



Toimintaohje kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseksi

Hyväksytty KH 08.11.2021 § 441
Laatijat: hallintopäällikkö, talouspäällikkö

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Riskienhallintaprosessi	1
2	Riskienhallintaprosessin vaiheet	2
2.1	Toimintaympäristön määrittäminen	2
2.2	Tavoitteiden asettaminen, perustehtävät ja riskien tunnistaminen	3
2.3	Riskien todennäköisyys	3
2.4	Riskien vaikuttavuus	4
2.5	Riskeihin vastaaminen	5
3	Taloudenhoito	6
3.1	Talousarvio – taloussuunnitelman/käyttösuunnitelman noudattaminen	6
3.2	Laskujen valmistelu/hyväksyminen maksatusta varten	6
3.3	Tulojen laskuttaminen/ saatavien periminen kunnalle	6
3.4	Kunnan arvopaperit, vakuudet ja varastot sekä kiinteistötiedot	7
3.5	Maksuvalmius, pankkitilit ja ottolainat	7
3.6	Tilien käyttöoikeudet	7
3.7	Kassojen perustaminen ja kassanhoito	7
3.8	Hankinnat	7
3.9	Irtain omaisuus	8
3.10	Kiinteä omaisuus	8
4	Hallinto	8
4.1	Viranhaltijapäätökset	8
4.2	Henkilöstöhallinto	8
4.3	Hankkeiden valvonta	8
5	Täytäntöönpano	9

1 Johdanto

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeen tarkoituksena on kuvata Tohmajärven kunnan riskienhallintaprosessi ja ohjeistaa riskienhallinnan toteuttamista koskevat periaatteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjetta sovelletaan Tohmajärven kuntakonsernissa. Sen tarkoituksena on varmistaa riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen ja yhdenmukaistaa riskienhallintaan liittyvät toteuttamistavat.

Toimintaohje koskee kaikkia kunnan toimielimiä, kunnan johtoa eri organisaatiotasoilla ja kaikkia esimiesasemassa olevia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeen tarkoituksena on varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksyttyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan kaikessa toiminnassa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohje täydentää hallintosääntöä, konserniohjetta, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteita sekä lainsäädännön määräyksiä.

Sisäiseen valvontaan vaikuttavat toiminnan luonne, sisältö ja laajuus, tulosalueen ja -yksikön talous sekä niihin liittyvät riskit. Valvonta on riittävää, kun toiminta on organisoitu siten, että se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta. Valvontatoimenpiteiden on oltava taloudellisia ja tehokkaita. Sisäinen valvonta kattaa kunnan oman toiminnan sekä toiminnan, josta kunta vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan avulla kyetään myös löytämään uusia toimintamahdollisuuksia ja -tapoja.

1.1 Riskienhallintaprosessi

Riskienhallintaprosessi kytkeytyy kunnan talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin. Tohmajärven kunnan riskienhallintaprosessi koostuu kahdeksasta vaiheesta, jotka perustuvat riskienhallinnan kansainvälisiin suosituksiin ja standardeihin (mm. ISO 31000, ISO 31010, COSO ERM).

1. Toimintaympäristön määrittäminen
2. Tavoitteiden asettaminen ja perustehtävät
3. Riskien tunnistaminen
 - a. Riskien itsearviointi
 - b. Vuosittain tehtävä
 - c. Huomioidaan toimintaympäristön muutokset
4. Riskien arvioiminen
 - a. Riskien tunnistamisen yhteydessä
 - b. Arvioidaan todennäköisyyttä ja vaikuttavuutta asteikolla 1-4
5. Riskeihin vastaaminen (hallintatoimet)
 - a. Riskien priorisointi
 - b. Toimenpiteiden valinta
6. Valvontatoimenpiteet (kontrollit)

7. Raportointi
8. Seuranta

Riskienhallintaprosessin vaiheet 1 ja 2 dokumentoidaan kuntastrategiaan sekä vuosittain laadittavaan talousarvioon.

Vaiheet 3-6 dokumentoidaan erilliseen vuosittain päivitettävään riskienhallintaohjelmaan. Riskienhallintaohjelma laaditaan vähintään toimielintasolla ja sen laatimisesta vastaavat toimielinten esittelijät. Ohjelman laatimiseen osallistuvat tulosalueiden esimiehet. Riskienhallintaohjelma käsitellään ao. toimielimessä talousarviovuoden keväällä ja tarvittaessa esimerkiksi toiminnassa tapahtuneiden muutosten johdosta.

Vaiheet 7 ja 8 toteutetaan tilinpäätösprosessin yhteydessä.

Mikäli kesken tilikauden havaitaan merkittäviä uusia riskejä, tulee niistä raportoida välittömästi ao. toimielimelle. Riskit tulee käsitellä toimielimessä riskienhallintaprosessin vaiheiden 3-6 mukaisesti ja dokumentoida ne riskienhallintaohjelmaan.

Riskit luokitellaan seuraavasti:

1. Strategiset riskit (esim. riskit, joilla toteutuessaan olisi suora vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen)
2. Operatiiviset riskit (esim. riskit, joilla toteutuessaan olisi suora vaikutus toimintaan tai palvelun laatuun)
3. Taloudelliset riskit (esim. riskit, joilla toteutuessaan olisi suora vaikutus talouteen, varojen käyttöön tai rahoitukseen)
4. Vahinkoriskit (esim. riskit, joilla toteutuessaan olisi suora vaikutus ihmisiin, koneisiin, laitteisiin, toimitiloihin, tms.)

2 Riskienhallintaprosessin vaiheet

2.1 Toimintaympäristön määrittäminen

Toimintaympäristöllä tarkoitetaan sitä ympäristöä, jossa kunta pyrkii saavuttamaan tavoitteensa ja toteuttamaan perustehtävänsä. Toimintaympäristö voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön.

Sisäiseen toimintaympäristöön kuuluvat mm. hallintotapa, organisaatorakenne, roolit ja vastuut, toimintaperiaatteet, julkishallinnon hyvän hallintotavan periaatteet (ml. eettiset periaatteet) sekä organisaation käyttöön ottamat standardit, ohjeet ja mallit.

Ulkoiseen toimintaympäristöön kuuluvat mm. kansainvälinen, kansallinen, alueellinen tai paikallinen, yhteiskuntaan, kulttuuriin, politiikkaan, lainsäädäntöön, viranomaismääräyksiin, rahoitukseen, teknologiaan, talouteen ja luontoon liittyvä toimintaympäristö.

Toimintaympäristön määrittämisen tarkoituksena on tunnistaa sellaiset tekijät, joista kunnan tavoitteita ja perustehtäviä uhkaavat riskit voidaan johtaa.

Toimintaympäristö määritellään Tohmajärven kuntastrategiassa sekä vuosittaisessa talousarviossa, joiden perusteella toimintaympäristö määritellään vuosittain tiedonhallintamallissa toimintana ja palveluina. Toimintaympäristöön liittyviä muutoksia seurataan jatkuvasti ja niihin reagoidaan tarpeen mukaan.

2.2 Tavoitteiden asettaminen, perustehtävät ja riskien tunnistaminen

Riskienhallinnan tarkoituksena on tunnistaa, arvioida ja hallita tavoitteita ja perustehtäviä uhkaavia riskejä. Tohmajärven kunnan perustehtäviä säätelevät useat lait ja asetukset. Tavoitteet asetetaan Tohmajärven kunnan kuntastrategiassa sekä muissa kunnassa laadituissa strategioissa ja suunnitelmissa. Tavoitteita täsmennetään vuosittain talousarviossa.

Riskien tunnistamisella tarkoitetaan riskien havaitsemiseen ja kuvaamiseen liittyvää prosessia. Riskien tunnistamisen tavoitteena on luoda kattava näkemys riskeistä ja mahdollisuuksista, jotka voivat joko haitata tai edesauttaa asetettujen tavoitteiden saavuttamista tai perustehtävien toteutumista. Riskien tunnistamisessa tulee tunnistaa myös sellaiset riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen.

