

Salon kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

LUONNOS

Kaupunginvaltuusto xx.xx.2026 § xxx



Sisällysluettelo

1.	Johdanto.....	3
2.	Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ohjaavat säännöt.....	3
3.	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja tehtävät	3
4.	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen.....	4
5.	Sisäinen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttaminen.....	5
6.	Sisäisen tarkastuksen tarkoitus ja tehtävät.....	7
7.	Seuranta, raportointi ja koulutus	7

1. Johdanto

Kuntalain 14 §:n säännökset velvoittavat kaupunginvaltuustoa päättämään kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Niiden tarkoituksena on ohjata kaupunginhallitusta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä. Salon kaupungin hallintosäännön mukaan ”Kaupungin hallinnon ja talouden valvonta järjestetään siten, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän”. Ulkoinen valvonta järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi ja sen muodostavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Sisäinen valvonta on osa johtamista. Kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Tämä asiakirja korvaa valtuuston 12.12.2013 § 167 hyväksymän vastaavan asiakirjan.

2. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ohjaavat säännöt

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perustana ovat lainsäädäntö, kaupunkistrategia, talousarvion tavoitteet, johtamisen käytännöt ja eettiset periaatteet. Hallintosääntö, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje sekä konserniohje määrittelevät ne menettelytavat, joita toimivan johdon tulee tämän päätöksen lisäksi ottaa huomioon huolehtiessaan siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa, konsernissa sekä toiminnassa, josta se vastaa lainsäädännön, sopimusten tai muiden vastuiden nojalla. Ohjeistuksessa tulee varmistaa, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ovat yhdenmukaisia koko kaupunkikonsernissa ja että niitä tukevat tarvittavat toimintaohjeet, menettelytavat ja tietojärjestelmät.

3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja tehtävät

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen koskee kaikkia Salon kaupungin ja kaupunkikonserniin kuuluvia toimielimiä ja tilivelvollista johtoa ja on osa johtamista. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kaupungin johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosessien valvontakeinojen toimintaa ja riskienhallinnan tuloksellisuutta. Tytäryhteisöjen hallitus vastaa yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuuden valvonnasta.

Sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus, häiriöttömyys ja jatkuvuus. Lisäksi sisäisen valvonta ja riskienhallinta auttaa kaupungin johtoa havaitsemaan kaupungin toimintaan liittyvät valvonnan heikkoudet tai puutteet sekä varmistamaan, että kaupunkikonsernin riskit pysyvät hyväksyttävällä tasolla.

Sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla tarkoitetaan kaupunkikonsernin ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyjä, organisaatoratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla kaupunkikonsernin toimielinten ja tilivelvollisen johdon sekä tytäryhteisöjen hallitusten tulee saada kohtuullinen varmuus

- lainsäädännön, päätösten ja johdon ohjeiden noudattamisesta
- tavoitteiden toteutumisesta ja raportoinnin luotettavuudesta sekä toiminnan ja tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta
- resurssien ja omaisuuden asianmukaisesta käytöstä ja turvaamisesta sekä omaisuuden hankinnan, luovutuksen ja hoidon valvonnasta
- toiminnan ja talouden raportoinnin oikeellisuudesta ja tietojen luotettavuudesta sekä riskienhallinnan järjestämisestä.

Riskienhallinnan tehtävänä on ylläpitää ja kehittää kokonaisvaltaista riskienhallintaa sekä raportoida strategisista riskeistä, toiminnallisista riskeistä, taloudellisista riskeistä sekä turvallisuus- ja vahinkoriskeistä sekä tietoturva- ja tietosuojariskeistä. Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Keskeistä on toimintojen jatkuvuuden turvaaminen erilaisissa häiriötilanteissa.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta perustuvat yleisesti hyväksyttyihin hyvän hallinnon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteisiin. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta muodostavat kokonaisuuden, joka kattaa tavoitteenasettelun, riskien tunnistamisen ja arvioinnin, hallintatoimenpiteet, tiedon ja viestinnän sekä seurannan ja jatkuvan kehittämisen.

4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

Kaupunginvaltuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Konsernin kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla tulee olla riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä antaa tarkempia ohjeita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen toimeenpanosta. Sisäisen valvonnan toteuttamisesta vastaavat kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kaupungin varojen käytössä tai jotka toimivat viranomaisina. Kaupungin tytäryhteisön riskienhallinnan toteuttamisesta vastaa yhteisön hallitus ja toimitusjohtaja.

