



PORVOO

BORGÅ

Porvoon kaupungin ja kaupunkikonsernin
sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

KV 25.3.2015
KH 16.3.2015

Sisällys

1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet.....	3
2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteet.....	3
3. Kuntakonsernin riskit.....	4
4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan organisointi ja vastuut eri organisaatiotasoilla	5
5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kytkeminen johtamiseen ja toimintakulttuuriin ...	7
6. Riskien tunnistaminen, arviointi ja riskeihin suhtautuminen	8
7. Riskienhallintakeinot.....	8
8. Vakuuttamisen periaatteet	9
9. Riskienhallinnan raportointi	9

1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet

Kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa strategisten tavoitteiden saavuttamista ja perustehtävän laadukasta tuottamista kustannustehokkaasti, tuloksellisesti ja lain säännöksiä noudattaen. Sisäisen valvonnan järjestäminen on osa kunnan ja kuntakonsernin päivittäistä johtamista, toiminnan ohjaamista ja palveluiden laadun varmistamista.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Toimivalla riskienhallintaprosessilla pyritään varmistamaan, että tavoitteiden saavuttamisen olennaiset riskitekijät on tunnistettu ja arvioitu, ja että niitä ennakoidaan ja torjutaan tarkoituksenmukaisesti. Riskienhallintaprosessi sisältää järjestelmällisen tavan tunnistaa, kuvata ja arvioida riskejä ja määritellä menetelmät ja toimenpiteet niiden hallitsemiseksi. Riskienhallintaprosessi sisältää myös riskeistä raportoimisen, riskienhallinnan tuloksellisuuden arvioimisen sekä järjestelmän jatkuvan kehittämisen.

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

Tämä dokumentti on tarkoitettu yleisluonteiseksi ohjeeksi sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastuussa oleville esimiehille, lautakunnille, johtokunnille ja muille toimielimille. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä hallinto- ja toimintasäännössä, johtosäännöissä sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu. Tällä ohjeella ei voida sivuuttaa lain säännöksiä.

2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteet

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan. Sisäisen valvonnan tulee näkyä kaikissa kunnan johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytännöissä. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa.

Riskienhallinnalla tarkoitetaan systemaattista, ennakoivaa ja kattavaa menettelytapaa, jonka avulla tunnistetaan ja arvioidaan toiminnan ja toimintaympäristön riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi ja raportoimiseksi. Kokonaisvaltainen riskienhallinta tarkoittaa, että riskinäkökulma on sisällytetty kaikkeen kunnan ja kuntakonsernin toimintaan.

Riskillä tarkoitetaan mahdollista haitallista tapahtumaa tai tekijää, joka voi toteutuessaan aiheuttaa menetyksiä tai tappioita, vaarantaa tavoitteiden saavuttamista, kuntakonsernin toimintaa, sen jatkuvuutta tai mahdollisuuksien hyödyntämistä. Toteutuessaan mahdollisuus varmistaa tavoitteiden saavuttamisen, helpottaa, parantaa tai tehostaa toimintaa tai aikaansaa säästöjä.

Riskienhallintaprosessi sisältää riskien tunnistamisen, arvioinnin ja priorisoinnin, hallinnan toimenpiteiden määrittelyn, seurannan sekä toimenpiteiden tuloksellisuuden arvioinnin.

Riskiprofiililla tarkoitetaan kuntakonsernin merkittävimmistä riskeistä muodostuvaa riskien joukon kuvausta.

