



# RUSKON SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEET

KH 19.6.2023  
KV 26.6.2023

## Sisällys

1	LAINSÄÄDÄNTÖPERUSTA JA SOVELTAMISALA.....	2
1.1	SISÄISEN VALVONNAN TAVOITE JA TARKOITUS; KÄSITTEET .....	2
1.2	RISKIENHALLINNAN TAVOITE JA TARKOITUS; KÄSITTEET.....	3
2	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TEHTÄVÄT JA VASTUU.....	3
3	KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA JA SISÄINEN VALVONTA OSANA KUNNAN JA KUNTAKONSERNIN JOHTAMIS- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄÄ .....	5
3.1	RISKIT JA RISKIENHALLINTA OSANA TALOUSSUUNNITTELU- JA SEURANTAPROSESSIA.....	6
3.2	RAPORTOINTI.....	7
3.3	RISKIEN ANALYSOINTI.....	8
3	OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN .....	10

## 1 LAINSÄÄDÄNTÖPERUSTA JA SOVELTAMISALA

Kuntalain (14 §) mukaan valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Kunnanhallituksen tulee puolestaan kuntalain 39 § perusteella huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä vastata valtuuston päätösten laillisuusvalvonnasta.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on varmistua organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan laillisuudesta. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntakonsernin hyvää hallintoa sekä johtamista, ja ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa, josta kunta vastaa omistuksen, ohjauksen ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä.

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

### *1.1 SISÄISEN VALVONNAN TAVOITE JA TARKOITUS; KÄSITTEET*

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

Sisäinen valvonta on olennainen osa johtamisjärjestelmää. Se on osa johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kunnan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Sisäistä valvontaa sisältyy kaikkiin kunnan toimintoihin.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä toiminta- ja menettelytapoja, joilla tilivelvolliset ja muut esimiehet pyrkivät varmistamaan, että

- kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan
- omaisuus ja voimavarat turvataan
- johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa, joka

- auttaa organisaatiota sen riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arvioinnissa ja kehittämisessä.

- sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksen mukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkii siten edistämään organisaation tavoitteiden toteutumista.

### *1.2 RISKIENHALLINNAN TAVOITE JA TARKOITUS; KÄSITTEET*

**Riski** on toimintatapoihin liittyvä heikkous tai tapahtuma, joka voi toteutuessaan vaarantaa kunnan sekä toimielinten, tehtäväalueiden ja tulosityksiköiden sekä konserniyhteisöjen

- strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista.
- tehtävien häiriötöntä, vaikuttavaa ja taloudellista toteutumista sekä
- hyvän hallintotavan toteutumista.

Riskin vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä.

Toimialasta riippumatta kunnan, kunkin osaston tai yksikön ja kuntakonsernin toimintaan vaikuttavat riskit voidaan jakaa esim. strategiisiin, toiminnallisiin, taloudellisiin ja omaisuusriskeihin. Osa riskeistä voi olla joko ulkoapäin tulevia tai sisäisiä. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa tarkastelun kohde on yleensä strategisten tavoitteiden saavuttamisessa; pyritään ymmärtämään, miten parhaiten voisi varmistaa strategiisiin tavoitteisiin pääsyn estämällä uhat ja hyödyntämällä mahdollisuudet.

**Riskienhallinnan** avulla pyritään varmistamaan, että kuntakonsernin toimintaan vaikuttavat riskit tunnistetaan, niitä arvioidaan ja seurataan. Riskienhallinnan tarkoitus on minimoida tunnistetuista riskeistä mahdolliset aiheutuvat menetykset. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallintaprosessi perustuu

- riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen
- riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (merkittävyyteen) ja riskin toteutumisen todennäköisyyteen
- mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä (valvonta)
- riskeistä raportointiin ja riskien seurantaan

Lähtökohtaisesti riskit kohdataan ja hallitaan operatiivisella tasolla, jolloin yksittäiset inhimilliset teot voivat joko estää tai aiheuttaa riskin toteutumisen. Yksi tapa parantaa riskienhallintakulttuuria on esim. koulutuksen järjestäminen.

