

KUNTALAIN SISÄISTÄ VALVONTAA JA RISKIENHALLINTAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN TOIMEENPANO

Suositus

Kuntaliitto

Sari Korento

Marja-Liisa Ylitalo

Sisällys

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Johdanto..... | 3 |
| 2 | Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat kuntalain säännökset | 3 |
| 3 | Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet..... | 4 |
| 3.1 | Lainsäädäntö ja soveltamisala | 4 |
| 3.2 | Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja tarkoitus, käsitteet | 4 |
| 3.3 | Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut | 5 |
| 3.4 | Kokonaisvaltainen riskienhallinta ja sisäisen valvonta osana kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää | 7 |
| 3.5 | Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi ja raportointi | 8 |
| 3.6 | Tilivelvollisuus..... | 8 |
| 4 | Hallintosääntö | 9 |
| | LIITE..... | 10 |
| | MALLI SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEISTA | 10 |

1 Johdanto

Kuntalakiin (325/2012) kesällä 2012 lisätyt säännökset kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tulevat voimaan vuonna 2014. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan laillisuudesta. Riskienhallinnalla tunnustetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia tekijöitä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa kunnan ja kuntakonsernin johtamista.

Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Lisäksi hallintosääntöön tulee ottaa tarpeelliset määräykset lähinnä asiaa koskevasta toimivallasta ja tehtävien jaosta. Valtuustojen tulisi päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista mahdollisimman pian, jotta tarkemmat menettelytapaohjeet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseksi, toimeenpanon valvomiseksi ja raporttomiseksi ehditään laatia niin, että ne voidaan toimeenpanna vuoden 2014 aikana.

Kuntalain säännöksien tavoitteena on terävöittää kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja siitä raportointia. Tästä syystä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi perustua järjestelmälliseen ja dokumentoituun toimintatapaan. Yleisesti hyväksytyjä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksiä ovat mm. COSO-IC, COSO-ERM, Intosai-standardi, ISO31000 standardi. Sisäinen valvonnan järjestämisessä voidaan hyödyntää myös erilaisia laatukehikoita, kuten esimerkiksi CAF, EFQM -malleja.

Tässä asiakirjassa on pyritty kuvaamaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteita ja käsitteitä sekä menettelytapoja, joita voidaan ottaa huomioon kuntakohtaisten periaatteiden laadinnassa. Lisäksi liitteenä on esimerkinomainen malli sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiksi. **Mallia ei ole tarkoitus kopioida sellaisenaan, vaan periaatteiden laadinnassa tulee ottaa huomioon kuntakonsernin omat lähtökohdat.**

2 Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat kuntalain säännökset

Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (KL 13 §). Valtuusto perusteista päättäessään siten *sitovasti* ohjaa kunnanhallitusta sen hoitaessa hallinnon ja talouden vastuutehtävää sekä toiminnan johtotehtävää; keskeinen ohjausväline on hallintosääntö.

Valtuusto hyväksyy *hallintosäännön*, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (KL 50 §)

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. (KL 23 §)

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena **kunnanjohtaja** tai pormestari. (KL 24§)

Operatiivinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa hallitukselle ja kunnanjohtajalle säädettyä hallinnon ja taloudenhoidon tehtävää.

Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. (KL 87 c §)

Liikelaitoksen johtaja huolehtii liikelaitoksen hallinnosta sekä taloudenhoidon ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. (KL 87 d §)

Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin (useimmiten valtuusto). (KL 81 §)

Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. (KL 25 a §)

Kunnan **konserniyhteisöissä** sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat näiden yhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle yhteisöjä koskevien säännösten mukaisesti.

Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. (KL 69§) Selonteon laatiminen on aikaisemmin perustunut kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeeseen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Yleisohjeessa annetaan edelleen ohjeet selonteon sisällöstä.

Tilintarkastajien on tarkastettava mm. onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (KL 73 §)

3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

3.1 Lainsäädäntö ja soveltamisala

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista, ja ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja tilivelvollisia viranhaltijoita sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa.

