



Lapuan kaupunki

Säännöt ja ohjeet nro 365

Lapuan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje

Hyväksytty: Kh 22.10.2018 § 10

Voimaantulo: 1.11.2018

Sisällys

1	Johdanto	3
2	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja toimintaperiaatteet	4
2.1	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet	4
2.2	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osatekijät ja toimintaperiaatteet	4
3	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa	5
3.1	Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet.....	5
3.2	Johtamis- ja ohjausjärjestelmä.....	5
3.3	Valvontajärjestelmä Lapuan kaupungissa	6
3.4	Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet.....	6
3.5	Riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet.....	7
4	Valvontatoimenpiteet.....	9
4.1	Valvontatoimenpiteiden suunnittelu, valinta ja toteuttaminen.....	9
4.2	Valvontatoimenpiteiden luonne.....	9
4.3	Tietojärjestelmien rooli valvonnassa	10
4.4	Vaarallisten työyhteisöjen tunnistaminen ja ehkäiseminen	11
4.5	Väärinkäytösten tunnistaminen ja torjunta	11
5	Riskienhallinta	12
5.1	Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet	12
5.2	Strategian ja talouden riskit.....	12
5.3	Toiminnalliset riskit	12
5.4	Ulkoiset riskit.....	13
5.5	Kaupunkikonsernin merkittävät riskit	13
5.6	Riskien arviointi.....	14
5.7	Riskien hallintakeinoista päättäminen.....	15
6	Viestintä ja raportointi.....	16
6.1	Viestinnän merkitys ja oikeellisuus	16
6.2	Raportointi	17
7	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seuranta, arviointi ja kehittäminen.....	18
7.1	Seuranta, arviointi ja kehittäminen kaupunkikonsernin eri tasoilla	18
7.2	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko	18
7.3	Sisäisen tarkastuksen käyttäminen.....	19
7.4	Ulkoisen tarkastuksen arviointitehtävä.....	19
8	Voimaantulo	20

1 Johdanto

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet on määritelty Lapuan kaupungin valtuuston 14.12.2015 hyväksymässä asiakirjassa. Tämä ohje täydentää Lapuan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita. Lisäksi kaupunginvaltuuston hyväksymässä konserniohjeessa sekä omistajapoliittisissa linjauksissa on annettu määräyksiä konsernivalvonnan ja -raportoinnin sekä tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen tarkoituksena on yhtenäistää sisäisen valvonnan toimintatapoja ja toisaalta varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan. Lapuan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje koskee kaikkia kaupungin toimielimiä, johtoa ja esimiesasemassa olevia sekä laajassa mielessä koko henkilöstöä.

Ohjeen valmistelussa on huomioitu kuntalain (410/2015) sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat määräykset. Lisäksi ohjeen valmistelussa on hyödynnetty sisäisen valvonnan (COSO ERM) ja riskienhallinnan (ISO 31000) kansainvälisiä standardeja.

Lapuan kaupungin tytäryhteisöt voivat laatia tarkempia ohjeita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulokselliseksi toteuttamiseksi. Ohjeiden tulee kuitenkin olla tässä ohjeessa esitettyjen periaatteiden mukaisia.

2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja toimintaperiaatteet

2.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Laillisuus tarkoittaa lainsäädännön ja hyvän hallintotavan noudattamista kaupunkikonsernin toiminnassa ja päätöksenteossa. Tuloksellisuudella tarkoitetaan asetettujen strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista kaupunginvaltuuston hyväksymän talousarvion puitteissa. Tuloksellisuus merkitsee myös toiminnan vaikuttavuutta ja laadukkaita palveluja.

2.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osatekijät ja toimintaperiaatteet

Johtamisessa ja hallinnon järjestämisessä kaupunginhallitus, lautakunta, kaupungin palvelualue ja tytäryhteisö sitoutuu kaupungin arvoihin ja eettisiin periaatteisiin, asetettuihin tavoitteisiin, valvontavastuiden määrittämiseen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen ja kehittämiseen sekä ammattitaitoiseen henkilökuntaan.

Riskienarvioinnilla kaupungin palvelualue ja tytäryhteisö tunnistaa, arvioi ja analysoi strategisia, toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteitaan uhkaavat riskit koko organisaation laajuisesti, huomioiden toimintaympäristön muutokset, riskien hallintaan käytettävissä olevat menettelyt, väärinkäytösten mahdollisuudet sekä sisäiseen valvontajärjestelmään merkittävästi vaikuttavat muutokset.

Valvontatoimenpiteillä kaupungin palvelualue ja tytäryhteisö edistää tavoitteidensa saavuttamista, varmentaa riskienhallinnan toimenpiteiden toimeenpanoa sekä hallinnon ja taloudenhoidon menettelyiden asianmukaisuutta. Riskejä pienentäviä valvontamenettelyjä ovat esimerkiksi toimivaltuudet, suunnitelmat, ohjeet, prosessikuvaukset, raportointimenettelyt sekä erilaiset taloudenhoidon ja hallinnon kontrollit, työnjaot ja järjestelmäkontrollit.

Sisäisen valvonnan tukemiseksi kaupungin palvelualue ja tytäryhteisö tuottaa ja hankkii johdon käyttöön laadukasta ja merkityksellistä tietoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta. Johto viestii henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteista ja vastuista sekä toimii yhteistyössä ulkopuolisten tahojen kanssa asioissa, jotka vaikuttavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuteen.

Kaupungin palvelualue ja tytäryhteisö kehittää ja toteuttaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jatkuvaa seuranta ja arviointia sekä erillisiä arviointeja varmistaakseen, että kaikki sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osatekijät ovat olemassa ja toimivat. Kaupungin palvelualue ja tytäryhteisö viestii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteista ajantasaisesti niille tahoille, jotka ovat vastuussa korjaavista toimenpiteistä, ja tarvittaessa myös lautakunnalle tai tytäryhteisön hallitukselle, kaupungin johdolle ja kaupunginhallitukselle.

3 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa

3.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaista toimintaa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kaupungin arvot, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla, kun toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kaupungin toiminnassa noudatetaan. Tässä yhteydessä painotetaan luottamushenkilöiden, esimiesten ja työntekijöiden velvollisuutta toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti rehellisesti ja vilpittömästi.

