

Kuhmoisten kunta
Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje
Khall xx.xx.2020

1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määritelmä

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan laillisuudesta.

Riskienhallinnalla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia tekijöitä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa kunnan ja kuntakonsernin johtamista ja sen tavoitteena on myös varmistaa, 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 toteutuu muun muassa selkeinä tehtävien, toimivallan ja vastuiden jakoina, valvonta- ja raportointivelvoitteina, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisena, omaisuuden turvaamisena sekä sopimusten hallintana.

Sisäinen valvonta kattaa myös toiminnan jatkuvuussuunnittelun. Toiminnan jatkuvuussuunnittelu on organisaation ylimmän johdon ohjauksessa tapahtuva kokonaisvaltainen prosessi, jonka tavoitteena on yhtäältä ehkäistä mahdollisia toiminnan häiriöitä ja toisaalta pienentää häiriön vaikutuksia toimintaan sekä turvata organisaation keskeisten toimintojen mahdollisimman nopea uudelleenkäynnistäminen häiriöiden jälkeen.

Sisäinen valvonta

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

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

Luottamushenkilöiden suorittaman sisäisen valvonnan muotoja ovat kunnanhallituksen edustus lautakunnissa, päätösten jälkiseuranta ja otto-oikeuden käyttö, kuntalaispalautteet, aloitteet ja kyselyt sekä asioiden valmistelun ohjeistaminen.

Sisäinen valvonta voi olla jatkuvaa päivittäiseen toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden tai varojen käytön ja laadun tarkkailua. Tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan, aiotulla ja hyväksytyllä tavalla tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Tarkkailulla ehkäistään virheitä, vahinkoja ja väärinkäytöksiä. Tarkkailu kuuluu luonnollisena osana palvelujen johtamiseen.

Riskienhallinta

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 (merkittävyteen)
- riskin toteutumisen todennäköisyyteen
- suunnitelman laatimiseen riskin hallitsemiseksi
- vastuuhenkilön nimeämiseen

Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla tarkoitetaan jatkuvaa prosessia, jolla organisaatio ja sen johto pyrkivät tunnistamaan ja hallitsemaan tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia tapahtumia ennakoivasti.

Kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Kunnanhallitus kokoaa näiden perusteella koko kuntakonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi. Tavoitteena on kunnan riskikokonaisuuden kartoittaminen ja riskien hallintamenettelyjen kirjaaminen sekä yleisen riskienhallintastrategian määrittely. Organisaation riskien analysointi kohdistuu sekä sisäiseen että myös ulkoiseen toimintaympäristöön. Oman toiminnan lisäksi on tarvittaessa huomioitava myös sidosryhmien toiminnan riskit. Toimielimet ja konserniyhteisöt raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskienhallinnan kehittämisestä osana toiminnan ja talouden seurantaa ja raportointia (osavuositarkastuksen ja tilinpäätöksen yhteydessä).

2. Lainsäädäntöperusta ja vastuu sisäisestä valvonnasta

Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (Kuntalaki 14 §). Kunnanhallituksen tulee puolestaan Kuntalain 39 §:n perusteella huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä vastata valtuustonkin päätösten laillisuuden valvonnasta.

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Konserniohjeella on Kuntalain 47 §:n mukaisesti huolehdittava konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä. Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kuhmoisten kunnan hallintosäännön 11 luvussa määritellään, mitä sisäinen valvonta ja riskienhallinta on. Hallintosäännössä todetaan, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on edistää strategisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista, toiminnan tuloksellisuutta, toiminnan lainmukaisuutta, hyvän hallintotavan toteutumista, toiminnan eettisyyttä sekä niihin liittyvien riskien ennaltaehkäisyä ja hallintaa. Sisäinen valvonta on osa johtamisjärjestelmää sekä johdon ja hallinnon työväline.

Hallintosäännön 11 luvussa määritellään valtuuston, kunnanhallituksen, kunnanjohtajat, lautakuntien, viranhaltijoiden, henkilöstö ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan konsernissa.

3. Sisäisen valvonnan puitteet

Sisäisen valvonnan onnistuminen vaatii organisaatiolta järjestäytyneitä rakennetta ja rakenteen kuvaamista, kuvattuja ja hyväksytyjä toimintaperiaatteita, päätöksentekosääntöjä ja niiden ylläpitämistä sekä erilaisten prosessien määrittelyä ja kuvaamista.

Keskeisimmät säännöt ja toimintaohjeet ovat:

- kunnan strategia
- elinkeinostrategia
- hallintosääntö
- konserniohje
- talousarvio ja talousarvion toimeenpano-ohjeet
- yritysvaikutusten arviointi
- hankintasäännöt
- päätösten ennakoarviointi (EVA)

- pienhankintaohje
- sijoitustoiminnan periaatteet
- viestintäohja
- etätyöohje

Tilivelvollisten viranhaltijoiden velvollisuutena on kaikessa toiminnassa noudatettava edellä mainittuja sääntöjen ja ohjeiden määräyksiä sekä valvottava niiden noudattamista. Mikäli toiminnassa havaitaan tarvetta tehdä muutos johonkin sääntöön tai ohjeeseen, on tilivelvollisella velvollisuus tehdä välittömästi esitys tarvittavasta muutoksesta.

4. Päätöksenteko

Päätökset on valmisteltava hyvin. Asiakirjojen tietosisältö on analysoitava ja ratkaisun kannalta oleellinen tietoinen seulottava ja yhdisteltävä.

Valmistelun tulee sisältää:

- hakemuksen tai esityksen perusteena olevien tosiseikkojen selostuksen
- analysoinnin, sovellettavat oikeusohjeet, säännökset ja määräykset
- selostuksen muista sovellettavista ratkaisuohteista
- kuvauksen toteutuksen arvioituista vaikutuksista (kustannukset, henkilöstövaikutukset, vaikutukset tiloihin tai laitteisiin, yritysvaikutusten arviointi, päätösten ennakkovaikutusten arviointi (Eva))
- mahdolliset riskit

Päätöksenteko toimielimissä tapahtuu esittelystä. Asian esittelijä vastaa esittelystä. Pöytäkirjasta on selvästi erotettava, mikä osa pöytäkirjatekstistä on esittelyä ja mikä päätöstä. Kaikki päätökset myös viranhaltijapäätökset, on pidettävä nähtävänä asianmukaisesti, annettava tiedoksi ja pantava täytäntöön. Päätöksiin on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitukset. Salassapito- ja tietosuojavelvoitteet on huomioitava.

Viranhaltijapäätökset on saatettava toimielimelle tiedoksi ja mahdolliseen otto-oikeuden käyttämisharkintaan hallintosäännön mukaisesti.

Sisäisessä valvonnassa on viranhaltijapäätösten osalta kiinnitettävä huomiota ainakin seuraaviin asioihin:

- onko päätös tehty toimivallan puitteissa ja onko se riittävästi perusteltu
- onko päätös ollut asianmukaisesti nähtävillä
- onko päätös annettu tiedoksi asianosaisille
- onko päätös annettu valitusajan kuluessa tiedoksi toimielimille otto-oikeutta varten
- onko mahdolliset esteellisydet päätöksentekoon otettu huomioon

Esteettömyydestä huolehtiminen on ulotettava hallinnon kaikille portaille. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen.

Esteellisyysperusteet jaetaan sisältönsä puolesta:

- osallisuus- ja intressijäveihin
- edustusjäveihin
- palvelusuhde- ja toimeksiantojäveihin
- yhteisöjäveihin
- yleislausekejäveihin

Asiakirjat on arkistoitava arkistotoimesta ja arkistoinnista annettujen ohjeiden mukaisesti.

5. Talous

Talouden yleiset ohjeet

Talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa vuosittain vahvistetaan toimintaohjeet muun muassa maksuliikenteestä, palkkioiden maksamisesta ja matkalaskuista, avustuksista, määrärahojen käytön seurannasta, hankinnoista ja käyttöomaisuusinvestoinneista.

6. Hankinnat ja sopimukset

Hankintojen osalta noudatetaan hankintalainsäädäntöä ja Kuntaliiton ohjeistusta. Hankinnoista annetaan vuosittain ohjeistusta myös talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa. Toimialojen tulee valvoa, että kunnan toiminnassa ja palvelujen ostossa noudatetaan voimassa olevia sopimuksia. Tarkastettaessa ostolaskuja tulee varmistua, että maksu on sopimuksen mukainen.

Hankintojen yhteydessä ei saa ottaa vastaan mitään lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa suorittaa kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimuksia omaksi edukseen. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hankintapäätöksen tekoon.

8. Omaisuuden hallinnoinnin valvonta ja seuranta

Kunnan henkilöstön velvollisuutena on huolehtia siitä, että kunnan omaisuutta ei katoa ja että se pidetään kunnossa ja sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

7. Tietoturvaluisuus ja tietosuojaja

Tietoturvaluudella tarkoitetaan tietojen, järjestelmien ja palvelujen asianmukaista suojaamista sekä normaali- että poikkeusoloissa sääntöjen ja muiden toimenpiteiden avulla. Tietojen luottamuksellisuutta, eheyttä ja käytettävyyttä suojataan laitteisto- ja ohjelmistovikojen, luonnontapahtumien tai tahallisten, tuottamuksellisten ja tapaturmaisten inhimillisten tekojen aiheuttamilta uhilta ja vahingoilta.

Kunnan johto vastaa tietosuojan kehittämisestä, oikeudellisuudesta, lainmukaisuudesta ja sen toteutumisesta. Tietosuojan vastuut ja roolit jaetaan toimialakohtaisesti. Tietosuojavastaava vastaa yleisestä tietoturvaluisuuden valvonnasta ja seurannasta.

