

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Kh 15.8.2022
Valtuusto 5.9.202

Sisällysluettelo

1.	SISÄISEN VALVONNAN TARKOITUS JA TAVOITTEET	3
2.	LAINSÄÄDÄNTÖ	3
3.	SOVELTAMISALA	4
4.	KÄSITEMÄÄRITELMÄT	5
	4.1 Sisäinen valvonta	5
	4.2 Riskienhallinta	5
	4.3 Ulkoinen valvonta	5
5.	SISÄISEN VALVONNAN TEHTÄVÄT JA VASTUUT	6
	5.1 Valtuusto	6
	5.2 Kaupunginhallitus	7
	5.3 Lautakunnat ja tytäryhteisöjen hallitukset	7
	5.4 Kaupunginjohtaja, toimialajohtajat, palvelualuejohtajat ja yksiköiden päälliköt sekä muut esihenkilöt	7
	6. TILIVELVOLLISUUS	7
7.	SISÄISEN TARKASTUKSEN TARKOITUS JA TEHTÄVÄT	8
9.	RISKIT JA RISKIENHALLINTA	9
	9.1 Riskit	9
	9.2 Riskienhallinta	9
10.	SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA HEINOLAN KAUPUNKIKONSERNIN JOHTAMIS- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄSSÄ SEKÄ SIITÄ RAPORTOINTI	10
	10.1 Johtamis- ja ohjausjärjestelmä	10
	10.2 Riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi	10
11.	ARVIOINTI JA SELONTEKO SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN JÄRJESTÄMISESTÄ	11
12.	VÄÄRINKÄYTÖSTEN EHKÄISY JA TUNNISTAMINEN	11

1. SISÄISEN VALVONNAN TARKOITUS JA TAVOITTEET

1.1 TARKOITUS

Sisäisen valvonnan perusteasiakirjan tarkoituksena on varmistaa ja edistää sisäisen valvonnan käytännön toteutusta Heinolan kaupunkikonsernissa sekä tiedottaa sisäisen valvonnan merkityksestä, velvoitteista ja vastuista koko henkilöstölle. Asiakirjassa määritetään sisäisen valvonnan vastuita sekä tehtäviä toimenpiteitä ja toimintaan liittyviä raportointivelvoitteita.

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon, esihenkilöiden 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 toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä.

Sisäisen valvonnan tulee kattaa koko kuntakonsernin toiminta. Sisäisen valvonnan menettelyt tulee sisällyttää ja valvontanäkökulma tulee huomioida kaikessa johtamisessa sekä organisaatioiden että toimialojen suunnitelmissa.

Toimialojen sisäisiin määräyksiin sekä ohjeisiin tulee tarpeen mukaan sisällyttää sisäisen valvonnan toteutumisen edellyttämät menettelyt.

1.2 TAVOITTEET

Heinolan kaupungin sisäisen valvonnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus

- kaupungin toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden,
- toiminnan ja talouden raportoinnin oikeellisuuden ja tietojen luotettavuuden
- lakien, päätösten, sääntöjen ja johdon ohjeiden noudattamisen sekä
- resurssien ja omaisuuden turvaamisen saavuttamisesta.

Lisäksi varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen ja annetaan perusteet toiminnan jatkuvalla kehittämiselle osana päivittäistä toimintaa

2. LAINSÄÄDÄNTÖ

Kuntalaki (410/2015) pitää sisällään säännökset kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Asianumero 797/00.01.04.00/2022

14.7 §: *Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.*

90 §: *Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.*

115 §: *Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.*

Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernintalouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

123 §: *Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös.*

Tilintarkastajien on tarkastettava, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvontajärjestetty asianmukaisesti.

Kuntalain säännöksiä tavoitteena on terävöittää kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja siitä raportointia. Tästä syystä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi perustua järjestelmälliseen ja dokumentoituun toimintatapaan. Sisäisen valvonnan järjestäminen on johdon velvoite. Se antaa näkökulman organisaation toimintaan, johtamiseen ja riskienhallintaan.

3. SOVELTAMISALA

Sisäisen valvonnan ja siihen olennaisena osana sisältyvän riskienhallinnan perusteella luodaan puitteita, niin järjestää kuin myös yhdenmukaistaa kaupunkikonsernin ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tavoitteena on vahvistaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa.

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

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa se, mitä kaupungin hallintosäännössä (10. luku), sisäisen valvonnan yleisohjeessa sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu. Kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen on noudatettava Heinolan kaupungin konserniohjetta.