2.3 Riskien todennäköisyys

Riskit arvioidaan ottamalla huomioon niiden todennäköisyys ja vaikutukset, joiden perusteella päätetään, kuinka niitä hallitaan. Tunnistetut riskit arvioidaan sekä bruttoriskeinä että netto- eli jäännösriskeinä. Bruttoriskillä tarkoitetaan riskin todennäköisyyttä ja vaikutuksia ilman riskin hallintakeinoja eli sitä, että riskin todennäköisyyttä ja/tai vaikutuksia pyritäisiin pienentämään.

Todennäköisyyttä mitataan asteikolla 1-4, jossa:

1. Epätodennäköinen

Tapahtuma toteutuu vain poikkeuksellisissa oloissa. Mahdollisuus toteutumiseen on tällöin enimmäkseen teoreettinen. Riski on epätodennäköinen esimerkiksi silloin, kun riskin ei tiedetä aikaisemmin toteutuneen.

2. Mahdollinen

Tapahtuma saattaa toteutua joissakin olosuhteissa tai tapauksissa. Tapahtuma on toteutunut joskus omassa organisaatiossa tai muualla.

3. Todennäköinen

Tapahtuman tiedetään tai odotetaan toteutuvan suurella todennäköisyydellä.

4. Lähes varma

Tapahtuma toteutuu tai on toteutunut usein ja/tai tapahtumalla on useita ”läheltä piti”-tilanteita.

2.4 Riskien vaikuttavuus

Vaikuttavuutta mitataan asteikolla 1-4, jossa:

1. Vähäinen

Riskin toteutumisesta voi aiheutua vähäistä haittaa strategisen tavoitteen saavuttamiselle.

Toteutumisella on vähäinen vaikutus organisaation toimintaan.

2. Kohtalainen

Riskin toteutuminen viivästyttää tai heikentää selvästi mahdollisuuksia saavuttaa yhtä tai useampia strategisista tavoitteista. Kyseessä on seuraus tai tapahtuma, jonka vuoksi toimintaa ei tarvitse keskeyttää, mutta toiminnallisia suunnitelmia saatetaan joutua muuttamaan. Tapahtumasta voi aiheutua vähäisiä kustannuksia. Maine luotettavana toimijana vaarantuu.

3. Merkittävä

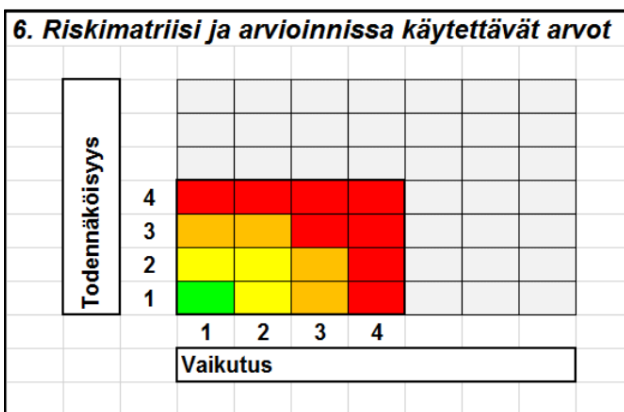
Riskin toteutuminen vaikeuttaa, hidastaa tai muutoin vaarantaa merkittävällä tavalla tärkeän strategisen tavoitteen saavuttamisen. Toteutuminen voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa tai kustannuksia. Kyseessä on seuraus tai tapahtuma, jonka vuoksi toiminta joudutaan todennäköisesti keskeyttämään, tai tapahtuman seurauksena aiheutuu vähäistä suurempia kustannuksia. Tapahtumasta voi aiheutua myös omaisuusvahinkoja. Yksittäisten ihmisten terveys tai henki voi vaarantua. Maine luotettavana toimijana heikentyy merkittävästi.

4. Kriittinen

Riskin toteutuminen estää tai keskeyttää kokonaan esimerkiksi toiminnan kannalta tärkeän strategisen tavoitteen saavuttamisen tai jonkin organisaation tuottaman kriittisen prosessin tai palvelun. Riskin toteutumisesta voi seurata suurta vahinkoa tai kustannuksia myös muille. Kyseessä on seuraus tai tapahtuma, jonka vuoksi toiminta joudutaan keskeyttämään tai se estyy pitkähköksi ajaksi. Tapahtumasta voi aiheutua merkittäviä kustannuksia organisaation näkökulmasta katsottuna. Suuren ihmisjoukon terveys tai henki vaarantuu ja sillä voi olla vaikutusta laajalti koko kunnan toimintaan. Riskin toteutuminen aiheuttaa merkittävää vahinkoa kunnan maineelle.

Suosittelavaa on, että kutakin riskiä koskevan todennäköisyyden ja vaikuttavuuden arvioimiseen osallistuu useampi henkilö. Riskituloa peilataan riskimatriisiin, jonka perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä riskin merkittävydestä ja riskeihin vastaamista koskevista toimenpiteistä.

Taso	Käsittelyn tarve
Kriittinen riski (riskiluku 9-16)	• vaatii yleensä välittömiä toimia • edellyttää jatkuvaa seuranta
Merkittävä riski (riskiluku 4-8)	• tehtävä suunnitelma riskin pienentämiseksi • seurattava
Kohtalainen riski (riskiluku 3-4)	• ei välttämättä tarvita toimenpiteitä • seurattava riskiä ja sen mahdollista kehittymistä
Matala riski (riskiluku 1-2)	• ei vaadi akuutteja toimenpiteitä



2.5 Riskeihin vastaaminen

Riskeihin vastaamisella tarkoitetaan päätöstä siitä, kuinka havaittuja riskejä pienennetään. Riskeihin tulee vastata siten, että tavoitteen saavuttamista tai perustehtävän toteutumista uhkaava jäännösriski on hyväksyttävällä tasolla.

Riskeihin voidaan vastata mm. seuraavilla toimenpiteillä:

Välttäminen

Riskin välttäminen tarkoittaa sellaisen toiminnan välttämistä, jossa kyseiselle riskille altistuttaisiin. Tämä tarkoittaa myös mahdollisen riskin ottamisesta saatavan hyödyn menettämistä tai tavoitteista tai toiminnasta luopumista.

Pienentäminen

Riskin pienentämisellä pyritään pienentämään riskin toteutumisen todennäköisyyttä tai vähentämään vaikutusta riskin toteutuessa.

Siirtäminen

Riski voidaan siirtää sopimusten avulla toisen osapuolen kannettavaksi joko osittain tai kokonaan. Tyypillisin riskin siirtämiskeino on vakuuttaminen, mutta riskiä voidaan siirtää myös esim. toiminnassa tehtävien sopimusten kautta.

Hyväksyminen

Riski voidaan pitää myös omalla vastuulla. Riskin ottamiseen liittyvät päätökset tehdään pääasiallisesti strategisen johtamisen yhteydessä ylimmän johdon toimesta. Riskeihin vastaamisen tulee sisältää konkreettiset hallinnan toimenpiteet eli toimenpiteet siitä, miten riskiä pienennetään. Riskeihin vastataan tehokkaasti niille suunnitellulla tavalla.

3 Taloudenhoito

3.1 Talousarvio – taloussuunnitelman/käyttösuunnitelman noudattaminen

Tilivelvollisten tulee valvoa, että kunnan investointi hankkeet ja palvelut toteutetaan hyväksyttyä talousarviota ja toimielimen hyväksymää käyttösuunnitelmaa noudattaen ja toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutetaan.

Vastuualueen tilivelvollinen valvoo että, että kunnalle kuuluvat valtionosuudet hankeavustukset tai muut korvaukset haetaan ajallaan ja oikean määräisinä.

