

KUNTAOMISTAJUUDEN VAIKUTUS OSAKEYHTIÖN SISÄISEEN VALVONTAAN JA RISKIENHALLINTAAN

Liiketaloustiede, laskentatoimen ja ra-
hoituksen pro gradu -tutkielma

Laatija:

Roosa Joenpolvi

Ohjaajat:

KTT Erkki Vuorenmaa

KTM Minna Vähäsalo

22.3.2017

Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
1.1	Tutkielman tausta	7
1.2	Tutkielman tavoite ja rakenne	10
1.3	Tutkimusote	11
1.3.1	Tutkielman metodologiset valinnat	11
1.3.2	Aineiston keruu ja analyysi	12
2	KUNTAOMISTEISEN OSAKEYHTIÖN ERITYISPIIRTEITÄ.....	14
2.1	Kuntaomistajuuden tausta	14
2.1.1	Uusi julkishallinto uudistusten taustalla	14
2.1.2	Kuntaomistajan liiketoiminta	17
2.2	Kunnallinen osakeyhtiö.....	21
2.2.1	Yhtiöittämisen ja kuntayhtiön taustaa	21
2.2.2	Yhtiön tavoitteet, hyödyt ja toiminta	23
2.2.3	Yhtiöittämisen haasteita	24
2.3	Kuntien valvonnan kokonaisuus ja sen sääntely	25
3	OSAKKEYHTIÖN SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA	32
3.1	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määritelmä ja rooli.....	32
3.2	Sisäisen valvonnan viitekehys	38
3.2.1	Valvontaympäristö.....	41
3.2.2	Riskien arviointi	42
3.2.3	Valvontatoimenpiteet.....	43
3.2.4	Tieto ja viestintä	43
3.2.5	Toimintojen seuranta	44
3.3	Riskienhallinnan viitekehys	45
3.4	Yhteenveto teema-alueen merkityksestä	50
4	TUTKIELMAN EMPIIRISET TULOKSET	55
4.1	Tutkielman empiiriset lähtökohdat	55
4.2	Sisäisen valvonnan menetelmät	55
4.2.1	Tavoitteenasettelu valvonnan perustana	57
4.2.2	Valvontaympäristö.....	58
4.2.3	Valvontatoimenpiteet.....	60
4.2.4	Tieto ja viestintä	62
4.2.5	Toimintojen seuranta	64
4.3	Riskienhallinnan menetelmät yhtiöissä	64
4.4	Kuntaomistajuuden vaikutukset ja ilmeneminen	67

5	LOPUKSI.....	73
5.1	Johtopäätökset ja yhteenveto	73
5.2	Tutkimuksen arviointi.....	76
5.3	Jatkotutkimusmahdollisuudet	78
	LÄHTEET.....	79
	LIITTEET	85

KUVIOT

KUVIO 1 Kuntakonsernin johtamisjärjestelmän osat.....	18
KUVIO 2 Kunnan tarkastus ja valvontajärjestelmän kokonaisuus.....	26
KUVIO 3 Sisäisen valvonnan COSO-malli.....	40
KUVIO 5 Kokonaisvaltainen riskienhallinta.....	46

TAULUKOT

TAULUKKO 1 Tutkielman yksilöhaastattelut	13
TAULUKKO 2 Teema-alueen merkityksen yhteenveto.....	53
TAULUKKO 3 Kuntaomistajuuden ilmeneminen yhtiöissä	72

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta

Perinteistä kunnallista toimintaa varjostaa talouden niukkuus. Kunnan palvelut tuotetaan verorahoilla, mikä johtaa taloudellisiin päätöksiin siitä, miten rajalliset varat kohdennetaan parhaiten. Tavoitteena on saavuttaa suurin mahdollinen hyöty ja halutut vaikutukset taloudellisesti, tuloksellisesti ja tuottavasti. Näiden erityispiirteiden seurauksena yhtiömuotoiset kunnalliset organisaatiot ovatkin lisääntyneet. Osakeyhtiössä nähdään olevan helpompaa edistää niiden taloudellista tehokkuutta, koska niiden hallintomalli on yksinkertaisempi ja joustavampi. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 76–77, 228.)

Kunnallisten palveluiden uudestaan järjesteleminen on vallitseva trendi eikä rajoitu ainoastaan Suomen julkiseen sektoriin. Kunnallisten osakeyhtiöiden määrä on maailmanlaajuisesti lisääntynyt viimeisten vuosikymmenten aikana ja niiden osuus globaalista bruttokansantuotteesta on 3.5 triljoonaa dollaria maailmanlaajuisesti (Bruton ym. 2015 artikkelissa Grossi, Papenfuß & Tremblay 2015, 274, 275). Suomessa yhtiöittäminen käynnistyi jo 1980-luvulla, kun kiinnostuttiin kuntien liikelaitosten yhtiöittämisestä. Tällöin yhtiöittämiset koskivat vielä pääsääntöisesti vesi- ja energialaitoksia. Nykyään enenevässä määrin julkisia palveluita tuotetaan kunnallisen osakeyhtiön kautta, jolloin kunnallinen toiminto erotetaan omaksi hallinnolliseksi yksiköksi ja täten se siirtyy kuntalain alaisuudesta osakeyhtiölain piiriin. (Puttonen 2002, 131; Valkama 2009, 50; Vesterinen 2006, 10.) Vuonna 2011 tehdyssä selvityksessä joka kolmannessa suomalaisessa kunnassa suunniteltiin palveluiden yhtiöittämistä (JHL 2011).

Yhtiöittämisen taustalla on ajatus toiminnan tehostamisesta, jolloin kunnallinen osakeyhtiö kykenee toimimaan ilman kunnallista tukea. Yhtiöittämisen seurauksena saavutetaan tehokkaampi organisaatorakenne, jonka avulla kyetään myös vähentämään byrokratiaa. Yhtiöitetty kunnallinen osakeyhtiö on itse vastuussa toiminnastaan ja kantaa taloudellisen riskin itsenäisesti. Täten omistava kunta kantaa riskiä sijoitetun osakepääoman verran ja kykenee näin hallitsemaan omaa taloudellista riskinottoaan. Oleellista on, että ohjauksvallan tulee säilyä edelleen omistajalla eli kunnalla. (Paloposki 2004, 56; Vesterinen 2006, 10; Anttiroiko ym. 2007, 231.)

Osakeyhtiön päätöksenteko on nopeampaa ja se kykenee sopeutumaan paremmin muuttuviin olosuhteisiin. Kunnallisissa osakeyhtiöissä taloudellinen seuranta on myös selkeämpää, koska se on itsenäinen yksikkö ja täten vastaa varojen hankinnasta toiminnan kehittämiseksi sekä resurssien tehokkaasta käytöstä itsenäisesti. Puttonen (1995, 125) tuokin esille, että kolme merkittävintä tavoitetta yhtiöittämiselle on keventää hallintoa,

joustavoittaa päätöksentekoa ja parantaa rahoitusmahdollisuuksia. (Vesterinen, 2006, 14; Puttonen 2002, 136.)

Huolimatta monista positiivista tekijöistä, kunnalliset osakeyhtiöt ovat saaneet kritiikkiä osakseen. Omistajien tahtoa ei ole kyetty tuomaan esille, eivätkä johtamisprosessit ole olleet tehokkaita. Talouden, toiminnan ja rahoituksen raportoinnin taso ei ole ollut myöskään vaadittavalla tasolla. (Vesterinen, 2006, 10.) Julkishallinto on saanut kritiikkiä myös muun muassa koskien sen keskus-, alue- ja paikallishallinnon välisiä ohjaus- ja toimivaltasuhteita ja toiminnan tehokkuutta. Kuntaa koskevissa tutkimuksissa huomio on yleisesti pohjautunut poliittisiin, oikeudellisiin ja taloudellisiin näkökulmiin. Myös aikaisemmin rajoittuneemmat taloudelliset näkökulmat ovat laajentuneet koskemaan muun muassa kilpailukyvyn ylläpitoa, talouden kasvua ja resurssien kohdentamista. Peruskysymyksiin kuuluukin, miten rahoitus kyetään turvaamaan vahvistamalla kilpailukykyä ja tehostamalla toiminnan tuottavuutta. (Anttiroiko ym. 2007, 27–29.)

Erinäisten taloudellisten tappioiden seurauksena organisaatioiden sidosryhmät ovat vahvemmin alkaneet vaatia yritysjohdon ja organisaation toiminnan valvomista ja läpinäkyvyyttä. Kunnalliset osakeyhtiöt kantavat itse riskinsä ja ovat täten eriytetty kuntaorganisaatiosta. Kuntaorganisaatio on kuitenkin omistajana erityinen ja viimekädessä myös kuntalainen kantaa osan yhtiöiden taloudellisen menestymisen riskistä. (Anttiroiko ym. 2007, 235–240.) Samalla kunnalliset osakeyhtiöt kattavat yli puolet julkisen sektorin investoinneista ja niiden velkaantumisaste on korkeampi kuin kunnilla (Grossi ym. 2015, 276).

Julkisella sektorilla on käyty keskustelua siitä, miten kuntien organisaatioita hallitaan ja omistetaan. Kuntien organisaatioita on kritisoitu muun muassa siitä, että ne kattavat lähtökohtaisesti vain osakeyhtiölainsäädännön minimivaatimukset. Tämän seurauksena esimerkiksi hallintoelinten jäsenet nimetään puoluepoliittisin perustein, jolloin asiaosaaminen ei ole aina etusijalla. (Anttiroiko ym. 2007, 235–240.) Meklinin ja Martikaisen (2003, 29–30) tekemässä tutkimuksessa ilmenee yhdeksi suurimmaksi ongelmaksi puolestaan tytäryhtiöiden ja omistajakunnan etäisyys. Tutkimuksen mukaan kunnan osakeyhtiöt toimivat itsenäisesti ja niin yhtiö kuin kuntakonserni poikkeavat sovitusta pelisäännöistä. Tämän seurauksena muun muassa yhtiöiden toimitusjohtajilla on tilaa tavoitella ainoastaan yhtiöiden etua eikä koko kunnan etua.

Muun muassa näihin edellä mainittuihin tekijöihin kiinnittää huomiota yrityksen valvonta ja riskienhallinta, jotka ovat osa laajempaa corporate governance -käsitettä. Valvonta ja riskienhallinta ovat osa kokonaisuutta, jonka perusteella yritystä kontrolloidaan ja johdetaan. Se kattaa sidosryhmäsuhteet muun muassa organisaation johdon, hallituksen ja osakkeenomistajien välillä. (Andersen, Garvey & Roggi 2014, 12.) Organisaation valvonta koostuu niin sisäisestä kuin ulkoisesta valvonnasta. Sisäisen valvonnan merkitys on kasvanut liike-elämän toimintaympäristön muuttuessa ja puutteellinen sisäinen valvonta on aiheuttanut organisaatioissa merkittäviäkin epäonnistumisia.

Sisäinen valvonta tuottaa johdolle tärkeää informaatiota organisaation tilasta, minkä perusteella johto voi varmistua siitä, että organisaatio toimii halutulla tavalla. (Blumme, Karhu, Kontula, Laitakari, Linna, Nordin, Sovasto, Tarvainen, Tikkanen, Turakainen, Urrila & Vesa 2005, 33, 34.) Sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että tavoitteet saavutetaan, riskiä hallitaan asianmukaisesti sekä, että olemassa olevia resursseja käytetään taloudellisesti ja tehokkaasti. (Kuusela & Ollikainen 2005, 125.) Blumme ym. (2005, 56) tuovat esille, että julkishallinnon erityispiirteet luovat eroavaisuuksia julkisomisteisen ja yksityisen sektorin yritysten välillä niiden sisäisen valvonnan järjestämisen tavoissa. Samaten niiden kohtaamat riskit ovat luonteeltaan erilaisia kuin yksityisen sektorin yritysten.

Sisäisen valvonnan yksi osa-alue on riskienhallinta. Lähtökohtaisesti jokainen johdon tekemä liiketaloudellinen päätös, jonka lopputuloksesta ei ole varmaa taetta, sisältää riskin. Suurin osa päätöksistä ei sisällä katastrofaalista riskiä, mutta yksittäinen väärä ja huonolle tietopohjalle rakennettu päätös saattaa vaikuttaa organisaation toimintaan merkittävästi. Näitä peruuttamattomia päätöksiä vastaan suojaudutaan riskienhallinnalla. (Sadgrove 2015, 3, 9.) Aikaisemmin organisaatioiden riskienhallinta kattoi lähinnä vahinkoriskit. Nykyään kuitenkin sen merkitys ymmärretään laajemmin ja sen avulla pyritään varautumaan koko toiminnan uhkatekijöihin. Riskienhallinnalla ei ole ainoastaan ennaltaehkäisevä rooli vaan sen avulla kyetään myös selvittämään organisaation tavoitteiden mukaisia mahdollisuuksia, hyödyntämään niitä ja täten saavuttamaan parempia tuloksia. (Blumme ym. 2005, 78, 79; Sadgrove 2015, 9.)

Dynaamisten muutosten seurauksena julkisella sektorilla ei ole enää varaa isoihin riskeihin tai tehostomiin johdon päätöksiin millään hallinnon tasolla. Tämän seurauksena sisäisen valvonnan periaatteiden omaksuminen ja implementointi on nostanut merkitystään. (Chumakova 2013, 214). Julkisella sektorilla järjestelmien luominen on tullut koko ajan ajankohtaisemmaksi haasteeksi. Hyvän hallintotavan nähdään olevan kokonaisuus, joka sisältää kunnan menestymisen tärkeimmät elementit. (Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008, 25.) Corporate governance on ollut viimeisten vuosien aikana nouseva trendi ja etenkin sisäisen valvonnan järjestelmiä on pyritty kehittämään (Gnan, Hinna, Monteduro & Scarozza. 2013, 908). Onkin sanottu, että pärjätäkseen kilpailussa ja selvitäkseen markkinoilla, kunnallisten organisaatioiden on parannettava niiden hallintatavan keinoja kuten myös strategian ja toiminnan ohjausta ja valvontaa (Grossi & Reichard 2008, 613).

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on tehty paljon tutkimusta yksityisen sektorin yritysten näkökulmasta. Kuitenkin, kuten edellä todettiin, kuntatoiminta on murroksessa ja yhtiöittämisen kautta monia eri liiketoiminta-alueita pyritään mukauttamaan ja saavuttamaan yhtiöittämisen kautta merkittäviä taloudellisia hyötyjä ja toiminnan tehostamisia. Kuntaomisteisista osakeyhtiöistä suoritettu tutkimus on aikaisemmissa tutkimuksissa keskittynyt muun muassa omistajaohjaukseen ja raportoinnin menetelmiin.

Näiden puutteiden valossa, tämän tutkielman tarkoituksena on tutkimuskysymyksen kautta lähestyä aihetta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kautta ja tuoda selkeyttä vallitsevaan teema-alueeseen.

1.2 Tutkielman tavoite ja rakenne

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys yhtiön kannattavalle toiminnalle tunnistetaan liiki jokaisessa tähän tutkimusalaan liittyvässä artikkelissa ja kirjallisuudessa. Kuten johdannossa todettiin julkinen sektori luo erityispiirteensä sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle. Samalla kuitenkin akateeminen julkisen sektorin sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan kohdistunut tutkimus on ollut määrällisesti marginaalista verrattuna samaan tutkimusalueeseen yksityisellä sektorilla. Tutkimuksissa on kuitenkin ilmennyt, että julkisen sektorin riskienhallinnan järjestelmät ovat erilaisia verrattuna yksityiseen sektoriin. (Woods 2009, 69, 70.)

Tämä tutkielma haluaakin näiden teema-alueiden puitteissa selvittää, *miten tutkielmassa olevien osakeyhtiöiden sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty ja etenkin, miten tässä teema-alueessa on nähtävissä kuntaomistajuus*. Samalla tutkimuksessa toivotaan myös löydettävän tietoa siitä, onko yhtiöissä yhteisen omistajan seurauksena määritelty yhteneväisiä menetelmiä omistajan toimesta koskien yhtiöiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Tämän seurauksena tutkielmassa tullaan selvittämään jokaisen organisaation hyödyntämät menetelmät ja omistajan tuomia erityispiirteitä. Tutkielman tavoitteena on tarkastella edellä mainittuja teema-alueita ja löytää uutta tutkimustietoa. Tutkielman tavoitetta lähestytään seuraavan tutkimuskysymyksen kautta:

- Miten kuntaomistajuus näkyy osakeyhtiöiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä?

Tutkielma koostuu teoreettisesta ja empiirisestä osuudesta. Teoreettinen osuus perustuu aikaisemmin aihepiiristä kirjoitettuun tieteelliseen tutkimukseen ja kirjallisuuteen. Teoreettinen osuus kattaa myös julkiselle sektorille tehtyjä virallisia suosituksia akateemisen kirjallisuuden lisäksi. Teoreettinen osuus jakautuu kahteen pääluukuun. Ensimmäinen pääluuku käsittelee kunnallisen osakeyhtiön erityispiirteitä. Tämän pääluvun tarkoituksena on avata kuntaliiketoiminnan lähtökohtia, syitä kunnallisen osakeyhtiöiden syntymisen taustalla sekä muun muassa kunnan harjoittaman valvonnan sääntelyä. Toinen teorialuku tarjoaa jaottelun sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksistä, jotka toimivat pohjana tutkielman empiirisessä osiossa ja lopulta tavoitteeseen vastaamisessa. Teorialukujen jälkeen aihetta käsitellään empiirisen aineiston kautta ja siitä

saaduista tutkielman tuloksista. Viimeinen pääluke sisältää vielä lopuksi tutkielman johtopäätökset ja yhteenvedon, jatkotutkimusmahdollisuudet sekä tutkielman arvioinnin.

1.3 Tutkimusote

1.3.1 Tutkielman metodologiset valinnat

Koskisen, Alasuutarin ja Peltosen (2005, 47) mukaan tieteellisen tutkimuksen tavoitteena on lisätä yhteiskuntaa ja talouselämää koskevaa ymmärrystä. Tutkimusten lähtökohtana voi olla uuden tiedon luonti tai aikaisempien virheellisten käsitysten korjaaminen. Tämä tutkielma toteutetaan laadullisena tapaustutkimuksena, jonka tarkoituksena on kuvata todellista elämää ja lisätä ymmärrystä. Kuten edellä todettiin, tämän tutkielman tarkoituksena on luoda uutta tietoa tutkittavasta tutkimusongelmasta. Laadullisen tutkimuksen tarkoitus ei ole pyrkiä yleistämään saatujen tulosten valossa, vaan ymmärtää syvemmin tiettyä toimintaa. (Eskola & Suoranta 1998, 61; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 160; Tuomi & Sarajärvi 2009, 85.)

Tästä lähtökohdasta laadullisen tutkimuksen tavoitteena ei ole luoda monimutkaista tutkimusasetelmaa vaan pikemminkin mahdollistaa uuden tavan ymmärtää ilmiöitä. Laadullinen tutkimus erittelee yksittäisiä tapauksia tutkimukseen osallistuvien henkilöiden näkökulmista. Tämän tutkielman kannalta laadullinen tutkimus on luonnollinen valinta, koska tutkimusongelmaan saadaan hedelmällisin vastaus laadullisin eikä numeerisin keinoin. (Koskinen ym. 2005, 31, 43.)

Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009) jakavat tutkimusstrategiat (1) kokeelliseen, (2) survey- ja (3) tapaustutkimukseen. Tämä tutkielma noudattelee survey-tutkimusta, jossa tieto kerätään standardoidussa muodossa. Tämä tutkimusstrategia on valittu tutkielmaan, koska sen tavoitteena on kuvailla, vertailla ja selittää ilmiöitä. Koska tutkielman tutkimusongelmana on selvittää, miten kuntaomistajuus näkyy osakeyhtiöidensä sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa, koetaan tutkimusstrategian vastaavan hyvin tutkielman tavoitetta. (Hirsjärvi ym. 2009, 134–135.)

Eskolan ja Suorannan (1998, 74) mukaan teoreettiset käsitteet ja empiriasta saatavat vastineet ovat välttämättömiä laadullisen tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkielma koostuu ensin teoreettisesta osuudesta, jonka jälkeen tema-alueetta täydennetään empiirisellä osiolla vastaamalla tutkielman tutkimusongelmiin. Täten tutkielma sisältää käsitteanalyttisen teoriaosuuden, joka yhdistelee aikaisempia tieteellisiä artikkeleita ja teorioita. (Lukka 1991, 167; Kasanen, Lukka & Siitonen 1991, 317.)

1.3.2 Aineiston keruu ja analyysi

Tutkielman empiirinen osuus kerätään haastatteluilla. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 73) esittävät, että haastattelu on kyselyä joustavampi vaihtoehto, jolloin haastattelijan on mahdollista oikaista väärinkäsityksiä ja käydä avoimempaa keskustelua. Haastattelun nähdään parantavan tutkielman luotettavuutta ja edistävän empiiristen tulosten laadukkuutta. Hirsjärven ym. (2009, 181) mukaan laadullisessa tutkimuksessa aineiston koko ei määräydy yleistettävyyden tai säännönmukaisuuksien varmistamisen seurauksena, vaan aineistona riittää suppeampi otos.

Tarkemmaksi haastattelumetodiksi tässä tutkielmassa on valittu puolistrukturoitu teemahaastattelu. Tutkielma toteutetaan puolistrukturoituna teemahaastatteluna, koska tutkielmassa halutaan mahdollistaa keskustelu aikaisemmin päätettyjen teema-alueiden sisällä. Koskinen ym. (2005, 105) kuvaavat teemahaastattelun olevan tehokas menetelmä, jossa tutkija kykenee ohjaamaan haastattelua kuitenkin kontrolloimatta sitä täysin. Tällöin tutkija kykenee olemaan suorassa vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa. Tässä haastattelumenetelmässä raamit haastattelulle on määritelty, joiden perusteella haastattelu etenee. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat lähtökohtaisesti kaikille samat, mutta niiden järjestystä voidaan esimerkiksi muuttaa haastatteluiden aikana. Haastateltavat kykenevät myös vastaamaan kysymyksiin käyttäen vapaita sanamuotoja. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47–48.)

Laadulliselle tutkimukselle on ominaista valita kohdejoukko tarkoituksenmukaisesti (Hirsjärvi ym. 2009, 164). Kohdejoukon tulee olla perusteltu, jotka tietävät tutkittavasta ilmiöstä ja jotka edustavat relevanttia otosta (Juuti & Puusa 2011, 55). Tätä noudattaen, tutkielman empiirisen osion haastateltavat valittiin yhdestä yksittäisestä kunnasta. Tutkielman voidaankin nähdä rajautuvan yksittäisen kunnan osakeyhtiöihin.

Haastattelupyynnöt pyrittiin toteuttamaan aina puhelimitse, mutta lopulta sähköpostipyyntö lähetettiin kolmelle. Kuitenkaan yksikään näistä yhtiöistä ei reagoinut sähköpostiviestiin. Yhdessä puhelinyhdyksessä puolestaan kieltäydyttiin osallistumasta, koska henkilö ei nähnyt heidän yhtiöllä olevan tarpeeksi annettavaa tutkimukselle. Tutkimukseen saatiin kuitenkin lopulta viisi eri haastattelua, jolloin tutkimus kyettiin toteuttamaan valitusta lähtökohdasta. Puheluiden jälkeen haastateltaville lähetettiin kattavampi sähköposti koskien tutkimuksen toteutustapaa, kysymyspatteristoa ja aihetta.

Haastattelut toteutettiin marras- ja joulukuussa 2016. Neljä haastattelua tehtiin kunnan osakeyhtiöille. Näistä neljästä organisaatiosta kaksi haastateltavista oli yritysten talousjohtajia ja kaksi toimitusjohtajia. Viides haastattelu toteutettiin kunnan osakeyhtiötä valvovan toimielimen puheenjohtajalle. Haastateltavat valikoituivat maantieteellisistä syistä Varsinais-Suomesta. Kaikki haastattelut haluttiin toteuttaa kasvotusten, jotta todelliselle interaktiolle ja avoimelle keskustelulle oli mahdollisuus. Lopulta haastattelut jakautuivat niin, että yhtä henkilöä haastateltiin omistajanäkökulmasta (kunnasta) ja neljä

haastattelua toteutettiin kunnallisissa osakeyhtiöissä. Tutkielmaan haluttiin tuoda myös omistajan näkökulmaa muun muassa siksi, että saatiin kattavampi kuva, miksi toimintoja on yhtiötetty alun alkaen ja miten se omistajanäkökulmassa toimii. Haastattelut toivottiin pidettäväksi haastateltavien osalta anonyymeina ja ettei organisaatioita tai niiden toimialaa ollut mahdollista tunnistaa.

TAULUKKO 1 Tutkielman yksilöhaastattelut

Yhtiö	Haastateltava	Työtehtävä	Työskennellyt kyseisessä tehtävässä (v)	Haastattelun kesto (h.mm.)
1	A	Jaoston jäsen	2 v	1.10
2	B	Talousjohtaja	4 v	0.46
3	C	Toimitusjohtaja	3,5 v	0.34
4	D	Toimitusjohtaja	5 v	1.21
5	E	Talousjohtaja	> 15 v	0.45

Haastatteluiden kestot vaihtelivat riippuen haastateltavan aikatauluista ja syntyneestä keskustelusta. Keskimäärin haastattelut kestivät hieman vajaa tunnin. Pisin haastattelu kesti n. 85 minuuttia, kun taas nopeimmillaan kysymyspatteristo käsiteltiin 35 minuutissa. Jokaisella yhtiöllä kysymyspatteristo oli yhtäläinen, joskin kysymyksiä käsiteltiin haastattelumenetelmän mahdollistamana eri järjestyksessä. Tämä on kuitenkin puolistrukturoidulle haastattelulle ominaista (Koskinen ym. 2005, 104). Omistajalle kohdistettu kysymyspatteristo käsitteli samoja teema-alueita, mutta se aikaisemman oletuksen mukaisesti käsitteli aihetta omistajanäkökulmasta ja siitä, miten omistajana yhtiöitä valvotaan.

Haastattelut nauhoitettiin kaikki nauhurilla, jonka jälkeen ne litteroitiin heti haastatteluiden jälkeen yksityiskohtaisesti. Hirsjärvi ym. (2009, 224) jakavat karkeasti analyysitavat kahteen kategoriaan, jotka ovat selittäminen ja ymmärtäminen. Selittämiseen pyrkivässä tavassa hyödynnetään lähtökohtaisesti tilastollista analyysiä ja päätelmien tekoa. Tämä tutkimus nojautuu enemmän ymmärtämisen analyysitapaan, jossa käytetään laadullista analyysiä ja näistä johdetaan päätelmiä.

Eskola ja Suoranta (1998, 137) kuvaavat analyysivaiheen tuovan selkeyttä kerättyyn aineistoon ja lopulta tuottavan uutta tietoa. Analyysi toteutettiin jakamalla saatu empiria teemoittain. Tuomen ja Sarajärven (2009, 93) mukaan teemoittelu on luonnollinen valinta teemahaastattelun analysoimiseksi. Teemoittelun tavoitteena on pilkkoa kerätty haastatteluaineisto ja ryhmitellä ne valittujen teemojen mukaisesti, jonka seurauksena aineistosta kyetään tunnistamaan varsinaisia tutkielman kannalta oleellisia aiheita.

2 KUNTAOMISTEISEN OSAKEYHTIÖN ERITYISPIIRTEITÄ

2.1 Kuntaomistajuuden tausta

2.1.1 Uusi julkishallinto uudistusten taustalla

Uusi julkishallinto eli New Public Management (jatkossa NPM) on yksi suurimmista julkisen hallinnon historian trendeistä, jonka seurauksena julkinen sektori on vähitellen alkanut saada vaikutteita yksityiseltä sektorilta (Hood, 1991, 3). Uuden julkishallinnon periaatteet lähtivät liikkeelle Yhdistyneistä Kuningaskunnista, josta se taas levisi Yhdysvaltojen, Australian ja etenkin Uuden-Seelannin kautta Skandinaviaan ja manner Eurooppaan (Lane 2000, 3). NPM lähti Suomessa liikkeelle 1980-luvulla samaa aikaa kuin monessa muussakin OECD-maassa. NPM:n tarkoituksena oli puuttua perinteisen julkisen hallinnon rakenteellisiin ongelmiin kuten vahvaan organisaatiohierarkiaan ja strategisen johtamisen puutteeseen. Näitä epäkohtia alkoi nousta esille jo 1960-luvulla, mutta lopullisen sysäyksen se sai 1980-luvulla (Lane 2000, 3). Vaikka NPM:n on lähtökohtaisesti johtamisdoktriini, korostaa se vahvasti laskentatoimen roolia osana päätöksentekoa. (Hokkanen, Latvanen, Näsi 2001, 22.)

1990-luvun alussa tehdyssä tutkimuksessa Hood (1991) tuo esille NPM:n keskeiset piirteet seitsemän doktriinin kautta. Tämän tutkielman kannalta NPM:n kehitys on tärkeää ymmärtää, koska sen voidaan ajatella olevan lähtökohtana julkisen sektorin tehokkuusajattelulle, uusien toimintojen järjestämisen tapojen etsinnälle ja lopulta kunnallisten osakeyhtiöiden perustamiselle.

NPM:n kehitykseen vaikuttivat neljä yhtäaikaista trendiä. Näistä ensimmäisenä oli pyrkimys hidastaa valtion hallinnon kasvua ja tätä kautta liiallista kulutusta. Tällöin oli myös jo tunnistettu siirtyminen kohti toimintojen yksityistämistä ja yhtiöittämisen mahdollisuuksia. Kolmantena trendinä esiintyi automaation kehittyminen, jolla oli selkeä vaikutus etenkin informaatioteknologiaan sekä julkisten palveluiden tuottamiseen. Viimeisenä trendinä oli jatkuva kansainvälistyminen, joka keskittyi johtamisessa käytettyihin menettelytapoihin, suunnitteluun ja päätöksentekoon. (Hood, 1991, 3.)

Doktriini koostuu seitsemästä eri komponentista. Ensimmäinen komponentti sisältää johdon käytännön ja ammattitaitoisen johtamisen. Laskentatoimisuus vaatii selkeää vastuunottamista. Käytännössä tämä tarkoittaa aktiivista, näkyvää ja harkinnanvaraista johtamista. Seuraavana komponenttina korostetaan tarkkoja standardeja sekä suoriutumisen mittausta. Standardien ja suoriutumisen mittauksen kautta kyetään määrittelemään muun muassa tavoitteet ja tekijät, joiden kautta kyetään toimimaan tehokkaasti. Koska päämäärien tulisi olla helposti mitattavia, suositaan kvantitatiivisia mittareita.

Tähän linkittyen kolmantena doktriinina on merkittävämpi tuotosten valvonta, jonka avulla saavutetaan parempi resurssien allokointi ja kyetään linkittämään palkkiot. Doktriinin mukaan tuloksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota kuin toimintatapoihin. (Hood, 1991, 3.)

Neljäs komponentti sisältää julkisen sektorin muokkaamisen niin, että eri toiminnot jakautuvat omiksi yksiköikseen tuotteiden mukaan. Täten yksikköä kyetään johtamaan helpommin. Tehokkuus lisääntyy, kun kyetään purkamaan muun muassa päällekkäisiä vastuita ja tilivelvollisuuksia. Tätä kautta kyetään luomaan myös kilpailua, joka lopulta alentaa kustannuksia ja parantaa standardeja. Kuudes osa doktriinia luo painetta julkisiin johtamistyyliin. Julkisten johtamistyylien tulee alkaa muistuttaa yksityisiä muun muassa adoptoimalla yksityisen sektorin toimivia johdon ohjausjärjestelmiä. Täten mahdollistetaan joustavampi toiminta organisaatiossa. Viimeisenä osana doktriinia on resurssien kurinalaisempi käyttäminen. Suoria kustannuksia tulee leikata, kuten myös kasvattaa työntekijöiden kurinalaisuutta ja täten tavoitella tilaa, jossa kyetään tekemään enemmän pienemmällä panoksilla kuin ennen. (Hood, 1991, 3–4.)