Kaupungin toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Kaupungille kuuluvat tehtävät hoidetaan oikeusturvan vaatimukset täyttävällä ja muutoinkin asianmukaisella ja kansalaisten luottamusta vahvistavalla tavalla. Keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita julkishallinnossa ovat hallintolaissa (434/2003) säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet eli yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövelvoite.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Viranhaltijan käytöksen pitää olla aseman ja tehtävän edellyttämällä tasolla. Työntekijöitä koskevat vastaavat säännökset löytyvät työsopimuslaista (55/2001).

3.2 Johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Kaupungin organisaatio ja sen toimivaltasuhteet määritellään Lapuan kaupungin hallintosäännössä.

Kaupunginvaltuusto on kaupungin ylin päättävä elin. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kaupunkikonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä.

Kaupunginhallitus johtaa kaupunkiorganisaatiota vastaten kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kaupunginhallituksen alaisuuteen on asetettu puheenjohtajiston työryhmä, kaupunkisuunnittelujaosto sekä henkilöstöjaosto. Kaupunginhallituksen alaisena toimiva kaupunginjohtaja vastaa koko kaupungin strategisesta johtamisesta.

Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii lautakuntia, joilla voi tarvittaessa olla alaisuudessaan jaostoja. Lautakunnat ohjaavat ja valvovat tehtäväalueensa toimintaa kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päätösten mukaisesti.

Keskeistä hyvän johtamis- ja hallintotavan toteuttamisessa ovat sellaiset linjaukset ja menettelyt, joilla ohjataan kaupunkikonsernin toimintoja siten, että saadaan kohtuulli-

nen varmuus asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta, toiminnan laillisuudesta, eettisyydestä ja vastuullisuudesta.

Hallinnon järjestämisen ja johtamistavan keskeisiä osatekijöitä ovat:

- lainsäädännön noudattaminen
- hallintosääntö ja organisaatorakenne
- arvot ja eettiset periaatteet
- johdon toimintatapa ja toimivallan delegointi
- henkilöstöjohtamisen periaatteet
- ammatillinen osaaminen ja kannustimet
- luottamus- ja virkamiesjohdon keskinäinen suhde
- tiedon kulku

3.3 Valvontajärjestelmä Lapuan kaupungissa

Valvonta luo edellytyksiä sille, että organisaatio kykenee saavuttamaan päämääränsä. Valvonta myös ennaltaehkäisee talouden ja toiminnan riskitilanteita. Kaupungin hallinnon ja talouden valvonnassa ulkoinen tarkastus ja arviointi sekä sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Ulkoinen tarkastus ja arviointi järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi. Siitä vastaavat kuntalain perusteella tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Tarkastuslautakunta arvioi kaupunkistrategian ja muiden valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Tilintarkastaja vastaa hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

Sisäinen valvonta on kaupungin itsensä luoma valvonnan järjestely johtamisen tueksi ja riskien hallitsemiseksi. Kaupunginvaltuuston hyväksymän hallintosäännön mukaisesti vastuu kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kaupunkikonsernissa on kaupunginhallituksella. Lautakunnat vastaavat toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Toimiva johto eli kaupunginjohtaja, palvelukeskusten johtajat ja vastuualueiden esimiehet sekä toimintayksiköiden esimiehet vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta toimialallaan ja vastuualueellaan.

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä konserniohjeessa annetaan toimintaohjeet ja periaatteet konsernin johdolle ja siihen kuuluville tytäryhteisöille. Kuntayhtymissä ja osakkuusyhteisöissä konserniohjeiden periaatteita pyritään tuomaan esiin päätöksenteossa. Konserniohjeilla varmistetaan hyväksytyin omistajapolitiikan ja strategisten tavoitteiden sekä konsernin kokonaisedun mukaisten toimintaperiaatteiden ja valvonnan toteuttaminen konsernissa.

3.4 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettelyitä ja toimintatapoja, joilla johto pyrkii varmistamaan toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden. Sisäinen valvonta on kaupungin ja sen palvelukeskusten ja vastuualueiden toiminnan omaa valvontaa, joka on johdon tekemää tai johdon lukuun tehtyä. Näkökulmana sisäisessä valvonnassa on, millä keinoin ja tavoin johto varmistaa, että tavoitteet omalla palvelualueella, vastuualueella tai toimintayksikössä saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista, resurssit käytetään tehokkaasti ja tuloksellisesti, omaisuus on turvattu ja johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista. Sisäinen valvonta on olennainen osa jokapäiväistä toiminnan ohjausta ja johtamista.

Onnistuneen johtamisen perusedellytyksiä on, että johtajalla on ajantasainen tieto alueensa tai yksikkönsä olennaisten asioiden tilasta, eikä johtaminen tapahdu vain olettamusten varassa. Sisäisen valvonnan tavoitteet liittyvät yleisellä tasolla toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen, laadukkaan ja läpinäkyvän hallinnon järjestämiseen sekä työn mielekkyyden turvaamiseen. Kysymys on toiminnan itsearviointista ja tavoitteena on sen jatkuva parantaminen.

Yksityiskohtaisemmin sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan jaotella seuraavasti:

Vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Valvonnalla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista, tuotteiden ja palvelujen laatua sekä toimintojen taloudellisuutta ja tuottavuutta.

Raportointi ja tiedon oikeellisuus. Valvonnalla johto ja esimiehet huolehtivat siitä, että heidän vastuualueellaan tuotetaan ja ylläpidetään luotettavia tietoja toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta. Tiedot tulee raportoida oikein ja ajantasaisesti.

Toiminnan laillisuus ja johdon ohjeiden noudattaminen. Valvonta turvaa lakien ja asetusten sekä kaupungin päätösten, sääntöjen ja ohjeiden noudattamisen.

Resurssien ja omaisuuden turvaaminen. Valvonnalla varmistetaan, että kaupungin resursseja käytetään järkevästi ja taloudellisesti kaupungin hyväksi ja että resurssit turvataan menetyksiltä, jotka aiheutuvat virheistä, huonosta hoidosta, tuhlauksesta, väärinkäytöksistä, petoksista tai muusta sääntöjen ja ohjeiden vastaisesta toiminnasta.

