

# JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN JA KAUPUNKIKONSERNIN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEET

## Sisällysluettelo

1. Lainsäädännöllinen perusta ja soveltamisala .....	2
2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määritelmät, tarkoitus ja tavoitteet .....	2
3. Riskienhallinnan periaatteet.....	3
4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut .....	4
5. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmässä....	5
6. Tilivelvollisuus.....	7
7. Väärinkäytösten ehkäisy, ilmoittaminen ja ilmoittajansuojelu ja tunnistaminen.....	8

## 1. Lainsäädännöllinen perusta ja soveltamisala

Kuntalain mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa Jyväskylän kaupunkikonsernin hyvää hallintoa ja johtamista, ja ne koskevat kaikkia kaupunkikonsernin toimielimiä, johtoa ja **esimiehiä esihenkilöitä** sekä kaikkea kaupunkikonsernin toimintaa.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestettävä näiden perusteiden mukaan sekä kaupunkikonsernin omassa toiminnassa, että toiminnassa, josta kaupunki vastaa lainsäädännön, omistuksen, ohjaus- tai valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden, sopimusten tai rahoituksen myötä. Kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä kaupungin hallintosäännössä **ja liikelaitosten johtosäännöissä** sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu. Kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen on **lisäksi** noudatettava Jyväskylän kaupungin konserniohjetta.

## 2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määritelmät, tarkoitus ja tavoitteet

*Sisäinen valvonta* on kaupungin omaa valvontaa ja toiminnan itsearviointia. Sisäinen valvonta tarkoittaa prosesseihin sisältyviä menettelyitä ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan

- toiminnan tuloksellisuus ja tehokkuus,
- raportoinnin ja tiedon luotettavuus,
- resurssien ja omaisuuden turvaaminen sekä
- lainsäädännön ja ohjeiden noudattaminen.

**Tuloksellisen sisäisen valvonnan toteuttamiseksi on**

- asetettava riittävät toiminnan ja talouden tavoitteet,
- määriteltävä selkeästi tehtävät, ratkaisuvälit ja vastuut,
- noudatettava hyvän hallintotavan periaatteita sekä organisaation linjauksia ja sääntöjä
- analysoitava toimintaympäristön muutoksia,
- järjestettävä riskienhallinta suunnitelmallisella ja tuloksellisella tavalla
- määriteltävä ja toteutettava riittävät valvontamenettelyt,
- järjestettävä viestintä ja systemaattinen raportointi sekä
- seurattava ja arvioitava toimintaa ja riskejä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapojen tuloksellisuutta.

*Riski* on epävarmuuden vaikutus tavoitteisin, mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä.

*Riskienhallinta* on olennainen osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan **Sen** avulla pyritään varmistamaan toiminnan jatkuvuus ja häiriöttömyys, **vähentämään riskejä ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä hyödyntämään riskeihin sisältyviä mahdollisuuksia.**

Riskienhallinnalla tarkoitetaan menettelyjä, joiden avulla tunnistetaan, analysoidaan ja arvioidaan toimintaan ja talouteen liittyviä riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja raportoimiseksi. Riskienhallinnan avulla varmistetaan, että johdolla on tarpeellinen tieto merkittävimmistä riskeistä ja suunnitelmat niiden hallitsemiseksi.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on saada kohtuullinen varmuus siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan puuttamalla uhkaaviin tekijöihin jo ennakoita. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat kiinteä osa kaupungin johtamista, toiminnan ja talouden suunnittelua, toiminnan ohjausta, laadunhallintaa, tavoiteasetantaa sekä päätöksentekoa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on oltava oikeassa suhteessa toimintaan ja sen sisältämiin riskeihin **nähdessä**. Valvontatoimenpiteiden on oltava taloudellisia ja tehokkaita. Sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota toiminnan ja toimintaympäristön muuttuessa.

*Sisäinen tarkastus* on **osa sisäistä valvontaa** ~~sisäisen valvonnan näkyvä osa~~. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arviointiin ja toiminnan kehittämiseen. [Kappale siirretty ylempää tähän]

~~Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta tulee seurata ja arvioida jatkuvasti, jotta niiden riittävydestä ja tehokkuudesta voidaan varmistua.~~ [Siirretty ylemmäs osaksi tuloksellisen sisäisen valvonnan listausta]

### 3. Riskienhallinnan periaatteet

Kaupunkikonsernissa noudatetaan seuraavia riskienhallinnan periaatteita kaikilla organisaation tasoilla.

1. Riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan tuloksellisuutta.
2. Riskienhallinta ei ole muista toiminnoista ja prosesseista erillinen, vaan riskienhallinta on olennainen osa kaikkia kaupunkikonsernin prosesseja, projekteja ja toimintoja.
3. Riskienhallinta on osa päätöksentekoa. Se auttaa päätöksentekijöitä tekemään tietoisia valintoja, asettamaan toimintoja tärkeysjärjestykseen sekä erottamaan vaihtoehtoiset toimintatavat.
4. Riskienhallinnan lähtökohtana on sekä epävarmuuden (uhkien) että mahdollisuuksien huomioon ottaminen.

5. Riskienhallinta on järjestelmällistä, jäsenneiltyä ja ajantasaista, avointa ja kattavaa sekä perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Systemaattinen riskienhallinnan toimintamalli lisää tehokkuutta ja tekee tuloksista yhdenmukaisempia, luotettavampia ja helpommin vertailtavia. Sidosryhmien ja erityisesti organisaation eri tasoilla olevien päätöksentekijöiden ottaminen sopivalla tavalla ja oikeaan aikaan mukaan riskienhallintaan takaa, että riskienhallinta pysyy tarkoituksenmukaisena ja ajantasaisena.
6. Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestäämään.
7. Riskienhallinta on dynaamista, toistuvaa ja muutoksiin reagoivaa. Riskienhallinnan avulla muutokset havaitaan ja niihin reagoidaan viipymättä. Ulkoisten ja sisäisten tapahtumien myötä toimintaympäristö ja tietämys riskeistä muuttuvat; riskejä seurataan ja katselmoidaan, uusia riskejä havaitaan ja osa riskeistä muuttuu ja/tai poistuu.
8. Riskienhallinta tukee organisaation jatkuvaa kehittämistä.

#### 4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

*Valtuusto* päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja edellyttää, että kaupunkikonsernin tehtävät on järjestettävä siten, että kaikilla kaupungin ja kaupunkikonsernin tasoilla ja kaikissa toiminnoissa toteutuu riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

*Kaupunginhallitus* vastaa **kaupungin** sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja yhteensovittamisesta. ~~Kaupunginhallitus~~ **Se** hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat ja valvoo että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeiden mukaisesti ja tuloksellisesti, ja että siitä raportoidaan. Kaupunginhallitus antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Kaupunginhallitus hyväksyy sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen.

*Kaupunginhallituksen alaiset* toimielimet vastaavat omilla tehtäväalueillaan riittävän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. ~~se~~ **Lautakunnat ja johtokunnat** riskien raportoinnista raportoivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

*Kaupunginjohtaja* vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta kaupunkiorganisaatiossa, ohjeistaa toimialoja ja liikelaitoksia sekä raportoi kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

*Toimialajohtajat, kansliapäällikkö, palvelujohtajat ja liikelaitosten johtajat* ~~Johtavat~~ **viranhaltijat** vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta omalla vastuualueellaan. He ohjeistavat alaisia toimintayksiköitä sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Lisäksi kansliapäälliköllä on hallintosäännön mukaisesti ohjausvalta koko kaupunkiorganisaatiota koskeviin hallinnon tehtäviin.

**Palvelupäälliköt ja esihenkilöt** vastaavat tehtäväalueensa riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaavat täten kaikki tilivelvolliset ja esimiehet **esihenkilöt**.

