



LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU
Lahti University of Applied Sciences

Paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteisuuden kehittäminen

Case: Päijät-Hämeen liitto

LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden ala
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulu-
tushjelma (ylempi AMK)
Opinnäytetyö
Kevät 2012
Sami Turunen

Lahden ammattikorkeakoulu
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma (ylempi amk -tutkinto)

TURUNEN, SAMI

Paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteisuuden kehittäminen
Case: Päijät-Hämeen liitto

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen opinnäytetyö, 81 sivua, 7 liitesivua

Kevät 2012

TIIVISTELMÄ

Tämä opinnäytetyö käsittelee sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteista kohdistamista. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten Päijät-Hämeen liiton rahoittamien rakennerahastohankkeiden paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteista kohdistamista voitaisiin kehittää. Tavoitteena oli toteuttaa tarkastusten riskiperusteiselle kohdistamiselle käytännön kehittämistoimenpiteitä ja esittää vastaus myös kysymykseen maksajan riskiluokituksen hyödyllisyydestä.

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa käsitellään rakennerahastohankkeiden tarkastamista koskevaa lainsäädäntöä ja työ- ja elinkeinoministeriön antamaa ohjeistusta. Teoreettisena viitekehyksenä esitetään sisäisen valvonnan COSO-malli ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan COSO-ERM-malli. Kehittämishankkeessa hyödynnettiin sisäisen valvonnan kehittämismallia.

Tutkimuksen empiriaosuudessa esitellään kohdeorganisaatio ja sen hankehallinnointia sekä tarkastussuunnitelmaprosessi. Kehittämishankkeessa toteutettiin tarkastussuunnitelmaprosessia koskettava itsearviointi, jonka tavoitteena oli määrittää prosessiin liittyvät kontrolliheikkoudet ja esittää havaittujen heikkouksien poistamiseksi ratkaisuja.

Tutkimuksen tuloksena esitetään muuttunut tarkastussuunnitelmaprosessi, johon on lisätty tuensaajakohtainen riskien arviointi. Tuloksena esitetään myös muutos hankkeiden riskiluokittelun ohjeistuksessa ja ohjauskäyntien roolin vahvistaminen. Maksajan riskiluokituksen toteuttaminen havaittiin mahdolliseksi, mutta luokitusta ei otettu käyttöön, sillä sen ei katsottu tuottavan riittävästi lisäarvoa.

Avainsanat: Euroopan aluekehitysrahasto, riskienhallinta, sisäinen valvonta, hanketarkastus

Lahti University of Applied Sciences
Master's Degree Programme in Entrepreneurship and Business Management

TURUNEN, SAMI:

Developing risk based selection of on-the-spot verifications of individual operations

Case: Regional Council of Päijät-Häme

Master's Thesis

81 pages, 7 appendices

Spring 2012

ABSTRACT

This master's thesis deals with internal control, risk management and risk based selection of on-the-spot verifications of individual operations. The aim of this study was to find out how the Regional Council of Päijät-Häme could develop risk based selection of on-the-spot-verifications of individual operations for the operations funded by the European Regional Development Fund. The objective was to carry out practical steps for the development of on-the-spot verifications of individual operations and to find out whether it would be beneficial to create a risk categorization system as a tool for officials who assess project payments.

The theoretical section of this thesis studies the legislation covering on-the-spot-verifications and the official guidance given by the Ministry of Employment and the Economy. The theoretical framework is based on the COSO model of Internal Control and the COSO-ERM model of Enterprise Risk Management. A model for the development of Internal Control was utilized in this study.

The empirical section of this thesis presents the case organization and its processes that deal with funding operations and audit planning. A self-assessment was performed focusing on the process of audit planning. The objective of the self-assessment was to determine the control weaknesses and to present solutions for the elimination of the determined weaknesses.

The results introduce an altered process of audit planning. The process is supplemented with a risk analysis made separately for each beneficiary. The results also present a change in the guidance for the risk evaluation of individual operations and a strengthening of the role of on-the-spot guidance visits. No risk categorization system was created to serve as a tool for officials who assess project payments as it was not perceived to create enough added value.

Key words: European Regional Development Fund, internal control, risk management, project auditing

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen tausta	1
1.2	Tutkimuksen tavoitteet, tutkimusongelmat ja rajaukset	3
1.3	Tutkimuksen tietoperusta	5
1.4	Tutkimusmenetelmät, aineiston hankinta ja analysointi	6
1.5	Tutkimuksen rakenne	7
2	EUROOPAN ALUEKEHITYSRAHASTO JA HANKKEIDEN TARKASTAJAT	9
2.1	Euroopan aluekehitysrahaston tehtävät ja toimenpideohjelmat	9
2.2	Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma	11
2.3	Toimintalinjat 2, 3 ja 5	14
2.4	Rakennerahastohankkeiden tarkastajat ja tarkastukset EY-asetusten mukaan	16
2.5	Tarkastusoikeus	19
3	PAIKAN PÄÄLLÄ TEHTÄVÄT TARKASTUKSET	21
3.1	Hallintoviranomaisen tarkastussuunnitelma	23
3.2	Välittävän toimielimen tarkastussuunnitelma	24
3.3	Tarkastusten tavoitteet ja tarkastettavat asiat	25
3.4	Hyvä hallintotapa ja moitteeton varainhoito	27
4	SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA	29
4.1	COSO-malli	30
4.2	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	36
4.2.1	Riskit ja niiden luokittelu	36
4.2.2	Riskienhallinta	40
4.3	COSO-ERM - kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli	43
4.4	Sisäisen valvontajärjestelmän toteuttaminen ja ylläpitäminen	45
4.4.1	Tavoitteiden määrittäminen ja kontrollien tunnistaminen	47
4.4.2	Kontrollien arviointi	49
4.4.3	Raportointi ja seuranta	51
4.5	Sisäisen valvonnan tulevaisuuden näkymiä	52

5	PAIKAN PÄÄLLÄ TEHTÄVIEN TARKASTUSTEN RISKIPERUSTEISUUDEN KEHITTÄMINEN PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTOSSA	54
5.1	Päijät-Hämeen liitto	54
5.1.1	Sisäisen valvonnan ohjeistus	55
5.1.2	Rakennerahastojen hallinnointiorganisaatio	56
5.1.3	Tarkastusten lukumäärä ja tarkastamiseen tarvittavat resurssit	57
5.1.4	Tarkastussuunnitelmaprosessi	58
5.2	Kehittämishankkeen toteutus	59
5.3	Havaitut kontrolliheikkoudet	61
5.4	Kehittämistoimenpiteet ja johtopäätökset	63
5.4.1	Prosessin muuttaminen	64
5.4.2	Hakemusvaiheen riskiluokitus	65
5.4.3	Ohjauskäyntien kehittäminen	66
5.4.4	Maksajan tekemä riskiluokitus	67
6	YHTEENVETO	69
6.1	Tutkimuksen luotettavuus	71
6.2	Jatkotutkimusaiheita	74
	LÄHTEET	76
	LIITTEET	82

1 JOHDANTO

Euroopan unioni ja Suomen valtio rahoittavat vuosittain tuhansia projekteja, joilla pyritään edistämään hyvinvointia ja kehitystä sekä alueellista kilpailukykyä. Pelkästään Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) on vuosina 2007-2011 rahoitettu Suomessa lähes 14.000 hanketta (Rakennerahastotietopalvelu 2012).

Projekteja rahoittamalla on usein saavutettu hyviä tuloksia ja niillä on merkittäviä vaikutuksia alueiden kehittämiseen. Rakennerahasto-ohjelmien arvioidaan vaikuttaneen Suomessa vuosien 2007-2011 aikana yli 13.000 uuden yrityksen perustamiseen ja yli 32.000 uuden työpaikan syntymiseen (Rakennerahastojen palveluportaali 2012 a).

Projektirahoitusta on kuitenkin käytetty myös sääntöjen vastaisilla tavoilla. Etelä-Suomen Sanomat uutisoi 23.9.2011 poikkeuksellisesta tapauksesta, jossa Hämeen ELY-keskus teki takaisinperintäpäätöksen 150.000 eurosta. Tuensaajalle oli myönnetty EAKR-tukea 194.000 euroa, mutta valtionvarainministeriön tarkastuksessa hankkeen toiminta katsottiinkin kuuluvan tuensaajan perustoimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriön ylitarkastaja Eliisa Hujala kertoo samassa lehtiartikkelissa, että vuonna 2007 alkaneella ohjelmakaudella on EAKR-rahoitusta myönnetty kaikkiaan 706 miljoonaa ja takaisinperintöjä on tehty noin 230.000 euroa. Useimmiten virheet ovat pieniä, mutta myös joitakin merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia on havaittu. Rahoittajaviranomaisilla onkin merkittävä rooli hankkeiden valvonnassa ja sääntöjenmukaisuuden valvonnassa.

1.1 Tutkimuksen tausta

Hanke on viranomaisten, kuten Päijät-Hämeen liiton ja työ- ja elinkeinoministeriön, yleisesti käyttämä termi. EU-lainsäädännössä ja ohjeistuksissa käytetään kuitenkin useimmiten termiä **toimi**. Yleisessä kielenkäytössä laajasti käytössä oleva termi on **projekti**. Pelin (2011, 31) määrittelee projektin seuraavasti: *Projekti on se työ, joka tehdään määritellyn kertaluonteisen tuloksen aikaansaamiseksi*. Projektit ovat resurssien ja aikataulun suhteen rajattuja, tiettyä tarkoitusta

varten tehdyn työn ja toimenpiteiden kokonaisuuksia. Rakennerahastoista rahoitettuilla hankkeilla on projektisuunnitelma ja -budjetti, jotka on hyväksytty rahoittajaviranomaisen tekemällä rahoituspäätöksellä. Tässä työssä termit hanke, projekti ja toimi tarkoittavat keskenään sisällöllisesti samaa asiaa.

Päijät-Hämeen liitto on rakennerahastojen yleisasetuksen (EY N:o 1083/2006) 59. artiklan tarkoittama välittävä toimielin, joka myöntää hankkeille rahoitusta. Päijät-Hämeen liitto on rahoittanut vuosina 2007-2011 yhteensä 90 hanketta (249 osahanketta) ja varautuu rahoittamaan ainakin 10 uutta hanketta (45 osahanketta) vuonna 2012, joten yhteensä rahoitettavia hankkeita on 100 ja niissä on lähes 300 osahanketta. Hankkeille suunniteltu julkinen rahoitus (EU:n, valtion, kuntien ja muu julkinen rahoitus) on yhteensä yli 110 miljoonaa euroa. (Kuparinen 2012)

EU-lainsäädännön sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaan hankkeita on hallinnollisen asiakirjatarkastuksen lisäksi tarkastettava paikan päällä tuensajan luona (EY 1828/2006, art. 13; Työ- ja elinkeinoministeriö 2009). Kaikkia osahankkeita ei kuitenkaan ole pakko tarkastaa paikan päällä (Mensalo 2011, 22). Tarkastukset on järkevää kohdistaa pääasiassa niihin hankkeisiin, joissa paikan päällä tarkastamisen odotetaan luovan lisäarvoa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tarkastukset on viisasta kohdistaa hankkeisiin, jotka ovat joko sisällön tai kokonsa puolesta merkittäviä tai joiden toteuttamisessa on havaittu olennaisia puutteita.

Tämän opinnäytetyön teoria pohjautuu pääasiassa kirjallisuuteen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä niiden kehittämisestä. Aiheesta on myös runsaasti tutkimusta. Kakkurin (2011, yamk-opinnäytetyö) tutkimuksessa toteutettiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämishanke Sastamalan koulutuskuntayhtymässä. Tutkimuksen tuloksena esitettiin kuntayhtymälle riskienhallinnan politiikka -asiakirja, ohjeistusta sisäisestä valvonnasta ja hyvästä hallinto- ja johtamistavasta sekä arviointikehikko riskienhallintaa varten.

Kariniemen (2006, pro gradu) tutkimuksessa arvioitiin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan COSO-ERM-mallin soveltuvuutta Euroopan unionin rahoittamien projektien sisäisen valvonnan kehittämiseen Hämeen ammatillisen korkeakoulutuksen kuntayhtymässä. Tutkimuksen johtopäätöksenä esitettiin, että COSO-ERM-

malli soveltuu suurelta osin EU-projektin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen. Malli on erityisen soveltuva riskien tunnistamisessa, arvioinnissa ja hallinnassa. Malli myös tukee hankkeille asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Voroshilova ja Tarzalainen (2011, amk-opinnäytetyö) ovat tutkineet julkisrahoitteisten kehittämissuunnitelmien talousriskien hallintaa Päijät-Hämeen koulutus konsernissa. Tutkimuksen tuloksena esitetään, että koulutus konsernilla on toimiva projektien riskienhallintajärjestelmä. Tutkimuksessa tuodaan esiin myös kehittämiskohteita. Koulutus konsernin tulisi tutkimuksen mukaan kehittää riskien analysointia projektien suunnitteluvaiheessa. Riskienhallintaa tulisi myös ohjata tiukemmin ja monipuolisempia apuvälineitä tulisi kehittää.

Järvenmäki (2010, yamk-opinnäytetyö) on tutkinut luomuelintarvikkeiden valvonnan riskiperusteisuuden kehittämistä Elintarviketurvallisuusvirasto Evirassa. Tutkimuksen tuloksena esitetään kaksi mallia tarkastusten kohteena olevien kohteiden riskien arviointiin ja luokitteluun. Tuloksena on syntynyt myös malli tarkastajien osaamisen arviointiin ja luokitteluun. Lisäksi tutkimuksessa kehitettiin valvonnan tietojärjestelmän toimintoja.

Huotarin (2011, amk-opinnäytetyö) tutkimuksessa käsitellään Uponor Suomi Oy:n sisäistä valvontaa ja siihen liittyviä kontroleja. Tutkimuksen tuloksena laadittiin kohdeyrityksen sisäisen valvonnan tueksi uusi taloushallinnon kontrollitaulukko. Tutkimuksen teoriapohja perustui sisäisen valvonnan tunnettuun COSO-malliin.

Myös tässä kehittämishankkeessa käsitellään sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa COSO- ja COSO-ERM-mallien pohjalta sekä kehitetään rakennerahastoista osarahoitettujen hankkeiden tarkastamisen riskiperusteisuutta.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimusongelmat ja rajaukset

Tutkimuksen kohteena on Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman maksatus- ja tarkastusprosessi Päijät-Hämeen liitossa. Prosessin tärkein tavoite on varmistaa

EAKR-hankkeille ilmoitettujen kustannusten oikeellisuus. Tutkimus käsittelee erityisesti EAKR-hankkeiden paikan päällä tehtävien tarkastusten suunnitteluvaihetta ja tarkastusten riskiperusteista kohdistamista.

Tämän kehittämishankkeen tavoitteena on kehittää tarkastustoiminnan riskiperusteisuutta rakentamalla teorian ja käytännön kokemusten pohjalta ehdotuksia toimenpiteistä, joiden avulla tuensaajien luona paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteisuutta voidaan parantaa. Tavoitteena on kehittää toimenpiteitä, joilla tarkastusten kohdistamista aitoihin riskikohteisiin ja henkilöstöressurssien käyttöä voidaan tehostaa. Välillisenä tavoitteena on vähentää vähäriskisten hankkeiden tarkastamista ja vähentää eri henkilöiden tekemän työn mahdollista päällekkäisyyttä. Tavoitteiden toteutumisen edellytyksenä on, että hankkeiden riskeistä kerätään tietoa aikaisempaa paremmin.

Kehittämishankkeen tutkimusongelma on:

- Miten paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteista kohdistamista voidaan kehittää?

Tutkimusongelmaa voidaan täydentää seuraavilla alakysymyksillä:

- Millaisia käytännön toimia tulisi tehdä paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteisen kohdistamisen kehittämiseksi?
- Onko hankkeille ja tuensaajille hyödyllistä luoda maksajan riskiluokitus tarkastustoiminnan kohdistamisen tueksi?

Tässä kehittämishankkeessa olennaista on tarkastustoiminnan riskiperusteisuuden kehittäminen. Kehittämishankkeen tavoitteena ei ole selvittää riskejä ja tehdä varsinaisia riskianalyysyjä. Tarkastamisen osalta keskitytään tarkastusten suunnitteluvaiheeseen, ei toteuttamis- ja raportointivaiheisiin. Kehittämishankkeessa ei pyritä kehittämään tarkastusmenetelmiä, kuten esimerkiksi otantamenetelmiä, vaan tarkastussuunnitelman riskiperusteisuutta.

Näkökulma hankkeiden riskeihin on maakunnan liiton näkökulma EAKR-hankkeiden maksajaviranomaisena. Riskiperusteisuutta ei arvioida hankkeiden toteuttajien näkökulmista. Paikan päällä tarkastuksia tekevät henkilöt eivät pää-

sääntöisesti ole tilintarkastajia, joten kehittämisessä ei huomioida auktorisoituja tilintarkastajia koskevia edellytyksiä tai standardeja. Näkökulma sisäiseen valvontaan ja tarkastamiseen on organisaation sisäisen toimijan näkökulma, ei sisäisen tarkastajan näkökulma.

1.3 Tutkimuksen tietoperusta

Tutkimuksen keskeinen tietoaimes muodostuu rakennerahastohankkeiden tarkastamista koskevasta lainsäädännöstä ja hallintoviranomaisen ohjeistuksesta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kirjallisuudesta. Rakennerahastohankkeissa toteutuneiden riskien osalta aineistoa saadaan myös tarkastusviranomaisen suorittamien hanketarkastusten ja muiden maakunnan liittojen suorittamien paikan päällä tehtyjen tarkastusten pöytäkirjoista. Tietoperusta on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Kehittämishankkeen tietoperusta.

Lainsäädäntö asettaa tavoitteet ja reunaehdot kehittämissankkeen kohteena olevalle paikan päällä tehtävälle tarkastustoiminnalle. Hallintoviranomaisen ohjeistus ohjaa tarkastustoiminnan käytännön toteutusta. Itsearviointin kautta etsitään erityiset kehittämiskohteet, joiden valinnassa ja kehittämistoimenpiteiden toteuttami-

sessä hyödynnetään tietoa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä tarkastuksissa havaituista eli toteutuneista riskeistä. Kehittämishankeprosessin tuloksena tarkastamisen riskiperusteisuus kehittyy.

1.4 Tutkimusmenetelmät, aineiston hankinta ja analysointi

Tässä opinnäytetyössä on kyseessä kehittämishanke, joka on laadullinen tapaus- ja toimintatutkimus. Tutkimuksen tavoitteena on vaikuttaa kohteena olevaan prosessiin kehittävästi eli parantaa nykytilaa sekä luoda uutta tietoa. Kehittämistoimenpiteet toteutetaan perehtymällä aihetta koskevaan teoreettiseen tietoon ja soveltamalla näin saatua tietoa käytännössä. Kehittäminen on toimintatutkimusta, jonka tavoitteena on käytännössä saavutettu hyöty. Tutkija on itse osa kohteena olevaa organisaatiota ja luottaa kehittämistyössä omiin havaintoihinsa, ei niinkään mittausvälineiden tuottamaan tietoon. Aineistoa kerätään luonnollisista ja todellisista tilanteista. Tutkimuksella ei ole testattavaa hypoteesia, vaan aineistoa pyritään tarkastelemaan monitahoisesti ja yksityiskohtaisesti ja tuomaan esille aineistosta nousevat tärkeät asiat. Tutkimussuunnitelma muotoutuu tutkimuksen edetessä ja tarvittaessa suunnitelmaa muokataan tutkimuksen edetessä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 134-135 ja 164.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa analysoidaan usein koko tutkimusprosessin ajan. Aineistoa kerätään ja analysoidaan osittain samanaikaisesti, eikä tutkimusprosessin eri vaiheita ole välttämättä mahdollista tai tarkoituksenmukaista erotella toisistaan. Aineiston mahdollisimman pian tapahtuva analysointi on usein myös tutkijaa inspiroivaa. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 223-224.)

Yhtenä tutkimusmenetelmänä käytetään soveltuvin osin Ahokkaan (2012, 63-90) esittämää sisäisen valvonnan kehittämismallia. Kontrollien arvioinnissa hyödynnetään itsearviointia. Tässä kehittämishankkeessa aineistoa saadaan erityisesti itsearvioinnista. Lisäksi aineistona käytetään tarkastusviranomaisen varsinaisten hanketarkastusten tarkastusraportteja. Tarkastusraportit antavat tietoa tarkastuksissa havaituista puutteista tai virheistä EAKR-hankkeiden toteuttamisessa. Tarkastusraporttien ja pöytäkirjojen sisältöä ei ole tarkoitus avata tässä tutkimusra-

portissa, vaan tietoa käytetään hyödyksi sisäisen valvonnan työmenetelmien kehittämisessä.

Itsearvioinnin tulosten, kirjallisuuden ja muun aineiston perusteella pyritään luomaan harkittu ja toimiva pohja tarkastustoiminnan riskiperusteiselle kohdentamiselle. Kehittämistä tehdään tekijän omana työnä. Tavoitteena on yhdistää tietoa ja luoda sen pohjalta toimiva tarkastustoiminnan riskiperusteisuuden malli Päijät-Hämeen liitolle.

Hyvällä tutkimusetiikalla ja hyvien tieteellisten käytäntöjen soveltamisella tarkoitetaan, että tutkija pyrkii noudattamaan yleisesti sovittuja pelisääntöjä ja toteuttamaan tutkimuksen eettisesti kestäväillä ja tiedeyhteisön yleisesti hyväksymillä tiedonhankinta- ja tutkimusmenetelmillä. Tutkimustyössä pyritään luomaan uutta tietoa ja hyödyntämään vanhaa tietoa rehellisellä sekä yleisesti huolellisella ja riittävän tarkalla tavalla. (Vilkkä 2005, 30.)

Tämä tutkimus on pyritty toteuttamaan hyvän tutkimusetiikan ja hyvien tieteellisten käytäntöjen mukaisesti. Tutkimuksessa kehitetään maksajaviranomaisen toimintaa. Viranomaistoiminnan korkea eettinen laatu on tärkeää, sillä viranomaiset hallinnoivat julkisia varoja. Tutkimus on toteutettu helmi- ja maaliskuussa 2012. Tutkimuksen yhteenveto on kirjoitettu ja esitys on pidetty huhtikuussa 2012. Kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi toteutetaan syksyllä 2012 eli vasta tämän opinnäytetyön valmistumisen jälkeen.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen toisessa luvussa kerrotaan Euroopan aluekehitysrahastosta ja Eteläsuomen EAKR-toimenpideohjelmasta. Kolmas luku käsittelee hankkeiden tarkastamista koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta sekä tarkastusten käytännön toteuttamista. Neljännessä luvussa esitetään teoriaa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Viidennessä luvussa kuvataan kohdeorganisaatio ja raportoidaan tehdyt kehittämistoimenpiteet sekä niiden pohjalta saavutetut tulokset. Viimeisessä luvussa esitetään tutkimuksesta yhteenveto, arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta ja

esitetään aiheita jatkotutkimukselle. Tutkimusraportin rakenne on esitetty kuviossa 2.



Kuvio 2. Tutkimusraportin rakenne.

Tutkimusraportin liitteinä on esitetty hallintoviranomaisen ohjeistus hankkeiden hakuvaiheen riskiluokituksesta, Päijät-Hämeen liiton rakennerahastohankkeiden hallinnointia koskeva organisaatiokaavio, sisäisen valvonnan kehittämismalli, Päijät-Hämeen liiton tarkastussuunnitelmaprosessi ennen kehittämistoimenpiteitä ja niiden jälkeen, esimerkki Päijät-Hämeen liitolle kehitetystä riskitietokannasta ja lisäksi ohjauskäynnin yleinen rakenne.

Seuraavassa luvussa esitetään Euroopan aluekehitysrahaston ja Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman tavoitteet ja rakenne sekä rakennerahastoista osarahoitettuja hankkeita tarkastavat viranomaiset.