Sisäiseen valvontaan vaikuttavat toiminnan luonne, sisältö ja laajuus, toimintayksikön talous sekä niihin liittyvät riskit. Valvonta on riittävää, kun toiminta on organisoitu siten, että se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta. Valvontatoimenpiteiden on oltava taloudellisia ja tehokkaita. Sisäinen valvonta kattaa kaupungin oman toiminnan sekä toiminnan, josta kaupunki vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

3.5 Riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet

Riskienhallinta tarkoittaa järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida ja hallita toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Riskien kartoituksen ja arvioinnin avulla ylläpidetään sisäisen valvontajärjestelmän ajantasaisuutta. Samalla arvioidaan toiminnassa ja toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten vaikutusta organisaation toimintaan ja sen riskeihin sekä autetaan sopeuttamaan riskin hallintatoimenpiteet muuttuneisiin olosuhteisiin.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä.

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa taloudellisten tai toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama hyvä jää toteutumatta. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty.

Riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. *Strategiset riskit* ovat riskejä, jotka liittyvät kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin ja ulkoihin epävarmuustekijöihin. *Operatiiv-*

visilla riskeillä tarkoitetaan päivittäistä toimintaa, prosesseja ja järjestelmiä uhkaavia tekijöitä. *Taloudellisilla riskeillä* tarkoitetaan talouden tasapainoon, investointeihin ja rahoitukseen liittyviä riskejä. *Vahinkoriskit* kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä.

Riskienhallintaprosessi perustuu riskien tunnistamiseen ja kuvaamiseen, riskin toteutumisen vaikutusarviointiin ja riskin toteutumisen todennäköisyyteen, mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä sekä riskeistä raportointiin ja riskien seurantaan.

Riskienhallinta on osa normaalia kaupungin toiminnan suunnittelua, päätöksentekoa sekä toiminnan arviointia ja sisältyy kaupungin prosesseihin ja toimintatapoihin. Riskien arviointi ja raportointi kytkeytyy kiinteästi vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnittelu- ja raportointiprosessiin.

4 Valvontatoimenpiteet

4.1 Valvontatoimenpiteiden suunnittelu, valinta ja toteuttaminen

Valvontatoimenpiteiden tarkoitus on edistää ja varmistaa tavoitteiden saavuttamista pienentämällä riskejä hyväksyttävälle tasolle. Valvontatoimenpiteet varmistavat päätettyjen menettelytapojen ja ohjeiden noudattamista sekä riskien hallintatoimenpiteiden toteuttamista.

Johto vastaa siitä, että valvontavastuut on määritelty ja että esimiehet ovat ammattitaitoisia ja toimivat päätettyjen menettelytapojen ja ohjeiden edellyttämällä tavalla. Esimiehet vastaavat siitä, että henkilöstö on tietoinen päätetyistä menettelytavoista ja ohjeista sekä omasta roolistaan ja tehtävistään valvontatoimenpiteiden toteuttamisessa. Osa valvontatoimenpiteistä voi olla luonteeltaan sellaisia, että johto antaa niistä tietoa rajoitetusti henkilöstölle tai ulkopuolisille. Esimiehet suorittavat valvontatoimenpiteitä huolellisesti, todentavat tekemänsä valvontatoimenpiteet ja ryhtyvät tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin.

Valvontatoimenpiteiden valintaan ja kehittämiseen vaikuttavat toiminnan luonne, toimintojen laajuus ja monimutkaisuus, toimintaympäristö ja sen muutokset, teknologioiden käytön määrä sekä riippuvuus tietojärjestelmistä. Valvontatoimenpiteet suunnitellaan riskinäkökulmasta. Suunnittelussa otetaan huomioon valvontatoimenpiteillä saavutettava hyöty suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

Suuri osa valvontatoimenpiteistä toteutuu prosesseihin sisällytettävänä henkilöstön toteuttamina päivittäisinä toimenpiteinä ja varmistuksina. Johdon ja esimiesten on arvioitava säännöllisesti vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä ja muuten tarpeen mukaan valvontatoimenpiteiden ajantasaisuutta ja tarvittaessa uudistettava niitä. Tarvittaessa valvontatoimenpiteitä täydennetään riskienarvioinnin perusteella tai muutetaan siten, että valvonta keskittyy merkittävimiksi arvioitujen riskien hallintaan.

4.2 Valvontatoimenpiteiden luonne

Toimintaan ja tietojärjestelmiin sisäänrakennetut ennaltaehkäisevät valvontatoimenpiteet havaitsevat ja estävät tai korjaavat prosessissa, tapahtumien käsittelyssä tai tiedoissa ilmeneviä virheitä.

Toimintaprosesseihin ja tietojärjestelmiin sisäänrakennettuun valvontaan kuuluu kontrolleja, jotka:

- tukevat lakien, päätösten sekä päätettyjen menettelytapojen ja ohjeiden noudattamista
- tukevat prosessin oikeaa kulkua ja tietojärjestelmän käytön oikeellisuutta
- valvovat valtuuksien noudattamista
- varmistavat tapahtumien ja tietojen oikeellisuutta
- suojaavat tietoja
- estävät virheitä ja väärinkäytöksiä
- varmistavat tehtävien riittävää eriyttämistä
- turvaavat toiminnan jatkuvuutta

Virheitä ja poikkeamia paljastamaan suunniteltuja valvontatoimenpiteitä ovat esimerkiksi:

- taloudellisten tavoitteiden toteutumisen seuranta
- raportoinnin analysointi ja seuranta

- toiminnan ja toimintapoikkeamien seuranta
- erilaiset säännölliset varmistus- ja täsmäytystoimenpiteet
- sovittujen riskirajojen seuranta ja raportointi
- tehtävänvaihto
- fyysiset ja tekniset valvontatoimenpiteet

Korjaavien valvontatoimenpiteiden tavoitteena on auttaa virheiden tutkimisessa ja korjaamisessa. Korjaava valvontatoimenpide on esimerkiksi tietojen varmistus ja palauttaminen tai virhetilastojen hyödyntäminen.

4.3 Tietojärjestelmien rooli valvonnassa

Valvontatoimenpiteet ja tietotekniikka liittyvät toisiinsa kahdella tavalla. Organisaation prosessien toteutuessa pääosin yhden tai useamman tietojärjestelmän avulla, tarvitaan valvontatoimia, jotka kohdistuvat tietojärjestelmiin sekä niiden käytöstä syntyviin riskeihin. Toisaalta tietojärjestelmillä voidaan joko kokonaan tai osittain toteuttaa prosesseissa ja tapahtumien käsittelyssä tarvittavat valvontatoimet. Useimmissa prosesseissa valvonta toteutuu sekä automatisoitujen että henkilöiden tekemien valvontatoimien yhdistelmänä (esim. talousarvion seuranta).