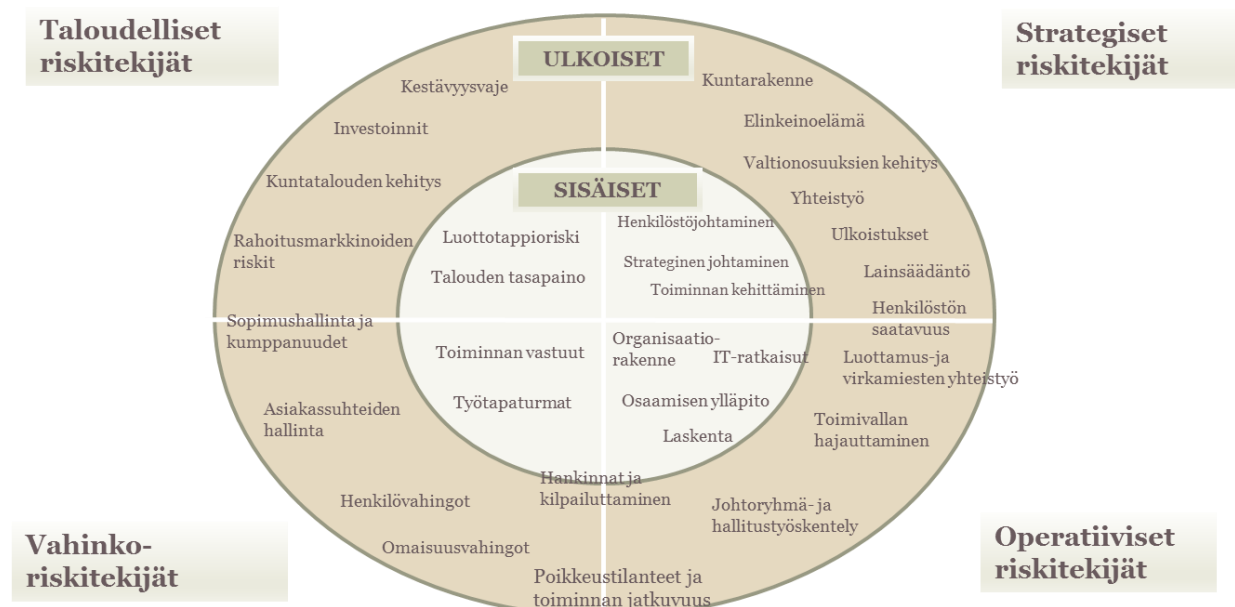
Riskin suuruus ilmaistaan tapahtuman vaikutusten ja riskin todennäköisyyden yhdistelmänä.

3. Kuntakonsernin riskit

Kunnan ja kuntakonsernin riskit jaetaan **strategisiin riskeihin, operatiivisiin riskeihin, taloudellisiin riskeihin sekä vahinkoriskeihin**. Osa riskeistä on kuntakonsernin sisäisiä ja osa ulkoapäin tulevia.

- Strategiset riskit liittyvät organisaation pitkän aikavälin tavoitteisiin, kriittisiin menestystekijöihin ja niihin kohdistuviin epävarmuustekijöihin
- Operatiiviset riskit ovat organisaation päivittäiseen toimintaan, prosesseihin ja järjestelmiin liittyviä riskejä
- Taloudelliset riskit ovat monenlaisia talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin kuten maksuvalmiuteen, rahoitukseen ja sijoituksiin liittyviä riskejä
- Vahinkoriskit aiheutuvat odottamattomista ja äkillisistä, usein vakuuttamiskelpoisista tapahtumista, joista voi seurata onnettomuus, rikkoutuminen tai vahingonkorvaus

Kuva 1. Kuntakonsernin riskikenttä



4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan organisointi ja vastuut eri organisaatiotasolla

Kaupunginvaltuusto

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. 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 kaikkea kuntakonsernin toimintaa.

Kaupunginvaltuusto päättää hallinto- ja toimintasäännöstä, johon on kirjattu määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista.

Kaupunginvaltuusto hyväksyy kunnan tilinpäätöksen, joka sisältää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteon.

Kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta operatiivisena toimintana kuuluvat kaupunginhallitukselle, kaupunginjohtajalle ja muulle johdolle.

Kaupunginvaltuuston päättämien perusteiden mukaisesti kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus raportoi tilinpäätöksen toimintakertomuksessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Lautakunnat ja jaostot

Lautakuntien ja jaostojen tehtävänä on omilla toimialoillaan vastata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä antaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeva selonteko kaupunginhallitukselle toimintakertomusta varten.