## **2 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TEHTÄVÄT JA VASTUU**

**Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut ja työnjako Ruskon kunnassa ja konsernissa ovat:**

**Valtuusto** päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (Kuntalaki 14 §). Se määrittelee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut, toimintatavat sekä raportointivelvoitteet. Talousarviossa valtuusto asettaa kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden toteutumista sen tulee valvoa. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimintana kytkeytyvät siten talousarvioprosessiin ja kattaa kunnan koko tehtäväkentän.

**Kunnanhallitus** vastaa siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta muodostavat toimivan ja kattavan kokonaisuuden. Sen tulee huolehtia konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä sekä raportoi kunnanvaltuustolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä (Kuntalaki 47 §).

**Kunnanjohtaja johtaa** kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena (KL 38§). Operatiivinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa hallitukselle ja kunnanjohtajalle säädettyä hallinnon ja taloudenhoidon tehtävää.

Näin ollen hän vastaa siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty kunnan konsernissa.

**Toimielimen** velvollisuus on järjestää alaisensa tehtäväalueen sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä ohjata ja valvoa niiden toimeenpanoa sekä raportoida niistä ohjeiden mukaisesti kunnanhallitusta.

**Johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten** erityisesti tilivelvollisten, velvollisuutena on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan sekä raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle

Heidän tulee ohjata ja seurata alaistaan toimintaa ja henkilöstöä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaa viime kädessä se hallintokunta, jonka hoitoon tehtävä ja tai omaisuus on uskottu. Johtoryhmien tehtävänä on käsitellä ja virastotasolla koordinoita järjestelyjä.

**Konsernijohton** velvollisuutena on ohjata konserniyhteisöjä sekä valvoa niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä.

**Konserniyhteisöjen** velvollisuutena on järjestää sisäinen valvonta ja riskienhallinta organisaatiossaan huolellisesti. Riskienhallinnassa on otettava huomioon emoyhteisön eli kunnan omistajapoliittiset tavoitteet ja konserniohjeet hyvän hallintotavan mukaisesti.

Konserniyhteisöjen tulee raportoida konsernijohtoa merkittävistä riskeistä ja riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä.

Kunnan **konserniyhteisöissä** sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat näiden yhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle yhteisöjä koskevien säännösten mukaisesti.

**Tilintarkastajan** on Kuntalain 123 § mukaan tarkastettava, että kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta on järjestetty asianmukaisesti.

**Riskienhallinnan johtoryhmä** koordinoi kuntakonsernin riskienhallintaa. Riskien hallinnan johtoryhmän tehtävä on kehittää riskienhallintaa, huolehtia riskienhallintatyön jatkuvuudesta sekä sen tekemiseen kannustamisesta. Riskienhallinnan johtoryhmä on valmisteleva ja neuvoa-antava asiantuntijaelin. Riskienhallinnan johtoryhmän jäsenet ovat kunnanjohtaja, palvelualajohtajat ja talous- ja hallintojohtaja.

**Henkilöstön** velvollisuus on toimia tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti sekä ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamista sekä raportoida havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen.

### 3 KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA JA SISÄINEN VALVONTA OSANA KUNNAN JA KUNTAKONSERNIN JOHTAMIS- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄÄ

Kunnan toiminnan valvonta koostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta.

**Ulkoisen valvonta** on kunnanhallituksesta ja viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan kunnan järjestämänä ja täysin kunnan ohjauksen ulkopuolella. Kunnan järjestämää ulkoista valvontaa hoitaa tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja mutta myös kunnan asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus- ja mahdollisuus.

**Sisäinen valvonta** jakaantuu:

**Sisäiseen tarkkailuun**, joka on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden ja varojenkäytön valvontaa. Sisäinen tarkkailu varmistaa, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan, hyväksytyllä tavalla ja tehtävään kuuluvan voimavaran puitteissa. Sisäisen tarkkailun toimivuudesta vastaavat organisaatiossa esihenkilöasemassa olevat.

**Seurantaan**, joka on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille, toimielimille ja kuntalaisille kuuluva osa sisäistä valvontaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailua.