4. KÄSITEMÄÄRITELMÄT

4.1 Sisäinen valvonta

on kaupungin ja sen tulosalueiden sekä muiden vastuualueiden toiminnan omaa valvontaa, joka on johdon tekemää tai johdon lukuun tehtyä. Toimivalla sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että johto saa organisaation toimimaan halumallaan tavalla ja, että johto saa riittävästi tietoa toiminnan ja organisaation tilasta sekä aikaansaannoksista. Kysymys on toiminnan itsearviointista, ja tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen.

Sisäinen valvonta jakaantuu luottamushenkilöille kuuluvaan seurantaan, esihenkilöiden suorittamaan valvontaan sekä sisäiseen tarkastukseen.

4.2 Riskienhallinta

on osa sisäistä valvontaa, joka toteutuu sekä johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytännöissä että säännöllisten riskikartoitusten kautta.

4.3 Ulkoinen valvonta

on kaupunginhallituksesta ja kaupungin viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kaupungin järjestämänä (tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja), että täysin kunnallisen ohjauksen ulkopuolella. Näiden lisäksi ulkoista valvontaa harjoittavat myöskin kaupungin asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.



5. SISÄISEN VALVONNAN TEHTÄVÄT JA VASTUUT

Kuntalain 14.7 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa Heinolan kaupunkikonsernin hyvää hallintoa ja johtamista. Ohje koskee kaikkia kaupunkikonsernin toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kaupunkikonsernin toimintaa, josta Heinolan kaupunki vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä.

5.1 Valtuusto

Valtuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista sekä linjauksista. Lisäksi se edellyttää, että kaupunkikonsernin toiminnot on järjestettävä siten, että kaikilla organisaation tasoilla sekä kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Konsernijohto vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset.

5.2 Kaupunginhallitus

Kaupunginhallituksen tehtävänä on huolehtia sisäisen valvonnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, sekä

1. hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat,
2. valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti sekä
3. antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.
4. vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteen sovittamisesta siten että kunnan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan,
5. hyväksyy sisäisen tarkastuksen suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta,
6. vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kaupungin toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan, riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan ja niistä raportoidaan.

5.3 Lautakunnat ja tytäryhteisöjen hallitukset

vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista.

5.4 Kaupunginjohtaja, toimialajohtajat, palvelualuejohtajat ja yksiköiden päälliköt sekä muut esihenkilöt

vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanosta sekä tuloksellisuudesta vastuualueillaan ja ohjeistavat alaisiaan toimintayksiköitä. Sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esihenkilöt. Toimintayksiköiden esimiehet vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

6. TILIVELVOLLISUUS

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä sen jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain mukaisia tilivelvollisia ovat hallituksen, lautakuntien sekä niiden jaostojen jäsenet sekä tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat. Kuntalaissa ei ole tarkemmin määritelty johtavia viranhaltijoita, vaan kunnan tulisi määritellä ne itse.

Asianumero 797/00.01.04.00/2022

Tilivelvollisella on vastuu johtamansa toiminnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä ja niiden jatkuvasta ylläpidosta. Kuntalain mukainen tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, ja että häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus. Lisäksi häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta, että alaisensa tekemisestä, tai tekemättä jättämisestä.

Heinolan kaupungissa tilivelvolliset henkilöt määrittävät talousarvio- sekä tilinpäätös-asiakirjoissa. Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on luonnollisesti hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella eikä tilivelvollis- aseman puuttuminen vapauta esimiehiä toiminnan valvontavastuusta.

7. SISÄISEN TARKASTUKSEN TARKOITUS JA TEHTÄVÄT

Sisäisen tarkastuksen tarkoituksena on tukea organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien arviointiin ja kehittämiseen. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa.

Kaupunginhallitus päättää sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Sisäinen tarkastus toimii kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan alaisuudessa. Se avustaa kaupungin johtoa sen valvontavelvollisuuden toteuttamisessa arvioimalla sisäisen valvontajärjestelmän toimivuutta ja riskienhallintaa sekä johtamis- ja hallintoprosesseja.

Sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoi arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus raportoi kaupunginhallitukselle ja kaupunginjohtajalle.

