

Riskienhallinnan kehittäminen Siilinjärven kunnassa

Päivi Heikkinen

Opinnäytetyö

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala			
Koulutusohjelma Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma			
Työn tekijä Päivi Heikkinen			
Työn nimi Riskienhallinnan kehittäminen Siilinjärven kunnassa			
Päiväys	21.10.2013	Sivumäärä/Liitteet	54
Ohjaajat Liisa Kuopusjärvi ja Virpi Laukkanen			
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani Siilinjärven kunta			
Tiivistelmä Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa tietoa riskienhallinnan merkityksestä Siilinjärven kunnassa. Kehittämistehtävänä oli kartoittaa kunnan oleelliset riskit. Tämän laadullisena tutkimuksena toteutetun opinnäytetyön tulokset perustuivat suurten kaupunkien ohjeistusten ja suositusten vertailuun. Opinnäytetyön empiirisen aineiston muodostivat riskikartoituksen aineistot, ryhmäkeskustelut, Siilinjärven kunnan toimielinten päätökset, sisäisen valvonnan aineisto sekä johto- ja toimivaltasäännöt. Analysointimenetelmänä käytettiin teorialähtöistä sisällön analyysiä. Analysointituloksista selvisi Siilinjärven kunnan riskienhallintaa ohjaavan normiston nykytila, kunnan strategiset, operatiiviset ja taloudelliset riskit sekä esimiesten käsitys riskienhallinnasta. Tutkimusaineiston perusteella tehdystä vertailusta voidaan todeta, että kuntaan on määriteltävä riskienhallintapolitiikka sekä uudistettava sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukset. Kehityskeskusteluohjeistukset on uudistettava sisältämään riskienhallinta. Lisäksi henkilöstöä on motivoitava tiedostamaan riskienhallinta osaksi jokaisen omaa työtä.			
Avainsanat Johtaminen, riskienhallinta, sisäinen tarkastus, sisäinen valvonta			

Field of Study Social Sciences, Business and Administration			
Degree Programme Degree Programme in Business Management and Entrepreneurship			
Author Päivi Heikkinen			
Title of Thesis Improvement of Risk Management in Siilinjärvi Municipality			
Date	21.10.2013	Pages/Appendices	54
Supervisors Liisa Kuopusjärvi and Virpi Laukkanen			
Client Organisation /Partner Siilinjärvi Municipality			
<p>Abstract</p> <p>The aim of this thesis was to provide information on the importance of risk management in Siilinjärvi municipality. The development process was to identify the significant risks in the municipality. The results of this qualitative study were based on the benchmarking of the guidance and recommendations of some major cities.</p> <p>The empirical data was formed by risk analysis data, group discussions, the decisions of Siilinjärvi municipality's institutions, internal audit data and the juridical rules. The method of the analysis used was theory-oriented content analysis. The analysis results showed the governing risk management standards of Siilinjärvi municipality, the current status of the municipality's strategic, operational and financial risks, as well as the managers' understanding of risk management.</p> <p>It can be concluded through the comparison based on research data that the risk management policy must be defined and the internal control and risk management guidelines must be reformed in the municipality. The performance appraisal guidelines need to be reformed including risk management. In addition, the staff should be motivated to be aware of risk management as a part of the daily work.</p>			
<p>Keywords</p> <p>Management, risk management, internal control, internal audit</p>			

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	2
1.3	Aikataulu	3
2	TUTKIMUSAINEISTO.....	4
2.1	Siilinjärven kunta.....	4
2.2	Tutkimusmenetelmä ja empiirinen aineisto.....	4
2.3	Aineiston hankinta	8
2.4	Analysointimenetelmistä.....	10
2.5	Laadullisen aineiston analyysi	10
3	JOHTAMINEN JA KUNNAN VALVONTAJÄRJESTELMÄ	13
3.1	Corporate governance	14
3.2	Kunnan valvontajärjestelmä	16
3.3	Ulkoinen valvonta.....	17
3.4	Sisäinen valvonta	19
3.4.1	Sisäinen tarkastus	22
3.4.2	Sisäinen tarkkailu	24
3.5	Päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta	24
4	KOKONAISVALTAISEN RISKIENHALLINTA.....	25
4.1	Kunnan riskienhallinta.....	25
4.2	Toimivalta ja vastuut.....	28
4.2.1	Johto- ja toimintasäännöt ja muut ohjeet.....	30
4.2.2	Yleisesti otto-oikeudesta	31
4.2.3	Tilivelvollisuus ja tulostavastuu.....	32
4.2.4	Luottamushenkilön valvontavastuu	33
4.2.5	Johtavan viranhaltijan valvontavastuu.....	33
4.2.6	Esimiehen valvontavastuu.....	33
4.3	Riskienhallinnan prosessi	34
5	CASE SIILINJÄRVEN KUNTA.....	37
5.1	Corporate governance ja Siilinjärven kunnan valvontajärjestelmä.....	37
5.2	Kehittämistehtävä.....	38
5.2.1	Riskienhallinta.....	38
5.2.2	Riskikartoitus	39
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	42
6.1	Kehittämistehtävän kriittiset tekijät	42
6.2	Vakuutettavien riskien kartoitus	43
6.3	Palvelualueiden riskikartoitukset.....	43

6.3.1 Kuntastrategian toteutumiseen liittyviä riskejä.....	43
6.3.2 Toiminnallisia ja muita riskejä	46
6.4 Päätöksenteon riskienhallinta	46
7 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUDEN ARVIOINTI.....	48
8 POHDINTA.....	50
LÄHTEET	52
<u>Verkkodokumentit ja www-sivujen lähteet</u>	<u>54</u>

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön aihealueena on selvittää sisäisen valvonnan merkitystä riskienhallintänäkökulmasta johtamisen tukena Siilinjärven kunnassa. Sisäinen valvonta mukaan lukien riskienhallinta mielletään kuntaorganisaatiossa erilliseksi toiminnoksi, vaikka sen pitäisi olla periaatteessa osa jokaisella organisaatiotasolla toimivan päivittäistä työtä.

Opinnäytetyön ajankohtaisuus perustuu vuonna 2010 toteutettuihin organisaatiomuutoksiin muun muassa 1. tammikuuta liikelaitos Siiliset-peruspalvelukeskuksen käynnistettyä toimintansa, kyseisenä vuonna valmistuneeseen Siilinjärven kuntastrategiaan sekä vuoden 2011 aikana valmistettuun johtamisjärjestelmän muutostyöhön. Oman lisänsä ajankohtaisuuteen tuo Maaningan kunnan kanssa tehty valmistelutyö, jonka tavoitteena oli Siilinjärven ja Maaningan kuntaliitos vuoden 2013 alussa. Kesäkuussa 2011 Maaningan kunnanvaltuusto kuitenkin päätti keskeyttää kuntaliitoksen selvitys- ja valmistelutyön. Marraskuussa 2011 sekä Nilsiän kaupunki että Maaningan kunta päättivät aloittaa kuntaliitosselvityksen Kuopion kaupungin kanssa. Tavoitteena molemmilla olivat liittymiset Kuopion kaupunkiin vuoden 2013 alusta. Siiliset-liikelaitoksen yhteistoimintasopimuksen irtisanominen ja purkamisen valmistelu sekä itse purkaminen myös realisoituivat kehittämistehtävän aikana. Näin Siilinjärven kunnan kannalta muutama strateginen riski toteutui.

1.2 Tavoitteet ja rajaus

Siilinjärven kunnan käytössä olevan sisäisen valvonnan ohjeistuksen perusteellinen uudistaminen on jäänyt muutaman viime vuoden organisaation myllerryksissä tekemättä. Sitä on päivitetty ainoastaan organisaatiomuutosten minimitarpeen verran. Tämän opinnäytetyön avulla pyritään pieneltä osin vastaamaan riskienhallinnan kautta edellä mainittujen ohjeistusten ja politiikan valmisteluun. Näiltä osin kehittämishanke on työelämälähtöinen ja omaa organisaatiota palveleva.

Opinnäytetyön näkökulma painottuu voimakkaasti riskienhallintaan, jossa konkreettisena tavoitteellisenä kehittämishankkeena on riskikartoituksen ja -arvioinnin tekeminen. Opinnäytetyöllä pyritään myös maastouttamaan riskienhallinta osaksi kunnan sisäistä valvontaa.

Opinnäytetyön tavoitteena on konkreettisesti kartoittaa ja arvioida sekä kunnan strategiaa, taloudellisia että operatiivisia riskejä. Siilinjärven kunnan ohjeistuksiin sisältyvät konserniyhtiöt, mutta ne on tässä työssä rajattu pois.

Kehittämistehtävän tavoitteena on antaa pohjaa jatkotyöskentelylle, jolla aikanaan saadaan riskienhallinta osaksi kuntaorganisaation strategisia ja operatiivisia prosesseja. Riskienhallinta ei ole mikään erillinen ylätason saareke tai erillistehtävä kenenkään päivittäistyössä. Työorganisaatioiden litistäminen ja keventäminen hierarkiatasojä vähentämällä on tapahtunut niin nopeasti, etteivät omaksutut johtamista ja yhteistyötä koskevat käsitykset ja ajattelutavat ole vastanneet muutosten vaatimuksia (Colliander ym. 2009, 43). Tämän kehittämistehtävän yhtenä tavoitteena on myös vastata muutosten vaatimuksiin.

Kehittämistehtävän perustana on Siilinjärven kunnanhallituksen tilinpäätöksen 2009 yhteydessä antama selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta. Selonteossa eriteltiin selkeiksi lähitulevaisuuden resurssintalouksiksi sekä kunnan että kuntakonsernin tasolla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen.

1.3 Aikataulu

Kehittämishankkeen takarajana oli alkujaan joulukuu 2011, jonka jälkeen myös ohjeistus riskienhallinnan ottamisesta osaksi kunnan vuosittaisia kehityskeskustelukäytäntöjä piti olla tehtynä. Syksyn 2011 aikana ilmenneet kuntatalouden ja koko kunnan toiminnan strategiset haasteet sekä vuoden 2012 aikana toteutettu Siiliset-liikelaitoksen purkamistyön valmistelu siirsivät takarajaa vuoden 2013 puolelle, koska vallitseva tilanne kuntaorganisaatiossa on työllistänyt sekä strategisen että operatiivisen johdon.

2 TUTKIMUSAINEISTO

Tässä luvussa kerrotaan lyhyesti opinnäytetyön toteutusorganisaatiosta Siilinjärven kunnasta. Luvussa avataan myös tutkimusmenetelmiä ja empiiristä aineistoa. Aineiston hankinnasta sekä analyysimenetelmistä on omat lukunsa.

2.1 Siilinjärven kunta

Siilinjärvi on aktiivinen ja kasvava kunta. Asukkaita vuoden 2012 lopussa oli 21 431, jolloin Siilinjärvi on 51:ksi suurin kunta Suomessa. Vuonna 2012 asukasluvun kasvu edellisen vuoden vastavaan ajankohtaan verrattuna oli 120 asukasta. Väestö on keskimääräistä nuorempaa, sillä joka viides siilinjärveläinen on alle 15-vuotias. Väestö on myös keskimääräistä paremmin koulutettua. (Siilinjärven kunta 2012.) Siilinjärven kunnan palveluksessa oli vuoden 2012 lopussa yli 1 800 henkilöä.

Siilinjärvi, Maaninka ja Kuopio muodostavat yhtenäisen ja taajaan asutun, runsaan 130 000 asukkaan työssäkäyntialueen. Suurimmat työllistäjät Siilinjärvellä ovat kemianteollisuus, ilmaitu ja maanpuolustus, terveydenhoitopalvelut, betoni- ja metalliteollisuus sekä muut palvelut ja matkailu. Uusin huomattava työpaikka-alue on Rissalan lentokentän läheisyyteen sijoittuva lähes 100 hehtaarin työpaikka-alue. (Siilinjärven kunta 2012.)

Siilinjärvellä viihtyvät erityisesti lapsiperheet. Lasten päivähoitoon, koulutukseen, vanhusten hoitoon sekä terveys- ja vapaa-aikapalvelujen tarjontaan on panostettu paljon. Ne ovat panostuksia tulevaisuuteen. Uskomme, että hyvinvointipalveluilla on jatkossa entistä suurempi merkitys elinkeinoelämän kehittymiselle ja koko kunnan menestykselle. (Siilinjärven kunta 2012.)

2.2 Tutkimusmenetelmä ja empiirinen aineisto

Kehittäminen liittyy nykyään tavalla tai toisella lähes jokaisen toimenkuvaan ja tehtäviin. Usein kehittämistyöllä yrityksissä ja muissa organisaatioissa pyritään esimerkiksi luomaan uusia toimintatapoja, menetelmiä, tuotteita tai palveluja ympäristön ja omien tarpeiden pohjalta. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 11.) Tämä opinnäytetyö käsittelee riskienhallinnan kehittämistä Siilinjärven kunnassa, ja se on osa opinnäytetyön tekijän toimenkuvaan kuuluvaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtäväkokonaisuutta.

Kehittämistyössä on tärkeää tuntea ja osata käyttää erilaisia menetelmiä. Kehittämiseen liittyvässä menetelmäosaamisessa ei ole kyse yksittäisten aineistonhankinta- ja analysointimenetelmien hallinnasta, kuten taidosta toteuttaa hyvä kysely- tai haastattelututkimus. Menetelmäosaaminen on paljon laajempaa, ja se koostuu useista taidoista ja tiedoista. Menetelmäosaamista tarvitaan jo aidon ja mielenkiintoisen kehittämiskohteen tunnistamisessa. Kehittämissuhteissa tarvitaan monenlaisia tiedonhankintataitoja, taitoa erottaa oleellinen epäoleellisesta, käyttökelpoisten ratkaisujen rakentamistaitoja sekä innovaatio-osaamista. (Ojasalo ym. 2009, 11.)

Tässä opinnäytetyössä oleellisia tietoja ovat kaikki toteutusorganisaatiossa olevat sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät ohjeistukset ja käytännöt. Niiden lisäksi vertailutietoa on haettu Suomen suurimpien kaupunkien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksista.

Vaikka kehittämistyötä tehdään usein yhdessä muiden kanssa, siinä usein korostuu myös itsenäisyys. Kehittäjä joutuu panostamaan itsenäiseen tiedonhakuun, itsensä johtamiseen sekä tavoitteelliseen ja arvioivaan työskentelytapaan. (Ojasalo ym. 2009, 15.)

Opinnäytetyön tiedonhaku on tapahtunut itsenäisesti. Koska toteutusorganisaatio on matala ja opinnäytetyön tekijän työkokonaisuus itsenäistä asiantuntijatyötä, tekijä johtanut itse itseään ja yrittänyt koko opinnäytetyön ajan työskennellä tavoitteellisesti ja arvioivasti. Kaikilta osin tavoitteellinen työskentely ei ole onnistunut, koska organisaation ulkopuolelta tulevat vaatimukset ovat vaikuttaneet kehittämistehtävän toteutukseen siirtämällä sen deadlinea parin vuoden verran.

Kehittämiskohdetta voi lähestyä eri tavoin. Ennen varsinaisten kehittämistyössä käytettävien menetelmien valintaa ja tarkempaa suunnittelua onkin syytä pohtia, minkälaisen lähestymistavan mukaisesti kehittämistyötä aletaan suunnitella. Lähestymistavan valinta kehittämistyössä vastaa lähinnä tutkimusstrategian valintaa tieteellisessä tutkimuksessa, jossa tutkimusstrategiaksi voidaan valita esimerkiksi tapaustutkimus tai toimintatutkimus. Nämä sopivat sovellettuina hyvin myös kehittämistyön lähestymistavoiksi. (Ojasalo ym. 2009, 51.)

Tapaustutkimus soveltuu hyvin myös kehittämistyön lähestymistavaksi, kun tehtävänä on tuottaa kehittämisehdotuksia ja -ideoita. Tutkimuksen kohde eli tapaus (case) voi olla esimerkiksi yritys tai sen osa, yrityksen tuote, palvelu, toiminta tai prosessi. Tapaustutkimus tuottaa tietoa nykyajassa tapahtuvasta ilmiöstä sen todellisessa tilanteessa tai toimintaympäristössä. (Ojasalo ym. 2009, 52.)

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimussuunnitelma parhaimmillaan elää tutkimushankkeen mukana. Tämä tarkoittaa ainakin osin sitä, että kvalitatiivisilla menetelmillä saavutetaan ilmiöiden prosessi-luonne. (Eskola & Suoranta 2008, 15 – 16.)

Toiseksi avoin tutkimussuunnitelma korostaa tutkimuksen vaiheiden – aineistonkeruun, analyysin, tulkinnan ja raportoinnin – kietoutumista yhteensä. Laadullisessa tutkimuksessa tulkinta jakautuu koko tutkimusprosessiin eikä tutkimusprosessia aina ole helppo pilkkoa toisiaan seuraaviin vaiheisiin. (Eskola & Suoranta 2008, 16.)

Tämän opinnäytetyön tutkimusmenetelmäksi on valittu laadullinen tutkimusmenetelmä ja osallistuva tutkimusote. Kvalitatiivinen tutkimus sisältää lukuisia erilaisia traditioita, lähestymistapoja ja aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä ihmisen ja hänen elämänsä tutkimiseksi, joten se ei ole minikään tietyn tieteenalan tutkimusote tai vain yhdenlainen tapa tutkia (Denzin & Lincoln 1998, 5 - 7; Eskola & Suoranta 2000; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 151 - 157). Yhteistä koko laadullisen tutkimuksen kirjolle on elämismaailman tutkiminen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ovat keskiössä merkitykset, jotka ilmenevät mitä moninaisimmin tavoin (Varto 1992, 24). (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa puhutaan aineiston harkinnanvaraisesta, teoreettisesta tai tarkoituksenmukaisesta poiminnasta tai harkinnanvaraisesta näytteestä. Tämähän on yksi laadullista tutkimusta luonnehtiva piirre. Tällöin tutkimus perustuu suhteellisen pieneen tapausmäärään. Aineiston määrä voi sinällään olla suurikin, esimerkiksi tuhansia sivuja puhtaaksikirjoitettuja haastatteluja. (Eskola & Suoranta 2008, 61.)

