

Kuopion kaupunki
Hallintopalvelu
Marianne Rönkä

18.02.2025

Asianro 8312/00.03.01/2024

Selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

Kuopion kaupungin hallinnon ja toiminnan järjestämisessä sekä päätöksenteko- ja kokousmenettelyssä noudatetaan hallintosäännön määräyksiä, ellei laissa ole toisin säädetty. Viimeisin Kuopion kaupungin hallintosääntö on kaupunginvaltuuston hyväksymä ja voimaan tullut 1.1.2025 alkaen. Hallintosäännön 84 §:ssä on määritelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja perusteista Kuopion kaupungissa. Hallintosäännön mukaisesti Kaupunginvaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kuopion kaupungissa toteutetaan kaupunginvaltuuston 13.12.2021 hyväksymää riskienhallintapolitiikkaa. Riskienhallintapolitiikka asiakirjassa on määritelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja tarkoitus sekä tehtävät ja vastuut.

Kaupunginhallitus hyväksyy puolestaan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat tarkemmat ohjeet, niiden noudattamista koskevat menettelytavat sekä valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallintaa toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti. Kaupunginhallitus on hyväksynyt 23.5.2022 voimassa olevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen (Sisäinen valvonta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa Kuopion kaupungissa), jossa on määritelty tarkemmin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut ja toimintatavat. Sisäisen valvonnan tavoitteet liittyvät yleisellä tasolla toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen, laadukkaan ja läpinäkyvän hallinnon järjestämiseen sekä työn mielekkyyden turvaamiseen.

Kaupunginjohto, lautakunnat, jaostot ja muut tilivelvolliset viranhaltijat vastaavat puolestaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta tehtäväalueillaan. Sisäinen tarkastaja avustaa kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtoa arvioimalla ja tarkastamalla sisäisen valvonnan toimivuutta.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnittelu ja raportointi (selonteon valmistelu)

Kuopion kaupungin palvelualueet laativat toimialaansa koskevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman talousarvion käyttösuunnitelman laatimisen yhteydessä. Palvelualueet ovat raportoineet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta ja koostaneet tilinpäätöksen yhteydessä omat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteot, jotka sisältävät tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toteutumisesta (sis. hallinto- ja johtamiskulttuurin, riskienhallinnan järjestämisen, valvonnan, seurannan ja viestinnän osa-alueista sekä korjaavista toimenpiteistä). Tämän lisäksi palveluyksiköt raportoivat vuosittain tunnistamistaan ja arvioimistaan riskeistä johdolle.

Konsernijohton tehtävä on konsernivalvonnan avulla varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on hoidettu asiaankuuluvalla tavalla. Konserniyhteisöissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle. Kaupunkikonsernin konserniyhtiöissä hallitus ja toimitusjohtaja vastaavat yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta lainsäädännön ja konserniohjeen mukaisesti. Konsernijohton tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtuuston hyväksymän riskienhallintapolitiikan ja konserniohjeen määräysten perusteella.

Kuopion kaupunki
Hallintopalvelu
Marianne Rönkä

18.02.2025

Asianro 8312/00.03.01/2024

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kaupunkitasoiset painopisteet vuonna 2024 olivat

- Päivitetyn hankintaohjeistuksen noudattamisen seuranta ja valvonta
- Päivitettyjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeiden jalkautus ja erityisesti tunnistettujen riskienhallintatoimenpiteiden seuranta
- Henkilöstön saatavuus ja sijaisketjut

Riskienhallinnan järjestyminen

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa sisältäen riskien tunnistamista, arviointia ja seuranta. Toimiva riskienhallinta edellyttää järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida sekä hallita toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Kaupunkitasolla sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on vuodesta 2016 alkaen koordinoitu riskienhallintatyöryhmän avulla. Riskienhallintatyöryhmän tehtävänä on laatia ja päivittää ohjeistus riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta, suunnitella koulutusta esimiehille ja henkilöstölle, laatia riskienhallintatyön arviointi- ja toimintamalli, koota kaupunkitason riskianalyysi ja määritellä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vuosittaiset painopisteet. Työryhmä kokoontuu vuosittain pää-sääntöisesti 3–6 kertaa ja raportoi kaupungin johdolle merkittävimpien riskien ja epävarmuustekijöiden toteutumisesta sekä tehdyistä riskienhallintatoimenpiteistä. Työryhmä kokoontui vuona 2024 seitsemän kertaa. Kaupungin hallintopalvelu koordinoi riskienhallinnan ohjausta ja kehittämistä. Hallintojohtaja toimii kaupunkitasoisen riskienhallintatyöryhmän puheenjohtajana ja turvallisuuspäällikkö työryhmän sihteerinä.

