

Mäntyharjun kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

1. Lainsäädäntö ja soveltamisala

Kuntalain 14 §:n 2. momentin 7. kohdan mukaan valtuuston tehtävänä on päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Sisäisen valvonnan ja siihen olennaisena osana sisältyvän riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kunnan ja kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista, ja ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä, tilivelvollisia ja muita johtavia viranhaltijoita sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa, josta kunta vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet koskevat siten kaikkia valvonnasta vastuussa olevia kaupungin toimielimiä ja johtoa. Kuntakonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle.

Kuntalain 90 §:n mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tällä tarkoitetaan muun muassa tehtäviä ja toimivaltaa koskevia määräyksiä sekä raportointimenettelyä. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä kunnan muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu.

Kuntalain 115 §:n mukaan toimintakertomuksessa on annettava tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Kuntalain 123 §:n 1. momentin 4. kohdan mukaan tilintarkastajan on tarkastettava mm. onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoite ja tarkoitus sekä käsitteet

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

Sisäinen valvonta on kunnan ja sen toimialojen omaa valvontaa, joka on johdon tekemää tai johdon lukuun tehtyä. Sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja että johto saa riittävästi tietoa toiminnan ja organisaation tilasta. Kysymys on toiminnan itsearvioinnista ja tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen.

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
- omaisuus ja resurssit turvataan.

Sisäisen valvonnan tulee kattaa valvottavan kaikki toiminnot. Sisäisen valvonnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon organisaatorakenne sekä toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus. Lisäksi on varmistettava, että sisäinen valvonta on riittävää ja oikeassa suhteessa toiminnan sisältämiin riskeihin.

Ulkoisen valvonta on kunnanhallituksesta ja kunnan viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kunnan järjestämänä (tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja) että täysin kunnallisen ohjauksen ulkopuolella. Ulkoista valvontaa harjoittavat mm. kunnan asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.

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

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

Riskienhallintaprosessi perustuu

- kunnan ja kuntakonsernin toimintaan liittyvien riskien tunnistamiseen ja kuvaamiseen
- riskien toteutumisen vaikutusarviointiin ja riskin toteutumisen todennäköisyyteen
- mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä (valvonta)
- riskeistä raportoimiseen ja riskien seurantaan.

3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

Kunnanvaltuusto 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 operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kunnanhallitus päättää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet sekä vastaa tilinpäätöksen toimintakertomuksessa annettavasta sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisen selonteosta.

~~Kunnanhallitus on voimassa olevan hallintosäännön mukaisesti perustanut alaiseeseen elinvoimajaoston, jonka tehtävänä on vastata sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.~~

Kunnanhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omalla toimialaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kunnanhallitukselle sen antamien ohjeiden mukaisesti.

Tilivelvollisten ja esimiesten tehtävänä on toimeenpanna sisäisen valvonnan ja riskienhallinta tehtäväalueellaan ja raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle.

Konserniyhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat vastaavat edustamiensa yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä merkittävien riskien hallinnasta konserniohjeen ja vallitsevan yhteisöjä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Henkilöstö sitoutuu toimimaan tavoitteiden ja annettujen sääntöjen mukaisesti, kehittämään toimintatapoja sekä ylläpitämään ja jatkuvasti kehittämään ammatillista osaamistaan sekä raportoimaan havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen ja tarvittaessa toimialajohtajille.

4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kytkentä johtamis- ja ohjausjärjestelmään

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua, päätöksentekoa, seuranta, poikkeamiin reagoimista sekä suoriutumisen arviointia. Sisäiseen valvontaan on kiinnitettävä erityistä huomiota organisaation ja sen toimintaympäristön muuttuessa.

Sisäisen valvonta koostuu viidestä toisiinsa vaikuttavasta osa-alueesta:

- johtamistapa ja organisaatiokulttuuri,
- riskienhallinta,
- valvontatoimenpiteet,
- raportointi ja tiedonvälitys sekä
- seuranta ja arviointi.
-

Sisäisestä valvonnasta vastuussa olevien tahojen tulee huolehtia edellä mainittujen osa-alueiden asianmukaisesta järjestämisestä, toimivuuden arvioinnista ja raportoinnista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan avulla kuntakonsernin vastuutahot pyrkivät varmistamaan tavoitteidensa saavuttamisen. 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 tehtävinä, toimivallan ja vastuiden jakona, valvonta- ja raportointivelvoitteina, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisena, omaisuuden turvaamisena ja sopimusten hallintana.

Toimiva sisäinen valvonta myös ehkäisee ja paljastaa väärinkäytöksiä. Mäntyharjun kuntakonsernissa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin. Väärinkäytöksenä pidetään mm. erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kuntakonsernin ohjeita rikkovia tai lain vastaisia tekoja.

5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi ja raportointi

Mäntyharjun kuntakonsernissa riskeillä tarkoitetaan epävarmuustekijöitä, tapahtumia tai tapahtumaketjuja, joiden toteutuessa konserni tai sen yksikkö ei saavuta sille asetettuja tavoitteita ja/tai kokee huomattavia menetyksiä.

Kuntakonsernin riskit jaotellaan neljään pääryhmään, jotka ovat

- strategiset riskit
- taloudelliset riskit
- toiminnalliset riskit sekä
- vahinkoriskit.

Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä tai ulkoisia riskejä.

Riskienhallintaa toteutetaan strategian, talousarvion ja muiden merkittävien päätösten valmistelun yhteydessä ja se on operatiivisella tasolla mukana eri toiminnoissa ja projekteissa.

Toimialojen johtavien viranhaltijoiden ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutusta ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Mikäli talousarviovuoden aikana havaitaan merkittäviä riskejä, tulee johtavien viranhaltijoiden sekä konserniyhteisöjen raportoida niistä ja niiden hallintakeinoista välittömästi valvontavastuussa olevalle ylemmälle taholle. Valvontavastuussa olevien tulee raportoinnin perusteella ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Talousarviovuoden päätyttyä kunnanhallitus antaa toimintakertomuksessa arvioinnin merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä konsernivalvonnasta. Kunnanhallituksen selonteko perustuu toimialojen johtavien viranhaltijoiden ja konserniyhteisöjen laatimiin selontekoihin. Selontekojen tulee perustua dokumentoituun aineistoon.

Tilivelvollisuus

Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa annetaan mm. lausunto vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille. 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 tilintarkastuksessa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemästä tai tekemättä jättämisestä. Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on luonnollisesti hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella eikä tilivelvollisuusaseman puuttuminen vapauta esimiehiä toiminnan valvontavastuusta.