Laadullisella aineistolla tarkoitetaan pelkistetyimmillään aineistoa, joka on ilmiasultaan tekstiä. Teksti voi olla syntynyt tutkijasta riippuen tai riippumatta. Esimerkkejä edellisestä ovat erimuotoiset haastattelut ja havainnoinnit, jälkimmäisistä henkilökohtaiset päiväkirjat, omaelämäkerrat ja kirjeet sekä muuta tarkoitusta varten tuotettu kirjallinen ja kuvallinen aineisto tai äänimateriaali. (Eskola & Suoranta 2008, 15.) Laadullinen tutkimus ei ole puhtaasti aineistolähtöistä – ei edes sen aineistolähtöisimmissä muodoissaan (kuten grounded theory) –, vaikka aineistolähtöisyys toki sitä luonnehtii (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Ojasalon ja kumppaneiden (2009, 40) mukaan kehittämistyössä keskeistä on menetelmien moninaisuus: eri menetelmillä saadaan kehittämistyön tueksi erilaista tietoa ja monenlaisia näkökulmia ja ideoita. Kun käytetään useita menetelmiä, kuten kyselyjä, haastatteluja, havainnoiteja, benchmarkingia ja dokumenttianalyysijä, kysymys kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen eroista ei enää nouse erityisen tärkeäksi. Lisäksi on tyypillistä, että asiantuntijatyön kehittämisessä käytetään usein yhteisöllisiä menetelmiä, kuten aivoriihiyöskentelyä. Kehittämistyötä tehdään harvoin yksin: yleensä kehittämistyön tekijä toimii jollakin tavalla osana ryhmää, jolle asia kuuluu. Toimivat käytännön ratkaisut eivät siis synny pelkästään tiedon siirtämisen ja soveltamisen seurauksena, vaan uudet ratkaisut vaativat osallistujilta tiivistä yhteistyötä ja keskinäistä ymmärrystä. (Ojasalo ym. 2009, 40.)

Osallistuvuus on keskeistä suurelle osalle kvalitatiivista tutkimusta. Osallistuminen tutkittavien elämään ei kuitenkaan ole ehdoton edellytys laadullisessa tutkimuksessa. Osallistumisen ajatus on yleistynyt koskemaan laadullista tutkimusta antropologiasta, jossa puhutaan erityisestä emic-näkökulmasta (emic- ja etic-näkökulmista kerrotaan muun muassa Alasuutarin [1993] kirjassa), osallistujien näkökulmasta. Laadullinen tutkimus tarkoittaa nykyään monimuotoista tutkimustapojen kirjoa jo käytettävissä olevien aineistojenkin puolesta, puhumattakaan tutkijan luovasta mielikuvituksesta. (Eskola & Suoranta 2008, 16.)

Tässä kehittämistehtävässä on kunnan palveluksessa olevan henkilöstön merkitys tärkeä. Erityisvastuu kehittämistehtävän läpiviennistä on palvelualueiden johtajilla ja eri työyksiköiden esimiehillä, joiden substanssiosaamista hyödynnetään koko työprosessin ajan. Palvelualueiden johtajille ja yksiköiden esimiehille on vastuutettu yksikkökohtaisten kehittämistyöryhmien nimeäminen, riskien kartoittaminen, arviointi ja lopulliset tuotokset.

Kenttätyö on erityinen tapa päästä enemmän tai vähemmän läheisiin kosketuksiin tutkittavien kanssa. Silloin kun tutkija pyrkii säilyttämään tutkittavan ilmiön sellaisena kun se on (manipuloimatta tutkimustilannetta), voidaan puhua pyrkimyksestä tavoittaa tutkittavien oma näkökulma; tällöin puhutaan myös naturalistisesta otteesta. (Eskola & Suoranta 2008, 16.)

Yksilöiden ja työryhmien kokemuksista ja osaamisesta karttuneen hiljaisen tiedon merkitys erityisesti innovatiivisessa, uutta luovassa työssä on usein ratkaisevan tärkeä. Sen esiin saaminen edellyttää osapuolilta riskinottoa ja luottamusta. Tässä myönteinen mutta terveen kriittinen perussuhde- ja tautuminen toisiin helpottaa toimintaa. Tietotyössä yksilön suoriutumiseen vaikuttaa hänen oman ammattitaitonsa ohella yksilöiden keskinäisen vuorovaikutuksen laatu. Vuorovaikutuksessa kehitellään ja kokeillaan uusia ideoita sekä opitaan uutta, mikä on välttämätöntä tietotyössä jaksamisen ja tietotyön tuloksellisuuden kannalta. (Colliander, Ruoppila & Härkönen 2009, 25.)

Jokainen tiimi, työryhmä ja projektiryhmä ovat ainutlaatuisia, eikä niiden työskentelyn tehokkuuden ennustaminen ole helppoa. Mitä moninaisempi ryhmä on kyseessä, sitä haastavammaksi tulee yhteistyön tekeminen sekä työyhteisön eri tasojen välillä että kullakin tasolla kollegasuhteissa. (Colliander ym. 2009, 42 – 43.)

Varsinaisessa riskikartoituksessa ja -arvioinnissa muodostunut aineisto on oleellisen tärkeä sekä opinnäytetyön johtopäätösten tekoa että opinnäytetyön jälkeistä organisaation toimintakäytänteisiin vaikuttavaa jatkotyöskentelyä ajatellen. Myös riskikartoituksen ja -arvioinnin ryhmäkeskustelut ja -työskentely tuottavat pohja-aineistoa. Tämän opinnäytetyön aineiston muodostavat myös Siilinjärven kunnan toimielinten päätökset, sisäisen valvonnan aineisto, johtosäännöt ja toimivaltasäännöt sekä benchmarkattava aineisto.

2.3 Aineiston hankinta

Laadullisella aineistolla tarkoitetaan pelkistetyimmillään aineistoa, joka on ilmiänsuultaan tekstiä. Teksti voi olla syntynyt tutkijasta riippuen tai riippumatta. (Eskola & Suoranta 2008, 15.) Useimpien tutkija kerää oman havaintoaineistonsa. Tällainen empiirinen tietoaaines sisältää välitöntä tietoa tutkimuskohteesta, ja siksi sitä nimitetään primaariaineistoksi. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2001, 173.)

Opinnäytetyössä käsiteltävän primaariaineiston muodostavat Siilinjärven kunnan toimielinten päätökset, sisäisen valvonnan aineisto, johtosäännöt ja toimivaltasäännöt. Vertailuaineistoksi on valittu Suomen suurimpien kaupunkien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukset ja suositukset. Opinnäytetyöhön sisältyy kehitystehtävänä riskikartoituksen ja -analyysin tekeminen Siilinjärven kunnan oleellisista riskeistä. Myös tästä osuudesta muodostuu tutkimusaineistoa, joka sisältää tietoa riskeistä ja niiden arvioinneista ryhmäkeskusteluissa syntynyttä aineistoa.

Aineistonkeräämismenetelmiä voidaan luonnehtia Hirsjärven ja kumppaneiden (2000, 170) mukaan seuraavasti: Tarkkailu on tutkimuksessa sitä, että keräämme aineistoa havainnoinnin (observoinnin) menetelmää käyttäen, kysely on sitä, että turvaudumme haastattelumenetelmään tai kyselylomakkeisiin. Tutkimusmenetelmä koostuu siis niistä tavoista ja käytännöistä, joilla havaintoja kerätään.

Tuomen ja Sarajärven (2009, 81) mukaan havainnointia pidetään laadullisessa tutkimuksessa toisena yleisenä tiedonkeruumenetelmänä. Toisaalta havainnointi ainoana aineistonkeruumenetelmänä on analyysin kannalta haasteellinen. Havainnoinnin ja haastattelun tai muunlaisten aineistonkeruumenetelmien yhdistäminen on monesti hyvinkin hedelmällistä (Aarnos 2001; Grönfors 2001). Havainnointi yksin tai yhdessä toisten aineistonkeruumenetelmien kanssa on aina suuritöinen ja aikaa vievä aineistonhankintamenetelmä.

Havainnoinnin muodot tutkimuksessa aineistonkeruumenetelmänä ovat eroteltavissa piilohavainnointiin, havainnointiin ilman osallistumista, osallistuvaan havainnointiin ja osallistavaan havainnointiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 81). Havainnoinnin suurin etu on, että sen avulla voidaan saada välitöntä, suoraa tietoa yksilöiden, ryhmien tai organisaatioiden toiminnasta ja käyttäytymisestä. Sen avulla päästään luonnollisiin ympäristöihin. Tässä mielessä voidaankin sanoa, että se on todellisen elämän ja maailman (real world) tutkimista; se välttää keinotekoisuuden, joka on monien muiden menetelmien rasitteena; tämä ei kuitenkaan koske laboratorio-olosuhteissa tapahtuvaa havainnointia. Näin ollen se sopii hyvin kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmäksi. Havainnointi on erinomainen menetelmä muun muassa vuorovaikutuksen tutkimuksessa samoin kuin tilanteissa, jotka ovat vaikeasti ennakoitavissa ja nopeasti muuttuvia. (Hirsjärvi ym. 2001, 200.)

Opinnäytetyössä käytetään pääasiallisesti havainnointia ilman osallistumista sekä osallistuvaa havainnointia. Kaikki kirjalliseen materiaaliin perustuva aineiston hankinta toteutui havainnoimalla ilman osallistumista. Riskienkartoitus- ja -arviointityössä menetelmänä oli osallistuva havainnointi ryhmäkeskustelun kautta. Riskienkartoitustyössä käytettiin myös osallistavaa havainnointia, koska organisaatiossa sekä strategisissa että operatiivisissa johtotehtävissä työskenteleviä velvoitettiin selvittämään oman organisaationsa strategisia, toiminnallisia ja taloudellisia riskejä.

Havainnointimenetelmiä on kritisoitu eniten siitä, että havainnoija saattaa häiritä tilannetta, jopa suorastaan muuttaa tilanteen kulkua. Haittana pidetään myös sitä, että havainnoija saattaa sitoutua emotionaalisesti tutkittavaan ryhmään tai tilanteeseen. Tästä syystä tutkimuksen objektiivisuus kärsii. Joissakin havainnoinnin tilanteissa voi olla vaikea tallentaa tietoa välittömästi, jolloin tutkijan täytyy vain luottaa muistiinsa ja kirjata havainnot myöhemmin. (Hirsjärvi ym. 2001, 200 – 201.)

Opinnäytetyön tekijän omassa havainnoinnissa ei ollut todennettavissa havainnointia häiritseviä tilanteita eikä emotionaalisia sitoutumisia tutkittaviin tilanteisiin. Havainnointi kohdistui paljolti kirjalliseen aineistoon, jonka teemana olivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukset, suositukset, määräykset ja säännöt. Riskikartoituksen ja -arvioinnin sisältävässä kehittämistehtävässä ei myöskään ole tunnistettavissa opinnäytetyön tekijästä johtuvia häiritseviä tekijöitä. Kehittämistehtävään vaikuttavat häiritsevät tekijät olivat ulkoisia, ja ne vaikuttivat toteutusaikatauluun. Ryhmäkeskustelujen aikana dokumentointi tuli välittömästi kirjoitettua sylimikron kovalevyille.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tavoitteena ymmärtää tutkimuskohdetta. Kvalitatiivisen aineiston keruussa käytetään aineiston riittävyteen, kylläisyyteen viittaavaa saturaation käsitettä. (Hirsjärvi ym. 2001, 168 – 169.)

Vertailumateriaaleina olevien Helsingin, Tampereen ja Espoon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukset ovat määrällisesti niukat mutta sisällöltään runsaat. Siilinjärven kunnasta oli käytettävissä runsaasti erilaista sisäisen valvonnan materiaalia vertailua varten. Tältä osin aineiston voidaan todeta olleen riittävä saturaation toteutumiseksi.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineistosta ei tehdä päätelmiä yleistettävyyttä ajatellen. Tutkimalla yksityistä tapausta kyllin tarkasti saadaan näkyviin myös se, mikä ilmiössä on merkittävää ja mikä toistuu usein tarkasteltaessa ilmiötä yleisemmällä tasolla. (Hirsjärvi ym. 2001, 169.)

2.4 Analysointimenetelmistä

Kerätyn aineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätösten teko on tutkimuksen ydinasia. Se on tärkeä vaihe: siihen tähdättiin tutkimusta aloitettaessa. Analyysivaiheessa tutkijalle selviää, minkälaisia vastauksia hän saa ongelmiin. Niinkin voi käydä, että analyysivaiheessa tutkijalle selviää, miten ongelmat olisi oikeastaan pitänyt asettaa. (Hirsjärvi ym. 2001, 207.)

Analyysitapojen valinta ei määräydy mekaanisesti jonkin säännön mukaan. Aina ei ole selvää sekkään, milloin kerättyä aineistoa aletaan analysoida ja kuka analyysin tekee. Tavallisesti ajatellaan, että analyysi tehdään sen jälkeen kun aineisto on kerätty ja järjestetty. Tämäntyyppinen näkemys tutkimusaineiston analyysistä soveltuu hyvin sellaiseen tutkimukseen jossa tietoja on kerätty strukturoiduilla lomakkeilla tai asteikkomittareilla. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa, erityisesti kenttätutkimuksissa, joissa aineisto kerätään monissa vaiheissa ja usein rinnakkaisesti eri menetelmin (haastatteluin ja havainnoiden), analyysiä ei tehdä vain yhdessä tutkimusprosessin vaiheessa vaan pitkän matkaa. Aineistoa siis analysoidaan ja kerätään osittain samanaikaisesti. (Hirsjärvi ym. 2001, 208.)

Vilkan (2005, 139 – 140) mukaan sisällönanalyysin ja sisällön erittelyn välinen kysymys on yksi metodikirjallisuudessa tutkijoita puhuttava asia. Anttila esittää, että sisällönanalyysi on alkujaan kvantitatiivinen menetelmä. Tuomi ja Sarajärvi vuorostaan toteavat, että sisällönanalyysillä tarkoitetaan nimenomaan tutkimusaineiston kuvaamista sanallisesti, jolloin tutkimusaineiston kvantifioimista ei katsota mahdolliseksi. Kvantifioitaessa tutkimusaineistoa Tuomi ja Sarajärvi suosittelevat puhumaan sisällön erittelystä. Sisällönanalyysi on pikemminkin laadullisen tutkimusmenetelmän metodi, jossa etsitään merkityssuhteita ja merkityskokonaisuuksia. Näitä koskeva tieto ei ole esitettävissä numeerisina tuloksina vaan sanallisina tulkintoina (Anttila 1996, 254 – 256; Tuomi ja Sarajärvi 2002, 107 – 108.)

2.5 Laadullisen aineiston analyysi

Havainnoinnissa tulkintaan liittyy aina ymmärtäminen eli kerätyn aineiston punaisen langan löytäminen. Kehittäjän on pystyttävä perustelevaan tarinan juoni aineiston perusteella. Havainnoinnilla kerätty aineisto ei liity automaattisesti yhteen, vaan havainnoijan on pystyttävä rakentamaan siitä looginen kokonaisuus. Uusi tieto ja ymmärrys eivät synny irrallisista ajatuksista. Tietoon tarvitaan myös kehittäjän, aineiston ja teorian välistä keskustelua. (Ojasalo ym. 2009, 106.)

Laadullisen tutkimuksen analyysi syntyy yleensä kahdessa toisiinsa nivoutuvassa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe on pelkistäminen, jolloin havainnot yhdistetään. Toista vaihetta voidaan kutsua

tulosten tulkinnaksi. Havaintoaineistoihin voidaan käyttää sisällönanalyysiä, joka on mahdollista tehdä joko teoria- tai aineistolähtöisesti. (Ojasalo ym. 2009, 106 - 107.)

Sisällönanalyysiä voi pitää paitsi yksittäisenä metodina myös väljänä teoreettisena kehyksenä, joka voidaan liittää erilaisiin analyysikokonaisuuksiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91). Opinnäytetyössä oleellista on saada esille aineiston sisältöä ja peilata sitä teoriaan. Teorian peruskäsitteitä ovat muun muassa hyvä johtamis- ja hallintotapa, sisäinen valvonta, riskienhallinta, valvontajärjestelmä ja -vastuu sekä tilivelvollisuus. Peruskäsitteitä ja niiden merkitystä on opinnäytetyön teoriaosiossa jaettu vielä pienemmiksi käsitteiksi, joista esimerkkinä sisäisen valvonnan käsittely sekä sisäisenä tarkastuksena että sisäisenä tarkkailuna.

Tämän opinnäytetyön analyysimenetelmäksi on valittu teorialähtöinen ja teoriaohjauksinen sisältö-analyysi. Tavoitteena on etsiä ja tunnistaa teksteistä (sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeista, suosituksista ja raporteista) kehittämistehtävän kannalta oleellisia käsitteitä ja toimintamalleja sekä niiden samankaltaisuuksia tai eroja. Tutkittavasta ilmiöstä on opinnäytetyössä varsin laaja teoriaosio käsitteineen.

Teoriaohjauksisessa sisältöanalyysissä käsitteistö on valmiina ja analyysin luokittelu perustuu aikaisempaan viitekehykseen, joka voi olla teoria tai käsitejärjestelmä. Teorialähtöisen sisältöanalyysin ensimmäinen vaihe on analyysirungon muodostaminen. Analyysirunko voi olla hyvin väljä tai rakenteeltaan hyvin yksityiskohtainen (eli strukturoitu). Strukturoidulla analyysirungolla testataan yleensä aikaisempaa teoriaa tai käsitejärjestelmää uudessa ympäristössä tai uudessa tilanteessa. Analyysirungon sisälle muodostetaan erilaisia luokituksia tai kategorioita. Aineistosta voidaan poimia 1) asiat, jotka kuuluvat analyysirungon sisälle, ja 2) asiat, jotka jäävät analyysirungon ulkopuolelle. (Ojasalo ym. 2009, 126.)