NPM:n voidaan määritellä olevan ne tavat, joilla julkisen hallinnon tulisi johtaa julkista sektoria. Toisaalta se voidaan nähdä olevan teoria niistä tavoista, miten julkinen hallinto voi toimittaa palvelunsa. Uusi julkishallinto ei itsessään korvaa kaikkia aikaisempia teorioita, vaan tuo mukanaan uuden lähestymistavan julkiselle sektorille. Kuten edellä tuotiin esille, uusi julkishallinto alkoi yleistyä 1900-luvun loppupuolella. Tämän jälkeen toimintatavat ovat kehittyneet ja uuden julkishallinnon ja julkisen sektorin johtamisen tavat ovat muuttuneet merkittävästi. Lanen mukaan onkin oletettavaa, että toimintatavat tulevat päivittymään edelleen radikaalisti tulevien vuosien aikana. (Lane 2000, 3, 8.)

Vaikka uusi julkishallinto on myötävaikuttanut julkisen sektorin johtamisen kehittymiseen, liittyy siihen myös kritisointia. Lane tuo tutkimuksessaan esille, että uusi julkishallinto korostaa aivan liiaksen julkisen sektorin taloudellista tehokkuutta ja jättää vähemmälle huomiolle muita tärkeitä kriteereitä kuten laadukkuuden sekä sen, miten toimintoja voidaan arvioida. Lane ilmaisee tilannetta laiminlyöntinä, kun kuvaa uuden julkishallinnon kapeakatseista näkökulmaa pelkästä tehokkuudesta. Samalla on tuotu esille, että uuden julkishallinnon periaatteet eivät sovi kaikille julkisen sektorin toiminoille. (Lane 2000, 6, 9.) Uuden julkishallinnon on sanottu olevan myös ainoastaan muoti-ilmiö, joka on vuosien kuluessa hävinnyt (ks. Lane 2000, 6; Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler 2006, 468), eivätkä sen osa-alueet enää aktiivisesti kehity.

Dunleavy ym. (2006) kritisoivat artikkelissaan uutta julkishallintoa. He jakavat sen pääkomponentit toimintojen purkamiseen, kilpailuun ja luotuihin kannustimisiin. Näistä eniten kritiikkiä saa osakseen purkamisen. Purkamisella tarkoitetaan ison julkisen sektorin hierarkian paloittelua eri yksiköille eteenpäin, minkä seurauksena luodaan uusia yksiköitä. Paloittelun tavoitteena on luoda vastaavia yksiköitä kuin yksityisellä sektorilla, jolloin konsernirakenteet ovat matalampia. Eri yksiköillä puolestaan on usein

omat operatiivinen johtonsa. Tämän seurauksena toimintojen ja sitä kautta toimintatapojen erottaminen toisistaan on johtanut siihen, että myös koko konsernin etu helposti hämärtyy yksiköissä. Edun hämärtyessä kokonaisvaltainen tehokkuus unohtuu ja keskittyy liikaa omaan väliyksikön edun ja tavoitteiden varmistamiseen. Samaten kilpailuttamisen lisääntyminen yhdessä paloittelun kanssa tuo automaattisesti mukaan eri yksiköitä ja tätä kautta toiminnan toteuttamisesta tulee kompleksisempaa ja dynaamista. (Dunleavy ym. 2006, 470, 472, 476.) Uuden julkishallinnon tuoman tehokkuusajattelun on nähty myös vaikuttavan virkamiesten eettiseen toimintaan negatiivisesti ja heikentävän toiminnan vaikuttavuutta ja kansalaisten tasa-arvoa (Lähdesmäki 2011, 79).

Pollit ja Bouckaert (2004, 15) kyseenalaistavat puolestaan uuden julkishallinnon edut. Kuten edelläkin on kuvattu, uusi julkishallinto korostaa vahvasti tehokkuutta. Pollitin ja Bouckaertin mielipide täsmentyy siihen, miten tehokkuutta voidaan mitata ja olla varmoja, että jokin asia on toiminut tehokkaasti ja vaikuttavasti samaan aikaan. Huomioiko todellisuuden arviointi riittävästi sitä, että kun toista elementtiä parannetaan, toinen ei vastaavasti samalla heikkene? Tai toisaalta kyetäänkö varmistamaan, että kun tehokkuutta parannetaan, onnistutaan varmasti myös tämän seurauksena kehittämään tuloksia? Uusi julkishallinto on tuonut mukanaan useita uusia toimintatapoja, jonka kautta on kyetty tehostamaan toimintaa. Pollit ja Bouckaert kuitenkin kritisoivat sitä, miten voidaan varmistua siitä, että juuri jokin tietty tekijä on ollut muutosten takana?

Uuden julkishallinnon saadessa osakseen kritiikkiä, on niitä vastaan esitetty myös puolustukseksi argumentteja. Uuden julkishallinnon on sanottu pyrkivän kohti yksityistä sektoria. Samalla uuden julkishallinnon tavoitteina voidaan nähdä ennemminkin olevan hyvinvointiyhteiskunnan vahvistaminen ja samalla sen tehostaminen. Julkisen sektorin ei ole tarkoitus uuden julkishallinnon mahdollistamana siirtää palveluitaan yksityiselle sektorilla vaan alkaa johtaa julkisen hallinnon palveluiden tarjoamista eri tavalla. NPM sisältää laajalti termistöä, jota ei aikaisemmin ole liitetty julkiseen vaan yksityiseen sektoriin. Kuitenkin kuten myös tässä luvussa on tuotu esille, syntyi NPM:n seurauksena suuri muutosliike, joka levisi ympäri maailman huolimatta siinä käytetystä termistöstä. Uusi julkishallinto ei siis ole ainoastaan yksityisen sektorin ideoiden tuontia julkiselle sektorille vaan se on kehittynyt ja muotoutunut todellisten kokemusten kautta julkiselle sektorille. (Lane 2000, 7)

Suomessa julkisella sektorilla uuden julkishallinnon muutokset ovat ilmenneet heilurimaisesti viimeisten vuosikymmenten aikana. Vielä 1990-luvulla kunnilla oli vahvempi itsemääräämisoikeus ja kunnan vapautta pyrittiin painottamaan uudistuksissa. Huolimatta tästä, 2000-luvulla valtion ohjaava rooli on korostunut. Käytännössä tämä on tapahtunut lainsäädännön avulla sekä asettamalla taloudellisia ja palvelullisia kriteereitä.

Uuden julkishallinnon periaatteet ovat siirretty uudistettuihin johtamis- ja budjetointimenetelmiin, taloudellisesti itsenäisiin yksiköihin ja korostamalla kilpailua ja yhtiöittämistä. (Anttiroiko & Haveri 2013, 85-87.)

2.1.2 Kuntaomistajan liiketoiminta

Uuden julkishallinnon myötä useissa Euroopan maissa julkinen sektori on kohdannut merkittäviä uudistuksia (Grossi & Reichard 2008, 599). Se on alkanut muistuttaa hallinto- ja johtamistavassaan yksityisestä sektoria korostaen tehokkuus- ja tuottavuusvaadetta (Säilä ym. 2008, 26). Julkisen sektorin perustavanlaatuisiin tehtäviin kuuluu tuottaa tietyt palvelut kuntalaisilleen. Uusi julkishallinto on kuitenkin muuttanut niitä tapoja, joilla palvelut tuotetaan. Modernin julkisen hallinnon vaihtoehdot tuotteiden ja palveluiden tarjoamiseen kuten myös säännöstelyyn, muodostuvat sen perusteella, miten asiat on päätetty järjestää. (Lane 2000, 4.)

Kunnan toimintaan ja palveluntarjontaan vaikuttaa useita ominaispiirteitä. Ensinnäkin julkinen sektori ja kunta päättävät, miten palvelut rahoitetaan – onko julkinen sektori itse maksajana vai siirtykö maksu kuntalaiselle. Samaten järjestämiseen vaikuttaa miten tuotteet tuotetaan. Kunnalla on useita erilaisia tapoja tuottaa palveluitaan, jotka tullaan esittelemään myöhemmin samassa luvussa. Kunnan toimintaan liittyy myös kysymykset siitä, mitä keinoja se käyttää palveluiden ja tuotteiden hankkimiseksi.

Yksi vaikuttava tekijä on päätökset omistajuudesta. Aikaisemmin palvelut tuotettiin usein kunnan omissa organisaatioissa, mutta nykyään kunnan osakeyhtiöt ovat yleistyneet, joissa kunta toimii osakkeiden oikeuttamana pääomistaja. Viimeisen erityispiirteensä toimintaan tuo kunnan mahdollisuudet säädellä toimintaa erilaisin säädöksin. (Lane 2000, 4.) Oleellista on huomata edeltävien esimerkkien avulla, että kunnan liiketoimintaan sisältyy useita erilaisia erityiskysymyksiä, jotka julkisen sektorin lähtökohdista eivät ole usein yhtä yksinkertaisia kuin yksityisellä sektorilla, koska julkisen sektorin toimintaan vaikuttavat useat eri intressit.

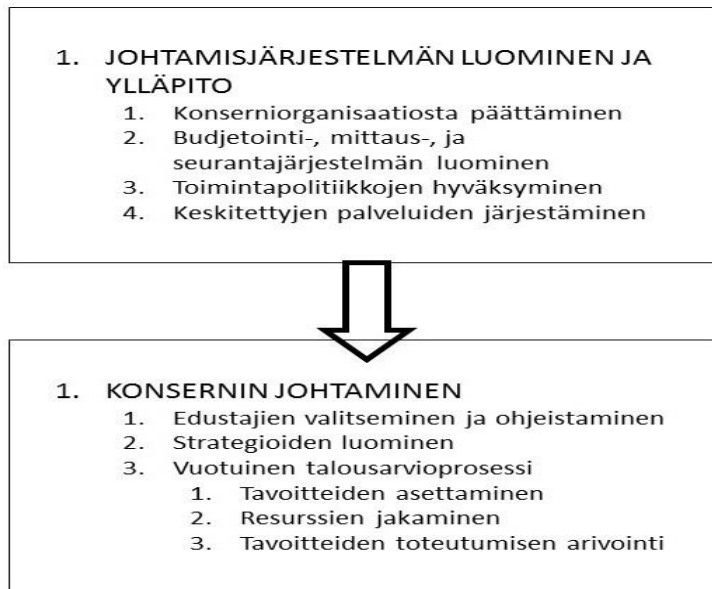
Suomessa kuntalain muutos vuonna 1995 toi mukanaan uusia ajattelumalleja ja palvelutuotannon käytäntöjä, joiden tarkoituksena oli tehostaa kunnan toimintaa. Monien vuosikymmenien ajan muotoutunut kuntarakenne on kokenut muutoksia ja siihen kohdistuva palveluajattelu on muuttunut merkittävästi. Aikaisempi tapa perustui ajatukselle kunnan vastuusta tuottaa määrätyt palvelut kuluttajilleen eli kuntalaisille. Lainsäädännön muututtua kunnan rooli on täsmentynyt. Meklin ja Martikainen (2003) kuvaavat kunnan roolin muuttuneen palveluiden tuottajasta niiden tarjoajaan. Puolestaan Lane (2000, 4) jaottelee kunnan roolit ostajaan, tuottajaan, alihankkijaan, säätelijään ja tuomariin. Käytännössä näiden molempien jaotteluiden taustalla on se, ettei kunnan enää tarvitse itse

tuottaa palveluita, vaan ne voidaan tarjota muillakin tavoin. (Meklin ja Martikainen 2003, 14.)

Tämän seurauksensa kuntakonsernista on käsitteenä tullut yleinen. Kuntakonserni koostuu kunnasta sekä sen yhdestä tai useammasta itsenäisestä yksiköstä, jossa kunnalla on määräämisvalta. Määräysvalta muodostuu esimerkiksi, kun kunta omistaa enemmän kuin puolet yhteisöosuuksista tai osakkeista. Samaten määräämisvalta syntyy kunnalle, kun sillä on oikeus erottaa ja nimittää hallituksen jäseniä tai määräämisvalta, joka sopimuksen perusteella vastaa yllä kuvailtuja tilanteita. (Meklin ja Martikainen 2003, 14.)

Verrattuna yksityisellä sektorilla toimivaan organisaatiokokonaisuuteen, kunnallisella sektorilla lähdetään erilaisista lähtökohdista. Julkisen sektorin toimintaan vaikuttavat neljä asianosaista. Ensinnäkin, kuten edelläkin on tuotu esille, kunnan rooli on tuottaa palveluita kuntalaisille. Näihin tapoihin tuottaa palveluita vaikuttavat monet talouden toimijat esimerkiksi luomalla ja muuttamalla säädöksiä ja lakeja. Samaten kun kunnan palveluita on muodostettu uudestaan, on syntynyt kunnan osakeyhtiöitä, joilla on taas puolestaan toimitusjohtajat. Tämän seurauksena julkiseen hallintoon on linkitettyinä neljä eri asianosaista. (Lane 2000, 5.)

Meklinin ja Matikaisen (2003, 24-27) esitys kuntakonsernin johtamisjärjestelmän osista kuvaa osuvasti ja yksinkertaisesti johtamisjärjestelmää sekä toiminnan ohjaamista kuntakonsernissa. Tutkimuksen kannalta tämä on tärkeä ymmärtää, jotta kunnan ja sen osakeyhtiön väliset piirteet selkeytyvät.



KUVIO 1 Kuntakonsernin johtamisjärjestelmän osat (Meklin & Martikainen 2003, 27)

Kuten kuvio osoittaa, johtamisjärjestelmä ensin luodaan ja tämän jälkeen sitä ylläpidetään. Kuntaorganisaation vastuulla on päättää, miten sen konserni muodostuu sekä miten toimintaa budjetoidaan, mitataan ja seurataan. Toisaalta kunnan tulee valita ne toimintapolitiikat, joita koko konsernissa hyödynnetään ja järjestää keskitetyt palvelut. Perusteellisen johtamisjärjestelmän luomisen jälkeen kunnalla on edellytykset johtaa konsernia. Sen tulee valita edustajat eri toimintoihin ja täten varmistaa omistajan äänen kuuluminen päätöksenteossa. Samaten kunta luo koko konsernille strategian ja määrittelee keinot talouden arvioinnille, jonka suoriutumista systemaattisesti arvioidaan. (Meklin & Martikainen, 2003, 27.)

Grossi ja Reichard (2008, 599) kuvaavat artikkelissaan erilaiset tavat, joilla julkinen sektori järjestää toimintaansa ja ulkoistaa palveluita. Ajatus uudistuksen taustalla on kunnan rakenteen keventäminen ja täten tehokkuuden parantaminen. Kunnalla säilyy vastuu palveluiden tarjoamisesta, mutta se kykenee valitsemaan itse itselleen parhaan tavan. Kunnan palvelutarjonnan vaihtoehdot ovat

- 1) kunnan oma yksikkö tai liikelaitos
- 2) tytäryhtiö – toimii vapailla markkinoilla
- 3) kuntayhtymä
- 4) yhteisyritykset
 - a. omistetaan yhdessä jatkuvaa liiketoimintaa varten
 - b. perustettu tiettyä projektia varten
- 5) ulkoistaminen yksityiselle sektorille
- 6) palveluiden siirtäminen voittoa tavoittelemattomille organisaatioille.

Kuten jaottelu osoittaa, yhtiöittäminen ei ole ainut kunnan tapa järjestellä sen toimintaa, vaan sillä on useita erilaisia vaihtoehtoja. Meklin ja Martikainen (2003, 16) jaottelevat kunnan palvelut yksinkertaisemmin. Heidän tutkimuksessaan kunnan palvelut jaetaan joko omaan tai ulkoistettuun tuotantoon. Kunnan omaan tuotantoon kuuluvat brutto-yksikkö ja liikelaitos. Puolestaan ulkoistettu toiminta on jaettu yhtiöittämiseen, kuntien organisoituun yhteistyöhön ja teettämiseen ulkopuolisella. Käytännössä nämä jakautuvat osakeyhtiöön, kuntayhtymiin tai yhteiseen virkaan ja ostopalveluihin, toimilupiin ja käyttöoikeussopimuksiin.

Yllä kuvattu palveluiden tuottomahdollisuuksien pirstaloituminen on vaikuttanut kuntien tapaan ohjata niiden taloutta ja toimintaa. Kunnan tuottaessa itse kaikki palvelunsa, ohjaus perustui resurssiohjaukseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että kunta itse kohdisti resursseja määrärahoittain ja näin ohjasi toimintaa haluamaansa suuntaan. Ohjaustapaa kutsutaan hierarkkiseksi, koska toimijoiden ja alempien virkamiesten toiminta oli tarkoin ohjattua ja säädeltyä ylempien virkamiesten osalta. Resurssiohjausta seurasi tulosohtausmalli kuntalain muutosten yhteydessä. Tulosohtausmalli tuli tukemaan jo aikaisemmin esiteltyä kunnan roolia siirtyä tuottajasta tarjoajaan. Samalla johdon tehtävä talouden ja toiminnanohjauksessa muuttui. Strateginen ajattelu alkoi korostua ja painopiste kääntyi

ajatukseen, mitä tilataan, keneltä tilataan ja miten tilataan. Tämän muutoksen seurauksena tuottajayksiköistä muodostui itsenäisempiä tulosityksiköitä, joka vieläkin on määritteenä ajankohtainen. (Meklin & Martikainen 2003, 15.)

Edellä mainitun tulosohjauksen toteuma ideaalimallissa on hyvä. Kuitenkin käytännössä ohjauksen tuominen kauemmas kohdeorganisaatiosta on lisännyt kunnan kohtaita ongelmia koskien tulosohjausta. Kuten aikaisemmin on tuotu esille, kunnan rooli palveluiden tarjoajana on lähtökohdiltaan hyvin erilainen kuin yksityisellä sektorilla. Meklin ja Martikainen (2003, 16–17) tuovat tutkimuksessaan esille, että yksi perustavanlaatuinen ongelma on yksikön ja kokonaisedun eroaminen. Tätä kutsutaan osaoptimoinniksi, jolloin yksittäisen tuotantoyksikön tai yhtiön toiminta perustuu lähtökohtaisesti sen oman edun tavoittelemiseen eikä huomioiden koko kuntakonsernin etua. Kokonaisedulla tarkoitetaan, että toiminnot pystytään järjestämään kuntalaisen kannalta mahdollisimman tehokkaasti. Tässä on tunnistettavissa Jensenin ja Mecklingin (1976, 5) esittämän agenttiteorian piirteitä.

Oman erityispiirteensä kunnan toimintaan tuo tavat johtaa erilaisia tuotantoyksiköitä. Kun esimerkiksi bruttoyksikköä johdetaan auktoriteetilla, teettämistä ulkopuolisilla sopimuksilla, johdetaan sekä liikelaitosta että osakeyhtiötä omistajuudella. Tämän tutkimuksen kannalta osakeyhtiöt ovat tarkastelun keskiössä. Kunnan liikelaitos on oma yksikkönsä, jonka toimintaa kunta valvoo ja jonka taustalla vaikuttavat kunnalliset lait. Liikelaitosten taustalla vaikuttavaa yleinen hyvä eikä samalla tavalla tuoton tekeminen, kuin esimerkiksi kunnallisissa osakeyhtiöissä. (Grossi & Reichard 2008, 603.)

Kunnan ja eri tulosityksiköiden väliset edut voidaan jakaa neljään eri luokkaan. Optimaalisin tapa saavutetaan, kun kuntakonsernin ja tulosityksikön edut kohtaavat. Tällöin tulosityksikön toiminta on tehokasta samalla, kun se onnistuu tuottamaan palvelut kunnan kannalta taloudellisesti ja vaikuttavasti, aiheuttamatta lisäkustannuksia konsernille tai kuntalaisille. Tämän optimaalisimman tilanteen vastakohta on, kun toiminta ei ole edukasta konsernille eikä tulosityksikölle. Tilanne syntyy, kun tulosityksikkö ei kykene toimimaan tehokkaasti. Näin ollen haluttuja vaikutuksia ei ole mahdollista saavuttaa tai toiminta voi olla epätaloudellista. Käytännössä näitä tilanteita ilmenee esimerkiksi silloin, kun ei kyetä erikoistumaan vaan kaikki tulosityksiköt tuottavat samoja palveluita tai jos tulosityksikön toimijoita ei ole kyetty motivoimaan toimimaan tehokkaasti. Näiden edellä kuvattujen ääripäiden väliin asettuvat ne tilanteet, kun toiminta on ainoastaan toisen, joko kuntakonsernin tai tulosityksikön, edun mukaista. (Meklin & Martikainen 2003, 17-18.)

Kuntakonsernin ja sen johdon tehtävänä on luoda sellainen johtamisjärjestelmä, jonka avulla se kykenee ohjaamaan ja johtamaan kuntakonsernin kaikkien osa-alueiden toimintaa. Kuntakonsernin johto, ja tarkemmin kunnan valtuusto, joka vastaa strategisesta johtamisesta, määrittää muun muassa konsernistrategian, tavoitteet sekä seuraa ja valvoo toimintaa. Seuraavassa alaluvussa tullaan tarkemmin käsittelemään valvontaa. Valtuuston rooli on siinä mielessä merkittävä, koska se tekee päätökset toimielinten kokoon-

panoista. Se mikä tekee tehtävästä poikkeuksellisen verrattuna yksityiseen sektoriin, on se, että tässä vaiheessa määritellään esimerkiksi kuinka tiukasti tai löyhästi politiikka on kiinnitetty kunnan perustavanlaatuisiin toiminnallisiin kysymyksiin. Tutkimuksissa on ilmennyt huolettavasti, ettei kaikissa kunnissa ole konsernijohtoa edes nimitetty tai sellainen ei ole toiminnassa. (Meklin & Martikainen 2003, 32-35.)

2.2 Kunnallinen osakeyhtiö

2.2.1 Yhtiöittämisen ja kuntayhtiön taustaa

Enenevässä määrin kunnallisia palveluita järjestetään kunnallisissa osakeyhtiöissä. Useissa maissa jopa yli puolet julkisen sektorin henkilökunnasta työskentelee kunnan omistamassa osakeyhtiössä eikä itse kunnalla (Grossi ym. 2015, 276). Julkisen sektorin omistamia yrityksiä on ollut monien vuosikymmenten ajan. Kuitenkin alussa nämä yritykset olivat sijoittuneet toimialoille, joissa valtiolla oli jo valmiiksi luonnollinen monopoli. Tällaisia luonnollisen monopolin aloja olivat esimerkiksi rautatiet (Vernon 1984, 39). Suomessa puolestaan ensimmäisinä kunnan omasta toiminnan järjestämisestä yhtiöitettiin energia- ja puhelinlaitokset. (Puttonen 2002, 131, 135.)

Puttonen (2002) määrittelee yhtiöittämisen olevan ”*kunnallisen toiminnon erottamista kunnallisesta päätöksenteko-organisaatiosta erilliseksi hallinnolliseksi yksiköksi, jolla on oma päätösvalta.*”. Tässä kohtaa on hyvä selkeyttää ero yksityistämisen ja yhtiöittämisen välillä. Yksityistäminen tarkoittaa sitä, että valtion, kunnan tai yleisesti julkisen sektorin omistama omaisuus myydään yksityisille osakkeenomistajille ja samalla johdon kontrolli siirtyy eteenpäin. Puolestaan yhtiöittäminen tarkoittaa sitä, että julkisen sektorin toimintoja yhtiöitetään, jolloin ne toimivat kilpailuilla markkinoilla kuten yksityisenkin sektorin yritykset, mutta julkinen taho säilyttää kontrollin. (Puttonen 2002, 131, 135.)

Julkisen sektorin omistama osakeyhtiö täyttää toisaalta julkisen ja toisaalta yksityisen sektorin kriteereitä. Sen omistaa julkinen sektori, mutta samalla yksityisen sektorin piirteet siirtyvät kilpailuilta markkinoilta ja taloudellisten tavoitteiden kautta. (van Helden & Reichard 2015, 3.) Jatkossa julkisen sektorin yhtiötetyistä organisaatioista tullaan käyttämään nimitystä kunnallinen osakeyhtiö tai kuntaomisteinen osakeyhtiö. Näin se ei sekoitu käsitteenä julkisiin osakeyhtiöihin, joiden osakkeista käydään julkista arvopaperikauppaa.

Julkisen sektorin yrityksen toimintaa määrittelevät samat lait kuin yksityisen sektorin yrityksiä. (Shirley 1999, 115.) Yhtiöittämisen seurauksena siirrytään kuntalain piiristä jonkin erityislain alaisuuteen. Tämän tutkimuksen kannalta osakeyhtiölain piiriin. Euroopan unionin tekemät lakimuutokset ovat vaikuttaneet merkittävässä määrin, jopa

pakottavalla lainsäädännöllä, tarpeeseen järjestää toimintaa uudelleen. Kuitenkaan pelkästään lakimuutos ei ole trendin taustalla. Grossin ja Richardin (2008, 607) mukaan paremmat yksityisen sektorin ratkaisut ovat noteerattu julkisella sektorilla, mikä on saanut ne yhtiöittämään toimintaansa. Julkinen sektori koetaan hyvin byrokraattiseksi ja täten se aiheuttaa turhaa tehottomuutta.

Miten yhtiöittäminen sitten tapahtuu? Käytännössä se toteutetaan yleensä joko liiketoimintasiirtona tai –kauppana. Yhtiöittämistapa vaikuttaa omistustahoon, mutta pääsääntöisesti kunnilla pysyy aina määräävä asema organisaatiossa. Liiketoimintasiirrossa jokin liikelaitoksen osa-alue yhtiöitetään ja tästä uudesta yhtiöstä tulee liikelaitoksen tytäryhtiö. Tytäryhtiön osakepääomaa vastaan kunta luovuttaa liiketoiminnan harjoittamiseen vaadittavan omaisuuden. Liiketoimintakaupassa liiketoiminta nimensä mukaisesti myydään. Tällöin osakeyhtiö ostaa käypään hintaan liiketoiminnan ja kunta toimii halutessaan suoraan omistajana. (Vesterinen 2006, 37, 38.)

Useat osakeyhtiöt ovat toimineet ennen yhtiöittämistä liikelaitoksina, jos ne eivät ole täysin uusia organisaatioita. Vuonna 1993 tapahtunut valtionosuusuudistus johti valtionosuuksien pienentämiseen samalla, kun kuntien oma rahoitusvastuu ja -vapaus lisääntyivät. Tehostamistarpeet ovat vaikuttaneet kuntien tapoihin järjestää toimintojaan uusin tavoin. Yhtenä strategisena vaihtoehtona on kuntien liikelaitosten yhtiöittäminen. Perusasioiden ollessa kunnossa, ei liikelaitoksella ja osakeyhtiöllä omistajan näkökulmasta ole merkittävää eroa. Suurimmat erot syntyvät, kun osakeyhtiöissä on mahdollista välttää demokraattinen päätöksenteko. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että kunnallisessa osakeyhtiössä palkoista voidaan sopia huomattavasti joustavammin. Kuitenkin edellä mainituissa palkkojen sopimisessakin on omat erityiskysymyksensä, koska lähtökohtaisesti kunnan työehtosopimusten yksityiskohdat ovat olleet yksityistä sektoria paremmat. Esimerkiksi Puttosen (1995, 75) tekemässä tutkimuksessa yksityisen sektorin palkkakustannukset samalla toimialalla olivat 20 prosenttia kunnallista sektoria pienemmät. (Vesterinen 2006, 13–15.)

Yhtiöittämisen taustalla vaikuttaa vahva strategia, jonka pohjalle prosessi toteutetaan. Kunnat varmistavat, että yhtiömuotoinen ratkaisu palvelee kunnan kokonaisuutta samalla, kun kontrolli sekä omistajaohjaus säilyvät kunnalla. Edellä kuvatuissa osa-alueissa on ilmennyt haasteita. Kunnilla on ollut haasteita valvonnan järjestämisessä, jonka seurauksena ne eivät ole kyenneet valvomaan omaa intressiään (Puttonen 2002, 137). Samaten kunnat ovat kohdanneet vaikeuksia ohjauksessa. Tästä johtuen kuntaomistaja ei ole kyennyt esimerkiksi nostamaan halutessaan osinkoja. Lähtökohtaisesti jos organisaatiolla on taloudelliset edellytykset toiminnalle, on yhtiömuotoinen organisaatorakenne mahdollinen. (Vesterinen 2006, 13, 15, 16.)

2.2.2 *Yhtiön tavoitteet, hyödyt ja toiminta*

Yhtiöittämisen syistä on käyty keskustelua vuosien saatossa. Muun muassa Puttonen (2002, 138) tuo esille mahdollisuuden siitä, että yhtiöittämisen taustalla on ajatus itsesuojelusta lainsäätäjää vastaan. Kuntien toimintaa säädellään useiden eri erityislakien kautta. Yhtiöittämisen seurauksena osa toiminnoista siirtyy kuntaa koskevan lainsäädännön ulkopuolelle (ks. esim. hankintalaki L1397/2016). Puolestaan taas Nupponen (1999, 224, 225) toteaa yhtiöittämisen taustalla olevan halu saavuttaa tietynlainen vapaus kunnan toimintojen järjestämiseen. Tämän seurauksena päätöksenteon on nähty tulevan joustavammaksi verrattuna kankeaan julkiseen hallintorakenteeseen. Toisaalta keskustelussa on näkynyt myös ajatukset rahoitusvaihtoehtojen lisääntymisestä. Kunta itsessään ei voi olla saajana esimerkiksi raha-automaattiyhdistyksen avustusten jaossa, mutta sen yhdistykset taas puolestaan voivat (Puttonen 2002, 139). Tutkimukset ovatkin osoittaneet, että yhdet tärkeimmistä syistä yhtiöittämisen taustalla ovat hallinnon keventäminen, päätöksenteon joustavoittaminen ja rahoitusmahdollisuuksien parantaminen (Puttonen 1995, 125).

Yhtiöittämisellä nähdään olevan useita eri tavoitteita. Vesterisen (2006, 11) mukaan yhtiöittämisen taustalla on halu tehostaa toimintaa tai valmistaa eri liiketoiminta-alueita myyntiä varten. Yhtiöittämisen taustalla onkin monimuotoiset tavoitteet, jonka avulla kyetään saavuttamaan strategiset päämäärät (Puttonen 2002, 136). Toisaalta kuntaorganisaatio kykenee yhtiöittämisen avulla keskittymään itse niihin toimintoihin, jotka ovat sille tärkeitä ja käyttämään verorahat tehokkaasti juuri näiden palveluiden tuottamiseen (Shirley 1999, 131).

Kunta voi saavuttaa paljon muitakin hyötyjä yhtiöittämisen seurauksena kuin ainoastaan kustannussäästöjä ja tehokkaampaa resurssien hallintaa. Puttonen (2002, 136) sanoo yhtiöittämisen olevan keino toteuttaa organisaation strategista tavoitteenasettelua. Siirtämällä toimintaa yhtiötetyn organisaation nimiin, kunnat kykenevät keventämään omaa tasettaan ja täten vaikuttamaan esimerkiksi siihen, miten velan ja asukkaiden suhde määräytyy. Yhtiöittämisen seurauksena saavutetaan tehokkaampi kunnan hallinto. Kunnan osakeyhtiöillä on omat operatiiviset johtajansa, mikä tehostaa julkisen sektorin raskasta johtoporrasta. Samaten yhtiöittämisen seurauksena tunnistetaan kustannussäästöjen lisäksi kustannusten tiedostamisen kehittyminen, talouden mittaamisen helpottuminen ja kustannuslaskennan parantuminen. (JHL 2011, 5.) Tutkimusten mukaan parhaat seuraukset yhtiöittämisestä saavutetaan, kun toimitaan kilpailuilla markkinoilla, sääntely on järkevää ja se kannustaa tehokkaaseen toimintaan (Shirley 1999, 128).

Santalainen ja Huttunen (1993, 151) kuvaa kaupallisten ja sosiaalisten näkemysten olevan hankalampia strategisia kysymyksiä yhtiöittämisprosessissa intressiriitojen takia. Sosiaaliset kysymykset liittyvät esimerkiksi siihen, miten julkisia palveluita on tuotettava huolimatta niiden kysynnästä tai etteivät kuluttajat välttämättä maksa palvelusta.

Samaten julkisia palveluita kuluttavat useat eri henkilöt. (Salminen 1988, 26.) Kuten edellä todettiin, julkisen sektorin tulee tuottaa tietyt välttämättömät palvelut. Näiden välttämättömien palveluiden tarjoaminen tulee pystyä sovittamaan yhteen valitun pitkän aikavälin strategian kanssa. (Santalainen & Huttunen 1993, 151.)

Osakeyhtiön on tarkoitus tuottaa voittoa omistajilleen. Puttosen (2002, 188) tekemässä tutkimuksessa erityisen tärkeäksi tekijäksi on noussut strategisesti tärkeiden paikkojen saavuttaminen sen omistamissa organisaatioissa, jotka ovat ensisijaisesti hallitus- ja toisena toimihenkilöpaikat. Kunta ohjaa sen osakeyhtiötä hallitusvalintojen kautta. Ohjatakseen osakeyhtiön toimintaa, kuntaomistaja varmistaa, että hallituksessa on kunnan etuja ja näkökantoja ajava henkilö. Muussa tapauksessa organisaation toiminta on saattanut alkaa noudattaa johdon eikä omistajan eli kunnan tavoitteita. On syytä muistaa, että kunnallisella osakeyhtiöllä on helposti omat erityispiirteet tavoitteenasettelussa. Samalla kunnan osakeyhtiö saattaa yksipuolisesti päättää tehtävistään huomiotta kunnan asettamia näkökohtia ja kuntakonsernin kokonaisedun ajamista. (Puttonen 2002, 144.)

Julkishallinnon muuttuessa kunta joutuu käsittelemään eri kysymyksiä. Yhtiötetyssä organisaatioissa yhtiö toimii aidossa kilpailutilanteessa, mikä vaikuttaa myös sen omistajien tuotto-odotuksiin. Julkishallinnon sanotaan olevan hyvin byrokraattinen. Muutostilanteen tavoitteena on saavuttaa joustava ja asiakaslähtöinen organisaatorakenne, jonka avulla kyetään myös reagoimaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin ja näin toimimaan kilpailutilanteessa tehokkaasti. Tähän toisaalta liittyy myös se kunnallisen liiketoiminnan erityispiirre, että miten onnistutaan sovittamaan liikkeenjohdollinen autonomia kunnan parlamentaarisen luotettavuuden kanssa. (Santalainen & Huttunen 1993, 151.)

2.2.3 Yhtiöittämisen haasteita

Alan artikkeleissa keskustellaan julkisen sektorin ja yksityisen sektorin osakeyhtiöiden eroista (ks. esim. Boycko, Shleifer & Vishny 1996; Krueger 1990). Useassa näissä artikkeleissa julkisen sektorin osakeyhtiötä pidetään tehottomampana, joka ei ole myöskään yhtä kannattava kuin vastaava täysin yksityisellä sektorilla toimiva yhtiö. Koska julkisella sektorilla päätösvaltaa käyttävät poliittisesti asemoituneet henkilöt, on sen nähty vaikuttavan myös sektorilla toimivien yritysten toimintaan. Muun muassa Kruegerin mukaan saattaa jopa olla, että yhtiötä painostetaan valitsemaan johtotehtäviinsä henkilöitä poliittisista lähtökohdista eikä niinkään sen perusteella, kuka olisi tehtävään kaikista paras. Toiminta on saanut osakseen kritiikkiä lisäksi siitä, että sen taustalla vaikuttavat todellisuudessa poliittiset ja sosiaaliset tavoitteet.

Yhtiöittäminen on saanut muutakin kritiikkiä osakseen. Dewenterin ja Malatestan tutkimus (2001) kyseenalaistaa yksityistettyjen julkisten sektorin organisaatioiden tehokkaan ja tuottavamman toiminnan. Tutkimuksessa on ilmennyt, että kannattavuus laski yhtiöittämisen jälkeen viidessä vuodessa alemmalle tasolle kuin mitä se oli ollut kolme vuotta ennen yhtiöittämistä. Samalla tulos ennen veroja ja korkoja kasvoivat ennen yhtiöittämistä, mutta laskivat kolmen vuoden sisällä siitä. Samaten tutkimuksessa ilmeni, miten yksityistämällä ja työvoimalla on löydetty yhteys. Nimittäin yksityistämisen seurauksena työvoimatarpeen on nähty vähenevän. Toisaalta taas toisissa tutkimuksissa (ks. Shirley 1999) työvoima lisääntyi ennen ja jälkeen yksityistämisen.

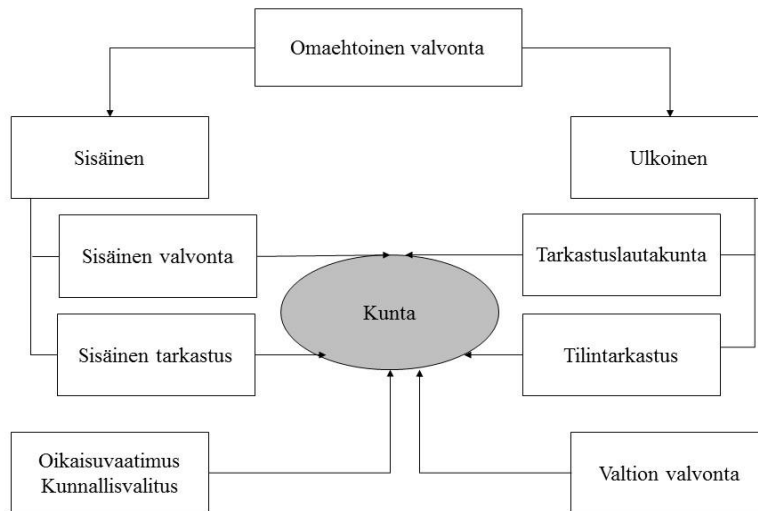
Aikaisemmin ongelmia on noussut myös osakeyhtiölain tulkinnassa, jonka seurauksena yhtiöt ovat saaneet jopa enemmän vapautta kuin kunnan kannalta olisi ollut tarpeellista. (Vesterinen 2006, 23, 77.) Puttonen (2002, 155) tuo tässä kohtaa esiin valtarakenteet ja niiden vaikutukset demokratialle. Vaikka muodollisesti kunnalla olisi valtaa organisaatiossa, saattaa se käytännön tasolla olla oletettua hankalampi yhtälö erinäisten toimielinten ja päätösvallan hajauttamisen seurauksena. Kunnallisen osakeyhtiön haaste onkin saada sen henkilöstö motivoitumaan paremman tehokkuuden saavuttamiseksi. Shirleyn (1999, 117) mukaan tämä sama ongelma on vaikuttanut jo 1990-luvulta. Artikkelissa tuodaan esille, että koska kunnallisissa osakeyhtiöissä kukaan ei täysin hyödy siitä, että organisaatio toimii paremmin, johtoa tai organisaatiota ei valvota omistajan taholta riittävästi.

Samaten kunnallisten organisaatioiden taustalla vaikuttavat poliittiset tavoitteet. Huonon valvonnan ja ristiriitaisten motiivien seurauksena johdon tavoitteet hämärtyvät herkemmin ja toimintaa aletaankin järjestellä esimerkiksi johtajien omien tavoitteiden mukaisiksi. (Shirley, 1999, 117.) Päätösvallan hajauttamisen ongelmat ovat olleet esillä jo useiden vuosikymmenten ajan. Kuten Shirleyn (1999) tutkimuksessa myös Lin, Cai ja Li (1998, 422) ovat tuoneet artikkelissaan tätä ongelmaa esille. Tämän artikkelin yhteydessä ongelmaa kutsutaan agenttiongelmaksi, joka on toistuva trendi julkisomisteisten organisaatioiden toimintojen järjestämisen yhteydessä. Jensenin ja Mecklingin (1976, 5) esittämä agenttiteoria pohjautuu ajatukseen päämiehen ja agentin eli tuttavallisemmin omistajan ja toimeenpanijan etujen ristiriidasta.

2.3 Kuntien valvonnan kokonaisuus ja sen sääntely

Riippumatta organisaation toimialasta tai sektorista, organisaatiossa tarvitaan tiettyjä toimintatapoja. Näiden toimintatapojen avulla organisaation johto kykenee varmistamaan, että organisaatio toimii asetettujen sääntöjen ja ohjeiden mukaan, virheiltä ja väärinkäytöksiltä välttyään, resursseja käytetään säästeliäästi sekä asetetut tavoitteet

saavutetaan. Näitä kaikkia tekijöitä valvotaan niin sisäisen, että ulkoisen valvonnan kautta. Raudasoja ja Johansson (2009) keskittyy julkisen sektorin valvontaan. Kaikissa organisaatioissa, sektorista riippumatta, valvonta kattaa toiminnan ja talouden. Kuitenkin julkisella sektorilla talouden rooli korostuu, koska se käyttää veronmaksajilta kerättyä verovarallisuutta. (Raudasoja & Johansson 2009, 141.)



KUVIO 2 Kunnan tarkastus ja valvontajärjestelmän kokonaisuus (Raudasoja & Johansson 2009, 143).

Kuvio koostuu omaehtoisesta valvonnasta, valtion valvonnasta ja oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta. Omaehtoinen valvonta jakaantuu sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Kuviossa sisäinen valvontajärjestelmä koostuu sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta. Kuvion kaikista osa-alueista juuri sisäinen valvonta on tämän tutkimuksen kannalta oleellisin. Kuitenkin järjestelmäkokonaisuuden hahmottaminen laajentaa ymmärrystä siitä kontekstista, jossa sisäistä valvontaa harjoitetaan sekä mihin se sijoittuu muiden kunnan valvontatoimenpiteiden kanssa. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tullaan käsittelemään myöhemmin tässä tutkielmassa hyvin paljon laajemmin. Tässä kohdalla tarkoitus on keskittyä ymmärtämään muuten valvonnan kokonaiskuvaa kunnassa. (Raudasoja & Johansson 2009, 141.)

Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan lakisääteistä tilintarkastusta sekä muiden ulkoisten tekijöiden suorittamaa valvontaa. Valtiotasolla ulkoinen tarkastus on keskitetty Valtiontalouden tarkastusvirastolle, joka on riippumaton ja itsenäinen virasto eduskunnan yhteydessä. Kunnissa ulkoisen tarkastuksen suorittaa tilintarkastaja, jolla on julkishallinnon ja talouden tilintarkastajan tutkinto. Tilintarkastajan tehtävät on määritelty tarkasti lainsäädännössä, jonka perusteella tilintarkastaja arvioi antaako tilinpäätös oikean ja

riittävän kuvan organisaation toiminnasta ja taloudesta. Samalla tilintarkastaja arvioi, onko sisäinen valvonta riittävällä tasolla. Tilintarkastuksen tulosta voidaan pitää tärkeänä myös kansalaisille. Tämän seurauksena voidaan nimittäin varmistua, että verovaroja on käytetty asianmukaisesti. Näiden lisäksi kunnissa on usein myös oma tarkastuslautakunta, jonka tehtävänä on arvioida, miten tavoitteet ovat saavutettu ja onko toiminta ollut tuloksellista. (Raudasohja & Johansson 2009, 141, 153, 154.)

Kuntatasolla sisäisellä valvonnalla pyritään kohti tavoitteita. Tämä varmistetaan sillä, että päätöksenteon tukena oleva tieto on oikeaa ja riittävää, raportointi on luotettavaa ja tuottavuutta lisätään mahdollisuuksien mukaan. Myös julkishallinnossa sisäinen valvonta luodaan johtotasolla. Ylimmän johdon tehtävänä on varmistaa luomallaan valvontajärjestelmällä, että kaikilla alemmilla tasoilla valvonta toimii ja se täyttää sille määritetyt kriteerit. Organisaation pienemmissä toiminnoissa valvonnasta vastaa kyseisen toimielimen vastuuhenkilö. Tärkeää on huomata, että julkisella sektorilla valvonnan tulee kattaa myös luottamushenkilöiden toiminnan seuranta. Sisäisellä tarkastuksella valvotaan sisäisen valvonnan laatua ja toteuttamistapoja joko erillisten vakanssien, yksiköiden tai ostopalvelun kautta. (Raudasoja & Johansson 2009, 143,152.)

Kuntien toimintaa säätelevät erilaiset viranomaisohjeet, säännöt ja lait. Näistä merkittävimpiä ovat kuntalaki ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje. Koska tutkielman pääpaino on sisäisessä valvonnassa, tulee tämä luku käsittelemään ainoastaan sisäisen valvonnan sääntelyä todeten, että myös ulkoiseen valvontaan liittyy sääntelyä.

Vuonna 2012 valtiovarainministeriön työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esitys kuntalain muutoksista koskien kunnan talouden ohjausta ja tasapainotusta. Toinen työryhmälle asetettu tavoite oli valmistella kuntalain kokonaisuudistus. Tämä uudistus kiinnitti huomiota kunnan talouden ohjaukseen, yhteistoiminnan talouteen, konsernin ohjaukseen ja hallinnon ja talouden tarkastukseen. Työryhmän tehtävä pohjautui koko maan laajuiselle kuntauudistukselle. Uusi kuntalaki (L 410/2015) astui voimaan 1.5.2015. (Valtionvarainministeriö 2012, 9.)

Konsernin toiminnallisesta ja taloudellisesta valvonnasta vastaa sen konsernijohto. Kuntakonsernilla tarkoitetaan kunnan ja vähintään yhden sen itsenäisesti toimivan yhteisön kokonaisuutta, johon kunnalla on määräämisvalta, ja joka muodostaa yhtenäisen taloudellisen kokonaisuuden. Konsernijohto koostuu kunnanhallituksesta, kunnanjohtajasta ja muista määritetyistä virkamiehistä. Konsernijohton tehtävänä on varmistaa, että omistajaohjaus toteutuu, tytäryhteisöille määritellyt tavoitteet saavutetaan ja annettuja valvonnan ohjeita noudatetaan. Valvonnan tavoite on seurata konsernin tuloksellisuutta ja taloudellista asemaa. Kuntakonserniin kohdistuvien lakimuutosten ja säädösten taustalla on ollut tavoite lisätä kunnan mahdollisuuksia valvonnan ja omistajaohjauksen kautta ja varmistaa, että niiden tytäryhteisöt toimivat kunnan toimintapolitiikkojen mukaisesti. (Säilä ym. 2008, 27.)

Aikaisemmin laissa ei ollut säädetty sisäisen valvonnan järjestämisestä, jonka seurauksena suuria kuntakohtaisia eroja oli havaittavissa. Samaten sisäisen tarkastuksen menettelytavoissa huomattiin epäkohtia. Riskienhallinnan periaatteita ei myöskään selvityksen mukaan ole laadittu usein eikä niitä ole myöskään hyväksytty kaupungin valtuustossa. Aikaisemmin ainoastaan tilintarkastajat oli säädetty tarkistamaan, onko sisäisen valvonta järjestetty asianmukaisesti kunnassa. Näiden periaatteiden kautta laki päivitettiin ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asemaa vahvistettiin ja yhdenmukaistettiin. Tämän seurauksena kuntalaki säätelee sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa useamman pykälän kautta. Ensinnäkin lain mukaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat kunnanhallitukselle säädetty hallinnon ja taloudenhoidon vastuutehtävä ja kunnanjohtajan johtotehtävä, jonka perusteista kunnanvaltuusto päättää. Toimintakertomusten tulee antaa riittävä selvitys tavoitteiden saavuttamisesta sekä tiedot siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty. Kuntien tulee konserniohjeissaan pyrkiä siihen, että omistajaohjauksella tytäryhteisöissä huomioidaan kuntakonsernin kokonaisuus. Samaisessa konserniohjeessa tuodaan ilmi myös valvonnan, raportoinnin ja riskienhallinnan menetelmät. (Valtionvarainministeriö 2012, 54, 58; L 410/2015, 14§, 39§, 47§, 115§.)

Valtiovarainministeriön antama ohjeistus käsittää tämänkin tutkimuksen kannalta oleellisia osa-alueita. Ensinnäkin oleellinen huomio on, etteivät konsernijohdon päätökset sido juridisesti tytäryhteisöjä. Kuntakonsernin ohjauksen tavoitteet ovatkin omistajaohjauksessa ja valvontaohjeistuksessa. Konserniohjauksen säätelyllä pyritään mahdollisuuksien rajoissa kytkeä tytäryhteisöjen toiminta ja talous tiiviimmin kuntien toimintastrategioihin. Konsernivalvonnan tarkoituksena on analysoida, seurata ja raportoida tytäryhteisöjen tuloksellisuudesta ja taloudellisesta asemasta. Samaten ohjeistuksen mukaan kuntakonsernin tulee seurata sen tytäryhteisöjen riskienhallintajärjestelmien toimivuutta. Valtiovarainministeriön mukaan kunnat ovat useasti laatineet myös kattavat ohjeet hyvästä hallintotavasta omistajaohjauksen tueksi. (Valtionvarainministeriö 2012, 21, 22.)

Myös kirjanpitolautakunnan kuntajaosto tarjoaa yleisohjeet kunnille ja kuntayhtymille, miten niiden tulee laatia esimerkiksi tuloslaskelma, tilinpäätös ja toimintakertomus. Yleisohje edellyttää, että kunnat tarjoavat selvityksen siitä, miten niiden sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty. Samaten kuntien tulee kiinnittää huomioita niihin puutteisiin, joita tilikaudella organisaatiossa on ilmennyt. Sisäinen valvonta on jatkuva prosessi, jota tulee suorittaa jatkuvasti ja systemaattisesti. Valvonnan tehtävänä on varmistaa, että valitut prosessit palvelevat tarvetta ja ovat vielä relevantteja. Kuntien tuleekin yleisohjeen nojalla esittää myös ne tavat, joilla sisäistä valvontaa tullaan kehittämään seuraavan taloussuunnittelukauden aikana. Jos valvonnassa ilmenee puutteita, tulee kuntien osoittaa ne keinot, joilla ne korjataan. Yleisohjeen tarkoituksena on varmis-

taa, että kuntien toiminta on taloudellista ja tuloksellista. Samaten päätöksenteon perusteella käytetty tieto pitää olla luotettavaa. Oleellisena tekijänä tuodaan esille myös, että omaisuus ja voimavarat tulee pysytä turvaamaan sisäisen valvonnan avulla. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 19.)

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston sisäisen valvonnan kohdealueet on jaettu kuuteen kategoriaan. Nämä viisi osa-alueita ovat (1) säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen, (2) tavoitteiden toteutuminen, varojen käytön valvonta, tuloksellisuuden arvioinnin pätevyys ja luotettavuus, (3) riskienhallinnan järjestäminen, (4) omaisuuden hankinnan, luovutuksen ja hoidon valvonta, (5) sopimustoiminta ja (6) arvio sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Kuntajaoston ohje korostaa ensimmäisen kategorian kohdalla, että etenkin lakisäätöissä tehtävissä valvonnan toimivuuteen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen tulee ottaa kantaa. Samaten huomiota tulee kiinnittää erityisesti, jos jonkin säätelevän tekijän noudattamisessa on havaittu puutteita tai jos jonkin toimielimen tai viranhaltijan toiminnasta on syntynyt esimerkiksi kunnallisvalitus. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 19.)

Yleisesti toinen ohjeistuksen kohta käsitellään toimintakertomuksessa ja talousarviossa. Kuitenkin niissä tapauksissa, kun näiden asettamisessa on tapahtunut olennainen virhe, tulee asiaa käsitellä myös annettavassa sisäisen valvonnan raportissa. Riskienhallinnan järjestäminen tarkoittaa systemaattisia järjestelmiä, joiden avulla kyetään havainnoimaan ja arvioimaan kunnan toimintaan kohdistuvia riskejä sekä määrittelemään ne toimintatavat, joilla riskejä hallitaan, valvotaan ja raportoidaan. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 20.)

Ohjeistus suosittelee keskittymään riskienhallinnassa kunnan toiminnan, investointien, rahoituksen ja vahinkoihin liittyviin riskeihin, koska niillä puolestaan on vaikutusta kunnan asemaan, talouteen, palvelumahdollisuuksiin, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn. Kun kunnan omistuksissa toteutuu esimerkiksi arvonalenemisiä, tulee tähän vaikuttaneet tekijät tuoda esille omaisuuden hankinnan ja luovutuksen sisäisen valvonnan raportissa. Sopimustoiminnan selvityksessä kunnan tulee pohtia sen tekemiä sopimuksia ja onko niiden toteutuessa syntynyt negatiivisia seuraamuksia, joita ei ole osattu ennakoida. Viimeisenä kohtana ohjeistuksessa on sisäisen tarkastuksen arvioiminen. Arvioinnin tulee ohjeistuksen mukaan kattaa osa-alueet siitä, miten se on järjestetty ja kuinka laajasti, mihin se on kohdistettu ja mitä tuloksia on syntynyt. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 20, 21.)

Myös Kauppakamari on antanut omat suosituksensa kuntien hyvästä hallintatavasta ja tämän tutkimuksen kannalta fokuksessa olevista sisäisestä valvonnasta ja riskinhallinnasta. Sisäinen valvonta varmistaa, että organisaation informaatio on luotettavaa samalla kun asetettuja toimintaperiaatteita ja säännöksiä noudatetaan. Hallituksen vastuulla on valvoa toimintaa. Tehokkaalla sisäisellä valvonnalla voidaan saavuttaa valvontavelvollisuuden toteutumisen edellytykset. Oleellista on, että asetettuja toimintaperiaatteita

arvioidaan tasaisin väliajoin uudelleen, jotta ne varmasti ovat riittäviä ja toimivia. Sisäisen valvonnan arviointiin sisältyy riskienhallinnanmenetelmien muokkaaminen niin, että ne huomioivat strategiset riskit ja vastaavat niitä edellytyksiä, jota yhtiön koko asettaa. Riskienhallinta on oleellinen osa sisäistä valvontaa, koska sen tehtävänä on varmistaa, että organisaatio tunnistaa siihen vaikuttavat riskit, kykenee luomaan arvion organisaation kokonaisriskistä ja täten suhteuttamaan ne organisaation riskinotto-kykyyn. (Kauppakamari 2006, 7, 8.)

Samaten Suomen kuntaliitto on tuonut esille, miten kunnan johdon tulisi omalta osaltaan varmistaa hyvän hallintotavan toteutuminen. Konsernijohdon tehtävänä on taata hallinnolle resursseja omistajaohjaukseen ja konsernivalvontaan. Tämä edellyttää laajaa tuntemusta yhtiöiden toimialoista kuin myös kykyä arvioida niiden suoriutumista, sisäistä valvontaa ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuutta. Valvontatyö on systemaattista ja kunnilla tulee olla osaamista arvioida toimivuutta ja riittävyyttä vuosittain. Konsernivalvonta kattaa niin tuloksellisuuden ja talouden seurannan, riskien ja sisäisen valvonnan arvioinnin, ja siitä eteenpäin raportoinnin. (Suomen kuntaliitto 2015, 16, 28.)

Eri kirjallisuudessa on useamman kerran noussut esille kuntien erilaiset jaostot ja yksiköt niin omistajaohjauksen kuin konsernivalvonnan suorittamiseksi. Jo pelkästään kuntalaissa (410/2015, 14§) määritetään, että kunnan valtuuston vastuulla on päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaperiaatteista. Kunnalla tulisi olla esimerkiksi sisäiseen tarkastukseen tai tarkemmin sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan perustettu yksikkö. Näiden yksiköiden tehtävänä on nimensäkin mukaisesti valvoa kunnan organisaatioita ja omalta osaltaan toimia linkkiä yhtiöiden operatiivisen johdon ja kunnanhallituksen välillä. (Suomen kuntaliitto 2015, 17, 31.)

Kunnan sisäisellä valvonnalla ja riskienvalvonnalla varmistetaan, että kunnan toiminta kyetään säilyttämään jatkuvana ja asetetut tavoitteet saavutetaan. Käytännössä tämä edellyttää toimintaympäristön analysointia, riskien tunnistamista, seuraamisen analysointia ja näiden eri menettelytapojen hyödyntämisen arviointia ja raportointia. Nämä tehtävät eivät ole myöskään kunnan itsepäätettävissä vaan myös konsernijohdon vastuu valvonnan järjestämisestä on määritelty kuntalain nojalla (48§). (Suomen kuntaliitto 2015, 32.)

Kuten edellä on tuotu esille, on kunnan omalla valvonnalla merkittävä rooli riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan arvioinnissa. Kun puhutaan kunnan osakeyhtiöstä, ei voida välttää tuomasta kuntaomistajaa mukaan keskusteluun. Onkin merkittävää huomata, kuinka suuri rooli kunnalla ainakin eri teorioiden ja suositusten mukaan tulisi kunnan osakeyhtiöön olla. Samalla kuitenkin aikaisempi tutkimus osoittaa, että näissä tekijöissä on ilmennyt ongelmia eikä valvontaa ole järjestetty teorioiden ja suositusten hyväksi osoittamalla tavalla.

Tämän pääluvun tarkoituksena oli luoda käsitys kuntayhtiöön vaikuttavista tekijöistä ja julkisen sektorin tuomista erityispiirteistä. Pääluku käsitti muun muassa kuntayhtiön ja yhtiöittämisen määritelmän ja tavoitteet, tekijät uudistusten taustalla sekä kuntakonsernin

valvonnan ja siihen kohdistuvat säädökset. Seuraava pääluku esittelee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehykset. Pääluku kattaa myös teemojen syvemmän tarkastelun ja niiden merkityksen organisaatioiden liiketoiminnalle.

3 OSAKEYHTIÖN SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHAL- LINTA

3.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määritelmä ja rooli

Sisäinen valvonta

Aikaisemmin sisäinen valvonta kattoi pääsääntöisesti organisaatioiden eri liiketoimintojen valvomisen, joka oli ehdoton osa organisaatiota. Se ei kuitenkaan kyennyt tukemaan organisaation laajempia tavoitteita. Myöhemmin sisäisen valvonnan on ymmärretty tuovan lisäarvoa yhtiöiden toiminnalle, mikä puolestaan on lisännyt siihen kohdistuvaa keskustelua. (Spira & Page 2003, 653.)

Blumme ym. (2005) kuvaavat sisäisen valvonnan olevan organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmässä se tekijä, joka saa organisaation toimimaan halutulla tavalla. Sisäiselle valvonnalle ei ole yksiselitteistä määritelmää sen sisältämisestä osa-alueista, vaan siihen vaikuttavat merkittävästi organisaation toiminnan laajuus, laatu ja tarpeet. Sisäinen valvonta on ollut aina osa johtamisprosessia, koska sen avulla kyetään saavuttamaan tavoitteet ja implementoimaan strategia (Rikhardsson, Best, Green ja Rosemann 2006, 6).

Sisäinen valvonta voidaan määrittellä olevan kaikki ne toimintatavat, joilla varmistetaan laadukas johtaminen, riskien ennaltaehkäisy ja hallinta, toimintojen kehittäminen ja tuloksellisuuden arviointi (Suomen kuntaliitto 2015, 31). Toinen määritelmä lähtee tavoitteiden kautta. Sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan jaotella kolmeen osa-alueeseen. Ensimmäinen tavoite keskittyy siihen, että toiminnot järjestetään tehokkaasti ja tuottavasti. Toinen tavoite taas, että taloudellinen informaatio on luotettavaa. Viimeinen näistä tavoitteista varmistaa, että organisaatiossa sovelletaan toimintaa lakien ja säännösten määräysten mukaisesti. Saavuttamalla nämä tavoitteet sisäinen valvonta on automaattisesti tehokasta. (Agbejule ja Jokipii 2009, 501.)

Sisäinen valvonta, järjestelmien luominen ja niiden valvominen kuuluvat johdon tehtäviin (Krishnan 2005, 650). Julkisella sektorilla se kuuluu kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle tai valtion virastoissa ylimmälle johdolle (Raudasoja & Johansson 2009, 141). Johtamisen kirjallisuudessa sisäinen valvonta on saanut vähän huomiota eikä johtajilla ole tutkimusten mukaan tarpeeksi osaamista ja tietoa vastuiden täyttämiseksi, huolimatta sen merkityksellisyydestä. (Changchit, Holsapple & Madden 2001, 437; Miller, Proctor & Fulton 2013, 1.)

Sisäinen valvonta toimii monilla eri tasoilla, kuten käyttäytymisen, informaation, käytännön toiminnan ja menetelmien tasoilla. Sisäiseen valvontaan vaikuttaa vallitseva organisaatioympäristö. Tällä tarkoitetaan sitä, että sisäinen valvonta elää ja muuttuu

muun muassa sen kautta, millainen johto organisaatiossa on. (Rikhardsson ym. 2006, 8.) Sisäinen valvonta on silloin tehokasta, kun organisaatiossa toimivat osapuolet tiedostavat ja ymmärtävät tehtävät ja tavoitteet ja samalla valvovat, että nämä tekijät saavutetaan. Vaikka sisäinen valvonta on tärkeä osa organisaation toimintaa, tulee sen olla järjestetty tavalla, joka ei häiritse organisaation perimmäistä liiketoimintaa. (Blumme ym. 2005, 33.)

Sisäisellä valvonnalla nähdään olevan yhteys sijoittajien käyttäytymiseen. Sijoittavat olettavat, että organisaatioissa sisäinen valvonta on järjestetty vaaditulla tavalla ja se onkin usein yksi sijoittajien kriteereistä. Tämä on ymmärrettävää, sillä puutteellisella sisäisellä valvonnalla organisaation ei ole mahdollista tunnistaa liiketoimintaa koskevia riskejä. Myös johdolla on omat intressinsä sisäisen valvonnan järjestämisessä. Nykyään johto asetetaan helposti vastuuseen yrityksen epäonnistuessa. Tältä suojautuakseen, johdon tulee tarkentaa sisäisen valvonnan pelisääntöjä. Tehokkaalla sisäisellä valvonnalla ei suojata ainoastaan johdon asemaa vaan se on myös sijoittajien ja omistajien etu. (Blumme ym. 2005, 33, 34.) Kuitenkin julkisella sektorilla valvonta on kunnan ominaispiirteiden takia herkästi hierarkkista, joka perustuu vahvasti vain direktiiveihin ja sääntöihin. Ominaispiirteillä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että julkisella sektorilla valvontaan vaikuttavat myös poliittiset tekijät pelkän osakkeenomistajaintressin lisäksi. (van Helden ja Reichard 2015, 3.)

Onnistunut sisäinen valvonta vaikuttaa myös suoraan organisaatioiden taloudellisen raportoinnin laatuun. Organisaatioiden tulee arvioida niiden sisäisen valvonnan järjestelmiä, johon kuuluu tiiviisti sisäisen tarkastuksen rooli. (Krishnan 2005, 649, 650.) Sisäinen tarkastus koostuu erillisestä hallituksen alaisesta tarkastusvaliokunnasta, jonka tarkoituksena on valvoa sisäisen valvonnan osa-alueiden toteutumista. Valiokunta koostuu hallituksen jäsenistä, jolloin kyseiset henkilöt kykenevät paremmin perehtymään käsiteltäviin asioihin (Blumme 2005, 102). Sisäinen tarkastus tehtävä on valvoa samalla kun se tukee organisaation toimintaa. Sisäinen tarkastus kykenee antamaan asiantuntevasta toimintaa tukevana tekijänä, minkä avulla kyetään saavuttamaan organisaation tavoitteet. Samalla sisäisen tarkastuksen tehtävänä on kriittisesti arvioida sisäistä valvontaa ja etsiä siitä virheitä ja parannuskohtia. (Hanim Fadzil, Haron & Jantan 2005, 845.) Sisäisen tarkastuksen ollessa laadukasta, voidaan organisaation valvonnan olettaa olevan laadukasta ja täten tehokasta. Sisäisen tarkastuksen tulee antaa johdolle kehityssuosituksia ja varmistaa, että johto myös noudattaa näitä suosituksia organisaation edun mukaisesti. (Krishnan 2005, 650, 652.)

