

Kouvolan kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Hyväksytty Kouvolan kaupunginvaltuuston
kokouksessa X.X.2022 (§ X)

Sisällys

1. Johdanto.....	3
2. Soveltamisala	3
3. Keskeiset käsitteet	4
4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet.....	4
5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimintatavat	4
6. Riskienhallintaprosessi	5
7. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut	5
8. Sisäisen tarkastuksen toiminta-ajatus ja tehtävät.....	6
9. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden arviointi ja raportointi	6
10. Tilivelvollisuus ja valvontavastuu	7

1. Johdanto

Kouvolan kaupungin ja kaupunkikonsernin tehtävänä on kuntalain mukaisesti edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että toiminta on tuloksellista ja että kaupungille ja kaupunkikonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistumaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan laillisuudesta. Riskienhallinnalla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia tekijöitä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa kunnan ja kuntakonsernin johtamista

Hyvin toimiva hallinto- ja johtamistapa edellyttää, että siihen on sisällytetty riittävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan menettelyt. Nämä yhdessä tuottavat kohtuullisen varmuuden tuloksellisesta ja tavoitteiden mukaisesta toiminnasta. Kuntalaissa säädetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta seuraavasti:

- kunnanvaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (14.2 § 7 k.)
- kunnanhallituksen tulee huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä (39.1 § 7 k.)
- konserniohjeessa annetaan määräykset konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä (47.4 § 2 k.)
- hallintosäännössä annetaan määräykset sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja sopimusten hallinnasta (91.1 §)
- toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä (115.1 §)
- tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti (123.1 § 4 k.)

Kaupunginhallitus huolehtii kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus

1. vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteen sovittamisesta siten että kaupungin toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan,
2. hyväksyy sisäisen tarkastuksen suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta,
3. vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kunnan toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan, riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan. (HS 21.3 §)

Hallintosäännön 10 luku sisältää määräykset koskien kaupunginhallituksen, lautakunnan sekä viranhaltijoiden ja esihenkilöiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä. Lisäksi luku sisältää määräykset koskien sisäisen tarkastuksen tehtäviä. Sopimusten hallintaa koskevat määräykset annetaan hallintosäännön 4 luvussa.

2. Soveltamisala

Valtuuston vahvistamat *Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet* muodostavat puitteet, joilla järjestetään ja yhdenmukaistetaan kaupunkikonsernin ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tavoitteena on vahvistaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa.

Kouvolan kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden soveltamisalana on Kouvolan kaupungin toiminta. Perusteita noudatetaan myös kaupungin tytäryhtiöissä

ja kaupungin määräysvaltaan kuuluvissa säätiöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä tai säätiön säännöistä muuta johdu. Tytäryhteisön hallitus vastaa kuitenkin aina yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja sen tuloksellisuuden valvonnasta.

3. Keskeiset käsitteet

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä kunnan ja kuntakonsernin toiminta- ja menettelytapoja, joilla tilivelvolliset ja muut esihenkilöt 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.

Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä. Riskillä tarkoitetaan uhkia ja mahdollisuuksia, jotka vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen. Riski voi kohdistua esimerkiksi kuntalaisten hyvinvointiin, kaupungin elinvoimaisuuteen, toiminnan palvelukykyyn ja tuloksellisuuteen, taloudelliseen asemaan, henkilöstöön, omaisuuteen, imagoon, eri sidosryhmiin tai ympäristöön. Kouvolan kaupunkikonsernin riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, henkilö-/vahinkoriskeihin sekä taloudellisiin riskeihin.

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

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

4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perustana ovat kaupunkistrategia, talousarvion toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, johtamisperiaatteet sekä eettiset periaatteet. Toimiva sisäinen valvonta vähentää tahallisia ja tahattomia virheitä, epä johdonmukaista ja tehotonta toimintaa, taloudellisia menetyksiä ja puutteita asiain hoidossa. Se ehkäisee ja auttaa havaitsemaan myös väärinkäytöksiä ja eettisten periaatteiden vastaista toimintaa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan avulla kaupungin tilivelvollisten toimielinten ja viranhaltijoiden, esihenkilöiden sekä tytäryhteisöjen hallituksen ja johdon tulee saada kohtuullinen varmuus

1. toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisesta kestävydestä
2. lainsäädännön, päätösten, sääntöjen ja johdon ohjeiden noudattamisesta
3. resurssien ja omaisuuden asianmukaisesta käytöstä ja turvaamisesta sekä
4. toiminnan ja talouden raportoinnin oikeellisuudesta ja tietojen luotettavuudesta.

5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimintatavat

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta toteutetaan

- määrittelemällä selkeästi toimielinten ja viranhaltijoiden tehtävät, toimivalta ja vastuut
- noudattamalla kaupungin eettisiä periaatteita
- noudattamalla ohjetta kaupungin vieraanvaraisuudesta, edustamisesta ja lahjoista
- analysoimalla toimintaympäristön muutoksia

- järjestämällä riskienhallinta suunnitelmallisella ja tuloksellisella tavalla (kokonaisvaltainen riskienhallinta)
- määrittelemällä ja toteuttamalla riittävät valvontamenettelyt
- järjestämällä systemaattinen raportointi sekä viestintä
- seuraamalla ja arvioimalla toimintaa ja riskejä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapojen tuloksellisuutta

Kaupungin hallitus vahvistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksen, joka liittää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt osaksi kaupungin tavanomaisia suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimintaprosesseja.

6. Riskienhallintaprosessi

Riskienhallintaa toteutetaan toimielimissä, toimialoilla ja tytäryhteisöissä vuosittaisena riskienhallintaprosessina, joka noudattaa kaupungin talousarvion suunnittelun ja raportoinnin vuosikelloa. Riskienhallintaprosessiin kuuluu talousarvion valmistelun yhteydessä tehtävät riskikartoitukset (riskien tunnistaminen ja arviointi), riskienhallintatoimenpiteiden suunnittelu, toteutus, seuranta ja raportointi. Riskiarviointi tulee suorittaa myös jokaisen merkittävän päätöksen valmistelun yhteydessä.

Riskienhallinnassa noudatetaan seuraavia periaatteita:

1. riskit luokitellaan strategisiin, taloudellisiin ja toiminnallisiin riskeihin sekä vahinkoriskeihin.
2. riskikartoituksen keskeinen tarkoitus on tunnistaa riskit, joilla on merkitystä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen sekä henkilöstön ja kaupunginasukkaiden turvallisuuden kannalta.
3. riskit pyritään ensisijaisesti poistamaan. Jäljelle jääneiden riskien vaikutusten pienentämiseksi sisällytetään riskienhallintasuunnitelmiin toimenpiteet vahinkojen torjumiseksi ja niistä toipumiseksi.

Onnistunut riskienhallinta vaatii jokaisen kaupunkikonsernin palveluksessa olevan henkilön panosta, sillä tunnistamattomia riskejä ei voi hallita.

7. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

Valtuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Sisäisen valvonnan perusteilla tarkoitetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävien ja vastuiden, toimintatapojen sekä raportointivelvoitteiden määrittelyä.

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

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

Johtavien viranhaltijoiden, erityisesti tilivelvollisten, tehtävänä on toimeenpanna sisäisen valvonta ja riskienhallinta vastuualueellaan ja raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti.

Esihenkilöiden tehtävänä on toimeenpanna sisäisen valvonta ja riskienhallinta vastuullaan olevassa yksikössä, seurata että henkilöstö toimii hyväksytyjen tavoitteiden, määräysten ja ohjeiden mukaisesti sekä raportoida havaitsemistaan riskeistä ja epäkohdista esihenkilölleen.

Henkilöstön velvollisuutena on toimia hyväksytyjen tavoitteiden, määräysten ja ohjeiden mukaisesti, pitää yllä ja kehittää ammatillista osaamistaan sekä raportoida havaitsemistaan riskeistä ja epäkohdista esihenkilölleen.

Konserniyhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat vastaavat niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta lainsäädännön ja konserniohjeen mukaisesti. Konserniyhteisöt raportoivat konsernijohdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä merkittävien riskien hallinnasta.

Konsernijohdon tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtuuston hyväksymän perusteet -päätöksen ja konserniohjeen määräysten perusteella.

8. Sisäisen tarkastuksen toiminta-ajatus ja tehtävät

Sisäinen tarkastus on osa kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan järjestelmää. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Sisäinen tarkastus toimii kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan alaisuudessa, ja tarkastuksen toiminta-alueena ovat Kouvolan kaupunkikonsernin kaikki toiminnot ja toimintayksiköt sekä palveluntuottajille ulkoistetut toiminnot ja palvelut.

Sisäinen tarkastus raportoi työnsä tulokset tarkastuskohteen vastuuhenkilölle ja hänen esihenkilölleen. Kaupunginjohtajalle annetaan yhteenvetoraportteja tarpeellisin väliajoin, ellei asian luonne vaadi välitöntä raportointia. Ulkoiselle tarkastukselle raportoidaan yhteisesti sovitun menettelytavan mukaan. Sisäinen tarkastus raportoi vuosittain kaupunginhallitukselle sen valvontavelvollisuuden täyttämiseksi tarkastus- ja arviointityön keskeiset tulokset ja valmistelee kaupungin johdon vuosittaisen selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Sisäisen tarkastuksen toiminnon tarkoitus, tehtävät ja vastuut määritellään lähemmin kaupunginhallituksen hyväksymässä sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa.

9. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden arviointi ja raportointi

Kaupungin toimialat raportoivat

- talousarvioehdotuksen yhteydessä strategisiin ja taloudellisiin valintoihin ja operatiivisiin tekkijöihin kohdistuvista sisäisistä ja ulkoisista riskeistä
- osavuositarkastuksessa merkittävistä riskeistä ja niiden hallinnasta
- tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja toimenpiteistä niiden korjaamiseksi.

Kaupungin tytäryhteisöt raportoivat noudattaen konserniohjetta ja muita konsernijohdon antamia ohjeita.

Kaupunginhallitus antaa tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen yhteydessä selonteon kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Sisäinen tarkastus koordinoi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteon raportoinnin valmistelua kaupunginhallituksen käsittelyä varten.

10. Tilivelvollisuus ja valvontavastuu

Tilintarkastajan on kuntalain 123 §:n mukaan tarkastettava, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä tarkastuksen tulokset ja esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus. Kuntalain mukaan 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.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia Kouvolan kaupungilla ovat muun muassa kaupunginhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet, kaupungin muiden toimielinten jäsenet, kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, toimialajohtajat, palvelujen johtajat sekä toimielinten esittelijät. Kaupunginvaltuusto määrittelee tilivelvolliset vuosittain talousarvion yhteydessä.

Tilivelvollisella on vastuu johtamansa toiminnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä niiden jatkuvasta ylläpidosta ja tuloksellisuudesta. Ylimmällä johdolla, etenkin tilivelvollisella johdolla, on erityinen vastuu ja velvoite toimia hyvän hallinto- ja johtamistavan ja eettisten lähtökohtien mukaisesti sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin. Johdolla on aktiivinen selonottovelvollisuus vastuullaan olevasta toiminnasta. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöä alaisensa toiminnan valvontavastuusta.