Kaupunginhallitus, kaupungin johto ja muu konsernijohto vastaavat siitä, että Salon kaupungilla on hyvän johtamis- ja hallintotavan mukainen johtamisjärjestelmä ja että sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät menettelytavat ja organisaation eri toimijoiden toimivalta, velvoitteet ja vastuut on hyväksytty.

Toimielinten tulee valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa omalla vastuualueellaan. Kukin toimielin vastaa oman vastuualueensa osalta riittävien ja toimivien menettelytapojen hyväksymisestä ja niiden toimeenpanon valvonnasta ja varmentamisesta.

Toimialojen ja palvelualojen johtavien viranhaltijoiden tulee toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueellaan. Ylimmällä johdolla on erityinen vastuu ja velvoite toimia hyvän johtamis- ja hallintotavan ja eettisten lähtökohtien mukaisesti sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin. Tilivelvollisella on vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta.

Kaupunkikonsernin tytäryhteisöissä kunkin yhteisön hallitus ja toimitusjohtaja vastaavat yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta lainsäädännön sekä omistajapoliittisten tavoitteiden ja konserniohjauksen mukaisesti.

Sisäinen tarkastus antaa sisäiseen valvontaan liittyvää ohjausta ja neuvontaa. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida hyvän johtamis- ja hallintotavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaista järjestämistä ja niiden tuloksellisuutta.

Riskienhallintatyöryhmä tukee riskienhallinnan toteuttamista organisaation eri tasoilla.

5. Sisäinen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttaminen

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ovat kiinteä osa kaupunkikonsernin ja sen yksiköiden tavanomaisia suunnittelu-, päätöksenteko-, johtamis- ja toimintaprosesseja. Sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan lakien ja ohjeiden noudattamista sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista ja omaisuuden turvaamista uhkaavia tekijöitä.

Sisäinen valvonta osana johtamista tarkoittaa tehtävien, valtuuksien ja vastuiden jakamista, päätösten tekemistä valvonta- ja raportointitavoista, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta ja omaisuuden turvaamisesta. Se sisältää mm. julkisuusperiaatteen, kaupunkilaisten muutoksenhakuoikeuden ja lain yksityisyyden suojasta. Valvonta ulottuu koko organisaatioon. Hyvin toimiva sisäinen valvonta vähentää tahallisia ja tahattomia toimintavirheitä, epäjohtonmukaista toimintaa ja taloudellisia menetyksiä. Toimivat ja asianmukaiset sisäisen valvonnan menetelmät ehkäisevät väärinkäytöksiä ja on yksi tapa väärinkäytösten paljastamisessa.

Salon kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta tukee osaltaan kaupunkistrategian ja siitä johdettujen valtuustokauden sekä vuositason toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on osa talousarvioprosessia. Talousarviossa asetetaan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä tunnistetaan konsernin merkittävimmät riskit. Palvelualueet kuvaavat omaan toimintaansa kohdentuvat riskit talousarvion yhteydessä ja raportoivat niihin liittyvistä asioista tilinpäätöksen yhteydessä. Keskeiset riskit huomioidaan talousarvion laadinnassa ja päätöksenteon yhteydessä. Kaupungin riskienhallintatyöryhmä valmistelee talousarvion laadinnan yhteydessä koosteen kaupunkitasoisista keskeisistä riskeistä, jotka ovat osana talousarvion käsittelyä.

Kaupungin kärkihankkeista ja muista merkittävistä hankkeista laaditaan riskianalyysi osana valmistelua. Riskianalyysin laadinnasta ja hallinnasta vastaa hankkeen vastuuhenkilö. Riskianalyysissa tulee tunnistaa keskeiset riskit, arvioida niiden vaikutus ja todennäköisyys sekä määrittää riskien hallintatoimenpiteet ja vastuut. Tiedot ovat käytettävissä päätöksenteon yhteydessä. Riskienhallinnan toteutumista seurataan hankkeen elinkaaren aikana ja raportoidaan osavuositarkastuksien yhteydessä. Mahdollisista poikkeamista raportoidaan välittömästi.

Kokonaisvaltainen riskien arviointi sisältää keskeisten riskien tunnistamisen, arvioinnin todennäköisyydestä ja vaikutuksesta, riskienhallintakeinojen määrittämisen ja niiden toteutumisen seurannan. Arvioinnin tarkoituksena on analysoida toimintaympäristön

muutoksia ja tunnistaa toimintaa kohdistuvia uhkia ja laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet niitä varten.

Salon kaupunkikonsernin riskit luokitellaan strategisiin, toiminnallisiin, taloudellisiin sekä turvallisuus- ja vahinko sekä tietoturva- ja tietosuoja riskeihin. Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä tai ulkoisia riskejä. Mikä tahansa tekijä, joka vaarantaa tavoitteiden saavuttamisen, on riski. Riskienhallintaa on kaikki se toiminta, jonka avulla pyritään varmistamaan tavoitteiden saavuttaminen.

Riskienhallinnan toimenpitein varmistetaan muun muassa, että organisaation johdolla on käytettävissään tarpeellinen ja ajantasainen tieto merkittävistä riskeistä, suunnitelmat riskien hallitsemiseksi ja riittävät menetelmät mahdollisten vahinkojen hoitamiseksi. Riskienhallinnan tarkoituksena on havaita, analysoida ja pyrkiä kokonaisvaltaisesti hallitsemaan toimintaan liittyviä riskejä sekä hyödyntämään mahdollisuuksia kaupunkikonsernin toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi.

Henkilöstön rooli on keskeinen kaupunkikonsernin riskienhallinnassa. Henkilöstö sitoutuu toimimaan tavoitteiden ja annettujen sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti sekä kehittämään toimintatapoja sekä ylläpitämään ja kehittämään ammatillista osaamista. Henkilöstön tulee saattaa esihenkilönsä tietoisuuteen havaitsemiaan toimintaan kohdistuvia riskejä sekä riskienhallinnan kehittämisehdotuksia.

Kaupunkikonsernin riskienhallinta perustuu valtuuston hyväksymiin strategisiin tavoitteisiin ja niiden saavuttamista tukevaan riskinottoon. Riskinotto tarkoittaa sitä tasoa, jolla kaupunki on valmis ottamaan riskejä tavoitteidensa saavuttamiseksi. Toiminnassa tulee varmistaa, että merkittävimmät riskit pysyvät hyväksyttävällä tasolla suhteessa toiminnan vaikutuksiin, taloudellisiin resursseihin ja lakisääteisiin velvoitteisiin. Riskinotto huomioidaan talousarvion laadinnassa, strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kaupunginhallitus määrittää tarvittaessa merkittävimpien riskialueiden hyväksyttävän riskitason osana strategia- ja talousarvioprosessia.

Tietoturvan ja tietosuojan järjestäminen on osa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Kaupunkikonsernissa tulee varmistaa tietojen luottamuksellisuus, eheys, saatavuus sekä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus. Tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvistä riskeistä, poikkeamista ja tietoturvaloukkauksista raportoidaan ohjeistuksen mukaisesti. Vastuut tietoturvan ja tietosuojan ohjauksesta, valvonnasta ja raportoinnista määritellään tarkemmin erillisissä ohjeissa.

Riskienhallinnan osana varmistetaan palveluiden jatkuvuus häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja muissa toimintaa merkittävästi häiritsevissä tilanteissa. Varautuminen ja valmiussuunnittelu on osa riskienhallintaa.

Sisäisen valvonnan tavoitteena on ennaltaehkäistä, havaita ja käsitellä toiminnassa ilmenevät poikkeamat, väärinkäytökset ja muut epäasialliset menettelyt. Korruptiolla tarkoitetaan vallan ja vaikutusvallan väärinkäytöstä. Korruptio voi olla lainvastaista, moitittavaa ja epäeettistä toimintaa. Kaupungilta edellytetään laillisuutta ja eettisyyttä kaikessa toiminnassa, jonka vuoksi Salon kaupunki ei hyväksy minkäänlaista väärinkäytöstä tai lahjontaa. Toimintaa ohjaa lainsäädäntö ja ohjeistus, joiden tavoitteen on väärinkäytösten ja korruption estäminen. Sisäinen valvonta ja riskiarvioiden tekeminen osaltaan tukevat korruption vastaista toimintaa.

Kaupunkikonsernissa on käytössä menettelytavat, kuten esimerkiksi ilmiantokanava, joilla henkilöstö ja muut toimijat voivat ilmoittaa havaitsemistaan epäillyistä väärinkäytöksistä tai muista vakavista poikkeamista. Ilmoitusten käsittelyssä varmistetaan asianmukainen, riippumaton ja luottamuksellinen käsittely sekä tarvittavat toimenpiteet.

Havaituista poikkeamista raportoidaan viivytyksettä toimivaltaiselle johdolle ja tarvittaessa kaupunginhallitukselle.

