

13.6.2014

Valtiovarainministeriölle

EHDOTUS UUDEKSI KUNTALAIKSI

Me allekirjoittaneet haluamme tuoda kuntalain valmistelijoille tiedoksi huolestamme siitä, että lain valmistelussa ei ole otettu huomioon sisäisen tarkastuksen toiminnon perusteita, ammattimaisuutta ja tehtävää arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytapojen riittävyyttä kansainvälisten ammatillisten suositusten mukaisesti kuntaorganisaatioissa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys on kasvanut; kuntien ja kuntayhtymien taloudellinen tilanne on epävakaa ja valvonnan puutteiden johdosta taloudellisia väärinkäytöksiä on tapahtunut. Julkisuuteen on noussut epäilyjä rakenteellisesta korruptiosta.

Esitys

Toteamme, että uuteen kuntalakiin on perusteltua ottaa säädös sisäisestä tarkastuksesta vastaavalla tavalla kuten valtion talousarviolaissa ja -asetuksessa. Sisäisen tarkastuksen toiminnon perustaminen kuuluisi hallituksen tehtäviin, jolloin kuntalain 40 § kohta 7 kuuluisi seuraavasti:

Kunnanhallituksen tulee...

7) vastata siitä, että kunnassa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta) ja järjestää sisäinen tarkastus, kun se on kunnan (ja kuntayhtymän) toiminnan ja talouden laajuuteen ja sisältöön nähden tarkoituksenmukaista varmistaa...

- kunnan ja kuntakonsernin talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden;
- kunnan ja kuntakonsernin hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja
- kunnan ja kuntakonsernin johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot sen taloudesta ja toiminnasta.

Kunnanhallituksen on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää kunnanhallitukselle ja konsernijohdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa kunnanhallituksen sille määräämät tarkastustehtävät.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat kansainväliset sisäisen tarkastuksen ammatilliset standardit ja suositukset.

Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä, tietojensaantioikeudesta ja asemasta kunnan organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa, josta hallitus päättää ammatillisten suositusten mukaisesti.

Perustelut

Tarkastelemme seuraavassa niitä kuntalakiehdotuksen kohtia, joilla on merkitystä kunnallisen sisäisen tarkastuksen toimintaan:

Valtuuston tehtävät

Valtuuston tehtävänä olisi päättää 14 § 2 mom. 7 kohdan mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Lain perusteluiden (s. 159) varsinainen toimeenpanovastuu olisi 40 § mukaan kunnanhallituksella.

Toimivallanjako on selkeä ja on perusteltua, että em. perusteista päättäminen kuuluu nimenomaisesti valtuuston tehtäviin.

Hallituksen tehtävät

Kunnan hallituksen tehtävänä olisi 40 §, 1 mom. 7 kohdan mukaan **vastata kunnan sisäisestä valvonnasta** ja 8 kohdan mukaan **huolehtia** kunnan toiminnan riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallituksella olisi perustelujen (s. 181 ja s. 182) mukaan toimintavelvoite sisäisestä valvonnasta; kyse on vastuutehtävästä eikä pelkästään järjestämisestä tai periaatteiden luomisesta. Sisäinen valvonta on johtamisen väline ja sen keinovalikoimaan kuuluu mm. sisäinen tarkastus.

*Lakiehdotuksessa ei esitetä säädettäväksi sisäisestä tarkastuksesta lainkaan. Lain perusteissa todetaan **vain**, että sisäinen tarkastus voidaan järjestää kunnan omana toimintana, yhteistoimintana muiden kuntien kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta. Jopa hallituksen aikaisemmassa esityksessä 24/2012 KuntaL:n muuttamiseksi tuotiin selkeästi esille, mitä nykymuotoinen sisäinen tarkastus on. Nyt sisäisen tarkastuksen asema, rooli ja tehtävät on käytännössä kokonaan sivuutettu lainvalmistelutyössä.*

Suurissa kuntaorganisaatioissa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt on luotava ja niiden riittävyys on arvioitava ammattimaisesti. Vaikka kuntien koko ei kasvaisi, kuntien monimutkaistuva toiminta (alihankinnat, sote -ratkaisut yms.) edellyttää panostusta sisäisen valvontaan. Se, että Suomessa on pieniä kuntia ei voi olla peruste sille, että sisäinen tarkastus jätettäisiin kokonaan sääntelemättä kuntalaissa. Valvonnalliset riskit suurissa kunnissa ovat merkittävät. Hallitukset jatkossa vastaavat sisäisestä valvonnasta ja tämän vastuun kantamiseksi hallitukset tarvitsevat riippumatonta sisäisen tarkastuksen toimintoa.

*Lain tasoisten säädösten puuttuessa sisäisen tarkastuksen toimintoa ja sen ammattimaisuutta **ei normita mikään**, mikä voi käytännössä johtaa siihen ja on jo johtanut, että jokainen kunnallinen organisaatio luo omanlaisensa sisäisen tarkastuksen toiminnon, jos sen tarpeelliseksi katsoo. Tämä johtaa käytännössä siihen, että*

- *toiminto ei ole ammattimaista*
- *tarkastustyöllä ei ole vaikuttavuutta*
- *tarkastus ei ole kansainvälisten ammatillisten suositusten mukaisesti riippumatonta*
- *työnsisältö ja toiminnon olemassaolo on riippuvainen aina kulloisestakin johtajasta.*

Valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen toiminto ammattimaistui sen jälkeen kun valtion talousarvioasetukseen otettiin säädökset sisäisestä tarkastuksesta. Kunnissa ja kuntayhtymissä ei ole valtion talousarvioasetuksen 71 §:n mukaista "Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukuntaa", jonka tehtävänä on yleisesti seurata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa, menetelmiä ja toimivuutta, laatua ja tuloksellisuutta ja sovittaa yhteen koko valtionhallinnossa. Tällainen neuvottelukunta tai vastaava olisi suotavaa olla myös kuntasektorilla.

Vastaavasti osakeyhtiöiden – niin listattujen kuin listaamattomien – Good Corporate Governance suositukset ohjeistavat sisäisen tarkastuksen toiminnon järjestämistä. Kansainvälisesti tarkasteltuna yritysten sisäisen valvonnan ja kontrollien merkitys (SOX) kasvoi Yhdysvalloissa tapahtuneiden väärinkäytösten johdosta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä ja asemaa korostettiin. Yhtenä keinona sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden ja riittävyyden arvioinnissa on ammattimainen sisäinen tarkastus.

Tilintarkastuksen tehtävä on jälkikäteinen kirjanpidon ja hallinnon lainmukaisuuden tarkastaminen. Tarkastuslautakunta on valtuuston, ylimmän poliittisen päätöksentekuelimen apuväline tavoitteiden saavuttamisen – ja erityisesti poliittisten tavoitteiden – arvioinnissa. **Kumpikaan näistä kahdesta toimielimestä ei ole hallituksen tai ylimmän johdon apuväline** sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytapojen riittävyyden arvioinnissa.

Lakiuudistuksessa ehdotetaan yhdeksi hallituksen vastuutehtäväksi sisäinen valvonta, mutta ei ole määriteltä, mikä toiminto avustaa ja toteuttaa hallituksen apuna sisäisen valvonnan toteuttamista. Operatiivinen johto ei voi itse itseään valvoa. Kuntayhtymissä sisäisen valvonnan merkitystä osana johtamista ei ole sisäistetty – ei esimiestyössä eikä hallitustyöskentelyssä.

Käsityksemme mukaan ainoa toimintatapa hallituksella on järjestää sisäisen tarkastuksen toiminto valvontavastuunsa tueksi erityisesti keskisuurissa ja suurissa kunnallisissa organisaatioissa. Tätä koskeva velvoittava säännös on otettava hallituksen tehtäviin.

Konsernijohtoon tehtävät

Konsernijohto vastaisi 49 §, 2 mom. mukaan konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrättäisi. Kunnallisen liikelaitoksen johtokunta vastaisi 58 § mukaan liikelaitoksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Liikelaitoksen johtajan vastuuta ei ole yksilöity.

Myös konsernin valvontaa varten tarvittaisiin riippumaton ja objektiivinen toiminto. Tällainen on ammattitaitoinen sisäinen tarkastus.