Lisäksi perusteissa voidaan todeta, että sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä kunnan hallinto- ja johtosäännöissä sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu.

3.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja tarkoitus, 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 häiriötömyydestä. Riskienhallintaprosessi perustuu

- riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen,
- riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (merkittävyys) 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.

3.3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

Sisäisen valvonnan perusteisiin tulee sisällyttää määräykset kunnanhallituksen velvollisuudesta ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja 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. Seuraavassa on yleisesti kuvattu eri toimijoiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtäviä ja vastuita. Sisäisen valvonnan perusteet -asiakirjassa tehtävät ja vastuut on tarkoitus kuvata tätä tiivistetymin, asiakirjan pituudeksi riittää hyvin noin 2-4 sivua.

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 päättää kunnan hallinnon ja talouden perusteista. Valtuusto mm. hyväksyy kunnan johtosäännöt, joilla päätetään eri toimijoiden toimivallasta ja velvollisuuksista sekä siitä, voidaanko toimivaltaa delegoida organisaatiossa eteenpäin.

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 ja kunnanjohtaja

Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan velvollisuutena on osana taloudenhoidon tehtävää järjestää kunnan ja kuntakonsernin kokonaisvaltainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta, ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä toimintakertomuksessa.

Hallituksen tehtävänä on siten ohjata ja valvoa kunnan ja kuntakonsernin toimintaa ja päätöksentekoa, jotta voidaan varmistua sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimeenpanosta hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisellä tarkoitetaan siten mm. niitä koskevien menettelytapojen hyväksymistä. Hallituksen tehtävänä on valvoa, että toiminnan ja talouden suunnittelussa, päätöksenteossa, toiminnassa sekä talouden ja hallinnon menettelyissä arvioidaan riskit etukäteen, ja että merkittävimmille riskeille määritellään hallinnan sekä valvonnan toimenpiteet.

Lautakunnat ja johtokunnat

Lauta- ja johtokuntien velvollisuutena on järjestää alaisensa tehtäväalueen sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä ohjata ja valvoa niiden toimeenpanoa sekä raportoida niistä ohjeiden mukaisesti.

Lautakunnat vastaavat alaisensa toiminnan tuloksellisuudesta. Niiden tulee seurata ja arvioida tehtäväalueiden toimintaa ja taloutta sekä varmistaa siihen liittyvien riskien tunnistamisen, arvioinnin ja hallinnan menettelytapojen toteutuminen.

Johtavat viranhaltijat

Johtavien viranhaltijoiden, erityisesti tilivelvollisten, velvollisuutena on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan sekä raportoida siitä ohjeiden mukaisesti.

Johtavien viranhaltijoiden velvollisuutena on siten ohjata ja seurata alaistaan toimintaa ja henkilöstä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Viranhaltijoiden tulee toimeenpanna riittävät sisäistä ja riskienhallinta koskevat menettelytavat ja valvoa niiden toimivuutta.

Konsernijohto

Konsernijohtoon velvollisuutena on ohjata konserniyhteisöjä sekä valvoa niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä.

Suuri osa kunnan tehtävistä hoidetaan usein muualla kuin peruskunnassa, kuten osakeyhtiöissä, yhdistyksissä, kuntayhtymissä ja liikelaitoskuntayhtymissä. Huomattava osa taloudesta ja velkataakasta on peruskunnan ulkopuolella. Siksi kunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain peruskunnan riskejä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on siksi kohdistuttava koko kuntakonserniin.

Konserniyhteisöt

Konserniyhteisöjen velvollisuutena on järjestää sisäinen valvonta ja riskienhallinta organisaatiossaan huolellisesti. Riskienhallinnassa on otettava huomioon emoyhteisön eli kunnan omistajapoliittiset tavoitteet ja konserniohjeet hyvän hallintotavan mukaisesti.