6. Sisäisen tarkastuksen tarkoitus ja tehtävät

Sisäinen tarkastus toimii kaupunginjohtajan alaisuudessa osana kaupunkikonsernin ohjaus- ja valvontajärjestelmää. Toiminnasta raportoidaan kaupunginjohtajalle sekä yhteenvetona vuositason kaupunkinhallitukselle. Sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen mukaisesti merkittävistä havainnoista raportoidaan välittömästi kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallitus hyväksyy sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen ja kaupunginjohtaja hyväksyy sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman.

Sisäinen tarkastus arvioi kaupungin sisäisen valvonnan järjestelmien toimivuutta ja riskienhallintaa ja sillä on oikeus saada sisäisen valvonnan toimeenpanon arviointiin tarvittavat tiedot kaikilta kaupunkikonsernin yksiköiltä. Arvioinnissa keskitytään erityisesti omaisuuden suojaan, toiminnan laillisuuteen, resurssien tehokkaaseen käyttöön, toimintaprosessien toimivuuteen sekä päätöksenteossa käytettävän tiedon luotettavuuteen. Lisäksi sisäinen tarkastus tekee sisäisen valvontajärjestelmän toimintaan liittyviä kehittämis- ja parannusehdotuksia. Sisäinen tarkastus toimii riippumattomana arviointitoimintona ja tuottaa johdolle varmuutta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta sekä tekee suosituksia niiden kehittämiseksi. Sisäistä valvontaa arvioitaessa käytetään tarvittaessa apuna ulkopuolisia asiantuntijoita.

7. Seuranta, raportointi ja koulutus

Sisäinen valvonta on kaupungin johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt, arviot ja toimenpiteet tulee dokumentoida asianmukaisesti ja ajantasaisesti. Dokumentoinnin tulee mahdollistaa riskienhallinnan toteuttamisen seuranta, arviointi ja raportointi sekä varmistaa tiedon hyödynnettävyys johtamisessa ja päätöksenteossa. Riskien tunnistaminen, arviointi, hallintatoimet ja seuranta dokumentoidaan kaupungin määrittämällä tavalla.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana ja sen tuloksellisuudesta raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä. Kaupungin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa kehitetään siten, että pystytään vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin.

Kaupungin tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää selonteko siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty, siinä havaituista puutteista ja keskeisistä toimenpiteistä riskien hallitsemiseksi sekä konsernivalvonnan kehittämiseksi jatkossa.

Kaupunginhallitus hyväksyy sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan selonteon sekä arvion merkittävimmistä riskeistä. Lautakunnat ja yhteisöjen hallitukset hyväksyvät omilta vastuualueiltaan vastaavat selonteot ja riskiarviot. Toimintayksikköjen selonteko ja riskiarvio pohjautuvat dokumentoituun itsearviointiin ja se käsitellään toimielimessä.

Kaupunkikonsernin riskienhallinnan asianmukaisen järjestämisen kokonaisvastuu on konsernijohdolla, mutta tämän lisäksi jokainen kaupungin toimielin ja tilivelvollinen viranhaltija sekä tytäryhteisön hallitus ja toimitusjohtaja vastaa omalta osaltaan riskienhallinnan toteuttamisesta ja raportoinnista. 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 periaatteiden mukaisesti sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin. Johdolla on aktiivinen selonottovelvollisuus vastuullaan olevasta toiminnasta. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöä alaistensa toiminnan valvontavastuusta.

Sisäinen tarkastus ohjaa ja koordinoi toimintakertomukseen liitettävän sisäisen valvonnan selonteon ja riskien arvioinnin valmistelua sekä yhteenvedon laatimista. Riskienhallintaa ohjaa riskienhallintatyöryhmä, jonka puheenjohtajana toimii hallintojohtaja.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuus edellyttää riittävää osaamista kaikilla organisaatiotasolla. Toimielimille, johdolle ja henkilöstölle järjestetään tehtäviensä edellyttämä perehdytys sekä tarvittava koulutus sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvistä menettelytavoista. Uusien rekrytoitavien esihenkilöiden perehdytykseen sisältyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden koulutus.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta arvioidaan säännöllisesti osana johtamis- ja raportointijärjestelmää. Arvioinnissa hyödynnetään muun muassa sisäisen tarkastuksen havaintoja sekä tilintarkastuksen johtopäätöksiä. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämiseen ja menettelytapojen parantamiseen.