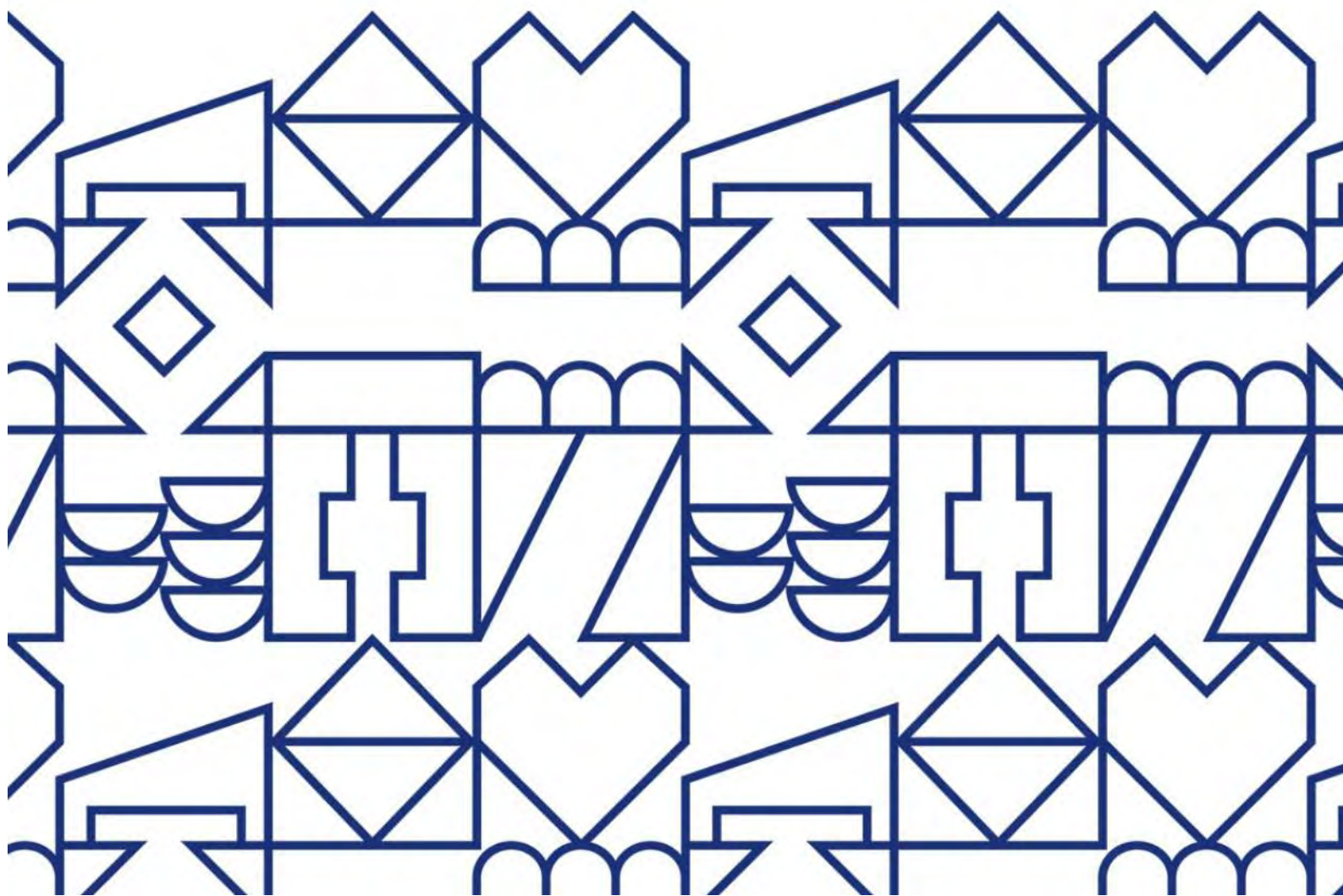


Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Seinäjoen kaupungissa

Voimaantulo 1.7.2019

Kaupunginhallitus 10.6.2019



SISÄLLYSLUETTELO:

1. JOHDANTO	1
1.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa	1
1.2 Valvontajärjestelmä Seinäjoen kaupungissa	1
2. SISÄINEN VALVONTA	2
2.1 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet	2
2.2 Sisäisen valvonnan osatekijät ja periaatteet	3
3. KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA	5
3.1 Riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet	5
3.2 Riskienhallinnan periaatteet	6
3.3 Riskien luokittelu Seinäjoen kaupungissa	7
3.4 Seinäjoen kaupungin riskienhallintaprosessi	8
3.4.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatiminen	9
3.4.2 Riskien ja mahdollisuuksien arviointi	10
3.4.3 Riskienhallintatoimenpiteiden määrittely	11
3.4.4 Seuranta	11
3.4.5 Raportointi	11
4. TOIMIVALTA JA VASTUUT	12
4.1 Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta	12
4.2 Luottamushenkilön valvontavastuu	13
4.3 Johtavan viranhaltijan valvontavastuu	13
4.4 Esimiehen valvontavastuu	13
4.5 Konserniohjauksen periaatteet	14
5. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT	14
5.1 Päätöksenteko	14
5.2 Henkilöstöhallinto	14
5.3 Taloushallinto	15
5.4 Tietohallinto	16
5.5 Hankinnat	16
5.6 Omaisuuden hallinnointi	16
5.7 Sopimukset ja niiden hallinnointi	17
5.8 Projektitoiminta	17
5.9 Avustukset	17
5.10 Viestintä	18
6. MUUT ERILLISIASIAT	18
6.1 Sivutoimet	18
6.2 Ohjeistus ulkopuolisen tarjotessa lahjaa tai lahjaan verrattavaa hyötyä	19
6.3 Toimintaohje väärinkäytösepäilytilanteessa	19
6.4 Esteellisyys	20
6.5 Eettiset ohjeet	20
7. OHJEEN VOIMAANTULO	21

LIITE 1: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimalli / kyselylomake
LIITE 2: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman mallipohja

1. JOHDANTO

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Riskienhallinta kuuluu sisäiseen valvontaan, mutta se on mainittu laissa erikseen sen jatkuvasti kasvavan merkityksen vuoksi. Riskienhallinnan tarkoituksena on tunnistaa organisaatioon vaikuttavia potentiaalisia tapahtumia ja pitää riskit riskinottohalukkuuden rajoissa, jotta voidaan olla kohtuullisen varmoja organisaation tavoitteiden toteutumisesta. Riskienhallintaan kuuluu myös sopimushallinnan asianmukainen järjestäminen. Omistajaohjauksella ja sopimuksilla on varmistettava, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat kunnossa myös niissä yhteisöissä, jotka tuottavat kunnan palveluja sopimukseen perustuen.

1.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa

Seinäjoen kaupungin johtaminen perustuu kaupunkistrategiaan, taloussuunnitelmaan, talousarvioon sekä muihin valtuuston päätöksiin. Kaupunkiorganisaation tehtävät ja toimivaltasuhteet määritetään hallintosäännössä. Seinäjoen kaupunkikonsernissa noudatetaan toimintaperiaatteita: hyvä johtaminen, asiakaslähtöinen palvelu, yhteistyö, vastuullisuus ja aloitteellisuus.

1.2 Valvontajärjestelmä Seinäjoen kaupungissa

Seinäjoen kaupungin hallinnon ja talouden valvonta järjestetään siten, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän. Ulkoinen valvonta järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Sisäinen valvonta on osa johtamista. Kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Yksi valvonnan osa-alue on arviointi/tarkastus, jota suorittaa sisäinen tarkastus. Sisäinen tarkastus on riippumaton ja objektiivista arviointi-, varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka avulla arvioidaan sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta.

Seinäjoen kaupungin riskienhallinnan ohjeissa on määritelty riskienhallinnan tavoitteet, periaatteet, vastuut ja riskienhallintaprosessi. Ohjeen avulla varmistetaan ja tuetaan sitä, että riskienhallinta otetaan osaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmää, se kattaa koko toiminnan ja toimintamalli on yhtenäinen läpi koko organisaation.

Riskienhallinnan tilaa ja toimivuutta arvioidaan säännöllisesti ja arvioinnin tulosten perusteella määritellään kehittämiskohteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi tehdään vuosittain ja arvioinnin tulokset sekä keskeiset kehittämiskohteet esitetään toimintakertomuksessa.



2. SISÄINEN VALVONTA

2.1 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Sisäinen valvonta auttaa organisaatioita saavuttamaan tärkeitä tavoitteitaan sekä ylläpitämään ja kehittämään suorituskykyään. Johto ja hallitus käyttävät arviointikykyään päivittäin valitessaan, kehittäessään ja käyttöönottaessaan valvontatoimenpiteitä koko organisaatiossa.

