

11.02.2014

Jämsän kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Kaupunginvaltuusto 3.3.2014 § 5

Lainsäädäntöperusta ja soveltamisala

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa Jämsän kaupunkikonsernin hyvää hallintoa ja johtamista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kaupunkikonsernin toimintaa.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä Jämsän kaupungin hallintosäännössä ja muissa säännöissä sekä ohjeissa ja määräyksissä on sanottu.

Kaupunginhallitus antaa erikseen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta yleisohjeen ja muut mahdolliset erillismääräykset.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoite ja tarkoitus

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

Sisäinen valvonta on osa kaupungin johtamisjärjestelmää sekä kaupungin johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat keskeinen osa hyvää hallintoa ja johtamista. Sisäinen valvonta on väline, jolla kaupungin johto varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen ja toiminnan säännösten ja määräysten mukaisuuden. Sisäinen valvonta edistää riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia.

Riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista, jolloin se kunnan ja kuntakonsernin tasolla kattaa strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit. Riskien tunnistaminen, analysointi ja priorisointi sekä tuloksellisuuden arviointi on osa kokonaisvaltaista riskien hallintaa.

Sisäinen valvonta

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä kaupungin ja kaupunkikonsernin 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 ja että
- omaisuus ja resurssit turvataan.

Sisäinen valvonta käsittää

- luottamushenkilöille kuuluvan seurannan,
- esimiesten suorittaman, toimivaltansa piiriin kuuluvan toiminnan tarkkailun ja korjaavat toimenpiteet (sisäisen tarkkailun) sekä
- sisäisen tarkastuksen.

11.02.2014

Sisäisen valvonnan ohella valvontajärjestelmään kuuluu ulkoinen valvonta, joka on kaupungin ja kaupunkikonsernin toimielimistä ja johtohenkilöistä riippumatonta toimintaa.

Riskienhallinta

Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä.

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

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

Kuntakonsernin riskit jaotellaan neljään pääryhmään, joita ovat strategiset, taloudelliset ja toiminnalliset riskit sekä vahinkoriskit. Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä tai ulkoisia riskejä. Riskienhallinnan tulee kohdistua koko kaupunkikonserniin ja ulkoistettuihin palveluihin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut

Valtuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Valtuusto edellyttää, että kaupunkikonsernin tehtävät ja palvelut on järjestettävä niin, että kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

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

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat toimialallaan ja tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta, tuloksellisuudesta sekä niistä raportoinnista hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti.

Johtavien viranhaltijoiden, erityisesti tilivelvollisten, tehtävänä on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta omilla vastuu- ja tehtäväalueillaan. He raportoivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti.

Konsernin tytäryhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat vastaavat yhteisöjensä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Konserniyhteisöt raportoivat konserni johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä merkittävien riskien hallinnasta konserniohjeen ja muiden ohjeiden mukaisesti.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta ja sisäinen valvonta osana johtamis- ja hallintojärjestelmää

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää, päätöksentekoa sekä strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa, poikkeamiin reagoitua ja suoriutumisen arviointia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista ja sen tulee toteutua kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla. Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin sekä yksittäisten merkittävien päätösten valmisteluun.

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.

11.02.2014

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.

Kaupungin toimielimet ja konserniyhteisöt laativat tarvittavat riskienhallintasuunnitelmat, joissa määritellään riskienhallinnan tavoitteet, vastuut ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Kaupunginhallitus ohjeistaa riskienhallintasuunnitelman laatimisen erikseen.

Kaupunginhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä. Tilinpäätöksen yhteydessä arvioidaan riskienhallinnan toteutumista ja poikkeamia.

Laadittujen riskienhallintasuunnitelmien perusteella kootaan koko kaupunkikonsernia koskeva riskianalyysi ja toimenpiteet merkittävimpien riskien hallitsemiseksi. Konsernijohto ohjaa ja tukee toimialoja ja konsernin tytäryhteisöjä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä sekä käytännön toimeenpanossa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi ja raportointi

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet raportoivat kaupunginhallitukselle talousarviovuoden aikana osavuosikatsausten yhteydessä toimialan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta, toimivuudesta ja tuloksellisuudesta. Kaupunkikonserniin kuuluvat tytäryhteisöt raportoivat asiasta vuosittain käytävien konsernikeskustelujen yhteydessä.

Tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa kaupunginhallitus antaa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä 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 aineistoon.

Mikäli tilikaudella havaitaan merkittäviä riskejä olevan realisoitumassa tai sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden ja riittävyyden vaarantuvan, tulee kaupunginhallituksen alaisten toimielinten ja viranhaltijoiden sekä konserniyhteisöjen raportoida niistä välittömästi konsernijohtolle tai muulle valvontavastuussa olevalle. Raportoinnin perusteella on konsernijohtoon tai muun valvontavastuussa olevan ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Tilivelvollisuus

Tilintarkastajat antavat kuntalain 75 §:n mukaan tilikaudelta kertomuksen, jossa annetaan mm. lausunto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä sekä mahdollisesta tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta.

Talousarvion käsittelyn yhteydessä kaupunginvaltuusto päättää, ketkä tai missä asemassa toimivat nimetään tilivelvollisiksi viranhaltijoiksi.

Tilivelvollisella 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 alaisensa 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.