

SISÄISEN VALVONNAN JA RIS- KIENHALLINNAN OHJE 1.8.2019 ALKAEN

LAINSÄÄDÄNTÖPERUSTA JA SOVELTAMISALA

Kuntalain 14 §:n mukaan kunnanvaltuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Sotkamon kunnanvaltuusto on 29.4.2019 § 34 päättänyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita, ja nyt laadittu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje pohjautuu ko. perusteisiin.

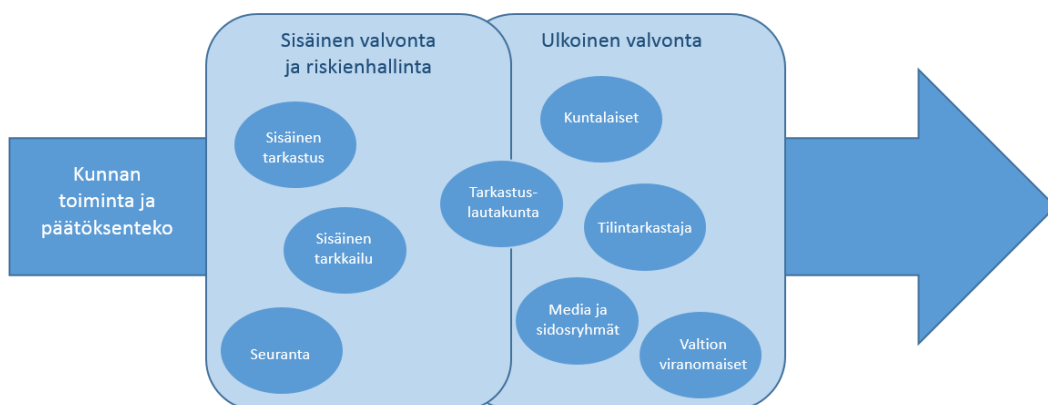
Sotkamon kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kunnan ja kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista. Ohjeet koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa, josta kunta vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä.

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

Kunnanvaltuuston päättämien perusteiden mukaan kunnanhallituksella on vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TAVOITTEET JA MÄÄRITTELYT

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kokonaisuutta, jonka osina on toimivasta johdosta riippumaton ulkoinen valvonta ja operatiiviseen johtamiseen kuuluva sisäinen valvonta.



Kuva 1. Sisäinen ja ulkoinen valvonta

Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaisia, voimavarat ovat tuloksellisessa käytössä, omaisuus on turvattu ja henkilöstön toiminta on vastuullista ja hyvän hallintotavan mukaista.

Sisäinen valvonta on johdon apuväline, jolla pyritään

- toiminnan tuloksellisuuden (taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden) ylläpitämiseen, edistämiseen ja parantamiseen
- toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen
- kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen
- virheiden, erehdysten ja väärinkäytösten tunnistamiseen ja ennaltaehkäisyyn
- riskien hallitsemiseen
- huolelliseen taloudenhoitoon.

Sisäinen valvonta jakaantuu

- sisäiseen tarkkailuun ja
- seurantaan.

Sotkamon Kunta

Markkinatie 1, 88600 Sotkamo | Vaihe (08) 615 5811 | kirjaamo@sotkamo.fi

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden ja varojen käytön valvontaa. Johtamansa toiminnan sisäisestä tarkkailusta vastaa kukin esimies. Sisäisellä tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan aiotulla, hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen voima-varojen puitteissa.

Sisäisellä tarkkailulla pyritään lisäämään ja varmistamaan kunnan kaikkien toimintojen ulkoista luotettavuutta. Hyvä sisäinen tarkkailu vähentää vahinkojen ja menetysten vaaraa.

Sisäinen seuranta on luottamushenkilöiden ja toimielinten suorittamaa sisäistä valvontaa. Seurannassa toimielin vertaa asetettuja tavoitteita ja päätöksiä aikaansaatuihin tuloksiin. Lisäksi toimielin vaalii hyvää hallintotapaa ja seuraa, että esimiehet toteuttavat sisäistä tarkkailua.

Sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan näkyvin osa. Se on aktiivista, systemaattista ja julkista toimintaa. Se on tarkastustarkoituksessa tehtävää valvontaa. Tarkastuksen kohde tietää suorituksensa olevan arvioinnin kohteena. Sisäisen tarkastuksen ensisijaisena kohteena ovat toimintalinjaukset, toimintaperiaatteet, toimintaresurssien käyttö ja tavoitteiden toteuttaminen. Sotkamon kunnassa ei ole erillistä viranhaltijaa/työntekijää sisäistä tarkastusta varten. Sisäiseen tarkastukseen voidaan käyttää ulkopuolista tahoa. Sisäisen valvonnan kokonaisuudesta sisäinen tarkastus on toissijaista.

Riskienhallinnan tavoitteena on kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien

- strategisia tavoitteita,
- operatiivisia tavoitteita,
- raportoinnin luotettavuutta sekä
- lakien ja ohjeiden noudattamista.

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa taloudellisten tai toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama hyvä jää toteutumatta.

Riskien hallinta 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.

Riskienhallinnan päämääränä on varmistaa toimintojen jatkuvuus ja kunnan palvelujen häiriötön tuottaminen. Riskien hallintaa toteutetaan käytännössä säännöllisesti toteutettavilla riskien arvioinneilla. Suuri osa riskienhallintaa toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Toimiva riskienhallinta on osa hyvää johtamista, toiminnanohjausta ja palveluiden laadukkuuden varmistamista. Se kuuluu osana strategia- ja talousarvioprosessiin sekä toiminnan suunnitteluun.

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

Sotkamon kunnan hallintosäännön mukaan kunnanhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Hallintosäännön mukaan kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään siten, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu tarkemmin tasoittain ja toimialueittain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat vastuualueineen:

Toimija	Tehtävä ja vastuu
Kunnanvaltuusto	<p>Vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta.</p> <p>Päätää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.</p> <p>Valitsee tarkastuslautakunnan esityksestä tilintarkastusyhteisön kunnan ja kuntakonsernin hallinnon ja talouden tarkastamista varten.</p> <p>Hyväksyy konserniohjeen.</p> <p>Käsittelee tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymisen yhteydessä kunnanhallituksen selonteot sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä konsernivalvonnasta.</p> <p>Hyväksyessään tilinpäätöksen tarkastuslautakunnan valmistelun ja tilintarkastuskertomuksen perusteella valtuusto päättää myös vastuuvapaudesta tilivelvollisille.</p>

Toimija	Tehtävä ja vastuu
Tarkastuslautakunta	Vastaa kunnan ulkoisesta valvonnasta yhdessä tilintarkastajan kanssa. Voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.
Tilintarkastaja	Tarkistaa onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti. Tarkastaa hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen.
Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja	Operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta sekä tuloksellisuudesta. Kunnanhallitus on lisäksi velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa.
Lautakunnat ja tytäryhteisöjen hallitukset	Vastaa omalla tehtävä-/toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.
Tytäryhtiöiden toimitusjohtajat	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan sekä raportoivat niiden järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle.
Toimialojen johtajat	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan sekä raportoivat niiden järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle. Toimialajohtajien vastuulla on lisäksi yhteistyön kehittäminen oman vastuualueensa sisällä liittyen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan.
Esimiehet	Vastaavat siitä, että henkilöstö on myös tietoinen tehtävistään. Ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa.
Henkilöstö	Riskien tunnistaminen, ennaltaehkäisy ja raportointi omissa tehtävissään. Toimiminen annettujen ohjeiden mukaan. Jokainen kunnan palveluksessa oleva pyrkii omalta osaltaan saavuttamaan yksikölle asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA SOTKAMON KUNNAN PROSESSEJA

Kunnan toiminnassa ja sen johtamisessa tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisällyttäminen kunnan prosesseihin tukee omalta osaltaan julkishallintoon liittyvien ja hallintolaissa säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden toteuttamista.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat muun ohessa seuraavat:

- henkilöstöhallintoon liittyen viran- ja toimenhaltijoiden tehtävät, valtuudet ja vastuut sekä niiden määrittely
- päätösvallan delegointiin liittyvät asiat sekä tehtyjen päätösten pöytäkirjaaminen
- talouden ja toiminnan seuranta
- kirjanpidon ja maksuliikenteen hoito ja seuranta
- omaisuuden hallinnointiin liittyvät asiat (hankinnat, projektit, varastointi)
- tietojärjestelmien hallintaan liittyvät asiat
- henkilöriskit ja työajan seuranta

Henkilöstöhallinto

Henkilöstöhallinnon sisäisessä tarkkailussa on kiinnitettävä huomiota kuntastrategia ja hallintosääntö huomioiden henkilöstösuunnitteluun ja rekrytointiin, perehdyttämiseen, henkilöstön kehittämiseen, palkka- ja muihin palvelusuhdeasioihin, työsuojaan, henkilöstöpalveluihin, yhteistoimintajärjestelmiin sekä henkilöohjaukseen ja -valvontaan liittyviin riskeihin. Työsuojaasiat kuuluvat työsuojelupäällikölle.

Viranhaltijapäätökset

Viranhaltijapäätösten osalta sisäisessä tarkkailussa tulee kiinnittää huomiota mm. seuraaviin asioihin:

- mitä asioita on delegoitu ja edelleen vastuutettu
- onko päätökset tehty toimivallan puitteissa ja riittävästi perusteltu — ovatko siihen määrätty päätökset olleet nähtävillä
- onko päätökset annettu tiedoksi asianosaisille

On otettava huomioon, että edelleen vastuutettu päätösvalta ei poista asianomaisen delegointipäätöksen tehneen viranhaltijan viimekäteisvastuuta ko. asiassa. Päätöksiä tehdessään ja muutoinkin päätöksentekoon osallistuessaan esimiesten on jo ennakolta varmistauduttava siitä, etteivät he ole kyseisiin asioihin esteellisiä. Päävastuu esteellisyyden ilmoittamisesta on asianomaisella henkilöllä itsellään. Siitä huolimatta esimiesten tulee valvoa yksikkönsä päätöksenteon esteettömyyttä.

Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta

Sotkamon kunnan taloussuunnittelu perustuu Kuntaliiton suositukseen talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta. Talousarvion ja -suunnitelmien laatiminen käynnistyy talousarviokehysten ja laatimisohjeden valmistelulla hallinnon toimialalla. Talousarviokehykset perustuvat voimassa olevaan taloussuunnitelmaan, edellisen vuoden tilinpäätöstietoihin, kuluvan vuoden talousarvion kolmannesvuosikatsauksiin, arvioon tulevasta kehityksestä sekä tehtyihin päätöksiin. Talousarvion laadintaohjeet hyväksyy kunnanhallitus.

Toimialat valmistelevat talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksensa talousarviokehysten ja laadintaohjeen pohjalta ja toimittavat ne talousjohtajalle koko kunnan talousarvioehdotuksen ja taloussuunnitelmaehdotuksen valmistelua varten.

Kuntalain 110 §:n mukaan on valtuuston vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Valtuusto hyväksyy talousarviossa toimialoille toimintatavoitteet sekä vahvistaa toimintakatteen. Kunnanhallitus ja lautakunnat hyväksyvät talousarvioon perustuvat käyttösuunnitelmat.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana kolmannesvuosiraporteissa, kaksi raporttia vuoden aikana ja koko vuotta kattava toimintakertomus tilinpäätöksen yhteydessä.

Kunnanhallitus antaa vuosittain toimintakertomuksessa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä konsernivalvonnasta. Hallituksen selonteko perustuu toimielinten ja konserniyhteisöjen laatimiin raportteihin.

Lautakuntien tulee käsitellä omissa raporteissaan:

- merkittävimmät riskit
- miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty
- havaitut puutteet
- toimenpiteet puutteiden korjaamiseksi

Omaisuuksien hallinnointi

Sotkamon kunnan omaisuus jakautuu seuraaviin omaisuuslajeihin:

- aineettomat hyödykkeet
- maaomaisuus
- kiinteistöomaisuus: rakennukset ja rakennelmat
- muut omaisuuserät: koneet ja kalusto
- sijoitukset: tytäryhtiöt, kuntayhtymät, osakkuusyhteisöt, säätiöt sekä muut osakkeet ja osuudet

Tilivelvollisten ja muiden viranhaltijoiden sekä konserniyhteisöjen edustajien tulee olla tietoisia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuista.

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden velvollisuutena on huolehtia siitä, että kunnan omistamaa ja kunnan hallussa olevaa omaisuutta ei katoa, omaisuus pidetään kunnossa sekä sitä käytetään ja hoidetaan taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Käyttöomaisuus jaetaan kirjanpidollisen käsittelyn mukaisesti poistosuunnitelman alaiseen käyttöomaisuuteen ja vuosikuluksi kirjattavaan omaisuuteen. Poiston alainen käyttöomaisuus hankitaan valtuuston erikseen vahvistetuilla investointisuunnitelmillä.