Opinnäytetyössä analyysirungon muodostavat johtamisen ja kunnan valvontajärjestelmän sekä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan luvuissa käsitellyt asiat. Analyysissä ei ole rakennettu mitään teemakortistoa, koodattu aineistoa tai kvantifioitu, vaan verrattu tekstien tietosisältöjä keskenään.

Tulkinta ei tarkoita samaa kuin analyysi. Tutkimus ei ole valmis vielä silloin, kun tulokset on ryhmitelty teemakortteihin tai analysoitu muilla menetelmillä, vaan tutkijan tehtävänä on tulkita tulokset. Tulkinnassa tutkija tuo kohdeilmiöstä esiin jotakin uutta. (Ojasalo ym. 2009, 128.)

Tässä opinnäytetyössä tulkinta on muodostunut sen perusteella, mitä tilinpäätösten yhteydessä annetuissa sisäisen valvonnan selonteoissa on kehittämistarpeeksi riskienhallinnasta ilmaistu. Koska ilmaisu on ollut lavea, on opinnäytetyön tekijä ottanut tutkijan vapauden peilata tulkintaan hyvän johtamis- ja hallintotavan periaatteita sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehikoja (COSO-ERM). Näin toimien on yritetty saada kohdeilmiöstä esiin jotain uutta.

Tulkintojen lähteenä voi toimia aiempi teoria tai tutkimus. Tulkinnassa tarvitaan mielikuvitusta eli kykyä hahmottaa mahdolliset maailmat. Vaikka tulkinta esitetään erillisenä vaiheena, laadullisessa tutkimuksessa tulkinta alkaa oikeastaan jo tutkimusongelman muodostamisesta ja on mukana tutkimuksen kaikissa vaiheissa. (Ojasalo ym. 2009, 128.)

Ojasalon ja kumppaneiden (2009, 129) mukaan kehittäjän on pyrittävä laatimaan eri havainnoista ja osatuloksista synteesejä, jotka kokoavat yhteen keskeiset tulokset ja antavat selkeästi pelkistetyt ja perustellun vastauksen asetettuihin kysymyksiin. Johtopäätökset tai kehittämistyön suositukset laaditaan lopulta näiden synteiesien perusteella. Opinnäytetyön johtopäätöksissä ja pohdintaosiossa käsitellään edellä mainittuja synteesejä. Synteetit ovat olleet suositusten ja johtopäätösten perustana.

3 JOHTAMINEN JA KUNNAN VALVONTAJÄRJESTELMÄ

Julkisen hallinnon toimintaan on heijastunut yhä enemmän niin sanottu uusi julkinen johtaminen (*new public management*). Se tuli voimakkaasti esiin 1990-luvun alussa. Uusi julkinen johtaminen haastoi perinteisen mallin. Kiteyttäen ja käyttämällä hyväksi muun muassa Christopher Pollittin (2003) ja Kirsti Lähdesmäen (2003) ajatuksia voidaan todeta, että julkishallinnon kehityksessä on ollut viimeisten 20 vuoden aikana keskeistä siirtymä hallinnollisesta, panoksiin ja byrokraattisiin toimintatapoihin keskittyvästä ajattelumallista kohti tuotoksia, tuloksia ja vaikuttavuutta. (Virtanen & Stenvall 2010, 46.)

Pyrkimyksenä on luoda hallinto, joka toimisi yhä kustannustietoisemmin. Tämä tarkoittaa kustannusperusteista harkintaa siitä, missä julkisten resurssien käyttö olisi tehokkaimmillaan. Julkisella hallinnolla on käytössään rajalliset resurssit, ja siksi johtajankin tulee olla ammattilainen niiden käytössä. Tämä on merkinnyt myös tärkeää ajatuksellista siirtymää kohti julkishallinnon tilivelvollisuuden näkökulmaa. (Virtanen & Stenvall 2010, 47.)

Uusi julkinen johtaminen on luonut kysyntää kaikelle sellaiselle johtamisosaamiselle, joka vaikuttaa tulokselliseen ja tuottavaan toimintaan. Tämä tarkoittaa järjestelmien, työyhteisön ja yksilöiden hallintaan liittyvän johtamisosaamisen vahvistamista. (Virtanen & Stenvall 2010, 49.)

Hyvä johtaminen ja hallinto syntyvät lukemattomien erilaisten toisiinsa vaikuttavien asioiden, hallintorakenteiden ja toimijoiden kokonaisuudesta kuten:

- hyvästä johtamisjärjestelmästä ja ilmapiiristä sekä organisaation arvomaailmasta
- johdon huolellisuudesta ja lojaliteetista
- toimielimistä, niiden tehtävistä ja niiden välisistä suhteista (mukaan lukien yhtiökokous, hallitus, hallituksen valiokunnat, toimitusjohtaja ja muu ylin johto, tilintarkastus ja sisäinen tarkastus)
- omistajien yhdenvertaisesta kohtelusta
- omistajien ja muiden sidosryhmien intresseistä saada oikeaa ja ajanmukaista tietoa sekä valvoa liiketoimintaa
- avoimesta raportoinnista mm. riskien hallinnan ja sisäisen valvonnan osalta sekä luotettavasta raportoinnista yleensäkin eli yritystä koskevien tietojen antamisesta julkisuuteen
- johdon valtakeskittymien synnyn välttämistä sekä päätöksentekojärjestelmän avoimuudesta
- hallitustyöskentelyn tehokkuudesta ja sitoutuneisuudesta
- hyvästä hallituksen kokoonpanosta ja hallintorakenteesta
- hallituksen riippumattomuudesta

- hallituksen tehokkaasta hallitustyöskentelyyn ja johdon työn arvioinnista
- osaavasta ja rehellisestä johdosta ja henkilöstöstä
- hyvästä riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta sekä oikein mitoitetusta sisäisestä tarkastuksesta
- tehokkaasta tilintarkastustyöstä. (Alftan, Blummé, Heikkala, Kontula, Miettinen, Pakarainen, Sinersalo, Sjölund, Sundvik, Tarvainen, Tikkanen, Turakainen, Urrila & Vesa 2008, 12 – 13.)

3.1 Corporate governance

Corporate governancella tarkoitetaan järjestelmien, periaatteiden ja prosessien kokonaisuutta, jonka avulla yritystä ohjataan. Edellä mainittu antaa suuntaviivoja, kuinka voidaan johtaa tai valvoa yritystä siten, että se voi toteuttaa tavoitteet ja päämäärät yrityksen arvoa lisäävällä tavalla sekä tuo hyötyjä kaikille osakkeenomistajille pitkällä aikavälillä. Tässä tapauksessa sidosryhmiin voidaan sisällyttää kuka tahansa jäsen alkaen hallituksesta, yrityksen johdosta, osakkeenomistajista asiakkaisiin, työntekijöihin ja yhteiskuntaan. Yrityksen johdon edellytetään toimivan täten kaikkien muiden luottamushenkilönä. (The Economic Times 2013.)

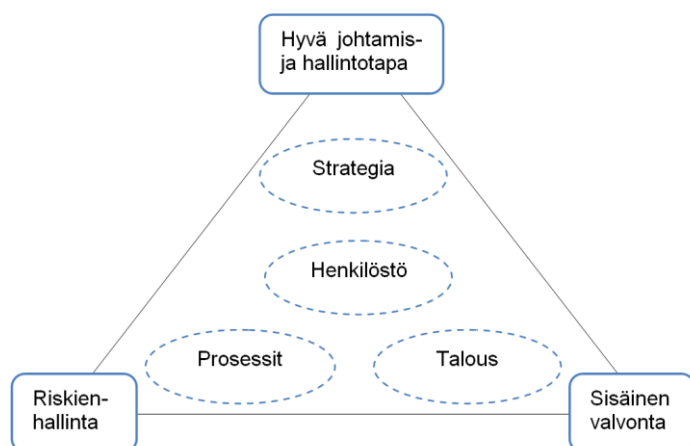
Corporate governance on laajasisältöinen käsite, joka kuvaa sitä oikeuksien ja velvollisuuksien sekä sääntöjen ja menettelytapojen maailmaa, jolla tehokkuuden ja luotettavuuden ajatus yrityksessä konkretisoituu. Corporate governance sisältää yritykselle ja sen hallitukselle kuuluvat velvoitteet, jotka tulevat omistajien ja pääomamarkkinoiden lisäksi myös asiakasmarkkinoilta, yhteiskunnalta ja muilta keskeisiltä sidosryhmiltä. (Alftan ym. 2008, 11.)

Corporate governancesta käytetään yleisesti nimitystä hyvä johtamis- ja hallintotapa. Julkishallinnossa, erityisesti kunnallishallinnossa, yleinen on myös termi hyvä johtamis- ja hallintojärjestelmä.

Hyvällä johtamis- ja hallintotavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta. Järjestelmän perustana ovat lainsäädäntö, johtosäännöt, kaupungin arvot, eettiset periaatteet, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuus. Keskeistä hyvän johtamis- ja hallintotavan toteuttamisessa ovat sellaiset linjaukset ja menettelyt, joilla ohjataan kaupunkikonsernin toimintoja siten, että saadaan kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan lain- mukaisuudesta, eettisyydestä ja vastuullisuudesta. (Helsingin kaupunki 2011, 4.)

Riskienhallinta ja sisäinen valvonta ovat hyvän johtamis- ja hallintotavan edellytyksiä, osa johtamis- ta, toiminnan ohjausta ja palvelujen laadukkuuden varmistamista. Kaupunkikonsernin kaikilla ta-

soilla ja kaikissa toiminnoissa on oltava riittävä riskienhallinta ja sisäinen valvonta. Riskienhallinta ja sisäinen valvonta kattavat kaupunkikonsernin oman toiminnan sekä toiminnan, josta kaupunkikonserni vastaa lainsäädännön, omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla. Hyvin järjestetyssä hallinnossa riskienhallinta ja sisäinen valvonta toteutuvat osana päivittäistehtäviä ja toimintaprosesseja. (Helsingin kaupunki 2011, 4.)



KUVA 1. Hyvä johtamis- ja hallintotapa, riskienhallinta ja sisäinen valvonta asettavat vaatimuksia kaupunkikonsernin toiminnalle (Helsingin kaupunki 2011, 4)

Hyvää johtamis- ja hallintojärjestelmää on sisällytetty Suomen Kuntaliiton laatimaan konserniohjeeseen ja se on tullut monessa kunnassa osaksi kunnallishallintoa. Tämän lisäksi kuntalakia muutettiin vuonna 2006, ja siihen otettiin mukaan kunnan johtamisen vaihtoehdoksi niin sanottu poromestari-malli sekä täsmennettiin kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan tehtäviä. Hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän sekä sisäisen valvonnan periaatteet on säädetty kuntalain muutoksella vuonna 2007. (Alftan ym. 2008, 72.)

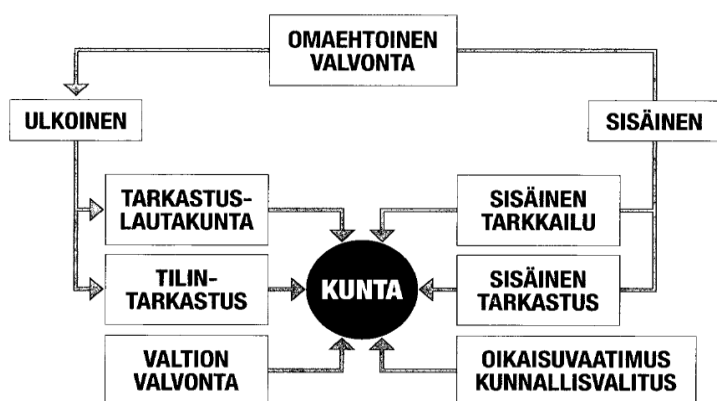
Perustuslain 21 § sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hallintolaki on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. (Espoon kaupunki 2010, 7.)

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (luottamuksensuojaperiaate). (Espoon kaupunki 2010, 7.)

Asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemisestä koskeviin tiedusteluihin. (Espoon kaupunki 2010, 7.)

3.2 Kunnan valvontajärjestelmä

Kuntaorganisaation valvonta jaetaan vakiintuneesti ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumatonta kun taas sisäinen valvonta on kiinteä osa organisaation johtamisjärjestelmää. (Ainasvuori, Ainasvuori, Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollila & Oulasvirta 2011, 12.)



KUVA 2. Kunnan toiminnan valvonta (Vuorinen 2005, 11)

3.3 Ulkoinen valvonta

Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki muutti merkittävästi kunnan talouden ja hallinnon ohjaus- ja valvontajärjestelmää. Lain sisältämän tavoite- ja tulosohtausajattelun tarkoitus oli muuttaa määräraha-perusteista toiminnan ja talouden ohjausta. Hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien säästöjen tavoitteena oli puolestaan tilintarkastusjärjestelmän luotettavuuden lisääminen ammattimaisuutta korostamalla. Ammattitarkastus tuli vuoden 1997 siirtymäajan alusta korvaamaan perinteisen luottamushenkilötarkastukseen perustuvan järjestelmän. (Ainasvuori ym. 2011, 12.)

Kuntalain muutoksen tavoitteena oli valtuuston aseman vahvistaminen kunnan strategioiden ja keskeisten tavoitteiden määrittelyssä. Valvontajärjestelmää kehitettiin tukemaan valtuuston strategista roolia kytkemällä tavoitteiden asettaminen osaksi kunnan valvontaa. Kuntalaki toi uutena toimielimenä tarkastuslautakunnan, jonka perustehtäväksi tuli arvioida, ovatko valtuuston kunnan toiminnan ohjaamiseksi asettamat tavoitteet kyetty toteuttamaan. Kuntalaki korostaa tarkastuslautakunnan asemaa ja kiinteää yhteyttä valtuustoon edellyttäen, että tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat valtuutettuja. Kuntalailla haluttiin luoda uutta tarkastuskulttuuria aikaisemman virheiden, väärinkäytösten ja laiminlyöntien etsintään tähdänneen toiminnan tilalle. Samalla kuntakentälle luotiin toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointiin tähtäävä toimintamalli ammattimaisen ja laillisuustarkastukseen tähtäävän tilintarkastuksen rinnalle. (Ainasvuori ym. 2011, 12.)

Kuntalain 72 §:n mukaan valtuusto valitsee toimikauttaan vastaavien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan kunnan tilintarkastajaksi. Kunnan tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja –talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä (JHTT-tarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Kuntalain 71 §:n mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Kunnan tarkastuslautakunnan valtuustolle valmisteltaviin asioihin kuuluu kunnan tilintarkastajan valinta. (Suomen Kuntaliitto 2009, 42.)

Kunnan tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu muun muassa tehdä esityksiä lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien suorittamisen yhteensovittamisesta tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi eräs lainuudistuksien mukana tullut tehtävä on, että tarkastuslautakunnan on arvioitava arviointikertomuksessa talouden tasapainotuksen toteutumista sekä toimenpiteiden riittävyyttä ja realistisuutta. Hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän näkökulmasta lautakunnan yksi tärkeimpiä tehtäviä on kunnan tilintarkastuksen koordinointi ja erityisesti kuntakonsernissa valvoa, että emokunnan ja sen tytäryhteisöjen tilintarkastaja on sama JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö. (Alftan ym. 2008, 72 - 73.)

Kunnan tarkastuslautakunnan ja kunnan tilintarkastajan tiedonsaantioikeus on määritelty kuntalain 74 §:ssä. Tarkastuslautakunnalla ja kunnan tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai kunnan tilintarkastaja pitää tarpeellisenä tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tarkastuslautakunnan yksittäisellä jäsenellä ei ole oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja kunnan muilta viranomaisilta muutoin kuin tarkastuslautakunnan tekemän päätöksen perusteella. (Suomen Kuntaliitto 2009, 43.)

Tarkastuslautakunnalla eikä kunnan tilintarkastajalla ole kuntalakiin perustuvaa oikeutta saada tietoja kuntakonserniin kuulualta osakeyhtiöltä suoraan. Mahdollinen tietojen saanti voi kuitenkin perustua vapaaehtoisuuteen tai kunnan omistajavallan käyttöön. Kunnan tilintarkastajan tiedonsaanti voidaan varmistaa sillä tavoin, että kunnan tilintarkastaja toimii ainakin kunnan merkittävien tytäryhtiöiden tilintarkastajana. (Suomen Kuntaliitto 2009, 43.)

Kuntalain 73 §:n mukaan kunnan tilintarkastajan tehtävänä on tarkistaa muun muassa onko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitiinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista ja onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (Suomen Kuntaliitto 2009, 43.)

Tilintarkastajan on hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastettava, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja ylimmän toimielimen eli valtuuston päätösten mukaisesti. Käytännössä hallinnon tarkastus on luonteva osa tilinpäätöksen tarkastusta. Hallinnon tarkastus keskittyy toiminnan laillisuuden valvomiseen eikä niinkään taloudellisten näkökohtien selvittämiseen. Hallinnon tarkastaminen kohdistuu muun muassa organisaation toimivuuteen, päätösten ja lakisääteisten velvoitteiden asianmukaiseen täytäntöönpanoon, riskien hallintaan ja asiakirjojen säilyttämiseen. Vaikka päävastuu toiminnan tuloksellisuuden arvioinnista on tarkastuslautakunnalla, myös tilintarkastaja voi arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista eli tarkastaa toiminnan tarkoituksenmukaisuutta. (Harjula & Prättälä 2012, 614.)

Tilintarkastuslain (L459/2007) mukaan tilintarkastus käsittää yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpidon, tilinpäätöksen, toimintakertomuksen sekä hallinnon tarkastuksen. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu tarkastaa tilinpäätös ja antaa tilintarkastuskertomus. Kun tilintarkastuskertomus on tehty, tilintarkastajan on tehtävä siitä tilinpäätökseen merkintä, jossa viitataan tilintarkastuskertomukseen.

Kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. Konsernivalvonnan järjestämisestä vastaa kuntalain 25a §:n mukaan määräytyvä konsernijohto. Tilintarkastajan on arvioitava johdon apuna toimivan sisäisen valvonnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuus

(4. kohta). Niissä kunnissa, joissa on oma revisiotoimi, sisäisen valvonnan osana olevasta sisäisestä tarkastuksesta voi huolehtia revisiotoimen henkilöstö. (Harjula & Prättälä 2012, 615.)

Hallituksen esityksen (HE 24/2012 vp) mukaisesti 73.1 §:n 4 kohtaan on lisätty tilintarkastajien velvollisuus tarkastaa, onko myös riskienhallinta järjestetty kunnassa ja kuntakonsernissa asianmukaisesti. Pykälään on sisällytetty velvollisuus tarkastaa sisäisen valvonnan järjestäminen, joka pitää sisällään myös riskienhallinnan. Lisäys on siten lähinnä käsitteellinen täsmennys. (Harjula & Prättälä 2012, 615.)

Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi (Kuntalaki 74 §, 21.5.1999/622). Säännöstä muutettiin julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä siten, että tarkastuslautakunnan yksittäisellä jäsenellä ei enää ole oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja kunnan muilta viranomaisilta. Pykälän tarkoittama oikeus on nyt tarkastuslautakunnalla toimielimenä ja tilintarkastajalla. Säännöksellä turvataan tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien kunnan muita viranomaisia laajempi tietojensaantioikeus. Säännös oikeuttaa tilintarkastusintresseissä tutustumaan myös salassa pidettäviin tietoihin. (Harjula & Prättälä 2012, 616 - 617.)

Tietojensaantioikeus koskee vain kunnan viranomaisilla olevia tietoja. Tarkastuslautakunnalla tai tilintarkastajalla ei ole kuntalakiin perustuvaa oikeutta saada tietoja kuntakonserniin kuuluvilta osakeyhtiöiltä. Käytännössä tietoja varmasti saadaan, mutta tiedon saanti perustuu tällöin vapaaehtoisuuteen tai esimerkiksi kunnan omistajanvaltaan. (Harjula & Prättälä 2012, 617.)

3.4 Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on toinen osa kunnan itsenäistä valvontaa. Sisäinen valvonta on osa organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmää, ja sen toimivuudesta vastaa ennen kaikkea hallitus ja ylin viranhaltijajohtaja. Sisäisellä valvonnalla on kiinteä yhteys organisaation tavoitteiden toteutumiseen. Sisäisen valvonnan tehtävä on siis hallita tavoitteiden toteutumista uhkaavia riskejä. (Ainasvuori ym. 2011, 12.)

Sisäisen valvonnan näkökulma on organisaation johdon näkökulma. Sisäinen valvonta on osa johtamista. Sisäisen valvonnan tavoitteena on omalta osaltaan varmistaa muun muassa, että yhtiön toiminta on tehokasta ja tuloksellista, informaatio luotettavaa ja että säännöksiä ja toimintaperiaatteita noudatetaan. (Suomen Kuntaliitto 2009, 39.)

Yhtiön hallitus huolehtii siitä, että yhtiössä on määritelty sisäisen valvonnan toimintaperiaatteet ja menettelyt osaksi johtamista ja päätöksentekoa. Yhtiön hallitus on velvollinen seuraamaan valvonnan toimivuutta. Hallituksen tulee säännöllisesti arvioida yhtiön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja raportoida kehityksestä vuosittain konsernijohdolle tai sen erikseen määräämälle taholle. Hyvin järjestetyssä hallinnossa valvonta toteutuu osana päivittäistehtäviä ja toimintaprosesseja. Valvonta on riittävää, kun toiminta on organisoitu siten, että se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta, toiminnan lainmukaisuudesta, varojen turvaamisesta sekä toiminnallisen ja taloudellisen informaation oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. (Suomen Kuntaliitto 2009, 39.)

Toimiva sisäinen valvonta on tärkeä osa hyvää johtamisjärjestelmää myös julkishallinnon organisaatioissa (Alftan ym. 2008, 55). Sisäisen valvonnan järkevä taso tunnustetaan strategisena kilpailutekijänä ja tehokkaamman johtamisen välineenä. Sisäinen valvonta on keskeinen osa toimivaa liiketoimintaa ja organisaatiota sekä organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmää. Tehokkaalla ja toimivalla sisäisellä valvonnalla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja tuottamaan riittävästi informaatiota liiketoiminnan ja organisaation nykytilasta. Sen avulla olennaiset riskit tunnustetaan ja hallitaan, valvontamenettelyt määritellään priorisoidusti ja resurssit ja pääomat kohdennetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. (Grönfors-Kallio & Martin 2011, 27.)

Sisäinen valvonta määritellään usein COSO-mallin mukaan (Internal Control – Integrated Framework). Määritelmän mukaan sisäinen valvonta on kokonaisvaltainen prosessi, johon osallistuvat organisaation hallitus, johto ja muu henkilöstö. Sisäinen valvonta pyrkii kohtuudella varmistamaan, että asetetut tavoitteet saavutetaan seuraavilla alueilla: toimintojen tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus, taloudellisen tiedon ja raportoinnin luotettavuus sekä lakien ja säännösten noudattaminen. (Grönfors-Kallio & Martin 2011, 27.)



KUVA 3. Sisäisen valvonnan valvontakehikko (Valtiokonttori 2012)

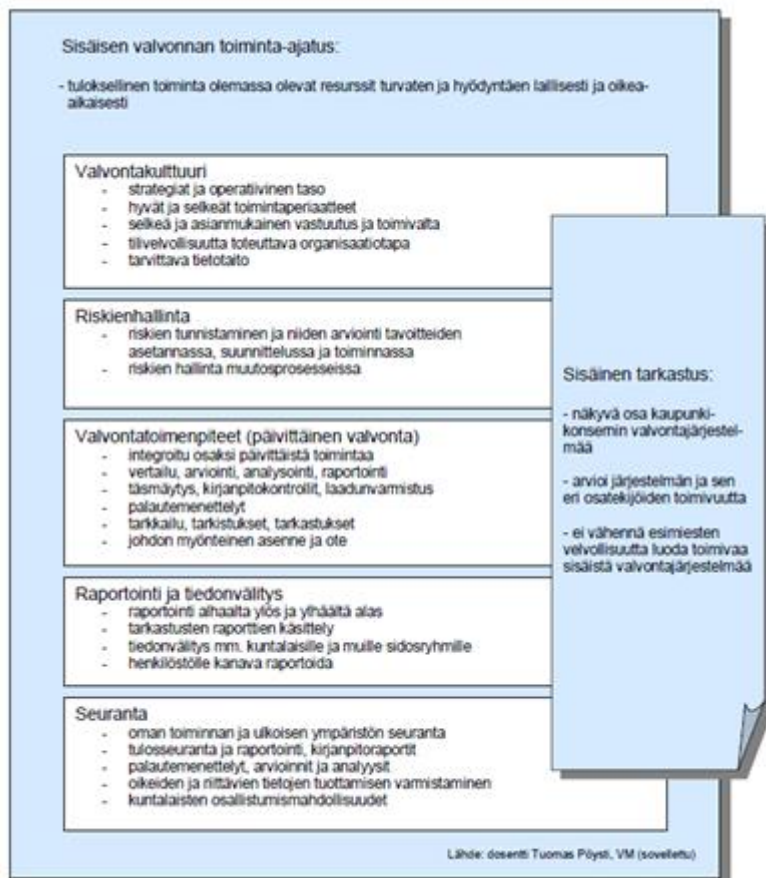
Mallin mukainen sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa vaikuttavasta osatekijästä, joiden sisältö ja rakenne vaikuttavat ratkaisevasti sisäisen valvonnan toimivuuteen ja tehokkuuteen. Osatekijät ovat:

1. Valvontaympäristö tarkoittaa organisaation olemassa olevaa ja vallitsevaa kulttuuria valvontaa kohtaan kuten muun muassa eettiset arvot, johtamistyyli, johdon vastuun delegointi, henkilöstön organisointi, osaaminen ja kehittäminen sekä hallituksen ohjaus.
2. Riskien arviointi luo perustan tehokkaalle sisäiselle valvonnalle.
3. Toimivat ja tehokkaat valvontatoimenpiteet tukevat riittävästi riskienhallintaa ja ovat linjassa organisaation toiminnan tavoitteiden kanssa.
4. Toimivan tiedonvälityksen tulee suuntautua ylhäältä alas, alhaalta ylös ja poikki koko organisaation.
5. Valvontamenettelyiden riittävyyttä tulee seurata aktiivisesti ja puutteista tulee raportoida ylimmälle johdolle ja hallitukselle. (Grönfors-Kallio & Martin 2011, 27 - 28.)

Tehokas sisäinen valvontaympäristö edesauttaa nopeaa reagointia liiketoiminnan sisäisiin ja ulkoihin riskeihin. Se helpottaa valvonnan optimaalisen tason määrittämistä – valvontatoimenpiteiden hinnan on oltava tasapainossa saatavan hyödyn kanssa. Tehokas valvontaympäristö edesauttaa lisäksi merkittävien valvonnan puutteiden raportointia nopeasti oikealle taholle. (Grönfors-Kallio & Martin 2011, 28.)

Tehokas sisäinen valvonta on keskeinen osa corporate governancea. Se on johtamis- ja hallintojärjestelmän osa, jonka avulla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja joka tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Sisäisen valvonnan tehok-

kuus riippuu siitä, kuinka hyvin eri henkilöt organisaatiossa tietävät ja ymmärtävät tehtävänsä ja tavoitteensa sekä valvovat niiden saavuttamista. (Alftan ym. 2008, 36.)



KUVA 4. Sisäinen valvonta pähkinänkuoressa (Tampereen kaupunki 2012, 48)

3.4.1 Sisäinen tarkastus

Valvontavelvollisuutensa toteuttamisessa kunnan johto voi käyttää apunaan sisäistä tarkastusta. Yhä selkeämmin sisäinen tarkastus voidaan kunnissa nähdä osana toiminnan arviointi- ja varmistustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa asiantuntijatoimintaa. (Alftan ym. 2008, 74.)

Sisäisellä tarkastuksella voidaan tehostaa hallitukselle kuuluvan valvontavelvollisuuden hoitamista. Sisäinen tarkastus on tarkastuskohteesta riippumatonta arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvo organisaatiolle ja parantaa sen laatua. Sisäisen tarkastuksen päämääränä on edistää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä tukea yhtiötä sen tavoitteiden saavuttamisessa. Sisäinen tarkastus arvioi yhtiön sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan

riittävyttä ja tehokkuutta. Tarkastusraporteissaan sisäinen tarkastus antaa tarvittaessa suosituksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus ei osallistu päätöksentekoon eikä päätösten täytäntöönpanoon. (Suomen Kuntaliitto 2009, 41.)

Kuntalaissa ei ole säännöksiä sisäisestä tarkastuksesta, mutta se toimii normaalisti suoraan kunnanhallituksen tai kunnanjohtajan alaisuudessa (Alftan ym. 2008, 74). Yhtiön sisäisen tarkastuksen organisointi ja työskentelytavat ovat riippuvaisia muun muassa yhtiön harjoittaman liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta, henkilökunnan määrästä, toimintaympäristön muutoksesta, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuudesta sekä muista vastaavista tekijöistä (Suomen Kuntaliitto 2009, 41).

Sisäisen tarkastuksen tehtävät painottuvat kunnan johdon intresseihin, ja organisointi riippuu paljolti kunnan koosta. Suurissa kunnissa on yleensä katsottu tarkoituksenmukaiseksi perustaa erillinen sisäisen tarkastuksen yksikkö. Enenevässä määrin kunnat hankkivat sisäisen tarkastuksen palveluja ostopalveluina esimerkiksi tilintarkastustoimistoilta. Näin menetellään varsinkin keskisuurissa kunnissa, joissa ei ole omaa sisäistä tarkastusta. (Alftan ym. 2008, 74 - 75.)

Yhtiön tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö ei voi suorittaa sisäistä tarkastusta yhtiön hallituksen toimeksiannosta, koska tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen tulee olla riippumattomia toisistaan (Suomen Kuntaliitto 2009, 41). Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiön sisäinen tarkastus on liiketoiminnan luonteen perusteella asianmukaisesti järjestetty ja se on oikeassa suhteessa liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Sisäisen tarkastuksen järjestämistarpeeseen vaikuttaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuus. Konsernijohto voi antaa yleisohjeita sisäisen tarkastuksen periaatteista ja järjestämisestä kuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä, mutta se ei poista kunkin yhtiön hallituksen vastuuta asian järjestämisestä. (Alftan ym. 2008, 42.)

Sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen eroavuutta riskienhallinnan kannalta on käsitelty Holopaisen ja kumppaneiden (2006, 73) teoksessa. Sisäinen tarkastus arvioi organisaation omaa toimintariskiä. Tilintarkastaja lähtee tarkastustoimeksiantoon sisältyvästä tilintarkastusriskistä. Sisäinen tarkastus painottaa ensi sijassa toimintojen tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta nykyhetkestä tulevaisuuteen, tilintarkastus taas ensi sijassa lakien ja sääntöjen noudattamista menneisyydestä nykyhetkeen. Raportoinnin luotettavuutta painottavat molemmat: sisäinen tarkastus hallituksen ja toimivan johdon informaation kannalta ja tilintarkastus annetun ulkoisen tilinpäätösinformaation kannalta.

Jos sisäinen tarkastus osallistuu riskienhallintaan muutoin kuin perustehtävänsä hoitamalla, tämä on konsultointia, johon on sovellettava sitä koskevia standardeja. Sisäinen tarkastus ei saa

- määrätä riskienhallintaprosessista
- asettaa riskitasoa

- antaa johdon vakuutuksia riskienhallinnasta
- tehdä päätöksiä riskienhallintatoimenpiteistä
- toteuttaa johdon puolesta riskienhallintatoimenpiteitä
- olla vastuussa riskienhallinnasta. (Holopainen ym. 2006, 40.)

3.4.2 Sisäinen tarkkailu

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden ja varojen käytön valvontaa. Sisäinen tarkkailu edellyttää täsmällisiä valtuuksien ja vastuiden määrittämiä sekä kattavia laskenta- ja raportointijärjestelmiä. (Kirkkonummen kunta 2002, 1.)

Sisäisellä tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan suunnitellulla ja hyväksytyllä tavalla sekä tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Kukin esimies vastaa johtamansa toiminnan sisäisestä tarkkailusta. (Kirkkonummen kunta 2002, 1.)

3.5 Päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta

Kunnallinen päätöksenteko perustuu hyvän hallinnon mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja kaupungin johtosäännöt. Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja toimeenpanon valvonta. Kuntalaisten asianmukainen kohtelu edellyttää, että henkilökunta toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja tuntee kuntalain, hallintolain, julkisuuslain ja kielilain lisäksi riittävästi muuta lainsäädäntöä omalta vastuualueeltaan. (Espoon kaupunki 2010, 12.)

Kunnallishallinnossa erityisesti kunnanvaltuusto ja -hallitus sekä lautakunnat tekevät keskeisiä kuntalaisia koskevia päätöksiä. Päätökset ovat useimmiten mittavia ja laajoja, ja ne vaikuttavat syvästi kuntalaisiin ja kunnan talouteen. Siksi päättäjien tulee voida arvioida kokonaisvaltaisesti ja pitkällä aikajänteellä, millaisia vaikutuksia heidän tekemillään päätöksillä on. (Sundquist & Oulasvirta 2011, 10.)

On tärkeää, että päätöksiä tehtäessä voidaan punnita useita vaihtoehtoisia ratkaisuja, joista poliitikot voivat valita kuntalaisten näkökulmasta parhaan. Päätösesitysten läpinäkyvyys ja avoimuus edellyttävät vaihtoehtoisia päätösesityksiä vaikutusarvioineen. Kun päätöksentekijöille esitellään laajasti, millaisia vaikutuksia heidän tekemillään päätöksillä on, valmistelun läpinäkyvyys lisääntyy ja luottamushenkilöt ottavat vastuuta päätöksenteon vaikutuksista. (Sundquist & Oulasvirta 2011, 10.)

4 KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA

Kokonaisvaltaiselle riskienhallinnalle on ominaista, että riskienhallintastrategia liitetään osaksi organisaation tavoitteita ja strategioita, organisaatio tukee riskienhallintastrategiaa ja määrittelee selkeät vastuut. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa määritellään mittarit sekä jatkuva toiminnan parantaminen. Lisäksi riskien tunnistamiseen ja arviointiin määritellään prosessi ja riskienottohalukkuuden ja riskienottokyvyn välinen suhde optimoidaan. (Grönfors-Kallio & Martin 2011, 28.)

Tässä opinnäytetyössä selvitetään Siilinjärven kunnan riskienhallintaa. Koska Siilinjärvellä ei ole omaa ohjesääntöä riskienhallinnasta eikä kunnanhallituksen määrittelemää riskienhallintapolitiikkaa, benchmarkataan tarkastelussa Espoon, Helsingin ja Tampereen kaupunkien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksia.

4.1 Kunnan riskienhallinta

Riski on mahdollinen sisäinen tai ulkoinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa strategisten, toiminnallisten tai taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riskit voivat uhata myös toiminnan lainmukaisuutta, omaisuutta ja varoja sekä toiminnallisen ja taloudellisen informaation oikeellisuutta ja luotettavuutta. Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toimintaympäristöön ja toimintaan liittyvät riskit. Riskit voivat muun muassa liittyä toimivallan ja vastuiden epäselvyyksiin, puutteisiin päätösten toimeenpanossa ja dokumentoinnissa, henkilöstöressurssien kohdentamiseen, osaamiseen, osaamisen kehittämiseen, motivaatioon ja mahdollisiin väärinkäytöksiin, poikkeamiseen asetetuista strategiatavoitteista, taloushallinnossa ja maksuliikenteessä oleviin puutteisiin, hankintaa koskevien ohjeiden laiminlyöntiin, tietojärjestelmien toimivuuteen ja tietoturvaan, ympäristöasioihin sekä tiedon oikeellisuuteen ja tiedonkulkuun. (Suomen Kuntaliitto 2009, 40.)