Kunnallisten liikelaitosten johtokuntien tehtävät

Lakiehdotuksen 91 § mukaan hallintosäännössä annettaisiin tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Lain 116 § mukaan kunnanhallitus antaisi toimintakertomuksen, jossa annetaan tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. **Liikelaitosten johtokuntien tehtäväksi tällaista ei ole säädetty.**

Liikelaitosten johtokuntien olisi perusteltua antaa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä nykyisen Kuntal:n tavoin.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tehtävät

Hallinnon taloutta ja tarkastusta koskevassa 14. luvussa säädettäisiin tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tehtävistä. Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei 122 § mukaan olisi säädetty sisäiseen valvontaan tai riskienhallintaan ja niiden arviointiin liittyviä tehtäviä. Tilintarkastajan tehtävänä olisi 124 § mukaan tarkastettava, onko kunnan sisäisen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta **järjestetty** asianmukaisesti. Lain perusteluiden mukaan tilintarkastaja ei toteuta em. tehtäviä.

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tilintarkastajan tehtävänä ei ole sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttaminen. Tilintarkastajan tehtävänä on kirjanpidon ja hallinnon lainmukaisuuden tarkastaminen. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen (ohjeet, toimivalta yms.) asianmukaisuuden tarkastaminen on riittävä tehtävä.

Varsinainen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyyden arviointi on perusteltua sisällyttää sisäisen tarkastuksen vastuulle.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudet

Lakiehdotuksen 125 §:ssä on todettu selkeästi sekä tarkastuslautakunnan että tilintarkastajien tietojensaantioikeudet. Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 231) lautakunnalle ja tilintarkastajalle turvattaisiin muita luottamushenkilöitä laajempi tietojensaantioikeus. Oikeus ulottuisi myös sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, jotka ovat tarpeen arviointi- ja tarkastustehtävän suorittamiseksi. Tilintarkastajan osalta on otettu esimerkki sosiaalitoimen asiakastietoihin pääsystä, jotta voi varmentua toimeentulotuen asianmukaisesta myöntämisestä.

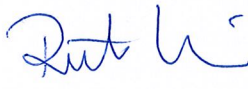
Sisäisellä tarkastuksella ei tällä hetkellä ole tietojensaantioikeuksia salassa pidettäviin tai muutoinkaan ei julkisiin tietoihin. Käytännössä sisäiseltä tarkastukselta voidaan evätä pääsy kaikkeen salassa pidettävään materiaaliin. Sisäisen tarkastuksen tiedonsaantioikeuksista ei ole olemassa normistoa vaan kunnalliset organisaatiot itse (johto ja yksittäiset virkamiehet) määrittelevät vaihtelevasti, mihin tietoihin sisäisellä tarkastuksella on oikeudet. Käytännössä tämä rajoittaa sisäisen tarkastuksen työtä ja johtaa mm. siihen, että tarkastuksen riskiperusteista työohjelmaa on mahdotonta tehdä. Ts. toimintaedellytykset ovat olemattomat.

Sisäisen tarkastuksen tietojensaantioikeudet varmentuvat sillä, että kuntalaissa säädetään sisäisestä tarkastuksesta ja samassa yhteydessä viitataan kansainvälisiin tarkastusalan ammatillisiin suosituksiin.

Helsingissä 13.6.2014



Tarja Tirri, JHTT, HM
Tarkastusjohtaja
HUS/sisäinen tarkastus



Riikka Koivunen, KTM
Tarkastuspäällikkö
HUS/sisäinen tarkastus



Leena Sarnes, CCSA, CIA, KTM
Sisäinen tarkastaja
HUS/sisäinen tarkastus

Olemme Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sisäisen tarkastuksen virkamiehiä. Meillä on pitkä työkokemus sisäisestä tarkastuksesta, tilintarkastuksesta ja muusta tarkastustoimesta. Toimimme tarkastukseen liittyvissä yhdistyksissä (JHTT-yhdistys, Sisäiset tarkastajat ry ja Kuntatarkastajat ry), jotka kaikki ovat antaneet ja tulevat antamaan omat kannanotonsa kuntalain uudistamiseen.

Käytännön kautta tiedämme, mitä ongelmia sisäinen tarkastus voi kohdata työssään ja kuinka sisäistä tarkastusta tulisi kehittää. Kuntalakiehdotuksessa esitetyt säädökset merkitsevät käytännössä sitä, että kuntasektori jää kokonaan ilman minkäänlaista velvoittavuutta sisäisen tarkastuksen järjestämiseen, mikä on hyvin poikkeuksellista verrattuna esim. valtion tai liikeyritysten toimintatapaan. Good Corporate Governance –ajattelu korostaa sisäisen tarkastuksen merkitystä johtamisen apuvälineenä.