



SISÄINEN VALVONTA HELSINGIN KAUPUNGISSA

SISÄLLYSLUETTELO

1	SISÄINEN VALVONTA HYVÄN JOHTAMIS- JA HALLINTOTAVAN TAKEENA	1
1.1	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana hyvää johtamis- ja hallintotapaa	1
1.2	Sisäinen valvonta kohdistuu kaikkeen toimintaan	1
1.3	Sisäisen valvonnan osatekijät	2
1.4	Sisäisen valvonnan tavoitteet	3
2	SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA	4
2.1	Tilivelvollisen valvontavastuu	4
2.2	Luottamushenkilöiden valvontavastuu	4
2.3	Kaupungin johdon valvontavastuu	4
2.4	Esimiehen valvontavastuu	5
2.5	Controller-toiminto osana valvontaa	5
3	HALLINNON JÄRJESTÄMINEN JA JOHTAMISTAPA	6
3.1	Johtamis- ja ohjausjärjestelmän perusta	6
3.2	Helsingin kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä	6
4	RISKIENHALLINTA	8
4.1	Riskienhallinnan järjestäminen	8
4.2	Esimerkkejä riskeistä ja niiden hallintatavoista	9
5	VALVONTATOIMENPITEET	10
5.1	Säännöllinen valvonta	10
5.2	Kontrollit osana toimintaprosesseja	11
5.3	Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta	11
6	RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS	12
6.1	Raportointi ja tiedon laatu	12
6.2	Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle	13
7	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA ARVIOINTI	13
7.1	Jatkuva seuranta ja valvonnan toimivuuden arviointi	13
7.2	Sisäisen tarkastuksen arviointitehtävä	13
7.3	Ulkoisen tarkastuksen arviointitehtävä	14
7.4	Tiedonsaantioikeus	15



15.10.2007

1 SISÄINEN VALVONTA HYVÄN JOHTAMIS- JA HALLINTOTAVAN TAKEENA

1.1 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana hyvää johtamis- ja hallintotapaa

Sisäisen valvonnan näkökulma on organisaation johdon näkökulma. Sisäinen valvonta on johtamisen työväline. Helsingin kaupungin ohje sisäisestä valvonnasta koskee kaikkia kaupungin toimielimiä, johtoa ja esimiesasemassa olevia.

Hyvällä johtamis- ja hallintotavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta. Järjestelmän perustana ovat kaupungin arvot, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän johtamis- ja hallintotavan toteuttamisessa ovat sellaiset linjaukset ja menettelyt, joilla ohjataan kaupungin toimintoja siten, että saadaan kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan eettisyydestä ja vastuullisuudesta.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat hyvän johtamis- ja hallintotavan edellytyksiä, osa johtamista, toiminnan ohjausta ja palvelujen laadukkuuden varmistamista. Tarkoituksena on varmistaa:

- tavoitteiden saavuttaminen
- toiminnan tuloksellisuus
- toiminnan tehokkuus ja jatkuvuus
- raportoinnin ja tiedon luotettavuus ja eheys
- resurssien ja omaisuuden turvaaminen
- lainsäädännön ja ohjeiden noudattaminen.

1.2 Sisäinen valvonta kohdistuu kaikkeen toimintaan

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävä on tukea suunnitelmien mukaista toimintaa, mihin kuuluu myös ennakoida uhkatekijöitä, häiriötilanteita ja epäkohtia. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta auttavat varautumaan niihin ennen kuin vahinkoa tai ei-toivottuja tilanteita on päässyt syntymään. Sisäinen valvonta ei siis kohdistu vain talouteen, vaan koko toimintaan. Tärkeää on myös osoittaa eri sidosryhmille, miten Helsingin kaupungissa toteutetaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa.

Helsingin kaupungin organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminoissa on oltava riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Johdon tehtävänä on johtaa, ohjata ja valvoa vastuualueensa toiminnan onnistumista sisäisellä valvonnalla ja riskienhallintatoimilla. Hyvin järjestetyssä hallinnossa valvonta toteutuu osana päivittäistehtäviä ja toimintaprosesseja.



