



**MIEHIKKÄLÄN KUNTA**

**SISÄISEN VALVONNAN JA  
RISKIEN HALLINNAN PERUSTEET JA OHJEET**

**15.5.2024**

**VAHVISTETTU KUNNANVALTUUSTOSSA § pvm**

## Sisällys

1 LAKIPERUSTEET, TAUSTA JA SOVELTAMINEN .....	3
1.1 SISÄISEN VALVONNAN TAVOITE JA TARKOITUS.....	3
1.2 RISKIENHALLINNAN TAVOITE JA TARKOITUS.....	4
2 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TEHTÄVÄT JA VASTUU.....	4
3 RISKIENHALLINTA JA SISÄINEN VALVONTA OSANA KUNNAN JA KUNTAKONSERNIN JOHTAMIS- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄÄ.....	6
3.1 RISKIT JA RISKIENHALLINTA OSANA TALOUSSUUNNITTELU- JA SEURANTAPROSESSIA .....	7
3.2 RAPORTOINTI.....	8
3.3 RISKIEN ANALYSOINTI .....	8
4 OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN .....	10

# 1 LAKIPERUSTEET, TAUSTA JA SOVELTAMINEN

Kunnanvaltuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista kuntalain 14 §:n mukaisesti.

Kunnanhallituksen tulee huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä vastata valtuuston päätösten laillisuusvalvonnasta kuntalain 39 §:n mukaisesti.

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. Sisäinen valvonta koskee kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa, josta kunta vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta määrätään myös kunnan hallintosäännössä sekä muissa kunnan ohjeissa ja määräyksissä.

## 1.1 SISÄISEN VALVONNAN TAVOITE JA TARKOITUS

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle ja kuntakonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan, toiminta on taloudellista ja toiminta on laillista. Sisäinen valvonta on tärkeä osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline. Sisäisellä valvonnalla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Sisäistä valvontaa sisältyy kaikkiin kunnan toimintoihin.

Sisäinen valvonta sisältää kaikki ne toiminta- ja menettelytavat, joilla tilivelvolliset ja muut esimiehet pyrkivät varmistamaan seuraavat asiat:

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

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa, joka:

1. auttaa organisaatiota sen riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arvioinnissa ja kehittämisessä.
2. arvioi sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkii siten edistämään organisaation tavoitteiden toteutumista.

## 1.2 RISKIENHALLINNAN TAVOITE JA TARKOITUS

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

1. strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista,
2. tehtävien häiriötöntä ja taloudellista toteutumista.
3. hyvän hallintotavan toteutumista.

Riskin vaikutus on poikkeama odotetusta, niin positiivisesti kuin myös negatiivisesti. Riskit voivat olla joko toiminnan sisäisiä tai ulkoisia. Toimialasta riippumatta kunnan, kunkin osaston tai yksikön ja kuntakonsernin toimintaan vaikuttavat riskit voidaan jakaa esimerkiksi seuraaviin luokkiin:

1. strategiset riskit
2. toiminnalliset riskit
3. taloudelliset riskit
4. omaisuusriskit

Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa tarkastelun kohde on yleensä strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Tärkeänä tavoitteena on ymmärtää, että miten parhaimmalla mahdollisella tavalla voisi varmistaa strategisiin tavoitteisiin pääsyn estämällä uhat ja hyödyntämällä mahdollisuudet.

Riskienhallinnan avulla pyritään varmistamaan, että kuntakonsernin toimintaan vaikuttavat riskit tunnistetaan, niitä arvioidaan ja seurataan. Päättävänä tavoitteena on minimoida tunnistetuista riskeistä mahdollisesti aiheutuvat negatiiviset vaikutukset toiminnalle. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa.

Riskienhallintaprosessi muodostuu seuraavista osa-alueista:

1. riskin tunnistaminen ja kuvaus,
2. riskin toteutumisen vaikutus- ja merkittävyysarviointi,
3. riskin toteutumisen todennäköisyysarviointi,
4. riskien hallinta eri menetelmillä kuten valvonta,
5. raportointi ja seuranta.

Useimmiten riskejä käsitellään ja hallitaan operatiivisella tasolla, jolloin yksittäiset henkilöstön teot voivat joko estää tai aiheuttaa riskin toteutumisen. Riskien hallinnan kannalta on erittäin tärkeää, että henkilöstöä koulutetaan ajantasaisesti ja aktiivisesti.

## 2 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TEHTÄVÄT JA VASTUU

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut ja työnjako Miehikkälän kunnassa:

1. Kunnanvaltuusto 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 talousarvioprosessiin ja kattaa täten kunnan koko tehtäväkentän.

2. Kunnanhallitus vastaa siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta muodostavat toimivan kokonaisuuden. Sen tulee huolehtia konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallitus raportoi kunnanvaltuustolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä (Kuntalaki 47 §).
3. Kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena (Kuntalaki 38§). Operatiivinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa hallitukselle ja kunnanjohtajalle säädettyä hallinnon ja taloudenhoidon tehtävää. Näin ollen kunnanjohtaja vastaa siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty kunnan konsernissa.
4. Palvelualueen velvollisuus on järjestää alaisensa tehtäväalueen sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä ohjata ja valvoa niiden toimeenpanoa sekä raportoida niistä ohjeiden mukaisesti kunnanhallitusta.
5. Johtavien viranhaltijoiden velvollisuutena on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan sekä raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti vastuussa olevalla hallintokunnalle. Johtavien viranhaltijoiden tulee ohjata ja seurata palvelualueensa toimintaa ja henkilöstöä asetettujen tavoitteiden mukaisesti.
6. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaa viime kädessä se palvelualue, jonka hoitoon tehtävä ja tai omaisuus on uskottu.
7. Konsernijohtajan velvollisuutena on ohjata konserniyhteisöjä sekä valvoa niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä.
8. 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.
9. Tilintarkastajan on Kuntalain 123 §:n mukaan tarkastettava, että kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta on järjestetty asianmukaisesti.
10. Riskienhallinnan johtoryhmä eli kunnan johtoryhmä koordinoi kuntakonsernin riskienhallintaa. Riskien hallinnan johtoryhmän tehtävä on kehittää riskienhallintaa, huolehtia riskienhallintatyön jatkuvuudesta sekä sen tekemiseen kannustamisesta. Riskienhallinnan johtoryhmän jäsenet ovat kunnanjohtaja ja palvelualuejohtajat.
11. Henkilöstön velvollisuus on toimia tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti sekä ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan sekä raportoida havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen.

Esimiesten tehtävä on ensisijaisesti pyrkiä korjaamaan havaitut epäkohdat. Havaitut epäkohdat tulee myös saattaa palvelualajohtajan tietoon.

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

Kunnan toiminnan valvonta koostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta. Ulkoinen 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.

Sisäisen valvonnan osa-alueet:

1. Sisäinen tarkkailu, mikä on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden ja varojenkäytön valvontaa.
  - a. Tarkkailu varmistaa, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan, hyväksytyllä tavalla ja tehtävään kuuluvan voimavaran puitteissa. Tarkkailun toimivuudesta vastaavat organisaatiossa esihenkilöasemassa olevat.
2. Seuranta, joka on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille, hallintokunnille ja kuntalaisille kuuluva osa sisäistä valvontaa.
  - a. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.
3. Sisäinen tarkastus, joka on sisäisen valvonnan näkyvä osa.
  - a. 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.

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 ja 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

Riskienhallintaa on:

1. riskien tunnistamisen ja kuvaaminen,
2. riskin toteutumisen vaikutusarviointi ja todennäköisyyden kuvaaminen,
3. riskienhallintakeinot: riskin välttäminen, riskin pienentäminen, riskin siirtäminen tai riskin pitäminen,
4. varautuminen vahinkojen varalle tai tavoitteiden saavuttamista mahdollisesti estävien sisäisten tai ulkoisten riskien varalle,
5. seuranta ja toimenpiteet.

Riskienhallinnan arviointia toteutetaan jatkuvana säännöllisenä 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. Tärkeää on myös laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Tilinpäätöksen yhteydessä arvioidaan riskienhallinnan tuloksellisuutta. Kunnanhallitus kokoaa näiden perusteella koko kuntakonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi.