**Sisäiseen tarkastukseen**, joka on sisäisen valvonnan näkyvä osa. Sisäinen tarkastus on strategioiden, toimintaperiaatteiden ja tavoitteiden toteutumisen sekä informaatiojärjestelmien tarkastusta kunnan johdon toimeksiannosta.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on osa kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää, päätöksentekoa sekä strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa, poikkeamiin reagointia ja suoriutumisen arviointia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista ja sen tulee toteutua kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla. Riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin riskeihin. Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyy vuosittaiseen talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ei eriytetä muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan se on jatkuva osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista. Sisäinen valvonta toteutuu mm. selkeinä tehtävien, toimivallan ja vastuiden jakoina, valvonta- ja raportointivelvoitteina, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisena, omaisuuden turvaamisena, sopimusten hallintana.

Toimiva sisäinen valvonta myös ehkäisee ja paljastaa väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kuntakonsernin ohjeita rikkovia taikka lainvastaisia tekoja.

### ***3.1 RISKIT JA RISKIENHALLINTA OSANA TALOUSSUUNNITTELU- JA SEURANTAPROSESSIA***

Riskienhallinta jakaantuu seuraavalla tavalla

- riskien tunnistamien ja kuvaaminen
- riskin toteutumisen vaikutusarviointi ja todennäköisyyden kuvaaminen
- riskienhallintakeinot: riskin välttäminen, riskin pienentäminen, riskin siirtäminen tai riskin pitäminen
- varautuminen vahinkojen varalle tai tavoitteiden saavuttamista mahdollisesti estävien sisäisten tai ulkoisten riskien varalle
- seuranta ja vahingosta oppiminen

Riskienhallinnan arviointia toteutetaan säännönmukaisena osana kunnan normaalia raportointia. Lakisääteinen velvoite on, että tilinpäätöksen yhteydessä annetaan arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä selonteko riskienhallinnan järjestämisestä. Riskienhallinta sisältyy keskeisesti kuntakonsernin strategia- ja vuosisuunnitteluun ja se on operatiivisella tasolla mukana eri prosesseissa, toiminnoissa sekä ohjelmissa ja projekteissa.

Talousarvion laadinnan yhteydessä tulee analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Tilinpäätöksen yhteydessä taas arvioidaan riskienhallinnan tuloksellisuutta.

Kunnanhallitus kokoaa näiden perusteella koko kuntakonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi.

Halutessaan toimielin voi käyttää toimialakohtaisen raportin omassa toimielimessä.

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän tulee toimia johtamisen apuvälineenä, antaa päätöksentekijöille tarpeellista tietoa, mahdollistaa tavoitejohtaminen, auttaa tuloksellisuuden arvioinnissa, mahdollistaa delegointi ja sisältää tilastoinnin selkeät luokitukset.

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä koostuu seuraavista osista:

**Strateginen suunnittelu** on valmistautumista tulevaan, edellytysten luomista. Strategialla luodaan tavat, joilla pyritään yhteisiin päämääriin pitkällä aikavälillä.

**Talousarvio- ja suunnitelmassa** ohjataan toimintaa hyväksytyillä toiminnallisilla tavoitteilla. Kunnanvaltuusto hyväksyy käyttötalouden ja investointien määrärahat sekä toiminnalliset tavoitteet.

**Käyttösuunnitelmat** hyväksyvät kunnanhallitus ja lautakunnat. Käyttösuunnitelmalla lautakunnan alaisen toiminnan rahoitus ja vastuut määritellään valtuuston päätöksiä vastaavaksi sekä päättää omalta osaltaan tehtävien toteuttamisesta ja määrärahojen käytöstä. Valtuuston hyväksymä investointisuunnitelman investointikohteet ovat sitovia, eli ne on toteutettava.

### *3.2 RAPORTOINTI*

Toimielimet ja konserniyhteisöt raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskienhallinnan kehittämisestä osana toiminnan ja talouden seurantaa ja raportointia kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisen toimintaohjeen mukaisesti.

Tilivelvolliset raportoivat vastuualueidensa toiminnallisten - ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta, määrärahaeroista sekä oleellisista sisäisessä valvonnassa esille tulleista havainnoista neljännesvuosittain tilanteen mukaisesti talous- ja hallintojohtajalle. Raportit tulee esitellä myös ao. toimielimelle.