2 EUROOPAN ALUEKEHITYSRAHASTO JA HANKKEIDEN TARKASTAJAT

Euroopan unionin aluepolitiikalla tarkoitetaan Euroopan unionin strategiaa, jonka tavoitteena on edistää ja tukea kaikkien unionin jäsenvaltioiden ja alueiden sosiaalisen kehityksen edistämistä. Aluepolitiikalla pyritään vähentämään eri alueiden välisiä merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja. (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, § 174). Eroja vähentämällä pyritään lisäämään unionin toiminnan, esimerkiksi sisämarkkinoiden ja rahamarkkinoiden, vakautta. Tavoitteena on tuoda esiin kunkin alueen parhaita puolia, tehdä kaikista alueista kilpailukykyisempiä sekä luoda enemmän ja parempia työpaikkoja. Aluepolitiikalla pyritään myös löytämään ratkaisuja ajankohtaisiin ongelmiin, kuten energiahuoltoon ja väestön ikääntymiseen. Aluepolitiikkaa tukevia toimenpiteitä rahoitetaan viidestä rakennerahastosta. (Inforegio, 2011.) Euroopan unionin budjetista kolmasosa käytetään aluepolitiikan edistämiseen. Aluepolitiikalla on siis erittäin merkittävä rooli EU:n toiminnassa.

Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitetaan toimia, joiden tavoitteena on alueiden taloudellinen kehittäminen, rakenteellinen mukauttaminen, talouden muutoksiin vastaaminen, kilpailukykyyn lisääminen ja EU:n laajuinen alueellinen yhteistyö. EAKR rahoittaa erityisesti hankkeita, joiden tavoitteena on kestävien työpaikkojen luominen, infrastruktuurien kehittäminen, alueellinen ja paikallinen kehittäminen sekä pk-yritysten kehittäminen. EAKR on perustettu vuonna 1975. Kaudella 2007-2013 EAKR:lle on budjetoitu yli 200 miljardia euroa. (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, § 176; Inforegio 2011.) Merkittävä osuus rakennerahastojen rahoituksesta tulee EU:n lisäksi kansallisista julkisista tai yksityisistä rahoituslähteistä. Päijät-Hämeen liitto on yksi EAKR-hankkeita rahoittavista viranomaisista, joita kutsutaan termillä välittävä toimielin.

2.1 Euroopan aluekehitysrahaston tehtävät ja toimenpideohjelmat

Euroopan unionin rakennerahastojen toimeenpanosta säädetään yleisasetuksessa (EY N:o 1083/2006) ja Euroopan aluekehitysrahastoa koskevassa asetuksessa (EY

N:o 1080/2006). Yleisasetus määrittelee yleisesti rakennerahastojen toimintaa koskevia säännöksiä, toiminnan sisältöä ja varojen jakoa. Yleisasetuksessa määritellään myös hallinnointimenettelyjä. Euroopan aluekehitysrahastoa koskeva asetus määrittelee rahaston tehtävät. Asetuksessa määritellään myös eri menolajien tukikelpoisuutta ja annetaan erityissäännöksiä toimenpideohjelmien sisällöstä.

Euroopan aluekehitysrahasto on yksi väline, jonka avulla pyritään edistämään Euroopan unionin lähentymistavoitetta sekä kilpailukyky- ja työllisyystavoitteita. Unionin koheesiopoliittika määrittelee rakennerahasto-ohjelmien kauden 2007-2013 kohdentamiselle ensisijaiset tavoitteet, jotka ovat:

- (1) tehdään jäsenvaltioista, alueista ja kaupungeista entistä houkuttelevampia,
- (2) edistetään innovointia, yrittäjyyttä ja tietoon perustuvaa taloutta sekä
- (3) luodaan uusia ja parempia työpaikkoja.

(Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 7.)

Taulukko 1. Manner-Suomen toimenpideohjelmien alueet ja budjetit. (Rakennerahastojen palveluportaali, 2012 b)

Toimenpideohjelma	Maakunnat	Kokonaisrahoitus	EU-rahoitus
Etelä-Suomen EAKR	Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Päijät-Häme, Kanta-Häme, Uusimaa ja Varsinais-Suomi	778 miljoonaa euroa	138 miljoonaa euroa (18 %)
Länsi-Suomen EAKR	Satakunta, Pirkanmaa, Keski-Suomi, Pohjanmaa ja Etelä-Pohjanmaa	692 miljoonaa euroa	159 miljoonaa euroa (23 %)
Itä-Suomen EAKR	Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Kainuu ja Pohjois-Karjala	1519 miljoonaa euroa	366 miljoonaa euroa (24 %)
Pohjois-Suomen EAKR	Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi	1103 miljoonaa euroa	311 miljoonaa euroa (28 %)

Suomessa on ohjelmakaudella 2007-2013 viisi suuralueiden EAKR-toimenpideohjelmaa (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi, Pohjois-Suomi ja Ahvenanmaa). Taulukossa 1 on esitetty Manner-Suomessa toteutettavien EAKR-toimenpideohjelmien alueet ja budjetit. Kaiken kaikkiaan EAKR on osallistunut kuluvalle ohjelmakaudella 2007-2013 Suomessa lähes 14.000 hankkeen rahoittamiseen.

Näiden hankkeiden suunniteltu julkinen rahoitus (EU:n, valtion, kuntien ja muu julkinen rahoitus) on 1,7 miljardia euroa. Lukuihin sisältyy kaikkien suomalaisten viranomaisten rahoittamat EAKR-hankkeet. Pienimpien hankkeiden tukimäärät ovat alle tuhat euroa ja suurimpien yli kymmenen miljoonaa euroa. (Rakennera-hastotietopalvelu, tilanne 30.3.2012.)



Kuvio 3. Euroopan aluekehitysrahaston tunnus ja Vipuvoimaa EU:lta -tunnus (Rakennerahastojen palveluportaali 2012 b).

Kaikessa Euroopan aluekehitysrahaston tiedotustoiminnassa tuodaan esille rahasto-kohtainen EU-tunnus ja Suomen ohjelmakauden 2007-2013 Vipuvoimaa EU:lta -tunnus. Tunnukset on esitetty kuviossa 3.

2.2 Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma

Etelä-Suomen kuusi maakuntaa (Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Päijät-Häme, Uusimaa, Häme ja Varsinais-Suomi) kattava Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma on EU-rahoitukseltaan Manner-Suomen EAKR-toimenpideohjelmista pienin (vrt. taulukko 1). Muille alueille on myönnetty suuremmat rahoitusosuudet suhteessa alueiden asukkaiden lukumäärään. Koska ohjelman julkinen rahoitus on vain 0,48 % suuralueen BKT:sta, on ohjelman voimavarat kohdistettu Euroopan kilpailukykyindeksin kannalta olennaisiin asioihin eli innovaatiotoiminnan tuke-

miseen (Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 44). Etelä-Suomen ohjelma-alue on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 4. Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman alue ja maakuntien vaakunat. (Kuvat: Päijät-Hämeen liitto).

Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelmassa tavoitellaan suuralueen globaalien ja kansallisen kilpailukyvyn kasvua. Kilpailukyvyn kasvun uskotaan kasvattavan myös työllisyyttä. Ohjelman strategisena tavoitteena on *Yhtenäinen, tasapainoinen ja vetovoimainen Etelä-Suomi*. Ohjelman strategiassa on neljä painopistealuetta, joilla edistetään kansallisen rakennerahastostrategian Lissabonin tavoitteita ja koheesioperiaatteiden mukaisia tavoitteita. Tavoitteet ovat *kansainvälinen kilpailukyky* (yritys-, tutkimus- ja kehittämistoiminta, innovaatiot), *erikoistunut osaaminen* (osaamiskeskittymät ja korkeakoulustrategiat, innovaatiot), *vahvat verkostot ja keskuksset* (palvelurakenteet, innovaatiot) ja *tehokas ja toimiva yhdyskuntarakenne* (saavutettavuus, innovaatio, kestävä elinympäristö). (Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 41 ja 44.)

Strategiset painopisteet ovat ohjanneet ohjelman toteutukseen valittujen toimintalinjojen rakentamista. Etelä-Suomen suuralueen EAKR-toimenpideohjelma jakautuu kuuteen toimintalinjaan:

1. Yritystoiminnan edistäminen
2. Innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistäminen sekä osaamisraken-
teiden vahvistaminen
3. Alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristöjen parantaminen
4. Suurten kaupunkiseutujen kehittäminen
5. Suuralueet – Toimenpiteiden temaattinen keskittäminen
6. Tekninen tuki (ohjelman hallinnointi- ja tiedotuskustannukset)

(Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 46.)

Ohjelman kokonaisrahoitus on 777,8 miljoonaa euroa ohjelmakaudella 2007-2013. Ohjelman julkisesta rahoituksesta 40 % tulee EU:lta. Teknisen tuen elin ohjelman hallinnointiin ja tiedotukseen liittyvien kustannusten osalta EU-rahoitus on 50 %. (Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 70) Yhteenveto Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman eri toimintalinjojen rahoitusosuuksista on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman toimintalinjojen rahoitusosuudet (Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 70).

<i>(Luvut miljoonia euroja)</i>	EU-rahoitus	Kansallinen julkinen rahoitus	Julkinen kokonaisrahoitus	EU:n osuus (%)	Yksityinen rahoitus	Rahoitus yhteensä
TL 1	31,4	47,8	79,2	40 %	316,8	396,0
TL 2	28,8	43,8	72,5	40 %	72,5	145,1
TL 3	28,6	43,5	72,1	40 %	18,0	90,1
TL 4	6,6	10,1	16,7	40 %	1,9	18,6
TL 5	37,1	56,5	93,6	40 %	23,4	116,9
TL 6	5,5	5,5	11,0	50 %	-	11,0
Yhteensä*	138,1	207,1	345,2	40 %	432,7	777,8

* Pyöristöyseroista johtuen luvut eivät välttämättä summaudu tasan.

EAKR-hankkeiden rahoitus tulee siis vain osittain EU:lta. Muu osa rahoituksesta on pääasiassa kansallista julkista rahoitusta eli valtion ja kuntien rahoitusta tai muuta julkista rahoitusta. Muu julkinen rahoitus on lähinnä yliopistojen ja julkis-

ten tutkimuslaitosten rahoitusta. Toimintalinjalla 1 suurin osa rahoituksesta on yksityistä rahoitusta.

Seuraavassa alaluvussa käsitellään Päijät-Hämeen liiton ja tämän opinnäytetyön kannalta olennaisimpia toimintalinjoja 2, 3 ja 5.

2.3 Toimintalinjat 2, 3 ja 5

Toimintalinjalla 2 pyritään vahvistamaan alueen osaamis- ja innovaatiotoimintaa ja näihin liittyviä rakenteita ja kehittämissympäristöjä. Kehittämisen kohteena ovat innovaatiot ymmärretään laajasti: ne voivat olla uusia tuotteita, palveluita, prosesseja tai yhteistyömalleja, teknologisia, sosiaalisia, rakenteellisia tai institutionaalisia uudistuksia. Toimintalinjan selkeänä tavoitteena on tukea toimia, joiden avulla innovaatiot saadaan suunnitelmien tasolta aitoon käyttöön. Pyrkimyksenä on myös lisätä eri toimijoiden verkottumista ja tukea kasvuhakuisten yritysten tukipalvelujen kehittämistä sekä eri rahoitusvälineiden hyödyntämistä. (Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 52-54.)

Toimintalinja 3 keskittyy alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristöjen parantamiseen. Saavutettavuudella ei Etelä-Suomessa tarkoiteta niinkään tie- ja silta-hankkeisiin investoimista, vaan ennemminkin logististen prosessien ja tietoliikenneyhteyksien parantamista. Tavoitteena on myös parantaa ympäristöriskien hallintaa sekä edistää luonto- ja kulttuurimatkailun edellytyksiä. Toimintalinjalla rahoitetaan myös pilotti- ja yhteistyöhankkeita, joiden tavoitteena on kehittää uusia malleja julkisen ja yksityisen sektorin yhdessä tuottamalle palvelutuotannolle. Innovaatiotoimintaa tuetaan myös tällä toimintalinjalla. (Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 56-57.)

Toimintalinjalla 5 rahoitetaan ylimaakunnallisia usean toimijan yhteishankkeita. Toimintalinjalla 5 voidaan rahoittaa vain hankkeita, joiden tuottamat hyödyt kohdistuvat vähintään kahteen Etelä-Suomen maakuntaan. Toimintalinjan käytettävissä olevasta julkisesta rahoituksesta 80 % kohdistetaan teemoihin, jotka tukevat Etelä-Suomen osaamiskeskittymien kehittämistä. Tällaisia teemoja ovat esimer-

kiksi ympäristön, teknologian, logistiikan, materiaalien, rakentamisen ja hyvinvoinnin kehittämiseen sekä julkisen sektorin ja elinkeinoelämän verkottumiseen tähtäävät teemat. Toimintalinjan rahoituksesta 20 % kohdistetaan muita käynnissä olevia ohjelmia tukeviin toimenpiteisiin. Rahoituksella pyritään tukemaan osaamiskeskittymien sekä osaamisen, erikoistumisen ja innovaatioympäristöjen veto-voimaisuuden kehittämistä. (Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 62 ja 65.)

Merkittävä osa EAKR-rahoituksesta kohdistuu tuensaajille, jotka ovat tyypiltään lähinnä voittoa tavoittelemattomia tutkimus-, koulutus- tai kehittämisorganisaatioita. Toimintalinjojen 2, 3 ja 5 tuensaajatyypit on esitetty taulukossa 3. Suoraa yritystukea voidaan myöntää vain toimintalinjalla 1. Muillakin toimintalinjoilla rahoitetaan yritysten liiketoiminta- ja elinkeinoympäristöihin liittyviä hankkeita, joissa toteuttaja on kuitenkin joku muu kuin yritys tai yritysryhmä. Yritysten saama hyöty on näissä hankkeissa välillistä, kehittyvien rakenteiden tuomaa kasvupotentiaalin parantumista. (Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 51-52.)

Taulukko 3. Toimintalinjojen 2, 3 ja 5 tuensaajatyypit.

Tuensaajatyypit / Toimintalinja	TL 2	TL 3	TL 5
Seudulliset kehittämissyhtiöt	X	X	X
Ammattikorkeakoulut ja yliopistot	X		X
Osaamiskeskukset ja -keskittymät	X	X	X
Oppilaitokset	X		
Tutkimuslaitokset	X		X
Kulttuurilaitokset	X		
Elinkeinoelämän järjestöt	X	X	
Kunnat, kuntayhtymät	X		X
Muut yhteisöt	X	X	

(Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013, 55, 58 ja 65.)

Esimerkkejä rahoitetuista hankkeista voi lukea Päijät-Hämeen liiton ja Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman kotisivuilta (www.paijat-hame.fi → EU-ohjelmat 2007-2013 ja www.etela-suomeneakr.fi → rahoitetut teemahankkeet).

2.4 Rakennerahastohankkeiden tarkastajat ja tarkastukset EY-asetusten mukaan

Rakennerahastojen rahoittamia hankkeita valvovat ja tarkastavat monet eri viranomaiset (EY N:o 1083/2006, art. 59-62). **Hallintoviranomainen** vastaa rakennerahastojen yleisestä hallinnoinnista, **välittävät toimielimet** vastaavat yksittäisten hankkeiden hallinnoinnista ja tarkastamisesta, **tarkastusviranomainen** vastaa rakennerahastojen yleisestä tarkastamisesta ja **todentamisviranomainen** antaa lausunnot menoilmoituksista sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuudesta. Jokaisella viranomaisella on omat lähtökohtansa tarkastusvelvollisuudelle ja -oikeudelle. Suomalaisten viranomaisten lisäksi myös Euroopan komissio, Euroopan tilintarkastustuomioistuim ja Euroopan Petostentorjuntavirasto (OLAF) voivat tarkastaa rakennerahastohankkeita. Tässä luvussa esitetään rakennerahastohankkeita hallinnoivien ja tarkastavien suomalaisten viranomaisten päätehtävät.

Hallintoviranomainen vastaa yleisasetuksen (EY N:o 1083/2006) 60. artiklan mukaisesti rakennerahastojen toimenpideohjelmien hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta. Tarkastusvelvollisuuteen liittyen 60. artiklassa todetaan, että hallintoviranomaisen on tarkastettava rakennerahastoista osarahoitettujen tuotteiden ja palvelujen toimittaminen sekä varmistettava, että tuensaajien ilmoittamat menot ovat unionin sekä kansallisten sääntöjen mukaisia ja todella aiheutuneet rakennerahastohankkeiden toteuttamisesta. Artiklassa todetaan myös, että yksittäisten hankkeiden tarkastuksia voidaan tehdä otantaperiaatteella, jotka komissio on erikseen hyväksynyt (art. 103). Tarkastusvelvollisuudesta säädetään tarkemmin myös täytäntöönpanoasetuksen (EY M:o 1828/2006) artiklassa 13, jonka sisältöä käsitellään myös luvussa 3.

Rakennerahastolain (1401/2006) 51 §:n mukaisesti hallintoviranomaisella on oikeus tarkastaa välittävien toimielinten ja yksittäisten hankkeiden asioita, mikäli se on hallintoviranomaisen tehtävien hoidon kannalta tarpeellista. Hallintoviranomainen voi myös valtuuttaa toisen viranomaisen tai auktorisoidun tilintarkastajan suorittamaan tarkastuksia puolestaan (50-51 §).

Suomessa rakennerahastojen hallintoviranomainen on **työ- ja elinkeinoministeriö** (rakennerahastolaki 7 §). Hallintoviranomainen vastaa rakennerahastojen hallin-

noinnista valtakunnallisella tasolla. Hallintoviranomainen valvoo sekä välittäviä toimielimiä, että yksittäisiä tuensaajia. Yksittäisten hankkeiden osalta pääasiallinen vastuu hallinnoinnista on välittävillä toimielimillä.

Todentamisviranomaisen tehtävänä on yleisasetuksen (EY N:o 1083/2006) 61. artiklan mukaisesti laatia rakennerahastojen todennetut menoilmoitukset ja maksupyynnöt sekä toimittaa ne komissiolle. Todentamisviranomaisen tulee myös valvoa tukea välittävien organisaatioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuutta. Todentamisviranomainen raportoi komissiolle ja Euroopan petostentorjuntavirastolle rakennerahastohankkeissa havaituista sääntöjenvastaisuuksista. Suomessa rakennerahastojen todentamisviranomaisena toimii **työ- ja elinkeinoministeriön talousyksikkö**.

Rakennerahastolain (1401/2006) 52 §:n mukaan todentamisviranomaisella on oikeus tehdä hallintoviranomaiseen, välittäviin toimielimiin ja yksittäisiin tuensaajiin kohdistuvia tarkastuksia. Todentamisviranomainen voi myös valtuuttaa toisen viranomaisen tai auktorisoidun tilintarkastajan suorittamaan tarkastuksia puolestaan.

Tarkastusviranomaisen tehtävänä on yleisasetuksen (EY N:o 1083/2006) 62. artiklan mukaisesti varmistaa, että rakennerahastojen toimenpideohjelmiä tarkastetaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Tarkastusviranomainen myös toimittaa komissiolle vuosittain tarkastuskertomuksen ja antaa lausuntoja hallinto- ja valvontajärjestelmän toimivuudesta sekä rakennerahastoista rahoitettujen menojen laillisuudesta ja säännönmukaisuudesta. Tarkastusviranomainen voi antaa toisille viranomaisille ohjeita rakennerahastojen tarkastusten suorittamisesta ja tarkastusmenetelmistä. Tarkastusviranomaisen on myös huolehdittava, että tarkastustyössä huomioidaan kansainväliset tilintarkastusstandardit. Tarkastusviranomainen on toiminnallisesti hallinto- ja todentamisviranomaisesta riippumaton elin. (EY N:o 1083/2006, art. 62; rakennerahastolaki 1401/2006, 22-24 § ja 53 §.)

Tarkastusviranomaisella on rakennerahastolain (1401/2006) 50 §:n mukaisesti oikeus suorittaa hallintoviranomaiseen, todentamisviranomaiseen, välittäviin toimielimiin ja yksittäisiin tuensaajiin kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusviranomai-

nen voi myös valtuuttaa toisen viranomaisen tai auktorisoidun tilintarkastajan suorittamaan tarkastuksia puolestaan. Suomessa rakennerahastojen tarkastusviranomaisen tehtäviä hoitaa **valtiovarainministeriön controller-toiminnon yhteydessä toimiva tarkastusviranomaisyksikkö.**

Rakennerahastojen täytäntöönpanoasetuksen (EY N:o 1828/2006) artiklassa 16 säädetään tarkastusviranomaisen suorittamien tarkastusten tavoitteista. Selkein ero tarkastusviranomaisen hanketarkastusten ja paikan päällä tehtävien tarkastusten ((EY N:o 1828/2006, art. 13) välillä on, että tarkastusviranomaisen vastuulla on tarkastaa erityisesti hankkeiden ohjelmanmukaisuutta eli toimenpideohjelman valintaperusteiden täyttämistä. Välittävä toimielin tarkastaa kustannusten yleistä tukikelpoisuutta ja erityisesti rahoituspäätöksen ja hankesuunnitelman noudattamista.

Välittävät toimielimet ovat organisaatioita tai yksiköitä, jotka hoitavat rakennerahastojen täytäntöönpanevia toimenpiteitä hallintoviranomaisen puolesta. Välittävät toimielimet myöntävät rahoitusta EAKR-hankkeille ja valvovat varojen käyttöä. Suomessa EAKR- tai ESR-varoja välittäviä toimielimiä ovat **eri hallinnonalojen ministeriöt, keskushallinnon virastot, ELY-keskukset sekä maakunnan liitot.** Myös **Finnvera** ja muut vastaavat valtion kokonaan omistamat yhtiöt sekä muut viranomaiset ja laitokset voivat toimia välittävinä toimieliminä. (Rakennerahastolaki 1401/2006, 1 § ja 9 §.) **Päijät-Hämeen liitto** on yksi EAKR-rahoitusta välittävistä toimielimistä. Päijät-Hämeen liiton välittävän toimielimen roolissa suorittamista valvonta- ja tarkastustoimenpiteistä kerrotaan tarkemmin luvuissa 3 ja 5.

Välittävät toimielimet vastaavat rakennerahastolain (1401/2006) 49 §:n mukaisesti myöntämiensä rakennerahastovarojen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Pykälässä säädetään myös, että välittävät toimielimet ovat velvollisia tarkastamaan vastuullaan olevia hankkeita sen mukaan kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään.

Välittävien toimielinten tehtävät on eriytetty rahoittajille ja maksajille. **Rahoittaja** (rahoittajaviranomainen) on välittävän toimielimen edustaja, jonka työtehtävät

liittyvät rakennerahastohankkeiden rahoituspäätösten valmisteluun. Rahoittaja valvoo hankkeen sisällöllisten toimenpiteiden sääntöjenmukaisuutta. **Maksaja** (maksajaviranomainen) on välittävän toimielimen edustaja, jonka työtehtävät liittyvät rakennerahastohankkeiden maksatuspäätösten käsittelyyn. Maksaja tarkastaa menojen sääntöjenmukaisuutta ja tukikelpoisuutta erityisesti hankehallinnon näkökulmasta. (EY N:o 1083/2006, art. 59; Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, 6-12

Välittävillä toimielimillä voi olla myös niin sanottuja oman tuotannon hankkeita, joissa välittävä toimielin toteuttaa itse jotakin yksittäistä EAKR- tai ESR-hanketta. Tällaisissa tapauksissa rahoituksen myöntämisestä, varojen käytön valvonnasta ja hankkeen toteuttamisesta vastaavat eri henkilöt.

Päijät-Hämeen liitto edellyttää, että liiton rahoittamien hankkeiden viimeiseen maksatushakemukseen tulee liittää **auktorisoidun tilintarkastajan** (KHT-, HTM- tai JHTT-tilintarkastaja tai -tilintarkastusyhteisö) tarkastuskertomus. Tilintarkastajan tehtävänä on erityisesti vakuuttaa, että hankkeelle ilmoitetut menot ovat tosiasiallisesti maksettuja ja hankkeelle kuuluvia menoja. Tilintarkastaja vahvistaa myös, että hankkeelle ilmoitetut rahoituserät ovat toteutuneet. Tilintarkastajan tehtävänä ei ole ottaa kantaa hankkeen menojen tukikelpoisuuteen. Hankkeiden ohjelmanmukaisuudesta ja kustannusten tukikelpoisuudesta päättäminen on yksinomaan viranomaisten vastuulla. (Etelä-Suomen maakuntien EU-yksikkö, 2012).

