

KUOPIO



LUONNOS/Sisäinen valvonta osana hyvää
hallinto- ja johtamistapaa
Kuopion kaupungissa

Sisällys

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | HYVÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPA KUOPION KAUPUNGISSA | 3 |
| 1.1 | Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet | 3 |
| 1.2 | Kuopion kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä | 3 |
| 1.3 | Valvonnan rakenne Kuopion kaupungissa | 4 |
| 1.4 | Kuopion kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet | 5 |
| 2 | SISÄINEN VALVONTA | 5 |
| 2.1 | Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet | 5 |
| 2.2 | Sisäisen valvonnan osatekijät | 6 |
| 3 | KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA | 7 |
| 3.1 | Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet | 7 |
| 3.2 | Kuopion kaupungin riskienhallinnan periaatteet | 7 |
| 3.3 | Riskien luokittelu | 8 |
| 3.4 | Riskienhallintaprosessi | 9 |
| 3.4.1 | Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatiminen | 10 |
| 3.4.2 | Riskien ja mahdollisuuksien arviointi | 11 |
| 3.4.3 | Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen | 11 |
| 3.4.4 | Riskianalyysi | 11 |
| 3.4.5 | Riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arviointi | 12 |
| 3.4.6 | Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttaminen | 13 |
| 3.4.7 | Seuranta | 13 |
| 3.4.8 | Raportointi ja tiedonvaihto | 13 |
| 4 | SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA | 14 |
| 4.1 | Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta | 14 |
| 4.2 | Luottamushenkilöiden valvontavastuu | 15 |
| 4.3 | Kaupunginjohdon sekä palvelualueiden johtajien valvontavastuu | 15 |
| 4.4 | Esimiehen valvontavastuu | 15 |
| 4.5 | Riskienhallintatyöryhmä | 15 |
| 5 | SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT | 16 |
| 5.1 | Päätöksenteko | 16 |
| 5.2 | Toiminta, talous ja strategia | 16 |
| 5.3 | Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös | 17 |
| 5.4 | Henkilöstö | 18 |
| 5.5 | Asiakas- ja potilasturvallisuus | 18 |
| 5.6 | Digitalisaatio, ICT ja tietoturva | 19 |
| 5.7 | Omaisuuksien hallinnointi ja vakuuttaminen | 19 |
| 5.8 | Toimitilat | 20 |

| | |
|--|----|
| 5.9 Hankinnat..... | 20 |
| 5.10 Projektitoiminta | 21 |
| 5.11 Sopimukset ja niiden hallinnointi | 21 |
| 5.12 Avustukset..... | 21 |
| 5.13 Ympäristöasiat..... | 22 |
| 5.14 Turvallisuussuunnittelu | 22 |
| 6 ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT | 23 |
| 6.1 Sivutoimet..... | 23 |
| 6.2 Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen | 23 |
| 6.3 Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta sekä sisäinen ilmoituskanava | 24 |
| 6.4 Esteellisyys..... | 25 |
| 7 OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN | 25 |
| LIITTEET..... | 25 |
| Liite 1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma (mallipohja) | |
| Liite 2. Riskianalyysipohja | |
| Liite 3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko | |

1 HYVÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPA KUOPION KAUPUNGISSA

1.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Hallintolaki säätelee hyvää hallinto- ja johtamistapaa julkisella sektorilla. Käytännössä hyvä hallinto- ja johtamistapa on toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus, ohjaus ja vastuujärjestelmä. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaista toimintaa. Niiden tulee kattaa kaupunkikonsernin oma toiminta sekä toiminta, josta kaupunki vastaa lainsäädännön, omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

Järjestelmän perustana ovat kaupungin arvot, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda sellaiset linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla kun toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset.

Eettinen perusta

Hyvään hallinto- ja johtamistapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kaupungin toiminnassa noudatetaan. Tässä yhteydessä painotetaan luottamushenkilöiden, esimiesten ja työntekijöiden velvollisuutta toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti sekä rehellisesti ja vilpittömästi.

Oikeusperiaatteet

Kaupungille kuuluvat tehtävät hoidetaan oikeusturvan vaatimukset täyttävällä ja muutoinkin asianmukaisella ja kansalaisten luottamusta vahvistavalla tavalla. Keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita julkishallinnossa ovat hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä. Hallinnon oikeusperiaatteet velvoittavat viranomaisia kohtelemaan asiakkaita yhdenvertaisesti, johdonmukaisesti ja puolueettomasti, käyttämään toimivaltaansa asianmukaisesti sekä suhteuttamaan käytettävät keinot tavoiteltuun lopputulokseen.

Palveluperiaate

Hyvään hallintotapaan julkishallinnossa kuuluu olennaisena osana kansallis- ja asiakaslähtöinen toimintatapa. Asiain järjestyksen keinoja ja laajuutta tulee siis pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Palveluperiaate velvoittaa käsittelyn asianmukaisuuteen ilman aiheutonta viivästymistä, neuvomaan asiakasta ja kuulemaan tätä ennen päätöksentekoa sekä käyttämään selkeää kieltä.

1.2 Kuopion kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Strategia määrittää Kuopion kaupungin kehittämisen suuntaviivat lähivuosiksi. Visio ja strategiset päämäärät kuvaavat kaupungin tulevaisuuden tahtotilaa. Lisäksi strategia pitää sisällään keinoja, joilla visio ja päämäärät saavutetaan. Strategia luo myös pohjan kaupungin johtamiselle ja kehittämiselle.

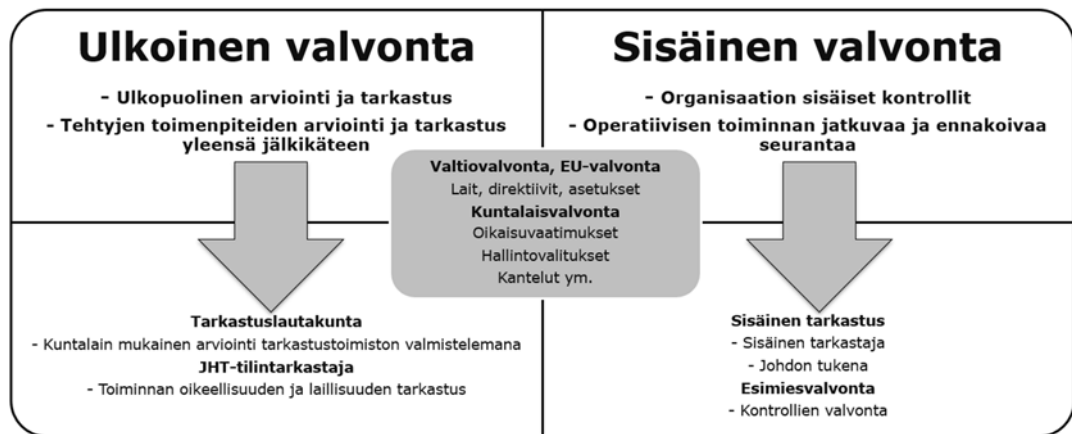
Kaupunginvaltuusto tarkentaa strategian toteuttamista toteuttamis- ja toimenpiteohjelmissa sekä vuosittain talousarvion yhteydessä. Näin valtuusto luo strategisen toimintalinjansa, jolla ohjataan kaupunkikonsernin päätöksentekoa valtuustokaudella.

Kuopion kaupungin strateginen ohjausjärjestelmä perustuu yhteen strategiaan ja sitä toteuttaviin ohjelmiin ja suunnitelmiin. Kaupunkiorganisaation tehtävät ja

toimivaltasuhteet määritetään hallintosäännössä ja toimintasäännöissä. Ajantasainen [Kuopion kaupungin organisaatio](#) on esitetty Kuopion kaupungin internet-sivuilla.

1.3 Valvonnan rakenne Kuopion kaupungissa

Julkisen toiminnan luotettavuus edellyttää riittävää valvontaa. Valvonnan ja riskienhallinnan avulla pyritään saamaan varmuus siitä, että toiminta on järjestetty päätösten mukaisesti ja organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan.



Kuvio 1. Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan.

Ulkoinen valvonta on kunnan toimivasta johdosta riippumatonta valvontaa. Kunnan järjestämä ulkoinen valvonta on lakisääteistä ja se jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja sidonnaisuusilmoitusten valvontaan sekä tilintarkastukseen. Tarkastustoimi valmistelelee ja esittelee tarkastuslautakunnassa käsiteltävät asiat.

Ulkoista tarkastusta suorittavat myös valtion keskushallinto ja sektoriviranomaiset sekä Euroopan unionin toimielimet. Lisäksi kunnan asukkailla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus. Muutoksenhakujärjestelmä on määrämuotoista ulkoista valvontaa, jossa kunnan viranomaisten päätöksiin on mahdollisuus hakea muutosta oikaisumenettelyin ja kunnallisvalituksin.

Kaupungin sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esimiehet. Sisäinen tarkastaja avustaa kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtoa arvioimalla ja tarkastamalla sisäisen valvonnan toimivuutta.

Luottamushenkilöiden keskeisiä sisäisen valvonnan tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Luottamushenkilöiden tulee seurata sitä, miten viranhaltijat käyttävät heille delegoitua toimivaltaa.

Esimiehet vastaavat päivittäisten tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta. Se kattaa suunnittelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja valvonnan.

Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Hallintosäännön mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on:

- tutkia ja analysoida toimialojen toimintaa suhteessa tavoitteisiin, lainsäädäntöön, päätöksiin ja annettuun ohjeistukseen;
- tukea toimialoja tavoitteiden toteutumista uhkaavien riskien tunnistamisessa ja riskien arvioinnissa;
- tarkastaa sisäisen valvonnan toimivuutta; sekä
- arvioida päätöksentekojärjestelmän toimivuutta ja toiminnan tuloksellisuutta ja
- raportoida havainnoistaan myös tarkastuslautakunnalle.

1.4 Kuopion kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Kuntalain mukaan kaupunginvaltuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kuopion kaupunginvaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista hyväksyessään riskienhallintapolitiikka-asiakirjan, jossa määritellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja tarkoitus sekä tehtävät ja vastuut.

2 SISÄINEN VALVONTA

2.1 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Sisäinen valvonta on kunnan ja sen toimialan, palvelu- tai vastuualueen toiminnan omaa valvontaa, joka on johdon tekemää tai johdon lukuun tehtyä. Näkökulmana sisäisessä valvonnassa on, millä keinoin ja tavoin johto varmistaa, että asiat omalla vastuualueella tai vastuuyksikössä sujuvat niin kuin niiden pitäisi sujua.

Onnistuneen johtamisen perusedellytyksiä on, että johtajalla on ajantasainen tieto alueensa tai yksikkönsä olennaisten asioiden tilasta eikä johtaminen tapahdu olettamusten varassa. Sisäisen valvonnan tavoitteet liittyvät yleisellä tasolla toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen, laadukkaan ja läpinäkyvän hallinnon järjestämiseen sekä työn mielekkyyden turvaamiseen. Kysymys on toiminnan itsearviointista ja tavoitteena on sen jatkuva parantaminen. Sisäisen valvonnan tavoitteet ovat:

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 vastuualueellaan 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 Kuopion kaupungin päätösten, sääntöjen ja ohjeiden noudattamisen.

Resurssien ja omaisuuden turvaaminen. Valvonnalla varmistetaan, että kaupungin resursseja käytetään järkevästi ja taloudellisesti kaupungin hyväksi. Resurssit tulee turvata menetyksiltä, jotka aiheutuvat virheistä, resurssien huonosta hoidosta, tuhlauksesta, väärinkäytöksistä, petoksista 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.

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

2.2 Sisäisen valvonnan osatekijät

Kuopion kaupungin sisäisen valvonnan järjestäminen perustuu COSO-ERM -käsitelmalliin. Sen mukaan sisäinen valvonta on prosessi, jonka saavat aikaan organisaation hallitus, organisaation johto sekä muu henkilöstö ja sitä toteutetaan, jotta saataisiin kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta.

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä. Näiden osatekijöiden ollessa kunnossa organisaation ja sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan saavuttaa ja siksi tilivelvollisten tulee huolehtia osatekijöiden asianmukaisesta järjestämisestä sekä valvonnasta.

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri 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. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, millaiset valvontatoimet otetaan käyttöön, millaisiksi organisaation raportointi- ja tiedotusjärjestelmät muodostuvat ja miten seuranta toteutetaan. Organisaatiokulttuuri koostuu mm. eettisistä arvoista, rehellisyydestä, organisaation ihmisten pätevydestä sekä tavasta, jolla johto antaa valtaa ja vastuuta sekä organisoii ja kehittää henkilöstöään.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta. Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan avulla löydetään uusia mahdollisuuksia.

Valvontatoimenpiteet ovat toimintatapoja ja -periaatteita, jotka auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteisiin kuuluvat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet sekä työtehtävien eriyttäminen. Valvontatoimenpiteitä suoritetaan kaikkialla organisaatiossa kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa.

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. Tehokas tiedonvälitys organisaatiossa tapahtuu sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

Seuranta ja arviointi. Sisäisen valvonnan toimivuutta tulee seurata jatkuvasti. Johdon ja esimiesten tulee varmistua sen toimivuudesta ja riittävydestä osana päivittäistä johtamista.

Jatkuviin seurantatoimenpiteisiin kuuluvat esim.:

- tavallisten johtamistoimien kautta saatu näyttö siitä, että sisäinen valvonta toimii (toiminnan ja talouden seurantaraportit, erilliset raportit ja selvitykset)

- ulkoisilta osapuolilta saatu tieto vahvistaa omaa arviota tai voi viestittää tulevista ongelmista (asiakaspalautteet, asiakasvalitukset, asiakaskäyttäytyminen)
- tietojärjestelmien tuottamaa tietoa voidaan verrata muista tietolähteistä saattuihin tietoihin tai manuaalisesti tehtyihin laskelmiin
- sisäiset ja ulkoiset tarkastajat sekä toimielimet antavat suosituksia sisäisten valvontatoimien vahvistamiseksi (esim. tarkastuslautakunnan arviointikertomus)
- koulutustilaisuudet, suunnittelu- ja muut kokoukset antavat tärkeää palautetta johdolle siitä, onko valvonta tehokasta

Sisäinen valvontajärjestelmä toimii organisaatiossa silloin, kun jatkuvien seurantatoimenpiteiden avulla kyetään toiminnasta löytämään puutteita ja kehittämiskohteita sekä havaintojen pohjalta kyetään kehittämään toimintaa ja ohjaamaan haluttuun suuntaan.

3 KOKONAI SVALTAINEN RISKIENHALLINTA

3.1 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, jonka tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Riskienhallinta kytketään organisaation strategisiin, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Riskienhallinnan avulla tunnistetaan organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat ja saatetaan tapahtumien riskit organisaation hyväksymälle tasolle. Riskienhallinnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien

- strategisia tavoitteita
- operatiivisia tavoitteita
- raportoinnin luotettavuutta sekä
- lakien ja ohjeiden noudattamista.

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama hyvä jää toteutumatta. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty.

3.2 Kuopion kaupungin riskienhallinnan periaatteet

Riskienhallinta ja sisäinen valvonta ovat osa hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Hyvällä johtamis- ja hallintotavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tili-velvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta. Riskienhallinnan periaatteilla tarkoitetaan yhteistä näkökulmaa ja riskienhallinnalle asetettua yhteistä tavoitetilaa. Edellä mainittujen kautta kaupunkikonserni pyrkii varmistamaan asetettujen tavoitteiden täyttymisen ja riskienhallinnan vaikuttavuuden sekä toiminnan kehittämisen. Periaatteita tulee soveltaa riskienhallinnassa organisaation kaikilla tasoilla.

Vaikuttavuutta tavoittelevan riskienhallinnan periaatteet on kuvattu ISO 31000 -standardissa. Näistä keskeisimmät Kuopion kaupunkikonsernissa noudatettavat riskienhallinnan periaatteet ovat:

Riskienhallinta luo lisäarvoa

Riskienhallinta tukee tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan kehittämistä. Riskienhallinnalla pyritään osaltaan varmistamaan toiminnan tehokkuus ja hyvän johtamis- ja hallintotavan toteutuminen, asukkaiden ja henkilöstön tyytyväisyys, terveys ja turvallisuus, toiminnan vaatimustenmukaisuus, kestävä kehitys sekä ohjelmien ja projektien onnistuminen.

Riskienhallinta on olennainen osa organisaation prosesseja

Riskienhallinta ei ole toiminnasta ja prosesseista erillään oleva toiminto. Riskienhallinta kuuluu kiinteästi johtamiseen ja esimiestyöhön ja on olennainen osa organisaation ydinprosesseja, strategista suunnittelua sekä vuosisuunnittelua ja toiminnan toteuttamista.

Riskienhallinta on osa päätöksentekoa

Riskienhallinnan tavoitteena on auttaa päätöksentekijöitä tekemään tietoisia valintoja, priorisoida toimintoja tärkeysjärjestykseen sekä auttaa tunnistamaan vaihtoehtoisia toimintatapoja.

Riskienhallinta on järjestelmällistä, jäseneltyä ja ajantasaista, avointa ja kattavaa sekä perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon.

Järjestelmällinen, oikea-aikainen ja jäsenelty lähestymistapa riskienhallintaan edistää tehokkuutta ja sen kautta saavutetaan yhdenmukaisia, vertailukelpoisia ja luotettavia tuloksia. Riskienhallinnan avoimuudella ja kattavuudella varmistetaan, että riskienhallinta on asianmukaista ja ajantasaista. Sidosryhmien ja organisaation eri tasoilla toimivien asiantuntijoiden mukaan ottaminen tarvittavassa laajuudessa edesauttaa riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta. Riskienhallinnassa käytettävät tietolähteet perustuvat parhaaseen mahdolliseen käytettävissä olevaan tietoon kuten historiatietoon, kokemukseen, sidosryhmäpalautteeseen, havaintoihin, ennusteisiin ja asiantuntijoiden arvioihin.

Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämään.

Organisaation riskinsietokyvyn ja riskinottohalun säännöllinen tarkastelu sekä sen perusteella tehtävä kannanotto on tärkeä, koska se ohjaa paljolti riskienhallinnan tuloksellisuutta, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään ja minkä verran riskienhallintaan ollaan valmiita resursoimaan.

3.3 Riskien luokittelu

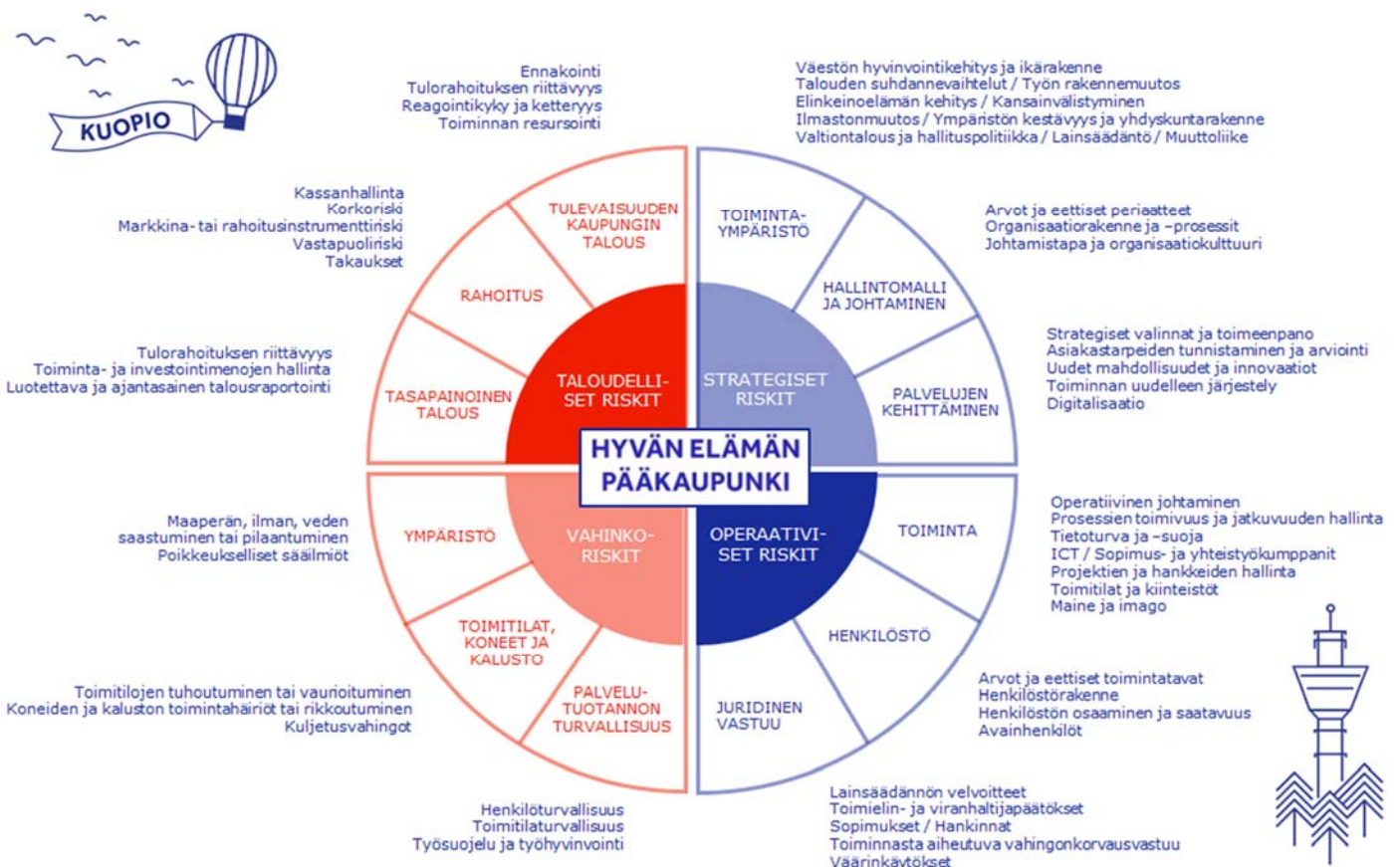
Kuopion kaupunkikonsernin riskit jaotellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin sekä niihin liittyviin mahdollisuuksiin.

Strategiset riskit liittyvät organisaation pitkän aikavälin tavoitteisiin, kriittisiin menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin tai ulkoisiin epävarmuustekijöihin.

Operatiiviset riskit ovat organisaation päivittäisen toiminnan jatkuvuutta, prosesseja ja järjestelmiä uhkaavia riskejä. Operatiivisen riskin aiheuttama haitta voi olla joissain tapauksissa vaikeasti mitattavissa.

Taloudelliset riskit liittyvät talouden tasapainoon, investointeihin sekä rahoitukseen, sijoituksiin ja maksuvalmiuteen.

Vahinkoriskillä tarkoitetaan riskiä, joka toteutuessaan aiheuttaa taloudellisia menetyksiä, henkilövahinkoja tai haittaa ympäristölle. Vahinkoriski kohdistuu tyypillisesti tiettyyn kohteeseen. Vahinkoriskejä ovat esimerkiksi organisaation omaisuuden vaurioituminen, tuhoutuminen ja häviäminen esimerkiksi rikoksen tai tulipalon seurauksena.

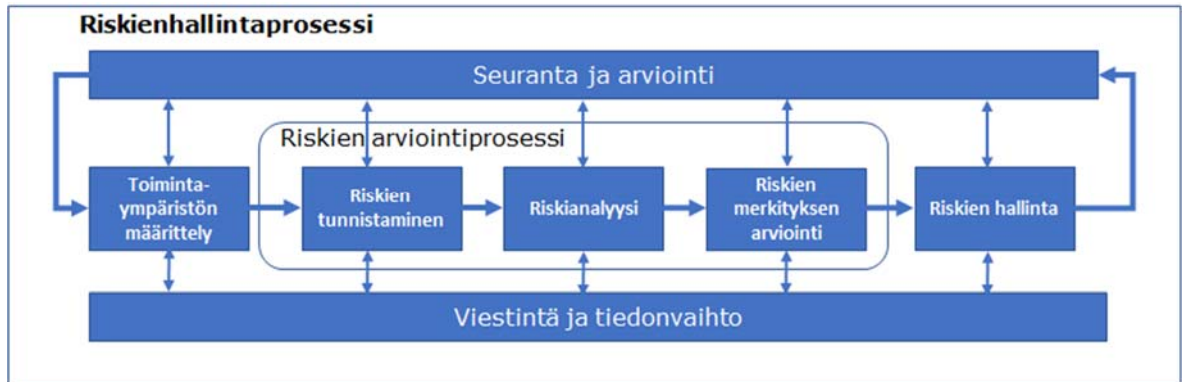


Kuvio 2. Riskikartta

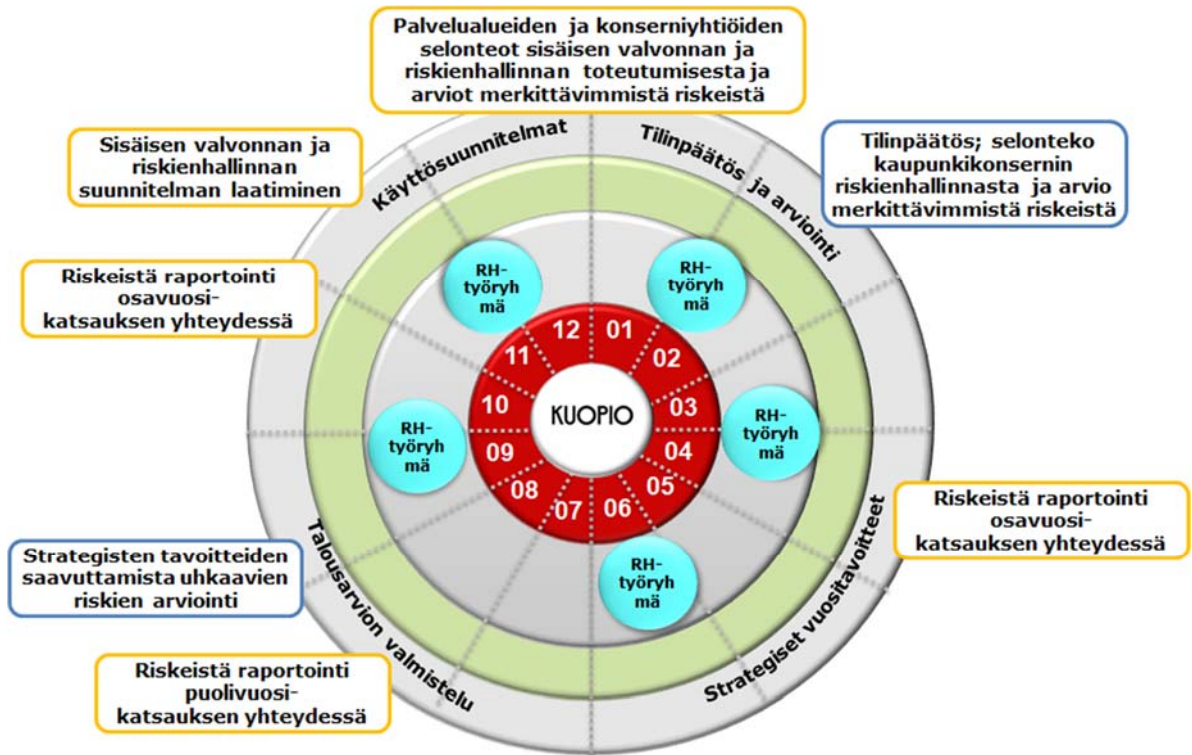
3.4 Riskienhallintaprosessi

Riskienhallintaprosessi voidaan yksinkertaistettuna jakaa kolmeen päävaiheeseen:

1. Riskien arviointi (tunnistaminen, analysointi, merkittävyyden arviointi)
2. Riskien käsittely (riskienhallintatoimenpiteiden suunnittelu ja toteutus)
3. Seuranta ja viestintä (ml. riskeistä raportointi)



Kuvio 3. Riskienhallintaprosessi.



Kuvio 4. Riskienhallinnan vuosikello.

3.4.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatiminen

Kuopion kaupungin palvelualueet, taseyksiköt ja konserniyhtiöt laativat toimi-alaansa koskevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman vuosittain käyttösuunnitelman laatimisen yhteydessä. Suunnitelmassa kuvataan riskienhallintaprosessien vastuita, käytännön toteutusta ja riskienhallintatoimenpiteitä sekä esitetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan painopisteet.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman mallipohja on ohjeen liitteenä 1.

3.4.2 Riskien ja mahdollisuuksien arviointi

Riskien arvioinnin tavoitteena on tunnistaa ja arvioida tilanteet, tapahtumat tai tapahtumaketjut, jotka voivat estää saavuttamasta asetettuja tavoitteita, uhata toiminnan jatkuvuutta tai aiheuttaa menetyksiä. Kaupunkikonsernissa riskien arviointi toteutetaan talousarvion laadinnan yhteydessä.

Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot.

3.4.3 Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen

Riskien tunnistamisen tavoitteena on luoda kattava luettelo riskeistä, jotka voivat mahdollistaa tai estää tavoitteiden saavuttamisen tai parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. On tärkeää tunnistaa myös riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen. Riskien tunnistaminen mahdollisimman kattavasti on ratkaisevan tärkeää, sillä riski, jota ei tunnisteta tässä vaiheessa, ei ole mukana myöhemmässä analyysissä, ts. tunnistamattomia riskejä ei voida hallita.

Riskienhallinnassa keskeistä on huomioida ja uudelleen arvioida myös aiemmissa arvioinneissa tunnistetut riskit. Tällä varmistetaan ennen kaikkea riskienhallinnan jatkuvuus sekä se, ettei riskejä arvioida vain tapaus- ja tilannekohtaisesti.

3.4.4 Riskianalyysi

Riskianalyysissä muodostetaan tarkka käsitys riskeistä. Riskianalyysi voi myös antaa lähtötietoja päätöksentekoon, kun on tehtävä valintoja sellaisten eri vaihtoehtojen välillä, joihin sisältyy erityyppisiä ja eritasoisia riskejä.

Seurausten vakavuutta arvioidaan asteikolla 1-5, jossa:

- 1 = riskin vaikutukset ovat erittäin vähäiset
- 2 = riskin vaikutukset ovat vähäiset
- 3 = riskin vaikutukset ovat kohtalaiset
- 4 = riskin vaikutukset ovat merkittävät
- 5 = riskin vaikutukset ovat kriittiset

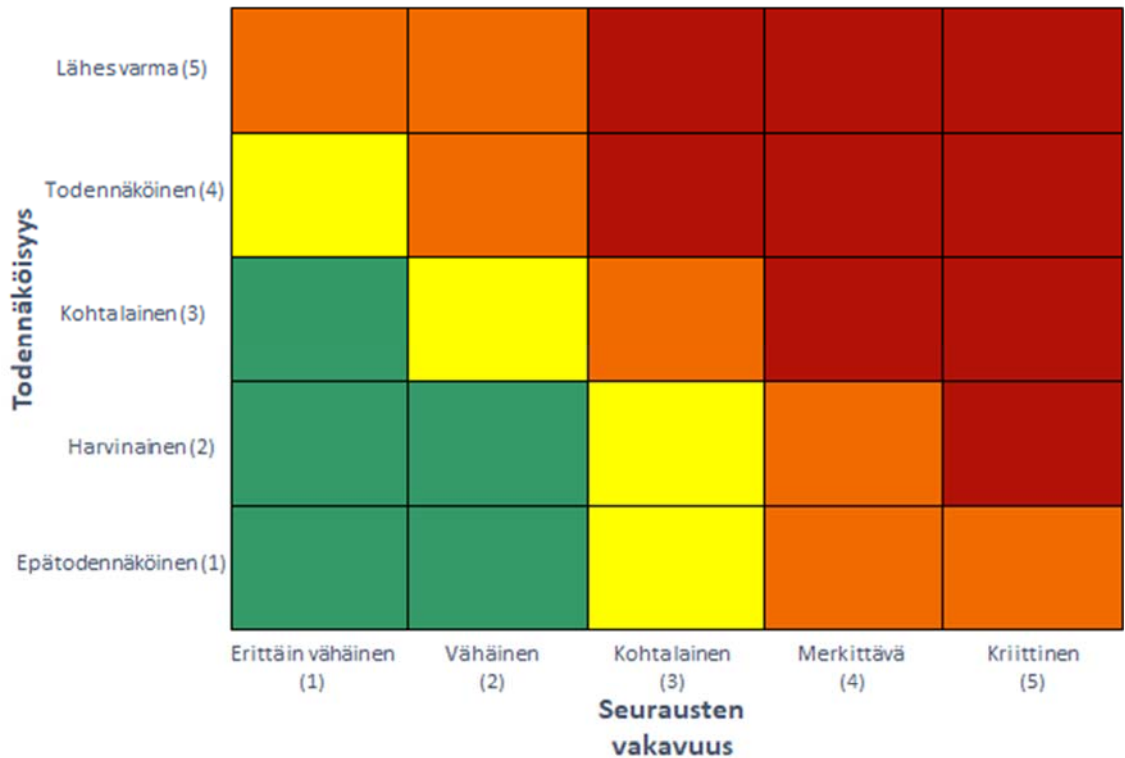
Seurausten vakavuuden arviointi pohjautuu organisaation määrittämään riskin-sietokykyyn. Riskin seurausten vakavuuden arvioinnissa tulee huomioida vähintään seuraavat näkökulmat:

- vaikutus asetettuihin tavoitteisiin
- vaikutus henkilöihin (oma henkilöstö, asiakkaat, asukkaat)
- vaikutus talouteen, omaisuuteen, materiaaliin ja ympäristöön
- vaikutus toimintaan (keskeytyminen)
- vaikutus julkisuuskuvaan ja maineeseen

Riskin todennäköisyyttä arvioidaan myös asteikolla 1-5, jossa:

- 1 = epätodennäköinen riski (harvemmin kuin kerran kymmenessä vuodessa)
- 2 = harvinainen riski (kerran kymmenessä vuodessa)
- 3 = mahdollinen riski (kerran viidessä vuodessa)
- 4 = todennäköinen riski (kerran vuodessa)
- 5 = lähes varma (useita kertoja vuodessa)

Arvioitaessa riskin todennäköisyyttä on syytä hyödyntää laaja-alaisesti muun muassa historiatietoa, raportteja läheltä piti – tilanteista, kertynyttä kokemusta sekä asiantuntija-arvioita.



Kuvio 5. Riskien merkittävyys.

Kun riskit on tunnistettu ja kirjattu riskianalyysitaulukkoon (liite 2), analysoidaan niitä taulukon avulla. Tässä vaiheessa riskeistä voidaan nostaa tarkempaan tarkasteluun 5-7 merkittävintä riskiä. Jos käytössä olevat hallintakeinot eivät ole riittäviä, arvioidaan riskille uudet hallintakeinot. Riskianalyysissä tulee lisäksi tehdä arvio asiaan liittyvistä mahdollisuuksista. Riskianalyysin yksityiskohtaisuus riippuu riskistä, analyysin tarkoituksesta ja saatavilla olevasta informaatiosta ja resursseista.

3.4.5 Riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arviointi

Riskien merkityksen arvioinnin tarkoitus on auttaa tekemään päätöksiä riskianalyysin tulosten perusteella siitä, mitä riskejä on tarpeen käsitellä ja mikä on niiden käsittelyn toteuttamisen tärkeysjärjestys. Riskien merkitys muodostuu riskien todennäköisyyden ja riskien vaikutuksen tulona (lukuarvo 1-25).

Mitä suuremman arvon riskin merkitys saa, sitä tarkempaan tarkasteluun riski tulee nostaa. Joissain olosuhteissa riskin merkityksen arvioinnin johtopäätöksenä

voi olla lisäanalyysin tekeminen. Riskin merkityksen arvioinnin lopputulos voi myös olla päätös olla käsittelemättä riskiä millään muilla tavoin kuin säilyttämällä jo olemassa olevat hallintakeinot.

3.4.6 Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttaminen

Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamiseen sisältyy yhden tai useamman riskienhallintatavan valitseminen ja valittujen vaihtoehtojen toteuttaminen. Riskienhallintatapojen vaihtoehdot eivät välttämättä ole toisensa poissulkevia tai kaikkiin olosuhteisiin soveltuvia. Vaihtoehtoja voivat olla esim.:

- riskin torjuminen päättämällä olla aloittamatta tai jatkamatta riskin aiheuttavaa toimintaa,
- riskin ottaminen tai lisääminen jonkin mahdollisuuden hyödyntämisen takia,
- riskin todennäköisyyden ja/tai seurausten vähentäminen,
- riskin toteutumisen seurauksiin varautuminen,
- riskin jakaminen toisen osapuolen tai osapuolten kanssa (esimerkiksi sopimusten ja riskin rahoittamisen kautta) sekä
- riskin hyväksyminen tietoon perustuvalla päätöksellä.

Kun riskienhallintatavoista valitaan sopivimpia, tulee niiden toteuttamisen vaatimia kustannuksia ja työmäärää verrata niistä saataviin hyötyihin ottaen huomioon lakien ja viranomaisten vaatimukset sekä muut vaatimukset, kuten yhteiskuntavastuu ja ympäristönsuojelu.

Riskienhallintatoimenpiteiden epäonnistuminen tai tuloksettomuus voi olla merkittävä riski. Jotta toimenpiteet pysyvät vaikuttavina, seurannan täytyy olla selkeästi vastuutettu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassa.

3.4.7 Seuranta

Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyys arvioinnin on oltava suunniteltu osa riskienhallintaprosessia. Seuranta voi olla määrävälein tapahtuvaa tai tilannekohtaista. Seurantaan liittyvät vastuut on määriteltävä selvästi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassa.

Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyys arvioinnin avulla

- voidaan varmistaa, että riskienhallintakeinot on toteutettu suunnitellusti ja ne ovat vaikuttavia ja tehokkaita,
- saadaan lisätietoa ja voidaan tarvittaessa parantaa riskien arviointia,
- voidaan analysoida tapahtumia (kuten esim. läheltä piti -tilanteita), onnistumisia ja epäonnistumisia sekä oppia niistä ja
- havaitaan riskin muuttuminen, mikä voi edellyttää riskin käsittelyn ja tärkeysjärjestyksen uudelleentarkastelua.

3.4.8 Raportointi ja tiedonvaihto

Riskienhallintaprosessin kaikkiin vaiheisiin sisältyy raportointi ja tiedonvaihto tarvittavien sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa. Palvelualueet ja keskeiset konserniyhtiöt raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskienhallinnan sekä

sisäisen valvonnan järjestelyistään osana toiminnan ja talouden seuranta ja raportointia osavuosisikatsauksissa ja tilinpäätöksessä.

Vastuualueiden, palveluyksiköiden tai vastaavien johtajat raportoivat vuosittain tunnistamista ja arvioimista riskeistä organisaationsa johdolle. Palvelualueiden johtoryhmät ja keskeiset konserniyhtiöt käsittelevät ja arvioivat tiedot sekä laativat näiden tietojen perusteella arvion organisaatioonsa kohdistuvista merkittävimmistä riskeistä tilinpäätöksen yhteydessä. Edellä mainitun riskitiedon perusteella laaditaan kaupunkitasoinen riskianalyysi.

Riskiarvion lisäksi tilinpäätöksen yhteydessä annetaan selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä (liite 3). Lautakunnat ja kaupungin konserniyhtiöiden hallitukset hyväksyvät kyseiset dokumentit. Elinvoima- ja konsernipalvelun arvion ja selonteon hyväksyy kaupunginhallitus.

Edellä mainitut selonteot ja arviot toimitetaan tiedoksi kaupunginkansliaan taloussuunnitteluohjeessa vuosittain määrättävinä ajankohtina. Organisaation sisäisellä sekä keskeiset sidosryhmät huomioivalla luottamuksellisella tiedonvaihdolla varmistetaan, että kaikki keskeiset toimintaan vaikuttavat tahot ovat tietoisia toimintaan kohdistuvista riskeistä. Viestinnällä on merkittävä rooli riskien hallitsemisessa. Viestinnällä varmistetaan myös se, että eri tahot ymmärtävät päätöksenteon perusteet ja syyt siihen, miksi tiettyjä toimenpiteitä tarvitaan.

4 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

4.1 Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

Kuntalain 125 §:n mukaan tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Valtuutetut eivät valtuuston jäseninä ole tilivelvollisia.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että

- toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi,
- viranhaltijaan voidaan kohdistaa muistutus tilintarkastajan antamassa tilintarkastuskertomuksessa ja
- viranhaltijalle voidaan myöntää tai olla myöntämättä vastuuvapaus.

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 muutoinkin esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana.

Tilivelvollisuuden puuttuminen ei vapauta esimiestä valvontavastuusta eikä estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

Kuopion kaupungin tilivelvolliset viranhaltijat määrittellään vuosittain talousarviossa. Viime kädessä kaupungin JHT-tilintarkastaja määrittelee tilivelvolliset ottaessaan tilintarkastuskertomuksessaan kantaa siihen, voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus.

4.2 Luottamus henkilöiden valvontavastuu

Kaupunginvaltuusto vastaa (kuntalaki 14 §) Kuopion kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Kaupunginvaltuuston tulee päättää Kuopion kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Perusteet on määritelty tarkemmin hallintosäännön 10. luvussa.

Hallintosäännön 10. luvussa määritellään kaupunginhallituksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät. Kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Hallintosäännön 10. luvussa määrätään vastuista tarkemmin.

Tarkastuslautakunta voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.

4.3 Kaupunginjohton ja palvelualueiden johtajien valvontavastuu

Kaupunginjohtajan, apulaiskaupunginjohtajien ja asiakkuus-/vastuualuejohtajien velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta osana kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamista. Sisäinen tarkastus avustaa kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtoa heidän valvontavelvollisuuksiensa täyttämässä tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta. Sisäisen tarkastuksen tehtävistä määrätään tarkemmin hallintosäännön 95 §:ssä.

Taseyksikköjen ylin johto on tilivelvollisina ja esimiehinä vastuussa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja ylläpitämisestä sekä riskienhallinnasta vastuualueellaan.

4.4 Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään ja tavoitteistaan. Esimiehen on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen sekä varmistettava alaistensa osaaminen. Esimiehellä on vastuualueensa osalta velvollisuus huolehtia kaupungin ohjeiden mukaisesta toiminnasta, velvollisuus puuttua laiminlyönneihin ja velvollisuus ottaa selvää asioista. Esimiehen on seurattava vastuullaan olevaa toimintaa ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, kun havaitaan lainsäädännön tai muiden ohjeiden vastaista toimintaa tai muutoin tehotonta tai epätarkoituksenmukaista toimintaa.

