



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Kati Nykänen

**Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Hyrynsalmen kunnassa**

Opinnäytetyö  
Kajaanin ammattikorkeakoulu  
Liiketalous  
Tradenomi  
Syksy 2013

|   |  |
|---|--|
| Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala  | Koulutusohjelma<br>Liiketalouden koulutusohjelma   |
| Tekijä(t)<br>Kati Nykänen   |  |
| Työn nimi<br>Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Hyrynsalmen kunnassa  |  |
| Vaihtoehtoiset ammattiopinnot<br>Turvallisuus ja johtaminen   | Ohjaaja(t)<br>Raija Jormakka<br><br>Toimeksiantaja<br>Hyrynsalmen kunta, hallinto-osasto                                     |
| Aika<br>Syksy 2013  | Sivumäärä ja liitteet<br>52+29   |
| <p>Opinnäytetyön toimeksiantajana oli Hyrynsalmen kunnan hallinto-osasto ja työn tavoitteena oli selvittää Hyrynsalmen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilaa ja niiden kehittämiskohteita. Työn tarkoituksena oli lisäksi laatia kirjallinen sisäisen valvonnan ohjeistuksen runko Hyrynsalmen kuntaan. Opinnäytetyö toteutettiin tutustumalla aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen, kuntien sisäisen valvonnan ohjeisiin ja opinnäytetöihin. Opinnäytetyön tutkimustavaksi valikoitui toimintatutkimus, jolla pyritään vastaamaan käytännön toiminnassa havaittuun ongelmaan tai kehittämään paremmaksi jo olemassa olevia käytäntöjä.</p> <p>Opinnäytetyön teoriaosuudessa käsiteltiin ensin kunnan valvontajärjestelmää. Toisena käsiteltiin sisäisen valvonnan yleisesti käytettyjä teoreettisia viitekehyksiä COSO ja COSO-ERM – malleja sekä riskienhallintaa. Näihin perustuen Hyrynsalmen kunnan laajennetulle johtoryhmälle laadittiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen arviointikysely, joka toteutettiin sähköisen Webropol-ohjelman avulla. Kyselylomaketta lähetettiin 12 kappaletta ja vastauksia saatiin yhteensä 11 kappaletta. Arviointikyselyn pohjalta saatujen tulosten ja COSO ja COSO-ERM – mallien pohjalta Hyrynsalmen kuntaan laadittiin sisäisen valvonnan yleisohjeen runko.</p> <p>Arviointikyselyn perusteella voidaan todeta, että sisäisessä valvonnassa Hyrynsalmen kunnassa löytyy joitakin kehittämistarpeita ja että sisäisen valvonnan ohjeistuksen käyttöönotto on tarpeellinen ohjaamaan sisäistä valvontaa samansuuntaiseksi kaikilla osastoilla ja koko kuntakonsernissa.</p> |  |
| Kieli   | Suomi  |
| Asiasanat   | sisäinen valvonta, riskienhallinta, COSO, COSO-ERM   |
| Säilytyspaikka  | <input checked="" type="checkbox"/> Verkkokirjasto Theseus<br><input type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun kirjasto |

Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

|   |  |
|---|--|
| Business  | Degree Programme<br>Business Administration  |
| Author(s)<br>Kati Nykänen   |  |
| Title<br>Internal control and risk management in the Municipality of Hyrynsalmi   |  |
| Optional Professional Studies<br>Safety and Management  | Instructor(s)<br>Raija Jormakka  |
|   | Commissioned by<br>Hyrynsalmi municipality, administration department  |
| Date<br>Autumn 2013   | Total Number of Pages and Appendices<br>52+29  |
| <p>Thesis was commissioned by the Hyrynsalmi municipality, administration department and the aim was to examine the municipality's internal control and risk management in the current state and its development areas. A further aim was to draw up the framework for written internal control guidelines.</p> <p>The thesis is based on relevant literature, internal control guidelines of other municipalities and previous theses. The research method selected was action research, which aims to respond to the perceived problem of practical activities or to develop existing practices.</p> <p>The theoretical part of the thesis discusses, first, the control system of municipalities. In addition, the thesis describes commonly used theoretical frameworks of COSO and COSO ERM - models and risk management commonly used in internal control. Based on the theory an internal control and risk management evaluation survey was made among Hyrynsalmi municipality's expanded management team. It was conducted by the online Webropol program. The questionnaires were sent to 12 people and the number of responses was 11. Based on the results and the COSO and COSO ERM – models, the framework of internal control for the Hyrynsalmi municipality was drawn up.</p> <p>The results of the evaluation survey showed that some development targets can be found in the operations. Also, the introduction of written guidelines is necessary to make the internal control similar in all the departments and in the whole municipality of Hyrynsalmi.</p> |  |
| Language of Thesis  | Finnish  |
| Keywords  | internal control, risk management, COSO, COSO-ERM  |
| Deposited at  | <input checked="" type="checkbox"/> Electronic library Theseus<br><input type="checkbox"/> Library of Kajaani University of Applied Sciences |

*Kiitän Hyrynsalmen kunnan hallintosihteeri Tuula Heikkistä ja kunnanjohtaja Heimo Kerästä tämän opinnäytetyön toimeksiannosta ja ohjauksesta sekä kaikkia Hyrynsalmen kunnan laajennettuun johtoryhmään kuuluvia viranhaltijoita osallistumisesta sisäisen valvonnan arviointikyselyyn, joka auttoi suuresti tämän opinnäytetyön onnistumisessa sekä sisäisen valvonnan yleisohjeen laatimisessa. Lämmin kiitos myös opinnäytetyön ohjaajalleni Raija Jormakalle ohjauksesta ja kannustuksesta.*

*"Kukaan ei voi tehdä kaikkea, mutta jokainen voi tehdä jotakin; ja jos jokainen tekee jotakin, tulee kaikki tehdyksi."*

|   |    |
|---|----|
| 1 JOHDANTO  | 1  |
| 2 KUNNAN VALVONTAJÄRJESTELMÄ  | 3  |
| 2.1 Kunnan sisäinen valvonta  | 4  |
| 2.1.1 Sisäinen tarkkailu  | 5  |
| 2.1.2 Seuranta  | 5  |
| 2.1.3 Sisäinen tarkastus  | 6  |
| 2.2 Kunnan ulkoinen valvonta  | 7  |
| 2.2.1 Kunnan tilintarkastus   | 7  |
| 2.2.2 Tarkastuslautakunta   | 8  |
| 2.2.3 Kuntalaisten ja valtion suorittama valvonta                                       | 9  |
| 2.3 Hyvä hallinto- ja johtamistapa osana sisäistä valvontaa                             | 10 |
| 2.3.1 Hyvän hallinnon perusteet   | 11 |
| 2.3.2 Hyvän hallinnon toteuttaminen ja hyvä hallinto käytännössä                        | 14 |
| 2.3.3 Tilivelvollisuus, sidonnaisuudet ja esteellisyys                                  | 15 |
| 3 SISÄISEN VALVONNAN TEOREETTISET VIITEKEHYKSET JA RISKIENHALLINTA                      | 18 |
| 3.1 Teoreettiset viitekehykset  | 19 |
| 3.1.1 COSO-malli (Internal Control- Integrated Framework)                               | 19 |
| 3.1.2 Sisäisen valvonnan osatekijät   | 21 |
| 3.1.3 COSO ERM-malli  | 22 |
| 3.1.4 COSO ERM-mallin tavoitetasot  | 23 |
| 3.1.5 COSO ERM riskienhallinnan osa-alueet  | 24 |
| 3.2 Riskit ja riskienhallinta kuntaorganisaation näkökulmasta                           | 26 |
| 3.2.1 Riskienhallinnan toteuttaminen  | 27 |
| 3.2.2 Riskienhallintamenetelmät   | 29 |
| 4 HYRYNSALMEN KUNNAN SISÄINEN VALVONTA  | 30 |
| 4.1 Hyrynsalmen kunnan organisaatio   | 30 |
| 4.2 Sisäisen valvonnan nykytilan kartoitus ja tutkimuksen toteutus Hyrynsalmen kunnassa | 31 |
| 4.3 Alkukartoituksen tulokset   | 32 |
| 4.4 Johtopäätökset ja kehittämiskohteet   | 48 |



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

51

LÄHTEET

53

LITTEET

## 1 JOHDANTO

Kuntalaki on uudistumassa ja hallituksen esityksessä (HE 24/2012 vp) on ehdotettu muutettavaksi eräitä kunnan talouden sisäistä ohjausta koskevia säännöksiä. Nämä säännökset velvoittavat kunnat päättämään kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista sekä sisällyttämään hallintosäätöön määräykset niistä. Näiden muutosten tavoitteena on turvata kuntien päätöksentekijöille nykyistä paremmat ja havainnollisemmat tiedot kunnan taloudellisesta tilanteesta ja riskeistä. Keskeisenä keinona ovat tilinpäätösinformaation parantaminen sekä nykyistä yhtenäisempien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien rakenteiden luominen kaikkiin kuntiin. Olennaista tässä uudistuksessa on, että kaikilla kunnilla tulee olla toimintaansa nähden riittävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan mekanismit. Riskienhallinnassa tulee keskittyä olennaisiin riskeihin laaja-alaisesti ottaen huomioon muun muassa toiminnalliset, taloudelliset ja omaisuusriskit.

Tämän opinnäytetyön aiheen sain toimeksiantona Hyrynsalmen kunnan hallinto-osastolta ja työn tavoitteena oli tutkia Hyrynsalmen kunnan sisäisen valvonnan nykytilaa ja laatia suoritetun arvioinnin ja siinä esiin tulleiden kehittämiskohteiden sekä teoreettisen viitekehyksen pohjalta kirjallisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen runko. Rungon pohjalta laaditaan loppuvuoden 2013 aikana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje käyttöön otettavaksi Hyrynsalmella vuoden 2014 alusta alkaen.

Teoriaosuudessa käsitellään kunnan valvontajärjestelmää sekä sisäisen valvonnan yleisesti käytettyjä teoreettisia viitekehyksiä COSO ja COSO-ERM- malleja sekä riskienhallintaa. Opinnäytetyön empiirinen osa keskittyy Hyrynsalmen kunnan sisäisen valvonnan nykytilan kartoitukseen ja siitä saatujen tulosten käsittelyyn. Alkukartoitus toteutettiin syksyllä 2013 laajennetun johtoryhmän keskuudessa, Webropol- ohjelmistolla laaditulla sähköisellä kyselyllä. Tutkimustavaksi valittiin toimintatutkimus. Toimintatutkimuksessa pyritään vastaamaan käytännön toiminnassa havaittuun ongelmaan tai kehittämään paremmaksi jo olemassa olevia käytäntöjä.

Arvioinneista saatujen tulosten perusteella Hyrynsalmen kunnan sisäisestä valvonnasta löytyi kehittämiskohteita ja yleisohjeen käyttöönotto katsotaan tarpeelliseksi, jotta kaikilla osastoilla



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ja koko kuntakonsernissa olisi käytössä yhtenäiset toimintaohjeet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseksi.



## 2 KUNNAN VALVONTAJÄRJESTELMÄ

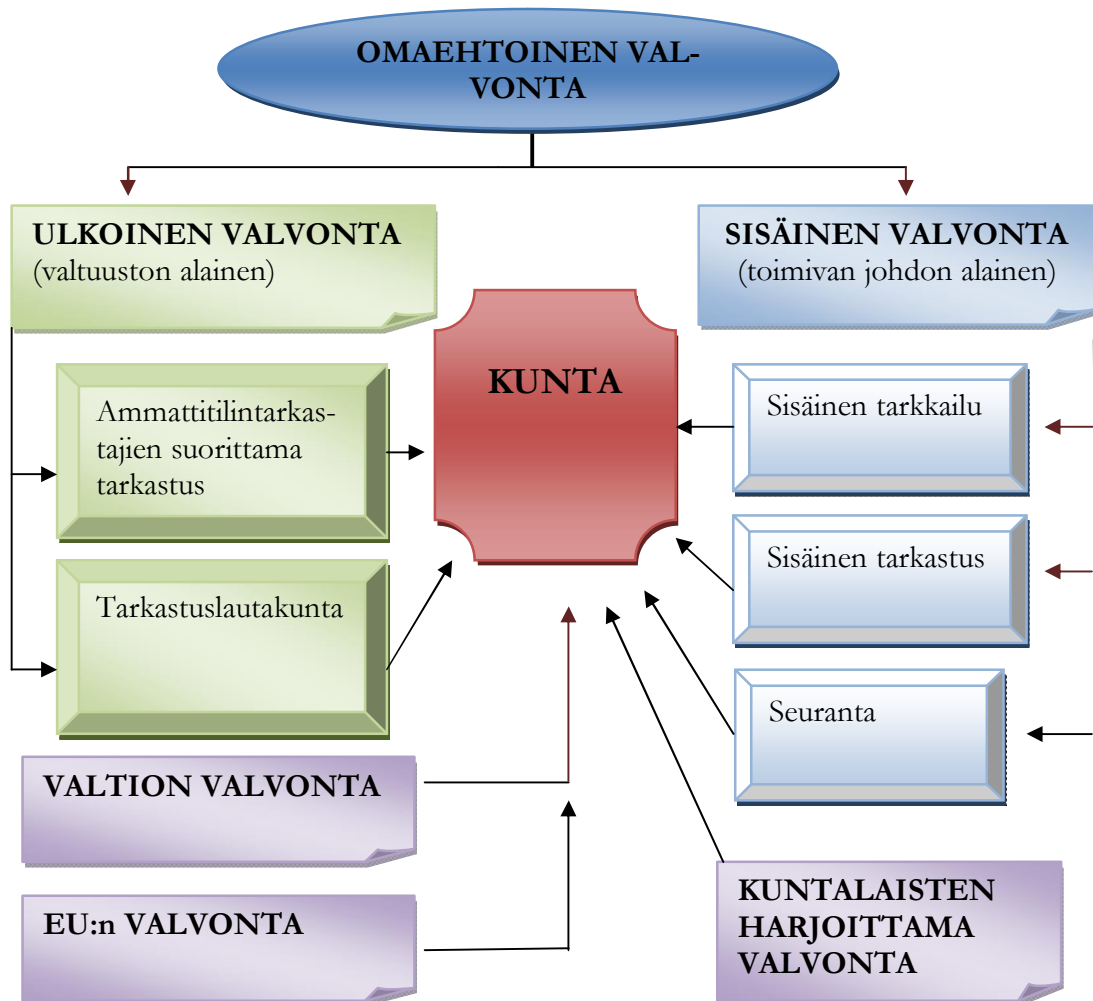
Kunnan valvontajärjestelmä voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Sisäinen valvonta on jatkuva prosessi, joka palvelee erityisesti kunnan johtamista. Kunnan sisäinen valvonta on kunnan organisaation sisältä tulevaa valvontaa ja sen järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. (Myllymäki 2007, 305.)

Kuntalaki (24§ 1 mom.) määrittää kunnanjohtajan ja pormestarin tehtäviksi kunnan hallinnon, taloudenhoidon sekä muun toiminnan johtamisen kunnanhallituksen alaisuudessa. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja vastaa muun muassa laillisuuden valvonnasta, jollei johtosäännössä toisin määrätä. (Kuntalaki 23 - 24§.) Kunnan ulkoinen valvonta on puolestaan toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumatonta valvontaa, ja sen tärkein osa on hallinnon ja talouden tarkastus eli tilintarkastus (Harjula & Prättälä 2007, 541.)

Kuntalaissa säädetään tilintarkastuksen rinnalla myös tarkastuslautakunnan asettamisesta valtuuston toimesta. Tarkastuslautakunta on poliittinen elin ja sen tehtävänä on järjestää valtuuston toimikautta vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastus ja valmistella valtuustoon tulevien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia asioita. Tarkastuslautakunta suorittaa myös asetettujen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointia. (Vuorinen 2000, 17 - 25.)

Ulkoista valvontaa kuntiin kohdistuu myös kuntalaisten ja valtion sektoriviranomaisten toimesta. Kuntalaisten suorittamaa valvontaa ovat lähinnä muutoksenhakujärjestelmän kautta tapahtuvat oikaisuvaatimukset ja kunnallisvalitukset. Valtion viranomaiset valvovat puolestaan kunnissa tehtäväkohtaista valtionapua saavia toimintoja. (Harjula ym. 2007, 675 – 683.)

Kunnan valvonta- ja tarkastusjärjestelmää havainnollistetaan kuviossa 1.



Kuvio 1. Kunnan valvonta- ja tarkastusjärjestelmä (mukaillen Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002, 33)

## 2.1 Kunnan sisäinen valvonta

Sisäisen valvonnan tarkoituksena kuntaorganisaatiossa on varmistaa, että toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan. Sisäisen valvonnan tulisi toteutua kunnan johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytännöissä. (Suomen kuntaliitto 2009, 18.)

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen laatimisesta ohjeistaa sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sen mukaan sisäisen valvonnan järjestäminen kuuluu kunnanhallitukselle. Sen toteuttamisesta puolestaan vastaavat kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina. (Suomen kuntaliitto 2009, 18.)

Sisäisen valvonnan toimivuudesta kunnassa vastaavat esimiesasemassa olevat henkilöt. Johdon tehtävänä on luoda ja ylläpitää erilaisia seurantajärjestelmiä, joiden varassa valvonta toimii. Koko henkilöstö vastaa puolestaan sisäisen valvonnan toteutuksesta omien tehtäviensä ja niihin liittyvien valvontatoimien mukaisesti. Sisäinen valvonta jaetaan yleensä kolmeen eri osa-alueeseen. Näitä ovat sisäinen tarkkailu, luottamushenkilöiden suorittama seuranta ja sisäinen tarkastus. (Ainasvuori, Ainasvuori, Hurmo-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollilla & Oulasvirta 2011, 17 – 18.)

### 2.1.1 Sisäinen tarkkailu

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden ja varojen käytön valvontaa. Sen avulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikea-aikaisesti, hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Sisäinen tarkkailu on luonnollinen osa palvelujen järjestämistä ja muuta toimintaa. Johtovastuussa olevien henkilöiden tehtäviin kuuluu sisäisen tarkkailun toimivuuden seuranta. (Sisäinen valvonta 1997, 9.)

Sisäinen tarkkailu rakennetaan toimintarutiinien osiin, esimerkiksi selvään tehtävien jakoon, tehtävien vaihtoon, vastuunjakoon, työnkulkuihin ja erilaisiin hyväksymisvaltuuksiin. Asianmukaisesti järjestetty sisäinen tarkkailu nostaa itsessään esiin virheitä ja tuloksetonta toimintaa. (Meklin 2002, 187.)

### 2.1.2 Seuranta

Seuranta liittyy kunnan toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen ja se toteutuu erilaisten suullisten ja kirjallisten raporttien muodossa (Heuru 2006, 270). Vuonna 1995 voimaan astunut

kuntalaki on siirtänyt valvontavastuuta kuntien järjestämässä toiminnassa yhä enemmän valtiolta kunnille ja se on osaksi vahvistanut kuntien demokratiaa ja itsehallintoa. Kunnallishallinnossa seuranta on ennen kaikkea luottamushenkilöille kuuluvaa sisäistä valvontaa. Sen tehtävinä ovat tavoitteiden asettamisen ja saavuttamisen valvonta, valmistelun ja esittelyn valvonta sekä johtamistoiminnan toimivuuden valvonta. (Sisäinen valvonta 1997, 9.)

Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen sekä raportoitujen tietojen sisältämien tulosten vertailu asetettuihin tavoitteisiin nähden. Tavoitteiden saavuttamisen arviointia varten tarvitaan tietoa toteutumasta, jota verrataan esimerkiksi talousarviossa asetettuun tavoitteeseen. Raporteilta edellytetään informatiivisuutta ja luotettavuutta sekä esitettyjen tietojen johdonmukaista analysointia, jotta toiminnan tuloksellisuutta voidaan seurata hyvin. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 52.) Luottamushenkilöt seuraavat myös, miten viranhaltijat käyttävät heille delegoitua toimivaltaa. (Harjula ym. 2007, 542).

### 2.1.3 Sisäinen tarkastus

Sisäisestä tarkastuksesta ei ole erikseen säädetty nykyisessä kuntalaissa. Sen vuoksi kunnanvaltuuston hyväksymään tarkastussääntöön sisältyvät sisäistä tarkastusta koskevat oikeussäännökset. (Myllymäki 2007, 312.) Sisäinen tarkastus on systemaattista nimetyn henkilön tai henkilöiden suorittamaa tarkastusta. Kunnissa sisäinen tarkastus voidaan nähdä osana toiminnan arviointi- ja varmistustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa asiantuntijatoimintaa. (Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008, 71.)

Suurimmissa kaupungeissa toimii kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan tai pormestarin alaisuudessa sisäisen tarkastuksen yksikkö, jonka tehtävänä on suorittaa tarkastuksia ja tehdä arviointia (Holopainen, Koivu, Kuuluvainen, Lappalainen, Leppiniemi, Mikola & Vehmas 2006, 140). Sisäisen tarkastuksen palveluita voi ostaa kunnan organisaation ulkopuolelta (esim. controller) tai kunta voi nimetä jonkin viranhaltijan suorittamaan sisäisen tarkastajan tehtäviä. (Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002, 34.)

Sisäiseen tarkastukseen kuuluu myös tehtävien hoidon laadun arviointia sekä tiedottamista siitä, että yhteisön toimintaperiaatteita ja – ohjeita noudatetaan ja että päivittäinen valvonta

on asianmukaista. Sisäisessä tarkastuksessa päämääränä on auttaa organisaation jäseniä tehtävien tehokkaassa hoidossa. Sisäistä tarkastusta suorittavien tulee edistää riskienhallinnan tietoisuutta tunnistamalla ja arvioimalla merkittävämpiä riskejä sekä riskienhallintajärjestelmän tehokkuutta eri kohteissa ja toiminnoissa. (Holopainen ym. 2006, 148.)

## 2.2 Kunnan ulkoinen valvonta

Kunnassa tapahtuvaa ulkoista valvontaa on pääasiassa kunnanvaltuuston alaisuudessa tapahtuva toiminta, jota toteutetaan luottamushenkilöiden ja ammattitilintarkastajien toimesta. Luottamushenkilöistä koostuva tarkastuslautakunta vastaa kunnan tarkastuksen järjestämisestä, tarkastukseen liittyvien asioiden valmistelusta sekä taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. (Martikainen ym. 2002, 32 – 33.) Ulkoisen valvonnan tärkein osa on toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumaton hallinnon ja talouden tarkastus eli tilintarkastus. (Harjula ym. 2007, 541.)

Kuntiin kohdistuvaa ulkoista valvontaa on myös kuntalaisten, valtion sektoriviranomaisten sekä EU:n toimesta tapahtuva valvonta. Kuntalaisten suorittama valvonta on lähinnä muutoksenhakujärjestelmän kautta tapahtuvaa valvontaa. Näitä ovat muun muassa oikaisuvaatimusten ja kunnallisvalitusten tekeminen. Valtion kuntiin suorittama valvonta kohdistuu tehtäväkohtaista valtionapua saaviin toimintoihin. (Harjula ym. 2007, 675 – 683.)

### 2.2.1 Kunnan tilintarkastus

Tilintarkastajan tehtävät kunnassa ovat lähtökohtaisesti laillisuustarkastusta. Kuntalaissa on määritelty tilintarkastajan tehtävät ja julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa luo toimintaan viitekehyksen. Tilintarkastajan tulee ottaa kantaa tilinpäätöksen oikeellisuuteen eli hänen tulee arvioida, antaako tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot organisaation toiminnasta, taloudesta, talouden kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Tilintarkastajan täytyy ottaa myös kantaa siihen, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. (Raudasoja & Johansson 2009, 153 – 154.)

Hallinnon tarkastus painottuu tilintarkastuksessa toiminnan laillisuuden tarkastamiseen. Se kohdistuu pääosin organisaation toimivuuden, päätösten ja lakisääteisten velvoitteiden asianmukaiseen täytäntöönpanoon, riskien hallintaan ja asiakirjojen säilyttämiseen. (Harjula ym. 2007, 559.)

Tilintarkastus on varmennustehtävä ja se täydentää omaehtoista sisäistä valvontaa ja tarkastusta. Tilintarkastusta voidaan pitää myös palvelutehtävänä, jonka avulla tyydytetään ylimmän johdon ja päätöksentekijöiden tiedontarpeita. Tilintarkastukseen sisältyy lisäksi kansalaisnäkökulma: kansalaisten tulee saada tietää, miten verotuksen kautta kerättyjä varoja on käytetty, onko toimittu laillisesti ja asetettujen tavoitteiden mukaan. (Raudasoja ym. 2009, 154.)

Tilintarkastaja ei kuulu kunnan viranhaltijoihin, työntekijöihin eikä luottamushenkilöihin. Hänen suhteensa kuntaan on erikoislaatuinen julkisoikeudellinen toimeksiantosuhde, johon liittyy virkavastuu sekä hyvän tilintarkastustavan edellyttämä moraaliseettinen vastuu. Tilintarkastajan vaitiolovelvollisuudesta sekä vahingonkorvausvastuusta on erityisesti säädetty lailla. (Heuru 2006, 273.)

### 2.2.2 Tarkastuslautakunta

Kunnan tarkastusjärjestelmään kuuluu myös kunnanvaltuuston asettama, luottamushenkilöistä koostuva tarkastuslautakunta. Sen toimikausi on samanpituisen kuin valtuuston. Tarkastuslautakunnan tehtävät jakaantuvat kolmeen osa-alueeseen. Ajallisesti ensimmäisenä näistä on tilintarkastuksen järjestäminen, mikä tarkoittaa käytännössä tilintarkastajan valitsemisen valmistelua. Tähän tehtävään kuuluu myös tilintarkastajan kertomuksen valmistelu valtuuston käsittelyä varten. Toiseksi tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet eli onko toiminta ollut tuloksellista. Suorittamastaan arvioinnista tarkastuslautakunta antaa valtuustolle vuosittain arviointikertomuksen. Sen tehtäviin kuuluu lisäksi valtuuston päätettäväksi tulevien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu. Kunnan tarkastussäännössä on määritelty tarkastuslautakunnan yksityiskohtaisemmat tehtävät. (Holopainen ym. 2006, 142, Heuru 2006, 271.)

Tarkastuslautakunnan tarkoituksena on suorittaa demokraattista valvontaa kunnassa. Se valitsee itse vuosittain erityiset arviointikohteensa. Parhaimmillaan tarkastuslautakunta ottaa selkeästi kantaa keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen kirjatut havainnot tulisi huomioida kunnan strategisessa sekä vuosisuunnittelussa. (Raudasoja ym. 2009, 155.)

### 2.2.3 Kuntalaisten ja valtion suorittama valvonta

Nykyisin kunnan jäsenien rooli hallinnon valvojina ja suunnan päättäjinä on merkittävässä asemassa. Kuntalaiset voivat suorittaa oma-aloitteista valvontaa ja se on heidän oikeusturvan perusedellytyksiä. Oikeutettuna sitä pidetään siitä syystä, että kuntien toiminta on suurilta osin kuntalaisilta ja yhteisöiltä kerätyn verovaroin tapahtuvaa toimintaa. Jokaisella kuntalaisella on siis oikeus valittaa kunnan toimielimen tekemästä päätöksestä kunnallisvalituksella. (Myllymäki 2007, 305.)

Kunnallisvalitus on ensisijainen keino hakea muutosta valtuuston päätökseen ja kuntayhtymän ylimmän tai ainoan toimielimen päätökseen. Sen voi tehdä asianosainen tai kunnan jäsen. Kunnallisvalitus tehdään hallinto-oikeudelle ja hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kunnallisvalituksen rajoitetut valitusperusteet tekevät valituksesta laillisuusvalituksen. Kunnallisvalituksen voi tehdä seuraavilla perusteilla:

- päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä
- päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai
- päätös on muuten lainvastainen (Kuntaliitto 2012.)

Valtionapujärjestelmää on yhtenäistetty ja yksinkertaistettu 1990-luvulta lähtien ja tämä on keventänyt valtion taholta tulevaa valvontaa kuntia kohtaan. Valtion valvonnan painopistettä on nykypäivänä siirretty sen seuraamiseen, että kunnat toimivat lakien ja lakeihin perustuvissa suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kuntien kansalaisille tarjottavien välttämättömien hyvinvointipalvelujen tulee myös vastata maassa yleisesti hyväksytyä tasoa. (Myllymäki 2007, 329 – 330.)