Tarkastusvaliokunnan tehtävät määritellään organisaatiokohtaisesti eikä täten yksiselitteistä määrittystä ole. Kuitenkin osa-alueet ovat organisaatiossa samanlaisia kattaen esimerkiksi taloudellisen tilanteen seuraamisen, lakien noudattamisen, taloudellisen raportoinnin, sisäisen tarkastuksen suunnitelmien luomisen ja muun muassa erilaiset

tilintarkastajiin kohdistuvat tehtävien arvioimisen. Organisaation tulee varmistaa, että sisäinen tarkastus pysyy riippumattomana. (Blumme 2005, 103.)

Krishnanin (2005) tutkimus käsitteli sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen suhdetta. Lähtökohtainen hypoteesi aiheeseen oli, kuten edellä mainittiin, että kun sisäinen tarkastus on laadukasta, myös sisäisen valvonnan tavoitteet täyttyvät. Tutkimuksessa kuitenkin ilmeni muun muassa, että sisäisen valvonnan ongelmilla ja sisäisen tarkastuksen itsenäisyydellä oli negatiivinen yhteys. Toisin sanoen sisäisen valvonnan ongelmilla oli positiivinen yhteys siinä tilanteessa, kun sisäistä tarkastusta ei oltu järjestetty riippumattomana. Samaten negatiivinen yhteys löytyi sisäisen valvonnan ongelmien ja taloudellisesti kokemattomien tarkastustoimikunnan jäsenten väliltä. Sisäisen tarkastuksen muodolla tai ulkoisella tarkastuksella ei ollut vaikutusta sisäisen valvonnan laatuun. Sisäisen tarkastuksen valiokunnan jäsenillä ja heidän tuomalla kokemuksella on puolestaan suuri merkitys tunnistettujen sisäisen valvonnan ongelmien määrässä. (Krishnan 2005, 671.)

Sisäisen valvonnan taustalla on markkinoiden globalisaatio ja sen myötä muuttuneet liiketoimintamallit ja tavat järjestää eri toimintoja. Samalla säännökset ja standardit ovat kiristyneet, joka taas puolestaan on lisännyt organisaatioihin kohdistuvia vaatimuksia. Organisaatioiden riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan on kiinnitetty viime vuosien aikana paljon huomiota, koska se kohdistuvien riskien takia on ollut välttämätöntä. Organisaatioihin kohdistuvat liiketoiminnan riskit ovat nimittäin edellyttäneet entistä monipuolisempaa vastuuvollisuutta. (McNally 2013, 2.)

Riski ja riskinhallinta

Burnaby ja Hass (2009, 540) määrittelevät riskin olevan mikä tahansa tekijä, joka vaikuttaa organisaation mahdollisuuksiin saavuttaa tavoitteet. Kuitenkin riski on ainoastaan hypoteettinen kokoelma uskomuksia siihen asti, että se voidaan selkeästi todistaa ja tunnistaa (Vinnari & Skærbæk 2014, 516). Blumme ym. (2005) määrittelevät riskin olevan epävarmuus tulevasta tapahtumasta. Näillä tapahtumilla puolestaan saattaa olla vaikutusta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen liittyen joko odotettuihin tuotto-odotuksiin tai päinvastoin riskiin niiden menettämisestä. Se kuinka merkittävä riski on kyseessä, mitataan yleensä todennäköisyyden ja vaikutuksen avulla. Tällä tarkoitetaan sitä, että mitä todennäköisempi riski on ja mitä suuremmat vaikutukset riskin toteutuessa organisaatiolle syntyy, sitä merkittävämmästä riskistä on kyse ja sitä enemmän sitä tulee pyrkiä hallitsemaan. (Blumme ym. 2005, 80.)

Yksityisellä sektorilla riski on selkeämpi kuin julkisella sektorilla, koska julkisella sektorilla riski on hajanaisempi. Samalla omistajan rooli korostuu. Julkisella sektorilla omistajarooli on vahvemmin sidottu organisaatioon kuin yksityisellä sektorilla, koska yksityisellä sektorilla osakkeenomistajat kykenevät myymään osakkeita ja näin ollen

luopumaan omistajuudestaan, jos kokee riskin turhan suurena. Julkisella sektorilla puolestaan ei ole mahdollista toimia vastaavalla tavalla. (van Helden & Reichard 2015, 3.)

Organisaatio ei voi välttyä riskinottamiselta. Aikaisemmin riskin toteutuessa, se automaattisesti yhdistettiin työntekijän epäonnistumiseen. Teknologisoitumisen seurauksena on kuitenkin ymmärretty, ettei kaikkia riskejä kyetä tunnistamaan ja kohdentamaan tietyn henkilön syyksi. Tämän seurauksena organisaatiot ovat alkaneet kiinnittämään enemmän huomiota riskienhallinnan järjestelmiinsä, koska ne taas puolestaan ovat luoneet uskoa siitä, että riski voidaan tunnistaa, laskelmoida ja tämän seurauksena strategisesti hallita. Riskiä hallitaan niin vastuuvollisuuden, taloudellisen raportoinnin, sisäisen valvonnan kuin myös tilitarkastuksen kautta. (Spira & Page 2003, 640–646.)

Riskienhallinta on globaali asia, jonka merkitys on kasvanut joka puolella maailmaa kaikenlaisissa yrityksissä (Manab, Kassim ja Hussin 2010, 239). Deloach (2000) määrittelee koko organisaation riskienhallinnan olevan lähestymistapa, joka yhdistää strategian, prosessit, ihmiset, teknologian ja tietämyksen. Näitä eri tekijöitä peilataan mahdollisiin epävarmuustekijöihin, joita organisaatio saattaa kohdata samalla kun se kasvattaa arvoaan. Täten riski voi koskettaa niin toimintaa, strategiaa kuin johtotasoa. (Deloach (2000, 5.)

Kiinnostus riskienhallintaa kohtaan kasvoi finanssikriisin seurauksena, jolloin heikkoudet organisaatioiden riskienhallinnassa ilmenivät ja sijoittajien kiinnostus riskienhallintaa kohtaan alkoi kasvaa selkeästi. Samalla eri maiden hallitukset ovat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan säätelyiden kautta pyrkineet vähentämään organisaatioissa aikaisemmin tapahtuneita epäonnistumisia. Tämän seurauksena organisaatiot on veloitettu kiinnittämään entistä enemmän huomiota konkreettisiin toimiin riskienhallintajärjestelmiinsä. (Paape & Speklé 2012, 533; Woods 2009, 69.)

Edellä esitelty riskienhallinta koskee laajasti eri toimintoja. Riskin laajuuden ymmärtämisen seurauksena on keskusteluun noussut termi kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta, jonka on nähty vastaavan perinteisen riskienhallinnan ongelmiin integroimalla riskit yhdeksi suureksi kokonaisuudeksi. (eng. enterprise risk management, ERM ks. esim. Hoyt & Liebenberg 2011, 795; Paape & Speklé 2012, 534). Riskienhallinta ei koostu yksittäisistä tekijöistä, vaan se on muotoutunut vuosikymmenten aikana organisaatioiden järjestelmissä ja toiminnassa (Power 2009, 849). Kokonaisvaltainen riskienhallinta on uusi paradigma, jolla riskiportfoliota pystytään hallitsemaan organisaatioissa tehokkaasti eikä hallinta keskity enää yksittäisiin riskikategorioihin.

Näiden tekijöiden seurauksena yhä useammat yritykset ovat joko implementoineet kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tai ainakin ovat suunnitelleet tekevänsä niin. (Hoyt & Liebenberg 2011, 795.) Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan vaikuttavat globalisaatio, osakkeenomistajien vaatimukset, hyvät liiketoimintatavat, riskien monimutkaisuus, organisaation aikaisemmat epäonnistumiset, kilpailuetu, teknologia, säätely ja corporate

governance. Näiden tekijöiden pohjalta luodaan juuri edellä kuvattu koko organisaation riskienhallinta ja sen johtaminen, jonka seurauksena toiminta kehittyy. Tämän seurauksena kyetään luomaan arvoa osakkeenomistajille. (Manab ym. 2010, 241.)

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tarkoituksena on hallita riskiä, tunnistaa potentiaaliset tilanteet ja niitä koskevat riskit, eikä ainoastaan minimoida organisaation kohtamia riskejä. Riskienhallinta kattaa riskien tunnistamisen, ymmärtämisen sekä organisaation riskiprofiilin luomisen ja hyväksymisen. Käytännössä tämä vaatii organisaation johdolta useita konkreettisia toimia. Johdon tulee tiedostaa merkittävät riskit ja varmistaa että riskienhallintavälineet ovat ajan tasalla ja toimivat tehokkaasti koko organisaatiossa. Samaten niitä riskejä, jotka on jo tunnistettu, tulee pystyä seuraamaan tehokkailla ja vakailla järjestelmillä. Johdon tulee myös ymmärtää, että riskit muuttuvat. Organisaatioilla tulee olla strategiat toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta ja siitä miten riskiä hallitaan sekä näitä strategioita tulee tasaisin väliajoin päivittää. (Tricker 2012, 204.)

Yritysten lähestymistapa riskienhallintaan on muuttunut riskiajattelun jalostuttua. Kuitenkaan tutkimuksista ei ilmene, miksi jotkin yritykset tunnistavat ja siirtyvät kokonaisvaltaisen riskienhallintaan ja toiset puolestaan eivät. Hallituksella ja johdolla on kriittinen merkitys siihen, miten riskienhallintaan suhtaudutaan. Samaten suhtautumiseen vaikuttavat muutkin organisatoriset tekijät kuten koko ja toimiala. Nykyään yrityksissä on lisätty panoksia riskienhallintaan. Tutkimusten mukaan tällä puolestaan on ollut positiivinen vaikutus yritysten kokonaisvaltaisten riskienhallinnan käyttöönotolle. (Beasley, Clune & Hermanson 2005, 521, 523, 527, 530.)

Aikaisemmassa julkisen sektorin riskienhallintatutkimuksessa riskienhallinta nähdään omana itsenäisenä osa-alueena ja toisaalta sisäisen valvonnan yhtenä osa-alueena. Rajat näiden eri tekijöiden välillä ovatkin häilyviä. Tutkimuksissa on myös ilmennyt, että julkisen sektorin riskienhallinnan järjestelmät ovat erilaisia suhteessa yksityiseen sektoriin. Kuitenkin kuten yksityisellä sektorilla myös julkisella sektorilla riskienhallinnan merkitys on tunnistettu olevan keino, jonka avulla saavutetaan strategiset tavoitteet. (Woods 2009, 69, 70.)

Riskien luonne muuttuu markkinoiden ja taloustilanteen vaihtuessa. Täten organisaatioiden kokemat riskit myös vaihtelevat. Kymmenen merkittävintä riskiä, joita organisaatiot kohtaavat liiketoiminnassaan ovat maineen tai brändin vahingoittuminen, talouden hidastuminen tai sen hidas parantuminen, lainsäädännölliset muutokset, kasvava kilpailu, lahjakkaiden työntekijöiden säilyttäminen organisaatiossa, epäonnistuminen innovoida tai kohdata asiakkaiden toiveet, liiketoiminnan keskeytyminen, kolmansien osapuolien uskollisuus, teknologiset rikokset sekä omaisuuden tuhoutuminen. (Global risk management report 2015, 3.)

Organisaation maineen tuhoutuminen on merkittävin koettu riskitekijä. Maine itsessään koostuu aineettomista osista kuten hyvästä julkisuuskuvasta, hyvästä johdosta ja yhteiskunnallisesta vastuusta. Kuitenkin samalla työkalut hallita maineeseen kohdistuvaa

riskiä on useassa organisaatioissa puutteelliset ja täten kasvattaa entisestään siihen kohdistuvaa riskiä. Maineeseen kohdistuvat riskit ovat kasvaneet teknologian mahdollistettua erittäin nopea tiedon leviäminen verkossa. Talouden hidastuminen tai hidas palautuminen on toiseksi merkittävin riski. Se on globaali muuttuja, joka aiheuttaa epävarmuutta organisaatioissa. Johtajien tulisikin arvioida tarkasti liiketoimintansa tilaa, rakentaa asiakasuskollisuutta ja esimerkiksi kontrolloida kulurakennettaan, valmistautuakseen pitkän aikavälin riskitilanteeseen. (Global risk management report 2015, 18, 20.)

Kolmas riski on muutokset lainsäädännössä ja muissa säädöksissä. Organisaatioiden on kyettävä toimimaan lainsäädännön asettamissa raameissa. Täten lainsäädännön muuttuessa, organisaation pitää kyetä muuttamaan toimintaansa vastaamaan näitä muutoksia. Osittain lainsäädännön tuomat mahdollisuudet vaikuttavat omalta osaltaan neljänteen riskitekijään, joka on uudet kilpailijat. Etenkin Euroopassa Euroopan Unioni on kiristänyt lainsäädäntöään, jolla pyritään ehkäisemään ei-kilpailullinen toiminta ja fuusiot. Samaten rajojen avaaminen mahdollistaa globaalisti leviämisen eri markkina-alueille. Rajojen aukeamisen yhteydessä myös ihmiset liikkuvat. Tämän seurauksena on erityisen tärkeää onnistua säilyttämään osaava henkilöstö ja johto organisaatioissa. (Global risk management report 2015, 22, 24, 26.)

Kuudenneksi merkittävimpana riskinä organisaatioissa nähdään epäonnistuminen asiakkaiden tarpeisiin vastaamisessa ja innovoinnissa. Tämä vaikuttaa suoraan organisaatioiden tuloihin ja siihen on vaikuttanut kehittyvät markkinat ja kuluttajien mieltymysten nopeat muutokset. Toisaalta tehokkaalla riskienhallinnalla kyetään tunnistamaan näitä uusia tarpeita ja mahdollisuuksia ja täten reagoimaan niihin. Liiketoiminnan keskeytyminen ilmenee myös organisaatioiden kokemissa riskeissä. Jos keskeytynyttä toimintaa ei kyetä saamaan kuukaudessa liikkeelle, 80 prosentin todennäköisyydellä liiketoiminta loppuu. Organisaatioiden pidentyneiden toimitusketjujen seurauksena organisaatio on keskeytymisille haavoittuvaisempi. Kyseiseen trendiin voidaan linkittää kolmannen osapuolen aiheuttamat riskit. Organisaation on mahdollista osittain suojautua esimerkiksi erilaisin vakuutuksin keskeytymisestä johtuviin ongelmiin, mutta esimerkiksi maineen heikentymiseen tai sijoittajien luottamukseen se ei kykene vakuutuksin varautumaan. (Global risk management report 2015, 28, 30, 32.)

Teknologiset rikokset ovat toiseksi viimeisin riskiluokka. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi hakkerointia organisaation tärkeisiin tietolähteisiin. Merkittävimmin tämä koskettaa niitä yrityksiä, joilla on esimerkiksi paljon luottamuksellista asiakastietodataa. Viimeisimpänä organisaatioiden riskitekijänä nähdään olevan omaisuuden tuhoutuminen. Usein organisaatioissa koetaan, ettei kyseiset tilanteet ole etukäteen ehkäistävissä. Tämä ajattelutapa on virheellinen. Johdon tulee aktiivisesti varmistaa, että se säännöllisesti tunnistaa ja arvioi eri toimintojensa kohtaamia riskejä. (Global risk management report 2015, 34, 36.)

Tricker (2012) puolestaan jakaa riskit kolmeen eri luokkaan. Nämä luokat ovat (1) toiminnallinen riski, (2) johtotason riski ja (3) strateginen riski. Toiminnallinen riski nimensä mukaisesti syntyy varsinaisessa toiminnassa. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi tulipalo tai onnettomuudet. Toiminnalliset riskit ovat ensimmäisiä riskejä, joihin on alettu varautua jo vuosikymmeniä sitten (Manab ym. 2010, 239). Johtotasolla syntyvät riskit ovat taas puolestaan uhkia, joita toiminnoissa voidaan kohdata kuten tuoteluotettavuus, kolmannen osapuolen riskit tai saastuttaminen. Näihin riskeihin on usein kyetty varautumaan etukäteen tehokkaalla organisaation riskien johtamisella ja ne on saatettu kattaa erilaisin vakuutuksin. Johdon tulee määrittää ne toimintaperiaatteet, joilla näitä kahta edellä mainittua riskiä hallitaan ja huolehtia riittävästä valvontajärjestelmästä. Viimeisenä riskikategoriana ovat strategiset riskit. Strategiset riskit eivät synny operationaalisesta toiminnasta. Strategiset riskit syntyvät organisaation ulkopuolella. Esimerkkejä tästä ovat kilpailijoiden ja asiakkaiden toiminta, muutokset lainsäädännössä ja rahoitusmarkkinoiden uhat. Strategisten riskien toteutuessa lopputulos on usein paljon merkittävämpi kuin toiminnan ja johdon riskien tapahtuessa ja sen korjaaminen saattaa-kin olla erittäin hankalaa, jos edes mahdollista. (Tricker 2012, 201, 206, 208.)

Julkisella sektorilla merkittävä riski liittyy henkilöihin, koska julkisella sektorilla operoivat organisaatiot ovat hyvin työvoimavaltaisia. Tavoitteenasettelun ja riskienhallinnan järjestelmien kautta kunta voi kuitenkin häiriöttömästi hoitaa perustehtäviään. Samalla kun organisaatiossa päätetään tavoitteista, päätetään, miten niiden seuranta tapahtuu organisaation kaikilla yksikkötasoilla. Toinen julkisella sektorilla vahvasti vaikuttava riski on vastuuriski. Kunnalla on vastuullaan esimerkiksi kadut ja vedet, jotka ovat perusedellytyksiä yhteiskunnalle. (Raudasoja & Johansson 2009, 143, 144, 147, 149.)

Kuten alaluku 3.1 osoittaa, sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla on merkittävä vaikutus organisaation toimintaan. Seuraavaksi tutkielmassa tullaan esittelemään empiirisessä osiossa hyödynnetyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehykset. Pääluku päättyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteenvetoon.

3.2 Sisäisen valvonnan viitekehys

Tämän työn sisäisen valvonnan viitekehykseksi on valikoitunut sisäisen valvonnan COSO-malli sen selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden vuoksi. Vuonna 1992 Committee of Sponsoring Organisations of the Tradeway Commission (COSO) loi sisäisen valvonnan raportin. Tämä raportti oli ensimmäinen laatuaan ja siksi merkittävä. Se sisälsi määritelmän siitä, mitä sisäinen valvonta pitää sisällään, sekä kuvasi sen eri osatekijät. Komitea

itsessään koostuu viidestä eri järjestöstä¹. (Blumme ym. 2005, 34.) Viitekehys antaa jäsenllynn mallin, jonka avulla organisaatiot kykenevät luomaan, soveltamaan ja tarkastelemaan organisaatiossa järjestettävää valvontaa. Malli on muodoltaan melko yksinkertainen, josta ilmenee yksiselitteisesti kaikki tärkeät elementit ja toisaalta samalla näiden elementtien vaikutus- ja kosketuspinnat toisiinsa. (Agbejule ja Jokipii 2009, 500–501.)

Tässä tutkielmassa sisäisen valvonnan viitekehuksesta käytetään yleistä lyhennettä tekijöidensä mukaan. Sisäisen valvonnan viitekehuksesta puhuttaessa käytetään mallista lyhennettä COSO-malli. COSO-malli on laajasti käytetty, jolloin siihen liittyvä tutkimus voi nojata tähän vakiintuneeseen viitekehukseen (Holopainen, Koivu, Kuuluvainen, Lappalainen, Leppiniemi, Mikola ja Vehmas 2010, 50). Mallin on myös kuvattu olevan yleispätevä kaikille niille organisaatiomuodoille, jotka toimivat tavoitteellisesti. Vuonna 2004 COSO-malli esiteltiin suomalaisille kunnille ja sitä on siitä lähtien kehitetty kunnissa. Samalla COSO-mallin on huomattu vakauttavan muun muassa riskienhallintaa. (Vinnari & Skærbæk 2014, 517.) COSO-mallia kuvataan myös standardina, johon organisaatiot kykenevät vertaamaan omaa toimintaansa. Vertaamalla organisaatiot kykenevät löytämään kehityskohteita ja välineitä niiden parantamiseksi. (Holopainen ym. 2010, 50.)

Mallia on päivitetty parinkymmenen vuoden takaisesta vuonna 2013. Päivityksen taustalla on liike-elämän sekä operatiivisen ympäristön merkittävät muutokset 1990-lukuun verrattuna ja täten sitä on tarkasteltu uudelleen nykyaikaistamalla. Kun malli ensimmäisen kerran luotiin, oli esimerkiksi sisäinen tarkastus kokonaisuutena vieras, kun taas nykypäivänä se on organisaatioissa institutionaalista tietoa. Toinen syy mallin päivittämiseksi oli, että itse toimintaperiaatteet olivat yksityiskohtien sisälle piilotettuja, vaikka mallissa toki tuotiin esille sisäisen valvonnan käsitteen mukaisia periaatteita upotettuna viitekehukseen. Kuitenkin kaikkien näiden tekijöiden taustalla on ajatus viitekehysten virtaviivaistamisesta ja tavoitteesta luokitella liiketoiminnan peruseriaatteet. (McNally 2013, 2.) Seuraavaksi tuodaan esille, mistä osa-alueista kyseinen malli koostuu.

Parannusten seurauksena viitekehysten osa-alueet ovat osittain muuttuneet. Viisi osatekijää siitä, miten sisäinen valvonta järjestetään ovat pysyneet lähes ennallaan. Aikaisempi seuranta ja valvonta on muuttunut toimintojen seuraamiseksi ja valvomiseksi. Muutokset ovat tulleet ylätasolla oleviin tavoitteisiin, jotka ennen olivat toiminnalliset tavoitteet, taloudellinen raportointi ja lakien ja säännösten noudattaminen. Nyt uudessa viitekehyksessä taloudellinen raportointi on muuttunut pelkäksi raportoinniksi kattaen sisäisen, ulkoisen ja ei-taloudellisen raportoinnin. Samaten aikaisemmin kuviossa aikaisemmin oli kuvattuna yksiköt A ja B sekä toiminnot 1 ja 2. Päivityksessä viitekehyksessä

¹ Järjestöt ovat American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, The Institute of Internal Auditors ja The Association of Accountants and Institute of Management Accountants.

komponentit, jotka vaaditaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeassa reunassa ilmenee yksikön organisaatorakenne. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 3, 6.)

Jos organisaatio kykenee täyttämään kaikki kuviossa mainitut vaatimukset, on sisäinen valvonta lähtökohtaisesti tehokasta. Täten hallitus voi varmistua siitä, että se täyttää lain määrittämät velvollisuudet ja operatiivinen toiminta on järjestetty tehokkaasti ja tuottavasti liiketoiminnan mahdolliset riskit huomioiden ja negatiiviset seuraukset minimoiden. Tehokkaalla valvonnalla organisaation on myös mahdollista varautua tulevaan ja täten ennustaa liiketoiminnan liikehdintää. Tämän seurauksena organisaatio kykenee minimoimaan kohtaamaansa riskiä. Organisaatioiden tulee tähdätä kaikkien eri osa-alueiden vaatimusten täyttämiseen, koska nämä kaikki osa-alueet ovat tiiviisti toisiinsa liitettyjä. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 8.)

3.2.1 Valvontaympäristö

Valvontaympäristöllä tarkoitetaan nimensä mukaisesti niitä standardeja, prosesseja ja organisaation rakenteita, jotka luovat pohjan sisäisen valvonnan toteuttamiselle. Moeller (2011) vertaa valvontaympäristöä perustukseksi, johon muu viitekehys tukeutuu. Valvontaympäristö vaikuttaa kaikkiin kuviossa etuseinämällä oleviin komponentteihin kuin myös kaikkiin kolmesta tavoitteesta. Valvontaympäristö määrittelee, miten organisaatiossa toimintoja ja riskienhallintaa voidaan ylipäänsä järjestää. Blumme ym. (2005, 36) määrittelevät valvontaympäristön olevan organisaatiossa vallitseva valvontakulttuuri, vaikuttaen henkilöstön asenteisiin suhteessa valvontaan. Valvontaympäristöllä on kokonaisvaltainen vaikutus organisaation sisäisen valvonnan toteutumiseen. Se määrittelee, miten organisaatiossa toimintoja ja riskienhallintaa voidaan ylipäänsä järjestää. Johtamis- ja valvontakulttuurin tavoitteena on varmistaa, että toiminta on lakien ja ohjeiden mukaisia. Se koostuu periaatteista ja arvosta, joihin vaikuttavat työntekijöiden omat ominaisuudet, kuten kuinka luotettavia he ovat. (Raudasoja ja Johansson 2009, 143.)

Johtoportaalalla on tässä tehtävässä suuri rooli, koska sen vastuulla on luoda organisaatioon ilmapiiri sisäisen valvonnan tärkeydestä jokaisella organisaatiotasolla. Tämän epäonnistuessa työntekijät saattavat laiminlyödä organisaation tavoitteita luullessaan, ettei organisaatiossa puututa tilanteisiin tai ettei se olisi johdolle ja organisaatiolle tärkeää. Toisaalta negatiivisia lopputuloksia syntyy niissäkin tilanteissa, kun työntekijä ei edes tiedä toimivansa väärin ja organisaation tavoitteiden vastaisesti. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 4, 6; Moeller 2011)

Johdon tehtävänä on eri mittareita ja parametreja hyväksi käyttäen varmistaa, että johdon vastuut toteutuvat. Samaten sen tulee päättää, miten se esimerkiksi palkitsee, houkuttelee ja kannustaa hyviä yksilöitä jatkamaan samalla tavalla työssään. Jos palkit-

semisjärjestelmät ovat määritelty liian haastaviksi, saattaa tämä ajaa työntekijät käyttämään kyseenalaisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän ollessa mahdollista, valvonnan tehottomuus ja olemattomuus korostuvat. Valvontaympäristö on tiiviisti liitettyä organisaatiossa vallitsevaan organisaatiokulttuuriin ja organisaation historiaan. Valvontaympäristö heijastaa suoraan organisaation ajatuksia ja asenteita valvonnan merkityksestä. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 4, 6; Moeller 2011) Valvontakulttuuri koostuu organisaation johtamisfilosofiasta, siitä miten vastuuta delegoidaan sekä muun muassa, miten henkilöstöä kehitetään ja ohjataan (Blumme ym. 2005, 36).

3.2.2 Riskien arviointi

Organisaation kohtaama riski voi olla ulkoista tai organisaation sisäistä (Blumme ym. 2005, 36). Riskien arviointi kattaa dynaamisten ja toistuvien riskien tunnistamisen. Tunnistamisen lisäksi riskien arviointi kattaa tiedot siitä, kuinka todennäköistä tunnistettujen riskien toteutuminen on ja miten niiden toteutuminen vaikuttaisi tavoitteiden saavuttamiseen. Riskien arvioinnin yhteydessä tulee päättää, miten nämä riskit toteutessaan hoidetaan. Pystytäänkö mahdollisesti toteutuvaa riskiä hallitsemaan tai onko se mahdollista kokonaan eliminoida? (Internal Control – Integrated Framework 2013, 4; Moeller 2011.)

Edellytys riskien arvioinnille on, että kaikki tavoitteet on vakiinnutettu ja riskienhallinta on linkitetty jokaiseen organisaation tavoitteeseen. Muussa tapauksessa riskiä ei kyetä tunnistamaan ja arvioimaan. Koska tavoitteet ovat itsenäisiä kokonaisuuksia, johdon tulee varmistaa, että sen riskienarviointimetodit soveltuvat näihin. Käytännössä tämä tarkoittaa halutun riskinsietokyvyn päättämistä, lakien ja säädösten huomioimista ja resurssien kohdistamista. Oleellista on ymmärtää, että riskien arvioinnissa tulee tarkastella ulkopuolisen ympäristön mahdollisia muutoksia. Liiketoimintaympäristön muutokset saattavat vaikuttaa organisaation omaan toimintaan sillä tavalla, ettei sisäinen valvonta olekaan enää tehokasta vaan päinvastoin mahdollisesti jopa puutteellista. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 4; Janvrin, Payne, Byrnes, Schneider & Curtis 2012, 193.)

Tavoitteenasettelun ja riskienhallinnan funktio mahdollistaa perustehtävien häiriöttömän hoitamisen. Samalla kun organisaatiossa päätetään tavoitteista, päätetään, miten niiden seuranta tapahtuu organisaation kaikilla yksikötasoilla. Riskienhallinnalla tunnistetaan ja arvioidaan niitä riskejä, jotka uhkaavat toimintaa sekä päätetään keinot, joilla riskiä pyritään hallitsemaan ja varautumaan siihen. (Raudasoja & Johansson 2009, 144, 147.)

Riskien arvioinnissa tarkoitetaan koko organisaation riskiä kattaen eri yksiköt, tytäryhtiö, divisioonat ja toimintayksiköt. Samaten organisaatioiden tulee varmistaa riskien arvioinnin yhteydessä, ettei petoksen toteutumiseksi ole mahdollisuutta. Kuten valvontaympäristö luvussa todettiin, petoksia on mahdollista syntyä ympäristön niin mahdollistaessa. Täten juuri riskien arvioinnin yhteydessä organisaatioiden tulee pohtia, onko siihen mahdollisuutta. (Janvrin ym. 2012, 193.) Riskistä ja riskienhallinnasta tullaan antamaan selkeästi laajempi kuva myöhemmin samaisessa pääluvussa, mutta omassa alaluvussaan, sillä tämän kappaleen tarkoitus on vain avustaa kokonaiskuvan hahmottamista.

3.2.3 Valvontatoimenpiteet

Kolmantena kuviossa ovat valvontatoimenpiteet. Organisaatioille on oleellista, että rajalliset resurssit onnistutaan käyttämään tehokkaasti. Tehokas hyödyntäminen varmistetaan valvontatoimenpiteillä, joka koostuu jatkuvasta seurannasta. Yksinkertaisesti ne voidaan kuvata organisaation menettelytavoiksi, joilla varmistetaan johdon ohjeiden mukainen toiminta. Ne voidaan jakaa vastaamaan toiminnallisia, taloudellisia ja säädöksellisiä tavoitteita. (Holopainen ym. 2010, 59.)

Valvontatoimenpiteiden tavoitteena on havaita virheet ja väärinkäytötapaukset (Raudasoja & Johansson 2009, 145). Valvontatoimenpiteiden tarkoituksena on luoda sellaiset menetelmät, joiden kanssa kyetään hillitsemään riskin toteutumista ja saavuttamaan tavoitteet. Valvonnan avulla johto voi varmistua, että vaaditut toimenpiteet riskin ennaltaehkäisemiseksi myös toteutetaan. (Holopainen ym. 2010, 59.)

Valvontatoimenpiteet vakiinnutetaan organisaatioon toimintaperiaatteiden ja menetelmien kautta. Valvontatoimenpiteillä varmistetaan, että organisaation henkilöstö jokaisella organisaatiotasolla toimii johdon asettamien toimintaohjeiden mukaisesti (Blumme ym. 2005, 36). Toimenpiteet integroidaan vastaamaan riskinarviointimenetelmiä, jotta kyetään tunnistamaan organisaation kannalta olennaiset tilanteet. Nämä toimenpiteet voidaan koostaa useammista eri osa-alueista, jotta niille asetetut tavoitteet kyetään parhaalla mahdollisella tavalla saavuttamaan. Valvontatoimenpiteet jaetaan kolmeen; ne voivat olla ennaltaehkäiseviä tai toimenpiteitä, jotka tunnistavat valvontatilanteen manuaalisesti tai automaattisesti. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 4.)

3.2.4 Tieto ja viestintä

Jotta yksikkö tai organisaatio kykenee kantamaan vastuunsa, valvomaan toimintaansa ja saavuttamaan asetetut tavoitteet, tarvitsee se tuekseen paljon tietoa. Johdon tehtävänä on

tuottaa ja hankkia niin ulkoista, että sisäistä tietoa, joka on laadukasta. Kerätyn tiedon avulla on mahdollista varmistaa, että muut sisäiset toiminnot saavat vaatimansa tiedon toimiakseen kunnolla. Laadukkaan tiedon varmistamiseksi, johdon tulee arvioida, minkälaista tietoa organisaatiossa tarvitaan. Tiedon pitää olla tarpeellista ja laadukasta, jotta sen hyöty on suurempi kuin keräämisestä ja prosessoimisesta syntyneet kustannukset. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 5; Janvrin ym. 2012, 194.)