2.5 Tarkastusoikeus

Rakennerahastolain (1401/2006) 6. ja 7. luvussa säädetään edellä mainittuja tarkastustehtäviä hoitavien viranomaisten ja henkilöiden oikeudesta saada tietoja toisilta viranomaisilta ja tarkastuksen kohteelta. Viranomaisten kesken on laajat oikeudet saada tietoa.

Tarkastajalle on luovutettava ilman aiheetonta viivytystä kaikki tarvittavat tiliasiakirjat ja muut hankkeen toteuttamiseen liittyvät asiakirjat. Tarkastuksen kohteeseen on myös annettava tarkastuksessa tarvittavia muita tietoja sekä avustettava

muutoinkin tarkastuksessa. Tarkastaja voi ottaa aineistoa haltuunsa, mikäli se on tarpeen tarkastuksen suorittamiseksi. Aineisto palautetaan, kun sitä ei enää tarvita. Tarkastajalla on oikeus päästä suorittamaan tarkastusta tarkastettavan hallitsemiin tai käyttämiin tiloihin. Tarkastusta ei saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Tarvittaessa tarkastaja voi saada virka-apua myös poliisilta, tulliviranomaisilta ja veroviranomaisilta. (Rakennerahastolaki 1401/2006, 56-63 §.)

Valtioavustuslaissa säädetään yleisesti valtionapuviranomaisten tarkastusoikeudesta ja jatkotoimenpiteiden suorittamisesta, kuten valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. Rakennerahastolaki on erityislaki, joka rakennerahastojen osalta on ensisijainen laki yleiseen valtionavustuslakiin verrattuna. (Valtioavustuslaki 688/2001, 2-3 §; rakennerahastolaki 1401/2006, 1 §.)

Seuraavassa luvussa käsitellään paikan päällä tehtäviä tarkastuksia koskevaa lainsäädäntöä ja viranomaisten antamaa ohjeistusta. Luvussa myös esitellään paikan päällä tehtäviä tarkastuksia tekevät viranomaiset.

3 PAIKAN PÄÄLLÄ TEHTÄVÄT TARKASTUKSET

Tämän kehittämishankkeen teeman näkökulmasta keskeisin lainsäädännön kohta on rakennerahastojen täytäntöönpanoasetuksen (EY N:o 1828/2006) artikla 13, jossa säädetään rakennerahastojen hallinnoinnista ja tarkastamisesta seuraavaa:

- - -

*2. Tarkastusten... on tarvittaessa katettava toimien **hallinnolliset, taloudelliset, tekniset ja fyysiset näkökohdat.***

Tarkastuksilla on varmistettava, että ilmoitetut menot vastaavat todellisuutta, että tuotteet on toimitettu tai palvelut on suoritettu hyväksymispäätöksen mukaisesti, että tuensaajan esittämät korvaushakemukset ovat oikeellisia ja että toimet ja menot ovat yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Niiden on sisällettävä menettelyt, joilla vältetään menojen rahoittaminen kahteen kertaan muista yhteisön hankkeista tai kansallisista hankkeista sekä muilla ohjelma-kausilla.

Tarkastusten on sisällettävä seuraavat menettelyt:

a) tuensaajan kutakin korvaushakemusta koskevat hallinnolliset tarkastukset;

b) yksittäisiä toimia koskevat, paikan päällä tehtävät tarkastukset.

- - -

4. Hallintoviranomaisen... on pidettävä kustakin tarkastuksesta kirjaa, jossa mainitaan tehty työ, tarkastuksen päivämäärä ja tulokset sekä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien suhteen toteutetut toimenpiteet.

- - -

(Täytäntöönpanoasetus 1828/2006, art. 13, osa alakohdista poistettu, tekstimuotoilut lisätty).

Komission täytäntöönpanoasetuksen (1828/2006) 12. artiklan mukaisesti asetuksessa hallintoviranomaisesta annettuja säännöksiä sovelletaan myös välittäviin toimielimiin. Edellä siteerattua 13. artiklaa sovelletaan siis myös Päijät-Hämeen liittoon.

Artikla 13 asettaa vaatimuksen, että välittävän toimielimen suorittamien tarkastusten on katettava hankkeiden *hallinnolliset, taloudelliset, tekniset ja fyysiset näkökohdat*. Tarkastustoimenpiteistä ja otantamenetelmistä on pidettävä kirjaa ja otantamenetelmissä on huomioitava hankkeiden ja tuensaajien riskitasot.

Hallinnollisella, taloudellisella ja teknisellä tarkastamisella tarkoitetaan tuensaajan tekemien maksatushakemusten ja tuensaajan hankehallinnon sekä hankkeen toteuttamisen tarkastamista yleisellä ja yksityiskohtaisella tasolla. Maksatustarkastuksessa tarkastetaan esitettyjen kuluerien yleiset tukikelpoisuuden edellytykset, joita ovat muun muassa kustannusten tarpeellisuus, kohtuullisuus, aiheutuminen hyväksytyyn projektisuunnitelman mukaisesta toiminnasta, kirjanpidon oikeellisuus, EU- ja kansallisen lainsäädännön noudattaminen sekä rahoituspäätöksen ehtojen noudattaminen. Lisäksi tarkastuksessa pyritään varmistamaan, ettei menoja rahoiteta kahteen kertaan muista hankkeista tai muilla ohjelmakausilla. (Täytäntöönpanoasetus 1828/2006, art. 13; rakennerahastojen tukikelpoisuusasetus 201/2011, 3 §.)

Hallinnollinen tarkastus tehdään jokaiselle maksatushakemukselle erikseen. Tarkastuksessa pyritään kuitenkin huomioimaan koko hankkeen toteutusajan näkökulmat eli hakemus tarkastetaan arvioimalla toteutuneita toimenpiteitä ja kustannuksia suhteessa hankkeelle asetuttuihin tavoitteisiin. Maksatushakemukset käsitellään ja maksatuspäätökset valmistellaan rakennerahastojen Eura2007- ja Wepa2007-tietojärjestelmissä. Eura2007-järjestelmässä käsitellään myös hankehakemukset, rahoituspäätökset ja hankkeiden väli- ja loppuraportit.

Fyysinen tarkastaminen tarkoittaa paikan päällä tehtävää tarkastusta, jossa varmennetaan esimerkiksi hankerahoituksella hankittujen laitteiden tai rakennetun rakennelman olemassaolo. Rahoittaja- ja maksajaviranomaisen yksittäisiä tarkastustoimenpiteitä ei mielestäni ole tarkoituksenmukaista luokitella edellä mainittujen näkökohtien mukaan kategorioihin, sillä toimenpiteet ovat kokonaisvaltaisia ja kattavat hankkeen kaikki asiat hakuvaiheesta hankkeen sulkemiseen asti. Fyysisen tarkastamisen lisäksi myös hallinnollista, taloudellista ja teknistä tarkastamista tehdään paikan päällä.

3.1 Hallintoviranomaisen tarkastussuunnitelma

Edellä esitetyn täytäntöönpanoasetuksen (EY N:o 1083/2006) artikla 13:n lisäksi myös rakennerahastolain (1401/2006) 44 § ja 49 §:n mukaisesti välittävä toimielin vastaa yksittäisten hankkeiden tarkastuksista. Vastuu kuuluu sille yksikölle, joka välittävässä toimielimessä vastaa tuen maksamisesta tuensaajalle. Hallintoviranomainen on antanut välittäville toimielimille ohjeita tuensaajien luona paikan päällä tehtävistä tarkastuksista (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009).

Hallintoviranomainen tekee vuosittain tarkastussuunnitelman, jossa määritellään paikan päällä tarkastettavat hankkeet. Suunnitelmassa kuvataan myös suoritettun otannan perusteet. Hallintoviranomaisen ohjeessa ilmoitetaan yleinen otantaperiaate, jonka perusteella hankkeet valitaan välittävien toimielimien tarkastettaviksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 2.)

Hallintoviranomaisen suorittamaan otantaan nousevat yleisten periaatteiden mukaisesti:

- 1. kaikki julkiselta rahoitukseltaan yli 500 000 euron suuruiset hankkeet*
- 2. korkeaan riskiluokkaan arvioidut hankkeet vähintään kerran hankkeen aikana*
- 3. loppuista [ennen paikan päällä tarkastamattomista] hankkeista paikan päällä on tarkastettava edustavalla otannalla vähintään 50 %. Lisäksi suoritetaan 10 %:n otanta jo aiemmin paikan päällä tarkastettuihin hankkeisiin, jotka ovat käynnissä.*

(Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 3.)

Lisäksi otannassa pyritään huomioimaan tavoite päästä euromääräisesti 50 % kattavuuteen ja eri tuensaaja- ja hanketyyppien tasapainoinen valinta. Otantamenetelmä koskee kaikkia välittäviä toimielimiä Finnvera Oyj:n yritystukihankkeita lukuun ottamatta. Julkisella rahoituksella tarkoitetaan EU:n ja valtion rahoituksen lisäksi myös kuntarahoitusta ja muuta julkista rahoitusta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 2-3.)

Ohjeessa mainittu riskiluokka tarkoittaa rahoittajaviranomaisen rahoituspäätöksen valmistelun yhteydessä tekemää riskiluokitusta. Luokituksessa määritetään erikseen *toteuttajan riskiluokittelu* ja *hankkeen riskiluokittelu* matalaan, normaaliin tai korkeaan riskiluokkaan. Toteuttajan riskiluokitus perustuu rahoittajan näkemykseen tuensaajan henkilöstön kokemuksesta ja tietoihin tuensaajan toiminnassa aiemmin havaituista puutteellisuuksista. Projektin riskiluokitteluun vaikuttavat lähinnä hankkeen luonne, kesto, tavoitteiden asettelu ja rahoituksen määrä. (Työ- ja elinkeinoministeriön 2010, 28; Eura2007-järjestelmän käyttöohjeet 2012). Hallintoviranomaisen riskiluokitukseen liittyvä ohjeistus on esitetty liitteessä 1.

3.2 Välittävän toimielimen tarkastussuunnitelma

Myös välittävät toimielimet tekevät vuosittaisen tarkastussuunnitelman, jossa esitetään kyseisenä vuonna paikan päällä tarkastettavat hankkeet. Suunnitelmaan sisällytetään hallintoviranomaisen suorittaman otannan perusteella tarkastettavat hankkeet, mahdolliset edelliseltä vuodelta siirtyvät tarkastukset ja hankkeet, jotka tarkastetaan edellisen vuoden tarkastushavaintojen tai muiden syiden vuoksi. Tarkastussuunnitelmassa on esitettävä perusteet tarkastettavien hankkeiden valikointumiselle. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 3-5.)

Pitkäkestoisia hankkeita on suositeltavaa tarkastaa useammin kuin yhden kerran. Ohjeen mukaisesti hankkeita on tarkastettava aina, kun siihen on tarvetta. Hankkeita ei kuitenkaan ole välttämätöntä tarkastaa sinä vuonna, kun hanke on sattunut otantaan. Tarkastus voidaan ajoittaa myös myöhempään ajankohtaan, jos sen arvellaan olevan tarkastuksen tavoitteiden kannalta hyödyllistä. Tarkastus on tarkoituksenmukaista tehdä hankkeen toteutusaikana, jotta mahdollisia korjaavia toimenpiteitä voidaan toteuttaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 4-5.)

Hallintoviranomaisen ohjeessa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 4) todetaan, että mikäli hankkeella on useita toteuttajia, on tarkastaminen ulotettava kaikkiin osatoiteuttajiin. Tätä ohjetta on kuitenkin sen antamisen jälkeen lievennetty. Hallintoviranomainen on todennut, että jokaista osahanketta ei ole välttämätöntä tarkastaa paikan päällä, mikäli välittävä toimielin katsoo hallinnollisen tarkastamisen riittä-

neen jonkun tai joidenkin osahankkeiden kohdalla (Mensalo 2011, 22). Päijät-Hämeen liitto onkin linjannut, että otantaan nousseiden hankkeiden jokaista osahanketta ei tarkasteta paikan päällä, mikäli riittävä varmuus säännösten noudattamisesta on saatu hallinnollisella tarkastamisella (Päijät-Hämeen liitto 2011).

Hallintoviranomaisen ohjeen mukaan tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tulee selvittää tarkastuksen erityispiirteet ja muodostaa kuva hankkeen sekä tuensaajan tilanteesta ja arvioida mahdollisia riskikohtia. Suunnittelun tuloksena luodaan riskiperusteinen suunnitelma paikan päällä tehtävästä tarkastuksesta. Suunnitteluvaiheessa perehdytään hankkeen asiakirjoihin, kuten rahoituspäätökseen, maksatushakemuksiin ja -päätöksiin, projektisuunnitelmaan ja väliraportteihin. Tarkastajan tulee myös perehtyä maksatushakemusten käsittelijöiden muistiinpanoihin ja keskustella hankkeen rahoittajan kanssa tarkastuksessa huomioitavista asioista. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 4-5.)

Tarkastuksesta ilmoitetaan tuensaajalle etukäteen sähköpostilla tai kirjeellä. Tarkastus voidaan tehdä tarvittaessa myös ennalta ilmoittamatta (esimerkiksi hankkeessa järjestettävän tilaisuuden järjestämistä varmentamalla). Suunnitteluvaiheessa voidaan myös havaita, että paikan päällä tehtävä tarkastus on tarpeeton ja se voidaan korvata hallinnollisella tarkastuksella. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 4-5.)

Päijät-Hämeen liiton tarkastussuunnitelmaprosessia käsitellään jäljempänä tutkimusraportin viidennessä luvussa.

3.3 Tarkastusten tavoitteet ja tarkastettavat asiat

Paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla pyritään varmentamaan, että hankkeen toteutuksessa on noudatettu hankesuunnitelmaa, rahoituspäätöstä ja lainsäädäntöä.

Tarkastuksilla pyritään saamaan riittävä varmuus siitä, että

1. *ilmoitetut menot, rahoitus ja tulot ovat tosiasiallisesti syntyneitä ja hankkeelle kuuluvia*
2. *tuotteet on toimitettu tai palvelut on annettu hyväksymispäätöksen mukaisesti*
3. *tuensaajan esittämät maksamishakemukset ovat oikeellisia*
4. *toimet ja menot ovat muutoin yhteisön ja kansallisten lainsäädännön ja muiden sääntöjen mukaisia.*
5. *menot eivät tule rahoitetuksi kahteen kertaan muista yhteisön tai kansallisista varoista tai muilla ohjelmakausilla.*

(Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 5.)

Tarkastusten toteuttamisella pyritään luomaan lisäarvoa ja välttämään päällekkäistä työtä. Käytännössä tällä tarkoitetaan, että tarkastuksissa ei varmenneta uudelleen asioita, joista on jo saatu varmuus hallinnollisen tarkastamisen yhteydessä tai jotka kuuluvat hankkeen tilintarkastajan vastuulle. Paikan päällä tarkastaminen on hallinnollista tarkastamista ja tilintarkastajan työtä täydentävää toimintaa. Paikan päällä tehtävästä tarkastuksesta käytettiin aikaisemmin nimeä varmennuskäynti. Varmenemisesta ja varmennuskäynneistä puhutaan käytännössä edelleen, mutta virallinen termi on nykyään paikan päällä tehtävä tarkastus. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009.)

Hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä maksatushakemuksen käsittelijä voi merkitä tietojärjestelmiin tai maksatuksen käsittelijän omiin työpapereihin muistiinpanoja paikan päällä tarkastettavista asioista. Tarkastettavaksi merkittävät asiat vaihtelevat hankkeittain. Tarkastettavaksi merkittäviä asioita ovat esimerkiksi yksittäiset tositteet, hankitun palvelun toimittaminen (kopio valmiista raportista), hankitun tuotteen olemassaolo (tutkimuslaite), sisällöllisten toimenpiteiden toteutuminen (järjestetty seminaari), kirjanpidon järjestäminen tai ulkopuolisen rahoituksen toteutuminen. Hallinnollinen tarkastus saattaa tuottaa riittävän varmuuden hankkeen sisällöllisten toimenpiteiden ja kustannusten toteutumisesta, joten hallinnollisen tarkastuksen lisäksi ei välttämättä ole tarpeen tehdä hankkeeseen paikan päällä tehtävää tarkastusta.

Tarkastuksista täytetään määrämuotoinen tarkastuslista, joka on samalla tarkastuspöytäkirja. Tositetarkastuksessa käytetyt otantamenetelmät on kuvattava pöytäkirjassa. Mahdolliset tarkastushavainnot (puutteet hankkeen toteutuksessa tai hallinnoinnissa) kirjataan pöytäkirjaan yksityiskohtaisesti. Mikäli tarkastushavainnot antavat aiheita korjaaviin toimenpiteisiin, on välittävän toimielman ryhdyttävä niihin viipymättä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 5-7.)

Välittävä toimielin on velvollinen raportoimaan tarkastuksista hallintoviranomaiselle rakennerahastoasetuksen (311/2007) 19 §:n mukaisesti. Asetuksen mukaan tiedot suoritetuista tarkastuksista on annettava tarkastuksen valmistumista seuraavan kuukauden loppuun mennessä. Käytännössä raportointi hoidetaan tallentamalla pöytäkirjan tiedot rakennerahastojen Wepa2007-tietojärjestelmään, jolloin tiedot ovat myös muiden viranomaisten (muut välittävät toimielimet, hallinto-, tarkastus- ja todentamisviranomaiset) käytettävissä.

Paikan päällä tehdyn tarkastuksen pöytäkirja ei ole tukikelpoisuusratkaisu, eivätkä siinä todetut asiat ole viranomaista tai tuensajaa velvoittavia päätöksiä. Tuensajan tulee kuitenkin huomioida toiminnassaan tarkastuspöytäkirjassa annettu ohjaus. Mahdolliset lainvoimaiset päätökset esimerkiksi takaisinperinnästä on viranomaisen tehtävä erikseen.

3.4 Hyvä hallintotapa ja moitteeton varainhoito

Hyvän hallinnon takeet on turvattu perustuslaissa. Laissa taataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisella tavalla ja ilman aiheetonta viivästyä. Perustuslaissa on säädetty myös oikeudesta tulla kuulluksi, saada asiastaan perusteltu päätös sekä oikeudesta hakea muutosta. (Perustuslaki 731/1999, 21 §.)

Hyvän hallinnon perusteista säädetään tarkemmin hallintolaissa. Laissa veloitetaan viranomaisia kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoitteena oleviin päämääriin nähden. Hallinto on järjestettävä siten, että asiointi on asianmukaista ja viranomaisen toiminta tuloksellista. Viranomaisen on annettava asianosaisille neuvon-

taa ja vastattava asianosaisten kysymyksiin käyttämällä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. (Hallintolaki 434/2003, 6-10 §.)

Euroopan unionin talousarviovaroista myönnetty varat on käytettävä moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Moitteettomassa varainhoidossa noudatetaan taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteita. Taloudellisuuden periaatteen mukaisesti toimintojen toteuttamiseksi tarvittavien varojen tulee olla oikeaan aikaan käytettävissä, määrältään riittäviä ja laadultaan asianmukaisia. Kustannusten tulee olla myös mahdollisimman edullisia. Tehokkuuden periaate puolestaan asettaa varojen käyttämisen tavoitteeksi parhaat mahdolliset tulokset. Vaikuttavuuden periaatteen mukaisesti tavoitteena on toiminnalle asetettujen tavoitteiden ja odotettujen tulosten saavuttaminen. (EY 1605/2002, art. 27.)

Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvät toimet on mitoitettava siten, etteivät ne aiheuta taloudellisia rasitteita tai hallinnolliset kustannukset eivät kasva liiallisiksi (EY 2988/95, art. 8).

Rakennerahastovarojen valvonnassa tulee soveltaa sellaisia menetelmiä, joiden avulla voidaan varmistaa moitteettoman varainhoidon vaatimusten täyttäminen. Tarkastusviranomaisen vastuulla on huolehtia, että tarkastamisessa huomioidaan tunnustetut kansainväliset tilintarkastusstandardit. Rakennerahastovaroja valvovien viranomaisten itse suorittamassa tarkastustyössä ei ole vaatimusta käyttää auktorisoitua tilintarkastajaa. Mikäli viranomainen hankkii tarkastuksia ulkopuolelta, on tällöin tarkastustyöhön valtuutettavan henkilön tai yhteisön oltava auktorisoitu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. (Rakennerahastolaki 1401/2006, 49 §-53 §.)

Seuraavassa luvussa käsitellään COSO- ja COSO-ERM-malleja, jotka ovat kansainvälisesti käytössä olevia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksiä. Luvussa esitellään lisäksi sisäisen valvonnan kehittämismalli.

4 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA

Valtiovarainministeriön (2005, 10) määritelmän mukaan sisäinen valvonta on organisaation ohjaus- ja toimintaprosesseihin rakennettuja menettelyjä, joiden avulla voidaan saada riittävä varmuus organisaation talouden ja toiminnan lainmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta, varojen turvaamisesta sekä oikeat ja riittävät tiedot organisaation taloudesta ja toiminnasta. Riskienhallinta liittyy kiinteästi sisäisen valvonnan prosessiin. Sisäinen valvonta on olennainen osa organisaation toiminnan ohjausta ja johtamista.

Sisäisen valvonnan tavoitteena on tukea organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa. Sisäisellä valvonnalla pyritään ehkäisemään ja tuomaan esiin virheitä ja väärinkäytöksiä. (Ahokas 2012, 11-12.) Organisaation valvonnan kokonaisuus muodostuu sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. Ulkoista valvontaa ovat esimerkiksi lakisääteinen tilintarkastus ja viranomaisten tarkastukset, kuten esimerkiksi veroviranomaisten tai finanssivalvonnan tarkastukset. (Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 125.)

Koivun (2010, 47) mukaan alkuperäinen englanninkielinen termi *Internal control* on suomennettu sisäiseksi valvonnaksi, mutta termi tarkoittaa valvonnan lisäksi myös ohjausta. Sisäinen valvonta onkin osa organisaation johdon suorittamaa ohjausta, jolla henkilöstöä ohjataan haluttuun suuntaan. Sisäinen valvonta muodostuu ihmisten toteuttamista prosesseista, joten valvonnan onnistumiseen vaikuttaa merkittävästi se, miten organisaation työntekijät ovat ymmärtäneet omat tavoitteensa ja miten he valvovat tehtäviensä suorittamista (Ahokas 2012, 18).

Yritysten ja muiden organisaatioiden toimintaympäristöt ovat viime vuosikymmeninä laajentuneet, jolloin sisäisen valvonnan merkitys on kasvanut. Hyvin toimivan sisäisen valvonnan järjestäminen on eduksi useille sidosryhmille (esimerkiksi omistajille, henkilöstölle, tilintarkastajille, sijoittajille, viranomaisille ja myös suurelle yleisölle). Lainsäädännössä ja viranomaisohjeistuksissa on lisätty sisäisen valvonnan merkitystä ja minimivaatimuksia sisäisen valvonnan järjestämiselle. Sisäisen valvonnan järjestämisestä on vaatimuksia osakeyhtiölaissa (halli-

tuksen vastuu), Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodissa ja Valtiovarainministeriön controllerin antamissa ohjeistuksissa. (Alftan ym. 2008, 36-37.)

Sisäisessä valvonnassa tarvittavat toimenpiteet ja niiden organisoiminen on aina tapauskohtaista, eikä yleispätevää ohjetta sisäisen valvonnan järjestämistä voi antaa. Toteutustavat vaihtelevat, mutta olennaista sisäisen valvonnan järjestämisessä on, että se toimii käytännössä. (Valtiovarainministeriö 2005, 7; Ahokas 2012, 11-12.) Sisäinen valvonta on onnistunut silloin, kun se tukee organisaation toimintaa ja tuottaa aitoa lisäarvoa organisaatiolle (Ahokas 2012, 63).