Liikelaitosten johtokunnat

Liikelaitoksen johtokunta vastaa liikelaitoksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Osana liikelaitoksen toimintakertomusta johtokunta antaa selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Johtavat viranhaltijat ja toimintayksiköiden esimiehet

Johtavien viranhaltijoiden ja toimintayksiköiden esimiesten tehtävänä on vastata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta alaisessaan toiminnassa sekä raportoida siitä ylemmälle toimielimelle tai viranhaltijalle.

Esimiehet vastaavat siitä, että henkilöstöllä on riittävät tiedot sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Työntekijät

Koko henkilöstön tulee tuntea sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys omien tehtäviensä ja tavoitteidensa kannalta. Heidän on noudatettava sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeita ja toimintatapoja. Henkilöstön on ilmoitettava esimiehilleen riskeistä, jotka liittyvät omaan työhön tai kaupungin ja kuntakonsernin toimintaan.

Konsernijohto

Konsernijohdon velvollisuutena on ohjata konserniyhteisöjä. Konserniohjausta toteutetaan konserniohjeen mukaisin toimenpitein. Konsernijohto valvoo lisäksi konserniyhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja toteutumista.

Kaupungin tytäryhteisöt

Tytäryhteisöjen tulee noudattaa kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita. Tytäryhteisön hallitus ja toimitusjohtaja vastaavat tytäryhteisön sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tytäryhteisön tulee raportoida konsernijohdolle tytäryhteisön sisäisestä valvonnasta, merkittävimmistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä.

Sisäinen tarkastus

Sisäisen tarkastuksen järjestämisestä vastaa kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja. Sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta sekä osallistuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen yhdessä muun organisaation kanssa.

Tilintarkastajat

Kuntalain mukaan tilintarkastajat tarkastavat, ovatko kuntakonsernin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kytkeminen johtamiseen ja toimintakulttuuriin

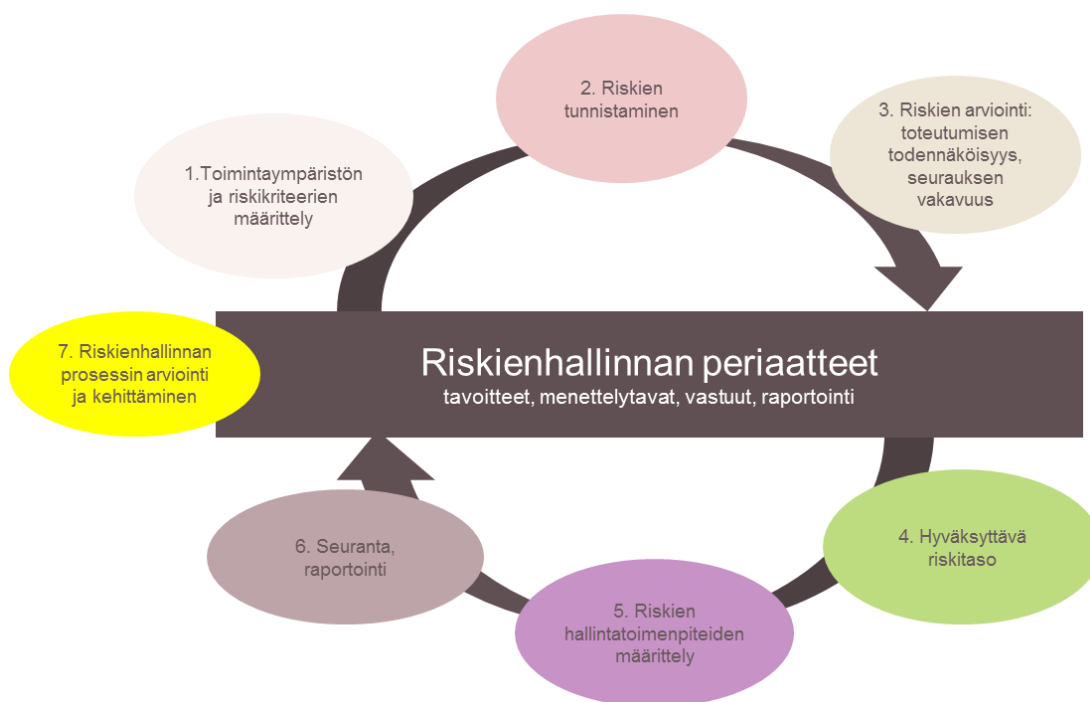
Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa toiminnan johtamis- ja hallintajärjestelmää. Hyvässä johtamisjärjestelmässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt on yhdistetty osaksi kaikkia johtamisen ja toiminnan prosesseja kaikilla organisaation tasoilla.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perustana on tavoitteiden asettaminen. Kaupunginvaltuuston hyväksymiä strategisten tavoitteiden lisäksi kuntakonsernilla on myös muita toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita sekä henkilöstöön, prosesseihin, laatuun ja asiakastyytyvyyteen liittyviä tavoitteita. Lisäksi toiminnan tulee olla laillista ja hyväksytyjen toimintatapojen mukaista. Toimialat määrittelevät vuosittain talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksessa, miten ne toteuttavat strategiaohjelmaa ja omaa perustehtäväänsä tavoitteellisesti. Liikelaitokset ja tytäryhteisöt tukevat omilla vuositavoitteillaan strategisten tavoitteiden toteuttamista.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta kattaa kaikki kuntakonsernin olennaiset tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit. Riskienhallintaprosessi on järjestelmällinen, jäsennelty ja ajantasainen ja se perustuu systemaattiseen ja dokumentoituun toimintatapaan. Tuloksellinen riskienhallintaprosessi edellyttää myös viestintää riskienhallinnan tärkeydestä, tavoitteista, riskinsietokyvystä ja riskinottohalukkuudesta. Kuntakonsernin riskienhallintaprosessin vaiheet käyvät ilmi kuvasta.