15.10.2007

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kattavat kaupungin oman toiminnan sekä toiminnan, josta kaupunki vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

1.3 Sisäisen valvonnan osatekijät

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä:

- hallinnon järjestäminen ja johtamistapa
- riskienhallinta
- valvontatoimenpiteet
- raportointi ja tiedonvälitys
- seuranta ja arviointi.

Hallinnon järjestäminen ja johtamistapa luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Asianmukaisesti toteutettuna ne takaavat parhaiten asioiden sovitunlaisen toteutumisen ja ehkäisevät samalla päätösten vastaista toimintaa sekä väärinkäytöksiä.

Riskienhallinta. Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan avulla kyetään myös löytämään uusia mahdollisuuksia.

Valvontatoimenpiteet varmistavat tavoitteiden toteutumista, toiminnan luotettavuutta ja taloudellisuutta, tietojen oikeellisuutta ja omaisuuden turvaamista. Valvontatoimenpiteet auttavat varmistamaan toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden päätösten toteuttamista.

Raportointi ja tiedonvälitys. Toimivan raportoinnin ja tiedonvälityksen avulla kaupungin johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Seuranta ja arviointi. Seurantatiedon perusteella arvioidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja edistetään niiden kehittämistä. Seuranta voi olla jatkuvaa tai sitä voidaan toteuttaa erillisillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.



15.10.2007

5) SEURANTA JA ARVIOINTI		
4) RAPORTOINTI	3) VALVONTATOIMENPITEET	4) TIEDONVÄLITYS
	2) RISKIENHALLINTA	
1) HALLINNON JÄRJESTÄMINEN JA JOHTAMISTAPA		

Kuva: Sisäisen valvonnan osatekijät

Näitä sisäisen valvonnan osatekijöitä käsitellään yksityiskohtaisesti luvuissa 3-7.

1.4 Sisäisen valvonnan tavoitteet

Sisäisen valvonnan tavoitteet ovat seuraavat:

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

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

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

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

Sisäiseen valvontaan vaikuttavat toiminnan luonne, sisältö ja laajuus, toimintayksikön talous sekä niihin liittyvät riskit. Valvonta on riittävää, kun toiminta on organisoitu siten, että se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta. Valvontatoimenpiteiden on oltava taloudellisia ja tehokkaita.



15.10.2007

2 SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

2.1 Tilivelvollisen valvontavastuu

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat muun muassa:

- kaupunginhallituksen jäsenet
- lautakuntien, johtokuntien ja toimikuntien sekä muiden kunnan toimielinten jäsenet
- kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat
- virastojen ja laitosten ylin johto
- virastojen ja laitosten yksiköiden päälliköt

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu johtamansa toiminnan sisäisen valvonnan järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaistensa toiminnan valvontavastuusta. Tilivelvollisuuden määrittely ei estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

2.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kaupunginhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se vastaa myös sisäisestä valvontajärjestelmästä. Kaupunginhallitus päättää vuosittain lautakuntien, toimikuntien sekä kaupunginhallituksen alaisten viranhaltijoiden velvollisuudesta ilmoittaa tekemistään päätöksistä kaupunginhallitukselle ja tarkastusvirastolle. Kaupunginhallitus seuraa näiden päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja ryhtyy tarvittaessa kuntalain tarkoittamiin toimenpiteisiin asian ottamiseksi kaupunginhallituksen käsiteltäväksi (otto-oikeus).

Lautakuntien johtosäätöjen mukaan lautakunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen virasto toimii vahvistetun talousarvion sekä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti sekä asettaa omalta osaltaan virastolle tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Luottamustehtäväänsä hoitaessaan he suorittavat sisäistä valvontaa seuraamalla toimintoja, analysoimalla tietoa ja arvioimalla päätöksentekoa.

2.3 Kaupungin johdon valvontavastuu

Kaupunginhallituksella on sisäisen valvonnan järjestämisvastuu. Kaupunginjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden



15.10.2007

varmistamisesta. Sisäinen tarkastus avustaa kaupunginjohtajaa hänen valvontavelvollisuutensa täyttämässä tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.

Apulaiskaupunginjohtajien tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää kaupungin hallintoa sekä vastata siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan. He vastaavat toimialoillaan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Virastojen ja laitosten ylin johto on tilivelvollisina ja esimiehinä vastuussa riskienhallinnasta sekä sisäisen valvonnan järjestämisestä ja ylläpitämisestä. He vastaavat organisaatioidensa toiminnan järjestämisestä siten, että prosesseille, hankkeille, projekteille tai yksittäisille toiminnoille on määritelty vastuutaho. Heidän tehtävänä on luoda toimiva ja kattava ohjaus- ja seurantajärjestelmä. Ylin johto virastoissa ja laitoksissa vahvistaa riskienhallinnan toimintaperiaatteet.

2.4 Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön toimivalta ja vastuut on määritelty ja henkilöstöllä on ajanmukaiset tehtäväkuvaukset. Esimiehen tehtävänä on luoda edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Esimies käy säännöllisesti tulos- ja kehityskeskustelut, joissa toimintatavoitteiden lisäksi käydään läpi alaisen toimivalta ja vastuut sekä tehtävien toteuttamisen edellyttämä osaaminen. Tulos- ja kehityskeskusteluissa sovitaan myös seurannasta.

Esimies vastaa siitä, että hänen yksikkönsä tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita. Samoin hän vastaa siitä, että hänen alaisuudessaan olevien yksiköiden tavoitteet ovat linjassa koko yksikön tavoitteiden kanssa. Esimies vastaa myös tiedonkulusta ja raportoinnista.

Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa. Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, kun havaitaan toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista.

2.5 Controller-toiminto osana valvontaa

Controller-toiminto avustaa ja tukee organisaation johtoa mm. raportoinnissa sekä valvontatehtävässä. Controllerin tehtäviä hoitava henkilö tekee jatkuvaa ja säännönmukaisesti toistuvaa talouden ja toiminnan seurantaa ja valvontaa. Controller tuottaa johdolle tietoa organisaation tilasta ja toimintaympäristöstä sekä tavoitteiden saavuttamisesta strategisen suunnittelun ja päätöksenteon tueksi. Tätä varten controller tuottaa toiminnan ja talouden raportointitietoa, analysoi ja jalostaa sitä tekemällä mm. investointi-, vaihtoehto-, kustannus- ja toimintolaskentaa. Controller-toiminnon tuloksena päätöksenteko saa tietoa mm. rat-



15.10.2007

kaisujen taloudellisuuslaskelmista, vaihtoehtolaskelmista ja laadullisista tekijöistä.

3 HALLINNON JÄRJESTÄMINEN JA JOHTAMISTAPA

3.1 Johtamis- ja ohjausjärjestelmän perusta

Hallinnon järjestäminen ja johtamistapa luovat perustan johtamis- ja ohjausjärjestelmälle. Ne vaikuttavat siihen, miten organisaation toiminnot järjestetään, tavoitteet asetetaan ja riskit arvioidaan. Lisäksi ne vaikuttavat toiminnan suunnitteluun ja tehtävien toteuttamiseen sekä näihin liittyviin valvontatoimenpiteisiin, tuotettavaan tietoon ja tiedon välittämiseen sekä toiminnan seurantaan.

Hallinnon järjestämisen ja johtamistavan osatekijöitä ovat:

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

Keskeisessä asemassa johtamistavan luomisessa ja ylläpitämisessä on kaupungin ylin johto. Kaupunginhallitus, lautakunnat, johtokunnat, johto ja esimiehet näyttävät omalla esimerkillään, kuinka ne itse toimivat sovittujen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti, ja kuinka johdonmukaisesti ne puuttuvat poikkeamiin sovitusta menettelytavoista. Johto voi ilmaista sitoutumisen hyvään johtamis- ja hallintotapaan ja rehellisyyteen myös eettisten sääntöjen ja muiden hyväksyttävään toimintaan opastavien ohjeiden avulla.

Johtamistapa luo perustan sisäiselle valvonnalle. Esimiesten tehtävänä on lisätä henkilöstön tietoisuutta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Työntekijöiden ammattitaito ja valvontamyönteisyys edistävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamista. Henkilöstön tulee toimia kaupungin arvojen ja hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaisesti.

3.2 Helsingin kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Helsingin kaupungin yhteiset arvot ovat asiakaslähtöisyys, kestävä kehitys, oikeudenmukaisuus, taloudellisuus, turvallisuus ja yrittäjämieli-



15.10.2007

syys. Nämä arvot ovat luonteeltaan toiminnallisia ja niiden on tarkoitus vaikuttaa kaupungin johtamiseen sekä henkilökunnan ja koko organisaation toimintaan.

Toiminnan ja talouden ohjauksessa käytetään tulosjohtamista. Helsingin kaupungin hallinnossa tulosjohtamisella tarkoitetaan toiminnan kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, tuloksellisuuteen ja yhteistyöhön perustuvaa johtamistapaa. Kaupungin ohjausjärjestelmä koostuu strategia-työstä sekä suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä.

Kaupunginvaltuuston hyväksymät yhteisstrategiat osoittavat toiminnan tavoitteet. Hallintokunnat määrittelevät vuosittain talousarvio ja -suunnitelmaehdotuksessa, miten ne toteuttavat yhteisstrategioita ja omaa perustehtäväänsä tavoitteellisesti. Virastot, laitokset ja tytäryhteisöt tukevat vuositavoitteillaan yhteisstrategioiden toteuttamista. Johtamisen näkökulmat ja laatutyö ovat strategian toteuttamisen keinoja.

Kaupunginhallitus hyväksyy **Suunnittelun yhteiset lähtökohdat** joka toinen vuosi. Se sisältää keskeiset, kaupungin toimintaa ohjaavat ennusteet ja muut kaupunkia ja hallintokuntia koskevat merkittävät yhteiset lähtökohdat sekä keskeiset koko kaupunkia koskevat suunnitelmat ja ohjelmat. **Talousarvioehdotuksen ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet** ohjaavat vuosisuunnittelua. Kaupungin hallintokuntien yhteisenä strategioiden laatimisen ja toiminnan suunnittelun viitekehyksenä käytetään tasapainoisen johtamisen kehikkoa. Sen avulla seurataan ja raportoidaan paitsi taloudellista tietoa myös tietoa asiakas-, resurssi-, prosessi- ja henkilöstönäkökulmista.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa on esitetty kaupungin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä resurssit. Talousarvion toteuttamista ohjaavat **Talousarvion noudattamisohteet**. **Talouden ja toiminnan seurantaraportissa** kaupunginhallitus raportoi neljännesvuosittain toiminnan ja talouden toteutumisesta suhteessa kaupunginvaltuuston asettamiin tavoitteisiin.

Tilinpäätös on talousarvion ohella kaupungin taloudenhoidon keskeinen väline. Siihen kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot, rahoituslaskelma, talousarvion toteutumisvertailut ja konsernitase ja sen liitetiedot. Vuoden 2008 tilinpäätöksessä konsernitaseen tilalle laaditaan konsernin tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä rahoituslaskelma. Tilinpäätökseen sisältyvässä **toimintakertomuksessa** annetaan selvitys kaupunginvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.

Arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta antaa valtuustolle oman arvionsa toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Virastot ja laitokset voivat hyödyntää arviointikertomusta toiminnan kehittämisen välineenä.



15.10.2007

4 RISKIENHALLINTA

4.1 Riskienhallinnan järjestäminen

Riskienhallinnalla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja talousarvion toteutumista puuttamalla uhkaaviin tekijöihin jo ennakolta. Riskienhallinnan avulla kyetään myös tunnistamaan uusia mahdollisuuksia. Toimiva riskienhallinta on osa hyvää johtamista, toiminnan ohjausta ja palveluiden laadukkuuden varmistamista. Riskienhallinta on myös osa strategia- ja talousarvioprosessia sekä toiminnan suunnittelua. Helsingin kaupungissa riskienhallintaa ohjaavat riskienhallinnan yleisohje ja riskienhallinnan toimintaohje.