Strategiset ja operatiiviset tavoitteet on määritelty valtuuston hyväksymässä talousarviossa. Tavoitteiden asettamiseen ja niiden raportointiin käytetään TargetroPro-sovellusta. Riskienkartoitus ja analysointi on laadittu riskienhallintatyöryhmän toimesta Targetor Pro järjestelmään. Merkittävimpien riskien hallintatoimenpiteet on laadittu. Targetor Pro järjestelmään on laadittu myös riskikortit palvelualuekohtaisten riskien hallintaan. Vastuuhenkilöt ja toimenpiteiden seuranta otettiin järjestelmässä käyttöön vuoden 2024 aikana. Riskienhallinnan raportointi on säännöllistä ja tehdään ohjeistuksen mukaisesti. Riskienhallintatyöryhmässä on ohjeistettu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteon tekemisestä ja riskienhallinnan toteuttamisen seurantaan ollaan siirtämässä Targetor -järjestelmään.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen ja keskeiset tulokset

Sisäinen tarkastus on osa kaupunkikonsernin ohjaus- ja johtamisjärjestelmää, jota kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja käyttävät valvontatoimissaan. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on; tutkia ja analysoida toimialojen toimintaa suhteessa tavoitteisiin, lainsäädäntöön, päätöksiin ja annettuun ohjeistukseen, tukea toimialoja tavoitteiden toteutumista uhkaavien riskien tunnistamisessa ja arvioida riskienhallintaa, tarkastaa sisäisen valvonnantoimivuutta, arvioida päätöksentekojärjestelmän toimivuutta ja toiminnan tuloksellisuutta. Sisäistä tarkastusta toteutetaan kaupunginjohtajan hyväksymän vuosittaisen tarkastussuunnitelman mukaisesti.

Kuopion kaupunki
Hallintopalvelu
Marianne Rönkä

18.02.2025

Asianro 8312/00.03.01/2024

Kuopion kaupungissa toimii yksi sisäinen tarkastaja. Vuoden 2024 aikana sisäinen tarkastus arvioi palvelualueiden sisäistä valvontaa, toimintatapoja ja prosesseja mm seuraavilla tarkastusteemoilla; sopimushallinto, perintäprosessi, pienhankinnat sekä päätöksentekoprosessi. Kaikista tarkastuksista laadittiin tarkastusraportit, joissa annettiin jatkosuosituksia toiminnan kehittämiseksi. Suositukset on käyty läpi tarkastusten kohteena olleiden yksiköiden kanssa. Lisäksi sisäinen tarkastaja raportoi tarkastustuloksista Kaupunginhallitukselle, Tarkastuslautakunnalle sekä kaupunginjohtajan johtoryhmälle. Vuonna 2024 sisäisen tarkastuksen raportointia kehitettiin mm. tuomalla riskiperustaisuutta ja sisäisen valvonnan arviointia osaksi raportointia.

Hallinto ja johtamiskulttuuri

Hallinnon osalta sisäistä valvontaa on kehitetty erityisesti laatimalla ja päivittämällä toimintaa ohjaavia sisäisiä säännöksiä ja ohjeistuksia; Kaupungin hallintosääntö on päivitetty mm. maankäyttö- ja rakennuslain muutosten osalta ja palvelualueiden toimintasääntöihin on tehty muutoksia muuttuvan lainsäädännön ja toimivaltojen osalta. Lisäksi vuoden aikana on päivitetty ja julkaistu mm. omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohjeet, hankintaohjelma, sijoitus- ja rahoitusohje sekä avustusohje. Myös tietoturvan ja tietohallinnon ohjeistusta on uusittu mm. tekoälypalveluiden käyttö- ja käyttöönotto-ohje, Käyttäjän tietoturvaohje, Tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvien poikkeamien toimintaohje ja käsittelysääntö sekä haittaviestien tunnistaminen ja ilmoittaminen. Vuoden aikana on kiinnitetty huomiota erityisesti hankintoja koskevaan sisäiseen koulutukseen.

Kuluneen vuoden aikana on viety eteenpäin henkilöstön työnkuvien ja varahenkilömenettelyjen määrittämistä ja dokumentointia. Henkilöstöpalvelut on laatinut henkilöstösuunnitelman. Työparimalli on otettu osittain käyttöön. Kaupungilla on käytössään henkilöstön yleinen perehdytysohjelma (Intro). Työhyvinvoinnin osalta ns. puheeksiottojen ja Aino-työkykyohjelman mukaisten keskustelujen toteuttaminen on huomioitu työhyvinvoinnin johtamistyössä. Työturvallisuudesta huolehditaan kaupunkitasoisten ohjeiden mukaisesti ja tätä seurataan työsuojelutoimikunnissa. Työsuojelutoimikunta on kokoontunut säännöllisesti. Vaarojen ja haittojen arvioinnit on päivitetty, pelastussuunnitelmaa päivitetään parhaillaan. Tapaturmailmoitukset ja työn riskien ja vaarojen arviointi tehdään erilliseen WPRO-järjestelmään.

