

Sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan ohje

Kh 19.1.2023 § 5

Sisällysluettelo

1. Ohjeen perusta ja soveltamisala	3
2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoite, tarkoitus ja käsitteet	3
3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät.....	4
4. Kokonaisvaltainen riskienhallinta ja sisäisen valvonta osana kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää.....	6
5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi ja raportointi.....	7
6. Tilivelvollisuus ja vastuuvapaus.....	8

1. Ohjeen perusta ja soveltamisala

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Pelkosenniemen kunnan hallintosäännön luvussa 10 on määritelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Hallintosäännön mukaan kunnanhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista, ja ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa, josta kunta vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä kunnan hallintosäännöissä sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu.

2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoite, tarkoitus ja käsitteet

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle ja kuntakonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ei eriytetä muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan se on jatkuva osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista.

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä toiminta- ja menettelytapoja, joilla tilivelvolliset ja muut esimiehet pyrkivät varmistamaan, että

- kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan
- omaisuus ja voimavarat turvataan.

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa.

- Sisäinen tarkastus auttaa organisaatiota sen riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arvioinnissa ja kehittämisessä.
- Sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkii siten edistämään organisaation tavoitteiden saavuttamista.

Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallintaprosessi perustuu

- riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen,
- riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (merkittävyyteen) ja riskin toteutumisen todennäköisyyteen
- mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä (valvonta)
- riskeistä raportointiin ja riskien seurantaan.

Kunnan ja kuntakonsernin riskit voidaan jakaa esimerkiksi strategisiin riskeihin, toiminnallisiin riskeihin, taloudellisiin riskeihin ja omaisuusriskeihin. Osa riskeistä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä ja osa ulkoapäin tulevia. Riskit voivat toteutuessaan vaikuttaa kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. Riskit voidaan luokitella kunnan määrittelemällä tavalla tarvittaessa erikseen esim. riskienhallintaperiaatteita kuvaavassa osiossa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi toteutua osana kunnan ja kuntakonsernin johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytäntöjä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. Lisäksi kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja toimivat viranomaisina, vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta

3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät

Sisäisen valvonnan perusteisiin tulee sisällyttää määräykset kunnanhallituksen velvollisuudesta ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lautaja johtokuntien velvollisuudesta valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavien viranhaltijoiden velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan. Myös riskeistä raportoinnista ja raportointimenettelyistä olisi syytä ottaa määräykset kunnanvaltuuston vahvistamiin perusteisiin.

Kuntalain 50 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Hallintosääntöön on sisällytetty sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvä tehtävien ja vastuun jako kunnan sisällä.

Valtuusto

Valtuuston tehtävänä on hyväksyä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Sisäisen valvonnan perusteilla tarkoitetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävien ja vastuiden, toimintatapojen sekä raportointivelvoitteiden määrittelyä.

Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja suunnittelusta sekä hyväksyy vuosittain talousarvion, joka kattaa kunnan koko toiminnan. Talousarviossa valtuusto asettaa kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden toteutumista tulee valvoa. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimintana kytkeytyvät siten talousarvioprosessiin ja se kattaa kunnan koko tehtäväkentän.

Kunnanhallitus

Hallintosäännön mukaan kunnanhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä

1. hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat

2. valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti
3. antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä,
4. vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteen sovittamisesta siten että kunnan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan,
5. hyväksyy sisäisen tarkastuksen suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta,
6. vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kunnan toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan, riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan sekä
7. valmistelee sisäistä valvontaa ja riskienhallinta koskevan toimintakertomukseen otettavan osion.

Kunnanhallitus voi siirtää toimivaltaansa edelleen muille toimielimille ja viranhaltijoille.

Lautakunnat

Hallintosäännön mukaan lautakunta vastaa toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä raportoivat kunnanhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Viranhaltijat, esimiehet ja tilivelvolliset

Hallintosäännön mukaisesti

- Kunnanjohtaja sekä toimialajohtajat ja vastuualuepäälliköt vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta toimialallaan ja vastuualueellaan, ohjeistavat alaisiaan palveluyksiköitä sekä raportoivat kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.
- Palveluyksiköiden esimiehet vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.
- Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta.
- Tilivelvollisella on vastuu johtamansa toiminnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä ja niiden jatkuvasta ylläpidosta. Tilivelvollisia ovat kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenet, toimielinten esittelijät ja toimialajohtajat. Tilivelvolliset vahvistetaan talousarvion vahvistamisen yhteydessä.

Henkilöstö

Koko henkilökunnan velvollisuutena on edistää asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimia annettujen ohjeiden mukaisesti, ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan sekä raportoida havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen.

Konserniyhteisöt

Konserniyhteisöjen velvollisuutena on järjestää sisäinen valvonta ja riskienhallinta organisaatiossaan huolellisesti. Riskienhallinnassa on otettava huomioon emoyhteisön eli kunnan omistajapolitiittiset tavoitteet ja konserniohjeet hyvän hallintotavan mukaisesti. Kunnan tulee ohjeissaan edellyttää, että konserniyhteisöjen tulee raportoida konsernijohtolalle konserniyhteisöjen merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä.

Sisäinen tarkastus

Hallintosäännön mukaan sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoi arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus raportoi kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle.

Sisäisen tarkastuksen toiminnon tarkoitus, tehtävät ja vastuut määritellään kunnanhallituksen hyväksymässä sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa.

4. Kokonaisvaltainen riskienhallinta ja sisäisen valvonta osana kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee toteutua kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmissä, päätöksenteossa sekä toiminnan ja talouden suunnittelussa sekä seurannassa, poikkeamiin reagoinnissa ja suoriutumisen arvioinnissa kaikilla organisaation tasoilla. Tästä syystä tulee varmistaa, että tilivelvolliset ja muut viranhaltijat sekä konserniyhteisöjen edustajat ovat tietoisia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuista.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta jatkuva osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista eikä sitä tule eriyttää muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta. Sisäiseen valvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota toimintaympäristön muuttuessa.

Esimerkiksi COSO-viitekehyksen mukaan sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa vaikuttavasta osa-alueesta: valvontaympäristö (mm. säännöt, ohjeet), riskienarviointi (tunnistus, analysointi, hallinta), valvontatoimenpiteet (mm. erilaiset kontrollit), informaatio ja kommunikaatio (tiedonvälitys, raportointi) ja seuranta (sis. arviointi).

Sisäinen valvonta toteutuu mm. selkeinä tehtävien, toimivallan ja vastuiden jakoina, valvonta- ja raportointivelvoitteina, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisena, omaisuuden turvaamisena, sopimusten hallintana.

Toimiva sisäinen valvonta myös ehkäisee ja paljastaa väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kuntakonsernin ohjeita rikkovia taikka lainvastaisia tekoja.

Myös riskeistä raportoinnista ja raportointimenettelyistä on syytä ottaa määräykset kunnanvaltuuston vahvistamiin perusteisiin. Kaiken riskienhallinnan lähtökohtana on luonnollisesti analyysi keskeisimmistä kuntaa ja kuntakonsernia uhkaavista riskeistä. Riskienhallinnassa tulisi keskittyä toiminnan ja talouden kannalta merkittäviin riskeihin, erityisesti kunnan perustehtävän eli kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen

ja kestävän kehityksen sekä tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista ja sitä tulee toteuttaa kaikissa kunnan ja kuntakonsernin toiminnoissa sekä ulkoistetuissa palveluissa. Riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin riskeihin.

Kunnan määrittelemien vastuutahojen velvollisuutena on analysoida toimintaympäristön muutoksia ja tunnistaa talousarvion valmistelun yhteydessä tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida riskien vaikutuksia ja laatia tarvittavat suunnitelmat riskien hallitsemiseksi. Riskiarviointi tulisi suorittaa myös jokaisen merkittävän päätöksen valmistelun sekä tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä, jolloin arvioidaan riskienhallinnan tuloksellisuutta.

Toimintaympäristön muutosten seuranta korostuu erityisesti kunnan *valmiussuunnittelussa*. Kunnan tulee varautua hoitamaan toimintansa mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa tilanteissa. Pelkosenniemen kunnassa on erilliset ohjeet strategiseen ja operatiiviseen toimintavalmiuteen poikkeustilanteissa.

Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnilla (EVA), jossa käsitellään useita eri päätösvaihtoehtoja ja arvioidaan niiden vaikutusta monipuolisesti etukäteen, on myös keskeinen rooli kunnan riskienhallinnan näkökulmasta. Pelkosenniemellä on annettu erillinen EVA-ohje valmistelijoiden ja esittelijöiden tueksi.

Päätösesitysten läpinäkyvyys ja avoimuus edellyttävät vaihtoehtoisia päätösesityksiä ja arvioita, miten nämä erilaiset päätökset vaikuttavat kuntaan ja kuntalaisten elämään, ympäristöön, organisaatioon, henkilöstöön, kunnan talouteen sekä elinkeinoihin ja yrittäjyyteen. Vaikutuksia tulee arvioida niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä esimerkiksi budjettivuoden, valtuustokauden tai valtuustokauden ylittävällä aikajänteellä. Tämä menettely on osa riskienhallintaa.

Keskeinen osa sisäistä valvontaa ja riskien hallintaa ovat myös *ajantasaiset ohjeet*, jotka kunta työnantaja on laatinut eri toimintoihin ja joita henkilökunnan tulee työssään noudattaa. Ohjeet tulee perehdyttää ja kouluttaa henkilökunnalle. Esimiesten tulee valvoa ohjeiden noudattamista ja puuttua tarvittaessa niiden laiminlyöntiin. Ohjeiden tarkoituksena on tukea kuntaa tavoitteiden saavuttamisessa ja lainsäädännön noudattamisessa.

5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi ja raportointi

Tilivelvolliset ovat vastuussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuudesta ja siitä syystä tulee sopia seurantaa koskevat menettelytavat. Sisäistä valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta voidaan seurata talousarviovuoden aikana esimerkiksi osavuosikatsauksissa tai osassa niitä.

Hallituksen tulee raportoida kuntalain 69 §:n mukaan toimintakertomuksessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Lisäksi tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevan kuntajaoston yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa tulee antaa selvitys konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnan yhteydessä (voidaan edellyttää raportointia myös esim. osavuosikatsauksissa) valvontavastuussa olevien toimielinten/toimialojen tulee käsitellä alaisensa toiminnan osalta selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja toimenpiteistä niiden korjaamiseksi sekä keskeisimmistä riskeistä ja antaa selonteko tiedoksi kunnanhallitukselle. Selonteon tulee pohjautua dokumentoituun tietoon. *Kunnanhallituksen on esitettävä*

selvitys sisäisen valvonnan järjestämisestä, toteuttamisesta ja kehittamisestä valtuustolle osana tilinpäätöstä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeen mukaisesti.

Myös *konserniyhteisöjen* tulee raportoida konsernijohtolle konserniyhteisöjen merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä (konserniohjeen mukaisesti).

Mikäli tilikaudella havaitaan uusia ja merkittäviä riskejä, tulee niistä ja niiden hallintakeinoista raportoida välittömästi valvontavastuussa olevalle. Lisäksi tulee varmistaa, että raportoinnin perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin.

Valvontavastuussa olevien tulee siten seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa erilaisen raportointitiedon (voidaan tarvittaessa tarkentaa) perusteella. Hallituksen ja konsernijohtoon (lauta-, johtokuntien) tulisi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden johdosta (esim. osana menettelytapaohjeita) laatia tarvittavat suunnitelmapohjat ja malliasiakirjat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointia ja raportointia varten ja antaa niiden käyttöä varten riittävästi opastusta.

Toimialajohtajien tehtävänä on oman ydintehtävän näkökulmasta tarkentaa mallipohjia sekä täydentää konkreettiset toimenpiteet valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanemiseksi. Tällä tavoin voidaan varmistaa yhdenmukainen, järjestelmällinen, kattava ja dokumentoitu tieto tuloksellisuuden arviointia ja raportointia varten. Mikäli kunnassa on laadittu malliasiakirjoja ja kunnassa on toimielin/muu taho, joka ne koordinoi tietojen kokoamista hallituksen selontekoa varten, niin myös sitä prosessia voidaan kuvata.

Sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan ohje koskee myös kunnan *koko henkilökuntaa*, jonka velvollisuutena on toimia tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti sekä ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan sekä raportoida havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen.

6. Tilivelvollisuus ja vastuuvapaus

Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa annetaan mm. lausunto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä sekä mahdollisesta tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta.

Tilivelvollisella on vastuu johtamansa toiminnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä ja niiden jatkuvasta ylläpidosta. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on luonnollisesti hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella eikä tilivelvollisaseman puuttuminen vapauta esimiehiä toiminnan valvontavastuusta. Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on luonnollisesti hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella eikä tilivelvollisaseman puuttuminen vapauta esimiehiä toiminnan valvontavastuusta.

Kuntalain mukaisia tilivelvollisia ovat hallituksen, lautakuntien sekä niiden jaostojen jäsenet sekä tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat. Voimassa olevan hallintosäännön mukaan tilivelvollisia ovat kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenet, toimielinten esittelijät ja toimialajohtajat. Tilivelvolliset vahvistetaan talousarvion vahvistamisen yhteydessä.