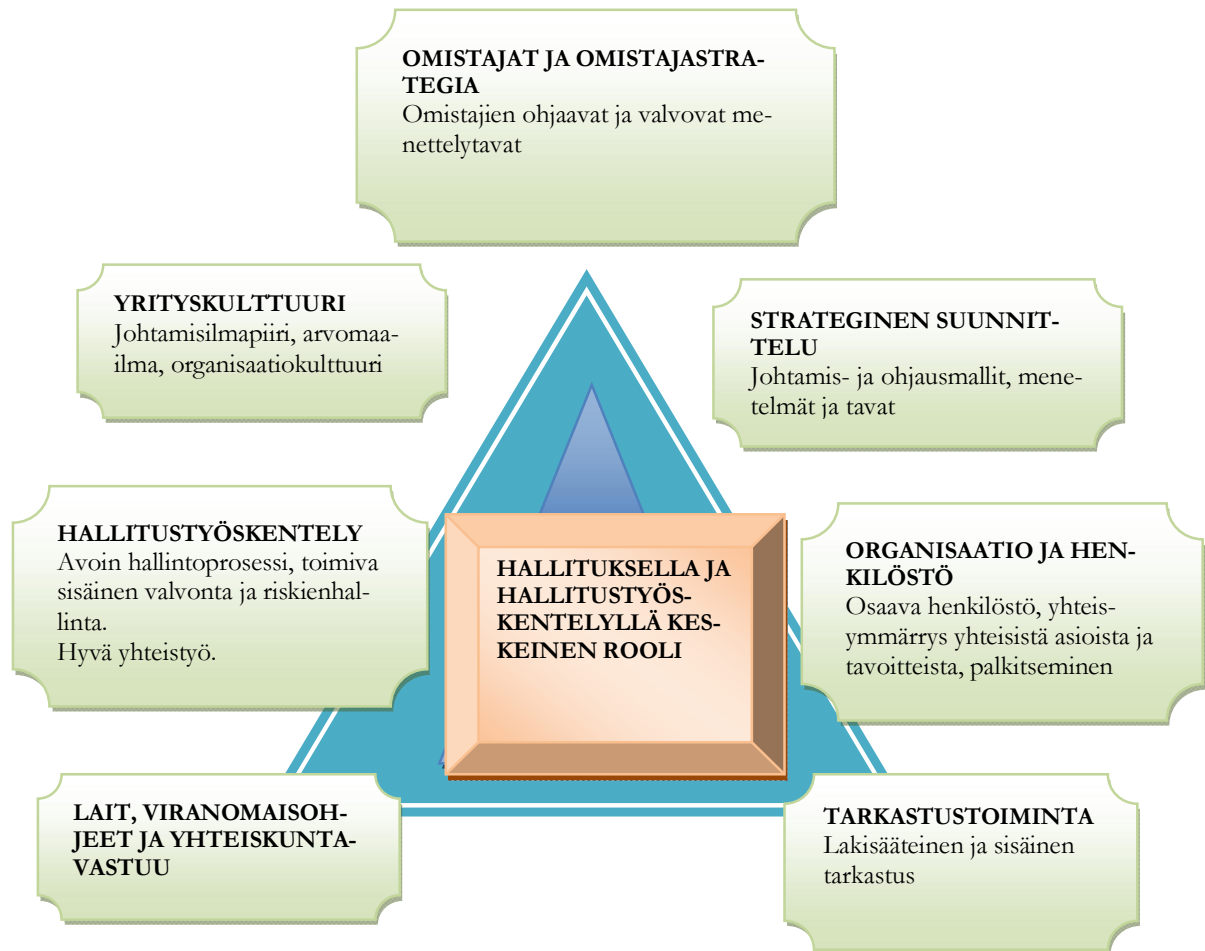
Valtionosuustehtävien hoidon seuranta ja valvonta toteutetaan kunnissa tuotetun aineiston pohjalta. Tätä aineistoa käytetään kunnissa myös toiminnan ja talouden seurannassa. Valtionosuuslain perusteella kunnan on toimitettava kaikki ne valtionosuuden määrittämisen kannalta oleelliset tiedot, joita valtionapuviranomainen edellyttää. Kunnista kerättävät tiedot ovat sekä valvonnan että seurannan välineitä, mutta ne ovat myös perusteena valtionosuuksien määrittämisessä. Kunnan sisäisen valvonnan tehtävänä on valvoa, että annetut tiedot ovat oikeat ja totuudenmukaiset. (Myllymäki 2007, 329 – 331.)

### 2.3 Hyvä hallinto- ja johtamistapa osana sisäistä valvontaa

Hyvän hallinnon käsite on oikeudellisena ilmaisuna suhteellisen nuori. Kirjallisuudessa sitä on alettu käyttää 1960 – luvulta lähtien, mutta sisällöltään se on jokseenkin yksilöimätön. Asiasyhteyksistään sen huomattiin kuitenkin tarkoittavan jotain oikeudellista hyvää kansalaisyhteiskunnasta arvioituna. Suomalaiseen lainsäädäntöön hyvän hallinnon käsite on tullut perustuslakien perusoikeussäännösten uudistamisen yhteydessä ja siinä säädettiin, että hyvän hallinnon takeet tulee turvata lailla. (Heuru 2006, 96 – 97.)

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa ei voi aivan yksiselitteisesti määritellä, mutta yleisesti sillä tarkoitetaan organisaation hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää. Sen avulla toimintaa johdetaan ja kontrolloidaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Kiviahho 2012, 5.) Julkisella sektorilla tämä tarkoittaa kansalaisten ja yhteisöjen oikeuksien tunnistamista ja suojelemista sekä syrjimättömyyttä ja tasapuolisuutta. Laajasti käsitettynä hyvä hallinto- ja johtamistapa on myös toimintatapojen ja – rakenteiden laatua, tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta. Siinä korostuu hyvä hallitustyöskentely ja se luo edellytyksiä hyvälle johtamiselle. (Korhonen & Merisalo 2008, 62.) Kuviossa 2 on esitetty hyvän hallinto- ja johtamisjärjestelmän osat alueet yritysnäkökulmasta, mutta sama rakenteiden ja toimijoiden kokonaisuus pätee myös julkisella sektorilla.





Kuvio 2. Hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän osa-alueet (mukaillen Alftan, Blumme, Heikkala, Kontula, Miettinen, Pakarainen, Sinersalo, Sjölund, Sundvik, Tarvainen, Tikkanen, Turakainen, Urrila & Vesa 2008, 13)

### 2.3.1 Hyvän hallinnon perusteet

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa viranomaistoimissa ja parantaa yksilöiden oikeusturvaa hallintoasioiden käsittelyn yhteydessä. Lain tarkoituksena on myös edistää hallintoviranomaisten palvelun laatua sekä toiminnan tuloksellisuutta. (Hallintolaki 2003, 1§.) Hallintolain toisen luvun ”hyvän hallinnon perusteet” on tarkoitettu täydentämään hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä ja sen sääntely on yleishallinto-

oikeudellisesti merkittävä, koska periaatteet on kirjattu siinä lain tasolla yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. (Kulla 2004, 69).

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat hyvän hallinnon keskeisintä aluetta. Ne ovat aineellisia ratkaisuperiaatteita asettaessaan hallintotoiminnalle laatuvaatimuksia. Aikaisemmin näitä periaatteita kutsuttiin harkinnan rajoitusperiaateiksi. Tämän ohella periaatteilla on vaikutusta hallintomenettelyyn. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- **Yhdenvertaisuusperiaate** -> kaikkia asiakkaita tulee kohdella tasapuolisesti, johdonmukaisesti ja asianmukaisesti. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös syrjäntäkiellon, jonka mukaisesti syrjintä on kielletty usealla eri perusteella.
- **Tarkoitussidonnaisuuden periaate** -> viranomaisen tulee käyttää toimivaltaa ainoastaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin sekä kielto käyttää harkintavaltaa väärin. Esimerkkeinä tästä pykälästä liittyvät virkanimityspäätöksiin ja virkojen lakkauttamiseen: virkaan on nimitettävä pätevin, eikä virkaa saa lakkauttaa esimerkiksi sen vuoksi, että päästään eroon hankalasta virkamiehestä.
- **Objektiivisuusperiaate** -> hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin ja virkamiehen on käyttäydyttävä asiakkaita kohtaan asiallisesti ja sovinnollisuutta edistäen. Tässä korostetaan toiminnan puolueettomuutta ja hallintolain perusteluissa puolueettomuutta vaarantavina esimerkkeinä mainitaan ystävien suosiminen, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu ja julkisyhteisön erityisen etujen tavoittelu.
- **Suhteellisuusperiaate** -> viranomaisten toiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämän periaatteen mukaan viranomaisten toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja niiden tavoitteiden kannalta, joihin näillä toimilla pyritään. Suhteellisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen toimintaan kohtuullistavasti: esimerkiksi varoituksen antaminen ennen toiminnan kieltämistä tai myönnettävä taloudellinen tuki ei saa olla määrältään suhteeton.
- **Luottamuksensuojaperiaate** -> Tämä periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksilön pitää voida luottaa viranomaisten toiminnan

oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen. (Mäenpää 2004, 83, Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010,119 - 133.)

Viranomaisten velvollisuuksiin kuuluvat lisäksi maksuttoman neuvonnan antaminen hallintoasian hoitamiseksi sekä velvoite käyttää palvelussa asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisen tulee myös avustaa toista viranomaista toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa toisen viranomaisen pyynnöstä sekä edistää muutoinkin viranomaisten välistä yhteistyötä. (Hallintolaki 2003, 8 – 10 §.)

Eri toimijoiden vastuisiin ja järjestelmän osa-alueisiin johtamis- ja hallintotavan tavoitteena on:

- määrittellä roolit toimielimille, viranhaltijoille, esimiehille ja henkilöstölle
- kuvata ja integroida menettelyt, joilla varmennetaan osana toiminnan johtamis- ja ohjausprosesseja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen
- päätöksenteon ja toiminnan perustuminen riittäviin tietoihin sekä vaikutusten ja riskien ennakoarviointeihin.(Kiviaho 2012, 14.)

Lähtökohtana kuntien toiminnalle julkisen sektorin organisaationa on hyvää hallintotapaa koskevat määräykset. Nämä määräykset pohjautuvat perustuslakiin ja hallintolakiin. Hallintolaki toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa ja lisäksi se edistää palveluiden laatua sekä tuloksellisuutta. (Hallintolaki 2003, 1§.)

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella tulee olla oikeus saada asiansa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä käsitellyksi. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslaki turvaa yksilön oikeuden hallintoasian käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä, saada perusteltu päätös hallintoasiassa sekä hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. (Suomen perustuslaki 1999, 21 §.)

### 2.3.2 Hyvän hallinnon toteuttaminen ja hyvä hallinto käytännössä

Hyvän hallinnon vaatimus kohdistuu julkishallintoon. Julkishallinto koostuu kolmesta peruslohkosta, joita ovat valtionhallinto, kunnallishallinto ja välillinen julkishallinto. Näiden lisäksi eurooppalaisen hallinnon merkitys on lisääntynyt ja hyvän hallinnon vaatimukset vaikuttavat sen toimintaan. (Mäenpää 2004, 3.)

Kunnan toimielimiä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Hyvän hallinnon vaatimus velvoittaa näiden toimielinten lisäksi myös henkilöitä ja muita elimiä, joilla on oikeusnormiin perustuvia kunnallisia tehtäviä tai toimivaltaa. Näitä ovat esimerkiksi luottamushenkilöt tai viranhaltijat, jotka käyttävät heille siirrettyä toimivaltaa samoin kuin kunnan tilintarkastajat. (Mäenpää 2004, 7.)

Hyvän hallinnon alaan kuuluvia ovat kunnan virastot, laitokset ja kunnan liikelaitokset. Kuntayhtymien toimielimiä pidetään myös kunnallisina viranomaisina ja niihin voi kuulua eri virastoja ja laitoksia, joiden toimintaan sovelletaan hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisia tehtäviä ja hallinnollista toimivaltaa on melko yleisesti määritelty myös itsenäisille oikeushenkilöille, jotka eivät organisatorisesti kuulu valtion- eivätkä kunnallishallintoon, vaan sijoittuvat yksityisen toiminnan ja julkishallinnon välimaastoon. Tätä kutsutaan välilliseksi julkishallinnoksi ja sitä koskevat myös hyvän hallinnon periaatteet, mikäli niiden toimintaan liittyy julkisen vallan käyttöä tai julkisluonteisia tehtäviä. (Mäenpää 2004, 8.)

Hyvän hallinnon takeiden turvaaminen lailla on yhtäläillä välttämätöntä kuin se, että hallinto toimii hyvin myös käytännössä. Hyvän hallinnon takeita määrittelevän lainsäädännön noudattaminen on hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisen lähtökohta. Perustuslain ohella keskeistä hyvää hallintoa määrittelevää lainsäädäntöä ovat hallintolaki ja julkisuuslaki sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja määrittelevät asiakaslait. Tuomioistuinten luoma oikeuskäytäntö ja yleisten laillisuusvalvojen valvontakäytäntö määrittelevät myös konkreettisesti hyvän hallinnon sisältöä. (Mäenpää 2011, 8.)

### 2.3.3 Tilivelvollisuus, sidonnaisuudet ja esteellisyys

**Tilivelvollisina** pidetään kuntalain 75 §:n mukaan kunnan toimielimen jäseniä ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavia viranhaltijoita. Toimielimet on määritelty kuntalaissa (17§) ja niitä ovat kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulostavastuun ja oikeudellisen vastuunalaisuuden. Se tarkoittaa velvollisuutta ohjeistaa ja järjestää riskienhallinta ja valvonta toimintoihin ja prosesseihin sekä niiden toimivuuden seuranta. Tulostavastuu tarkoittaa toiminnan tuloksellista järjestämistä, jolloin lautakuntien alaisuudessa toimivien osastojen ja tehtäväalueiden toiminnan tulee olla tavoitteiden mukaista, vaikuttavaa ja taloudellisesti järjestettyä. Oikeudellisella vastuunalaisuudella tarkoitetaan voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän hallintotavan noudattamista kaikessa toiminnassa ja päätöksenteossa. (Kiviaho 2012, 15.)

Kunnan hallinnon tilivelvolliset tekevät tilityksen kerran vuodessa tilinpäätöksen muodossa. Tilinpäätöksellä osoitetaan, miten verot ja maksut on käytetty, mikä on kunnan taloudellinen asema tilivuoden päättyessä ja miten asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Kunnallishallinnossa tilivelvollisuus on kaksipuolinen. Siinä toimielinten jäsenet ja tehtäväalueen johtavat viranhaltijat ovat tilivelvollisia valtuustolle ja valtuusto on puolestaan tilivelvollinen valitsijoihin eli kunnan jäsenille. (Vuorinen 2000, 15 - 17.)

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa. **Sidonnaisuudet** eivät saa vaarantaa luottamusta hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin ja niiden edellyttämiin menettelyihin. Sidonnaisuuksina voidaan pitää elinkeinon ja ammatinharjoittamista, luottamus- ja hallintotehtäviä yrityksissä ja yhteisöissä, osakkeenomistuksia ja muita omistuksia sekä muita sidonnaisuuksia. Myös esteellisyysperusteet on otettava hallintolain 28 §:n mukaan huomioon asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. (Kiviaho 2012, 16.) Virkamiehen sidonnaisuudet voivat käytännössä vaikuttaa monin tavoin myös yleisesti virkatoiminnan luotettavuuteen ja uskottavuuteen. Sen vuoksi on eräissä tapauksissa pyritty erityissäännöksillä rajoittamaan esteellisyytilanteiden syntymistä. Niiden tavoitteena on vahvistaa luottamusta asian käsittelyn ja päätöksenteon objektiivisuuteen. (Mäenpää 2000, 292.)

Hyvän hallinnon periaate edellyttää hallinnolliselta päätöksenteolta objektiivisuutta. **Esteellisydestä** on kysymys silloin, kun henkilön puolueettomuus vaarantuu. Sitä edellyttää myös laki, mikä on pyritty takaamaan esteellisyys eli jääviyssäännöksiin. Esteellinen eli jäävi henkilö ei saa osallistua hallintomenettelyyn sen missään vaiheessa. (Heuru 2008,243.) Luottamus- henkilön ja viranhaltijan, joka tietää tai epäilee olevansa esteellinen eli jäävi käsittelemään määrättyä tai määrätynlaista asiaa, tulee itse ilmoittaa tästä välittömästi. Esteellisyyden toteaminen ja siitä ilmoittaminen kuuluu ensisijaisesti henkilölle itselleen. (Suomen Kuntaliitto 1993, 21 - 22.) Jääviyssäännöstössä puhutaan vain virkamiehestä. Virkamiehellä tarkoitetaan kuitenkin kaikkia toimihenkilöitä: luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja työntekijöitä. Hallintolain säännöstö on järjesteltävissä seuraaviin perustekokonaisuuksiin:

- **Osallisuusjäävi** -> esteellisyys syntyy jos virkamies itse tai hänen läheisensä on asianosainen, tällöin asian ratkaisu koskee välittömästi virkamiehen tai hänen lähisukulaisensa oikeutta, etua tai velvollisuutta.
- **Edustajanjäävi** -> esteellisyys syntyy kun virkamies tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.
- **Intressijäävi** -> syntyy kun asian ratkaisussa on odotettavissa erityistä taloudellista tai oikeudellista hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen perhepiirinsä kuuluvalla, vaikka kukaan heistä ei olekaan asianosainen, esimerkiksi asiaa valmisteleva virkamies tai hänen puolisonsa omistaa kiinteistön kaavoitettavalla alueella (kaavoituspäätös nostaa maan hintaa).
- **Palvelusuhdejäävi** -> virkamiehen puolueettomuuden katsotaan vaarantuvan, jos hän on palvelussuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.
- **Yhteisöjäävi** -> henkilö on esteellinen, mikäli hän tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu ns. perhepiiriin kuuluva läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai lai-

toksessa, joka on asianosainen tai jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa.

- **Ohjaus- ja valvontajäävi** -> henkilö on hallintolain 28.1 § 6 kohdassa tarkoitetun ohjaus- ja valvontajäävin perusteella esteellinen, jos hän tai hänen perhepiiriin kuuluva läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.

Ohjaus- ja valvontajääviä sovelletaan valtion virastoissa ja laitoksissa. Kunnallishallinnossa sitä ei sovelleta.

- Muusta syystä johtuva jäävi eli **yleislausekejäävi** -> virkamiehen puolueettomuus muusta erityisestä syystä vaarantuu. (Heuru 2008, 245 – 246.)

Kunnallisten luottamushenkilöiden esteellisyydestä on erityissäännös kuntalaissa (§52). Siinä asiallisesti suurin ero koskee kunnanvaltuutettuja, joita koskee vain yksi esteellisyyseruste. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään valtuustossa vain asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen lähisukulaistaan. Henkilökohtaisuuden vaatimusta sovelletaan suhteellisen kirjaimellisesti. Muita luottamushenkilöitä koskevat hallintomenettelylain 10§:ssä määritellyt esteellisyyserusteet. (Mäenpää 2000, 296 – 297.)

### 3 SISÄISEN VALVONNAN TEOREETTISET VIITEKEHYKSET JA RISKIENHAL- LINTA

Sisäinen valvonta on olennainen osa hyvää hallintotapaa ja yleisesti hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan yksinkertaisesti järjestelmää, jolla organisaatiota johdetaan ja valvotaan. Johtamisjärjestelmään ja hyvään hallintotapaan liittyy myös tietojen antaminen organisaation toiminnasta. (Alftan ym. 2008, 11.) Laajasti määriteltynä sisäinen valvonta on organisaation ohjaus- ja toimintaprosesseihin rakennettuja menettelyjä. Näiden menettelyjen avulla saadaan riittävä varmuus organisaation talouden ja toiminnan lainmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta, varojen turvaamisesta sekä oikeat ja riittävät tiedot organisaation taloudesta ja toiminnasta. (Valtiovarainministeriö 2005, 10.)

Sisäisen valvonnan avulla organisaatio pyrkii varmistamaan toiminnalleen asetettujen tavoitteiden saavuttamisen sekä ehkäisemään ja tuomaan esiin virheitä ja väärinkäytöksiä. (Ahokas 2012, 11 – 12.) Näitä tavoitteita voidaan määritellä tarkemmin seuraavalla tavalla:

- asetettujen päämäärien saavuttaminen
- voimavarojen taloudellinen ja tehokas käyttö eli tuloksellisuuden varmentaminen
- toimintaan liittyvien riskien hallinta
- taloudellisen ja muun johtamisinformaation luotettavuus
- laillisuuden varmistaminen ja johdon ohjeiden noudattaminen
- toiminnan, tietojen ja omaisuuden turvaaminen
- riittävät ja asianmukaiset manuaaliset ja tietotekniset järjestelmät toiminnan tueksi. (Porokka - Maunuksela ym. 2004, 48.)



### 3.1 Teoreettiset viitekehykset

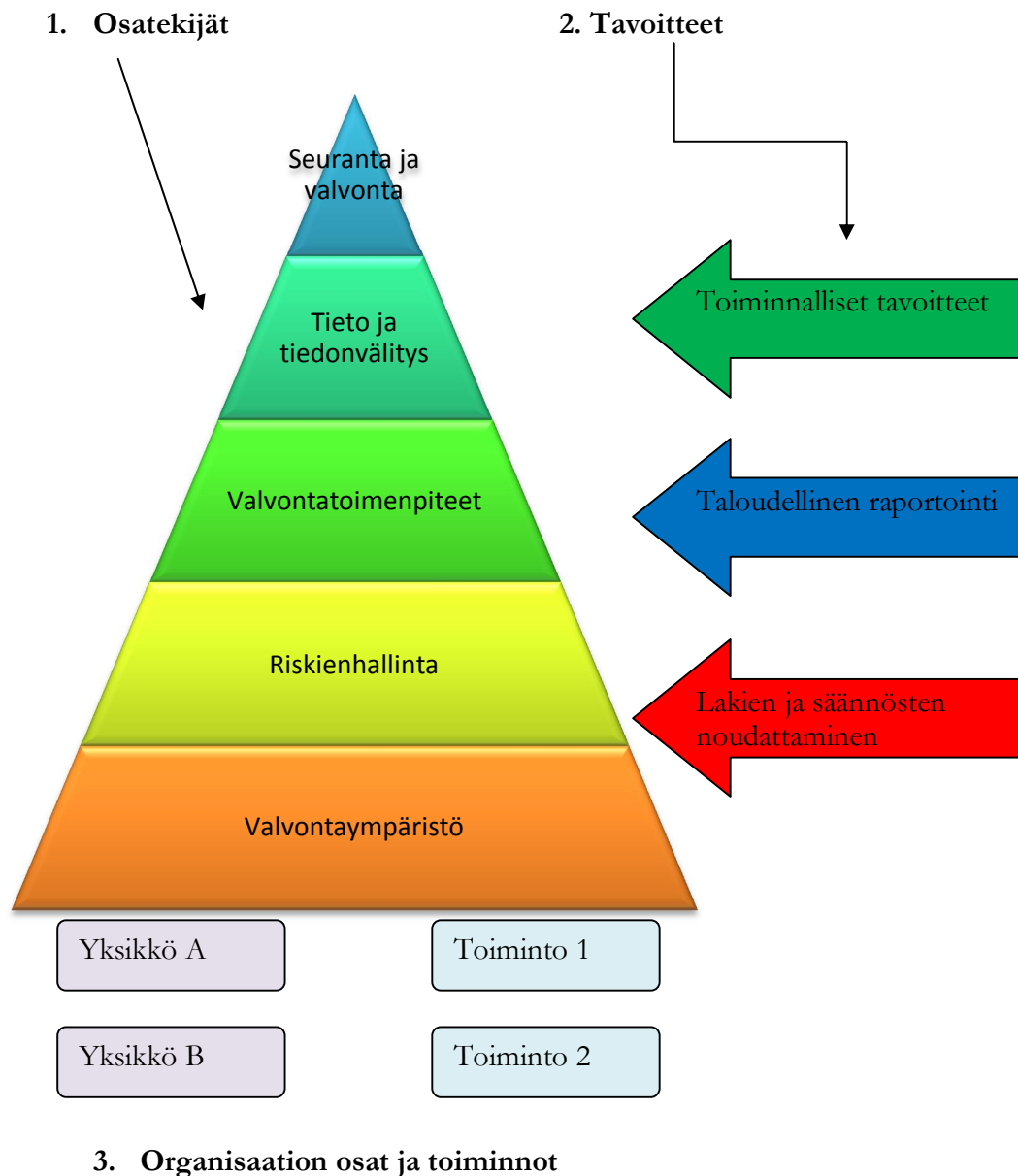
Tässä opinnäytetyössä tarkastelun kohteena on kaksi yleisesti tunnettua sisäisen valvonnan teoreettista viitekehystä, joita kunnissa tyypillisesti käytetään valvontajärjestelmän pohjana ja sisäisen valvonnan kehittämisen tukena. Nämä mallit ovat sisäisen valvonnan COSO-malli ja sitä seurannut, enemmän riskienhallintaa korostava COSO Erm-viitekehys.

#### 3.1.1 COSO-malli (Internal Control- Integrated Framework)

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

COSO-mallin viitekehys on sovellettavissa kaikkiin sellaisiin organisaatiotyyppihin, joille on ominaista tavoitteellinen toiminta. Mallia voidaan hyödyntää myös organisaation sisäisen kehittämisen välineenä, arvioimalla itse organisaation sisäisen valvonnan nykytilaa. (Holopainen ym. 2006, 43 – 44.)

COSO-malli rakentuu viidestä toisiinsa yhteydessä olevasta osa-alueesta. Niitä ovat valvontaympäristö tai johtamis- ja valvontakulttuuri, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, tieto ja tiedonvälitys sekä seuranta ja valvonta. (Kuvio 3, kohta 1.) Nämä osa-alueet ilmaisevat mitä valvonnalta vaaditaan, jotta organisaatio saavuttaa tavoitteensa. (Koivu 2010, 64 – 65.)



Kuvio 3. COSO-mallin osatekijät ja tavoitteet (Mukaillen Raudasoja ym. 2009, 144 ja Internal Control Integrated Framework 1994, 19.)

COSO-mallissa on esitettyä organisaation tavoitteiden kolme pääryhmää, joita ovat toimintojen tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus, taloudellisen raportoinnin luotettavuus sekä lakien ja sääntöjen noudattaminen. (Kuvio 3, kohta 2.) Tavoitteet kertovat, mihin organisaatio

toiminnallaan pyrkii. Kuvion kohdassa 3 kuvataan niitä organisaation osia ja toimintoja, joihin sisäinen valvonta kohdistuu. (Koivu 2010, 64 – 65.)

### 3.1.2 Sisäisen valvonnan osatekijät

COSO-mallin ensimmäinen osatekijä **valvontaympäristö** luo organisaation toiminnalle suunnan, joka vaikuttaa henkilöstön tietoisuuteen valvonnasta. (Koivu 2010, 55 – 56.) Valvontaympäristö rakentuu organisaation eettisistä periaatteista ja arvoista, yksilöistä ja heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan, kuten muun muassa pätevyydestä ja rehellisyydestä sekä organisaation toimintaperiaatteista. Esimiesten vastuulla on huolehtia sisäiselle valvonnalle myönteisen ilmapiirin luomisesta omalla vastualueellaan. Henkilöstön täytyy ymmärtää sisäisen valvonnan merkitys, heidän tulee noudattaa annettuja ohjeita ja määräyksiä sekä pyrkiä edistämään organisaation tavoitteiden saavuttamista omilla toimillaan. Tavoitteenasettelu tulee tehdä selkeästi yksikkö-, tiimi- ja yksilötasolla ja samalla on hyvä sopia seurantakäytännöistä. (Raudasoja ym. 2009, 145.)

Toisena osatekijänä mallissa on **riskienhallinta**. Sen edellytyksenä on, että organisaatiossa tavoitteet on määritelty selkeästi. Tavoitteet asetellaan erilaisina organisaation eri tasoille, mutta niiden tulee kuitenkin olla yhdenmukaisia. Riskienhallinnan tarkoituksena on arvioida riskien merkittävyyttä ja niiden toteutumisen todennäköisyyttä sekä tilanteeseen soveltuvien riskien hallitsemiskeinoja. (Koivu 2010, 56 – 58.) Riskienhallinnasta on kerrottu enemmän tässä työssä myöhemmin.

Kolmannella osatekijällä, **valvontatoimenpiteillä**, varmistetaan, että organisaatiossa toimitaan johdon antamien toimintaohjeiden mukaan. Näillä toimenpiteillä pyritään sekä ehkäisemään että havaitsemaan virheitä ja väärinkäytöksiä. Valvontatoimenpiteet koostuvat esimiehen suorittamasta jatkuvasta seurannasta sekä erikseen rakennetuista laskentatoimen ja muiden kontroleista. Useimmat näistä kontroleista liittyvät taloudenhoitoon. (Raudasoja ym. 2009, 145 ja Koivu 2010, 59 – 60.)

COSO-mallin neljäs osatekijä rakentuu **tiedonvälityksestä ja raportoinnista**. Sen tavoitteena on varmistaa luotettavan, tarkoituksenmukaisen ja oikea-aikaisen informaation tuotta-

minen päätöksenteon tueksi. (Raudasoja ym. 2009, 145.) Organisaation työntekijät tarvitsevat olennaista ja omaksuttavissa olevaa tietoa tehtäviensä hoitamisessa ja tiedon on oltava käytettävissä oikeaan aikaan ja heille käyttökelpoisessa muodossa. Sisäisen viestinnän tulee myös olla tehokasta ja sen tulee tavoittaa koko henkilöstö. Myös kirjanpitoliedon tulee olla täydellistä ja oikeaa. (Raudasoja 2009, 145 ja Koivu 2010, 61.)