Tietojärjestelmiä hyödyntävissä prosesseissa valvontatoimenpiteet ovat yleensä tehokkainta toteuttaa tietojärjestelmien avulla. Tietojärjestelmissä valvontaan käytettävissä olevia keinoja ovat muun muassa:

- käyttöoikeuksien ja valtuustasojen määrittely
- tapahtumien ja tietojenkäsittelyn lokit ja muutosten jäljitettävyyys
- syöttötietojen tarkistukset
- muut ohjelmalliset tarkistukset ja täsmäytykset
- tietojen turvaluokittelu ja suojaaminen
- virheiden ja poikkeamien seuranta ja raportointi
- järjestelmien käytönvalvonta mm. lokitietojen avulla

Tietojärjestelmien omistajat ja esimiehet ovat vastuussa näiden valvontatoimien järjestämisestä, niiden toimivuuden valvonnasta sekä valvonnan puutteiden seurannasta, raportoinnista ja korjaamisesta. Tehtävien tehokas eriyttäminen varmistetaan tietojärjestelmien käyttöoikeuksia rajaamalla. Tietojärjestelmiin ei aina voida rakentaa riittäviä automatisoituja kontrolleja, jolloin esimiehen on huolehdittava korvaavien valvontatoimien järjestämisestä ja toimivuuden valvonnasta.

Tietotekniikan toimintaa pitää seurata aktiivisesti ongelmien havaitsemiseksi ja korjaavien toimenpiteiden käynnistämiseksi. ICT-toimintojen kehittämiseksi, käytölle ja ylläpidolle pitää olla prosessit, joihin on järjestetty valvontatoimet ICT-prosesseille omiensaisten riskien hallintaan.

Organisaation ICT-toiminnoissa toteutettavat yleiset kontrollit auttavat varmistamaan tietojenkäsittelyn eheyttä, virheettömyyttä ja saatavuutta. ICT-prosessien yleisten kontrollien tavoitteena on valvoa tietotekniikkaympäristön toimintaa, tietoliikenneverkkojen ja tietojärjestelmien pääsynhallintaa sekä ohjelmistojen ja laitteistojen hankintaa ja ylläpitoa. Järjestelmätietojen oikeellisuuden näkökulmasta tärkeimmät yleiset ICT-kontrollit ovat muutoshallinta ja käyttövaltuuksien hallinta.

Tietotekniikkatoimintojen ylläpitämiseksi tarvitaan varmistus- ja palauttamismenettelyitä sekä jatkuvuus- ja toipumissuunnittelua, jotka riippuvat mahdollisen käyttökatojen riskeistä ja seurauksista. Ulkoisten ICT-palvelujen toimittajien toteuttaessa edellä mainittuja tehtäviä tai osaa niistä, on kaupungin ATK-yksikön huolehdittava

menettelyjen toimivuudesta ja riskienhallinnasta sopimuksilla ja sopimusten valvonnalla. Sopimuksissa pitää olla huomioituna ICT-palvelujen toimittajien tuottamien palvelujen ohjaus, valvonta ja mahdollinen tarkastusoikeus.

4.4 Vaarallisten työyhdistelmien tunnistaminen ja ehkäiseminen

Vaarallisten työyhdistelmien tunnistaminen perustuu prosessien kuvaamiseen ja prosessien riskien arvioimiseen. Vaarallinen työyhdistelmä on kyseessä, jos henkilö käsittelee yksin väärinkäytös- ja virhealtiissa prosessissa koko tapahtumaketjun tai useampia sen osia. Vaarallinen työyhdistelmä mahdollistaa väärinkäytöksen tai vakavan virheen, joka voi jäädä huomaamatta.

Virheiden ja väärinkäytösten välttämiseksi vastuut ja tehtävät on jaettava eli eriytettävä siten, että esimerkiksi tapahtumien hyväksyminen, kirjaaminen ja varojen hoitaminen on jaettu eri henkilöille. Vaarallisia työyhdistelmiä voi esiintyä taloushallinnon lisäksi myös muissa kaupungin toiminnoissa, kuten tietojenkäsittelytoiminnoissa.

Toiminnoissa, joissa ei ole useita työntekijöitä, on suurempi riski vaarallisten työyhdistelmien muodostumiselle. Jos tehtävien jakaminen useammalle henkilölle ei ole mahdollista, käytetään jälkikäteisvalvontaa toiminnan oikeellisuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi esimies hyväksyy jälkikäteen tehdyt toimet ja tapahtumat siten, että hyväksyminen on myöhemmin todettavissa.

Tärkeää on myös varmistaa, että työtehtävien hoitajien käyttöoikeudet vastaavat heidän työtehtäviään. Liian laajat käyttöoikeudet murentavat työtehtävien eriyttämisen.

4.5 Väärinkäytösten tunnistaminen ja torjunta

Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupunkikonsernin ohjeita tai lainsäädäntöä rikkovia tahallisia tekoja.

Lapuan kaupunkikonsernissa ei sallita väärinkäytöksiä. Sisäisen valvonnan tavoitteena on poistaa mahdollisuudet väärinkäytösten tekemiseen. Mikäli väärinkäytös kuitenkin tapahtuu, tarkoituksenmukaisesti toimiva sisäinen valvonta paljastaa väärinkäytöksen. Johto vastaa sisäisen valvonnan toimivuudesta ja on velvollinen puuttumaan havaittuihin väärinkäytöksiin.

Väärinkäytösepäily voi syntyä valvontatoimenpiteiden yhteydessä, tarkastuksen tuloksena, ulkopuolisen ilmiantona tai muista lähteistä.

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksestä ovat esimerkiksi:

- päätösvaltaa on käytetty ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan vastaisesti
- asiakirjat ovat virheellisiä tai niitä epäillään väärennetyiksi
- asiakirjoja tai omaisuutta on hävitetty tai niiden epäillään hävinneen
- epäillään, että on erehdytty henkilöä
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin

Henkilöstön on raportoitava havaitsemansa merkit mahdollisista väärinkäytöksistä tai rikkomuksista esimiehelleen tai muulle organisaation osoittamalle taholle. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös kaupunginjohtajalle tai hallintojohtajalle. Väärinkäytösten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Kaupungin johto voi harkinnan mukaan hankkia ulkoisen tahon tekemään sisäisen tarkastuksen väärinkäytösten selvittämisessä.

5 Riskienhallinta

5.1 Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet

Riskienhallintaa toteutetaan kaikilla organisaatiotasolla, eri toiminnoissa ja prosesseissa. Lisäksi edellytetään, että palvelutuottajille ulkoistetuissa palveluissa on riittävä riskienhallinta. Riskienhallinnassa näkökulmina ovat strategian ja talouden riskit, toiminnalliset riskit sekä ulkoiset riskit.

Kaupunginhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta, yhteensovittamisesta sekä päättää kaupungin omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta. Kunkin palvelualueen on tiedostettava ja kartoitettava omaan toimintaan vaikuttavat riskit (erityisesti rahoitus-, henkilö-, omaisuus- ja toimintariskit) sekä ryhdyttävä itse riskien ehkäisemistömiin tai tehtävä niistä esitys kaupunginhallitukselle.

Kaupungin toiminnassa voi olla esimerkiksi seuraavanlaisia riskejä:

- toiminnalliset riskit, jotka vaikuttavat kuntalaisten saaman palvelun laatuun ja määrään
- taloudelliset ja kaupungin kustannustehokkuuteen liittyvät riskit, jotka vaikuttavat kaupungin taloudellisen aseman
- tieto- ja tietojärjestelmäriskit
- henkilöstöriskit, jotka vaikuttavan henkilöstön saatavuuteen ja osaamiseen
- imagoriskit, jotka vaikuttavat kaupungin julkisuuskuvaan
- ympäristö- ja vahinkoriskit, jotka vaikuttavat henkilöstöön ja kuntalaisiin

5.2 Strategian ja talouden riskit

Organisaation tavoitteiden saavuttamiseen, valintoihin ja päätöksentekoon liittyy strategiseksi ja taloudelliseksi kutsuttuja riskejä. Strategisten ja taloudellisten riskien arvioinnin yhteydessä organisaation on päätettävä, millaisia riskejä se on valmis ottamaan. Näiden riskien arviointiin sisältyy usein mahdollisuuksien tunnistaminen ja hyödyntäminen.

Kaupungin strategiset tavoitteet ja toimenpiteet on määritelty kaupungin strategiassa. Talousarvioehdotuksen laatimisen tai sitä vastaavien prosessien yhteydessä palvelualueet ja tytäryhteisöt määrittelevät kaupungin strategiaohjelmasta johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteensa. Osana talousarvioprosessia palvelualueet ja tytäryhteisöt tunnistavat tavoitteiden toteutumista uhkaavia riskejä ja niiden vaikutuksia sekä laativat ja päivittävät tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Kaupunginvaltuusto päättää talousarvioon sisältyvistä sitovista ja muista toiminnallisista tavoitteista.

Talouden riskeillä tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä kaupungin, palvelualueen tai tytäryhteisön taloudenpitoon, maksuvalmiuteen, rahoitukseen ja sijoitukseen liittyviä valintoja ja riskitekijöitä. Strategian ja talouden riskeissä keskeisintä ovat valinnat ja päätöksenteko sekä näiden yhteydessä tehtävät analyysit näihin liittyvistä riskeistä ja mahdollisuuksista.

5.3 Toiminnalliset riskit

Toiminnalliset riskit ovat organisaation henkilöstöön, toimintaan ja laillisuuteen, prosesseihin sekä tietoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvia riskejä, joilla on pääosin haitallisia vaikutuksia. Tämä riskinäkökulma kattaa myös henkilöstön tai ympäristön turvallisuutta ja omaisuutta uhkaavat vahinkoriskit. Toiminnallisiin riskeihin kuuluu myös

vaatimustenmukaisuuteen ja väärinkäyttöihin liittyviä riskejä, joiden toteutumista usein seuraa taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten lisäksi muun muassa maine- riskejä.

Toiminnallisten riskien tunnistamista ja arviointia tehdään osana päivittäistä johtamista. Keskeistä toiminnallisten riskien hallinnassa on, että mahdolliset riskitekijät on tunnistettu ja valitut tarkoituksenmukaiset hallintakeinot on toteutettu ja että hallintakeinot toimivat tehokkaasti. Toiminnallisten riskien hallinnalla pyritään varmistamaan, ettei riskeistä aiheudu ennalta arvaamattomia taloudellisia seurauksia tai muita haitallisia vaikutuksia. Toiminnallisten riskien hallinnassa hyödynnetään erilaisia hallintakeinoja, kuten esimiesvalvontaa, ohjeistusta ja kontrolleja. Tunnistetut toiminnalliset riskit huomioidaan organisaation varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan suunnittelusta annettujen ohjeiden mukaisesti. Myös vakuuttamisella voidaan pienentää vahinkoriskien taloudellisia vaikutuksia.

5.4 Ulkoiset riskit

Ulkoiset riskit ovat organisaation ulkopuolelta nousevia tekijöitä, joiden syntymistä ei voida itse estää. Näitä ovat muun muassa talouteen tai sääntelyyn liittyvät muutokset sekä paikalliset tai globaalit kriisit ja katastrofit, jotka voivat muuttaa toimintaympäristöä hetkellisesti tai pysyvästi.

Ulkoisten riskien tunnistamista ja arviointia tehdään osana päivittäistä johtamista. Palvelualueiden on tunnistettava ja huomioitava ulkoiset riskit erityisesti vuosittaisissa talousarvioprosesseissaan osana toimintaympäristön analysointia. Tytäryhteisöt noudattavat samoja periaatteita omissa suunnitteluprosesseissaan.

Keskeistä ulkoisten riskien hallinnassa on tunnistaa toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja arvioida niiden vaikutuksia. Tulevien muutosten arvioinnissa voi hyödyntää erilaisia ennusteita, skenaarioita ja laskentamalleja. Merkittävimpien riskien seurannan on oltava aktiivista ja jatkuvaa.

Ulkoisten riskien hallinnassa tavoitteena on pyrkiä pienentämään riskien vaikutuksia, mikäli riskit toteutuvat. Kaupungin toiminnassa tämä tarkoittaa muun muassa toiminnallista ja/tai taloudellista varautumista tulevaan sekä sopeutumista ja nopeaa reagoimista muuttuneeseen tilanteeseen. Tunnistetut ulkoiset riskit huomioidaan organisaation varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan suunnittelussa kaupunkikonsernin valmiusohjeen mukaisesti.