COSO-malli on hyvä lähtökohta organisaatiolle, joka pyrkii kehittämään omaa sisäistä valvontajärjestelmäänsä. COSO-malli kattaa kaikki sisäisen valvonnan osa-alueet ja tukee järjestelmällistä kehittämistä. (Ahokas 2012, 26.) Tässä kehittämishankkeessa on päätetty soveltaa sisäisen valvonnan tietoperustana COSO-mallia, sillä se on yleisesti käytetty sisäisen valvonnan malli. Myös valtiovarainministeriön suositukset perustuvat COSO- ja COSO-ERM-malleihin.

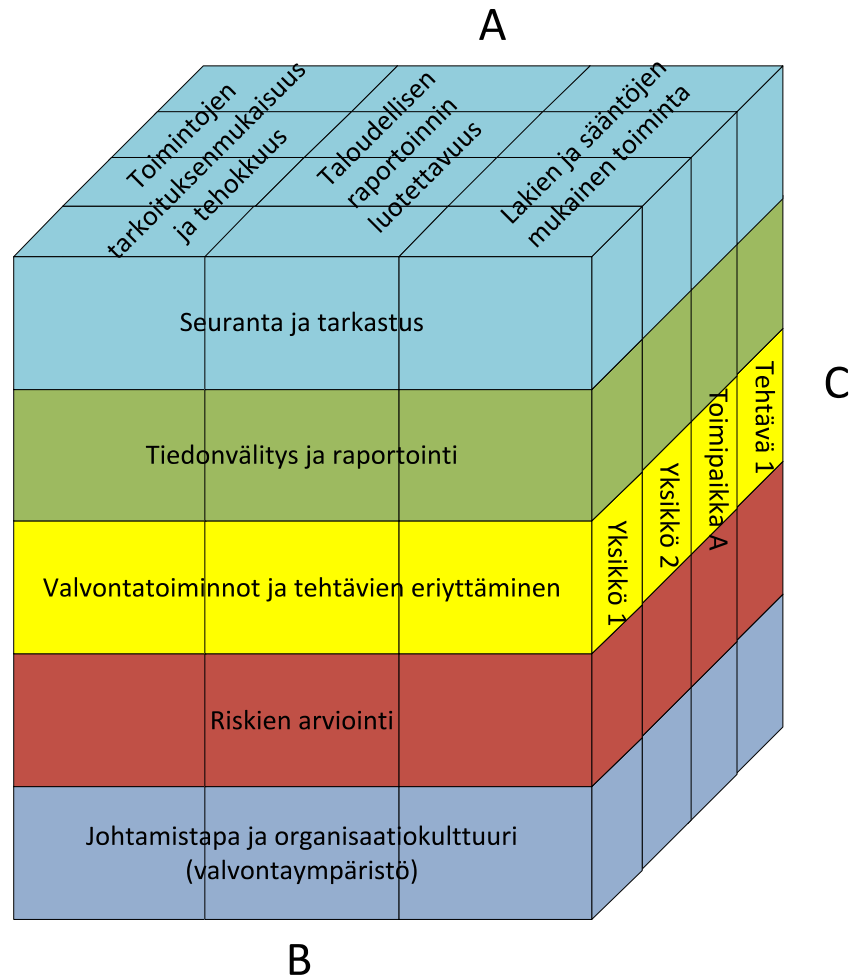
Muita sisäisen valvonnan malleja, kuten kanadalaista COCO-mallia, IT-alalle sopivaa Cobit-mallia ja julkisen hallinnon INTOSAI-mallia ei käsitellä tämän kehittämishankkeen yhteydessä.

4.1 COSO-malli

COSO-malli on ensimmäinen yleinen määritelmä sisäisestä valvonnasta ja kuvaus sisäisen valvonnan osatekijöistä. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) muodostui, kun vuonna 1985 The Treadway Commission ehdotti viidelle ammattilaisten järjestölle yhteistoimintaa, jotta erilaiset sisäisen valvonnan määritelmät ja käsitteet voitaisiin yhdistää. COSO:n työn tuloksena syntyi sisäisen valvonnan COSO-malli (Internal Control - integrated framework), joka julkaistiin vuonna 1992. (Alftan ym. 2008, 37).

COSO-malli on yleisesti käytössä oleva sisäisen valvonnan malli. COSO-malli on Yhdysvalloissa sidottu Sarbanes-Oxley-lakiin, joten mallin käyttäminen on pakol-

lista monille kansainvälisille yrityksille. (Knechel, Salterio & Ballou 2007, 36; Hopkin 2010, 55.) Mallista käytetään myös nimeä COSO IC (Ahokas 2012, 25). COSO-malli on esitetty kuviossa 5.



Kuvio 5. Sisäisen valvonnan COSO-malli. Mukailtu Koivun (2010, 65) ja Ahokkaan (2012, 26) esittämistä versioista.

Tavoitteet kertovat, mihin organisaatio toiminnallaan pyrkii. Sisäisen valvonnan osatekijöillä ilmaistaan, mitä valvonnalta vaaditaan, jotta organisaatio saavuttaa tavoitteensa. COSO-mallissa ylöspäin olevalla sivulla (kuviossa 5 merkitty A:lla) esitetään organisaation tavoitteiden kolme pääryhmää, joita ovat toimintojen tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus, taloudellisen raportoinnin luotettavuus sekä lakien ja sääntöjen noudattaminen. Mallin etummaisella sivulla (kuviossa 5 mer-

kitty B:llä) on esitetty sisäisen valvonnan viisi osatekijää. Osatekijät ovat johtamistapa ja organisaatiokulttuuri, riskien arviointi, valvontatoiminnot ja tehtävien eriyttäminen, tiedonvälitys ja raportointi sekä seuranta ja tarkastus. Kuution kolmas sivu (kuviossa 5 merkitty C:llä) kuvaa niitä organisaation osia ja toimintoja, joihin sisäinen valvonta kohdistuu. (Koivu 2010, 64-65.)

Mallin osa-alueet eivät ole itsenäisiä prosesseja, vaan toisiinsa sidoksissa olevien osatekijöiden kokonaisuus ja monensuuntainen prosessi, jossa osatekijät voivat vaikuttaa toisiin osatekijöihin. Kaikilla organisaatioilla on jokaisen osatekijän ylläpitämä valvontajärjestelmä, mutta toteutustavat poikkeavat toisistaan hyvin paljon. Organisaation tavoitteilla (A) on yhteys jokaiseen sisäisen valvonnan osatekijään (B) ja luonnollisesti jokaiseen organisaation osaan (C). Sisäisen valvonnan osatekijät (B) liittyvät kaikkiin organisaation tavoitteisiin (A) ja kattavat kaikki organisaatiot osat (C). Mallin lokeroita voidaan tarvittaessa tarkastella erikseen. Yhdessä organisaation tavoitteet, sisäisen valvonnan osatekijät ja organisaatorakenne muodostavat organisaation sisäisen valvonnan mallin. (Koivu 2010, 55 ja 64-65.)

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri on COSO-mallin ensimmäinen osatekijä. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri luovat organisaation toiminnalle suunnan, joka vaikuttaa henkilöstön tietoisuuteen valvonnasta. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat organisaation toiminnan järjestämiseen ja käyttöön otettaviin valvontatoimiin, raportointi- ja tiedotusjärjestelmiin sekä seurannan järjestämiseen. Tehokkaasti valvotussa organisaatiossa pyritään rekrytoimaan pätevää henkilöstöä ja toimitaan myönteisinä suunnan näyttäjinä juurruttamalla rehellistä asennetta ja valvontatietoisuutta koko organisaatioon. (Koivu 2010, 55-56.)

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri muodostavat organisaation valvontaympäristön, jota voidaan kutsua myös valvontakulttuuriksi. Valvontaympäristöllä tuodaan toiminnalle kurinalaisuutta ja järjestystä. Johdon vastuulla on rakentaa valvontaympäristöä haluamallaan tavalla. Valvontaympäristön rakenne vaikuttaa sisäisen valvonnan onnistumiseen. (Koivu 2010, 55-56)

COSO-mallissa johtamistapa ja organisaatiokulttuuri jaetaan seitsemään osatekijään:

- rehellisyys ja eettiset arvot
- organisaation henkilöstön pätevyys
- hallituksen osoittama huomio ja ohjaus
- johdon filosofia ja toimintatapa
- organisaatorakenne
- vallan ja vastuun jakaminen
- henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt.

(Koivu 2010, 55-56; Ahokas 2012, 27.)

Toimiva valvontaympäristö on erityisen tärkeä, kun organisaation toiminnassa tapahtuu muutoksia tai organisaatio joutuu haastavaan tilanteeseen. Väärinkäytöksiä tai virheitä saattaa tapahtua esimerkiksi, kun toiminta on voimakkaassa kasvussa, tulostavoitteet on asetettu korkealle tai pätevistä työvoimasta on pulaa.

(Knechel, Salterio & Ballou 2007, 37.)

COSO-mallin toinen osatekijä on **riskien arviointi**. Riskien arvioinnin edellytyksenä on, että organisaation tavoitteet on määritetty selkeästi. Tavoitteet asetetaan erilaisina organisaation eri tasoille, mutta niiden tulee silti olla yhdenmukaisia. Alempien tasojen tavoitteiden tulee palvella organisaation kokonaistavoitteita. Riskien arvioinnissa määritetään ja analysoidaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit. Riskien analysoinnissa arvioidaan riskien merkittävyyttä ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä tilanteeseen soveltuvia riskien hallitsemiskeinoja.

(Koivu 2010, 56-58.)

Riskien arviointi on jatkuva prosessi ja sen tulee kattaa kaikki riskit, joiden toteutuminen on mahdollista. Usein riskit tunnistetaan suunnitteluprosessien yhteydessä ja prosessissa hyödynnetään aikaisempia kokemuksia, mutta niitä tulee arvioida myös puhtaalta pöydältä. Riskien arvioinnissa tulee huomioida myös muuttuvat olosuhteet, kuten esimerkiksi uusi henkilöstö tai uudistettu informaatiojärjestelmä.

(Koivu 2010, 57-59.)

Sisäisen valvonnan kolmannella osatekijällä, **valvontatoiminnoilla**, varmistetaan, että organisaatiossa toimitaan johdon antamien toimintaohjeiden mukaisesti. Niiden avulla varmistetaan, että organisaation tavoitteiden toteutumista uhkaavien riskien hallitsemiseksi on ryhdytty tarvittaviin toimenpiteisiin. Valvontatoimilla on siis selkeä yhteys riskien arviointiin ja riskienhallintaan. Myös valvontatoimia toteutetaan organisaation kaikilla tasoilla. Valvontatoimet voidaan ryhmitellä toiminnallisiin, taloudellisiin ja säädöksellisiin valvontatoimiin. Sama valvontatoimi voi olosuhteista riippuen kuulua useampaankin luokkaan. (Koivu 2010, 59-60.)

Valvontatoiminnot ovat toimintaperiaatteita ja menettelytapoja, kuten esimerkiksi erilaisia hyväksymismenettelyjä, valtuutuksia, täsmäytyksiä, toiminnan tarkastuksia ja työtehtävien eriyttämisistä. Toimintaperiaatteilla määritetään, mitä pitäisi tehdä. Toimenpiteillä puolestaan toteutetaan yleisiä toimintaperiaatteita käytännössä. Toimenpiteitä voidaan kutsua myös kontrollitoimenpiteiksi. Valittuihin ja toteutettuihin valvontatoimenpiteisiin vaikuttavat johdon valinnat sekä organisaation monimuotoisuus ja toimintaympäristö, historia ja kulttuuri. (Koivu 2010, 59-60; Ahokas 2012, 34.)

Valvontatoiminnot voivat olla manuaalisia tai automaattisia, paljastavia, ehkäiseviä tai johtamiskontrolleja. Manuaalisessa kontrollissa osallisena on aina joku henkilö, kun taas automaattinen kontrolli saattaa olla tietojärjestelmän suorittama. Ehkäisevillä kontrolleilla pyritään ennaltaehkäisemään virheitä ja väärinkäytöksiä. Paljastavilla kontrolleilla puolestaan pyritään virheiden ja poikkeamien paljastamiseen. Esimerkki ehkäisevästä kontrollista on työtehtävien eriyttäminen ja paljastavasta kontrollista varaston fyysinen kontrolli. (Ahokas 2012, 34-37.)

Käytännön toiminnassa monia valvontatoimenpiteitä ei ole virallisesti dokumentoitu ja niiden toteutus saattaa riippua siitä, kuka toimenpidettä suorittaa. Suullisesti annettu ja kirjoittamaton toimintasääntö saattaa kuitenkin toimia hyvin, jos se on sisäistetty koko organisaatiossa. Tärkeintä on, että valvontatoimenpiteen tavoite saavutetaan eli sen avulla ehkäistään riskiä, jota varten toimenpide on suunniteltu. Valvontatoimintojen dokumentointiin on kuitenkin alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota. Toimintojen dokumentointi helpottaa niiden arvioin-

tia, organisaation sisäistä kommunikointia ja auttaa myös vastuhenkilöitä ymmärtämään oman vastualueensa paremmin. (Ahokas 2012, 34-35 ja 38-40).

COSO-mallin neljäsoatekijä rakentuu **tiedonvälityksestä ja raportoinnista**.

Ihmiset tarvitsevat tehtäviensä hoitamisessa olennaista ja omaksuttavissa olevaa tietoa, joka on käytettävissä oikeaan aikaan ja heille käyttökelpoisessa muodossa. Tietoa tarvitaan päätöksenteon ja muun toiminnan tueksi organisaation sisältä ja ulkopuolelta. Organisaation sisäisen viestinnän tulee olla tehokasta ja sen tulee tavoittaa koko organisaation henkilöstö. Henkilöstön tulee saada selkeä tieto omasta roolista organisaation sisäisen valvonnan toteuttajana ja omien tehtävien liittymisestä organisaation muuhun toimintaan. Luonnollisesti viestinnän tulee olla tehokasta myös ulkoisten sidosryhmien suuntaan. (Koivu 2010, 61.)

Tietojärjestelmät säilyttävät, käsittelevät ja raportoivat tietoa. Niiden tulee sisältää olennaista ja oikeaa tietoa, jotta sitä voitaisiin käyttää tehokkaasti hyödyksi organisaation toiminnassa. Tietojärjestelmistä on tullut toiminnan olennaisia osia ja niiden avulla toteutetaan organisaatioiden strategisia toimenpiteitä. Tietojärjestelmiä voidaan käyttää monipuolisesti hyödyksi myös sisäisessä valvonnassa. (Koivu 2010, 61-62.) Valvontatoimenpiteitä tulee kohdistaa myös tietojärjestelmiin, sillä ne ovat tärkeä organisaation valvontaympäristöä (Ahokas 2012, 41).

Organisaation alemmilla tasoilla toimivat henkilöt havaitsevat usein käytännön ongelmia. Toimivat viestintäkanavat ovat tärkeitä, jotta havaitut ongelmat voidaan nostaa esiin ja niihin voidaan etsiä sopivaa ratkaisua. Johdolla on merkittävä rooli kuuntelevan ja aidosti ongelmiin puuttuvan ilmapiirin luomisessa. (Ahokas 2012, 41).

Viidenteen sisäisen valvonnan osatekijään kuuluu organisaation **seuranta ja tarkastus**. Organisaation sisäisen valvontajärjestelmän toiminnan seuraamisen tulee olla jatkuva prosessi, joka tapahtuu kaiken aikaa muun toiminnan ohella. Tilanteen mukaan järjestelmän toimintaa voidaan arvioida jatkuvilla seurantatoimenpiteillä tai erillisillä arvioinneilla sekä säännöllisillä johtamis- ja valvontatoimilla. Havaituista puutteista tulee aina raportoida johdolle. Valvontajärjestelmä muuttuu jatkuvasti organisaation toiminnan kehittyessä, joten myös valvontatoimenpiteitä

tulee kehittää jatkuvasti. Myös ulkoiset olosuhteiden muutoksia voivat vaatia toiminnan kehittämistä. (Koivu 2010, 61.)

Monipuolinen ja jatkuva seuranta vähentää erillisten arviointien tarvetta ja on yleensä tehokkaampaa kuin erillisinä arviointina toteutettu seuranta. Jatkuvia seurantatoimenpiteitä ovat esimerkiksi tavalliset johtamistoimet ja toimintaraportit, vertailut, täsmäytykset ja monet rutiinitehtävät. Erillinen arviointi voi kohdistua tiettyyn valvontajärjestelmän osaan tai koko järjestelmään. Usein arviointi toteutetaan itsearviointina. (Koivu 2010, 61-62.)

4.2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Riskienhallinta liittyy olennaisesti sisäiseen valvontaan. Riskienhallinnalla pyritään tukemaan organisaation strategian toteuttamista ja tavoitteiden saavuttamista sekä takaamaan toiminnan jatkuvuus. Merkittävä osa riskienhallintatoimenpiteistä toteutetaan sisäisen valvonnan avulla. Sisäisen valvonnan avulla pyritään varmistamaan organisaation toiminnan tuloksellisuus, tehokkuus ja jatkuvuus, raportoinnin ja tiedon luotettavuus, turvaamaan resurssit sekä lainsäädännön noudattaminen. (Ahokas 2012, 59.)

4.2.1 Riskit ja niiden luokittelu

Kaikkeen toimintaan kohdistuu epävarmuutta, joka aiheutuu tulevaisuuden tapahtumiin liittyvistä uskomuksista ja odotuksista sekä mahdollisista uhkakuvista. Menestyvässä toiminnassa on otettava huomioon tulevaisuuteen liittyvät vaaratekijät, jotka saattavat olla toiminnalle kohtalokkaita tai aiheuttaa sille merkittävää haittaa. (Suominen 2003, 7.)

Riskillä tarkoitetaan usein vahingonvaaraa tai vahingonuhkaa. Riski kertoo vaaratekijöistä, jotka uhkaavat ihmisen tai organisaation tavoitteiden toteutumista tietyllä hetkellä. Riski voidaan yhdistää toivottujen (onnistuminen) ja ei-toivottujen (epäonnistuminen) tapahtumien vaihteluihin. Riskin luonteeseen kuuluu, että ta-

pahtumien lopputulokset ja vaikutukset eivät ole tarkasti tiedossa. (Suominen 2003, 9.)

Vain kielteisiin vaikutuksiin kohdistuva lähestymistapa ei tuo esille riskeihin olennaisesti liittyviä voiton ja onnistumisen mahdollisuuksia. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa huomioidaan kielteisten vaikutusten lisäksi myös mahdollisuuksien tunnistaminen, arviointi ja hallinta. (Ilmonen ym. 2010, 17.)

Riskiä arvioitaessa arvioidaan myös tapahtumien todennäköisyyttä. Riskit voidaan esittää matemaattisessa muodossa, jolloin luku kertoo riskin toteutumisen todennäköisyyden: $riskin\ laajuus\ tai\ vakavuus = todennäköisyys \times riskin\ laajuus\ tai\ vakavuus$. Luku 1 kertoo täysin varmasta tapahtumasta ja luku 0 täysin mahdottomasta tilanteesta. Käytännössä riskitaso on aina ykkösen ja nollan välillä. (Suominen 2003, 10.)

Riskejä on tapana luokitella kategorioihin. Riskien luokittelu tukee niiden tunnistamista sekä riskienhallinnan rakentamista. Riskien luokittelusta on hyötyä myös riskienhallintaan liittyvien vastuiden jakamisessa. Sopivat luokittelutavat valitaan organisaation omien lähtökohtien mukaisesti. (Hopkin 2010, 132.)

Riskit voivat olla esimerkiksi vahinkoriskejä, henkilöriskejä, liiketaloudellisia riskejä, omaisuus- ja esineriskejä, vastuuriskejä, kuljetusriskejä, yhteiskunnallisia riskejä, turvallisuusriskejä, teknologia- ja laaturiskejä. Olennainen ero erilaisten riskien välillä on niiden seurausvaikutuksissa. **Vahinkoriskeihin** liittyy vain tappiota, eikä niihin sisälly lainkaan voitonmahdollisuutta. **Liiketaloudellisiin riskeihin** sisältyy tappioiden lisäksi myös mahdollisuus voittoon tai tavoitteiden onnistumiseen. Liiketaloudellinen riski otetaan sillä ajatuksella, että organisaatio uskoo onnistuvansa ja saavuttavansa voittoja. Kuitenkin myös häviäminen on mahdollista. Onnistumisten yhteydessä puhutaan harvoin riskeistä, mutta epäonnistumisten yhteydessä niitä tuskin unohdetaan. (Suominen 2003, 12-19).

Kuusela ja Ollikainen (2005, 33-34) jakavat riskit **dynaamisiin ja staattisiin riskeihin**. Dynaamiset riskit voivat muuttua olosuhteiden mukaan ja tilanteen mukaan niistä voi seurata joko myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia. Näitä ovat esimerkiksi liikeriskit, kuten taloudelliset, tekniset ja poliittiset riskit. Tällaisia riske-

jä voidaan kutsua myös spekulatiivisiksi riskeiksi. Staattiset riskit ovat puhtaita riskejä, joissa vaihtoehtoina on joko tilanteen säilyminen nykyisellään tai sen muuttuminen kielteiseen suuntaan.

Väärinkäytösriskien hallinta unohdetaan usein organisaatioiden strategisessa suunnittelussa. Väärinkäytösriskit tulisi sisällyttää organisaation riskianalyysiin. COSO-ERM-arviointikehikko auttaa toimivien torjuntaratkaisujen suunnittelemisessa. (Koivu ym. 2010, 75-76 ja 151.) Väärinkäytösriskien torjunta on eri henkilöiden, hallintoelinten ja prosessien yhteistyötä, joka perustuu johdon ja hallintoelinten sitoutumiseen, menettelyohjeiden luomiseen sekä sisäiseen tarkastukseen ja valvontaan. (Alftan ym. 2008, 120.) EU-hankkeiden valvonnassa väärinkäytösriskien torjuntaan on mielestäni syytä kiinnittää erityistä huomiota, sillä hankkeet rahoitetaan pääosin julkisilla varoilla, joita on hallinnoitava moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

Riskit on syytä järjestää tärkeysjärjestykseen niiden laajuuden ja vaikutusten mukaisesti. Riskiluokittelu voidaan tehdä varsin karkealla tasolla. Luokittelu voi olla esimerkiksi vähäinen, kohtalainen, suuri ja katastrofaalinen riski. Vähäisestä riskistä ei välttämättä aiheudu organisaation toiminnalle lainkaan harmia, kun taas katastrofaalisen riskin toteutuminen voisi johtaa toiminnan loppumiseen. Suuren ja vakaan organisaation kyky kantaa riskejä on paljon suurempi kuin pienen ja epävakaan organisaation. Riskien seurauksiin liittyy aina henkilökohtaisia näkökulmia. Toiselle henkilölle jonkin riskin seuraukset ovat vähäisiä, kun toinen pitää samaa riskiä seurauksiltaan vähintään kohtalaisena tai jopa suurena. (Suominen 2003, 11.) Tällä hetkellä vähäinen riski saattaa myöhemmin muuttua merkittäväksi riskiksi.

Suominen (2003, 21 ja 44) esittää seuraavat kaksi esimerkkiä pienelle organisaatiolle sopivasta riskin tai vahingon laajuuden verbaalisesta ja euromääräisestä luokituksesta:

1 = vähäinen riski, < 500 €

2 = kohtalainen riski, > 2.000 €

3 = suuri riski, > 20.000 €

4 = katastrofiriski, > 200.000 €

- 1 = mitätön vahinko (alle 200 €)*
- 2 = vähäinen vahinko (noin 1.000 €)*
- 3 = tuntuva vahinko (noin 5.000 €)*
- 4 = suuri vahinko (noin 20.000 €)*
- 5 = katastrofivahinko (vähintään 200.000 €).*

Edellä esitetyt luokittelut soveltuvat riskien yleiseen luokitteluun ja erityisesti tilanteisiin, joissa mahdollinen vahinko on ilmaistavissa euromääräisesti. Luokitteluja voidaan tehdä myös muihin tarkoituksiin, kuten henkilövahinkojen suuruuden arviointiin (Suominen 2003, 47).

