

Jessika Oksanen

SISÄINEN VALVONTA OSANA PIENTEN KUNTIEN RISKIENHALLINTAA

Haasteet ja kehittämistarpeet

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Helmikuu 2026

TIIVISTELMÄ

Jessika Oksanen: Sisäinen valvonta osana pienten kuntien riskienhallintaa: Haasteet ja kehittämistarpeet

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen

Helmikuu 2026

Tämän tutkielman tavoitteena on tunnistaa konkreettisia haasteita, jotka liittyvät sisäiseen valvontaan osana riskienhallintaa, ja lisätä ymmärrystä siitä, miten sisäinen valvonta voisi tehokkaammin tukea riskienhallintaa kuntaorganisaatiossa. Erityisenä tarkastelukohteena ovat pienet kunnat, joissa resurssien niukkuus ja toiminnan mittakaava poikkeavat merkittävästi suurista kunnista. Näistä erityyspiirteistä on kuitenkin edelleen melko vähän tutkimustietoa, mikä tekee aiheen tarkastelusta ajankohtaista ja tarpeellista. Tutkimuksessa selvitetään, millaisia haasteita pienissä kunnissa esiintyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan rajapinnassa. Päättökysymys on: Mitä haasteita sisäiseen valvontaan osana pienten kuntien riskienhallintaa liittyy? Lisäksi tarkastellaan, miten sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää riskienhallinnan tukemiseksi.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena, ja aineisto kerättiin puolistrukturoiduilla haastatteluilla. Haastatteluihin osallistui yhteensä kuusi pienten kuntien keskeistä viranhaltijaa, kuten kunnanjohtaja, talousjohtaja ja hallintojohtaja. Haastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin, jonka avulla keskeiset teemat ja haasteet pystyttiin tunnistamaan.

Saadut tulokset osoittavat, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamista rajoittavat erityisesti resurssi- ja henkilöstöhaasteet, kuten rajallinen henkilöstön määrä, ajan puute ja taloudellinen niukkuus. Lisäksi osaamisen hajanaisuus, prosessien kokonaisuutensa puuttuminen sekä yhtenäisten ohjeiden puute heikentävät järjestelmällistä valvontaa ja sitä kautta riskienhallintaa. Organisaatorakenteen yksinkertaisuus ja moniroolisuus aiheuttavat epäselvyyksiä vastuunjaossa, mikä lisää riskejä ja heikentää sisäisen valvonnan luotettavuutta. Riskienhallinta on usein reaktiivista ja sattumanvaraista, eikä ennakoivaa toimintaa tai kattavaa riskikartoitusta toteuteta.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että sisäisen valvonnan kehittäminen edellyttää osaamisen systemaattista vahvistamista, automaattisia järjestelmäkontroleja ja käytännönläheisten työkalujen, kuten dokumentoitujen ohjeiden, luomista. Sisäinen valvonta tulisi nähdä strategisena välineenä ja lisäarvon tuottajana, ei pelkkänä pakollisena velvoitteena. Jatkossa voitaisiin tarkastella esimerkiksi sitä, miten digitalisaatio, automaatio ja tekoälyratkaisut voisivat parantaa sisäisen valvonnan tehokkuutta ja toimivuutta.

Avainsanat: Sisäinen valvonta, riskienhallinta, kuntaorganisaatio

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

Ei

Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimet ja versiot: Microsoft Copilot (GPT-4), Word for Microsoft 365 -tekstitallennustyökalu

Käyttötarkoitus: Word for Microsoft 365 -tekstitallennustyökalua hyödynnettiin haastatteluiden litteroinnissa. Microsoft Copilot (GPT-4) käytettiin itsetuotetun tekstin muotoilun tukena. Tekstin muotoilulla tarkoitetaan omien lauseiden selkeyttämistä ja kielellisten ilmausten hiomista.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: Läpi koko työn itsetuotetun tekstin muotoilun tukena, osiossa 3.3 Aineiston analyysi (litterointi), osiossa 4 Tulokset (litterointi)

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	4
2.1	Kuntaorganisaatio ja sen toiminta	4
2.2	Riskienhallinta kuntaorganisaatiossa.....	5
2.3	Sisäinen valvonta osana riskienhallintaa	7
3	TUTKIMUSMENETELMÄT JA -AINEISTO	10
3.1	Tutkimuksen kohde	10
3.2	Tutkimusmenetelmä	10
3.3	Aineiston analyysi	12
3.4	Tutkimuksen validiteetti	14
3.5	Tutkimuksen reliabiliteetti.....	15
4	TULOKSET	16
4.1	Resurssi- ja henkilöstöhaasteet	16
4.2	Osaamis- ja kehittämishaasteet.....	18
4.3	Organisaatio- ja roolihaasteet	19
4.4	Prosessi- ja toimintakulttuurin haasteet	20
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	23
5.1	Keskeiset tulokset	23
5.2	Tutkimuksen rajoitteet	25
5.3	Jatkotutkimusaiheet	25

LÄHDELUETTELO

LIITTEET

TAULUKOT

Taulukko 1. Yhteenveto haastatteluista

Taulukko 2. Esimerkki analyysivaiheesta

1 JOHDANTO

Kunnat toimivat monimutkaisessa ja jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä (Harjula & Prättälä 2023, 6; Parkkinen, Haveri & Airaksinen 2022, 6), jossa ne kohtaavat monenlaisia strategisia, toiminnallisia ja taloudellisia riskejä (Ala-Aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 162–163). Näiden riskien hallinta on keskeinen osa kuntaorganisaation toimintaa sekä johtamista. Riskienhallinnan merkitys kuntakontekstissa on korostunut viime vuosina merkittävästi, sillä kuntien tehtävä- ja toimintakenttä on monipuolistunut ja erilainen sääntely on lisännyt vaatimuksia muun muassa toiminnan arvioinnista (Hartman ym. 2025, 63). Riskienhallinta ei ole vain yksittäinen toimenpide, vaan kokonaisvaltaisen prosessi, jonka tehtävänä on havaita, arvioida ja hallita uhkia, jotka voivat estää organisaation tavoitteiden toteutumisen (COSO 2013, 3).

Sisäinen valvonta on olennainen osa tätä riskienhallinnan prosessia, sillä sen avulla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus, taloudellisuus ja tavoitteiden saavuttaminen (Hartman ym. 2025, 62). Sen avulla voidaan ehkäistä organisaatiossa syntyviä riskejä sekä väärinkäytöksiä, minkä vuoksi se on kriittinen osa koko organisaation toimintaa, johtamista ja hallintotapaa (Ratsula 2021, 1). Vaikka kuntalaki velvoittaa kunnat järjestämään sekä sisäisen valvonnan että riskienhallinnan (Kuntalaki 410/2015 14 §, 90 §), ei se määrittele tarkasti, miten tämä tulisi toteuttaa. Tämä jättää kunnille paljon tulkinnanvaraa ja voi johtaa siihen, että sisäinen valvonta jää vain muodolliseksi tai irralliseksi osaksi organisaation toimintaa ja riskienhallintaa.

Pienet kunnat eroavat suuremmista kunnista paitsi väestömäärältään myös toimintaympäristönsä sekä resurssiensa näkökulmasta. Noin puolet Suomen kunnista on alle 6000 asukkaan kokoisia (Tilastokeskus 2024), ja niissä taloudelliset resurssit sekä henkilöstöresurssit ovat usein rajalliset. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia kehittää hallintoa tai investoida esimerkiksi riskienhallinnan järjestelmiin. Vauraammat kunnat voivat panostaa kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan, kun taas heikommassa taloustilanteessa olevat kunnat näkevät tällaiset järjestelmät vain ylimääräisenä kuluna. Käytössä olevista resursseista huolimatta kaikilla kunnilla on samat lakisääteiset palveluvelvoitteet, mikä vaikeuttaa kustannusten sopeuttamista erityisesti väestöltään vähenevillä alueilla. Näissä kunnissa väestön ikääntyminen ja muuttotappiot heikentävät veropohjaa ja lisäävät palveluiden

tarvetta, mikä kasvattaa alttiutta taloudellisille riskeille ja korostaa siten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä. (Oulasvirta & Anttiroiko 2017, 5–7.)

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella sisäisen valvonnan roolia osana riskienhallintaa väestömäärältään pienessä kunnassa. Lähtökohtana on ajatus, että sisäinen valvonta voi toimia avainasemassa riskienhallinnan kehittämisessä. Tutkimuksen tavoitteena on tunnistaa ne tekijät, jotka vaikeuttavat sisäisen valvonnan toimivuutta ja siten heikentävät sen kykyä tukea riskienhallintaa kuntaorganisaatiossa. Haasteiden esiintuminen on tärkeää, jotta voidaan kehittää toimintamalleja, jotka tukevat kuntien kykyä hallita riskejä tehokkaasti ja vastuullisesti.

Tutkimuksen päätutkimuskysymys on:

- Mitä haasteita sisäiseen valvontaan osana pienten kuntien riskienhallintaa liittyy?

Tutkimuksen alatutkimuskysymys on:

- Miten sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää riskienhallinnan tukemiseksi?

Kuntien riskienhallintaa koskevaa aiempaa kirjallisuutta ja tutkimuksia on saatavilla vain rajallisesti, mikä voi johtua siitä, että riskienhallinta on kuntakontekstissa suhteellisen uusi käsite. Oulasvirran ja Anttiroikon (2017) tutkimuksessa kuitenkin todetaan, ettei kunnissa ole käytössä kattavaa ja systemaattista riskienhallintajärjestelmää vaan käytännöt ovat hajanaisia ja vaihtelevat suuresti kuntien välillä. Tämä eroaa yksityisestä sektorista, jossa esimerkiksi COSO ERM -malli (Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance) on vakiintunut osa organisaatioiden johtamista (Oulasvirta & Anttiroiko 2017, 2).