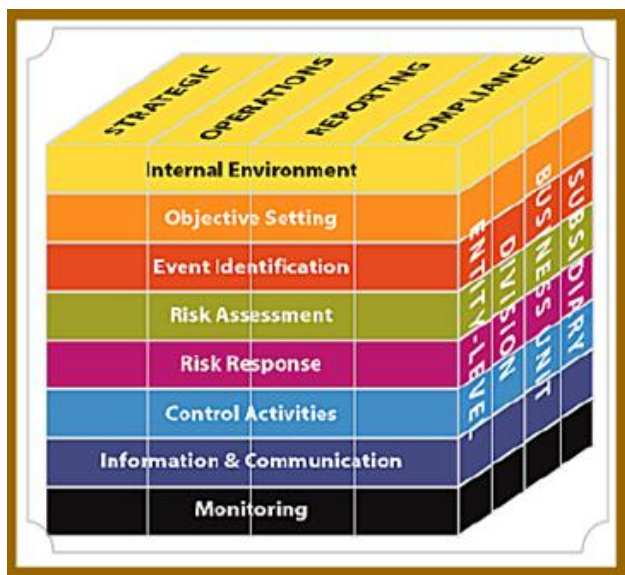
Jokaisen yrityksen on arvioitava toimintaansa. Riskit ovat yrityksen sisältä tai ulkoa tulevia uhkia, jotka toteutuessaan vaikuttavat eri tavoilla yrityksen toimintaan, sen talouteen, menestykseen, tulevaisuuteen, mahdollisuuksiin, henkilöihin, omaisuuteen ja liiketoiminnan ympäristöön. Lähtökohdiana yrityksessä tehtävälle riskienhallintatyölle ovat riskien arvioinnille asetettavat tavoitteet. Nämä tavoitteet on laadittava siten, että ne ovat keskenään samansuuntaiset. Ne otetaan huomioon yrityksen strategiassa ja toiminnan suunnittelussa. (Rautanen 2011, 10.)

Riskienhallinnalla on perinteisesti tarkoitettu prosessia, jonka avulla yritystä uhkaavia vaaroja voidaan torjua ja niistä aiheutuvia menetyksiä minimoida. Riskienhallinnan menestykselliseen prosessiin liittyy useita vaiheita riskin tunnistamisesta aina riskienhallintaohjelman toteuttamiseen. Ris-

kienhallintaa voidaan tarkastella joko suppeana tai laajennettuna ajattelu- ja toimintatapana sen mukaan, millaiset riskit saatetaan tämän toiminnan piiriin. Perinteinen, suppea määrittely kattaa vahinkoriskipohjaisen riskienhallinnan. Riskienhallinnan juuret ovat vahinkoriskien suojaamisessa, ja tämääntyyppisestä riskienhallinnasta puhuttiin Yhdysvalloissa jo 1930-luvulla. (Suominen 2003, 27.)

Modernin, laajemman määrittelyn mukaan riskienhallinta ulottuu yrityksen kaikkien riskien suojaamiseen. Riskilajeista riippumatta yritys tarvitsee riskienhallinnan kokonaisvaltaista suojaa. (Suominen 2003, 27.)

Toimiva riskienhallinta on keskeinen osa organisaation suunnittelu- ja johtamisprosessia, jokapäiväistä johtamista, valvontaa ja raportointia. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa (Enterprise Risk Management, ERM) riskienhallinta kytketään organisaation strategisiin, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli, COSO ERM, hyödyntää keskeisesti sisäisen valvonnan mallin periaatteita. (Grönfors-Kallio & Martin 2011, 28.)



KUVA 5. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli, COSO ERM (New York State 2012)

Riskienhallinta jakautuu kolmeen pääkategoriaan. Riskejä voidaan siirtää ja usein tämä tehdään vakuuttamalla riskit. Aina löytyy kuitenkin riskejä, joita ei voida vakuuttaa. Nämä riskit on hoidettava riskienhallinnalla tai torjumalla ne siten, että riskit eivät toteudu. Valitettavasti riskikartoituksessa löytyy aina myös joukko riskejä, joita ei voi hallita. Yritysjohtajan on tiedettävä ja tunnistettava myös hallitsemattomat tai vaikeasti hallittavat riskit. (Rautanen 2011, 10.)

Rautasen (2011, 10 - 11) mukaan riskienhallinta on riskien tunnistamista, niiden kirjaamista, arviointia, analysointia, todennäköisyyden arviointia ja ennen kaikkea riskienhallinnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Yritysjohdolle tarvitaan riskienhallinnan avulla saatavaa tietoa oman yrityksensä talouden, tulevaisuuden suunnittelun, skenaariosuunnittelun, strategiavaihtoehtojen ja yleensä oman johtamistyönsä helpottamiseksi ja laadun parantamiseksi, koska tänä päivänä yritys ympäristö ja taloudelliset sekä toiminnalliset olosuhteet ovat jatkuvasti muutoksessa. Riskienhallinta on yritysjohdon strateginen työkalu. Sillä parannetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista, tuloksia ja toiminnan laatua. (Rissa, Työturvallisuuskeskus 1999; Suominen, WSOY 2000; Berg, SVVK 1994.)

Riskienhallinnalla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista puuttumalla tavoitetta uhkaaviin tekijöihin jo ennakoita. Riskienhallinta on osa hyvää johtamista, toiminnan ohjausta ja palveluiden laadun varmistamista sekä valvontajärjestelmää. Riskienhallinnan avulla pyritään varmistamaan, että yhtiön liiketoimintaan vaikuttavat riskit tunnistetaan, niitä arvioidaan, hallinnan menetelmät määritellään ja niiden tehokkuutta seurataan. (Suomen Kuntaliitto 2009, 40).

Riskienhallintaa toteutetaan kaikilla organisaatiotasolla sekä eri toiminnoissa ja prosesseissa että palvelutuottajille ulkoistetuissa palveluissa. Riskienhallinnan näkökulmina ovat strategiset, taloudelliset ja operatiiviset riskitekijät. (Helsingin kaupunki 2011, 10.)



KUVA 6. Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet (Helsingin kaupunki 2011, 10)

Strategiset riskit liittyvät organisaation pitkän aikavälin tavoitteisiin, kriittisiin menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin tai ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Taloudelliset riskit ovat monenlaisia talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin, kuten maksuvalmiuteen, rahoituk-

seen ja sijoituksiin liittyviä riskejä. Operatiiviset riskit ovat organisaation päivittäistä toimintaa, prosesseja ja järjestelmiä uhkaavia riskejä. Ryhmään kuuluu myös henkilöstön tai ympäristön turvallisuutta sekä omaisuutta uhkaavat vahinkoriskit. (Helsingin kaupunki 2011, 10.)

Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämään. Tämä edellyttää organisaation riskien todennäköisyyden ja vakavuuden, riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä. Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskien hallintatoimenpiteisiin ryhdytään. Toimiva riskien hallinta edellyttää siis riskien hallinnan periaatteiden määrittelemistä. Johtamisen, toiminnan ja talouden suunnittelun sekä päätöksenteon menettelyt sekä sisäisen valvonnan menetelmät ja toimet, joilla pyritään toiminnallisten riskien ennalta ehkäisyyn tai havaitsemiseen, ovat osa riskienhallintaa. Osa riskienhallinnasta, poikkeamien havaitsemisesta toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä, korjaavina toimenpiteinä ja niiden toteutuksen valvontana. (Suomen Kuntaliitto 2009, 41.)

4.2 Toimivalta ja vastuut

Keskeisenä osana sisäisen valvonnan järjestämistä ovat kunnan johtosäännöt ja niiden nojalla määritellyt toimivaltasuhteet. Kunnan hallintorakenne tulisi järjestää siten, että se mahdollistaa toimivan sisäisen valvonnan järjestämisen. Toisaalta sisäisen valvonnan toiminnot tulee järjestää niin, että sisäinen valvonta toimii kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. (Alftan ym. 2008, 73.)

Kaupunginhallitus ja muu konsernijohto vastaavat siitä, että riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty kaupunkikonsernissa. Tämän toteuttamiseksi on hyväksytty muun muassa kaupungin riskipolitiikkaa ja vakuuttamista koskevat asiakirjat, joissa määritellään keskeiset periaatteet ja toimintatavat riskienhallinnassa, sen tavoitteissa, organisoimisessa, tehtävissä ja vastuissa. (Tampereen kaupunki 2012, 7.)

Johto vastaa toiminnan järjestämisestä siten, että prosesseille, hankkeille, projekteille tai yksittäisille toiminnoille on määritelty vastuutahot. Sen tehtävänä on luoda toimiva ja kattava ohjaus- ja seurantajärjestelmä. Johto virastoissa, liikelaitoksissa ja tytäryhteisöissä hyväksyy riskienhallinnan periaatteet. (Helsingin kaupunki 2011, 7.)

Riskienhallintaa toteutetaan osana vuosittaista talous- ja strategiaprosessia. Toiminnallisia tavoitteita asetettaessa toimintayksikössä tulee tavoitteiden saavuttamista edistävät ja uhkaavat tekijät tunnistaa. Samalla tulee kehittää keinoja vahvistaa positiivista kehitystä sekä hallita tavoitteiden saavuttamista vaarantavia tekijöitä. (Tampereen kaupunki 2012, 7.)

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan kunnan toimintakertomuksessa on annettava arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista. Kaupungin tilinpäätösohjeen mukaan toimintakertomuksessa on annettava arvio toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimmistä riskeistä. Tilinpäätöksen laadintaohjeessa ilmaistaan ne menettelytavat, joilla tiedot kaupunginhallituksen arviota varten kootaan. (Tampereen kaupunki 2012, 7.)

Riskienhallintaa toteutetaan kaikilla organisaatiotasoilla eri toiminnoissa ja prosesseissa sekä palvelutuottajille ulkoistetuissa palveluissa. Riskienhallinnan toimenpiteiden avulla toimintayksiköt ja tytäryhteisöt vastaavat niiden tavoitteita uhkaaviin riskeihin ja pyrkivät tunnistamaan, arvioimaan ja hallitsemaan merkittävimpiä riskejä. Riskienhallinta tulee kytkeä osaksi toiminnan suunnittelua ja johtamista. Yksiköt määrittävät omat riskienhallinnan tavoitteet ja toteuttamisen periaatteet oman toimintansa ja toimintaympäristönsä mukaisesti. Riskienhallinnan käytännön toteutusta varten laaditaan toimintayksikötasolla tarpeelliset riskienhallintasuunnitelmat. (Tampereen kaupunki 2012, 7.)

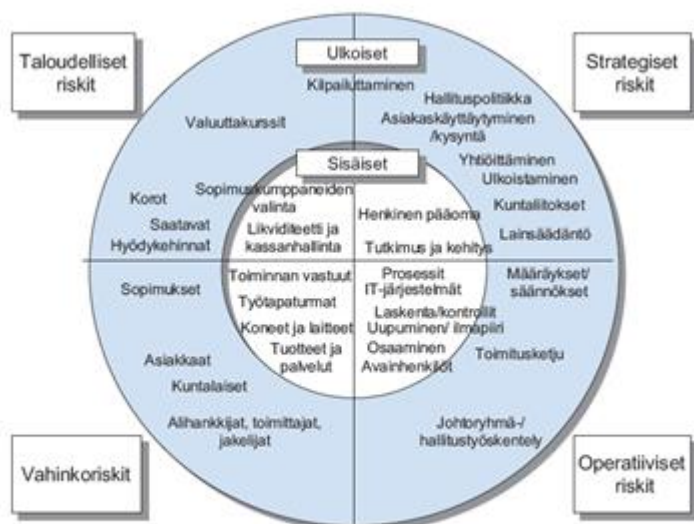
Johdon on viestitettävä henkilöstölle riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan merkityksestä. Tiedonkulku varmistaa, että henkilöstö tuntee tehtävissään sovellettavat toimintaperiaatteet ja menettelytavat. (Helsingin kaupunki 2011, 7.)

Kaupungin omaisuutta on hoidettava riskittömästi ja tuloa tuottavasti. Omaisuuteen kohdistuvia riskejä on arvioitava säännöllisesti osana kaupungin riskipolitiikkaa. Riskienhallinnasta ja säännöllisesti toteutetuista riskien arvioinneista vastaa viime kädessä se yksikkö, jonka hoitoon omaisuus on uskottu. Toimintayksiköt vastaavat omistuksessaan olevan omaisuuden hallinnoinnista ja raportoivat siihen kohdistuvista muutoksista talous- ja strategiaryhmän ohjeistuksen mukaisesti. Kaupungin kiinteä ja irtain omaisuus on vakuutettava riskipolitiikassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti. (Tampereen kaupunki 2012, 7.)

Riskienhallintapäällikkö huolehtii, että kaupungilla on koko kaupungin tasolla toimiva valmiussuunnitteluprosessi. Valmiussuunnittelun tarkoituksena on varmistaa kaupungin palvelujärjestelmän toimivuus kaikissa häiriötilanteissa. Toimintaa häiritsevä tapahtuma voi olla esimerkiksi tietojärjestelmien häiriöt, inhimillinen virhe, väärinkäytös, tietoliikennekatkos, sähkökatkos, tulipalo, vesivahto, toimitilojen osittainen tai täydellinen tuhoutuminen tai avainhenkilöiden menetys. Toimielinten tulee käsitellä ja hyväksyä alastaan toimintaa koskevat valmiussuunnitelmat. (Tampereen kaupunki 2012, 7 - 8.)

Toimintayksiköiden esimiesten on huolehdittava, että kriittisille toiminnoille on laadittu jatkuvuus-suunnitelmat ja että niitä ylläpidetään sekä testataan säännöllisesti. Jatkuvuussuunnitelma otetaan

käyttöön, kun toimintayksikkö ei selviä toimintaa uhkaavasta poikkeuksellisesta tilanteesta tavanomaisin toimenpitein. Pienempiin häiriöihin voidaan varautua näitä varten laadituilla ohjeilla sekä korjaamalla jo havaittuja puutteita esimerkiksi osana laadunvarmistusta. (Tampereen kaupunki 2012, 8.)



KUVA 7. Kunnan moninainen riskiympäristö (Tampereen kaupunki 2012, 8)

4.2.1 Johto- ja toimintasäännöt ja muut ohjeet

Päätöksenteossa ja valmistelussa on noudatettava lainsäädäntöä ja sääntöjä sekä ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse kumota. Päätösten lainmukaisuus tulee tarkistaa myös päätösten täytäntöönpanovaiheessa. Päätökset asetetaan asianmukaisesti nähtäville, annetaan mahdollisimman nopeasti tiedoksi asianosaisille ja ilmoitetaan neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ylemmälle toimielimelle mahdollisen otto-oikeuden käyttämistä varten. (Espoon kaupunki 2010,12.)

Otto-oikeudella tarkoitetaan asian ottamista ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimiä, joiden käsiteltäväksi alemman viranomaisen päätös ottaa, ovat kunnanhallitus ja lautakunnat (Harjula & Prättälä 2012, 453). Kuntalain uudistuksen myötä myös pormestareilla ja apulaispormestareilla on otto-oikeus alaisensa organisaation päätöksentekoon.

Ylemmän toimielimen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Ylemmän toimielimen on seurattava alemman toimielimen ja alaisensa viranhaltijoiden päätöksenteon laillisuutta. Esimiehen on seurattava alaisensa päätöksentekoa. (Espoon kaupunki 2010,12.)

Valtuusto hyväksyy johtosäännöt, joissa määrätään kaupungin eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Johtosäännöillä valtuusto myös siirtää päätösvaltaansa kunnallisille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Samalla se voi antaa viranomaiselle oikeuden siirtää eli delegoida sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivallan voi siirtää sekä toimintasäännöllä että yksittäisellä päätöksellä. (Tampereen kaupunki 2012, 9.)

Toimielin tai viranhaltija, jolle päätösvaltaa on siirretty, on sekä oikeutettu että veloitettu tekemään päätökset toimivaltaansa siirretyistä asioista. Muut toimielimet eivät voi ottaa asiaa päätettäväkseen kuin käyttämällä annettua otto-oikeutta. (Tampereen kaupunki 2012, 9.)

Toimivaltaa siirtäneellä viranomaisella on vastuu sekä etukäteen että jälkikäteen. Viranomaisen tulee varmistua siitä, että toimielin tai henkilö, jolle toimivaltaa on siirretty, kykenee käyttämään sitä asianmukaisesti. Toimivaltaa siirtävällä viranomaisella on myös valvontavastuu ja sen on järjestettävä sisäinen valvonta ja seuranta siten, että delegoinnin mukaisiin päätöksiin puuttuminen on tarvittaessa mahdollista. Tarvittaessa delegoinnin supistamiseen tai peruuttamiseen on ryhdyttävä välittömästi. Vastuuta ei voi välttää vetoamalla siihen, että päätösvalta on siirretty. (Tampereen kaupunki 2012, 9.)

Hallinnossa on lakien ja sääntöjen lisäksi noudatettava myös ylemmän viranomaisen antamia velvoittavia ohjeita. Esimiehen tulee valvoa niiden noudattamista. (Tampereen kaupunki 2012, 9.)

4.2.2 Yleisesti otto-oikeudesta

Kaupunginhallituksella, pormestarilla, lautakunnilla ja apulaispormestareilla sekä johtokunnilla ja niiden puheenjohtajilla on kuntalain 51 §:n ja hallintosäännön 17 §:n mukaan mahdollisuus ottaa käsiteltäväksi alaisensa viranomaisen päättämä asia eli niillä on otto-oikeus alaistaan organisaatiota koskevaan päätöksentekoon. Kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voidaan ottaa asia, joka on kuntalain mukaisesti siirretty sen alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Kuntalain 51 §:ssä on määritelty viranomaistehtävät, joihin ei ole mahdollista käyttää otto-oikeutta. (Tampereen kaupunki 2012, 9.)