Viestinnällä taas tarkoitetaan, että kerättyä tietoa siirretään eteenpäin. Johdon tulee varmistaa, että vaadittava tieto menee koko organisaation läpi niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin. Asiankuuluva tieto pitää pystyä esittämään sitä tarvitsevilla asianmukaisessa muodossa ja aikataulussa, jotta henkilöstö kykenee sopeuttamaan omaa toimintaansa vaatimusten mukaisiksi (Blumme ym. 2005, 36).

Tiedolla ja sen välityksellä turvataan toiminta, tieto ja omaisuus. Käytännössä tiedon ja viestinnän tavoitteena on tuottaa laadukkaita ja oikea-aikaisia raportteja, joita hyödynnetään päätöksenteon tukena. Oleellista on varmistaa, että tieto liikkuu joka suuntaan organisaation kaikilla tasoilla. (Raudasoja ja Johansson 2009, 145, 146.) Viestinnän seurauksena työntekijöillä on mahdollisuus saada selkeä kuva siitä, mitä heiltä odotetaan, mitkä organisaation todelliset tavoitteet ovat ja miten valvonta järjestetään.

Tieto ja viestintä kattavat sisäisen viestinnän lisäksi myös ulkoisen kommunikaation. Ulkoisen viestinnän avulla kyetään saamaan organisaation ulkopuolelta relevanttia tietoa sekä osoittamaan ulkopuolisille osapuolille, miten organisaatio vastaa edellytyksiin ja odotuksiin. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 5.) Tutkimusten mukaan kuitenkin julkisella sektorilla kerätty tieto suoriutumuksesta on kerätty ja hyödynnetty ennemminkin ulkoisessa tarkastuksessa. Yksityisellä sektorilla tätä tietoa on kyetty käyttämään sisäisen valvonnan tukena. (van Helden & Reichard 2015, 1.)

3.2.5 Toimintojen seuranta

Viimeinen tekijä viitekehyksessä on toimintojen seuranta. Kuten edellä mainittiin, muutoksena ensimmäiseen malliin vuodelta 1992, toimintojen seurannalla tarkoitetaan juuri edellä mainittujen toimintojen valvontaa eikä ainoastaan yksittäisten toimintojen tarkastelua. Seurannan tulee olla jatkuvaa ja kattaa organisaation eri osa-alueet. Täten voidaan varmistua, että sisäinen valvonta toimii ja informaatio on ajantasaista ja kattavaa. Jatkuvan valvonnan lisäksi organisaatio voi toteuttaa myös tarkempia ja yksittäisiä arviointeja. Seurannan kautta saatava tieto tulee arvioida suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja standardeihin. Jos tämän seurauksena huomataan heikkouksia tai puutteita, tulee niihin puuttua. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 5.)

Seurannan avulla kyetään tunnistamaan, jos järjestelmät eivät enää nykyisellään kykene vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin. Oleellista on huomata, että järjestelmien

heikkoudet voivat syntyä jo pelkästään henkilöiden vaihtuvuuden tai koulutuksen tehotomuuden seurauksena. Vaikka valvontajärjestelmät eivät itse muutu, saattaa ympäristö ja niiden tulkitsijat vaihtua, jonka seurauksena riittävän ja oikea-aikaisen tiedon saanti ei ole enää mahdollista. Seurannan tulee kuitenkin hyöty-kustannus-suhteeltaan olla tehokas. Täten ne ovat osa organisaation jatkuvia toimintarutiineja. Osana vakiintuneita ja jatkuvia toimintarutiineja kyetään myös nopeammin tunnistamaan muuttuvat olosuhteet ajantasaisesti ja tehokkaammin verrattuna erillisiin valvontatoimenpiteisiin. (Holopainen ym. 2010, 62.)

Seurannan tavoitteena on varmistaa, että organisaation toiminta ja varainhoito ovat moitteetonta muun muassa analysoimalla saatuja raportointitietoja. Jos tässä alaluvussa esitellyn viitekehysten kaikki osa-alueet toteutuvat, ovat tekijöiden vaikutukset tavoitteiden saavuttaminen, tuloksellisuus ja informaation ja raportoinnin oikeellisuus. (Raudasoja & Johansson 2009, 144–146)

Edellä esitelty viitekehys ei ole kuitenkaan täysin aukoton. Vaikka organisaation sisäinen valvonta olisi kuinka hyvällä tasolla, saattaa se kuitenkin kohdata erilaisia rajoitteita. Päätöksenteko ei ensinnäkään ole aina rationaalista. Yksilöiden tekemät päätökset harvemmin pohjautuvat pelkkään rationaaliseen tietoon, vaan siihen saattavat vaikuttaa monet eri asiat, kuten päättäjän omat tunteet tai kokemukset. Samaten päätöksenteossa tai operatiivisessa toiminnassa saattaa tapahtua yksinkertaisia virheitä, joka puolestaan aiheuttaa sisäisen valvonnan epäonnistumisen esimerkiksi, kun henkilö vahingossa tai tahallaan rikkoo lakia. Sisäisen valvonnan tulisi pohjautua aina organisaation tavoitteille. Jos näin ei ole, ei sisäinen valvontakaan tällöin voi olla tehokasta. Tehokkaaseen sisäiseen valvontaan aiheutuu ongelmatilanne, jos johto ei toimikaan sisäisen valvonnan periaatteiden mukaisesti vaan kiertää sitä tavalla tai toisella. Nämä asiat tulisikin huomioida sisäisen valvonnan järjestämisen yhteydessä ja ennaltaehkäistä mahdollisuuksia sisäisen valvonnan tehostomalle toiminnalle. (Internal Control – Integrated Framework 2013, 9.)

3.3 Riskienhallinnan viitekehys

Aikaisemmin esiteltiin COSO-malli sisäiselle valvonnalle. Burnaby ja Hass (2009) esittävät tutkimuksessaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat tiiviisti toisiinsa kytkettyinä. Jo pelkästään lähtökohtaisesti organisaatioissa tulee olla käytössä jokin sisäisen valvonnan viitekehys, jotta sen riskienhallinnan prosessi voi onnistua. Ilman tehokasta sisäistä valvontaa, on mahdotonta saavuttaa tehokas riskienhallintajärjestelmä. Sisäinen valvonta vähentää mahdollisia virheitä ja epäsäännöllisyyksiä. Organisaatioiden kokonaisvaltaiselle riskienhallinnalle on tehty oma sisäisen valvonnan COSO-mallia

Tämän seurauksena luodaan valvontajärjestelmät, joiden avulla kyetään minimoimaan riskiä halutulla tasolla. (Power 2009, 849.)

Viitekehyksessä tavoitteet on jaettu neljään kategoriaan. Ne ovat strategia, toiminnot, raportointi ja sisäinen valvonta, joihin kaikkiin liittyy omat riskitekijänsä. Strategiaan liittyen riskienhallinnan tarkoituksena on varmistaa, että tavoitteet voidaan saavuttaa organisaation missiota tukien. Toimintoihin liittyvien tavoitteiden avulla toiminnot saavutetaan tehokkaasti ja tuottavasti käyttäen resursseja järkevästi. Raportoinnin puolesta riskienhallinnalla pyritään siihen, että se on luotettavaa. Viimeisenä tavoitteena on sisäinen valvonta. Se pitää sisällään taas sen, että valvonta on riittävää ja että toiminta noudattaa lakeja ja säädöksiä. (Demystifying sustainability risk 2013, 7; Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 1.)

Edellä kuvattuja tavoitteita hallitaan osatekijöillä, jotka ilmenevät viitekehysten etuseinämällä. (2) Organisaation sisällä määrittäytyy se taso, miten riskiä hallitaan ja kuinka paljon sitä ollaan valmis ottamaan. Se mukailee vahvasti johdon asenteita valvonnan ja hallinnan tärkeydestä (Burnaby ja Hass 2009, 543). Toisaalta sisäinen ympäristö kattaa myös sen, miten organisaation työntekijät ylipäänsä näkevät riskin ja siihen liittyvät eettiset arvot. Ympäristö määrittää organisaation riskinottohalun. Sisäisen ympäristön pitäisi tukea suoraan johdon visiota ja strategisia tavoitteita. Jotta riskitekijät voidaan tunnistaa ja valita haluttu riskinotto-taso, täytyy organisaation (1) tavoitteet olla asetettu. Näiden tavoitteiden tulee olla vahvasti esillä, kun pohditaan, millaisilla toimenpiteillä riskiä pyritään hallitsemaan. (Demystifying sustainability risk 2013, 7; Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 1.)

Toisaalta taas riskienhallinnalla kyetään (3) tunnistamaan niitä mahdollisuuksia, jotka organisaation strategiaan sopivat. Tapausten tunnistamisella mallissa tarkoitetaan sitä, että tunnistetaan sisäiset ja ulkoiset riskit ja toisaalta mahdollisuudet, jotka vaikuttavat organisaation toiminnan kestävyYTEEN. Riskien tunnistamisessa on tarkoitus havaita myös uhat, joita organisaatio voi kohdata (Tricker 2012, 21). Tunnistamisen tavoitteena on, että organisaatiot eivät kohtaa yllätyksiä, jotka aiheuttaisivat kustannuksia tai muita tappioita. Riskiskenaariot puolestaan voidaan jakaa vaikutustensa mukaisesti vielä eri kategorioihin. (Demystifying sustainability risk 2013, 7; Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 1.)

Riskien (4) arvioinnilla pyritään tunnistamisen sijaan arvioimaan todennäköisyyttä ja vaikutuksia, joita riskillä on tai tulee olemaan organisaation toimintaan. Organisaatioissa selvitetään, kuinka herkästi erilaiset uhat toteutuvat sekä kuinka kriittisiä ne ovat organisaatiolle. Riskien toteutumisen arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että kuinka oletettavasti nämä tunnistetut riskit tapahtuvat. Tämän tiedon pohjalta luodaan ne toimintaperiaatteet, joiden avulla kyetään selviytymään riskistä ja minimoimaan sen seuraukset. (Tricker 2012, 212.)

Riskistä selviytymisellä ei tarkoiteta ainoastaan riskin eliminoimista. Organisaation tulee tunnistaa myös ne riskit, jotka se kykenee itse tai tehokkaalla riskienhallinnalla ohjaamaan eteenpäin. Organisaation arvot ja toimintakulttuuri määrittelevät pitkälti sen, miten se näihin (5) riskeihin reagoi. Organisaatioilla on erilaisia tapoja reagoida ja vähentää riskejä. Sen on mahdollista esimerkiksi siirtää, jakaa, välttää tai puolestaan hyväksyä riskin toteutuminen. Johdon tulee pohtia lähestymistapoja, joilla vältetään toteutuneiden riskien uusiutuminen. (Burnaby ja Hass 2009, 543; Blumme 2005, 82.)

Riskienhallintaan liittyy tiiviisti (6) toiminnan valvominen. Tricker (2012, 212) kuvaa valvontaa seuraamisena ja raportoinnilla, joilla on oleellinen rooli koko prosessin aikana. Seuranta ja raportointi ovat jatkuvaa, jolloin kyetään ylläpitämään ymmärrystä vallitsevasta riskitasosta. Jos riskit muuttuvat, voidaan raportoinnin ja seuraamisen avulla reagoida niihin nopeasti ja tehdä vaadittavia muutoksia hallinnointiprosessiin. Vastavasti johto kykenee myös varmistumaan, että sovitut toimintaperiaatteita noudatetaan. (Tricker 2012, 212.) Näitä valvontatoimenpiteitä tulee ylläpitää ja päivittää, jotta ne vastaavat tehokkaasti organisaation tarpeeseen ja tunnistavat oikeita asioita. Valvonnalla varmistetaan myös, että johdon määrittelemiä toimia riskinhallitsemiseksi noudatetaan eikä laiminlyödä (Burnaby ja Hass 2009, 543).

Toiseksi viimeinen tekijä viitekehyksessä on (7) tieto ja viestintä, jota Trickerin (2012) määrittely osittain sivuaa. ERP-mallissa tämä nähdään yhtenä kriittisimmistä osa-alueista. Sen tarkoituksena on kerätä relevanttia tietoa, joka viestitään eteenpäin. Täten organisaation työntekijät tietävät, miten tieto vaikuttaa heidän työtehtäviinsä ja pystyvät saavuttamaan asetetut tavoitteet ja vastuut. Kommunikaatiolla ei tarkoiteta ainoastaan organisaation sisäistä kommunikaatio, vaan myös ulkopuolisille sidosryhmille tapahtuvaa viestintää. (Demystifying sustainability risk 2013, 8-9; Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 1.)

Vielä viimeisenä organisaation tulee (8) seurata ja arvioida kokonaisvaltaisesti toimintaansa, jotta se kykenee varmistamaan oikean suunnan kohti tavoitteita. Arvioinnilla taataan, että riskienhallinnan eri komponentit vastaavat laadultaan ja suorituskyvyltään vaadittua tasoa myös pitkällä aikavälillä. (Demystifying sustainability risk 2013, 8-9; Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 1.)

Näiden kaikkien tietojen pohjalta organisaatio luo riskinottostrategiansa. Olemassa olevan tiedon pohjalta johto päättää ne toimintaperiaatteet, joilla se haluaa riskiin varautua. Riskinottostrategiaan vaikuttaa vahvasti se, kuinka halukas organisaatio on ottamaan riskiä, kuinka paljon sen odotetaan tuottavan taloudellisesti lisäarvoa, mikä on valitun strategian hyöty-kustannus -suhde ja kuinka organisaatio kykenee ylipäänsä kantamaan riskiä. Näin ollen riskinottostrategia on jokaisella organisaatiolla omanlaisensa, vaikka ne toimisivat esimerkiksi samalla toimialalla tai muuten muistuttaisivat toisiaan. (Blumme 2005, 79–80.)

Jos kuvion kaikki osa-alueet toimivat organisaatiossa tehokkaasti, voi organisaation riskienhallinnan olettaa olevan tehokasta. Täten myös johto voi luottaa, että sillä on tarpeeksi kattava kuva tavoitteiden saavuttamiseksi, toiminta vastaa strategiaa, raportointi on luotettavaa ja se toimii lakien ja säädösten mukaisesti. Viitekehyksen osa-alueet saattavat ilmentyä eri tavalla erilaisissa organisaatioissa ja se ei vielä itsessään tarkoita, että riskienhallinta olisi tehotonta. Esimerkiksi pienissä organisaatioissa hallinta ei välttämättä ole yhtä tarkasti määriteltyä, mitä suuremmissa organisaatioissa se on. Oleellista on, että organisaatioissa riskienhallinta kattaa kaikki kahdeksan komponenttia ja ne toimivat tehokkaasti. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 5.)

Puolestaan Burnaby ja Hass (2009) tutkimuksessaan keskittyvät kokonaisvaltaisen riskienhallinnan prosessiin ja jaottelevat sen siinä kymmeneen osaan. Ensinnäkin prosessi lähtee liikkeelle, kun johtotaso hyväksyy prosessin ja sen suunniteluun valitaan vetäjät. Prosessin mukaan organisaatioissa tulee olla käytössä jokin sisäisen valvonnan viitekehys. Se vähentää mahdollisia virheitä ja epäsäännöllisyyksiä. Samaten ilman tehokasta sisäistä valvontaa, on mahdotonta saavuttaa tehokas riskienhallintajärjestelmä. Tämän jälkeen valvonnan rajat asetetaan ja määritellään riskit. Riskit tulee tämän jälkeen arvioida. Arviointi kattaa riskien todennäköisyyden ja merkittävyyden liiketoiminnalle. Kuudentena vaiheena on määritellä eri liiketoimintayksiköille niiden tavoitteet ja mittarit suoriutumisen mittaamiseksi. Tämän seurauksena eri yksiköt tietävät, mitä heiltä odotetaan ja täten voidaan saavuttaa koko organisaatiolle määritellyt tavoitteet. Mittaamisella varmistetaan, että suunta on oikea vastaamaan tavoitteita.

Koska mittarit vaikuttavat henkilöiden asenteisiin, mittareiden tulee olla helposti ymmärrettävissä ja ne täytyy luoda keskittymään ainoastaan tavoiteasettelun mukaisiin kriittisiin osa-alueisiin. Kun nämä asiat ovat selvennetty, tavoitteista ja valvonnasta koostetaan yhteenveto. Burnaby ja Hass (2009) ehdottavat omassa mallissaan, että riskienhallintajärjestelmää tulee tarkistaa kuukausittain ja tehdä siitä analyysit. Tämän taustalla vallitsee käsitys siitä, ettei riskienhallintasuunnitelman olemassaolo takaa, että sitä noudatettaisiin. Viimeisenä vaiheena on jatkuva arviointi prosessin tehokkuudesta. Burnaby ja Hass (2009, 543) tuovat artikkelissaan esille, että riskienhallinnan epäonnistuksessa vastassa saattaa olla lopputulos, jota ei ole osattu edes arvata. Tämän vuoksi riskienhallinnan kehittämiseksi, organisaatioiden tulee parantaa niiden sisäistä kommunikaatiota. Organisaation kaikki työntekijät ovat vastuussa ilmoittaa ja tunnistaa mahdollisia riskejä. Jos kuitenkin kommunikaatio on riittämätöntä tai valvontaympäristö ei edellytä näistä raportointia, ei riskeihin kyetä mitenkään varautumaan.

3.4 Yhteenveto teema-alueen merkityksestä

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys on kasvanut vuosien aikana merkittävästi. Koska ne vaikuttavat laaja-alaisesti organisaatioiden toimintaan, tulee valvontajärjestelmien toimivuutta ja tehokkuutta seurata. Valvontajärjestelmien tulee tukea organisaation tavoitteita ja niitä tulee pystyä muokkaamaan, jos ne eivät enää nykyisessä muodossa tue tehokasta toimintaa. (Krishnan 2005, 650.) Koska organisaatioiden toimintaympäristö muutosnopeus kasvaa, toiminnan ennustettavuus yksinkertaisin menetelmin heikkenee. (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen & Myllyntaus 2004, 44.)

Suunta resurssien valvonnasta kokonaisvaltaiseen organisaation toiminnan valvontaan on ollut selkeä. (Spira & Page 2003, 640.) Nykypäivänä taloudellinen epävarmuus on lisääntynyt, joka puolestaan on vaikuttanut organisaatioiden riskienhallintaan. Onnistuneella tai epäonnistuneella riskienhallinnalla on suuri vaikutus organisaatioiden toimintaan ja tämän ovat organisaatiot tunnistaneet. (Tricker 2012, 198.) Samaten myös organisaatioiden eri sidosryhmät odottavat organisaatioilta taloudellista valvontaa, jota kyetään seuraamaan esimerkiksi taloudellisten raporttien kautta ja täten vahvistamaan johdon tilivelvollisuutta eri sidosryhmilleen. (Spira & Page 2003, 646, 647.) On jopa huomattu, että ilman vahvaa valvontaa ja johtoa, kunnallisissa osakeyhtiöissä ei kyetä tehokkaasti ja tuottavasti saavuttamaan budjetteja (Grossi ym. 2015, 276).

Onnistuneella johtamis- ja valvontaprosessilla organisaatio voi varmistaa, että sidosryhmien odotukset ja tavoitteet toteutuvat. (Blumme ym. 2005, 78.) Yritysten tulee hallita riskiään, olla tietoinen mahdollisesti kohtaamistaan riskeistä sekä varautua näihin tilanteisiin. (Tricker 2012, 198.) Kuten tässä pääluvussa on aikaisemmin tuotu esille, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmien ollessa kunnossa, voidaan organisaation tavoitteet saavuttaa ja varmistaa toiminnan sujuvuus. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmissä on kuitenkin tutkimuksissa löydetty myös ongelmatekijöitä, joiden seurauksensa kyseessä olevat järjestelmät eivät ole tuottaneet haluttua tulosta. Tämän vuoksi järjestelmien systemaattinen arviointi ja kehittäminen ovat erittäin tärkeitä.

Kuten edellä mainittiin, sisäinen valvonta saattaa olla myös puutteellista. Beneish, Billings ja Hodder (2008) tuovat esille artikkelissaan sisäisen valvonnan heikkouksia ja informaation epävarmuuksia. Nämä heikkoudet vaikuttavat suoraan organisaatioiden toimintaan. Puutteellinen sisäinen valvonta vaikuttaa suoraan organisaation taloudellisten raporttien laatuun negatiivisesti (Krishnan 2005, 650). Jos organisaatioiden sisäisen valvonnan järjestelmät eivät ole riittävät ja myös sijoittajat huomaavat tämän, saattaa se näkyä suoraan esimerkiksi organisaation osakekurseissa. Samaten jos riskianalyysit eivät ole luotettavia, sijoittajat arvioivat uudestaan kohtaamansa riskiä ja jatkossa rahoituksen saaminen saattaa hankaloitua tai ehdot huonontua. (Beneish ym. 2008, 666, 667.)

Tutkimuksissa on myös ilmennyt, että vaikka sisäisen valvonnan periaatteet olisivat tuttuja, ei säännöstelyssä ja käytännön toteutuksessa ole kuitenkaan onnistuttu. Tässä

suurimmat sisäisen valvonnan haasteet ovat ilmenneet organisaatioissa, jotka olivat kasvavia, pieniä, huonossa taloustilanteessa tai kompleksisia. Epäonnistuneen sisäisen valvonnan seurauksena organisaatiot kohtasivat myös taloudellisia lisäkuluja muun muassa, kun tarkastuskustannukset nousevat. (Petrovits, Shakespeare ja Shih 2011, 326, 355.) Chumakovan (2013) tutkimus keskittyy Ukrainan julkisen sektorin sisäiseen valvontaan ja näkökulmiin. Tutkimuksessa jopa ehdotetaan, että maassa ilmenneet taloudelliset ongelmat julkisella sektorilla johtuivat juuri maan sisäisen valvonnan heikosta tasosta. Tämän seurauksena julkisen sektorin talouteen, sen tehokkuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen, säätelyyn eikä tukitoimintoihin kiinnitetty tarpeeksi huomiota. (Chumakova 2013, 214.)

Toisaalta riskienhallintajärjestelmien toimivuus on tärkeää, koska onnistuneella riskienhallinnalla organisaatiot kykenevät muun muassa helpommin saavuttamaan tavoitteensa, siirtymään uusille liiketoiminta-alueille, hankkimaan kilpailuetua, pienentämään pääoman kustannuksia ja parantamaan vakuuttamiskäytäntöjään. (Tricker 2012, 204, 212.) Nämä johtuvat siitä, että oikeastaan riski siihen asti, että se toteutuu, on epävarmuus tulevasta. Riskienhallintajärjestelmiä tulee kehittää niin, että johdon on mahdollista tehokkaasti hallita epävarmuustekijöitä, jotta riskin toteutumisen sijaan saadaan kasvatettua yrityksen arvoa. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 1.) Toimivalla riskienhallinnalla organisaatiot kykenevät luomaan osakkeenomistajilleen arvoa (Bowling & Rieger 2005, 29).

Kokonaisvaltainen riskienhallinta parantaa organisaatioiden valmiutta tunnistaa erilaisia riskejä luomalla koko organisaation riskiprofiilin, joka johtaa parempaan toiminnalliseen ja strategiseen päätöksentekoon. Sen tavoitteena on koota kaikki riskienhallinnan toimet yhteen ja vähentää niissä syntyvää heiluntaa. Tutkimuksissa on löydetty positiivisia tuloksia siitä, että integroitu kokonaisvaltainen riskienhallinta vaikuttaa edistävästi yrityksen arvoon. (Hoyt & Liebenberg 2011, 795, 796, 798.)

Vaikka tutkimusten mukaan integroitu riskienhallinta edistää organisaation toimintaa, on hyödyntämisessä ollut puutteita. Woodsin Isoon-Britanniaan sijoittuvassa tutkimuksessa ilmeni muun muassa, että keskijohdon mielestä riskienhallinnan periaatteet muotoutuvat olemassa olevista standardeista, eikä ole määrättyjä ohjeita, kuinka riski tulisi tunnistaa, arvioida ja lopulta reagoida. Julkisen sektorin riskienhallintajärjestelmät muistuttavat yksityisen sektorin viitekehyksiä riskienhallinnasta. Ne huomioivat tavoitteet, arvioinnin, raportoinnin, reagoimisen ja valvonnan. Kuitenkin julkisen sektorin säännöstely ei ole aivan riippumatonta vaan se on vahvasti linkitetty yksityisen sektorin toimintaan. Se onkin yhteydessä niihin menetelmiin ja samoihin hallinnan rajoittaviin tekijöihin, joita yksityisellä sektorilla ilmenee. (Woods 2009, 71-73.)

Suuri osa tutkimuksista puhuu riskienhallinnan puolesta. Kuitenkin samalla riskienhallinnan implementoinnissa on ilmennyt ongelmia, jonka seurauksena on syntynyt myös negatiivisia seurauksia. Vinnari ja Skærbæk (2014) pyrkivät tutkimuksessaan vastaamaan

kysymykseen siitä, mitä vaikutuksia riskienhallinnan implementoinnilla on suomalaisten kuntien organisaatiolle. Ensinnäkin riskienhallintajärjestelmät pohjautuvat pitkälti Sisäiset tarkastajat ry:n suosituksille suomalaisissa kunnissa. Tutkimuksessa tämä nähdään ongelmallisena, että yhdistyksen suosituksista on tullut virallisia riskienhallinnan suosituksia monissa kunnissa.

Tutkimuksessaan he huomasivat, että suomalaisissa kunnissa epävarmuustekijät jopa lisääntyivät riskienhallinnan myötä. Ensinnäkin ongelma syntyy jo luomishetkellä. Kunnissa sisäisen valvonnan ja tarkastuksen henkilöt uskovat, että heillä on kaikki tieto riskienhallinnan luonnin pohjaksi. Tämän seurauksena riskienhallintajärjestelmät luodaan tunnistamaan ja hallitsemaan tiettyjä tekijöitä, joihin on osattu varautua. Kuitenkin todellisuudessa aina kun järjestelmät, parametrit ja tieto olivat tarkastajien mielestä kohdallaan, organisaatioissa ilmeni päinvastaisia tapahtumia. Tutkimuksen mukaan epävarmuustekijöitä luotiin todellisuudessa koko ajan vain lisää. Heidän tutkimuksensa mukaan osa näistä epävarmuustekijöistä ei olisi edes syntynyt ilman riskienhallinnan menetelmien käyttöönottoa. Vinnari ja Skærbæk ehdottavatkin yhdeksi mahdolliseksi ratkaisuksi, että riskienhallintajärjestelmiä ei muokattaisi niin formaaleiksi. (Vinnari & Skærbæk 2014, 489–491, 515–516.)

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ei voida pitää stabiileina, kun ne kertaalleen on luotu onnistuneesti. Aikaisemmin tämä luku on käsitelty aiheetta enemmän siitä näkökulmasta, mitä epäonnistuessaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteet voi aiheuttaa ja toisaalta taas mitä niiden ollessa tehokkaita voidaan saavuttaa. Organisaatioissa saattaa syntyä myös illuusio järjestelmien riittävydestä, vaikka todellisuudessa niitä tulisi alkaa kehittää. Ulkoiset tekijät nimittäin vaikuttavat siihen, että järjestelmien tehokkuutta pitää alkaa parannella. (Atwood, Raiborn & Butler 2012, 32).

Organisaation koon ja henkilöstön kasvaessa, vastuut siirtyvät usein eteenpäin ja valvonnan tarve muuttuu. Tällöin organisaatio joutuu implementoimaan uusia valvonnan menetelmiä. Samalla henkilöstönäkökulmat tuovat oman lisänsä sisäisen valvonnan menetelmiin. Näitä näkökulmia organisaatiossa huomioidaan muun muassa varmistamalla, ettei erilaisille laiminlyönneille ole mahdollisuutta. Laiminlyönnejä ovat esimerkiksi ohjeistuksen noudattamatta jättäminen tai tarkoituksenmukainen sisäisen valvonnan tekijöiden kiertäminen. Toisena onnistuneen sisäisen valvonnan illusiona Atwood ym. tuovat esille teknologian vaikutukset. Tutkimuksessa tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi ainoastaan yksittäisellä henkilöllä on osaaminen organisaation teknologian käyttämiseen. Tämän osaamisen kautta henkilön olisi mahdollista esimerkiksi manipuloida tuloksia ilman, että kenelläkään muulla olisi taitoa huomata tätä. Toisaalta teknologiaan liittyy myös päivittäiset IT-kysymykset. Organisaatio voi määrittää ohjeet, joiden mukaan kaikkien tulisi toimia. Kuitenkin työntekijät saattavat laiminlyödä näitä ohjeita ja täten riskeerata organisaation toimintaa. (Atwood ym. 2012, 32–34).

Kuten tässä alaluvussa on tuotu esille, sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla on erityinen merkitys organisaatioiden liiketoiminnalle. Alla esitelty taulukko tarjoaa yhteenvedon tämän luvun pohjalta niin sisäisen valvonnan kuin riskienhallinnan merkityksestä. Yhteenvedo perustuu niihin teema-alueen tutkimuksiin, jotka ovat tässä alaluvussa tuotu esille. Taulukon ensimmäisessä sarakkeessa ovat tekijät, joihin niin sisäinen valvonta kuin riskienhallinta vaikuttavat joko positiivisesti tai negatiivisesti, riippuen onko osa-alueet järjestetty laadukkaasti.

Taulukon toinen sarake käsittelee sisäistä valvontaa ja kolmas riskienhallintaan. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on jaettu omiin sarakkeisiinsa, koska tutkimuksissa ilmeni erilaisia vaikutuksia riippuen, oliko kyseessä onnistuneet vai epäonnistuneet sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan menetelmät.

TAULUKKO 2 Teema-alueen merkityksen yhteenvedo

MOLEMPIA KOSKEVA	SISÄINEN VALVOTA	RISKIENHAL- LINTA
Laaja vaikutus organisaation toimintaan	Tutkimuksissa löytyneet heikoudet ja informaation puutteet ja niiden vaikutukset laadun ja luotettavuuteen	Taloudellinen vaikutus toimintaan
Yhteys tavoitteiden saavuttamiseen ja toiminnan sujuvuus	Toimintojen tehokkuuden ja tuottavuuden varmistaminen	Uudet liiketoiminta-alueet, kilpailuetu
Ongelmatekijöiden vaikutus toimintaan ollut negatiivinen	Lisäkustannukset, taloudelliset ongelmat, jos menetelmät riittämättömiä	Pääoman kustannusten pienentäminen
Sidosryhmien kiinnostus ja vaikutus esim. rahoitukseen, yrityksen arvoon positiivisesti		
Organisaatiossa tapahtuvat muutokset ja tarpeiden muuttuminen		
Illuusiot riittävydestä		

Kuten tämä pääluku on tuonut esille, sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla on merkittävä vaikutus organisaatioiden liiketoimintaan. Samalla yksiselitteisiä määritelmiä ja menetelmiä on rajoitetusti tarjottu teema-alueista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmät täten ilmenevät eri tavalla organisaatioissa. Ensimmäinen pääluku keskittyi esittelemään kuntatoimintaa ja kuntaomistajuuden tuomia erityispiirteitä. Tämän tutkielman fokuksena on tarkastella kuntaomisteisten osakeyhtiöiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä sitä, miten näissä menetelmissä ilmenee kuntaomistajuus.

Seuraava pääluke tulee sisältämään tutkielman empiirisen osion. Empiria käsitellään esiteltyjen viitekehysten mukaisesti kattaen niin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan. Kuntaomistajuuden ja sen osakeyhtiöiden välistä suhdetta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta ei ole aiemmin tutkittu. Kuten tämä pääluke on esitelty, sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla on kuitenkin merkittävä rooli organisaatioissa, jolloin on syytä selvittää kuntaomistajuuden vaikutuksia. Tutkielman empiirinen osa pyrkii löytämään näitä vaikuttavuussuhteita ja selvittämään, miten kuntaomistajuus vaikuttaa osakeyhtiöiden sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan.

4 TUTKIELMAN EMPIIRISET TULOKSET

4.1 Tutkielman empiiriset lähtökohdat

Tutkielman empiiriseen osaan haastateltiin viittä eri henkilöä. Yksi haastateltava edusti kuntaomistajaa ja neljä haastateltavista oli yhtiöiden toimitus- tai talousjohtajia. Kuntaomistajan haastattelun perusteella pyrittiin saamaan omistajanäkökulmaa vallitsevaan teema-alueeseen ja peilauspintaa yhtiöissä suoritettuihin haastatteluihin.

Edustettujen organisaatioiden historiat ovat erilaisia ja täten osa menetelmistä oli selkeämmin juurtuneet organisaatioihin, joiden historia oli pidempi. Kolmella neljästä organisaatioista on pitkä perinteet ja ne ovat toimineet toimialallaan jo useamman vuosikymmenen. Näiden organisaatioiden toimialat ovat perinteisiä. Organisaatiot toimivat eri toimialoilla. Tämän tutkielman kannalta oli perusteltua valita haastateltavat eri toimialoilta ja organisaatioista, joiden historiat vaihtelivat. Koska empirian tarkoituksena on tuoda vastauksia siitä, miten kuntaomistajuus ilmenee yhtiöiden sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa, ei tämän tulisi olla riippuvainen organisaatioiden toimialasta, organisaatorakenteista tai historiasta.

Tutkielman empiirinen osio tulee käsittelemään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmät aikaisemmin esiteltyjen viitekehysten pohjalta. Aluksi empiriassa esitellään sisäinen valvonta ja tämän jälkeen riskienhallinta. Viimeinen alaluku vetää yhteen organisaatioiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmät ja tuo esille, kuinka kuntaomistajuus näiden osakeyhtiöihin vaikuttaa.

4.2 Sisäisen valvonnan menetelmät

Organisaatioissa sisäinen valvonta tunnustetaan vaihtelevasti. Osalle organisaatioista se oli tuttu, toisille organisaatioista asia valkeni kysymysten kautta ja osa puolestaan koki sisäisen valvonnan vaikeana aiheena. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että organisaation toiminnan tavoitteet saavutetaan ja organisaatiolla on edellytykset toimia tehokkaasti ja tuottavasti. Yhtiöittämissä seurauksena organisaatioiden toimintaedellytykset ovat parantuneet. Toimiakseen markkinoilla toiminnan pitää olla tehokasta ja tämän seurauksena kunta kykenee optimoimaan toimintaansa.

” 25 miljoonaa on se säästö, mitä kumulatiivisesti on siitä asti, kun niihin yhtiöittämissä (on) menty niin tullut. Ikään kuin sama työ on saatu niin paljon halvemmalla, kun ne on joutuneet kilpailemaan markkinoilla. Yhtiöt on päinvastoin läheneet menestymään ja pystyneet sillä, et ovat markkinoilla niin saavuttamaan

lisää töitä ja asiakkaita ja palkkaamaan lisää henkilöstöä, et kun oltiin hirveen peloissaan et se yhtiöittäminen ajaa tähän hirveään tehostamiseen ja sitten kaikki pannaan pihalle.” -Haastateltava A

Kunnallisessa osakeyhtiössä hallinta on yksinkertaista. Osakeyhtiötä hallitsee sen hallitus ja toimitusjohtaja ja ne ovat omistajilleen vastuussa. Hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävänä on täysin vastata organisaation operatiivisesta toiminnasta. Omistaja valvoo osakeyhtiöitään konserniohjeella. Konserniohje kattaa ne asiat, jotka yhtiöiden pitää tuoda omistajan hyväksyttäväksi tai asiat, joista pitää pyytää omistajan mielipide.

”Meillä –johtaja ja apulais–johtaja ovat ne henkilöt, jotka on näiden yhtiöiden valvoja. Useinhan se menee niin, et yhtiöillä on tietty tahtotila ja sitten ne ottavat yhteyttä omaan valvojaansa. Jaosto hirveen harvoin kyllä evää niiden (pyyntöjä), jos ne pyytää omistajan ennakkonäkemyistä” -Haastateltava A

Omistajan käyttämä sisäinen valvonta määritellään konserniohjeessa. Konserniohjeessa määritellään kaikki ne asiat, joista omistajan näkemys tulee kysyä. Haastattelussa ilmeni, että omistettuihin yhtiöihin luotetaan konserniohjeen hyödyntämisessä hyvin paljon. Omistaja ei nimittäin valvo tarkemmin, että konserniohjetta noudatetaan, vaan yhtiöiden toimihenkilöiden oletetaan osaavan ja soveltavan niille annettua konserniohjetta.

”Se on selkeä asiakirja. Se on kaikille yhtiöille tiedossa ja he itse tosiaan osaavat hyvin arvioida, milloin pitää soveltaa. Yhtiöiden pitää itse arvioida, milloin pitää kysyä neuvoa.” -Haastateltava A

Omistaja kykenee valvomaan organisaatioidensa toimintaa nimittämällä hallitukset. Hallitusnimitys nähdään keinona varmistaa, että yhtiö noudattaa omistajan tahtoa ja toimii kaupungin strategian mukaisesti tai ei ainakaan sen vastaisesti. Aikaisemmin hallitusvalinnat ovat olleet hyvin poliittisia. Virallisilla valitsijoilla ei ole kuitenkaan nähty olleen substanssia arvioida, onko ehdotettu hallitus hyvä vai ei, vaan aikaisemmin se on ollut valintatoimikunnan tehtävä. Kuitenkin uuden osakeyhtiölain seurauksena puolueiden arviointikyky ei yksistään riitä vaan hallitusvalinnat ovat kunnanjohtajan arvioinnin takana.

”Et nythän tähän mennessä varsinkin, kun ollut liikelaitosperuja nämä monet hallitukset ja yhtiöt, niin ovat ollut hyvin poliittisesti nimettyjä. Mutta ei ole enää mitään poliittista valintatoimikuntaa, joka on koonnut ne hallitusnimet ja tuonut jaostolle ja ei jaostolla ole siinä vaiheessa tavallaan mitään kykyä arvioida onko tämä hyvä hallitus hyvä vai ei.” -Haastateltava A

Hallitusvalinnan nähdään tukevan sisäisen valvonnan periaatteiden noudattamista, koska omistaja voi halutessaan irtisanoa hallituksen, jos se on sen toimintaan tyytymätön. Hallitus taas valitsee yhtiölle toimitusjohtajan. Perusprosessi valvonnalle on, että kaupungilta löytyy hyvä konserniohje, jota noudattamaan on valittu hyvät hallitukset, jotka puolestaan ovat valinneet hyvän toimitusjohtajan.

”Yhtiöt toimivat silleen omillaan, mutta niiden pitää kuitenkin se omistajan taloudellinen intressi ja omistajan toiminnallinen tahto täyttää niin se on tavallaan jos sinänsä tuo sen niin kuin riskien hallinnan ja valvonnan tarpeen.”
-Haastateltava A

4.2.1 Tavoitteenasettelu valvonnan perustana

Jokaisessa organisaatiossa tavoitteet huomioivat niin taloudelliset kuin toiminnalliset näkökulmat. Omistajalla on näkemys organisaatioiden tavoitteista ja riippuen tavoitteiden laadusta, joko valtuustot, lautakunnat tai jaostot asettavat tavoitteet. Haastatteluissa tuli esille myös useaan kertaan politiikan osuus yhtiöiden tavoitteiden ja toiminnan asettelussa, vaikka omistajan näkökulmasta politiikka ei niin vahvasti yhtiöiden toiminnassa näkyisi.

” Me pystytään niihin vaikuttamaan jonkun verran allekirjoittanut ja hallitus. Mutta ne ovat kuitenkin sitten enemmän sitä poliittista, valtuuston poliittisten ryhmien luomia suuntaviivoja. Ja totta kai ne pitää sitten trimmata kaupungin strategiaan et sellainen pyörä siinä pyörii. Et ne on ne, sanotaan ja puhutaan, kun kaupungin strategiasta tulee paljon vaikuttavuusasioita, niin niitä sitten toteutetaan yhtiöissä, miten resursseja riittää ja kuinka siihen on sitten omistaja määritellyt.” – Haastateltava D

Tavoitteiden perusteella haastellut organisaatiot päättävät toimenpiteistä, joilla niihin pyritään ja päättävät sisäisistä tavoitteista. Haastattelussa C ilmeni, että omistaja asettaa toiminnalle perusraamit, joiden puitteissa toimitaan ja jonka perusteella yhtiöiden oma vuosisuunnitelma luodaan. Osassa organisaatioissa toisaalta koettiin, että vaikka omistajalla on rooli tavoitteiden asettamisessa, todellisuudessa organisaatiot itse antavat oman käsityksensä organisaation tulevaisuudesta, joihin omistaja tavoitteensa perustaa. Omistaja nähtiinkin haastatteluissa helposti kasvottomana, eikä yhtiöillä ole selkeää omistajan ääntä olemassa. Omistajan tahtotilan koettiin näkyvän valitussa omistajapolitiikassa, eikä omistaja itsessään varsinaisesti aseta tavoitteita vaan hallituksen rooli

oli merkittävä. Hallituksen nimityksen kautta omistaja kykenee valvomaan yhtiöidensä toimintaa. Kuitenkin omistajan ollessa julkinen taho, ovat hallitusnimitykset saaneet kritiikkiä osakseen.

”On selkeää kritiikkiä, mitä yhtiöittäminen on kohdannut, minkä olemassa oloa ei voi kiistää, tätä demokraattisen päätösvallan puute, et yhtiöissä on hallitus ja toimitusjohtaja eikä niitä ole valittu demokraattisesti.” -Haastateltava A

4.2.2 Valvontaympäristö

Valvontaympäristön vahvuudet ja heikkoudet ilmenivät selkeästi eri tavalla yhtiöissä. Tutkielman yhtiöiden taustat ovat erilaisia ja osa niistä on toiminut pidempään kuin toiset. Toisaalta myös niiden tarinat yhtiöinä olivat hyvin erilaisia, joka oli nähtävissä valvontaympäristössä.

Osassa organisaatioissa valvontaympäristön heikkoudet tunnistettiin ja henkilöstön motivointi ja tavoitteiden viestiminen koettiin haastavaksi. Kun yhtiötä on perustettu, ei kaikissa haastatelluissa organisaatiossa henkilöstön asenteita ole onnistuttu muuttamaan heti yhtiömäiseen ajattelutapaan. Yhtiössä 4 valvontaympäristön heikkoudet ovat hankaloittaneet jopa ydinliiketoiminnan toteuttamista. Haastattelun perusteella ongelmat ovat syntyneet, koska julkisomisteisessa yhtiössä henkilöstöllä on ollut mielikuva luotettavasta ja pitkäjänteisestä työnantajasta. Yhtiön 4 edustajan mukaan heidän henkilöstössä ei aluksi löytynyt yhteistä tahtotilaa vaan henkilöstö toimi vanhan totutun toimintamallin mukaisesti, eikä ollut vastaanottavainen vaadituille muutoksille. Haastattelussa ilmeni, että johto uskoi näiden asenteiden kumpuavan siitä, että henkilöstö ajatteli voitavansa edelleen toimia tehottomasti, kuten aikaisemmin kaupungin listoilla olivat voineet työskennellä.

”Jokainen oli omassa poterossaan ja toimi oman mallin mukaan. Se asetelma oli jollakin ihmisillä. Oli sellainen kaupunkimainen asenne. Ja se tarkoittaa silloin, ettei kukaan ajattele sitä tuottavuutta ja miten se firma pärjää. Kun se on tottunut siihen kaupunkimaiseen ”ei ole vastuuta”, niin aikataulut paukkuu, kustannukset paukkuu ja kaikki paukkuu.” – Haastateltava D

Yhtiössä 4 valvontaympäristön heikkoudet ilmenivät konkreettisesti muun muassa, kun aikatauluista ja budjeteista ei kyetty pitämään kiinni ja täten kustannukset nousivat huomattavasti aikaisemmin ennakoitua korkeammaksi. Ongelmaa on lähdetty ratkaisemaan kouluttamalla keskijohtoa, jolla onkin ollut positiivisia tuloksia, vaikka muutos on vienyt useamman vuoden. Keskijohdon kouluttamisella ja täten heidän suhtautumisen ja

työskentelytapojen parantumisella myös operatiivisen kenttähenkilöstön asenteita on kyetty muuttamaan tehokkaammaksi.

Kaikissa haastatelluissa yhtiöissä tunnistetaankin johtamisen rooli valvontakulttuurin kehittämisessä ja ylläpidossa. Johdon ja keskijohdon asenteiden nähdään olevan merkittävässä roolissa valvontaympäristössä. Samaten eri tason johtajien vastuita on pyritty lisäämään. Yhtiössä 3 vastuiden lisäämisellä on nähty olevan tehostava merkitys, jonka seurauksena turhan hyväksynnän hakeminen on vähentynyt. Yhtiöissä on luotu erilaisia toimintamalleja, joiden puitteissa yhtiöiden työntekijät ovat velvoitettu toimimaan. Aikaisemmin prosessit olivat turhan byrokraattisia ja hitaita, kun vastuita ei oltu jaettu. Toisaalta myös vastuujakamisen puutteiden nähtiin vaikuttavan myös omalta osaltaan mahdollisuuksiin olla kantamatta vastuuta ja täten toimimattomaan kollektiiviseen vastuuseen.

Kaikissa yhtiöissä on ilmennyt myös mahdollisuuksia toimia organisaatioiden tavoitteiden vastaisesti. Kuitenkin etenkin matalan tason yhtiöissä tätä ei koettu varsinaisena ongelmana, koska väärinkäytöstepaukset tulevat nopeasti ilmi ja näihin puututaan tehokkaasti. Omistajan puolelta riskinä tunnistetaan, että esimerkiksi yhtiöiden toimitusjohtajat tai hallitukset alkaisivat käyttää yhtiöitä omien tarkoituksien ajamiseksi. Toisaalta samalla tämä nähdään erittäin epätodennäköisenä, koska heidän luotetaan ajavan omistajansa etua.

Kaikki haastateltavista tunnistaa julkisomistajan tuoman erityispiirteen toiminnalle tavalla tai toisella. Ensinnäkin yhdessä yhtiössä ilmeni, että tavoitteet ovat erityisen tärkeää saavuttaa, koska sopeutustoimenpiteitä on haastava tehdä. Julkisomisteiset yhtiöt mielletään nimittäin olevan eri asemassa, kuin täysin yksityisellä sektorilla toimivat ja ovatkin helposti esillä. Toisaalta yhdessä yhtiössä ilmeni haasteena, että koska yhtiö on julkisomisteinen, kuvittelevat kuntalaiset ikään kuin omistavan yhtiön ja näin ollen heillä olisi yhtiöön jotain valtaa. Yhdessä haastattelussa tuli esille nykyään vähentynyt, mutta vieläkin usein esille nousevat ”veromarkkojen” tuhlaus. Toisaalta organisaatiot kokevat olevan velvollisia toimimaan paremmin julkisen omistajansa vuoksi.

”Koska vielä suhteessa ollaan julkisyhteisön omistama taho, --, niin koen, että velvollisuus on hoitaa asiat vielä paremmin kuin koettaisiin jossain oman alan yhtiöissä, silloin se on omistajien oma asia katsoa, miten ne hoidetaan. Mutta kun käytetään julkista rahaa ja ollaan kaupungin omistamia, niin kyllä se on aika korkea se (valvonnan tarve).” - Haastateltava C

Omistajien uudistushalun, kuten yhtiöiden yhtiöittämissä, on nähty myös lopulta parantavan valvontakulttuuria ja muokkaamaan työntekijöiden asenteita. Tämän seurauksena toimintaa on lähdetty proaktiivisesti kehittämään, jonka seurauksena tavoitteiden saavuttaminen on helpottunut.

”Henkilökunta on itse lähtenyt myös uudistamaan, on ollut herkkä sille uudistukselle. Siitä on saatu positiivisia tuloksia, jo ihan se kitka ja hukka on pienentynyt tekemisessä. Et mitä paremmin menee taloudellisesti, niin sitä paremmin pystytään toimimaan.” - Haastateltava C

4.2.3 Valvontatoimenpiteet

Valvontatoimenpiteiden tarkoituksena on varmistaa, että menetelmät hillitsevät riskien toteutumista ja samalla edesauttavat tavoitteiden saavuttamista. Toisaalta valvontatoimenpiteillä varmistetaan, että organisaatiossa toimitaan johdon ohjeiden mukaisesti.

Jokaisessa yhtiössä toimintaa valvotaan erilaisilla raportointi- ja mittarijärjestelmillä. Raportointi- ja mittarijärjestelmien merkitys tavoitteiden saavuttamisen varmistajana nähtiin merkittävänä. Jokaisessa organisaatiossa raportointijärjestelmät tuottavat tietoa ydinliiketoimintaan vaikuttavista tekijöistä, jonka seurauksena kyetään ongelmatilanteisiin reagoimaan. Raportointijärjestelmät tuottavat organisaatioille tietoa viikko- ja kuukausitasolla, jonka avulla valvotaan, että toiminta on tavoitteiden mukaista. Taloudenvarmistus tapahtuu kuukausitasolla budjettiseurannassa, jonka seurauksena yhtiöt näkevät poikkeamat ja niihin pystytään reagoimaan ajoissa. Raportointi- ja mittarijärjestelmien tuloksista viestitään ylöspäin omistajalle. Yhtiöt toimittavat omistajalle tilinpäätökset muutaman kerran vuodessa sekä tekevät budjetin omistajaa varten. Tässä omistajan suorittamassa valvonnassa on tosin nähty olevan joskus hankaluuksia.

”Suoraan sanoen mun näkökulmasta se on joskus, ehkä kun oon ollut yksityisellä sektorilla en osaa vaan lukea, mutta joskus se on sekavaa se ohjeistus. Et milloin keneltäkin tulee joku meili. Ja sitten parhaimmillaan se voi tulla viikko ennen, kun pitäisi olla budjettiluvut tai jotain tosi hämärää.” - Haastateltava B

Yhtiöissä järjestelmät on liitetty yhtiöiden tavoitteiden kannalta merkittäviin tekijöihin, joiden kautta ne kykenevät valvomaan ydintoimintaan liittyvien tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttamaan tulevaan. Yhtiöt hyödyntävät laajasti talouden ennustamista. Ennustuksen kautta organisaatiot kykenevät reagoimaan nopeasti muutoksiin ja esimerkiksi kohdistamaan lisää rahaa toiminnoittain. Yhtiön 2 edustaja sanoikin haastattelussa, ettei näe mahdollisuutta tilanteelle, että heidän toiminnassa tapahtuisi jotain todella yllättävää, josta he eivät olisi olleet tietoisia aikaisemmin juuri toimivan ennustamisen takia.

Jokaisessa yhtiössä mittareita käytetään hyväksi ohjaavana toimenä, vaikka suoraan kysyttäessä niiden roolia henkilöstön työtä ohjaavana toimenä, niiden merkitystä ei aina

tunnistettu. Mittaristot on jaettu yhtiöiden työntekijöille, jotta he kykenevät myös itse seuraamaan omaa toimintaansa ja että se mukailee asetettuja tavoitteita ja johdon ajatuksia. Toisaalta samalla mittariston käyttö nähdään haasteena, koska esimerkiksi Yhtiössä 1 ilmeni, ettei kaikkia työntekijöitä kiinnosta oman työn seuraaminen. Ainakin yhdessä yhtiössä hyödynnettiin myös tulospalkkiota kannustinjärjestelmänä.

Toimintatapoja on jouduttu lähteä kehittämään ja luomaan uusia toimintamalleja, koska aikaisemmin yhtiöiden ollessa tiiviinä osana omistajan toimintaa, on ongelmia herännyt niin toiminnassa kuin taloudellisissa seikoissa eikä toiminnan taloudellista kannattavuutta olla kyetty ylläpitämään. Esimerkiksi Yhtiössä 4 aikaisemmin toimintamallit haluttiin pitää erittäin yksinkertaisena, jonka tarkoituksena oli päästä ainoastaan ”suurimmasta suosta pois”. Kehitettyjen toimintamallien tarkoituksena on varmistaa, että yhtiö kykenee varmistamaan asioiden oikea-aikaisuuden ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden organisaation jokaisella tasolla. Yhtiössä 3 toimintamalleja on lähdetty kehittämään yhdessä kaikkien osastojen kanssa. Tämän seurauksena ennakkosuunnittelu on parantanut ja toisaalta yhteinen suunnittelu on onnistunut motivoimaan henkilöstöä toimimaan yhteisten tavoitteiden mukaisesti.

”Niin me ollaan alettu kehittämään sen ydintoiminnan suunnittelua ja prosessinkuljetusta, et se oikeastaan on toiminnan ytimessä et mitä tehdään ja miten tehdään ja miten me varmistetaan, et se pysyy siinä. (Järjestelmien suurin hyöty on) se kokonaishallinta niin, että me itse hallitaan sitä mitä tehdään, eikä se lähde elämään omaa elämäänsä. Jolloin se ei ole hallittavissa sisällöllisesti eikä taloudellisesti.” - Haastateltava C

Kuitenkin valvontatoimenpiteet kasaantuvat myös yksittäisten työntekijöiden vastuulle. Esimerkiksi yhtiössä 1 johto joutuu erilaisin tavoin patistamalla varmistamaan, että tarvittavat tiedot raportointijärjestelmiin tuotetaan. Yhtiöissä onkin nähty haasteena, miten työntekijät saadaan toimimaan sovittujen menetelmien puitteissa, ja tällä hetkellä viime kädessä johtajien täytyy itse varmistaa, että kaikki työt on tullut tehdyksi. Samaten yhtiössä 2 vastuu viime kädessä on johtajalla itsellään varmistaa, että kaikki toimenpiteet tulee suoritettua.

Varsinaisesti omistaja ei määrittele yhtiöidensä tapoja varmistaa tavoitteisiin pääsemistä tai vaikuta menetelmien valintaan. Omistaja vahtii yhtiöitään jokaiselle yhtiölle määritellyn tuloskortin kautta. Tuloskorttiin kirjataan organisaatioille asetetut tavoitteet, jotka yhtiöt itse pääsääntöisesti määrittävät, vaikka omistajallakin on oma näkemys, mitä tavoitteita tuloskorkeissa tulisi olla. Vuosittaisessa tapaamisessa tuloskorttien arvoja tarkastellaan yhdessä yhtiön toimitusjohtajan kanssa ja toimitusjohtajan tehtävänä on antaa katsaus asetettujen tavoitteiden saavuttamisen tilasta. Jos tavoitteiden saavuttami-

sessä nähdään olevan ongelmia tai jokin tulokortin tavoitteista ei ole saavuttanut asetettua tasoa, reagoidaan tähän ja jos tavoitemittari on selkeästi ongelmainen tai alhainen, paneudutaan tähän tarkemmin omistajatasolla. Tavoitteita saatetaan asettaa myös pidemmälle aikavälille kuin vuoden päähän. Tässä kuitenkin on nähty ongelmana kunnallispolitiikan lyhytjänteisyys, jolloin tavoitteet saattavat elää ajan kuluessa.

”Kyllä toi kunnallispolitiikka on aika lyhytjänteistä, vaikka on jotain mietitty tuleville vuosille, niin se ei välttämättä pidäkään enää, kun tullaan siihen muutama vuoden päähän. Et se kyllä muuttuu aika paljon ja sillä tavalla, et välttämättä omistaja ei sitä ymmärrä, että tämä meidän toimintaympäristö on muuttuva ja muutokset toimintaympäristössä vaikuttaa” - Haastateltava E

On kuitenkin merkittävä huomata, että kaikki yhtiöistä piti erittäin tärkeänä, että heidän järjestelmänsä tukee toimintaa ja niiden avulla kyetään ehkäisemään riskiä ja toisaalta varmistamaan toiminnan tavoitteellinen suoriutuminen. Se miten järjestelmät liittyvät omistajaan on se, että omistaja voi määritellä tukitoiminnoistaan konserniohjeessaan, jota organisaatioiden täytyy noudattaa. Tukitoiminnot ovat esimerkiksi omistajan tarjoamat it-palvelut, jotka yhtiöiden lähtökohtaisesti täytyy ottaa käyttöön. Kahdessa haastatteluista omistajan tarjoamat järjestelmät tulivat esille, joissa kummassakaan niiden ei nähty tukevan yhtiöiden toimintaa. Järjestelmät koettiin sopivan erittäin hyvin omistajan toimintaan, mutta yhtiöille niiden nähtiin olevan liian jäykkä eikä ne kykene tuottamaan tarpeellista tietoa ja auttamaan tavoitteiden saavuttamisessa.

”Tavallaan kyllähän meillä pitäisi olla näkemyksenä se, että meillä on yhteinen etu, että se mikä on yhtiöiden etu, on myös etu kaupungille. Et se mikä on etu kaupungille, ei välttämättä ole meidän etu. Mutta et se mikä on meidän etu on ihan varmasti myös kaupungin etu.” - Haastateltava E

4.2.4 Tieto ja viestintä

Kuten edellä tuotiin esille, tärkeä osa yhtiöiden tavoitteiden seurannasta tapahtuu oikeanlaisten järjestelmien kautta ja toisaalta niiden kautta kyetään tunnistamaan ja reagoimaan, jos toiminta laahaa tai ei vastaa haluttua. Organisaatiossa tulee olla käytössä tietoa, joka on laadukasta. Viestinnän avulla taas varmistetaan, että tieto liikkuu organisaatiossa ja työntekijöillä on kokonais käsitys heihin kohdistetuista odotuksista.

Tärkeänä tiedonvälityskanavana kaikissa yhtiöissä nähdään palaverikäytännöt. Erilaisten kokousten kautta kyetään henkilöstölle jakamaan oleellista tietoa. Haastattelussa ilmeni, että yhtiöiden koosta riippuen tiedonjakokäytännöt eriävät. Yhtiössä 1 tietoa kerätään johdon tietojärjestelmästä, joka puolestaan jaetaan eteenpäin yksiköittäin. Mittareiden kautta johdon ainakin tulisi käydä omista toiminnoista läpi suoritumista ja yhtiössä nähdäänkin toimintapalaverien olevan tärkein tiedonjakokanava. Puolestaan esimerkiksi yhtiössä 4 luotetaan esimieskokoukseen. Esimieskokouksen tavoitteena on jakaa tietoa esimiestasolla, jonka seurauksena esimiehet viestivät tiedon omalle osastolleen. Vallitsevalla käytännöllä nähtiin, että tieto saavuttaa 80-90% henkilöstöstä. Yhtiöissä tiedonvälitystä on valtuutettu paljon keskijohdolle, vaikka samalla korostetaan työntekijöiden omaa aktiivisuutta ja kiinnostuneisuutta asiasta. Kaikissa organisaatioissa haastatteluiden perusteella löytyy ne välineet, joiden kautta tieto voi siirtyä ja työntekijät voivat siihen paneutua, kunhan itse ovat kiinnostuneita. Esimieskokousten lisäksi yhtiöissä hyödynnetään muun muassa sisäistä intraa, johon päivittyvät ajankohtaisia asioita.

Kuukausitasolla yhtiöt raportoivat hallituksilleen sovituista tekijöistä ja hallitus puolestaan käyttää omaa harkintaansa, onko siitä tarvetta raportoida omistajalle suoraan. Huolimatta raporttien merkityksestä, neljästä haastetellusta yhtiöstä kolmessa raportteja joudutaan jälkikäteen käsin muokkaamaan tai lisäämään tietoja. Haastattelussa on tunnistettavissa tiedon jatkojalostus. Yhtiöissä tietoa joudutaan jalostamaan eteenpäin, jotta sitä kyetään hyödyntämään tavoitteiden seurannan tukena. Tarkkoja tietoja ei ole myöskään aina saatavilla, jolloin raportteihin annetaan arvio, jos se ei kustannus-hyötysuhteeltaan aiheuta enemmän työtä, kun se joudutaan korjaamaan. Yhdessä haastattelussa ilmeni, että esimerkiksi kyseinen yhtiö joutuu käsin tarkistamaan hallitusraporttinsa, koska järjestelmässä ilmenee niin usein virheitä. Toisaalta toisessa yhtiössä tiedonvälitys hallitukselle nähdään todella työläänä, koska valmiita raportteja täytyy vielä muokata jälkikäteen paljon.

”Teen raportin hallitukselle. Koska hallitus meillä puheenjohtajaa lukuun ottamatta on politiikassa mukana, niin sitten täytyy vääntää rautalangasta et tulee sellainen raportti, että he ymmärtävät. Siinä menee äkkiä sellainen puoltoista päivää, kun teen sitä siihen muotoon, että hallitus ymmärtää. Se on kova homma”
– Haastateltava D

Vaikka yhtiöissä nähdään välineiden olevan pikkuhiljaa kohdillaan, syntyy edelleen tilanteita, jolloin oikea-aikaista tietoa ei ole ollut saatavilla tai sitä ei ole kyetty hyödyntämään oikealla tavalla. Yhdessä haastatelluista yhtiöistä tällöin arviot tuloksesta heittivät pahimmillaan 60–70%. Mittareiden ja raporttien nähdään osoittavan, miten organisaatiot suoriutuvat ja missä suhteessa ne tulostavoitteeseen nähden ovat. Kaikissa haastattelussa

ilmeni, että kuukausitason raportointi on välillä ollut turhan hidasta, jolloin haastateltavat miettivät saadaanko vaadittavia tietoja tarpeeksi nopeasti. Jotta tieto ja sen välitys vastaisivat paremmin yhtiöiden tarvetta, tulisi haastatteluiden pohjalta raportoinnin antaa enemmän, helpommin ja monipuolisemmin tietoa ja olla ketterämpää.

4.2.5 Toimintojen seuranta

Toimintojen seurannan tarkoituksena on varmistaa, että järjestelmät tukevat toimintaa. Tarvittaessa järjestelmiä tulee kehittää vastaamaan uutta tarvetta. Varsinaisesti haastattelussa ei ilmennyt kovinkaan selkeästi, että toimintojen seurantaan käytettäisiin paljon panoksia. Toisaalta jokainen yhtiöistä vuosittain raportoi omistajalleen muun muassa tavoitteistaan, jolloin toimintoja tulee automaattisesti katsottua läpi. Yhtiöissä määritellään tulevan vuoden tavoitteet ja ne toimenpiteet, joiden avulla niihin pyritään. Organisaatiosta riippuen isojen mittareiden arviointien lukumäärät vaihtelevat, jonka jälkeen ne raportoidaan omistajalle. Yhden yhtiön haastattelussa ilmeni myös, että kehittämishetkellä, voi omistajalta myös pyytää apua. Julkisosmistaja nähtiinkin etuna ja heidän apu palveluna, jonka avulla yhtiö kykeni kehittämään prosessejaan ja saamaan apua uuden toimintapolitiikan koostamiseen.

Kolmessa yhtiössä käytössä on joko melko uusi järjestelmä tai toimintamalli. Näissä yhtiöissä tunnustetaan, ettei järjestelmiä ole kyetty täysin hyödyntämään ja niitä tullaan kehittämään osaamisen kasvaessa. Ongelmana tosin nähtiin myös, ettei kehittämistyöhön ole ketään omaa henkilöä.

”Mä päivittäisin kaikki, jos olisi kaikki mahis. Meillä on paljon dokumentointia mitä puuttuu, mikä vaan lilluu täällä jossain ilmassa. Mutta nyt kun mulla ei ole sitä henkilöä vaan mä yksin touhuun näitä, niin mä päivitän ne välttävimmät politiikat. Teen sen kaupungin riskienhallintaraportin ja päivitän meidän riskeihin vastaavat toimenpiteet ja raportoin ne meidän hallitukselle ja se on toistaiseksi siinä” - Haastateltava B

4.3 Riskienhallinnan menetelmät yhtiöissä

Riskien arviointi nähdään niin itsenäisenä toimenä kuin sisäisen valvonnan prosessin osana. Tässä tutkielmassa riskienhallinta on nostettu laajemmaksi kokonaisuudeksi sisäisen valvonnan rinnalle. Haastatteluiden perusteella tämä on myös perusteltua, koska riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan nähdään olevan rinnakkaisia ja toisiaan tukevia toimintoja eikä eriytettyjä kokonaisuuksia.

