



RISKIENHALLINNAN PERIAATTEET JA SISÄISEN VALVONNAN OHJEET

Kunnanhallitus 9.5.2022

Sisällys

RISKIENHALLINTA JA SISÄINEN VALVONTA OSANA KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄÄ	4
1. JOHDANTO	5
2. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TAVOITTEET JA TOIMINTAPERIAATTEET	5
2.1 Kirkkonummen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan visio	6
2.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet	7
2.3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ulottuvuudet.....	7
3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTA JA PROSESSI.....	8
3.1 Arviointi ja tunnistaminen	9
3.2 Valvontatoimenpiteet.....	9
3.3 Informaatio ja viestintä.....	9
3.4 Seurantatoimet	9
4. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA	10
4.1 Kirkkonummen kuntakonsernin hallinnon järjestäminen.....	10
4.2 Hallinnon ja johtamisen järjestäminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perustana	10
4.3 Kirkkonummen kunnan johtamisjärjestelmä.....	11
5. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAMINEN	12
5.1 Toteuttaminen toimintoina	12
5.2 Toteuttamisen suunnitelmallisuus.....	12
5.3. Toteuttamisen vastuut.....	13
5.4 Sisäinen valvonta ja tilivelvollisuus	14
5.5 Sisäinen valvonta väärinkäytösten kontrollina	14
6. KIRKKONUMMEN KUNNAN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KÄYTÄNNÖN TOTEUTUS	15
6.1 Organisaation omavalvonta	16
6.2 Objekttiivinen ja riippumaton valvonta	17
6.3 Ulkoisen tarkastuksen toimijat	18
7. RISKIENHALLINTA	19
7.1 Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet	19
7.2 Strategian ja talouden riskit.....	19
7.3 Toiminnalliset riskit.....	20
7.4 Ulkoiset riskit	20
7.5 Kuntakonsernin merkittävät riskit	20
7.6 Riskien arviointi.....	21
7.7 Riskien hallintakeinoista päättäminen.....	23
8. VALVONTATOIMENPITEET	23

8.1	Valvontatoimenpiteiden suunnittelu, valinta ja toteuttaminen.....	24
8.2	Valvontatoimenpiteiden luonne	24
8.3	Tietojärjestelmien rooli valvonnassa sekä tieto- ja viestintätekni- sten toimintojen valvonta	25
8.4	Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit	26
8.5	Tehtävien eriyttäminen.....	26
8.6	Väärinkäytösten tunnistaminen ja torjunta.....	27
9.	SISÄISEEN VALVONTAAN JA RISKIENHALLINTAAN LIITTYVÄ TIETO JA VIESTINTÄ	28
9.1	Miksi ja millaista tietoa tarvitaan?.....	28
9.2	Mitä tietoa tarvitaan?	28
9.3	Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeva erityisraportointi	29
10.	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA, ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN	29
10.1	Seuranta, arviointi ja kehittäminen kuntakonsernin eri tasoilla	29
10.2	Sisäisen valvontaan liittyvä raportointi.....	30
10.2	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutuminen	31
11.	VOIMAANTULO	31
12.	LIITE	32
	Kuva 1. Kirkkonummen kunnan riskienhallinnan osa-alueet.....	7
	Kuva 2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessi	10
	Kuva 3. Kirkkonummen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan organisaatio.....	16
	Kuva 4. Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet	19
	Kuva 5. Riskienhallinnan vaiheet	21

RISKIENHALLINTA JA SISÄINEN VALVONTA OSANA KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄÄ

Kunnanvaltuusto hyväksyy kuntastrategian valtuustokausittain ja tarkentaa sen toteuttamista vuosittain talousarvion yhteydessä. Näin valtuusto antaa Kirkkonummen kunnan toiminnalle strategisen toimintalinjan. Kuntakonsernin päätöksentekoa valtuustokaudella puolestaan ohjataan näiden linjausten pohjalta.

Strategia luo toiminnan perustan. Talousarvion ja taloussuunnitelman avulla strategia viedään jokapäiväisen toiminnan tasolle. Strateginen johtaminen on tulevaisuuden ennakoimista, jolla on tarkoitus varmistaa kuntakonsernin tavoitteiden toteutuminen ja tuloksellinen toiminta.

Kirkkonummen kunnan visiona on olla Suomen halutuin ja pidetyin asuinkunta, jossa työ ja arki sujuvat, joka on kansainvälistyvä, kaksikielinen ja kaikilta kanteiltaan kestävä sivistyskunta. Tätä strategista päämäärää on kunnan riskienhallinnan periaatteiden ja sisäisen valvonnan ohjeiden tarkoituksena tukea.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osana Kirkkonummen kunnan johtamisjärjestelmää. Ne ovat myös johdon ja hallinnon työvälineitä. Tavoitteena on edistää laadukasta johtamista, mahdollisuuksien ja vahvuuksien hyödyntämistä, uhkien ennaltaehkäisyä ja hallintaa sekä toiminnan jatkuvaa kehittämistä ja tuloksellisuutta.

Kunnanhallituksella on vastuu kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaan kunnanjohtaja. Kunnan ylimpänä viranhaltijana kunnanjohtaja vastaa valtuuston ja kunnanhallituksen asettamien tavoitteiden ja päätösten toteuttamisesta.

Lautakunnat vastaavat alaisensa toiminnan ja talouden kehittämisestä, asettavat toiminnan tavoitteet ja ohjaavat toimintaansa. Lautakunnat valvovat, että toimintaa johdetaan tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti sekä vastaavat sisäisen valvonnan järjestämisestä ja riskienhallinnasta ja seuraavat toiminnan tuloksia omalla palvelualueellaan. Toimielinorganisaatio määrittää kunnan hallintosäännössä.

Edellä kuvattu kunnan organisaatio muodostaa sisäisen valvonnan toimintaympäristön. Hyvä toimintakulttuuri kuitenkin on yksilötason asia: se riippuu meistä jokaisesta. Tarpeen on varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toteutuu kuntakonsernin kaikilla tasolla tuloksellisesti, systemaattisesti ja riittävästi.

Tärkeää on tuntee roolit ja tehtävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisessa. Pitää huolehtia, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osaaminen ja sen menetelmät ovat laadukkaita ja tuloksellisia. Sisäinen valvonta ei kuitenkaan suinkaan ole vain johdon asia. Jokainen Kirkkonummen kunnassa työskentelevä henkilön tulee omalta osaltaan edistää tavoitetta. Jokaisen kunnassa työskentelevän on mahdollista ilmoittaa kunnan toimintaan liittyvistä riskeistä. Jokainen voi myös kertoa ajatuksistaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi

”Riskienhallinta” on käsitteenä neutraali kun taas ”valvonta” kuulostaa suomalaisena käännösterminä korvaamme negatiiviselta. Sisäinen valvonta ei kuitenkaan tarkoita virheiden etsimistä ja sen jälkeistä rankaisemisvalmiutta. Sisäinen valvonta tarkoittaa muun muassa

ohjaamista ja hyvien toimintatapojen edistämistä: siihen sisältyy muun muassa riskien tunnistamista, arviointia, neuvontaa ja viestittämistä sekä toimenpiteiden seuranta.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeisenä tavoitteena on varmistaa toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Laillisuus tarkoittaa lainsäädännön ja hyvän hallintotavan noudattamista toiminnassa ja päätöksenteossa. Tuloksellisuudella tarkoitetaan asetettujen strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista talousarvion puitteissa. Tuloksellisuus merkitsee myös toiminnan vaikuttavuutta ja laadukkaita ajantasaisia palveluja.

1. JOHDANTO

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa kuntakonsernin toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus.

Tämä ohje koskee Kirkkonummen kuntakonsernin luottamustoimielimiä sekä palvelualueiden, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen johtajia, esihenkilöitä ja henkilöstöä. Tämän ohjeen tarkoitus on kertoa, miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tulee toteuttaa.

Kunnanvaltuuston hyväksymien Kirkkonummen kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden mukaan Kirkkonummen kuntakonsernin tehtävät on järjestettävä siten, että kaikessa kunnan toiminnassa ja kaikilla kuntakonsernin tasoilla toteutuu riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun toiminnan, joka perustuu omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen.

Kirkkonummen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleiset järjestämisvastuut ja periaatteet on määritelty tässä asiakirjassa ja:

- Hallintosäännössä
- Tarkastussäännössä
- Konserniohjeessa

Ohjeen valmistelussa on huomioitu kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat määräykset. Valmistelussa on hyödynnetty soveltuvin osin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan standardeja ja parhaita käytäntöjä.

Kunnan palvelualueilla taikka tytäryhteisöissä voidaan laatia tarkempia ohjeita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulokselliseksi toteuttamiseksi. Ohjeiden tulee olla linjassa tämän ohjeen kanssa.

2. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TAVOITTEET JA TOIMINTAPERIAATTEET

2.1 Kirkkonummen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan visio

Kirkkonummen kuntakonsernin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ohjaa kuntamme visio, jonka mukaan ”Tuemme Suomen halutuimman ja pidetyimmän asuinkunnan tavoitteen saavuttamista toteuttamalla laadukasta sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa osana johtamisjärjestelmää”.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa Kirkkonummen kunnan johtamisjärjestelmää sekä osa kunnan johdon ja hallinnon työvälineitä. Sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintaperiaatetta, jossa johtaminen sekä sisäinen valvonta ja riskienhallinta muodostavat turvallisuusjohtamisen kehyksen sekä samalla määrittävät järjestämisen ja toteuttamisen periaatteet.

Kunnan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tarkoituksena on puolestaan varmistaa kunnan keskeisten tehtävien hoitaminen mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa tilanteissa sekä parantaa henkilöstön ja kuntalaisten kriisinkestävyttä.

Organisaatioturvallisuuden tarkoituksena on turvata, että kunnan organisaatiot ovat turvallisia työskentely- ja asiointipaikkoja. *Paikallisen turvallisuussuunnittelun* tarkoituksena on turvata, että Kirkkonummi kuntana on turvallinen ja viihtyisä.

Tavoitteena on edistää laadukasta johtamista, mahdollisuuksien ja vahvuuksien hyödyntämistä, uhkien ennaltaehkäisyä ja hallintaa sekä toiminnan jatkuvaa kehittämistä ja tuloksellisuutta seuraavilla keinoilla:

1. *Varmistamme*, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toteutuu koko kuntakonsernin kaikilla tasolla tuloksellisesti, systemaattisesti ja riittävästi.
2. *Tunnetamme* jokainen roolimme ja tehtävämme Kirkkonummen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisessa. Huolehdimme siitä, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osaamisemme, ohjeistuksemme ja menetelmämme ovat laadukkaita, tuloksellisia ja ajantasaisia. Tavoitteemme on, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan taso on todennettavasti hyvä.
3. *Kehitämme* toimintakulttuuria, jossa jokaisella johtajalla, esihenkilöllä ja työntekijällä on mahdollisuus kertoa kunnan toimintaan liittyvistä riskeistä sekä ajatuksistaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi. Kehitämme avoimuutta; keskustelemme avoimesti ja opimme virheistämme sekä toteutuneista riskeistä.
4. *Hyväksymme* sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lähtökohdaksi, että kunta toimintaympäristönä on kompleksinen ja muuttuva kokonaisuus. Toimintaamme ohjaavat vaatimustenmukaisuus ja jatkuvan parantamisen periaate.
5. *Seuraamme* onnistumista ja hyödynnämme palautetta.