*Henkilöstö* toimii tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää ammatillista osaamistaan.

~~Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmä~~ ohjaa, ohjeistaa ja tukee toimialoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön työssä ja kehittämisessä. Ohjausryhmä avustaa kaupungin ja kaupunkikonsernin tasolla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteensovittamisessa sekä merkittävimpien riskien ja niiden hallintakeinojen raportoinnissa ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuuden arvioinnissa.

**Konsernijohto**, johon kuuluvat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja, vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä ja toimeenpanosta. Konsernivalvonta kattaa konserniyhteisöjen (tytäryhteisöjen ja soveltuvin osin säätiöiden) toiminnan ja suoriutumisen, taloudellisen aseman kehittymisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen, toimivuuden ja tuloksellisuuden valvonnan ja seurannan. vastaa konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernivalvonta kattaa konserniyhteisöjen toiminnan ja suoriutumisen, taloudellisen aseman kehittymisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen valvonnan.

*Konserniyhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat* vastaavat konserniyhteisöissä omalta osaltaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä raportoivat merkittävimpien riskien hallinnasta konserniohjeen mukaisesti.

*Sisäinen tarkastus* edistää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tuottamalla riippumatonta ja objektiivista arviointitietoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyydestä ja tehokkuudesta. **Se esittää suosituksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi ja raportoi kaupunginhallitukselle ja kaupunginjohtajalle.** Tehtävänsä toteuttamiseksi sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada tarpeelliseksi katsomansa tiedot ja asiakirjat viivytyksettä käyttöönsä. **Sisäisen tarkastuksen toiminnon tarkoitus, tehtävät ja vastuut määritellään sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa.**

## 5. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmässä

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää, strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua, päätöksentekoa, seurantaa, poikkeamiin reagoimista sekä suoriutumisen arviointia. Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvio-, toiminnan ja talouden seuranta- ja tilinpäätösprosessiin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista ja toteutua kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla. Riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin riskeihin. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ei eriytetä muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä johtamisesta, vaan sen on oltava jatkuva osa päivittäistä toimintaa ja toiminnan ohjausta, joka toteutuu esimerkiksi selkeinä tehtävien, toimivallan ja vastuiden jakona, valvonta- ja raportointivelvoitteina, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisena, resurssien turvaamisena ja sopimusten hallintana.

## **Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma Talousarvion laatiminen**

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa toteutetaan talousarvion ja merkittävien päätösten valmistelun yhteydessä. Toimialat, liikelaitokset ja tytäryhteisöt kuvaavat talousarviossa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeiset tavoitteet, toimintaperiaatteet ja menettelyt. Toimialat, liikelaitokset ja tytäryhteisöt laativat osana talousarviovalmistelua vastuualueiltaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmat, joissa määritellään riskienhallinnan tavoitteet, vastuut ja toteutustavat. Kaupunginjohtaja hyväksyy konsernihallinnon suunnitelman. Talousarvion valmistelun yhteydessä toimialat, liikelaitokset ja tytäryhteisöt analysoivat toimintaympäristön muutoksia, tunnistavat tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioivat niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laativat ja päivittävät tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Hallintatoimenpiteistä päättäminen edellyttää riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn määrittelyä. Toimialojen, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen riskienhallintasuunnitelmien pohjalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmä kokoaa talousarvioon kaupunkikonsernin riskianalyysin ja menettelytavat merkittävien riskien hallitsemiseksi.

Kaupunkikonsernin talousarvion sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma muodostetaan toimintaympäristöanalyysin sekä strategisesti merkittäviksi tunnistettujen riskien pohjalta. Suunnitelmassa määritellään konkreettisella tasolla näiden riskien hallintakeinot.

Tarkemmat ohjeet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmien laatimiseksi annetaan talousarvion ja taloussuunnitelman laadintaohjeessa sekä Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Jyväskylän kaupunkiorganisaatiossa -ohjeessa.

