

SIILINJÄRVEN KUNNAN JA KUNTAKONSERNIN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEET

1 Lainsäädännöllinen perusta ja soveltamisala

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

Siilinjärven kunnanvaltuuston hyväksymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa Siilinjärven kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista. Ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja johtohenkilöitä sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä kunnan hallinto- ja johtosäännöissä sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu. Kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen on noudatettava Siilinjärven kunnan konserniohjetta.

2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet

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

2.1 Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on osa kunnan ja kuntakonsernin johtamisjärjestelmää sekä johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Sisäinen valvonta käsittää a) luottamushenkilöille kuuluvan seurannan, b) esimiesten suorittaman, toimivaltansa piiriin kuuluvan tarkkailun ja korjaavat toimenpiteet (sisäisen tarkkailun) sekä c) sisäisen tarkastuksen.

Sisäinen valvonta on johdon omaa tai johdon lukuun tehtyä toiminnan valvontaa, jonka tarkoituksena on varmistaa, että organisaatio toimii halutulla tavalla ja johto saa riittävästi luotettavaa tietoa organisaation tilasta, toiminnasta ja tuloksista. Kysymys on toiminnan itsearviointista ja tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen.

Sisäisen valvonnan ohella kunnan ja kuntakonsernin valvontajärjestelmään kuuluu ulkoinen valvonta, joka on toimielimistä ja johtohenkilöistä riippumatonta toimintaa. Ulkoista valvontaa toteuttaa joko lakisääteisesti kunta tai kuntakonsernin yhteisöt (kunnan tarkastuslautakunta sekä kunnan ja tytäryhteisöjen tilintarkastukset) tai kuntakonsernin ulkopuoliset toimijat (esimerkiksi kunnan asukkaat ja valtion valvontaorganisaatiot).

Hyvin toimiva sisäinen valvonta vähentää tahallisia ja tahattomia toimintavirheitä, epäjohtonmukaista tai epäasiallista toimintaa ja taloudellisia menetyk-

siä. Sisäisen valvonnan tavoitteena on auttaa kunnan johtoa havaitsemaan kunnan toimintaan liittyvät riskit ja varmistaa, että ne pysyvät hyväksyttävällä tasolla.

Sisäinen valvonta on riittävää, kun johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnot tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.

2.2 Riskienhallinta

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallinta tarkoittaa järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida, hallita ja raportoida toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Riskienhallinta käsittää kuntakonsernin lyhyen ja pitkän aikavälin strategiset, taloudelliset ja toiminnalliset ja vahinkoriskit, jotka voivat olla ulkoisia tai sisäisiä. Riskienhallinnan tulee kohdistua koko kuntakonserniin sekä ulkoistettuihin palveluihin.

Riskienhallintaprosessi perustuu riskien tunnistamiseen ja kuvaamiseen, riskin toteutumisen vaikutusten arviointiin (riskien merkittävyyteen) ja todennäköisyyteen sekä mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä. Näin toimien pyritään varmistamaan, että kuntakonsernin johdolla ja keskeisillä toimijoilla on ajantasainen tieto merkittävistä riskeistä, suunnitelmat riskien hallitsemiseksi ja riittävät menetelmät mahdollisten vahinkojen hoitamiseksi.

Riskienhallinnasta päätettäessä otetaan kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestäämään. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä. Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään. Suuri osa riskienhallintaa toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina.

2.3 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat kiinteä osa kuntakonsernin eri yksiköiden johtamista ja tavanomaisten suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimintaprosessien hallintaa. Tarkoituksena ja tavoitteena on lisätä päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä varmistamalla siitä, että

- toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
- päätösten perusteena oleva tieto on oikeaa, riittävää ja luotettavaa,
- lakeja, viranomaisohjeita, sääntöjä, toimielinten päätöksiä ja johdon ohjeita noudatetaan ja
- omaisuus ja voimavarat turvataan.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on katettava kuntakonsernin oman toiminnan lisäksi myös muu toiminta, josta kuntakonserni vastaa lainsäädännön,

omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä on otettava huomioon organisaatorakenne, toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus sekä muutokset organisaatiossa ja toimintaympäristössä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on oltava riittävää ja oikeassa suhteessa toimintaan ja sen sisältämiin riskeihin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta tulee seurata ja arvioida jatkuvasti, jotta niiden riittävydestä ja toimivuudesta voidaan varmistua.

3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

Valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja edellyttää kunnanhallitukselta, että kuntakonsernin tehtävät on järjestettävä siten, että kaikilla organisaation tasoilla ja kaikissa toiminoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta, josta vastaavat kaikki tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat sekä esimiehet.

Konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja, vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja vastaavat kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.

Kunnanhallituksen alaiset toimielimet ja tytäryhteisöjen hallitukset vastaavat omilla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä riskien raportoinnista kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Johtavat viranhaltijat ja esimiehet sekä tytäryhteisöjen toimitusjohtajat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan. He raportoivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaavat täten kaikki tilivelvolliset ja esimiehet.

Kunnan kaikkien toimielinten ja viranhaltijoiden sekä tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien on päätöksenteossaan arvioitava läpinäkyvästi riskit (=päästösten vaikutukset ja seuraukset).

Henkilöstö toimii tavoitteiden ja annettujen sääntöjen mukaisesti, raportoi esimiehelleen havaitsemistaan epäkohdista, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää ja jatkuvasti kehittää ammatillista osaamistaan.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista on liitteenä erillinen taulukko.

4 Sisäisen tarkastuksen tarkoitus ja tehtävät

Sisäinen tarkastus edistää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa kunnan ja kuntakonsernin toimintaa arvioimalla ja tarvittaessa konsultoimalla. Sisäinen tarkastus tuottaa johdolle riippumatonta ja objektiivista arviointitietoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävydestä ja tehokkuudesta kunnan johtoryhmän hyväksymän tarkastussuunnitelman mukaisesti. Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada kaikki tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset tiedot. Sisäinen tarkastus raportoi tarkastuksen tulokset kunnanjohtajalle ja kunnanhallitukselle sekä toimenpiteitä varten tarkastuskohteiden johdolle.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on

- tutkia ja analysoida toimintaa suhteessa hyväksytyihin tavoitteisiin, lainsäädäntöön, päätöksiin ja annettuun ohjeistukseen,
- arvioida ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä johtamis- ja hallintoprosessien toimivuutta,
- arvioida päätöksenteossa käytettävän informaation luotettavuutta sekä
- tukea varmistus- ja konsultointitoiminnallaan organisaation kehittämistä ja tavoitteiden saavuttamista.

5 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmässä

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kunnan ja kuntakonsernin strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua, päätöksentekoa, seuranta- ja poikkeamiin reagoimista sekä suoriutumisen arviointia. Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvio-, toiminnan ja talouden seuranta- ja tilinpäätösprosessiin.

5.1 Talousarvion laatiminen

Palvelualueet, liikelaitokset ja tytäryhteisöt kuvaavat talousarviossa sisäisen valvonnan keskeiset toimintaperiaatteet ja menettelyt.

Palvelualueet, liikelaitokset ja tytäryhteisöt laativat riskienhallintasuunnitelmat, joissa määritellään riskienhallinnan tavoitteet, vastuut ja toteutustavat. Talousarvion valmistelun yhteydessä palvelualueet, liikelaitokset ja tytäryhteisöt analysoivat toimintaympäristön muutoksia, tunnistavat tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioivat niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laativat ja päivittävät tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Hallintatoimenpiteistä päättäminen edellyttää riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn määrittelyä. Palvelualueiden, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen riskienhallintasuunnitelmien pohjalta kunnanjohtaja laatii talousarvioon kuntakonsernin riskianalyysin ja menettelytavat keskeisten riskien hallitsemiseksi.

5.2 Raportointi sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta kolmannesvuosikatsauksissa ja tilinpäätöksessä

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana kolmannesvuosikatsauksissa. Tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa kunnanhallitus antaa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä selonteon konsernivalvonnan järjestämisestä. Kunnanhallituksen riskiarviot ja selonteot perustuvat toimielinten ja tytäryhteisöjen hallitusten toimintakertomuksissaan antamiin selontekoihin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, havaittuihin puutteisiin ja toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi. Selontekojen tulee perustua dokumentoituun arviointiaineistoon.

Kunnan toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden sekä tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien tulee raportoida välittömästi konsernijohdolle, mikäli merkittävä riski on todennäköisesti realisoitumassa tai sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuus ja riittävyys on vaarantumassa.

6 Tilivelvollisuus

Tilintarkastajan on kuntalain 73 §:n mukaan tarkastettava, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä, voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus. Tilintarkastuskertomuksessa tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus, mikäli kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta vastuualueellaan. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen henkilön toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaisensa toiminnan valvontavastuusta.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat muun muassa kunnanhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet, johtokuntien jäsenet, toimikuntien jäsenet, kunnan muiden toimielinten jäsenet, kunnanjohtaja sekä hallinto- ja johtosäännöissä määrätyt toimielinten esittelijät.

Ylimmällä johdolla, etenkin tilivelvollisella johdolla, on erityinen vastuu ja velvoite toimia hyvän johtamis- ja hallintotavan ja eettisten periaatteiden mukaisesti sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin.

7 Väärinkäytösten ehkäisy ja tunnistaminen

Siilinjärven kuntakonsernissa ei sallita väärinkäytöksiä, joihin pidetään epärehellisiä, epäeettisiä tai kuntakonsernin ohjeita rikkovia tai lainvastaisia tekoja. Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin.