 2009, 143.)

Tilintarkastus on varmennuspalvelua, jolla tähdätään toiminnan ja siitä annetun informaation paikkansapitävyyden varmistamiseen. Tilintarkastuksen tavoitteena on siis varmistaa, että ovatko tosiasiat toteutuneet sovittujen pelisääntöjen mukaisesti, onko raportit laadittu ohjeiden mukaan ja vastaavatko ne tosiasioita. Kuntaorganisaatiota ohjaavat lait ja asetukset, määräykset, säännöt sekä valtuuston päätökset. Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä puolestaan on arvioida, ovatko valtuuston tilikaudelle asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunnan on kiinnitettävä huomiota toiminnan, toimintatapojen ja palveluiden järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen. (Ainasvuori ym. 2011, 15–16.)

Kuntaorganisaatioissa sisäisen valvonnan toiminnasta vastaavat erityisesti hallitus ja ylin viranhaltijajohdaja. Kuntaorganisaatioissa sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon sekä henkilöstön toimenpiteitä, joilla pyritään hallitsemaan riskejä ja lisätään tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Sisäinen valvonta on kunnassa jatkuvaa toimintaa, jonka avulla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen. Sisäisen valvonnan toimivuudesta vastaavat esimiesasemassa olevat henkilöt, valvonnan toteutus on koko henkilöstön vastuulla, heidän tehtäviensä ja niihin liittyvien valvontatoimenpiteiden mukaisesti. (Ainasvuori ym. 2011, 17.)

Kuntaorganisaatiot ovat monialaorganisaatioita, ja pienikin kunta voi täyttää työntekijämäärältään suuren yrityksen tunnusmerkit. Tämän vuoksi sisäisen valvonnan tulee tukeutua erilaisten seurantajärjestelmien varaan. Johdon tehtävänä on luoda ja ylläpitää järjestelmiä. Järjestelmien toimivuuden ja riittävyyden arviointi on sisäisen tarkastuksen tärkeä tehtävä. Kunnassa sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan

näkyvin osa, joka sisältää aktiivista, suunnitelmallista ja näkyvää valvontaa. Ulkoiseen valvontaan luokituttu tilintarkastus ei voi korvata sisäistä valvontaa tai sisäistä tarkastusta, mutta sen täytyy selvittää, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. (Ainasvuori ym. 2011, 17–18.)

3.3 Kunnan sisäinen valvonta käytännössä

3.3.1 Sisäisen valvonnan tavoitteet, työnjako ja vastuut

Yleisesti valvonnan lähtökohdat ovat kaikissa organisaatioissa samat. Ylimmän johdon tehtävänä on sisäisen valvonnan järjestäminen ja sen toimivuuden ja riittävyyden seuranta ja raportointi hallitukselle. Hallituksen tehtävä puolestaan on toimivan johdon valvonta sekä riskienhallinta- ja valvontajärjestelmien riittävyyden seuranta, joka hoidetaan seuraamalla aktiivisesti ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen raportteja ja niiden asianmukaista käsittelyä. Kunnissa hallituksen tulee raportoida valtuustolle ja muille sidosryhmille, että se on hoitanut nämä velvoitteensa. (Ala-aho ym. 2019, 145.)

Kuten yrityksissäkin, myös kunnissa sisäisen valvonnan järjestysvastuu on johdolla. Johdon tulisi sisäisen valvonnan avulla vakuuttua siitä, että organisaatiossa noudatetaan lakeja, sääntöjä ja asetuksia, organisaation omaisuus on turvassa, talouden ja toiminnan raportointi on ajantasaista, riittävää, hyödyllistä ja luotettavaa ja että organisaation toiminta on tuloksellista ja tehokasta. Näiden neljän asian riittävästä varmentamisesta vastaa kuntajohto. Kuntalain 410/2015 mukaan tämä tarkoittaa työnjakoa, jossa kuntaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti, kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta, ja kunnanjohtaja toimii hallituksen alaisena, johtaen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. (Ala-aho ym. 2019, 146.)

Lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta vastaavat kaikki ne kunnan toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina. Kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapojen tulee olla dokumentoituja sekä järjestelmällisiä. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 19–20.)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen linjaukset, tavoitteet ja osa-alueet sekä niiden toimeenpano, seuranta- ja arviointimenettelyt päätetään kunnanvaltuuston laatimissa kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa. Samoin voidaan päättää velvollisuudesta järjestää sisäinen tarkastus, jos sisäinen valvonta ja riskienhallinta eivät tuota kunnan ja kuntakonsernin

johdolle riittävää varmuutta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuudesta ja asianmukaisuudesta. (Kuntaliitto, 2015.)

Ohjeistuksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmällisestä toimintatavasta antaa kunnanhallitus, joka myös valvoo sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa ja tuloksellisuutta. Kunnanhallituksen tulee ohjeistuksessaan huomioida avainprosessien ja järjestelmien tunnistaminen, merkittävät ulkoistetut palvelut sekä hyväksyttävän riskitason ja riskienhallinnan riittävien menetelmien määrittäminen. (Kuntaliitto, 2015.)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle asetetut tavoitteet saavutetaan, ja että toiminta on tuloksellista ja taloudellista. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, toiminnan kehittämistä, tuloksellisuuden arviointia sekä riskienhallintaa. Lisäksi valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että päätösten taustalla oleva tieto on luotettavaa ja riittävää ja että toiminnassa noudatetaan lakeja, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä. Valvonnan tarkoituksena on myös varmistua, että organisaation omaisuus ja voimavarat tulevat turvatuksi. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 19–20.)

Tavoite lakien, sääntöjen ja asetusten noudattamisesta korostuu kuntien toimintayksiköissä, joihin kohdistuu laajempaa sääntelyä kuin yksityisiin talousyksiköihin. Jos normeja ei noudateta, voi seurauksena olla organisaation sisäisiä kurinpitotoimia, oikeudellisia toimenpiteitä ja julkinen maineen menettäminen. Omaisuuden turvaamistavoitteessa on viime vuosina korostunut potilas-, asiakas- ja muiden henkilötietojen tietosuoja. Lisäksi julkisen talouden kiristyessä voidaan korostaa kuntien ja kuntayhtymien toiminnan tehokkuutta ja käytössä olevien resurssien hyödyntämistä parhaalla mahdollisella tavalla. Neljäs tavoite, eli talouden ja toiminnan raportointi, kohdistuu sekä organisaation sisälle että sen ulkopuolelle. Raportointitavoitteeseen liittyy kuntien ja kuntayhtymien tarkastuslautakunnan arvio valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa, kuntakonsernissa ja kuntayhtymässä ja se, onko toiminta järjestetty tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla. (Alaaho ym. 2019, 146–147.)

3.3.2 Sisäisen valvonnan menetelmät

Kunnissa sisäistä valvontaa toteutetaan esimerkiksi jakamalla tehtävät, toimivallat ja vastuut selkeästi, valvonta- ja raportointivelvoitteilla, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisella, omaisuuden turvaamisella, sopimusten hallinnalla sekä ehkäisemällä väärinkäytöksiä. Myös sisäistä tarkastusta voidaan käyttää sisäisen valvonnan toteuttamisen apuvälineenä. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 20.)

Kokonaisuutena erilaisten valvontamenetelmien avulla tulisi muodostaa organisaation tarpeisiin sopiva sekä kustannustehokas valvontajärjestelmä. Lisäksi pitäisi varmistua siitä, että kaikki tavoitteiden saavuttamisen kannalta oleelliset kontrollit ja seurantajärjestelmät ovat olemassa ja käytännössä toimivia. Tämä vaatii ajoittaista kattavaa sisäisen valvonnan toimivuuden arviointia, jonka suorittaa esimerkiksi sisäinen tarkastaja. (Ala-aho ym. 2019, 151.)

Käytännössä sisäisen valvonnan toteuttamiseen osallistuu kolme osapuolta: esimiehet suorittavat joka-päiväisen toiminnan ohessa päivittäistä valvontaa, ylin johto sekä luottamushenkilöt suorittavat tilivelvolliselle kuuluvaa valvontaa ja sisäinen tarkastus huolehtii alan ammattilaisena sille osoitetusta valvonnasta ja arvioinnista. (Holopainen ym. 2010, 177.) Sisäinen tarkastus käsitellään omassa luvussaan 3.4 Sisäinen tarkastus.

Päivittäinen valvonta on kuntaorganisaation sisällä toimialojen ja toimintayksiköiden päivittäisiin toimintatapoihin sisältyvää ja jatkuvaa päivittäistä toimintojen ja varojen käytön kontrollointia. Päivittäisen valvonnan suorittamista varten ei ole omaa erityistä toimielintä, vaan valvonta linkittyy päivittäisiin työtapoihin. Päivittäisen valvonnan tarkoitus on varmistaa omaisuuden turvaaminen, virheiden ehkäiseminen, toimintaohjeiden noudattaminen, kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden parantaminen sekä taloudellisuuden kehittäminen. (Holopainen ym. 2010, 177–178.)