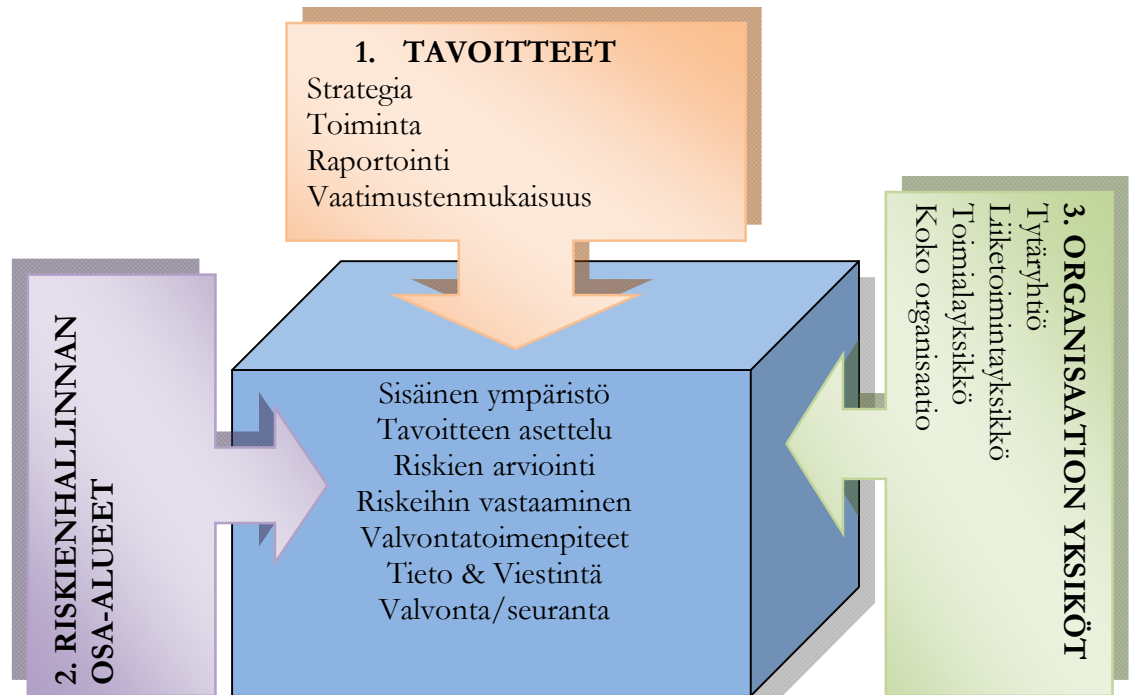
Viides osatekijä mallissa on **seuranta ja valvonta**. Sisäisen valvontajärjestelmän toiminnan seuraamisen tulee olla jatkuva prosessi organisaatiossa ja sen tulee tapahtua kaiken aikaa muun toiminnan ohella. Järjestelmän toimintaa voidaan tilanteen mukaan arvioida seuranta-toimenpiteillä tai erillisillä arvioinneilla sekä säännöllisillä johtamis- ja valvontatoimilla. Jatkuva ja monipuolinen seuranta vähentää erillisten arviointien tarvetta ja se on myös tehokkaampaa. Jatkuvia seuranta-toimenpiteitä ovat muun muassa tavalliset johtamistoimet ja toimintaraportit, täsmäytykset, vertailut ja muut rutiinitehtävät. (Koivu 2010, 61 – 62.)

### 3.1.3 COSO ERM-malli

COSO-mallista kehitetty, kattavampi ja riskienhallintaan enemmän painottuva COSO ERM-malli (termi ERM tulee sanoista Enterprise Risk Management) on organisaation kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malli ja se valmistui vuonna 2004. COSO Erm-mallissa sisäinen valvonta nähdään yhdeksi osaksi riskienhallintaa. (COSO 2004, 4.)

Riskienhallinta on määritelty tässä mallissa hyvin laajasti. Sen mukaan ”organisaation riskienhallinta on sen hallituksen, johdon ja muun henkilöstön toteuttama prosessi, jota sovelletaan strategian laadinnassa ja koko organisaatiossa, ja sen tarkoituksena on myös tunnistaa organisaatioon vaikuttavia potentiaalisia tapahtumia ja pitää riskit riskinottohalukkuuden rajoissa, jotta organisaation tavoitteiden toteutumisesta voidaan olla kohtuullisen varmoja”. (COSO ERM 2004, 4.) Riskejä ei tarkastella yksittäisistä toiminnosta ja niihin liittyvistä riskeistä käsin, vaan niitä tarkastellaan koko organisaation tasolla. (Blumme, Karhu, Kontula, Laitakari, Linna, Nordin, Sovasto, Tarvainen, Tikkanen, Turakainen, Urrila & Vesa 2005, 85).

COSO ERM-mallia kuvataan yleensä kuutiolla (Kuvio 4.), jonka sivut muodostuvat organisaation tavoitteista (1), toiminnallisesta rakenteesta(3) ja riskienhallintaan(2) liittyvistä toimenpiteistä. (Alftan ym. 2008, 86.)



Kuvio 4. COSO ERM – kokonaisvaltainen riskienhallinnan malli (mukaillen COSO 2004, 5)

### 3.1.4 COSO ERM-mallin tavoitetasot

Sisäisen valvonnan mallista poiketen COSO ERM- mallissa on **tavoitetasoja** neljä. (Kuvio 4, kohta 1). Näitä ovat **strategiset, toiminnalliset, raportointia koskevat ja vaatimustenmukaisuutta koskevat tavoitteet**. Ensimmäiseksi organisaation tavoitteet laaditaan strategisella tasolla ja sen avulla luodaan perusta toiminnallisille, raportoinnin ja vaatimustenmukaisuutta koskeville tavoitteille. Strategiset tavoitteet pohjautuvat organisaation toiminta-ajatukselle ja ovat sitä tukevia. Osatavoitteilla voidaan tunnistaa organisaation kriittiset menestystekijät ja niiden avulla voidaan välittää ne koko organisaation läpi. Organisaation tavoitteiden määrittely ja johdonmukaisesti suunniteltu, ohjattu ja seurattu toiminta on riskien tunnistamisen edellytys. (Ahokas 2012, 60.)

Toiminnalliset tavoitteet liittyvät organisaation toimintojen suorituskykyyn ja tehokkuuteen. Niiden avulla organisaatio voi saavuttaa lopulliset tavoitteensa ja johdon tulee varmistaa, että nämä toiminnalliset tavoitteet vastaavat todellista toimintaympäristöä. Raportoinnin tavoitteet koskevat sen luotettavuutta. Luotettava raportointi tukee johdon päätöksentekoa ja organisaation toimintojen ja suorituskyvyn valvontaa ja se tarjoaa johdolle tarkoituksenmukaista ja huolellisesti laadittua tietoa. Vaatimuksenmukaisuus liittyy siihen, että organisaatiossa toimitaan lainsäädännön ja tarvittavien ohjeiden mukaisesti. (COSO 2004, 5.)

Tavoitteiden ryhmittely mahdollistaa huomion keskittämisen sisäisen valvonnan eri puoliin. Strategisiin ja toiminnallisiin tavoitteisiin voi liittyä virheellisten päätösten, arvioiden tai ulkoisten tapahtumien aiheuttamia riskejä, joten niiden saavuttaminen ei aina ole organisaation vaikutusvallan alla. Sen sijaan raportointia tai vaatimustenmukaisuutta koskevat tavoitteet ovat organisaation vaikutusvallan alla, koska ne perustuvat pitkälti ulkopuolisten määräämille standardeille. (COSO 2004, 5.)

### 3.1.5 COSO ERM riskienhallinnan osa-alueet

Organisaation riskienhallinta on COSO ERM – mallin mukaan monisuuntainen ja toistuva prosessi ja kaikki siinä olevat osa-alueet vaikuttavat tai voivat vaikuttaa toisiinsa. COSO-kuutiossa kuvatut riskienhallinnan osa-alueet ja osiot kytkeytyvät vahvasti toisiinsa. Osa-alueita tulisi tarkastella ja johtaa edellisessä luvussa käytyjen tavoitteiden sisältämien riskien näkökulmasta. (Moeller 2007, 102.) COSO ERM-mallissa riskienhallinnan osa-alueita on kahdeksan ja niistä seuraavaksi hieman tarkemmin. (Kuvio 4, kohta 2).

**Sisäinen ympäristö** muodostaa pohjan koko organisaation riskienhallinnalle. Se kuvastaa organisaation valvontakulttuuria ja se toimii riskienhallinnan kaikkien muiden osa-alueiden perustana. Sisäinen ympäristö vaikuttaa myös siihen miten strategiat ja tavoitteet määritellään, miten toiminnot järjestetään ja riskit tunnistetaan, arvioidaan ja hoidetaan organisaatiossa. (Blumme ym. 2005, 36.) Sisäinen toimintaympäristö näkyy organisaation sisäisenä kulttuurina ja se muotoutuu johdon sekä henkilökunnan suhtautumisesta riskeihin ja organisaation arvoihin. (COSO 2004, 27 – 34).

**Tavoitteen asettelu** rakentuu organisaation strategiaan sekä ennalta sovittuihin päämääriin ja se muodostaa lähtökohdan organisaation koko toiminnalle. Riskinottokyvyn ja valitun strategian tulee olla yhteneväiset. Riskienhallinnalla varmistetaan, että johdolla on käytössään prosessi tavoitteenasetteluun, valitut tavoitteet ovat organisaation toiminta-ajatusta tukevia ja sen mukaisia sekä että ne ovat sopusoinnussa riskinottohalukkuuden kanssa. (COSO 2004, 35 – 40.)

**Tapahtumien tunnistamisella** tarkoitetaan johdon suorittamaa toimintaympäristön sisäisten ja ulkoisten tapahtumien tunnistamista ja sen tarkoituksena on erottaa positiiviset ja negatiiviset tapahtumat toisistaan. Tapahtumat, joilla katsotaan olevan positiivisia vaikutuksia, organisaatio haluaa käyttää ne hyödykseen, kun taas negatiivisia seurauksia omaavia tapahtumia kutsutaan riskeiksi. (COSO 2004, 41.)

**Riskin arvioinnissa** analysoidaan erilaisia riskitekijöitä, mikä tarkoittaa vaikutusten ja todennäköisyyksien arviointia. Riskejä arvioidaan laadullisin ja määrällisin määrein. Laadullisia mittareita ovat usein termit korkea, keskitason ja alhainen riski. Määrällisiä mittareita ilmaistaan yleensä numeerisesti, prosentiosuuksina tai frekvenssinä (toistumistiheys). Riskejä arvioidessa tulee huomioida myös ajallinen perspektiivi ja sen on oltava yhtenäinen strategian ja tavoitteiden kanssa. (COSO 2004, 49 – 50.)

**Riskeihin vastaamisessa** (riskienhallinnassa) tarkoituksena on saada tapahtuman jäljelle jäävä jäännösriski siedettävälle tasolle organisaation riskinottokyvyn rajoihin. Tärkeänä osana tässä on arvioida johdon toimesta riskien todennäköisyys, vaikutukset ja kustannus-hyötysuhteet. COSO ERM- mallissa riskien kontrollointikeinona nähdään riskin jakaminen ja hyväksyminen, riskin vähentäminen ja riskin välttäminen. (COSO 2004, 55 – 56.)

Riskienhallintaa toteutetaan **valvontatoimenpiteillä**, joita ovat erilaiset periaatteet ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Valvontatoimenpiteitä suoritetaan kaikilla tasoilla organisaatiossa ja kaikissa toiminnoissa. Johdon tehtävänä on päättää riskin valvontatoimenpiteistä sen jälkeen, kun se on määritellyt sille hallintakeinon. Valvontatoimenpiteitä luokitellaan sen mukaan millaista tavoitetta ne turvaavat eli onko kyseessä strategiset, toiminnalliset, raportointiin tai lakeihin ja määräysten noudattamiseen liittyvät tavoitteet. Näitä valvontatoimen-

piteitä ovat esimerkiksi hyväksymis-, vahvistus- ja valtuutusmenettelyt, toimintojen ja järjestelmien kuvaukset, varojen turvaaminen ja työtehtävien eriyttäminen. (COSO 2004, 61 – 64.)

**Tiedon kerääminen** organisaation sisäisistä ja ulkoisista lähteistä sekä saadun informaation jakaminen **viestinnän** keinoin on olennainen osa riskienhallintaa. Kaiken tarvittavan tiedon tulee olla saatavilla oikea-aikaisesti ja totuudenmukaisena ja tietoa on myös jaettava koko organisaatiolle. Kaikkien organisaatioissa on tiedettävä kuinka riskejä hallitaan ja johdon tehtävänä on se varmistaa, koska se mahdollistaa valvontatoimenpiteiden toimivuuden. (COSO 2004, 67 – 71.)

Riskienhallinnan onnistuminen edellyttää valvontaa. **Valvonta** on jokapäiväisten toimintojen yhteydessä tapahtuvaa valvontaa tai jonkin toiminnan tulosten arviointia. Valvonnan lisäksi poikkeamiin ja epäilyihin on myös reagoitava ja organisaation sisällä täytyy olla tieto siitä, kuinka tällaisissa tilanteissa toimitaan ja kuinka asia saadaan eteenpäin. (COSO 2004, 75 – 80.)

### 3.2 Riskit ja riskienhallinta kuntaorganisaation näkökulmasta

Riski voidaan määritellä ei-toivotuksi ja epävarmaksi tapahtumaksi tai tekijäksi, joka on esteenä tavoitteiden saavuttamiselle, epäonnistumisen, menestyksen tai vaaran uhaksi tai se voi olla myös menetetty mahdollisuus. Riski voi toteutuessaan aiheuttaa merkittävää taloudellista vahinkoa, korvaamattomia henkilövahinkoja ja häiritä muutoin toimintaa tuntuvasti. Ihmiset aiheuttavat riskejä usein itse ja niihin voidaan myös vaikuttaa, varautua ja niiltä voidaan suojautua. (Raudasoja ym. 2009, 147.)

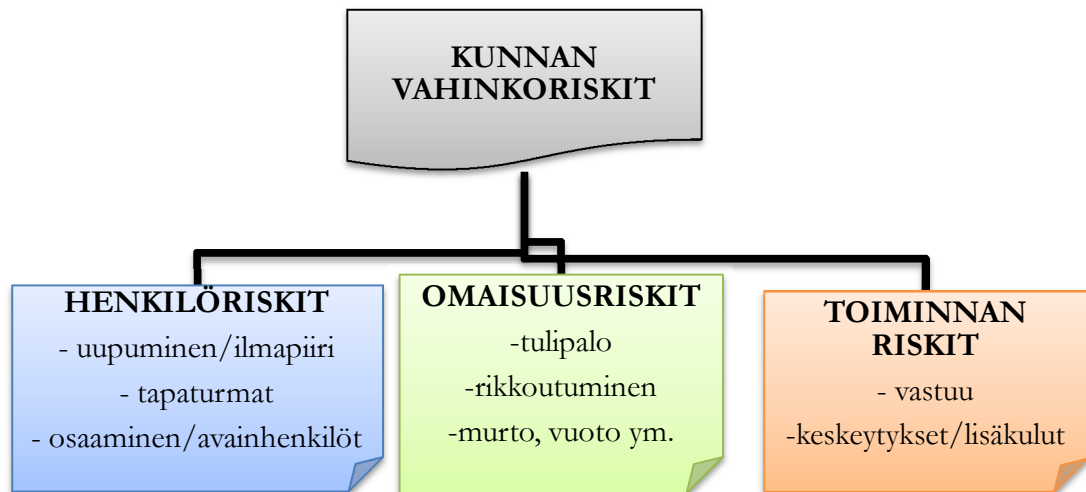
Kuntien hallinnossa riskienhallinta on olennainen osa johtamista. Järjestelmällinen riskienhallinta on kunnan omasta aloitteesta tapahtuvaa toimintaa, jonka avulla kuntaa uhkaavat riskit saadaan saman tavoitteellisen suunnittelun piiriin kuin muutkin toiminnot. Saatava hyötykin on sama eli sattumanvaraisuutta voidaan vähentää ja edullisia ratkaisuvaihtoehtoja voidaan hyödyntää. (Enberg 2002, 8.)

Kuntien toimintaan liittyy muun muassa liikeriskejä sekä vahinkoriskejä. Liikeriskeillä voi toisaalta olla menetyksen mahdollisuus, mutta toisaalta myös voiton mahdollisuus, mikäli



kaikki menee hyvin. Liikeriskit liittyvät tyypillisesti kysynnän ja tarjonnan arviointiin, kun tuotteita tai palveluja markkinoidaan tai ne voivat olla taloudellisen kehityksen ennakointiin liittyviä jne. Nämä riskit jätetään yleensä omalle vastuulle, niitä ei voida siirtää esimerkiksi vakuutusyhtiö kannettavaksi. Toteutuessaan liikeriskit vaikuttavat kunnan itsenäisyyteen, talouteen, imagoon, palvelujen laatuun, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. (Enberg 2002, 8 - 9.)

Vahinkoriskit voidaan jaotella kolmeen ryhmään, joita ovat henkilöriskit, omaisuusriskit ja toiminnan riskit. Näille riskeille tyypillistä on se, että ne syntyvät yleensä äkillisesti ja yllättäen ja vahinkotapauksista syntyy aina tappio, voiton mahdollisuutta näissä riskeissä ei ole. Toteutuessaan nämä riskit aiheuttavat kunnalle merkittäviä taloudellisia vahinkoja, korvaamattomia henkilövahinkoja sekä vaikeuttavat toimintaa tuntuvasti. (Enberg 2002, 8 – 10.) Kuviossa 5 kuvataan kunnan erilaisia vahinkoriskejä.



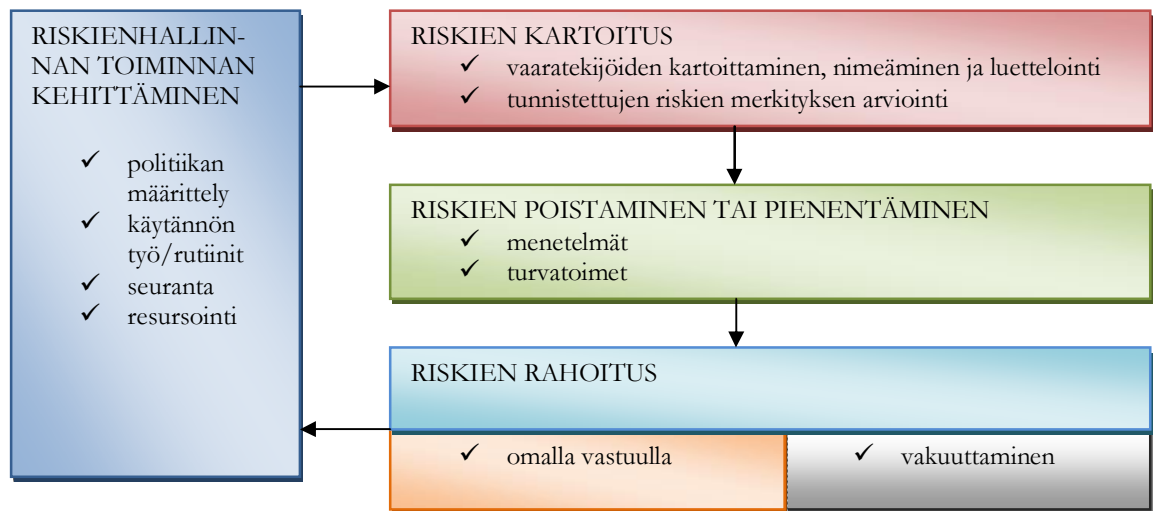
Kuvio 5. Kunnan vahinkoriskit (mukaiillen Enberg 2002, 10)

### 3.2.1 Riskienhallinnan toteuttaminen

Riskienhallinta on koko organisaatiota koskeva prosessi ja vastuu riskienhallinnasta on organisaation johdolla. Laajasti määriteltynä riskienhallinta kattaa kaikki tiedossa olevat riskit or-

ganisaatiossa ja parhaimmillaan se on ennakoivaa, tietoista, suunnitelmallista ja järjestelmällistä toimintaa. Merkittävimpien riskien on oltava tiedostettuja ja ymmärrettyjä koko organisaatiossa. (Suominen 2003, 27.) Tärkeimpänä tavoitteena riskienhallinnassa on toiminnan jatkumisen varmistaminen siinäkin tapauksessa, että jokin uhkana olevista riskeistä toteutuu. (Enberg 2002, 11).

Kuviossa 6 esitetään suunnitelmallisen riskienhallinnan eri osa-alueet.



Kuvio 6. Riskienhallinnan osa-alueet (mukaillen Enberg 2002, 11)

Riskienhallinnassa ensimmäisenä ja tärkeimpänä vaiheena on riskien kartoitus ja usein tämä vaihe on myös aikaa vievin. Kartoituksen tärkeimpänä tavoitteena on tunnistaa kaikki merkittävät kuntaa uhkaavat riskit. Kartoitus määrittää riskienhallinnassa ne toimenpiteet, joilla näiltä riskeiltä voidaan suojautua. Riskien tunnistamisen jälkeen arvioidaan millaisia menetyksiä ne voivat toteutuessaan aiheuttaa. Arvioinnissa määritellään vahinkojen kustannuksia ja arvioidaan niiden esiintymistiheyttä tietynä ajanjaksona. Riskien merkitys kunnalle riippuu siitä, minkä kokoinen kunta on kyseessä. Myös kunnan taloudellisella tilanteella eli riskinkantokyvyllä on merkitystä. (Enberg 2002, 11 – 13.)

### 3.2.2 Riskienhallintamenetelmät

Riskikartoituksessa saadaan tietoon kuntaa uhkaavien riskien ja niiden toteutumisen vaikutukset. Seuraavassa vaiheessa luodaan strategia niiden hallitsemiseksi. Tämä tarkoittaa ratkaisua, jonka avulla saavutetaan tasapaino mahdollisten menetysten ja suojauskustannusten välillä. Aluksi liikkeelle voidaan lähteä esimerkiksi ennaltaehkäisystä (riskien poistaminen ja riskien pienentäminen) ja sitä kautta edetä riskien rahoitukseen. Poistettavia riskejä on olemassa melko vähän ja yhden riskin poistaminen voi johtaa siihen, että jokin toinen riski kasvaa. Riskien pienentämisellä tarkoitetaan niiden toteutumisen todennäköisyyksien tai toteutumisen aiheuttamien vahinkojen pienentämistä. (Enberg 2002, 11 – 15.)

Riskejä voidaan siirtää myös jonkun toisen kannettavaksi, maksua vastaan. Yleisemmin riskejä siirretään vakuutusyhtiöille. Osa kunnan riskeistä voidaan jättää omallekin vastuulle joko tietoisesti tai joita ei voi siirtää kunnan ulkopuoliselle taholle. Omalla vastuulla pitämisen etuna on se, että kunta välttyy vakuutusmaksujen maksamiselta, mutta omalla vastuulla pitäminen edellyttää tehokasta riskienhallintatyötä. (Enberg 2002, 11 – 15.)

Kunnissa riskienhallintaa pohtivat usein eri toimialoilta koottu riskienhallintaryhmä, jonka jäsenet toimivat riskienhallinnan asiantuntijoina, yhteyshenkilöinä ja koordinaattoreina. Kunnat linjaavat omaisuus-, henkilö- ja vastuuriskien osalta omaa riskienhallintaansa eri tavoin. Suuret kunnat, joissa on vahva talous ja sitä kautta riskinsietokykyä, käyttävät yleensä vähemmän vakuutuksia ja suosivat riskien omalla vastuulla pitämistä. Pienemmät kunnat sitä vastoin saattavat käyttää hyvinkin laajasti vakuutusyhtiöiden palveluja. (Raudasoja ym. 2009, 151.)

Kaikkien organisaation toimintaa uhkaavien riskien täydellinen hallinta ei ole mahdollista esimerkiksi informaation epätäydellisyyden, valvonnan kiertämisen tai vilpillisen toiminnan vuoksi. Keskeisenä noudatettavana periaatteena sekä riskienhallinnassa että sisäisessä valvonnassa on tavoitella kohtuullista varmuutta toiminnan tuloksellisuudesta, laillisuudesta sekä varojen ja resurssien turvaamisesta ja väärinkäytösten estämisestä. Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan menettelyjen tulee olla asianmukaiset ja järkevät suhteessa toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä riskeihin, jotka liittyvät niihin. (Raudasoja ym. 2009, 152.)

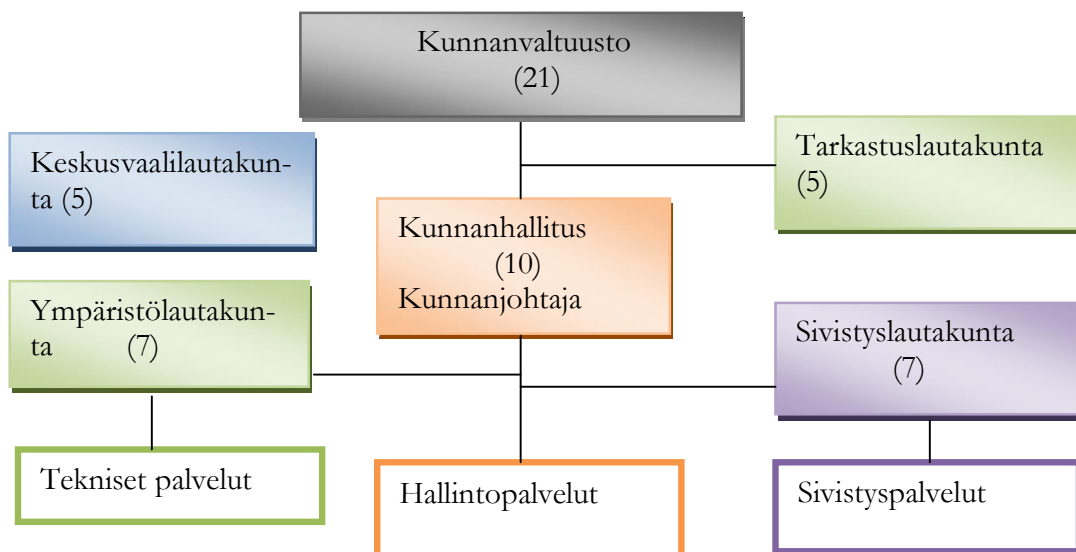
#### 4 HYRYNSALMEN KUNNAN SISÄINEN VALVONTA

Hyrynsalmen kunnan hallintosäännössä määrätään kunnan hallinto-organisaatiosta sekä päätöksenteko- ja kokousmenettelyistä. Hallintosäännön ohella kunnan toimintoja ohjataan myös kunnanvaltuuston työjärjestyksellä, luottamushenkilöiden palkkiosäännöllä, konserniohjeella, taloussäännöllä sekä tarkastussäännöllä. (Hyrynsalmen kunta 2009.)

Kunnanvaltuuston hyväksymässä tarkastussäännössä määritellään Hyrynsalmen kunnan valvontajärjestelmästä. Sen mukaan kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta muodostavat yhdessä kattavan valvontajärjestelmän. Ulkoinen valvonta on järjestetty toimivasta johdosta riippumattomaksi ja siitä vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja kuntalain ja kunnan tarkastussäännön mukaan. Sisäinen valvonta toimii kunnassa johtamisen apuvälineenä ja sen järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. (Hyrynsalmen kunta 2009.)

##### 4.1 Hyrynsalmen kunnan organisaatio

Kunnan organisaatio ja toiminnot jakautuvat luottamushenkilöorganisaatioon ja palveluorganisaatioon. Kuviossa 7 on esitetty Hyrynsalmen kunnan organisaation rakenne.



Kuvio 7. Hyrynsalmen kunnan organisaatio (Hyrynsalmen kunta 2012)

Hyrynsalmen kunnan kuntaorganisaation keskeisen toiminnallisen osan muodostaa kunnanvirasto, jossa kunnanjohtajalla ja osastopäälliköillä sekä itsenäisessä johtavassa asemassa olevilla viranhaltijoilla on erittäin keskeinen rooli palvelujen tuottamisessa ja tuotteistamisessa. Johtosäännöillä ja kunnan hallintosäännöillä delegoidaan päätös- ja toimivaltaa johtaville virkamiehille, jotka tekevät päätöksiä ja panevat niitä toimeen virkavastuulla. päätösten toimeenpanosta ja viestinnän selkeydestä sekä sujuvuudesta vastaa johtoryhmä. Kunnalla on myös tärkeä rooli edunvalvonnassa ja yhteistyön koordinoinnissa konsernin ohjauksessa. Kunnan omat yhtiöt ovat kuntakonsernin ydintä, tärkeimpiä kunnan ohjattavia toimijoita. (Hyrynsalmen kunta 2012.)

#### 4.2 Sisäisen valvonnan nykytilan kartoitus ja tutkimuksen toteutus Hyrynsalmen kunnassa

Hyrynsalmen kunnassa on katsottu tarpeelliseksi laatia yleisohje sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseksi. Uuteen kuntalakiin on myös tulossa säännökset kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä vuoden 2012 tilintarkastuksen yhteydessä tilintarkastaja on maininnut ohjeiden puuttumisesta Hyrynsalmen kuntakonsernissa.

Ennen ohjeiden laatimista suoritettiin Hyrynsalmen kunnan laajennetun johtoryhmän keskuudessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen arviointi ja tutkimus toteutettiin sähköisenä kyselynä Webropol-ohjelmistolla. Kyselyitä lähetettiin laajennetulle johtoryhmälle 12 kappaletta ja niitä palautui 11 kappaletta takaisin. Vastaajat valikoituvat sen pohjalta, mitä toimeksiantajan puolelta katsottiin arvioinnin suorittamisen kannalta tarpeelliseksi.

Kyselypohja sisälsi lähes 70 kysymystä ja ne valikoituivat kyselyyn tutustuessani muissa kunnissa suoritettuihin vastaaviin arviointikyselyihin. Käyttämäni kysely on ollut käytössä ainakin Tyrnävän kunnassa ja hallinto-osaston päätöksellä sekä Tyrnävän kunnan suostumuksella päädyimme käyttämään samaa kysymyspohjaa heidän kanssaan, joskin muunsin sen sähköiseksi kyselyksi, jotta tulokset olisivat helpommin ja nopeammin käsiteltäviä. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää Hyrynsalmen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytila

ja laatia arvioinnin pohjalta runko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen toteuttamiseksi Hyrynsalmen kuntakonsernissa. (Liite 3).

