



# SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE

## Johdanto

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Keskeistä hyvän johtamis- ja hallintotavan toteuttamisessa on kaupungin toimintojen ohjaaminen siten, että on olemassa kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan eettisyydestä ja vastuullisuudesta.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kattavat kaupungin oman toiminnan lisäksi myös toiminnan, josta kaupunki vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla. Riskienhallinnan tulee kattaa kaupungin päivittäisen toiminnan lisäksi myös päätöksenteon. Päätöksenteon edellytyksenä on toimiva ja kattava riskien tunnistaminen. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisuus rakentuu hallinnon järjestämisestä, johtamisvastuista, valvontatoimenpiteistä, raportoinnista, seurannasta ja arvioinnista. Tavoitteena on jatkuva, vuosittain kehittyvä prosessi toimintatapojen edistämiseksi.

## Määritelmiä

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

- kaupungin toiminta on taloudellista ja tuloksellista
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan
- omaisuus ja voimavarat turvataan.

Riskillä tarkoitetaan haitallista tapahtumaa, joka voi toteutuessaan vaarantaa kaupungin palvelutuotannon toiminnan, tavoitteiden saavuttamisen, päätösten toimeenpanon tai muutosten toteutumisen. Riski voi myös aiheuttaa vahinkoa, menetyksiä tai resurssien tuhlausta sekä vaikuttaa negatiivisesti imagoon, kaupunkilaisiin, asiakkaisiin, henkilöstöön tai muihin sidosryhmiin.

Riskienhallinnalla tarkoitetaan menettelyitä, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan edellä kuvattuja uhkia. Riskienhallinnalla otetaan kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämään. Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallintaprosessi kattaa

- toimintaympäristön analysoinnin
- riskien ja mahdollisuuksien kokonaisvaltaisen tunnistamisen ja kuvaamisen
- riskin ja mahdollisuuksien toteutumisen todennäköisyyden ja seurauksen analysoinnin
- riskien hallinnan ja mahdollisuuksien hyödyntämisen menettelyiden määrittelyn ja toimeenpanon valvonnan
- merkittävien riskien ja niiden hallinnan menettelyiden dokumentoinnin ja tuloksellisuuden raportoinnin tilivelvollisille toimielimille
- riskien hallinnan järjestelmän ja prosessin toimivuuden seurannan ja arvioinnin sekä raportoinnin toimintakertomuksessa.

Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista toimintaa, jolla voidaan varmistaa sisäisen valvonnan toimivuus. Loviisan kaupungin sisäisen tarkastuksen palveluita käytetään kaupunginjohtajan tai kaupunginhallituksen päätöksellä tarvittaessa ostopalveluna.

## **Toimijat ja vastuut**

### Kaupunginvaltuusto

Kaupunginvaltuusto päättää hallintosäännöllä kaupungin organisaatorakenteesta ja toimivallan jaosta sekä toimielinten ja viranhaltijoiden päätösvallasta ja vastuista.

### Kaupunginhallitus

Kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta. Tähän vastuuseen sisältyy myös sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Kaupunginhallitus seuraa alaistensa toimielimien ja viranhaltijoiden päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja ryhtyy tarvittaessa kuntalain tarkoittamiin toimenpiteisiin.

Kaupunginhallitus hyväksyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen sekä vastaa kaupunginvaltuustolle tilinpäätöksen yhteydessä esitettävästä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan selonteosta. Kaupunginhallitus ohjaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toimeenpanoa sekä valvoo toimenpiteiden riittävyttä.

### Lautakunnat

Lautakunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alaiset yksiköt toimivat vahvistetun talousarvion sekä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti. Lautakuntien velvollisuus on seurata alaistensa viranhaltijoiden päätöksiä. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Luottamustehtäväänsä hoitaessaan he suorittavat sisäistä valvontaa seuraamalla toimintoja, analysoimalla tietoa ja arvioimalla päätöksentekoa.