Kaupunginhallituksen jäsenen tulee seurata erityisesti sen toimielimen toimintaa, johon kaupunginhallitus on hänet edustajakseen valinnut. Hänen tulee antaa kaupunginhallitukselle ja pormestarille tietoja lauta- tai johtokunnan toimialaan kuuluvista asioista. (Tampereen kaupunki 2012, 10.)

Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja toimielinten päätöspöytäkirjat ovat nähtävinä kaupunginhallituksessa tai lauta- ja johtokunnissa. Päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on seurattava ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Mikäli seuranta laiminlyödään, voidaan myös otto-oikeuden käyttämisestä vastanneen tahon katsoa toimineen moitittavasti. (Tampereen kaupunki 2012, 10.)

4.2.3 Tilivelvollisuus ja tulosvastuu

Tilivelvolliset on määriteltävä muun muassa sen vuoksi, että vastuuvapauslausunto kohdistetaan heihin. Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat

- kunnan toimielimen jäsenet sekä
- asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. (Harjula & Prättälä 2012, 620.)

Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuuluisi hänelle hänen asemansa perusteella muutoinkin – esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että

- viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi
- viranhaltijaan voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus
- viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus. (Harjula & Prättälä 2012, 620.)

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulosvastuun ja oikeudellisen vastuun. Tämä velvoittaa järjestämään toimintoihin ja prosesseihin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan sekä seuraamaan niiden toimivuutta. (Tampereen kaupunki 2012, 10.)

Tulosvastuulla tarkoitetaan toiminnan tuloksellista järjestämistä, jolloin toimintayksikköjen toiminta on tavoitteiden mukaista, vaikuttavaa ja taloudellisesti järjestettyä. Oikeudellisella vastuulla tarkoitetaan voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän hallintotavan noudattamista kaikessa toiminnassa ja päätöksenteossa. (Tampereen kaupunki 2012, 11.)

4.2.4 Luottamushenkilön valvontavastuu

Luottamushenkilöiden toimivalta ja vastuu korostuvat päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. He ohjaavat kaupungin toimintaa hyväksymällä organisaation eri tasoille kaupunkistrategian, palvelustrategian, tuotantostrategian, talousarvion, henkilöstösuunnitelman ja vuosisuunnitelman tavoitteineen sekä päättämällä toimintaa ohjaavista säännöistä ja ohjeista. Keskeinen osa päätöksentekojärjestelmää on luoda toimiva toiminnan seurantajärjestelmä. (Tampereen kaupunki 2012, 11.)

Konsernijohto vastaa konsernivalvonnan ja –ohjauksen järjestämisestä. Tällä tarkoitetaan peruskunnan toimintojen valvonnan lisäksi tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaan, analysointia ja raportointia. Erityisesti tulee seurata valtuuston ja kaupunginhallituksen tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeiden noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Lisäksi tulee seurata riskienhallintajärjestelmien toimivuutta tytäryhteisöissä. (Tampereen kaupunki 2012, 11.)

Kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvontajärjestelmän toimivuudesta. Lautakunnilla ja johtokunnilla on oma vastuunsa toimialueidensa sisäisen valvonnan järjestämisessä. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan. Lautakuntien johtosäännön mukaan johtokuntien on hyväksyttävä hyvään johtamis- ja hallintotapaan, riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvät menettelytavat. (Tampereen kaupunki 2012, 12.)

4.2.5 Johtavan viranhaltijan valvontavastuu

Johtavat viranhaltijat vastaavat oman toimialueensa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riskienhallinnasta. Lisäksi he vastaavat toimialueensa toiminnan organisoinnista siten, että prosesseilla, hankkeilla, projekteilla tai yksittäisillä toiminnoilla on määritelty vastuutaho. Johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on luoda toimiva ja kattava valvonta- ja seurantajärjestelmä tavoitteiden toteutumisen varmentamiseksi. Tämän tehtävän toteuttamisessa heillä on erityinen vastuu tilivelvollisina ja esimiehinä. (Tampereen kaupunki 2012, 12.)

4.2.6 Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa, että yksikön henkilöstön toimivalta ja vastuut ovat asianmukaisesti määritellyt. Esimiehen on varmistuttava, että alaiset ovat tietoisia omista tehtävistään ja toimintatavoitteistaan. Esimiehen on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Esi-

miehen on varmistettava, että alaiset hallitsevat tehtävänsä edellyttämät asiat. Tarvittaessa alaisille on järjestettävä työtehtävien edellyttämää koulutusta. (Tampereen kaupunki 2012, 12.)

Toimintayksikön esimies on vastuualueensa päällikkönä vastuussa seuranta- ja arviointijärjestelmien toiminnasta. Hänellä on valvontavelvollisuus yksikön kaikista toiminnoista ja velvollisuus huolehtia siitä, että yksikön kaikki toiminnot ovat kaupungin sisäisen valvonnan piirissä asianmukaisesti. Esimiehellä on myös aktiivinen selonottovelvollisuus ja velvollisuus puuttua tiedossaan oleviin laiminlyönteihin. (Tampereen kaupunki 2012, 12.)

Esimiehen on jatkuvasti seurattava vastuullaan olevia toimintoja ja ryhdyttävä välittömästi tarpeellisiin kehittämistoimenpiteisiin, kun havaitaan lainsäädännön, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista tai muuten tehotonta tai epätarkoituksenmukaista toimintaa. Esimies vastaa alaistensa sivutoimi-ilmoitusten ja sivutoimilupien ajantasaisuuden valvonnasta. Esimiehen on käytävä säännöllisesti kaupungin johtamisjärjestelmän mukaiset kehityskeskustelut, joissa toimintatavoitteiden lisäksi käydään läpi alaisen toimivalta ja vastuut sekä sovitaan toteutettavasta seurantajärjestelmästä. Esimies vastaa tiedonkulusta alaisessaan organisaatiossa sekä viestinnästä ulospäin. (Tampereen kaupunki 2012, 13.)

4.3 Riskienhallinnan prosessi

Riskit pyritään tunnistamaan ja arvioimaan riskianalyysin avulla. Analysoidut riskit on pystyttävä mukauttamaan yrityksen normaaliin toimintaan. Yrityksen on myös kyettävä kantamaan riskeistä aiheutuvat taloudelliset seuraukset. Hyvältä riskienhallinnalta vaaditaan ennen kaikkea riskienhallintakeinojen tehokasta soveltamista sekä riskien rahoittamiseen liittyvien kysymysten hallitsemista. (Suominen 2003, 97 – 98.)

Riskien käsittely tulee edetä prosessina. Yksittäisenä projektina riskienhallintaa ei voi hoitaa. Ajattelu, jonka mukaan ”teetetään riskianalyysi ja hoidetaan asia kerralla kuntoon ja hankitaan riittävät vakuutukset”, ei johda hyvään lopputulokseen. Perinteisen määrittelyn mukaan riskienhallinnan avainelementteinä pidetään riskien arviointia, kontrollointia ja rahoitusta. Tavanomaisia riskienhallintakeinoja ovat

- riskin välttäminen
- riskin pienentäminen
- riskin jakaminen
- riskin siirtäminen
- riskin ottaminen. (Suominen 2003, 98.)

Williams, Smith ja Young (1998) ovat määrittäneet klassisen riskienhallinnan keinoiksi viisi kontrollivälinettä: riskin välttäminen, vahingontorjunta, riskin jakaminen, riskin yhdistäminen ja riskin siirtäminen. Omalle vastuulle jättämistä ja riskien eräitä siirtämiskeinoja he tarkastelevat erikseen riskin rahoitusvälineinä. (Suominen 2003, 98.)

Yrityksen riskienhallinnan edellytyksenä on siten sekä kontrollitoimien että rahoitustoimien toteuttaminen. Riskien kontrollointi perustuu realistiseen näkemykseen, jonka mukaan yrityksen johto kykenee erilaisten riskienhallintatoimien avulla muuttamaan yrityksen riskialttiutta ja pienentämään eri riskikohteille aiheutuvia menetyksiä. Toisen perusnäkemyksen mukaan vuosittain aiheutuvat vahingot pystytään riskienhallintatoimien avulla ennakoimaan paremmin. Riskienhallinnan erilaisia vaihtoehtoja käyttämällä yritys kykenee muuntamaan satunnaisesti esiintyvien vahinkotapahtumien virran tasaisemmaksi ja ennustettavammaksi. (Suominen 2003, 98.)



KUVA 8. Riskienhallinnan prosessimalli (Suominen 2003, 99)

Riskienhallinnan prosessi käynnistyy luontevasti siten, että arvioidaan yrityksen riskit ja tunnistetaan mahdollisimman kattavasti yrityksen riskiprofiili. Mitä enemmän ja mitä parempia riskianalyysikeinoja yrityksellä on käytettävissään, sitä tarkemmin riskiprofiili pystytään kuvaamaan. Prosessi etenee riskienkäsittelyvaiheeseen, jossa tehdään hallintakeinoja koskevat valintapäätökset. Päätöksenteossa tarvitaan myös ajallinen ulottuvuus. Riskienhallinta tähtää vahinkojen ennaltaeh-

käisyyn, joten yrityksen pitää varautua riskeihin tekemällä ratkaisuja tulevaisuuden varalta. Yhtä tärkeä kysymys on se, miten tulee toimia vahingon tapahduttua. Riskienhallintapäätökset voidaan siten loogisesti jakaa kolmeen tyyppiin: ennen vahinkotapahtumaa tehtyihin päätöksiin, välittömästi vahingon yhteydessä tehtäviin ratkaisuihin sekä päätöksiin, jotka tehdään vasta vahinkotapahtuman jälkeen. (Suominen 2003, 99 – 100.)

5 CASE SIILINJÄRVEN KUNTA

Tässä luvussa kuvataan tämän tapaustutkimuksen organisaatiossa voimassa olevaa valvontajärjestelmää teoriaosuuteen peilaten. Luku sisältää myös kuvauksen kehittämistehtävän toteutusprosessista.

5.1 Corporate governance ja Siilinjärven kunnan valvontajärjestelmä

Siilinjärven kunnassa noudatettavaa corporate governancea, hyvää hallintotapaa, ohjaavat samat oikeudelliset normit ja säännökset kuin muissakin Suomen kunnissa. Siilinjärven kunnassa ei ole varsinaista corporate governance –ohjeistusta, mutta samat periaatteet kuin Espoon, Helsingin ja Tampereen kaupungeilla ohjaavat toimintaa myös Siilinjärvellä.

Siilinjärven kunnassa on toteutettu johtamisjärjestelmän uudistaminen vuosien 2011 – 2012 aikana. Uudistamista on jatkettu vuonna 2013. Tavoitteena on ollut vähän esimiestasoja sisältävä organisaatio, joka hoitaa sille asetetut tehtävät laadukkaasti ja kustannustehokkaasti.

Siilinjärven kunnan valvontajärjestelmän muodostavat lakisääteinen ulkoinen ja sisäinen valvonta. Ulkoista valvontaa edustavaa kunnanvaltuuston kuntalain 71 §:n mukaisesti toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten asettama tarkastuslautakunta. Lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat mainitun kuntalain kohdan mukaisesti kunnanvaltuutettuja. Siilinjärven tarkastuslautakunnan muodostavat puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kolme jäsentä. Ulkoisesta valvonnasta huolehtii myös kuntalain 72 §:n mukaisesti valtuuston valitsema julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä JHTT-yhteisö, joka on määrännyt vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastajan. Vastuunalaisen tilintarkastajan ohella ulkoisesta tarkastuksesta huolehtii kyseisen yhteisön kanssa sovittu tilintarkastustiimi, jossa on sekä JHTT-tarkastajia että auktorisoimattomia tarkastajia.

Siilinjärven kunnan sisäinen valvonta on organisoitu omana työnä hoidetun konsernivalvonnan, oman ja ulkoa ostetun sisäisen tarkastuksen kautta. Kunnanjohtaja ja tarkastusasiantuntija suorittavat konsernivalvontaa.

Tarkastusasiantuntija tekee sisäisiä tarkastuksia lukuun ottamatta erityisosaamista vaativia, esimerkiksi tietotekniikan ja erityislainsäädännön substanssia vaativia tarkastuksia, jotka ostetaan ulkopuolisilta toimijoilta. Osan sisäisistä tarkastuksista hoitavat palvelualueiden johtajat tai delegointipäätösten kautta heidän alaisensa henkilöstö. Sisäistä tarkkailua hoidetaan sekä esimiestyönä että lakisääteisten tehtävien, esimerkiksi työsuojelun toimijoiden kautta.

5.2 Kehittämistehtävä

Tämän opinnäytetyön kehittämistehtäväksi rajattiin projektiluonteisena hankkeena tehtävä riskikartoituksen ja -arvioinnin tekeminen Siilinjärven kunnassa. Kehittämistehtävä toteutettiin koko Siilinjärven kuntaorganisaatiota koskevana. Kehittämistehtävän ulkopuolelle rajattiin kunnan konserniyhtiöt.

Kehittämistehtävän aloittamista ja toteuttamista pohjustettiin järjestämällä Siilinjärven kunnan henkilöstölle avoin työpäivän mittainen koulutustilaisuus 15.12.2010 Ahmon koulukeskuksessa. Koulutus oli kohdennettu erityisesti riskikartoituksen ohjausryhmälle ja kaikille yksiköiden esimiehille, jotka käytännössä vastaavat oman toimialansa riskienhallintatyöstä.

Koulutustilaisuuden organisoiti tämän kehittämistehtävän toteuttajana toimi JHTT, CGAP tilintarkastaja Oy Audiator Ab:sta. Koulutuksessa käsiteltiin kehittyneen sisäisen valvonnan ja riskienhallintajärjestelmän osa-alueita sekä tavoitteita, riskienhallinnan politiikkaa ja toimenpideohjelmia, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointia ja raportointia sekä konserniohjausta ja -valvontaa.

5.2.1 Riskienhallinta

Siilinjärven kunnan riskienhallintaa ohjaavina normeina toimivat voimassa oleva lainsäädäntö sekä kunnanvaltuuston ja -hallituksen vahvistamat säännöt ja ohjeet. Vuoden 2008 alusta voimassa olevissa sisäisen valvonnan ohjeissa on yksityiskohtaisimmin ohjeistettu Siilinjärven kunnan riskienhallinnasta määräämällä kunnan sisäisen valvonnan vastuutahoista, joita ovat kunnanhallitus, kunnanjohtaja, talousjohtaja, palvelualueiden johtajat sekä tulosityksiköiden johto. Tilintarkastajien vastuulla on kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta tehdessään arvioida ja raportoida, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti ja toimiiko se (Siilinjärven kunta 2007, 3).

Kyseisessä ohjeessa on yksilöity sisäisen tarkkailun toteutuksesta taloushoidossa, laskentatoimissa ja rahaliikenteessä, viranhaltijapäätöksissä, henkilöstöhallinnossa, materiaalihallinnossa, omaisuuden hoidossa, projektien valvonnassa sekä tietojenkäsittelyssä. Myös raportoinnista tässä ohjeessa on määritelty vastuutahot. Sisäisen valvonnan käytännön työskentelyssä apuvälineenä on sisäisen valvonnan muistilista, joka on yleisesti saatavilla kunnan intranet-palvelussa.

Konserniohjaukseen liittyen kunnanhallitus on antanut erillisen ohjeen kuntakonserniin kuuluvien yhteisöiden ja yhtiöiden ohjauksesta ja valvonnasta. Edellä mainittu ohje on hyväksytty kunnanvaltuustossa 8.9.2008 § 34.

Siilinjärven kunnan riskienhallintaa ohjaavia omia sääntöjä ovat vuodelta 1996 oleva tilintarkastussääntö (hyväksytty kunnanvaltuustossa 9.12.1996 § 78), toimivaltasääntö (hyväksytty viimeksi kunnanvaltuustossa 17.12.2012 § 48) ja hallintosääntö (hyväksytty viimeksi kunnanvaltuustossa 17.12.2012 § 47). Ohjaavina normeina toimivat myös vuosittain kunnanvaltuustossa vahvistettava luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö sekä palvelualueiden johtajien delegointipäätökset alaiselleen henkilöstölle. Henkilöstöasioista ovat käytettävissä intranetissä julkaistavat henkilöstöhallintoyksikön ohjeistukset. Käytännön riskienhallintatyössä riskien realisoituessa kunnassa käytetään vahinkorahastoa, josta esimerkiksi kunnan vakuutusten sisältämät omavastuuosuudet vahingoista korvataan. Vahinkorahastoon on siirretty katetta syntyneistä ylijäämistä tilinpäätösten yhteydessä.

Kuntalain muutoksen myötä osana Siilinjärven kunnan tilinpäätösasiakirjaa on annettu vuosittain sisäisen valvonnan selonteko kyseiseltä tilikaudelta. Selonteossa on kerrottu oleelliset sisällöt säännösten, määräysten ja päätösten noudattamisesta, riskienhallinnasta, omaisuuden hankinnan, luovutuksen ja hoidon valvonnasta, tavoitteiden toteutumisesta, varojen käytön valvonnasta, tulokellisuuden arvioinnin pätevydestä ja luotettavuudesta. Selonteossa on otettu kantaa myös sopimusten hallintaan, sisäisen tarkastuksen järjestämiseen sekä konsernivalvontaan.

5.2.2 Riskikartoitus

Siilinjärven kunnan riskikartoituksen ohjausryhmänä toimi kunnan johtoryhmä, jonka muodostavat kunnanjohtaja, palvelualueiden päälliköt, henkilöstöpäällikkö ja henkilöstön edustaja. Edellä mainittu henkilöstön edustajaa lukuun ottamatta ovat kuntalain 75 § 1 momentin mukaisia tilivelvollisia, jotka kunnanvaltuusto on päätöksessään 21.3.2011 § 14 nimennyt. Kuten benchmarkatussa Helsingin kaupungin ohjeistuksessa (2011, 5), myös Siilinjärvellä on tilivelvollisella henkilökohtainen vastuu johtamansa toiminnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä ja niiden jatkuvasta ylläpidosta.