Sähköinen kysely sisälsi COSO-viitekehystä soveltaen viisi eri osa-aluetta. Näitä olivat:

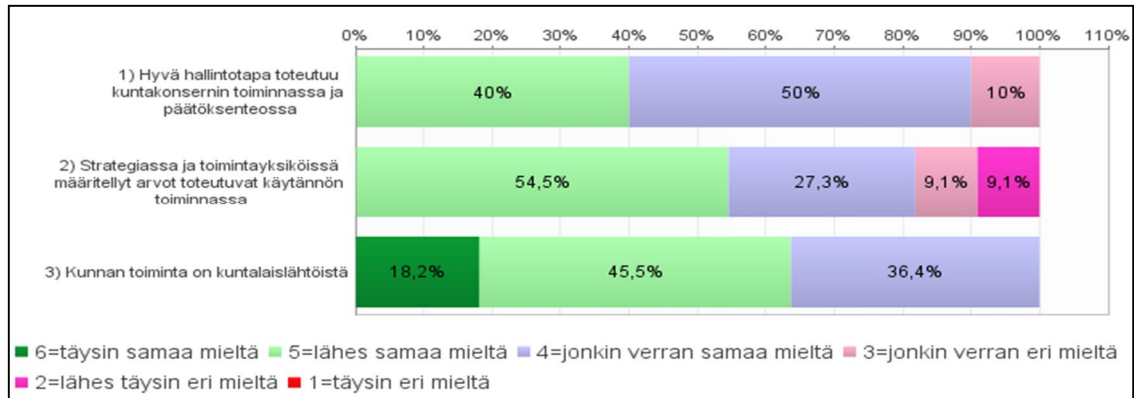
1. Johtamisen hallinnon järjestäminen
2. Tavoitteiden asettaminen ja toteuttamisen seuranta
3. Riskienhallinta
4. Tieto ja tiedonvälitys tai -kulku
5. Seurantamenettelyt

Kunkin osa-alueen alussa selvennettiin lyhyesti mitä niillä tarkoitettiin ja mitä ne sisältävät. Vastausta pyydettiin antamaan asteikolla 1 – 6 ja kysymyksiä arvioitiin seuraavasti: 1= *täysin eri mieltä*, 2= *lähes täysin eri mieltä*, 3= *jonkin verran eri mieltä*, 4= *jonkin verran samaa mieltä*, 5= *lähes samaa mieltä* ja 6 = *täysin samaa mieltä*. Joukossa oli myös joitakin avoimia kysymyksiä, joihin vastausta pyydettiin kirjallisesti. Mikäli kysymys ei koskenut yksikköä, vastauksen pystyi jättämään tyhjäksi.

#### 4.3 Alkukartoituksen tulokset

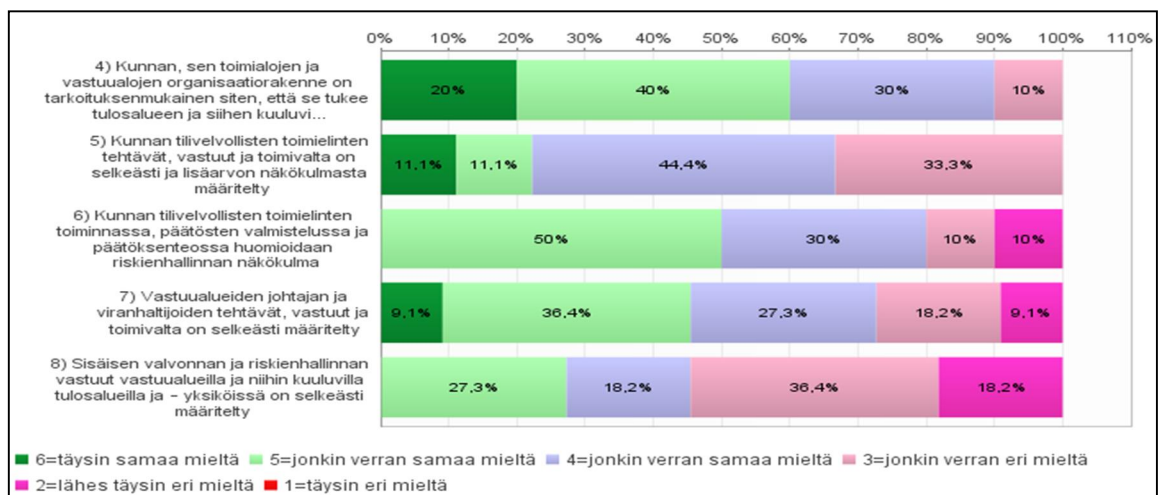
Alkukartoituksen Webropol-kysely analysoitiin kyseisellä ohjelmalla kaikkien vastanneiden vastausten perusteella. (Liite 1). Ensimmäisen osion kysymyksistä johtamisen hallinnon järjestämiseen kuului kysymyksiä hyvästä hallintotavasta, organisaatorakenteesta, sisäisen valvonnan tietoisuudesta sekä henkilöstöperiaatteista. Niistä nousi esille kehittämiskohteita liittyen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuukysymyksiin sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koulutukseen ja jonkin verran myös puutteellisiin ohjeisiin. Henkilöstöperiaatteiden kohdalla kehittämiskohteita nousi esille huomattavasti enemmän. Näitä olivat henkilöstön jaksaminen, työtyytyväisyys ja henkilöstön suoriutumisen arviointi.

Suurin osa vastaajista oli *jonkin verran samaa mieltä* (50 %) tai *lähes samaa mieltä* (40 %), että hyvä hallintotapa ja arvot toteutuvat ja toiminta on kuntalaislähtöistä. (kysymys 1). Ainoastaan 9,1 % vastaajista oli *lähes täysin eri mieltä* siinä, että strategiassa ja toimintayksiköissä määritellyt arvot toteutuvat käytännön toiminnassa. (kysymys 2). Kuvio 7.



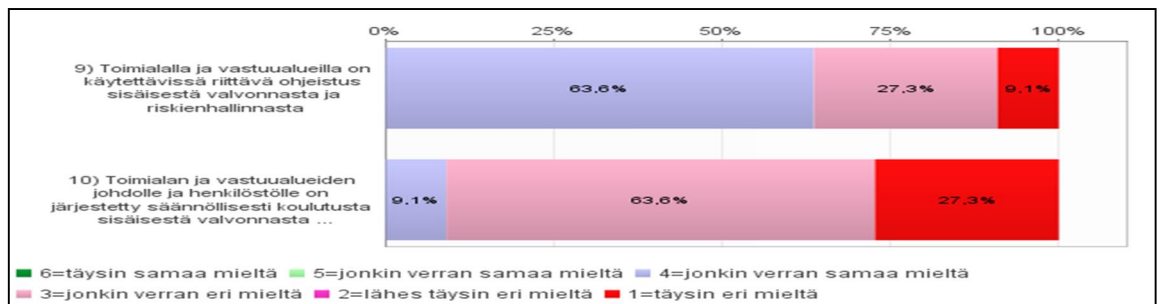
Kuvio 7. Hyvä hallintotapa, arvot

Organisaatorakennetta, tehtävien ja vastuiden jakamisen osiossa hajontaa tapahtui jo jonkin verran enemmän ns. negatiivisuuden puolelle. Vastaajista 10 % oli *lähes täysin eri mieltä* kysymyksissä riskienhallinnan näkökulman huomioimisessa toiminnassa, päätösten valmistelussa ja päätöksenteossa (kysymys 6) sekä 9,1 % tehtävien, vastuiden ja toimivallan määrittelyssä (kysymys 7) ja 18,2 % kysymyksessä 8 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuiden määrittelyssä. (Kuvio 8)



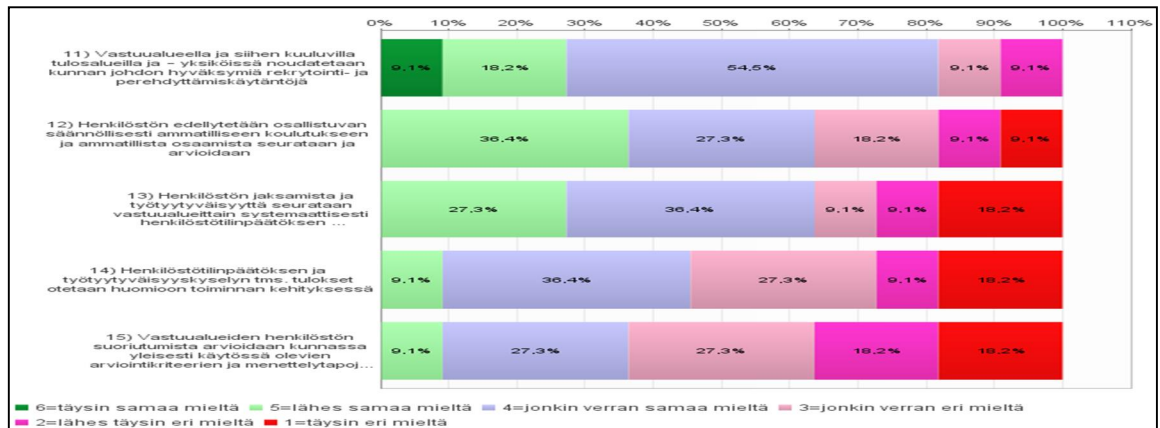
Kuvio 8. Organisaatorakenne, tehtävien ja vastuiden jakaminen

Kysymyksessä sisäisen valvonnan tietoisuudesta yli puolet (63,6 %) vastaajista oli *jonkin verran samaa mieltä*, että toimialalla ja vastuualueilla oli riittävä ohjeistus sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. *Täysin eri mieltä* oli 9,1 % vastaajista (kysymys 9). Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koulutuksen säännöllisyydestä (kysymys 10) yli puolet vastaajista oli *jonkin verran eri mieltä* (63,6 %) ja *täysin eri mieltä* 27,3 %. Loput vastaajista olivat *jonkin verran samaa mieltä* (9,1 %). (Kuvio 9.)



Kuvio 9. Tietoisuus sisäisestä valvonnasta

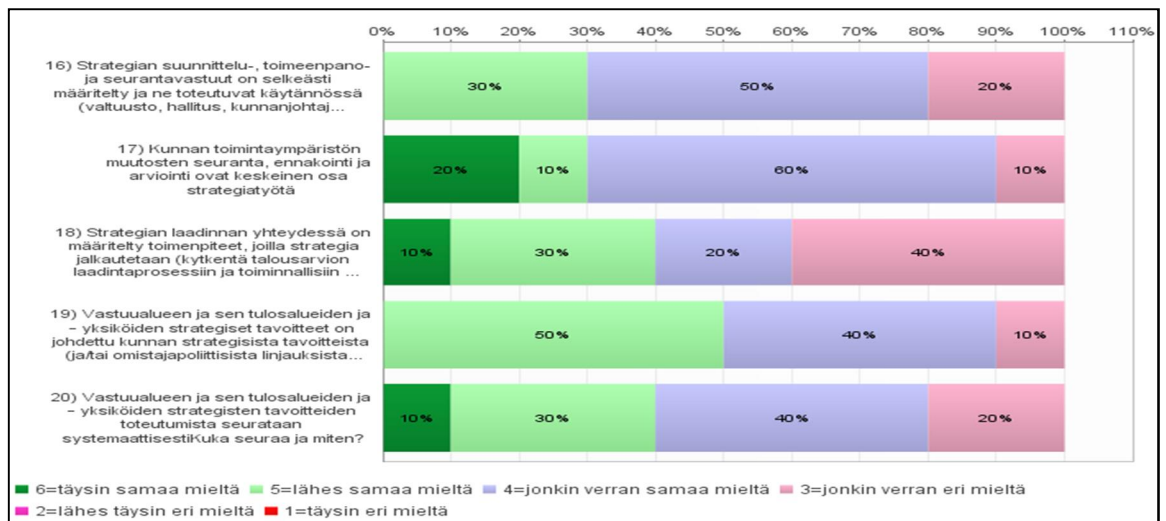
Henkilöstöperiaatteita käsittelevissä kysymyksissä vastauksia tuli lähes kaikkiin asteikkoihin. *Täysin eri mieltä*- vastauksia tuli kysymykseen 12 ammatilliseen koulutukseen osallistumisesta 9,1 %, vaikkakin yli kolmannes vastaajista (36,4 %) oli kuitenkin *lähes samaa mieltä* sen onnistumisesta. Jaksamiseen ja työtyytyväisyyteen liittyvissä kysymyksissä 13 - 14 sekä henkilöstön suoritutumisen arviointiin liittyvässä kysymyksessä 15 yli 18 % vastaajista oli *täysin eri mieltä* väittämien kanssa. Eniten puutteita nähtiin suoritutumisen arviointiin liittyvissä asioissa, kysymyksessä 15. (Kuvio 10)



Kuvio 10. Henkilöstöperiaatteet

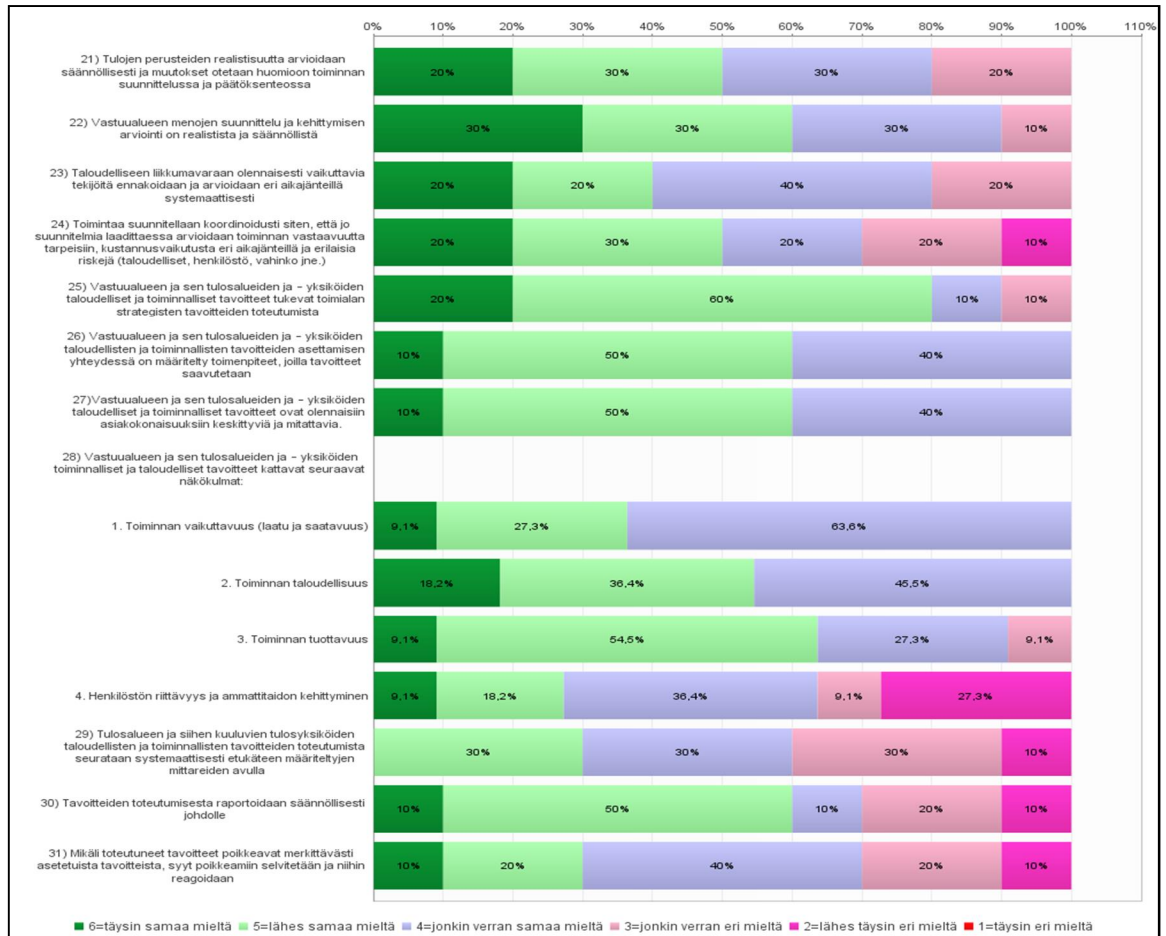


Toisena osiona oli tavoitteiden asettaminen ja toteuttamisen seuranta. Se käsitti kysymyksiä strategisista, toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista ja niiden seurannasta. Tässä osiossa vastaukset painottuivat suurelta osin positiiviselle asteikolle. *Jonkin verran eri mieltä* vastauksia tuli eniten (40 %) strategian jalkauttamisen onnistumiseen liittyvässä kysymyksessä 18. (Kuvio 11).



Kuvio 11. Strategiset tavoitteet ja niiden seuranta

Kuviossa 12 esitetyissä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden seuranta kysymyksissä muutamissa kohdissa nousi esille kehittämistarpeita. *Lähes täysin eri mieltä* vastauksia tuli eniten (27, 3 %) henkilöstön riittävyden ja ammattitaidon kehittymiseen liittyvässä kysymyksessä 28, kohta. Myös taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen seuranta, raportointi ja poikkeamiin reagointi sai *lähes täysin eri mieltä* vastauksia, kukin osio 10 % (kysymykset 29, 30, 31). *Täysin samaa mieltä* vastauksia tuli jonkin verran lähes kaikkiin kysymyksiin.



Kuvio 12. Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden seuranta

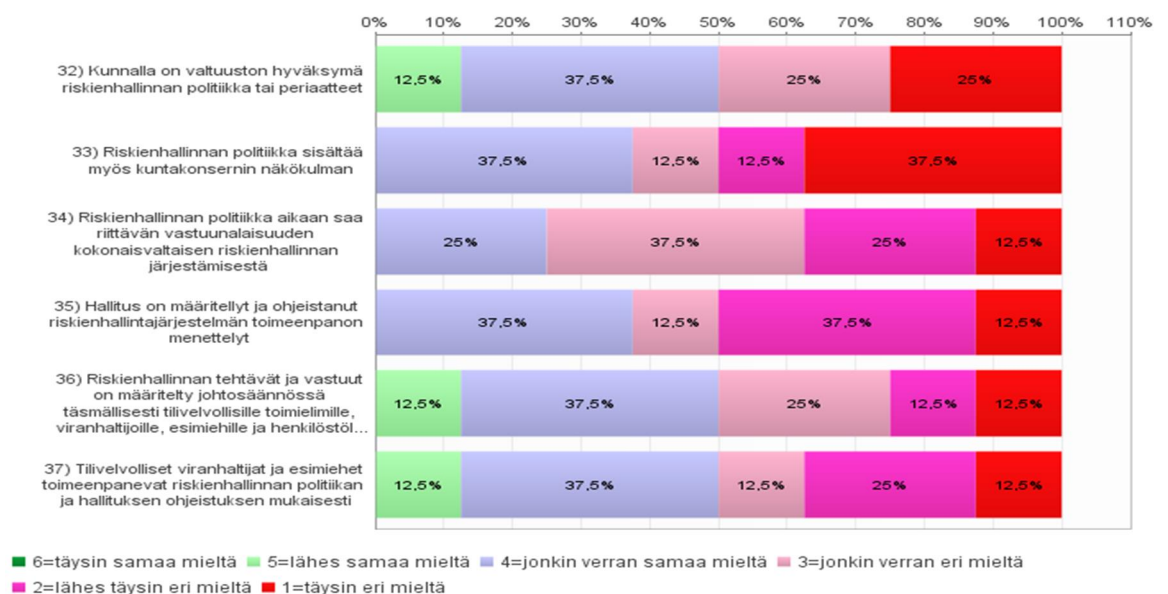
Kolmannessa osassa käsiteltiin riskienhallintaa. Sieltä löytyi jo huomattavasti enemmän kehittämiskohteita muihin osioihin verrattuna. Riskienhallinnan osio käsitteli kysymyksiä riskienhallinnan politiikasta, vastuista ja tehtävistä, riskienhallinnan kokonaisvaltaisuudesta, jalkauttamisesta sekä riskien ja mahdollisuuksien arvioinnista ja hallinnasta. Tämä osio sisälsi määrällisesti eniten kysymyksiä. Käsittelem tässä opinnäytetyössäni tämän osion kysymyksiä siltä osin, kuin vastauksista ilmeni toiminnan kehittämisen kannalta tärkeitä näkökohtia.

Riskienhallinnan ensimmäisen osan kysymykset käsittelivät riskienhallinnan politiikkaa, vastuuta ja tehtäviä. Tässä osiossa yhdessäkään kysymyksessä ei tullut vastauksia *täysin samaa mieltä* kohtaan. *Lähes samaa mieltä* sai myös huomattavasti vähemmän vastausvaihtoehtoja kuin sitä seuraavat vaihtoehdot. Kysymys valtuuston hyväksymästä riskienhallintapolitiikan

olemassaolosta (kysymys 32) sai vastaukset jakaantumaan *lähes samaa mieltä* (12,5 %) ja *täysin eri mieltä* (25 %) väliltä. Enemmistö vastaajista oli *jonkin verran samaa mieltä* (37,5 %).

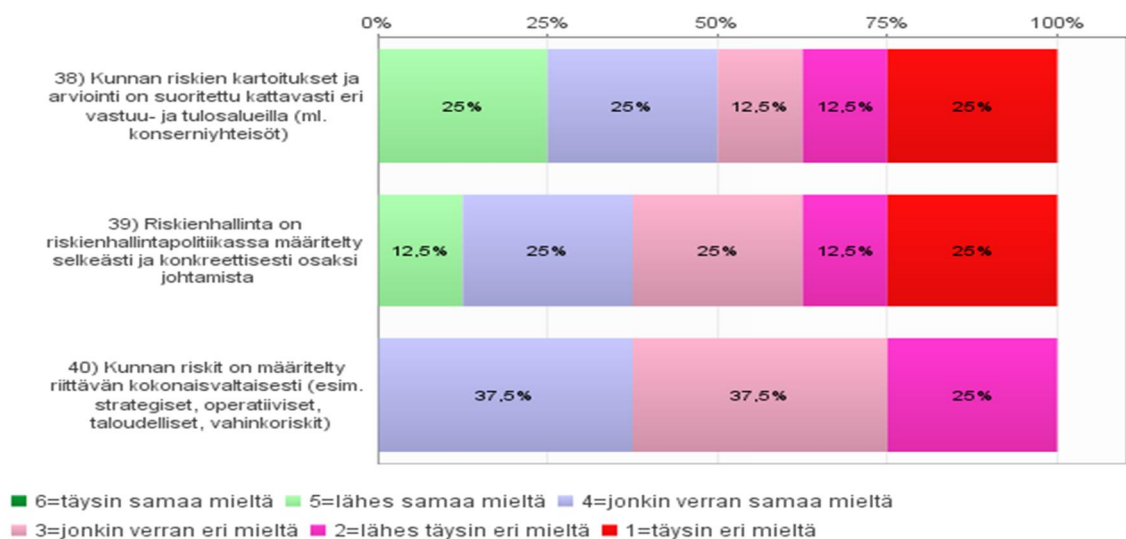
Kuntakonsernin näkökulman sisältyminen riskienhallintapolitiikkaan (kysymys 33) sai vastaukset jakaantumaan tasan *jonkin verran samaa mieltä* olevien ja *täysin eri mieltä* olevien kesken (molemmat 37,5 %). *Jonkin verran eri mieltä* oli 12,5 % vastaajista, samoin *lähes täysin eri mieltä* vastaajat 12,5 %. Tämä kysymyssarja sai myös keskiarvollisesti huonoimmat pisteet asteikolla 6-1 (2,5).

Kysymyksessä 34 vastaajista 12,5 % oli *täysin eri mieltä* siinä, että riskienhallinnan politiikka aikaan saa riittävän vastuunalaisuuden kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä. Samassa kysymyksessä 25 % vastaajista oli *lähes täysin eri mieltä* ja 37,5 % *jonkin verran eri mieltä*. Kysymyksissä 35 – 37 käsiteltiin hallituksen määrittelemiä ja ohjeistamia riskienhallinnan toimeenpanon menettelyjä, tehtävien ja vastuiden määrittelyä riskienhallinnassa sekä riskienhallinnan toimeenpanon toteutumista. Näissä kysymyksissä vastaajista 12,5 % oli *täysin eri mieltä* asioiden toteutumisesta. Kysymyksessä 35 vastaajista 37,5 % oli lähes täysin eri mieltä siinä, että hallitus olisi määritellyt ja ohjeistanut riskienhallintajärjestelmän toimeenpanon menettelyt, mutta myös 37,5 % oli *jonkin verran samaa mieltä*. (Kuvio13).



Kuvio 13. Riskienhallinnan politiikka, vastuut ja tehtävät

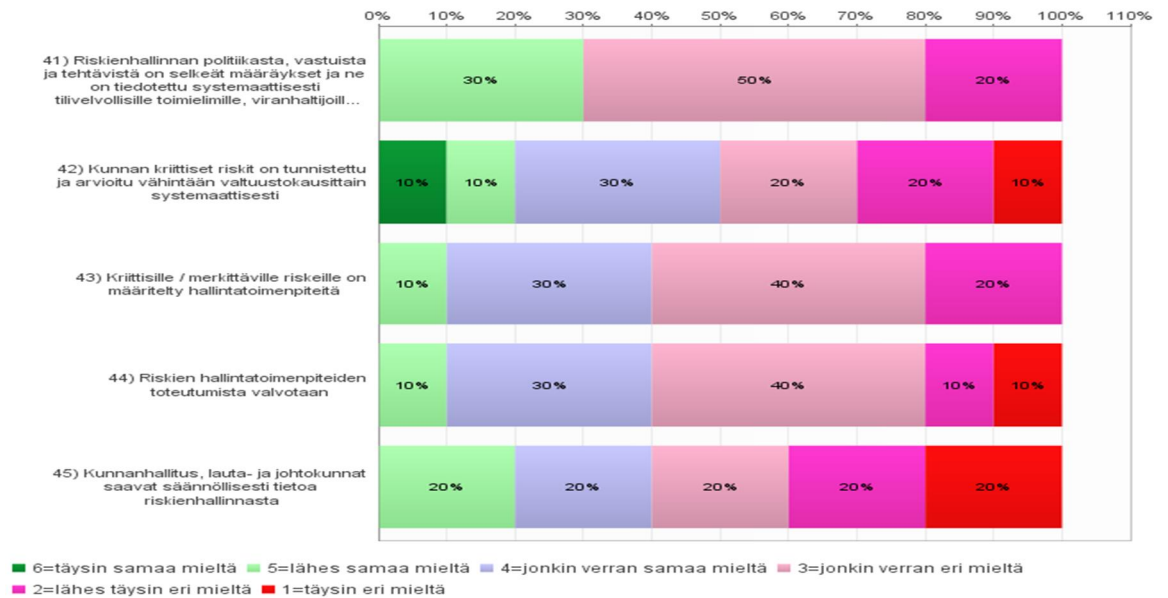
Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuuden osiossa vastaukset jakaantuivat aikalailla tasan eri vaihtoehtojen välillä, joskaan kukaan ei ollut *täysin samaa mieltä* missään kysymyksessä. Kuvio 14. *Täysin eri mieltä* vastauksia tuli kysymyksiin 38 ja 39 liittyen riskikartoitukseen ja arvioinnin sekä riskienhallinnan määrittelyyn osana johtamista, molemmissa 25 %. Samoin molemmissa kysymyksissä 12,5 % vastaajista oli *lähes täysin eri mieltä*. Kysymyksessä kunnan riskien määrittelystä riittävän kokonaisvaltaisesti (kysymys 40) yli puolet vastaajista oli joko *lähes täysin* tai *jonkin verran eri mieltä* sen toteutumisesta (62,5 %).



Kuvio 14. Kokonaisvaltaisuus

Riskienhallinnan jalkauttamisessa kehittämistarpeita nousi esille useissa eri kysymyksissä. Puutteita nähtiin eniten riskienhallinnan määräyksissä ja niistä tiedottamisessa (kysymys 41), riskien hallintatoimenpiteissä (kysymys 43) ja niiden toteutumisen valvonnassa (kysymys 44). Puolet vastaajista (50 %) oli *jonkin verran eri mieltä* siinä, että riskienhallinnan politiikasta, vastuista ja tehtävistä on selkeät määräykset ja ne on tiedotettu systemaattisesti tilivelvollisille toimielimille, viranhaltijoille, esimiehille ja henkilöstölle. *Lähes täysin eri mieltä* oli tässä kysymyksessä 20 % vastaajista. Loput vastaajista olivat *lähes samaa mieltä* (30 %). Myös kysymyksissä riskien hallintatoimenpiteiden olemassaolosta ja valvonnasta 40 % vastaajista oli *jonkin verran eri mieltä* asian toteutumisen onnistumisesta (kysymykset 43 ja 44). Kysymyksessä 45 vastaukset jakaantuivat tasaisesti viiteen eri asteikkoon ja kukaan ei ollut *täysin samaa mieltä*

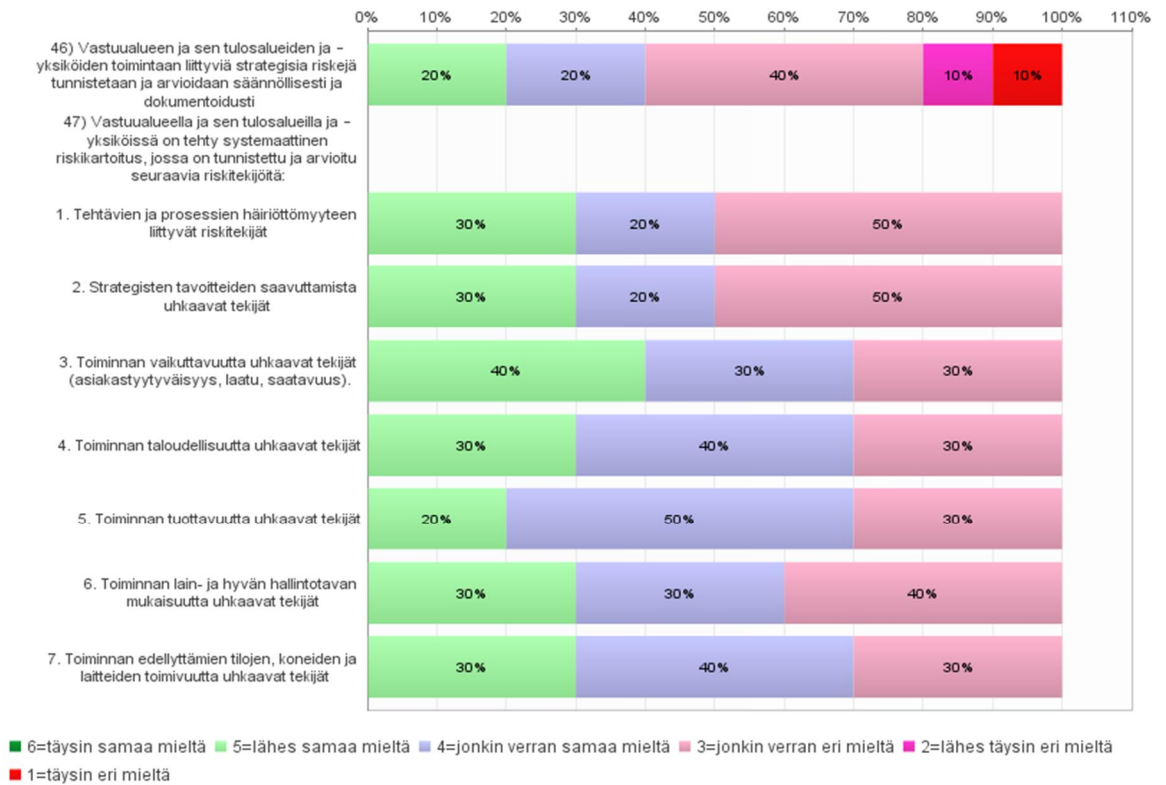
siinä, että kunnanhallitus, lauta- ja johtokunnat saavat säännöllisesti tietoa riskienhallinnasta. (Kuvio 15).



Kuvio 15. Jalkauttaminen

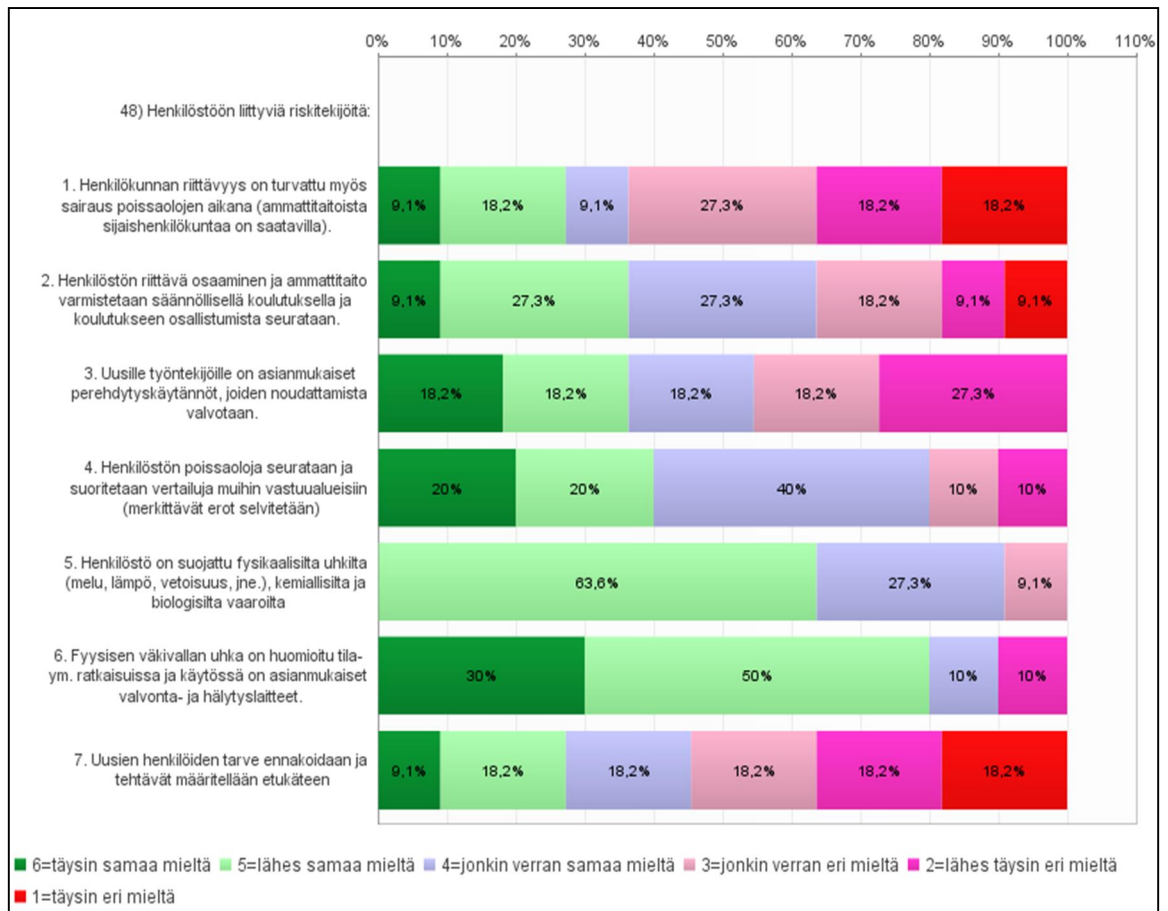
Seuraavassa osiossa oli kysymyksiä riskien ja mahdollisuuksien arvioinnista ja hallinnasta. Tässä osiossa kysymyksiä oli paljon ja käyn tässä niistä läpi vastauksia, joissa selkeästi oltiin eniten eri mieltä ja joihin tarvitaan kehittämistoimenpiteitä.

Kysymyksessä strategisten riskien tunnistamisesta ja arvioinnista (kysymys 46) yli puolet vastanneista (60 %) oli joko *jonkin verran eri mieltä*, *lähes täysin eri mieltä* tai *täysin eri mieltä*. Myös kysymyksessä 47 puolet vastanneista oli *jonkin verran eri mieltä* siinä, että systemaattista riskikartoitusta olisi tehty tehtävien ja prosessien häiriöttömyyteen liittyvissä riskitekijöissä (kohta 1) sekä strategisten tavoitteiden saavuttamista uhkaavissa tekijöissä (kohta 2). Kolmannes (30 %) vastaajista oli *jonkin verran eri mieltä* kohdissa 3,4,5 ja 7 liittyviin kysymyksiin. Kohdat käsitelivät riskien tunnistamista ja arviointia toiminnan vaikuttavuudessa, taloudellisuudessa, luotettavuudessa sekä tilojen, koneiden ja laitteiden toimivuudessa. Kohdassa 6 toiminnan lainja hyvän hallintotavan mukaisuutta uhkaavien riskitekijöiden tunnistamisen ja arvioinnin kohdalla 40 % oli *jonkin verran eri mieltä*. (Kuvio 16).



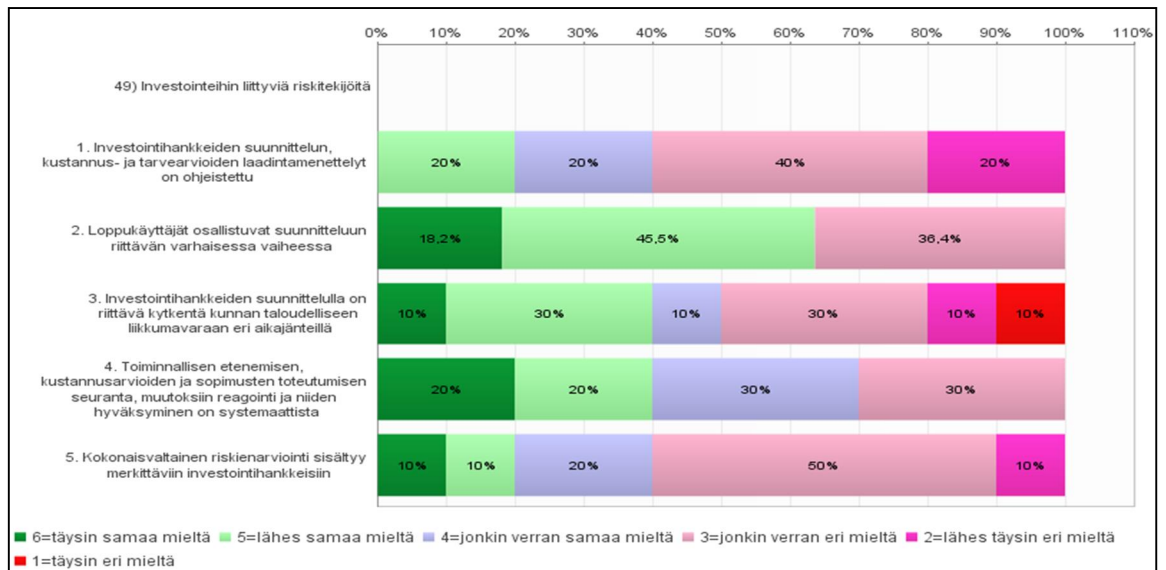
Kuvio 16. Strategisten riskien tunnistaminen ja arviointi ja riskikartoitus

Kuviossa 17 on vastaukset henkilöstöön liittyvistä riskitekijöistä. Siinä yli puolet (60 %) vastaajista katsoi, että henkilökunnan riittävyttä ei ole turvattu sairaslomien aikana (kysymys 48/1), 63,7 % oli joko *jonkin verran, lähes tai täysin eri mieltä* asiasta. Reilun kolmanneksen mielestä (36,4 %) kunnassa ei järjestetä säännöllistä koulutusta henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon varmistamiseksi (kysymys 48/2). Loput vastaajista olivat *jonkin verran, lähes tai täysin samaa mieltä* siitä, että koulutusta järjestetään ja koulutukseen osallistumista seurataan. Pehdytys käytännöissä vastaajien vastaukset jakaantuivat kutakuinkin tasaisesti jokaiselle asteikolle (kysymys 48/3). Kukaan ei ollut *täysin eri mieltä* kysymyksen suhteen ja vähän alle puolet (45,5 %) oli joko *lähes täysin* tai *jonkin verran eri mieltä* asiasta. Uusien henkilöiden tarpeen ennakoinnissa ja tehtävien määrittelyssä etukäteen (kysymys 48/7) yli puolet (54,6 %) vastaajista katsoi, että asiassa on kehittämisen tarvetta ja loput 45,5 % katsoi, että asia on jokseenkin kunnossa, tosin täysin samaa mieltä oli vain 9,1 % vastaajista. (Kuvio 17).



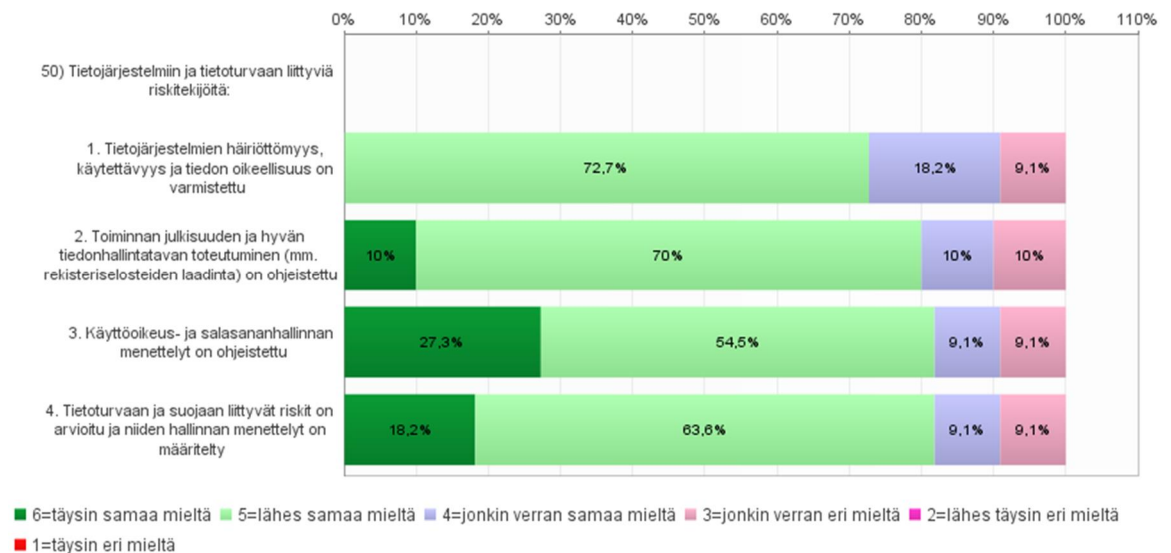
Kuvio 17. Henkilöstöön liittyvät riskitekijät

Seuraavana kysyttiin investointeihin liittyviä riskitekijöitä (kysymys 49) ja sen osion ensimmäisessä kysymyksessä 60 % vastaajista oli joko *lähes täysin* tai *jonkin verran eri mieltä* siinä, että investointihankkeiden suunnittelun, kustannus- ja tarvearvioiden laadintamenettelyt on ohjeistettu. Kohdassa 3 vastaukset jakaantuivat tasan sekä positiiviselle että negatiiviselle puolelle. Kysymyksessä kokonaisvaltaisen riskienarvioinnin sisältymisestä merkittäviin investointihankkeisiin (kohta 5), 60 % vastaajista oli *jonkin verran* tai *lähes täysin eri mieltä* asiasta. (Kuvio 18).



Kuvio 18. Investointeihin liittyvät riskitekijät

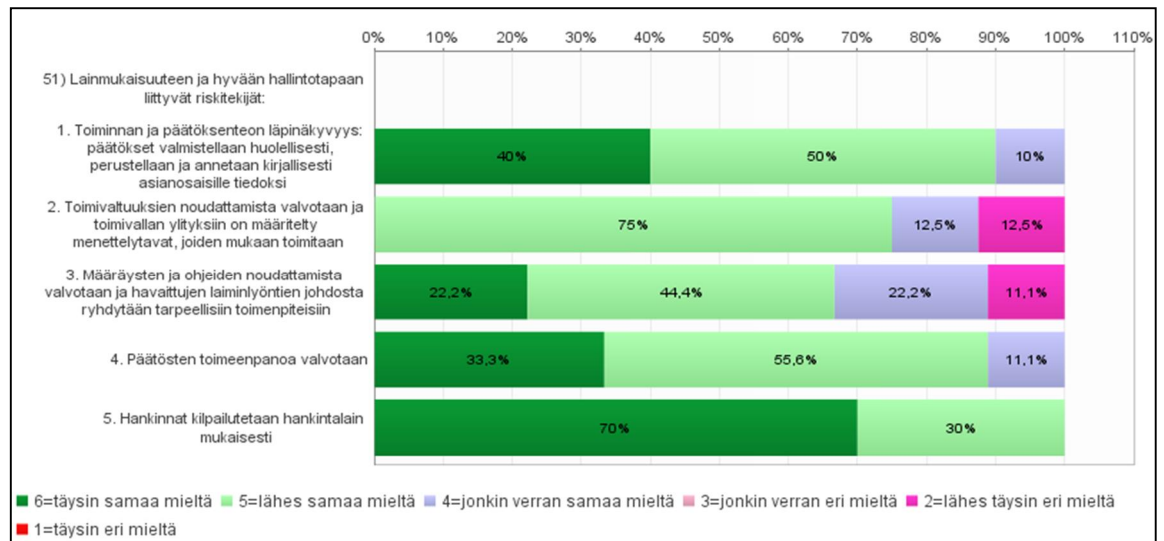
Kuviossa 19 olevissa tuloksissa tietojärjestelmien ja tietoturvan riskitekijöistä suurin osa vastaajista oli *lähes samaa mieltä* kaikissa kysymyksissä, joten näiden asioiden voidaan katsoa toteutuvan hyvin Hyrynsalmen kunnassa.



Kuvio 19. Tietojärjestelmiin ja tietoturvaan liittyviä riskitekijöitä

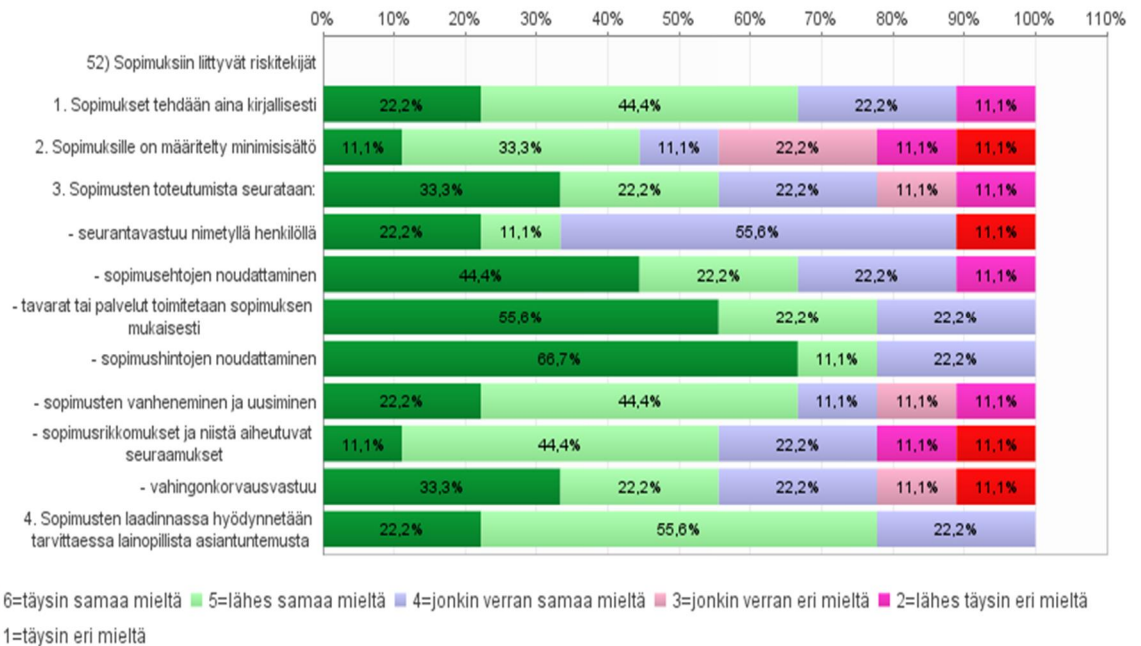


Kysymys 51 käsitteli lainmukaisuuteen ja hyvään hallintotapaan liittyviä riskitekijöitä. (Kuvio 20). Kohdassa 2 vastaajista 12,5 % oli *lähes täysin eri mieltä* siinä, että toimivaltuuksien noudattamista valvotaan ja toimivallan ylityksiin on menettelytavat, joiden mukaan toimitaan. Suurin osa vastaajista (75 %) oli kuitenkin *lähes samaa mieltä* asiasta. Samoin kysymyksessä (kohta 3) määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan, 11,1 % oli *lähes täysin eri mieltä* asian toteutumisesta ja loput vastaajista olivat *jonkin verran, lähes tai täysin samaa mieltä*. Lainmukaisuuteen ja hyvään hallintotapaan liittyvät riskitekijät näyttävät siis toteutuvan ja olevan hallinnassa suurimmalta osalta.



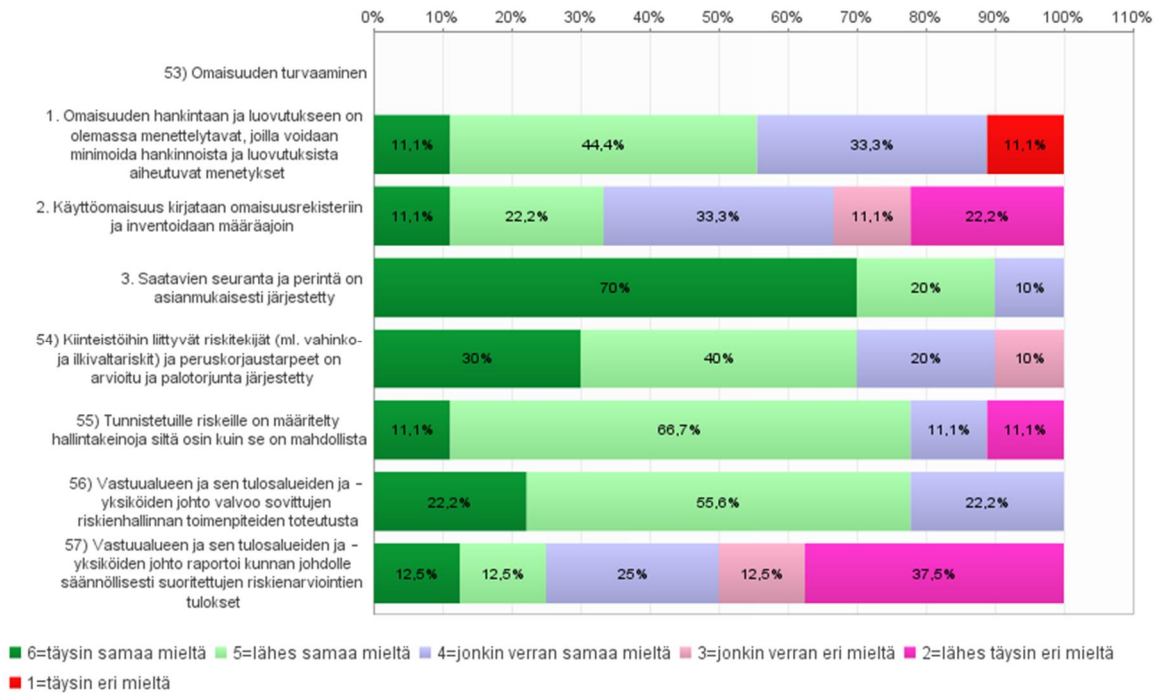
Kuvio 20. Lainmukaisuuteen ja hyvään hallintotapaan liittyvät riskitekijät

Seuraavaksi kysyttiin sopimuksiin liittyviä riskitekijöitä. (kysymys 52). Vastaukset olivat pääosin positiivisia. *Täysin eri mieltä* oli 11,1 % vastaajista kysymyksiin sopimusten minimisisällöstä (2), sopimusten seurantavastuussa nimetyllä henkilöllä, sopimusrikkomuksista ja seuraamuksista sekä vahingonkorvausvastuusta (3). Tämän mukaan pieniä parannuskohteita lukuun ottamatta sopimuskuviot näyttävät olevan kunnossa. (Kuvio 21).



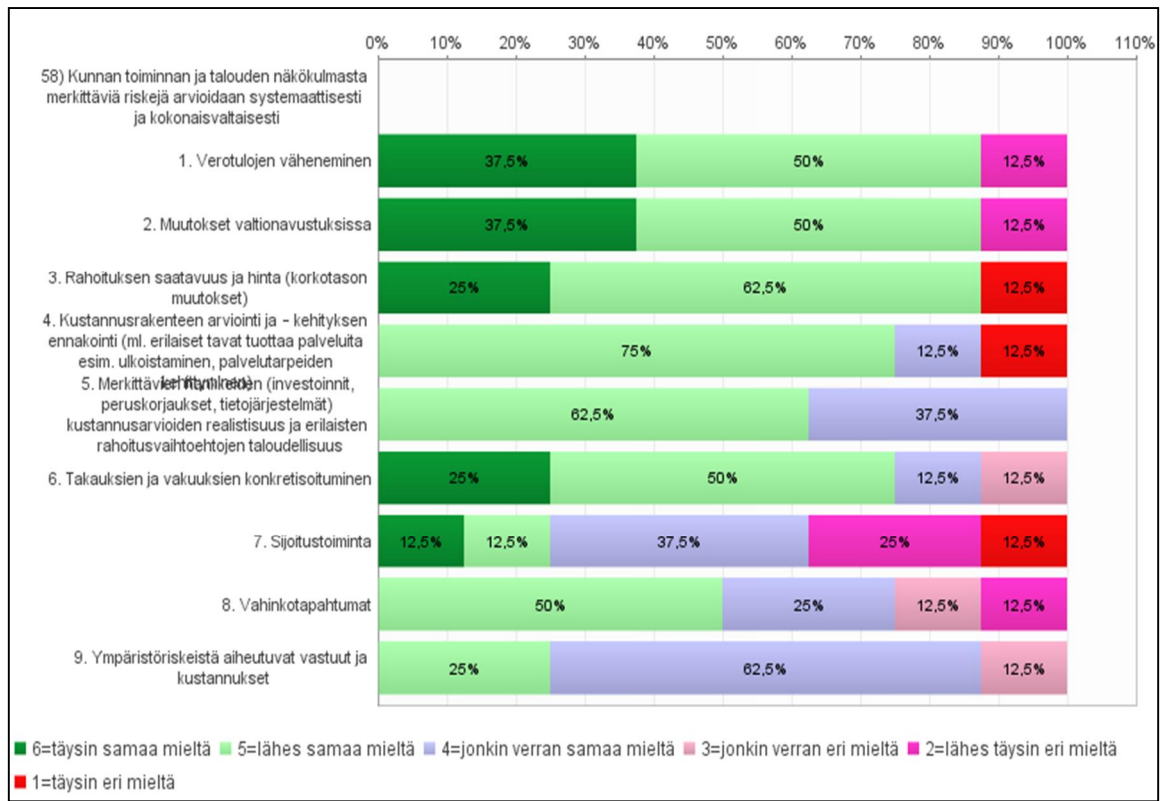
Kuvio 21. Sopimuksiin liittyvät riskitekijät

Omaisuuden turvaamiseen liittyvissä riskienhallinnan kysymyksissä vastaukset olivat myös pääosin positiivisella asteikolla. (Kuvio 22). Muutamista kohdista näyttäisi löytyvän kuitenkin kehittämiskohteita. Kysymyksen 53 ensimmäisessä kohdassa 11,1 % vastaajista oli *täysin eri mieltä* siinä, että omaisuuden hankintaan ja luovutukseen on olemassa menettelytavat, joilla voidaan minimoida hankinnoista ja luovutuksista aiheutuvat menetykset. Vastaajista 22,2 % oli *lähes täysin eri mieltä* ja 11,1 % *jonkin verran eri mieltä* kohdan 2 kysymyksestä, että käyttöomaisuus kirjataan omaisuusrekisteriin ja inventoidaan määräajoin. Puolet vastaajista oli *lähes täysin* tai *jonkin verran eri mieltä* kysymyksessä vastuualueen johdon riskiarvioinnin tulosten säännöllisessä raportoinnissa kunnan johdolle. (kysymys 57).



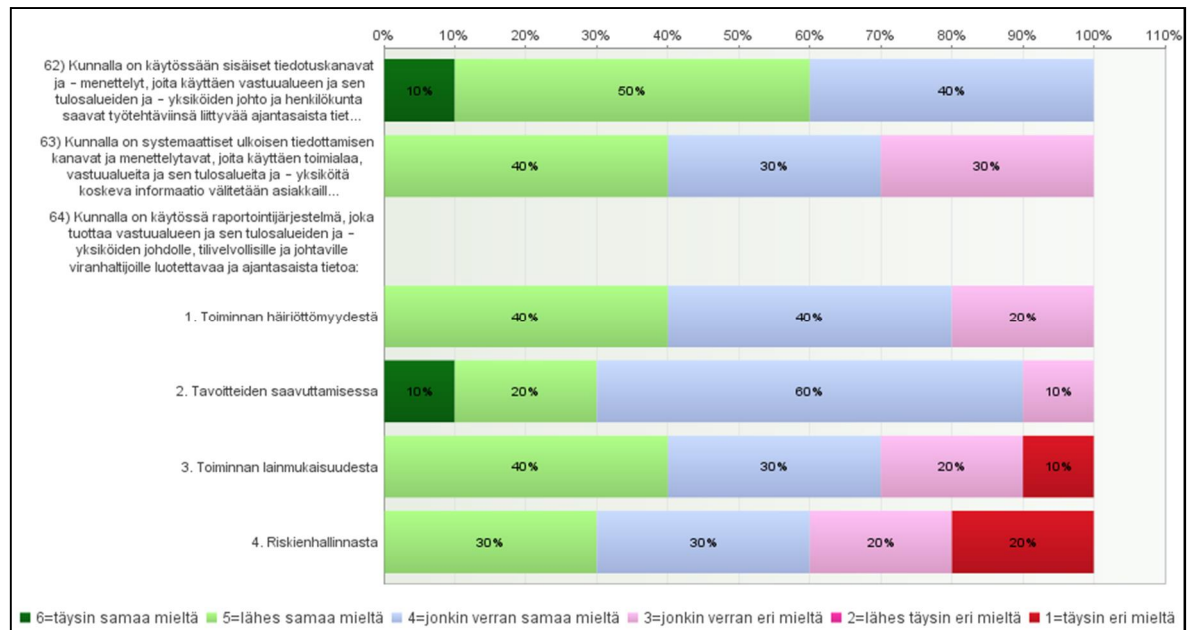
Kuvio 22. Omaisuuden turvaaminen osana riskienhallintaa

Kysymyksessä 58 kysyttiin kunnan toiminnan ja talouden näkökulmasta merkittävien riskien arvioinnista systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti eri osa-alueilla. *Täysin eri mieltä* oltiin jonkin verran (12,5 %) kysymyksissä rahoituksen saatavuudessa ja hinnassa (kohta 3), kustannusrakenteen arvioinnissa ja kehityksen ennakoinnissa (kohta 4) sekä sijoitustoiminnassa, jossa myös 25 % vastaajista oli *lähes täysin eri mieltä* (kohta 7). Kuvio 23.



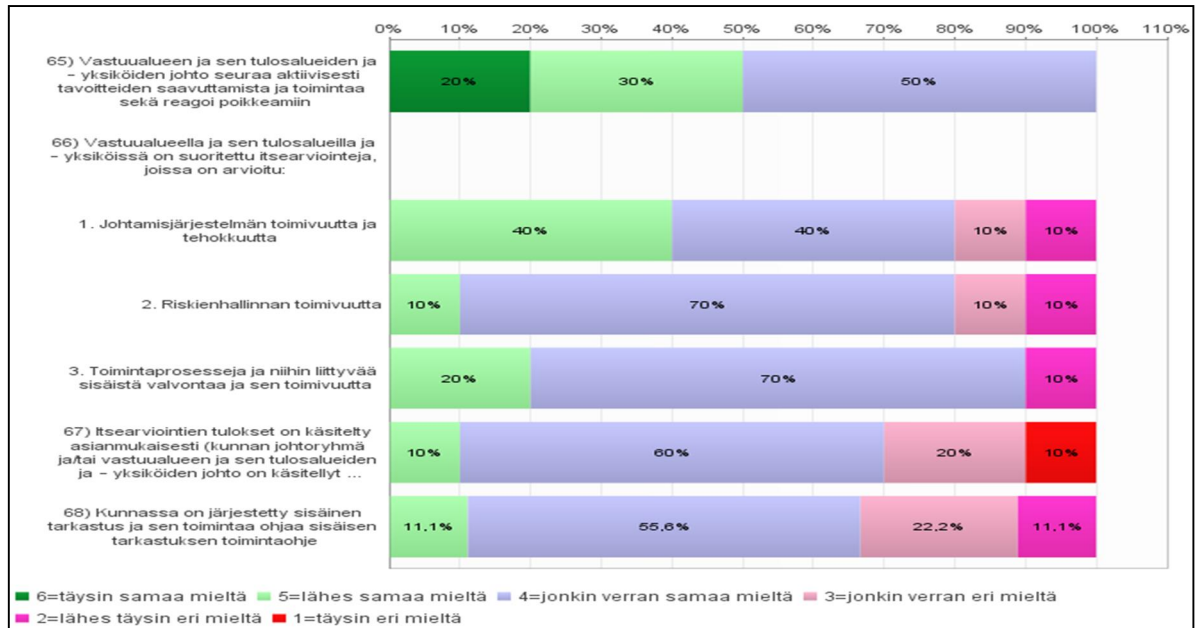
Kuvio 23. Riskienhallinta kunnan toiminnan ja talouden näkökulmasta

Kuviossa 24 on tulokset tieto ja tiedonvälitys – osiosta. 30 % vastaajista oli *jonkin verran eri mieltä* kysymyksessä 63 kunnan käytössä olevista ulkoisen tiedottamisen kanavista ja menettelytavoista. Kysymyksessä 64 arvioitiin onko kunnalla käytössä raportointijärjestelmä, joka tuottaa vastualueen johdolle ja muille viranhaltijoille luotettavaa ja ajantasaista tietoa toiminnan häiriöttömyydestä, tavoitteiden saavuttamisesta, toiminnan lainmukaisuudesta ja riskienhallinnasta. Siinä vastaukset olivat pääosin positiivisia, joskin kohdissa tiedon tuottaminen toiminnan lainmukaisuudesta (kohta 3) ja riskienhallinnasta (kohta 4) sai vastauksia myös *täysin eri mieltä* asteikolla (10 % ja 20 %).



Kuvio 24. Tiedonvälitys ja tieto

Viimeisenä kyselyssä kysyttiin kunnan seurantamenettelyistä. Kuvio 25 käy selville, että suurin osa vastauksista osuu *jonkin verran samaa mieltä* asteikolle (vaalean sininen). *Täysin eri mieltä* oli 10 % vastaajista kysymyksessä itsearvioinnin tulosten käsittelyssä (kysymys 67) ja 20 % oli *jonkin verran eri mieltä* samaisessa kysymyksessä. *Lähes täysin eri mieltä* oli 10 % vastaajista kysymyksissä itsearviointien suorittamisessa johtamisjärjestelmän toimivuudessa ja tehokkuudessa, riskienhallinnan toimivuudessa sekä toimintaprosessien sisäisessä valvonnassa. (kysymys 66, kohdat 1 – 3). Seurantamenettelyt näyttävät toimivan tämän arvioinnin perusteella suhteellisen hyvin.



Kuvio 25. Seurantamenettelyt

#### 4.4 Johtopäätökset ja kehittämiskohteet

Hyrynsalmen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan alkukartoituksen ja siinä havaittujen kehittämiskohteiden pohjalta kuntaan laaditaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje. Tämän opinnäytetyön liitteenä on Hyrynsalmen kuntaan käyttöön otettavan yleisohjeen runko. Ohjeen runkoon päädyttiin toimeksiantajan puolelta tulleesta toiveesta. Aluksi tutustuin muihin vastaaviin ohjeisiin ja aloin niiden pohjalta laatia kahta erilaista vaihtoehtoa rungoksi. Toimeksiantajan pyynnöstä ohjeen rungoksi valittiin laajempi versio. (Liite 3). Siinä otetaan huomioon kaivattuja kehittämiskohteita ja ohjeistetaan valvontavastuussa olevia esimiehiä, johtoryhmää ja luottamushenkilöitä sisäisen valvonnan toteuttamisessa.

Tutkimustulosten tarkempi analysointi osoittaa, että sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa Hyrynsalmen kunnassa havaittiin erilaisia käytäntöjä eri osastoilla ja tästäkin syystä ohjeiden kirjaaminen ja käyttöönotto katsottiin tarpeelliseksi. Yhteneväiset ohjeet, josta löytyvät kaikki tarpeellinen tieto ”yksistä kansista” helpottaa jokapäiväistä työtä ja kun kaikilla hallintokunnilla on samat ohjeet, toiminta on myös samansuuntaista ja luotettavaa.

Arviointikyselyssä kehittämiskohteita löytyi useita. Tarvetta nähtiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuiden määrittelyssä ja koulutus nähtiin asian tiimoilta myös tarpeelliseksi. Henkilöstöperiaatteissa kehittämistä kaivataan työtyytyväisyyteen ja työstä suoriutumisen arviointiin sekä kouluttautumiseen. Strategiset tavoitteet näyttävät toteutuvan kohtuullisesti, mutta kehittämistarpeita löytyy strategian jalkauttamisessa ja seurannassa. Samoin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden seuranta toteutuvat kohtuullisesti. Jonkin verran kaivataan kehittämistä tavoitteiden toteutumisen seurannassa ja henkilöstön riittävyyden ja ammattitaidon kehittämisessä.

Riskienhallinnan politiikassa, vastuissa ja tehtävissä nähtiin jo enemmän puutteita toiminnassa. Ensinnäkin mielipiteitä jakoi olemassa oleva riskienhallintapolitiikka, myös kuntakonsernin näkökulmasta katsottuna. Samoin kehittämistarpeita nousi esille riskienhallinnan toimeenpanossa ja vastuissa. Puutteita näkyi kunnan riskikartoituksessa ja arvioinnissa sekä riskienhallinnan määrittelyssä.

Henkilöstöriskeissä kehittämistä kaivattiin henkilöstön riittävyydessä ja jonkin verran myös säännöllisessä koulutuksessa. Investointeihin liittyvissä riskitekijöissä tuli kehitettävää esiin investointihankkeiden suunnittelun, kustannus- ja tarvearvioiden laadintamenettelyjen ohjeistuksessa ja kokonaisvaltaisessa riskienarvioinnissa. Tietojärjestelmiin ja tietoturvaan liittyvät asiat näyttivät pääosin olevan kunnossa. Lainmukaisuuteen ja hyvään hallintotapaan liittyvissä riskitekijöissä esiin nousivat toimivaltuusasiat, määräysten ja ohjeiden noudattamisen valvonta ja toimenpiteisiin ryhtyminen havaittujen laiminlyöntien johdosta.

Sopimuksiin liittyvissä riskitekijöissä havaittuja puutteita esiintyi sopimusten määrittelyn minimisisällössä, sopimusten toteutumisen seurannassa (seurantavastuu, sopimusehtojen noudattaminen, sopimusten vanheneminen ja uusiminen, sopimusrikkomukset, vahingonkorvausvastuu). Omaisuuden turvaamisen osiossa esille nousseita, kehittämistä kaipaavia kysymyksiä olivat omaisuuden hankintaan ja luovutukseen liittyvät menettelytavat, omaisuusrekisterin olemassaolo ja inventoinnit, riskien hallintakeinot ja raportointi

Riskien arviointia kunnan toiminnan ja talouden näkökulmasta katsottuna riskien arviointi näyttäisi ontuvan lähes jokaisessa kysytyssä osiossa ainakin jonkin verran. Tulosten perusteel-



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

la voidaan todeta, että Hyrynsalmen kunnassa tarvitaan systemaattisempi riskien arviointi ja hallintamenettely, jotta nämä puutteet voidaan korjata.

Tiedonvälitys ja tieto osion arvioinnin tuloksista kehittämistä tarvitaan ainakin ulkoisen tiedottamisen osalta sekä muutamilta osin kehittämistä kaipaa myös kunnan sisäinen raportointijärjestelmä, jonka pitäisi tuottaa luotettavaa ja ajantasaista tietoa yksiköiden johdolle, tilivelvollisille ja johtaville viranhaltijoille. Seurantamenettelyissä kehittämistä löytyy itsearvioinnin järjestämisessä ja tulosten käsittelyssä.

Tästä arvioinnista ja muista tarpeista esille tulleisiin sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyviin kehittämiskohteisiin kiinnitetään huomiota yleisohjetta laatiessa Hyrynsalmen kunnassa. Yleisohje tulee valmistuttuaan kunnanhallituksen hyväksyttäväksi ja sen jälkeen ohje otetaan käyttöön koko kuntakonsernissa vuoden 2014 alusta.



## 5 POHDINTA

Kuntasektorilla on tapahtunut paljon muutoksia 2000-luvulla ja tulevaisuus näyttää myös olevan muutoksia täynnä. Kuntien taloudellinen tilanne on kiristynyt ja se on johtanut entistä tiukempaan seurantaan ja tarkkailuun niin talouden näkökulmasta kuin muutoinkin. Viime vuosina on kiinnitetty huomiota enemmän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa johtamista ja siksi ne pitää sisällyttää kunnan kaikkiin toimintoihin eli prosesseihin. Nämä toiminnot on myös kaikki tunnistettava, jotta voidaan ilmaista miten asiat etenevät tai mitä tehtäviä ja töitä tehdään kunnan organisaatiossa, ja missä kohdin on kiinnitettävä erityistä huomiota tehtävien onnistumiseen. Myös tulevaisuuden tilannetta on hyvä hahmottaa etukäteen ja luoda suunnitelmia pitkällä tähtäimellä. Tämä tulee usein esiin kunnan strategiassa, joten se pitäisi huomioida myös päivittäisessä työssä ja päätöksenteossa.

Riittävä ja näkyvä valvonta on ehdoton edellytys julkiselle luotettavuudelle ja valvonnan tarkoituksena on saada varmuus siitä, että asiat sujuvat niin kuin niiden on tarkoitettu sujuvan. Valvonta luo myös puitteet sille, että organisaatiossa saavutetaan sille asetetut tavoitteensa, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista. Sisäinen valvonta on myös riskien hallintaan liittyvää toimintaa ja osa hyvän hallinnon periaatteita. Sisäisen valvonnan tulee olla säännöllistä, järjestelmällistä, muuntuvaa ja ennakoivaa, jotta se onnistuu ja täyttää sille asetetut tavoitteet.

Opinnäytetyön prosessi on ollut tekijälleen haastava, mutta mielenkiintoinen. Työtä on tehty hyvin itsenäisesti ja ajallisesti suhteellisen pitkään. Tiedonhankinta sisäisen valvonnan teoriasta ja olemassa olevista ohjeista aloitettiin vuoden 2013 alussa. Kirjallisuutta sisäisestä valvonnasta ei paljoa ole olemassa ja aiheeseen liittyviä opinnäytteitäkin vain muutamia. Empirian toteutuksen koin myös haasteelliseksi, koska en ole aiemmin laatinut sähköistä kyselyä ja Webropol-ohjelmisto, jolla arviointikysely laadittiin, oli entuudestaan tuntematon. Arviointikyselystä olisi tullut huomattavasti selkeämpi ja helpommin analysoitava, mikäli minulla olisi ollut aikaa enemmän ohjelmistoon perehtymiseen. Aikataulullisesti opinnäytetyön tekeminen



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

pitkittyi muun muassa hallintosihteerin kevään 2013 vuorotteluvapaan sekä kunnassa syksyllä olevien muiden kiireellisten asioiden vuoksi. Nämä seikat vaikuttivat osaltaan siihen, että sisäisen valvonnan yleisohjetta ei kokonaisuudessaan saatu valmiiksi opinnäytetyöhön.

Opinnäytetyön tekijälle itselleen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan perehtyminen on ollut erittäin opettavainen ja antoisa kokemus ja oma tietämys kunnan asioista ja toimintatavoista on kasvanut valtavasti. Hyrynsalmen kunnalle suoritetusta arvioinnista ja laaditusta ohjeesta on toivottavasti paljon hyötyä, myös tulevaisuudessa ja mahdollisia jatkotoimenpiteitä suunniteltaessa. Laadittua arviointikehikkoa (Liite 1) voi kunta halutessaan käyttää jatkossa esimerkiksi vuosittaisessa arvioinnissaan hyödyksi.

## LÄHTEET

- Ahokas, N.2012. Yrityksen sisäinen valvonta. Edita Publishing Oy.
- Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmo-Remmi, H., Kenni, M., Kiviaho, M., Mäntyharju, K., Ollila, E. & Oulasvirta L. 2011. Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää – tehtävät muuttuvassa kuntaympäristössä. Helsinki: Auditor.
- Alltan, M., Blumme, N., Heikkala, J., Kontula, L., Miettinen, O., Pakarainen, E., Sinersalo, K., Sjölund, R., Tarvainen, J., Tikkanen, J., Turakainen, O., Urrila, A. & Vesa, J. 2008. Corporate governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta.2. uudistettu painos. Helsinki: Edita.
- Blumme, N., Karhu, P., Kontula, L., Laitakari, J., Linna, M., Nordin, J., Sovasto, J., Tarvainen, J., Tikkanen, R., Turakainen, O., Urrila, A. & Vesa, J. 2005. Corporate governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. Helsinki: Edita Prima.
- COSO – The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.2004. Enterprise Risk Management – Integrated Framework. Executive summary. Saatavilla: [http://www.coso.org/documents/coso\\_erm\\_executivesummary.pdf](http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary.pdf).
- Enberg, M. 2002. Kuntien Riskienhallinta. Suomen Kuntaliitto.
- Hallintolaki. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- Harjula, H & Prättälä, K. 2007. Kuntalaki – taustat ja tulkinnat. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Heuru, K. 2006. Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Edita Prima Oy.
- Heuru, K. 2008. Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. 2006. Sisäinen tarkastus. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Hyrnsalmen kunta. 2009. Hallintosääntö, johtosäännöt, taloussääntö, konserniohje.
- Hyrnsalmen kunta. Talousarvio 2013 ja taloussuunnitelma vuoteen 2015. Hyrnsalmi: KH / KV 2012.
- Kiviaho, M. 2012. Riskienhallinta kuntakonsernissa. Oy Audiapro Ab. Saatavilla: <http://www.kuntamarkkinat.fi/portals/2/KIVIAHO%20Riskienhallinta%20kuntakonsernissa%2012.9.3.6.pdf>

- Koivu, E. 2010. Sisäinen valvonta. Teoksessa: Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. 2006. Sisäinen tarkastus. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Korhonen, S. & Merisalo, M. (toim.) 2008. Toimiva kunta. Helsinki: FCG Efeko Oy.
- Martikainen, J-P., Meklin, P., Oulasvirta, L & Vakkuri, J. 2002. Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen. Kuntien näkemyksiä tarkastuksista, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista. Tampere: Cityoffset Oy.
- Meklin, P. 2002. Valtiontalouden perusteet. Helsinki:EDITA Prima Oy.
- Myllymäki, A. 2007. Finanssihallinto-oikeus – valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Helsinki: WSOYpro.
- Mäenpää, O. 2000. Hallinto-oikeus. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Mäenpää, O. 2004. Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.
- Niemivuo, M, Keravuori – Rusanen, M & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. Juva: Bookwell Oy.
- Porokka-Maunuksela, R., Huuskonen, J., Koskinen, O. & Säilä, E.2004. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki:EDITA
- Raudasoja, K. & Johansson, M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. Juva: WSOYpro.
- Sisäinen valvonta.1997. Olennainen osa kunnan/kuntayhtymän valvontajärjestelmää. Helsinki: Auditor
- Suomen Kuntaliitto: Kunnan päätöksenteko, esteellisyysperusteiden soveltamisala. 1993. Saatavilla:  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/paatoksenteko/esteellisyys/soveltamisala/Sivut/default.aspx>
- Suomen Kuntaliitto: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta.2009. Helsinki. Saatavilla:  
[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolautakuntakuntajaosto/kuntajaostoyleisohjeet/Documents/5\\_Yleisoje\\_Kuntajaosto\\_p20100310103432298.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolautakuntakuntajaosto/kuntajaostoyleisohjeet/Documents/5_Yleisoje_Kuntajaosto_p20100310103432298.pdf)
- Suomen Kuntaliitto: Asiantuntijapalvelut/Lakiasiat/Julkisoikeus/Muutoksenhaku/Kunnallisvalitus.2012. Saatavilla:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/muutoksenhaku/kunnallisvalitus/Sivut/default.aspx>

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Valtion säädöstietopankki Finlex. Saatavilla: <http://www.fenlex.fi>, ajantasainen lainsäädäntö.

Suominen, A. 2003. Riskienhallinta (UUD). Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Säilä, E., Hellén-Toivanen, P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A & Urrila, A. 2008. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Valtiovarainministeriö. Valtiovarain controller toiminto. 2005. Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi. Saatavilla:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20051223Valtio/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20051223Valtio/name.jsp)

Vuorinen, E. 2000. Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät. Pori: Oy Audiator Ab & Vuoricon Oy.



Liite 1

Kunnan nimi: Hyrynsalmi

Kyselyyn vastaajan nimi:

Vastuualue:

## SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN JÄRJESTÄMISEN ARVIOINTI

Sisäisen valvonnan tavoitteena on saada toimivalle johdolle kohtuullinen varmuus siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.

Johtamis- ja hallintojärjestelmään sisältyvillä riskienhallinnan ja valvonnan menettelyillä edistetään seuraavien tavoitteiden saavuttamista:

- **Toiminnan tuloksellisuus:** Edistetään toimintojen säännönmukaisuutta, taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä tuotteiden ja palvelujen laatua.
- **Toiminnan lain- ja hyvän hallintotavanmukaisuus:** Noudatetaan lakeja, asetuksia, säännöksiä ja muita ohjeita sekä toimitaan hyvän hallintotavan mukaisesti.
- **Omaisuuksien ja varojen tehokas ja asianmukainen käyttö:** Turvataan omaisuutta ja varoja menetyksiltä, jotka aiheutuvat tuhlauksesta, väärinkäytöksestä, huonosta hoidosta, virheistä, petoksista sekä muista sääntöjenvastaisuuksista.
- **Oikea ja riittävä informaatio:** kehitetään ja ylläpidetään johtamisen ja päätöksenteon edellyttämiä oikeita ja riittäviä tietoja taloudesta ja hallinnosta ja esitetään ne rehellisesti määräaikaissa raporteissa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi on suositeltavaa tehdä dokumentoidusti ja systemaattisesti kunnan eri tasoilla. Arvioinnin suorittaminen esim. kunnan johtoryhmän, toimi-/vastuualueiden (ml. konserniyhtiöt) sekä tulosityksiköiden tasolla mahdollistaa kattavan arvion sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyistä ja niiden toimivuudesta. Arvioinnissa tulee tunnistaa myös merkittäviä strategisia, toiminnallisia ja taloudellisia ja vahinkoriskejä. Tunnistettujen merkittävien riskien lisäksi tulee esittää niille määritellyjä riskienhallinnan toimenpiteitä.

Vastaa kysymyksiin rastittamalla vaihtoehdot 1-6. Käytetty asteikko on: **1=täysin eri mieltä, 2=lähes täysin eri mieltä, 3=jonkin verran eri mieltä, 4=jonkin verran samaa mieltä, 5=lähes samaa mieltä, 6=täysin samaa mieltä.**

Mikäli jokin kysymys ei koske yksikköänne, voit jättää vastaamatta siihen. Lisätietoja voit kirjoittaa kunkin arvioitavan osa-alueen loppuun.

## 1 JOHTAMISEN HALLINNON JÄRJESTÄMINEN

Johtamisen ja hallinnon järjestämisellä tarkoitetaan kunnan johtamisjärjestelmää, jolla määritetään tehtävät, toimivaltuudet ja vastuut.

Järjestelmällä pyritään edistämään tehokkaasti vastuunalaisuutta toiminnan tuloksellisuudesta, henkilöstön ammatillisen osaamisen kehittymisestä toiminnan lain- ja hallintotavanmukaisuudesta.

| <b>HYVÄ HALLINTOTAPA, ARVOT</b>  | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|--|---|---|---|---|---|---|
| 1) Hyvä hallintotapa toteutuu kuntakonsernin toiminnassa ja päätöksenteossa  |   |   |   |   |   |   |
| 2) Strategiassa ja toimintayksiköissä määritellyt arvot toteutuvat käytännön toiminnassa   |   |   |   |   |   |   |
| 3) Kunnan toiminta on kuntalaislähtöistä   |   |   |   |   |   |   |
| <b>ORGANISAATORAKENNE, TEHTÄVIEN JA VASTUIDEN JAKAMINEN</b>  | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 4) Kunnan, sen toimialojen ja vastuualojen organisaatorakenne on tarkoituksenmukainen siten, että se tukee tulosalueen ja siihen kuuluvien vastuualueiden toiminnan asianmukaista suunnittelua, toteutusta ja seurantaa. |   |   |   |   |   |   |
| 5) Kunnan tilivelvollisten toimielinten tehtävät, vastuut ja toimivalta on selkeästi ja lisäarvon näkökulmasta määritelty  |   |   |   |   |   |   |
| 6) Kunnan tilivelvollisten toimielinten toiminnassa, päätösten valmistelussa ja päätöksenteossa huomioidaan riskienhallinnan näkökulma.  |   |   |   |   |   |   |
| 7) Vastuualueiden johtajan ja viranhaltijoiden tehtävät, vastuut ja toimivalta on selkeästi määritelty.  |   |   |   |   |   |   |
| 8) Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut vastuualueilla ja niihin kuuluvilla tulosalueilla ja – yksiköissä on selkeästi määritelty.   |   |   |   |   |   |   |
| <b>TIETOISUUS SISÄISESTÄ VALVONNASTA</b>   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

|   |   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 9) Toimialalla ja vastuualueilla on käytettävissä riittävä ohjeistus sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.  |   |   |   |   |   |   |
| 10) Toimialan ja vastuualueiden johdolle ja henkilöstölle on järjestetty säännöllisesti koulutusta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.              |   |   |   |   |   |   |
| <b>HENKILÖSTÖPERIAATTEET</b>  | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 11) Vastuualueella ja siihen kuuluvilla tulosalueilla ja – yksiköissä noudatetaan kunnan johdon hyväksymiä rekrytointi- ja perehdyttämiskäytäntöjä.           |   |   |   |   |   |   |
| 12) Henkilöstön edellytetään osallistuvan säännöllisesti ammatilliseen koulutukseen ja ammatillista osaamista seurataan ja arvioidaan.                        |   |   |   |   |   |   |
| 13) Henkilöstön jaksamista ja työtyytyväisyyttä seurataan vastuualueittain systemaattisesti henkilöstötilinpäätöksen ja työtyytyväisyyskyselyjen tms. avulla. |   |   |   |   |   |   |
| 14) Henkilöstötilinpäätöksen ja työtyytyväisyyskyselyn tms. tulokset otetaan huomioon toiminnan kehityksessä.   |   |   |   |   |   |   |
| 15) Vastuualueiden henkilöstön suoriutumista arvioidaan kunnassa yleisesti käytössä olevien arviointikriteerien ja menettelytapojen mukaisesti.               |   |   |   |   |   |   |
| <b>LISÄTIETOJA:</b>   |   |   |   |   |   |   |

## 2. TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN JA TOTEUTTAMISEN SEURANTA





|   |  |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|--|--|
| 22) Vastuualueen menojen suunnittelu ja kehittymisen arviointi on realistista ja säännöllistä   |  |  |  |  |  |  |  |
| 23) Taloudelliseen liikkumavaraan olennaisesti vaikuttavia tekijöitä ennakoidaan ja arvioidaan eri aikajänteillä systemaattisesti.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 24) Toimintaa suunnitellaan koordinoitusti siten, että jo suunnitelmia laadittaessa arvioidaan toiminnan vastaavuutta tarpeisiin, kustannusvaikutusta eri aikajänteillä ja erilaisia riskejä (taloudelliset, henkilöstö, vahinko jne.). |  |  |  |  |  |  |  |
| 25) Vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet tukevat toimialan strategisten tavoitteiden toteutumista.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 26) Vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettamisen yhteydessä on määritelty toimenpiteet, joilla tavoitteet saavutetaan.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 27) Vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ovat olennaisiin asiakokonaisuuksiin keskittyviä ja mitattavia.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 28) Vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kattavat seuraavat näkökulmat:   |  |  |  |  |  |  |  |
| 1. Toiminnan vaikuttavuus (laatu ja saatavuus)  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2. Toiminnan taloudellisuus   |  |  |  |  |  |  |  |
| 3. Toiminnan tuottavuus   |  |  |  |  |  |  |  |
| 4. Henkilöstön riittävyys ja ammattitaidon kehittyminen   |  |  |  |  |  |  |  |
| 29) Tulosalueen ja siihen kuuluvien tulosityksiköiden taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista seurataan systemaattisesti etukäteen määriteltyjen mittareiden avulla.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 30) Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan säännöllisesti johdolle.   |  |  |  |  |  |  |  |
| 31) Mikäli toteutuneet tavoitteet poikkeavat merkittävästi asetetuista tavoitteista, syyt poikkeamiin selvitetään ja niihin reagoidaan.   |  |  |  |  |  |  |  |



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**LISÄTIETOJA:**

### 3 RISKIENHALLINTA

Riskillä tarkoitetaan sellaisen tapahtuman mahdollisuutta, joka voi uhata kunnan tavoitteiden saavuttamista. Riski voidaan myös ymmärtää hyödyntämättä jääneeksi strategiseksi tai toiminnalliseksi mahdollisuudeksi. Kuntaa ja sen toimintaa voidaan johtaa ja kehittää riskien eli mahdollisuuksien perusteella. Tunnistettujen riskien toteutumisen todennäköisyyttä ja vaikutusta tulisi arvioida ja määritellä toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja säännönmukaiseksi raportoimiseksi.

