

MÄNTSÄLÄN KUNNAN JA KUNTAKONSERNIN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEET

1. Johdanto

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Mäntsälän valtuuston hyväksymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista, ja ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja johtohenkilöitä sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa.

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

2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoite ja tarkoitus

Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on osa kunnan ja kuntakonsernin johtamisjärjestelmää sekä johdon ja hallinnon työväline, jolla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Sisäinen valvonta käsittää (1) luottamushenkilöille kuuluvan seurannan, (2) ~~esihenkilöidenmiesten~~ suorittaman, toimivaltansa piiriin kuuluvan toiminnan tarkkailun ja korjaavat toimenpiteet (sisäisen tarkkailun) sekä (3) 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 itsearvioinnista ja tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen.

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

Hyvin toimiva sisäinen valvonta vähentää tahallisia ja tahattomia toimintavirheitä, epäjohtonmukaisuuksia tai epäasiallista toimintaa ja taloudellisia menetyksiä. 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.

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, toiminnalliset ja vahinkoriskit, jotka voivat olla ulkoisia ja sisäisiä. Riskienhallinnan tulee kohdistua koko kuntakonserniin sekä ulkoistettuihin palveluihin.

Riskienhallintaprosessi perustuu riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen, riskin toteutumisen vaikutusten arviointiin (riskin merkittävyyteen) ja todennäköisyyteen sekä mahdollisuuteen hallinta 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 riskejä organisaatio pystyy kestäämään. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinottokyvyn arviointia ja määrittelyä. Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään. Suuri osa riskienhallintaa toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina.

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 varmistumalla 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 jatkuvuudesta 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 toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta, josta

vastaavat kaikki tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat sekä esihenkilötmiheet (kts. kohta 5. Tilivelvollisuus). 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 tehtäväalueillaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä riskien raportoinnista kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Johtavat viranhaltijat ja esihenkilötmiheet sekä tytäryhteisöjen toimitusjohtajat (tai vastaavat) 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 esihenkilötmiheet.

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

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

Sisäinen tarkastus

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 riittävyydestä ja tehokkuudesta kunnanjohtajan hyväksymän tarkastussuunnitelman mukaisesti. Mäntsälän kunnalla ei ole omaa sisäistä tarkastajaa vaan sisäistä tarkastusta ostetaan kohdennetusti tarpeen mukaisesti. Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada kaikki tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset tiedot. Tarkastuksen tulokset raportoidaan kunnanjohtajalle ja kunnanhallitukselle ja toimenpiteitä varten tarkastuskohteiden johdolle.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on

- tutkia ja analysoida toimintaa suhteessa hyväksyttyihin 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.

4. Riskienhallinta ja sisäinen valvonta osana kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää

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

Kunnan johtoryhmä ohjaa ja tukee toimialoja ja tytäryhteisöjä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä ja avustaa kuntakonsernin johtoa kokoamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa ja tuloksellisuutta koskevia tietoja.

Talousarvion laatiminen

Kunnanhallitusten alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia ja päivittää tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Hallintatoimenpiteistä päättäminen edellyttää riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinottokyvyn määrittelyä.

Tarkemmista riskiarvioinnin menettelyistä annetaan ohjeet kunnanhallituksen hyväksymässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa.

Raportointi sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta osavuosisikatsauksessa ja tilinpäätöksessä

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana syksyn osavuosisikatsauksessa. Tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa kunnanhallitus antaa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä selonteon konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kunnanhallituksen riskiarvio ja selonteko perustuu toimielinten ja tytäryhteisöjen hallitusten toimintakertomuksissa antamiin omiin selontekoihin ja riskiarviointeihin 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.

5. Tilivelvollisuus

Tilintarkastajan on kuntalain 123 §:n mukaan tarkastettava, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 125 §: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 tai 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 (1) tilivelvollisen henkilön toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, (2) häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja (3) häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöämiestä alaisensa toiminnan valvontavelvollisuudesta.

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

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

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.