Riskikartoituksen projektisuunnitelma käsiteltiin ja hyväksyttiin Siilinjärven kunnan johtoryhmässä 18.4.2011. Projektin eri vaiheiden dokumentointia varten perustettiin yhteinen levypalvelu \\Kalle\1296riskienhallinta, johon keskitettiin myös kaikki kehittämistehtävään liittyvä koulutusmateriaali ja ohjeistus.

Kesäkuussa 2011 palvelualueiden päälliköiden tehtävänä oli nimetä riskienkartoitustyön valmisteluryhmät yksikkötasolla. 7.6.2011 järjestettiin ohjaus- ja valmisteluryhmille puolen päivän mittainen riskienhallintatyöskentelyn käynnistystilaisuus, joka painottui käytännön työhön. Tilaisuuden vetäjänä toimivat Siilinjärven kunnan talousjohtaja, tarkastusasiantuntija ja kunnan vakuutusyhtiön yhteysjohtaja. Tilaisuudessa käytiin läpi, kuinka vakuutettavia riskejä voidaan kartoittaa vakuutusyhti-

ön valmiin olemassa olevan lomakkeiston avulla. Riskikartoituksia varten käytettävissä olivat lomakkeet

1. paloriskit
2. rikos- ja ilkivaltariskit
3. vuotoriskit
4. keskeytysriskit
5. atk-riskit
6. vastuuriskit
7. henkilöriskit
8. turvallisuusjohtaminen
9. oman työn ja vastuualueen kannalta merkittävimmät riskit
10. toimenpiteet ja toimenpide-ehdotukset
11. erityisryhmien asuntojen turvallisuus
12. koulujen ja oppilaitosten riskit
13. kuntien kiinteistöjen riskit
14. kuntien teollisuuskiinteistöjen riskit
15. sairaalariskit
16. asumisturvallisuuden tarkistus.

Ei-vakuutettavissa olevien riskien kartoitus dokumentoitiin vapaamuotoisesti ja lähinnä luettelomaisesti. Strategisten riskien kartoituksesta vastasi kunnan johtoryhmä.

Siilinjärven kunnan vakuutus sopimukseen sisältyvänä palveluna kunnan käyttämän vakuutusyhtiön yhteysjohtaja laati vakuutettavien riskien kartoituksesta syntyneen dokumentaation perusteella koosteen toimenpiteitä vaativista poikkeamista sekä arvion riskienkartoituksen tuloksista.

Riskikartoituksen takarajana piti alun perin olla 30.9.2011, mutta organisaation ulkopuolelta tulevien toimintaympäristön muutossignaalien vuoksi työtehtäviä jouduttiin priorisoimaan. Kunnan taloudelliset toimintaedellytykset heikkenivät äkillisesti sekä liikelaitos Siilisetin toiminnassa mukana olleet naapurikunnat sanoivat yhteistoimintasopimuksen irti, mikä aiheutti runsaasti ylimääräistä työtä organisaatiossa kuten myös valtionhallinnon taholta tulleet kuntarakenneuudistukseen liittyvät tehtävät. Näin ollen riskienhallintatyön toteutus jäi taka-alalle ja aikataulutusta jouduttiin lykkäämään vuoden 2012 ja osittain vuoden 2013 puolelle.

Riskien kartoituksen lisäksi työryhmien tehtävänä oli riskien yhteismitallistaminen ja samankaltaisten riskien yhdistely, missä se suinkin oli mahdollista. Samalla pyydettiin arvioimaan riskien ja mahdollisuuksien merkitystä eli todennäköisyyttä ja seurausten vakavuutta. Tämä vaihe toteutettiin yhteen sovittavana ryhmäprosessina, josta vastasivat valmisteluryhmät.

Riskien tunnistaminen ja kartoittaminen toteutettiin ryhmäprosesseina palvelualueilla niiden omissa valmisteluryhmissään. Strategisia riskejä kartoitettiin kunnan johtoryhmässä muutamassa kokouksessa vuoden 2012 aikana. Riskien tunnistamisen ja kartoittamisen jälkeen riskejä arvioitiin ja analysoitiin sekä palvelualuekohtaisissa valmisteluryhmissä että kunnan johtoryhmässä. Tämä työvaihe toteutettiin vuosina 2012 – 2013.

Riskikartoitusta palvelevaksi toiminnaksi voidaan lukea kunnan lakisääteisesti asetetun ja ulkoista valvontaa suorittavan tarkastuslautakunnan työkäytäntö eri toimielinten seurantavastuissa. Toimikautensa alussa tarkastuslautakunta nimesi kullekin jäsenelleen seurattavat lautakunnat. Seurantavastuu kattoi esityslistat ja tehdyt päätökset, joista vastuussa oleva jäsen raportoi säännöllisesti jokaisessa tarkastuslautakunnan kokouksessa. Raportointien perusteella tarkastuslautakunta antoi tilintarkastusyhteisölle tehtäväksi erillisselvityksiä, joiden tulosten perusteella on pystytty tekemään riskienhallintatoimenpiteitä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa kuvataan kehittämistehtävän johtopäätöksiä eri riskilajeittain. Kehittämistehtävän kriittisiä tekijöitä peilataan pääluvun alussa omana kokonaisuutenaan.

6.1 Kehittämistehtävän kriittiset tekijät

Colliander ym. (2009, 43) toteavat, että työnteon tehostamistavoite on tuonut useimmille työpaikoille ja myös julkisiin organisaatioihin töiden kilpailuttamisen ja tehtävien paketoinnin projekteiksi tai ainakin ydintehtävän rinnalle erilaisia määräaikaista muutos- ja kehittämisprojekteja. Tiimityö ja työn organisointi projekteiksi ovat murentaneet hierarkkisen toimintatavan, mikä edellyttää yhteistyötä organisaatorakenteen eri tahojen ja tasojen kesken. Työntekijä voi olla samaan aikaan usean tiimin jäsen, ja esimiehellä voi olla useita projekteja samaan aikaan.

Kunnan toimintatavaksi ei vielä välttämättä mielletä organisaatorajat ylittävää tiimityötä tai työn organisointia määräaikaiksi projekteiksi. Haasteellista tämän työn tekemisessä olivat henkilöstön mukaan saaminen ja riskienhallinnan yleinen substanssiosaaminen. Osa henkilöstöstä, esimerkiksi kunnan johtoryhmä, sitoutui ja oli motivoitunut riskikartoituksen läpiviemiseen. Osa henkilöstöstä ei ollut kiinnostunut eikä motivoitunut, mikä tuli esille jo tämän kehittämistehtävän pohjustamiseksi 15.12.2010 järjestetyssä koulutustilaisuudessa. Koulutustilaisuudesta tiedottaminen ja siihen motivoiminen epäonnistuivat, koska esimiesten vastuulle jäänyt tiedottaminen koulutukseen osallistumisesta työhön kuuluvana tehtävänä ei joko mennyt perille organisaatiossa tai osallistumista ei koettu tarpeelliseksi. Osa koulutustilaisuuteen osallistuneista poistui kesken päivän, jolloin tiedon saanti riskikartoituksen substanssia varten jäi vajaaksi ja näkyi jatkotyöskentelyssä. Toisaalta motivoituneet ja koulutukseen täysipainoisesti osallistuneet henkilöt kokivat koulutuspäivän tarpeelliseksi sekä riskikartoitukseen että taloussuunnitteluprosessiin työkaluja antaneeksi.

Kehittämistehtävän toteutuksen aikana tuli selkeästi ilmi, että jotkut esimiestehtävissäkin toimivat henkilöt kokevat riskienhallinnan olevan lähinnä kunnan keskushallinnon vastuulla olevaksi tehtäväksi. Tämä asenne on luettavissa selkeästi esimerkiksi vakuutettavien riskien kartoituksessa laaditusta raportista. Riskienhallinta kuuluu kuitenkin jokaisen työntekijän päivittäiseen perustehtävään hänen omalla vastuualueellaan eikä siihen voida keskushallinnosta vaikuttaa. Kuvattuun asiaan on tarpeen puuttua ohjauksen keinoin esimerkiksi säännöllisesti käytävissä kehityskeskusteluissa. Kehityskeskusteluohjeistus tullaan päivittämään tältä osin.

6.2 Vakuutettavien riskien kartoitus

Arviossaan kunnan vakuutusyhtiön yhteysjohtaja toteaa, että Siilinjärven kunnan riskienkartoituksen laajuus on puutteellinen, koska siinä eivät ole mukana kaikki yksiköt. Riskienkartoitus antaa osittaisen kuvan turvallisuustilanteesta, riskeistä ja ongelmista. (Sairanen 2011, 2.)

Siilinjärven kunnassa on tehty paljon asioita yleisen turvallisuuden parantamiseksi ja työ jatkuu koko ajan. Merkittävimmät riskit toiminnassa on huomioitu, ja niiden toteutumisen estämiseksi on hankittu turvallisuuslaitteita ja kalustoa. Laki jo edellyttää määrättyä turvallisuustasoa etenkin paloturvallisuudessa. On kuitenkin paljon asioita, joissa yleinen turvallisuus täytyy ottaa huomioon. Koko toiminnan ydin on henkilöstö ja miten he osaavat toimia jokapäiväisessä työssään turvallisesti ja miten turvallisuusasiat tulisi ottaa huomioon. Tämä kaikki kulkee johdon ja esimiesten kautta työntekijöille erilaisten ohjeiden ja tiedotteiden kautta. Se, mikä on osittain unohdettu, on jatkuva turvallisuuskoulutus ja perehdyttäminen turvallisuustyöhön. (Sairanen 2011, 2 – 3.)

Yksityiskohtaisemmin vakuutettavien riskien kartoituksessa ilmenneitä riskejä ja niihin kohdistuvia toimenpide-ehdotuksia ei salassapitosyistä tässä kohdin käsitellä.

6.3 Palvelualueiden riskikartoitukset

Palvelualueiden riskikartoitus sisältää sekä strategisten (liiketoiminnallisten) riskien kartoituksen että palvelualueilla vastuuryhmissä tehtyjen riskikartoitusten johtopäätökset. Strategisten riskien kartoitus ja analysointi olivat kunnan johtoryhmän vastuulla. Muiden riskien kartoittamisesta vastasivat palvelualueiden johtajat konserni- ja maankäyttöpalveluissa, sivistyspalveluissa, sosiaali- ja terveyspalveluissa (Siiliset-palvelukeskus 31.12.2012 saakka), talous- ja tukipalveluissa sekä teknisissä palveluissa.

6.3.1 Kuntastrategian toteutumiseen liittyviä riskejä

Siilinjärven kunnan strategisia tavoitteita ovat kunnanvaltuustossa 30.8.2010 hyväksytyn Kuntastrategia 2020 -asiakirjan mukaisesti kestävä kuntatalous, kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen ja tukeminen, elinkeinotoimen edistäminen, vastuullinen kasvupolitiikka sekä osaava, hyvinvoiva ja motivoitunut henkilöstö. Näihin strategisiin tavoitteisiin peilaten kunnan johtoryhmä arvioi strategisia riskejä.

Kestävä kuntatalous

Tulorakenne eli verotulot, valtionosuudet ja laskutettavat tulot ovat kaiken toiminnan perustana. Mikäli tulopohja muuttuu radikaalisti, palveluita joudutaan karsimaan. Palvelutuotannon tehokkuuden ja rakenteen osalta menokurin noudattamiseen sitoutumalla palvelutuotanto saadaan hoidettua pienentyneilläkin resursseilla. Tähän vaikuttavat myös palvelutuotannon rakenteen optimointi sekä informaatioteknologian hyödyntäminen.

Palvelutarpeen kasvua rajoittavien ennaltaehkäisevien toimien onnistuminen vähentää resurssitarvetta. Kasvun hallinnassa onnistuminen on yksi riskitekijä. Kuntatalouden kestävyys arvioinnissa päädyttiin tiettyyn riskinäkemukseen kasvun suhteen. Kasvun vahvistuminen vahvistaa tulopohjaa ja on yksi keskeisistä kestäväntalouden tekijöistä.

Kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen ja tukeminen

Ennakointitoimet ovat tärkeitä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämässä ja tukemisessä. Edellä mainittu tarkoittaa, kuinka väestörakenteessa ennustettuja muutoksia voidaan suhteuttaa palvelutuotannon ennakkointiin. Ikärakenteeseen liittyvien muutosten ennakkointi sekä ikärakenteen sisällä, esimerkiksi koululaiset, että tarvittavien erityispalveluiden ennakkointi, esimerkiksi erityisopetuksen tarve eri ikäluokissa, ovat merkittäviä tekijöitä. Näiden tekijöiden ennakkointikyky kuntaan muuttavien osalta muodostaa riskin.

Ympäristöriskeiksi vesihuollossa nousivat kunnan sisäisen teollisuuden ja liikenteen päästöjen ehkäisy sekä päästövaikutusten minimointi. Riskejä kartoitettaessa avoimeksi kysymykseksi jäi, kuinka voidaan konkreettisesti vaikuttaa muualta Itä-Suomesta, esimerkiksi Talvivaaran kaivoksesta vesistöihin tulevien päästöjen ja suolapitoisuuden nousun kautta tuleviin vesistövaikutuksiin.

Vastuullisuus omasta hyvinvoinnista on yksi merkittävä kuntalaisten hyvinvointiin vaikuttava tekijä: kuinka ja millä toimenpiteillä voidaan vastuuttaa kuntalaiset huolehtimaan omasta hyvinvoinnistaan. Kunnan järjestämän informaatioteknologian ja itsepalveluiden käytöllä tähän voidaan osittain vaikuttaa. Riskitekijäksi jää laajempivaikutteisten keinojen löytäminen, ja voisiko vaikuttaminen tapahtua usean palvelualueen yhteistyöllä, ennaltaehkäisevän työn aloittamisella lapsuudesta päivähoiton, koulun, neuvolatoiminnan ja vapaa-aikatyön kautta. Yhtenä mahdollisuutena tuli esille kolmannen sektorin toimijoiden (urheiluseurat, kulttuurijärjestöt ja muut toimijat) ottaminen mukaan.

Elinkeinotoimen edistäminen

Onnistuminen kuntaimagon rakentamisessa ja siihen vaikuttavien tekijöiden arvioinnissa ovat keskeisiä tekijöitä. Kuntaimagon vaikutus kuntaan haluaviin yrittäjiin tai yrityksiin on merkittävä. Yritystoimintaa sijoitettaessa Siilinjärven kuntaan ovat merkittäviä tekijöitä, millainen on kunnan tapa hoitaa asioita yrittäjien kanssa, kuntajohdon saavutettavuus, toiminnan joustavuus, tuetaanko alkavaa yritystoimintaa ja ollaanko yrittämisestä kiinnostuneita.

Seutuyhteistyössä riskiksi nousi seutuyhteistyön arvostuksen ja merkityksen hiipuminen kuntarakennemuutoksen sekä seudullisen rakenteen muutoksen myötä. Maankäyttöpolitiikassa virheelliset maankäyttöpolitiikan lähtökohdat nousivat riskitekijäksi.

Vastuullinen kasvupolitiikka

Asuntotuotannon monipuolisuus vaikuttaa kunnan kasvupolitiikkaan. Onnistuminen asuntotuotannon rakenteellisissa ja määrällisissä ratkaisuisa vaikuttaa väestönkasvuun. Ratkaisuisa vastuullisen kasvupolitiikan riskeiksi nousivat viihtyvyystekijät, asuntotuotanto- ja työpaikkakehitys. Riskitekijäksi arvioitiin myös maapolitiikan onnistuminen asumista ja työpaikkakehitystä tukevissa maapoliittisissa ratkaisuisa.

Osaava, hyvinvoiva ja motivoitunut henkilöstö

Osaavan, hyvinvoivan ja motivoituneen henkilöstön kannalta Siilinjärven kunnan riskitekijöitä ovat onnistunut rekrytointi, työnantajakuva ja kunnan työyhteisökulttuuri. Työyhteisökulttuuri muodostuu henkilöstön ja luottamushenkilöiden työyhteisötaidoista, palkkauksesta ja johtamisesta.

Muita riskejä

Ehdottomasti suurin ja välittömästi vaikuttava strateginen riski on sähkön saanti: sähkön saannin katkeaminen vaikuttaa suoraan ihmishenkiin ja potilasturvallisuuteen sekä kaikkeen kunnan palvelutoimintaan. Sähkön varalähteiden on toimittava aukottomasti ja riittävän pitkän aikaa sähkökatkojen aikana. Tämä riskitekijä vaikuttaa myös tietoturva- ja tietojärjestelmäriskeihin, joissa on niin ikään suurin merkitys henkilöstön toimintatavoilla, noudatetuilla ohjeistuksilla ja suojauskäytännöillä.

Siilinjärven kunnan toimitilojen osalta merkittäväksi riskiksi nousi esimerkiksi palovahingon seurauksena tuhoutuneelle koululle tai sairaalalle korvaavan tilan, kalustuksen ja laitteiston saaminen välittömästi käyttökuntoon.

6.3.2 Toiminnallisia ja muita riskejä

Riskikartoituksessa käsiteltiin toiminnallisia, taloudellisia ja henkilöriskejä. Kunnan toimialan moninaisuuden vuoksi palvelualueilla nousi esille edellä mainituista hyvin erilaisia riskejä, joita ei salassapitosyistä tässä tarkastelussa yksilöidä vaan esitellään niistä muutama yleisin riskityyppi.