Sisäinen valvonta on organisaation hallituksen, johdon ja muun henkilöstön toteuttama prosessi, jonka tarkoituksena on antaa kohtuullinen varmuus niiden tavoitteiden saavuttamisesta, jotka liittyvät toimintoihin, raportointiin ja vaatimustenmukaisuuteen.

Yleisesti tunnetun sisäisen valvonnan määritelmän tarjoaa niin sanottu COSO-malli, jonka mukaan valvonta on organisaation hallituksen, johdon ja muun henkilökunnan toteuttama prosessi, jonka tarkoitus on tuottaa kohtuullinen varmuus siitä, että seuraavat tavoitteet toteutuvat:

- **Toiminnan tavoitteet** liittyvät organisaation toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen mukaan lukien toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja omaisuuden turvaaminen.
- **Raportoinnin tavoitteet** liittyvät sisäiseen ja ulkoiseen laskentaan sekä toiminnalliseen raportointiin. Tavoitteet liittyvät raportoinnin luotettavuuteen, ajantasaisuuteen, läpinäkyvyyteen tai muiden vaatimusten toteutumiseen.
- **Vaatimustenmukaisuuden tavoitteet** liittyvät organisaatiota koskevien lakien ja määräysten noudattamiseen.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kattaa kaikki Seinäjoen kaupungin toiminnot - sekä oma toiminta, että toiminta, josta Seinäjoen kaupunki vastaa lainsäädännön, omistuksen, sopimusten, ohjaus- ja valvontavastuun tai muiden velvoitteiden nojalla.



2.2 Sisäisen valvonnan osatekijät ja periaatteet

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa linkittyvästä osatekijästä sekä 17 periaatteesta, jotka kuvaavat jokaiseen osatekijään liittyvät peruskäsitteet. Organisaation sisäinen valvonta on tuloksellista kun näitä kaikkia periaatteita sovelletaan. Tuloksellinen valvonta tuottaa kohtuullisen varmuuden organisaation tavoitteiden saavuttamisesta. Tuloksellinen sisäinen valvonta saattaa organisaation tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit hyväksyttävälle tasolle. Kaikki periaatteet soveltuvat niin toiminnan, raportoinnin kuin vaatimustenmukaisuudenkin tavoitteisiin.

Ohjausympäristö

Ohjausympäristö on joukko standardeja, prosesseja ja rakenteita, jotka muodostavat sisäisen valvonnan perustan koko organisaatiossa. Ohjausympäristön periaatteet ovat:

- Organisaatio osoittaa sitoutumisensa rehellisyyteen, oikeudenmukaisuuteen ja eettisiin arvoihin.
- Hallitus osoittaa toiminnallaan olevansa riippumaton toimivasta johdosta, ja se valvoo sisäisen valvonnan kehittymistä ja toimivuutta.
- Toimiva johto järjestää hallituksen valvomana sellaiset rakenteet, raportointisuhteet sekä tarkoituksenmukaiset toimivaltuudet ja vastuut, jotka tukevat tavoitteiden saavuttamista.
- Organisaatio osoittaa sitoutumisensa tavoitteiden mukaisen, ammattitaitoisen henkilöstön palkkaamiseen, kehittämiseen ja säilyttämiseen.
- Organisaatio huolehtii siitä, että henkilöstö toteuttaa sisäisen valvonnan vastuitaan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Riskien arviointi

Riski määritellään mahdolliseksi tapahtumaksi, joka vaikuttaa haitallisesti tavoitteiden saavuttamiseen. Riskiarviointi on dynaaminen ja jatkuva prosessi, jossa tunnistetaan ja arvioidaan tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia riskejä. Tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit arvioidaan suhteessa määriteltyyn riskinsietokykyyn.

Riskienarvioinnin edellytyksenä on tavoitteiden asettaminen ja niiden vieminen organisaation eri tasoille. Johto asettaa selkeät tavoitteet toiminnalle, raportoinnille ja vaatimustenmukaisuudelle voidakseen tunnistaa ja arvioida riskejä suhteessa näihin tavoitteisiin. Riskien arviointi edellyttää myös, että johto ottaa huomioon ulkoisen toimintaympäristön ja sisäisen toimintamallin mahdollisten muutosten vaikutukset sisäisen valvonnan tuloksellisuuteen. Riskien arvioinnin periaatteet ovat:

- Organisaatio määrittelee tavoitteensa riittävän selkeästi, jotta tavoitteisiin liittyvät riskit voidaan tunnistaa ja arvioida.
- Organisaatio tunnistaa tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä kaikilla organisaatiotasolla ja analysoi niitä, jotta riskien hallintakeinoista voidaan päättää.
- Organisaatio ottaa huomioon väärinkäytösten mahdollisuuden arvioidessaan tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä.



- Organisaatio tunnistaa ja arvioi muutoksia, jotka voivat vaikuttaa olennaisesti sisäiseen valvontaan.

Valvontatoimenpiteet

Valvontatoimenpiteet ovat poliitikoissa ja ohjeissa määriteltyjä toimia, joilla varmistetaan, että johdon määräykset tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien hallitsemiseksi toteutetaan. Valvontatoimenpiteitä toteutetaan organisaation kaikilla tasoilla, toimintaprosessien eri vaiheissa ja järjestelmäympäristöissä. Ne voivat olla luonteeltaan ennaltaehkäiseviä tai tunnistavia. Ne voivat rakentua erilaisista automaattisista ja manuaalisista valvontatoimenpiteistä. Valvontatoimenpiteiden periaatteet ovat:

- Organisaatio valitsee ja kehittää valvontatoimenpiteitä, jotka auttavat hallitsemaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä ja saattamaan ne hyväksyttävälle tasolle.
- Organisaatio valitsee ja kehittää yleisiä tieto- ja muihin teknologioihin kohdistuvia valvontatoimenpiteitä, jotka tukevat tavoitteiden saavuttamista.
- Organisaatio toteuttaa valvontatoimenpiteitä periaattein, jotka määrittelevät odotukset sekä menettelytavat, joilla periaatteet pannaan toimeen.

Tieto ja viestintä

Tieto ja viestintä ovat välttämättömiä sille, että tavoitteiden saavuttamista tukevat organisaation sisäisen valvonnan vastuut toteutuvat. Viestinnän avulla ylin johto mm. osoittaa henkilöstölle valvontavastuiden tärkeyden. Tiedon ja viestinnän periaatteet ovat:

- Organisaatio hankkii tai tuottaa ja käyttää olennaista ja laadukasta tietoa tukeakseen sisäisen valvonnan toimivuutta.
- Organisaatio viestii sisäisesti tietoa, mukaan lukien sisäisen valvonnan tavoitteet ja vastuut, joka on välttämätöntä sisäisen valvonnan toimivuuden tukemiseksi.
- Organisaatio viestii ulkoisten sidosryhmien kanssa asioista, jotka vaikuttavat sisäisen valvonnan toimivuuteen.

Seurantatoimenpiteet

Jatkuvia tai erillisiä arviointeja tai niiden yhdistelmiä käytetään varmistamaan kunkin viiden sisäisen valvonnan osatekijän olemassa olo ja toimivuus. Jatkuvat arvioinnit sisältyvät toimintaprosesseihin organisaation eri tasoilla ja tuottavat ajantasaista tietoa. Havaitut poikkeamat viestitään tarkoituksenmukaisella tavalla johdolle ja hallitukselle. Seurantatoimenpiteiden periaatteet ovat:

- Organisaatio valitsee, kehittää ja tekee jatkuvia ja/tai erillisiä arviointeja varmentakseen sisäisen valvonnan osa-alueiden olemassaolon ja toimivuuden.
- Organisaatio arvioi sisäistä valvontaa ajantasaisesti ja viestii siinä ilmenneistä puutteista ja/tai toimimattomuudesta osapuolille, jotka ovat vastuussa korjaavien toimenpiteiden toteuttamisesta sekä tarvittaessa ylimmälle johdolle ja hallitukselle.



Sisäisen valvonnan selonteko Seinäjoen kaupungissa

Tulosaluejohtajat laativat vuosittain toimintakertomuksessa esitettävän sisäisen valvonnan selonteon tueksi itsearvioinnin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kyselylomakkeella (liite 1). Valvontavastuussa olevat esimiehet voivat käyttää liitteen 1 kyselylomaketta tukena testatessaan sisäisen valvonnan toimivuutta omalla vastualueellaan.

3. KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA

3.1 Riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet

Organisaation riskienhallintaa toteuttavat hallitus, johto ja muu henkilökunta. Riskienhallinta on prosessi, jota sovelletaan strategian laadinnassa ja koko organisaatiossa. Riskienhallinnan tarkoituksena on tunnistaa organisaatioon vaikuttavia potentiaalisia tapahtumia ja pitää riskit riskinottohalukkuuden rajoissa, jotta voidaan olla kohtuullisen varmoja organisaation tavoitteiden toteutumisesta.

Riskienhallinnan tarkoitus on arvon luominen ja säilyttäminen. Se parantaa suorituskkyä ja tukee tavoitteiden saavuttamista.

Määritelmän mukaisesti:

- riskienhallinta on koko organisaation kattava jatkuva prosessi
- riskienhallintaa toteutetaan organisaation kaikilla tasoilla
- riskienhallintaa sovelletaan strategian laadinnassa
- riskienhallinnan tarkoituksena on tunnistaa potentiaalisia tapahtumia, jotka toteutuessaan vaikuttavat organisaatioon, ja hallita riskiä organisaation riskinottohalukkuuden mukaisesti
- riskienhallinnan avulla johto ja hallitus voivat saavuttaa kohtuullisen varmuuden organisaation tavoitteiden toteutumisesta
- riskienhallinta on kehitetty toteuttamaan tavoitteita

Riskienhallinnalla pyritään toteuttamaan seuraavat tavoitteet:

- **Strategiset tavoitteet**
- **Operatiiviset tavoitteet**
- **Raportoinnin luotettavuus**
- **Lakien ja ohjeiden noudattaminen**
- **Voimavarojen turvaaminen**



3.2 Riskienhallinnan periaatteet

Riskienhallinnan periaatteet kuvaavat vaikuttavan ja tehokkaan riskienhallinnan ominaisuuksia sekä esittävät sen tavoitteen ja tarkoituksen. Periaatteet ovat riskienhallinnan perusta ja ne on otettu huomioon määriteltäessä Seinäjoen kaupungin riskienhallinnan prosessi. Periaatteet perustuvat ISO 31000 standardiin.

- **Organisaation johtamisjärjestelmään sisällytetty** - Riskienhallinta on olennainen osa kaikkia organisaation toimintoja.
- **Jäsennelty ja kattava** - Jäsennelty ja kattava riskienhallinnan toimintamalli tekee tuloksista yhdenmukaisempia ja vertailukelpoisempia.
- **Räätälöity** - Riskienhallinnan puitteet ja prosessi sovitetaan organisaation tavoitteisiin liittyvään ulkoiseen ja sisäiseen toimintaympäristöön sopiviksi.
- **Sidosryhmät mukaan ottava** - Sidosryhmien ottaminen sopivalla tavalla ja oikeaan aikaan mukaan riskienhallintaan mahdollistaa sidosryhmien tietämyksen, näkemysten ja havaintojen huomioon ottamisen. Näin lisätään tietoisuutta riskienhallinnasta ja varmistetaan parhaimpaan saatavilla olevaan tietoon perustuva riskienhallinta.
- **Dynaaminen** - Riskejä voi ilmaantua ja ne voivat muuttua tai hävitä organisaation sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön muuttuessa. Riskienhallinnan avulla ennakoidaan, havaitaan ja varmistetaan muutokset ja tapahtumat sekä reagoidaan niihin sopivalla tavalla ja oikeaan aikaan.
- **Paras saatavilla oleva tieto** - Riskienhallinnan lähtötiedot perustuvat historiatietoihin ja nykyisiin tietoihin sekä tulevaisuutta koskeviin odotuksiin. Riskienhallinnassa otetaan myös huomioon tällaisiin tietoihin ja odotuksiin liittyvät rajoitukset ja epävarmuudet. Tietojen olisi oltava oikea-aikaisia, selkeitä ja olennaisten sidosryhmien saatavilla.
- **Inhimilliset ja kulttuuriset tekijät** - Ihmisten käyttäytyminen ja kulttuuri vaikuttavat merkittävästi kaikkiin riskienhallinnan näkökohtiin kaikilla tasoilla.
- **Jatkuva kehittäminen** - Riskienhallintaa kehitetään jatkuvasti oppimisen ja kokemusten myötä.

Seinäjoen kaupungissa riskienhallinta on yhdistetty toimintaan sekä sisällytetty hallintotapaan ja päätöksentekoon seuraavien puitteiden mukaisesti:

Johtajuus ja sitoutuminen

Seinäjoen kaupunginhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus hyväksyy Seinäjoen kaupungin sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan ohjeet ja menettelytavat. Kaupunginhallitus vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kaupungin toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan, riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan. Tavoitteita asetettaessa tulee varmistaa, että riskit otetaan asianmukaisesti huomioon. Toimialat varmistavat osaltaan, että riskienhallinta sisällytetään kaikkiin toimintoihin ja nimeävät riskienhallintaprosessista toimialallaan vastaavat ja riskienhallintaan valtuutetut tahot.



Johtamisjärjestelmään sisällyttäminen

Riskejä hallitaan Seinäjoen kaupungin jokaisella tulosalueella ja jokaisella on vastuu riskienhallinnasta. Riskienhallinta on osa Seinäjoen kaupungin hallintotapaa, johtajuutta, strategiaa, tavoitteita ja toimintoja eikä niistä erillinen.

Suunnittelu

Vuosittain laadittavaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmaan sisältyy mm. organisaation ja sen toimintaympäristön ymmärtäminen sekä yksilöity riskienhallinnan vastuuhenkilöt ja resurssit. Riskienhallintaprosessi ja sen tulokset dokumentoidaan ja raportoidaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Toteuttaminen

Riskienhallintaprosessi on osa kaikkia toimintoja ja päätöksentekoa. Riskienhallintaprosessi varmistaa, että muutokset toimintaympäristössä pystytään ottamaan huomioon mahdollisuuksien mukaan jo ennakoiden. Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämään.

Arviointi

Riskienhallinnan vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain. Tulosaluejohtajat laativat vuosittain toimintakertomuksessa esitettävän sisäisen valvonnan selonteon tueksi itsearvioinnin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kyselylomakkeella. Arvioinnissa määritellään, soveltuuko Seinäjoen kaupungin riskienhallintaprosessi edelleen organisaation tavoitteiden tukemiseen.

Kehittäminen

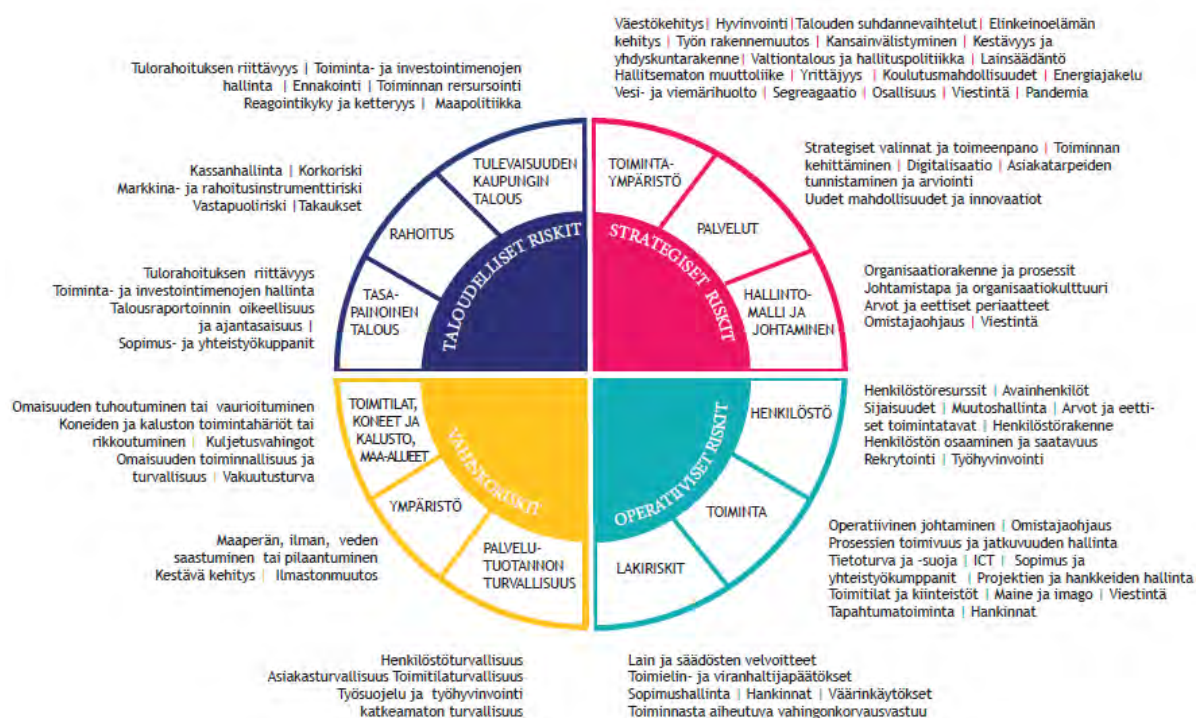
Riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta seurataan jatkuvasti, jotta tunnistetaan olennaiset puutteet ja kehittämismahdollisuudet.

