



Joensuun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Kaupunginvaltuusto

__._.2023

J • ENSUU

Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
2	Lainsäädäntö	3
3	Käsitteet	4
4	Sisäisen valvonnan tarkoitus ja tavoitteet	5
5	Riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet	6
6	Tehtävät ja vastuut - Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	7
6.1	Kaupunginvaltuusto	7
6.2	Kaupunginhallitus	7
6.3	Sisäisen tarkastuksen toimikunta	7
6.4	Lauta- ja johtokunnat, jaostot sekä tytäryhteisöt	8
6.5	Kaupunginjohtaja, yksiköiden johtajat sekä muu henkilöstö	8
6.6	Riskienhallinnasta vastaava viranhaltija	8
7	Tehtävät ja vastuut - Sisäinen tarkastus	9
8	Asiakirjat ja raportointi	9
8.1	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asiakirjat	9
8.2	Riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi	10
9	Väärinkäytösten ehkäisy ja tunnistaminen	11



1 Johdanto

Joensuun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet – asiakirjassa määritellään vastuut, asiakirjat ja toimintamallit, joiden perusteella toteutetaan kuntalain mukaista sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

Joensuun kaupunkikonserni on laaja, monilla eri toimialoilla toimiva konserni. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kattaa valvottavan kaikki toiminnot. Niiden järjestämisessä tulee ottaa huomioon organisaatorakenne sekä toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus. Lisäksi on varmistettava, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on riittävää ja oikeassa suhteessa toiminnan sisältämiin riskeihin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteet ovat rinnakkaisia ja toisiaan tukevia. Organisaation toiminnan varmistaminen ja tavoitteiden saavuttaminen vaatii sekä sisäistä valvontaa että riskienhallintaa.

Laajan turvallisuuden kannalta uhkat kohdistuvat organisaatioon, alueeseen ja asukkaisiin. Osa riskienhallintakeinoista on lakisääteistä varautumista poikkeaviin olosuhteisiin, ja tuolloin normaalista toiminnasta voidaan joutua poikkeamaan. Kuntaorganisaation riskienhallinnan velvollisuudet ovat siten esimerkiksi yritystoimintaa laajemmat.

Tämä asiakirja päivitetään valtuustokausittain tai tarvittaessa perustellusta syystä. Muiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa käsittelevien asiakirjojen päivitystarve arvioidaan vuosittain ja raportoidaan toimintakertomuksessa.

Tämä asiakirja kumoaa 1.1.2020 voimaan tulleen Joensuun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirjan.

2 Lainsäädäntö

Kuntalain (410/2015)

14 §:n ja 90 §:n mukaan mukaan

- valtuuston tehtävänä on päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.
- valtuusto päättää hallintosäännöstä, jossa annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.



67 §:n mukaan

- Kunnallisen liikelaitoksen johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

115 §:n mukaan

- toimintakertomuksessa on annettava tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

123 §:n mukaan

- tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Valmiuslain (631/2022) 12 §:n mukaan

- kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

3 Käsitteet

Riskienhallinta

- on järjestelmällistä toimintaa ja osa kunnan ja kuntakonsernin johtamista. Sen avulla tuetaan tavoitteiden saavuttamista ja toimintaan liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista.
- Se sisältää riskianalyysin sekä tarvittavien toimenpiteiden suunnittelun, toteutuksen, seurannan ja korjaavat toimenpiteet. Riskienhallinnan keinoja ovat riskin välttäminen, siirtäminen, pienentäminen jakamalla ja vahingontorjunnalla, varautuminen ja riskin ottaminen.

Sisäinen tarkastus

- on kaupungin johdon alaisuudessa toimiva yksikkö, joka arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta.
- Se on myös toimintaa, jonka tuloksista raportoidaan kaupunginhallitukselle, sisäisen tarkastuksen toimikunnalle ja kaupunginjohtajalle. Se esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi.

Sisäinen valvonta

- tarkoittaa kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistumaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan laillisuudesta.



- Se on kaupungin ja sen toimialojen tai vastualueen toiminnan omaa valvontaa, joka on johdon tekemää tai johdon lukuun tehtyä. Sillä varmistetaan, että johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja, että johto saa riittävästi tietoa toiminnan ja organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Sen tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen.
- Sisäinen valvonta jakaantuu luottamushenkilöille kuuluvaan seurantaan, esimiesten suorittamaan valvontaan sekä sisäiseen tarkastukseen.

Ulkoinen valvonta

- on kaupunginhallituksesta ja kaupungin viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kaupungin järjestämänä (tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja), että täysin kunnallisen ohjauksen ulkopuolella. Se jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja lakisääteiseen tilintarkastukseen.
- Ulkoista valvontaa harjoittavat mm. kaupungin asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.

Väärinkäytökset

- Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupunkikonsernin ohjeita rikkovia taikka lainvastaisia tekoja.
- Riskienhallinnan, sisäisen tarkastuksen ja valvonnan sekä ulkoisen valvonnan keinoin pyritään ennaltaehkäisemään ja havaitsemaan myös väärinkäytökset.

4 Sisäisen valvonnan tarkoitus ja tavoitteet

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon, esimiesten ja henkilöstön erilaisten toimenpiteiden avulla lisätä päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Sisäinen valvonta on osa kaupungin johtamisjärjestelmää sekä kaupunginjohdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista ja toimintaprosesseja.

Joensuun kaupungin sisäisen valvonnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus

- kaupungin toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden,
- toiminnan ja talouden raportoinnin oikeellisuuden ja tietojen luotettavuuden,
- lakien, päätösten, sääntöjen ja johdon ohjeiden noudattamisen sekä
- resurssien ja omaisuuden turvaamisen saavuttamisesta.



5 Riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet

Riskienhallinta on osa johtamista ja sen tavoitteena on saada järjestelmällisellä ja ennakoivalla toiminnalla kohtuullinen varmuus palveluihin, organisaatioon ja alueeseen kohdistuvista riskeistä. Se tukee organisaation tavoitteiden saavuttamista ja uhkien tunnistamista. Riskienhallinta kohdistuu koko kaupunkikonserniin sekä ulkoistettuihin palveluihin.

Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin mahdollisuus jää toteutumatta. Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestäämään. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä.

Riskienhallinta kytketään kiinteästi strategiaprosessiin sekä vuotuisen toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin. Joensuun kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupungin strategian puolivälitarkastelun 28.8.2023. Strategian mukaisesti edistämme turvallisuutta ja valmiutta laaja-alaisella yhteistyöllä ja hallitsemme riskejä.

Joensuun kaupunkikonsernissa riskeillä tarkoitetaan epävarmuustekijöitä, tapahtumia tai tapahtumaketjuja joiden toteutuessa Joensuu-konserni tai sen yksikkö ei saavuta sille asetettuja tavoitteita ja/tai kokee huomattavia menetyksiä. Lisäksi riskeillä tarkoitetaan epäsuotuisia, Joensuuhun kohdistuvia tapahtumia. Tunnistetut riskit arvioidaan ja luokitellaan, ja niille määritellään riittävät riskienhallintakeinot. Uhkakokonaisuuden, eli perustan riskienhallinnalle luovat globaalit ilmiöt, kansalliset ja alueelliset riskiarviot sekä kaupungin sidosryhmien tunnistamat riskit ja toimialoja koskevat riskit.

Erilaisia uhkia arvioimalla muodostamme käsityksen riskin suuruudesta. Uhkat voivat kohdistua

- henkilöstöömme,
- asukkaisiin,
- ympäristöön,
- omaisuuteen,
- tietoon,
- maineeseen,



- demokratiaan ja
- talouteen.

Riskienhallinta sisältää riskianalyysin sekä tarvittavien toimenpiteiden suunnittelun, toteutuksen, seurannan ja korjaavat toimenpiteet. Riskienhallinnan keinoja ovat riskin välttäminen, siirtäminen, pienentäminen jakamalla ja vahingontorjunnalla sekä riskin ottaminen. Toimiva riskienhallinta vaatii hyvää turvallisuuskulttuuria ja siihen tarvitaan koko henkilöstön panosta. Sen toteuttamiseen kuuluu myös sisäinen valvonta.

Varautuminen on yksi keino hallita riskejä. Se on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset. Kaupungin varautuminen pohjautuu riskien arviointiin ja käsitellään valmiussuunnitelmissa.

6 Tehtävät ja vastuut - Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

6.1 Kaupunginvaltuusto

Kaupunginvaltuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja linjauksista sekä edellyttää, että kaupunkikonsernin toiminnot on järjestettävä siten, että kaikilla organisaation tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto, kaupunginjohtaja, ja kansliapäällikkö.

6.2 Kaupunginhallitus

Kaupunginhallituksen tehtävänä on huolehtia sisäisen valvonnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus päättää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet sekä vastaa tilinpäätöksen toimintakertomuksessa annettavasta sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisen raportoinnista.

6.3 Sisäisen tarkastuksen toimikunta



Kaupunginhallituksen alainen sisäisen tarkastuksen toimikunta ohjaa ja valvoo sisäisen tarkastuksen yksikön toimintaa, hyväksyy sen suunnitelmat ja käsittelee raportoinnin sekä seuraa ja arvioi johtamisen ja hallinnon asianmukaisuutta ja riittävyyttä. Lisäksi toimikunta valvoo sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä ja riittävyyttä.

6.4 Lauta- ja johtokunnat, jaostot sekä tytäryhteisöt

Lauta- ja johtokunnat, jaostot sekä tytäryhteisöt vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä riskien raportoinnista.

Vuosittain toimialat, Joensuun Vesi -liikelaitos ja merkittävimmät tytäryhteisöt tekevät oman sisäisen tarkastuksen suunnitelman mukaisesti sisäistä tarkastusta raportoiden siitä sisäisen tarkastuksen toimikunnalle ja sisäisen tarkastuksen yksikölle. Toimialat raportoivat lisäksi ao. toimielimelle ja tytäryhteisöt yhtiönsä hallitukselle.

6.5 Kaupunginjohtaja, yksiköiden johtajat sekä muu henkilöstö

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esihenkilöt. Kaupunginhallitus päättää tilivelvollisista, ja tilivelvolliset on lueteltu Sisäisen valvonnan toimintaohjeessa. Tarkastuslautakunta pyytää tilivelvollisten luettelosta kaupunginhallituksen lausunnon, ja saattaa lausunnon jälkeen asian tiedon valtuustolle tiedoksi. Koko henkilöstö osallistuu riskienhallintaan.

Konsernipalvelujen strategisen suunnittelun yksikön tehtävänä on koordinoida kaupungin riskienhallintaa sekä yhteistä valmius- ja turvallisuussuunnittelua.

Henkilöstön tehtävänä on toimia tavoitteiden ja sääntöjen mukaisesti, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan. Henkilöstön velvollisuus on ilmoittaa organisaation toimintaan tai alueeseen kohdistuvista uhkista ja vaaroista, läheltä piti -tilanteista ja lainsäädännön tai muiden ohjeistusten vastaisesta toiminnasta.

6.6 Riskienhallinnasta vastaava viranhaltija



Joensuun kaupungin riskienhallinnasta vastaa strategiajohtaja hallintosäännön mukaisesti apunaan valmius- ja turvallisuuspäällikkö. Riskienhallinnasta vastaavan viranhaltijan tehtävänä on huolehtia kaupungin riskienhallintaan liittyvistä asioista sekä valmius- ja turvallisuussuunnittelusta ja ratkaista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti riskienhallintaa koskevat asiat.

7 Tehtävät ja vastuut - Sisäinen tarkastus

Sisäisen tarkastuksen tarkoituksena on varmistaa, että organisaation toiminta on tavoitteiden, päämäärien ja toimintaperiaatteiden sekä säädösten ja määräysten mukaista. Sisäinen tarkastus tukee toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta sekä johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistä. Sisäisen tarkastuksen yksikkö arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoi arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö raportoi kaupunginhallitukselle, sisäisen tarkastuksen toimikunnalle ja kaupunginjohtajalle. Raportointi tapahtuu muun muassa yksikön toiminnan toteutumisen vuosiyhteenvedon, työmuistioden, erillisselvitysten ja suullisten käsittelyjen kautta.

Sisäisen tarkastuksen yksikön toiminnan tarkoitus, toimivalta ja vastuut määritellään kaupunginhallituksen hyväksymässä sisäisen tarkastuksen toimikunnan ja sisäisen tarkastuksen yksikön toimintasäännössä.

8 Asiakirjat ja raportointi

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvio-, toiminnan ja talouden seuranta- ja tilinpäätösprosessiin.

8.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asiakirjat

Asiakirja	hyväksyjä
Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet	valtuusto
Hallintosääntö	valtuusto
Konserniohje	valtuusto
Sisäisen valvonnan toimintaohje	kaupunginhallitus
Sisäisen tarkastuksen toimikunnan ja sisäisen tarkastuksen yksikön toimintasääntö	kaupunginhallitus



Riskienhallintasuunnitelma	kaupunginhallitus
----------------------------	-------------------

8.2 Riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi

Konsernipalveluiden, hyvinvoinnin ja kaupunkiympäristön, Joensuun Vesi -liikelaitoksen ja merkittävimpien tytäryhtiöiden on raportoitava merkittävistä riskeistä, riskienhallinnan järjestämisestä ja tehdyistä riskienhallinnan toimenpiteistä, sisältäen mahdolliset puutteiden korjaukset ja muutoksista riskeissä, riskienhallintasuunnitelman mukaisesti. Kaupunginhallitukselle raportoinnista vastaa riskienhallinnasta vastaava viranhaltija.

Kaupunginhallitus laatii selonteon riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta. Se on osa tilinpäätöksen toimintakertomusta, ja selonteossa kaupunginhallitus raportoi valtuustolle, miten sisäinen valvonta, konsernivalvonta ja riskienhallinta on kaupungissa järjestetty sisältäen tarvittavat johtopäätökset.

Riskienhallintaa tukee toimintaympäristön seuranta ja tilannekuvan ylläpitäminen. Uhkatasojen muuttuessa konsernin sisäistä raportointia voidaan kohdentaa tarpeen mukaan. Operatiivisen johtamisen tueksi on otettu käyttöön valmiustasojen määrittely, jonka avulla pystytään valmiussuunnittelussa huomioimaan myös raportoinnin muutokset erilaisilla uhkatasoilla.

Raportti	Sisältö	Huom.	Valmistelija
Kaupunginhallituksen selonteko sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta	Miten sisäinen valvonta ja erikseen konsernivalvonta sekä siihen sisältyvä riskienhallinta on kaupungissa järjestetty sekä antaa selonteon siihen liittyvistä johtopäätöksistä.	- On yksi osa toimintakertomusta. - Laaditaan vuosittain	Sisäisen tarkastuksen yksikkö
Toimialan, liikelaitoksen tai konserniyhtiön raportti sisäisestä tarkastuksesta	Sisäisen tarkastuksen suunnitelman mukaisesti.	Laaditaan vuosittain	Toimialan, liikelaitoksen tai konserniyhtiön edustaja.
Toimialan, palvelun, liikelaitoksen tai	Mitkä ovat toiminnon merkittävimmät riskit, miten riskienhallinta on	Laaditaan vuosittain	Toimialan, palvelun, liikelaitoksen tai konserniyhtiön edustaja.



konserniyhtiön raportti merkittävimmistä riskeistä	järjestetty ja mitä toimenpiteitä on tehty.	Raportoidaan osana tilinpäätökseen liittyvää raportointia	
Kaupunginhallituksen raportti riskienhallinnasta	Mitkä ovat konsernin merkittävimmät riskit, miten riskienhallinta on järjestetty ja mitä toimenpiteitä on tehty.	- Laaditaan vuosittain - Pohjautuu toimialojen, palvelujen ja konserniyhtiöiden raportteihin sekä muuhun aineistoon - On osa tilinpäätöstä	Strategiajohtaja

9 Väärinkäytösten ehkäisy ja tunnistaminen

Ilmoittajansuojelun avulla voi työntekijä ilmoittaa kaupungin toiminnassa tapahtuvista väärinkäytöksistä ja lainvastaisuuksista turvallisesti. Väärinkäytökset voivat liittyä Euroopan unionin tai kansallisen oikeuden rikkomiseen esimerkiksi julkisissa hankinnoissa, rahoituspalveluissa, elintarvikkeiden turvallisuudessa tai kuluttajansuojassa. Väärinkäytöksistä ilmoittaminen on tärkeää yleiseen etuun kohdistuvien uhkien ja vakavien haittojen ennaltaehkäisemiseksi.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö käsittelee ilmoitukset. Tarvittaessa, tiettyjen kriteerien täytyessä, ilmoittaja voi tehdä ilmoituksen edellä mainitun sijaan oikeuskanslerin ilmoituskanavaan.