## **Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi ja raportointi**

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta sekä suunnitelman toteutumista seurataan talousarviovuoden aikana ensimmäisessä ja kolmannessa neljännesvuosikatsauksessa kolmannesvuosikatsauksissa. Toimialat, liikelaitokset ja tytäryhteisöt raportoivat osana normaalia talouden ja toiminnan seurantaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman toteutumisesta, merkittävimmistä riskeistään, niiden hallinnasta ja hallintatoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Nopeasti kehittyvistä tai jo toteutuneista riskeistä ja niiden vaikutuksista raportoidaan viipymättä valvontavastuussa olevalle, jonka tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa kaupunginhallitus antaa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä selonteon konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kaupunginhallituksen riskiarvio ja selonteko perustuu sen alaisten toimielinten ja tytäryhteisöjen hallitusten toimintakertomuksissaan antamiin selontekoihin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, niissä havaituista puutteista ja toimenpiteistä niiden korjaamiseksi. Selontekojen tulee perustua dokumentoituun arviointiaineistoon. **Kaupunginhallituksen alaisten** toimielinten ja tytäryhteisöjen hallitusten on käsiteltävä oman vastualueensa selonteko. **Kaupunginjohtaja hyväksyy konsernihallinnon selonteon.**

**Raportoinnista annetaan tarkemmat ohjeet seuraavissa määräyksissä: Jyväskylän kaupunkikonsernin omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje sekä Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Jyväskylän kaupunkiorganisaatiossa.**

## 6. Tilivelvollisuus

Kuntalain mukaan tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen henkilön toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja häneltä voidaan **valtuusto voi** evätä **häneltä** vastuuvapauseden sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

~~Kuntalain mukaan tilintarkastuskertomuksessa annetaan lausunto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä. Tilintarkastuskertomuksessa tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus.~~

~~Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat muun muassa kaupunginhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet, johtokuntien jäsenet, toimikuntien jäsenet, kunnan muiden toimielinten jäsenet, kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtajat sekä hallinto- ja johtosäännöissä määrätyt toimielinten esittelijät.~~

**Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat kunnan toimielimen jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Edellä mainittujen lisäksi tilivelvollisina voidaan pitää itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita. Viime kädessä tilintarkastuskertomuksen antava tilintarkastaja harkitsee, ketkä ovat muistutuksen kohteena olevia tilivelvollisia.**

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, jatkuvasta ylläpidosta ja tuloksellisuudesta vastuualueellaan. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä **esihenkilöä** toiminnan valvontavastuusta.

Ylimmällä ja tilivelvollisella johdolla, on erityinen vastuu ja velvoite toimia hyvän johtamis- ja hallintotavan ja eettisten lähtökohtien mukaisesti sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin. Johdolla on aktiivinen selonottovelvollisuus vastuullaan olevasta toiminnasta.

## 7. Väärinkäytösten ehkäisy, ilmoittaminen ja ilmoittajansuojelu ja tunnistaminen

Jyväskylän kaupunkikonsernissa ei sallita väärinkäytöksiä, joina pidetään epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupunkikonsernin ohjeita rikkovia tai lainvastaisia tekoja. Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytöksien paljastamisessa.

Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Jokaisen viranhaltijan ja työntekijän velvollisuutena on raportoida havaitsemansa epäkohdat, sääntöjen tai lakien vastaisen toiminnan sekä epäilemänsä väärinkäytökset ja rikkomukset esihenkilölleen tai organisaatiossa määriteltyjä muita ilmoituskanavia ja -menettelyitä hyödyntäen. Kaikki väärinkäytösepäilyt on tutkittava ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Jyväskylän kaupunkikonsernissa vilpittömistä väärinkäytösepäilyistä ilmoittaminen on järjestettävä ilmoittajansuojelulain mukaisesti niin, että ilmoittaminen on luottamuksellista ja ilmoittajaa suojataan vastatoimilta.