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:

1. Strateginen suunnittelu; valmistautumista tulevaan, edellytysten luomista.
2. Strategia; luodaan tavat, joilla pyritään yhteisiin päämääriin pitkällä aikavälillä.
3. Talousarvio; ohjataan toimintaa hyväksytyillä toiminnallisilla tavoitteilla.
4. Kunnanvaltuusto hyväksyy käyttötalouden ja investointien määrärahat sekä toiminnalliset tavoitteet.
5. Käyttösuunnitelmat; kunnanhallitus ja lautakunnat hyväksyvät. Käyttösuunnitelmalla kunnanhallituksen/lautakunnan alaisen toiminnan rahoitus ja vastuut määritellään valtuuston päätöksiä vastaavaksi. Samalla päätetään tehtävien toteuttamisesta ja määrärahojen käytöstä.
6. Investointisuunnitelma; valtuusto hyväksyy. Investointikohteet ovat sitovia, eli ne on toteutettava.

### 3.2 RAPORTOINTI

Toimielimet ja konserniyhteisöt raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskienhallinnan kehittämisestä osana toiminnan ja talouden seurantaan ja raportointia kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisen toimintaohjeen mukaisesti. Tilivelvolliset raportoivat vastuualueidensa toiminnallisten - ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta, määrärahojen poikkeamista sekä oleellisista sisäisessä valvonnassa esille tulleista havainnoista puolivuositilanteen mukaisesti omalle hallintokunnalleen.

Palvelualue- ja toimialueraporttien pohjalta kootaan puolivuosisiraportit kunnanhallitukselle, joka puolestaan raportoi kunnanvaltuustolle. 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

Riski-analyysi tulisi tehdä kaikkiin niihin toimintaprosesseihin, joissa merkittäviä riskivahinkoja voi tapahtua.

Riski-analyysissa tulee tarkastella:

1. riskin merkittävyys,
2. riskin ilmaantumisen todennäköisyys,
3. ratkaisu siihen, miten riski hallitaan eli mihin toimenpiteisiin ryhdytään,
4. ennalta ehkäisevät toimenpiteet; toimintakäsikirjat, koulutusohjelmat,
5. korvaavat toimenpiteet; suojaukset, vakuutukset, lisätoimenpiteet,
6. 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 vaativat ratkaisua.

Kullekin riskille on annettava arvio niiden toteutumisen todennäköisyydestä ja vaikutuksesta. Sen mukaan on laskettava tapahtuman riskiluokka todennäköisyyden perusteella eli onko kyseessä:

1. erittäin epätodennäköinen,
2. melko epätodennäköinen,
3. mahdollinen,
4. todennäköinen,
5. odotettavissa oleva riski.

Lisäksi on arvioitava riskin vaikutuksen luokka:

1. riski ei toteutuessaan vaikuta toimintaan,
2. riskillä on vähäinen vaikutus toimintaan,
3. riskillä on kohtalainen vaikutus toimintaan,
4. riskillä on tuntuva vaikutus toimintaan,
5. riski voi aiheuttaa vakavan vaaratilanteen tai laajan häiriön toiminnassa.

Riskiluokitus voi muodostua erilaisista tekijöistä, kuten:

1. toimintaympäristö (sisäinen ja ulkoinen),
2. suunnittelu- ja seurantajärjestelmä,
3. päätöksenteko,
4. henkilöstö,
5. tietojärjestelmät,
6. talous ja hankinnat,
7. sopimukset,
8. strategiset riskit,
9. vahinkoriskit.

Miehikkälässä suoritetaan lakisääteistä turvallisuuteen, työturvallisuuteen ja valmiuteen liittyvää riskien arviointia. Lisäksi Miehhikkälässä arvioidaan riskejä ja epävarmuustekijöitä neljässä pääluokassa:

Strategiset riskit:

- toimintaympäristö,
- asiakasympäristö,
- asukkaiden terveys,
- suuronnettomuudet,
- poliittiset riskit,
- rajan läheisyys,
- lainsäädäntöön liittyvät riskit.

Taloudelliset riskit:

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

Toiminnalliset riskit:

- hyvän hallintotavan noudattamatta jättäminen,
- henkilöstö,
- infra kuten vesi ja viemäri,
- sopimukset,
- hankinnat,
- omaisuus.

Vahinkoriskit:

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

#### 4 OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN

Tämä ohje tulee voimaan kunnanvaltuustokäsittelyn myötä ja on voimassa toistaiseksi. Ohje tuodaan valtuuston käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai kun toiminnassa tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.