3.3 Riskien luokittelu Seinäjoen kaupungissa

Seinäjoen kaupungissa riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Strategiset riskit liittyvät pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen, menestystekijöihin sekä niihin liittyviin sisäisiin tai ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Operatiiviset riskit liittyvät päivittäiseen toimintaan, prosesseihin ja järjestelmiin. Taloudelliset riskit liittyvät taloudelliseen suoriutumiseen (menojen hallintaan ja tulo-rahoituksen riittävyyteen) sekä investointeihin ja rahoitukseen, myös tulevaisuuden talouden ennakkointiin liittyviin riskeihin. Vahinkoriskit liittyvät lähinnä omaisuuteen kohdistuviin riskeihin. Riskit liittyvät sekä kaupunkikonsernin sisäiseen toimintaan että toimintaympäristöstä tuleviin ulkoisiin riskeihin. Monet kaupunkikonsernin riskeistä ovat sellaisia, joita ei pystytä hallitsemaan vain yksittäisen toimialan tai tytäryhtiön hallintakeinoilla.



Kuvassa 1 on esitetty Seinäjoen kaupungin riskiavaruus. Riskiavaruuteen on kerätty kaupungin olennaisia toimintoja ja asiakokonaisuuksia sekä toimintaympäristön tuomia vaikutuksia. Riskiavaruus toimii tukena riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisessa.



KUVA 1: Seinäjoen kaupungin riskiavaruus

3.4 Seinäjoen kaupungin riskienhallintaprosessi

Seinäjoen kaupungissa riskienhallintaprosessi on olennainen osa johtamista ja päätöksentekoa. Riskienhallinta sisältyy Seinäjoen kaupungin toimintatapoihin ja prosesseihin.





KUVA 2: Seinäjoen kaupungin riskienhallintaprosessi

3.4.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatiminen

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma laaditaan toimialakohtaisesti. Mallipohja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmalle on liitteessä 2. Suunnitelmassa tulee huomioida mm. toimintamalli, ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö ja riskikriteerien määrittäminen. Ohjausta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatimiseen saa tarvittaessa tarkastuspäälliköltä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma laaditaan taloussuunnitelmakaudelle.



3.4.2 Riskien ja mahdollisuuksien arviointi

Riskien ja mahdollisuuksien arviointi on kokonaisvaltainen prosessi, joka kattaa riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen, riskianalyysin sekä riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arvioinnin. Riskien ja mahdollisuuksien arviointi suoritetaan järjestelmällisesti hyödyntäen parasta saatavilla olevaa tietoa.

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen tarkoitus on löytää, havaita ja kuvata **riskit ja mahdollisuudet, jotka voivat auttaa organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tai estää organisaatiota saavuttamasta tavoitteitaan**. Riskit ja mahdollisuudet on tunnistettava riippumatta siitä, ovatko niiden lähteet Seinäjoen kaupungin hallinnassa. On syytä ottaa huomioon, että tunnistamattomat riskit eivät sisälly riskianalyysiin eikä tunnistamattomille riskeille tulla siten määrittelemään hallintatoimenpiteitä prosessin myöhemmässä vaiheessa. Riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisessa on hyvä käyttää apuna Seinäjoen kaupungille laadittua riskiavaruutta, jonne on kerätty kaupungin toiminnan kannalta olennaisia asiakokonaisuuksia. Riskiavaruus on kuvattu sivulla 8.

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisessa on otettava huomioon mm. uhat ja mahdollisuudet, haavoittuvuudet ja voimavarat, toimintaympäristön muutokset sekä riskin ja mahdollisuuden toteutumisen seuraukset ja niiden vaikutus tavoitteisiin.

Riskianalyysi

Riskianalyysissä analysoidaan tarkemmin tunnistettuja riskejä (riskin luonne ja ominaisuudet, riskitaso) sekä arvioidaan tunnistettujen riskien potentiaaliset vaikutukset, todennäköisyydet ja nykyisten hallintakeinojen vaikuttavuutta. Riskianalyysin yhteydessä tunnistetaan myös asiaan liittyvät mahdollisuudet.

Riskianalyysi on lähtökohta riskin todennäköisyyden ja vaikuttavuuden arvioinnille. Riskianalyysin perusteella suoritetaan arvio siitä, tarvitseeko riskejä käsitellä ja millä keinoin.

Riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arviointi

Riskien merkitysten arviointi perustuu riskianalyysin tuloksiin. Riskien merkityksen arvioinnissa määritellään tarvitaanko lisätoimenpiteitä. Toimenpiteet jaotellaan:

- päätetään olla tekemättä toimenpiteitä
- päätetään ylläpitää nykyisiä hallintakeinoja
- päätetään tarkastella riskien käsittelyn vaihtoehtoja
- päätetään suorittaa lisäanalyysijä
- päätetään harkita tavoitteita uudelleen

Päätöksissä olisi otettava huomioon seuraukset organisaatiolle ja sidosryhmille sekä otettava huomioon toimintaympäristö.



3.4.3 Riskienhallintatoimenpiteiden määrittely

Riskien käsittelyssä määritellään, vastuutetaan ja toteutetaan riskienhallintatoimenpiteet. Riskien käsittelyn perusteissa otetaan huomioon mm. taloudelliset seikat sekä kaupunkia koskevat veloitteet ja sitoumukset. Riskienhallintatoimenpiteet valitaan tavoitteiden, suunnitelmissa esitettyjen riskikriteereiden ja resurssien mukaan.

Riskienhallintatoimenpiteitä ovat yksi tai useampi seuraavista:

- riskin torjuminen päättämällä olla aloittamatta tai jatkamatta riskin aiheuttavaa toimintaa
- riskin ottaminen tai lisääminen jonkin mahdollisuuden hyödyntämisen takia
- riskin lähteen poistaminen
- todennäköisyyden muuttaminen
- seurausten muuttaminen
- riskin jakaminen (esim. sopimuksella tai vakuutuksella)
- riskin säilyttäminen tietoisesti

Mikäli riskienhallintatoimenpiteitä ei ole tai ne eivät ole riittäviä, riski dokumentoidaan ja otetaan säännöllisen arvioinnin kohteeksi.

Riskienhallintatoimenpiteiden jälkeen jäljelle jäävä riski dokumentoidaan ja raportoidaan sekä tarvittaessa käsitellään uudelleen.

3.4.4 Seuranta

Riskienhallintaprosessin ja sen tulosten säännöllinen seuranta on oltava suunniteltu osa riskienhallintaprosessia. Seurantaan liittyvät vastuut on määriteltävä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassa. Seurantaan kuuluu suunnittelu, tiedon kerääminen ja analysoiminen, tulosten kirjaaminen ja palautteen antaminen.

Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden arvioinnin avulla:

- voidaan varmistaa riskienhallintaprosessin suunnittelun, toteutuksen ja tulosten laatu ja vaikuttavuus sekä prosessin tehokkuus,
- opitaan riskeistä ja voidaan toteuttaa prosessin jatkuvaa kehittämistä,
- voidaan analysoida tapahtumia, onnistumisia ja epäonnistumisia ja
- havaitaan riskin muuttuminen, mikä voi edellyttää riskin käsittelyn uudelleentarkastelua.

3.4.5 Raportointi

Raportoinnin tarkoitus on auttaa ymmärtämään riskejä, päätöksenteon perusteita ja perusteita vaadittaville toimenpiteille. Riskienhallintaprosessi ja sen tulokset olisi dokumentoitava ja raportoitava tarkoituksenmukaisella tavalla. Raportointi parantaa sidosryhmien kanssa käytävän vuoropuhelun laatua ja tukee ylintä johtoa ja kaupunginhallitusta vastuidensa täyttämässä. Toimialat raportoivat hallintosäännössä määritellyille lautakunnille siten, että konsernipalveluiden toimiala raportoi



kaupunginhallitukselle. Kaupunki- ja kaupunkikonsernitason raportointi tapahtuu kaupunginhallitukselle.

