

22.10.2013

KANNANOTTO

30.9.2013

Markku Nissinen
Auli Vakkilainen
Moukka Mollari
Päivi Laajala
17.10.2013
PC

Suomen Kuntaliitto:
lakiasiain johtaja Arto Sulonen
johtava lakimies Kirsi Mononen

Valtiovarainministeriö:
ylijohtaja Päivi Laajala

Kuntien ja kuntakonsernien riittävän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan varmistaminen kuntalain kokonaisuudistuksessa sisäisen tarkastuksen tuella.

Sisäiset tarkastajat ry esittää, että kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien riittävän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan varmistamiseksi kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kuntalakiin tulisi lisätä määräykset sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

NYKYTILA

Kesäkuussa 2012 kuntalakiin tehtiin muutokset, joiden tavoitteena oli vahvistaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa kunnissa ja kuntakonserneissa. Muutosten voimaan tultua kunnanvaltuuston tehtävänä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättäminen (hallintosäännöllä). Konsernijohto vastaa käytännössä konsernin valvonnan järjestämisestä, ja konsernijohtoon valmistelemaan toimintakertomuksessa on annettava tiedot sisäisen valvonnan, konsernivalvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Kuntalaissa ei säädetä sisäisestä tarkastuksesta. Hallituksen esityksessä¹ sisäisestä tarkastuksesta todetaan mm.:

"Käytännössä kunnallishallinnossa ei ole nykyään kiinnitetty tarpeeksi huomiota sisäiseen tarkastukseen, joka keskittyisi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan, konserniohjauksen ja -valvonnan sekä toiminnan ja talouden raportointiin."

"Keskisuurissa ja pienehköissä kunnissa ei ole vielä järjestetty ammattimaista sisäistä tarkastusta, joka arvioisi kunnan johtamis-, riskienhallinta- ja valvontaprosesseja. Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tukena ei siten ole asiantuntijaa, joka tukisi hallitusta asianmukaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä, toimeenpanon varmentamisessa sekä kehittämisessä. Kunnanhallituksella ei siten useinkaan ole riittävää tietoa kunnan eri toimintoihin ja konserniyhteisöihin liittyvistä riskeistä, toimintatapojen puutteista ja heikkouksista."

On huomattava, että monessa suuressakaan kunnassa tai kuntayhtymässä ei ole järjestetty sisäistä tarkastusta, tai sisäisen tarkastuksen resurssointi on jäänyt nimelliseksi ja sisäinen tarkastus on ilman todellisia toimintaedellytyksiä. Kansainvälisten sisäisen tar-

kastuksen ammattistandardien² mukaan sisäinen tarkastuksen tulee pystyä toimimaan riippumattomasti ja objektiivisesti: käytännössä sisäinen tarkastus on saatettu asemoida organisaatiossa siten, ettei se ole suoraan kunnanjohtajan tai kunnanhallituksen alainen. Ammattistandardit edellyttävät, että sisäinen tarkastus on asemoitu tarkastettavasta organisaatiosta riippumattomaan asemaan suoraan ylimmän johdon, kunnanjohtajan ja –hallituksen, alaisuuteen.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisen jättäminen kunnissa ilman kuntalain määrittelyä vapaaehtoisuuden varaan ei takaa riittävää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tasoa kunnissa.³

EHDOTETUT MUUTOKSET

Kunnan ja kuntayhtymän hallituksen sekä kunnanjohtajan on huolehdittava siitä, että toiminnan ja talouden laajuuteen nähden organisaatiossa toteutetaan riittävät sisäisen valvonnan menettelyt, joiden avulla varmistetaan toimintojen ja hankkeiden tehokkuus ja tuloksellisuus, toiminnallisen ja taloudellisen tiedon luotettavuus, omaisuuden turvaaminen, lakien, säädösten ja toimintaperiaatteiden ja sopimusten noudattaminen.

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa, joka puolestaan on osa kunnan johtamisjärjestelmää ja kuuluu hyvään hallintotapaan. Sisäinen tarkastus avustaa kunnanhallitusta ja kunnanjohtajaa heidän valvontavelvollisuutensa täyttämässä.

Kuntasektorilla toimivien organisaatioin toiminta ja organisoitumistavat ovat monimutkaisuutuneet ja monimuotoistuneet. Perustehtäviä on ulkoistettu, yhtiötetty tai eriytetty liikelaitoksiin. ”Kunnat ovat siirtäneet huomattavan osan taloudestaan peruskunnan ulkopuolelle” Kun valvonta pirstaloituu, kokonaiskuvaa kunnan riskeistä on vaikeaa saada. Tämän vuoksi sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus tulee ulottaa koko konserniin.⁴

Kunnan, kuntayhtymän ja kuntakonsernin tulee järjestää sisäinen tarkastus aina, kun siihen on perusteltua tarvetta asianmukaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan varmistamiseksi. Tällöin on huomioitava mm. kunnan, kuntayhtymän ja konsernin kokoon, konsernirakenteeseen, talouden ja toimintojen laajuuteen ja monimuotoisuuteen liittyvät riskit ja valvontajärjestelmän kehittyneisyys.

Mikäli kunta tai kuntayhtymä ei edellä mainituista kriteerien toteutumisesta huolimatta järjestäisi sisäistä tarkastusta, olisi kunnan tai kuntayhtymän hallitus velvollinen antamaan selvityksen vuosittain toimintakertomuksen sisäisen valvonnan lausuman yhteydessä, millä tavalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävä taso varmistetaan tai esittämään suunnitelman siitä, millä aikataululla se tulee järjestämään sisäisen tarkastuksen toiminnan.

Suurissa kunnissa ja kuntayhtymissä sisäinen tarkastus on syytä eriyttää ja organisoida omaksi kunnanhallitusta ja kunnanjohtajaa/pormestari (tai kuntayhtymän toimitusjohtajaa) tukeväksi toiminnaksi.⁵

Ammattimainen sisäinen tarkastus toimii kansainvälisten sisäisen tarkastuksen standardien mukaisesti. Näiden standardien mukaan sisäinen tarkastus on riippumattomaa ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden

² International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (www.theiia.org)

³ Vrt. valtion talousarvioasetus 69 § ja 70 §: valtion virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen järjestämisvelvoite.

⁴ HE 24/2012

⁵ vrt HE yksityiskohtaiset perustelut, Valtuuston tehtävät

saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arviointiin ja kehittämiseen Sisäinen tarkastuksen järjestämisessä olisi otettava huomioon sitä koskevat kansainväliset standardit. Tarkemmat määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta kunnan ja kuntayhtymän organisaatiossa tulisi antaa sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa, jonka kunnan tai kuntayhtymän hallitus vahvistaa.

Jotta sisäisen tarkastuksen toimintaedellytykset turvataan, sen toiminta-alueena tulee olla kunnan ja kuntakonsernin kaikki toiminnot ja toimintayksiköt sekä palvelutuottajille ulkoistetut toiminnot ja palvelut. Sisäisen tarkastuksen työn toteuttamiseksi sisäisellä tarkastuksella tulee olla oikeus saada tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja tietojärjestelmien käyttöoikeudet salassapitosäännösten estämättä. Sisäisen tarkastuksen tiedonsaantioikeudet tulisi todeta laissa.

Yhteenveto muutoksista, joita ehdotamme:

- Kuntalakiin tulee ottaa määräys sisäisen tarkastuksen järjestämisestä kunnissa, kuntakonserneissa ja kuntayhtymissä aina, kun siihen on perusteltu tarve riittävän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan varmistamiseksi. Vähintäänkin suurissa ja keskisuurissa kunnissa ja kuntayhtymissä hallituksen tulisi järjestää sisäisen tarkastus.
- Sisäisen tarkastuksen toiminnassa tulisi ottaa huomioon kansainväliset ammattistandardit.
- Sisäinen tarkastus on asemoitava riippumattomaksi, hallituksen ja kunnanjohtajan alaiseksi toiminnaksi.
- Sisäisellä tarkastuksella tulee olla salassapitosäännösten estämättä oikeus saada organisaatiossa kaikki sisäisen tarkastuksen toteuttamiseksi tarvitsemansa tiedot, asiakirjat ja pääsyn tietojärjestelmiin.

Sisäiset tarkastajat ry on Suomen sisäisten tarkastajien yhteistyöjärjestö. Se on jäsenenä kansainvälisessä pääjärjestössä, The Institute on Internal Auditors, joka vastaa alan kansainvälisestä viitekehyksestä.

Sisäiset tarkastajat ry on mielellään käytettävissä kuntalain uudistuksen valmistelussa sisäiseen valvontaan ja sisäisen tarkastukseen liittyvissä asioita.



Matti Mikola, toiminnanjohtaja



Hannu Kananen, hallituksen puheenjohtaja



Niina Sipiläinen, julkissektoritoimikunnan puheenjohtaja