

TORNION KAUPUNGIN KUNNALLINEN SÄÄNTÖKOKOELMA

julkaisut

2014

Tornion hallintopalvelut

Nro 3

Kaupunginvaltuuston 28.4.2014 hyväksymä

TORNION KAUPUNGIN JA KAUPUNKIKONSERNIN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINAN PERUSTEET

1. JOHDANTO

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista ja ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja tilivelvollisia viranhaltijoita sekä kuntakonsernin toimintaa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet koskevat kaikkia valvonnasta vastuussa olevia kunnan toimielimiä ja johtoa. Kuntakonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle.

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Lain muutoksen taustalla on lainsäätäjän halu vahvistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asemaa kuntalaissa ja kuntien hallinnossa.

2. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TAVOITTEET JA TARKOITUS

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon, esimiesten ja henkilöstön erilaisten toimenpiteiden avulla hallita riskejä ja lisätä päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Sisäinen valvonta on osa kaupungin johtamisjärjestelmää sekä kaupunginjohdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteuttamista, toimintaprosesseja ja riskejä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kaupunkikonsernin hyvää hallintoa ja johtamista ja ne koskevat kaikkia kaupunkikonsernin toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kaupunkikonsernin toimintaa, josta kaupunki vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kaupungille ja kaupunkikonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista.

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

- kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävä ja luotettava,
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että
- omaisuus ja resurssit turvataan

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelytapoja, joiden avulla

- tunnistetaan ja kuvataan kunnan ja kuntakonsernin toimintaan liittyviä riskejä
- arvioidaan riskien merkittävyyttä ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä
- määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja raportoimiseksi.

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa ja arvioinnissa tarjoamalla objektiivisen, riippumattoman ja järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arviointiin ja kehittämiseen.

3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINAN TEHTÄVÄT JA VASTUUT

Kaupunginvaltuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan perusteista ja linjauksista sekä edellyttää, että kaupunkikonsernin toiminnot on järjestettävä siten, että kaikilla organisaation tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Kaupunginhallituksella ja kaupunginjohtajalla on operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Johtavat viranhaltijat ja esimiehet vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan. He raportoivat sisäisen valvonnan riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle. Sisäisestä valvonnasta vastaavat täten kaikki tilivelvolliset ja esimiehet.

Henkilöstö toimii tavoitteiden ja annettujen sääntöjen mukaisesti, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää ja jatkuvasti kehittää ammatillista osaamista sekä raportoi havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen.

4. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA KAUPUNGIN JA KAUPUNKIKONSERNIN JOHTAMIS- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄÄ

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää, päätöksentekoa sekä strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua ja seuranta, 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. Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvioon 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.

5. RISKIEN JA RISKIENHALLINNAN SUUNNITTELU JA RAPORTOINTI

Kaupungin ja kaupunkikonsernin riskit voidaan jaotella neljään pääryhmään, jotka ovat strategiset, taloudelliset, toiminnalliset ja vahinkoriskit. Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä tai ulkoisia riskejä. Riskienhallintaa suunnitellaan talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kaupunginhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Kaupunginhallitus kokoaa näiden perusteella koko kaupunkikonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi.

Toimielimet raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskien hallinnan kehittämisestä osana väliraportointia ja tilinpäätöstä. Kaupunkikonsernin yhtiöt määrittelevät ja luokittelevat omat riskinsä sekä raportoivat niistä vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä.

Kaupungin tytäryhteisöjen tulee raportoida konsernijohdolle merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä. Käytännössä raportointi toteutetaan tytäryhteisön hallituksen laatimassa toimintakertomuksessa, jossa tulee selostaa hallituksen tietoon tulleet merkittävimmät riskit ja epävarmuustekijät sekä periaatteet, joiden mukaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty. Tytäryhteisön hallituksen on lisäksi raportoitava viipymättä konsernijohdolle, jos yhtiön toimintaan liittyvän merkittävän riskin realisoituminen on todennäköistä.

6. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ARVIOINTI JA RAPORTOINTI

Kaupunginhallitus on velvollinen antamaan selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa. Jokainen kaupungin tilivelvollinen toimielin ja tytäryhteisö tekevät osana toimintakertomustaan sisäisen valvonnan selonteon toimialaltaan. Selonteossa tulee kuvata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen, valvonnassa havaitut puutteet sekä toimenpiteet niiden korjaamiseksi.

Riskien hallinta on dynaamista, toistuvaa ja muutoksiin reagoivaa. Mikäli tilikaudella havaitaan merkittäviä riskejä, tulee niihin reagoida viipymättä. Kaikkia riskejä ei voida poistaa. Riskienhallinta toimenpiteiden kiireellisyys riippuu riskin suuruudesta. Riskienhallintatoimenpiteet aloitetaan suurimmiksi arvioiduista riskeistä ja ulotetaan niin laajalle kuin mahdollista. Pienetkin riskit tulee hoitaa, koska ne usein hoituvat pienin kustannuksin.

7. TILIVELVOLLISUUS

Kuntalain 75 § mukaan tilintarkastuskertomuksessa annetaan mm. lausunto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä sekä mahdollisesta tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta.

Tilivelvollinen on vastuussa johtamansa toiminnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä ja niiden jatkuvasta ylläpidosta. Tilivelvollisuus on vastuu johtamansa toiminnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä ja niiden jatkuvasta ylläpidosta. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on luonnollisesti hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella eikä tilivelvollisaseman puuttuminen vapauta esimiehiä toiminnan valvontavastuusta.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat muun muassa kaupunginhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet, kunnan muiden toimielinten jäsenet, toimitusjohtajat sekä johtosäännöissä määrätyt toimielinten esittelijät. Tilivelvollisuuden puuttuminen ei vapauta esimiestä valvontavastuusta.