



Enontekiön kunta
Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje

Sisällys

1. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta.....	3
2. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta johtamisjärjestelmässä	4
3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut	5
4. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana kunnan toimintajärjestelmää	5
5. Arviointi ja raportointi	7

Päivitys- ja hyväksymismerkinnät

Päivämäärä	Hyväksytty
	Kunnanhallitus

1. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Hallintosäännössä määritellään tehtävien ja vastuun jako (KuntaL 90 §). Lisäksi kunnanhallituksen tulee raportoida toimintakertomuksessaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä (KuntaL 115 §). Tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, onko sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty kunnassa ja kuntakonsernissa asianmukaisesti (KuntaL 123 §).

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 hallintosäännössä sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu.

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 esihenkilöt 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.

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.

2. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta johtamisjärjestelmässä

Kunnan tulee toiminnassaan noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Näitä ovat hallintolaissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus, tarkoituksidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja sekä palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Viranhaltijan käytöksen pitää olla aseman ja tehtävän edellyttämällä tasolla. Työntekijöitä koskevat vastaavat säännökset sisältyvät työsopimuslakiin. Jokainen kunnan palveluksessa oleva vastaa oman toimintansa valvonnasta ja jatkuvasta seurannasta ja suorittaa itsearviointia toimintojensa ajanmukaisuudesta ja oikeellisuudesta.

Hyvä johtamis- ja hallintotapa

Hyvän johtamis- ja hallintotavan tulee sisältää luotettavuuden, puolueettomuuden ja tehokkuuden tunnuspiirteet. Lisäksi sen tulee sisältää kolme perusperiaatetta, joita ovat vastuullisuus (tulosvastuu), lainmukaisuus ja avoimuus. Hyvään johtamiseen ja hallintoon kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi, riskitasosta päättäminen ja riskienhallinnan toimenpiteiden toteuttaminen. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaista toimintaa.

Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa määrätään kunnan eri viranomaisista, niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on päätettävä. Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsittelyyn säädetään kuntalain 92 §:ssä ja hallintosäännössä.

3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

Valtuusto päättää kuntalain 14 §:n mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista sekä hallintosäännöstä. Hallintosääntöön (81-84 §:t) on sisällytetty sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvä tehtävien ja vastuun jako kunnan sisällä:

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 sekä
3. antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.
4. Päättää kunnan omaisuuden ja riskien vakuuttamista koskevien vakuutus- ym. sopimusten hyväksymisestä.

Lautakunta ja johtoryhmä vastaavat toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä raportoivat kunnanhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kunnanjohtaja, toimialajohtajat ja toimialavastaavat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta toimialallaan ja tehtäväalueellaan, ohjeistavat alaisiaan toimintayksiköitä sekä raportoivat kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

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.

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.

4. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana kunnan toimintajärjestelmää

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 on 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.

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

Riskienhallinnan lähtökohtana on analyysi keskeisimmistä kuntaa ja kuntakonsernia uhkaavista riskeistä. Riskienhallinnassa tulisi keskittyä toiminnan ja talouden kannalta merkittäviin riskeihin, erityisesti kunnan perustehtävän eli kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen ja kestävä 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.

Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnilla (EVA), jossa käsitellään useita eri päätösvaihtoehtoja ja arvioidaan niiden vaikutusta monipuolisesti etukäteen, on myös keskeinen rooli kunnan riskienhallinnan näkökulmasta. 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 on laatinut eri toimintoihin, ja joita henkilökunnan tulee työssään noudattaa. Ohjeet tulee perehdyttää ja kouluttaa henkilökunnalle. Esihenkilöiden tulee valvoa ohjeiden noudattamista ja puuttua tarvittaessa niiden laiminlyöntiin. Ohjeiden tarkoituksena on tukea kuntaa tavoitteiden saavuttamisessa ja lainsäädännön noudattamisessa.

5. Arviointi ja raportointi

Tilivelvolliset ovat vastuussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuudesta ja siitä syystä tulee sopia seurantaan koskevat menettelytavat. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta voidaan seurata talousarviovuoden aikana esimerkiksi osavuositarkastuksissa tai osassa niitä. 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. Tilivelvolliset vahvistetaan talousarvion vahvistamisen yhteydessä.

Toimintakertomuksessa on kuntalain 115 §:n mukaan esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Konserniyhteisöjen tulee raportoida konsernijohtolle konserniyhteisöjen merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä konserniohjeen mukaisesti.

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