Myös Mätön, Pellisen, Rautiaisen ja Sippolan tutkimus (2026; 1, 14) kuvaa, kuinka riskienhallinnan kehitys on edennyt pitkälti hajautuneesti ja ilman yhtenäistä koordinaatiota. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa riskienhallinnan periaatteet ja toimintatavat vaihtelevat kunnittain, ja järjestelmällisyyden aste riippuu pitkälti paikallisista resursseista ja toimijoiden osaamisesta. Näiden havaintojen perusteella pienten kuntien erityispiirteitä ja haasteita riskienhallinnan toteuttamisessa on perusteltua tarkastella tarkemmin, sillä niiden toimintaympäristö saattaa altistaa entistä suuremmalle hajanaisuudelle.

Myös sisäiseen valvontaan kuntaorganisaatiossa keskittynyttä kirjallisuutta ja tutkimusta on saatavilla rajallisesti. Uoti (2019) on tarkastellut kuntien tarkastuslautakunnan roolia arviointitehtävässä ja tuo esiin, että kuntien tarkastuslautakuntien arviointitoiminnassa on merkittävä tarkasteluvaje. Arviointi on usein yleisluontoista ja epäsystemaattista, mikä heijastaa puutteita kuntien sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa. Tutkimuksessa myös todetaan, että eroja on isojen ja pienten kuntien välillä, ja että pienissä kunnissa huomioita arviointiin kiinnitetään vielä vähemmän. (Uoti 2019, 239–240.)

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Kuntaorganisaatio ja sen toiminta

Suomen perustuslain mukaan: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon” (Suomen perustuslaki 731/1999 121 §). Kuntien hallinnon perusta on siis kuntalaisten itsehallinnossa. Kunnat toimivat taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäisesti suhteessa valtionhallintoon, mutta niiden toiminta perustuu kuitenkin eduskunnan säätämään lainsäädäntöön (Harjula & Prättälä 2023, 6–7).

Kunta on paikallinen itsehallintoyksikkö, jolla on oikeus päättää omista asioistaan lain määrittelemissä rajoissa. Se muodostaa alueellisen, poliittisen ja hallinnollisen kokonaisuuden, jolla on oma maantieteellinen alueensa, väestönsä ja organisaationsa. Kunta toimii demokraattisesti eli kansanvaltaisesti valittujen toimielinten kautta ja vastaa monista keskeisistä julkisista palveluista, kuten perusopetuksen järjestämisestä. Kunnan toimintaa ohjaa laaja lainsäädäntö, joka määrittää sen tehtävät, toimivallan, talouden ja suhteen muihin yhteisöihin, kuten valtioon. Itsehallinnon keskeisiä elementtejä ovat muun muassa verotusoikeus, vaalit ja päätöksenteon autonomia eli itsemääräämisoikeus. (Heuru, Menola & Ryyänen 2011, 21–26.)

Koska perustuslain mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon (Suomen perustuslaki 121 §), on kuntalaisten valittava joukostaan edustajat kunnan toimielimiin hoitamaan kunnan asioita. Ylintä toimivaltaa käyttää kunnassa valtuusto, jolla on keskeinen rooli ja vastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta (Harjula & Prättälä 2023, 234–235). Kunnanvaltuuston lisäksi kunnassa toimii kunnanhallitus, joka huolehtii hallinnosta ja taloudesta sekä valmistelee ja toimeenpanee valtuuston päätökset ja valvoo niiden lainmukaisuutta. Lisäksi kunnassa on oltava tarkastuslautakunta, joka vastaa hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä toiminnan arvioinnista. (Kuntalaki 30 §, 39 §, 121 §.) Näiden lakisääteisten toimielinten lisäksi kunta voi nimetä erilaisia lautakuntia, jaostoja ja valiokuntia (Harjula & Prättälä 2023, 304).

Kuntakonserni muodostuu itse kunnasta sekä sen tytäryhteisöistä. Tytäryhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jossa kunnalla on määräysvaltaa eli äänioikeutta. (Harjula & Prättälä 2023, 168–169.) Kuntalain mukaan kunnan toiminta kattaa sekä itse kunnan että koko

kuntakonsernin toiminnan. Tämän lisäksi kunnan toimintaan voidaan katsoa kuuluvan myös kuntien välinen yhteistyö eli verkostot ja kumppanuudet sekä sopimuksiin ja rahoitukseen liittyvä toiminta, kuten ostopalvelut. (Kuntalaki 410/2015 6.1 §; Harjula & Prättälä 2023, 170.)

Kuntakonserni luo kunnan toiminnasta monimutkaisen ja laajan kokonaisuuden. Kunnan toimintaympäristö ei rajoitu pelkästään sisäisiin suhteisiin, vaan kattaa laajan verkoston muita toimijoita, tytäryhteisöjä, kumppanuuksia ja sopimussuhteita (Parkkinen, Haveri & Airaksinen 2022, 17). Tällainen rakenteellinen monimutkaisuus ja laaja-alaisuus lisää sekä toiminnallisten että taloudellisten riskien mahdollisuutta ja korostaa tarvetta varmistaa, että kunnan toiminta on asianmukaisesti hoidettua ja läpinäkyvää kuntalaisia kohtaan.

Kunnan tehtävät ja vastuut perustuvat sekä lainsäädäntöön että kunnan itsehallintoon. Tehtävät voidaan siis jakaa yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta päättää itse ottaa hoidettavakseen. Niiden on kuitenkin noudatettava hallinnon yleisiä periaatteita, kuten yhdenvertaisuutta ja objektiivisuutta, sekä oltava yleishyödyllisiä ja toteutettava paikallisesti eli omalla alueellaan. (Harjula & Prättälä 2023, 173–176.) Yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ovat esimerkiksi kulttuuri- ja liikuntapalvelut. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät tulevat suoraan lainsäädännöstä. Ne voidaan kuitenkin jakaa pakollisiin ja vapaaehtoiisiin, mikä tarkoittaa sitä, että jos kunta ottaa hoidettavakseen vapaaehtoisen tehtävän, sen on noudatettava lakia sen hoitamisessa. Erityistoimialaan kuuluvat esimerkiksi perusopetuksen järjestäminen ja alueen kaavoitus. Lukio-opetuksen järjestäminen on niin sanottu vapaaehtoinen lakisääteinen tehtävä, eli jos kunta päättää järjestää lukio-opetuksen, on se järjestettävä lain mukaisesti. (Harjula & Prättälä 2023, 204.)

2.2 Riskienhallinta kuntaorganisaatiossa

Riskienhallinta (engl. risk management) pyrkii tunnistamaan ja hallitsemaan epävarmuustekijöitä, jotka voivat vaikuttaa organisaation kykyyn saavuttaa asetetut tavoitteet (Sääskilähti & Mustonen 2023, 15). Riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa organisaation toiminnan jatkuvuus ja tavoitteiden saavuttaminen kohtuullisella varmuudella. Sen ydinajatukseseen kuuluu riskien tunnistaminen etukäteen, jotta organisaatio voi jatkaa toimintaansa kaikissa olosuhteissa (Ala-Aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 154).

Riskienhallinnan prosessi sisältää toimintaympäristön analysoinnin, riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen, vaikutusten ja todennäköisyyksien arvioinnin sekä hallintotoimenpiteiden määrittelyn, toteutuksen ja seurannan. (Harjula & Prättälä 2023, 353–354.)

Riskienhallintaa voidaan hahmottaa erilaisten viitekehysten kautta. COSO ERM (Enterprise Risk Management) -viitekehys on kokonaisvaltainen riskienhallinnan malli, jonka perusajatuksena on riskienhallinnan integroiminen eli liittäminen osaksi organisaation johtamis- ja hallintokäytäntöjä (Oulasvirta 2019, 248–249). Riskienhallintaa voidaan hahmottaa myös kansainvälisen SFS-ISO 3100 -viitekehysten avulla. Sen mukaan riskienhallinnan keskeiset periaatteet voidaan nähdä kahdeksana kohtana: riskienhallinta on olennainen osa organisaation johtamista ja toimintoja, perustuu jäseneltyyn ja kattavaan malliin, on sovitettu toimintaympäristöön, huomioi sidosryhmien näkemykset, on dynaamista ja reagoi muutoksiin, hyödyntää monipuolista ja ajantasaista tietoa, ottaa huomioon inhimilliset ja kulttuuriset tekijät sekä kehittyy jatkuvasti (Sääskilahti & Mustonen 2023, 16).

Näiden viitekehysten lisäksi kuntasektorin riskienhallinnassa on omia erityispiirteitä, jotka erottavat sen yksityisestä sektorista ja yritysten toiminnasta. Kunnat toimivat monella eri toimialalla, poliittisessa ympäristössä ja vahvasti lainsäädännön alaisena, mikä tuo riskienhallintaan omia erityispiirteitä. Liikeriskien hallinta ei ole kuntasektorin toiminnan keskiössä, toisin kuin yrityssektorilla, jossa toiminta perustuu vahvasti liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamiseen ja kannattavuuteen. (Oulasvirta 2019, 248; Ala-Aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 154.) Kuntien riskienhallintaa ohjaa lainsäädäntö, jonka mukaan kunnan valtuuston on päätettävä riskienhallinnan perusteista (Kuntalaki 14.7 §), ja hallintosäännössä on määrättävä sen järjestämisestä (Kuntalaki 90.1 §). Kunnan on myös vuosittain raportoitava toimintakertomuksessaan, miten riskienhallinta on toteutettu ja mitä johtopäätöksiä siitä on tehty (Kuntalaki 115 §). Lisäksi tilintarkastajan tehtävänä on arvioida, onko riskienhallinta järjestetty kunnassa asianmukaisesti (Kuntalaki 123 §).

Riskienhallinta tulisi perustua järjestelmälliseen ja dokumentoituun toimintatapaan, jonka tuloksellisuutta arvioidaan ja raportoidaan tilivelvollisille toimielimille (Harjula & Prättälä 2023, 354). Riskienhallintaprosessi alkaa kartoittamisella: määritellään riskit, joita voidaan kantaa ja riskit, joita tulee välttää. Riskit ja niiden sietokyky vaihtelevat kuntien välillä. On hyvä huomioida, että kaikkia mahdollisia riskejä ei ole tarpeen suojata

aktiivisesti. (Hartman ym. 2025, 87.) Sen sijaan riskienhallinta tulisi kohdistaa erityisesti niihin asioihin, joissa riskit ovat suurimmat, koska niiden hallinta tuo eniten hyötyä joko riskien välttämiseksi tai niiden haitallisten vaikutusten pienentämiseksi (Ala-Aho, Lepänen & Oulasvirta 2019, 155).

Riskienhallinta liittyy kunnan toiminnassa lähes kaikkeen (Hartman ym. 2025, 63), mikä korostaa sen laaja-alaisuutta. Se ei siis rajoitu esimerkiksi vain taloudellisiin epävarmuuksiin vaan pitää ottaa huomioon jo kuntastrategiassa ja sen luomisessa. Kuntaorganisaatioon kohdistuneet riskit voidaan jakaa ulkoisiin ja sisäisiin riskeihin (Hartman ym. 2025, 63), kuten taloudellisiin epävarmuuksiin, sopimus- ja omistusriskeihin, toimintaympäristön muutoksiin sekä henkilöstöön, tietojärjestelmiin ja kiinteistöihin liittyviin riskeihin. Konkreettinen esimerkki taloudellisiin riskeihin suojautumiseen on erilaiset johdannaiset, joiden avulla lainanotosta syntyvää epävarmuutta voidaan hallita (Hartman ym. 2025, 88).

2.3 Sisäinen valvonta osana riskienhallintaa

Kunnan toimintaa on valvottava, jotta riskienhallinta toteutuu asianmukaisesti ja kunnan tavoitteet voidaan saavuttaa. Kunnan toiminnan valvonta voidaan erotella kahteen muotoon: ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan (Harjula & Prättälä 2023, 851). Ulkoinen valvonta on kunnan organisaatiosta riippumatonta toimintaa, jonka keskeisin muoto on tilintarkastus. Tilintarkastuksen tehtävänä on varmistaa hallinnon ja talouden laillisuus sekä edistää julkisen talouden luotettavuutta riippumattoman ja asiantuntevan arvioinnin kautta (Harjula & Prättälä 2023, 851–852). Sisäinen valvonta edustaa kunnan organisaation ja johdon näkökulmaa. Se on johdon työkalu, jonka avulla voidaan arvioida tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja sekä riskejä. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on tukea tehokasta johtamista, riskienhallintaa ja toiminnan tuloksellisuutta. Toisin kuin ulkoinen valvonta, joka toteutetaan organisaation ulkopuolelta, sisäinen valvonta on jatkuvaa ja osana päivittäistä johtamista. (Harjula & Prättälä 2023, 852.)

Sisäinen valvonta (engl. internal control) on olennainen osa kunnan johtamista ja hallintaa, sillä sen avulla varmistetaan toiminnan taloudellisuus, tuloksellisuus ja lainmukaisuus. Se sisältää menettelytapoja, joilla esihenkilöt ja tilivelvolliset seuraavat tavoitteiden toteutumista, arvioivat prosesseja ja tunnistavat riskejä. Sisäisen valvonnan avulla

pyritään varmistamaan päätöksenteon tietopohjan luotettavuus sekä kunnan omaisuuden ja voimavarojen turvaaminen. (Harjula & Prättälä 2023, 352–353.)

Sisäistä valvontaa hahmotetaan riskienhallinnan tavoin yleensä erilaisten viitekehysten ja -teorioiden kautta. Näistä yleisin on COSO-malli (Internal Control – Integrated Framework), joka yhdessä COSO ERM -viitekehityksen kanssa muodostaa toisiaan täydentävän kokonaisuuden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkasteluun. COSO-mallin mukaan sisäisen valvonnan tarkoituksena on saada kohtuullinen varmuus organisaation toimintojen, raportoinnin sekä lakien ja vaatimusten noudattamisen tavoitteiden saavuttamiseen (Ratsula 2021, 4). COSO-mallin mukaan sisäisen valvonnan osa-alueet ovat: 1) Valvontaympäristö, 2) Riskien arviointi, 3) Kontrollitoiminnot, 4) Informaatio ja kommunikaatio ja 5) Kontrollien toimivuuden monitorointi (Ala-Aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 148). On hyvä huomioda, että COSO-malli, kuten myös muut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehukset, on kehitetty yksityisen sektorin organisaatioihin ja eivät sellaisenaan ota huomioon kaikkia julkisen sektorin erityispiirteitä. Oulasvirran (2019, 248–249) mukaan riskienhallinnan viitekehitys COSO ERM on kuitenkin niin sanottu yleisorganisatorinen, ja sopii siten myös julkissektorin toimintaan.

Kunnan sisäinen valvonta muodostuu sisäisestä tarkkailusta, seurannasta ja sisäisestä tarkastuksesta (Harjula & Prättälä 2023, 852). Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaa, jonka avulla etenkin esihenkilöt varmistavat tehtävien asianmukaisen hoidon. Seuranta puolestaan kuuluu erityisesti luottamushenkilöille, jotka seuraavat päätöksentekoa ja viranhaltijoiden toimivallan käyttöä. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja järjestelmällistä arviointi- ja kehittämistoimintaa, mikä tukee kunnan johtamista, riskienhallintaa ja toiminnan tuloksellisuutta. Tarkastus voidaan toteuttaa kunnan omana toimintana tai ulkoistaa, mutta molemmissa tilanteissa sen järjestämistä ohjaavat kansainväliset ammattistandardit. (Harjula & Prättälä 2023, 852–853.)

Sisäistä valvontaa koskevat riskienhallinnan tavoin samat kuntalain säännökset. Kunnanvaltuuston on päätettävä sisäisen valvonnan perusteista (Kuntalaki 14 §), hallintosääntöön on kirjattava sisäisen valvonnan tehtävien ja vastuun jako (Kuntalaki 90.1 §), kunnanhallituksen on annettava toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan järjestämisestä ja sen keskeisistä johtopäätöksistä (Kuntalaki 115.1 §) ja tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti (Kuntalaki 123.1 §). Nämä kuntalain säännökset siis määrittävät perusteet kunnalle, mutta eivät tarkkoja sisäisen

valvonnan käytännön toteuttamistapoja. Siksi valvonnan toteuttamistavat ja käytäntö vaihtelevat kuntien kesken.

Sisäisen valvonnan avulla voidaan ehkäistä organisaatiossa tapahtuvia riskejä ja väärinkäytöksiä, minkä vuoksi se on olennainen osa kaikkien organisaatioiden toimintaa, johtamista ja hallintotapaa (Ratsula 2021, 1). Kuntaliiton (2013) mukaan sisäinen valvonta on osa kunnan ja kuntakonsernin johtamista ja sen avulla pyritään hallitsemaan riskejä, jotka voivat estää tavoitteiden saavuttamisen. Valtiovarainministeriön riskienhallinnan käsikirjassa (2023, 14) todetaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta tukevat toisiaan ja muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka edistää organisaation toiminnan jatkuvaa kehittämistä. Sisäinen valvonta on siis osa riskienhallintaa ja se toimii käytännön työkaluna, jolla riskienhallintaa voidaan toteuttaa arjessa. Sen avulla voidaan havaita riskejä ajoissa ja reagoida niihin ennen kuin ne ehtivät aiheuttaa kunnan toiminnalle haittaa.

Sisäisen valvonnan menetelmät koostuvat erilaisista kontrolleista, joiden avulla varmistetaan tavoitteiden toteutuminen ja riskien hallinta muuttuvissa olosuhteissa. Kontrollit voidaan jakaa paljastaviin kontrolleihin, kuten kirjanpidon täsmäytyksiin ja tarkastuksiin, korjaaviin kontrolleihin, kuten hälytyksen laukaisemaan sammutukseen, sekä ehkäiseviin kontrolleihin, kuten turvallisuusohjeisiin ja talousarvion seurantaan. Lisäksi ohjaavat kontrollit, kuten henkilöstön perehdytys ja koulutus, tukevat riskien ennaltaehkäisyä ja täydentävät kontrollit, kuten palkkojen maksujen tarkastukset eri vaiheissa, varmistavat prosessien luotettavuuden. Ennaltaehkäisevät kontrollit ovat yleensä kustannustehokkaita, sillä ne estävät virheet ennen niiden syntymistä. Digitalisaation myötä IT-kontrollien merkitys on kasvanut, ja niihin kuuluvat esimerkiksi palomuurit ja salasanojen käyttö. Sovelluskontrollit puolestaan varmistavat järjestelmien toimivuuden muun muassa pääsyrajoituksilla ja virheraporteilla. (Ala-Aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 151–152.)

3 TUTKIMUSMENETELMÄT JA -AINEISTO

3.1 Tutkimuksen kohde

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaisia haasteita pienissä kunnissa esiintyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan rajapinnassa. Vaikka kunnan koko ei ole tilastollisesti merkittävä tekijä riskienhallinnan järjestelmällisessä käytössä, on kuitenkin havaittu, että suuremmat kunnat hyödyntävät todennäköisemmin kattavampia riskienhallintamalleja (Oulasvirta & Anttiroiko 2017, 16). Siksi tässä tutkimuksessa keskitytään pieniin kuntiin, joissa riskienhallinnan mallit eivät välttämättä ole niin kehittyneet. Tämä rajaus on perusteltua kandidaatintutkielman ja sen rajallisten resurssien vuoksi. Pienistä kunnista rajataan pois myös muut kuin Manner-Suomen kunnat, sillä Ahvenanmaan itsehallinto antaa maakunnalle oman lainsäädäntövallan monissa kunnallishallintoa koskevissa asioissa. Tämän vuoksi sen hallinto poikkeaa merkittävästi Manner-Suomen kuntien hallintomallista ja toimintatavoista. (Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991 17 §.)

Aineiston keruuta varten muodostettiin tutkimuksen kohdejoukko manner-Suomen 50 asukasluvultaan pienimmästä kunnasta (Liite 2). Näistä valikoitiin sattumanvaraisesti ne kunnat, jolle lähetettiin haastattelupyynnöt. 39 haastattelupyynnöstä kuusi kuntaa suostui haastatteluun. Varsinainen tutkimusaineisto koostuu siis kuudesta kunnasta, joiden kanssa haastattelut toteutettiin. Tämän tutkielman tarkoitus ei ole syventyä näiden kuuden kunnan tilanteeseen yksityiskohtaisesti, vaan tarkoitus on saada näiden kuntien avulla mahdollisimman laaja kuva pienten kuntien kentästä yleisesti.

3.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä käytetään tässä tutkimuksessa kvalitatiivista eli laadullista menetelmää. Sen avulla tutkittavaa ilmiötä voidaan tutkia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161), mikä sopii hyvin tämän tutkimuksen luonteeseen: saada laaja ja monipuolinen kuva kuntien sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä niihin liittyvistä haasteista. Tarkoituksena on myös saada esiin uusia ja odottamattomia asioita, joita ei välttämättä olisi mahdollista saavuttaa määrällisen tutkimuksen keinoin. Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena ei ole ensisijaisesti testata teoriaa tai

hypoteeseja, vaan tarkastella tutkimuksen aineistoa syvällisesti, monipuolisesti ja yksityiskohtaisesti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 164). Tämä näkökulma tukee laadullisen menetelmän käyttöä, koska sen avulla voidaan tuoda esiin haastateltavien omia kokemuksia ja näkemyksiä heidän näkökulmastaan.

Tutkimus toteutettiin haastattelumenetelmällä käyttäen puolistrukturoidun haastattelun keinoja. Haastattelumenetelmä soveltuu hyvin tähän tutkimukseen, sillä jo ennalta tiedettiin, että tutkimuksen aihe tuottaa vastauksia monitahoisesti ja moneen suuntaan (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 205). Menetelmän avulla voidaan syventää saatavaa tietoa ja selventää haastateltavien näkemyksiä esimerkiksi pyytämällä perusteluita esitetyille mielipiteille tai esittämällä tarkentavia lisäkysymyksiä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 205). Haastattelu on myös joustava menetelmä, sillä tutkija voi vuorovaikutustilanteessa tulkita myös ei-kielellisiä viestejä, kuten ilmeitä, eleitä ja taukoja, jotka puolestaan voivat ohjata syventämään tiettyjä aiheita (Puusa 2020; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 204–205).

Haastattelut tarjoavat myös mahdollisuuden käsitellä arkoja tai vaikeita aiheita, joita ei välttämättä olisi mahdollista tutkia muilla menetelmillä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 206). Tämä on erityisen tärkeää tässä tutkimuksessa, sillä sisäinen valvonta ja riskienhallinta voivat olla kunnille arkaluonteisia aiheita. Niihin liittyy usein organisaation vastuut, mahdolliset puutteet ja siten myös luottamus, joista ei välttämättä haluta aina puhua kovinkaan avoimesti. Tämä menetelmä mahdollistaa siis sellaisten kokemusten ja näkökulmien esiin tuomisen, jotka eivät välttämättä nousisi muuten esille, mutta jotka ovat olennaisia ilmiön syvällisemmän ymmärtämisen kannalta.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoidulla haastattelumenetelmällä. Puolistrukturoitu haastattelu tarkoittaa, että tutkijalla on etukäteen määritellyjä kysymyksiä ja teemoja, mutta haastattelu etenee joustavasti. Tällöin esiin saattaa nousta myös sellaisia asioita, mitä tutkija ei ole etukäteen osannut odottaa. (Puusa 2020.) Haastattelukysymykset on rakennettu kolmen teeman alle: Käytännön toteutus ja arjen toiminta; organisointi, vastuut ja johtaminen sekä haasteet ja kehittämistarpeet (Liite 1). Puolistrukturoitu haastattelu mahdollistaa sen, että jokaisen haastateltavan käsitykset tutkimuksen aihepiiristä saadaan esille, mutta heidän omalla tavallaan muotoiltuina (Puusa 2020). Yksityiskohtaisten ja tarkkojen kysymysten sekä vastausten sijaan haastattelu etenee keskeisten teemojen mukaisesti ja tuo haastateltavien oman äänen esille (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48).

Haastatteluiden kohteeksi valikoitui kuntien keskeiset viranhaltijat: kunnanjohtaja, talousjohtajat ja hallintojohtajat. Valikoitujen haastateltavien etuna on se, että heillä tiedetään olevan kokemusta ja tietoa tutkittavasta ilmiöstä entuudestaan heidän asemansa myötä (Alastalo, Åkerman & Vaittinen 2017). Silloin haastattelu on tarkoituksenmukaista ja harkinnanvaraista (Puusa 2020). Taulukossa 1 on yhteenveto haastateltavista. Haastateltavien nimikkeet on yhdistetty laajempiin yläkategorioihin anonymiteetin varmistamiseksi. Haastatteluiden keskimääräinen pituus oli noin 30 minuuttia ja haastattelut toteutettiin vuonna 2025 loka- ja marraskuun aikana.

Yhteenveto haastateltavista		
Haastateltava	Haastateltavan rooli	Kunta
H1	Talousjohtaja	kunta A
H2	Hallintojohtaja	Kunta B
H3	Talousjohtaja	Kunta C
H4	Kunnanjohtaja	Kunta D
H5	Hallintojohtaja	Kunta E
H6	Talousjohtaja	Kunta F

Taulukko 1. Yhteenveto haastateltavista

Aineistonkeruu toteutettiin hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tutkimuksen jokainen vaihe on tehty noudattaen yleistä huolellisuutta ja tarkkuutta. Lisäksi haastateltaville on kerrottu haastattelun aluksi tutkimuksen tarkoitus ja tavoite sekä aineiston käsittelytapa, johon he ovat antaneet suostumuksensa. Lisäksi tutkimuksessa on varmistettu luottamuksellisuus ja anonymiteetti esimerkiksi niin, että yksittäistä henkilöä tai hänen edustamaansa organisaatiota ei voida tunnistaa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 150–156.)

3.3 Aineiston analyysi

Tutkimuksen aineistoa käsitellään aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä pyritään rakentamaan tutkimusaineiston pohjalta teoreettinen kokonaisuus. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tutkimuskysymysten mukaisesti. Olennaista on, ettei analyysiyksiköitä määritellä tai päätetä etukäteen. Aikaisempien havaintojen, tietojen tai teorioiden ei tulisi ohjata analyysin

etenemistä tai sen lopputulosta, vaan analyysin oletetaan perustuvan kokonaan kerättyyn aineistoon. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 108.)

Aineistolähtöisen sisällönanalyysin voi kuvata kolmen vaiheen prosessina: 1) aineiston redusointi, 2) aineiston klusterointi ja 3) abstrahointi (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122–126). Aineiston redusointi tarkoittaa aineiston pelkistämistä sellaiseen muotoon, että se ei sisällä epäolennaisuuksia. Aineistosta pyritään löytämään tutkimustehtävän kannalta olennaisia ilmauksia, joista samaa tarkoittavat alkuperäisilmaukset voidaan pelkistää samaksi. Samalla luodaan pohjaa seuraavalle vaiheelle. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122–124.)

Aineiston klusteroinnissa pelkistetty aineisto ryhmitellään. Aineistosta poimitaan samankaltaisia ilmauksia, joita ryhmittelemällä ja yhdistelemällä saadaan ala-, ylä- ja pääluokkia. Viimeisessä vaiheessa aineisto abstrahoidaan eli käsitteellistetään. Tämä tarkoittaa, että aineistosta kerätään olennainen tieto, jonka pohjalta muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Käsitteiden yhdistämisellä on tarkoitus saada vastaus tutkimustehtävään. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 124–126.)

Kaikki haastattelut litteroitiin eli muutettiin tekstimuotoon hyödyntäen Microsoft Teamsin automaattista käsikirjoitusta. Koska tämä perustuu tekoälyyn, käytiin tallenteet sekä litteroidut tekstit vielä läpi ja korjattiin tarpeen vaatiessa. Litterointi toteutettiin mahdollisimman tarkasti, mutta tekstin selkeyttämiseksi sieltä poistettiin täytesanat ja epäolennainen toisto.

Aineiston analyysivaiheessa litteroiduista teksteistä poimittiin sitaatteja erilliseen excel-tiedostoon tunnistuen tutkimuksen kannalta olennaiset ja toistuvat teemat. Sitaatit pelkistettiin ilmaisuiksi tai käsitteiksi, jotka voitiin luokitella alaluokkiin. Alaluokista muodostettiin 4 pääluokkaa, jotka ovat resurssi- ja henkilöstöhaasteet, osaamis- ja kehittämissaasteet, organisaatio- ja roolihaasteet sekä prosessi- ja toimintakulttuurin haasteet. Tiedostossa oli lopulta 71 riviä sitaatteja sekä niiden luokkia. Taulukossa 2 on esitetty esimerkki aineiston analyysivaiheesta.

Sitaatti aineistosta	Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Pääluokka
"riskienhallintaa tehdään tavallaan lennosta per asia. Meillä ei ole sitä erillistä, että nyt hallitsemme riskejä, nyt analysoimme riskit erikseen."	Riskienhallintaa toteutetaan tapauskohtaisesti ilman selkeää rakennetta	Systemaattisuuden puute, ad hoc -riskienhallinta	Prosessi- ja toimintakulttuurin haasteet
"Tavallaan se haaste on saada riskienhallinnasta, sisäisestä valvonnasta niin kuin muistakin asioista semmoinen yhdenvertainen osaaminen eri toimialoille niin se on haasteellista, kun ihmisiä tulee eri koulutuksista."	Osaaminen vaihtelee toimialoittain ja koulutustaustoittain, mikä estää yhdenvertaisen osaamisen muodostumisen	Osaamisen hajanaisuus	Osaamis- ja kehittämissaasteet
"Pienessä kunnassa tullaan siihen, että ne on ne samat ihmiset, jotka tekee asioita ja sitten on ne useat roolit. Meillä on semmoisia, jotka on esimerkiksi kunnalla töissä, sitten ne on valtuutettuja. Sitten joutuu miettimään, missä lautakunnissa ne voi istua, ettei ole jääviä"	Roolien päällekkäisyys aiheuttaa epäselvyyttä ja lisää jääviyriskejä	Moniroolisuus, jääviysongelma	Organisaatio- ja roolihaasteet
"Ei niin kuin ole ensinnäkään aikaa siihen sisäiseen valvontaan."	Kiire ja työkuorma estävät sisäisen valvonnan toteuttamisen	Ajan puute	Resurssi- ja henkilöstöhaasteet

Taulukko 2. Esimerkki analyysivaiheesta

3.4 Tutkimuksen validiteetti

Tutkimuksen validiteetilla tarkoitetaan sen pätevyyttä eli sitä, kuinka hyvin tutkimus mitata sitä, mitä sen on tarkoituskin mitata (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 231). Koska otoskoko oli suhteellisen pieni, saattaa haastatteluilla kerätty aineisto jäädä yksipuoliseksi. Tämä rajoite on tiedostettu, mutta sitä on pyritty kompensoimaan huolellisella analyysivaiheella ja syvällisellä tulkinnalla. Vaikka otoskoko on rajallinen, on aineiston laatu ja sisältö silti tutkimuksen tavoitteen mukaisia, ja tuovat esiin merkityksellisiä

asioita. Niin kuin aiemmin tuotiin esiin, tutkimuksen pätevyyttä heikentää myös otokseen valikoituneiden kuntien taustatekijät, esimerkiksi taloudellinen tilanne ja maantieteellinen sijainti.

Haastattelutilanteisiin pyrittiin luomaan turvallinen tila, jotta haastateltavat pystyisivät olemaan mahdollisimman rehellisiä ja avoimia. Validiteettia lisää tutkimuksessa myös se, että haastateltavilla on ollut mahdollisuus kysyä tarkentavia kysymyksiä haastattelun aikana. Tämä auttaa varmistamaan, että haastattelukysymykset ymmärretään tutkijan tarkoittamalla tavalla ja väärinymmärrysten riski olisi mahdollisimman pieni. Haastateltaville tehtiin myös haastattelun aluksi selväksi tutkimuksen tarkoitus ja tavoite sekä aineiston käsittelytapa, johon he antoivat suostumuksensa. Näillä keinoilla pyrittiin siihen, että haastateltavilta saadut vastaukset ovat mahdollisimman tarkoituksenmukaisia tutkimuskysymysten kannalta.

3.5 Tutkimuksen reliabiliteetti

Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan sen luotettavuutta eli sitä, kuinka johdonmukaisesti ja toistettavasti se on toteutettu ja kuinka sen tulokset eivät ole sattumanvaraisia (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 231). Luotettavuutta lisää tutkimuksessa se, että sen aineisto on dokumentoitu tarkasti, yksityiskohtaisesti ja johdonmukaisesti. Haastatteluai-
neisto litteroitiin mahdollisimman tarkasti, jotta tulkintavirheitä ei pääsisi syntymään.

Toisaalta on huomioitava se, että haastattelut menetelmänä voivat johtaa siihen, että haastateltavat antavat sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia (Hirsjärvi & Hurme 2008, 35). Tämä heikentää haastattelun luotettavuutta. Tutkimuksen luotettavuutta lisää kuitenkin se, että siinä on käytetty suoria lainauksia haastatteluista (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 233).

Laadullisen tutkimuksen luonteeseen kuuluu myös tutkijan oma tulkintaprosessi, jossa havaintojen abstrahointi eli yksinkertaistaminen ja yleistäminen sekä teemojen muodostaminen sisältävät aina subjektiivisen näkökulman. Tästä syystä on mahdollista, että toinen tutkija voisi tulkita samaa aineistoa osittain eri tavoin. Luotettavuutta pyrittiin siksi vahvistamaan kuvaamalla analyysivaiheet mahdollisimman läpinäkyvästi ja perustelemalla tehdyt tulkinnat suoraan aineistolla.

4 TULOKSET

Tässä luvussa on tarkoitus tuoda esiin tutkimuksen tulokset eli ne haasteet, joita pienet kunnat kohtaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisessa. Käsittely jakautuu aineiston analyysivaiheessa luotuihin neljään pääluokkaan, jotka ovat 1) Resurssi- ja henkilöstöhaasteet, 2) Osaamis- ja kehittämishaasteet, 3) Organisaatio- ja roolihaasteet sekä 4) Prosessi- ja toimintakulttuurin haasteet.

Resurssi- ja henkilöstöhaasteet kuvaavat ongelmia, jotka liittyvät kunnan rajallisiin resursseihin esimerkiksi henkilöstön lukumäärän, käytettävissä olevan ajan ja talouden osalta. Osaamis- ja kehittämishaasteet puolestaan tuovat esiin henkilöstön osaamisen puutteellisuutta, hajanaisuutta ja riippuvuutta. Organisaatio- ja roolihaasteet liittyvät rakenteellisiin kysymyksiin, kuten rooli- ja tehtäväjakoon. Viimeinen pääluokka, prosessi- ja toimintakulttuurin haasteet, käsittelee ohjeistuksen ja systemaattisuuden puutteita ja valvontakulttuuria.

4.1 Resurssi- ja henkilöstöhaasteet

Resurssi- ja henkilöstöhaasteita koettiin jokaisessa aineiston kunnassa. Henkilöstön vähäinen määrä, ajan puute ja taloudellinen niukkuus vaikuttavat siihen, että työtehtäville ei voida aina antaa riittävää työpanosta. Kun työntekijöitä on vähän, työn kuormittavuus kasvaa ja tiettyjen tehtävien hoitaminen voi jäädä vähäiselle huomiolle. Rajalliset resurssit vaikuttavat siten ennen kaikkea työmäärään ja siihen, kuinka paljon organisaatio pystyy panostamaan sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan suhteessa muihin lakisäätteisiin tehtäviin.

Henkilöstön vaihtuvuus muodostaa pieneten kuntien toiminnalle merkittävän haavoittuvuuden. Pienessä kunnassa yhden henkilön lähteminen tarkoittaa suhteellisen suurta heikennystä koko henkilöstöön nähden, ja vaihtuvuus korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kunta toimii niin sanottuna ponnahduslautana suurempiin organisaatioihin. Aineiston perusteella pienissä kunnissa odotetaan usein, että uusi työntekijä olisi nopeasti valmis hoitamaan laajan tehtäväkokonaisuuden, sillä perehdyttämiseen ja opastamiseen on tarjolla vain rajallisesti resursseja.

"Kun rekrytoi ihmisiä niin se on yleensä niin kuin ponnauduslauta sitten johonkin isompiin, vaikka kun pieneen kuntaan tulee, niin pitäisi olla tavaltaan aika valmis, että osaa ja hanskaa sen ison tehtäväalueen ja ne resurssit siihen kouluttamiseen ja opastamiseen ja sellaiseen niin ne on paljon pienemmät." (H5)

Lisäksi aineistosta käy ilmi tilanteita, joissa vaihtuvuusriski korostuu etenkin samanaikaisten eläkkeelle siirtymisten yhteydessä. Kun useampi kokenut työntekijä lähtee organisaatiosta samaan aikaan, menetetään kerralla paljon käytännön tietoa ja kokemusta, mikä vaikeuttaa toiminnan jatkuvuuden turvaamista. Yhden ihmisen takana ajatellaan olevan pienessä organisaatiossa merkittävän paljon tietoa.

Resurssipulasta nousee esiin myös ajan puute. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseen ei ole käytettävissä riittävästi aikaa, sillä henkilöstön määrä on pieni ja työtehtäviä on paljon. Tilannetta vaikeuttaa se, että lakisääteiset tehtävät ovat sekä pienessä että isossa organisaatiossa samat, jolloin pienemmät kunnat joutuvat hoitamaan samat tehtävät, mutta pienemmillä resursseilla. Aineistosta nousee esiin se, että kun aikaa ei ole riittävästi, sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa hoidetaan kaiken muun työn ohella tai jopa niin, että sen hoitaminen jää käytännössä kokonaan pois.

"Nimenomaan se resurssien vähäisyys on ihan ykkönen, että semmoiseen varsinaiseen valvontaan ei kyllä jää niin kuin minkäänlaista aikaa." (H6)

Taloudellinen niukkuus pienessä kunnassa näkyy resurssipulana, joka vaikeuttaa protokollien noudattamista ja johtaa usein vain minimitason toimintaan. Aineistosta käy ilmi, että erillisresurssien puute ja valmistautumattomuus korostuvat etenkin kriisitilanteissa, mutta myös jo ennen minkäänlaisen ongelman syntymistä. Kun erityisiä resursseja sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan ei ole, ennakointi on usein vähäistä ja tekee toiminnasta haastavaa niin normaalioloissa kuin myös kriisitilanteissa.

Henkilöstöhaasteisiin liittyy myös se, että luottamustehtävät, kuten tehtävät tarkastuslautakunnassa, eivät välttämättä ole houkuttelevia, vaikka lautakunnalla on merkittävä tehtävä hallinnon ja talouden tarkastuksen ja arvioinnin järjestämisessä. Aineiston perusteella haaste syntyy siitä, että kiinnostus näihin tehtäviin on vähäistä ja pienissä kunnissa valinnanvara on rajallinen. Kun henkilöstöresurssit ovat niukat, tehtäviin ei välttämättä

aina löydy sopivia ja motivoituneita henkilöitä. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia varmistaa, että tarkastuslautakunta toimii tavalla, joka tukee sisäisen valvonnan toimivuutta.

4.2 Osaamis- ja kehittämishaasteet

Aineistosta nousi esiin useita osaamiseen ja sen kehittämiseen liittyviä haasteita, jotka kytkeytyvät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseen pienessä kunnassa. Haasteet liittyvät sekä osaamisen kehittämiseen että sen riittävyteen eri tilanteissa.

Pienissä kunnissa osaaminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ymmärtämisestä sekä toteuttamisesta koetaan riittämättömäksi. Olemassa oleva osaaminen on usein rajallista ja sattumanvaraista, eikä se jakaudu tasaisesti organisaation sisällä, vaan keskittyy vain tietyille henkilöille. Aineiston perusteella keskeinen haaste on osaamisen hajanaisuus, sillä riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvä osaaminen ei ole yhtenäistä eri toimialoilla. Tämä johtuu viranhaltijoiden erilaisista koulutustaustoista ja kokemuksista. Kunnan eri toimialat, kuten tekninen toimiala tai sivistystoimiala, vaativat tiettyä substanssiosaamista, ja kun painoarvoa annetaan ensisijaisesti substanssiosaamiselle, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksen ymmärtäminen voi jäädä vähemmälle.

"Käytännöt voi vaihdella eri toimialoilla eli ihmisillä on hyvin erilaista osaamista ja tavallaan se haaste on saada tästä riskienhallinnasta, sisäisestä valvonnasta niin kun muistakin asioista semmoinen yhdenvertainen osaaminen eri toimialoille. Niin se on haasteellista, kun ihmisiä tulee eri koulutuksista." (H2)

Vajetta osaamiseen aiheuttaa myös se, että pienessä kunnassa viranhaltijalta edellytetään usein laaja-alaista asiantuntemusta useista eri tehtäväalueista. Tämä laajuus heijastuu väistämättä osaamisen laatuun ja syvyyteen. Jotta sisäinen valvonta ja riskienhallinta toteutuisivat tehokkaasti, edellyttäisi se syvällistä osaamista jokaisesta toimialasta. Käytännössä tämä ei ole mahdollista, sillä on hyvin hankalaa olla jokaisen vastuualueen asiantuntija. Tällöin henkilöiden osaaminen jää pinnalliseksi ja hajanaiseksi, mikä heikentää valvonnan ja riskienhallinnan toteutumista.

"sitten taas, kun on näitä monitoimirooleja, niin ei voi olla joka alan asiantuntija niin syvällisesti, niin se tuo sitten semmoista osaamisvajetta ehkä sitä kautta." (H3)

Aineistosta nousi esiin myös niin sanotun sparrauksen eli ajatustenvaihdon puutetta. Osaamista ei voida välttämättä kehittää, sillä ei ole yhteistyötä tai keskustelumahdollisuuksia muiden tahojen kanssa. Esimerkiksi tarkastuslautakuntien kokoonpano saattaa olla rajallinen, jolloin ei välttämättä ole niin sanottua vastinparia, kenen kanssa ajatuksia voisi vaihtaa.

4.3 Organisaatio- ja roolihaasteet

Pienessä kunnassa organisaatorakenne on usein hyvin yksinkertainen, mikä voi johtaa laajoihin tai osittain päällekkäisiin tehtäväkuviin. Vastuunjako ei aina ole selkeä, sillä yhden tehtäväkuvan hoitamiseen voi osallistua useita eri henkilöitä tai toisaalta useat erilliset tehtävät voivat kuulua samalle henkilölle ilman selkeää erottelua. Joissain tilanteissa tehtäviä ei erotella toisistaan lainkaan, vaan tehtävät ajatellaan olevan yhtä ja samaa, vaikka ne sisältäisivät erillisiä vastuita. Tämä lisää riskejä verrattuna suurempiin kuntiin, joissa roolit ovat usein selkeämmin määriteltyjä.

Roolien epäselvyys näkyy myös käyttöoikeuksissa. Yhdellä henkilöllä voi olla pääsy useisiin eri järjestelmiin, toimintoihin ja tietoihin, jotka eivät varsinaisesti liity hänen ydintehtäviinsä. Kun käyttöoikeudet eivät vastaa roolia, syntyy riski väärinkäytöksille tai virheille.

"Työntekijöillä on tosi laajoja oikeuksia, mutta sitten sen lisäksi niitä pitäisi riskienhallinnan näkökulmasta koittaa myös tavallaan hajauttaa -- toisaalta taas se, että niitä hajautetaan, niin se tarkoittaa sitä, että joskus semmoisella henkilöllä saattaa olla oikeuksia semmoiseen tietoon, mikä hänellä ei ehkä nimikkeen puolesta niin kuuluisi. Että siinä on tavallaan tällöinen haaste." (H5)

Moniroolisuus voi lisäksi aiheuttaa jääviysriskejä eli esteellisyystilanteita, jos sama henkilö toimii useassa eri tehtävässä päätöksenteon eri vaiheissa. Tällöin on mahdollista, että työntekijä osallistuu esimerkiksi asian valmisteluun, esittelyyn ja päätöksentekoon

tavalla, joka heikentää puolueettomuutta ja päätöksenteon legitimitettä eli hyväksyttävyyttä.

"Pienessä kunnassa tullaan siihen, että ne on ne samat ihmiset, jotka tekee asioita ja sitten on ne useat roolit. Meillä on semmoisia, jotka on esimerkiksi kunnalla töissä, sitten ne on valtuutettuja, sitten joutuu miettimään missä lautakunnissa ne voi oikeasti istua, että ei ole jääviä eikä muuta, sitten se tarkastuslautakunnan kokoonpano. Kaikki tämä kaipaisi vähän semmoista tiettyä selkeyttä." (H1)

Sisäisen valvonnan tehokas toteutuminen edellyttää usein selkeää valvontaroolia tai jopa erillistä valvontayksikköä. Pienessä kunnassa näihin ei yleensä pystytä, eikä yhdessäkään aineiston kunnassa tällaista ole käytössä. Haasteeksi nousee tällöin se, että valvonta jää hoidettavaksi kaiken muun tehtävän ohelle. Tällöin ei myöskään yleensä ole nimetty ketään vastuulliseksi sisäisestä valvonnasta, eikä erillinen yksikkö seuraa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Erillisen valvontaroolin puute voi johtaa siihen, että virheitä ja väärinkäytöksiä ei havaita ajoissa ja näin riskienhallinta jää epäsystemaattiseksi.

Pienessä kunnassa päätöksenteko ja tarkastustoimi voivat usein lähteä omista henkilökohtaisista intresseistä, etenkin päättäjien osalta. Objektiiivisuus ei välttämättä nouse ensimmäisenä esille, vaan päätöksenteossa korostuvat asiat, jotka koetaan kiinnostaviksi tai läheisiksi. Lisäksi pienessä kunnassa suhteet sekä omiin kollegoihin että esimerkiksi kuntalaisiin ovat usein läheisempiä ja vähemmän muodolliset rakenteet altistavat subjektiivisuudelle.

4.4 Prosessi- ja toimintakulttuurin haasteet

Prosessi- ja toimintakulttuurin haasteissa esiin nousee viranhaltijoiden substanssikeskeisyys ja siten byrokratian osittainen vastustaminen. Toimialoilla työskentely kiinnostaa erityisesti oman toimialan substanssin vuoksi, mutta sisäinen valvonta ja riskienhallinta nähdään hyvin byrokraattisina ja velvoittavina toimintoina. Aineiston perusteella motivaatio ja kiinnostus sisäistä valvontaa kohtaan on pienissä kunnissa yleisesti ottaen vähäistä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessien kokonaiskuvan puuttuminen ja

ymmärtäminen haastaa toimialoilla työskenteleviä. Myös yhtenäinen konsepti koko kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on pienissä kunnissa puutteellinen.

Sisäisen valvonnan toteuttamista haastaa dokumentoitujen ohjeiden puuttuminen. Toisaalta voi olla, että dokumentoidut ohjeet löytyvät, mutta niiden soveltaminen käytännön tasolla jää puuttumaan tai niitä sovelletaan pienessä organisaatiossa hyvin luovasti. Suunnitelmallisuus jää myös usein vain ajatuksen tasolle, ja kunnissa koetaan tarvetta systemaattisille ja vuosikellon mukaisesti eteneville suunnitelmille. Riskienhallintaa ei tehdä aineiston mukaan systemaattisesti tietyllä tavalla, vaan sitä tehdään lennosta, kun eteen tulee toimintaa tarvitseva asia. Tällöin riskienhallinta jää niin sanotusti ad hoc -riskienhallinnaksi, eli sitä tehdään tapauskohtaisesti vasta, kun sille on tarve tai ilmenee jokin ongelma.

Johtaminen, etenkin kokonaisvaltainen johtaminen, saatetaan nähdä epätasaisena ja puutteellisena pienissä kunnissa. Koska sisäinen valvonta on olennainen osa johtamista, sen puutteet saattavat heijastua suoraan valvontakäytäntöihin. Johtamiseen liittyy myös niin sanottu mikromanageroinnin pelko, joka tarkoittaa liian yksityiskohtaista puuttumista toisen työskentelyyn. Tämän lisäksi aineistossa esiintyy yleistä pelkoa puuttua kollegan virheisiin, sillä pelätään sen aiheuttavan mahdollisia ristiriitoja. Pienessä kunnassa pelko korostuu myös sillä, että työyhteisö sekä koko kunta on pieni, tiivis ja suhteet ovat läheisiä ja siksi puuttuminen voi tuntua entistä vaikeammalta.

"Sitten ei ehkä välttämättä ole halua olla semmoinen mikromanageroija niin kun astua toisen varpaille ja kyseenalaistaa toisen toimintaa." (H3)

Sisäisen valvonnan toteuttaminen kohtaa merkittävän haasteen siinä, että prosessien ja kontrollien eli sen toimenpiteiden suunnittelu edellyttää ymmärrystä eri työtehtävistä ja toiminnoista. Aineistosta nousi esille, että näkyvyys toisten työtehtäviin on usein rajattu tai ei ole ymmärrystä toisten työtehtävistä, jolloin kontrollien kohdentaminen tai suunnitteleminen tiettyihin työtehtäviin tai työnvaiheisiin, on vaikeaa. Tämän vuoksi kriittiset kohdat voivat jäädä kokonaan huomaamatta. Haasteita lisää myös se, että käytössä olevat järjestelmät ovat hajanaisia ja sisältävät paljon manuaalista tekemistä. Manuaaliset kontrollit, kuten esimerkiksi käsin tehtävät tarkistukset, vievät paljon aikaa ja ovat työläitä. Järjestelmiin ja automaatioon perustuvat kontrollit eivät ole vain tehokkuuden keino, vaan myös tukevat jo itsessään sisäistä valvontaa.

"Kaikki tämmöiset manuaaliset kontrollit niin nehän vie kauheasti aikaa, että nyt kun resurssit on pienet niin mun mielestä se pitäisi nimenomaan järjestelmäkontrollien kautta pystyä lähteä kehittämään sitä riskienhallintaa erityisesti ja sisäistä valvontaa myös. " (H6)

Aineistosta nousee esiin myös se, että ongelmat kasaantuessaan aiheuttaa nopeasti virkakoneiston, päätöksenteon ja koko yhteisön lamautumisen. Pieni kunta koetaan tiiviinä yhteisönä, jolloin sekä hyvät että huonot asiat yhdistävät koko kuntaa. Koska sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisuudessa todetaan kaikissa aineiston kunnissa olevan puutteellisuutta, ei tämä kokonaisuus kestä suurempia ongelmia. Olemassa olevat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisuudet ovat siis hyvin haavoittuvaisia.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän työn tarkoituksena oli tunnistaa konkreettisia haasteita, jotka liittyvät sisäiseen valvontaan osana riskienhallintaa. Tutkimuskysymyksinä toimivat: Mitä haasteita sisäiseen valvontaan osana pienten kuntien riskienhallintaa liittyy? Miten sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää riskienhallinnan tukemiseksi?

5.1 Keskeiset tulokset

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että pienten kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeiset haasteet liittyvät ennen kaikkea rajallisiin henkilöstö- ja talousresursseihin, jotka heijastuvat kaikkiin valvonnan osa-alueisiin ja kaventavat mahdollisuuksia toteuttaa sitä systemaattisesti. Osaaminen on usein hajanaista ja keskittynyt vain muutamille henkilöille, mikä lisää organisaation haavoittuvuutta ja vaikeuttaa yhtenäisten käytäntöjen luomista eri toimialoille. Roolien ja vastuiden epäselvyys sekä moniroolisuus synnyttävät jääviys- ja väärinkäytösriskejä, jotka ovat tyypillisiä erityisesti pienissä organisaatioissa, joissa tehtävät kasaantuvat samoille henkilöille. Lisäksi ohjeistuksen vaihteleva soveltaminen, prosessien ja käytäntöjen epäyhtenäisyys sekä ad hoc -tyyppiset käytännöt heikentävät valvonnan suunnitelmallisuutta ja toimintakulttuurin kykyä tunnistaa ja hallita riskejä. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus luo tilanteen, jossa pienet kunnat ovat rakenteellisesti haavoittuvia, ja sisäinen valvonta sekä riskienhallinta jäävät helposti muiden lakisääteisten tehtävien varjoon.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että pienten kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan haasteet muodostuvat ennen kaikkea kolmen keskeisen tekijän ympärille: resurssien ja henkilöstön vähyyteen, osaamisen hajanaisuuteen sekä roolien epäselvyyteen. Tämä kokonaisuus heikentää sisäisen valvonnan toteuttamista rakenteellisesti, eikä vain yksittäisten toimintatapojen tasolla. Resurssien niukkuus heijastuu valvonnan toteuttamiseen siten, että toiminta on pitkälti reaktiivista ja ennakoiva riskienhallinta jää vähäiseksi. Tämä on ristiriidassa riskienhallinnan ydinajatuksen kanssa, jonka mukaan organisaation tulisi varautua riskeihin niin, että toiminta voi jatkua keskeytyksettä kaikissa tilanteissa (Ala-Aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 154).

Havainto osaamisen keskittymisestä vain tietyille tukee Parkkisen, Haverin ja Airaksisen (2022, 8) esittämää näkemystä, jonka mukaan pienissä kunnissa ei ole laajaa asiantuntijaverkostoa, vaan vastuu keskittyy tietyille henkilöille. Osaamisen hajanaisuus ja sattumanvaraisuus heijastaa myös kuntien riskienhallinnan yleistä epäsystemaattisuutta. Oulasvirran (2019, 251) mukaan riskienhallinta ei perustu selkeisiin ja järjestelmällisiin toimintamalleihin, vaan käytännöt ovat tapauskohtaisia. Mikäli käytössä olisi selkeä ja systemaattinen riskienhallinnan viitekehys, se loisi rakenteen, joka vahvistaisi osaamisen yhdenmukaisuutta ja vähentäisi henkilöstöön sidottua sattumanvaraisuutta. Tämä korostaa sitä, että yksittäisten henkilöiden kouluttaminen ja osaamisen lisääminen ei yksinään riitä ratkaisemaan pienten kuntien haasteita, sillä henkilöstön vaihtuvuusriski johtaa helposti siihen, että yhden henkilön mukana poistuu merkittävä määrä tietoa ja taitoa. Osaamista tulisi sen sijaan rakentaa järjestelmällisesti, tasaisesti ja niin, että se ei ole riippuvaista yksittäisistä työntekijöistä.

Roolien ja vastuiden epäselvyys vahvistaa lisäksi pienten kuntien rakenteellista haavoittuvuutta. Oulasvirran (2019, 256) mukaan esimerkiksi riskienhallintapäällikön tai muun vastaavan roolin lisääminen ei itsessään lisää kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteutumista, mikä osoittaa, että erillisen vastuutehtävän perustaminen ei riitä. Tämä viittaa siihen, että valvontayksikön tai yksittäisen vastuuhenkilön olemassaolo ei ole ratkaiseva tekijä, vaan keskeistä on koko organisaation yhteinen sitoutuminen selkeisiin ja yhdenmukaisiin toimintamalleihin. Ilman tätä sitoutumista sisäinen valvonta ja riskienhallinta jäävät helposti sekä henkilöriippuvaiseksi että alttiiksi jääviys- ja väärinkäytösriskeille, jotka ovat tyypillisiä erityisesti moniroolisuuden ja tehtävien kasautumisen ympäristössä.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että pienten kuntien sisäisen valvonnan toteutuminen rakentuu pitkälti kunnan rakenteellisista edellytyksistä ja käytettävissä olevista resursseista. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan todeta, että sisäistä valvontaa heikentävät erityisesti rajalliset resurssit, osaamisen epätasainen jakautuminen sekä roolien ja vastuiden epäselvyydet. Toiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen tuo esiin tarpeen yhdenmukaisille toimintamalleille, selkeälle ohjeistukselle ja osaamisen laajemmalle jakautumiselle organisaation sisällä. Tuloksissa korostuu myös se, että sisäisen valvonnan kehittäminen edellyttää muutosta suhtautumisessa, sillä valvonta nähdään monissa kunnissa edelleen ylimääräisenä hallinnollisena velvoitteena, vaikka siihen panostaminen voisi tuottaa merkittäviä hyötyjä toiminnan sujuvuuteen ja riskienhallinnan laatuun.

Tarkastelu antaa kokonaiskuvan siitä, miten kunnan koko ja toimintarakenteet vaikuttavat valvonnan edellytyksiin ja millaisia ratkaisuja niiden parantaminen vaatii. Näin työ auttaa ymmärtämään syitä siihen, miksi sisäisen valvonnan vahvistaminen pienissä kunnissa on haastavaa, mutta samalla välttämätöntä kunnan toiminnan jatkuvuuden ja luotettavuuden kannalta.

5.2 Tutkimuksen rajoitteet

Tutkimuksen rajoitteena voidaan pitää sitä, että haastattelupyynnöitä lähetettiin yhteensä 39 kuntaan, mutta näistä vain kuuden kunnan kanssa keskustelua jatkettiin ja edettiin haastatteluvaiheeseen. Vastausprosentti jäi siis vain noin 15 prosenttiin. Yksi syy alhaiselle vastausprosentille voi olla kuntien resurssien rajallisuus, jolloin ylimääräisiin tutkimuksiin osallistuminen voi jäädä minimiin. Lisäksi työn aihe voi tuntua kunnissa arkaluontoiselta ja herättää varovaisuutta, minkä vuoksi se voi vähentää halukkuutta osallistua. Myös ajankohta voi vaikuttaa, sillä loppuvuodesta kunnissa tehdään esimerkiksi talousarvioita, jolloin haastattelupyynnö voi jäädä muiden veloitteiden alle. Tämä kävi myös ilmi haastatteluista, joissa useammassa todettiin loppusyksyn olevan vuoden kiireisintä aikaa. Alhainen vastausprosentti ja siihen liittyvät syyt muodostavat tälle tutkimukselle rajoitteen, sillä ne voivat vaikuttaa aineiston edustavuuteen. Aineiston rajallisuudesta huolimatta aineisto riitti kuitenkin vastaamaan tutkimuskysymyksiin.

Satunnaisotanta näistä 50 kunnasta mahdollistaa monipuolisen aineiston, mutta samalla siihen liittyy tiettyjä rajoitteita. On mahdollista, että haastateltaviksi päätyneet kunnat sijaitsevat samalla maantieteellisellä alueella, niiden ikä-, väestö- ja palvelurakenne on samanlainen tai niiden taloudelliset tilanteet ovat samantyylliset. Vastaavasti voi olla, että valitut kunnat poikkeavat hyvinkin suuresti toisistaan näissä asioissa. Tällöin tietyt piirteet saattavat korostua ja tietyt jäädä pois. Rajoitteet ovat tiedossa, mutta kandidaatintutkimuksen rajatun laajuuden vuoksi niitä ei ole mahdollista kontrolloida tarkemmin.

5.3 Jatkotutkimusaiheet

Aineistosta nousi esiin tietojärjestelmien ja digitalisaation rooli sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tukena. Aineistossa korostui, että hajanaiset järjestelmät ja manuaaliset

prosessit lisäävät virheiden ja väärinkäytösten riskiä, kun taas toimivat järjestelmät voivat ennaltaehkäistä riskejä ja tuottaa poikkeamia päätöksenteon tueksi. Jatkotutkimuksessa voitaisiin tarkastella, miten digitalisaatio ja automaatio sekä esimerkiksi tekoälyratkaisut voisivat parantaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta erityisesti pienissä kunnissa.

Lisäksi tutkimuksessa nousi esiin lainsäädännön vaikutus kuntien sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Haastatteluissa todettiin, että sääntely on lisääntynyt ja monimutkaistunut, mikä tuo merkittäviä haasteita kunnille. Lainsäädäntö asettaa vaatimuksia toiminnan laillisuudelle, taloudellisuudelle ja tuloksellisuudelle, mutta ei anna tarkempia ohjeita siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulisi käytännössä toteuttaa. Tämä jättää kunnille paljon tulkinnanvaraa ja siirtää vastuun ohjeistuksen kehittämisestä kunnille itselleen. Jatkossa voisi olla hyödyllistä selvittää, miten tämä ohjeistuksen puute vaikuttaa kuntien toimintaan ja mitä käytännön ratkaisuja kunnat voisivat kehittää vastatakseen tilanteeseen, jossa lainsäädäntö monimutkaistuu ja lisääntyy, mutta selkeitä toimintamalleja ei ole tarjolla.

Koska tämä tutkimus ei pysty koordinoimaan pienten kuntien taustalla vaikuttavia tekijöitä, jatkotutkimuksessa voisi olla perusteltua tarkastella edelleen pieniä kuntia, mutta huomioiden taustatekijät, kuten maantieteellisen sijainnin ja erityisesti taloudellisen aseman. Vaikka haasteet vaikuttavat olevan samankaltaisia kaikissa pienissä kunnissa tämän tutkimuksen tarkastelun perusteella, taloudellinen tilanne voi vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisia resursseja kunnilla on käytössään sisäisen valvonnan toteuttamiseen. Näiden tekijöiden tarkastelu auttaisi ymmärtämään, miten kunnan taloudellinen tilanne vaikuttaa valvonnan käytännön toteutukseen ja kehittämismahdollisuuksiin.

LÄHDELUETTELO

- Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991. Saatavilla sähköisesti: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1991/1144>.
- Ala-aho, V., Leppänen, P. & Oulasvirta, L. (2019). Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Alma Talent. Helsinki.
- Alastalo, M., Åkerman, M. & Vaittinen, T. (2017). Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvuori, J. Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino.
- COSO 2013. Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary. Committee of Sponsoring of the Treadway Commission.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2023). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Alma Talent. Helsinki.
- Hartman, T., Hassi, L., Holsti, E., Härkönen, M., Högnäs, E.-R., Kallio-Savela, M., Korento, S., Lehtimaa, M., Lehtonen, S., Lehtonen, S., Lindberg, E., Mehtonen, M., Montell, P., Niskavirta, M., Punakallio, M., Riikonen, O., Riipinen, M., Ruuskanen, N., Strandberg, B., Tolonen, A., Vaine, J., Vilkuna, J., Värri, K. & Ylitalo, M.-L. (2025). Kuntatalous – monen muuttujan summa (6. uud. painos). Suomen Kuntaliitto. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2296-kuntatalous-monen-muuttujan-summa>
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. (2011). Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere University Press.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki.
- Kuntaliitto. (2013). Suositus: Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano
- Kuntaliitto. (n.d.). Sisäinen valvonta ja riskienhallinta käytännössä. Saatavilla osoitteessa: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Liite%201_Sisainen-valvonta-ja-riskienhallinta-kaytannossa.pdf.
- Kuntalaki 410/2015. Saatavilla sähköisesti: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410>.
- Lilja, M., Oulasvirta, L. & Rönkkö, J. (2021). Luottamusta vai valvontaa? Tapaustutkimus OKM:n valtionavustusten valvonnan kehittämisestä. Teoksessa: Kihn, L., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J., Urpilainen, M. & Wacker, J. Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa. Tampere University Press.
- Mättö, T., Pellinen, J., Rautiainen, A., & Sippola, K. (2026). Municipal risk managers – uncoordinated institutional work in the field of municipal risk management. Journal

of Accounting & Organizational Change, Early online. Saatavilla osoitteessa: <https://doi.org/10.1108/jaoc-11-2024-0361>

- Oulasvirta, L. (2019). Kuntien riskienhallinnan tilaa selittävät tekijät. Teoksessa: Kihn, L., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J. & Wacker, J. Talous, sääntely ja ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä. Tampere University Press.
- Oulasvirta, L. & Anttiroiko, A. (2017). Adoption of comprehensive risk management in local government. University of Tampere. Saatavilla osoitteessa: <https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201703301377>.
- Paananen, H. (2016). Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja, 44(2), 7–25.
- Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2022). Yhdistävä kuntajohtaja – Kuntajohtajien kompetenssit dynaamisessa ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä. Focus Localis. Saatavilla osoitteessa: <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/113709>.
- Puusa, A. (2020). Haastattelutyypit ja niiden metodiset ominaisuudet. Teoksessa: Puusa, A. & Juuti, P. Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki: Gaudeamus.
- Ratsula, N. (2021). Sisäinen valvonta: Käsikirja tulokselliseen organisaation ohjaukseen. (3., uudistettu painos.) Edita. Helsinki.
- Suomen perustuslaki 731/1999. Saatavilla sähköisesti: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>.
- Sääskilähti, T. & Mustonen, E. (2023). Riskienhallinnan käsikirja valtionhallinnon toimijoille. Valtiovarainministeriö. Saatavilla osoitteessa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-633-6>.
- Tilastokeskus. (2024). Kuntien avainluvut: Väkiluku 2024. PxWeb-tietokanta. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Uoti, A. (2019). Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana. Teoksessa: Kihn, L., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J. & Wacker, J. Talous, sääntely ja ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä. Tampere University Press.

LIITE 1 HAASTATTELURUNKO

Teema 1: Käytännön toteutus ja arjen toiminta

1. Miten kunnan riskienhallinta on järjestetty?
2. Miten kunnan sisäinen valvonta on järjestetty?
3. Millaisia erityispiirteitä pienen kunnan toimintaympäristö tuo sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseen?
4. Millaisia kokemuksia teillä on sisäisen valvonnan toteuttamisesta pienen kunnan arjessa? Miten se näkyy eri organisaatiotasoilla ja toimialoilla?
5. Miten sisäisen valvonnan havainnot käytännössä vaikuttavat riskienhallinnan toimenpiteisiin?
6. Millä tavoin sisäinen valvonta on yhteydessä kunnan riskienhallintaan?

Teema 2: Organisointi, vastuut ja johtaminen

7. Miten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut on jaettu kunnassanne? Onko näiden välillä päällekkäisyyttä?
8. Miten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan välinen yhteistyö näkyy kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa?
9. Miten arvioitte kunnassanne käytettävissä olevien resurssien ja osaamisen riittävyyttä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseen?

Teema 3: Haasteet ja kehittämistarpeet

10. Millaisia tilanteita pidät erityisen haastavina sisäisen valvonnan ja/tai riskienhallinnan näkökulmasta?
11. Mitä konkreettisia toimenpiteitä pidät tärkeänä kehittää, jotta voitaisiin tukea paremmin kunnan riskienhallintaa?

12. Miten arvioisit sisäisen valvonnan nykytilaa? Mitä osa-alueita pidätte erityisen toimivina, ja missä näette parantamisen varaa?
13. Millaisia riskejä voi syntyä, jos sisäinen valvonta ei toimi suunnitellusti?

LIITE 2 LUETTELO 50 PIENIMMÄSTÄ MANNER-SUOMEN KUNNASTA

Alue	Väkiluku, 2024
Lestijärvi	665
Luhanka	711
Pelkosenniemi	910
Hailuoto	927
Savukoski	964
Kustavi	970
Halsua	985
Kivijärvi	1011
Merijärvi	1059
Utsjoki	1137
Kyyjärvi	1155
Karjoki	1159
Ristijärvi	1163
Kannonkoski	1186
Kaskinen	1241
Siikainen	1264
Enonkoski	1288
Oripää	1304
Tervo	1388
Multia	1393
Rautavaara	1413
Kinnula	1492
Pyhäntä	1641
Jämijärvi	1658
Juupajoki	1668
Myrskylä	1677
Taivassalo	1692
Kihniö	1703
Miehikkälä	1703
Pukkila	1743
Enontekiö	1762
Isojoki	1794
Soini	1800
Vesanto	1851
Rääkkylä	1881
Marttila	1910
Pyhäranta	1919
Pomarkku	1931

Keitele	1985
Korsnäs	1986
Hyrnsalmi	2002
Lumijoki	2008
Kuhmoinen	2038
Hirvensalmi	2059
Humppila	2094
Puumala	2101
Karvia	2170
Koski Tl	2186
Ypäjä	2193

(Tilastokeskus 2024)