8. VALVONTAYMPÄRISTÖ

Johdon ja esimiesten tulee omalla toiminnallaan näyttää esimerkkiä ja luoda organisaation myönteinen sisäisen valvonnan ilmapiiri. Johtamistapa ja toimintakulttuuri luovat perustan valvontaprosessille ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Ne vaikuttavat oleellisesti sisäisen valvonnan osatekijöiden toteutumiseen ja samalla organisaation kaikkeen muuhunkin toimintaan. Valvontaympäristöstä huolehtimalla johto muokkaa valvontaympäristöä haluamallaan tavalla ja vaikuttaa samalla sisäisen valvonnan onnistumiseen.

Hyvin toimiva valvontaympäristö sisältää toimivat organisaatorakenteet, selkeät ja asianmukaiset toimivallan sekä vastuun jaot, henkilöstön hyvän ammattitaidon ja jatkuvan kehittämisen, korkeat eettiset periaatteet sekä rakentavan johtamistyylin.

9. RISKIT JA RISKIENHALLINTA

9.1 Riskit

Heinolan kaupungissa riskeillä tarkoitetaan epävarmuustekijöitä, tapahtumia tai tapahtumaketjuja, joiden toteutuessa Heinola-konserni tai sen tulosalue ei saavuta sille asetettuja tavoitteita ja/tai kokee huomattavia menetyksiä. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama hyvä jää toteutumatta.

Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot. Heinolan kaupungissa riskit jaetaan strategisiin, toiminnallisiin, taloudellisiin sekä vahinkoriskeihin. Kaikkiin näihin riskeihin voi kuulua sisäisiä tai ulkoisia riskejä.

9.2 Riskienhallinta

on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada järjestelmällisellä ja ennakoivalla toiminnalla kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta. Riskienhallinnan tulee kohdistua koko kaupunkikonserniin sekä ulkoistettuihin palveluihin.

Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida ja hallita toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty.

Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja, miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämään. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyy talousarvio-, toiminnan ja talouden seuranta- ja tilinpäätösprosessiin.

10. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA HEINOLAN KAUPUNKIKONSERNIN JOHTAMIS- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄSSÄ SEKÄ SIITÄ RAPORTOINTI

10.1 Johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kaupungin ja kaupunkikonsernin strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua, päätöksentekoa, seuranta- ja poikkeamiin reagoimista sekä suoriutumisen arviointia.

Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvio-, toiminnan ja talouden seuranta- ja tilinpäätösprosessiin.

10.2 Riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi

Toimialat ja tytäryhteisöt raportoivat

- talousarvioehdotuksen yhteydessä strategiaan ja taloudellisiin valintoihin ja operatiivisiin tekijöihin kohdistuvista sisäisistä ja ulkoisista riskeistä
- osavuositarkastuksessa merkittävimmistä riskeistä ja niiden hallinnasta
- toimintakertomuksessaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja toimenpiteistä niiden korjaamiseksi.

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

Lisäksi johto voi pyytää harkintansa mukaan keskeisiä tilivelvollisia toimielimiä ja tytäryhteisöjä raportoimaan merkittävistä riskeistään, riskien hallinnan järjestämisestä, havaituista puutteista riskienhallinnassa ja toimenpiteistä puutteiden korjaamiseksi.

Kaupunginhallitus antaa toimintakertomuksen yhteydessä selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisestä.

11. ARVIOINTI JA SELONTEKO SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN JÄRJESTÄMISESTÄ

Tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa kaupunginhallitus antaa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä selonteon konsernivalvonnan järjestämisestä.

Jokainen tilivelvollinen toimielin ja tytäryhteisö tekevät osana toimintakertomustaan sisäisen valvonnan selonteon toimialaltaan. Selonteossa tulee kuvata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen, valvonnassa havaitut puutteet ja toimenpiteet niiden korjaamiseksi. Lautakunnat hyväksyvät omilta tulos/vastuualueiltaan vastaavan selonteon ja riskiarvion.

Kaupunginhallituksen riskienarviot 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. Sisäinen tarkastus valmistelee selonteot kaupunginhallitukselle.

12. VÄÄRINKÄYTÖSTEN EHKÄISY JA TUNNISTAMINEN

Heinolan kaupunkikonsernissa ei sallita väärinkäytöksiä. 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.

Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupunkikonsernin ohjeita rikkovia taikka lainvastaisia tekoja. Heinolan kaupungin eettiset ohjeet kiteyttävät hyvän ja eettisesti asiallisen toiminnan periaatteet.