Hankinnat on suoritettava taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti noudattaen julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä sekä kunnan hankintaohjeistusta.

Sopimukset

Sopimukset tulee tehdä Sotkamon kunnan nimissä ja johdolla. Sopimukset laaditaan kunnan edun mukaisina ja niiden tulee noudattaa ao. alan yleisiä sopimusehtoja. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Sopimusten valvontavastuu on kunnanhallituksella, lautakunnilla sekä johtavilla viranhaltijoilla.

Hanke-/projektitoiminta

Kunta voi itse hallinnoida hankkeita/projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa.

Kunnan omina kehittämis- ja investointiprojekteina toteutettavissa hankkeissa, kehittämiskohteissa tai tutkimuksissa on laadittava projektisuunnitelmat aikatauluineen ja sitovine kustannusarvioineen. Projektille on nimettävä vastuuhenkilö ja määriteltävä vastuujaako. Projektia varten avataan kirjanpitoon oma tulosyksikkö.

Vakuutukset

Vakuutusten kattavuus tarkistetaan vuosittain.

RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAMINEN SOTKAMON KUNNASSA

Sotkamon kunnan riskienhallintaprosessin toteuttamisen yhdeksi työkaluksi luodaan Sotkamon kunnan riskikartoitus. Riskikartoituksen avulla pyritään tunnistamaan kunnan toiminnassa olemassa olevat riskit, jonka jälkeen riskit luokitellaan niiden vaikutavuuden ja merkittävyyden suhteen.

Riskikartoituksen perustella suoritetaan riskianalyysi, jossa selvitetään merkittävimpien riskien syyt ja seuraukset ja etsitään keinot riskien vähentämiseen tai poistamiseen. Keskeisimmät ja merkittävimmät riskit huomioidaan talousarviota ja toimintakertomusta laadittaessa, jolloin riskikartoituksen ja riskianalyysin tulokset tulee nostettua esiin ja niiden vaikutukset raportoitua. Toimintamalli otetaan käyttöön syksyllä 2019 vuoden 2020 talousarvion ja vuosien 2021–2022 taloussuunnitelman valmistelussa. Asiaa ohjeistetaan tarkemmin talousarvion laadintaohjeessa.

VÄÄRINKÄYTÖSTEN EHKÄISY JA TUNNISTAMINEN SEKÄ TALOUDELLISTEN ETUJEN VASTAANOTTAMINEN

Sotkamon kunnassa ei sallita väärinkäytöksiä. Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastumisessa. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin.

Väärinkäytöksiä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kuntakonsernin ohjeita rikkovia tai lainvastaisia tekoja.

Viranhaltijat, työntekijät tai julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ei saa vaatia tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Henkilön on arvioitava, onko lahjan vastaanottaminen ulkopuolisin silmin omiaan heikentämään luottamusta kunnan toimintaan, pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan henkilön toimintaan tai johtaako se kiitollisuudenvelkaan lahjan tai edun antajalle.

ILMOITUSVELVOLLISUUS

Ilmoitusvelvollisuus on olennainen osa sisäisen valvonnan seuranta. Ilmoitusvelvollisuus niin havaittujen kuin epäiltyjen epäasiallisten menettelytapojen johdosta tarkoittaa, että kunnan palveluksessa olevan henkilön, joka työtehtäviensä hoidon yhteydessä havaitsee kunnan toiminnassa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, mahdollisia laiminlyöntejä tai väärinkäytösepäilyjä, on ilmoitettava havainnoista välittömästi vastuutaholle.

Ilmoituksen vastaanottajan on joko itse ryhdyttävä kulloinkin ilmoituksen edellyttämii riittävänä pidettäviin toimenpiteisiin tai silloin, kun ilmoituksen vastaanottajalla ei ole toimivaltaa ryhtyä itse toimenpiteisiin, huolehdittava siitä, että ilmoitus saataan eteenpäin sille, jolla on toimivalta tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

VOIMAANTULO

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjetta sovelletaan Sotkamon kunnassa 1.8.2019 alkaen.

Sotkamon Kunta

Markkinatie 1, 88600 Sotkamo | Vaihde (08) 615 5811 | kirjaamo@sotkamo.fi