Näiden toimialaraporttien pohjalta taloustoimistossa kootaan osavuosisiraportit kunnanhallitukselle, joka puolestaan raportoi kunnanvaltuustolle. Näistä osavuosisiraporteista tammi-huhtikuun ja tammi-syyskuun osavuosisiraportit ovat suppeampia. Vuoden ensimmäistä puolikasta kuvaava osavuosisiraportti on laajempi.

**Tilinpäätös** on ns neljäs osavuosisikatsaus. Tilinpäätöksestä esitetään ennakkokatsaus ennen varsinaisen tilinpäätöksen esittämistä. Talousarvion toteuma esitetään samalla tasolla kuin tavoitteet, määrärahat, tuloarviot ja tunnusluvut on esitetty valtuuston hyväksymässä talousarviossa. Toteuman yhteydessä esitetään selvitys määrärahojen ja tuloarvioiden sekä tavoitteiden ja tunnuslukujen poikkeamista.



### 3.3 RISKIEN ANALYSOINTI

Riskien analysointi tulisi tehdä kaikkiin niihin toimintaprosesseihin, joissa merkittäviä riskivahinkoja voi tapahtua.

Riskianalyyssissa tulee pohtia

- riskin merkittävyyden arviointia
- riskin ilmaantumisen todennäköisyyttä
- ratkaisu siihen, miten riski hallitaan eli mihin toimenpiteisiin ryhdytään
  - ennalta ehkäisevät toimenpiteet; toimintakäsikirjat, koulutusohjelmat
  - korvaavat toimenpiteet; suojaukset, vakuutukset
  - lisätoimenpiteet
  - jos riskiä ei voi poistaa, on pohdittava, onko riski merkittävä.

Riskin merkittävyyden arvioinnissa vaikuttavat vahingon vakavuus ja todennäköisyys. Joskus riskejä voi olla monia. Tärkeää on tunnistaa merkittävimmät riskit, jotka kiireisempinä vaatii ratkaisua.

Kullekin riskille on annettava arvio niiden toteutumisen todennäköisyydestä ja vaikutuksesta. Sen mukaan on laskettava tapahtuman riskiluokka todennäköisyyden perusteella eli onko kyseessä erittäin epätodennäköinen, melko epätodennäköinen, mahdollinen, todennäköinen vaiko odotettavissa oleva riski. Lisäksi on arvioitava riskin vaikutuksen luokka: riski ei toteutuessaan vaikuta toimintaan, sillä on vähäinen, kohtalainen, tuntuva vaikutus tai se voi aiheuttaa vakavan vaaratilanteen tai laajan häiriön toiminnassa.

Riskiluokitus voi muodostua erilaisista tekijöistä, kuten toimintaympäristön (sisäinen ja ulkoinen), suunnittelu- ja seurantajärjestelmän, päätöksentekoon, henkilöstöön, tietojärjestelmiin, talouden, hankintojen, sopimusten ja projektien, omaisuuden, talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien, tiedonkulun, seurantaan, muista näkökulmista aiheutuvista riskeistä. Lisäksi on lisättävä strategiset riskit ja vahinkoriskit.

Ruskolla arvioidaan riskejä ja epävarmuustekijöitä neljässä pääluokassa. Näitä ovat:

Strategiset riskit

- toimintaympäristö,
- asiakasympäristö,
- ympäristö,
- kilpailutilanteet,

- asukkaiden terveys,
- suuronnettomuudet,
- poliittiset riskit,
- lainsäädäntöön liittyvät riskit

#### Taloudelliset riskit

- verotulojen ja valtionosuuksien muutokset,
- rahoitus- ja korkoriskit,
- investointiriskit
- takaus- ja vakuutusriskit