Lautakunnat päättävät keskusten toimintaa koskevista ohjeista ja suunnitelmista hallintosäännön antamin toimivaltuuksin. Lisäksi lautakunnat käsittelevät vuosittain toimintakertomuksen yhteydessä lautakunnan alaisia yksiköitä koskevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin ja selonteon. Arvioinnin ja selonteon laatimiseksi tarvittava lomakkeisto toimitetaan keskuksille taloustoimistosta.

### Kaupunginjohtaja

Kaupunginjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä sen toimivuuden varmistamisesta. Kaupunginjohtaja voi harkintansa mukaan käyttää tehtävän toteuttamiseen ulkopuolista sisäisen tarkastuksen asiantuntemusta.

Kaupunginjohtaja vastaa siitä, että kaupungin johtoryhmä viestii henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä ja että kaikki esimiehet tiedostavat sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät vastuunsa.

### Keskusten johtajat

Keskusten johtajat ovat tilivelvollisina ja esimiehinä vastuussa riskienhallinnasta sekä sisäisen valvonnan järjestämisestä ja ylläpitämisestä johtamallaan keskuksilla. He vastaavat organisaatioidensa toiminnan järjestämisestä siten, että keskuksen tavoitteet tukevat kaupungin strategisia tavoitteita ja että prosesseille, hankkeille, projekteille tai yksittäisille toiminnoille on määritelty toimivaltainen vastuutaho. Keskustenjohtajat vastaavat myös siitä, että keskuksella on toimiva ja kattava ohjaus- ja seurantajärjestelmä sekä riittävä keskuksen toimintaa koskeva ohjeistus, josta henkilöstö on tietoinen.

### Yksiköiden päälliköt ja esimiehet

Kukin esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön toimivalta ja vastuut on määritelty ja henkilöstöllä on ajanmukaiset tehtäväkuvaukset. Esimies käy säännöllisesti kehityskeskustelut, joissa toimintatavoitteiden lisäksi käydään läpi alaisen toimivalta ja vastuut sekä tehtävien toteuttamisen edellyttämä osaaminen.

Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa sekä vastaavat tiedonkulusta ja raportoinnista. Heidän tehtävänä on seurata riskejä osana päivittäistä toimintaa ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, kun havaitaan toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista.

## **Tilivelvollisuus**

Erityisessä, henkilökohtaisessa vastuussa sisäisen valvonnan järjestämisestä ovat kuntalain tarkoittamat tilivelvolliset, joihin voidaan kohdistaa kuntalain mukainen muistutus sekä evätä vastuuvapaus omasta ja alaistensa toiminnasta.

Päätösvallan siirtäminen ei vapauta tilivelvollista hänen valvontavastuustaan. Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus, ei pelkästään hänen itsensä, vaan myös hänen alaisensa toimista tai laiminlyönneistä johtuen. Tällöin tilivelvollinen on laiminlyönyt alaisensa toiminnan valvontavelvollisuuden.

Tilivelvollisuuden määrittely ei myöskään estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei siten vapauta esimiesasemassa olevaa johtamansa toiminnan valvontavastuusta.

Kaupunginvaltuusto päättää vuosittain tilivelvollisuusasemassa olevista viranhaltijoista ja toimielimistä. Luettelo tilivelvollisista on talousarviokirjassa.

## Riskien tunnistaminen

Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, luokiteltava, arvioitava ja mitattava mahdollisuuksien mukaan. Riskit arvioidaan todennäköisyyden ja seurausten vakavuuden pohjalta.

Riskien arviointi ja analysointi ovat päivittäisen toiminnan lisäksi myös osa päätöksenteon valmistelua. Näin ollen niistä on huolehdittava aina uusia toimintaohjeita annettaessa, toiminnan muutosten yhteydessä tai muita taloudelliselta ja/tai toiminnalliselta kannalta merkittäviä päätöksiä tehtäessä. Näissä tilanteissa on selvitettävä ja analysoitava ainakin seuraavat asiat:

- Minkälaiset vaikutukset aiotulla toimenpiteellä on asiakkaisiin ja henkilöstöön?
- Onko toimenpiteellä suoria tai välillisiä taloudellisia vaikutuksia ja jos on, niin mikä on vaikutusten suuruusluokka?
- Aiheuttaako toimenpide seurannaisvaikutuksia johonkin muuhun toimintaan?
- Vaikuttaako toimenpide kaupungin maineeseen ja julkisuuskuvaan?
- Ovatko kaikki ne tahot, joiden toimintaan asia tai toimenpide vaikuttaa tietoisia asiasta tai toimenpiteestä?

Kriisitilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen kuvataan kaupungin valmiussuunnitelmassa.

Riskit luokitellaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti neljään pääryhmään: strategiset riskit, toiminnalliset riskit, taloudelliset riskit ja vahinkoriskit. Osa riskeistä on luonteeltaan sellaisia, että ne voivat periaatteessa kuulua useampaan ryhmään.

Strategiset riskit estävät tai vaarantavat organisaatiota saavuttamasta strategisia tavoitteitaan, liittyvät usein ulkoihin tapahtumiin ja muutoksiin ja voivat olla kaupungin vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa. Ne voivat olla muun muassa uuden lainsäädännön seurauksena syntyviä riskejä (esimerkiksi kaupungin tehtävien lisääntyminen), kaupungin kilpailukykyyn vaikuttavia riskejä tai maineenhallintaan liittyviä riskejä.

Toiminnalliset riskit liittyvät usein organisaation päivittäisiin tehtäviin, ja voivat aiheutua muun muassa puutteellisesta ohjeistuksesta tai kaupungin strategian, suunnitelmien tai ohjeiden vastaisesta toiminnasta, henkilöstöresurssien kohdentamisesta, osaamisesta ja henkilöstön epäasiallisesta toiminnasta, toimivallan ja vastuiden epäselvyydestä, päätösten puutteellisesta dokumentoinnista ja täytäntöönpanosta, virheellisistä tiedoista ja puutteellisesta tiedonkulusta, puutteellisesta tietoturvasta, toimimattomista tietojärjestelmistä tai siitä, ettei järjestelmiä osata käyttää oikein ja tehokkaasti tai niitä käytetään väärin. Toiminnallisia riskejä ovat esimerkiksi työsuojelu- ja henkilöriskit, kuten tapaturmat, terveyden vaarantuminen sekä väkivallan uhka, tahattomat inhimilliset virheet ja erehdykset, ympäristöriskit, kuten esimerkiksi ympäristön pilaantuminen, asiakkaisiin kohdistuvat riskit sekä kaupungin omistaman infrastruktuurin ja koneiden tai laitteiden turvallisuuspuutteista aiheutuvat riskit.

Taloudelliset riskit aiheuttavat kaupungille suoranaisia taloudellisia menetyksiä. Ne liittyvät usein ulkoihin sopimuksiin ja sitoumuksiin, liittyen esimerkiksi hankintoihin, palvelujen ostoihin, takausvastuisiin, kaupungin tekemiin muihin sopimuksiin tai rahoituksen hankintaan.

Vahinkoriskit aiheutuvat odottamattomista ja äkillisistä, usein vakuuttamiskelpoisista tapahtumista, joista voi seurata onnettomuus, rikkoutuminen tai vahingonkorvausvelvollisuus. Vahinkoriskit kohdistuvat pääsääntöisesti kaupungin omaisuuteen.

## **Riskien arviointi**

Riskien tunnistamisen jälkeen voidaan arvioida riskien hyväksyttävyyttä ja siedettävyyttä sekä etsitään tarkoituksenmukaiset riskienhallintatoimenpiteet.

Riskin merkittävyyden ja suuruuden arviointi perustuu vahinkotilanteen, eli vaaran esiintymisen todennäköisyyteen ja seurausten arviointiin. Resurssit ja toimenpiteet tulee kohdistaa tunnistetuista riskeistä kiireellisimmän ja suurimman riskin poistamiseen tai pienentämiseen. Riskin seurausten vakavuus ei saa aiheuttaa merkittävää vaaraa kaupungin perustoiminnan onnistumiselle ja jatkuvuudelle.

## **Seuranta ja valvonta**

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat edellä lueteltujen tahojen vastuulle kuuluvaa jatkuvaa toimintaa, jota toteutetaan tavanomaiseen, päivittäiseen toimintaan liittyvällä seurannalla ja määräajoin tehtävillä arvioinneilla.

Säännölliseen valvontaan kuuluvat muun muassa toiminnan ja toimintapoikkeamien seuranta osavuosikatsausten yhteydessä, talousarvion toteutumisen seuranta, keskuskohtainen vuosittainen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko toimintakertomuksen yhteydessä, toimintaperiaatteiden ja ohjeiden noudattamisen valvonta, viranhaltijoiden ja toimielinten päätösten seuranta, osto- ja myyntilaskutuksen tarkastus- ja hyväksymisjärjestelmä, työtehtävien ja toiminnan seuranta sekä tarvittaessa puuttuminen epäkohtiin.

Keskusten ydinprosesseista tulee laatia ja ylläpitää kuvaukset ja ohjeet, jotka tallennetaan kaupungin intranettiin. Kuvausten ja ohjeiden laadinnan yhteydessä kartoitetaan prosessien toimivuutta ja luotettavuutta uhkaavat riskit ja päätetään näiden edellyttämistä toimenpiteistä. Kuvausten ja ohjeiden tulee sisältää myös toimenpideohjeet, korjaavat toimenpiteet sekä läheltä piti -tilanteiden ja toteutuneiden riskien raportointiohjeet.

Merkittävät toteutuneet riskit ja lähellä piti -tilanteet on analysoitava ja raportoitava kyseisestä toiminnasta annettujen ohjeiden mukaisesti. Merkittävimmistä poikkeamista on raportoitava osavuosikatsauksissa ja tilinpäätöksen yhteydessä annettavassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteossa.

## **Koko organisaatiota koskevat yleiset toimintaohjeet**

Toimivaltuuksista, eli toimielinten ja viranhaltijoiden päätösvallosta, on päätetty hallintosäännössä sekä kaupunginhallituksen ja valiokuntien päätöksillä. Henkilöstöhallintoon, työturvallisuuteen ja tietosuojaan liittyvät ohjeet ovat intranetissä.

Hankintojen tekemisestä on ohjeistettu kaupunginhallituksen hyväksymässä pienhankintaohjeessa ja kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevassa ohjeessa. Ohjeet löytyvät intranetistä.

Sopimukset on laadittava kaupungin edut turvaten ja jokaiselle sopimukselle on nimettävä valvontavastuussa oleva taho. Sopimuksia koskevia sitovia ohjeita on sekä edellä mainituissa hankintaohjeissa että talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa.

Ostolaskujen käsittelystä, varastojen hallinnasta, alitilityskassoista ja projektien hallinnasta annetaan ohjeet talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa. Ohjeet löytyvät talousarviokirjasta ja intranetistä.

Kaupungin myöntäessä avustuksia tulee noudattaa toimivaltaisen tahon päätöstä avustuksesta ja sen ehdoista. Avustuksen myöntäjällä on vastuu avustuksen käytön ja avustusta saaneen yhteisön toiminnan ja talouden valvonnasta. Avustuksen saajan kanssa tulee sopia riittävästä seurantajärjestelmästä ja raportoinnista.

### **Väärinkäyttötilanteet**

Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, hyvän hallinnon periaatteiden sekä ohjeiden tai lain vastaisia tekoja. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset, mutta myös henkilöstön tulee raportoida havaitsemistaan väärinkäytöksistä tai rikkomuksista esimiehelleen. Asian selvittämisestä ja toimenpiteisiin ryhtymisestä vastaa viime vaiheessa keskuksen johtaja. Vakavimmissa tapauksissa asiasta tulee aina informoida kaupunginjohtajaa.

### **Riskienhallinnan järjestäminen**

Riskienhallinnan kehittämistä koordinoi kaupunginjohtajan nimeämä riskienhallintatyöryhmä. Työryhmä vastaa myös siitä, että keskuskohtaiset vuosittaiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteot annetaan yhtenäisellä lomakkeella. Riskienhallintatyöryhmä toteuttaa myös 1–3 vuoden välein tehtävät, esimiehille suunnatut, koko organisaatiolle yhteiset kyselyt ja selvitykset riskienhallinnan kehittymisestä.