Enberg (2002, 13) puolestaan esittää seuraavan erityisesti kuntien riskienhallintaa varten esitetyn esimerkkijaottelun, jonka perusteella kunnalle toteutuneen vahingon merkitystä voidaan arvioida (luvut on esitetty prosentteina):

- Vahingon suuruus suhteessa tuloveroprosentin tuottoon*
- Pieni < 0,1*
 - Kohtalainen 0,1 - 0,25*
 - Suuri 0,25 - 0,5*
 - Erittäin suuri > 0,5.*

Edellä mainittua Enbergin jaottelua soveltaen keskimääräisen EAKR-hankkeen (julkisen rahoitus noin 400.000 €) vahinkojen merkittävyys voitaisiin esittää esimerkiksi seuraavasti:

- Vahingon suuruus suhteessa julkiseen rahoitukseen*
- Pieni < 0,1* < 400 €
 - Kohtalainen 0,1 - 0,25* 400 - 1.000 €
 - Suuri 0,25 - 0,5* 1.000 - 2.000 €
 - Erittäin suuri > 0,5.* > 2.000 €.

On tärkeää huomata, että edellä esitetyt luvut ovat vain esimerkkejä vahinkojen merkittävyyden luokittelusta, eikä niiden perusteella voitaisi tehdä EAKR-hankkeisiin liittyviä tukikelpoisuusratkaisuja. Mikäli hankkeissa havaitaan sääntöjenvastaisuuksia, on välittävän toimielimen aina ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla tilanne voidaan korjata.

4.2.2 Riskienhallinta

Perinteiseksi riskienhallinnaksi katsotaan suppean määrittelyn mukaan vahinkoriskien suojaaminen eli lähinnä vakuutuksiin pohjautuva riskinhallinta, josta puhuttiin Yhdysvalloissa jo 1930-luvulla. Moderni ja laajemmin määritelty riskienhallinta kattaa organisaation kaikki tiedossa olevat riskit. (Suominen 2003, 27)

Organisaatioissa hallituksen vastuulla on huolehtia, että organisaatiolla on tarkoituksenmukainen riskienhallintajärjestelmä. Vastuu järjestelmän suunnittelusta ja toteuttamisesta kuuluu organisaation ylimmälle johdolle. Riskienhallinnalla pyritään liiallisten riskien välttämiseen, varmistamaan mahdollisuuksien hyväksikäyttäminen ja organisaation tavoitteiden saavuttaminen. (Kuuluvainen 2010, 39.)

Riskienhallinta on ennakoivaa työtä, jossa ei-toivottujen tapahtumien toteutuminen pyritään estämään tai ainakin vähentämään kielteisiä vaikutuksia. (Knechel, Salterio & Ballou 2007, 27). Myös kuntien hallinnossa riskienhallinta on olennainen osa johtamista (Enberg 2002, 8).

Riskienhallinta ei ole pelkästään ylimmän johdon asia, vaan se on koko organisaation henkilöstön kattava prosessi. Vastuu riskienhallinnasta säilyy kuitenkin aina johdolla. Sisäisen valvonnan tulee ohjautua organisaation toiminnan jatkuvuuden kannalta tärkeimpien tavoitteiden ja dokumentoidun riskien arvioinnin mukaisesti. Organisaation merkittävimpien riskien tulee olla tiedossa ja ymmärrettyjä. Tarkastustoiminta kohdistetaan priorisoimalla suurimpia riskikohteita. (Kuuluvainen 2010, 39-40.)

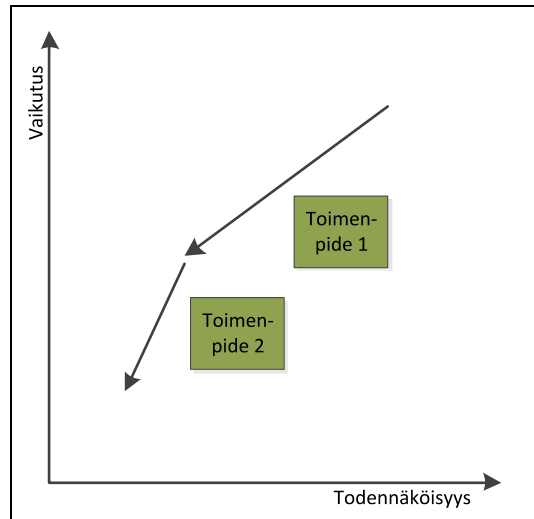
Riskien todennäköisyyttä ja vaikutusta voidaan vähentää riskienhallintakeinoilla.

Yleisiä riskienhallintakeinoja ovat:

- riskin välttäminen (tai riskin poistaminen)
- riskin vähentäminen tai pienentäminen (hajauttaminen, jakaminen)
- riskin siirtäminen
- riskin ottaminen (hyväksyminen).

(Suominen 2003, 98; Alftan ym. 2008, 83.)

Riskienhallintakeinoilla pyritään vähentämään riskiä hyväksyttävälle tasolle. Kuviossa 6 esitetään graafinen esimerkki siitä, miten riskienhallintatoimenpiteet vaikuttavat pienentävästi riskin vaikutukseen ja todennäköisyyteen.



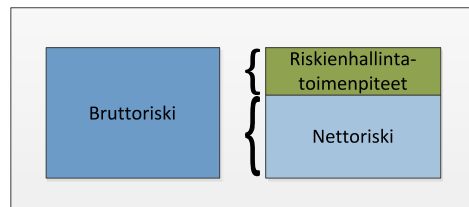
Kuvio 6. Riskienhallintakeinojen vaikutus riskien pienentämiseen. Mukailtu Hopkinin (2010, 239) mallista.

Riskin poistamisella tarkoitetaan sellaisia hallintakeinoja, joiden avulla riski voidaan eliminoida kokonaan, kuten esimerkiksi toiminnan lopettaminen. Riskin poistaminen saattaa kuitenkin johtaa toisten riskien kasvamiseen tai uusien riskien syntymiseen. Täysin riskittömän tilanteen luominen saattaa tulla kohtuuttoman kalliiksi. Organisaation onkin määritettävä kohtuullinen hyväksytty riskitaso analysoimalla kustannuksia ja hyötyjä. Riskejä voidaan välttää käyttämällä vähäriskisempiä toimintatapoja. Usein riskejä vältetään toimimalla huolellisemmin ja turvallisemmin. (Suominen 2003, 101-102; Alftan ym. 2008, 83; Ilmonen ym. 2010, 127.)

Riskien pienentäminen on vahinkotapahtuman todennäköisyyden ja seurausten pienentämistä. Riskejä voidaan pienentää jakamalla tai hajauttamalla riskejä. Riskejä voidaan jakaa pilkkomalla riskejä pienempiin osiin, jolloin yksittäisten riskikohteiden lukumäärä lisääntyy, mutta samalla yksittäisten riskien vakavuus pienenee. Riskejä voidaan siirtää toisen organisaation kannettavaksi esimerkiksi va-

kuuttamalla. Myös sopimusteknisillä keinoilla voidaan jakaa tai siirtää riskejä organisaatioiden välillä. Onnistunut riskin siirto edellyttää huolellista sopimusten muotoilua. (Suominen 2003, 102-103 ja 114; Ilmonen ym. 2010, 128 ja 133.) Riskin hyväksyminen on johdon tietoinen valinta, jonka perusteella riski jää organisaation itsensä kannettavaksi. Tällaiset riskit ovat usein vähäiseksi katsottuja riskejä, jotka organisaatio arvioi pystyvänsä kattamaan omista varoistaan. (Suominen 2003, 140.)

Riskienhallinnassa pyritään tilanteeseen, jossa halutun tavoitteen saavuttamiseen liittyvät riskit ovat hallinnassa tai riskiin sisältyvät mahdollisuudet voidaan käyttää hyväksi. **Kokonaisriskillä** (brutoriski) tarkoitetaan riskiä ilman minkäänlaisia riskienhallintatoimenpiteitä. **Hyväksyttävällä jäännösriskillä** (nettoriski) puolestaan tarkoitetaan riskiä, joka jää jäljellä riskienhallintatoimenpiteiden jälkeen. Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutus brutoriskiin on esitetty kuviossa 7. (Alftan ym. 2008, 82; Kuuluvainen 2010, 41.)



Kuvio 7. Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutus brutoriskiin. Mukailtu Leinin, Steinerin & Wahlroosin mallista (2005, 144).

Riskihalukkuus kertoo organisaation tietoisesti asettamista hyväksyttävien riskien tasoista. Hyvin järjestetty riskienhallintajärjestelmä on rakennettu perustuen tietoihin organisaation tavoitteista, toimintaan vaikuttavista tapahtumista, havaituista riskeistä ja mahdollisuuksista, riskien vakavuudesta ja todennäköisyydestä. Riskienhallintajärjestelmää on toteutettava kurinalaisesti, sen on estettävä liian suurien riskien ottaminen ja toisaalta estettävä myös liiallinen varovaisuus. (Alftan ym. 2008, 82; Kuuluvainen 2010, 41.)

4.3 COSO-ERM - kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli

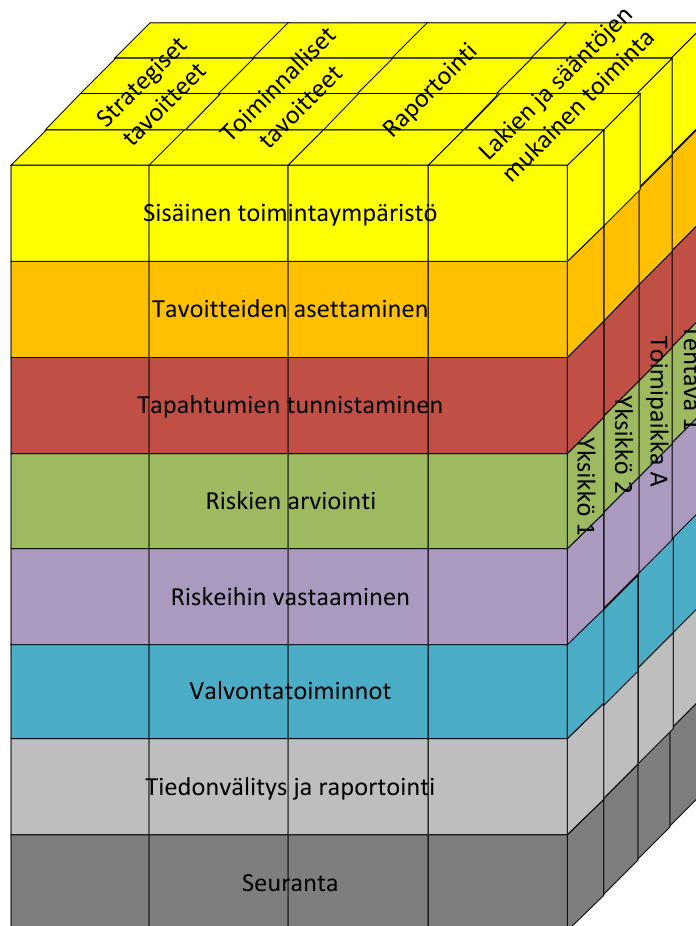
Sisäisen valvonnan COSO-mallista on kehitetty COSO-ERM-malli¹, jossa on riskin arviointi -osatekijän lisäksi osatekijät **tavoitteiden asettaminen, tapahtumien tunnistaminen ja riskeihin vastaaminen**. COSO-ERM-malli on kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli, joka käsittelee riskienhallintaa COSO-mallia laajemmin. (Ahokas 2012, 60.) Malli antaa puitteet organisaation riskienhallinnan ja valvonnan arviointityölle. Vuonna 2004 julkaistu COSO-ERM-malli on yleisesti käytössä valtionhallinnossa ja monissa muissa organisaatioissa. Valtiovarainministeriö on julkaissut COSO-ERM-kehikkoon perustuvan valtion laitoksia koskevan arviointimallin. (Kuuluvainen 2010, 40 ja 43.)

COSO-ERM-mallin perusajatuksena on muodostaa organisaation tavoitteille, toiminnalliselle rakenteelle ja riskienhallinnalle yhteys, jossa riskienhallinta on organisaation kaikilla tasoilla sovellettava ja koko organisaation kattava prosessi. Mallin mukaisesti riskienhallinnassa pyritään yhdenmukaistamaan organisaation strategia sekä riskinottohalu ja -kyky. Mallin avulla pyritään myös vähentämään toiminnallisia yllätyksiä ja vähentämään tappioita, tehostamaan resurssien käyttöä ja mahdollisuuksien hyödyntämistä. Pyrkimyksenä on organisaationlaajuisten riskien havaitseminen sekä havaittujen riskien kokonaisvaltainen ja samanaikainen hallinta. Yleensä COSO-ERM-mallia kuvataan kuutiolla, jonka sivut muodostuvat organisaation tavoitteista, toiminnallisesta rakenteesta ja riskienhallinnan toimenpiteistä. (Alftan ym. 2008, 86; Hopkin 2010, 58.) Malli on esitetty kuviossa 8.

Tavoitteiden asettamisella tarkoitetaan organisaation strategisen tason tavoitteiden laatimista. Strategiset tavoitteet muodostavat perustan organisaation toiminnallisille sekä raportointiin ja lakien noudattamiseen liittyville tavoitteille. Osatavoitteiden avulla pyritään tunnistamaan organisaation kriittiset menestystekijät ja välittää ne tehokkaasti koko organisaation läpi. Riskien tunnistamisen edellytyksenä on, että organisaation tavoitteet on määritelty ja toiminta on johdonmukaisesti suunniteltua, ohjattua ja seurattua. Riskienhallinnalla varmistetaan organisaation

¹ Termi ERM tulee sanoista Enterprise Risk Management. Termin suomenkielinen vastine on ”kokonaisvaltainen riskinhallinta” (Alftan ym. 2008, 43).

eri osien tavoitteiden yhdenmukaisuus strategian, toiminta-ajatuksen ja kokonais-tavoitteiden ja riskinottohalukkuuden kanssa. (Ahokas 2012, 60).



Kuvio 8. COSO-ERM - kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli. Mukailtu COSO:n (2004, 5) englanninkielisestä mallista sekä Koivun (2010, 65) ja Ahokkaan (2012, 61) esittämistä suomenkielisistä COSO- ja COSO-ERM-malleista.

Tapahtumien tunnistaminen on organisaation tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaisten sisäisten ja ulkoisten tapahtumien tunnistamista. Tapahtumien tunnistamisessa huomioidaan myös erot erilaisten riskien eli uhkien ja mahdollisuuksien välillä. Riskien tunnistaminen on tehokkaan sisäisen valvonnan kriittinen osatekijä ja prosessi, joka on jatkuva ja kertautuva. Riskien arviointi on organisaation tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien riskien tunnistamista ja analysointia. Riski-

analyyyseissä huomioidaan luonnollisesti riskien merkittävyys, todennäköisyys ja tarpeet toimenpiteille. (Ahokas 2012, 60.)

COSO-ERM on laajalti käytössä oleva kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli. Hopkin (2010, 133) toteaa, että COSO-mallissa taloudellisia riskejä ei välttämättä korosteta riittävästi. Jotkut riskit saattavat sisältyä usean eri otsikon alle ja COSO-ERM-mallin kokonaisvaltaisuudesta huolimatta kokonaisuuden hahmottaminen saattaa jäädä vajaaksi.

4.4 Sisäisen valvontajärjestelmän toteuttaminen ja ylläpitäminen

Ahokas (2012, 63-90) esittää mallin sisäisen valvonnan kehittämisen toteuttamisesta. Mallissa on kymmenen vaihetta ja sitä voi soveltuvin osin käyttää erilaisten organisaatioiden sisäisen valvonnan kehittämishankkeissa. Soveltamisessa on huomioitava kohdeorganisaation koko, toiminnan luonne sekä sisäisen valvonnan nyky- ja tavoitetilat. Ennen kehittämishankkeen aloittamista on organisaation määriteltävä, mitä sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kyseisessä organisaatiossa. Määrittely ja kehittämishanke voidaan tehdä esimerkiksi COSO-mallia hyödyntämällä. Sisäisen valvonnan kehittämishankkeen vaiheet on esitetty kuviossa 9.

Kehittämismallin viisi ensimmäistä vaihetta käsittelevät sisäisen valvonnan tavoitteiden määrittämistä ja kontrollien tunnistamista. Kontrollien arviointi tapahtuu kuudennessa ja seitsemännessä vaiheessa. Lopuksi tulokset raportoidaan ja siirrytään sisäisen valvonnan uudelleenarviointiin ja jatkuvaan seurantaan.



Kuvio 9. Sisäisen valvonnan kehittämishankkeen vaiheet (Ahokas 2012, 64).

Tässä kehittämishankkeessa on soveltuvin osin hyödynnetty Ahokkaan esittämää sisäisen valvonnan kehittämismallia. Kehittämismallia käsitellään tarkemmin seuraavissa alaluvuissa. Luvussa 5 esitetään toteutetut kehittämistoimenpiteet.

4.4.1 Tavoitteiden määrittäminen ja kontrollien tunnistaminen

Ensimmäisessä vaiheessa määritetään sisäisen valvonnan tavoitteet: mitä kehittämishankkeella pyritään saavuttamaan eli millaisia tarpeita organisaatiolla on sisäisen valvonnan suhteen? Yleensä sisäisen valvonnan kehittämisen tavoitteena on saavuttaa suurempi varmuus, että organisaatiossa tehdään oikeita asioita tehokkaasti ja organisaation tavoitteiden mukaisesti. Sisäisen valvonnan kehittäminen on hyvä nähdä organisaation johtamisjärjestelmän kehittämisenä, jotta se ei jäisi irralliseksi projektiksi. Tavoitteiden määrittämisessä tulee huomioida valvonnan aiheuttamien kustannusten suhde saavutettavissa oleviin hyötyihin. (Ahokas 2012, 65.)

Toisessa vaiheessa tunnistetaan ja dokumentoidaan kontrollit. Organisaatiotason tason kontrollit muodostavat perustan organisaation sisäiselle valvontajärjestelmälle. Organisaatiotason kontrolleista esimerkkejä ovat:

- organisaatiolla on hallitus / johtoryhmä / tarkastusvaliokunta / henkilöstövaliokunta / sisäinen tarkastus -toiminto, joiden vastuut ja tehtävät sisäiseen valvontaan liittyen on määritetty
- organisaatiolla on toimintaohjeita ja eettisiä ohjeita, joilla ohjataan organisaation toimintaa
- organisaatiolla on toimiva palautekanava epäkohtien ilmoittamiseen ja prosessit niihin puuttumista varten.

Kontrollit voidaan dokumentoida esimerkiksi käyttämällä kontrollimatriiseja, joissa jokaisesta kontrollista esitetään kontrollin tavoite, kontrollitoiminto ja evidenssi eli kontrollin toteuttamisesta jäävä jälki. (Ahokas 2012, 66-68.)

Kolmannessa vaiheessa tunnistetaan organisaation sisäiset prosessit, kuten esimerkiksi hankinta-, valmistus-, myynti-, IT- ja kirjanpito prosessit. Tavoitteena on kuvata prosessit sekä koko organisaation tasolla, että pienempien osa-alueiden tasolla. Prosesseista dokumentoidaan ensin organisaation ydinprosessit ja sen jälkeen alemmat prosessit. Alempien prosessien tulisi luonnollisesti olla yhdenmukaisia ydinprosessien kanssa. (Ahokas 2012, 66-68.)

Prosessien tunnistamisen jälkeen määritetään ja dokumentoidaan organisaation avainkontrollit eli tärkeimmät kontrollit. Avainkontrollien määrittämisen tavoitteena on sellaisten kontrollien valitseminen, jotka tuottavat riittävästi tietoa organisaation sisäisen valvonnan nykytilasta. Avainkontrolleiksi ei tulisi määrittää liian montaa tai liian harvaa kontrollia, jotta kontrollien tehokkuuden tarkastelu tuottaisi riittävästi oikeaa ja olennaista tietoa. (Ahokas 2012, 69-70.)

Avainkontrollien osalta määritetään vastuuyksiköt ja -henkilöt, tavoitteet, mitä riskiä ne pyrkivät ehkäisemään, onko kyseessä paljastava vai ehkäisevä kontrolli, kontrollitoiminnot ja evidenssit (vrt. kehittämismallin toinen vaihe). Dokumentoidut kontrollit tulee informoida henkilöstölle. Informoinnissa ei riitä, että henkilö tietää vain yksikkönsä kontrollit, vaan informoinnin ja avainkontrollit tulee ymmärtää riittävän kokonaisvaltaisesti. (Ahokas 2012, 72-73.)

COSO-mallin mukaan kontrollit voivat toimia, vaikka niitä ei olisi dokumentoitu. Dokumentoinnilla on kuitenkin monia etuja:

- lisävarmuus siitä, että organisaatiossa tehdään oikeita asioita
- kokonaisuudet voidaan hahmottaa ja ymmärtää paremmin
- järjestelmän toimintaa voidaan testata ja puutteet voidaan havaita helpommin
- järjestelmien muuttaminen, korjaavat toimenpiteet ja arviointi helpottuvat
- ohjeiden vastaisen toiminnan riski vähenee
- tiedon siirtäminen poikkeustilanteissa ja henkilöstövaihdoksien yhteydessä helpottuu.

(Ahokas 2012, 74-75.)

Viidennessä vaiheessa määritetään mahdolliset puuttuvat kontrollit. Puutteiden määrittäminen on helpompaa prosessien ja kontrollien tunnistamisen ja dokumentoinnin jälkeen. Kontrolleja voi puuttua niin ydinprosesseista, kuin alaprosesseistakin. Osa kontrolleista voidaan myös havaita tarpeettomiksi tai epärelevantteiksi. Uusien kontrollien toteuttaminen tulee tehdä huolellisesti, jotta kontrollit saadaan aidosti juurrutettua organisaation toimintaan. Myös uusien kontrollien dokumentointi ja niistä tiedottaminen on tärkeää tehdä huolellisesti. Kontrollien merkitys tulisi ymmärtää niitä toteuttavien henkilöiden ja koko organisaation valvontajär-

jestelmän näkökulmista. Kontrollien onnistumista arvioidaan, kun niitä on toteutettu riittävän kauan. (Ahokas 2012, 75.)

4.4.2 Kontrollien arviointi

Kun kontrollit ovat toimivia, voidaan sisäinen valvonta arvioida tehokkaaksi. Tehokkuuden varmistamiseksi tarvitaan kontrollien seuranta, jotta sisäisen valvonnan toimivuus voidaan varmistaa. Kontrollien toiminnan testaus voidaan toteuttaa ulkoisen tai sisäisen arvioijan toimesta. Ulkoinen tarkastus on tilintarkastajan suorittamaa tarkastusta. Sisäinen tarkastus voi olla ulkoistetun tai organisaation oman sisäisen tarkastajan suorittamaa. Arviointi voidaan toteuttaa myös vertaisarviointina (peer-to-peer), jossa arvioija tulee saman organisaation toisesta yksiköstä. Näiden lisäksi arviointi voidaan suorittaa itsearviointina, jossa testaaja onkin osa arvioinnin kohteena olevaa yksikköä. Itsearviointi voi olla oman työn tai oman yksikön työn arviointia ja sitä voidaan toteuttaa yksikön (tai työntekijän) omien tarpeiden mukaisesti. (Ahokas 2012, 76)

Ulkopuolisten tahojen suorittama arviointi on luonteeltaan itsearviointia virallisempaa ja suunnitelmallisempaa. (Ahokas 2012, 76-77). Tilintarkastajan ja sisäisen tarkastajan työtä ohjataan kansainvälisillä standardeilla, mutta vertaisarviointiin ja itsearviointiin ei vastaavia standardeja ole olemassa.

Itsearviointi on työkalu, jonka avulla voidaan havaita yksikön toiminnassa mahdollisia virheitä, väärinkäytöksiä tai muita kehittymisen mahdollisuuksia. Itsearviointia voidaan tehdä esimerkiksi etukäteen suunniteltujen kyselylomakkeiden tai testiohjelmien avulla. Itsearviointiin vahva etu on kustannustehokkuus, kun arviointi suoritetaan oman työn sisällä. Arviointi ei aiheuta yhtä suuria kustannuksia kuin ulkopuolisen tarkastajan käyttäminen väistämättä aiheuttaisi. Itsearviointin tuloksia voidaan tilanteen mukaan hyödyntää myös ulkoisen ja sisäisen tarkastajan työssä. Huono puoli itsearviointissa on objektiivisuuden puute. Myöskään parhaiden käytäntöjen jakamista ei tapahdu. Myös itsearviointin tulokset saattavat jäädä hyödyntämättä, jos havaituille puutteille ei määritetä vastuuhenkilöitä ja aikatauluja. (Ahokas 2012, 80-83.)

Ahokas (2012, 83 ja 85) toteaa, että itsearviointi on käyttökelpoinen arviointimalli pienille organisaatioille, joilla ei ole käytettävissään ulkoisia tai sisäisiä tarkastajia. Itsearviointi soveltuu usein tilanteisiin, joissa riskit ovat pienempiä ja toimitavat ovat vakiintuneita.

Itsearvioinnin hyvänä puolena voidaan mielestäni nähdä, että arvioijan ymmärrys arvioinnin kohteesta on todennäköisesti syvällistä ja hän ei tarvitse yhtä paljon aikaa perehtymiseen kuin ulkoinen arvioija. Arviointi voi olla pienimuotoistakin ja sitä voidaan tarvittaessa toistaa oman työn ohessa.

Arviointia voidaan toteuttaa myös jatkuvana poikkeamien raportointina, jossa kontrollien heikkouksia seurataan jatkuvasti organisaation toiminnassa ja havaituista puutteista voi raportoida kuka tahansa. Vastuu raportoitujen puutteiden käsittelyssä voi olla esimerkiksi yksikön controllerilla. (Ahokas 2012, 82.)

Ahokas (2012, 83-84) esittää arvioinnista prosessimallin, jota tulisi noudattaa valitusta arviointimenettelystä huolimatta. Menettelytavoista riippumatta tärkeää on arviointitoiminnan suunnitelmallisuus ja selkeiden tavoitteiden asettaminen. Luonnollisesti arviointia suorittavien henkilöiden tulee olla päteviä tehtävään ja suoritettu työ tulee dokumentoida ja raportoida tarkoituksenmukaisella tavalla. Havaitut puutteet tulee käsitellä ja tarvittavien korjaavien toimenpiteiden toteuttamista seurata ja arvioida. Arviointiprosessin laatua tulee arvioida jatkuvasti. (Ahokas 2012, 83.) Prosessimalli on esitetty liitteessä 2.

Arviointi tulee dokumentoida asianmukaisella tavalla. Dokumentaatiosta tulisi käydä ilmi arvioinnin suorittaja, kohde, mahdollinen populaatio, otos ja tarkastetut transaktiot ja tiedot kontrollien suorittamiseen liittyvästä evidenssistä. Tärkeitä dokumentteja ovat arvioinnin johtopäätökset ja havaittuihin puutteisiin liittyvät korjaavat toimenpiteet, vastuun jakaminen ja aikataulukus. (Ahokas 2012, 84-85.)

Yksi sisäisen valvonnan arvioinnin tavoitteista on saada tietoa kontrollien tehokkuudesta. Arvioinnissa voidaan havaita esimerkiksi seuraavanlaisia puutteita:

- kontrolli ei ole toiminut, se on suoritettu vain osittain tai sitä ei ole suoritettu lainkaan
- kontrolli ei estä virheiden tapahtumista, kontrolli on huonosti suunniteltu
- kontrollin toteuttamisesta ei löydy evidenssiä
- kontrolli paljastaa olennaisia virheitä tai puutteita.

(Ahokas 2012, 87.)

Havaitut puutteet voidaan luokitella esimerkiksi taloudellisen tai muun vaikutuksen mukaan tarpeellisiin merkittävyyoluokkiin. Merkittävät puutteet vaativat erityistä huomiota ja niistä on raportoitava johdolle. Joissakin tilanteissa havaitut puutteet voidaan korvata jo olemassa olevilla kontrolleilla, eikä uusia kontrolleja välttämättä tarvitse ottaa käyttöön. (Ahokas 2012, 87).

4.4.3 Raportointi ja seuranta

Arvioinnin tulosten raportointi relevanteille tahoille tuo esille prosessin varsinaisen hyödyn. Raportoinnin tulee tukea organisaation aitoa sitoutumista mahdollisten puutteiden korjaamiseen. Puutteet tulee tuoda riittävän selkeästi esille ja kehittämissuhteiden tulee olla konkreettisia. Olennaista ei ole tuoda esille syyllisiä ongelmiin, vaan mahdolliset kivuliaat kohdat on hyvä raportoida nimenomaan organisaation prosessien kehittämisen näkökulmasta, jotta suhtautuminen olisi myönteistä ja henkilöstöä motivoivaa. (Ahokas 2012, 88-89.)

Kun korjatut kontrollit ovat olleet käytössä riittävän kauan, on niiden tehokkuutta syytä arvioida uudelleen. Organisaation valvontajärjestelmän tehokkuutta tulisi seurata jatkuvasti. Laadun ja tehokkuuden arvioinnin tulisi kattaa myös itse arviointiprosessi. Vastuu sisäisestä valvonnasta on johdolla, mutta käytännön kehittämiseen voidaan nimetä vastuuhenkilö erikseen. Laajat arvioinnit ja dokumentointi eivät vielä takaa hyvää lopputulosta tai johda muutokseen. Organisaatiolta vaaditaan aitoa sitoutumista ja kontrollien tarkoituksen ymmärtämistä. Valvontajärjestelmä on myös uskallettava kyseenalaistaa ja miettiä, tehdäänkö asioita tar-

koituksenmukaisella tavalla ja voisiko jotain tehdä uudella tavalla tai jättää kokonaan tekemättä. (Ahokas 2012, 89-90.)

4.5 Sisäisen valvonnan tulevaisuuden näkymiä

Tietoisuus toimivan sisäisen valvonnan tärkeydestä on lisääntynyt. Hyvää johtamis- ja hallintotapaa edellytetään lainsäädännössä, eri ohjeistuksissa ja julkisuudessa. Muuttuvat toimintaympäristöt haastavat monia organisaatioita kehittämään sisäistä valvontaa. Sisäinen valvonta nähdään nykyään osana organisaatioiden kokonaisvaltaista johtamisjärjestelmää ja sen kehittämiseen ollaan entistä valmiimpia käyttämään resursseja. Kasvanut kiinnostus lisää myös koulutustarjontaa ja tutkimusta. Olemassa olevien käytänteiden dokumentointi ja arviointi tuottaa aikaisempaa paremman kuvan organisaation valvontajärjestelmän tilasta ja varmuuden siitä, että organisaatiossa tehdään oikeita asioista oikeiden ihmisten toimesta. Tämä puolestaan vähentää virheiden ja väärinkäytösten mahdollisuutta. (Ahokas 2012, 143-144).

Leppiniemi (2010, 395) toteaa, että raportoinnin merkitystä ongelmallisten tilanteiden ehkäisemissä on viime aikoina korostettu. Oikeat ja riittävät tiedot on osattava ilmaista useille eri sidosryhmille ja raportoinnin tulee olla monipuolista ja perusteltua. Organisaatioiden onkin osattava arvioida omaa raportointiaan eri sidosryhmien näkökulmasta.

Ahokas (2012, 144) mainitsee tulevaisuuden haasteena sen, että sisäisessä valvonnassa saatetaan mennä liiankin yksityiskohtaiselle tasolle, mikä aiheuttaa organisaation toiminnan hidastumista. Toimintojen dokumentointi ja valvominen ei tuota tulosta, jos toimenpiteet eivät ole järkeviä ja toimivia käytännössä. Liiallinen riskien määrittely voi myös johtaa siihen, että normaalejakaan riskejä ei uskalleta ottaa, jolloin mahdollisuuksia ei osata hyödyntää. Valvonnan kustannukset eivät myöskään saa kohota siitä saatavia hyötyjä suuremmiksi.

Seuraavassa luvussa esitellään tutkimuskohteena olevan organisaatio ja käsitellään sen toimintaa kehittämishankkeen näkökulmasta sekä raportoidaan toteutetut kehittämistoimenpiteet.

5 PAIKAN PÄÄLLÄ TEHTÄVIEN TARKASTUSTEN RISKIPERUSTEISUUDEN KEHITTÄMINEN PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTOSSA

Empiriaosuudessa hyödynnetään edellä esitettyä teoriaa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Kehittämisessä sovelletaan neljännessä luvussa esitettyä sisäisen valvontajärjestelmän kehittämismallia erityisesti arvioinnin osalta. Kehittämistoimenpiteet kohdistuvat paikan päällä tehtävän tarkastustoiminnan suunnitteluun.

5.1 Päijät-Hämeen liitto

Päijät-Hämeen liitto on yhteistyöorganisaatio, jonka tehtävänä on toimia maakunnan kehittämisen keskuksena edistämällä maakunnan, sen väestön, kuntien ja elinkeinoelämän etuja (Päijät-Hämeen liitto 2012 a). Liiton asema aluekehittämisen viranomaisena perustuu lakiin alueiden kehittämisestä (1651/2009, 5-6 §). Maakunnan kuntien on lain mukaan oltava jäseniä maakuntansa liitossa.

Päijät-Hämeen liitto on rakennerahastolain (1401/2006) 9 §:n tarkoittama välittävä toimielin. Rahoituslain (1652/2009) 7 §:n mukaan Päijät-Hämeen liitto voi myöntää sille myönnettyjen määrärahojen puitteissa alueellista kehittämistukea ja perusrakenteen investointitukea. Rahoituslaissa säädetään myös tuen myöntämisen edellytyksistä ja hyväksyttävistä kustannuksista. Tukikelpoisuusehdoista annetaan tarkempia määrittelyjä tukikelpoisuusasetuksessa (501/2011).

Päijät-Hämeen liitto rahoittaa hankkeita Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman toimintalinjoilta 2, 3 ja 5. Toimintalinja 5:n hallinnointi on ohjelmakaudella 2007-2013 keskitetty kokonaisuudessaan Päijät-Hämeen liittoon perustettuun Etelä-Suomen maakuntien EU-yksikköön. Toimintalinjoilta 2 ja 3 rahoitettujen hankkeiden toimenpiteet kohdistuvat Päijät-Hämeeseen, kun taas toimintalinjalta 5 rahoitettujen hankkeiden toimenpiteet kohdistuvat Etelä-Suomen suuralueella aina vähintään kahden eri maakunnan alueelle. Päijät-Hämeen liitto valmistelee projektihaut maakuntien yhteistyöryhmien esitysten pohjalta, valmistelee toimintalinjoilta rahoitettaville hankkeille rahoituspäätökset, valvoo hankkeiden

toteuttamista ja käsittelee hankkeiden maksatushakemukset. Liiton tehtävissä ei ole hakuvaiheen (ylimaakunnalliset / maakunnalliset hakuprosessit) jälkeen eroja eri toimintalinjojen kohdalla. (Kuparinen 2012) Päijät-Hämeen liiton EAKR-hankkeiden hallinnointiin liittyvä organisaatio on esitetty liitteessä 3.

5.1.1 Sisäisen valvonnan ohjeistus

Päijät-Hämeen liiton sisäisen valvonnan ohjeessa (2005) todetaan sisäisen valvonnan tarkoittavan:

...kaikkia niitä toimenpiteitä ja menetelmiä, joilla pyritään toiminnan tuloksellisuuden (taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden) ylläpitämiseen, edistämiseen ja parantamiseen, toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen, kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen, erehdysten, virheiden ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn ja toteamiseen sekä varojen huolellisen ja taloudellisen hoidon turvaamiseen.

Sisäinen valvonta jaetaan ohjeessa sisäiseen tarkkailuun, luottamushenkilöiden suorittamaan seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen. Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaa, jonka tavoitteena on varmistaa liiton tehtävien hoitaminen oikea-aikaisesti, hyväksyttävällä tavalla ja tehtäviin osoitettujen voimavarojen puitteissa. Vastuu sisäisen tarkkailun toteuttamisesta on esimiehillä. Olennaiset toiminnalliset ja taloudelliset asiat käsitellään johtoryhmässä. Tehtävien käytännön toteuttamiseen osallistuvat henkilöt antavat tarvittaessa palautetta ja tekevät tarpeellisiksi katsomansa toimenpide-esitykset maakuntajohtajalle. (Päijät-Hämeen liitto 2005.)

Sisäisen valvonnan ohjeessa todetaan rakennerahastohankkeista, että hankkeille määrättyjen yhteyshenkilöiden on valvottava hankkeiden toteutumista rakennerahastoja koskevan lainsäädännön, päätösten ja ohjeiden mukaisesti. Hankkeiden valvonta järjestetään maakuntahallituksen erikseen hyväksymän hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisesti. (Päijät-Hämeen liitto 2005.)

Päijät-Hämeen liiton rahoittamien rakennerahastohankkeiden tarkastustoimenpiteitä pyritään toteuttamaan hyvän hallintotavan ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Toiminnassa pyritään taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Tarkastustoimenpiteet pyritään mitoittamaan suhteessa saavutettavissa oleviin hyötyihin siten, että toimenpiteet eivät aiheuta liiallisia hallinnollisia kustannuksia. Toiminnassa pyritään huomioimaan, ettei viranomaisen toiminta tai tuensaajille asetetut vaatimukset aiheuttaisi liiallisia hallinnollisia kustannuksia myöskään välillisesti tuensaajille. Päijät-Hämeen liitto ei ole ulkoistanut tarkastustoimintaa. (Kuparinen 2012)

5.1.2 Rakennerahastojen hallinnointiorganisaatio

Päijät-Hämeen liiton EAKR-hankkeiden hallinnointiin liittyvät työtehtävät on eriytetty hallintoviranomaisen vaatimusten (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, 6-12) mukaisesti kolmeen tehtäväluokkaan rahoituksesta, maksatuksesta tai takaisinperinnästä vastaaville henkilöille. Tehtävien eriyttämisellä pyritään ehkäisemään ja poistamaan riskejä sekä jääviystilanteita ja takaamaan objektiivinen, läpinäkyvä, asianmukainen ja tehokas hallinto.

Rahoittajat vastaavat rahoitushakemusten käsittelystä, hankkeille tehtävistä rahoituspäätöksistä ja hankkeiden sisällöllisten toimenpiteiden valvomisesta. Rahoittajat myös tiedottavat tuensaajille rakennerahastohankkeita koskevista erityisistä edellytyksistä ja säädöksistä. Maksajat vastaavat hankkeiden maksatushakemusten käsittelystä, maksatuspäätösten valmistelusta, hankkeiden taloudellisesta valvonnasta ja paikan päällä tehtävistä tarkastuksista. Takaisinperinnöistä vastaava henkilö tekee päätökset tuensaajalta mahdollisesti takaisinperittävästä tuesta. Takaisinperintäpäätökset tekee maakuntahallitus, jos takaisinperittävä summa on yli 4.000 € tai tuensaaja on esittänyt eriävän mielipiteen takaisinperinnästä. (Päijät-Hämeen liitto 2010.)

Päijät-Hämeen liiton työntekijöistä 15 osallistuu EAKR-hankkeiden hallinnointityöhön joko osa- tai täysipäiväisesti. Toimintalinjojen 2 ja 3 rahoituspäätöksistä vastaavat aluekehitysjohtaja, aluekehityspäällikkö ja tarkastaja. Heidän lisäksi

rahoittajan roolilla toimii suunnittelusihteeri. Maksajan roolilla toimii maksatus-tarkastaja. EU-yksikössä työskentelee seitsemän EAKR-asioita täysipäiväisesti käsittelevää työntekijää, joista kolme työskentelee rahoittajan roolilla (ohjelma-johtaja ja kaksi hankekoordinaattoria) ja neljä maksajan roolilla (hanketarkastaja ja kolme hankesihteeriä). Yksi hankesihteereistä ja hanketarkastaja osallistuvat myös toimintalinjojen 2 ja 3 hallinnointiin. Paikan päällä tehtävät tarkastukset on keskitetty hanketarkastajalle. Rahoituspäätökset allekirjoittaa Päijät-Hämeen liiton maakuntajohtaja ja maksatuspäätökset hallintojohtaja. Takaisinperintäpäätökset tekee yhteyspäällikkö tai maakuntahallitus. (Päijät-Hämeen liitto 2010.) Päijät-Hämeen liiton EAKR-hankkeiden hallinnointiin liittyvä organisaatio on esitetty liitteessä 3.

5.1.3 Tarkastusten lukumäärä ja tarkastamiseen tarvittavat resurssit

Päijät-Hämeen liitto on rahoittanut vuonna 2007 alkaneella ohjelmakaudella vuoden 2011 loppuun mennessä yhteensä 90 hanketta (248 osahanketta). Vuonna 2012 hyväksytään rahoitettavaksi vähintään 10 uutta hanketta (45 osahanketta). Yhteensä hankkeita on 100 ja osahankkeita lähes 300. Näistä hankkeista vuosien 2012-2014 tarkastussuunnitelmiin kuuluu noin 180 osahanketta. Hankkeille suunniteltu julkinen rahoitus on yhteensä yli 110 miljoonaa euroa. (Kuparinen 2012, Päijät-Hämeen liitto 2012 b)

Päijät-Hämeen liiton arvion mukaan yhden osahankkeen tarkastamiseen on varattava aikaa 2-2,5 päivää. Tarkastukseen tarvittavan ajan jakautuminen on kuvattu taulukossa 4.

Taulukko 4. Tarkastukseen tarvittavan ajan jakautuminen.

TOIMENPITEET JA AJANTARVE (1 pv = 7,25 t)	
Aikataulutus ja suunnittelu	0,25 pv
Osahankkeeseen perehtyminen (hankesuunnitelma, rahoitus-päätös, käsitellyt maksatukset ja mahdolliset tiedossa olevat ongelmat)	0,50 pv
Tarkastus paikan päällä tuensaajan luona	1 pv
Raportointi, tarvittaessa myös jatkotoimenpiteiden kirjaaminen	0,25-0,5 pv
Yhteensä	2-2,5 pv
TARKASTUSSUUNNITELMAT	
Tarkastussuunnitelmissa kohteita (2012-2014)	180 kpl
Työpäivien tarve (2012-2014), jos kaikki hankkeet tarkastetaan	360 - 450 pv
Arvio tarkastustyöhön käytettävissä olevasta ajasta (arvio: täysi työaika 220 pv/v, yleiset työt 50 pv/v, käytettävissä 170 pv/v)	453 pv / 32 kk (5/2012-12/2014)
Arvio tarkastusresurssien tarpeesta, jos kaikki hankkeet tarkastetaan (% käytettävissä olevasta työajasta)	80 % - 100 %

Tarkastusten toteuttamiseen on varattava yhden henkilön työpanos, mikäli jokaiseen osahankkeeseen tehdään tarkastus paikan päällä. Tarkastusten toteuttamiseen tarvitaan myös maksajien sekä rahoittajien työpanosta, sillä heidän tehtävänä on osallistua riskien arviointiin ja hankkeen yleisen tilanteen sekä toiminnassa mahdollisesti havaittujen puutteiden raportointiin. Tarkastustoiminta voi myös lyhentää maksatushakemusten käsittelyyn tarvittavaa aikaa, sillä paikan päällä voi olla mahdollista tarkastaa myös sellaisia asioita, jotka muutoin olisi tarkastettava maksatushakemusten käsittelyn yhteydessä.

5.1.4 Tarkastussuunnitelmaprosessi

Päijät-Hämeen liiton tarkastussuunnitelmaprosessi on esitetty liitteessä 4. Prosessi alkaa koko ohjelmakauden tarkastussuunnitelmasta, joka on muodostettu rakennerahastoihin liittyvän lainsäädännön ja viranomaisten ohjeistuksen pohjalta. Hallintoviranomainen tekee vuosittain otannan tarkastettavista hankkeista. Vuosittaiseen tarkastussuunnitelmaan otetaan mukaan hallintoviranomaisen otantaan nousseiden hankkeiden lisäksi ne hankkeet, joiden tarkastaminen katsotaan aiheelliseksi.

Toistaiseksi tarkastussuunnitelmaan on otettu otantaan nousseiden hankkeiden lisäksi vain muutamia hankkeita.

Tarkastussuunnitelman käytännön toteutus alkaa hankekohtaisilla riskianalyysillä. Riskianalyysiin osallistuu tarkastajan lisäksi myös rahoittaja ja maksaja. Analyysissä otetaan huomioon myös tarkastusviranomaisen hanketarkastusten raportit ja liiton itse aikaisemmin samojen tuensaajien hankkeisiin tekemien tarkastusten tulokset. Toteutussuunnitelmasta jätetään pois niiden osahankkeiden tarkastukset, joiden osalta hallinnollinen tarkastus on katsottu riittäväksi.

Tarkastukset toteutetaan siten, että ensin tarkastetaan yhteishankkeen hallinnoija ja sen jälkeen tarkastettaviksi valitut osahankkeet. Kaikkien tarkastusten toteuttamisen ja mahdollisten lisäselvitysten käsittelyn jälkeen osahankekohtaiset pöytäkirjan vedokset toimitetaan tuensaajien kommentoitaviksi. Kommenttien kuulemisen jälkeen huomiot kootaan yhteen koko yhteishankkeen kattavaan pöytäkirjaan. Valmis pöytäkirja tallennetaan rakennerahastojen Wepa2007-tietojärjestelmään ja toimitetaan allekirjoitettuna hankkeen hallinnoijalle ja kopiona muille toteuttajille. Mikäli pöytäkirjassa on jatkotoimenpiteitä vaativia huomioita, siirretään asian käsittely jatkotoimenpiteistä vastaavalle henkilölle.

5.2 Kehittämishankkeen toteutus

Kehittämishankkeen toteutus alkoi sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa käsittelevään kirjallisuuteen sekä paikan päällä tehtäviä tarkastuksia koskevaan lainsäädäntöön ja ohjeistukseen perehtymisellä. Lisäksi perehdyttiin tarkastusviranomaisen vuonna 2010-2011 raportoimien EAKR-hankkeiden tarkastusten tarkastusraportteihin (N = 189). Tarkastusraportteihin perehtymällä on laajennettu käsitystä EAKR-hankkeiden toteutuksessa havaituista puutteista. Tarkastusraporttien pohjalta saatua tietoa ei ole ollut tarkoitus kuvata tässä opinnäytetyössä, vaan tietoa on käytetty teoriaosuuden ja kehittämistoiminnan tukena.

Teoreettisen tiedon pohjalta päätettiin soveltaa aiemmin luvussa 4 ja liitteessä 2 esitettyä sisäisen valvontajärjestelmän kehittämismallia tarkastussuunnitelmapro-

sessin kontrollien arvioinnissa. Tässä kehittämishankkeessa on toteutettu seuraavat kehittämismallin vaiheet:

- suunnittele arviointi ja valitse metodi
- [toteuta] itsearviointi
- [toteuttajana] yksikön sisäinen testaaja
- toteuta ja dokumentoi arviointi
- kontrolliheikkouksia [havaittu]
- [toteuta] korjaavat toimet ja uudelleenarviointi

Toteutetut vaiheet on merkitty liitteeseen 2 sinisellä värillä. Itsearviointi on kohdistettu erityisesti tarkastussuunnitelmavaiheeseen, ei paikan päällä tehtyjen tarkastusten toteuttamis- ja raportointivaiheisiin.

Kehittämisen kohteena on ollut Päijät-Hämeen liiton rahoittamien EAKR-hankkeiden tarkastussuunnitelmaprosessi (ks. luku 5.1.4 ja liitteet 4-5). Ahokkaan (2012) kehittämismalli valittiin kehittämistoimenpiteiden pohjaksi, sillä malli pohjautuu kansainvälisesti yleisessä käytössä oleviin sisäisen valvonnan COSO- ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan COSO-ERM-malleihin. Myös valtiovarainministeriön antama sisäisen valvonnan ohjeistus pohjautuu näihin malleihin.

Arviointimenetelmäksi valittiin itsearviointi, sillä menetelmä soveltuu hyvin pienen organisaation toiminnan kehittämiseen. Itsearviointin toteuttamisesta ei aiheudu kehittämiseen käytetyn työajan aiheuttamien normaalien palkkakustannusten lisäksi muita kustannuksia. Itsearviointi oli myös toteutettavissa opinnäytetyöprosessiin käytettävissä olevilla resursseilla ja aikataululla. Tämän kehittämishankkeen osalta työ on tehty lähes kokonaan tekijän omalla ajalla. Kontrollien kehittämistä on tehty myös tekijän työajalla. Itsearviointi on ollut tapaukseen sopeva menetelmä, sillä tekijä on ollut osa kohteena olevaa organisaatiota ja vastannut kehittämishankkeen toteuttamisesta. Itsearvioinnissa on voitu hyödyntää tekijän ymmärrystä ja kokemusta kehittämisen kohteena olevasta prosessista.

5.3 Havaitut kontrolliheikkoudet

Tähän opinnäytetyöhön raportoidaan tarkastussuunnitelmaprosessissa havaitut kontrolliheikkoudet ja niiden kehittämistoimenpiteet. Raportointiin ei ole ollut tarkoitus sisällyttää tarkastussuunnitelmaprosessin kaikkia kontrolleja. Havaittujen kontrolliheikkouksien osalta esitetään ehdotuksia kontrolleja parantavista toimenpiteistä. Kontrollien kehittämisen tavoitteena on paikan päällä tehtyjen tarkastusten riskiperusteisuuden vahvistumista.

Tarkastussuunnitelmaprosessin kontrollien itsearviointi toteutettiin maaliskuussa 2012 käymällä läpi prosessi ja arvioimalla prosessin toimintaa. Itsearvioinnissa havaitut kontrolliheikkoudet on esitetty kuviossa 10.

Havaituista riskeistä kerätään tietoa maksatushakemusten käsittelyn yhteydessä, mutta tietoa ei talleteta tai käsitellä keskitetysti. Tieto jakautuu eri dokumentteihin.

Riskienhallinnan lähtökohtana on hankekohtainen määrittely. Riskienhallinnassa ei ole järjestelmällistä toimintatapaa tuensaajakohtaiselle riskien arvioinnille.

Kaikki hankkeet on automaattisesti arvioitu korkean riskiluokan hankkeiksi (toimintalinja 5).

Maksajaviranomaisen ja tuensaajan ensimmäinen henkilökohtainen tapaaminen saattaa toteutua vasta paikan päällä tehdyn tarkastuksen yhteydessä. Hallinnointikoulutuksia on kuitenkin järjestetty systemaattisesti.

Kuvio 10. Tarkastussuunnitelmaprosessissa havaitut kontrolliheikkoudet.

Tarkastussuunnitelmaprosessia koskevassa riskienhallinnassa havaittiin kontrolliheikkouksia erityisesti tiedon keräämisessä. Tarkastussuunnitelmaprosessissa ei ole käytössä sellaisia kontrollitoimintoja, joilla varmistettaisiin tiedon kerääminen havaituista tai epäilyistä riskeistä hanke- tai tuensaajakohtaisesti samaan paikkaan. Tietoa kerätään, mutta se jakautuu eri dokumentteihin, kuten maksatuskäsittelijän omiin muistiinpanoihin, Wepa2007-järjestelmään talletettaviin muistiinpa-

noihin tai maksatushakemusten paperimuodossa oleviin asiakirjoihin. Vaarana on, että tiedon jakautuminen eri asiakirjoihin saattaa johtaa olennaisen tiedon häviämiseen tai siihen, että riskeistä kertova tieto ei ole tarkastussuunnitelmaa tekevän henkilön käytettävissä.

Kontrolliheikkoutena raportoidaan myös järjestelmällisen tuensaajakohtaisen riskien arvioinnin puute. Tarkastusten kohdistamista ja hankkeisiin liittyviä riskejä käsitellään pääsääntöisesti vain hankkeittain. Toteutettujen tarkastusten pohjalta saatua tietoa hyödynnetään myös toisten hankkeiden riskiarvioinneissa, mutta tiedon keräämistä ja riskien arviointia ei ole toteutettu järjestelmällisellä tavalla. Hankekohtaisesti toteutettu riskien arviointi ei tuota riittävän laaja-alaista riskianalyysiä sellaisista tuensajista, joilla on toteutettavanaan useita Päijät-Hämeen liiton rahoittamia EAKR-hankkeita. Tuensaajakohtaisen riskianalyysin tekeminen on kuitenkin tärkeää, sillä joillakin tuensajilla on toteutettavanaan useita osahankkeita, joiden yhteenlaskettu julkinen rahoitus on useita miljoonia euroja tuensajaa kohden.

Puutteellisesti toimivana kontrollina raportoidaan toimintalinja 5:ltä rahoitettujen hankkeiden osalta käytäntö kirjata kaikki hankkeet automaattisesti korkeaan riskiluokkaan. Hallintoviranomaisen ohjetta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010) on tulkittu tiukasti ja kaikki yhteishankkeet on katsottu korkean riskiluokan hankkeiksi. Korkean riskiluokan käyttäminen jokaisen hankkeen kohdalla on perusteltua siitä näkökulmasta, että toimintalinjalta 5 rahoitetut hankkeet ovat lähes sataprosenttisesti usean tuensajan yhdessä toteuttamia yhteishankkeita, joiden julkiset rahoitusosuudet ovat useimpien hankkeiden kohdalla yli miljoona euroa. (Kuparinen 2012.) Hallintoviranomaisen riskiluokitukseen liittyvää ohjeistusta on käsitelty tarkemmin luvun 3.1 lopussa ja liitteessä 1.

Jokaisen hankkeen automaattinen kirjaaminen korkeaan riskiluokkaan ei erottele hankkeita millään tavalla toisistaan, eikä varsinaisesti tuota lisäarvoa riskienhallinnan näkökulmasta. Hankkeiden kirjaaminen korkeaan riskiluokkaan johtaa siihen, että kaikki hankkeet nousevat hallintoviranomaisen paikan päällä tarkastettavista hankkeista suorittamaan otantaan.

Itsearviointin perusteella kontrolliheikkoudeksi katsotaan myös se, että maksajaviranomaisen ja tuensaajan ensimmäinen henkilökohtainen tapaaminen toteutuu joidenkin hankkeiden kohdalla vasta paikan päällä tehdyn tarkastuksen yhteydessä. Hankkeiden maksatushakemusten käsittely on hallinnollista tarkastamista, joka on mahdollista toteuttaa ilman henkilökohtaisia tapaamisia tai puhelinkeskustelua. Selkeissä tapauksissa asioiden hallinnollinen käsittely onkin riittävää. Henkilökohtaiset tapaamiset voidaan kuitenkin katsoa hyväksi käytännöksi, sillä niiden yhteydessä on mahdollista esittää kysymyksiä, jotka kirjallisessa käsittelyssä saatavat jäädä tekemättä. Henkilökohtaisissa tapaamisissa saattaa olla mahdollista käsitellä myös monimutkaisia kokonaisuuksia ja esiin tulleita ongelmatilanteita.

Maksajaviranomaisen ja tuensaajan henkilökohtaiset tapaamiset eivät välttämättä toteudu ennen paikan päällä tehtävää tarkastusta toimintalinja 5:ltä rahoitettavien hankkeiden kohdalla, sillä Päijät-Hämeen liitto järjestää aloituspalaverit vain toimintalinjoilta 2 ja 3 rahoitettaville yhden toteuttajan hankkeille. EU-yksikkö on korvannut yhteishankkeiden aloituspalaverit 1-2 päivää kestäväillä hallinnointikoulutuksilla, joita on yleensä järjestetty keväällä ja syksyllä. Viimeisimmissä koulutuksissa on ensimmäinen päivä ollut rahoittajien päivä, jonka aikana on käsitelty hankkeiden sisällölliseen toteuttamiseen liittyvät asiat. Toinen koulutuspäivä on ollut maksajien päivä, jonka aikana on käsitelty hankehallintoon ja maksatushakemuksiin liittyvät asiat. Koulutustilaisuudet ovat olleet suosittuja ja lähes jokaisen hankkeen edustajat ovat osallistuneet niihin. Osa hankkeiden henkilöstöstä on osallistunut koulutuksiin useita kertoja. (Kuparinen 2012.)

5.4 Kehittämistoimenpiteet ja johtopäätökset

Itsearviointinissa havaittujen kontrolliheikkouksien poistamiseksi esitetyt kehittämistoimenpiteet raportoidaan tässä luvussa. Tarkastussuunnitelmaprosessia muutetaan siten, että prosessiin lisätään tuensaajakohtaisen riskianalyysin tekeminen. Riskejä koskevan tiedon keräämisen tueksi otetaan käyttöön taulukkolaskentapohjainen riskitietokanta. Hankkeille hakemusvaiheessa tehtävän rahoittajan riskiluokituksen ohjeistusta täsmennetään. Lisäksi korjaavana toimenpiteenä esitetään tuensaajien luokse tehtävien ohjauskäyntien kehittäminen. Johtopäätöksenä esite-

tään myös, että hankkeille ja tuensaajille ei kannata luoda maksajan tekemää riskiluokitusta, sillä riskiluokituksen kehittämistä ei katsottu tarpeelliseksi. Kehittämistoimenpiteitä ja johtopäätöksiä käsitellään yksityiskohtaisemmin seuraavissa alaluvuissa.

5.4.1 Prosessin muuttaminen

Tarkastussuunnitelmaprosessiin lisätään hankekohtaisen riskianalyysin lisäksi tuensaajakohtaisen riskianalyysin suorittaminen. Prosessi ennen muutosta on esitetty liitteessä 4 ja prosessi muutoksen jälkeen liitteessä 5. Prosessikaaviossa riskianalyysi esitetään ennen vuositason tarkastussuunnitelman tekemistä. Käytännön toiminnassa tuensaajakohtaista riskianalyysiä päivitetään useaan kertaan vuoden aikana. Riskianalyysissä arvioidaan tuensaajien hanketoimintaan liittyviä riskejä kokonaisuutena. Arvioinnista saatua tietoa hyödynnetään paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteisessa kohdistamisessa.

Tuensaajakohtaisen riskianalyysin pohjaksi tarvitaan yksityiskohtaista tietoa tuensaajien toiminnassa havaituista riskeistä. Päijät-Hämeen liitossa tietoa kerätään rahoittajilta, maksajilta ja hanketarkastajalta. Tiedon tulee olla yksinkertaisesti hyödynnettävissä ja tiedon keräämisen ei tulisi lisätä hallinnollisen työn määrää. Tuensaajakohtaisen riskianalyysin tekeminen ei poista tarvetta tehdä riskianalyysijä myös hankekohtaisesti.

Tiedon keräämiseksi ja tuensaajakohtaisten riskianalyysien tueksi kehittämistoimenpiteenä toteutettiin taulukkolaskentaohjelmalla uusi työkalu. Esimerkki riskitietokannasta on esitetty liitteessä 6. Uusi työkalu on yksinkertainen tietokanta, johon kerätään tietoa eri tuensaajien ja hankkeiden toiminnassa havaituista riskeistä. Yksittäistä tositetta tai asiaa koskevia ja vähäisiä riskejä sisältäviä tietoja ei ole tarkoitus kerätä tähän riskitietokantaan. Tavoitteena on kerätä tietoa erityisesti tiettyjä tuensaajia koskevia järjestelmällisistä ja merkittävistä virheistä.

Tietokanta ei tee minkäänlaista riskianalyysiä tai esitä riskiluokituksia, vaan se toimii tiedon tallennuspaikkana. Tietokannan tietoja voidaan hyödyntää riskiana-

lyysien tekemisessä. Riskianalyysien perusteella voidaan määrittää ne toimijat ja hankkeet, joihin todennäköisesti sisältyy suurimmat tai merkittävimmät riskit. Näiden tietojen perusteella voidaan paikan päällä tehtävien tarkastusten kohdistamista painottaa niihin kohteisiin, joiden riskit ovat muita korkeampia.

Riskitietokantaa ja sen käyttämistä on käsitelty Päijät-Hämeen liitossa viikon 15/2012 aikana, jonka jälkeen tietokanta on otettu aktiiviseen käyttöön. Jokainen EAKR-hankkeiden hallinnointiin osallistuva henkilö tallentaa havaitsemansa riskit tietokantaan tai tiedottaa riskistä hanketarkastajalle, joka vastaa tietokannan ylläpitämisestä. Tietoja käsitellään tarvittaessa liiton sisäisissä palavereissa. Alkuvaiheessa tietokanta otetaan käyttöön EU-yksikössä (toimintalinja 5). Viimeistään syksyllä 2012 tietokanta otetaan käyttöön myös toimintalinjojen 2 ja 3 kohdalla. Vastuu tietokannan ylläpidosta on hanketarkastajalla.

5.4.2 Hakemusvaiheen riskiluokitus

Uusille hankkeille tehdään hakemusvaiheessa rahoittajan riskiluokitus, jossa arvioidaan erikseen tuensaajan riskiluokka ja hankkeen riskiluokka (ks. luku 3.1 ja liite 1). Toimintalinjalta 5 rahoitetut hankkeet on merkitty rahoittajan riskiluokituksessa aina korkean riskiluokan hankkeiksi (hankekohtainen riskiluokitus). Korkean riskiluokan käyttäminen jokaisen hankkeen kohdalla johtaa siihen, että kaikki hankkeet nousevat paikan päällä tehtävistä tarkastuksista tehtyyn otantaan.

Kehittämistoimenpiteenä ehdotetaan tarkennusta hankkeiden hakuvaiheen riskiluokitukseen liittyvän ohjeistuksen soveltamiseen. Ohjeistuksen soveltamista muutetaan siten, että hankkeet merkitään korkeaan riskiluokkaan vain silloin, kun rahoittajan arvion mukaan hankkeen luonteeseen, projektisuunnitelman mukaiseen toimintaan tai tavoitteiden asetteluun sisältyy tavanomaista suurempia riskejä. Riskiluokan arvioinnissa hankkeiden toteutustapaa, kestoaikaa ja rahoituksen määrää suhteutetaan toimintalinja 5:n keskimääräiseen tasoon. Luokitteluohjeen tulkinnan muuttaminen vaikuttaa arviolta alle kymmenen hankkeen ja alle 45 osahankkeen luokituksen muuttumiseen korkeasta riskiluokasta normaaliin riskiluokkaan (Kuparinen 2012).

Korkean riskiluokan käyttäminen on ollut perusteltua toimintalinja 5 alkuvaiheessa, sillä usean toteuttajan yhteisten teemahankkeiden laajamittainen toteuttaminen on ollut uutta ja niiden luonteeseen on sisältynyt perinteisiin hankkeisiin verrattuna suurempia riskejä. Viiden toimintavuoden aikana tuensaajat ja viranomaiset ovat saaneet kokemusta yhteishankkeiden toteuttamisesta, eikä korkean riskiluokan käyttäminen ole jokaisen hankkeen kohdalla enää välttämätöntä.

5.4.3 Ohjauskäyntien kehittäminen

Maksajaviranomaisen ja tuensaajien yhteistyön edistämiseksi ja riskien ennaltaehkäisemiseksi kehittämistoimenpiteenä esitetään tuensaajien luona tehtävien ohjauskäyntien lisääminen. Ohjauskäynnillä tarkoitetaan tuensaajan rahoittajan ja tuensaajan tapaamista, jossa käsitellään hankkeiden hallinnointiin liittyviä rahoittajan asettamia vaatimuksia ja tuensaajan hankkeiden hallinnointiin liittyviä toimintatapoja. Ohjauskäynnin tavoitteena on tarjota mahdollisuus tutustumiseen ja yhteistyön rakentamiseen. Tavoitteena on ennaltaehkäistä ongelmatilanteiden syntymistä, kehittää niin tuensaajan kuin rahoittajankin toimintaa ja edistää tehokkaita toimintaperiaatteita sekä vähentää tarvetta tehdä maksatushakemusten käsittelyn yhteydessä erillisiä selvityspyyntöjä. Liitteessä 7 on esitetty malli ohjauskäynnin yleisestä rakenteesta.

Ohjauskäynnit vahvistavat Päijät-Hämeen liiton toteuttamaa täytäntöönpanoasetuksen (EY N:o 1828/2006) artikla 13 mukaista tarkastustoimintaa. Ohjauskäyntien tavoitteena ei ole korvata paikan päällä tehtäviä tarkastuksia, vaan vahvistaa ongelmatilanteiden toteutumista ennaltaehkäisevää toimintaa. Ohjauskäynneillä tuensaajan hankehallintoa katsotaan kokonaisuutena tai jonkun tietyn teeman näkökulmasta. Tuensaajan hankehallintoon kohdistuvien riskien toteutumista pyritään ennaltaehkäisemään etsimällä mahdollisiin ongelma-kohtiin ratkaisuja yhdessä tuensaajan kanssa. Hankkeiden aloituspalaveriin ja hallinnointikoulutuksiin verrattuna ohjauskäynnit ovat tarvelähtöisiä ja tarvittaessa nopeallakin aikataululla toteutettavia tapaamisia. Ohjauskäynnit kohdistuvat erityisesti uusiin tuensaajiin, mutta tarvittaessa niitä järjestetään myös muille tuensaajille.

Päijät-Hämeen liiton hallintojohtaja ja ohjelmajohtaja ovat hyväksyneet ehdotuksen ohjauksen roolin vahvistamisesta (Kuparinen 2012; Päijät-Hämeen liitto 2012 b). Päijät-Hämeen liitto onkin vuoden 2012 tarkastussuunnitelman yhteydessä ilmoittanut hallintoviranomaiselle, että ohjauksen tullaan jatkossa tekemään aiempaa enemmän. Ohjauksen tekeminen korostaa riskienhallinnasta ja tuensaajien ohjeistuksesta vastaavien henkilöiden roolia riskien ennaltaehkäisemisessä. Ohjaukselle osallistuvat tarpeen mukaan johtaja, rahoittaja ja maksaja. Ohjauksen arvioidaan tehtävän noin kymmenen kertaa vuodessa.

5.4.4 Maksajan tekemä riskiluokitus

Tutkimuksen yhtenä lähtökohtana oli selvittää, että olisiko hankkeille ja tuensajille hyvä luoda maksajan tekemä riskiluokitus tarkastustoiminnan kohdistamisen tueksi. Riskiluokituksilla olisi voitu jakaa tarkastettavat hankkeet ja tuensaajat havaittujen tai oletettujen riskien mukaisesti kategorioihin ja kohdistaa paikan päällä tehtävät tarkastukset joko kokonaan tai osittain näiden luokitusten perusteella. Kategorioina olisi voitu käyttää esimerkiksi kirjaimia (A-, B- ja C-luokat), numeroita (1-, 2- ja 3-luokka) tai sanallisia luokituksia (korkea, normaali tai matala riskiluokka).

Tutkimuksessa ei löydetty sellaista riskiluokitustapaa, jonka käyttöönotto olisi hyödyllinen riskienhallinnan toimenpide Päijät-Hämeen liitolle. Hanke- ja tuensaajakohtainen riskiluokitus ei ole hyödyllinen maksatus- ja tarkastusprosessissa, sillä paikan päällä tehtävien tarkastusten kohdistaminen ei voi perustua pelkkään kategoriseen luokitteluun. Tarkastusten kohteet valikoituvat sen tiedon perusteella, joka maksajalla ja tarkastajalla on käytössään juuri kyseisiä hankkeita ja tuensajia koskien. Riskikategoriat voisivat toimia toiminnan yleisessä suunnittelussa, mutta tarkastuskohteiden valinnan ei tule perustua pelkästään yleisellä tasolla esitettyihin riskiluokituksiin.

Tutkimuksessa selvitettiin mahdollisuuksia rakentaa riskiluokitus siten, että se perustuisi noin 10-20 hankkeen tai tuensaajan riskitasosta kertovaan tekijään. Te-

kijöiden perusteella olisi voitu laskea matemaattinen riskiarvo, jota olisi käytetty tarkastusten kohdistamiseen. Tällainen malli havaittiin mahdolliseksi toteuttaa, mutta mallin arvioitiin kuitenkin lisäävän tarpeettomasti hallinnollista työtä. Matemaattisten riskiarvojen laskeminen ei sovellu välittävän toimielimen tekemään riskien arviointiin, sillä tarkastusten kohdistaminen on perustuttava hankkeen toiminnasta saatuihin tietoihin. Matemaattinen riskiarvo sopii paremmin sellaiselle tarkastajalle, jolla ei ole mahdollisuutta tai tarvetta saada tarkastuskohteen toiminnasta yksityiskohtaista tietoa etukäteen. Esimerkiksi tarkastusviranomainen, joka on selkeästi hankkeen hallinnoinnista ulkopuolinen tarkastaja, voi hyvin hyödyntää matemaattisia riskiarvoja tarkastuskohteidensa valinnassa.

Riskiluokitus olisi voitu toteuttaa myös siten, että maksaja tai tarkastaja muuttaisi luokitusta aina silloin, kun tietoon tulee asioita, jotka vaativat hankkeen tarkastamista paikan päällä. Tehokkaampaa olisi kuitenkin yksinkertaisesti merkitä osahanke paikan päällä tarkastettavaksi, eikä käyttää asian esille tuomisessa erillistä riskiluokitusta. Riskiluokituksen käyttäminen aiheuttaisi tällaisessa tilanteessa ylimääräistä hallinnollista työtä. Riskiluokitusta ei tämän vuoksi oteta käyttöön Päijät-Hämeen liitossa.

Seuraavassa luvussa esitetään tutkimuksen yhteenveto ja arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta sekä tehdään ehdotuksia jatkotutkimusaiheista.

6 YHTEENVETO

Päijät-Hämeen liitolla on merkittävä asema maakunnallisten ja ylimaakunnallisten EAKR-hankkeiden rahoittajana Päijät-Hämeen ja koko Etelä-Suomen alueella. Lainsäädännön ja hallintoviranomaisen asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi on liiton järjestettävä hankkeiden hallinnointi ja valvonta tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Päijät-Hämeen liiton on toteutettava valvontatoimenpiteet siten, että ne kattavat EAKR-hankkeiden hallinnolliset, taloudelliset, tekniset ja fyysiset näkökohdat. Hallinnollisen asiakirjojen tarkastamisen lisäksi suoritetaan paikan päällä tehtäviä tarkastuksia, joiden tavoitteena on tuottaa lisävarmuutta siitä, että hankkeen toteuttamisessa on noudatettu projektisuunnitelmaa ja rahoituspäätöstä.

Päijät-Hämeen liitto on vuoden 2012 loppuun mennessä myöntänyt EAKR-rahoitusta 100 eri organisaatiolle lähes 300 eri osahankkeeseen. Paikan päällä tehtäviä tarkastuksia ei ole tarpeellista tehdä jokaiseen rahoitettuun hankkeeseen ja osahankkeeseen. Tarkastettavat hankkeet valitaan riskien arvioinnin ja satunnaisotannan perusteella.

Kehittämishankkeen tavoitteena oli selvittää, miten Päijät-Hämeen liiton rahoittamien EAKR-hankkeiden paikan päällä tehtävien tarkastusten riskiperusteista kohdistamista aitoihin riskikohteisiin voitaisiin kehittää. Tavoitteena oli toteuttaa tarkastusten riskiperusteiselle kohdistamiselle käytännön kehittämistoimenpiteitä ja esittää vastaus kysymykseen maksajan riskiluokituksen hyödyllisyydestä. Välillisinä tavoitteina oli vähentää vähäriskisten hankkeiden tarkastamista, tehostaa henkilöstöressurssien käyttöä ja vähentää eri henkilöiden tekemän työn päällekkäisyyttä.

Tutkimuksen teoriaosuudessa käsiteltiin Euroopan aluekehitysrahaston ja Etelä-Suomen EAKR-ohjelman rakennetta ja paikan päällä tehtäviä tarkastuksia koskevaa lainsäädäntöä ja viranomaisten ohjeistusta. Kehittämishankkeen teoreettisena lähtökohtana esitettiin sisäisen valvonnan COSO-malli ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan COSO-ERM-malli. Sisäinen valvonta on olennainen osa organisaation toiminnan ohjausta ja johtamista. Sisäinen valvonta muodostuu organisaation

ohjaus- ja toimintaprosesseihin rakennetuista menettelyistä, joiden avulla voidaan saada riittävä varmuus organisaation talouden ja toiminnan lainmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta, varojen turvaamisesta sekä oikeat ja riittävät tiedot organisaation taloudesta ja toiminnasta. Sisäisen valvonnan prosessiin liittyy kiinteästi riskienhallinta.

Tutkimuksen empiriaosuudessa esiteltiin kehittämisen kohteena ollut organisaatio, Päijät-Hämeen liitto. Empiriaosuudessa käsiteltiin liiton toteuttamaa rakennerahastohankkeiden hallinnointia ja erityisesti tarkastussuunnitelmaprosessi. Kehittämistoimenpiteiden toteuttamisessa hyödynnettiin Ahokkaan (2012) esittämää sisäisen valvonnan kehittämismallia. Kehittämishankkeessa toteutettiin tarkastussuunnitelmaprosessia koskettava itsearviointi, jonka tavoitteena oli määrittää prosessiin liittyvät kontrolliheikkoudet ja esittää havaittujen heikkouksien poistamiseksi ratkaisuja.

Tuloksena esitetään muuttunut tarkastussuunnitelmaprosessi, johon on hankekohtaisten riskien arviointien lisäksi lisätty tuensaajakohtainen riskien arviointi. Uudessa tilanteessa riskien arviointi on aikaisempaa kattavampaa ja järjestelmällisempää. Prosessi ennen muutoksia on esitetty liitteessä 4 ja prosessi muutosten jälkeen liitteessä 5. Riskien arvioinnin tueksi kehittämistoimenpiteenä toteutettiin yksinkertainen riskitietokanta, johon talletetaan tietoa havaituista riskeistä. Esimerkki tietokannasta on liitteessä 6. Tietokanta ei tee riskianalyysijä, mutta sen avulla voidaan tallettaa tietoa riskianalyyysien tekemisen tueksi.

Kehittämistoimenpiteenä esitettiin myös ohjauskäyntien roolin vahvistaminen. Ohjauskäyntejä tehdään tarvelähtöisesti ja niiden tavoitteena on tuensaajan ja rahoittajan yhteistyön syventäminen ja ongelmatilanteiden syntymisen ennaltaehkäiseminen. Ohjauskäyntejä on tehty jo aiemmin, mutta nyt niiden roolia on vahvistettu ja maksajaviranomainen on ottanut aikaisempaan aktiivisemmän roolin ohjauskäyntien järjestämisessä. Liitteessä 7 on esitetty yleinen ohjauskäynnin rakenne.

Kehittämistoimenpiteenä esitetään lisäksi hankkeiden hakemusvaiheessa tehtävän riskiluokituksen tekemistä koskevan ohjeistuksen soveltamisen muuttaminen. Oh-

jeistuksen tulkintaa muutettiin siten, että jatkossa kaikkia hankkeita ei automaattisesti kirjata korkeaan riskiluokkaan. Tulkinnan muuttaminen vähentää hallintoveranomaisen paikan päällä tehtävien tarkastusten otantaan nousevien hankkeiden määrää. Tällä ohjelmakaudella muutoksen arvioidaan vaikuttavan alle kymmenen hankkeen ja alle 45 osahankkeen riskiluokitukseen.

Edellä mainitun rahoittajan tekemän riskiluokituksen lisäksi tutkittiin mahdollisuutta ottaa käyttöön maksajan tekemä hankkeiden riskiluokitus. Maksajan riskiluokituksen toteuttaminen havaittiin mahdolliseksi, mutta luokituksen käyttöönoton ei katsottu antavan riittävästi lisäarvoa Päijät-Hämeen liiton maksatus- ja tarkastustoiminnoille. Tämän vuoksi riskiluokitusta ei ole otettu käyttöön Päijät-Hämeen liitossa.

Riskienhallinnan kehittämiseksi tehdyistä toimenpiteistä on esitetty lyhyt yhteenveto Päijät-Hämeen liiton työ- ja elinkeinoministeriölle toimittamassa asiakirjassa, jossa esitetään vuoden 2012 tarkastussuunnitelma ja raportti aikaisempien vuosien tarkastussuunnitelmien toteutumisesta sekä paikan päällä tehtävien tarkastusten tuloksista (Päijät-Hämeen liitto 2012 b). Kehittämistoimenpiteiden vaikutusta arvioidaan syksyllä 2012.

6.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuudella tarkoitetaan tutkimuksen tulosten tarkkuutta eli kykyä antaa paikkansapitäviä vastauksia tutkimuskysymyksiin. Laadullisen tutkimuksen voidaan arvioida olevan luotettava, jos kohde ja tulkittu tutkimusmateriaali ovat yhteensopivia ja epäolennaiset tai satunnaiset tekijät eivät ole vaikuttaneet teorianmuodostukseen. Käytännössä tutkijan on arvioitava ratkaisujaan ja luotettavuutta koko tutkimusprosessin ajan. (Vilka 2005, 158-161.)

Tutkimuksen toistettavuus käytännössä ja teoriassa ovat kaksi eri asiaa. Teoreettisen tason toistettavuuden periaatteen mukaan lukijan tulisi päätyä samaan tulokseen kuin tutkimuksen tekijä. Käytännön tasolla toteutukseen vaikuttaa aina tutkijan teoreettinen perehtyneisyys ja näkemys kohteena olevasta asiasta. Joka tapa-

uksessa toisen tutkijan pitäisi samoilla tulkintasäännöillä pystyä löytämään myös se tulkinta, jonka alkuperäinen tutkija on esittänyt. Muussa tapauksessa voidaan epäillä tutkijan käyttämiä tulkintasääntöjä tai hänen kykyään esittää asiansa toisille ymmärrettävällä tavalla. Tutkimuksen tulee olla toistettavissa riittävällä tasolla, jotta sillä voisi olla merkitystä kyseessä olevalla tutkimusalalla. (Vilka 2005, 159-160.)

Tämän kehittämishankkeen laatua olisi voitu parantaa sitomalla kehittäminen syvällisemmin sekä laaja-alaisemmin Päijät-Hämeen liiton hankehallinnon ja sisäisen valvonnan arviointiin. Kehittämishankkeen luotettavuutta heikentää, että kehittäminen on rajattu vain pieneen osaan tarkastus- ja valvontaprosessia, vaikka toimenpiteiden liittyminen suurempaan kokonaisuuteen onkin pyritty huomioimaan jokaisessa vaiheessa. Kehittämishanke oli toteutettava osa-aikaisen opintovapaan aikana helmi-maaliskuussa 2012. Kehittämiselle olisi ollut eduksi, mikäli prosessiin olisi voitu käyttää enemmän aikaa. Kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta myöhemmin, kun uusia toimintamalleja on hyödynnetty käytännön toiminnassa.

Tutkija ja kehittämistyö liittyvät saumattomasti toisiinsa. Näin ollen kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei voida saavuttaa objektiivisiä tuloksia, vaan tulokset ovat aina ehdollisia selityksiä, jotka rajoittuvat johonkin aikaan ja paikkaan. Tutkimuksessa pyritään kuitenkin käsittelemään mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, jotta tutkittavan ilmiön moninaisuutta osattaisiin kuvata mahdollisimman objektiivisesti. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161). Tutkimuksen tekijä toimii itse Päijät-Hämeen liitossa hanketarkastajana. Hanketarkastajan pääasiallinen tehtävä on suorittaa hankkeisiin paikan päällä tehtäviä tarkastuksia. Tutkija on siis itse osa kohteena olevaa organisaatiota ja vastaa tutkimuksen kohteena olevan toiminnan toteuttamisesta.

Kehittämishankkeen toteuttamisessa on pyritty huomioimaan tutkimuksen luotettavuuteen, toistettavuuteen ja kehittämiseen vaikuttavat seikat kokonaisvaltaisesti ja mahdollisimman objektiivisesti. Tutkijan läheisellä roolilla on kuitenkin voinut olla vaikutusta esitettyihin johtopäätöksiin. Tutkijan rooli kohteena olevan toiminnan toteuttajana voi aiheuttaa sen, että toimintaa ei ole osattu tutkia kaikilta

osin kriittisesti. Jotakin olennaista on voinut jäädä huomaamatta. Toisaalta läheisen yhteyden etuna on hyvä esiymmärrys tutkimuskohteesta, jollaista ulkopuolisella arvioijalla ei voisi olla. Kirjallisuuteen sekä muuhun aineistoon perehtyminen ja olemassa olevan prosessin arviointi ovat tuoneet esiin uusia näkökulmia, joiden perusteella tekijä on voinut suunnitella uudenlaisia toimintatapoja.

Tärkeä eettinen näkökulma kehittämishankkeen toteuttamisessa on ollut jääviysongelman estäminen tutkimuksen tekijän, Päijät-Hämeen liiton ja Lahden ammattikorkeakoulun välillä. Lahden ammattikorkeakoulu on osa Päijät-Hämeen koulutus konserni -kuntayhtymää, jolle Päijät-Hämeen liitto on myöntänyt EAKR-rahoitusta usealle eri hankkeelle. Monet Lahden ammattikorkeakoulun henkilöstön edustajat osallistuvat tavalla tai toisella hankkeiden toteuttamiseen. Päijät-Hämeen liiton edustajien, kuten myös kehittämishankkeen tekijän, tehtävänä on valvoa tuensaajan toiminnan sääntöjen mukaisuutta. Jääviysongelman muodostuminen on estetty tässä kehittämishankkeessa siten, että opinnäytetyön ohjaajaksi nimettiin sellainen henkilö, joka ei ole osallistunut Päijät-Hämeen liiton rahoittamien EAKR-hankkeiden toteutukseen. Näin ollen tutkimuksen tekijän ja ohjaajan välille ei ole muodostunut eturistiriitoja.

Tämän kehittämishankkeen ensisijaisena tavoitteena ei ole ollut tuottaa yleistettävissä olevaa tietoa, vaan kehittää kohdeorganisaation toimintaa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa voidaan kuitenkin tuoda esille kohteena olevan ilmiön olennaisia piirteitä, jotka voivat olla hyödynnettävissä yleisemmällä tasolla (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 182).

Kehittämishankkeen tulokset eivät ole laajasti yleistettävissä riskiperusteisessa tarkastamisessa. Tuloksia voidaan kuitenkin hyödyntää muissa välittävissä toimielimissä. Erityisesti muissa maakunnan liitoissa on todennäköisesti löydettävissä yhtäläisyyksiä Päijät-Hämeen liiton toimintaan. Tuloksina esitettyjä toimenpiteitä voidaan mahdollisesti soveltaa myös muilla rahoitusinstrumenteilla rahoitettujen hankkeiden tarkastamisessa ja soveltuvin osin muussakin viranomaisten suorittamassa valvonnassa.

6.2 Jatkotutkimusaiheita

Kehittämishanketta toteutettaessa nousi esiin useita aiheita jatkotutkimukselle ja kehittämiselle. Riskienhallinta on tärkeä osa rahoittaja- ja maksajaviranomaisen arkipäivän työskentelyä. Maksatus-, tarkastus - ja rahoitusprosessien riskienhallinnan laatua voitaisiin varmasti parantaa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitysprojektin toteuttamisella. COSO-ERM saattaisi olla soveltuva viitekehys kehittämisprojektille.

EAKR-projektien riskienhallinnan teemaa voisi laajentaa hankkeiden toteuttamiseen, sillä riskienhallinnan selvittäminen kuuluu hyvään projektisuunnitteluun (Pelin 2011, 217). Tulisiko viranomaisten edellyttää tuensaajilta hyväksyttävän riskienhallintamallin esittämistä projektisuunnitelman yhteydessä? Lisättäisiinkö tällaisella käytännöllä vain hallinnollista työtä vai saavutettaisiinko aitoa lisäarvoa niin viranomaisten kuin tuensaajienkin näkökulmasta?

Pienempänä tutkimuskohteena voidaan mainita paikan päällä tehtävän tarkastuksen ajoittaminen. Tarkastaminen on hyödyllistä toteuttaa suhteellisen aikaisessa vaiheessa, jotta se voisi tuottaa suurempaa lisäarvoa mahdollisten puutteiden esiintuomisella ja näin ollen johtamalla toiminnan muutoksiin hankkeen jäljellä olevalla toteutusajalla. Toisaalta tarkastusten tulisi olla mahdollisimman kattavia euromääräisesti, jolloin niitä ei kannata ajoittaa kovin aikaiseen hankkeen toteutusvaiheeseen. Olisiko tarkastuksille mahdollista määrittää ihanteellinen ajankohdata?

Mielenkiintoinen jatkotutkimus- ja kehittämiskohde olisi myös tarkastustoiminnan vaikuttavuus. Millainen vaikuttavuus paikan päällä tehtävillä tarkastuksissa on? Lisääkö paikan päällä tarkastaminen rakennerahastovarojen säännöstenmukaista, luotettavaa ja tehokasta käyttöä? Voitaasiinko vastaaviin tuloksiin päästä toisenlaisilla ja mahdollisesti vähemmän byrokraattisilla keinoilla? Jatkotutkimuksen perusteella tarkastustoiminnan pääpainoa voitaisiin mahdollisesti siirtää yksittäisten hankkeiden sijaan tuensaajien yleisien hallinnointiprosessien tarkastamiseen.

Laajemmin katsottuna rakennerahastohankkeiden riskienhallintaa voitaisiin kehittää myös rakentamalla rakennerahasto-ohjelmille kansallisesti yhdenmukaiset riskienhallintamallit. Riskienhallintamallien tulisi olla kattavia ja sovellettavissa erilaisiin organisaatioihin ja toimintamalleihin. Kansallisten riskienhallintamallien rakentamisen tavoitteena ei olisi korvata tai syrjäyttää välittävien toimielinten olemassa olevia ja toimivia riskienhallintajärjestelmiä, vaan asettaa rakennerahastohankkeita valvoville viranomaisille eräänlainen riskienhallinnan hyvän käytännön malli, joka haastaisi viranomaisia kehittämään toimintaansa. Malli voisi kattaa hankkeiden rahoittamisen koko elinkaaren hakuvaiheesta sulkemiseen saakka. Uskon, että yleinen malli olisi rakennettavissa.

LÄHTEET

Painetut ja elektroniset lähteet

Ahokas, N. 2012. Yrityksen sisäinen valvonta. Jyväskylä: Edita Publishing Oy.

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. 2. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

COSO - The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. 2004. Enterprise Risk Management - Integrated Framework. Executive summary [viitattu 24.2.2012]. Saatavissa:

http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary.pdf.

Enberg, Mika. 2002. Kuntien riskienhallinta. Suomen Kuntaliitto.

Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013 (CCI 2007 FI 16 2 PO 004, Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite). Helsinki: Edita Prima Oy.

Saatavissa myös sähköisenä versiona:

http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/asiakirjat/ohjelma_asiakirja_EAKR_ES.pdf

Etelä-Suomen maakuntien EU-yksikkö. 2012. Hankkeen päättäminen [viitattu 24.2.2012]. Saatavissa: http://www.etela-suomeneakr.fi/fi/etela-suomen_maakuntien_eu-yksikko/hankkeen_paattaminen.

Etelä-Suomen Sanomat. 23.9.2011. Yritysneuvonta menetti yritystuen – poikkeuksellisen suuri tuen takaisinperintä. Lahti.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu

painos. Hämeenlinna: Tammi.

Hopkin, P. 2010. Fundamentals of Risk Management - understanding, evaluating and implementing effective risk management. Iso-Britannia: Kogan Page Limited.

Huotari, I. 2011. Taloushallinnon sisäinen valvonta osana Corporate Governance. Case: Uponor Suomi Oy. Lahti: Lahden ammattikorkeakoulu, Liiketalouden ala [viitattu 24.2.2012]. AMK-opinnäytetyö.

Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2011112916298>

Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, M. 2010. Johda riskejä - käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Inforegio. 2011. Euroopan komission aluepolitiikan kotisivu [viitattu 24.2.2012].

Saatavissa: http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/.

Järvenmäki, M. 2010. Luomuelintarvikkeiden valvonnan riskiperusteisuuden kehittäminen ja liittäminen elmo-tietojärjestelmään. Mikkeli: Mikkelin ammattikorkeakoulu [viitattu 24.2.2012]. YAMK-opinnäytetyö.

Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2010101113568>.

Kakkuri, A. 2011. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta koulutus kuntayhtymässä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala [viitattu 24.2.2012]. YAMK-opinnäytetyö.

Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2011060811503>.

Kariniemi, M. 2006. COSO ERM -mallin soveltuvuus Euroopan unionin rahoittamien projektien sisäisen valvonnan kehittämiseen. Tampere: Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos, finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi [viitattu 24.2.2012]. Pro gradu.

Knechel, R., Salterio, S. & Ballou, B. 2007. Auditing: Assurance & Risk. 3. painos. Yhdysvallat: Thomson South-Western.

Koivu, E. 2010. Sisäinen valvonta. Teoksessa Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. Sisäinen tarkastus. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Tietosanoma, 47-69.

Koivu, E., Ranta-aho, M. & Vuoti, H. 2010. Väärinkäytösriskit hallintaan - Johdon ja tarkastuksen käytännön opas. Helsinki: Tietosanoma.

Kuuluvainen, A. 2010. Riskienhallinta. Teoksessa Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. Sisäinen tarkastus. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Tietosanoma, 39-46.

Kuusela, H & Ollikainen, R. 2005. Riskit ja riskienhallinta-ajattelu. Teoksessa Kuusela, H & Ollikainen, R. (toim.). Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampereen yliopistopaino - Juvenes Print Oy, 15-54.

Leino, M., Steiner, M-L. & Wahlroos, J. 2005. Corporate Governance ja riskienhallinta. Teoksessa Kuusela, H & Ollikainen, R. (toim.). Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampereen yliopistopaino - Juvenes Print Oy, 123-147.

Leppiniemi, J. 2010. Sisäisen tarkastuksen ja sisäisten tarkastajien tulevaisuuden näkymiä. Teoksessa Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. Sisäinen tarkastus. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Tietosanoma, 395-397.

Pelin, R. 2011. Projektihallinnan käsikirja. 7. painos. Helsinki: Projektijohtaminen Oy.

Päijät-Hämeen liitto. 2012 a. Liiton tehtävät [viitattu 24.2.2012].

Saatavissa: <http://www.paijat-hame.fi/fi/tehtavat>.

Rakennerahastojen palveluportaali. 2012 a. Toimintaa ja tuloksia [viitattu 24.2.2012]. Saatavissa:

http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/fi/01_rakennerahastotoiminta/index.jsp

Rakennerahastojen palveluportaali. 2012 b. EU:n rakennerahasto-ohjelmat [viitattu 24.2.2012]. Saatavissa:

http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/fi/02_eu_rr_ohjelmat/01_eakr/index.jsp.

Rakennerahastotietopalvelu. 2012. Projekttilistaus [viitattu 30.3.2012].

Saatavissa: <https://www.eura2007.fi/rrtiepa/projekttilista.php?rahasto=EAKR>

Suominen, A. 2003. Riskienhallinta. 3. uudistettu painos. Helsinki: WSOY.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2009. Hallintoviranomaisen ohje 02/2009 (Dnro 645/023/2009).

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2010. Hallintoviranomaisen ohje 2/2010 (Dnro TEM/3369/09.10.02/2010).

Asiakirja on saatavissa myös rakennerahastojen portaalista [viitattu 24.2.2012]:

http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/fi/04_viranomaisille/01_hvo_ohjeet/03_HVO_ohje_2_2010/index.jsp.

Valtiovarainministeriö. 2005. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko - ehdotus suositukseksi valtionhallinnon hyväksi käytännöksi - Valtiovarainministeriön julkaisu.

Vilkka, H. 2005. Tutki ja kehitä. Keuruu: Tammi.

Voroshilova, K. & Tarzalainen, N. 2011. Talousriskien hallinta julkisrahoitteisissa kehittämissuhteissa, Case: Päijät-Hämeen koulutus konsernin julkisrahoitteinen projektitoiminta. Lahti: Lahden ammattikorkeakoulu, Liiketalouden ala [viitattu 24.2.2012]. AMK-opinnäytetyö.

Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2011110214155>.

Lait ja asetukset, EU-lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (*nk. Lissabonin sopimus*), konsolidoitu toisinto. Euroopan unionin virallinen lehti. C83, 30.3.2010.

Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/fi/index.htm>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1080/2006 Euroopan aluekehitysrahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1783/1999 kumoamisesta, *nk. EAKR-asetus*.

Komission asetus (EY) N:o 1828/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä, *nk. täytäntöönpanoasetus*.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta, *nk. yleisasetus*.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1605/2002 Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta.

Lait ja asetukset, kansallinen lainsäädäntö

Hallintolaki 434/2003.

Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009.

Laki eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden

rahoittamisesta 1652/2009, nk. *rahoituslaki*.

Rakennerahastolaki 1401/2006.

Valtionavustuslaki 688/2001.

Valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta 501/2011, nk. *tukikelpoisuusasetus*.

Julkaisemattomat lähteet

Eura2007-järjestelmän käyttöohjeet. 2012.

Kuparinen, M. 2012. Ohjelmajohtaja. Päijät-Hämeen liitto, Etelä-Suomen maakuntien EU-yksikkö. Haastattelu 30.3.2012.

Mensalo, R. 2011. Art 13 rakennerahastohankkeiden paikan päällä tehtävät tarkastukset ohjelmakaudella 2007-2013. Työ- ja elinkeinoministeriön välittävien toimielimien maksajien ja tarkastajien koulutusmateriaali 6.5.2011.

Päijät-Hämeen liitto. 2005. Sisäinen valvonta Päijät-Hämeen liitossa.

Päijät-Hämeen liitto. 2010. Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettavien hankkeiden hallinto- ja valvontajärjestelmä.

Päijät-Hämeen liitto. 2011. Tarkastussuunnitelma 2011.

Päijät-Hämeen liitto. 2012 b. Tarkastussuunnitelma 2012.

LIITTEET

LIITE 1. Hallintoviranomaisen ohje hankkeen hakuvaiheessa tehtävästä riskiluokittelusta (Eura2007-järjestelmän käyttöohjeet 2012, asetteluja muokattu).

Toteuttajan riskiluokittelu

Matala:

- kokenut vastuuhenkilö/projektipäällikkö sekä hallinto-organisaatio
- vastuuhenkilön/hallinto-organisaation aiemmassa toiminnassa ei ole ollut huomautettavaa

Normaali:

- projektin vastuuhenkilöillä ja hallinto-organisaatiolla on aikaisempaa kokemusta EAKR-projektin hallinnoinnista
- vastuuhenkilön/hallinto-organisaation aiemmassa toiminnassa ei ole ollut huomautettavaa

Korkea:

- kokematon hallinto-organisaatio tai aiheuttanut toiminnallaan aikaisemmin ongelmia
- kokematon projektipäällikkö tai aiheuttanut toiminnallaan aikaisemmin ongelmia
- projektin vastuuhenkilöillä tai hallinto-organisaatiolla luottotieto-ongelmia
- on perusteltua syytä epäillä projektin vastuuhenkilöiden / hallinto-organisaation tai palvelun tuottajan suoriutumista projektin toteuttamisesta asianmukaisella tavalla

Projektin riskiluokittelu

Matala:

- luonteeltaan tekninen, kirjallinen selvitys, esim. teknisen tuen projektit ja selvitysprojektit
- lyhytkestoinen ja rahoitukseltaan vähäinen projekti

Normaali:

- rahoitukseltaan keskikokoinen projekti
- projekti ei sisällä erityistä sisältöön/toimintatapaan liittyvää riskiä, ns. ”normaali” EAKR-projekti

Korkea:

- pitkäkestoinen ja/tai rahoitukseltaan suuri projekti
- samantyyppiset projektit on tarkastusraporteissa todettu riskialttiiksi ja riskien taloudelliset vaikutukset suuriksi
- projektin tavoitteet haastavia
- projektin rahoitus on peräisin poikkeuksellisen monesta lähteestä

LIITE 2. Kontrollien arviointiprosessi. Mukailtu Ahokkaan (2012, 84) mallista.

Siniset kohdat liittyvät erityisesti tämän kehityshankkeen empiriaosuuteen.