3.2 Laskujen valmistelu/hyväksyminen maksatusta varten

Kukin toimielin päättää alaistensa tulosalueiden laskujen vastaanottajat ja hyväksyjät. Ostolaskut käsitellään sähköisen (RONDO) ostolaskujen käsittelyjärjestelmän kautta.

Vastaanottajan tehtävänä on varmistua siitä, että

- lasku on osoitettu Tohmajärven kunnalle
- laskun tarkoittama tavara, työsuoritus tai palvelu on saatu
- tarvittaessa numerotarkastettava
- tehtävä laskuun tiliointi- ja arvonlisäveromerkinnät
- hyväksyttävä lasku omalta osaltaan ja toimitettava hyväksyjälle

Hyväksyjän on ennen hyväksymistä tarkastettava, että

- lasku on muodollisesti ja asiallisesti oikea
- tavara tai palvelu on vastaanotettu
- lasku on tiliöity oikein
- menon suorittamiseksi on riittävät määrärahat
- hyväksyttävä lasku ja toimitettava maksatukseen

Hyväksyjä on aina vastuussa hyväksymästään laskusta.

Hyväksytyt laskut toimitetaan viipymättä maksettavaksi. Laskut maksetaan keskitetysti taloustoimistossa. Päivittäisen maksulistan hyväksyy ja maksuvalmiuden riittävyyden varmistaa talous- ja hallintojohtaja tai hänen varahenkilönsä. Sisäisen valvonnan toimenpiteenä maksulistan hyväksyjä tarkastaa satunnaisotannalla kunnan kaikkien toimialojen hyväksytyjä osto- ja myynti laskuja viikoittain.

3.3 Tulojen laskuttaminen/saatavien periminen kunnalle

Toimintayksikön/tulosalueen tilivelvollisen tulee huolehtia siitä, että kunnalle kuuluvat tulot laskutetaan ja peritään viivytyksettä. Tulojen kirjanpidollinen käsittely, lukuun ottamatta käteissuorituksia, on hoidettava myyntireskontran kautta.

Laskujen ja saatavien perintää säätelee kunnanhallituksen 7.10.2019 vahvistama erillinen laskutus- ja perintäohje.

3.4 Kunnan arvopaperit, vakuudet ja varastot sekä kiinteistötiedot

Tilivelvolliset viranhaltijat huolehtivat kukin omalta vastuualueeltaan, että kunnan arvopaperit, rakennus- ja vastuuaikaiset vakuudet ovat ajan tasalla. Kunnanhallitus ja -valtuusto voivat määritellä kunnan sijoitustoimintaa tarkemmin erillisessä sijoitusohjeessa.

3.5 Maksuvalmius, pankkitilit ja ottolainat

Taluspäällikön tehtävänä on huolehtia kunnan maksuvalmiudesta ja tileistä. Valtuusto myöntää talousarviossa hallitukselle vuosittain lainottovaltuuden. Hallitus kilpailuttaa ja päättää talousarviolainanotosta.

Hallintopäällikkö päättää rahatilien avaamisesta sekä tilapäisen luoton käyttämisestä tarvittaessa kunnan menohuippujen tasaamiseen.

3.6 Tilien käyttöoikeudet

Tilien käyttöoikeudet myöntää ja lakkauttaa kunnanhallitus.

3.7 Kassojen perustaminen ja kassanhoito

Käteiskassojen perustamisesta päättää kunnanhallitus ja vahvistaa kassan enimmäismäärät sekä nimeää kassavastaavat/alitilittäjät.

Kassat on tilitettävä kunnan tilille joka kuukauden lopussa tai useammin, mikäli kassaan kertyy varoja enemmän kuin vahvistettu enimmäismäärä on. Tilityksestä vastaa nimetty kassanhoitaja ja tilitykset hyväksyy kirjanpitäjä.

Maksuja kassaan otettaessa on maksajalle annettava päiväyksellä ja juoksevalla numeroinnilla varustettu kuitti.

3.8 Hankinnat

Hankintavaltuuksista päättää kunnanhallitus valtuustokaudeksi. Hankintoja suoritettaessa on noudatettava lainsäädäntöä ja kunnan hankintaohjetta. Hankintoja suoritettaessa on huomioitava Pohjois-Karjalan hankintatoimen kanssa tehty yhteistoimintasopimus sekä kuntien yhteiskilpailutuksissa valitut palvelujen ja tavaroiden toimittajat. Hankintaa tehtäessä on työntekijän huolehdittava siitä, että ostolaskusta löytyy hankinnan tai tilauksen tehneen henkilön nimi ja työyksikkö.

3.9 Irtain omaisuus

Aktivoitavasta irtaimesta käyttöomaisuudesta pidetään käyttöomaisuuskirjanpitoa. Irtaimiston poistamisesta päättää toimialajohtaja, poistettavan irtaimen myynnistä tai lahjoituksesta on tehtävä viranhaltija päätös. Arvokkaan irtaimen poistosta tai myynnistä päätöksen tekee kunnanhallitus tai ao. lautakunta. Kunnan omistamista taide-esineistä on erillinen luettelo kirjapidossa.

3.10 Kiinteä omaisuus

Käyttöomaisuuden sekä suunnitelmapoistojen määrittämisessä ja käyttöomaisuuden merkitsemisessä käyttöomaisuuskirjanpitoon noudatetaan kunnanvaltuuston hyväksymää käyttöomaisuudenlaskentaohjetta. Kunnan omistamista kiinteistöstä pidetään luetteloa. Kiinteistöjen myynnistä päättää hallintosäännön mukaisesti hallitus tai valtuusto.

4 Hallinto

4.1 Viranhaltijapäätökset

Viranhaltijapäätökset tehdään sähköiseen (Dynasty) asianhallintajärjestelmään tai sähköiseen (Populus) henkilöstöjärjestelmään. Johtoryhmän jäsenten päätökset, joihin voidaan käyttää otto-oikeutta, saatetaan säännöllisesti kunnanhallitukselle tai ao. lautakunnalle tiedoksi. Lautakuntien johtavien viranhaltijoiden päätöksistä annetaan yhteenveto tiedoksi lautakunnille ja päätökset ovat nähtävillä kokouksessa.

4.2 Henkilöstöhallinto

Henkilöstöasioita koskevasta päätöksenvallan käytöstä säädetään kunnan hallintosäännössä. Henkilöstösihteerin tulee säännöllisesti seurata kunnan maksamien palkkojen, eläke- ja sosiaaliturvamaksujen oikeellisuutta. Toimialajohtajien tulee kiinnittää erityistä huomiota ns. vaarallisiin työyhtymisiin ja pyrittävä mahdollisuuksien mukaan estämään ne.

4.3 Hankkeiden valvonta

Hankkeista, jotka on kunnan toimielimen päätöksellä organisoitu erillisiksi kokonaisuuksiksi, on laadittava hankesuunnitelma, nimettävä vastuuhenkilö, määriteltävä aikataulu ja tavoitteet, kustannusarvio, rahoitus, hankeaineiston säilytys ja hankkeen seurannan järjestäminen.

Hankkeita on johdettava siten, että ne vastaavat kunnan sekä rahoittajan vaatimuksia, samoin on järjestettävä myös hankkeen taloushallinto. Hankevastaavan on huolehdittava, että muiden toimijoiden rahoitusosuudet laskutetaan ja kunnalle tulevat avustukset haetaan päätösten mukaisesti.

5 Täytäntöönpano

Raportointi

Riskienhallinnan toimeenpanosta, tuloksellisuudesta ja olennaisimmista riskeistä raportoidaan toimintakertomuksessa.

Seuranta

Seurannalla tarkoitetaan riskienhallinnan tehokkuuden arviointia ja riskienhallinnan kehittämistä. Seurannasta vastaa kunnanhallitus.

Voimaantulo

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen ja siihen tehtävät muutokset hyväksyy kunnanhallitus. Tämä ohje tulee voimaan 15.11.2021.