Valvontatoimenpiteet

Palvelualueiden selonteissa ei ole raportoitu sellaisista toteutuneista sisäisen valvonnan puutteista, joista olisi aiheutunut merkittävää haittaa kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnalle.

Valvontatoimenpiteet auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja mm. tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteisiin kuuluvat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet sekä työtehtävien eriyttäminen.

Ostolaskujen hyväksymisessä noudatetaan kaupungin talousohjeistusta asianmukaisesti. Talouden eri järjestelmien käyttöoikeudet tarkastetaan säännöllisesti ja varmistetaan, ettei vaaralliset työyhdistelmät ole mahdollisia.

Kuopion kaupunki
Hallintopalvelu
Marianne Rönkä

18.02.2025

Asianro 8312/00.03.01/2024

Tietojärjestelmien osalta työntekijöille on määritelty tarvittavat käyttöoikeudet, mutta hallintaprosessin kehittäminen kärsii resurssipulasta. Käytössä oleviin ja uusiin tietojärjestelmiin on otettu käyttöön kertakirjautumisia, jolloin käyttöoikeuksien hallinta on helpottunut. Esihenkilöt myöntävät alaisilleen käyttöoikeuksia työtehtävien ja tarpeiden mukaisesti.

MonetTiedon henkilöstö-raportointityökalun toiminnassa ja tiedon saamisessa on kaupunkitasolla todettu joitakin haasteita.

Kuopion kaupungissa on käynnistetty keskeisten avainprosessien päivittytyö ja niihin liittyviä riskejä on tunnistettu ja niille on luotu hallintakeinoja. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeiden jalkautus ja erityisesti riskien hallintatoimenpiteiden seuranta avain- ja palveluprosessitasoilla on vielä osin kesken.

Palvelutuotanto on sopimuksiin pohjautuvaa ja sopimusten toimeenpanoa seurataan. Sopimushallintoon on olemassa ohjeistusta, mutta sopimushallinnossa ja -valvonnassa on havaittu joitakin puutteita, joihin tullaan kiinnittämään jatkossa huomiota.

Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen, laillisuusvalvonnan ja tilintarkastajien tekemät havainnot käsitellään ja niiden perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin. Kuluneen vuoden aikana esim. tilintarkastuksessa esille tulleet havainnot ja poikkeamat on käsitelty palvelualueiden johtoryhmissä ja yksiköissä sekä ryhdytty tarvittaviin toimenpiteisiin. Sisäinen tarkastaja on osaltaan varmentanut sisäistä valvontaa kaupunginjohtajan hyväksymän tarkastussuunnitelman mukaisesti.

Viestintä ja raportointi

Toimivan raportoinnin ja tiedonvälityksen avulla kaupungin johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tehokas tiedonvälitys organisaatiossa tapahtuu sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

Kaupunki viestii toiminnastaan aktiivisesti kaupungin verkkosivuilla, some-kanavissa ja perinteisen median kautta. Sisäisen viestinnän tärkein kanava on KUHA-intranet, jota jokaisen työntekijän tulee osata käyttää. Intranetistä löytyvät työntekijän ja työnantajan yhteisiin pelisääntöihin sekä työhyvinvointiin liittyvät aineistot, työtehtäviin liittyvät ohjeet sekä ajankohtaiset asiat. Henkilöstölle järjestetään tarvittaessa myös henkilöstöinfoja.

Taloustilanteesta raportoidaan kaupunginhallitukselle säännöllisesti mm. kuukausiraportointien, osavuositarkastuksien ja tilinpäätöksen yhteydessä. Lisäksi toiminnasta ja taloudesta raportoidaan kaupunginvaltuustolle kolme kertaa vuodessa.

Kuopion kaupungin häiriötilanneviestintä -ohje on päivitetty ja viestintäkanavia kehitetty. Kuopion kaupungin johtokeskus (JOKE) hälytetään ja kutsutaan koolle laajoissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtuustotalon pelastussuunnitelmaa päivitetään säännöllisesti ja se on ajan tasalla.

Vuoden 2023 aikana otettiin Kuopion kaupungissa käyttöön ilmoittajansuojelulain mukainen ns. Eettinen ilmoituskanava (Whistleblowing), joka mahdollistaa kaupungin henkilöstölle mahdollisuuden tehdä anonyymien ilmoituksen sisäisen ilmoituskanavan kautta epäillyistä väärinkäytöksistä ja eettisten

Kuopion kaupunki
Hallintopalvelu
Marianne Rönkä

18.02.2025

Asianro 8312/00.03.01/2024

periaatteiden vastaisesta toiminnasta kaupungin hallinnossa. Vuoden 2024 kanavan kautta tehtiin yksi ilmoitus, jonka ei todettu kuuluvan ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan ja siihen vastattiin ohjeistuksen mukaisesti.

Tunnistetut riskit ja kehittämiskohteet

Palvelualueiden selonteissa merkittävimiksi riskeiksi ja epävarmuustekijöiksi nousivat henkilöstöresurssien riittävyys, rekrytointihaasteet ja työvoiman saatavuus erityisesti erityisosaamista vaativissa tehtävissä sekä henkilöstön pitovoima. Henkilöstön saatavuus tuo haasteita myös sijaisuuksien järjestämiselle. Työn kuormittavuus on ollut korkealla tasolla vuosia vallinneen henkilöstöresurssien vajauksen ja talouden sopeuttamisen vuoksi. Toiminnan kehittämiseksi on joissakin yksiköissä järjestetty työnohjausta ja työhyvinvointitapahtumia. Vaikka kaupunkikohtainen perehdytys toimii, niin tehtäväkohtaisten perehdytysten laadussa on myös koettu olevan silti eroja. Haasteita johtamiselle on tuonut yleistynyt etätyöskentely monipaikkatyöskentely, työhyvinvointi, sairauspoissaolot ja henkilöstön vaihtuvuus. Tärkeänä kehittämiskohteena on tunnistettu resurssien riittävyyden varmistaminen ja työn kuormituksen hallinta.

Yleinen taloustilanne on lisännyt epävarmuutta palvelualueiden tulostavoitteiden saavuttamisessa. Kaupungin talouden kestävyys tuo erityishaasteita esim. tulevien toimitilojen investointien rahoittamisessa. Hankkeiden osalta isoimmat riskit liittyvät suunnittelun alla olevien hankkeiden lupien ja suunnitelmien etenemiseen. Toisaalta hankkeiden määrä suhteessa resursseihin koetaan myös haastavaksi. Kaupungin kokonaistilamäärä ei ole pienentynyt tavoitteiden mukaisesti. Pohjois-Savon Hyvinvointialueen tulevat palveluverkkoratkaisut ja vuokramalli nähdään myös isona riskinä.

Kehittämiskohteeksi on myös tunnistettu kehittämishankkeiden etenemisen varmistaminen sekä hankinta- ja sopimustoiminnan kehittäminen ja uusien hankemallien toimintaprosessien mukaisen toiminnan vakiinnuttaminen.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on tarkoitus kehittää vuonna 2025 mm seuraavilla päivitettävillä ohjeistuksella; valmiussuunnitelma, sisäinen riskikartoitus, tietosuojadokumentointi, henkilötietojen käsittelyyn liittyvät sopimukset yhteistyökuntien kanssa sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessiohjeet. Henkilöstöä koulutetaan osaamisen vahvistamiseksi. Toimitilahankkeiden hankeohjeen päätöksentekoprosessia tarkastellaan suhteessa hallinto- ja toimintasäntöihin ja talouden ennakkointia raportoinnissa. Lisäksi palvelualueilla on tunnistettu tarve sisäisen valvonnan ja sen ymmärryksen sekä lakimiestuen lisäämiseen.

Kaupunginhallituksen kokonaisarvio

Kuopion kaupunki
Hallintopalvelu
Marianne Rönkä

18.02.2025

Asianro 8312/00.03.01/2024

Arvioitaessa kaupunkikonsernin valvontaympäristöä kokonaisuutena, muodostaa se hyvän pohjan sisäiselle valvonnalle. Valvonnan vastuut ja organisaatiotason kontrollit on määritelty kuntalain edellyttämällä tavalla. Kaupunginhallitus toteaa toimielinten antamien selontekojen perusteella, että kaupungin hallintoa on hoidettu toimintaa velvoittavien lakien ja säännösten sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaisesti.

Sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta on olennaisilta osiltaan toimivaa ja asianmukaisesti järjestetty, ja ne tuottavat kohtuullisen varmuuden toiminnan tuloksellisuudesta, lain ja hyvän hallintotavan mukaisuudesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta sekä johtamisen edellyttämän luotettavan toiminnallisen ja taloudellisen tiedon riittävydestä ja raportoinnin oikeellisuudesta.