Kuva 1. Kirkkonummen kunnan riskienhallinnan osa-alueet

2.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeisenä tavoitteena on varmistaa toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus.

- Laillisuus tarkoittaa lainsäädännön ja hyvän hallintotavan noudattamista toiminnassa ja päätöksenteossa.
- Tuloksellisuus tarkoittaa asetettujen strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista talousarvion puitteissa. Tuloksellisuus merkitsee myös toiminnan vaikuttavuutta ja laadukkaita palveluja.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee edistää laadukasta johtamista, mahdollisuuksien ja vahvuuksien hyödyntämistä, uhkien ennalta ehkäisyä ja hallintaa sekä toiminnan jatkuvaa kehittämistä ja tuloksellisuutta.

Kunnan tulisi varmistua, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toteutuu koko kuntakonsernin kaikilla tasolla tuloksellisesti, systemaattisesti ja riittävästi. Tavoitteena on, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan taso on todennettavasti hyvä.

2.3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ulottuvuudet

Riskienhallintaa johtaa kunnanhallitus. Hyvien käytäntöjen tulee olla organisaation näkökulmasta läpileikkaavia.

Hallinnossa ja johtamisen järjestämisessä kunnanhallitus, lautakunta/johtokunta, tarkastuslautakunta sekä palvelualueet, liikelaitokset ja tytäryhteisöt sitoutuvat kunnan eettisiin periaatteisiin, asetettuihin tavoitteisiin, valvontavastuiden määrittämiseen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen ja kehittämiseen sekä henkilökunnan ammattitaidon kehittämiseen. (ks. tarkemmin; luku 5: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttaminen)

Keskeistä on, että henkilökunnassa jokaisen tulee tuntea oma roolinsa kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisessa. Keinoina ovat osaaminen, ohjeistus, laatu, tuloksellisuus ja ajantasaisuus.

Riskienarvioinnilla keskushallinto, palvelualueet ja tytäryhteisöt tunnistavat, arvioivat ja analysoivat strategisia, toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteitaan uhkaavat riskit koko organisaation laajuisesti, huomioiden toimintaympäristön muutokset, riskien hallintaan käytettävissä olevat menettelyt, väärinkäytösten mahdollisuudet sekä sisäiseen valvontajärjestelmään merkittävästi vaikuttavat muutokset.

Valvontatoimenpiteillä keskushallinto, palvelualueet ja tytäryhteisöt edistävät tavoitteidensa saavuttamista sekä varmentavat riskienhallinnan toimenpiteiden toimeenpanoa ja hallinnon ja taloudenhoidon menettelyiden asianmukaisuutta. Riskejä pienentäviä valvontamenettelyjä ovat esim. toimivaltuudet, suunnitelmat, ohjeet, prosessikuvaukset, raportointimenettelyt sekä erilaiset taloudenhoidon ja hallinnon kontrollit, työnjaot ja järjestelmäkontrollit.

Sisäisen valvonnan tukemiseksi keskushallinto, palvelualueet ja tytäryhteisöt tuottavat ja hankkivat johdon käyttöön laadukasta ja merkityksellistä tietoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta. Johto viestii henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteista ja vastuista sekä toimii yhteistyössä ulkopuolisten tahojen kanssa asioissa, jotka vaikuttavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuteen.

Palvelualueet, liikelaitokset ja tytäryhteisöt kehittävät ja toteuttavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jatkuvaa seuranta ja arviointia sekä erillisiä arviointeja varmistaakseen, että kaikki sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osatekijät ovat olemassa ja toimivat. Keskushallinto, palvelualueet ja tytäryhteisöt viestivät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteista ajantasaisesti niille tahoille, jotka ovat vastuussa korjaavista toimenpiteistä ja tarvittaessa myös kunnan johdolle, lautakunnalle, johtokunnalle, tytäryhteisön hallitukselle ja kunnanhallitukselle.

Rohkeus ja avoimuus ovat edellytyksiä parantaa toimintakulttuuria. Näin ollen on syytä edistää toimintakulttuuria, jossa jokainen johtaja, esihenkilö ja työntekijä voi esteettä kertoa ja keskustella kunnan toimintaan liittyvistä parannuskohteista ja riskeistä. Oppiminen virheistä ja toteutuneista riskeistä mahdollistuvat tällöin. On myöskin syytä nähdä, että kunta toimintaympäristönä on kompleksinen ja muuttuva kokonaisuus. Toimintaa parhaiten ohjaa sekä vaatimustenmukaisuuden noudattaminen että myös jatkuvan parantamisen periaate eli erityisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistyö.

Seuraavissa luvuissa on kuvattu tarkemmin kutakin osatekijää ja niihin liittyviä toimintaperiaatteita ja menettelyitä.

3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTA JA PROSESSI

Prosessien mahdollistamiseksi on tarve luoda riskienhallinnalle ja sisäiselle valvonnalle perustaksi rakenteet eli ohjausympäristöt. Ohjausympäristö ei tarkoita toiminnan ympäristöä eli esimerkiksi palvelualueetta. Ohjausympäristöllä tarkoitetaan eettistä pohjaa ja niitä työkaluja, joita sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla on käytössä organisaatiossa. Ohjausympäristöön liittyvät strategiat, toimintaohjeet, käytännöt, säännöt, ohjeistukset, päätökset ja jopa asenteet. Aiemmin mainitut hyvät käytännöt ovat osa tavoiteltavaa ohjausympäristöä. Ohjausympäristö ikään kuin muodostaa

yhteiset pelisäännöt. Tietenkin ohjausympäristö voi olla myös heikko, jolloin edellytykset esimerkiksi riskienhallintaan heikkenevät koko organisaatiossa.

Ohjausympäristö tai sen painotustapa voi vaihdella jonkin verran esimerkiksi kunnan eri palvelualueilla, mutta keskeistä on, että tärkeimmät pelisäännöt ovat yhteiset ja niitä tukee hyvä sekä eettinen kulttuuri. Toiminnot sitoutuvat ohjausympäristöön. Kun valvonnan ja riskienhallinnan tarkastelu siirretään niiden toteuttamisen toimintoihin, niin silloin yleensä seurataan tässä luvussa kuvattua prosessia.

3.1 Arviointi ja tunnistaminen

Organisaatio tunnistaa ja arvioi strategisia, toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteitaan uhkaavat riskit koko organisaation laajuisesti, huomioiden toimintaympäristön muutokset, riskien hallintaan käytettävissä olevat menettelyt, väärinkäytösten mahdollisuudet sekä sisäiseen valvontajärjestelmään merkittävästi vaikuttavat muutokset.

Arviointiin ja tunnistamiseen liittyy myös tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen.

3.2 Valvontatoimenpiteet

Valvontatoimenpiteillä organisaatio edistää tavoitteidensa saavuttamista sekä varmentaa riskienhallinnan toimenpiteiden toimeenpanoa ja hallinnon ja taloudenhoidon menettelyiden asianmukaisuutta. Riskejä pienentäviä valvontamenettelyjä ovat esim. toimivaltuudet, suunnitelmat, ohjeet, prosessikuvaukset, raportointimenettelyt sekä erilaiset taloudenhoidon ja hallinnon kontrollit, työnjaot ja järjestelmäkontrollit.

Valvontatoimenpiteitä itseänsä voidaan sekä niitä voidaan käyttää apuna organisaation kehittämisessä. Esimerkkeinä kehittämiskohteina olevista valvontatoimenpiteistä Kirkkonummen kunnassa ovat eettinen ilmoituskanava whistleblowing sekä analyysi sisäisen tarkastajan viran tarpeesta.

3.3 Informaatio ja viestintä

Koko henkilöstön tulee ymmärtää roolinsa sisäisessä valvonnassa ja oman työpanoksen merkitys kokonaisuudelle. Johto viestii henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteista ja vastuista sekä toimii yhteistyössä ulkopuolisten tahojen kanssa asioissa, jotka vaikuttavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuteen. Tiedonkulku on keskeinen voimavara sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta.

3.4 Seurantatoimet

Palvelualueet, liikelaitokset ja tytäryhteisöt kehittävät ja toteuttavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jatkuvaa seuranta ja arviointia sekä erillisiä arviointeja varmistaakseen, että kaikki sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osatekijät ovat olemassa ja toimivat. Organisaation eri osien tulisi viestiä myös oman arjen perustehtävien näkökulmasta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteista ajantasaisesti niille tahoille, jotka ovat vastuussa korjaavista toimenpiteistä. Tarvittaessa

viesti osoitetaan kunnan johdolle sopivalla tavalla, esimerkiksi whistleblowing -kanavan (ilmiannot väärinkäytöksistä) kautta.



Kuva 2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessi

4. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

4.1 Kirkkonummen kuntakonsernin hallinnon järjestäminen

Kirkkonummen kunta tytäryhteisöineen muodostaa Kirkkonummen kuntakonsernin. Kuntakonsernia tulee johtaa ja kehittää kunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena.

Kuntakonsernin toiminnot järjestetään ja tehtävät hoidetaan siten, että niissä noudatetaan hyvää hallinto- ja johtamistapaa.

Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon laillisuutta ja tuloksellisuutta.

Järjestelmän perustana ovat lainsäädäntö, hallintosääntö ja toimintasäännöt, kunnan eettiset periaatteet, kuntastrategia sekä kuntalaisten ja muiden asiakkaiden tarpeet. Yhteisesti nämä voivat muodostaa hyviä käytäntöjä ja ilmentää hyvää hallinto- ja johtamistapaa.

Kuntalain 14 §:n mukaan kunnan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kuntalain 39 §:n sanamuodon mukaan kunnanhallituksen tehtävänä taas on ”*huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä.*” Tulkittavissa on, että kunnanhallituksen roolina on paitsi vastata toimintojen olemassaolosta, myös toiminnan tuloksellisuudesta. Kunnanhallitus vastaa sisäisen valvonnan resursseista sekä hyväksyy sisäistä valvontaa käsittelevän sääntelyn ja ohjeet, jotka kuitenkin on syytä viedä myös valtuustolle tiedoksi.

4.2 Hallinnon ja johtamisen järjestäminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perustana

Hyvään hallinto- ja johtamistapaan kuuluu myös poliittista ohjausta laajemmassa mielessä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnittelu ja järjestäminen. Ylimmällä johdolla on tässä keskeinen rooli. Johdon ja esihenkilöiden tehtävänä on paitsi mahdollistaa ja rakentaa hyviä käytäntöjä, myös lisätä henkilöstön tietoisuutta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Hyvän hallinto- ja johtamistavan keskeisiä tunnuspiirteitä ovat muun muassa:

- Lainsäädäntöä ja kunnan ohjeistusta noudatetaan. Johto varmistaa toiminnan laillisuutta esimerkiksi koulutuksilla, toimintaohjeilla ja ohjeiden noudattamisen valvonnalla. Päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää.
- Arvot ja eettiset periaatteet tunnetaan ja niiden mukaan toimitaan arjen työssä.

- Kunnan eettisten periaatteiden noudattamista edellytetään myös sopimuskumppaneilta.
- Johdon toimintatapa ja esimerkki ovat keskeisiä eettisen toimintakulttuurin luomisessa. Kun johto toimii arvojen, eettisten periaatteiden ja sovittujen toimintatapojen mukaisesti, sitä voidaan edellyttää muultakin henkilöstöltä. Eettiseen toimintakulttuuriin kuuluu myös se, että ohjeiden ja eettisten periaatteiden vastaiseen toimintaan puututaan oikea-aikaisesti ja johdonmukaisesti.
- Tavoitteet asetetaan siten, että ne ovat selkeitä ja tukevat kunnan strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten päämäärien toteuttamista. Kuntakonsernin eri toimijoiden asettamat tavoitteet tukevat toisiaan. Myös henkilöstö tuntee toiminnan tavoitteet ja ymmärtää oman roolinsa yhteisten tavoitteiden toteuttamisessa.
- Organisaatorakenne on selkeä ja järjestetty siten, että tavoitteet saavutetaan tuloksellisesti, vaikuttavasti ja tehokkaasti. Työn- ja vastuunjaot ovat selkeitä. Henkilöstö tuntee omat tehtävänsä ja vastuunsa. Toimivallan delegointi on järjestetty asianmukaisesti ja valtuuksia noudatetaan.
- Henkilöstöjohtamisen periaatteet on määritelty ja ne tukevat tavoitteiden saavuttamista. Hallinnon ja johtamisen järjestämiseen kuuluu ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointi sekä riittävän osaamisen ylläpito ja kehittäminen. Henkilöstöllä on toimivat työvälineet (esimerkiksi tietojärjestelmät) tehtävänsä suorittamiseksi. Kannustimia käytetään yhteisten pelisääntöjen mukaisesti ja tasapuolisesti. Kannustimet ohjaavat tekemään oikeita asioita ja hyvistä työsuorituksista palkitaan kunnan linjausten mukaisesti. Henkilöstöä kannustetaan aktiivisuuteen ja toiminnan kehittämiseen.
- Tiedon kulku ja viestintä on sujuvaa. Olennainen tieto tavoittaa oikeat henkilöt oikeaan aikaan.

4.3 Kirkkonummen kunnan johtamisjärjestelmä

Kirkkonummen kunnan ohjaus- ja johtamisjärjestelmä perustuu kunnanvaltuuston hyväksymään strategiaan. Strategia luo toiminnan perustan. Talousarvion ja taloussuunnitelman avulla strategia viedään jokapäiväisen toiminnan tasolle. Strateginen johtaminen on tulevaisuuden ennakoimista, jolla on tarkoitus varmistaa kuntakonsernin tavoitteiden toteutuminen ja tuloksellinen toiminta. Kunnan johtamisesta määrätään lakien ja asetusten lisäksi valtuuston hyväksymissä johtosäännöissä.

Kunnanvaltuusto hyväksyy kuntastrategian valtuustokausittain ja tarkentaa sen toteuttamista vuosittain talousarvion yhteydessä. Näin valtuusto antaa Kirkkonummen kunnan toiminnalle strategisen toimintalinjan. Kuntakonsernin päätöksentekoa valtuustokaudella ohjataan tämän linjan pohjalta. Kunnanhallitus puolestaan vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaan kunnanjohtaja. Kunnan ylimpänä viranhaltijana kunnanjohtaja vastaa valtuuston ja kunnanhallituksen asettamien tavoitteiden ja päätösten toteuttamisesta.

5. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAMINEN

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta eivät ole toiminnasta erillisiä prosesseja tai toimenpidekokonaisuuksia, vaan osa toimintoja, prosesseja ja hankkeita. Riskien kartoituksen ja arvioinnin avulla ylläpidetään sisäisen valvontajärjestelmän ajantasaisuutta. Niillä arvioidaan toiminnassa ja toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten vaikutusta organisaation toimintaan ja sen riskeihin sekä autetaan sopeuttamaan riskien hallintatoimenpiteet muuttuneisiin olosuhteisiin.

5.1 Toteuttaminen toimintoina

Kun puhutaan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, voidaan niitä tarkastella siirtymällä askel askeleelta yleisestä erityiseen. Luontevaa on, että yleisemmällä tasolla vastuu on korkeammalla ja mitä erityisempään toimintoon siirrytään, vastuu myös siirtyy organisaatiossa alaspäin.

Yleisin toimintojen taso: organisaation, strategian, tavoitteiden, arvojen ja eettisten periaatteiden määrittely

Seuraavaksi yleisin toimintojen taso: toimintojen järjestäminen tukenaan hyvien käytäntöjen ideaali, kuten vastuiden ja toimivallan määrittely, henkilöstön perehdyttämien, prosessien määrittely ja ohjeistuksen laatiminen mm. työturvallisuuden ohjeistaminen

Erityinen toimintojen taso: sisäinen valvonta ja riskienhallinta päivittäisessä toiminnassa, joka toteutuu esihenkilöiden ja muun henkilöstön suorittamana riskien tunnistamisena ja arviointina, hallintatoimenpiteiden toteuttamisena sekä valvontana kuten työturvallisuuden käytäntöjen linjauksina ohjeiden avulla

Toimintojen yksilötaso: hyvä käytäntö ja riskienhallinta ohjeiden ja päätösten noudattamisena tai esim. esimiesten kontrolleina.

5.2 Toteuttamisen suunnitelmallisuus

Kun sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tarkastellaan ohjausympäristössä (ks. luku 3) on toimintoihin liittyvillä tapahtumilla aina tietty ajallinen prosessi. Esimerkiksi riskien tunnistaminen ja sisäisen valvonnan kehittäminen ovat ennakoivaa suunnittelua. Muun muassa hyvien käytäntöjen toteuttaminen, riskien arviointi ja pääasiallisesti myös valvonta tapahtuvat reagoitina suhteessa nykyhetkeen. Esimerkiksi seuranta ja mahdolliset korjaavat toimenpiteet sekä mahdolliset väärinkäytösten selvittelytoimet ovat luonteeltaan jälkikäteisiä.

Yleensä suunnittelu ja ennakointi on suositeltavampaa kuin virheiden jälkikäteinen selvittely. Kunnalla on mahdollisuus painottaa ennakkovarautumista panostamalla toimintojen riittävään suunnitteluun. Esimerkiksi tilintarkastus kohdistuu organisaation hyvien käytäntöjen ja hyvän hallintotavan toteutumiseen yleensä jälkikäteisenä. Hyvät etukäteisohjeistukset ja erityisesti sisäinen tarkastus voivat taas antaa lisämahdollisuutta prosessien tukemiseen ja suunnitteluun.

5.3. Toteuttamisen vastuut

Edellä on kuvattu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä. (Luku 4). Toteutusvaiheessa kunnanhallituksen tulee vuosittain arvioida:

- kunnanvaltuuston hyväksymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden mukaisesti

- a) puolivuositain etukäteisen arvion riskeistä
- b) arvioi vuosittain omistajaohjauksen tuloksellisuutta kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen, riskienhallinnan ja menettelytapojen kannalta sekä
- c) teettää ulkopuolisen arvioinnin kerran valtuustokaudessa (ks. hallintosääntö 4 §:n 5 k).

Lisäksi hallintosäännön 4 § 6 k:n mukaan em. arvioinnin tulokset ja johtopäätökset tulee käsitellä valtuuston puheenjohtajiston kanssa. Tarkemmin kunnanhallituksen sisäisen valvonnan tehtäviä määritellään hallintosäännön 103 §:ssä:

”103 § Kunnanhallituksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja toimivalta

Kunnanhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä

1. hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat
2. valvoo, että sisäisen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti
3. antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä sekä epävarmuustekijöistä
4. vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhtensovittamisesta siten, että kunnan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan
5. hyväksyy sisäisen valvonnan suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta sekä
6. vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kunnan toiminnan olennaiset riskit kuvataan ja tunnistetaan sekä arvioidaan riskien toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä.”

Kunnanjohtaja kunnan ylimpänä viranhaltijana vastaa valtuuston ja kunnanhallituksen asettamien tavoitteiden ja päätösten toteuttamisesta. Hän ohjaa alaisten toimintaa ja ylläpitää toimintojen ohjauskulttuuria.

Lautakunnat vastaavat alaisensa toiminnan ja talouden kehittämisestä, asettavat toiminnan tavoitteet ja ohjaavat toimintaansa. Lautakunnat valvovat, että toimintaa johdetaan tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti sekä vastaavat sisäisen valvonnan järjestämisestä ja riskienhallinnasta ja seuraavat toiminnan tuloksia omalla toimialallaan

Palvelualueen johtaja vastaa (ks. hallintosääntö 19 §:n) hyvän hallintotavan ja hyvän johtamisen toteutumisesta sekä riskienvalvonnan ja sisäisen valvonnan toteutumisesta

Hallintosäännön 105 §:n mukaan kunnanjohtaja, palvelualueiden johtajat, liikelaitoksen johtaja sekä palvelualueiden johtavat viranhaltijat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta omalta osaltaan. He ohjeistavat alaisiaan yksiköitä ja

raportoivat kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Palveluryhmien esimiehet vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta.

Hallintosäännön 106 § on määritetty sisäisen tarkastuksen tehtävät ja toimivalta. Sisäinen tarkastuksen tehtävänä on arvioida objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoida arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus raportoi kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle.

5.4 Sisäinen valvonta ja tilivelvollisuus

Kuntalain 125 §:n 1. momentissa on määritelty tilivelvolliset. Luottamushenkilöistä tilivelvollisia ovat kunnan toimielinten jäsenet, lukuun ottamatta valtuuston jäseniä, ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Tilivelvollisia viranhaltijoita ovat toimielinten esittelijät ja toimielimen tehtäväalueella itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavat viranhaltijat ainakin silloin, kun he ovat suoraan toimielimen alaisia. Luottamushenkilön tai kunnan palveluksessa olevan henkilön tilivelvollisuus määräytyy kuntalain mukaan riippumatta siitä, onko kunnassa laadittu erillistä luetteloa tai määritelmää tilivelvollisista.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, viranhaltijaan voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus. Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on hoidettava tehtävänsä asianmukaisen huolellisesti.

Kuntalain mukaan tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessa otettava kantaa siihen, voidaanko tilivelvolliselle myöntää vastuuvapaus. Käytännön harkintavalta siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, on tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla.

5.5 Sisäinen valvonta väärinkäytösten kontrollina

Sisäisen valvonnan ensisijainen tehtävä ei ole väärinkäytösten löytäminen. Sisäinen valvonta kuitenkin edistää väärinkäytösten havainnointia ja raportointia. Sisäinen valvonta auttaa luomaan prosesseja väärinkäytösten havaitsemiseksi ja hallitsemiseksi. Eettiset ilmoituskanavat, kuten whistleblowing, ovat raportointivälineitä, joiden tarkoituksena on havaita väärinkäytöksiä sekä ennalta estää niitä.

Tehokas sisäinen valvonta on tärkein keino sisäisten väärinkäytösten ennaltaehkäisyssä, lisäksi sisäisen valvonnan tehtävänä on pääasiallisesti estää myös jo väärinkäytöksiä pienemmät virheet. Perusteluna tähän on se, että pienet virheet aiheuttavat organisaation toiminnalle kokonaisuudessaan suuremman riskin kuin varsinaiset sisäiset väärinkäytökset. Sisäisten väärinkäytösten ennaltaehkäisykeinojen tarkoituksena on vähentää mahdollisuuksia tehdä sisäinen väärinkäytös ja lisätä kiinnijäämisen riskiä sekä estää toimintojen haavoittuvuus. Haavoittuvuus tarkoittaa puutetta, vikaa tai toimintatapaa, joka altistaa sisäisiin väärinkäytöksiin kohdistuville uhkille ja joka mahdollistaa väärinkäytöksiä estävien rajoitusten kiertämisen.

Sisäisillä väärinkäytöksillä on välillisiä vaikutuksia mm. henkilöstön moraaliiin ja sen heikkenemiseen, kunnalle aiheutuviin mainehaittoihin sekä vaikutuksiin henkilöstön ja toimielinten sekä kunnan ja sidosryhmien välisiin suhteisiin.

Kunta torjuu neljällä tavalla sisäisiä väärinkäytöksiä:

- Havaitsemalla väärinkäytökset – mahdollisuus kerätä tietoa eri tavoin mm. whistleblowing, tunnistamalla sokeat pisteet
- Suojautumalla väärinkäytöksiltä – olemalla askel edellä, suorittamalla riskiarviot yleisimpien riskien tunnistamiseksi.
- Hyödyntämällä teknologiaa – torjumalla uhkia tehokkaasti kehittämällä tietoturvaa ja -suojaa
- Sijoittamalla henkilöstöön – panostamalla yrityskulttuuriin, rehellistä ja avointa yrityskulttuuria kehittämällä ja johdon esimerkillä sen noudattamisesta

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa toteutetaan muun muassa seuraavilla asioilla:

Hallinnon ja johtamisen järjestäminen

- Organisaatorakenne, tehtävät, vastuut ja toimivalta (hallintosääntö, toimintasäännöt, delegointipäätökset, tehtävän- ja prosessikuvaukset)
- Ammattitaitoinen ja osaava henkilöstö
- Tavoitteiden (strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset) asettaminen
- Organisaatiokulttuurin luominen ja vahvistaminen
- Ylimmän johdon esimerkki ja viestintä
- Lähiesihenkilöiden merkittävä rooli
- Henkilöstön asenteet.

6. KIRKKONUMMEN KUNNAN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KÄYTÄNNÖN TOTEUTUS

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön toteutus, kehittäminen ja seuranta perustuvat organisaatiomukaiseen rakenteeseen. Asemansa ja tehtäviensä mukaan viran- ja toimenhaltijat avustavat kunnan tilivelvollista ylintä johtoa sen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistehtävässä. Roolit ja vastuut jakautuvat tehtävittäin seuraavasti kuvan 3 mukaan:



Kuva 3. Kirkkonummen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan organisaatio

6.1 Organisaation omavalvonta

Johto

Johdon toimivaltaa ja vastuuta määritellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden ja hallintosäännön lisäksi toimintasäännöissä ja delegointipäätöksissä. Johto vastaa toiminnan järjestämisestä siten, että toiminnoille, prosesseille, hankkeille ja projekteille on määritelty vastuutahot. Johdon tehtävänä on luoda toimiva ja kattava ohjaus- ja seurantajärjestelmä.

Johdon on viestitettävä henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä. Aktiivisella tiedottamisella ja viestinnällä varmistetaan, että henkilöstö tuntee tehtävissään sovellettavat valvonnan toimintaperiaatteet ja menettelytavat.

Esihenkilöt

Esihenkilö vastaa johtamansa yksikön sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Esihenkilö vastaa siitä, että hänen yksikkönsä tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita ja ovat linjassa koko organisaation tavoitteiden kanssa. Esihenkilö vastaa myös tiedonkulusta ja raportoinnista.

Esihenkilöllä on vastuu myös yksikkönsä toiminnan ja prosessien järjestämisestä sekä työvälineistä. Esihenkilö vastaa johtamiensa yksiköiden osalta siitä, että henkilöstön toimivaltuudet, tehtävät ja vastuut on määritelty ajantasaisesti. Esihenkilön tehtävänä on luoda edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Esihenkilö käy säännöllisesti tulos- ja kehityskeskustelut, joissa tavoitteiden ja niiden toteutumisen lisäksi käydään läpi alaisen toimivaltuudet ja vastuut sekä tehtävien toteuttamisen edellyttämä osaaminen.

Esihenkilön tehtäviin kuuluu päivittäisen toiminnan valvonta. Hän ohjaa ja valvoo alaistensa toimintaa. Esihenkilöllä on aktiivinen selonottovelvollisuus. Esihenkilön on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, kun ilmenee toimintaa, joka on lain, Kirkkonummen kunnan eettisten periaatteiden, sääntöjen, ohjeiden tai päätösten vastaista, tehotonta tai epätarkoituksenmukaista.

Ensisijaisesti esihenkilö ohjaa ja neuvoo alaistaan oikeaan toimintaan. Tarvittaessa esihenkilö voi ottaa yhteyttä asian laadun mukaan omaan esihenkilöönsä, henkilöstöhallintoon, johtavaan viranhaltijaan / johtajaan, sisäiseen tarkastukseen, oikeuspalveluihin tai poliisiin.

Yksikkönsä prosessien ja tietojärjestelmien omistajana esihenkilö vastaa sekä tietojärjestelmien käytöstä toiminnan valvonnassa että itse tietojärjestelmien käytönvalvonnasta.

Asiantuntijat

Kunnan taloushallinnon asiantuntijat ohjaavat ja valvovat konsernitasolla toiminnan ja talouden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja toteutumista. Keskushallinnon tarkastuslautakunnan, palvelualueiden ja tytäryhteisöjen talouden, hallinnon, henkilöstön, ICT:n, viestinnän, tilojen jne. asiantuntijat ohjaavat toiminnan ja talouden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa hallinnon kaikilla tasoilla ja jotka omassa tehtävässään toteuttavat controller-tyyppistä toimintaa tehtävänsä osalta.

Riskienhallinnan asiantuntijat

Kunnan taloushallinnon riskienhallinta tukee ja ohjaa konsernitasolla riskienhallinnan järjestämistä ja toteutumista. Keskushallinnon, palvelualueiden ja tytäryhteisöjen riskienhallinnan asiantuntijat ohjaavat ja valvovat riskienhallinnan toteutumista hallinnon kaikilla tasoilla.

Juristit

Yhteisten palveluiden juristit tukevat ja ohjaavat konsernitasolla kunnan vaatimustenmukaisuuden toteutumista. Vaatimuksenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että kunnantoiminta on lakien, säädösten, ohjeiden ja normien mukaista. Keskushallinnon, palvelualueiden ja tytäryhteisöjen juristit ohjaavat oman vastuualueensa vaatimustenmukaisuutta.

Yhteisten palvelujen ja palvelualueiden turvallisuus ja valmius sekä työsuojelu ja työturvallisuus

Yhteisten palveluiden turvallisuus- ja valmiusasiantuntijat tukevat ja ohjaavat konsernitasolla kriisijohtamista ja turvallisuuspoikkeamiin vastaamista sekä antavat asiantuntija-apua turvallisuusasioissa ja turvallisuuteen liittyvissä riskeissä. Kunnan tarkastuslautakunnan, palvelualueiden ja tytäryhteisöjen turvallisuusasiantuntijat tukevat ja ohjaavat vastuualueensa turvallisuusasioita.

Kunnan työsuojelun ja työturvallisuuden asiantuntijat tukevat ja ohjaavat konsernitasolla työsuojelua ja työturvallisuutta. Keskushallinnon, tarkastusviraston, palvelualueiden ja tytäryhteisöjen työsuojeluasiantuntijat valvovat, tukevat ja ohjaavat vastuualueensa työsuojelu- ja turvallisuusasioita.

Muu henkilöstö

Jokaisella työntekijällä on tärkeä rooli arjen riskienhallinnassa omassa tehtävässään ja työympäristössään riskien tunnistamisessa ja arvioinnissa. Työntekijän rooliin sisältyy toiminta riskien ennaltaehkäisemiseksi sekä raportointi havaitsemistaan riskeistä, mahdollisista väärinkäytöksistä ja läheltä piti -tilanteista esihenkilölleen.

6.2 Objektiivinen ja riippumaton valvonta

Sisäinen tarkastus, joko omana tai ostopalveluna

Sisäinen tarkastus tukee kunnan johtoa sisäisen valvonnan toteuttamisessa arvioimalla hallinnon ja johtamisen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta ja riittävyyttä. Kunnanhallitus vahvistaa sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen.

Käytännössä arviointityö tehdään sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman mukaisissa tarkastuksissa. Sisäinen tarkastus tarkastaa kunnan keskushallinnon, palvelualueiden ja tytäryhteisöjen toimintaa ja taloutta sekä tarvittaessa palveluntuottajille ulkoistettuja toimintoja tai palveluja. Sisäinen tarkastus arvioi tarkastuksissa, vastaako nykyinen sisäinen valvonta ja riskienhallinta johdon suunnittelemaa toimintatapaa ja onko sisäinen valvonta riittävää toiminnon ja siihen sisältyvien riskien hallitsemiseksi.

Tarkastusraportissa annetaan toimenpidesuosituksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus seuraa annettujen toimenpidesuositusten toteutumista.

Sisäinen tarkastus ei osallistu päätöksentekoon tai täytäntöönpanoon. Sisäinen tarkastus ei myöskään vastaa sisäisestä valvonnasta.

On syytä huomata, että sisäinen tarkastus toimii organisatorisesti erillään kunnan tilintarkastajasta ja tarkastuslautakunnasta. Tarkastuslautakunta ei ohjaa taikka johda sisäistä tarkastusta. Tarkastuslautakunta voi toki harkintansa mukaan esim. kuulla sisäistä tarkastajaa kuntaa koskevassa taloudellisesti ja hallinnollisesti merkityksellisessä asiassa.

6.3 Ulkoisen tarkastuksen toimijat

Ulkoisen tarkastuksen toimijat ovat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoinen tarkastus on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta.

Kunnanvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunta valmistelee kuntalain mukaisesti valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lautakunta arvioi valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista kunnassa ja kuntakonsernissa sekä onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lautakunta antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen ja harkintansa mukaan muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista. Lisäksi lautakunta valvoo lakisääteisen sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi.

Tilintarkastajan on julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastettava kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan tulee myös tarkastaa, ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita ja onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastaja antaa valtuustolle tilintarkastuskertomuksen ja raportoi tarkastuksen tuloksista lisäksi kunnan johdolle, tarkastuslautakunnalle ja tarkastuskohteelle.

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista ja toiminnan järjestämisen tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Tarkastuslautakunta avustaa lakisääteisessä tilintarkastuksessa tilintarkastajan kanssa sovitulla tavalla ja valmistelee valtuuston päätettäväksi esitettävät, tarkastusta koskevat asiat lautakunnalle. Tarkastuslautakunta vastaa sidonnaisuusilmoituksia koskevasta valvonnasta.

7. RISKIENHALLINTA

7.1 Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet

Riskienhallintaa toteutetaan kaikilla organisaatiotasolla, eri toiminnoissa ja prosesseissa. Lisäksi edellytetään, että palvelutuottajille ulkoistetuissa palveluissa on riittävä riskienhallinta. Riskienhallinnassa näkökulmina ovat strategian ja talouden riskit, toiminnalliset riskit sekä ulkoiset riskit.

Seuraavassa esitetyt näkökulmat on huomioitava sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä ja toteuttamisessa, päätöksenteossa sekä raportoinnissa.



Kuva 4. Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet

7.2 Strategian ja talouden riskit

Organisaation tavoitteiden saavuttamiseen, valintoihin ja päätöksentekoon liittyy strategisiksi ja taloudellisiksi kutsuttuja riskejä. Strategisten ja taloudellisten riskien arvioinnin yhteydessä organisaation on päätettävä, millaisia riskejä se on valmis ottamaan. Näiden riskien arviointiin sisältyy usein mahdollisuuksien tunnistaminen ja hyödyntäminen.

Kunnan strategiset tavoitteet ja toimenpiteet on määritelty kuntastrategiassa. Talousarvioehdotuksen laatimisen tai sitä vastaavien prosessien yhteydessä tarkastuslautakunnalle, palvelualueille, liikelaitoksille ja tytäryhteisöille määritellään kuntastrategiasta johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteensa. Osana talousarvioprosessia palvelualueet, tarkastuslautakunta, liikelaitokset ja tytäryhteisöt tunnistavat tavoitteiden toteutumista uhkaavia riskejä ja niiden vaikutuksia sekä laativat ja päivittävät tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Valtuusto päättää talousarvioon sisältyvistä sitovista ja muista toiminnallista tavoitteista.

Talouden riskeillä tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä kuntakonsernin taloudenpitoon, maksuvalmiuteen, rahoitukseen ja sijoitukseen liittyviä valintoja ja riskitekijöitä. Näiden osalta kunnanvaltuusto on hyväksynyt 14.9.2020 § 308 erillisen rahoitus-, sijoitus- ja takaustoiminnan periaatteet. Strategian ja talouden riskeissä keskeisintä ovat valinnat ja päätöksenteko sekä näiden yhteydessä tehtävät analyysit näihin liittyvistä riskeistä ja mahdollisuuksista.

7.3 Toiminnalliset riskit

Toiminnalliset riskit ovat organisaation henkilöstöön, toimintaan ja laillisuuteen, prosesseihin sekä tietoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvia riskejä, joilla on pääosin haitallisia vaikutuksia. Tämä riskinäkökulma kattaa myös henkilöstön tai ympäristön turvallisuutta ja omaisuutta uhkaavat vahinkoriskit. Toiminnallisiin riskeihin kuuluu myös vaatimustenmukaisuuteen ja väärinkäyttöihin liittyviä riskejä, joiden toteutumista usein seuraa taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten lisäksi muun muassa henkilöstö- ja maineriskejä. Henkilöstöriskit toteutuessaan ulottuvat kaikkeen toimintaan ja vaikuttavat kunnan menestymiseen.

Toiminnallisten riskien tunnistamista ja arviointia tehdään osana päivittäistä johtamista. Keskeistä toiminnallisten riskien hallinnassa on, että mahdolliset riskitekijät on tunnistettu ja valitut tarkoituksenmukaiset hallintakeinot on toteutettu ja että hallintakeinot toimivat tehokkaasti. Toiminnallisten riskien hallinnalla pyritään varmistamaan, ettei riskeistä aiheudu ennalta arvaamattomia taloudellisia seurauksia tai muita haitallisia vaikutuksia. Toiminnallisten riskien hallinnassa hyödynnetään erilaisia hallintakeinoja, kuten esihenkilövalvontaa, ohjeistusta ja kontrolleja. Tunnistetut toiminnalliset riskit huomioidaan organisaation varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan suunnittelusta annettujen ohjeiden mukaisesti.

Myös vakuuttamisella voidaan pienentää vahinkoriskien taloudellisia vaikutuksia. Pääsääntöisesti kunnalla on ainoastaan lakisääteiset vakuutukset. Kiinteistöt ja arvokkain irtain omaisuus on erikseen vakuutettu siten, että kunta pystyy vahingot kattamaan.

7.4 Ulkoiset riskit

Ulkoiset riskit ovat organisaation ulkopuolelta nousevia tekijöitä, joiden syntymistä ei voida itse estää. Näitä ovat muun muassa talouteen tai sääntelyyn liittyvät muutokset sekä paikalliset tai globaalit kriisit ja katastrofit, jotka voivat muuttaa toimintaympäristöä hetkellisesti tai pysyvästi.

Ulkoisten riskien tunnistamista ja arviointia tehdään osana päivittäistä johtamista. Palvelualueiden, liikelaitosten ja tarkastuslautakunnan on tunnistettava ja huomioitava ulkoiset riskit erityisesti vuosittaisissa talousarvioprosesseissaan osana toimintaympäristön analysointia. Tytäryhteisöt noudattavat samoja periaatteita omissa suunnitteluprosesseissaan.

Keskeistä ulkoisten riskien hallinnassa on tunnistaa toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja arvioida niiden vaikutuksia. Tulevien muutosten arvioinnissa voi hyödyntää erilaisia ennusteita, skenaarioita ja laskentamalleja. Merkittävimpien riskien seurannan on oltava jatkuvaa.

Ulkoisten riskien hallinnassa tavoitteena on pyrkiä pienentämään riskien vaikutuksia, mikäli riskit toteutuvat. Kunnan toiminnassa tämä tarkoittaa muun muassa toiminnallista ja/tai taloudellista varautumista tulevaan sekä sopeutumista ja nopeaa reagointia muuttuneeseen tilanteeseen. Tunnistetut ulkoiset riskit huomioidaan organisaation varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan suunnittelussa kuntakonsernin valmiusohjeen mukaisesti.

7.5 Kuntakonsernin merkittävät riskit

Kuntakonsernin merkittävillä riskeillä tarkoitetaan sellaisia strategian ja talouden riskejä sekä toiminnallisia ja ulkoisia riskejä, jotka uhkaavat kuntakonsernin tavoitteita tai ovat toteutuessaan muuten hyvin laajoja vaikutuksiltaan. Monet kuntakonsernitason riskeistä ovat sellaisia, joita ei

pystyä hallitsemaan pelkästään yksittäisen palvelualueen, liikelaitoksen tai tytäryhteisön hallintakeinoilla.

Yhteiset palvelut kokoavat ja laatii arvioita kuntakonsernin merkittävistä riskeistä sekä linjaa ja ohjeistaa merkittävien riskien hallintoimenpiteiden toteuttamista. Riskien tunnistamisessa ja arvioinnissa hyödynnetään muun muassa tietoja palvelualueiden, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen tunnistamista ja arvioimista riskeistä. Merkittäviä riskejä ennakoidaan talousarviossa ja raportoidaan vuosittain osavuositarkastuksissa ja tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.

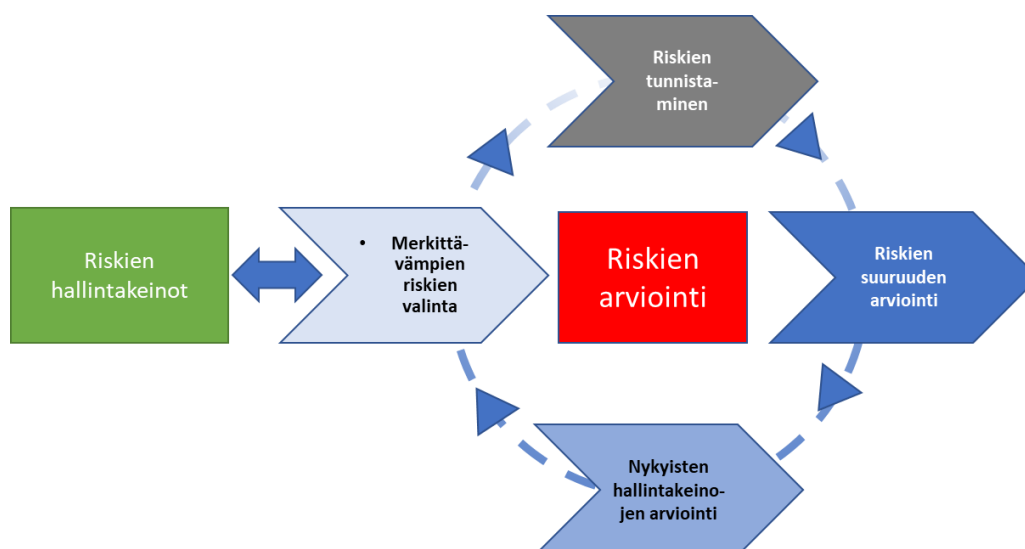
7.6 Riskien arviointi

Riskejä arvioidaan osana jokapäiväistä johtamista ja päätöksentekoa. Tällöin riskinäkökulma on yksi päätöksentekoon vaikuttava tekijä. Kuntakonsernin strategiatyössä ja taloussuunnittelussa on useita elementtejä, jotka ovat riskien arviointia.

Riskien arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa arvioinnin kohteen merkittävimmät riskit ja analysoida niiden hallintakeinoja. Ennen riskien arviointiprosessin aloittamista on päätettävä, millä organisaatiotasolla riskejä on tarkoitus tarkastella esim. palvelualue ja -yksikkö tai investointihanke. Riskien arvioinnissa huomioidaan riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet. Yksittäisessä arvioinnissa voidaan keskittyä myös tietyn riskinäkökulman tai -lajin arviointiin.

Riskien tunnistamista ja arviointia voidaan toteuttaa myös yksittäisten riskienarviointien avulla. Yksittäinen arviointi tai riskityöpaja ei korvaa jatkuvaa ja laajempaa riskienhallintatyötä, mutta sen avulla saadaan kohtuullisen luotettava kuva arvioidun osa-alueen nykytilasta ja kehittämistarpeesta. Kukin palvelualue, liikelaitos ja tytäryhteisö määrittelee tarkemmat toteuttamistavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksissaan.

Kuvassa 5 on esitetty riskien arviointimalli, joka soveltuu hyvin muun muassa toiminnallisten riskien arviointiin. Mallia voidaan hyödyntää myös merkittävimpien riskien arvioinnissa, jossa on mukana riskejä useammasta riskienhallinnan näkökulmasta. Arviointia voidaan toteuttaa myös muilla arviointitavoilla.



Kuva 5. Riskienhallinnan vaiheet

1. Riskien tunnistaminen

Riskien tunnistamisvaiheen tarkoituksena on tunnistaa, mitä sellaista voi tapahtua tai ilmetä, jolla arvioidaan olevan vaikutuksia organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Tunnistamisvaiheen perusteella kootaan merkitykselliset riskit sekä tuotetaan tietoa riskien syistä ja seurauksista. Näiden tietojen perusteella laaditaan riskikuvaukset.

2. Riskien suuruuden arviointi

Tunnistettujen riskien todennäköisyyksiä ja vaikutuksia on arvioitava ennalta päätettyjen arviointikriteereiden mukaisesti. Arviointikriteereissä on otettava kantaa siihen, että huomioidaanko jo olemassa olevat riskien hallintakeinot osana arviointia. Riskien suuruutta arvioitaessa on huomioitava kuinka riski toteutuessaan uhkaa muun muassa:

- strategisten, taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista
- toiminnan laillisuutta
- toiminnan jatkuvuutta
- terveyttä, turvallisuutta ja ympäristöä.

Arvioinnissa on huomioitava myös mahdollisuus useamman riskin samanaikainen toteutumiseen ja eri riskien keskinäiset vaikutukset.

3. Nykyisten hallintakeinojen arviointi

Mikäli arviointihetkellä käytössä olevia riskien hallintakeinoja ei ole huomioitu osana riskin suuruuden arviointia, on riskin hallinnan tasoa arvioitava erikseen. Tällöin on selvitettävä, mitä hallintakeinoja kyseistä riskiä vastaan on käytössä ja ovatko nykyiset keinot tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita. Hallintakeinoja voivat olla esimerkiksi tekniset ratkaisut, menettelytavat sekä ohjeet ja niiden noudattaminen.

4. Merkittävimpien riskien valinta

Riskien tunnistamisen, suuruuden ja nykyisten hallintakeinojen arvioinnin perusteella muodostetaan kuva merkittävimmistä riskeistä ja niiden hallinnasta. Tämän jälkeen on selvitettävä, mitkä riskeistä ovat sellaisia, jotka vaativat vielä tarkempaa arviointia.

Palvelualueiden, tarkastuslautakunnan, liikelaitoksen ja tytäryhteisöjen tulee omissa arvioissaan huomioida myös riskien vaikutukset poikkihallinnollisissa prosesseissa. Periaatteena on, ettei riskejä siirretä toiselle yksikölle kuntakonsernin sisällä. Mikäli esimerkiksi yhteisten palveluiden, liikelaitoksen, palvelualueen tai tytäryhteisön merkittävistä riskeistä aiheutuu uhkaa toiselle kuntakonsernin yksikölle, on asiasta raportoitava ja menettelyistä sovittava osapuolten kesken.

7.7 Riskien hallintakeinoista päättäminen

Riskien hallintakeinojen tarkoituksena on saattaa riskit hyväksyttävälle tasolle. Mikäli todetaan, että merkittävimpien riskien hallintakeinot eivät ole riittäviä, tulee niiden hallintaa kehittää.

Keskeisimmät riskienhallinnan vaihtoehdot ovat:

- Riskin hyväksyminen: Riskin vaikutukset on arvioitu. Jatkuvuussuunnittelulla ja varautumisella on valmistauduttu riskin toteutumiseen.
- Riskin pienentäminen: hallintakeinot, joilla pienennetään riskin todennäköisyyttä ja/tai vaikutuksia.
- Riskin siirtäminen: sopimuksilla (ulkoistaminen), vakuutuksilla tai rahoitusratkaisulla.
- Riskin poistaminen ja välttäminen: toimintatavan muuttaminen tai lopettaminen esim. ympäristö- ja turvallisuusriskien osalta.

Riskienhallinnan seurantaan varten tulee hallintakeinoille määrittää mittarit, jotka kertovat hallintakeinojen toimivuudesta ja täten riskienhallinnan kokonaistehokkuudesta.

Riski voidaan siis myös hyväksyä tietoisella päätöksellä tai ottaa hallittu riski mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Eri vaihtoehdot eivät ole välttämättä toisiaan poissulkevia. Hallintakeinoja valittaessa otetaan huomioon hallintavaihtoehtojen hyöty, tehokkuus ja kustannukset.

Toteutettavat hallintakeinot on kytkettävä prosesseihin ja käytävä läpi osapuolten ja tarvittavien sidosryhmien kanssa. Riskien hallintakeinot voivat tuoda mukanaan myös uusia riskejä, joita on edelleen arvioitava ja seurattava. Riskien hallintakeinoja suunniteltaessa ja toteutettaessa on määriteltävä:

- vastuuhenkilö/t, menettelyt, resurssit ja aikataulut
- hallintakeinojen tehokkuuden mittaaminen
- dokumentointi, seuranta ja raportointi.

Riskien hallintakeinojen tulee olla jäljitettävissä. Hallintakeinojen tulee olla dokumentoituina esimerkiksi toimintasuunnitelmassa, prosessikuvauksissa, prosessien työohjeissa tai muissa vastaavissa asiakirjoissa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisen edellyttämät toimenpiteet ja hankkeet tulee sisällyttää toimintasuunnitelmaan ja kustannukset tulee huomioida talousarvioehdotuksessa.

Käytännössä riskienhallintaa toteutetaan:

- Osana strategia- ja talousarvioprosesseja ja päivittäistä toimintaa
- Riskejä tunnistamalla ja arvioimalla
- Päättämällä riskienhallintakeinoista ja -vastuista

8. VALVONTATOIMENPITEET

8.1 Valvontatoimenpiteiden suunnittelu, valinta ja toteuttaminen

Valvontatoimenpiteiden tarkoitus on edistää ja varmistaa perustehtävän tuloksellista toteuttamista ja tavoitteiden saavuttamista. Kun tavoitteita uhkaavat riskit on tunnistettu ja arvioitu, suunnitellaan valvontatoimet, joiden tavoitteena on pienentää riskejä hyväksyttävälle tasolle.

Valvontatoimenpiteiden valintaan ja kehittämiseen vaikuttavat toiminnan luonne, toimintojen laajuus ja monimutkaisuus, toimintaympäristö ja sen muutokset, teknologioiden käytön määrä sekä riippuvuus tietojärjestelmistä. Valvontatoimenpiteiden suunnittelussa otetaan huomioon toimenpiteillä saavutettava hyöty suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

Suuri osa valvontatoimenpiteistä toteutuu prosesseihin sisällytettävänä henkilöstön toteuttamina päivittäisinä toimenpiteinä ja varmistuksina. Esihenkilöt vastaavat vastuualueillaan siitä, että valvontatoimenpiteille on määriteltävy vastuuhenkilöt. Kukin esihenkilö vastaa yksikössään siitä, että henkilöstö on tietoinen päätetyistä menettelytavoista ja ohjeista sekä omasta roolistaan ja tehtävistään valvontatoimenpiteiden toteuttamisessa. Osa valvontatoimenpiteistä (esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät järjestelyt) voi olla luonteeltaan sellaisia, että johto antaa niistä tietoa rajoitetusti henkilöstölle tai ulkopuolisille.

Esihenkilöt suorittavat valvontatoimenpiteitä huolellisesti, todentavat tekemänsä valvontatoimenpiteet ja ryhtyvät tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin. Johdon ja esihenkilöiden on arvioitava säännöllisesti valvontatoimenpiteiden ajantasaisuutta ja tarvittaessa uudistettava niitä. Tarvittaessa valvontatoimenpiteitä täydennetään riskienarvioinnin perusteella tai muutetaan siten, että valvonta keskittyy merkittävimiksi arvioitujen riskien hallintaan.

8.2 Valvontatoimenpiteiden luonne

Toimintaprosesseihin ja tietojärjestelmiin sisäänrakennetut ennaltaehkäisevät valvontatoimenpiteet havaitsevat ja estävät tai korjaavat prosessissa, tapahtumien käsittelyssä tai tiedoissa ilmeneviä virheitä.

Ennaltaehkäiseviä valvontatoimenpiteitä ovat muun muassa:

- työhajeet ja prosessikuvaukset
- valtuuksien määrittely
- työtehtävien eriyttäminen
- tietojärjestelmien käyttöoikeudet ja niiden määrittely työtehtävien mukaan (pienimmän valtuutuksen periaate)
- tietojärjestelmien kontrollit
- sopimusten hallinta ja valvonta
- työmaavalvonta
- kulunvalvonta

Virheitä ja poikkeamia tunnistamaan suunniteltuja valvontatoimenpiteitä ovat esimerkiksi:

- taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen seuranta

- tiedon analysointi, seuranta ja raportointi
- toiminnan ja toimintapoikkeamien seuranta
- erilaiset säännölliset varmistus- ja täsmäytystoimenpiteet
- sovittujen riskirajojen seuranta ja raportointi
- tehtäväkierto
- fyysiset ja tekniset valvontatoimenpiteet

Korjaavien valvontatoimenpiteiden tavoitteena on auttaa virheiden tutkimisessa ja korjaamisessa. Korjaava valvontatoimenpide on esimerkiksi tietojen varmistus ja palauttaminen tai virhetilastojen ja asiakaspalautteen hyödyntäminen.