Päivittäinen valvonta toteutetaan ohjelmoiduilla, manuaalisilla tai näitä yhdistelevillä kontrolleilla. Käytännön toimenpiteitä ovat esimerkiksi tehtävien ja vastuiden jakaminen dokumentoiduilla päätöksillä sekä rekisteritietojen ja ohjelmistojen suojaaminen erilaisilla tietoteknisillä turvatoimilla. (Holopainen ym. 2010, 178.)

Koska nykyisin hallinto ja palvelut ovat sähköistyneet ja digitalisoituneet, on IT-kontrollien merkitys kasvanut. Yleisiä IT-kontrolleja ovat muun muassa tietoturvallisuusohjeistukset, palomuuuri ja virustorjunta, jotka suojaavat ulkopuoliselta tunkeutumiselta, käyttäjätunnukset ja salasanat sekä henkilöstölle

asetetut rajoitukset ohjelmien asentamisesta tietokoneisiin. Tarkempia kontrolleja ovat esimerkiksi rajaukset sovellusten käyttöoikeuksissa, sovellusten ohjaukseen liittyvät kontrollit, kuten laskujen reititys ja hyväksymisprosessi, ja työvaiheet, jotka on pakotettu noudattamaan tiettyä prosessia. (Ala-aho ym. 2019, 152.)

Erityisen kustannustehokkaita kontrolleja ovat ennaltaehkäisevät kontrollit. Esimerkki tällaisesta kontrollista on talousarvion ajantasainen ja kattava seuranta, jolla varmistutaan talousarvion noudattamisesta. Toimivat ennaltaehkäisevät kontrollit ja hyvä valvonta auttavat organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa sekä estämään tilanteita, joissa työntekijöille tulisi mahdollisuus ja houkutus väärinkäyttöön. (Ala-aho ym. 2019, 152–153.)

Kunnan luottamushenkilöiden vastuu ja toimivalta korostuvat päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Luottamushenkilöt päättävät kuntalaisille tuotettavista palveluista, ohjaavat kunnan toimintaa hyväksymällä kunnalle strategian, arvot ja toimintaperiaatteet, talousarvion ja käyttösuunnitelman. Lisäksi he päättävät säännöistä ja ohjeista, jotka ohjaavat kunnan toimintaa. Päätöksenteon keskeisenä osana on järjestää toimiva toiminnanseurantajärjestelmä. Toimiva seurantajärjestelmä on keskeisessä roolissa, kun luottamushenkilöt seuraavat päättämiensä palveluiden toteuttamista strategian ja talousarvion määräaika raportointia hyödyntäen. (Holopainen ym. 2010, (178–179.)

Keskeinen valvonnan osa-alue on talousarvion noudattamisen valvonta. Talousarvion noudattamista valvotaan, jotta voidaan varmistua siitä, että kunnan hallinnossa ja toimeenpanossa noudatetaan kunnanvaltuuston asettamia sitovia toiminnallisia tavoitteita ja talousarvion sitovia tulo- ja menoeriä. (Ala-aho ym. 2019, 163.)

3.3.3 Kuntien riskit ja riskienhallinnan menetelmät

Riskienhallinnassa ydinidea on se, että riskeihin varaudutaan etukäteen ja että organisaation on aina kyettävä jatkamaan toimintaansa. Lisäksi kuntien monitoimialaisuus, poliittishallinnollinen organisaatio sekä tehtävien lakisääteisyys tuovat omat piirteensä riskienhallintaan. Riskienhallintaa tulisi kohdistaa erityisesti niihin tekijöihin, joihin liittyy suurimpia riskejä, ja joissa riskien vähentäminen tai välttäminen tuottaisi suurimmat hyödyt. (Ala-aho ym. 2019, 154–155.)

Riskeihin voidaan vastata muutamalla eri tavalla, joita ovat riskin hyväksyminen sellaisenaan, riskin totaalinen välttäminen, eli esimerkiksi ei ryhdytä riskialttiiseen toimintaan, riskin vähentäminen tai jakaminen ulkoiselle osapuolelle kuten vakuutusyhtiölle tai riskin vähentäminen omilla kontrolleilla. (Ala-aho ym. 2019, 156.)

Riskejä voidaan luokitella esimerkiksi strategisiin riskeihin, operatiivisiin riskeihin, lakien ja muiden sääntöjen laiminlyönnin riskeihin, taloudellisiin riskeihin sekä rahoitus- ja sopimusriskeihin. Riskien luokittelu auttaa havaitsemaan, onko riskienhallinta kokonaisvaltaista vai osittaista. (Ala-aho ym. 2019, 162.)

Strategiset riskit liittyvät kunnan pitkän aikavälin tavoitteisiin, joista monet ovat esimerkiksi asukaslu-kuun tai työpaikkakehitykseen liittyviä. Strategisiin tavoitteisiin niihin liittyy paljon muuttujia eli riskejä, joihin kunnan johto ei voi mitenkään vaikuttaa. Tämän vuoksi strategisia riskejä ei voida suoraan kaataa yksistään kunnan johdon niskaan. Toiminnalliset eli operatiiviset riskit liittyvät kunnan toimiin ja palveluihin. Operatiivisiin riskeihin voidaan varautua lähinnä resurssien oikealla kohdentamisella ja ennaltaehkäisevillä kontrolleilla. Laillisuusvalvonnan laiminlyöntiriskit koskevat kunnassa sen toimintaan vaikuttavien erityislakien sekä kunnallishallintoon liittyvien lakien, eli hallintolain ja kuntalain noudattamatta jättämistä. Taloudellisten riskien keskeisin osa-alue on talousarvion noudattaminen niin, että valtuuston asettamia sitovia toiminnallisia tavoitteita ja talousarvion sitovia tulo- ja menoeriä noudatetaan kunnan hallinnossa ja toimeenpanossa. Rahoitusriskeihin lukeutuvat muun maussa likviditeettiriski, luottoriski ja korkoriski. Korkoriskinä voidaan esittää esimerkiksi korkoherkkien lainojen osuus kunnan kaikista lainoista. Suojatakseen rahoituslainojaan korkoriskeiltä kunnat käyttävät usein korkojohdannaisia. Sopimusriskejä syntyy kuntien sopiessa erilaisia julkisyksityisiä kumppanuuksia vaikkapa rakentamisessa ja palvelulaitosten ylläpidossa. Sopimusriskejä voidaan hallita huolellisella sopimusvalvonnalla ja juristien konsultoinnilla. (Ala-aho ym. 2019, 162–165.)

3.3.4 Konsernivalvonta

Konsernivalvonta tarkoittaa kunnanhallituksen sekä muun konsernijohdon toimenpiteitä, joiden avulla hallitaan riskejä ja lisätään todennäköisyyttä saavuttaa tavoitteet ja päämäärät. Konsernivalvonta on sisäistä valvontaa, joka kattaa koko kuntakonsernin. Kuntalain mukaan kuntakonsernin ohjaus- ja valvonnan järjestämisen vastuu kuuluu konsernijohdolle, johon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja sekä muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. (Ainasvuori ym. 2011, 18.)

Konsernivalvonnan tarve johtuu siitä, että viime vuosikymmenten aikana kuntien toiminnassa on siirrytty yhteistoimintaelinten, ulkoisten palveluiden ja tytäryhteisöjen varaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunta järjestää palvelut, mutta ei tuota kaikkia palveluita itse. Kehityssuunta on johtanut kuntakonsernien merkityksen ja laajuuden kasvuun. (Ala-aho ym. 2019, 171.)

3.3.5 Sisäisen valvonnan haasteet kunnissa

Merkittävä sisäisen valvonnan haaste kuntasektorilla on valvonnan kattavuuden turvaaminen. Toiminnan laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonnan lisäksi valvonnalta odotetaan näkyvää roolia myös kokonaisvaltaisessa toiminnan tuloksellisuuden valvonnassa. (Ainasvuori ym. 2011, 19.)

Kuten yrityksissä, myös kunnissa sisäisen valvonnan kontrollien toimivuuden perusta on se, että toiminta on ohjeiden mukaista eikä kontrolleja ohiteta. Kontrollien toimivuutta voivat uhata esimerkiksi johdon tekemät tahalliset kontrollien ohitukset, luvaton pääsy tietojärjestelmiin, työntekijöiden yhteistuumin tekemät väärinkäytökset tai kontrollin muodollinen noudattaminen, eli tilanne, jossa kontrollin muotoa noudatetaan, mutta asiasisältö ohitetaan. On mahdollista, että kunnan johto luottaa liikaa henkilöstöön ja siihen, että sääntöjä ja ohjeita noudatetaan. Tällaiseen luottamukseen pohjautuvaan valvontakulttuuriin liittyy aina väärinkäytösten riskejä. (Ala-aho ym. 2019, 152–153.)

3.4 Sisäinen tarkastus

Sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu toimintojen operatiivinen tarkastaminen, talous- ja tilinpäätösraporttien tarkastaminen ja kunnan toimintojen normienmukaisuuden tarkastaminen. Usein painotus on enemmän toimintojen tarkoituksenmukaisuuden ja norminmukaisuuden tarkastusta, ei niinkään tilinpäätöstarkastusta, jonka puolestaan hoitaa erityisesti lakisääteinen ulkoinen tilintarkastaja. Sisäisen tarkastuksen ja ulkoisen tilintarkastuksen on kuitenkin tehtävä tiivistä yhteistyötä. (Ala-aho ym. 2019, 169.)

Sisäinen tarkastus tekee tarkastuksia ja toiminnan arviointeja, toimii tarvittaessa kouluttajana, osallistuu kehitystyöhön tai tekee muita johdon pyytämiä konsultointeja. Sisäisen tarkastuksen työssä tärkeää on sen tuottama lisäarvo: sisäisen tarkastuksen tehtävänä on kehittää valvontajärjestelmiä, riskienhallintaa ja johtamista organisaatiossa. Työn tulosten tulee sisällöllisesti tukea näitä päämääriä. (Holopainen ym. 2010, 187.)

Kunnan johto voi siis odottaa sisäiseltä tarkastukselta riskienhallinnan ja riskeihin varautumisen parantamista, sisäisen valvonnan kontrollien ongelmakohtien havaitsemista ja kontrollien kehittämistä. Sisäisen tarkastuksen asema on kuitenkin konsultoiva; sillä ei ole toimivaltaa itse päättää korjaavista toimenpiteistä, vaan ainoastaan antaa perusteltuja ja asiantuntevia kehitysideoita ja suosituksia. (Ala-aho ym. 2019, 170.)

Sisäisellä tarkastuksella tulee alan ammatillisten standardien mukaan olla toimintaohje, jonka organisaation hallitus on hyväksynyt. Kunnassa ohjeen hyväksyy siis kunnanhallitus. Sisäisen tarkastuksen toiminnan luotettavuuden ja tuloksellisuuden takaamiseksi sen aseman tulee olla organisaatiossa riittävän korkealla sekä riippumattomana tarkastuskohteista. Parhaimmillaan sisäinen tarkastus asemoituu suoraan kunnanhallituksen alaisuuteen. Vaikka sisäinen sisäisen tarkastuksen johtaja olisikin hallinnollisesti kunnanjohtajan alainen, tulisi sisäisellä tarkastuksella olla suora kommunikointi- ja raportointikanava kunnanhallitukselle. (Ala-aho ym. 2019, 170.)

3.5 Sisäisen valvonnan tarkastus ja arviointi

Kuntien ja kuntayhtymien tarkastusjärjestelmään kuuluu kunnanvaltuuston toimikaudekseen asettama tarkastuslautakunta, joka koostuu luottamushenkilöistä (Raudasoja & Johansson. 2009, 154). Tarkastuslautakunta toimii suoraan kunnanvaltuuston alaisena, ja sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan lakisääteisiin tehtäviin lukeutuu hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen, mukaan lukien tilintarkastuksen kilpailutus. Kuntalaissa on säädetty, että tarkastuslautakunta valmistelee valtuustolle asiat, jotka koskevat talouden ja hallinnon tarkastusta. Lisäksi tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu arvioida, ovatko valtuuston asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet toteutuneet kunnassa ja kuntakonsernissa. Tätä varten lautakunnan on laadittava arviointisuunnitelma. (Ala-aho ym. 2019, 38–53.)

Tarkastuslautakunta valitsee itse arviointikohteensa ja määrittelee arviointikriteerit ja -menetelmät. Arvioinnissa voidaan hyödyntää tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarviointia. Tuloksellisuuden määritelmä koostuu usein taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta. Arvioinnin johtopäätöksiä perusteella voidaan arvioida, miten toiminta on onnistunut tavoitteisiin ja kriteereihin nähden. (Ala-aho ym. 2019, 71–72.)

Kun tarkastuslautakunta on arvioinut valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen, se laati arviointikertomuksen. Arviointikertomus annetaan kunnanvaltuustolle sen tilinpäätöskokoukseen erillisenä asiakohdana. (Majoinen ym. 2008, 135.) Arviointikertomuksessa asioita olisi hyvä käsitellä kriittisesti arvioiden. Lisäksi kaikki kertomukseen kirjatut havainnot tulee perustella ja yhdistää arvioinnin taustalla olevaan tietoperustaan. Hyvässä arviointikertomuksessa on selkeästi esitetty, mihin kysymyksiin arvioinnilla on haettu vastauksia, millä kriteereillä kysymyksiin on vastattu, mitä menetelmiä arvioinnissa on käytetty, millaisia havaintoja ja johtopäätöksiä on tehty sekä millaisia suosituksia näiden havaintojen ja johtopäätösten pohjalta on tehty. (Ala-aho ym. 2019, 81.)

Kuntalaissa todetaan, että tarkastuslautakunta esittää arviointikertomuksessaan arvioinnin tulokset, sekä muitakin selvityksiä arvioinnin tuloksista, jos lautakunta pitää niitä tarpeellisina. Kunnanhallitus puolestaan antaa kunnanvaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. (Kuntalaki 10.4.2015/410, § 121.)

Kunnanvaltuusto voi tarkastussäännössä määritellä, mitä kaikkea tarkastuslautakunnan tulee sen mielestä arvioida kuntalain edellyttämän arvioinnin lisäksi. Tarkastuslautakunta voi esimerkiksi ottaa arviointikertomuksessa kantaa myös tavoitteiden asettamiseen ja mittareiden pätevyYTEEN. (Ainasvuori ym. 2011, 75.)

Kunnanhallituksen on esitettävä toimintakertomuksessa selonteko siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko kuluneen tilikauden aikana havaittu puutteita valvonnassa sekä miten valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Tilintarkastajan on puolestaan omassa tarkastuskertomuksessaan annettava lausunto siitä, onko kunnassa sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. (Majoinen ym. 2008, 136.)

4 TUTKIMUKSEN YHTEENVETO

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, mitkä ovat kuntien sisäisen valvonnan tavoitteet, millaisia riskejä kuntiin kohdistuu, miten valvonta on toteutettu, ketkä valvontaa suorittavat, millaisia käytännön toimenpiteitä eri kunnissa käytetään, miten valvontaa dokumentoidaan ja arvioidaan ja toteutuvatko valvonnalle asetetut tavoitteet.

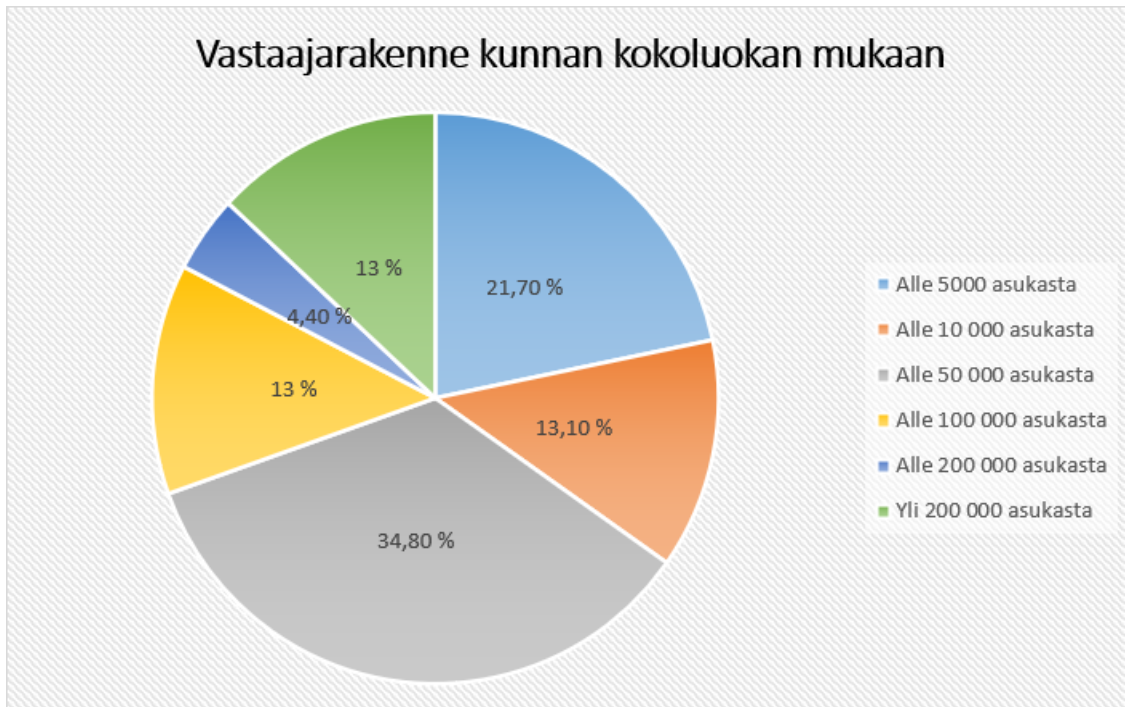
Tutkimus toteutettiin Webropol-kyselyinä, jonka vastaanottajina olivat kunnan koosta riippuen joko kunnanjohtaja, hallinto- tai talousjohtaja tai tarkastuspäällikkö. Vastaanottaja valittiin kunnan organisatorakenteen mukaan siten, että hän olisi kyseisestä kunnasta asiantuntevin henkilö vastaamaan kyselyyn. Kyselylinkki lähetettiin vastaajille sähköpostitse, ja vastausaikaa oli kuusi työpäivää (perjantaista perjantaihin).

Vastausaktiivisuuteen saattoi vaikuttaa kyselyn toteutusajankohta, joka oli pääsiäisen jälkeiset viikot huhtikuussa 2021. Vastauksia saatiin kuitenkin laajasti erikokoisista ja eri puolilla Suomea sijaitsevista kunnista, joten analysointi ja johtopäätösten tekeminen on mahdollista.

4.1 Haastattelukohteet ja kysely

Tutkimus perustuu kuntalain ja muiden kuntia ohjaavien säännösten sekä lähdekirjallisuuden pohjalta tehtyyn Webropol-kyselyyn. Kysymyksiä oli 29 kappaletta. Kyselylomake on tämän työn lopussa, liitteessä 2. Haastattelukohteiksi valikoitui 75 eri kokoista ja eri puolilla Manner-Suomea sijaitsevaa kuntaa. Kunnat valittiin mukaan satunnaisotantana siten, että otantaan saatiin mukaan kaikenkokoisia kuntia.

Kyselyyn vastattiin 23 kunnasta, joten vastausprosentiksi tuli 30,6 %. Eniten vastauksia saatiin 10 000–50 000 asukkaan kunnista (34,8 %) ja alle 5 000 asukkaan kunnista (21,7 %). Vastaajarakenne on kuvattu kuvassa 2. Vastauksia saatiin kaikista Manner-Suomen maakunnista lukuun ottamatta Päijät-Hämettä, Kanta-Hämettä ja Varsinais-Suomea. Maantieteellisesti eniten vastauksia saatiin Pohjois-Pohjanmaalta, josta tuli 18,2 % kyselyn vastauksista.



KUVA 2. Vastaajarakenne kunnan kokoluokan mukaan.

Yhteenvetoluku on jaettu kyselyn mukaisesti valvonnan toteuttamiseen, valvonnan vaikutuksiin ja valvonnan arviointiin ja tarkastukseen. Yhteenvetoluvun jälkeen on tutkimustulosten pohdinta sekä teoriaosuuden ja tutkimustulosten perusteella laaditut päätelmät.

4.2 Sisäisen valvonnan toteutus

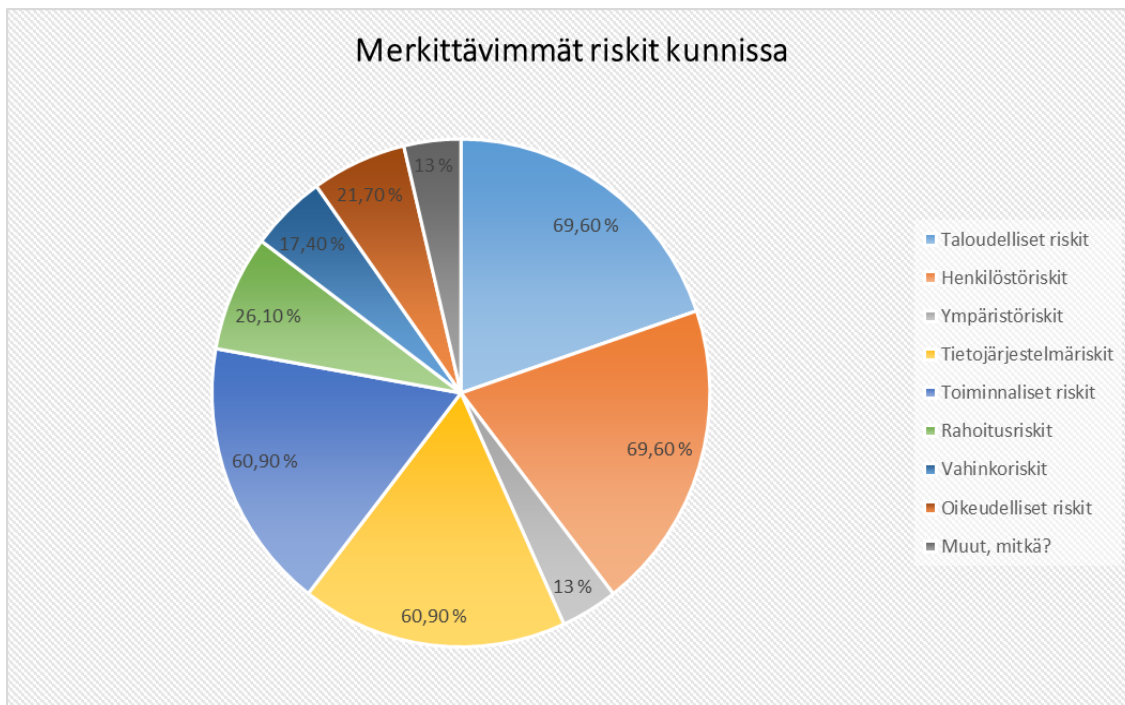
4.2.1 Valvonnan tavoitteet

Kyselyllä selvitettiin, miten sisäinen valvonta on toteutettu Suomen kunnissa. Taustatietojen, eli sijainnin, asukasluvun ja työntekijämäärän, jälkeen ensimmäinen varsinainen kysymys koski sisäisen valvonnan tavoitteita.

Vastausten pituus vaihteli muutaman sanan virkkeistä useiden lauseiden mittaisiin tavoitekuvauksiin, mutta pääsisällöltään ne kaikki olivat melko samankaltaisia. Kaikista vastauksista tuli tavalla tai toisella ilmi, että sisäisellä valvonnalla tavoitellaan varmuutta toiminnan tuloksellisuudesta, lain- ja hyvän hallintotavan mukaisuudesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta sekä luotettavan toiminnallisen ja taloudellisen informaation riittävydestä ja paikkansapitävyydestä.

Toisena kysymyksenä kysyttiin, kuinka hyvin riskit on kunnissa tunnistettu ja dokumentoitu. Suurimassa osassa kuntia oli tunnistettu monia riskejä (44 % vastauksista) tai kaikki olennaiset riskit (48 %). Vain kahdessa kunnassa oli tunnistettu noin puolet riskeistä tai vain muutamia riskejä. Toisaalta yksikään vastaaja ei ollut ilmoittanut, ettei ainuttakaan riskiä olisi tunnistettu.

Kolmas kysymys koski sitä, mitkä ovat kuntien merkittävimpiä riskejä. Merkittävimminä riskeinä esiin nousivat taloudelliset riskit sekä henkilöstöriskit (molemmat 69,6 %). Toiseksi merkittävimmit koettiin toiminnalliset riskit ja tietojärjestelmäriskit (molemmat 60,9 %). Näiden selvästi erottuneiden riskien jälkeen merkittävimmit riskeiksi oli valittu rahoitusriskit, oikeudelliset riskit, vahinkoriskit, ympäristöriskit ja muut riskit. Merkittävimpien riskien jakautumista voidaan tarkastella kuvassa 3.



KUVA 3. Merkittävimmät riskit kunnissa.

Muut riskit-vaihtoehdon oli valinnut kolme vastaajaa. Heille merkittäviä riskejä olivat mm. sote-uudistus, valtionosuuksien kehitys ja strategiset riskit. Erään vastaajan osalta tieto riskeistä ei ollut julkinen, eikä sitä näin ollen ilmoitettu.

4.2.2 Valvontaorganisaatiot ja -järjestelmät

Valvonnan tavoitteiden ja riskien lisäksi tutkimuksessa selvitettiin myös, millaisia valvontaorganisaatioita ja -järjestelmiä kunnissa on. Aihepiirin ensimmäinen kysymys koski valvonnan toteutusvastuuta.

Vastausten pituus vaihteli jälleen muutaman sanan virkkeestä useiden lauseiden pituisiin kuvauksiin, mutta kaikissa vastauksissa oli yhtäläisyyksiä.

Valvonnan järjestämisen vastuu kuuluu yksiselitteisesti kaupungin- tai kunnanhallitukselle. Toteuttamisvastuussa ylimpänä on vastausten perusteella kaupungin- tai kunnanjohtaja, ja hänen jälkeensä muut tilivelvolliset viranhaltijat, kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden toimitusjohtajat ja henkilöstön esimiehet. Yleisesti kaupungin- tai kunnanjohtajan, tilivelvollisten viranhaltijoiden, konserniyhtiöiden toimitusjohtajien ja esimiesten vastuulla on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpano omalla toimialallaan ja tulosalueellaan. Lisäksi he ohjeistavat alaisuudessaan olevia toimintayksiköitä ja raportoiivat kunnan- tai kaupunginhallitukselle.

Monessa vastauksessa esille nousi myös koko henkilöstön vastuu valvonnan toteuttamisesta osana omia työtehtäviään annettujen ohjeiden mukaisesti. Henkilöstön vastuulle oli asetettu erityisesti riskien ennaltaehkäisy, havaitseminen ja raportointi esimiehille.

Toinen valvontaorganisaatioihin liittynyt kysymys koski sisäisen valvonnan tai sisäisen tarkastuksen suorittamiseen palkattua henkilöstöä. Kysymyksen vastauksista kävi ilmi, että suuremmassa osassa kuntia tehtävään ei ole erikseen palkattu henkilöstöä. Niissä kunnissa, joissa tehtävään oli erikseen palkattu henkilöstöä, tehtävään palkattujen määrä vaihteli kuudesta henkilöstä 0,25 henkilöön.

Seuraavaksi kysyttiin, onko sisäisestä valvonnasta laadittu kirjallista ohjetta. Kirjallinen sisäisen valvonnan ohje oli laadittu 22 kunnassa ja sellainen puuttui vain yhdestä kunnasta.

Neljäntenä ja viimeisenä valvontaorganisaatioihin liittyneenä kysymyksenä kysyttiin henkilöstön tietoa omasta roolistaan ja osastaan valvonnan toteuttamisessa. Vastausten mukaan vain kolmessa kunnassa henkilöstö ei tiedosta omaa rooliaan ja osaansa sisäisen valvonnan toteuttamisessa. 20 kunnassa oma osuus ja rooli valvonnassa on henkilöstölle selvillä.

4.2.3 Valvontatoiminnot ja kontrollit

Sisäisessä valvonnassa toteutusmenetelmät ovat olennaisessa asemassa, joten oli myös olennaista selvittää, millaisia menetelmiä kunnissa on käytössä. Kunnissa käytössä olevia valvontamenetelmiä ja kontroleja selvitettiin siten, että lähdekirjallisuudesta esiin nousseiden valvontamenetelmien ja kontrollien

joukosta kyselyyn valittiin 8 menetelmää ja kontrollia, jotka vaikuttivat kuntien toiminnan kannalta olennaisimmilta.

Ensimmäisellä valvontamenetelmiin liittyneellä kysymyksellä pyrittiin selvittämään, ovatko tavoitteiden saavuttamisen kannalta oleelliset kontrollit ja seurantajärjestelmät olemassa ja käytännössä toimivia. Vastaajista 95,7 % oli sitä mieltä, että oleelliset kontrollit ja seurantajärjestelmät ovat olemassa ja ne myös toimivat käytännössä. 4,3 % vastaajista sen sijaan koki, että asian suhteen on kehitettävää eikä oleellisia kontrolleja ja seurantajärjestelmiä ei ole tai ne eivät ole käytännössä toimivia.

Seuraavaksi kysyttiin vaarallisista työyhdistelmistä, työnjaoista ja vastuualueista sekä prosessikuvauksista. Vaaralliset työyhdistelmät, eli esimerkiksi mahdollisuus sille, että sama henkilö tarkastaisi, hyväksyisi ja maksaisi laskun, on eliminoitu kaikissa vastaajakunnissa. Työjakojen ja vastuualueiden koettiin olevan selkeät 21 kunnassa, eli 91,3 %:ssa vastaajakuntia. Prosessikuvaukset eri toiminnoista antavat selkeän kuvauksen siitä, miten jokin toiminto toimii, mutta vastausten perusteella prosessikuvauksia on laadittu vain kymmenessä, eli 43,5 %:ssa, vastaajakunnassa.

Tietojärjestelmiä, niiden käyttöoikeuksia ja tietoturvallisuutta koskevien valvontatoimien ja kontrollien osalta kaikki vastaajat olivat yksimielisiä. Jokainen vastaaja koki, että heidän kunnassaan tietojärjestelmät ja tietoturva ovat ajan tasalla. Lisäksi jokaisessa kunnassa tietojärjestelmien käyttöoikeudet on rajoitettu niin, että henkilöstö voi käyttää vain työssään tarvitsemia järjestelmiä tai niiden osia.

Talousarvion noudattamista valvotaan talousarvion osavuosiraportoinnilla yhtä lukuun ottamatta kaikissa vastaajakunnissa. Sen sijaan vain 15 vastaajakunnassa sopimusten ja sitoumusten seurantaan oli ohjelma, tai seuranta suoritettiin muuten jatkuvasti.

Näiden valvontatoimien lisäksi vastaajilla oli myös mahdollisuus kertoa vapaasti, mitä muita valvontamenetelmiä tai kontrolleja heillä on käytössä. Esille nousivat erilaiset järjestelmäkontrollit, ohjeisiin perustuvat kontrollit, pistokokeet organisaation eri toiminnoissa, työsuojeluun liittyvien asioiden seuranta sekä henkilöstölle asetetut hankintarajat. Lisäksi eräälle vastaajakunnalle oli tulossa käyttöön kokonaan uusi sisäisen tarkastuksen ohjelma.

4.3 Valvonnan vaikutukset päivittäiseen työhön

Valvonnan tavoitteiden, valvontaorganisaation ja -järjestelmän sekä käytännön valvontamenetelmien ja kontrollien lisäksi selvitettiin myös, miten valvonta vaikuttaa päivittäiseen työskentelyyn. Valvonnan koettiin vaikuttavan merkittävästi päivittäiseen työskentelyyn 10 kunnassa, ja 13 kunnassa puolestaan koettiin, ettei valvonta merkittävästi vaikuta päivittäiseen työhön. Kunnissa, joissa valvonnan koettiin vaikuttavan työskentelyyn, mainittiin vaikutuksiksi varmistuksista johtuvat lisätyöt ja työntekijöiden jatkuva tarve huomioida sisäinen valvonta kaikissa toimissaan. Esiin nousi laajasti myös se, että valvonta on luontevana osana päivittäistä toimintaa.

4.4 Valvonnan dokumentointi, arviointi ja tavoitteiden toteutuminen

4.4.1 Valvonnan dokumentointi

Kyselyllä selvitettiin myös sisäisen valvonnan dokumentointia, arviointia ja sitä, kuinka valvonnalle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Ensimmäinen tämän aihepiirin kysymys koski valvonnan dokumentointia, toinen kysymys koski käytettäviä dokumentointimenetelmiä.

Sisäistä valvontaa kerrottiin dokumentoitavan 21 vastaajakunnassa. Kahdessa kunnassa valvontaa ei dokumentoitu. Kunnissa, joissa valvontaa dokumentoitiin, yleisimpiä dokumentointimenetelmiä olivat erilaiset raportit, joita annettiin joko yksittäin, puolivuositain tai vuosittain. Lisäksi monessa vastauksessa nousi esiin toimialoilta ja koko kuntaorganisaatiolta vaadittavat selonteot valvonnan järjestämisestä ja mahdollisista poikkeamista.

4.4.2 Valvonnan arviointi

Seuraavaksi kysyttiin, arvioidaanko sisäisen valvonnan tehokkuutta säännöllisesti, ketkä valvontaa arvioivat ja millaisilla menetelmillä sitä arvioidaan. Säännöllistä arviointia kerrottiin suoritettavan 14 kunnassa. Vastauksista selvisi, että kunnissa sisäisen valvonnan arviointia suorittavat johto, eli kaupungin- tai kunnanhallitus ja tilivelvolliset viranhaltijat, mahdolliset sisäiset tarkastajat sekä tarkastuslautakunta. Ulkoinen arviointi kuuluu tilintarkastajan vastuulle.

Yleisimpinä valvonnan arviointimenetelminä esiin nousivat useissa vastauksissa otanta- ja erillistarkastukset, jatkuva toiminnan seuranta ja raportointi, eri toimialojen kirjalliset selonteot ja arviointikertomukset. Muina arviointimenetelminä mainittiin esimerkiksi kehityskeskustelut henkilöstön kanssa, kuntalaisilta tuleva palaute sekä ulkoiset arvioinnit. Lisäksi sisäisen tarkastuksen rooli korostui muutamassa vastauksessa. Näissä vastauksissa mainittiin, että sisäinen tarkastus laatii tarkastussuunnitelman, jonka mukaan se toteuttaa tarkastuksia.

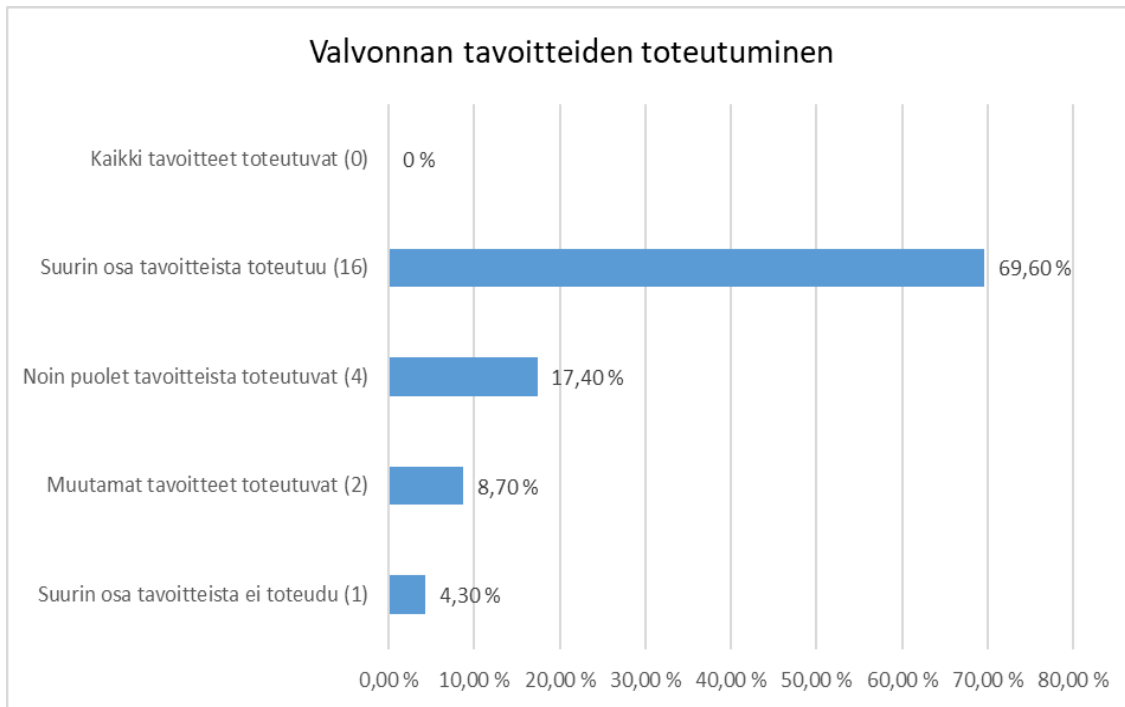
Sisäisen tarkastuksen käyttämiä menetelmiä ovat vastausten perusteella haastattelut ja kyselyt, talousraportit ja data-analytiikka. Sisäisen tarkastuksen toiminnan kuvattiin olevan organisaation eri toimintojen ja valvontajärjestelmän riippumatonta arviointia, jolla varmistetaan riskienhallinnan toimivuus, resursien tehokas ja oikein kohdistettu käyttö, johdon saaman informaation oikeellisuus, voimassa olevien säädöksiä, määräyksiä ja annettujen ohjeiden noudattaminen sekä se, että organisaation sisäinen tarkailujärjestelmä toimii.

Valvonnan arviointiin liittyen kysyttiin vielä arvioinnin tulosten hyödyntämisestä toiminnan kehittämisessä. Vastaukset tähän kysymykseen olivat yhteneväisiä. Jokaisessa vastaajakunnassa hyödynnettiin valvonnan arvioinnin tuloksia kunnan toiminnan kehittämisessä.

4.4.3 Valvonnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Vastaajakunnissa oli sisäiselle valvonnalle asetettu erilaisia tavoitteita, joiden yhdistävä tekijä oli saada varmuus toiminnan tuloksellisuudesta, lain- ja hyvän hallintotavan mukaisuudesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta sekä luotettavan toiminnallisen ja taloudellisen informaation riittävydestä ja paikansäilytyksestä. Koska sisäiselle valvonnalle on asetettu tavoitteita, on myös arvioitava, miten nämä tavoitteet käytännössä toteutuvat.

Kaikki valvonnalle asetetut tavoitteet eivät täytyneet yhdessäkään vastaajakunnassa. Kuudessatoista kunnassa koettiin, että asetetuista tavoitteista suurin osa on toteutunut. Prosentuaalisesti tämä tarkoittaa 69,6 % osuutta vastaajakunnista. Neljässä kunnassa valvonnan tavoitteista toteutuivat noin puolet, kahdessa kunnassa muutamia tavoitteita toteutui, ja yhdessä vastaajakunnassa suurin osa tavoitteista jäi toteutumatta. Valvonnan tavoitteiden toteutumista voidaan tarkastella kuvassa 4 olevalla palkkikaaviolla.



KUVA 4. Valvonnan tavoitteiden toteutuminen.

4.5 Valvonnan haasteet

Lopuksi kysyttiin vielä, liittyykö sisäiseen valvontaan haasteita tai ongelmakohtia, ja millaisia ne mahdollisesti ovat. Kolmessa vastaajakunnassa koettiin, että valvontaan ei liity minkäänlaisia haasteita tai ongelmia. 20 vastaajakunnassa sen sijaan oltiin sitä mieltä, että valvontaan liittyy haasteita tai ongelmakohtia.

Yleisimpinä valvonnan haasteina vastauksista nousivat esiin dokumentoinnin ja raportoinnin haasteet, koulutuksen puute ja aika- sekä resurssipula, jotka mainittiin yhdeksässä vastauksessa. Vastauksista selvisi, että valvontaan ei ole riittävästi resursseja ja aikaa. Jos resurssipula ei ole esteenä, valvontaa voidaan tehdä hyvinkin paljon, mutta sen dokumentointi on puutteellista. Puutteellisen dokumentoinnin vuoksi sisäisen valvonnan raportoinnin mainittiin jäävän vain yleiselle tasolle.

Muita esiin tulleita haasteita olivat yhtenäisten ja systemaattisten toimintatapojen puute, valvonnan kohdistuminen oikeisiin asioihin, valvonnan tehokkuus, valvonnan raportoinnin päällekkäisyys talouden raportoinnin kanssa, kunnan hankintaprosessi sekä sisäisen valvonnan tärkeyden ja tarpeellisuuden ymmärtäminen.

5 POHDINTA

Sisäinen valvonta on prosessi, jolla pyritään saavuttamaan kohtuullinen varmuus raportointiin, vaatimuksenmukaisuuteen ja toimintoihin liittyvien tavoitteiden saavuttamisesta. Sisäistä valvontaa suoritetaan niin yrityksissä kuin julkisellakin sektorilla. Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, mitkä ovat kuntien sisäisen valvonnan tavoitteet, millaisia riskejä kuntiin kohdistuu, miten valvonta on toteutettu, ketkä valvontaa suorittavat, millaisia käytännön toimenpiteitä kunnissa käytetään, miten valvontaa dokumentoidaan ja arvioidaan ja toteutuvatko valvonnalle asetetut tavoitteet käytännössä.

Yleisesti sisäisen valvonnan tavoitteena on saavuttaa kohtuullinen varmuus kunnan toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisesta kestävydestä, lainsäädännön, sääntöjen, päätösten ja johdon ohjeiden noudattamisesta, omaisuuden ja resurssien asianmukaisesta käytöstä ja turvaamisesta sekä taloudellisten ja toiminnallisten raporttien oikeellisuudesta ja tietojen luotettavuudesta. Näiden tavoitteiden avulla pyritään tukemaan johdon päätöksentekoprosessia ja mahdollistetaan toiminnan jatkuva kehittäminen. Toiminta ei rajoitu pelkästään kunnan omaan toimintaan, vaan sen on katettava kaikki toiminta, joka on kunnan vastuulla lainsäädännön, omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten vuoksi.

Jotta edellä mainitut tavoitteet täyttyisivät, valvonnan on kuuluttava osaksi päivittäistä johtamista, ohjaamista sekä työn suorittamista. Tässä nousee esiin tärkeänä seikkana sisäisen valvonnan sisällyttäminen osaksi normaalia päivittäistä toimintaa siten, että normaalista poikkeavat tapahtumat tai toimintahäiriöt tulevat automaattisesti esiin.

Vastausten perusteella kuntien sisäiselle valvonnalle asettamat tavoitteet ovat yhteneväiset ja selkeät ja ne ovat linjassa lähdekirjallisuudessa mainittujen sisäisen valvonnan tavoitteiden kanssa. Valvonnan tavoitteet on kunnissa määritelty hyvin, ja ne ovat perusteltuja toiminnan jatkuvuuden, tuloksellisuuden, taloudellisuuden, laadukkuuden, lainmukaisuuden ja onnistumisen kannalta.

Kuntien toimintaympäristö on monipuolinen ja monitahoinen. Siihen liittyvät tavalla tai toisella niin valtio, työntekijät, kunnan asukkaat ja kunnassa toimivat yritykset sekä kunnanhallitus, -valtuusto ja lautakunnat. Kaikkien näiden toiminta vaikuttavat kunnan toimintaan ja siten aiheuttavat isompia tai pienempiä riskejä. Kunnissa onkin tunnistettu varsin hyvin niiden toimintaan vaikuttavia riskejä. Suuri-

massa osassa vastaajakunnista on tunnistettu monia riskejä tai kaikki toiminnan kannalta olennaiset riskit. Kuntien toiminnan kannalta olennaisia riskejä ovat muun muassa taloudelliset riskit, henkilöstöriskit, toiminnalliset riskit, tietojärjestelmäriskit, rahoitusriskit ja oikeudelliset riskit.

Kuntalain mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättäminen on kunnanvaltuuston tehtävä. Kunnanhallituksen tehtäväksi on laissa määrätty huolehtia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kyselyn vastauksista selvisi, että asia on kunnissa hoidettu lain vaatimusten mukaan. Valvonnan järjestämisestä vastaa kaupungin- tai kunnanhallitus, ja toteuttamisvastuu on kaupungin- tai kunnanjohtajalla, sekä muilla tilivelvöllisillä viranhaltijoilla, kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden toimitusjohtajilla ja henkilöstön esimiehillä.

Vaikka valvonnan toteutusvastuu onkin tilivelvöllisillä, on myös koko muun henkilöstön rooli erittäin tärkeä. Jotta valvonta olisi mahdollisimman tehokasta, sitä pitää tapahtua kaikilla organisaation tasoilla. Henkilöstön on toimittava annettujen ohjeiden mukaisesti, arvioida ja ennaltaehkäistä riskejä omalta osaltaan sekä raportoida havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen. On tärkeää, että sisäinen valvonta on luontevana osana päivittäistä toimintaa, ja juuri tässä korostuu rutiininomaisia töitä tekevän henkilöstön rooli. Kuntien palveluksessa oleva henkilöstö tietääkin varsin hyvin edellä kuvatun roolinsa ja osuutensa sisäisen valvonnan toteutuksessa.

Valvonnan kannalta on olennaista, millaisilla menetelmillä sitä suoritetaan ja miten ne käytännössä toimivat. Koska kunnilla on sisäiselle valvonnalle selkeät tavoitteet, ja tavoitteita uhkaavat riskit ovat hyvin tiedossa, on loogista, että suurimmassa osassa kuntia tavoitteiden saavuttamisen kannalta oleelliset kontrollit ja seurantajärjestelmät ovat olemassa ja käytännössä toimivia. Kuntien käyttämät menetelmät ovat enimmäkseen ehkäiseviä, kuten vaarallisten työyhdistelmien eliminointi, tietojärjestelmien käyttöoikeusrajaukset, sopimuseuranta, talousarvion osavuosisiraportointi sekä erilaiset järjestelmäkontrollit ja toimintaohjeisiin perustuvat kontrollit.

Jotta valvontavastuut ja -menetelmät, johdon valvonnalle asettamat tavoitteet ja organisaation toimintatavat olisivat henkilöstön tiedossa, niistä tulisi laatia kirjallinen sisäisen valvonnan ohje. Ohje auttaa sisäisen valvonnan jalkauttamisessa työntekijöille ja uusien henkilöiden kouluttamisessa. Kirjallisen ohjeen tarpeellisuus onkin havaittu kunnissa, ja ohje on laadittu yhtä lukuun ottamatta jokaisessa kyselyyn vastanneessa kunnassa.

Toimiva sisäinen valvonta kuuluu saumattomasti osaksi päivittäistä työtä. Tällä tavoitellaan sitä, että erilaiset toiminnan epäkohdat, virheet ja riskit paljastuisivat automaattisesti normaalin toiminnan aikana, eivätkä jäisi pimentoon odottamaan erillistä tarkastusta tai arviointia. Valvonta on kunnissa saatu varsin luontevaksi osaksi päivittäistä toimintaa. Käytännössä valvonta vaikuttaa päivittäiseen työskentelyyn siten, että joissain kunnissa henkilöstön on huomioitava sisäinen valvonta kaikessa toiminnassaan, ja tästä aiheutuu hiukan lisätyötä. Näissä tapauksissa sisäinen valvonta ei ole nivoutunut aivan saumattomasti päivittäisen työn osaksi, tai valvontamenetelmissä on kehitettävää. Jos valvonta olisi saumattomasti osana päivittäistä työskentelyä ja menetelmät olisivat toimivia, ei valvonnasta pitäisi aiheutua lisätyötä.

Kuntalain mukaan kuntien on tilinpäätöksen yhteydessä annettava toimintakertomus, jossa esitetään muiden tietojen lisäksi myös tietoja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Sisäistä valvontaa koskevien tietojen antamisen vuoksi valvontaa tulisi dokumentoida. Koska valvonnan raportointi on lakisääteistä, se on kunnissa hoidettu, mutta dokumentointi- ja raportointitavoissa olisi kehitettävää. Kunnat ovat hoitaneet dokumentointia lähinnä erilaisilla raporteilla, joita laaditaan yksittäin, puolivuositain tai vuosittain. Varsinaista päivittäistä, päiväkirjaluontoista dokumentointia ei vastausten mukaan useimmissa kunnissa harjoiteta. Sille voisi kuitenkin olla tarvetta, koska valvonnan dokumentointi ja raportointi nähdään kunnissa kuitenkin haasteena, ja se jääkin monesti yleistasoiseksi.

Sisäisen valvonnan arvioinnin tärkeys on kunnissa ymmärretty hyvin, ja arvioinnin tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä. Sisäistä valvontaa arvioivat tarkastuslautakunta, mahdolliset sisäiset tarkastajat sekä kaupungin- tai kunnanhallitus ja tilivelvolliset viranhaltijat. Erillistä sisäisen tarkastuksen toimintoa ei ole kaikissa kunnissa, mutta niissä kunnissa, joissa sellainen on, se suorittaa organisaation eri toimintojen ja valvontajärjestelmän arviointia objektiivisesti. Sisäisen valvonnan arviointi on tärkeää, jotta nähdään, onko valvonta toimivaa, toteutuvatko sille asetetut tavoitteet ja miten valvontaa voidaan jatkossa kehittää.

Valvontaa arvioidaan otanta- ja erillistarkastuksina, jatkuvalla toiminnan seurannalla ja raportoinnilla sekä toimialakohtaisilla selonteoilla ja arviointikertomuksilla. Näillä menetelmillä arviointi on varsin kattavaa, ja osaltaan mahdollistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja keskeisiä johtopäätöksiä koskevien tietojen esittämisen toimintakertomuksessa.

Valvonnalle asetetut tavoitteet toteutuvat kunnissa varsin hyvin. Kuudessatoista kunnassa koettiin, että asetetuista tavoitteista suurin osa on toteutunut. Tavoitteiden toteutuminen on kuitenkin kaksipuolinen tilanne. Valvonta on onnistunutta, kun se saavuttaa tavoitteensa, mutta valvonnan ja kunnan toiminnan kehittämisen kannalta on hyvä miettiä, ovatko tavoitteet olleet liian helposti saavutettavissa.

Yleisimmät sisäisen valvonnan haasteet ovat dokumentoinnin ja raportoinnin haasteet, koulutuksen puute ja aika- sekä resurssipula. Aika- ja resurssipulasta johtuen valvontaa ei joko ehditä suorittamaan, tai sitä suoritetaan puutteellisesti ja dokumentointi jää yleistasoiseksi. Heikon dokumentoinnin vuoksi syntyy haasteita valvontaa raportoitaessa, koska suoritetuista valvontatoimenpiteistä, kontrolleista ja havainnoista ei ole kunnollista dokumentaatiota. Koska dokumentointi on puutteellista, myös raportit jäävät vain yleistasolle.

Sisäisen valvonnan haasteiksi vastaajat kertoivat myös systemaattisten ja yhtenäisten toimintatapojen puutteen. Systemaattisten ja yhtenäisten toimintatapojen puuttuessa valvonnan taso ja menetelmät vaihtelevat. Koulutuksen puutteesta johtuen ei välttämättä olla edes tietoisia oikeista toimintatavoista, eikä osata kohdistaa valvontaa oikeisiin kohteisiin. Koulutuksen puutteen voi nähdä myös syyksi, jonka vuoksi valvonnan tarpeellisuutta ei ymmärretä. Kuntalaissa esitetään vaatimuksia sisäisen valvonnan toteuttamisesta, mutta silti on mahdollista, ettei valvonnan tarpeellisuutta olla ymmärretty.

Vaikka resurssipula mainittiin useassa vastauksessa valvonnan haasteeksi, vain kymmenessä kunnassa sisäisen valvonnan tai sisäisen tarkastuksen suorittamiseen oli palkattu henkilöstöä. Nykyisen toiminnan tehostamisen ja kustannusten karsimisen aikakaudella ei kovin herkästi palkata ylimääräistä henkilöstöä, mutta kunnissa voisi silti olla aiheellista miettiä, toisiko valvontaresurssien lisääminen lisää varmuutta tavoitteiden saavuttamiseen, ja olisiko tällainen panostus kannattavaa kasvavista henkilöstökustannuksista huolimatta.

Kokonaisuutena valvonta on kunnissa järjestetty ja toteutettu hyvin. Valvonnalle on asetettu selkeät tavoitteet, ja ne riskit, jotka kuntien toimintaa uhkaavat, on suurelta osin tunnistettu. Merkittävimmät kuntiin kohdistuvat riskit ovat taloudelliset riskit ja henkilöstöriskit, joihin on kuitenkin osattu varautua oikeilla valvontatoimenpiteillä. Valvontatoimenpiteet ovat pääsääntöisesti toimivia, ja sisäiselle valvonnalle asetetut tavoitteet täyttyvät varsin hyvin.

Kunnissa arvioidaan sisäistä valvontaa, ja arvioinnin tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä ja suunnittelussa. Sisäinen valvonta koetaan kunnissa tärkeäksi, mutta valvontaan ei aina ole käytettävissä riittävästi aikaa tai henkilöstöresursseja. Lisäksi toimintatavat eivät ole yhtenäisiä ja systemaattisia. Edellä mainituista haasteista johtuen syntyy haasteita myös valvonnan dokumentoinnissa, raportoinnissa. Eniten kehitettävää olisikin juuri sisäisen valvonnan dokumentoinnissa, toimintatapojen yhtenäistämässä ja resursoinnissa, jotta tärkeä valvontatyö onnistuisi vielä paremmin,

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, mitkä ovat kuntien sisäisen valvonnan tavoitteet, millaisia riskejä kuntiin kohdistuu, miten valvonta on toteutettu, ketkä valvontaa suorittavat, millaisia käytännön toimenpiteitä kunnissa käytetään, miten valvontaa dokumentoidaan ja arvioidaan, sekä toteutuvatko valvonnalle asetetut tavoitteet käytännössä. Kaikkiin näihin kysymyksiin saatiin vastaukset, joten työ saavutti tavoitteensa. Rajallisen vastaajamäärän vuoksi ei voida yleistää, että työssä mainitut seikat päteisivät jokaisessa Suomen kunnassa, mutta ne antavat kuitenkin yleiskuvan sisäisen valvonnan tilasta kunnissa.

Tämän työn tekeminen oli opettavaista, haastavaa ja mielenkiintoista. Sisäinen valvonta on aiheena mielenkiintoinen, ja sitä voi tutkia niin yritysten, kuntien kuin valtion organisaation näkökulmasta. Kuntien näkökulma aiheesta kuitenkin kiinnosti minua eniten, joten valitsin sen. Työtä tehdessä opin, kuinka tärkeästä asiasta on kysymys, sekä miten se on käytännössä toteutettu. Kuntien sisäiseen valvontaan liittyviä jatkotutkimuksen aiheita ovat sisäinen tarkastus, riskienhallinta ja vaikkapa kunnan toimintaympäristö kokonaisuudessaan.

Lopuksi esitän lämpimät kiitokseni työn ohjaajalle, jokaiselle kyselyyn vastanneelle henkilölle, sekä kaikille muille, jotka ovat auttaneet ja tukeneet työn tekemisessä.

LÄHTEET

- Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, H., Kenni, M., Kiviaho, M., Mäntyharju, K., Ollila, E., Oulasvirta, L. 2011. Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää: tehtävät muuttuvassa kuntaympäristössä. Helsinki: Oy Auditor Ab.
- Ala-aho, V., Leppänen, P., Oulasvirta, L. 2019. Tilintarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. 2010. Sisäinen tarkastus. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, työ- ja elinkeinoministeriö. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. 2020. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisu/2020/2084-yleisohje-kunnan-ja-kuntayhtymän-tilinpaatoksen-ja-toimintakertomuksen>. Viitattu 16.3.2021.
- Koivu, E., Ranta-aho, M. & Vuoti, H. 2010. Väärinkäytösriskit hallintaan. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Kuntaliitto. 2015. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Saatavissa: <https://kuntalehti.fi/wp-content/uploads/2015/04/Kuntaliiton-uudet-konsernisuositukset.pdf>. Viitattu 19.3.2021
- Kuntalaki*. 10.4.2015/410. Saatavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. Viitattu 21.3.2021.
- Majoinen, K., Harjula, H., Kirvelä, T., Myllyntaus, O., Salenius, M., Majava, J. & Pauni, M. 2008. Toimiva kunta. Helsinki: FCG Efeko Oy.
- Niemi, P. 2018. Sisäinen tarkastus käytännössä. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Ratsula, N. 2016. Yrityksen sisäinen valvonta. 2., uudistettu painos. Kerava: Edita Publishing Oy.
- Raudasoja, K & Johansson M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Sisäiset Tarkastajat Ry. Sisäinen valvonta ja riskien hallinta. Saatavissa: <https://theiia.fi/sisainen-tarkastus/sisainen-valvonta-ja-riskien-hallinta-2/>. Viitattu 20.4.2021.

Hei,

Olen Antti Rauma Paikkakunnalta X ja opiskelen Centria-ammattikorkeakoulussa liiketalouden tradenomiksi.

Olen tekemässä opinnäytetyötä aiheesta ”Sisäinen valvonta kunnissa”, ja työni tutkimusosuutta varten haluaisin teidän vastaavan kyselyyn, johon pääsette oheisesta linkistä. Kysymyksiä on 29 kappaletta, ja vastaamiseen kuluu aikaa noin 10–15 minuuttia.

<https://link.webpolsurveys.com/S/B94995E5A65DF33E>

Toivon vastaustanne 16.4.2021 mennessä.

Mikäli ette ole omassa organisaatiossanne oikea henkilö vastaamaan kyselyyni, voitteko välittää sen eteenpäin henkilölle, joka voisi siihen vastata.

Kiitos jo etukäteen vastauksistanne.

Terveisin

Antti Rauma

tradenomiopiskelija, liiketalous

Centria-ammattikorkeakoulu

Sisäinen valvonta

1. Kuntanne koko

- Alle 5000 asukasta
- Alle 10 000 asukasta
- Alle 50 000 asukasta
- Alle 100 000 asukasta
- Alle 200 000 asukasta
- Yli 200 000 asukasta

2. Kunnan sijainti

- Ahvenanmaa
- Etelä-Karjala
- Etelä-Pohjanmaa
- Etelä-Savo
- Kainuu
- Kanta-Häme
- Keski-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Kymenlaakso
- Lappi
- Pirkanmaa
- Pohjanmaa
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjois-Karjala
- Pohjois-Savo
- Päijät-Häme
- Satakunta
- Uusimaa (Ei PK-seutu)
- Varsinais-Suomi
- PK-seutu

3. Kuntanne vakituiset työntekijät, kpl.

4. Kuvaile lyhyesti sisäisen valvonnan tavoitteet kunnassanne.**5. Kuinka hyvin kuntanne riskit on tunnistettu ja dokumentoitu?**

- Riskejä ei ole tunnistettu lainkaan
- Muutamia riskejä tunnistettu
- Noin puolet riskeistä tunnistettu
- Monia riskejä tunnistettu
- Kaikki olennaiset riskit tunnistettu

6. Mitkä ovat kuntanne merkittävimmät riskit? Voit valita monta vaihtoehtoa.

- Taloudelliset riskit
- Henkilöstöriskit
- Ympäristöriskit
- Tietojärjestelmäriskit
- Toiminnalliset riskit
- Rahoitusriskit
- Vahinkoriskit
- Oikeudelliset riskit
- Muut, mitkä?

7. Kuka/Ketkä vastaavat sisäisen valvonnan toteuttamisesta?**8. Onko kunnassanne palkattu henkilöstöä suorittamaan sisäistä valvontaa / sisäistä tarkastusta?**

- Kyllä, kpl

- Ei

9. Onko kunnassanne laadittu kirjallinen sisäisen valvonnan ohje?

- Kyllä
- Ei

10. Henkilöstö tietää oman roolinsa ja osansa valvonnan toteutumisessa.

- Kyllä
- Ei

11. Tavoitteiden saavuttamisen kannalta oleelliset kontrollit ja seurantajärjestelmät ovat olemassa ja käytännössä toimivia.

- Kyllä
- Ei

12. Vaaralliset työyhdistelmät on eliminoitu esim. sama henkilö ei suorita laskun hyväksymistä ja maksatusta.

- Kyllä
- Ei

13. Työnjaot ja vastuualueet ovat tarkasti rajatut ja selkeät.

- Kyllä
- Ei

14. Eri toiminnoista on laadittu prosessikuvaukset.

- Kyllä
- Ei

15. Tietojärjestelmät (ml. käyttäjätun. ja salasanat) ovat ajan tasalla.

- Kyllä
- Ei

16. Tietojärjestelmien käyttö on rajattu käyttöoikeuksin (henkilö voi käyttää vain työsäännön tarpeellisia).

- Kyllä
- Ei

17. Tietoturva on ajan tasalla.

- Kyllä
- Ei

18. Kunnassanne tehdään talousarvion osavuosisiraportointia.

- Kyllä
 Ei

19. Sopimuksia ja sitoumuksia seurataan jatkuvasti tai seurantaan on ohjelma.

- Kyllä
 Ei

20. Onko käytössänne muita valvontamenetelmiä edellä mainittujen lisäksi?

- On, mitä

- Ei

21. Vaikuttaako sisäinen valvonta päivittäiseen työhön merkittävästi?

- Kyllä, miten

- Ei

22. Dokumentoidaanko kunnassanne sisäistä valvontaa?

- Kyllä, miten

- Ei

23. Sisäisen valvonnan tehokkuutta arvioidaan säännöllisesti.

- Kyllä
 Ei

24. Kuka/ketkä arvioivat sisäisen valvonnan toimivuutta?

25. Millaisilla menetelmillä valvontaa arvioidaan?

26. Sisäisen valvonnan arvioinnin tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämisessä.

- Kyllä
 Ei

27. Liittykö sisäiseen valvontaan haasteita/ongelmakohtia?

- Kyllä, mitä

- Ei

28. Kuinka hyvin sisäisen valvonnan tavoitteet toteutuvat kunnassanne/kaupungissanne?

- Suurin osa tavoitteista ei toteudu
 Muutamit tavoitteet toteutuvat
 Noin puolet tavoitteista toteutuvat
 Suurin osa tavoitteista toteutuu
 Kaikki tavoitteet toteutuvat

29. Mikäli haluatte kertoa kuntanne sisäisestä valvonnasta vapaasti, voitte kirjoittaa tähän.