5.5 Kaupunkikonsernin merkittävät riskit

Kaupunkikonsernin merkittäville riskeille tarkoitetaan sellaisia strategian ja talouden riskejä sekä toiminnallisia ja ulkoisia riskejä, jotka uhkaavat kaupunkikonsernin tavoitteita tai ovat toteutuessaan muuten hyvin laajoja vaikutuksiltaan. Monet kaupunkikonsernitason riskeistä ovat sellaisia, joita ei pystytä hallitsemaan pelkästään yksittäisen palvelualueen tai tytäryhteisön hallintakeinoilla.

Konsernijohto kokoaa ja laatii arvioita kaupunkikonsernin merkittävistä riskeistä. Riskien tunnistamisessa ja arvioinnissa hyödynnetään muun muassa tietoja palvelualueiden ja tytäryhteisöjen tunnistamista ja arvioimista riskeistä. Merkittävistä riskeistä raportoidaan vuosittain tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.

5.6 Riskien arviointi

Riskejä arvioidaan osana jokapäiväistä johtamista ja päätöksentekoa. Tällöin riskinäkökulma on yksi päätöksentekoon vaikuttava tekijä. Palvelualueiden ja tytäryhteisöjen strategiatyössä ja taloussuunnittelussa on useita elementtejä, jotka ovat riskien arviointia.

Riskien arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa arvioinnin kohteen merkittävimmät riskit ja analysoida niiden hallintakeinoja. Ennen riskien arviointiprosessin aloittamista on päätettävä, millä organisaatiosalla riskejä on tarkoitus tarkastella. Riskien arvioinnissa huomioidaan riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet. Yksittäisessä arvioinnissa voidaan keskittyä myös tietyn riskinäkökulman tai -lajin arviointiin.

Riskien tunnistamista ja arviointia voidaan toteuttaa myös yksittäisten riskienarvioinnin avulla. Yksittäinen arviointi tai riskityöpaja ei korvaa jatkuvaa ja laajempaa riskienhallintatyötä, mutta sen avulla saadaan kohtuullisen luotettava kuva arvioidun osa-alueen nykytilasta ja kehittämistarpeesta.

Riskien arviointi voidaan jakaa eri vaiheisiin seuraavalla tavalla:

1. Riskien tunnistaminen

Riskien tunnistamisvaiheen tarkoituksena on tunnistaa, mitä sellaista voi tapahtua tai ilmetä, jolla arvioidaan olevan vaikutuksia organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Tunnistamisvaiheen perusteella kootaan merkitykselliset riskit sekä tuotetaan tietoa riskien syistä ja seurauksista. Näiden tietojen perusteella laaditaan riskikuvaukset.

2. Riskien suuruuden ja toteutumisen todennäköisyyden arviointi

Tunnistettujen riskien toteutumisen todennäköisyyksiä ja vaikutuksia on arvioitava ennalta päätettyjen arviointikriteereiden mukaisesti. Arviointikriteereissä on otettava kantaa siihen, huomioidaanko jo olemassa olevat riskien hallintakeinot osana arviointia. Riskien suuruutta arvioitaessa on huomioitava kuinka riski toteutuessaan uhkaa muun muassa:

- strategisten, taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista
- toiminnan laillisuutta
- toiminnan jatkuvuutta
- terveyttä, turvallisuutta ja ympäristöä

Arvioinnissa on huomioitava myös mahdollisuus useamman riskin samanaikainen toteutumiseen ja eri riskien keskinäiset vaikutukset.

3. Nykyisten hallintakeinojen arviointi

Mikäli arviointihetkellä käytössä olevia riskien hallintakeinoja ei ole huomioitu osana riskin suuruuden arviointia, on riskin hallinnan tasoa arvioitava erikseen. Tällöin on selvitettävä, mitä hallintakeinoja kyseistä riskiä vastaan on käytössä ja ovatko nykyiset keinot tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita. Hallintakeinoja voivat olla esimerkiksi tekniset ratkaisut, menettelytavat sekä ohjeet ja niiden noudattaminen.

4. Merkittävimpien riskien valinta

Riskien tunnistamisen, suuruuden ja nykyisten hallintakeinojen arvioinnin perusteella muodostetaan kuva merkittävimmistä riskeistä ja niiden hallinnasta. Tämän jälkeen on selvitettävä, mitkä riskeistä ovat sellaisia, jotka vaativat vielä tarkempaa arviointia.

Palvelualueiden ja tytäryhteisöjen tulee omissa arvioissaan huomioida myös riskien vaikutukset poikkihallinnollisissa prosesseissa. Periaatteena on, ettei riskejä siirretä toiselle yksikölle kaupunkikonsernin sisällä. Mikäli palvelualueen tai tytäryhteisön merkittävistä riskeistä aiheutuu uhkaa toiselle kaupunkikonsernin yksikölle, on asiasta raportoitava ja menettelyistä sovittava osapuolten kesken.

5.7 Riskien hallintakeinoista päättäminen

Riskien hallintakeinojen tarkoituksena on saattaa riskit hyväksyttävälle tasolle. Mikäli todetaan, että merkittävimpien riskien hallintakeinot eivät ole riittäviä, tulee niiden hallintaa kehittää.

Keskeisimpiä vaihtoehtoja riskien hallinnassa ovat riskin poistaminen, välttäminen, pienentäminen, hyväksyminen tai siirtäminen. Riski voidaan siis hyväksyä tietoisella päätöksellä tai ottaa hallittu riski mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Eri vaihtoehdot eivät ole välttämättä toisiaan pois sulkevia. Hallintakeinoja valittaessa otetaan huomioon hallintavaihtoehtojen hyöty, tehokkuus ja kustannukset.

Toteutettavat hallintakeinot on kytkettävä prosesseihin ja käytävä läpi osapuolten ja tarvittavien sidosryhmien kanssa. Riskien hallintakeinot voivat tuoda mukanaan myös uusia riskejä, joita on edelleen arvioitava ja seurattava. Riskien hallintakeinoja suunniteltaessa ja toteutettaessa on määriteltävä:

- vastuuhenkilö/t, menettelyt, resurssit ja aikataulut
- hallintakeinojen tehokkuuden mittaaminen
- dokumentointi, seuranta ja raportointi

Riskien hallintakeinojen tulee olla jäljitettävissä. Hallintakeinojen tulee olla dokumentoituina esimerkiksi toimintasuunnitelmassa, prosessikuvauksissa, prosessien työohjeissa tai muissa vastaavissa asiakirjoissa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisen edellyttämät toimenpiteet ja hankkeet tulee sisällyttää toimintasuunnitelmaan ja kustannukset tulee huomioida talousarvioehdotuksessa.