4. TOIMIVALTA JA VASTUUT

4.1 Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille. Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat:

- kunnan toimielimen jäsenet sekä
- asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että:

- viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi,
- viranhaltijaan voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja
- viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus.

Luottamushenkilöiden osalta valtuutetut eivät ole tilivelvollisia, mutta kunnan muiden toimielinten jäsenet ovat sisältäen kunnanhallitus, lautakunnat, valiokunnat, johtokunnat ja niiden jaostot sekä toimikunnat.

Kuntalain mukaan tilivelvollisina viranhaltijoina pidetään asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavia viranhaltijoita. Tilivelvollisten luettelon hyväksyminen kuuluu valtuustolle. Viime kädessä harkintavalta siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, voidaan katsoa olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla.

Tilivelvollinen vastaa toiminnan ja talouden osalta sekä omasta että alaistensa tekemisistä ja tekemättä jättämisistä. Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuulu hänelle jo asemansa perusteella toimiessaan esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana. Tilivelvollisuuden puuttuminen ei vapauta esimiestä valvontavastuusta eikä estä kohdistamasta vahingonkorvausvastuuta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.



4.2 Luottamushenkilön valvontavastuu

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Seinäjoen kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet on määritelty hallintosäännön luvussa 10.

Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus huolehtii kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Seinäjoen kaupungin hallintosäännön 83 §:n mukaan kaupunginhallituksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ovat:

- hyväksyä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat,
- valvoa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti,
- antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä,
- vastata sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteensovittamisesta siten, että kaupungin toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan,
- hyväksyä sisäisen tarkastuksen suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta,
- vastata riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kaupungin toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan, riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan.

Lautakunta ja johtokunta vastaavat toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä raportoivat kaupunginhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

4.3 Johtavan viranhaltijan valvontavastuu

Kaupunginjohtaja, liikelaitoksen johtaja, sekä toimialojen ja tulosalueiden johtavat viranhaltijat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta toimialallaan ja tulosalueellaan, ohjeistavat alaisiaan toimintayksiköitä sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

4.4 Esimiehen valvontavastuu

Tulosyksiköiden esimiehet vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Esimiehellä on valvontavelvollisuus yksikön toiminnoista ja velvollisuus huolehtia siitä, että yksikön kaikki toiminnot ovat kaupungin sisäisen valvonnan piirissä asianmukaisesti. Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi havaitessaan toimintaa, joka on tehotonta, epätarkoituksenmukaista tai lain, sääntöjen, ohjeiden tai päätösten vastaista. Esimiehen on käytävä Seinäjoen kaupungin henkilöstöohjeiden mukaiset keskustelut alaitensa kanssa sekä valvottava alaitensa sivutoimi-ilmoitusten ja sivutoimilupien ajantasaisuutta.



4.5 Konserniohjauksen periaatteet

Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tulokellisuuden valvonnasta. Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiön toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan, arvioidaan ja niitä seurataan ja että riskienhallinnan periaatteet on määritelty. Kokonaisvastuu yhtiön riskienhallinnasta kuuluu hallitukselle.

5. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT

5.1 Päätöksenteko

Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö, Seinäjoen kaupungin hallintosääntö ja toimintasäännöt. Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, asian valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen täytäntöönpano sekä täytäntöönpanon valvonta. asiat päätetään toimielimen kokouksessa viranhaltijan esittelystä (pohjaehdotus). Jos keskustelun aikana ei ole tehty pohjaehdotuksesta poikkeavia kannatettuja ehdotuksia, puheenjohtaja toteaa pohjaehdotuksen toimielimen päätökseksi. Äänestykseen otetaan pohjaehdotus ja kannatetut pohjaehdotuksesta poikkeavat ehdotukset.

Ennen asian käsittelyn aloittamista esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään ja esteellisyyden aiheuttamasta perusteesta sekä vetäydyttävä asian käsittelystä ja poistuttava kokouksesta. Esteellisyydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.

Otto-oikeuden käyttämisestä ja sen rajoituksista säädetään kuntalain 92 §:ssä ja Seinäjoen kaupungin hallintosäännön luvussa 5. Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Ylemmän toimielimen on seurattava alemman toimielimen ja alaistensa viranhaltijoiden päätöksentekoa ja esimiehen on seurattava alaistensa päätöksentekoa. Ylemmän toimielimen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi.

5.2 Henkilöstöhallinto

Kaupunginhallituksella on yleistoimivalta henkilöstöasioissa, mikäli laissa tai hallintosäännössä ei ole säädetty tai määrätty muuta. Valtuusto päättää viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja kaupunginhallituksen henkilöstöjaosto päättää virkanimikkeen muuttamisesta, jollei näistä ole toisin määrätty. Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa (KVTES) on määritelty sekä viranhaltijoiden että työntekijöiden palvelussuhteen ehdot.

Johtaminen ja esimiestyö muodostavat perustan henkilöstöasioiden riskienhallinnalle. Esimiehen on tiedostettava oma roolinsa ja tunnettava hänelle työnantajan edustajana kuuluvat velvollisuudet. Esimiehen velvollisuutena on käydä kehityskeskustelu alaistensa kanssa suositusten mukaan kerran vuodessa. Seinäjoen kaupungin eri työpaikoille



pyritään saamaan samanlaiselle kaavakkeelle toteutetut työhyvinvointisuunnitelmat. Työhyvinvointia ylläpitävän toiminnan yleisenä tavoitteena on tekijälleen mielekäs työ, terveellinen ja turvallinen työympäristö, hyvin toimiva työyhteisö, työhön liittyvien sairauksien ehkäisy sekä henkilöstön työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen. Seinäjoen kaupunki tekee jatkuvaa yhteistyötä työterveyshuollon kanssa. Työsuojelun yhteistoimintaorganisaatio avustaa ja toimii asiantuntijana työsuojeluasioissa. Seinäjoen kaupungilla on käytössä varhaisen tuen malli, jonka tavoitteena on edistää henkilöstön työhyvinvointia siten, että ongelmiin reagoidaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa käyttäen ratkaisukeskeistä toimintatapaa. Erityistä huomiota kiinnitetään työntekijöiden toimintakyvyssä tapahtuneiden muutosten asianmukaiseen huomioimiseen, puheeksi ottamiseen, avoimeen keskusteluun ja myönteisten ratkaisujen löytymiseen.

Johtamista, henkilöstön osaamista, ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan muun muassa henkilöstökyselyin ja asiakaspalauttein. Seuranta ja raportointia toteutetaan vuosittain laadittavassa henkilöstötilinpäätöksessä.

5.3 Taloushallinto

Kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan kuntalain lisäksi kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain soveltamisesta. Lisäksi kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on sovellettava kirjanpitoasetusta, muuta talouden hoitoon vaikuttavaa erityislainsäädäntöä, hyvää kirjanpitoa, Seinäjoen kaupungin hallintosäätöä sekä taloushallinnon täydentäviä ohjeita. Kirjanpidon tileistä ja niiden käytöstä annetaan ohjeet Seinäjoen kaupungin tilikartassa.

Talousarvio- ja suunnitelma on keskeinen toimintaa ohjaava suunnitteluasiakirja. Kaupunkistrategia, jossa päätetään toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista ohjaa talousarvion ja -suunnitelman laatimista. Talousarviossa ja -suunnitelmassa osoitetaan riittävät voimavarat asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä se, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Käyttötalousoosassa valtuusto asettaa toimielin- ja tehtäväkohtaisesti toiminnalliset tavoitteet. Investointiossa osoittaa hankekohtaiset määrärahat ja tuloarviot. Rahoitusosassa osoitetaan, miten talousarvio vaikuttaa maksuvalmiuteen, kuinka paljon tarvitaan tulorahoituksen lisäksi pääomarahoitusta investointeihin ja lainanlyhennyksiin sekä miten rahoitustarve katetaan. Talousarvion laadinnan yhteydessä tehtävän riskien arvioinnin avulla kartoitetaan talousarviossa asetettavia tavoitteita uhkaavat riskit ja niihin sisältyvät mahdollisuudet. Toimielimet seuraavat talousarvion toteutumista kuukausittain.

Taloushallinnon riskienhallinnan osalta on erityisen tärkeää, että taloushallinnon prosesseissa (kirjanpito, myyntilaskutus, perintä, ostolaskutus, maksuliikenne, palkanlaskenta, rahoitus) noudatetaan asiaa sääteleviä lakeja ja ohjeita ja henkilöstöllä on riittävä ammattitaito. Taloushallinnon prosesseihin sisältyvät kontrollit ja täsmätykset tulee suorittaa ohjeiden mukaisesti.

Taloushallinto on laatinut ohjeet myyntilaskutukseen, saatavien perintään ja viivästysseuraamuksiin sekä oppaan ostolaskujen käsittelyyn. Taloushallinto laatii ohjeet vuosittain talousarvion ja -suunnitelman laadintaan sekä tilinpäätöksen laadintaan.



5.4 Tietohallinto

Tietohallinto tuottaa toimialaansa kuuluvia kehittämis-, suunnittelu- ja tuotantopalveluja kaupunkikonsernille ja sen sidosryhmille.

Riskienhallintatoimintojen tavoitteena on turvata tietohallinnon toimialaan liittyvä toiminta ja sen avulla varmistaa kaupunkiorganisaation tehokkaan palvelutuotannon edellytykset tietojärjestelmien ja -tekniikan hyödyntämisellä. Riskienhallintaprosessiin osallistuvat tietojärjestelmän omistaja, tietohallinto ja muut tietohallinnon määrittämät tahot, kuten tietojärjestelmän toimittaja, eri osa-alueittain. Riskienhallinta toteutetaan osana normaalia jatkuvaa tietojärjestelmäkehitystä. Vaikutukseltaan laajemmat muutokset nykyisiin järjestelmiin käsittelee tapauskohtaisesti tietohallintojohtajan määräämä muutoksenhallintatyöryhmä. Ryhmä vastaa myös muutoksenhallintaan liittyvän dokumentaation kehittämisestä ja ajantasaisuudesta.

Tietohallinnon määrittelemällä ohjeistuksella toteutetaan ja varmennetaan kaupunkiorganisaation tietoturvan noudattaminen. Lisäksi tietohallinnon yhteistyössä toimialojen ja tietosuojatyöryhmän kanssa valmistelemalla ohjeistuksella toteutetaan ja varmennetaan sisäistä valvontaa, toiminnan laatua, tietosuojan toteutumista, riskienhallintaa ja lakisääteisten velvollisuuksien noudattamista.

Tietohallinto on laatinut erilliset ohjeistukset sähköpostin käsittelysäännöistä, päätelaite- / pilviohjeistuksista, toimintaprosessista tietoturvaopikkeamissa sekä tietoteknisestä tietoturvaohjeistuksesta. Tietohallinnon ja tietosuojatyöryhmän toimesta on laadittu mm. tietoturvapoliittikka, tietosuojapolitiikka, henkilötietojen käsittelyperiaatteet, sekä vaikutustenarvioinnin toteutusperiaatteet ja ohjeistus. Toimialoilla on lisäksi tehty omia ohjeistuksia kuten sosiaali- ja terveydenhuollon omavalvontasuunnitelma sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietosuojakäsikirja.

Seinäjoen kaupungin tietosuojatyöryhmä hyväksyy tietoturvastandardit sekä tietoturvaohjeet ja niiden muutokset. Tietosuoja- ja tietoturvapoliittikat hyväksyy kaupunginhallitus. Tietosuojatyöryhmä suunnittelee myös tietoturvan toteutumisen valvontaa ja seuranta. Seinäjoen kaupungilla on nimetyt tietosuojavastaavat, joiden vastuulla on muun muassa tietosuoja-asioiden neuvonta ja opastus, tietosuojasääntöjen noudattamisen seuranta, tietosuojakoulutuksen suunnittelu, organisointi ja toteuttaminen sekä yhteyshenkilönä toimiminen rekisteröidyille.

5.5 Hankinnat

Materiaalihallinto tuottaa korkeatasoisia ja kustannustehokkaita hankinta- ja varastopalveluja kaupunkikonsernille ja sen sidosryhmille sekä muille asiakkaille. Hankinnoissa huomioidaan tuotteiden ja palveluiden koko elinkaari ja sen aikaiset vaikutukset. Merkittävä hankintatoimea säätelevä laki on laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Materiaalihallintoa koskevat erilliset ohjeistukset ovat hankintasääntö, hankintaohje sekä ympäristöystävällisten hankintojen ohjeet.

5.6 Omaisuuden hallinnointi

Toimialat ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kaupungin omistama ja kaupungin hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja että sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Omaisuuteen kohdistuvia riskejä on arvioitava säännöllisesti riskiarviointien yhteydessä. Rakennuskohteiden rahoitus päätetään



vuosittaisten budjettikäsittelyjen yhteydessä. Seinäjoen kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunkiympäristölautakunta vastaa Seinäjoen kaupungin maa- ja rakennusomaisuudesta. Saman hallintosäännön mukaan lautakunta on voinut delegoida tehtäviä ja toimivaltaa alaisilleen viranhaltijoille. Toimintasäännöllä on tarkemmin määrätty tästä delegoinnista.

Seinäjoen kaupungin vakuutukset kilpailutetaan muutaman vuoden välein. Samassa yhteydessä arvioidaan laajemmin riskitasoa sekä kaupungin riskinkantokykyä. Kaupunginhallitus on hyväksynyt vakuutusten kilpailuttamisen periaatteet sekä kilpailutuksen jälkeen eri vakuutuslajeille hyväksytyt vakuutusyhtiöt / -yhtiön. Toiminnan ja omaisuuden riskiarviointi on jatkuvaa toimintaa ja tarvittaessa vakuutuksiin tehdään tarvittavat laajennukset tai muutokset.

5.7 Sopimukset ja niiden hallinnointi

Kaupunginhallitus vastaa sopimusten hallinnan ja sopimusvalvonnan järjestämisestä, antaa tarkemmat ohjeet sopimushallinnasta sekä määrää sopimusten vastuuhenkilöt toimialallaan. Lautakuntien toimialalla sopimusten vastuuhenkilöinä toimivat tulosaluejohtajat, ellei lautakunta toisin päättä. Sopimuksen laatiminen edellyttää yleensä joko viranhaltija- tai toimielinpäätöksen tekemistä.

Suurin osa sopimuksista liittyy hankintapäätöksiin, jolloin sopimusten hyväksyminen on osa hankintaprosessia. Seinäjoen kaupungilla on käytössä sopimus pohja ja sopimusehtoina käytetään julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja.

Sopimukset säilytetään asianhallintajärjestelmä Laarissa. Laarissa tulee nimetä sopimuksen valvontavastuusta vastaava taho, myös sopimuksen seuranta päivät on suositeltavaa määritellä etukäteen Laariin.

5.8 Projektitoiminta

Sisäisen valvonnan näkökulmasta keskeistä hanke- ja projektitoiminnassa on kokonaisuuden hallinnan ja ohjauksen kehittäminen sekä sitä kautta projektien tuloksellisuuden parantaminen. Projektitoiminnan sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi organisaation projektiosaamisen kehittämisen tukeminen, ohjeiden ja menettelytapojen noudattamisen seuranta sekä hyvän projektihallinnan varmistaminen.

Projektin kirjanpito tulee järjestää siten, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tarkkuudella. Projektista vastaavan viranhaltijan tehtävänä on valvoa projektin etenemistä sekä huolehtia projektia koskevien tilitysten ja raporttien toimittamisesta projektin rahoituspäätöksen edellyttämällä tavalla.

5.9 Avustukset

Avustusmäärärahat budjetoidaan yleishallinnon tulosalueelle vuosittain kaupunginhallituksen asettaman avustustoimikunnan esityksen pohjalta. Seinäjoen kaupungin hallintosäännön mukaan hyvinvointilautakunta päättää niiden toiminta-avustusten jaosta, jotka kaupungin talousarviossa on varattu paikallisen kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoiminnan tukemiseen. Elinvoimalautakunta toteuttaa ja rahoittaa (talousarvion aluekehitysrahoitus) kaupungin elinvoimaisuutta vahvistavaa kaupunkikehittämistä ja hanketoimintaa.



5.10 Viestintä

Viestintä on osa jokaisen Seinäjoen kaupungin työntekijän työtä. Seinäjoen kaupunki on viestinnässä avoin, selkeä, tasapuolinen ja proaktiivinen. Jokainen yksikkö ja toimiala vastaavat omien verkkosivujensa ja intra-sivujensa päivittämisestä. Ulkoisen viestinnän tavoitteena on helpottaa asukkaiden arkea, kertoa kaupungin mahdollisuuksista ja palveluista sekä vahvistaa Seinäjoki-brändiä. Sisäisen viestinnän tavoitteena on tarjota henkilöstölle tietoa työskentelyn tueksi ja antaa tietoa ajankohtaisista asioista.

Viestinnän keinoja ovat muun muassa verkkosivut, sosiaalisen median kanavat, lehdistötiedotteet ja -tilaisuudet, esitteet sekä asukastilaisuudet ja työpajat, verkkosivujen palautetoiminto sekä tapaamiset. Tiedotteet julkaistaan kaupungin verkkosivuilla, some-kanavissa ja lähetetään tiedotusvälineisiin. Kaikki tiedotteet julkaistaan samanaikaisesti kaikille medioille.

Kaupunginjohtaja ja muut johtoryhmän jäsenet ovat kaupungin virallisia puhemiehiä. He antavat lausuntoja kaupungin toimintaan ja kehitykseen liittyvissä asioissa. Muut johtavat virkamiehet toimivat kaupungin puhemiehinä omiin toimialueisiinsa liittyvissä asioissa. Viestintäyksiköllä on kokonaisvastuu mediasuhteiden hoitamisesta ja viestinnän linjausten noudattamisesta sekä neuvoo ja auttaa muita yksiköitä viestintään liittyvissä asioissa.

Seinäjoen kaupungille on määritelty viestinnän linjaukset, jotka päivitetään vuosittain. Lisäksi Seinäjoen kaupungille on määritelty kriisiviestinnän ohjeet, graafinen ohjeisto, internetohje, kirjoitusohje, sosiaalisen median ohje ja valokuvausohje.

6. MUUT ERILLISIASIAT

6.1 Sivutoimet

Viranhaltijalain 18.2 §:n mukaan viranhaltija ei saa ottaa vastaan eikä pitää sellaista sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien suorittamiseen, ellei työnantaja myönnä hänelle sivutoimilupaa. Viranhaltijan sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista.

Sivutoimilupahakemuksen ratkaisee ja sivutoimiluvan peruuttamisesta sekä sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen kieltämisestä päättää kaupunginhallituksen henkilöstöjaosto. Vapaamuotoinen sivutoimi-ilmoitus tehdään, kun sivutointa harjoitetaan työajan ulkopuolella. Työnantaja voi kieltää sivutoimen, jos se haittaa tehtävien hoitamista, saattaa viranhaltijan esteelliseksi virkatehtävissään tai on kilpailevaa toimintaa.

Seinäjoen kaupungin henkilöstöjaoston päättämät linjaukset ja tarkemmat ohjeistukset sivutoimiluvista ja -ilmoituksista on Seinäjoen kaupungin henkilöstöhallinnon käsikirjassa.



6.2 Ohjeistus ulkopuolisen tarjotessa lahjaa tai lahjaan verrattavaa hyötyä

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun 12 §:n säännösten mukaan viranhaltija, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö tai julkisyhteisön työntekijä ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa.

Lahjuksen ottamisen rankaiseminen edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin tehtyihin tai tuleviin päätöksiin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä. Luottamushenkilö saattaa puolestaan pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös esimerkiksi kunnan neuvottelijana asian valmistelussa.

Lahjuksen ottamisesta ja lahjuksen antamisesta elinkeinotoiminnassa säädetään rikoslain 30 luvussa, mikä koskee myös esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä sekä toimitusjohtajaa.

Lahjuksen määritelmässä rikoslaki lähtee siitä, että onko kyseessä oikeudeton etu. Lahjan arvo vaikuttaa sen oikeudettomuuteen, mutta myös se, onko lahjalla pyritty vaikuttamaan vastaanottajaan. Sellainenkin lahja, jolla ei ole suurta rahallista arvoa, voi olla oikeudeton, jos sillä on pyritty vaikuttamaan vastaanottajaan. Lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön täyttymiseen riittää, että menettely voi heikentää luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.

Vieraanvaraisuuden tarjoamisen tilanteissa tulisi jokaisen kysyä itseltään seuraavat oikeuskanslerin kehottamat kysymykset:

- Miksi minulle tarjotaan tällainen etuus?
- Millaisista motiiveista otan etuuden vastaan?
- Miltä asia näyttäisi julkisuudessa?

Seinäjoen kaupungin henkilöstöön kuuluva ja luottamushenkilö eivät saa vaatia, hyväksyä tai vastaanottaa lahjaa tai muuta etuutta, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Kielletyn etuuden rahallista arvoa ei ole määritelty. Lahjasta tai muusta etuudesta on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä.

Virkamatkojen pääsääntönä on, että kunta maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat. Virkamatka perustuu kaupungin viranomaisen antamaan määräykseen ja matkamääräyksen antaja arvioi, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu.

6.3 Toimintaohje väärinkäytösepäilytilanteessa

Väärinkäytöstä ovat kaikki laittomat toimet kuten petos, salailu tai luottamuksen rikkominen silloinkin, kun niihin ei liity väkivaltaa tai voimankeinoilla uhkaamista. Henkilöt ja organisaatiot syyllistyvät väärinkäytökseen saadakseen rahaa, omaisuutta tai palveluja, välttääkseen maksuja tai palvelujen menetystä tai varmistaakseen henkilökohtaisia tai liiketoiminnallisia etuja. Tunnuksmerkkejä väärinkäytöksestä ovat esimerkiksi:



- päätösvaltaa on käytetty ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan,
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin,
- epäillään, että on erehdytetty henkilöä ja tästä epäillään aiheutuneet kaupungille vahinkoa,
- asiakirjat ovat vääriä tai niitä epäillään väärennetyiksi,
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäillään hävinneen.

Seinäjoen kaupungissa ei sallita minkäänlaisia väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin.

Henkilöstön on raportoiva havaitsemansa merkit mahdollisista väärinkäytöksistä tai rikkomuksista esimiehelleen. Tarvittaessa ilmoituksen voi tehdä myös sisäiseen tarkastukseen. Väärinkäytösten ja rikkomusten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Kaupungin johdon harkinnan mukaan sisäinen tarkastus voi avustaa väärinkäytösten selvittämisessä. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, toimialan lakimies tai hallintojohtaja laatii tutkintapyyntöä ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi. Kaupunginjohtaja tekee tutkintapyyntöä alaistensa osalta.

6.4 Esteellisyys

Esteellisyysäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Mikäli henkilöllä on sellainen suhde viranomaisessa käsiteltävään asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa, hän on esteellinen eli jäävi. Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27-30 §:ssä. Muiden kunnan luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain 28.1 §:ssä.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn koskien kaikkia asian käsittelyvaiheita valmistelun alusta täytäntöönpanoon asti. Kuntalaissa ja hallintolaissa korostetaan henkilön itsensä ensisijaista vastuuta siitä, että ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn.

6.5 Eettiset ohjeet

Eettiselle toiminnalle kunnassa lainsäädäntö muodostaa raamit. Eettisillä ohjeilla tuodaan esiin kunnallishallinnon perusarvot sekä niistä johdetut kunnallisen päätöksenteon periaatteet. Eettisten periaatteiden lisäksi kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden toimintaa ohjaavat muun muassa virkamiesetiikka, eri ammattiryhmien etiikka, hyvän hallinnon periaatteet, Kuntaliiton laatimat ohjeet sekä kuntastrategioissa mainitut arvot ja periaatteet.

Seinäjoen kaupungin arvot ovat tahto, rohkeus ja vastuullisuus, jotka ohjaavat toimintaamme, valintojamme ja päätöksentekoamme kaupunkikonsernin toimintaperiaatteiden kanssa. Eettiset ohjeemme perustuvat edellä mainittuihin sekä lakeihin ja asetuksiin määrittäen tapaamme toimia luottamushenkilönä, johtajana, viranhaltijana ja työntekijänä.



Tahto

- Johdamme rohkeasti, avoimesti ja kannustavasti,
- Vahvistamme henkilöstön osaamista ja tuemme jaksamista,
- Noudatamme lakeja, asetuksia, ohjeita ja sovittuja sääntöjä,
- Palvelemme laadukkaasti, vaikuttavasti, tehokkaasti ja taloudellisesti,
- Viestimme avoimesti, ajankohtaisesti ja totuudenmukaisesti.

Rohkeus

- Emme salli kaupungin työpaikoilla työpaikkakiusaamista, sukupuolista, rasistista tai seksuaalista häirintää eikä muutakaan sopimatonta käytöstä,
- Emme aseta ketään perusteettomasti eri asemaan toisiin nähden,
- Emme salli minkäänlaisia väärinkäytöksiä tai vilpillistä toimintaa,
- Emme vaadi tai ota vastaan vieraanvaraisuutta, lahjaa tai muita etuja, joiden voidaan tulkita vaikuttavan toimintaamme tai päätöksentekoomme.