Kunnan työntekijän on omassa työssään noudatettava sekä tietoturva- sekä tietosuojaohjeita ja –määrityksiä. Toimintojen jatkumisen turvaamiseksi on oltava suunnitelma häiriötilanteista ja toteutuneista riskeistä toipumiseen. Jatkuvuudenhallinnan ja poikkeusoloihin varautumisen kehittämisessä huomioidaan lakisääteiset velvoitteet.

8. Henkilöstöhallinto

Kunnan henkilöstösuunnitelma vahvistetaan talousarvion ja taloussuunnitelman yhteydessä. Henkilöstöhallinnon sisäisessä valvonnassa ja suunnittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota mahdollisiin henkilöstöriskeihin. Avaintehtäviin on pyrittävä luomaan varahenkilöjärjestelmä niin, että varmistutaan tärkeimpien tehtävien hoidosta ja toiminnan jatkuvuudesta, ja näin vältetään taloudellisten ynnä muiden vahinkojen syntymisestä.

Työsuojelulla ja henkilöstön kehittämisellä hallitaan henkilövahinkoja. Muita henkilöriskejä hallitaan ensisijaisesti oikealla rekrytoinneilla, perehdyttämisellä, koulutuksella ja kehityskeskusteluilla.

9. Raportointi

Talouden toteumasta raportoidaan toimielimille säännöllisesti osavuosikatsauksessa ja tilinpäätöksessä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana osavuosikatsauksen ja tilinpäätöksen yhteydessä.

Raportoinnin lähtökohtana on, että sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat saavat riittävän usein talousarvion määrärahojen ja tavoitteiden toteutumisesta kokonaiskuvan.

Kunnanhallitukselle raportoidaan koko kunnan talouden ja toiminnan toteutumisesta neljännesvuosittain. Lautakuntien tulee antaa kunnanhallitukselle selvitys toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden sekä määrärahojen toteutumisesta puolivuositain.

Kunnanhallitus antaa toimintakertomuksessa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä konsernivalvonnasta. Hallituksen selonteko perustuu sen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen laatimiin selontekoihin. Hallituksen alaisten toimielinten tulee käsitellä oman tehtäväalueen selonteko merkittävimmistä riskeistä ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Mikäli tilikaudella havaitaan merkittäviä riskejä, tulee kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja viranhaltijoiden sekä konserniyhteisöjen raportoida niistä ja niiden hallintakeinoista välittömästi valvontavastuussa olevalle.

10. Sisäisen valvonnan muistilista

Sisäisen valvonnan toimivuutta voidaan testata seuraavilla kysymyksillä:

Miten varmistetaan, että

- a) oikea henkilö (tai toimielin)
- b) tekee
- c) oikeita asioita
- d) oikeaan aikaan
- e) oikein

Yllä oleviin kysymyksiin liittyen on seuraavaksi koottu esimerkkejä huomioon otettavista asioista ja näkökulmista, miten varmistetaan tehtävän onnistuminen.

a) Oikea henkilö (tai toimielin):

- rekrytoinnin onnistuminen - henkilön ammattitaito, kokemus, koulutus, kelpoisuus (lain vaatimukset)
- oikeus tehtävän tekemiseen - työsopimus, virkasopimus, delegointipäätös, johtosääntö, lainsäädäntö, sisäinen ohjeistus, muu päätös
- varmistettava osaamisen jatkuva ylläpito - ammatillinen jatko- tai täydennyskoulutus
- myös sijaisen (varahenkilön) ammattitaito ja oikeus tehdä tehtävä

b) Tekee:

- tekemisen tulokset - mitään olennaista ei jää tekemättä, tehtävät todella hoidetaan ->
- tavoitteet saavutettava
- sitoutuneisuus ja motivaatio - aikaansaa hyvinvointia ja lojaliteettia
- varahenkilöjärjestelmä
- resurssit: onko riittävästi toimitiloja, henkilöstöä, määrärahoja?
- Onko käytössä toimivat tietojärjestelmät, jotta tehtävät pystytään tekemään?

c) Oikeita asioita:

- tehtäväkuvaus - mitä pitää tehdä, ei tehdä muille kuuluvia tehtäviä
- toimivalta - päätökset (mm. ylin johto)

- lainsäädäntö - määrittelee eri toimialojen lakisääteisiä tehtäviä
- tietojärjestelmät
- tehdään tavoitteen kannalta olennaisia asioita

d) Oikeaan aikaan:

- lainsäädäntö - määrääajat
- työaikana - työn organisointi (riittävästi työntekijöitä), työajan seuranta
- tietojärjestelmät: oikea tieto oikeaan aikaan

e) Oikein:

- ammatillisen osaamisen ylläpito
- toimitaan lakien, asetusten, ohjeiden (mm. ympäristöalan suositukset), sisäisten ohjeiden, tehtävänkuvausten, prosessikuvausten yms. mukaisesti
- seurataan tuloksia tai poikkeamia - raportit, esimiesvalvonta, asiakaspalaute
- tiedonkulku
- tavoitteet saavutettava

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan voimaantulo xx.xx.2021 lähtien