6 Viestintä ja raportointi

6.1 Viestinnän merkitys ja oikeellisuus

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevaa ja tukevaa tietoa ja viestintää tarvitaan kaupunkiorganisaation kaikilla tasoilla, jotta toimintaa voidaan johtaa kaupunkikonsernin tavoitteiden mukaisesti. Johto tarvitsee toiminnan ohjaamiseen ja valvontaan tietoja tavoitteista, taloudesta, toiminnasta, hankkeista ja hankinnoista sekä säännöistä ja päätöksistä sekä niiden noudattamisesta. Tietoa tarvitaan myös toimintaympäristöstä. Sitä kerätään muun muassa omistukseen, sopimukseen, avustukseen tai muuhun yhteistyöhön perustuvilta kumppaneilta.

Toimiva sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tukeva viestintä edellyttää viestinnän tavoitteiden asettamista ja seurantaa sekä selkeitä tiedon tuottamisen ja jakamisen rooleja, vastuita ja tehtäviä. Lisäksi tarvitaan menettelytapoja välittää organisaatiossa kaikkiin suuntiin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevaa ja palvelevaa tietoa.

Tehokasta viestintää tarvitaan myös kaupungin ulkoisten sidosryhmien, kuten asiakkaiden, kuntalaisten, palvelujen toimittajien, tilintarkastajien ja valtionhallinnon kanssa. Ulkopuolisilta tahoilta saadaan tietoja myös sisäisen valvonnan puutteista ja toimimattomuudesta sekä toteutuneista riskeistä.

Toiminnan ja sen tuloksellisuuden edellytyksenä on, että päätöksenteon pohjaksi ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseksi on käytettävissä oikeat ja riittävät tiedot. Organisaation tietojen oikeellisuutta, saatavuutta ja luottamuksellisuutta suojataan tietoriskien hallinnan avulla. Tietoriskien hallinnan pitää kattaa tietoja käsittelevien tahojen toimintatavat ja menettelyt, tietojärjestelmien tekniset suojaukset sekä tietojen käsittelytilojen suojausjärjestelyt.

Tietoriskien hallinnan ja hallintamenettelyjen valvonnan järjestämisestä ovat vastuussa tietojen omistaja sekä tietoja käsittelevän tietojärjestelmän omistaja. Käsiteltävät tiedot pitää tunnistaa ja luokitella, jotta voidaan estää tärkeiden tietojen muuttuminen, asiaton käsittely, katoaminen ja paljastuminen. Eri olomuodoissa olevien (esimerkiksi sähköiset tiedot tai paperiset asiakirjat) tietojen suojaaminen edellyttää erilaisia suojaustapoja.

Tietoriskien hallinnan työvälineitä ovat muun muassa:

- ohjeistus, koulutus, tiedotus, arviointi ja tarkastukset
- selkeät tietojen omistajuus ja valvontavastuut
- tietojen luokittelu ja suojaus
- tekniset tietoturvan suojauskeinot
- tietojärjestelmien pääsynhallinta
- tärkeiden toimintojen ja tietojärjestelmien dokumentointi
- henkilöstön taustaselvitykset ja salassapitosopimukset
- virheiden ja yllättävien tapahtumien seuranta ja selvittäminen
- toimitilojen suojaus ja kulunvalvonta
- varautuminen häiriöihin ja onnettomuuksiin

Tietoja ei ole syytä salata, mikäli siihen ei ole perustetta. Tietojen avoimuudella voidaan lisätä tietojen hyödynnettävyyttä sekä muun muassa toimintaan ja varojen käyttöön kohdistuvaa avoimuutta ja luottamusta. Myös julkisten tietojen oikeellisuus ja muuttumattomuus pitää turvata.

6.2 Raportointi

Raportointi tavoitteiden toteutumisesta ja säännösten ja päätösten noudattamisesta sekä niissä ilmenneistä poikkeamista on kaupungin johdon tärkein työväline. Raportoitavan tiedon tulee olla luotettavaa, olennaista, ajantasaista ja oikeassa muodossa. Tiedon laatuun vaikuttavat tiedon soveltuvuus tarkoitukseensa, tiedon ajankohtaisuus, tiedon oikeellisuus ja saatavuus. Raportoitavan tiedon oikeellisuus ja määrittelyjen mukaisuus on siksi yksi tärkeistä valvonnan kohteista.

Tietojen oikeellisuus varmistetaan tietojen ja raporttien tuotantoprosessien kontrolleilla. Vastuu tiedon oikeellisuuden varmistamisesta, myös ulkoa saadun tiedon, on toiminnon tai prosessin omistajalla. Lisäksi raportoinnin ja tietojen oikeellisuuden valvonnassa pitää ottaa huomioon väärinkäytösten mahdollisuus.

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tukevien tietojen ja raporttien tuottaminen edellyttää:

- tarvittavien tietojen määrittelyä
- tietojen lähteiden ja tietoja tuottavien järjestelmien tunnistamista
- tietojen jalostustavoista sopimista
- tietojen keruu- ja jakeluprosesseja sekä tietojen välityskanavia
- seurantajärjestelmää tavoitteineen, mittareineen ja prosesseineen
- poikkeamien selvittämistä ja korjaavien toimenpiteiden valvontaa sekä
- tietojen ja niiden lähteiden ajoittaista uudelleenarviointia

Tietoja ei kannata tuottaa, jos tietojen tuottamiskustannukset tai aiheutuva työmäärä ylittävät saatavat hyödyt. Tiedot saadaan yleensä tuotettua tietojärjestelmissä tehokkaimmin ja helpoimmin silloin, kun tietotarpeet on otettu huomioon uusien tietojärjestelmähankkeiden vaatimuksissa. Siksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tietotarpeet pitää olla mukana jo uusien tietojärjestelmähankkeiden vaatimusmäärittelyssä.