Vastuullisuus

- Kohtelemme kuntalaisia, yrityksiä ja sidosryhmiä yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti
- Edistämme kuntalaisten hyvinvointia ja alueen kestävästä kehitystä demokraattisia menettelytapoja noudattaen,
- Torjumme aktiivisesti harmaata taloutta ja talousrikollisuutta,
- Edellytämme sopimuskumppaneiltamme vastuullista toimintaa.

Johtajien ja esimiesten vastuulla on, että eettiset ohjeet saatetaan henkilöstön tietoon ja varmistua siitä, että periaatteita noudatetaan päivittäisessä työssä. Jokaisella on oikeus ja velvollisuus puuttua eettisten ohjeiden vastaiseen toimintaan.

7. OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä ohje tulee voimaan 1.7.2019 alkaen. Tämä ohje kumoaa aikaisemmin voimassa olleen Sisäisen valvonnan ohjeen, joka oli hyväksytty kaupunginhallituksessa 5.7.2010. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet on määritelty valtuuston hyväksymässä 1.6.2017 voimaan tulleen hallintosäännön luvussa 10 sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Kaupunginhallitus valtuuttaa kaupunginjohtajan hyväksymään sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia ohjeen ajan tasalla pitämiseksi. Ohje tuodaan kaupunginhallituksen käsittelyyn kun kaupungin toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.



LIITE 1: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimalli / kyselylomake

Kysely sisäisestä valvonnasta

Selonteko sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

Tulosalue	Päiväys
Laatija	Vastaa valitsee kysymykseen kyllä tai ei ja antaa tarvittaessa lisäselvityksen. Lisäselvitys annetaan aina, mikäli vastaus on ei. Erilliskysymyksiin seuraavalla välilehdellä vastataan avoimin kommentein.

Kysely sisäisestä valvonnasta	Kyllä	Ei	Lisäselvitys
Ohjausympäristö			
Tulosalueen rakenne, toimivalta ja vastuu on määritetty asianmukaisesti			
Toimintaa ohjaavat säännöt, määräykset, ohjeet ja päätökset ovat ajan tasalla			
Henkilöstö tuntee nämä vaatimukset			
Ilmapiiri kannustaa keskusteluun sekä kehittämis- ja epäkohtien esille tuomiseen			
Työhyvinvoinnista huolehditaan			
Työturvallisuudesta huolehditaan			
Riskien arviointi			
Riskienkartoitus ja analysointi on tehty ja se on ajan tasalla			
Merkitävimmille riskeille on päätetty riskienhallintatoimenpiteet			
Riskienhallinnan raportointi on säännöllistä ja vastuutettu			
Tavoitteet ovat arvioitavissa ja mitattavissa, ja niiden lukumäärä on rajattu			
Väärinkäytösriskienarviointi on tehty			
Valvontatoimenpiteet			
Tehtävät on eriytetty asianmukaisesti			
Tietojärjestelmissä on työtehtävien mukaiset ja tehtävien eriyttämisen vaatimat pääsyn- ja käyttöhallinnan valvontatoimenpiteet			
Johto noudattaa hyväksytyjä periaatteita ja osoittaa hyvää esimerkkiä			
Tieto ja viestintä			
Tulosalueen toiminnan taloudesta ja tuloksellisuudesta on käytettävissä oikeat ja riittävät tiedot			
Tulosalue viestii tietoa sisäisesti ja henkilöstön näkemykset saadaan johdon käyttöön			
Tiedotus kuntalaisille tapahtuu asianmukaisesti			
Seurantatoimenpiteet			
Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen, riskienhallinnan, laillisuusvalvonnan ym. havainnot käsitellään ja niiden perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin			
Sisäisen valvonnan tila arvioidaan säännöllisesti ja järjestelmällisesti			

Erilliskysymykset

Kysymys	Vastine
Millaisia merkittäviä puutteita, epäkohtia tms. sisäisessä valvonnassa on havaittu kuluneella tilikaudella 20xx?	
Miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on tarkoitettu kehittää? Selvitä siitä, millaisia kehittämistoimenpiteitä on toteutettu sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan tilikauden 20xx aikana.	
Arvioi merkittävimmistä riskeistä, epävarmuustekijöistä ja muista toiminnan kehittämiseen vaikuttavista tekijöistä tai viittaus lautakunnan kokoukseen, jossa asia on käsitelty	

Termit

Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on organisaation hallituksen, johdon ja muun henkilöstön toteuttama prosessi, jonka tarkoituksena on antaa kohtuullinen varmuus niiden tavoitteiden saavuttamisesta, jotka liittyvät toimintoihin, raportointiin ja vaatimustenmukaisuuteen.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kattaa kaikki Seinäjoen kaupungin toiminnot - sekä oma toiminta, että toiminta, josta Seinäjoen kaupunki vastaa lainsäädännön, omistuksen, sopimusten, ohjaus- ja valvontavastuun tai muiden velvoitteiden nojalla.



Väärinkäytös

Kaikki laittomat toimet, kuten petos, salailu tai luottamuksen rikkominen silloinkin, kun niihin ei liity väkivallalla uhkaamista tai voimakeinojen käyttöä. Henkilöt ja organisaatiot syyllistyvät väärinkäytöksiin saadakseen rahaa, omaisuutta tai palveluja, välttääkseen maksuja tai palvelujen menetystä tai varmistaakseen henkilökohtaisia tai liiketoiminnallisia etuja.

Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi.

Riski

Riski on tavoitteen saavuttamista uhkaava epävarmuustekijä.

Riskienhallinta

Riskienhallinnan tarkoituksena on tunnistaa organisaatioon vaikuttavia potentiaalisia tapahtumia ja pitää riskit riskinottohalukkuuden rajoissa, jotta voidaan olla kohtuullisen varmoja organisaation tavoitteiden toteutumisesta. Riskienhallinta parantaa suorituskykyä ja tukee tavoitteiden saavuttamista.

Riskienhallintaprosessi on osa kaikkia toimintoja ja päätöksentekoa. Riskienhallintaprosessi varmistaa, että muutokset toimintaympäristössä pystytään ottamaan huomioon mahdollisuuksien mukaan jo ennakoiden. Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestäämään.



LIITE 2: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman mallipohja

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassa kuvataan toimialan toimintaympäristö, riskienhallintaprosessin vastuut ja käytännön toteutus sekä määritellään riskienhallintatoimenpiteet. Otsikoidaan toimialan nimellä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintasuunnitelma koskee taloussuunnitelmakautta 20xx - 20xx.

Lisää toimialan nimi ja taloussuunnitelmakausi...

1. Toimintaympäristö

Tässä luvussa kuvataan toimialan/liikelaitoksen toimintaympäristö sekä tekijät, jotka vaikuttavat riskienhallintaprosessin toteuttamiseen.

Mitkä asiat säätelevät toimialan / liikelaitoksen toimintaa tai mihin sen toiminta perustuu (esim. lainsäädäntö, viranomaismääräykset, sopimukset)

Lisää teksti tähän...

Toimialan / liikelaitoksen tehtävät ja merkittävimmät tavoitteet

Lisää teksti tähän...

Keskeiset toimialan / liikelaitoksen tavoitteisiin vaikuttavat tekijät ja kehityssuunnat

Lisää teksti tähän...

Mitä toimiala / liikelaitos tarvitsee, jotta se voi saavuttaa tavoitteensa (keskeiset vaatimukset onnistumiselle)

Lisää teksti tähän...

Kuinka toimintaympäristön arvioidaan muuttuvan taloussuunnittelukaudella

Lisää teksti tähän...

2. Riskienhallintaprosessi

Luvussa kuvataan, kuinka riskienhallintaprosessi käytännössä toteutetaan.

Riskienhallinnan tavoitteet

Lisää teksti tähän...

Riskienhallintaprosessiin osallistuvat tahot ja prosessin vuosittainen aikataulus

Lisää teksti tähän...

Vastuut riskienhallintaprosessista ja sen toteuttamisesta, riskien seurannasta ja raportoinnista

Lisää teksti tähän...



3. Riskienhallintatoimenpiteet

Luvussa kuvataan, kuinka menetellään löydettyjen merkittävien riskien / mahdollisuuksien suhteen.

Miten riskienhallintatoimenpiteet dokumentoidaan, miten niitä seurataan ja miten niistä raportoidaan

Lisää teksti tähän...