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa taloudellisten tai toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, luokiteltava, arvioitava ja mitattava mahdollisuuksien mukaan. Tällöin on otettava huomioon:

- sisäiset ja ulkoiset riskit
- mitattavissa olevat riskit ja riskit, joita ei voi mitata
- yksikön omassa vaikutusvallassa olevat riskit ja riskit, joihin yksikkö ei voi itse suoraan vaikuttaa.

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. Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään.

Sisäisen valvonnan menetelmät ja toimet, joilla pyritään toiminnallisten riskien ennalta ehkäisyyn tai havaitsemiseen, ovat osa riskienhallintaa. Suuri osa riskienhallintaa toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Merkittävistä prosesseista on syytä laatia ja ylläpitää kuvaukset. Kuvausten laadinnan yhteydessä selvitetään prosessien luotettavuutta uhkaavat riskit ja riskien lähteet ja päätetään näiden edellyttämistä toimenpiteistä. Kuvaukset sisältävät myös korjaavat toimenpiteet, jos riskit toteutuvat. Kuvausten laatimisesta vastaa prosessinomistaja.

Riskienhallinnan raportointi tulee kytkeä osaksi toiminnan ja talouden säännöllistä seuranta- ja raportointia.



15.10.2007

4.2 Esimerkkejä riskeistä ja niiden hallintatavoista

Seuraavassa on lueteltu toimintoihin liittyviä riskejä ja sisäisen valvonnan menetelmiä.

Toimivalta ja vastuut. Toimivallan ja vastuiden epäselvyydestä voi aiheutua riskejä mm. toimivallan ylityksiä tai tehtävien tekemättä jäämistä. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt ja kuvaukset sekä toiminnan ja delegoitujen valtuuksien käytön valvonta.

Päätöksenteko. Riskejä ovat mm. päätösten muotovirheet ja puutteet päätösten toimeenpanossa ja dokumentoinnissa. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi tarkistukset ja varmistukset päätöksentekoprosessissa.

Henkilöstö. Riskit liittyvät mm. henkilöstöresurssien kohdistamiseen, osaamiseen, osaamisen kehittämiseen, motivaatioon ja mahdollisiin väärinkäytöksiin. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi osaamisen hallinnan ja kehittämisen työkalut sekä henkilöstöhallinnon raportointi ja seuranta.

Strategia ja talous. Riskejä ovat mm., ettei toimita kaupungin strategioiden mukaisesti, ettei poikkeamia asetetuista tavoitteista huomata tai oteta huomioon tai ettei strategiaprosessi aidosti ohjaa toimintaa. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi taloussuunnittelun ohjeet ja niiden noudattamisen valvonta, taloushallinnon raportointi ja seuranta, strategia- ja talousprosessia tukevat kontrollit sekä controller-toiminto.

Taloushallinto ja maksuliikenne. Riskejä ovat mm., ettei kirjanpitoa hoideta lakien ja määräysten mukaisesti, ettei saatavia saada perityksi, varoja tileiltä ja käteiskassoista häviää tai käytetään väärin tai että tehtävienjaon epäselvyyksien johdosta taloushallinnon tehtäviä jää suorittamatta. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi taloushallinnon kontrollit, tehtävien eriyttäminen, täsmäytykset, laskujen tarkastus ja hyväksyminen sekä tilien, kassavarojen ja muun omaisuuden valvonta.

Hankinnat ja omaisuuden turvaaminen. Riskejä ovat mm., että hankintoja tehdään ilman valtuuksia, hankintalainsäädännön tai ohjeiden vastaisesti, omaisuutta häviää tai turmeltuu. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi hankintavaltuuksien tarkka määrittely ja valtuuksien käytön seuranta, ohjeiden noudattamisen valvonta, hankintaan liittyvien tehtävien jako sekä hankintaprosessin valvonta. Omaisuutta voidaan turvata esimerkiksi luetteloimalla ja inventoimalla omaisuus sekä rajoittamalla kulkuoikeuksia.

Tietojärjestelmät ja tietoturva. Riskinä voi olla mm., ettei tietojärjestelmä ole käytettävissä tai se ei käsittele tietoja oikein, sitä ei osata



15.10.2007

käyttää oikein ja tehokkaasti, tietojärjestelmän toimintaa on mahdollista muuttaa luvattomasti tai tiedot eivät säily muuttumattomina taikka riittävän kauan. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi järjestelmien toiminnan luotettavuutta, käytettävyyttä ja tietojen oikeellisuutta varmistavat ohjeet, kontrollit ja toimintatavat sekä työtehtävien mukaiset ja ajantasaiset käyttövaltuudet.

Ympäristöasiat. Ympäristöriskien hallinta edellyttää ympäristöasioiden nykytilanteen tuntemista ja jatkuvaa parantamista sekä kestävästä kehityksen edistämistä. Ympäristön tilan muutoksia tutkitaan ja seurataan, jotta löydetään keinoja parantaa ympäristön tilaa mm. kunnostamalla pilaantuneita maa-alueita, vähentämällä ilmanlaatua heikentäviä tekijöitä sekä vesialueiden ja kaupunkiluonnon kuormitusta. Keinoja ovat myös kaupungin työntekijöiden ja kaupunkilaisten ympäristötietoisuuden ja -vastuullisuuden edistäminen. Ympäristöasioiden integroiminen osaksi kaikkien kaupungin hallintokuntien johtamista ja toimintaa on keskeistä.

Tiedon oikeellisuus ja tiedonkulku. Riskit liittyvät mm. siihen, että tiedoissa on virheitä, tieto saadaan liian myöhään, tieto on riittämätöntä tai väärässä muodossa tai tiedonkulku on yksisuuntaista. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi tietotarpeen selvittäminen, kerättävän ja tuotettavan tiedon määrittely ja kuvaaminen, sekä tiedon oikeellisuutta ja tiedon välittymistä tukevat kontrollit.

5 VALVONTATOIMENPITEET

5.1 Säännöllinen valvonta

Tehokas sisäinen valvonta perustuu siihen, että kaupungilla on asianmukainen valvontarakenne ja valvontatoimenpiteet on järjestetty. Valvontatoimenpiteillä pyritään hallitsemaan riskejä.

Säännölliseen valvontaan kuuluvat mm.:

- johdolle laadittavat raportit
- toiminnan ja toimintapoikkeamien seuranta
- talousarvion toteutumisen seuranta
- toimintaperiaatteiden sekä ohjeiden noudattamisen valvonta
- hyväksymis- ja valtuutusjärjestelmä
- erilaiset säännölliset varmistus- ja täsmäytystoimenpiteet
- sovittujen riskirajojen seuranta ja siitä raportointi
- fyysiset valvontatoimenpiteet.

Virastojen ja laitosten johto ja esimiehet vastaavat säännöllisen valvonnan järjestämisestä ja toimivuudesta. Johto laatii virastojen ja laitosten

15.10.2007

ten omaan toimintaan sovellettua ohjeistusta sisäisestä valvonnasta sekä vastaa siitä, että henkilöstö on tietoinen sisäisen valvonnan järjestelyistä. Osa valvontajärjestelyistä, esimerkiksi turvallisuuteen ja omaisuuden turvaamiseen liittyvät järjestelyt, voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niistä annetaan tietoa vain avainhenkilöille.

5.2 Kontrollit osana toimintaprosesseja

Prosessiin rakennetut kontrollit havaitsevat ja estävät tai korjaavat prosessissa, tapahtumien käsittelyssä tai tiedoissa ilmeneviä virheitä.

Toimintaprosessiin sisäänrakennettuun valvontaan kuuluu mm. kontroleja, jotka:

- varmistavat tapahtumien ja tietojen oikeellisuutta
- tukevat prosessin oikeaa kulkua ja tietojärjestelmän käytön oikeellisuutta
- tukevat päätösten ja lakien noudattamista
- suojaavat tietoja
- valvovat valtuuksissa pysymistä
- estävät virheitä ja väärinkäytöksiä
- varmistavat tehtävien riittävää eriyttämistä
- turvaavat toiminnan jatkuvuutta.

Tehtävien eriyttämisellä tavoitellaan virheiden ja väärinkäytösten estämistä jakamalla tehtävät useampaan vaiheeseen eri henkilöille. Mikäli tehtäviä ei, esimerkiksi henkilökunnan vähäisyydestä johtuen, voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmin tehokkaasti valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan esimiehen tehostettava valvontaa.

5.3 Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta

Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Helsingin kaupungissa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin.

Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupungin ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Rikoslain mukaisia väärinkäytöstilanteita ovat:

- kavallus (tekijä anastaa hallussaan olevaa omaisuutta)
- avustusrikokset (tekijä antaa väärän tiedon avustuksesta päättävälle saadakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta hyötyä)
- väärennys (väärän asiakirjan valmistaminen)



15.10.2007

- petosrikokset (oikeudettoman taloudellisen hyödyn hankkiminen taikka toisen vahingoittaminen erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä)
- luottamusaseman väärinkäyttö (tekijä ryhtyy sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole oikeutta tai jättää tehtävän kokonaan suorittamatta ja tästä seuraa vahinkoa)
- vahingonteko (toisen omaisuuden oikeudettomasti hävittäminen tai vahingoittaminen)
- luvaton käyttö (toisen irtaimen taikka kiinteän omaisuuden esim. koneen tai laitteen luvaton käyttö)
- viranomaisiin kohdistuvat lahjusrikokset (lahjan tai muun oikeudettoman edun pyytäminen tai vastaanottaminen)
- muut virkarikokset (virka-aseman väärinkäyttäminen sekä virkasalaisuuden ja virkavelvollisuuden rikkominen).

Väärinkäytöksen havaitseminen perustuu väärinkäytöksen merkkien tunnistamiseen. Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamisessa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä.

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:

- asiakirjat ovat vääriä tai niitä epäillään väärennetyiksi
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäillään hävinneen
- epäillään, että on erehdytetty henkilöä, ja tästä olisi aiheutunut kaupungille vahinkoa
- huomataan avustusten hakemista koskevassa dokumentaatiossa virheellisiä tietoja
- päätösvaltaa käytetään ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin.

Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös sisäiseen tarkastukseen. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Sisäisen tarkastus voi johdon harkinnan mukaan avustaa tutkimuksen teossa tai tutkia väärinkäytösepäily. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, hallintokeskuksen oikeuspalvelut laatii tutkintapyyynnön ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

6 RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS

6.1 Raportointi ja tiedon laatu

Toiminnan ja sen tehokkuuden edellytyksenä on, että päätöksenteon pohjaksi ja sisäisen valvonnan toteuttamiseksi on käytettävissä riittävät ja kattavat tiedot. Organisaation toiminnan ohjaamiseen ja valvontaan



15.10.2007

tarvitaan tietoja taloudesta, toiminnasta sekä säännösten ja päätösten noudattamisesta. Organisaation ulkopuolelta kerätään tietoa toimintaympäristöstä sekä ulkoisista tapahtumista ja olosuhteista.

Raportointi tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta on tärkeä johdon työväline. Raportoinnissa oleellista on tiedon laatu. Tiedon tulee olla luotettavaa, olennaista, ajantasaista ja oikeassa muodossa. Tiedon laatuun vaikuttavat tiedon soveltuvuus tarkoitukseensa, tiedon tuoreus, tiedon oikeellisuus ja saatavuus.

6.2 Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle

Ylimmän johdon on viestitettävä henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä. Tiedonkulku varmistaa, että henkilöstö tuntee tehtävissään sovellettavat toimintaperiaatteet ja menettelytavat. Henkilöstölle on järjestettävä myös mahdollisuus merkittävien asioiden raportointiin ylemmälle organisaatiotasolle.

Tehokasta tiedonvälitystä tarvitaan myös organisaation ulkoisten sidosryhmien kuten asiakkaiden, kuntalaisten, palvelujen toimittajien ja valtiovallan kanssa. Ulkopuolisilta tahoilta saadaan myös tietoa kaupungin sisäisen valvonnan puutteista sekä toimimattomuudesta.

7 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA ARVIOINTI

7.1 Jatkuva seuranta ja valvonnan toimivuuden arviointi

Johto ja esimiehet seuraavat, arvioivat ja kehittävät sisäistä valvontaa omalla vastualueellaan. Heidän tehtävänä on seurata riskejä osana päivittäistä toimintaa ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Seuranta voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä. Mitä suurempi jatkuvien seurantatoimenpiteiden määrä on, sitä vähemmän tarvitaan erillisiä arvioita. Johdon on harkittava erillisten arvioiden tarve ja ottaa huomioon muutosten luonne ja laajuus sekä niihin sisältyvät riskit, valvontaa suorittavien ihmisten pätevyys ja kokemus sekä aikaisempien seurantojen tulokset.

7.2 Sisäisen tarkastuksen arviointitehtävä

Sisäinen tarkastus on tarkastuskohteesta riippumatonta arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, jonka tarkoitus on tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Sisäinen tarkastus arvioi, vas-



15.10.2007

taako nykyinen valvontajärjestelmä johdon suunnittelemaa, ja onko valvontajärjestelmä riittävä toiminnon ja siihen sisältyvien riskien hallitsemiseksi.

Tarkastusraporteissaan sisäinen tarkastus antaa suosituksia sisäisen valvonnan kehittämiseksi ja havaitsemiensa valvonnan puutteiden korjaamiseksi. Lisäksi sisäinen tarkastus toteuttaa johdon toimeksiannosta sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyviä erillisselvityksiä. Sisäinen tarkastus raportoi sisäisen valvonnan toimivuudesta kaupungin sekä virastojen ja laitosten johdolle.

Sisäisen tarkastus tukee kaupungin organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta kaupunginjohtajan hyväksymän vuosisuunnitelman mukaisesti. Sisäinen tarkastus ei osallistu päätöksentekoon eikä täytäntöönpanoon. Sisäisen tarkastuksen olemassa olo ei vähennä esimiehen velvollisuutta luoda riittävää ja toimivaa sisäistä valvontajärjestelmää vastuullaan olevaan toimintayksikköön ja toimintaprosesseihin.

7.3 Ulkoisen tarkastuksen arviointitehtävä

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

Kuntalain mukaan tilintarkastajan on hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen ohella tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastaja raportoi tarkastuksistaan kaupungin johdolle, tarkastuslautakunnalle ja tarkastuksen kohteelle.

Kaupunginvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta valmistelee kuntalain mukaisesti valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat ja arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Lautakunta voi esittää arviointikertomuksessaan käsityksensä sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta tilintarkastajan ja tarkastusviraston raportoinnin pohjalta.

Tarkastusvirasto arvioi tavoitteiden toteutumista tarkastuslautakunnan alaisuudessa ja sille raportoiden. Virasto tarkastaa yhteistyössä tilintarkastajan kanssa kaupungin hallintoa ja taloutta.



15.10.2007

7.4 Tiedonsaantioikeus

Ulkoisella ja sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada veloituksetta kaikki tiedot ja asiakirjat, joita ne pitävät tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tietoja tai aineistoa luovutettaessa on varmistuttava tarkastajan henkilöllisyydestä.

Ostettaessa palveluja ulkoiselta palveluntuottajalta tulee sopimukseen kirjoittaa lauseke, joka turvaa kaupungille oikeuden saada valvonnan edellyttämät tiedot tai antaa kaupungille tarkastusoikeuden. Samat tiedonsaanti- tai tarkastusoikeudet on sisällytettävä avustuspäätöksiin.