Kunnan tulee ohjeissaan edellyttää, että konserniyhteisöjen tulee raportoida konsernijohtolle konserniyhteisöjen merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä.

Henkilöstö

Henkilöstön velvollisuutena on toimia tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti sekä ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan sekä raportoida havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen.

Sisäinen tarkastus

Sisäisen tarkastuksen velvollisuutena on arvioida sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkiä siten edistämään organisaation tavoitteiden saavuttamista.

3.4 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 kestäväen 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.

Perusteissa voidaan kuvata kunnan riskienhallinnan toimintaperiaatteet; miten riskejä luokitellaan, millaisiin riskeihin erityisesti tulee kiinnittää huomiota ja miten todettuihin riskeihin suhtaudutaan (hyväksytään, pidetään silmällä, poistetaan) ja miten niistä raportoidaan.

3.5 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi ja raportointi

Tilivelvolliset ovat vastuussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuudesta ja siitä syystä tulee sopia seurantaan 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.

Myös konserniyhteisöjen tulee raportoida konsernijohtolle konserniyhteisöjen merkittäviä 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. Toimialojen 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.

3.6 Tilivelvollisuus

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.

Kuntalain mukaisia tilivelvollisia ovat hallituksen, lautakuntien sekä niiden jaostojen jäsenet sekä tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat. Kuntalaissa ei ole tarkemmin määritelty johtavia viranhaltijoita, vaan kunnan tulisi määritellä ne itse. Johtavina/tilivelvollisina viranhaltijoina voidaan pitää toimielimen esittelijöitä ja toimielimen tehtäväalueella itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita ainakin silloin, kun he ovat suoraan toimielimen alaisia. Laki ei vaadi tilivelvollisten viranhaltijoiden määrittelemistä ennakolta. Tilivelvollisten ja muiden vastuullisten kannalta on kuitenkin selkeämpää, jos he tietävät, keitä vastuuvapauslausuma koskee.

Tilivelvöllisellä 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 tilivelvöllisaseman puuttuminen vapauta esimiehiä toiminnan valvontavastuusta.

4 Hallintosääntö

Kuntalain 50 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Hallintosääntöön tulisi sisällyttää lähinnä sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvä tehtävien ja vastuun jako kunnan sisällä. Tehtävät ja vastuut voidaan esittää **esimerkiksi** seuraavalla tavalla ottaen huomioon oman kunnan organisaatorakente.

Valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista kunnassa ja kuntakonsernissa.

Kunnanhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat sekä valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti. Hallitus antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Lauta- ja johtokunnat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan. Lauta- ja johtokunnat raportoivat hallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Johtavat viranhaltijat (esim. kunnanjohtaja, virastopäälliköt, esimiehet) vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan. Viranhaltijat raportoivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastaavalle toimielimelle (voidaan määritellä tarkemmin ao. ltk).

Konsernijohto (suositeltavaa luetella ketä ko. kunnassa konsernijohtoon kuuluu) vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta (konsernivalvonta).

Sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta sekä esittää toimenpideehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. (jos kunnassa on)

Tarvittaessa voidaan viitata muihin sääntöihin, esimerkiksi sisäisen valvonnan yleisohjeeseen, taloussääntöön, tarkastussääntöön, konserniohjeeseen jne.

LIITE

MALLI SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEISTA

Valtuuston hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet voivat olla melko yleisluoteiset ja tiiviit (2-4 sivua), sillä esimerkiksi hallintosäännössä tms. voidaan määrätä tehtävistä ja vastuista sekä raportoinnista. Hallituksen tehtävänä on ohjeistaa tarkemmin koko kuntakonsernin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Lauta- ja johtokunnat ohjeistavat omien tehtäväalueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen. Perusteissa voidaan viitata sääntöön tai ohjeeseen, jossa asiasta tarkemmin määrätään.

Alla oleva on vain yksi esimerkki, miten perusteet voidaan laatia. **Perusteiden laadinnassa tulee aina ottaa huomioon kuntakonsernin omat lähtökohdat.** Lisäksi on varmistettava, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on riittävää ja oikeassa suhteessa toiminnan sisältämiin riskeihin.