Eri palvelualueiden riskikartoituksissa nousi esille yhteisenä riskitekijänä henkilöstö. Samaan toteutumukseen on päädytty Siilinjärven kunnan sisäisen valvonnan selonteossa tilikaudelta 1.1. – 31.12.2012. Selonteon mukaan (Siilinjärven kunta 2013, 17) henkilöriskeissä painopiste kohdistuu henkilöstön keski-ikänsä nousuun sekä ammattihenkilöstön työpanoksen saatavuuteen ja korvattavuuteen mahdollisten työpaikan vaihdosten tai pitkien sairauspoissaolojen yhteydessä. Kaikille työntekijöille ei korvaavaa henkilöä ole saatavissa ja eräissä tapauksissa esiintyy myös vaarallisen työyhdistelmän riski. Henkilöstön työssä jaksamiseen ja työhyvinvointiin vaikuttavat henkilöstön ikäänntyminen ja lisääntynyt työkuormitus. Edellä mainittuun vaikuttavana tekijänä lienee osaltaan säästötoimista aiheutunut työtehtävien jakaminen pois lähteneeltä henkilöltä organisaatioon jääneille. Kunnan henkilöstöhallintoa on vahvistettu ja työhyvinvointiin panostettu, mikä vaikuttanee pitkällä aikavälillä henkilöstön jaksaminen (Siilinjärven kunta 2013, 17).

Siilinjärven kunta omistaa ja hallinnoi varsin mittavaa kiinteistömassaa. Yhteiseksi kiinteistöriskiksi kartoituksessa tulivat monen toimintapisteen kosteus- ja sisäilmaongelmat. Nämä muodostavat sekä toiminnallisen että henkilöriskin niin kunnan henkilöstölle kuin kyseisiä tiloja käyttäville kuntalaisillekin. Tiloja pyritään korjaamaan kunnan taloudellisen tilanteen sallimin resurssein.

Omaisuusriskit ja toiminnan vastuuriskit ovat hallinnassa. Vakuutukset ovat ajantasaiset sekä kattavat ja omavastuiden tasot on määritelty. Vakuutukset on käyty läpi ja tarvittavat tarkistukset ja täsmennykset tehty kunnan ja vakuutusyhtiön yhteisessä vuosittaisessa vakuutuspalaverissa. (Siilinjärven kunta 2013, 17.)

6.4 Päätöksenteon riskienhallinta

Riskikartoituksen perusteella päätöksentekokulttuurissa ilmeni oleellisena riskitekijänä Siilinjärven kunnan luottamushenkilöiden sitoutuminen tai sitoutumattomuus kuntastrategiaan, seutuyhteistyöhön ja/tai noudatettavaan menokuriin. Edellä mainittu voi aiheuttaa nopeasti realisoituvan ja pitkävaikutteisen riskin kestävään kuntatalouteen, palvelutuotantoon ja -rakenteisiin sekä näiden kautta kuntalaisten hyvinvointiin, kuntaimagoon, elinkeinotoimeen, kunnan vastuulliseen kasvupolitiikkaan sekä osaavan, hyvinvoivan ja motivoituneen henkilöstön pysymiseen kunnan palveluksessa kuten myös uusien henkilöiden rekrytointiin.

Kuntaliiton suosituksen mukainen vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa otettiin käyttöön Siilinjärven kunnassa vuoden 2012 alusta koeluontoisesti. Tämän suosituksen mukaisesti kunnan toimielinten päätösesityksissä on arvioitu päätöksen vaikutuksia suhteessa kuntastrategiaan. Syksyllä 2012 ennakoarvioinnin toimivuutta ja vaikuttavuutta oli tarkoitus arvioida, mutta sovittu arviointi jäi toteutumatta. Tarkastuslautakunnan jäsenten tehtäviin kuuluvan toimielinten päätöksenteon seurannan kautta nousi esille esimerkiksi rakennuttamiseen ja palveluiden ostoon liittyviä riskitekijöitä, joihin voitiin puuttua asianmukaisesti johtamisjärjestelmän kautta.

7 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUDEN ARVIOINTI

Laadullisella tutkimusmenetelmällä tehdyssä tutkimuksessa tutkimuksen toteuttamista ja tutkimuksen luotettavuutta ei voi pitää erillisinä tapahtumina. Viime kädessä laadullisella tutkimusmenetelmällä tehdyssä tutkimuksessa luotettavuuden kriteeri on tutkija itse ja hänen rehellisyytensä, koska arvioinnin kohteena on tutkijan tutkimuksessaan tekemät teot, valinnat ja ratkaisut. Tutkijan tulee siten arvioida tutkimuksensa luotettavuutta jokaisen tekemänsä valinnan kohdalla. (Eskola & Suoranta 2000, 208, 210.) Näin ollen luotettavuuden arviointia tehdään koko ajan suhteessa teoriaan, analyysitapaan, tutkimusaineiston ryhmittelyyn, luokitteluun, tutkimiseen, tulkintaan ja johtopäätöksiin. Tutkijan on pystyttävä kuvaamaan ja perustelemaan tutkimustekstissään, mistä valintojen joukosta valinta tehdään, mitä nämä ratkaisut olivat ja miten hän on lopullisiin ratkaisuihinsa päätenyt. Hänen tulee myös arvioida ratkaisujensa tarkoituksenmukaisuutta tai toimivuutta tavoitteiden kannalta. (Vilka 2005, 158 – 159.)

Tämä opinnäytetyö täyttää laadullisen tutkimuksen luotettavuuden kriteerit. Teoria on peräisin luotettavista lähteistä. Tutkimusaineisto on ryhmitelty aiemmin kuvattuihin peruskäsitteisiin ja sitä on tutkittu ja tulkittu teoriaan sekä suurten kaupunkien vertailuaineistoon. Vertailuaineiston vähyys johtuu siitä, ettei muilla pienemmillä kunnilla joko ole laadittuna tai julkisesti saatavilla perusteellisia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksia tai suosituksia. Tulkinta ja johtopäätökset perustuvat opinnäytetyöprosessin aikana tehtyihin vertailuihin ja syntyneisiin aineistoihin.

Tutkimuksessa pyritään välttämään virheiden syntymistä, mutta silti tulosten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat. Tämän vuoksi kaikissa tutkimuksissa pyritään arvioimaan tehdyn tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa voidaan käyttää monia erilaisia mittaus- ja tutkimustapoja. (Hirsjärvi ym. 2001, 213.)

Tutkimuksen pätevyys (validius) tarkoittaa mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä tutkimuksessa on tarkoituskin mitata. Pätevässä tutkimuksessa ei siten saisi olla systemaattista virhettä. Tämä tarkoittaa sitä, millä tavalla tutkittavat ovat ymmärtäneet mittarin, kyselylomakkeen, kysymykset. Tulokset vääristyvät, jos vastaaja ei ajattelekaan, kuten tutkija oletti. Validiutta tarkastellaan siten jo tutkimusta suunniteltaessa. Tämä tarkoittaa käsitteiden, perusjoukon ja muuttujien tarkkaa määrittelyä, aineiston keräämisen ja mittarin huolellista suunnittelua sekä varmistamista, että mittarin kysymykset kattavat koko tutkimusongelman. (Vilka 2005, 161.)

Vilkan (2005, 161) mukaan tutkimuksen luotettavuus (reliabelius) tarkoittaa tulosten tarkkuutta eli mittauksen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia ja mittaustulosten toistettavuutta. Tämä tarkoittaa, että toistettaessa saman henkilön kohdalla mittaus, saadaan täsmälleen sama mittaustulos riippumatta tutkijasta. Heikkilä esittää, että tutkimus on luotettava aina ajassa ja paikassa. Tutki-

mustuloksia ei pidä siten yleistää niiden pätevyysalueen ulkopuolelle, kuten toiseen aikaan ja toiseen yhteiskuntaan. (Heikkilä 2004, 30; Hirsjärvi & Hurme 2001, 186; Hirsjärvi et al. 2005, 216.)

Opinnäytetyön validiteettia arvioitaessa voidaan todeta, että tässä opinnäytetyössä ja kehittämis-tehtävässä on tutkittu Siilinjärven kunnan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ohjaavaa normistoa sekä kartoitettu ja analysoitu kunnan oleellisia riskejä. Opinnäytetyössä on benchmarkattu sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa Suomen suurimpien kaupunkien ohjeistuksiin ja suosituksiin. Näin ollen opinnäytetyössä on tutkittu sitä, mitä on sovittu ja luvattu, joten tutkimusta voidaan pitää päteväenä.

Opinnäytetyössä on käsitelty laajasti sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa käsittelevää teoriakirjallisuutta. Opinnäytetyön tekijä on perehtynyt jo useamman vuoden käytössä olleisiin Suomen suurimpien kaupunkien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksiin. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä johtamisessa ja corporate governancessa on käsitelty osana teoriaa. Teoriaa on peilattu Siilinjärven kunnassa vallitseviin käytäntöihin ja riskien kartoittamiseen. Opinnäytetyön tulokset voidaan todeta riittävän tarkkoiksi, joten reliabiliteetti, tutkimuksen luotettavuus, on toteutunut.

8 POHDINTA

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli kehittämistehtävänä kartoittaa ja arvioida Siilinjärven kunnan riskejä. Riskit kartoitettiin ja niiden merkitystä arvioitiin. Osana suurempaa kokonaisuutta, Siilinjärven kunnan riskienhallintatyön kehittämistä, tämä kehittämistehtävä valmistui, vaikka toteutusaikataulu venyi opinnäytetyön tekijästä riippumattomista syistä.

Tämän opinnäytetyön ensimmäinen haaste muodostui aiheen ja itse kehittämistehtävän rajaamisessa. Kunnan monialaisuuden vaikutus, moni- nainen tehtäväkenttä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan moninaisuus, organisaatiomuutokset sekä omasta organisaatiosta tulevan tuen puute vaikuttivat edellä mainittuun. Koska opinnäytetyön tekijä on työskennellyt pitkään Siilinjärven kunnan organisaatiossa, tuli esille yleinen ilmiö niin sanotusti metsän näkemiseksi puilta. Fyysinen ja toiminnallinen etäisyys kehitystehtävän organisaatiosta voisi auttaa keskittymään oleelliseen. Jälkiviisaana monen asian olisi voinut hoitaa suunnittelussa ja kehittämistehtävässä toisin.

Aikataulun realistinen arviointi ja asettaminen olivat vaikeita, sillä toimintaympäristön signaalien perusteella oli odotettavissa organisaation toimintaan ja työtehtäviin vaikuttavia toimia. Aikataulua jouduttiin muuttamaan pariin otteeseen, koska ennakoidut kuntia koskevat lainsäädännön muutokset priorisoituine valmistelutehtävineen toteutuivat. Myös liikelaitos Siilisetin purkamisselvitykseen liittyvät toimet suuntasivat organisaatiossa työpanosta muualle kuten myös toteutettu johtamisjärjestelmän muutos. Strategisten riskien realisoituminen kehittämistehtävän aikana, toisin sanoen liikelaitos Siilisetin purkaminen ja kuntaliitokset, toivat esille riskienhallinnan hektisyyden.

New public management –ajattelu on vasta osittain rantautunut Siilinjärven kuntaan. Kunnan johdon tasolla on selkeästi havaittavissa toiminnassa pyrkimys kohti tuotoksia, tuloksia ja vaikuttavuutta. Kehittämistehtävän aikana tuli vaikutelmaksi, ettei kyseistä uutta julkista johtamista ole vielä saatu lanseerattua organisaation operatiivisen toiminnan tasoille.

Tilivelvollisuuden näkökulman ymmärtäminen näyttää puuttuvan niin sanotussa kenttätyössä. Organisaation sitouttaminen projektiluontoiseen kehitystehtävään onnistui vain osittain. Tämän lienee johtunut osittain opinnäytetyön tekijän asiantuntijan asemasta organisaatiossa, koska johtamisjärjestelmän kautta tulevat valtuudet puuttuivat tekijältä. Osittain seikka lienee johtunut organisaation viestintäkulttuurista. Palvelualueiden selvittämistyöstä vastaavat ryhmät eivät käyttäneet opinnäytetyön tekijän osaamista hyväkseen. Siilinjärven kunnan johtoryhmä sen sijaan oli sitoutunut kehittämistehtävään.

Tämän kehittämistehtävän yksi haaste oli valmiin toimintamallin, sapluunan, puuttuminen riskien kartoittamiseen ja arviointiin lukuun ottamatta kiinteistöjen riskien arviointeja. Vuonna 2010 toteutettu riskienhallinnan aloittamiskoulutus toki antoi hyvät tiedot peruskäsitteistä ja viitteitä kehittämistehtävässä tutkittavista osa-alueista.

Riskien yhteismitallistamisen vaikeus nousi riskien arviointivaiheessa esille. Osittain tämä kehittämistehtävän osuus onnistui. Toisaalta tehtävärajauksessa olivat mukana vain merkittävimpien tai oleellisimpien riskien tunnistaminen ja arviointi. Riskienhallinnan toteuttaminen osana vuosittaista talous- ja strategiaprosessia ei ole vielä yhtenäinen toimintatapa Siilinjärven kuntaorganisaatiossa. Avoimeksi kysymykseksi jää, olisiko Balanced scorecard –tyyppisestä tai vastaavasta mittaristosta hyötyä organisaation toimintakulttuurin ohjaamiseksi riskienhallintatietoisempaan toimintatapaan.

Kuntalakiin (325/2012) tuli 1.7.2012 lukien muutos, jonka mukaan hallintosäännössä on oltava määräys, 15) hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä tulee sisällyttää ensimmäisen kerran vasta tilikaudelta 2014 laadittavaan toimintakertomukseen. Näiltä osin tämä kehittämistehtävä oli tulevaisuutta ennakoiva.

Tulosten hyödynnettävyys jatkotyössä

Tämän kehittämistehtävän tulokset ovat yleistettävissä benchmarkkauksen osalta. Muilta osin tulokset eivät ole yleistettävissä ja ne koskevat ainoastaan toteutusorganisaatiota. Toteutustapa tuloksineen antaa vain yhden esimerkin kehittämistehtävän toteutuksesta. Tulosten pohjalta kehittämistyötä jatketaan Siilinjärven kuntaorganisaatiossa viemällä riskienhallintatyö prosessina loppuun sekä laatimalla kunnan riskienhallintapolitiikka, uudistamalla sisäisen valvonnan ohje riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeeksi. Riskienhallintapolitiikan, ohjeiden ja hallintosäännön uudistaminen ovat kunnanhallituksen alaista toimintaa. Myös kehityskeskusteluiden ohjeistuksiin otetaan mukaan yhdeksi käsiteltäväksi aiheeksi riskienhallinta.

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*. Helsinki: Oy Auditor Ab.

Alftan, M., Blummé, N., Heikkala, J., Kontula, L., Miettinen, O., Pakarainen, E., Sinersalo, K., Sjölund, R., Sundvik, P., Tarvainen, J., Tikkanen, R., Turakainen, O., Urrila, A. & Vesa, J. 2008. *Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Colliander, A., Ruoppila, I. & Härkönen, L.-K. 2009. *Yksilöllisyys sallittu. Moninaisuus voimaksi työpaikalla*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. *Johdatus laadullisen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Espoon kaupunki 2010. *Sisäisen valvonnan yleisohje*. Espoon kaupunginhallitus 21.6.2010.

Grönfors-Kallio, A. & Martin, A. 2011. *Tehokas sisäinen valvonta osa toimivaa corporate governancea*. Tilintarkastus 4/2011, 26 – 29.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. *Kuntalaki - tausta ja tulkinnat*. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Helsingin kaupunki 2011. *Riskienhallinta ja sisäinen valvonta Helsingin kaupunkikonsernissa*. Kaupunginhallitus 10.10.2011.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2001. *Tutki ja kirjoita*. 6. – 7. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. 2006. *Sisäinen tarkastus*. Helsinki: Tietosanoma.

Kirkkonummen kunta 2002. *Sisäisen valvonnan ohjeet*. Kunnanhallitus nro 3/16.12.2002 § 680.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. *Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Rautanen, K. 2011. *Aineettomien riskien hallinta johdon työkaluna*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Sairanen, K. 2011. *Riskienkartoitus 2011, Siilinjärven kunta*. If Vahinkovakuutusyhtiö Oy.

Siilinjärven kunta 2007. *Sisäisen valvonnan ohje*. Kunnanhallitus 3.12.2007 § 228, liite 4.

Siilinjärven kunta 2013. *Sisäisen valvonnan selonteko tilikaudelta 1.1. – 31.12.2012*. Tilinpäätös 2012.

Sundquist, S. & Oulasvirta, L. 2011. *Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto 2009. *Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance)*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suominen, A. 2003. *Riskienhallinta*. Helsinki: WSOY.

Tampereen kaupunki 2012. *Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta*. Tampere: Tampereen kaupunki.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Vilkkä, H. 2005. *Tutki ja kehitä*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Vuorinen, E. 2005. *Tarkastuslautakunta. Sisäänajosta tositoimiin*. Pori: Vuoricon Oy.

Verkkodokumentit ja www-sivujen lähteet

Kuntalaki L622/1999 ja L325/2012. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 29.8.2012]. Saatavissa: <http://finlex.fi>

New York State 2012. *COSO ERM* [verkkojulkaisu] [viitattu 29.8.2012]. Saatavissa: <http://www.dot.ny.gov>.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006 . *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto* [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [viitattu 28.6.2013]. Saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>.

Siilinjärven kunta 2011. *Tilivelvolliset viranhaltijat, kunnanvaltuuston päätös 21.3.2011 § 14* [verkkojulkaisu]. Siilinjärvi: Siilinjärven kunta [viitattu 30.11.2011]. Saatavissa: <http://www.siilinjarvi.fi>.

Siilinjärven kunta 2012. *Kuntaesittely* [verkkojulkaisu]. Siilinjärvi: Siilinjärven kunta [viitattu 26.6.2013]. Saatavissa: <http://www.siilinjarvi.fi>.

Thomson, L.M. 2009. *What is corporate governance?* [verkkojulkaisu]. The Economic Times [viitattu 8.8.2013]. Saatavissa: <http://articles.economictimes.indiatimes.com>.

Tilintarkastuslaki L459/2007. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 29.7.2013]. Saatavissa: <http://finlex.fi>.

Valtiokonttori 2012. *COSO-malli* [verkkojulkaisu]. Helsinki: Valtiokonttori [viitattu 29.8.2012]. Saatavissa: <http://www.valtiokonttori.fi>.