Jokainen yhtiö kohtaa erilaisia omaan ydintoimintaansa liittyviä riskejä, eikä niitä täten voida lähteä yleisellä tasolla nimittämään. Omistajan näkökulmasta taloudellinen riski nähtiin merkittävänä, koska se lainoittaa paljon yhtiöitään. Toisaalta julkisella sektorilla täytyy tarjota myös niitä palveluita, joihin yksityisen sektorin yhtiöitä ei edes löydy. Riskinä nähtiinkin muun muassa se, että jokin keskeinen toiminto ei enää toimisi, jolla olisi merkittävä vaikutus kuntalaisten elämään.

”On sellaisia yhtiöitä, jotka ovat tähän meidän elämään keskeisesti liittyviä toimintoja. Niin niiden ikään kuin prakaaminen ja niiden riskien realisoituminen. Ne ovat isot jutut, mitkä ovat niiden yhtiöiden vastuulla. Meidän koko yhteiskunta toimivuus on yhtiöiden vastuulla.” -Haastateltava A

Haastatteluiden perusteella riskienhallinta ilmeni järjestelmällisempänä kuin sisäisen valvonnan menetelmät. Kaikissa yhtiöissä riskin mahdollisuus tunnistetaan, mutta samalla sitä johdonmukaisesti pyritään minimoimaan. Riskin määrittelyn pohjalla ovat yhtiöiden tavoitteet. Riskinasettelu välttämättömänä lähtökohtana nähdäänkin, että ne perustuvat organisaation ydintoimintaan. Sen vuoksi riskiltä suojautuminen nähdään tärkeänä, koska riskin realisoituessa se vaikuttaa suoraan yhtiöiden ydintoimintaan ja täten asettaa tavoitteet vaakalaudalle.

”Me ollaan tehty tällainen riskienhallintapolitiikka, mitä me ollaan sitten pyritty jalkauttamaan meidän organisaatioon ja tavoitteisiin ja siitä sitten varmistellaan vuosittain tällaisella riskienhallintakyselyllä. – – Meillä on siihen liittyvät tavoitteet, mitä seurataan hallituksen toimesta.” - Haastateltava B

Riskienhallinta tapahtuu yhtiöstä riippuen riskienhallintapolitiikan, riskikartoituksen, riskianalyysin tai riskikäsikirjan kautta. Omistajan näkemys on, että yhtiöiden toimintavapaudet antavat mahdollisuudet yhtiöiden itse arvioida riskinotto- ja riskinotto- mahdollisuuksia, joita ei muussa omistajan toiminnassa välttämättä olisi. Riskipolitiikan loppukädessä hyväksyy omistajan valitsema yhtiön hallitus. Riippuen yhtiöstä omistaja on saattanut antaa oman mielipiteensä tai vaatia riskipolitiikan päivittämistä. Tämä ei ole kuitenkaan tapahtunut jokaisen yhtiön kohdalla, vaan yhdenkin yhtiön kohdalla nähdään, että omistaja luottaa riskienhallinnanmenetelmien asianmukaisuuteen eikä erillistä ohjeistusta ole annettu.

Riskitapahtumia tunnistetaan vähintään vuosittain. Tässä yhteydessä myös valvontatoimien tehokkuutta ja oikeellisuutta arvioidaan. Kahdessa yhtiössä riskitapahtumien ajankohtaisuus päivitetään aina siinä kohtaan, kun riskipolitiikasta lähdetään viestimään

omistajalle. Kuitenkaan haastatteluissa ei ilmennyt, että riskien tunnistamista käytettäisiin erilaisten mahdollisuuksien kartoittamiseksi. Haastatteluissa ilmeni, että riskit koetaan hyvin stabiileiksi yhtiöstä riippumatta.

”Et enemmänkin, kun se on kartoitettu kerran, mikä se tilanne on, mitkä ne suurimmat riskit ovat, niin vuosittain me ikään kuin päivitetään se tilanne et onko nämä nyt samoja ja eipä ne juuri muutu.” - Haastateltava B

Riskien arvioinnilla tarkoitetaan todennäköisyyden ja vaikutusten arviointia, joita riskin toteutumisen jälkeen olisi. Omistajan mukaan yhtiön sisältä täytyy löytyä riskinhallinnan kantokyky, vaikka jostain asioista yhtiöt joutuvatkin kysymään omistajan näkemystä. Aikaisemmin arvioinnissa on ollut selkeitä puutteita ja omistajalle onkin syntynyt tästä suuria tappioita. Omistaja on paikannut riskien toteutumisesta syntyneet tappiot, ja sen keinot reagoida epäonnistuneen riskinhallinnan lopputuloksiin ovat olleet vähäiset. Haastattelussa ilmenikin, ettei ennen yhtiömuotoa tappioille voinut mitään, koska myöskään ihmisten irtisanominen ei ollut mahdollista haastavien irtisanomispolitiikkojen takia. Täten juuri organisaatioiden oma vastuu voitosta ja tappiosta nähdään hyvänä ja välttämättömänä asiana.

Omistajalla on riskienhallintapäällikkö, jolle haastatteluiden perusteella riskianalyysit lähetetään. Kolmessa yhtiössä on selkeästi määritelty minkälaisia ydinriskit ovat ja missä rajoissa organisaatio voi riskiä hallita. Arviointi kattaa myös sen, mitkä tekijät otetaan riskinä ja esimerkiksi hyväksytäänkö jotkin tapahtumat vai lähdetäänkö niihin reagoimaan. Matriisissa ilmenevät riskien todennäköisyydet ja vaikuttavuudet, miten riskiin on nykyisellään varauduttu ja mitä toimenpiteitä asian eteen on tehtävissä ja toisaalta vastuuhenkilöt on myös nimitetty. Riskit suodatetaan riskimatriisin kautta ja ne pisteytetään. Riskit joiden vaikuttavuus ja todennäköisyys eivät saa riittävän korkeita pisteitä putoavat matriisista pois.

Kuten edellä tuli ilmi, useassa yhtiössä on keinot määritelty, joilla riskiin reagoidaan. Jokaisessa organisaatiossa riskiin reagoidaan jo etukäteen suojaamalla toimintaa. Suojaustoiminnot vaihtelevat riippuen yhtiön toimialasta ja riskinhallintamenetelmissä onkin kokonaisvaltaisesti tunnistettavissa selkeitä toimialakohtaisia eroja. Kuitenkin jokaisen yhtiön kohdalla on tunnistettavissa tasapainoilua riskittömien ja riskiä sisältävien toimien välillä. Yhdessä yhtiössä erikseen mainittiin, että heillä riskienhallintapolitiikat lähtökohtaisesti pyritään rakentamaan organisaation prosessien sisälle, joita jokainen omassa työssään valvoo. Yhtiöissä pyritään reagoimaan riskiin jo ennen kuin se on tapahtunut. Toisaalta toimintaa on yhtiöissä myös vakuutettu ja tätä kautta minimoidaan riskiä.

Samalla haastatteluissa oli huomattavissa, että vaikka yhtiöillä löytyy kattavat riskienhallintaperiaatteet ja lähtökohtaisesti keinot reagoida niihin, käsitellään kaikki tapaukset

kuitenkin toteutumishetkellä tapauskohtaisesti, eikä sen suhteen ole tehty selkeitä malleja. Alla esimerkiksi yhden yhtiön vastaus kysyttäessä, onko johonkin riskiin pystytty reagoimaan, koska se on ennalta tunnistettu ja toimenpiteet ovat olleet määriteltyinä:

” En tiedä ehkä se on mennyt toisin päin, et riski on toteutunut ja siitä on sitten otettu opiksi. Siitä on sitten kehitytty.” - Haastateltava E

Jokaisessa yhtiössä organisaatioiden riskipolitiikat nähdään olevan hyvässä mallissa. Samalla kuitenkin yhtiöt ymmärtävät tarpeen riskienhallinnan komponenttien arviointiin, jotta ne vastaavat vaadittua tasoa myös pitkällä aikavälillä. Osassa yhtiöissä riskienhallintapolitiikka on suhteellisen uusi nykyisessä mittakaavassaan ja toisaalta osassa yhtiöissä menetelmät ovat jo hyvinkin vakiintuneita ja näitä ennemminkin hiotaan tarvittaessa. Jos organisaatiot kohtaavat uusia riskejä, päivitetään menetelmiä siinä kohdassa.

Yhtiöiden mielipiteet omistajan vaikutuksesta riskienottokykyyn vaihtelivat. Osassa yhtiöissä julkisen omistajan nähtiin tuovan uskottavuutta ja luotettavuutta suhteessa muihin ulkopuolisiin toimijoihin. Toisaalta omistajan nähtiin tuovan myös taloudellista turvaa isona omistajana. Asia on kuitenkin kaksipuolinen, koska samalla ilmeni myös, ettei tappiutilanteessa omistaja tulisi samalla tavalla taloudellisesti apuun, mitä puolestaan yksityinen omistaja saattaisi tehdä. Rooli nähtiin merkittävänä tukijana, vaikka operatiiviseen toimintaan se ei varsinaisesti niin vaikuttaisikaan. Yhdessä haastatteluista ilmeni, ettei omistajalla olisi merkitystä mahdollisuuksiin ottaa riskiä, koska tavoitteena on tehdä kannattavaa liiketoimintaa.

4.4 Kuntaomistajuuden vaikutukset ja ilmeneminen

Tämän tutkielman tavoitteena oli löytää vastaus siihen, miten kuntaomistajuus vaikuttaa sen osakeyhtiöiden sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Tämän selvittämiseksi tutkielmassa kartoitettiin, miten kuntaomistajuus näkyy osakeyhtiöiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmissä. Tavoitteen alakysymyksenä oli ymmärtää, miten näissä osakeyhtiöissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty. Seuraavaksi edeltävän aineiston käsittelyn perusteella esitellään yhteenveto siitä, miten kuntaomistajuus näkyi yhtiöiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmissä ja johdetaan siitä vaikutussuhteita tutkielman tutkimusongelmaan vastaamiseksi.

Kuntalain edellyttämänä kohdekunnassa yhtiöiden toimintaa valvoo siihen erikseen nimitetty jaosto. Tämän voidaan nähdä olevan ensimmäinen vaikutussuhde kuntaomistajan ja kunnan osakeyhtiön välissä. Tällä hetkellä kunnan toimintaa, ja tarkemmin vaateita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjaamiseksi, määrittelee kuntalaki. Jos yhtiöillä olisi yksityinen omistaja, ei raameja omistajan valvontatarpeelle asettaisi kuntalaki.

Koska haastatteluun osallistuivat yhtiöt, joilla on kuntaomistaja, voidaan niihin nähdä kohdistuvan jo lähtökohtaisesti erilaista valvontaa, mitä täysin yksityisellä sektorilla toimivaan yhtiöön kohdistuisi. Samalla niiden valvonnasta vastaa jaosto, joka on valittu puoluepoliittisesti tehtävänsä.

Merkittävimmät keinot valvoa yhtiöitä haastattelun perusteella ovat konserniohje ja hallitusvalinnat. Konserniohjetta hyödyntävät kaikki yhtiöt ja siihen on määritetty, mistä asioista yhtiöiden tulee pyytää omistajan mielipide. Täten yhtiöt ovat edellytetty toimimaan tietyn kaavan mukaisesti ja sopeuttamaan konserniohjeeseen toimintaansa. Toisaalta samalla konserniohjeen noudattamista ei haastattelun perusteella valvota. Haastatteluiden perusteella kuntaomistaja ei pyri vaikuttamaan yhtiöidensä operatiiviseen toimintaan.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta pohjautuvat yhtiöiden tavoitteisiin. Kuntaomistaja vaikuttaa yhtiöidensä tavoitteenasetteluun antamalla oman näkemyksensä siitä, mitä tavoitteita organisaatioilla tulisi olla, jotka vuosittain tarkastetaan. Tavoitteisiin vaikuttavat kaupungin suuntaviivat, joihin yhtiöiden tavoitteet ja toiminta sopeutetaan. Toisaalta kahdessa yhtiössä omistaja nähtiin enemmän kasvottomana, eikä omistajan ääntä ole saatavilla vaan ensikädessä organisaatiot itse antavat oman käsityksensä niiden tulevaisuudesta.

Valvontaympäristöllä tarkoitetaan valvontakulttuuria, johon vaikuttavat arvot, periaatteet ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Valvontaympäristö asettaa perusraamit toiminnalle ja onnistuessaan luo ilmapiirin valvonnan tärkeydestä. Sen tarkoituksena on varmistaa, että henkilöstö tietää organisaation tavoitteet ja työskentelee saavuttaakseen ne. Haastatteluissa ilmeni, että kuntaomistajuudella ja aikaisemmalla historialla on ollut merkitystä valvontaympäristön muotoutumiseen. Etenkin arvoissa ja toimintaperiaatteissa on nähty olevan kuntamaista ajattelutapaa niin hyvässä kuin pahassa.

Toisaalta kaupunkimainen ajattelutapa on jäänyt osalle työntekijöistä, joka on hankaloittanut valvontaympäristön toimivuutta. Vastakohtana osa haastatelluista yhtiöistä kokee valvonnantarpeen ja valvontaympäristön toimivuuden merkittävämpänä, koska toimitaan julkisen sektorin toimijan alaisuudessa. Haastatelluissa yhtiöissä valvontaympäristön toimivuudessa johtohenkilöt nähtiin olevan avainasemassa. Vastuita on lähdetty lisäämään ja johtoa kouluttamaan ja tätä kautta toimintaa on kyetty tehostamaan ja henkilökuntaa motivoitumaan.

Jokainen yhtiö tunnistaa kuntaomistajuuden vaikutukset niiden toiminnalle. Jokaisessa haastattelussa julkisomisteisella yhtiöllä kohdattiin haasteita, joita ei yksityisellä sektorilla yhtä herkästi kohdattaisi. Ensinnäkin tavoitteiden saavuttaminen koettiin erittäin tärkeänä, koska sopeuttamistoimia on hankala tehdä ja yritys on yksityisen sektorin yhtiötä herkemmin esillä julkisuudessa sen tehdessä sopeuttamistoimia. Samalla esille nousivat kansalaisten asenteet kuntaomisteisia yhtiöitä kohtaan ja veroeurojen tehokas käyttö. Täten voidaankin sanoa kuntaomistajuuden vaikuttavan sisäisen valvonnan ja

riskienhallinnan onnistumisen välttämättömyyteen, koska niiden epäonnistuessa yhtiöt ovat erilaisessa asemassa verrattuna yksityisen sektorin yhtiöihin. Yksittäisessä haastattelussa ilmenikin, että johtohenkilönä toimiminen julkisen sektorin yhtiössä on täysin erilaista kuin julkisella sektorilla, juuri kuntalaisten ja markkinoilla olemisen erityispiirteiden ristitulella olemisen vuoksi.

Yhdessä yhtiössä valvonnan tarve koettiin korkeampana, koska yhtiö on kuntaomisteinen. Rärkeimmin yksittäisissä yhtiöissä se on näkynyt henkilöstön asenteissa. Huolimatta asetetuista tavoitteista, henkilökunta ei ole reagoinut tarvittaviin muutoksiin vaan on jatkanut toimimista, kuten on voinut aikaisemmin kunnan palkkalistoilla. Tässä tapauksessa kuntaomistajuuden näkymisellä on ollut negatiiviset vaikutukset jopa yhtiön ydinliiketoimintaan ennen kuin toimintatapoja on kyetty muuttamaan lähemmäs yksityisen sektorin mentaliteettia. Kunta itse luottaa, että sen hallitukset ja toimitusjohtajat ajavat kuntaomistajansa etua.

Valvontatoimenpiteiden avulla on tarkoitus edesauttaa tavoitteiden saavuttamista ja hallita riskiä. Jokaisessa yhtiössä näitä hallitaan erilaisilla raportointi- ja mittarijärjestelmillä, jotka perustuvat asetetuille tavoitteille. Yhtiöissä raportointijärjestelmien tehokas suoriutuminen koettiin merkittävänä. Raportteja tuotetaan viikko- ja kuukausitasolla ja niitä viestitään yhtiöiden hallituksille, jotka taas viestivät pakollisia raportteja tiuhemmin omistajalle, jos se nähdään tarpeellisena. Jokaisessa yhtiössä käytetään hyväksi mittareita, joiden avulla pyritään ohjaamaan henkilöstön työtä huolimatta siitä, että tavoitteiden viestiminen koettiin haasteeksi. Toimintatapoja on jouduttu parantamaan, jotta taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ovat olleet mahdollista saavuttaa. Samalla kuntaomistaja olettaa yhtiöidensä toiminnan olevan kannattavaa.

Kuntaomistajuus ilmeni organisaatioiden valvontatoimenpiteissä epäsuorasti. Haastatteluiden perusteella se näkyy selkeimmin tulokorttikäsittelyssä ja paikoitellen tavoitteisiin pyrkimisessä. Omistaja seuraa yhtiöidensä toimintaa tulokortin avulla. Tulokortti on jokaisella yhtiöllä yhtiökohtainen, jossa ilmenevät tavoitteet. Vuosittaisessa tapaamisessa omistaja yhtiöidensä kanssa käy tulokortin osa-alueet läpi ja varmistaa, että tavoitteet ovat saavutettu. Haastatteluissa ilmeni, että tapaamiset ovat kuitenkin verrattain lyhyitä ja kestävät ainoastaan viidestä kymmeneen minuuttiin yhtä yhtiötä kohden.

Omistaja ei määrittele, miten yhtiöiden pitäisi valvoa niiden toimintaa, vaan yhtiöt itsenäisesti vastaavat operatiivisesta toiminnasta. Kuitenkin muun muassa kuntaomistaja on määrännyt yhtiöitä hyödyntämään järjestelmiä, jotka yhtiöiden mukaan eivät tue niiden liiketoiminnan tarpeita. Täten kuntaomistajan voidaankin nähdä jopa heikentävän yhtiöidensä paremman suoriutumisen mahdollisuuksia. Kuntaomistajan vaikutukset nähtiin pidemmän aikavälin tavoitteiden asettamisessa. Kunnallispolitiikan ollessa herkästi lyhytjänteistä, tilanteet elävät sovituista tavoitteista huolimatta eikä eri toimialoilla toimivien yhtiöiden piirteitä kyetä tai osata huomioida. Tämän voidaan nähdä

vaikuttavan organisaatioiden tulevaisuuden ja sitä kautta toiminnan suunnitteluun, kun kunnallispolitiikan seurauksena tilanteet elävät sovitusta.

Kolmas osa-alue on tieto ja viestintä. Tämä varmistaa, että organisaatioissa on oikeanaikaista ja laadukasta tietoa sekä välineet kommunikoida se eteenpäin jokaisella organisaatiotasolla. Yhtiöiden tärkeimpänä tiedotuskanavana pidetään palaverikäytäntöjä, joista tieto leviää esimiestasolta työntekijöille. Yhtiöissä tiedonjakovälineet koettiin riittäviksi, mutta työntekijöiden oma kiinnostus korostuu tiedon vastaanottavuudessa. Haastatteluissa ilmeni selkeästi tiedon jatkojalostus, kun raportointijärjestelmät eivät itsessään kykene tuottamaan kaikkea vaadittua tietoa riittävän laadukkaasti. Tämän seurauksena tuotetaan arvioita ja tuloksia joudutaan korjaamaan käsin. Yhdessä haastattelussa yhtiöissä arviot ja toteumat ovat heitelleet merkittävän paljon.

Kuntaomistajuus näkyy etenkin kommunikaatiossa. Saatuja raportteja viestitään ja käydään yhdessä läpi hallituksen kanssa yhtiöissä. Yhdessä haastattelussa ilmeni, että raportteja täytyy usein muokata yhtiön hallitukselle. Kuntaomisteisen osakeyhtiön hallitusvalintojen taustalla ei välttämättä korostu asiaosaaminen, joka näkyy muun muassa yhtiöiden tarpeessa muokata liiketoiminnan kannalta oleellisia tietoja hallitusten paremmin ymmärtämään muotoon. Toisaalta yhtiöiden raportointijärjestelmien voidaan nähdä olevan riittämättömiä tuottamaan suoraan vaadittavaa tietoa.

Toimintoja seurataan tavoitteiden asettamisen yhteydessä ja varmistetaan, että ne vastaavat vielä tahtotilaa. Haastatteluissa ilmeni, että välttämättömät toimintaohjeet päivitetään, vaikka muullekin olisi tarvetta. Haastatteluissa ei ilmennyt systemaattista päivittämistä yhtiöissä. Toimintojen seurannan yhteydessä, kun päivitys tulee ajankohtaiseksi, saa kuntaomistajalta apua. Yhdessä haastattelussa ilmeni, että halutessaan yhtiöt voivat kysyä ohjeita päivittämisen tueksi. Tällöin kuntaomistaja antaa oman näkemyksensä, miten esimerkiksi yksittäistä toimintatapaa tai prosessia tulisi kehittää tai luoda.

Kuntaomistaja tunnistaa tarpeen yhtiöidensä riskienhallinnalle. Riskienhallinta koetaan tärkeäksi, koska omistaja lainoittaa hyvin merkittävästi omistamiaan yhtiöitä. Samaten sen yhtiöiden epäonnistuminen mahdollisesti vaikuttaa kuntalaisten arkeen merkittävästi. Täten kuntaomistajan voidaan nähdä määrittävän tietyn riskienhallinnan tason yhtiöilleen. Lähtökohtaisesti omistaja ei vaikuta yhtiöidensä riskienhallintaan, vaan luottaa niiden itse tiedostavan riskienottokykynsä. Tämä nähdään myös välttämättömänä, että yhtiöt itse kantavat voittonsa ja tappionsa. Aikaisemmin on ilmennyt tilanteita, että toiminnasta on syntynyt merkittäviä tappioita, joita kuntaomistaja on jälkikäteen joutunut maksamaan. Yhtiöt itse näkevät kuntaomistajan vakaana ja luotettavana toimijana, joka tuo uskottavuutta niiden riskienkantokyvyille ja taloudellista turvaa.

Jokaisessa yhtiöissä riskienhallinnan menetelmät ovat määritelty niiden tavoitteiden mukaisesti. Yhtiöt tiedostivat, että merkittävimpien riskien realisoituessa, se vaikuttaisi suoraan niiden ydinliiketoimintaan ja asettaisi ne vaakalaudalle. Kuntaomistaja edellyt-

tää, että sen yhtiöillä on määriteltynä riskipolitiikka. Niillä yhtiöillä, joilla tätä ei aikaisemmin ole ollut, on määrätty tekemään liiketoimintaan kohdistuva riskikartoitus. Yhtiöissä riskienhallinnan kokonaisuudelle oli useita termejä, kuten riskienhallintapolitiikka, riskikartoitus, riskianalyysi ja riskikäsikirja. Loppukädessä yhtiöiden riskipolitiikan hyväksyy aina kuntaomistajan valitsema hallitus.

Yhtiöissä riskien seuranta tapahtuu vähintään vuosittain, kun se viestitään omistajalle. Täten riskien nykytilan kartoitus edellytetään tekemään kuntaomistajan toimesta. Yhtiön kohtaamat riskit arvioidaan uudelleen ja varmistetaan, että ne vastaavat yhtiön nykytilaa. Haastatteluissa ilmeni, että riskit liitettyinä ydintoimintaan eivät juurikaan muutu, vaan pysyvät suhteellisen vakaina. Viestinnän yhteydessä kuntaomistaja antaa näkemyksensä yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta ja se voi edellyttää yhtiöitään tarkentamaan menetelmiään. Kahdessa haastattelussa ilmeni, että omistaja on velvoittanut yhtiöt suorittamaan riskien vaikuttavuusmatriisin, kun niitä ei ole ollut olemassa. Riskien arvioinnissa niiden vaikuttavuus toiminnalle huomioidaan ja määritellään missä rajoissa riskiä hallitaan. Kaikissa yhtiöissä toimintaa suojataan varmistamalla riskisten ja riskittömien toimien tasapaino. Yhtiöt kokevat niiden riskienhallintamenetelmien olevan hyvällä tasolla. Kuitenkin samalla riskien toteutuessa, tapaukset on käsitelty tapauskohtaisesti, joten selkeitä reagointimenetelmiä ei ole yhtä tarkasti määritelty.

Edellä kuvattu empiria esittää, miten kuntaomistajuus näkyy ja sitä kautta vaikuttaa osakeyhtiöiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmissä. Seuraavalla sivulla on vedetty yhteen edellä esitetyt tulokset taulukon muodossa. Taulukko esittää miten kuntaomistaja vaikuttaa niin yhtiöidensä sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan sekä miten se vaikuttaa ainoastaan sisäiseen valvontaan tai riskienhallintaan. Taulukko sisältää myös haastatteluiden perusteella, miten käytännössä nämä vaikutussuhteet näkyvät. Taulukon jälkeen viimeinen pääluku esittelee näiden pohjalta tehdyt johtopäätökset ja tutkielman yhteenvedon.

TAULUKKO 3 Kuntaomistajuuden ilmeneminen yhtiöissä

	Kuntaomistajan vaikutus	Ilmenee yhtiöissä mm.
Molempia koskettava	Kuntalaki asettaa valvonnan ja riskienhallinnan raamit kuntaomistajalle	Jaosto valvoo sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.
	Politiikka osana toimintaa.	Jaosto, yhtiöiden hallitukset, toiminnan sopeuttaminen, tulevaisuuden suunta.
	Toimintaa rajoittavat ja ohjaajat tekijät.	Edellyttää kaikki yhtiöt toimimaan konserniohjeen mukaisesti.
	Tavoitteenasettelu.	Yhtiöiden tavoitteet sopeutetaan kuntaomistajan suuntaviivoihin ja näkemys huomioidaan
Sisäinen valvonta		
Valvontaympäristö	Erityinen tarve toiminnan onnistumiselle. Valvontakulttuurin erityispiirteet.	Valvonnantarve ja -ympäristön toimivuuden merkitys. Julkisempi asema ja hankalat sopeuttamistoi- met.
Valvontatoimenpiteet	Kuntaomistaja edellyttää valvontatoimenpiteiden ylläpitoa ja toimitavuutta. Mahdollisesti valvontatoimenpiteiden sopimattomuus.	Vuosittaiset tuloskorttikäsittelyt. Hallitus velvoitettu viestimään omistajalle, jos tarvetta. Toimintaan sopimattomat järjestelmät, joita edellytetään käyttämään.
Tieto ja viestintä	Tiedon muokkaamisen ja jalostamisen tarve.	Puoluepoliittisesti valituille hallituksille tiedon avaaminen.
Seurantatoimet	Seurannan hankaluudet. Kuntaomistajan näkemykset.	Kuntapolitiikan muuttuvaisuus vaikuttaa seurantatoimiin. Tarve päivittää kuntaomistajan näkemyksiä mu- kailevasti.
Riskienhallinta		
	Riskienhallinnan perustason varmistaminen.	Riskienhallinnan toimivuus, koska lainoittaa runsaasti yhtiöitään.
	Riskienhallinnan menetelmien olemassaolo.	Kuntaomistaja edellyttää, että yhtiöillä määritelty riskimatriisi, jos ei ole aikaisemmin ollut.
	Riskinkantokyvyn parantuminen.	Riskinkantokyky korkeammalla, koska vakaa ja iso julkinen toimija omistajana.

5 LOPUKSI

5.1 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten kuntaomistaja vaikuttaa sen omistamien osakeyhtiöiden sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Samalla se selvitti, minkälaisia menetelmiä kohdeorganisaatioissa hyödynnetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta COSO-mallin tarjoaman jaottelun mukaisesti. Tutkielman tutkimusongelmana oli, *miten kuntaomistajuus vaikuttaa osakeyhtiöiden sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan?* Aihepiiriä lähestyttiin ensi selvittämällä kuntaomisteisen osakeyhtiön ja kuntatoiminnan erityispiirteitä. Koska tutkielma keskittyi juuri kuntaomisteisten osakeyhtiöiden sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan, tulee lukijan ymmärtää motiiveja yhtiöittämisen taustalla. Tämän vuoksi oli perusteltua käsitellä laajemmin yhtiöittämistä ja kunnan toimintaa.

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden määrä on lisääntynyt viime vuosien aikana. Yhtiöittämisen tavoitteena on tehostaa toimintaa ja saavuttaa niin taloudellisia, tuloksellisia, kuin tuottavampia ratkaisuja kunnan palveluiden järjestämiseksi. Haastatellussa kunnassa yhtiöittämisen motiivina nähtiin toiminnan helpottaminen ja järkevöittäminen. Tähän tutkielma-aiheeseen päädyttiin muun muassa sen vuoksi, että huolimatta yhtiöiden jatkuvasti kasvavasta lukumäärästä ja niiden vaatimista laajoista investoinneista (Grossi ym. 2015, 276) ja toisaalta kunnan ja kuntalaisten viimekäteisestä taloudellisen riskin kantamisesta (Anttiroiko ym. 2007, 235.), ei aihepiiristä ole tehty juurikaan tutkimusta. Oleellista oli tiedostaa, ettei valvonta ole ainoastaan kuntien itse päätettävissä oleva järjestelmä, vaan näistä tekijöistä on säädetty kuntalain nojalla.

Tutkielman näkökulmaksi valittiin sisäinen valvonta ja riskienhallinta, koska ne ovat juuri ne keinot, joilla taloudellinen suoriutumisen varmistetaan ja toimintaa valvotaan. Koska tutkimusta ei aiheesta ollut suoritettu, vaati teema-alue syvemmän ymmärryksen saavuttamista. Toisaalta tutkielman nähdään olevan myös ajankohtainen keskustelun-avaus julkisen sektorin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksen ymmärtämiseksi ja menetelmien kehittämiseksi. Tutkielma keskittyi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmiin ja kuntaomistajuuden rooliin näiden menetelmien käytössä.

Tutkimusongelmaa lähestyttiin selvittämällä yhtiöissä vallitsevia menetelmiä Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission:n tarjoaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksiä mukaillen. Viitekehyksiin päädyttiin, koska niiden ollessa laajasti käytettyjä ja vakiintuneita viitekehyksiä, tutkimus voi nojautua niihin. Samaten kyseinen sisäisen valvonnan malli on esitelty Suomessa vuonna 2004 ja sitä on kehitetty sen jälkeen, joten sen nähtiin soveltuvan hyvin tutkielman

viitekehyyksi. Riskienhallinnan viitekehyyksen noudattaessa samaa muotokieltä ja sisältöä, nähtiin niiden yhdessä tarjoavan jäsennellyimmän kuvan suhteellisen laajasta aihealueesta. Tarkemmat kuviot malleista on löydettävissä tutkielman alaluvuista 3.2 ”Sisäisen valvonnan viitekehys” ja 3.3 ”Riskienhallinnan viitekehys”.

Kuten Agbejule ja Jokipii (2009, 501) jaottelivat, käytännössä sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että toiminta on tehokasta, taloudellista ja lakien mukaista ja taloudellinen informaatio on luotettavaa. Puolestaan Deloach (2000, 5) tarjosi määritelmän organisaation riskienhallinnalle. Tässä määritelmässä riskienhallinta on lähestymistapa, jolla yhdistetään strategia, prosessit, ihmiset, teknologia ja työntekijät. Julkisella sektorilla kunnan rooli korostui riskienhallinnassa ja riskin kohtaamisessa. Vaikka riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, on perusteltua nostaa se laajemmaksi kokonaisuudeksi osana sisäistä valvontaa. Tutkimuksissa (ks. esim. Woods 2009) on ilmennyt, ettei riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan väliselle suhteelle ole löydetty yksiselitteistä lopputulosta, vaan julkisella sektorilla niiden nähdään kulkevan usein rinnakkain ja joskus riskienhallinta nähdään sisäisen valvonnan osa-alueena. Tässäkin tutkielmassa ilmeni, että yhtiöissä nämä kaksi osa-aluetta nähtiin olevan enemmän toisiinsa liitettynä kuin erillisiä tekijöitä.

Kuten tutkielmassa on tuotu esille, sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että tavoitteet saavutetaan ja organisaatioilla on mahdollisuus toimia tehokkaasti ja tuottavasti. Tämän tutkielman empiriassa ilmeni, että edellä kuvatut tavoitteet ovat olleet suurin syy myös tutkielmaan osallistuneella kunnalla yhtiöittää toimintojaan. Ennen yhtiöittämistä yhtiöillä ei ole ollut edellytyksiä toimia taloudellisesti ja tuottavasti ollessaan tiukasti sidottuna kunnan talouden sykliin ja toimintoihin. Täten kunnan tavoitteet toiminnan tehostamisessa voidaan nähdä jo epäsuorasti vaikuttavan yhtiöiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarpeeseen.

Tutkielman empirian tulosten valossa voidaan yhtiöiden sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tehdä muitakin johtopäätöksiä. Empiriasta oli tunnistettavissa selkeitä huomioita siitä, miten kuntaomistajuus vaikuttaa yhtiöidensä sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Ensinnäkin ylemmän tason johtopäätöksenä nähdään olevan kuntaomistajan vaikutus syvemmän tason toimintoihin ja suuntaviivoihin. Tämä näkyy muun muassa organisaatioiden tavoitteiden asettelussa. Kaiken valvonnan ja riskienhallinnan taustalla vaikuttavat tavoitteet. Kuntaomistaja antaa oman näkemyksensä yhtiöiden suunnasta ja toisaalta yhtiöiden tulee sovittaa omat tavoitteensa kunnan suuntaviivojen mukaisiksi. Samalla vaikka kuntaomistaja ei käytännön tasolla vaikuta yhtiöiden operatiiviseen toimintaan, vaikuttavat yhtiöiden toiminnan taustalla vahvat kulttuuriset tekijät, jotka ohjaavat ainakin jollain tasolla kaikkien organisaatioiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmiä. Tämän voidaan nähdä olevan erittäin oleellinen tutkielmantulos, koska haastatteluiden perusteella asiaa ei varsinaisesti tiedosteta vaan se on juurtunut toiminnan ytimeen.

Kuntaomisteisten yhtiöiden sisäiseen valvontaa ja riskienhallintaan vaikuttaa selkeästi politiikka, jota ei yksityisomistuksellisessa organisaatiossa esiintyisi. Ensimmäkin yhtiöiden valvontaa ja riskienhallintaa valvoo puoluepoliittisesti valittu jaosto sekä kuntaomistajan valitsema hallitus. Säilän ym. (2008) mukaan kuntakonsernin tulee varmistaa, että sen yhtiöt noudattavat annettuja valvonnan ohjeita. Tämän tutkielman perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei laajaa valvontaa kuntatasolla suoriteta. Tärkeänä yksittäisenä keinona koetaan vuosittaiset lyhyet tapaamiset, joissa kuntaomistaja antaa näkemyksensä yhtiöiden toiminnan, tavoitteiden ja riskienhallinnan tilanteesta.

Muitakin selkeitä huomioita on tunnistettavissa juuri siinä, että yhtiöillä on kuntaomistaja eikä yksityisellä sektorilla toimiva omistaja. Ensimmäkin kunnallisena osakeyhtiönä toimiminen asetti organisaatioille erilaisen paineen toimivalle valvontakulttuurille ja toiminnalle. Kunnallinen osakeyhtiö saa osakseen julkiseen sektoriin kohdistuvaa painetta ja sopeutumistoimien suorittaminen tämän seurauksena nähtiin haastavana. Toisaalta yhtiöt kokivat, että toimiessaan julkisen sektorin toimijan alla ja kuntalaisia lähellä, heillä on velvoite myös toimia tietyllä tavalla. Jokainen haastatteluun osallistunut yhtiö näki omistajalla olevan vähintään epäsuoria vaikutuksia niiden toimintaan. Samaten yhtiöt näkevät kuntaomistajan tuovan sellaisia haasteita sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle, joita ei yksityisellä sektorilla luultavasti ilmenisi. Yhtenä huomiona voidaan nostaa esille seurannan ja toiminnansuunnittelun hankaluudet, kun kuntapolitiikan suuntaviivat päivittyvät ja ne tulee integroida yhtiöiden prosesseihin.

Haastatteluissa oli nähtävissä eroavaisuuksia eri haastateltavien välillä. Selkeästi kuntaomistaja ei ole määritellyt osakeyhtiöilleen menettelytapoja hoitaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa vaan organisaatiot vastaavat omasta operatiivisesta toiminnastaan haastatteluiden perusteella. Kuntaomistajan näkyvyyden eroavaisuuksia saattaa selittää muun muassa yhtiöiden oman toiminnan ja talouden pysyvyys. Talouden ja toiminnan ollessa vakaita, ei kuntaomistaja valvo toimintaa ja riskienhallintaa yhtä tarkasti kuin yhtiöillä, joiden toiminnallisessa tai taloudellisessa suoriutumisessa on ollut heikkouksia. Kuntaomistajan voidaankin nähdä asettavan yhtiöidensä sisäiselle valvonnalle pääpiirteet ja raamit, joiden sisällä organisaatiot saavat itse toteuttaa operatiivisesti valvonnan haluamallaan tasolla. Toimenpiteitä ylläpidetään vuosittaisten tarkastusten yhteydessä. Toisaalta tutkimustulokset myös osoittavat, että kuntaomistaja asettaa rajoitettavia tekijöitä yhtiöiden tehokkaalle sisäisen valvonnan järjestämiselle.

Tutkielman toisena suurempana teema-alueena oli riskienhallinta. Valtiovarainministeriön (2012) suorittamassa selvityksessä riskienhallinnan periaatteita ei kunnan osakeyhtiöissä olisi määritelty. Kuitenkin tähän tutkielmaan osallistuneilla yhtiöillä kaikilla oli riskienhallinnan peruseriaatteet määritelty selkeästi ja kirjallisesti. Tämän tutkielman perusteella voidaan sanoa, että kuntaomisteisilta yhtiöiltä edellytetään niiden riskienhallintamenetelmien olevan tietyllä tasolla. Samaten kuntaomistajalla huomattiin olevan

positiivinen vaikutus yhtiöiden riskienkantokykyyn muun muassa sen tuodessa uskottavuutta suhteessa ulkopuolisiin toimijoihin. Van Helden ja Reichard (2015) tutkimuksessaan esittivät, että julkisella sektorilla kuntaomistajan omistajarooli korostuu riskienhallinnassa. Tämän tutkielman empiria tukee kyseistä löydöstä, koska haastatteluiden perusteella ilmeni kunnan merkityksellinen rooli yhtiöidensä lainottajana ja tätä kautta tarve yhtiöiden riskienhallinnan toimivuuteen. Tutkielman empiirinen osuus nojautui vahvasti aiheesta annettuihin ja paljon hyödynnettyihin COSO-malleihin. Empiriasta on huomattavissa, että suhteessa annettuihin suosituksiin, jokaisella yhtiöllä ilmeni heikkouksia niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen menetelmissä.

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten kuntaomistaja vaikuttaa yhtiöidensä sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa. Tutkielma saavutti sille annetun tavoitteen. Tutkielma esitti yhden kunnan neljän osakeyhtiön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmät. On perusteltua väittää, että kuntaomisteisiin osakeyhtiöihin kohdistuneessa tutkimuksessa on paljon tutkimusaukkoja. Tämä tutkielma havaitsi, miten menetelmien taustalla vaikuttaa hyvin vahvasti julkiseen sektoriin ja kuntaomistajaan kohdistuva säännöstely ja historia. Toisaalta aihe on erittäin ajankohtainen, koska julkista sektoria järjestellään uudestaan ja se kattaa toimintoja, joita ei uskottu ikinä tulevan kunnan osakeyhtiöiden hoidettavaksi. Tämän seurauksena kuntaomistajan ja sen yhtiöiden tulee tarkastella sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmien riittävyttä.

Kuten tämä tutkielma osoittaa, kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä on vielä tehtävää niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmien toimivuudessa. Tämän tutkielman johtopäätöksenä voidaankin sanoa, että kuntaomisteisten yhtiöiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmissä, toiminnot menevät syvälle kuntaomistajan toimintoihin ja niiden menetelmien toimivuus edellyttää kehitystoimenpiteitä niin yhtiön, mutta myös kuntaomistajan puolesta. Aihealueesta ei ole saatavilla aiempia tutkimuksia, joten tämänkin tosiasian valossa tutkielman nähdään tuoneen uutta tietoa, jota on tarvetta tutkia enemmän. Tutkielman viimeisessä alaluvussa käsitellään tarkemmin mahdollisia jatkotutkimusmahdollisuuksia.

5.2 Tutkimuksen arviointi

Hirsjärvi ym. (2009, 231–233) tuovat esille, että tutkijan tulee arvioida tutkimuksen luotettavuutta jollakin tavalla. Tutkijan tulee pyrkiä antamaan ei-sattumanvaraisia ja päteviä tuloksia, jotka ovat toistettavissa ja vastaavat mitattua asiaa. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta parantaa tutkijan kriittinenkin suhtautuminen aineiston tuottamiseen. Seuraavaksi tutkielmaa tullaan arvioimaan näistä näkökulmista ja osoittamaan myös tuloksiin mahdollisesti vaikuttaneita tekijöitä.

Tämä tutkielma pohjautuu yhden kunnan neljään eri yhtiöön ja kunnan edustajan näkemykseen tutkielman aiheesta. Tutkielman tulokset koostuvat viiden eri henkilön vastauksista ja niiden pohjalta tehdyistä tulkinnoista. Kunnan edustajan haastattelusta ilmeni, että pelkästään kuntatasolla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmissä on eroja. Samaten eroavaisuuksia voidaan varmasti löytää niin yhtiö- kuin yksilötasolla. Jos sama tutkielma toteutettaisiin eri kunnassa tai yhtiöissä, olisi tutkielman tuloksissa eroavaisuuksia. Kuitenkin kuten metodien valintaa luvussa 1.3 tuotiin esille, ei tämän tutkielman tarkoitus ollut tuottaa yleistettävissä olevia tuloksia vaan kasvattaa tietoa ja antaa syvempi ymmärrys tutkimusongelmasta. Koskinen ym. (2005, 267) esittävät, että pelkästään havaintojen pelkistäminen ja sekalaisten tapausten kuvaaminen analyysiä tehdessä on yksi yleistettävyyden toimi. Toisaalta yksittäisten tapausten poikkeamat nähdään rikastuttavan tuloksia.

Samaten tutkielman arvioinnissa on huomioitava haastateltavien persoonien vaikutus saatuihin tutkimustuloksiin. Tutkielman tekijälle haastattelut toivat kattavasti tietoa aiheesta ja kaikki haastattelut tuntuivat hedelmällisiltä sisällöiltään. Tästä huolimatta on mahdollista, etteivät kaikki haastateltavat puhuneet aiheesta yhdenmukaisesti tai, että he ovat pyrkineet vastaamaan sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla nykytilanteestaan. Toisaalta Eskolan ja Suorarannan (1998, 87) mukaan teemahaastattelun ollessa avointa keskustela, voidaan haastatelluista saadun materiaalin sanoa edustavan haastateltavien omaa puhetta. Haastateltavista kaksi viidestä edellytti, että haastattelu suoritetaan anonymisti. Samaten yhtiön toimialan tunnistamattomuus koettiin tärkeänä.

Tutkielman luotettavuutta lisää haastatteluiden nauhoittaminen. Täten niihin oli mahdollista palata ja tutkija kykeni litteroimaan ne varmasti totuudenmukaisesti. Tarkan litteroinnin seurauksena mahdollisuus vastausten väärintulkittamiseen on laskenut. Tutkielmassa vältettiin johdatteluvaa kysymystenasettelua, jotta haastateltavan vastaus säilyisi mahdollisimman luotettavana. Samaten jokainen haastattelu aloitettiin selkeyttämällä haastateltaville tarkasti, mitä juuri tämän tutkielman kannalta oleellisella terminologialla todella tarkoitetaan. Tämä lisäsi haastatteluiden luotettavuutta, koska haastattelussa kyettiin varmistamaan, että vastaus liittyi aidosti teemaan (ks. Puusa 2011, 82). Haastattelutulosten luotettavuutta tukee yhtiöidän johdonmukaisuudet vastauksissa. Samaten tutkielman dokumentointi on pyritty kuvaamaan riittävällä kattavuudella, että lukija kykenee myös itse arvioimaan tutkielman tuloksia. Tutkielman sisäistä validiteettia lisää poikkeavien tapausten tunnistaminen ja niiden asianmukainen kuvaaminen otettaessa osaksi tutkielman tuloksia.

5.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Kuten aikaisemmissa alaluvuissa todettiin, tämän tutkielman nähdään tuottaneen uutta tietoa, jota on kuitenkin mahdollista ja suotavaa tutkia enemmän. Ensinnäkin tämä tutkielma kattaa ainoastaan pienen otoksen sisältäen yhden yksittäisen kunnan ja sen neljän yhtiön kattavan empiirisen osuuden. Aihealuetta olisi syytä tutkia laajemmalla aineistolla. Laajemmasta aineistosta ja useampaan kuntaan kohdistuvasta empiriasta saataisi mahdollisesti erottua erilaisia toimintatapoja ja yleistettävimpiä tuloksia kuntaomistajan vaikutuksista yhtiöiden sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Samalla kuntakohtaisia eroja olisi syytä selvittää, koska menetelmissä on nähty olevan epäkohtia. Olisikin hedelmällistä tutkia laajemmin, miten suomalaiset kuntaomistajat valvovat yhtiöidensä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

Toinen jatkotutkimusaihe tarttuu hallitusvalintoihin. Tutkielmassa ilmeni hallitusvalintojen merkittävä rooli valvovana toimijana. Kuitenkin samalla ne on valittu poliittisin perustein parhaimman tietämyksen mukaisesti. Osakeyhtiölakia on päivitetty muun muassa juuri hallitusvalinnan osalta. Tämä päivitys edellyttää liiketaloudellisia perusteita hallitusvalinnan tueksi ja poliittinen asema väistyy preferenssien edeltä. Jatkotutkimusta olisikin tehtävissä siitä näkökulmasta, miten uuden osakeyhtiölain edellyttämät hallitusvalinnat vaikuttavat kohdeyhtiöiden valvontaan ja toimintaan.

Tutkielman empiriasta ilmeni muun muassa, että moni kunnan menetelmä perustuu ajatukseen hyvästä hallituksesta tai uskoon, että sen yhtiöt hallitsevat konserniohjeen käytön. Aihealueesta olisi mahdollista suorittaa jatkotutkimusta ja selvittää, miten kuntaomisteiset yhtiöt todella tuntevat ja hyödyntävät annettua konserniohjetta. Toisin sanoen onko valvontakeino ainoastaan muodollinen vai noudatetaanko sitä todella.

Toisaalta tutkimuksissa on kuitenkin ilmennyt, että julkisen sektorin riskienhallinnan järjestelmät ovat erilaisia suhteessa yksityiseen sektoriin (ks. Woods 2009). Lisätutkimusta olisi tarpeellista tehdä myös yksityisen ja julkisen sektorin osakeyhtiöiden menetelmien eroavaisuuksista.

LÄHTEET

- Agbejule, A. – Jokipii, A. (2009) Strategy, control activities, monitoring and effectiveness. *Managerial Auditing Journal*, Vol. 24 (6), 500–522.
- Andersen, T. J. – Garvey, M. – Roggi, O. (2014). *Managing risk and opportunity: the governance of strategic risk-taking*. Oxford University Press, Oxford.
- Anttiroiko, A. – Haveri, A. (2013) Kuntajohtaminen paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallintana. <<http://www.uta.fi/jkk/opiskelijaksi/valintakoemateriaaliHALL/4-VK-2013-Haveri-Anttiroiko.pdf>> haettu 15.9.2016.
- Anttiroiko, A. V. – Haveri, A. – Karhu, V. – Ryytänen, A. – Siitonen, P. (2007) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.
- Atwood, B. – Raiborn, C. A. – Butler, J. B. (2012) The illusion of internal controls. *Strategic Finance*, Vol. 94 (4), 31–38.
- Beasley, M.S. – Clune, R. – Hermanson, D. R. (2005) Enterprise risk management: An empirical analysis of factors associated with the extent of implementation. *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 24 (6), 521–531.
- Beneish, M. D. – Billings, M. B. – Hodder, L. (2008) Internal control weaknesses and information uncertainty. *The Accounting Review*, Vol. 83 (3), 665–703.
- 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*. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Bowling, D. – Rieger, L. (2005) Making sense of COSO's new framework for enterprise risk management. *Bank Accounting and Finance*, Vol. 18 (2), 29–34.
- Boycko, M. – Shleifer, A. – Vishny, R. W. (1996) A theory of privatisation. *The Economic Journal*, Vol. 106 (435), 309–319.
- Burnaby, P. – Hass, S. (2009) Ten steps to enterprise-wide risk management. *Corporate Governance: The international journal of business in society*, Vol. 9 (5), 539–550.
- Changchit, C. – Holsapple, C. – Madden, D. (2001) Supporting managers' internal control evaluations: an expert system and experimental results. *Decision Support Systems*, Vol. 30 (4), 437–449.
- Chumakova, I. (2013). Innovations in internal control and managerial accountability perspectives in the public sector of Ukraine. *Актуальні проблеми економіки*, Vol. 12 (150), 213–218.

- Committee of Sponsoring Organisations of the Tradeway Commission (COSO) (2013) Internal Control – Integrated Framework. <http://www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf>, haettu 26.1.2016.
- Committee of Sponsoring Organisations of the Tradeway Commission (COSO) (2004) Enterprise Risk Management – Integrated Framework <http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary.pdf>, haettu 2.11.2016.
- Deloach, J. (2000) *Enterprise-wide risk management: Strategies for linking risk and opportunity*. Financial Times, Prentice Hall, London.
- Dewenter, K. – Malatesta, P. (2001). State-owned and privately owned firms: An empirical analysis of profitability, leverage, and labor intensity. *The American Economic Review*, Vol. 91 (1), 320–334.
- Dunleavy, P. – Margetts, H. – Bastow, S. – Tinkler, J. (2006) New public management is dead – long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, Vol. 16 (3), 467–494.
- Eskola, J. – Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- Gnan, L. – Hinna, A. – Monteduro, F. – Scarozza, D. (2013) Corporate governance and management practices: stakeholder involvement, quality and sustainability tools adoption. *Journal of Management & Governance*, Vol. 17 (4), 907–937.
- Grossi, G. – Papenfuß, U. – Tremblay, M. S. (2015) Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 (4/5), 274–285.
- Grossi, G. – Reichard, C. (2008) Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public management review*, Vol. 10 (5), 597–617.
- Hanim Fadzil, F. – Haron, H. – Jantan, M. (2005) Internal auditing practices and internal control system. *Managerial Auditing Journal*, Vol. 20 (8), 844–866.
- Harjula, H. – Lundström, I. – Kirvelä, T. – Majoinen, K. – Myllyntaus, O. (2004) *Toimiva kunta*. Silverprint Oy, Sipoo.
- Helden, J., van – Reichard, C. (2015) Commonalities and Differences in Public and Private Sector Performance Management Practices: A Literature Review. *Paper presented at Panel G 102 Public Accounting and Accountability of the annual IRSPM Conference*, Birmingham, UK, 30 March-1 April, 2015, 1–31.
- Hirsjärvi, S. – Remes, P. – Sajavaara, P. (2009) *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

- Hirsjärvi, S. – Hurme, H. (2011) *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.
- Hokkanen, A. – Latvanen, J. – Näsi, S. (2001) Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. <<https://www.jyu.fi/jsbe/tutkimus/julkaisut/verkkojulkaisut/kuntarap.pdf>>, haettu 17.9.2016.
- Holopainen, A. – Koivu, E. – Kuuluvainen, A. – Lappalainen, K. – Leppiniemi, J. – Mikkola, M. – Vehmas, K. (2010) *Sisäinen tarkastus*. Tietosanoma, Helsinki.
- Hood, C. (1991) A public management for all seasons. *Public administration*, Vol. 69 (1), 3–19.
- Hoyt, R. – Liebenberg, A. (2011) The value of enterprise risk management. *Journal of risk and insurance*, Vol. 78 (4), 795–822.
- Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (corporate governance)* (2009) Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Janvrin, D. – Payne, E. – Byrnes, P. – Schneider, G. – Curtis, M. (2012) The updated COSO Internal Control-Integrated Framework: Recommendations and opportunities for future research. *Journal of Information Systems*, Vol. 26 (2), 189–213.
- Jensen, M. – Meckling, W. (1976) Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3 (4), 305–360.
- Juuti, P. – Puusa, A. (2011) Mitä laadullinen tutkimus on? Teoksessa: *Menetelmäviidakon raivaajat – perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*, toim. Anu Puusa & Pauli Juuti, s. 47–57. Hansaprint Oy, Vantaa.
- Kasanen, E. – Lukka, K. – Siitonen, A. (1991) Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. *Liiketalouden aikakauskirja*, Vol. 40 (3), 301–327.
- Krishnan, J. (2005) Audit committee quality and internal control: An empirical analysis. *The accounting review*, Vol. 80 (2), 649–675.
- Koskinen, I. – Alasuutari, P. – Peltonen, T. (2005) *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Vastapaino, Tampere.
- Krueger, A. (1990) Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4 (3), 9–23.
- Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus (2015) Suomen kuntaliitto. Toinen linja, Helsinki.*
- Kuntalain taloussäännösten uudistaminen* (2012) Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012. Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Kuntalaki 410/2015 <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidp834656>>, haettu 13.9.2016.

- Kuntien palvelutuotannossa kuohu kasvaa* (2011) Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. <http://www.jhl.fi/files/attachments/ajankohtaista/kuntien_palvelutuotantoeselvitys_pdf.pdf>, haettu 1.3.2016.
- Kuusela, H. – Ollikainen, R. (2005) *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere University Press, Tampere.
- Laki julkisista hankinnoista 1397/2016 <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>>, haettu 20.3.2017.
- Lane, J. E. (2000) *New public management*. Taylor & Francis, Yhdysvallat.
- Lin, J. – Cai, F. – Li, Z. (1998) Competition, policy burdens, and state-owned enterprise reform. *The American Economic Review*, Vol. 88 (2), 422–427.
- Listamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen - corporate governance* (2006) Keskuskaupakamari. <<http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/04/Listamattomien-yhtiöiden-hallinnoinnin-kehittäminen.pdf>>, haettu 21.2.2016
- Lähdesmäki, K. (2011) New public management julkisjohtamisen uudistajana - Yhä kestoosikki reformeissa? Teoksessa. *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Toim. Esa Hyyryläinen & Olli-Pekka Viinamäki, 75–87. Acta Wasaensia nro 238. Universitas Wasaensias, Vaasan Yliopisto, Vaasa.
- Lukka, K. (1991) Laskentatoimen tutkimuksen epistemologiset perusteet. *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 40 (2), 166–171.
- Manab, N. – Kassim, I. – Hussin, M. (2010) Enterprise-wide risk management (EWRM) practices: Between corporate governance compliance and value. *International Review of Business Research Papers*, Vol. 6 (2), 239–252.
- McNally J. S. (2013) The 2013 COSO Framework and SOX Compliance, Committee of Sponsoring Organisations of the Tradeway Commission <http://www.coso.org/documents/COSO%20McNallyTransition%20Article-Final%20COSO%20Version%20Proof_5-31-13.pdf>, haettu 26.1.2016.
- Meklin, P. – Martikainen, J.P. (2003) *Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä: Käytäntöjä ja kehittämistarpeita*. Suomen kuntaliitto.
- Miller, K. – Proctor, T. – Fulton, B. (2013) Teaching managerial responsibilities for internal controls: Perception gaps between accounting and management professors. *Journal of Accounting Education*, Vol. 31 (1), 1–16.
- Moeller, R. (2011) *COSO Enterprise Risk Management: Establishing Effective Governance, Risk, and Compliance (GRC) Processes*. John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
- Nupponen, M. (1999) *Elinkeinoyhtiöt kunnallisen elinkeinopolitiikan toimeenpano-organisaationa. Lisensiaattitutkimus*. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Paape, L. – Speklè, R. (2012) The adoption and design of enterprise risk management practices: An empirical study. *European Accounting Review*, Vol. 21 (3), 533-564.
- Paloposki, J. (2004) Omistajapolitiikka ja teknisten palvelujen vaihtoehtoiset tuotantotavat. Teoksessa: *Yhdyskunta tehdään yhdessä*, toim. Marketta Tanskanen, 56–58. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Petrovits, C. – Shakespeare, C. – Shih, A. (2011) The causes and consequences of internal control problems in nonprofit organizations. *The Accounting Review*, Vol. 86 (1), 325–357.
- Pollitt, C. – Bouckaert, G. (2004) *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Power, M. (2009) The risk management of nothing. *Accounting, organizations and society*, Vol. 34 (6), 849–855.
- Puttonen, P. (1995) *Kuntalaisen valta kunnallisyhtiössä. Tutkimus valtasuhteiden muutoksista kunnallisten palvelujen yhtiöittämisessä*. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Puttonen, P. (2002) *Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä*. Tampere University Press, Tampere.
- Puusa, A. (2011) Haastattelu laadullisen tutkimuksen menetelmänä. Teoksessa: *Menetelmäviidakon raivaajat – perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*, toim. Anu Puusa & Pauli Juuti, s. 73–87. Hansaprint Oy, Vantaa.
- Raudasoja, K. – Johansson, M. L. (2009) *Esimies talouden johtajana julkishallinnossa*. WSOYpro Oy, Helsinki.
- Rikhardsson, P. – Best, P. – Green, P. – Rosemann, M. (2006). *Business process risk management, compliance, and internal control: a research agenda*. Management Accounting Research Group Working Paper M-2006-05, University of Melbourne, Melbourne.
- Salminen, A. (1988) *Julkiset palvelut läntisissä kansantalouksissa*. Yliopistopaino, Helsinki.
- Santalainen, T. – Huttunen, P. (1993) *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Shirley, M. (1999) Bureaucrats in business: The roles of privatization versus corporatization in state-owned enterprise reform. *World Development*, Vol. 27 (1), 115–136.
- Solutions, A. (2014) Global Risk Management Survey. <<http://www.aon.com/forms/2015/2015-global-risk-management-survey.jsp>>, haettu 25.1.2016.

- Spira, L. – Page, M. (2002) Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 16 (4), 640–661.
- Säilä, E. – Hellén-Toivanen, P. – Pakkanen, K. – Kääriäinen, A. – Urrila, A. (2008) *Kunnan hallinto, talous ja valvonta*. Edita, Helsinki.
- Tuomi, J. – Sarajärvi, A. (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Tricker, R. (2012) *Corporate governance: Principles, policies, and practices*. Oxford University Press, USA.
- Valkama, P. (2009) Kaupunkipalvelujen kehittämiskonseptit tutkimushaasteena. Teoksessa: *Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle. Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle*, toim. Olli Voutilainen, 48–58. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2009, Helsinki.
- Vernon, R. (1984) Linking Managers with Ministers: Dilemmas of the state owned enterprise. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4 (1), 39–55.
- Vesterinen, V. (2006) *Kunta ja yhtiöittäminen*. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Vinnari, E. – Skærbæk, P. (2014) The uncertainties of risk management: A field study on risk management internal audit practices in a Finnish municipality. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 27 (3), 489–526.
- Woods, M. (2009) A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. *Management Accounting Research*, Vol. 20 (1), 69–81.
- Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta* (2013) Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Suomen Kuntaliitto 3. painos, Helsinki.

LIITTEET

LIITE 1 HAASTATTELURUNKO

” Sisäinen valvonta voidaan määritellä olevan ne kaikki toimintatavat, joilla varmistetaan laadukas johtaminen, riskien ennaltaehkäisy ja hallinta, toimintojen kehittäminen ja tuloksellisuuden arviointi (Suomen kuntaliitto 2015, 31.)”

Taustatiedot haastateltavista

- Haastateltavien esittäytyminen (rooli yrityksessä, titteli, kuinka kauan ollut ko. yrityksessä töissä)

Sisäisen valvonnan organisointi

- Miten sisäinen valvonta on organisaatiossasi pääpiirteittäin toteutettu ja pidetäänkö sitä tärkeänä?
- Mitkä ovat mielestäsi sisäisen valvonnan tärkeimmät tehtävät?
- Miten seuraavat osa-alueet on järjestetty?
 - Millä tavoilla organisaation suoriutumista valvotaan ja onko keinot toimivia?
 - Minkälaisia raportointijärjestelmiä on käytössä ja mitä hyötyjä ne tuottavat?
 - Miten varmistetaan, että taloudellinen raportointi on luotettavaa ja ajantasaista? Tavoittaako se oikeat ihmiset tarpeeksi ajoissa? Miten tieto muuten organisaatiossasi etenee?
 - Miten tavoitteiden ja päämäärien saavuttamista arvioidaan?
 - Miten organisaatiossa tunnistetaan riskitilanteita ja reagoidaan niihin?
 - Miten työntekijöitä kannustetaan toimimaan tavoitteiden mukaan / hyvin? Miten tätä valvotaan?
- Mitkä ovat tärkeimmät tekijät, joiden avulla varmistetaan, että tavoitteet saavutettaisiin?
- Määritelläänkö organisaatiossasi selkeästi jokaisen tehtävät ja vastuut?
- Mihin osa-alueisiin valvonta painottuu?

Riskien hallinta

- Mitkä ovat merkittävimmät sisäiset/ulkoiset riskit, joita organisaatio kohtaa? Entä onko riski muuttunut vuosien aikana? Mitkä ovat organisaation sisäiset suurimmat riskit?
- Kenen vastuulla on riskienhallinnan tarkkailu?
- Vaikuttaako yhtiö-/omistajamuoto määrään, jota riskiä ollaan valmiita ottamaan? Halutaanko/joudutaanko ottamaan paljon riskiä?
- Miten seuraavat osa-alueet on järjestetty?

- Mikä ohjaa organisaatiossasi riskienhallintaa, onko niitä linkitetty organisaation tavoitteisiin?
- Millä tavoin organisaatiossasi pyritään tunnistamaan riskiä? Entä mitkä ovat tärkeimmät keinot reagoida niihin? Miten reagoidaan? Tuleeko esim. tilanteita, että vaan hyväksytään riskin realisoituminen?
- Informoidaanko organisaatiossasi riskitapahtumista? Entä informoidaanko muita sidosryhmiä?
- Kuinka riskienhallinnan prosessia seurataan? Päivitetäänkö sitä?
- Tunnistetaanko riskinseurannassa myös potentiaalisia tilanteita?
- Riskienhallintaprosessi: tunnistaminen, arviointi, toteutumisen arviointi, toimintatavat ja johdon hyväksyntä

Muut kysymykset teema-alueesta

- Onko sisäinen valvonta, riskienhallinta tai niiden menetelmät muuttuneet aikanaasi? Miten nämä muutokset ovat onnistuneet?
- Onko tarve sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle kasvanut viime vuosien aikana?
- Miten uskot organisaatiosi historian ja kulttuurin vaikuttaneen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittymiseen? Eroavatko henkilöstön ja johdon ajatukset?
- Kuinka tärkeänä näet valvonnan organisaatiossasi? Pidetäänkö organisaatiossasi sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tärkeänä suoriutumisen kannalta?
- Mitkä ovat mielestäsi keskeisimmät ongelmakohdat tällä hetkellä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä? Entä hyvää nykyisessä järjestyksessä?
- Jos voisit kehittää sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan menetelmiä huomiomatta olemassa olevaa teknologiaa, resursseja tms. miten kehittäisit prosesseja?
- Miten kuntaomistajuus näkyy toiminnassanne? Mikä kaupungin rooli on sisäisessä valvonnassa? Onko sääntely mielestäsi riittävää/liiallista?