Tämän dokumentin seuraavissa kappaleissa määritellään kriteerit eri riskienhallinnan prosessin vaiheille.

Kuva 2. Kuntakonsernin riskienhallintaprosessi



6. Riskien tunnistaminen, arviointi ja riskeihin suhtautuminen

Riskien tunnistaminen voidaan tehdä esimerkiksi erilaisten skenaarioiden, toimialan vaihtuvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien analysointiin tai prosessikuvauksiin tukeutuen.

Tunnistetut riskit arvioidaan niiden vaikutusten ja todennäköisyyden yhdistelmänä. Sekä vaikutukset että todennäköisyys arvioidaan asteikolla 1-5.

Riskin vaikutuksen arviointi:

- 1 = pieni vaikutus
- 2 = vähäinen vaikutus
- 3 = kohtalainen vaikutus
- 4 = merkittävä vaikutus
- 5 = kriittinen vaikutus

Riskin todennäköisyyden arviointi:

- 1 = erittäin pieni todennäköisyys
- 2 = pieni todennäköisyys
- 3 = kohtalainen todennäköisyys
- 4 = todennäköinen
- 5 = erittäin todennäköinen

Vaikutuksen ja todennäköisyyden avulla tunnistettuja riskit jaetaan kriittisyysjärjestykseen seuraavasti:

- merkityksettömät riskit
- vähäiset riskit
- kohtalaiset riskit
- merkittävät riskit
- kriittiset riskit

Riskiarvioinnin perusteella tehdään päätös siitä, mitä toimenpiteitä on tarpeen toteuttaa. Toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan tapauskohtaista harkintaa käyttäen.

Konserniyhtiöillä voi olla käytössä yllä olevasta poikkeava, niiden toimintaa parhaiten tukeva riskien arviointi- ja luokitteluasteikko.