Palvelualueiden ja tytäryhteisöjen operatiivisessa toiminnassa tuotettu raportointi tukee niiden omaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Yksiköt eri tasoilla voivat hyödyntää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisessa raportteja muun muassa:

- talouden ja toiminnan seurannasta
- valtuuksista ja niiden käytön seurannasta
- poikkeamista ja virheistä
- vahingoista ja läheltä piti -tilanteista

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on valmistellut yleisohjeen kunnan ja kunta-yhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnasta. Ohje edellyttää kaupunginhallituksen esittävän hyvää hallintotapaa edistävän, perustellun selonteon kunnan sisäisen valvonnan ja erikseen konsernivalvonnan asianmukaisuudesta ja riittäväydestä.

7 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seuranta, arviointi ja kehittäminen

7.1 Seuranta, arviointi ja kehittäminen kaupunkikonsernin eri tasoilla

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta seurataan, arvioidaan ja kehitetään kaupunkikonsernin kaikilla tasoilla. Vastuu seurannasta kuuluu johtaville viranhaltijoille, tytäryhteisöjen toimitusjohtajille ja toimitusjohtajille. Kaupunkikonsernin tasolla tehtävässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnissa ja kehittämisessä hyödynnetään palvelualueiden ja tytäryhteisöjen tekemiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksia, arviointeja ja tietoja raportoiduista kehittämistoimista.

Seuranta ja arviointi ovat tärkeä osa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Seurannalla ja arvioinnilla varmistetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta sekä tunnistetaan toiminnassa ja sen tuloksissa havaitut poikkeamat. Poikkeamat voivat olla merkki valvonnan puutteesta, jolloin on mahdollista etsiä puutteen juurisyy ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.

Toimintaympäristö, tavoitteet, organisaatorakenne ja toimintaprosessit muuttuvat ajan kuluessa. Myös valvonnan pitää muuttua muutosten myötä. Seurannan ja arvioinnin avulla voidaan muun muassa:

- varmistaa valvonnan tehokkuutta ja toimivuutta
- havaita toimintaympäristössä, organisaatiossa ja toiminnassa muutoksia, jotka voivat vaikuttaa riskien syntymiseen tai muuttumiseen
- oppia läheltä piti -tilanteista ja epäonnistumisista
- tunnistaa ja arvioida poikkeamia ja uusia riskejä
- kehittää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa

Johto ja esimiehet seuraavat, arvioivat ja kehittävät sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa omilla vastualueillaan. Heidän tehtävinään on seurata riskejä ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta osana päivittäistä toimintaa. Tietotekniikan tuottama seurantatieto yhdistettynä osaavan henkilöstön suorittamaan tulosten läpikäyntiin mahdollistaa tehokkaan jatkuvan arvioinnin. Päivittäiseen toimintaan ja prosesseihin sisään rakennetun jatkuvan seurannan lisäksi on tehtävä tarpeen mukaan erillisiä, määräajoin toteutettavia arviointeja.

Seurannan ja arvioinnin tuloksena saadut havainnot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteista on raportoitava korjaustoimenpiteistä vastuussa oleville henkilöille. Lisäksi havainnot puutteista on raportoiva organisaatiotasolle, joka on ainakin yhtä tasoa ylempänä kuin korjaustoimenpiteistä vastuussa olevat henkilöt.

7.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko

Jokainen kaupunkikonsernin tilivelvollinen toimielin antaa osana toimintakertomustaan selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja toimenpiteistä niiden korjaamiseksi.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteon laatiminen edellyttää johtamis- ja hallintotavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilan ja kehittämistarpeiden arviointia. Arvioinnin on oltava järjestelmällistä ja organisaation kokoon ja rakenteeseen nähden riittävän kattavaa. Selonteon laadintaprosessissa arvioidaan kaikkia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osatekijöitä järjestelmällisesti.

7.3 Sisäisen tarkastuksen käyttäminen

Sisäinen tarkastus on riippumaton hallituksen ja ylimmän johdon tukitoiminto. Sen tehtävänä on objektiivisella arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoiminnallaan tukea organisaation kehittämistä ja tavoitteiden saavuttamista. Sisäisen tarkastuksen työ kohdistuu koko organisaation toiminnan sisäiseen valvontaan, riskienhallintaan sekä johtamis- ja hallintoprosesseihin. Sisäisen tarkastuksen työtä ohjaa alan kansainvälinen ammatillinen ohjeistus, johon sisältyvät muun muassa eettiset säännöt, ammattistandardit ja käytännön ohjeet.

Kaupungin johto voi käyttää sisäisen valvonnan toteuttamisessa sisäistä tarkastusta arvioimaan johtamisen ja hallinnon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta ja riittävyyttä. Lapuan kaupungilla ei ole omaa sisäisen tarkastuksen toimistoa, mutta kaupungin johto voi tarvittaessa hankkia palvelun ulkopuolisena ostopalveluna.

Kaupungin johdon on harkittava erillisten arviointien tarve ottaen huomioon:

- aikaisempien seurantojen ja arviointien tulokset
- valvontatarpeeseen vaikuttavien muutosten määrä
- muutosten luonne ja laajuus sekä niihin sisältyvät riskit
- valvontaa suorittavien ihmisten pätevyys ja kokemus

7.4 Ulkoisen tarkastuksen arviointitehtävä

Ulkoinen valvonta on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta. Ulkoisen valvonnan toimijat ovat tilintarkastaja, tarkastuslautakunta ja tarkastusvirasto.

Tilintarkastaja

Kaupunginvaltuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Tilintarkastajan on julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastettava kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan tulee myös tarkastaa, ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita ja onko kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastaja antaa valtuustolle tilintarkastuskertomuksen ja raportoi tarkastuksen tuloksista lisäksi kaupungin johdolle, tarkastuslautakunnalle ja tarkastuskohteelle.

Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunta valmistelee kaupunginvaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioi, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kaupungissa ja kaupunkikonsernissa toteutuneet. Tämän lisäksi lautakunta arvioi, onko kaupungin toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Toiminta käsittää kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Lautakunta valvoo sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset kaupunginvaltuustolle tiedoksi.

Tarkastuslautakunta antaa kaupunginvaltuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen ja voi harkintansa mukaan laatia valtuustolle myös erillisiä raportteja kaupungin toiminnan ja taloudenhoidon kannalta merkittävissä asioissa.

8 Voimaantulo

Tämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje tulee voimaan 1.11.2018. Ohje korvaa kaupunginhallituksen 20.12.2018 § 5 hyväksymän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen.