

Sisäiset tarkastajat ry:n lausunto

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle
laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

Sisäisen tarkastuksen huomioon ottaminen hallituksen esityksessä

”Lakiesityksen tavoitteena on parantaa kuntien riskienhallintaa ja –valvontaa.” Lisäksi lakiesityksessä tuodaan esiin se, että ”Sisäinen valvonta on selkeästi johtamisen väline ja sen keinovalikoimaan kuuluu muun muassa sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus. **Sisäisen valvonnan toimivuuden merkitys korostuu** jatkuvasti kunnan toiminnan monimuotoistuksessa ja monimutkaistuksessa yhä enenevässä määrin.”

Näistä edellä esitetyistä **hallituksen esityksen tavoitteista ja lain perusteluteksteistä huolimatta** lakiluonnoksessa kuntalain muuttamiseksi on päädytty siihen, että kuntalakiin **ei sisällytetä säännöksiä** sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Sisäiset tarkastajat ry on esittänyt asiantuntijanäkemyksensä sisäisen tarkastuksen huomioon ottamisesta kuntalaissa syksyllä 2019 kuntalain muutostarpeita selvittävän hallinto- ja talousjaoston kokouksessa. **Olemme huolissamme kuntasektorin (kuntien) tilanteesta, jossa laki korostaa valvontaa, mutta ei tunnista sisäistä tarkastusta, joka auttaa kunnan johdon kumppanina varmistamaan kunnan valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta, kunnan toimintakykyä, turvallisuutta ja myös kolmansien osapuolien valvontaa.** Sisäinen tarkastus on se taho, joka kunnan johdolle varmistaa esimerkiksi tietoturvan ja -suojan riittävyyttä, hallittavuutta ja säännönmukaista tarkastamista.

Sisäiset tarkastajat ry esittääkin painokkaasti seuraavaa:

- 1) Sisäisestä tarkastuksesta säädetään Kuntalaissa samaan tapaan kuin valtion talousarvioasetuksessa (70§).**
- 2) Lain perustelutekstiin ehdotetaan sisäisen tarkastuksen osalta merkittäviä muutoksia, sillä nykyisellään ne sisältävät muun muassa epäloogisuuksia, puutteita ja väärinymmärryksiä**

Korruption torjunta sekä hyvän hallinnon ja luottamuksen edistäminen

Lain perusteluissa käsitellään sisäistä tarkastusta korruption torjuntaa koskevan selvityksen esitysten pohjalta. Kuitenkin lakiluonnoksessa päädytään siihen, että kuntalaissa sisäisen tarkastuksen osalta ei sen järjestämiseksi sisällytetä säännöksiä. Perusteena todetaan, että kunnille ei ole löydettävissä yhtenäisen sisäisen tarkastuksen järjestämismallia. **Korruption torjuntaa koskevassa selvityksessä (Kilpailu- ja kuluttajaviraston, KKV raportti) ei kuitenkaan edellytetä yhtä yhtenäistä toteutusmallia**, vaan korostetaan järjestämisessä otettavaksi huomioon sisäisen tarkastuksen objektiivisuus ja riippumattomuus sekä raportointi ylimmälle johdolle, jotka parhaiten toteutuvat asemoimalla sisäinen tarkastus kunnan tai kuntayhtymän hallituksen alaisuuteen.

Lakiluonnoksen perusteluosassa sivulta 33 alkaen tuodaan esiin perusteluita siitä, miksi lakiin ei oteta säännöksiä sisäisestä tarkastuksesta, ja **jätetään kokonaan huomioimatta ja arvioimatta lisäarvoa**, jota sisäinen tarkastus riippumattomana toimintona objektiivisesti tuottaa organisaatiolle arvioidessaan valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.

Kannanotto:

Perusteluissa tulee huomioida, miten hyvin järjestetty sisäinen tarkastus tukee julkisilla varoilla toimivien organisaatioiden tilivelvollisuuden toteutumista, edistää hyvää hallintoa, vastuullista ja eettisesti laadukasta toimintaa sekä tuloksellisuuden ja tehokkuuden kehittymistä sen eri osa-alueilla.

Lain perusteluissa: ”Sisäisen tarkastuksen toiminnon käytännöt pohjautuvat vahvasti kansainvälisiin ohjeistuksiin ja standardeihin, joten lakia säädettäessä haasteeksi voisi muodostua kansalliseen kuntakontekstiin sopivien hyvän sisäisen tarkastuksen toimintatapojen määrittelemine ja kehittäminen ”

Sisäisen tarkastuksen kansainväliset standardit on **luotu joustamaan nimenomaan** sektori- ja organisaatiokohtaisesti ja ovat yleisiä periaatteita ja linjauksia, jotka velvoittavat toimimaan yhteisten pelisääntöjen mukaan. Standardit ja muu ammatillinen ohjeistus nimenomaan toimivat sisäisen tarkastuksen eettisenä laadunhallinnan tukena. Myös tilintarkastajia koskevat omat kansainväliset standardit.

Kansainväliset **sisäisen tarkastuksen standardit ovat käytössä muissakin maissa paikallishallinnossa**, ja niihin on mahdollista laatia kansalliset tulkintaohjeet.

Huomattakoon, että kuntien tarkastuslautakuntien arviointityötä ei ohjaa yhdenmukaiset standardit tai muu kansallinen yhtenäinen ohjeistus, vaikka toimielin on lakisääteinen.

Kannanotto:

Lain perusteluteksteissä tulisi todeta samaan tapaan kuin valtion talousarvioasetuksessa ja sen perustelumuiustiossa on todettu sisäisen tarkastuksen järjestämisestä: **Kunnan ja kuntayhtymän on järjestettävä sisäinen tarkastus, kun siihen on perusteltua tarvetta. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon kansainväliset sisäisen tarkastuksen ammattistandardit.**

Lain perusteluissa: ”Kunnilta kyselyyn saatujen vastausten (110 vastausta) mukaan käytännössä kaikissa yli 100 000 asukkaan kunnissa (yhteensä 9 kappaletta) on sisäinen tarkastus, joka on järjestetty omana toimintana. Kooltaan 50 001–100 000 asukkaan kunnissa (yhteensä 12 kappaletta) lähes 90 prosenttia on järjestänyt sisäisen tarkastuksen omana toimintana ”

Kuntaliiton selvityksessä sisäisen tarkastuksen järjestämistapaa kunnissa ei selvitetty kriittisesti **eikä tuotu esille sitä seikkaa, että sisäinen tarkastus on toteutettu kyselyn kohteissa usein vaihtelevin tavoin** ja muulla tavoin kuin sisäisen tarkastuksen ammatillisissa standardeissa määritellään. Havaintojen mukaan tehtäviä on annettu esim. oman työn ohessa suoritettavaksi operatiivisen tahon vastuulle. Tällöin sisäisen tarkastuksen toiminnan tärkein kriteeri ja edellytys laadukkaalle toiminnalle, eli riippumattomuus operatiivisesta toiminnasta, ei toteudu. Työn sisältö on saattanut olla operatiivisen toiminnan vastuulle kuuluvaa valvontaa, eikä tällaista voi rinnastaa riippumattomaan sisäiseen tarkastukseen.

Kannanotto:

Kuntaliiton kyselytutkimus ei siis anna luotettavaa kuvaa sisäisen tarkastuksen nykytilasta kunnissa ja kuntayhtymissä. Vastaavia ongelmia oli jo aiemmassa Kuntaliiton toteuttamassa kyselyssä. Kyselyn tulokset sellaisenaan eivät ole riittävän luotettavia perustelutekstiin liitettäväksi.

Lain perusteluissa: ”...yhteisestä järjestämismallista säätäminen ei olisi tarkoituksenmukaista”

Sisäisen tarkastuksen yhteisestä järjestämismallista ei tarvitse laissa säätää. **Se ei kuitenkaan ole peruste sille**, että hallituksen vastuulle kuuluva hyvän hallinnon sekä valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden jatkuva systemaattinen arviointi sisäisen tarkastuksen toimesta jätetään perusteluissa kokonaan huomioon ottamatta vetoamalla toisarvoiseen säädöstekniseen haasteeseen.

Valtion talousarvioasetuksessa on säännökset sisäisen tarkastuksen järjestämisestä, vaikka virastot ja laitokset ovat erikokoisia ja toiminnallisestikin erilaisia.

Itse asiassa **myöhemmin lain perusteluissa todetaan, että sisäinen tarkastus voidaan järjestää** esimerkiksi kunnan omana toimintana, yhteistoimintana muiden kuntien kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

Kannanotto:

Perusteluteksteissä tulee korostaa, että sisäinen tarkastus voidaan järjestää kunnan omana toimintana, yhteistoimintana pienten kuntien kanssa tai osittain ostaa palveluntuottajalta, kun sisäisen tarkastuksen riippumaton osto-osaaminen on olemassa kunnassa. Ostopalveluiden toteuttamista on osattava johtaa ja valvoa asiantuntevasti ja riippumattomasti.

Lain perusteluissa: ”Tutkimusten mukaan esimerkiksi väärinkäytösten paljastumisessa sisäisen tarkastuksen rooli on vihjeiden saamista ja johdon seuranta vähäisempi. Niissäkin kunnissa, joissa on erikseen sisäisen tarkastuksen toiminto, on tapahtunut väärinkäytöksiä.”

Sisäisen tarkastuksen **ensisijainen tehtävä ei** ole etsiä väärinkäytöksiä, vaan varmistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta. Sisäisen tarkastuksen tekemän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden arvioinnissa saattaa ilmetä valvonnallisia heikkouksia ja niistä johtuvia jopa väärinkäytöksiä, joita voidaan sisäisen tarkastuksen antamien toimenpidesuositusten perusteella saada hallintaan.

Johto vastaa valvonnasta ja väärinkäytösten torjunnasta ja päättää tarkastuksen suositusten toimeenpanosta.

ACFE:n viimeisin raportti osoittaa, että sisäinen tarkastus on ilmoituskanavan jälkeen toiseksi paras keino tuoda esille väärinkäytösriskejä.

Korruption torjuntaa koskevassa selvityksessä oli tullut esille, että aina sisäisen tarkastuksen esiin tuomiin **väärinkäytösepäilyihin ei reagoita, koska halutaan välttää ikävää julkisuutta** tai viranomaisprosesseihin liittyviä mahdollisia seuraamuksia.

Ison sairaalakuntayhtymän lainvastaiset hankinnat ovat esimerkki siitä, miten sisäisen tarkastuksen havaintoihin ei reagoitu ja joita ylin johto myöhemmin väitti julkisuudessa paikkansa pitämättömiksi. Myöhemmin Markkinaoikeuden ja KKV:n ratkaisut osoittivat, että sisäisen tarkastuksen havainnot olivat tosiasiallisesti oikeita.

Kannanotto:

Lain tekstiin tulisi korjata: Riippumattoman, laadukkaan ja ammattimaisen sisäisen tarkastuksen toiminta tukee prosessien kehittämistä heikkoa laatua, virheitä ja väärinkäytöksiä ennaltaehkäiseviksi.

Lain perusteluissa: ”Hallintosääntöä koskevaa 90 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallintosäännön määräyksiin lisätään sopimuksenhallinta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lisäksi”

”Sopimusten hallinnan tarkoitus **on valvoa** palvelun tuotannon asianmukaisuutta, mutta myös **tehostaa johtamista, valvontaa ja riskienhallintaa** silloin kuin palveluja tuotetaan sopimusten nojalla”.

Lakiesityksessä painotetaan sopimusvalvontaa ja sen ”terävöittämistä”, sekä viitataan sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Näiden asioiden toteutumisen varmistaminen riskiperusteisella tarkastustyöllä kuuluu sisäisen tarkastuksen tehtäviin, joten sisäisen tarkastuksen asianmukainen järjestäminen ja toiminta tukee näiden asioiden kehittymistä.

Ilmoittajien suojelua koskeva EU-direktiivi on hyväksytty 17.12.2019. Direktiivissä on säädetty velvollisuus perustaa organisaation sisäinen ilmoituskanava, joka koskee kaikkia julkissektorin oikeushenkilöitä, myös kuntia ja kuntayhtymiä, jossa on yli 50 henkilöä töissä ja yli 10 000 asukasta. Sisäinen tarkastaja voi riippumattomasti toimiessaan varmistaa ilmoittajan suojelua koskevan direktiivin toteutumisen ja kunnalle / kuntayhtymälle määrätystä määräajassa kanavan kautta ilmoitettuun asiaan vastaamisen.

Kannanotto:

Näemme, että lisääntyneestä valvonnan tarpeesta johtuen, tulisi sisäisen tarkastuksen merkittävä rooli tunnistaa, sekä huomioida laissa ja lain perustelutekstissä.

Oikeustaloustieteelliset perustelut ovat vaillinaiset

Perustelutekstin laskelmissa ei ole nostettu esille lisäarvoa, hyötyjä ja säästöjä, joita sisäinen tarkastus toimintaa arvioimalla tuottaa; esimerkiksi ehkäisemällä taloudellisia väärinkäytöksiä, nostamalla esille eettisiä ja korruptioon liittyviä ongelmia, lainvastaisia menettelyjä ja tehottomia prosesseja.

Sisäisen tarkastuksen esittäminen vain kustannuseränä ilman edellä mainittuja muita oikeustaloustieteellisiä perusteluita ei vastaa hyvää lain valmistelua.

Suomen Kuntatalouden käyttötalouden yhteenlasketut kustannukset olivat Tilastokeskuksen mukaan v 2019 noin 45 miljardia euroa, siitä esim. perusteluissa esitetty sisäisen tarkastuksen osuus 16 miljoonaa on noin 0,36 % promillea.

Lain perusteluissa on todettu, että ongelmalliseksi voi tulla sisäisten tarkastajien yhtäläinen saatavuus erikokoisilla paikkakunnilla. Toteamukselle ei ole riittäviä perusteita. Sama ongelma on kaikissa, myös lakisääteisissä asiantuntijatehtävissä. Sisäisen tarkastuksen ammattiin ei valmistauduta suoraan, vaan ammatti aloitetaan erilaisilla koulutus- ja työkokemustaustoilla, ja ammatissa on jatkuvasti kehitettävä osaamistaan. Tätä tukeakseen Sisäisten tarkastajien kattojärjestö ja Suomen yhdistys järjestävät vuosittain mm. runsaasti erilaisia koulutuksia ja seminaareja. Kuten edellä lausunnossamme on todettu järjestämismallista, tarkastus voidaan järjestää myös kuntien yhteistoimintana.

Kannanotto:

Perusteluteksteistä on otettava pois saatavuutta koskeva väite ja tuotava esiin sisäisen tarkastuksen taloudelliset hyödyt. Lakiluonnoksen ruotsinkielisen versioon tulisi korjata sivulla 39 olevat muutamat käänkösvirheet sisäisen valvonnan (interna kontrollen) ja sisäisen tarkastuksen (intern revision) termien osalta.

Ylimmän johdon eettisyys ja korruption torjunta

Lain perusteluissa esitetään KKV raportin havainto sisäisen tarkastuksen järjestämistarpeesta, mutta se ohitetaan kokonaan.

KKV on todennut sisäisen tarkastuksen järjestämistarpeen raportissaan. Kuntasektorilla on tunnistettu useita korruptioriskin mahdollisuuksia: suuret julkiset hankinnat, isot rakennuttamishankkeet, toimintojen ulkoistukset ja sopimusperusteisen toiminnan lisääminen. Tämän lisäksi kuntasektorin (kunnat, sairaanhoitopiirit, koulutuskuntayhtymät) toiminta monimuotoistuu edelleen ja riskiavaruus laajentuu alati. Tuoreimpana ilmentymänä tietoturva- ja tietosuojan epäonnistuneet valvontamekanismit, jotka haastavat sisäisen valvonnan toimivuuden.

Riskienhallinnan toimivuus on viime kädessä kuntahallitusten vastuulla, jonka apuna sisäinen tarkastus toimii ja auttaa kunnan johdon kumppanina varmistamaan kunnan valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta, kunnan toimintakykyä, turvallisuutta ja myös kolmansien osapuolien valvontaa

Kannanotto:

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden varmistaminen ennakolta ja ennaltaehkäisevästi korostuvat yhä enemmän ja sisäisen tarkastuksen riippumaton asema ja rooli tulisi vahvistua, ei pienentyä.

Sisäisen tarkastuksen hyödyt tulee perusteluissa tuoda esille, erityisesti tietosuojaa ja tietoturvaa sekä eettisen toiminnan edistävänä tahona, osana Suomen korruption vastaisen strategian toimeenpanoa.

Yhteenveto

Lisätietojen antajat:

Sisäiset tarkastajat ry

Riikka Koivunen, hallituksen varapuheenjohtaja puh: 040 7312 444 tai
riikka.r.koivunen@gmail.com

Kaarina Sinersalo, toiminnanjohtaja puh: 050 325 7255 tai
kaarina.sinersalo@theiia.fi

Sakari Lehtinen, hallituksen puheenjohtaja puh: 050 406 3328