| <b>RISKIENHALLINNAN POLITIikka, VASTUUT JA TEHTÄVÄT</b>                           | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 32) Kunnalla on valtuuston hyväksymä riskienhallinnan politiikka tai periaatteet. |   |   |   |   |   |   |

|   |   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 33) Riskienhallinnan politiikka sisältää myös kuntakonsernin näkökulman.  |   |   |   |   |   |   |
| 34) Riskienhallinnan politiikka aikaan saa riittävän vastuunalaisuuden kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä.  |   |   |   |   |   |   |
| 35) Hallitus on määritellyt ja ohjeistanut riskienhallintajärjestelmän toimeenpanon menettelyt.   |   |   |   |   |   |   |
| 36) Riskienhallinnan tehtävät ja vastuut on määritelty johtosäännössä täsmällisesti tilivelvollisille toimielimille, viranhaltijoille, esimiehille ja henkilöstölle (toimeenpano, seuranta ja arviointi). |   |   |   |   |   |   |
| 37) Tilivelvolliset viranhaltijat ja esimiehet toimeenpanevat riskienhallinnan politiikan ja hallituksen ohjeistuksen mukaisesti.   |   |   |   |   |   |   |
| <b>KOKONAISVALTAISUUS</b>   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 38) Kunnan riskien kartoitukset ja arviointi on suoritettu kattavasti eri vastuu- ja tulosalueilla (ml. konserniyhteisöt).  |   |   |   |   |   |   |
| 39) Riskienhallinta on riskienhallintapolitiikassa määritelty selkeästi ja konkreettisesti osaksi johtamista.   |   |   |   |   |   |   |
| 40) Kunnan riskit on määritelty riittävän kokonaisvaltaisesti (esim. strategiset, operatiiviset, taloudelliset, vahinkoriskit).   |   |   |   |   |   |   |
| <b>JALKAUTTAMINEN</b>   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 41) Riskienhallinnan politiikasta, vastuista ja tehtävistä on selkeät määräykset ja ne on tiedotettu systemaattisesti tilivelvollisille toimielimille, viranhaltijoille, esimiehille ja henkilöstölle.    |   |   |   |   |   |   |
| 42) Kunnan kriittiset riskit on tunnistettu ja arvioitu vähintään valtuustokausittain systemaattisesti.   |   |   |   |   |   |   |
| 43) Kriittisille / merkittävillä riskeillä on määritelty hallintatoimenpiteitä.   |   |   |   |   |   |   |
| 44) Riskien hallintatoimenpiteiden toteutumista valvotaan.  |   |   |   |   |   |   |
| 45) Kunnanhallitus, lauta- ja johtokunnat saavat säännöllisesti tietoa riskienhallinnasta   |   |   |   |   |   |   |

|  |   |   |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|---|---|
| <b>RISKIEN JA MAHDOLLISUUKSIEN ARVIOINTI, HALLINTA</b>   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 46) Vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden toimintaan liittyviä strategisia riskejä tunnistetaan ja arvioidaan säännöllisesti ja dokumentoidusti. |   |   |   |   |   |   |
| 47) Vastuualueella ja sen tulosalueilla ja – yksiköissä on tehty systemaattinen riskikartoitus, jossa on tunnistettu ja arvioitu seuraavia riskitekijöitä:   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

|  |   |   |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|---|---|
| 1. Tehtävien ja prosessien häiriöttömyyteen liittyvät riskitekijät   |   |   |   |   |   |   |
| 2. Strategisten tavoitteiden saavuttamista uhkaavat tekijät  |   |   |   |   |   |   |
| 3. Toiminnan vaikuttavuutta uhkaavat tekijät (asiakastyytyväisyys, laatu, saata-<br>vuus).   |   |   |   |   |   |   |
| 4. Toiminnan taloudellisuutta uhkaavat tekijät   |   |   |   |   |   |   |
| 5. Toiminnan tuottavuutta uhkaavat tekijät   |   |   |   |   |   |   |
| 6. Toiminnan lain- ja hyvän hallintotavan mukaisuutta uhkaavat tekijät   |   |   |   |   |   |   |
| 7. Toiminnan edellyttämien tilojen, koneiden ja laitteiden toimivuutta uhkaavat<br>tekijät   |   |   |   |   |   |   |
| 48) Henkilöstöön liittyviä riskitekijöitä:   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 1. Uusien henkilöiden tarve ennakoidaan ja tehtävät määritellään etukäteen.  |   |   |   |   |   |   |
| 2. Henkilökunnan riittävyys on turvattu myös sairaus poissaolojen aikana (am-<br>mattitaitoista sijaishenkilökuntaa on saatavilla).                    |   |   |   |   |   |   |
| 3. Henkilöstön riittävä osaaminen ja ammattitaito varmistetaan säännöllisellä<br>koulutuksella ja koulutukseen osallistumista seurataan.               |   |   |   |   |   |   |
| 4. Uusille työntekijöille on asianmukaiset perehdytyskäytännöt, joiden noudatta-<br>mista valvotaan.   |   |   |   |   |   |   |
| 5. Henkilöstön poissaoloja seurataan ja suoritetaan vertailuja muihin vastuualuei-<br>siin (merkittävät erot selvitetään)                              |   |   |   |   |   |   |
| 6. Henkilöstö on suojattu fyysisiltä uhkilta (melu, lämpö, vetoisuus, jne.), ke-<br>miallisilta ja biologisilta vaaroilta                              |   |   |   |   |   |   |
| 7. Fyysisen väkivallan uhka on huomioitu tila- ym. ratkaisuihin ja käytössä on<br>asianmukaiset valvonta- ja hälytyslaitteet.                          |   |   |   |   |   |   |
| 49) Investointeihin liittyviä riskitekijöitä   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 1. Investointihankkeiden suunnittelun, kustannus- ja tarvearvioiden laadintame-<br>nettelyt on ohjeistettu   |   |   |   |   |   |   |
| 2. Loppukäyttäjät osallistuvat suunnitteluun riittävän varhaisessa vaiheessa   |   |   |   |   |   |   |
| 3. Investointihankkeiden suunnittelulla on riittävä kytkeä kunnan taloudelliseen<br>liikkumavaraan eri aikajän-teillä                                  |   |   |   |   |   |   |
| 4. Toiminnallisen etenemisen, kustannusarvioiden ja sopimusten toteutumisen<br>seuranta, muutoksiin reagointi ja niiden hyväksyminen on systemaattista |   |   |   |   |   |   |
| 5. Kokonaisvaltainen riskienarviointi sisältyy merkittäviin investointihankkeisiin   |   |   |   |   |   |   |
| 50) Tietojärjestelmiin ja tietoturvaan liittyviä riskitekijöitä:   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

|   |   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Tietojärjestelmien häiriöttömyys, käytettävyys ja tiedon oikeellisuus on varmistettu   |   |   |   |   |   |   |
| 2. Toiminnan julkisuuden ja hyvän tiedonhallintatavan toteutuminen (mm. rekisteriselosteiden laadinta) on ohjeistettu                             |   |   |   |   |   |   |
| 3. Käyttöoikeus- ja salasananhallinnan menettelyt on ohjeistettu  |   |   |   |   |   |   |
| 4. Tietoturvaan ja suojaan liittyvät riskit on arvioitu ja niiden hallinnan menettelyt on määriteltä  |   |   |   |   |   |   |
| 51) Lainmukaisuuteen ja hyvään hallintotapaan liittyvät riskitekijät:   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 1. Toiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyys: päätökset valmistellaan huolellisesti, perustellaan ja annetaan kirjallisesti asianosaisille tiedoksi |   |   |   |   |   |   |
| 2. Toimivaltuuksien noudattamista valvotaan ja toimivallan ylityksiin on määriteltä menettelytavat, joiden mukaan toimitaan                       |   |   |   |   |   |   |
| 3. Määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan ja havaittujen laiminlyöntien johdosta ryhdytään tarpeellisiin toimenpiteisiin                  |   |   |   |   |   |   |
| 4. Päätösten toimeenpanoa valvotaan   |   |   |   |   |   |   |
| 5. Hankinnat kilpailutetaan hankintalain mukaisesti   |   |   |   |   |   |   |
| 52) Sopimukseen liittyvät riskitekijät  | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 1. Sopimukset tehdään aina kirjallisesti  |   |   |   |   |   |   |
| 2. Sopimuksille on määriteltä minimisisältö   |   |   |   |   |   |   |
| 3. Sopimusten toteutumista seurataan:   |   |   |   |   |   |   |
| - seurantavastuu nimetyllä henkilöllä   |   |   |   |   |   |   |
| - sopimusehtojen noudattaminen  |   |   |   |   |   |   |
| - tavarat tai palvelut toimitetaan sopimuksen mukaisesti  |   |   |   |   |   |   |
| - sopimushintojen noudattaminen   |   |   |   |   |   |   |
| - sopimusten vanheneminen ja uusiminen  |   |   |   |   |   |   |
| - sopimusrikkomukset ja niistä aiheutuvat seuraamukset  |   |   |   |   |   |   |
| - vahingonkorvausvastuu   |   |   |   |   |   |   |
| 4. Sopimusten laadinnassa hyödynnetään tarvittaessa lainopillista asiantuntemusta   |   |   |   |   |   |   |
| 53) Omaisuuden turvaaminen  | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 1. Omaisuuden hankintaan ja luovutukseen on olemassa menettelytavat, joilla   |   |   |   |   |   |   |

|   |  |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|--|--|
| voidaan minimoida hankinnoista ja luovutuksista aiheutuvat menetykset   |  |  |  |  |  |  |  |
| 2. Käyttöomaisuus kirjataan omaisuusrekisteriin ja inventoidaan määräajoin  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3. Saatavien seuranta ja perintä on asianmukaisesti järjestetty   |  |  |  |  |  |  |  |
| 54) Kiinteistöihin liittyvät riskitekijät (ml. vahinko- ja ilkvaltariskit) ja peruskorjaustarpeet on arvioitu ja palotorjunta järjestetty |  |  |  |  |  |  |  |
| 55) Luettele vastuualueesi viisi merkittävintä tunnistettua ja priorisoitua toiminnallista/taloudellista riskiä:                          |  |  |  |  |  |  |  |
| 1.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 56) Tunnistetuille riskeille on määritelty hallintakeinoja siltä osin kuin se on mahdollista  |  |  |  |  |  |  |  |
| 57) Luettele em. tunnistetuille riskeille määritellyt hallintakeinot  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 58) Luettele toiminnallisia kehittämismahdollisuuksia   |  |  |  |  |  |  |  |
| 1.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5.  |  |  |  |  |  |  |  |

|  |   |   |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|---|---|
| 59) Vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden johto valvoo sovittujen riskienhallinnan toimenpiteiden toteutusta   |   |   |   |   |   |   |
| 60) Vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden johto raportoi kunnan johdolle säännöllisesti suoritettujen riskienarviointien tulokset  |   |   |   |   |   |   |
| 61) Kunnan toiminnan ja talouden näkökulmasta merkittäviä riskejä arvioidaan systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti   | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 1. Verotulojen väheneminen   |   |   |   |   |   |   |
| 2. Muutokset valtionavustuksissa   |   |   |   |   |   |   |
| 3. Rahoituksen saatavuus ja hinta (korkotason muutokset)   |   |   |   |   |   |   |
| 4. Kustannusrakenteen arviointi ja – kehityksen ennakointi (ml. erilaiset tavat tuottaa palveluita esim. ulkoistaminen, palvelutarpeiden kehittyminen)                               |   |   |   |   |   |   |
| 5. Merkittävien hankkeiden (investoinnit, peruskorjaukset, tietojärjestelmät) kustannusarvioiden realismi ja erilaisten rahoitusvaihtoehtojen taloudellisuus                         |   |   |   |   |   |   |
| 6. Takauksien ja vakuuksien konkretisoituminen   |   |   |   |   |   |   |
| 7. Sijoitustoiminta  |   |   |   |   |   |   |
| 8. Vahinkotapahtumat   |   |   |   |   |   |   |
| 9. Ympäristöriskeistä aiheutuvat vastuut ja kustannukset   |   |   |   |   |   |   |
| <b>LISÄTIETOA:</b><br>Onko toimielimen tai viranhaltijan toimintaan tilikauden aikana kohdistunut kunnallisvalitus, korvausvaatimus, syytteesen asettaminen tai muu oikeusseuraamus? |   |   |   |   |   |   |



#### 4 TIETO JA TIEDONVÄLITYS TAI -KULKU

Toimivat vuorovaikutus- ja raportointikanavat mahdollistavat sen, että kunnan johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käytökelpoista tietoa toimintaan vaikuttavista tekijöistä. Oikea, riittävä ja luotettava tieto on välttämätöntä päätöksenteossa ja toiminnan arvioinnissa.

| Tiedonvälitys ja tieto  | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 62) Kunnalla on käytössään sisäiset tiedotuskanavat ja – menettelyt, joita käyttäen vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden johto ja henkilökunta saavat työtehtäviinsä liittyvää ajantasaista tietoa esim. uusista ohjeista ja lainsäädäntömuutoksista |   |   |   |   |   |   |
| 63) Kunnalla on systemaattiset ulkoisen tiedottamisen kanavat ja menettelytavat, joita käyttäen toimialaa, vastuualueita ja sen tulosalueita ja – yksiköitä koskeva informaatio välitetään asiakkaille, yhteistyökumppaneille, sidosryhmille, viranomaisille jne. |   |   |   |   |   |   |
| 64) Kunnalla on käytössä raportointijärjestelmä, joka tuottaa vastuualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden johdolle, tilivelvöllisille ja johtaville viranhaltijoille luotettavaa ja ajantasaista tietoa:  |   |   |   |   |   |   |
| 1. toiminnan häiriöttömydestä   |   |   |   |   |   |   |
| 2. tavoitteiden saavuttamisessa   |   |   |   |   |   |   |
| 3. toiminnan lainmukaisuudesta  |   |   |   |   |   |   |
| 4. riskienhallinnasta   |   |   |   |   |   |   |
| LISÄTIETOA:   |   |   |   |   |   |   |

## 5 SEURANTAMENETTELYT

Seurannan tarkoituksena on edesauttaa kunnan ja sen eri vastualueiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuuden arviointia ja kehittämistä. Seuranta voi olla jatkuvaa tavanomaiseen toimintaan liittyvää seuranta tai erillistä esim. riskiperusteista määrääjoin toteutettavia arviointeja.

| Seurantamenettelyt  | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| <b>Jatkuva seuranta</b>   |   |   |   |   |   |   |
| 65) Vastualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden johto seuraa aktiivisesti tavoitteiden saavuttamista ja toimintaa sekä reagoi poikkeamiin  |   |   |   |   |   |   |
| <b>Itsearviointit</b>   |   |   |   |   |   |   |
| 66) Vastuualueella ja sen tulosalueilla ja – yksiköissä on suoritettu itsearviointeja, joissa on arvioitu:  |   |   |   |   |   |   |
| 1. Johtamisjärjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta  |   |   |   |   |   |   |
| 2. Riskienhallinnan toimivuutta   |   |   |   |   |   |   |
| 3. Toimintaprosesseja ja niihin liittyvää sisäistä valvontaa ja sen toimivuutta   |   |   |   |   |   |   |
| 67) Itsearviointien tulokset on käsitelty asianmukaisesti (kunnan johtoryhmä ja/tai vastualueen ja sen tulosalueiden ja – yksiköiden johto on käsitelty ja päätännyt tarvittaessa korjaavista toimenpiteistä) |   |   |   |   |   |   |
| 68) Kunnassa on järjestetty sisäinen tarkastus ja sen toimintaa ohjaa sisäisen tarkastuksen toimintaohje  |   |   |   |   |   |   |
| <b>LISÄTIETOA:</b>  |   |   |   |   |   |   |