7. Riskienhallintakeinot

Riskienhallintatoimenpiteillä pienennetään riskin toteutumisen todennäköisyyttä ja vaikutuksia. Riskien poistaminen täysin ei usein ole käytännössä mahdollista. Riskin poistaminen voi tarkoittaa jonkin toiminnan lopettamista kokonaan ja se ei yleensä ole tarkoituksenmukaista. Riskejä voidaan myös siirtää toisen osapuolen kannettavaksi vakuuttamalla ja erilaisilla muilla sopimusmenettelyillä. Siirrettäessä riskejä pitää kuitenkin huomioida, että toteutuessaan riskillä voi edelleen olla vaikutus kuntakonsernin talouteen ja toimintaan. Riskien todennäköisyyttä ja vaikutuksia voidaan myös pienentää omassa toiminnassa toteutettavilla riskienhallintatoimenpiteillä.

Riski voidaan lisäksi hyväksyä ja jättää omalle vastuulle. Edellytyksenä on tällöin hyväksyttävän riskitason määrittely. Kustakin toiminnasta vastaava johto on vastuussa hyväksyttävän riskitason määrittelystä.

Riskienhallintakeinoja suunniteltaessa ja toteutettaessa tuodaan esiin riskienhallintakeinojen vastuut, resurssit, aikataulut ja hyödyn mittaaminen. Riskienhallintatoimenpiteistä päätettä-

essä tulee myös huomioida riskeiltä suojautumisen kustannukset, kuten esimerkiksi johdannaisuuksien kustannukset.

8. Vakuuttamisen periaatteet

Vakuuttamisella turvataan se, että kuntakonsernin vahinkoriski ei ylitä sille määriteltyä hyväksyttävää tasoa. Kulloinkin voimassa olevan vakuutusohjelman hyväksyy kaupunginhallitus.

Kaikkia vahinkoriskejä ei ole mahdollista tai perusteltua vakuuttaa. Porvoon voimassaolevan vakuutusohjelman sisältö on kuvattu vakuutuskäsikirjassa ja konserniyhtiöiden omissa vakuuttamisen periaatteissa sen osalta kun ne eivät sisälly keskitettyyn vakuutusten hallinnointiin toimintamalliin. Vakuutussopimukset kilpailutetaan säännöllisin väliajoin.

Vahinkoriskit kartoitetaan ja arvioidaan säännöllisesti. Kartoituksen perusteella tehdään tarvittavat muutokset vakuutusohjelmaan. Vakuutuksilla pyritään kattamaan henkilövahinkojen, omaisuusvahinkojen sekä toiminnan keskeytymisen ja toiminnan vastuun riskien taloudelliset seuraamukset.

9. Riskienhallinnan raportointi

Riskienhallintaprosessi on Porvoossa kytketty osaksi toiminnan ja talouden säännöllistä seuranta- ja raportointia.

Kuntakonsernin yksiköt tunnistavat ja arvioivat keskeiset riskinsä, suunnittelevat tarvittavat riskienhallintatoimenpiteet ja raportoivat niistä vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä. Riskienhallintatoimenpiteiden tilanne raportoidaan säännöllisesti myös osavuosisraporttien yhteydessä. Riskienhallintaa tulee toteuttaa kaikilla organisaation tasoilla mutta raportointi tuotetaan emokaupungin osalta tehtäväaluetasolla, liikelaitosten osalta liikelaitostasolla sekä tytäryhteisöistä yhtiöittäin. Raportointi tulee perustua dokumentoituun aineistoon riskien tunnistamisesta, arvioinnista ja toimenpiteiden suunnittelusta.

Mikäli tilikauden aikana havaitaan merkittäviä riskejä, tulee yksiköiden raportoida niistä ja niiden hallintakeinoista välittömästi valvontavastuussa oleville taholle. Valvontavastuussa olevien tahojen tulee välittömästi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Riskien tunnistamista, arviointia ja raportointia toteutetaan yhtenäisen toimintamallin mukaisesti. Riskienhallinnan perusteiden kehittämisestä ja ohjeistamisesta sekä riskien arvioinnin valmistelusta vastaa Controller-toiminto.