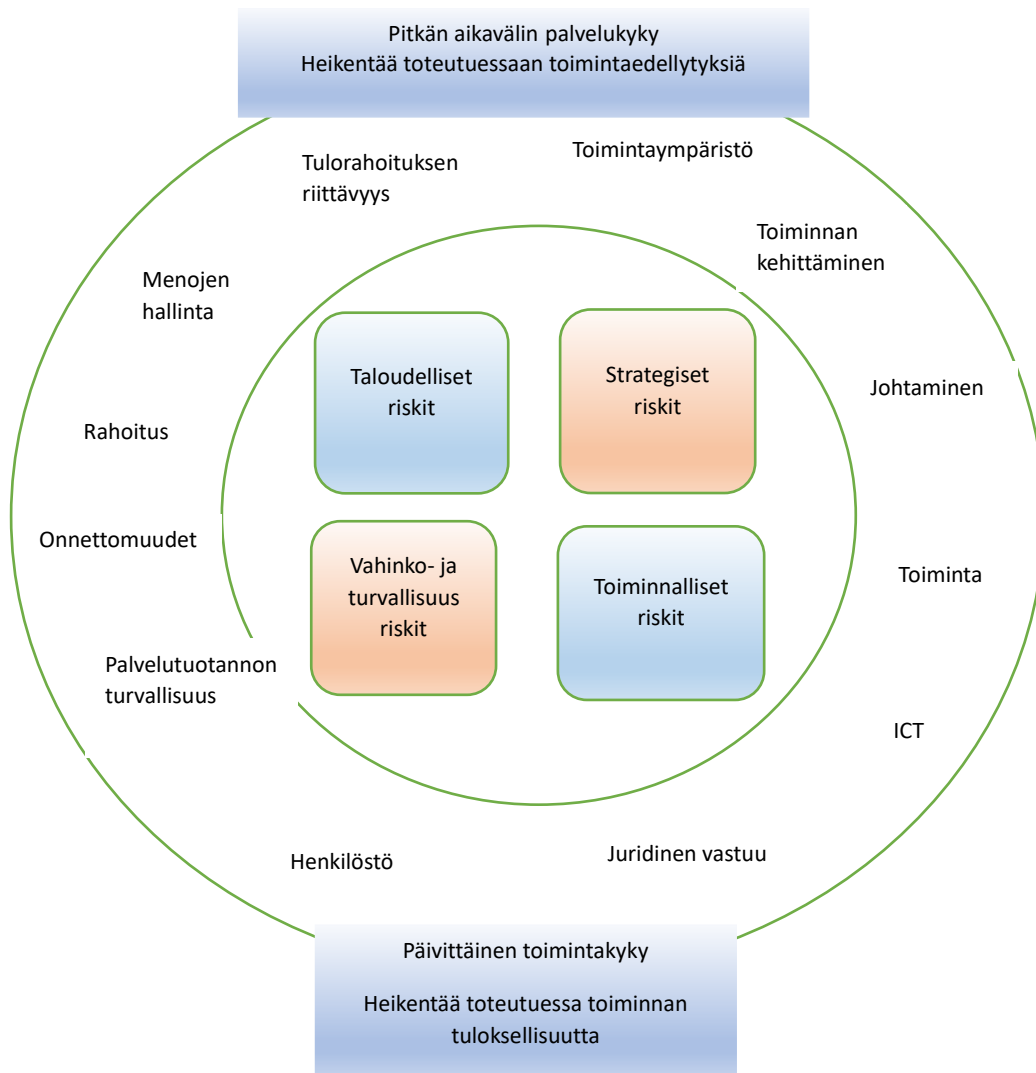
#### Toiminnalliset riskit

- toiminnan suunnitteluun, - kehittämiseen,
- johtamiseen,
- hyvän hallintotavan noudattamatta jättämiseen,
- henkilöstöön,
- organisaatorakenteeseen,
- infran toimivuuteen,
- sopimukseen,
- hankintoihin,
- omaisuuteen,
- viestintään ja sidosryhmiin liittyviä riskejä

#### Vahinkoriskit

- henkilöriskit,
- omaisuusriskit,
- ympäristöriskit,
- kuntalaisiin kohdistuvat riskit,
- vastuuriskit,
- keskeytysriskit
- rikollisten toimintojen aiheuttamat riskit.

Lisäksi Ruskolla toteutetaan lakisääteistä työsuojellisten ja valmiuteen liittyvää riskiarviointia.



### 3 OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN

Tämä ohje tulee voimaan xx.6.2023 alkaen. Ohje tuodaan valtuuston käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai kun toiminnassa tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.