Lainsäädäntöperusta ja soveltamisala

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

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

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

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoite ja tarkoitus; käsitteet

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle ja kuntakonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista.

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 kunnan ja kuntakonsernin 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 ja että
- omaisuus ja resurssit turvataan.

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

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelytapoja, joiden avulla

- tunnistetaan ja kuvataan kunnan ja kuntakonsernin toimintaan liittyviä riskejä
- arvioidaan riskien merkittävyyttä ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä
- määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja raportoimiseksi.

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa ja arvioinnissa tarjoamalla objektiivisen, riippumattoman ja järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arviointiin ja kehittämiseen. *(Mikäli kunnassa on sisäisen tarkastuksen toiminto, voi olla perusteltua käsitellä sisäisen tarkastuksen tehtävät ja vastuut omassa kohdassaan.)*

Tarvittaessa viittaus muihin sääntöihin ja ohjeisiin, jossa ohjeistetaan tarkemmin. Käsitteet (tai osa niistä) voidaan määritellä myös asianomaisissa kohdissa myöhemmin tekstissä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

Valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja edellyttää, että kuntakonsernin kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Kunnanhallituksella on vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.

Kunnanhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omien tehtäväalueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta, tuloksellisuudesta sekä niistä raportoinnista hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti.

Johtavien viranhaltijoiden, erityisesti tilivelvollisten, tehtävänä on toimeenpanna sisäisen valvonta ja riskienhallinta vastuualueellaan ja raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti (sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle).

Konserniyhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat vastaavat niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Konserniyhteisöt raportoivat konsernijohtolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä merkittävien riskien hallinnasta (konserniohjeen tms. mukaisesti).

Kokonaisvaltainen riskienhallinta ja sisäinen valvonta osana kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää

Sisäisen valvonta ja riskienhallinnan on osa kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää, päätöksentekoa sekä strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa, poikkeamiin reagoitua ja suoriutumisen arviointia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kokonaisvaltaista ja sen tulee toteutua kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla. Riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin. Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyy vuosittaiseen talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että 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 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.

Riskit ja riskienhallinta osana taloussuunnittelu- ja seurantaprosessia

Kuntakonsernin riskit jaotellaan neljään pääryhmään, jotka ovat strategiset, taloudelliset ja toiminnalliset riskit sekä vahinkoriskit (tai muu kunnan määrittelemä ryhmittely). Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä tai ulkoisia riskejä. Riskienhallintaa toteutetaan talousarvion (ja merkittävien päätösten) valmistelun yhteydessä.

Kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen (tai kunnan organisaation mukaiset) 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 (tai muu taho) kokoaa näiden perusteella koko kuntakonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi.

Toimielimet ja konserniyhteisöt raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskien hallinnan kehittämistä osana toiminnan ja talouden seurantaa ja raportointia.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi ja raportointi

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana osavuositarkastuksissa (kunta voi näissä perusteissa päättää myös muusta raportointitiheydestä sekä tarkemmasta raportointitavasta).

Hallitus antaa toimintakertomuksessa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuuskijöistä, 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 (voidaan määritellä organisaation mukaisesti) tulee käsitellä oman tehtäväalueen selonteko merkittävimmistä riskeistä ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Selontekojen tulee perustua dokumentoituun aineistoon.

Mikäli tilikaudella havaitaan merkittäviä riskejä, tulee kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja viranhaltijoiden sekä konserniyhteisöjen raportoida niistä ja niiden hallintakeinoista välittömästi valvontavastuussa (voidaan määritellä tarkemmin kenelle, esim. konsernijohtolle) olevalle. Valvontavastuussa olevien tulee raportoinnin perusteella ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

(Raportoinnista on annettu tarkemmat ohjeet x asiakirjassa.)

Tilivelvollisuus

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.