8.3 Tietojärjestelmien rooli valvonnassa sekä tieto- ja viestintätekniisten toimintojen valvonta

Valvontatoimenpiteet ja tietotekniikka liittyvät toisiinsa kahdella tavalla. Organisaation prosessien toteutuessa pääosin yhden tai useamman tietojärjestelmän avulla, tarvitaan valvontatoimia, jotka kohdistuvat tietojärjestelmiin sekä niiden käytöstä syntyviin riskeihin. Toisaalta tietojärjestelmillä voidaan joko kokonaan tai osittain toteuttaa prosessissa ja tapahtumien käsittelyssä tarvittavat valvontatoimet. Useimmissa prosesseissa valvonta toteutuu sekä automatisoitujen että henkilöiden tekemien valvontatoimien yhdistelmänä (esim. talousarvion seuranta).

Tietojärjestelmiä hyödyntävissä prosesseissa valvontatoimenpiteet ovat yleensä tehokkainta toteuttaa tietojärjestelmien avulla. Tietojärjestelmissä valvontaan käytettävissä olevia keinoja ovat muun muassa:

- käyttöoikeuksien ja valtuustasojen määrittely
- tietoturvaosaamisen jatkuva arviointi
- tapahtumien ja tietojenkäsittelyn lokit ja muutosten jäljitettävyyys
- syöttötietojen tarkistukset
- muut ohjelmalliset tarkistukset ja täsmäytykset
- tietojen luokittelu ja suojaaminen
- virheiden ja poikkeamien seuranta ja raportointi
- järjestelmien käytönvalvonta mm. lokitietojen avulla.

Tietojärjestelmien omistajat ja esihenkilöt ovat vastuussa näiden valvontatoimien järjestämisestä, niiden toimivuuden valvonnasta sekä valvonnan puutteiden seurannasta, raportoinnista ja korjaamisesta. Tehtävien tehokas eriyttäminen varmistetaan tietojärjestelmien käyttöoikeuksia rajaamalla. Tietojärjestelmiin ei aina voida rakentaa riittäviä automatisoituja kontrolleja, jolloin esihenkilön on huolehdittava korvaavien valvontatoimien järjestämisestä ja toimivuuden valvonnasta.

Tietotekniikan toimintaa pitää seurata aktiivisesti ongelmien havaitsemiseksi ja korjaavien toimenpiteiden käynnistämiseksi. Tieto- ja viestintätekniisten toimintojen kehittämiseksi, käytölle ja

ylläpidolle pitää olla prosessit, joihin on järjestetty valvontatoimet tietoteknisille prosesseille ominaisten riskien hallintaan.

Organisaation tieto- ja viestintäteknisissä toiminnoissa toteutettavat yleiset kontrollit auttavat varmistamaan tietojenkäsittelyn eheyttä, virheettömyyttä ja saatavuutta sekä tietojen rajaamista vain tietoihin oikeutetuille käyttäjille. Tietoteknisten prosessien yleisten kontrollien tavoitteena on valvoa tietotekniikkaympäristön toimintaa, tietoliikenneverkkojen ja tietojärjestelmien pääsynhallintaa sekä ohjelmistojen ja laitteistojen hankintaa ja ylläpitoa. Järjestelmätietojen oikeellisuuden näkökulmasta tärkeimmät yleiset tietotekniset kontrollit ovat muutoshallinta ja käyttövaltuuksien hallinta.

Tietotekniikkatoimintojen ylläpitämiseksi tarvitaan varmistus- ja palauttamismenettelyitä sekä jatkuvuus- ja toipumissuunnittelua, jotka riippuvat mahdollisen käyttökatkoksen riskeistä ja seurauksista. Ulkoisten tietoteknisten palvelujen toimittajien toteuttaessa edellä mainittuja tehtäviä tai osaa niistä, on kunnan huolehdittava menettelyjen toimivuudesta ja riskienhallinnasta sopimuksilla ja sopimusten valvonnalla. Sopimuksissa pitää olla huomioituna tietoteknisten palvelujen toimittajien tuottamien palvelujen ohjaus, valvonta ja mahdollinen tarkastusoikeus.

Tieto- ja viestintäjärjestelmien teknisellä tarkastamisella voidaan tunnistaa järjestelmiin liittyviä riskejä. Tekninen tarkastaminen ("auditointi") lisää varmuutta siitä, että järjestelmä on toteutettu vaatimusten mukaisesti.

8.4 Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit

Henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä tunnistetaan, arvioidaan ja niille määritellään hallintakeinoja tekemällä tietosuojan vaikutustenarviointi. Vaikutustenarvioinnista säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Vaikutustenarvioinnin tuloksena syntyy näkemys tarvittavista hallintakeinoista, joita tarvitaan pienentämään riskitasoa ja varmistamaan asetuksen vaatimusten toteuttaminen.

Kirkkonummen kunnalla on vaikutustenarvioinnin tekemiseen omat työkalut. Vaikutustenarvioinnin alkukartoitus tulee tehdä aina, kun ryhdytään suunnittelemaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvää uutta prosessia, järjestelmähankintaa tai järjestelmän rakentamista kunnan omassa järjestelmäkehityksessä. Alkukartoituksen kysymyksiin vastaamalla selviää, tuleeko tehdä vaikutustenarviointi ja riskianalyysi vai ottaa tietosuoja huomioon tietosuojan tarkistuslistan avulla. Tietosuojan tarkistuslistalta löytyvät ne asiat, jotka henkilötietojen käsittelyssä on aina otettava huomioon, vaikka ei käsiteltäisi arkaluonteista tai muutoin riskialtista henkilötietoa.

8.5 Tehtävien eriyttäminen

Tehtävien eriyttämisellä tavoitellaan virheiden ja väärinkäytösten estämistä jakamalla tehtävät useampaan vaiheeseen eri henkilöille. Vaarallisten työyhdistelmien tunnistaminen perustuu prosessien kuvaamiseen ja prosessien riskien arvioimiseen. Vaarallinen työyhdistelmä on kyseessä, jos henkilö käsittelee yksin väärinkäytös- ja virhealttiissa prosessissa koko tapahtumaketjun tai useampia sen osia.

Vaarallinen työyhdistelmä mahdollistaa väärinkäytöksen tai vakavan virheen, joka voi jäädä huomaamatta. Virheiden ja väärinkäytösten välttämiseksi vastuut ja tehtävät on jaettava eli eriytettävä siten, että esimerkiksi tapahtumien hyväksyminen, kirjaaminen ja varojen hoitaminen on jaettu eri henkilöille. Vaarallisia työyhdistelmiä voi esiintyä taloushallinnon lisäksi myös muissa kunnan toiminnoissa, kuten tietojenkäsittelytoiminnoissa. Tärkeää on myös varmistaa, että

työtehtävien hoitajien käyttöoikeudet vastaavat heidän työtehtäviään. Liian laajat käyttöoikeudet murentavat työtehtävien eriyttämisen.

Toiminnoissa, joissa ei ole useita työntekijöitä, on suurempi riski vaarallisten työyhdistelmien muodostumiselle. Jos tehtävien jakaminen useammalle henkilölle ei ole mahdollista, käytetään jälkikäteisvalvontaa toiminnan oikeellisuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi esihenkilö hyväksyy jälkikäteen tehdyt toimet ja tapahtumat siten, että hyväksyminen on myöhemmin todettavissa.

8.6 Väärinkäytösten tunnistaminen ja torjunta

Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kuntakonsernin ohjeita tai lainsäädäntöä rikkovia tahallisia tekoja. Kirkkonummen kunnan kuntakonsernissa ei sallita väärinkäytöksiä. Sisäisen valvonnan tavoitteena on poistaa mahdollisuudet väärinkäytösten tekemiseen. Mikäli väärinkäytös kuitenkin tapahtuu, tarkoituksenmukaisesti toimiva sisäinen valvonta paljastaa väärinkäytöksen. Johto vastaa sisäisen valvonnan toimivuudesta ja on velvollinen puuttumaan havaittuihin väärinkäytöksiin.

Väärinkäytösepäily voi syntyä valvontatoimenpiteiden yhteydessä, tarkastuksen tuloksena, ulkopuolisen ilmiantona tai muista lähteistä.

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksestä ovat esimerkiksi:

- päätösvaltaa on käytetty ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan vastaisesti
- asiakirjat ovat virheellisiä tai niitä epäillä väärennetyiksi
- asiakirjoja tai omaisuutta on hävitetty tai niiden epäillä hävinneen
- epäillä, että on erehdytty henkilöä
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin
- oleellisen tiedon tietoinen jakamatta jättäminen.

Henkilöstön on raportoitava havaitsemansa merkit mahdollisista väärinkäytöksistä tai rikkomuksista esihenkilölleen tai muulle organisaation osoittamalle taholle. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös sisäiseen tarkastukseen.

Väärinkäytösten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Sisäinen tarkastus voi kunnan johdon harkinnan mukaan avustaa väärinkäytösten selvittämisessä.

Käytännössä valvontatoimenpiteitä toteutetaan muun muassa seuraavasti:

- Varmistetaan ja edistetään perustehtävän ja tavoitteiden toteuttamista (kohtuullinen varmuus)
- Hallitaan riskejä
- Ehkäistään, tunnistetaan ja korjataan virheitä ja lain- tai ohjeiden vastaista toimintaa
- Räätelöidään valvontatoimenpiteet toiminnon tavoitteiden ja luonteen sekä uhkavien riskien mukaan
- Arvioidaan valvontatoimenpiteiden kustannukset vs. hyöty.

9. SISÄISEEN VALVONTAAN JA RISKIENHALLINTAAN LIITTYVÄ TIETO JA VIESTINTÄ

9.1 Miksi ja millaista tietoa tarvitaan?

Kuntakonserni tarvitsee tietoa toiminnan strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden määrittämiseksi, päätöksentekoon, toiminnan ohjaamiseen ja valvontaan sekä riskien hallitsemiseksi.

Kuntakonsernin toimintaa ohjataan tiedolla, joka koskee taloutta, hankintoja ja hankkeita sekä säännösten ja päätösten noudattamista. Kuntakonsernin ulkopuolelta kerätään tietoa toimintaympäristöstä ja sen muutoksista sekä eri tahoilta, joiden kanssa kaupunkikonsernilla on omistukseen, sopimukseen, avustukseen tai muuhun yhteistyöhön perustuvaa toimintaa. Tällaisia tahoja ovat esimerkiksi kuntalaiset ja muut asiakkaat, palvelujen toimittajat, tilintarkastajat ja valtionhallinto. Ulkopuolisilta tahoilta saadaan tietoa valvonnan ja riskienhallinnan puutteista sekä niiden toimimattomuudesta.

Tiedon on oltava oikeaa, ajankohtaista, olennaista ja riittävää. Tiedon tuottamiskustannusten on kuitenkin oltava suhteessa tiedosta saatavaan hyötyyn. Toisin sanoen tietoa ei kannata tuottaa, mikäli tuottamiskustannukset tai aiheutuva työmäärä ylittävät saatavat hyödyt.

9.2 Mitä tietoa tarvitaan?

Kuntakonsernin johdon ja muun johdon on varmistettava, että se saa oikeaa tietoa organisaation johtamis- ja hallintotavasta, riskienhallinnasta, valvontatoimenpiteistä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seurannasta, arvioinnista ja kehittämisestä. Tämä edellyttää, että johto määrittelee, mitä tietoa se tarvitsee, miten tieto välitetään, millä välineillä ja koska tietoa tarvitaan.

Kuntakonsernin johdon ja muun johdon on viestittävä henkilökunnan vastuista sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa.

Operatiivisessa toiminnassa on tuotettava tietoa, joka kertoo toiminnan hallinto- ja johtamistavasta, riskienhallinnasta, valvontatoimenpiteistä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seurannasta, arvioinnista ja kehittämisestä.

Käytännössä tietoa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta saadaan, kun:

- Sisäinen valvonnan ja riskienhallinnan prosessikuvaukset ja tavoitteet laaditaan, hyväksytään ja ylläpidetään.
- Johto määrittelee, mitä tietoa se tarvitsee, miten tieto välitetään, millä välineillä ja koska tietoa tarvitaan
- Johto järjestää seurannan, raportoinnin ja valvonnan

- Johto viestii henkilökunnan vastuista sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa
- Riskiraportointi on osa talouden ja toiminnan raportointia
- Kunnan osavuosikatsauksessa ja toimintakertomuksessa annetaan tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä

9.3 Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeva erityisraportointi

Palvelualueet, liikelaitokset, tarkastuslautakunta ja tytäryhteisöt raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskien hallinnan kehittämisestä osana talouden ja toiminnan raportointia. Yhteiset palvelut kokoavat edellä mainitusta raportoinnista tiivistelmän, joiden avulla kuntakonsernin johto saa tietoa eri palvelualueiden, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen merkittävimmistä riskeistä ja riskienhallinnan tasosta. Näiden tietojen perusteella voidaan arvioida myös riskien keskinäisiä vaikutuksia ja riippuvuuksia, etenkin poikkihallinnollisissa prosesseissa.

Riskien raportoinnissa on noudatettava riskienhallintaluvussa 7. esitettyjä riskienhallinnan näkökulmia ja ulottuvuuksia.

Kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisestä ja hyväksyy toimintakertomuksessa toteutumatilanteen ja keskeiset johtopäätökset. Palvelualueiden ja tytäryhteisöjen valvonnasta ja riskienhallinnasta raportoidaan vuosittain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteolla osavuosikatsauksen ja tilinpäätöksen yhteydessä. Tarkastuslautakunta antaa oman tarkastuskertomuksensa.

10. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA, ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN

10.1 Seuranta, arviointi ja kehittäminen kuntakonsernin eri tasoilla

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta seurataan, arvioidaan ja kehitetään kuntakonsernin kaikilla tasoilla. Vastuu seurannasta kuuluu johtaville viranhaltijoille, tytäryhteisöjen toimitusjohtajille ja toimielimille. Kuntakonsernin tasolla tehtävässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnissa ja kehittämisessä hyödynnetään konsernihallinnon, tarkastuslautakunnan, palvelualueiden ja tytäryhteisöjen tekemiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksia ja suunnitelmia, arviointeja ja tietoja raportoiduista kehittämistoimista.

Seuranta, arviointi ja tavoitteiden asettaminen ovat tärkeä osa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Seurannalla, arvioinnilla varmistetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta sekä tunnistetaan toiminnassa ja sen tuloksissa havaitut poikkeamat. Poikkeamat voivat olla merkki valvonnan puutteesta, jolloin on mahdollista etsiä puutteen juurisyy ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.

Toimintaympäristö, tavoitteet, organisaatorakenne ja toimintaprosessit muuttuvat ajan kuluessa. Myös valvonnan pitää muuttua muutosten myötä. Seurannan ja arvioinnin avulla voidaan muun muassa:

- varmistaa valvonnan tehokkuutta ja toimivuutta,
- havaita toimintaympäristössä, organisaatiossa ja toiminnassa muutoksia, jotka voivat vaikuttaa riskien syntymiseen tai muuttumiseen,

- oppia läheltä piti -tilanteista ja epäonnistumisista,
- tunnistaa ja arvioida poikkeamia ja uusia riskejä sekä
- kehittää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

Yhteisten palvelujen johto ja asiantuntijat ohjaavat ja tukevat palvelualueita, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä. Se antaa tarvittaessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamista koskevia täydentäviä ohjeita kokoamalla ja arvioimalla kuntakonsernin merkittävimpiä riskejä sekä niiden hallintakeinoja.

Johto ja esihenkilöt seuraavat, arvioivat ja kehittävät sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa omilla vastuualueillaan. Heidän tehtävinään on seurata riskejä ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta osana päivittäistä toimintaa. Kerätty seuranta- ja vertailutieto yhdistettynä osaavan henkilöstön suorittamaan tulosten läpikäyntiin mahdollistaa tehokkaan jatkuvan arvioinnin. Päivittäiseen toimintaan ja prosesseihin sisään rakennetun jatkuvan seurannan lisäksi on tehtävä tarpeen mukaan erillisiä, määräajoin toteutettavia arviointeja.

Johdon on harkittava erillisten arviointien tarve ottaen huomioon:

- aikaisempien seurantojen ja arviointien tulokset,
- valvontatarpeeseen vaikuttavien muutosten määrä,
- muutosten luonne ja laajuus sekä niihin sisältyvät riskit sekä
- valvontaa suorittavien ihmisten pätevyys ja kokemus.

Käytettäessä ulkoista palveluntuottajaa on arvioitava palveluntuottajan valvontajärjestelmää ja sen vaikutuksia palveluja tilaavan organisaation riskeihin ja valvontatarpeisiin. Varmistukseksi ulkoisen palveluntuottajan valvonnan toimivuudesta tilaaja voi tehdä omia erillisiä arviointeja palveluntuottajan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta. Tämä edellyttää palvelusopimuksessa olevaa mainintaa tarkastusoikeudesta. Riittävä varmuus ulkoisen palveluntuottajan sisäisen valvonnan toimivuudesta voidaan saada myös tutkimalla riippumattoman tarkastajan raportointia. Myös palveluntuottajan antama raportointi voi joissain tapauksissa tuottaa riittävän tiedon valvonnan toimivuuden varmistamiseksi.

Seurannan ja arvioinnin tuloksena saadut havainnot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteista on raportoitava korjaustoimenpiteistä vastuussa oleville henkilöille. Lisäksi havainnot puutteista on raportoitava organisaatiossa, joka on ainakin yhtä tasoa ylempänä kuin korjaustoimenpiteistä vastuussa olevat henkilöt.

10.2 Sisäisen valvontaan liittyvä raportointi

Tehokas toiminta edellyttää, että päätöksenteon pohjana on käytettävissä riittävät ja oikeat tiedot. Organisaation toiminnan ohjaus ja valvonta perustuu toimintaa ja taloutta koskeviin tietoihin sekä säännösten ja päätösten noudattamiseen. Raportointi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta on tärkeä johdon työväline. Hallintosäännössä on määräykset toiminnan ja talouden seurannasta. Kunnanhallitus ja yhteisten palveluiden talousyksikkö voivat antaa tarvittaessa lisäohjeita.

Kunnanhallitukselle toimitetaan talouden ja toiminnan seurantaraportteja pääsääntöisesti kuukausittain sekä osavuosikatsaus, jossa arvioidaan toiminnan ja sisäisen valvonnan tavoitteiden

toteutumista, vähintään vuosittain. Kunnanhallitus arvioi seurantaraporttien perusteella kunnan taloustilannetta ja päättää, millaisiin toimiin palvelualueilla ja -yksiköissä tulee ryhtyä talousarvion tavoitteisiin pääsemiseksi. Kunnanhallituksen päätös ja seurantaraportti viedään kunnanvaltuustolle tiedoksi ja mikäli taloudellinen tilanne edellyttää kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi.

10.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutuminen

Jokainen kuntakonsernin tilivelvollinen toimielin antaa osana toimintakertomustaan selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisesta tai järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja toimenpiteistä niiden korjaamiseksi. Lautakunnat, liikelaitosten johtokunnat ja tytäryhteisöjen hallitukset käsittelevät ja hyväksyvät selonteon tilinpäätöksen yhteydessä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteon laatiminen edellyttää hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteiden toteutumisen arviointia. Arvioinnin on oltava järjestelmällistä ja organisaation kokoon ja rakenteeseen nähden riittävän kattavaa.

Palvelualueiden, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan kohteiden valinnassa käytetään hyväksi sisäisen valvonnan kuvattuja osa-alueita ja kehittämistarpeita. Riskienhallinta otetaan osaksi kunnan talousarvioprosessia, jolloin talousarviossa esitetään suurimmat ja todennäköisimmät riskit ja toimintakertomuksessa kuvataan niiden toteutuminen.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteosta annetaan tarkempia ohjeita vuosittain talousarvion ja tilinpäätöksen laadintaohjeissa.

Käytännössä seuranta, arviointi ja kehittäminen toteutuvat kuntakonsernin kaikilla tasoilla, kun:

- Vastuu seurannasta on johtavilla viranhaltijoilla, tytäryhteisöjen toimitusjohtajilla ja toimielimillä
- Seurannassa ja arvioinnissa hyödynnetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksia ja raportointia
- Seurannan avulla tunnistetaan poikkeamia, jotka voivat olla merkki valvonnan puutteista, ja voidaan ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin ja kehittää toimintaa
- Seuranta tehdään jatkuvasti ja säännöllisesti sekä tarvittaessa erillisarvioiteina
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvaukset ja selonteko ovat osa seuranta- ja arviointia ja kehittämistä
- Sisäinen tarkastus arvioi sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Arviointi tukee johtoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisessa
- Ulkoinen valvonta (tilintarkastaja, tarkastuslautakunta ja tarkastusvirasto) on riippumaton toimivasta johdosta
- Seurannan ja arvioinnin perusteella kehitetään muita sisäisen valvonnan osa-alueita: hallinnon ja johtamisen järjestämistä, riskienhallintaa, valvontatoimenpiteitä sekä tietoa ja viestintää.

11. VOIMAANTULO

Tämä asiakirja tulee voimaan kunnanvaltuuston päätöksellä xx.xx.2022.

Tämä asiakirja korvaa kunnanvaltuuston 7.12.2020 hyväksymän riskienhallinnan järjestäminen ja perusteet Kirkkonummen kunnassa asiakirjan sekä 4.5.2015 hyväksymän sisäisen valvonnan ohjeen.

12. LIITE

Pääkohtia kunnan hyvästä hallintomenettelystä