## Liite 2

# SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN JÄRJESTÄMISEN ARVIOINTI Kyselyn tulokset/Hyrynsalmen kunta

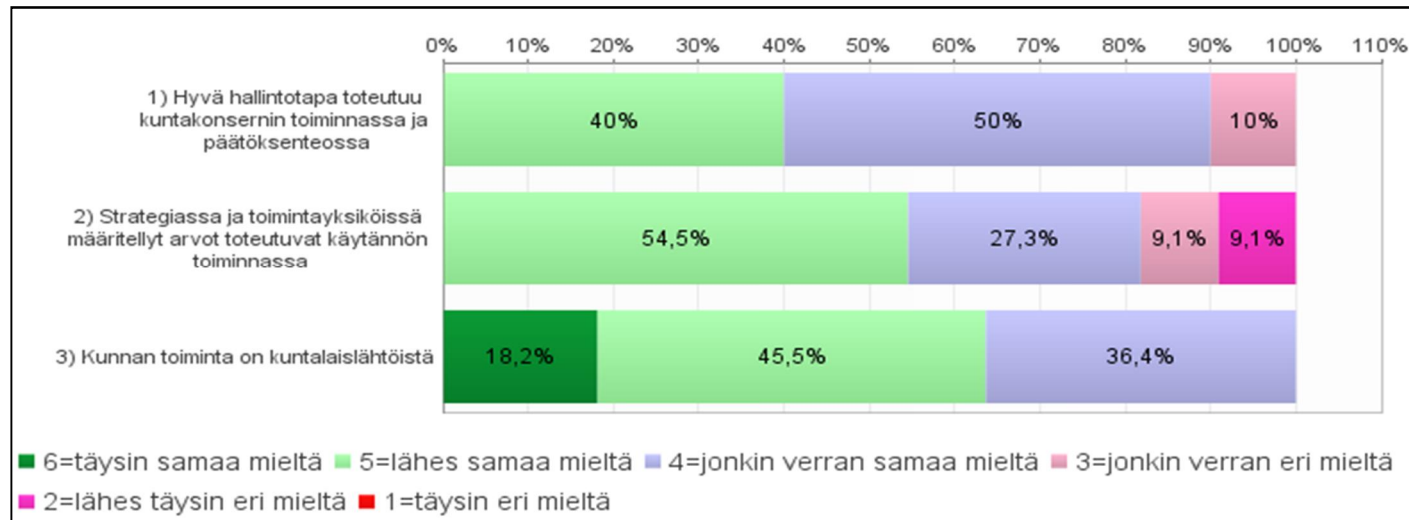
### 1. Vastaajan tiedot

Vastaajien määrä: 11

### 2. HYVÄ HALLINTOTAPA, ARVOT

Vastaajien määrä: 11

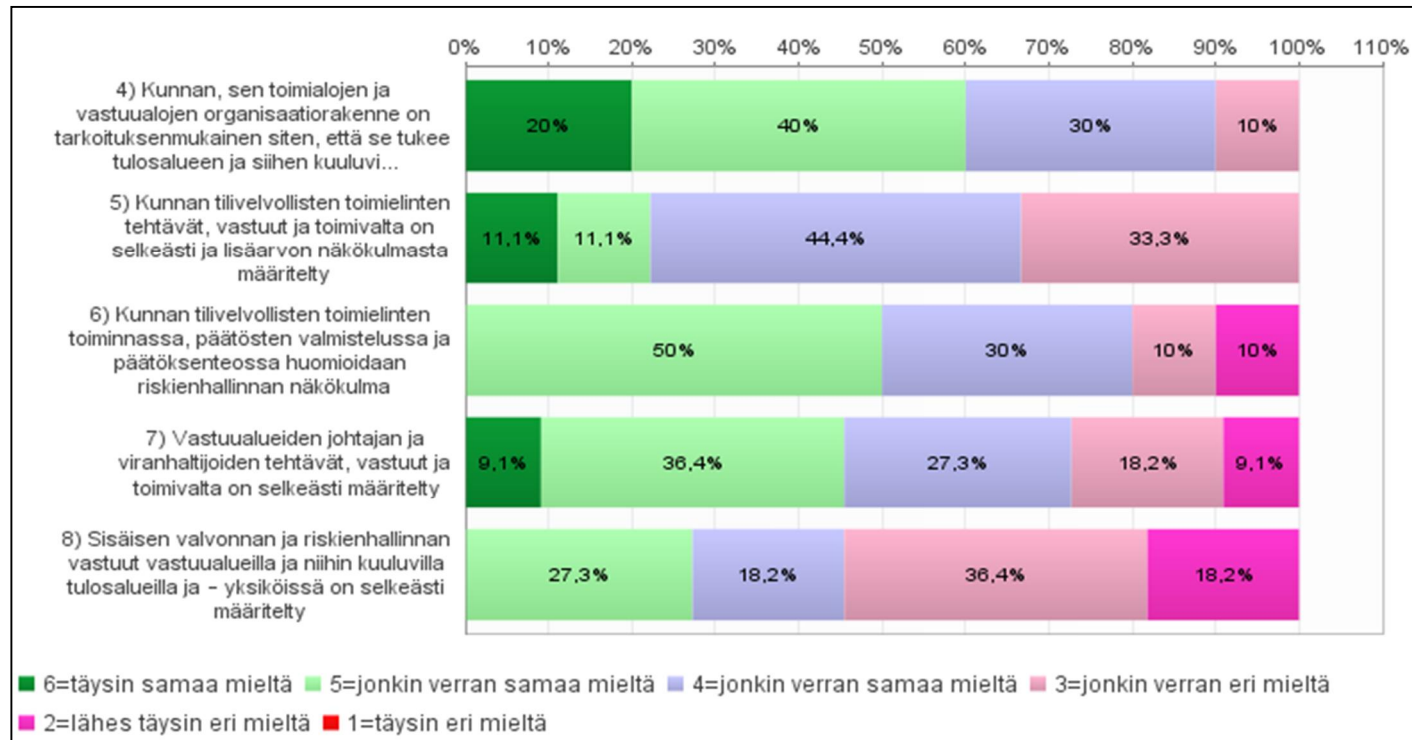
Keskiarvo: 4,5



### 3. ORGANISAATORAKENNE, TEHTÄVIEN JA VASTUIDEN JAKAMINEN

Vastaajien määrä: 11

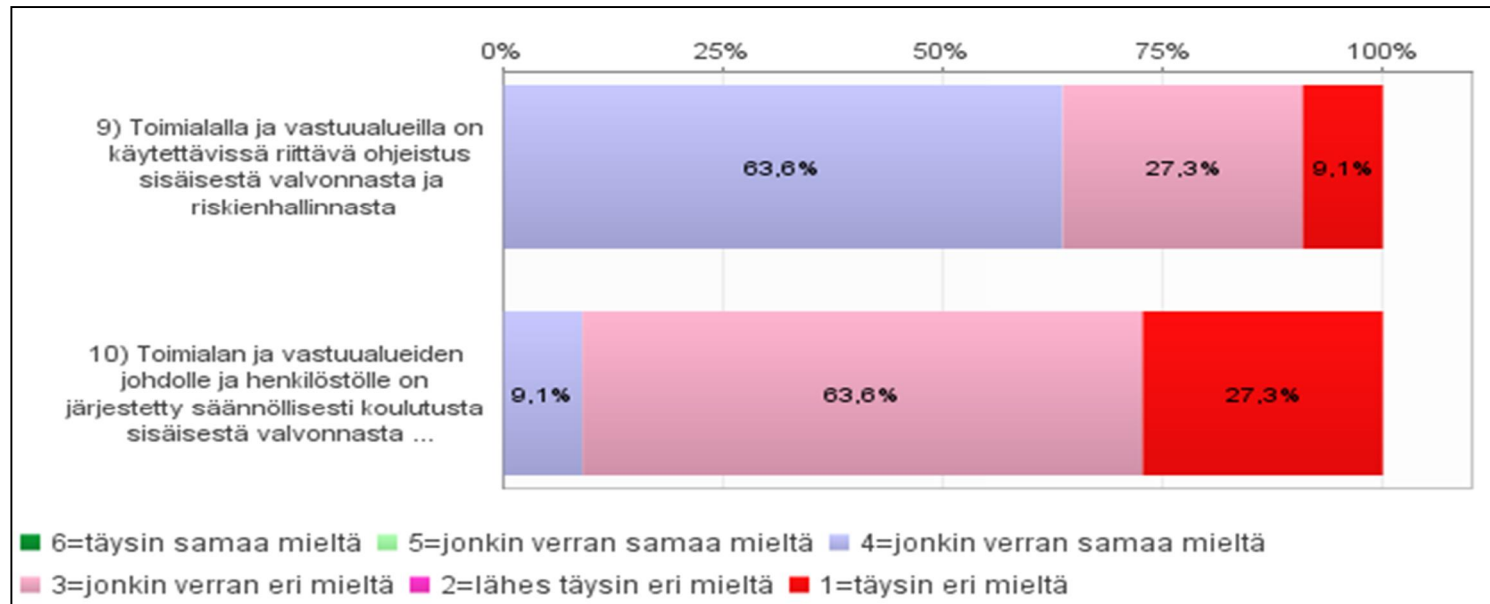
Keskiarvo: 4,1



#### 4. TIETOISUUS SISÄISESTÄ VALVONNASTA

Vastaaajien määrä: 11

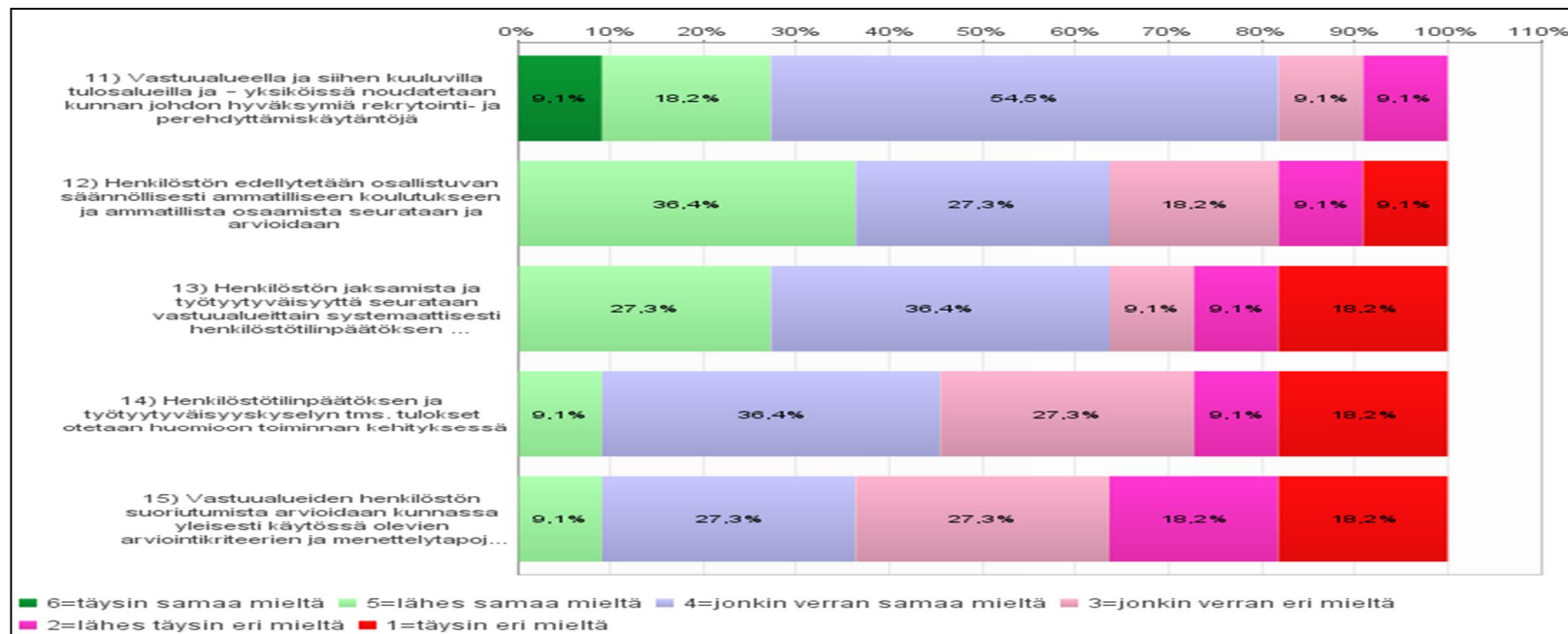
Keskiarvo: 3



## 5. HENKILÖSTÖPERIAATTEET

Vastaajien määrä: 11

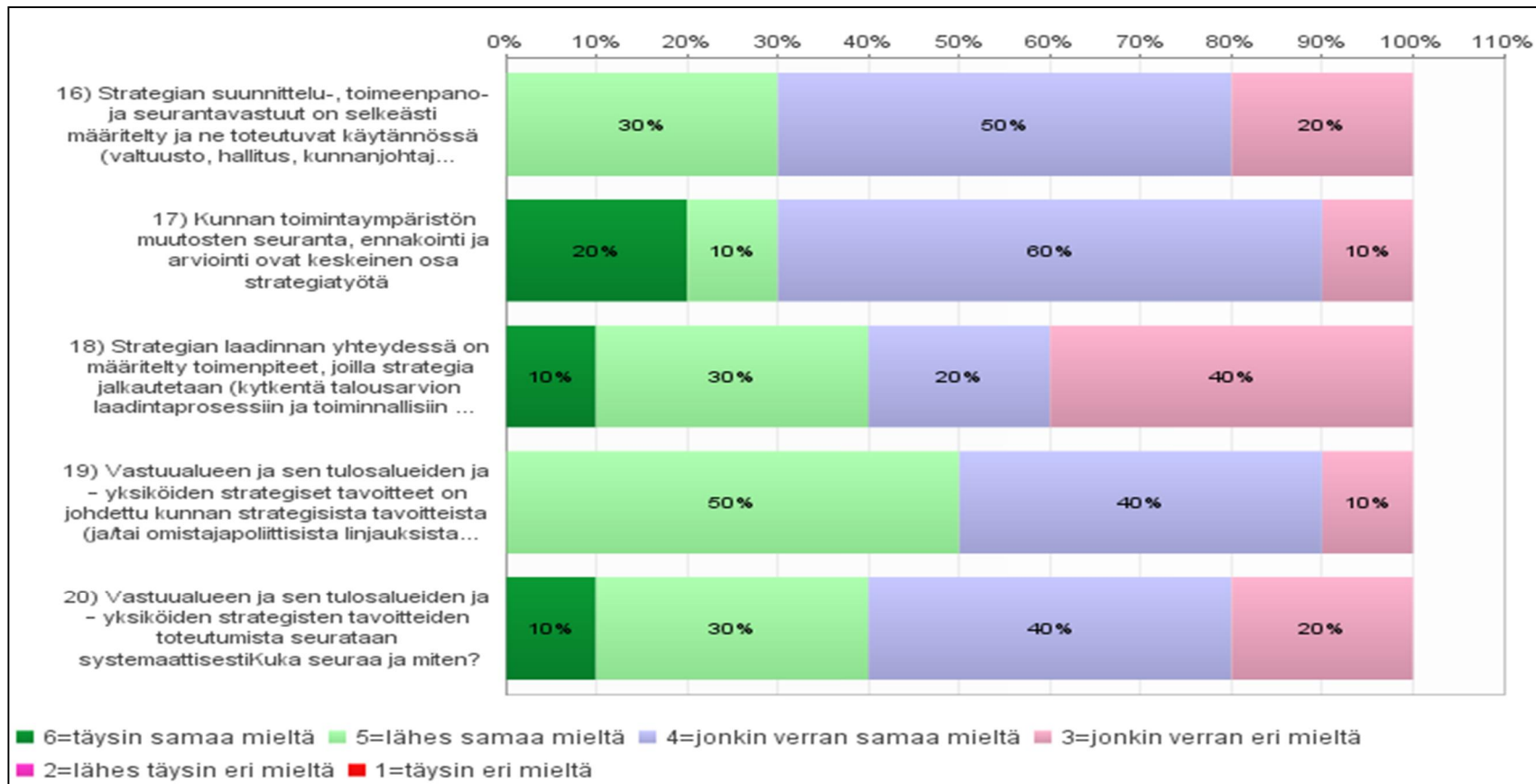
Keskiarvo: 3,5



## 7. STRATEGISET TAVOITTEET JA NIIDEN SEURANTA

Vastaajien määrä: 10

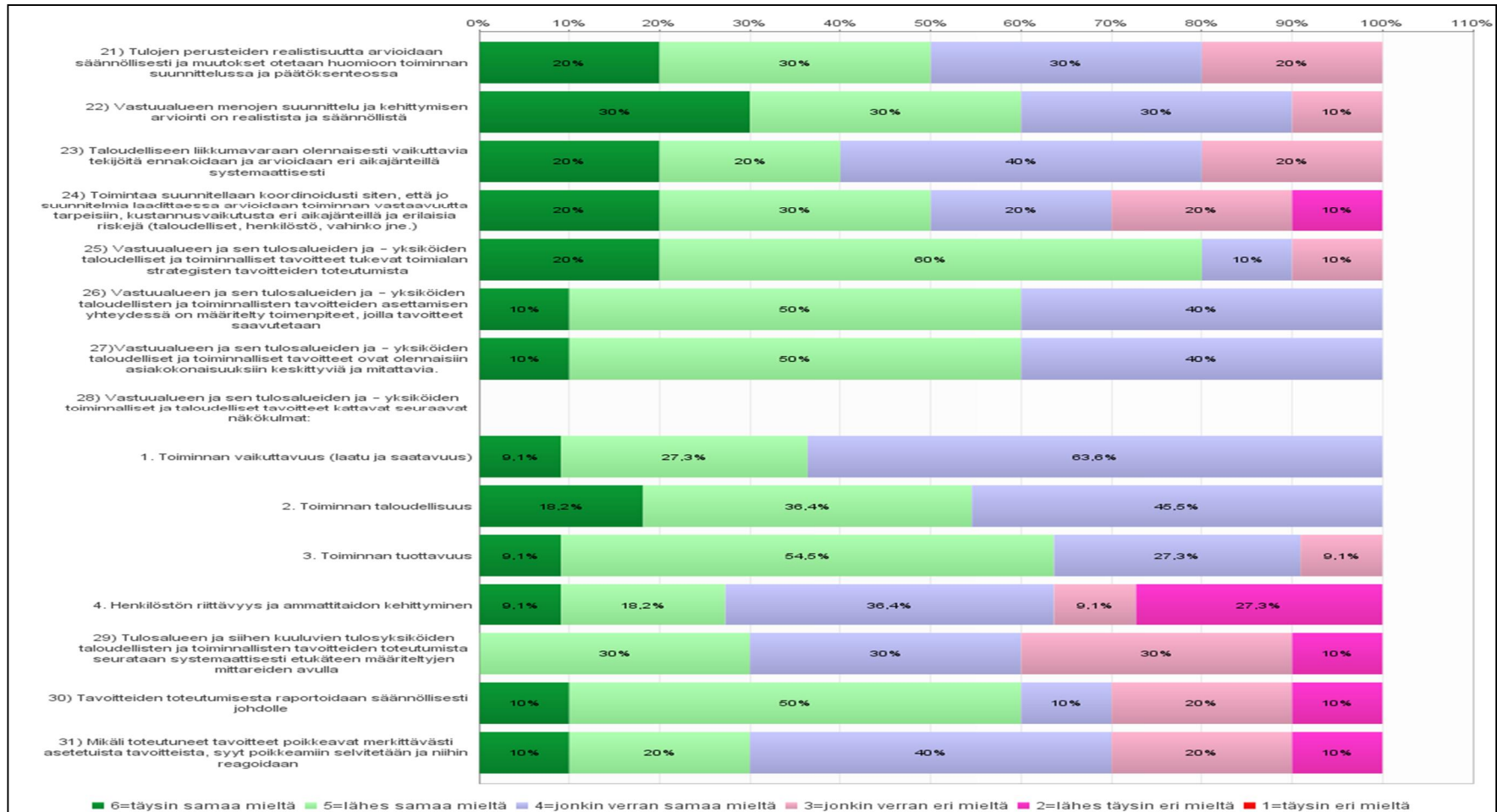
Keskiarvo: 4,3



## 8. TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET JA NIIDEN SEURANTA

Vastaajien määrä: 11

Keskiarvo: 4,4

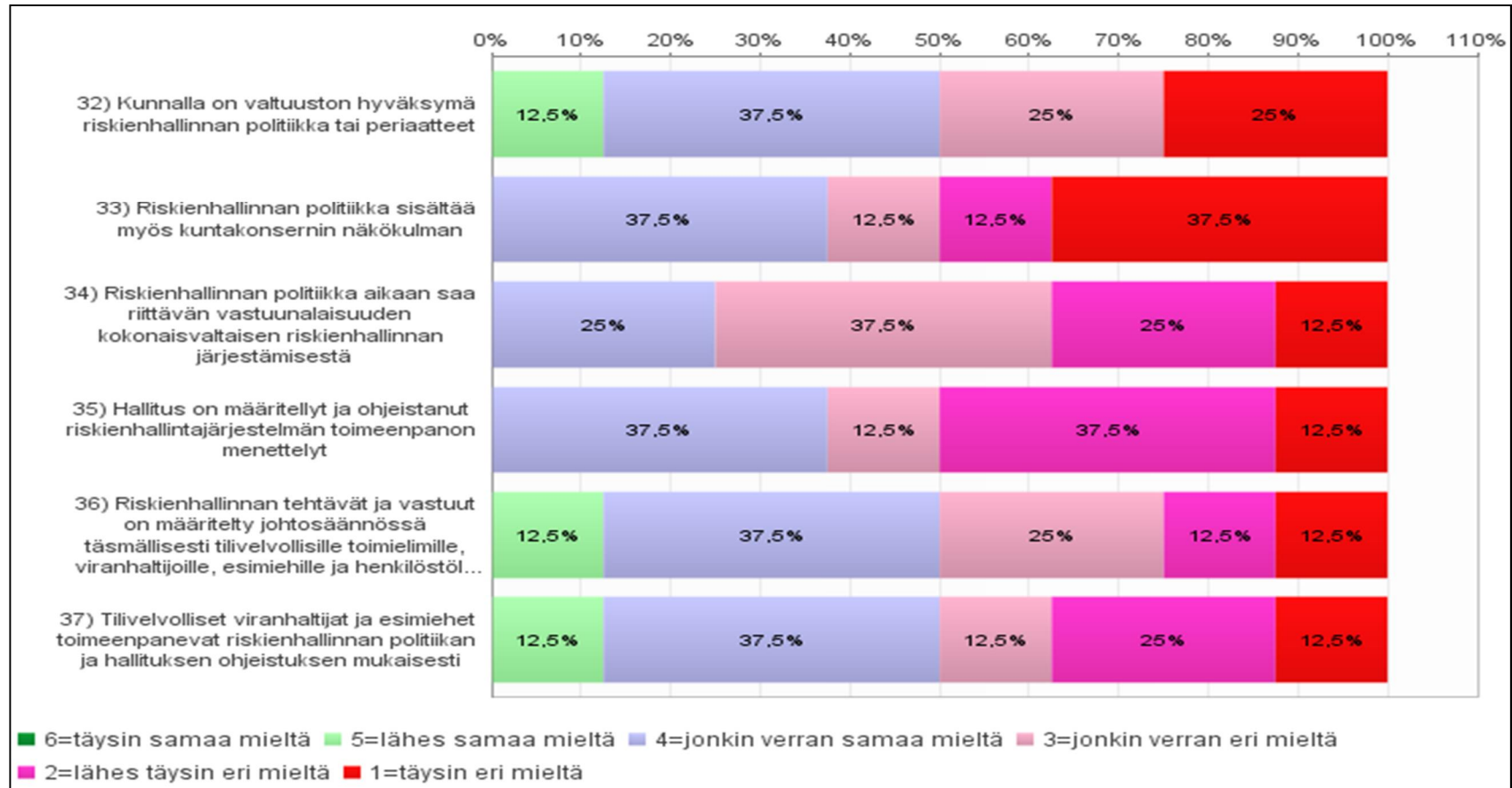




## 10. RISKIENHALLINNAN POLITIIKKA, VASTUUT JA TEHTÄVÄT

Vastaajien määrä: 8

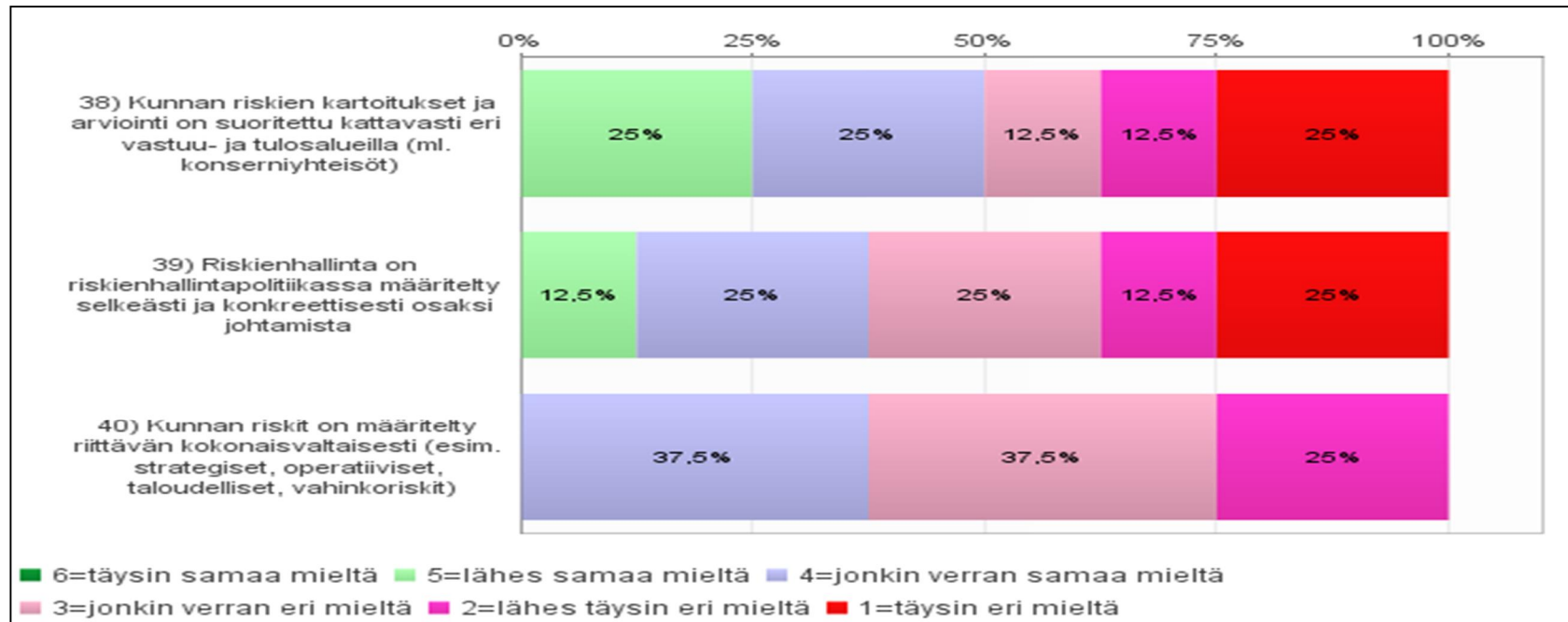
Keskiarvo: 2,9



## 11. KOKONAISVALTAISUUS

Vastaaajien määrä: 8

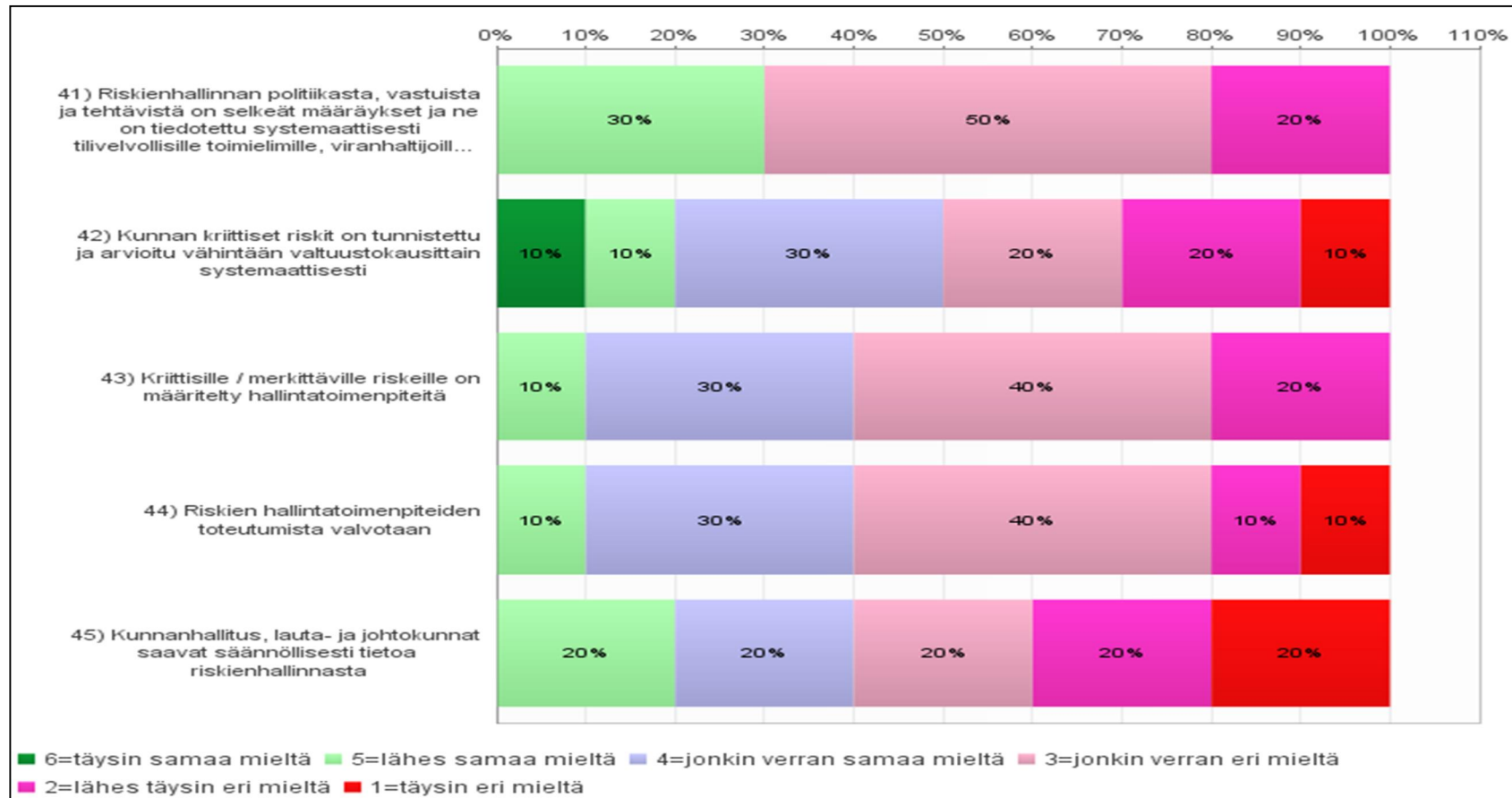
Keskiarvo: 3



## 12. JALKAUTTAMINEN

Vastaajien määrä: 10

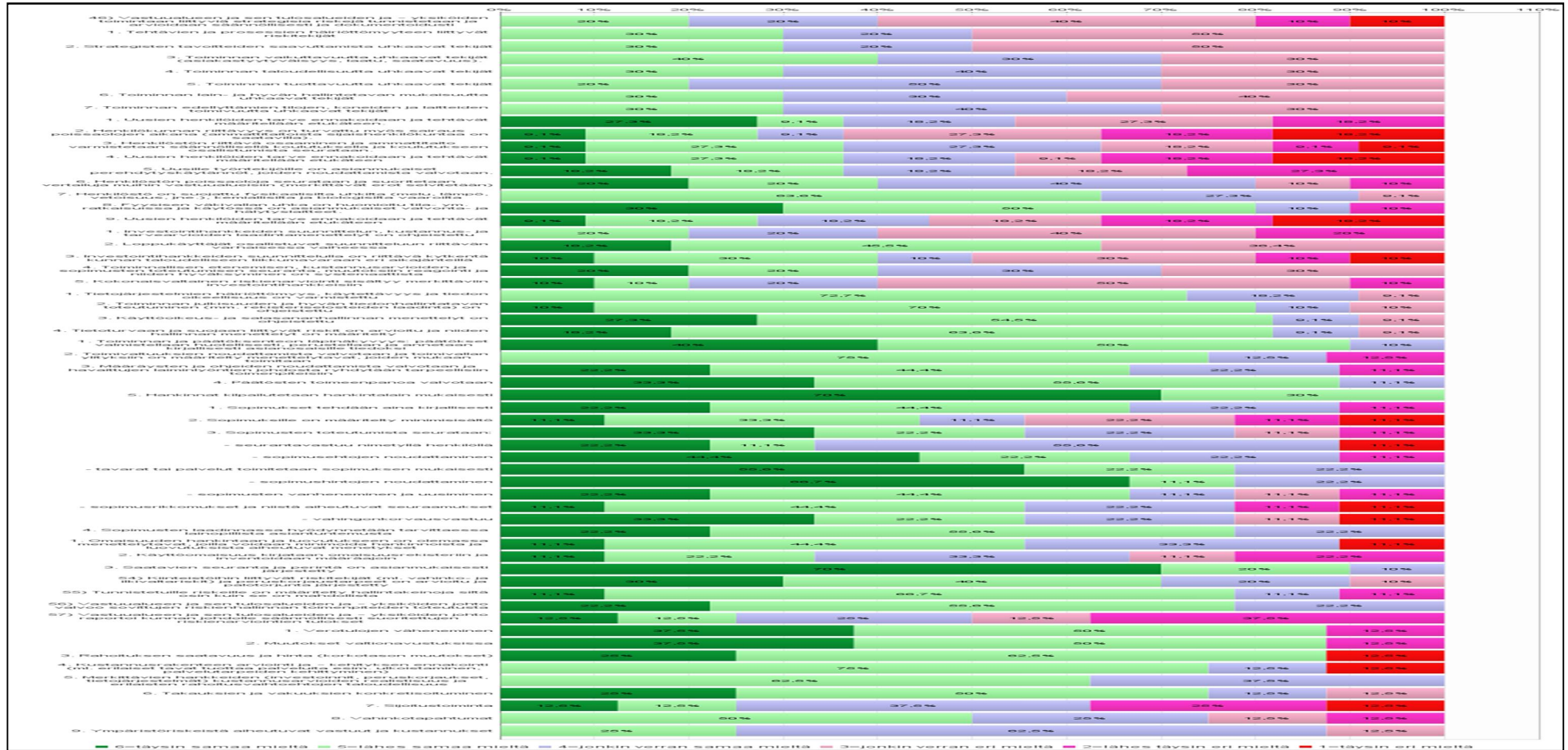
Keskiarvo: 3,3



### 13. RISKIEN JA MAHDOLLISUUKSIEN ARVIOINTI, HALLINTA

Vastaajien määrä: 11

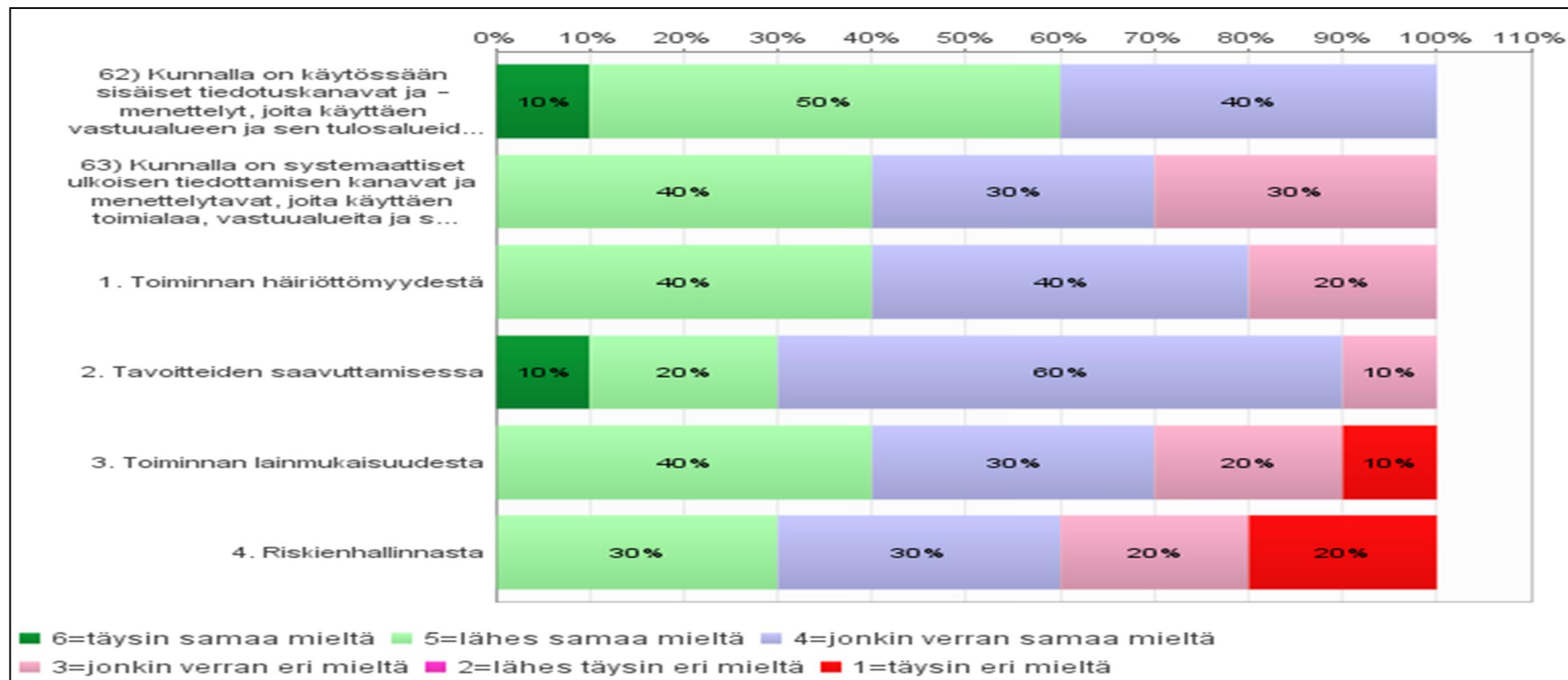
Keskiarvo: 4,4



## 18. Tiedonvälitys ja tieto

Vastaajien määrä: 10

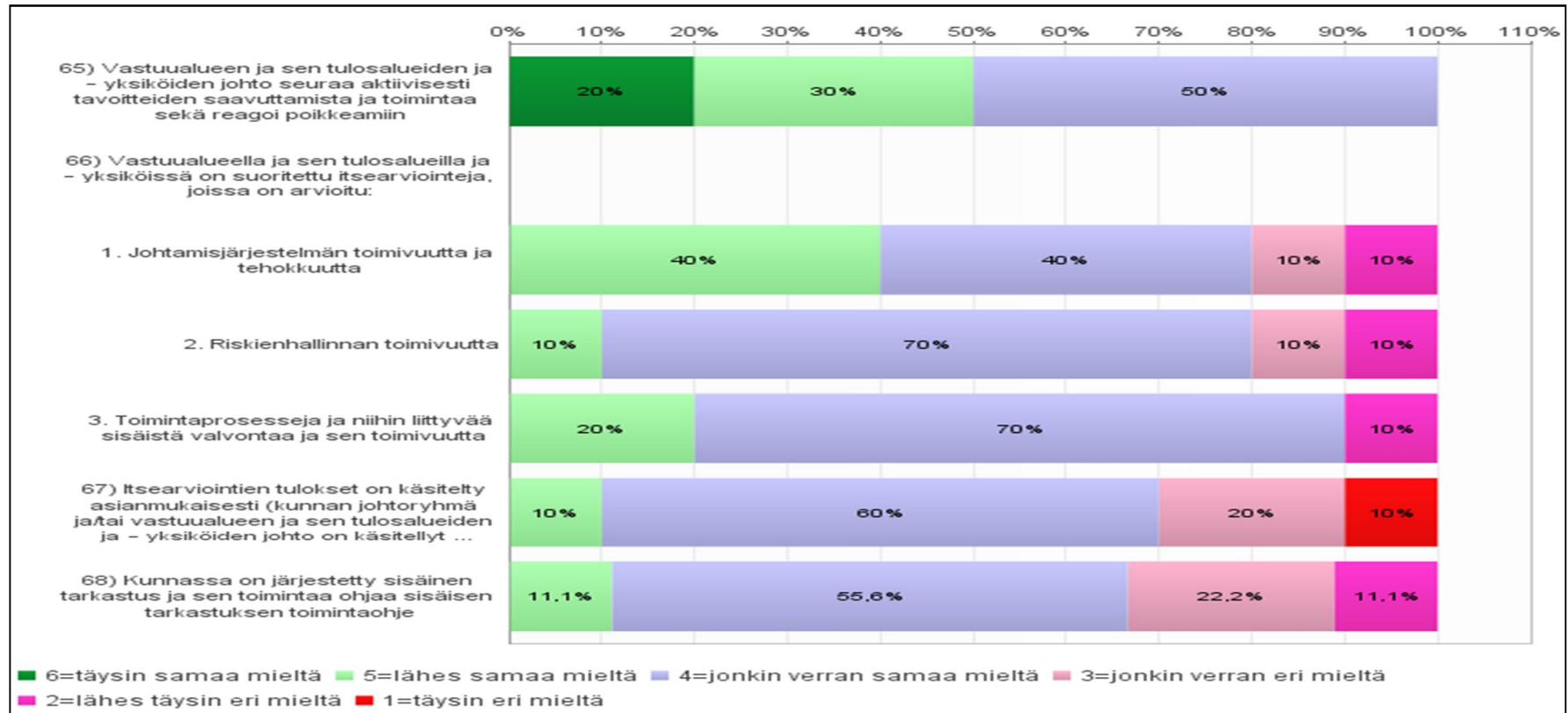
Keskiarvo: 4,1



## 19. Seurantamenettelyt

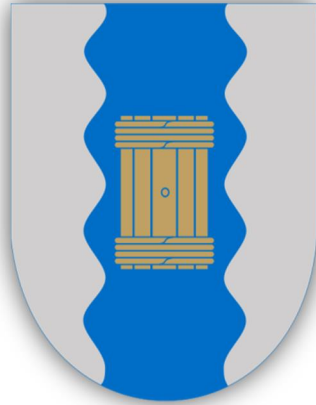
Vastaajien määrä: 10

Keskiarvo: 4



 **PDF Complete**  
Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.  
[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Liite 3



**HYRYNSALMEN KUNTA**

# ***SISÄISEN VALVONNAN YLEISOHJE***



## Sisältö

- 1 JOHDANTO
- 1.1 SOVELTAMISALA
- 2 SISÄISEN VALVONNAN MÄÄRITELMÄ JA PERUSTEET
- 2.1 SISÄISEN VALVONNAN OSA-ALUEET
- 2.1.1 SISÄINEN TARKKAILU
- 2.1.2 SISÄINEN TARKASTUS
- 2.1.3 SEURANTA
- 2.2 HYVÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPA
- 2.3 KUNNAN TARKASTUSJÄRJESTELMÄ
- 3 TOIMINNAN TAVOITTEET, TOIMIVALTA JA VASTUUT
- 3.1 TOIMIVALTA JA VASTUUT
- 3.1.1 ESIMIESTEN YLEINEN VALVONTAVASTUU
- 3.1.2 LUOTTAMUSHENKILÖIDEN VALVONTAVASTUU
- 3.2 TILIVELVOLLISUUS
- 3.3 VAARALLISET TYÖYHDISTELMÄT
- 3.4 HALLINTOSÄÄNTÖ JA MUUT OHJEET
- 4 PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN SISÄINEN VALVONTA
- 4.1 VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO
- 4.2 VIRANHALTIJAPÄÄTÖKSET
- 4.3 TÄYTÄNTÖÖNPANO JA SEN VALVONTA
- 4.4 ESTEELLISYYS
- 4.5 ASIANHALLINTA JA ARKISTOINTI
- 5 HENKILÖSTÖASIOIDEN SISÄINEN VALVONTA
- 5.1 SUUNNITTELU JA REKRYTOINTI
- 5.2 TEHTÄVÄNKUVAUKSET
- 5.3 JOHTAMINEN JA HENKILÖSTÖN KEHITTÄMINEN
- 5.4 HENKILÖSTÖASIOIDEN SEURANTA JA RAPORTOINTI,  
PALKAN MÄÄRITTELY JA MAKSATUS
- 6 TALOUS- JA STRATEGIAPROSESSIN SISÄINEN VALVONTA JA SEURANTA
- 6.1 STRATEGINEN SUUNNITTELU JA SUUNNITTELUPROSESSI
- 6.2 TALOUSARVION JA – SUUNNITELMAN VALMISTELU
- 6.3 TALOUSARVION TÄYTÄNTÖÖNPANO
- 6.4 INVESTOINTISUUNNITELMAT
- 6.5 TALOUSARVIOMUUTOKSET
- 6.6 SEURANTA JA RAPORTOINTI
- 7 KIRJANPIDON JA MAKSULIIKENTTEEN SISÄINEN VALVONTA
- 7.1 ULKOISTETTU KIRJANPITO JA PALKANLASKENTAPALVELU
- 7.2 LASKENTATOIMI
- 7.3 LASKUJEN KÄSITTELY JA MAKSULIIKENNE
- 7.3.1 LASKUN ASIATARKASTAJA
- 7.3.2 LASKUN HYVÄKSYJÄ
- 7.3.3 SÄHKÖISET LASKUT



- 7.4 MAKSUJEN SUORITUS
- 7.5 TULOJEN VASTAANOTTAMINEN
- 7.6 LASKUTUS JA PERINTÄ
- 7.6.1 LASKUTUSTA VARTEN TARVITTAVAT TIEDOT
- 7.6.2 LASKUN TIEDOT
- 7.7 MAKSUN VIIVÄSTYMINEN JA PERINTÄ
- 7.7.1 PERINTÄ
- 7.8 PANKKITILIT
- 8 OMAISUUDEN HALLINNOINNIN SISÄINEN VALVONTA
- 8.1 OMISTAJAPOLITIikka
- 8.2 HANKINNAT JA MATERIAALIHUOLTO
- 9 TIETOHALLINNON, TIETOTURVAN JA TIETOSUOJAN SISÄINEN VALVONTA
- 10 OMISTAJAOHJAUKSEN SISÄINEN VALVONTA
- 11 MUUT SISÄISEN VALVONNAN KOHTEET
- 11.1 AVUSTUKSET
- 11.2 SOPIMUKSET JA NIIDEN VALVONTA
- 11.3 VALTIONOSUUEDET JA – AVUSTUKSET
- 12 HANKKEET JA PROJEKTTI
- 12.1 PROJEKTIN ORGANISOINTI, KÄYNNISTÄMINEN JA TOTEUTTAMINEN
- 12.2 SEURANTA JA RAPORTOINTI
- 12.3 PROJEKTIN ARVIOINTI
- 12.4 EU-PROJEKTTI JA SISÄINEN VALVONTA
- 12.5 EU-HANKKEIDEN TALOUSOHJEITA
- 13 RISKIENHALLINTA
- 13.1 HENKILÖRISKIT
- 13.2 OMAISUUSRISKIT
- 13.3 RAHOITUSRISKIT
- 14 RAPORTOINTI JA INFORMOINTIJÄRJESTELMÄ
- 14.1 OSAVUOSIKATSAUKSET
- 14.2 TOIMINTAKERTOMUS
- 15 OHJEEN VOIMAANTULO