

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet



Sisällys

1	Lainsäädännöllinen perusta ja soveltamisala.....	3
2	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet.....	3
3	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut.....	5
4	Talousarvion laatiminen ja raportointi	5
5	Tilivelvollisuus	6
6	Väärinkäytösten ehkäisy ja tunnistaminen	6

1 Lainsäädännöllinen perusta ja soveltamisala

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kuusamon kaupunginvaltuuston hyväksymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa Kuusamon kaupunkikonsernin hyvää hallintoa ja johtamista. Periaatteet koskevat kaupunkikonsernin toimielimiä ja johtohenkilöitä sekä kaikkea muuta kaupunkikonsernin toimintaa.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä kaupungin hallintosäännössä sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu. Kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen on noudatettava soveltuvin osin Kuusamon kaupungin konserniohjetta ja sisäisen valvonnan ohjetta.

2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet

Sisäinen valvonta on osa kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamisjärjestelmää sekä johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Sisäinen valvonta käsittää luottamushenkilöille kuuluvan seurannan, esihenkilöiden suorittaman, toimivaltansa piiriin kuuluvan toiminnan tarkkailun ja korjaavat toimenpiteet sekä sisäisen tarkastuksen.

Sisäinen valvonta on johdon omaa tai johdon lukuun tehtyä toiminnan valvontaa, jonka tarkoituksena on varmistaa, että organisaatio toimii halutulla tavalla ja johto saa riittävästi luotettavaa tietoa organisaation tilasta, toiminnasta ja tuloksista. Kysymys on toiminnan itsearviointista ja tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen.

Sisäisen valvonnan ohella kaupungin ja kaupunkikonsernin valvontajärjestelmään kuuluu ulkoinen valvonta, joka on toimielimistä ja johtohenkilöistä riippumatonta toimintaa, jota toteuttaa joko lakisääteisesti kaupunki tai kaupunkikonsernin yhteisöt (kaupungin tarkastuslautakunta sekä kaupungin ja tytäryhteisöjen tilintarkastukset) tai kaupunkikonsernin ulkopuoliset toimijat (esimerkiksi kaupungin asukkaat ja valtion valvontaorganisaatiot).

Hyvin toimiva sisäinen valvonta vähentää tahallisia ja tahattomia toimintavirheitä, epäjohtonmukaista tai epäasiallista toimintaa ja taloudellisia menetyksiä. Sisäisen valvonnan tavoitteena on auttaa kaupungin johtoa havaitsemaan kaupungin toimintaan liittyvät riskit ja varmistaa, että ne pysyvät hyväksyttävällä tasolla.

Sisäinen valvonta on riittävää, kun johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnot tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallinta tarkoittaa järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida, hallita ja raportoida toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia.

Riskienhallinta käsittää kaupunkikonsernin lyhyen ja pitkän aikavälin strategiset, taloudelliset, toiminnalliset ja vahinkoriskit, jotka voivat olla ulkoisia tai sisäisiä. Riskienhallinnan tulee kohdistua koko kaupunkikonserniin sekä ulkoistettuihin palveluihin.

Riskienhallintaprosessi perustuu riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen, riskin toteutumisen vaikutusten arviointiin ja todennäköisyyteen sekä mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä. Näin toimien pyritään varmistamaan, että kaupunkikonsernin johdolla ja keskeisillä toimijoilla on ajantasainen tieto merkittävistä riskeistä, suunnitelmat riskien hallitsemiseksi ja riittävät menetelmät mahdollisten vahinkojen hoitamiseksi. Suuri osa riskienhallintaa toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina sekä osana talousarvioprosessia.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat kiinteä osa kaupunkikonsernin eri yksiköiden johtamista ja tavanomaisten suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimintaprosessien hallintaa. Tarkoituksena ja tavoitteena on lisätä päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä varmistamalla siitä, että

- toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
- päätösten perusteena oleva tieto on oikeaa, riittävää ja luotettavaa,
- lakeja, viranomaisohjeita, sääntöjä, toimielinten päätöksiä ja johdon ohjeita noudatetaan ja
- omaisuus ja voimavarat turvataan.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on katettava kaupunkikonsernin oman toiminnan lisäksi myös muu toiminta, josta kaupunkikonserni vastaa lainsäädännön, omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä on otettava huomioon organisaatorakenne, toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus sekä muutokset organisaatiossa ja toimintaympäristössä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on oltava riittävää ja oikeassa suhteessa toimintaan ja sen sisältämiin riskeihin. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta tulee seurata ja arvioida jatkuvasti, jotta niiden riittävydestä ja toimivuudesta voidaan varmistua.

3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

Valtuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja edellyttää kaupunginhallitukselta, että kaupunkikonsernin tehtävät on järjestettävä siten, että kaikilla organisaation tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta, josta vastaavat kaikki tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat sekä esihenkilöt.

Konsernijohto, johon kuuluvat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja, vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja vastaavat kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet ja tytäryhteisöjen hallitukset vastaavat omilla tehtäväalueillaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä riskien raportoinnista kaupunginhallitukselle.

Johtavat viranhaltijat ja esihenkilöt sekä tytäryhteisöjen toimitusjohtajat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan. He raportoivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaavat täten kaikki tilivelvolliset ja esihenkilöt.

Kaupungin kaikkien toimielinten ja viranhaltijoiden sekä tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien on päätöksenteossaan arvioitava läpinäkyvästi riskit. Henkilöstö toimii tavoitteiden ja annettujen sääntöjen mukaisesti, raportoi esihenkilölleen havaitsemistaan epäkohdista, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan.

4 Talousarvion laatiminen ja raportointi

Toimialat ja tytäryhteisöt laativat riskienhallintasuunnitelmat. Suunnitelmassa kuvataan toimintaympäristöä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä, sekä riskienhallintaprosessia käytännössä. Suunnitelmaan kirjataan tunnistetut riskit ja riskienhallintatoimenpiteet. Talousarvion valmistelun yhteydessä toimialat ja tytäryhteisöt analysoivat toimintaympäristön muutoksia, tunnistavat uhkaavia riskejä, arvioivat niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laativat tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana osavuosikatsauksissa ja tilinpäätöksessä. Tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa kaupunginhallitus antaa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä selonteon konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kaupunginhallituksen riskiarviot ja selonteot perustuvat toimielinten ja tytäryhteisöjen hallitusten toimintakertomuksissaan antamiin selontekoihin sisäisen



valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, havaittuihin puutteisiin ja toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi. Selontekojen tulee perustua dokumentoituun arviointiaineistoon.

Kaupungin toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden sekä tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien tulee raportoida välittömästi konsernijohdolle, mikäli merkittävä riski on todennäköisesti realisoitumassa tai sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuus ja riittävyys on vaarantumassa.

5 Tilivelvollisuus

Tilintarkastajan on kuntalain 123 §:n mukaan tarkastettava, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä, voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus. Tilintarkastuskertomuksessa tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus, mikäli kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta vastuualueellaan. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että (1) tilivelvollisen henkilön toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, (2) häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja (3) häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöä alaisensa toiminnan valvontavastuusta.

Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat kunnan toimielimen jäsenet ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat.

6 Väärinkäytösten ehkäisy ja tunnistaminen

Kuusamon kaupunkikonsernissa ei sallita väärinkäytöksiä, joina pidetään epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupunkikonsernin ohjeita rikkovia tai lainvastaisia tekoja. Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin.