



Joensuun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Kaupunginhallitus 2.12.2019 / käsiteltyt

Kaupunginvaltuusto 16.12.2019 / hyväksynyt

Sisäisen tarkastuksen toimikunta 27.2.2020 / tiedoksi saanti

Voimaantulo 1.1.2020

1	Lainsäädäntö.....	1
2	Soveltamisala.....	1
3	Käsitelmäärittelyä	1
3.1	Sisäinen valvonta	1
3.2	Riskienhallinta.....	2
3.3	Ulkoisen valvonta	2
4	Sisäisen valvonnan tarkoitus ja tavoitteet.....	2
5	Sisäisen valvonnan tehtävät ja vastuut	3
5.1	Kaupunginvaltuusto	3
5.2	Kaupunginhallitus	3
5.3	Lauta- ja johtokunnat, jaostot sekä tytäryhteisöt.....	3
5.4	Kaupunginjohtaja, yksiköiden johtajat sekä muut esimiehet.....	3
6	Sisäisen tarkastuksen tarkoitus ja tehtävät	4
7	Riskit ja riskienhallinta	4
7.1	Riskit.....	4
7.2	Riskienhallinta.....	4
8	Sisäinen valvonta ja riskien hallinta Joensuun kaupunkikonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmässä sekä siitä raportointi	5
8.1	Johtamis- ja ohjausjärjestelmä	5
8.2	Riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi.....	5
9	Selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä	5
10	Väärinkäytösten ehkäisy ja tunnistaminen	5



1 Lainsäädäntö

Kuntalain (410/2015) 14 §:n 2. mom. 7. kohdan mukaan valtuuston tehtävänä on päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Kuntalain (410/2015) 14 §:n 2. mom. 2. kohdan mukaan valtuusto päättää hallintosäännöstä, jossa annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Kuntalain (410/2015) 115 §:n 1. momentin mukaan toimintakertomuksessa on annettava tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kuntalain (410/2015) 123 §:n 1. momentin 4. kohdan mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

2 Soveltamisala

Sisäisen valvonnan ja siihen olennaisena osana sisältyvän riskienhallinnan perusteilla luodaan puitteet järjestää ja 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 sekä kaupunkikonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa mitä kaupungin hallintosäännössä, Sisäisen valvonnan toimintaohjeessa, Joensuun kaupungin riskienhallintasuunnitelmassa, sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu. Kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen on noudatettava Joensuun kaupungin konserniohjetta koskien mm. kaupunkikonsernin tarkastusta.

3 Käsitelmäärittelyä

3.1 Sisäinen valvonta

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

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



3.2 Riskienhallinta

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

3.3 Ulkoinen valvonta

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

4 Sisäisen valvonnan tarkoitus ja tavoitteet

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon, esimiesten ja henkilöstön erilaisten toimenpiteiden avulla hallita riskejä ja lisätä päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä.

Joensuun 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.

Sisäinen valvonta on osa kaupungin johtamisjärjestelmää sekä kaupunginjohdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä.

Joensuun kaupunkikonserni on laaja, monilla eri toimialoilla toimiva konserni. Sisäisen valvonnan tulee kattaa valvottavan kaikki toiminnot. Sisäisen valvonnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon organisaatorakenne sekä toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus. Lisäksi on varmistettava, että sisäinen valvonta on riittävää ja oikeassa suhteessa toiminnan sisältämiin riskeihin.



5 Sisäisen valvonnan tehtävät ja vastuut

5.1 Kaupunginvaltuusto

päätää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja linjauksista sekä edellyttää, että kaupunkikonsernin toiminnot on järjestettävä siten, että kaikilla organisaation tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto, kaupunginjohtaja, ja kansliapäällikkö.

5.2 Kaupunginhallitus

Kaupunginhallituksen tehtävänä on huolehtia sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Kaupunginhallitus päättää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet sekä vastaa tilinpäätöksen toimintakertomuksessa annettavasta sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisen selonteosta.

Kaupunginhallituksen alainen sisäisen tarkastuksen toimikunta ohjaa ja valvoo sisäisen tarkastuksen yksikön toimintaa, hyväksyy sen suunnitelmat ja käsittelee raportoinnin sekä seuraa ja arvioi johtamisen ja hallinnon asianmukaisuutta ja riittävyttä. Lisäksi toimikunta valvoo sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä ja riittävyttä.

5.3 Lauta- ja johtokunnat, jaostot sekä tytäryhteisöt

vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista. Hallintopalvelujen tehtävänä on huolehtia kaupungin riskienhallintaan liittyvistä asioista sekä valmius- ja turvallisuussuunnittelusta.

5.4 Kaupunginjohtaja, yksiköiden johtajat sekä muut esimiehet

vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan. Sisäisestä valvonnasta vastaavat täten kaikki tilivelvolliset ja esimiehet. Henkilöstö toimii tavoitteiden ja annettujen sääntöjen mukaisesti, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää, ja jatkuvasti kehittää ammatillista osaamistaan.



6 Sisäisen tarkastuksen tarkoitus ja tehtävät

Sisäisen tarkastuksen tarkoituksena on varmistaa, että organisaation toiminta on tavoitteiden, päämäärien ja toimintaperiaatteiden sekä säädösten ja määräysten mukaista. Sisäinen tarkastus tukee toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta sekä johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistä.

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

Sisäisen tarkastuksen yksikön toiminnan tarkoitus, toimivalta ja vastuut määritellään kaupunginhallituksen hyväksymässä sisäisen tarkastuksen toimikunnan ja sisäisen tarkastuksen yksikön toimintasäännössä.

7 Riskit ja riskienhallinta

7.1 Riskit

Joensuun kaupunkikonsernissa riskeillä tarkoitetaan epävarmuustekijöitä, tapahtumia tai tapahtumaketjuja joiden toteutuessa Joensuu-konserni tai sen yksikkö ei saavuta sille asetettuja tavoitteita ja/tai kokee huomattavia menetyksiä.

Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot. Riskit on luokiteltu kaupungin riskienhallintasuunnitelmassa.

7.2 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. Riskienhallinta kytketään kiinteästi strategiaprosessiin sekä vuotuisen toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin mahdollisuus jää toteutumatta.

Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestäämään. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä.



Kaupungin varautumissuunnitelma sisältää:

- Valmiussuunnitelman yleisen osan
- Hallintokuntaakohtaiset valmiussuunnitelmat
- Turvallisuussuunnitelman
- Pelastussuunnitelmat.

8 Sisäinen valvonta ja riskien hallinta Joensuun kaupunkikonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmässä sekä siitä raportointi

8.1 Johtamis- ja ohjausjärjestelmä

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

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

8.2 Riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi

Konsernipalveluiden, hyvinvoinnin ja kaupunkiympäristön, Joensuun Vesi -liikelaitoksen ja tytäryhtiöiden on raportoitava merkittävistä riskeistä, riskienhallinnan järjestämisestä ja tehdyistä riskienhallinnan toimenpiteistä, sisältäen mahdolliset puutteiden korjaukset ja muutoksista riskeissä kunkin vuoden syyskuun loppuun mennessä sisäisen tarkastuksen yksikölle. Sisäisen tarkastuksen yksikkö koostaa ja raportoi vastaavat tiedot konsernitasolla kaupunginhallitukselle. Muut vastuutahot raportoivat merkittävimmistä riskeistään ja niiden hallinnan tilasta oman organisaation ylemmälle tasolle.

9 Selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä

Kaupungin tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa kaupunginhallitus tekee selkoa miten sisäinen valvonta, erikseen konsernivalvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kaupungissa järjestetty sekä antaa selonteon siihen liittyvistä johtopäätöksistä.

Kaupunginhallituksen antama selonteko perustuu toimialojen, Joensuun Vesi -liikelaitoksen ja kaupunginhallituksen omistajaohjausjaoston ohjauksessa olevien tytäryhteisöjen antamiin selontekoihin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Toimialat antavat selonteon tiedoksi omille toimielimille.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö valmistelee selonteot kaupunginhallitukselle.

10 Väärinkäytösten ehkäisy ja tunnistaminen

Joensuun kaupunkikonsernissa ei sallita väärinkäytöksiä. Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytöksien 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.