4.5 Riskienhallintatyöryhmä

Kuopion kaupungissa toimii kaupunginjohtajan johtoryhmässä (19.3.2021/§29) nimetty riskienhallintatyöryhmä, jonka ydintehtävät ovat:

- laatii ja päivittää riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeet
- suunnittelee koulutussisältöä esimiehille ja henkilöstölle
- laatii riskienhallintatyön toiminta- ja arviointimallin

- kokooa talousarvioon sisältyvät kaupunkistrategian tavoitteisiin liittyvät riskit ja määrittelee kaupunkitasoiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan painopisteet
- arvioi kaupunkitasoisesti merkittävimpien riskien ja epävarmuustekijöiden toteutumista

Lisäksi riskienhallintatyöryhmä koordinoi ja tukee kaupungin riskienhallintatyötä. Ryhmä raportoi kaupunginjohdolle merkittävistä uhkista, toteutuneista riskeistä ja tehdyistä riskienhallintatoimenpiteistä. Ryhmä kokoontuu keskimäärin 4-6 kertaa vuodessa. Henkilöt seuraavat ja tarvittaessa raportoivat osa-alueidensa riskien toteutumisesta ja kehittämisestä yli palvelualue rajojen.

5 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT

Sisäisen valvonnan keskeinen tehtävä on tuottaa oikeaa ja riittävää tietoa toiminnan kehittymisestä tavoitteita kohti ja siten edesauttaa organisaation tavoitteiden ja päämäärien saavuttamisessa. Kun johdolla on käytettävissään tiedot toiminnan kehityksestä, toimintaa uhkaavista riskeistä ja mahdolliset suositukset valvonnan parantamisesta, ovat toiminnan järkevän ohjauksen edellytykset olemassa ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyys kasvaa.

5.1 Päätöksenteko

Päätöksentekoprosessiin sisältyvät asian vireille tulo, valmistelu, vaikutusten arviointi, päätöksenteko, tiedottaminen, toimeenpano sekä toimeenpanon valvonta. Päätöksenteon tulee perustua oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Päätöstekstin on oltava yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava. Tiedon on säilytettävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Päätöksenteossa ja -valmistelussa sekä täytäntöönpanossa on noudatettava lainsäädäntöä sekä sääntöjä ja ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse oikeudessa kumota. Päätöksenteossa on muistettava, ettei esteellinen henkilö osallistu asian käsittelyyn, mikä tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen päätöksentekijä on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, ettei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn.

Toimielimien jäsenten ja esimiesten tulee valvoa alaistensa päätöksentekoa tarvittaessa otto-oikeutta käyttämällä. Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

5.2 Toiminta, talous ja strategia

Talousarvio ja -suunnitelma on keskeinen toimintaa ohjaava suunnitteluasiakirja. Toimielimet hyväksyvät kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden pohjalta tehtäväalueensa toiminnalliset, taloudelliset ja palvelun laadulliset tavoitteet sekä meno- ja tuloerien käyttösuunnitelmat/tarkennetut talousarviot.

Talousarvioon sisältyy myös investointisuunnitelma taloussuunnittelukaudelle. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä investointien vaikutukset toiminnan volyyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen sekä investoinnin luonne. Investointi voi olla luonteeltaan kaupungin kilpailukykyä lisäävä elinkeinopoliittinen investointi tai riskienhallinnan näkökulmasta tehtävä pakollinen investointi, jotta esimerkiksi rakennuksen huonosta kunnosta aiheutuvat riskit eivät konkretisoidu. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä vaihtoehtoisien tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet.

Riskejä ovat mm., että strategia ei ohjaa aidosti toimintaa, toiminta ei ole tavoitteiden mukaista, poikkeamia asetetuista tavoitteista ei huomata tai niitä ei huomioida. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esim. toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvät ohjeet, koulutukset sekä talouden raportointi ja seuranta.

Yllä mainitun lisäksi kaupunkikonsernin strategiatyön yhteydessä arvioidaan strategian toteutumista uhkaavat riskit ja määritetään niille hallintatoimenpiteet sekä vastuutahot. Kaupunkikonsernin organisaatiot huomioivat oman roolinsa strategiatyön yhteydessä tunnistettujen riskien hallinnassa.

5.3 Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös

Taloushallinnon riskienhallinnan osalta on erityisen tärkeää, että taloushallinnon prosesseissa (kirjanpito, myyntilaskutus, perintä, ostolaskut, maksuliikenne, palkanlaskenta) noudatetaan asiaa sääteleviä lakeja ja ohjeita ja henkilöstöllä on riittävä ammattitaito. Taloushallinnon prosesseista on oltava ajantasaiset menettelmä- ja prosessikuvaukset. Henkilöstön on ymmärrettävä taloushallinnon prosesseihin sisältyvien kontrollien ja täsmäytysten merkitys esim. maksuliikenteessä, ostolasku- ja myyntilaskuprosesseissa, perinnässä, virheettömän kirjanpidon ja tilinpäätöksen varmistamisessa.

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakia, kirjanpitolakia ja -asetusta, muuta talouden hoitoon vaikuttavaa erillislainsäädäntöä, hyvää kirjanpitolapaa, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita, Kuopion kaupungin hallintosääntöä, taloushoidon täydentäviä määräyksiä ja ohjeita sekä soveltuvin osin Kuntaliiton suosituksia. Kirjanpidon tileistä ja niiden käytöstä annetaan ohjeet Kuopion kaupungin tilikartassa.

Kirjanpitolaissa tilinpäätökselle on annettu ensisijaisesti informaatiotehtävä. Keskeiset tiedot ovat tuloksen muodostumisen osoittaminen ja tilinpäätöspäivän taloudellisen aseman kuvaaminen. Tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaamaan laaditaan tase, tuloksen muodostumista kuvaamaan tuloslaskelma sekä varojen hankintaa ja käyttöä kuvaamaan rahoituslaskelma. Tilinpäätös ja toimintakertomus toteuttavat informaatiotehtävää sekä päätöksentekijöille ja kuntalaisille että muille sidosryhmille. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot myös kaupungin rahoituksesta. Toimintakertomuksessa annetaan kaupungin ja konsernin talouteen liittyvänä olennaisen asiana arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä.

Tilinpäätöksen hyväksymisen edellytyksenä on kirjausten oikeellisuus sekä oikeat ja riittävät tilinpäätöstiedot toimintakertomuksessa, tuloslaskelmassa ja taseessa sekä liitetiedoissa. Kirjanpidon on tuotettava talousarvion seurannan sekä valtionosuusviranomaisten ja tilastokeskuksen edellyttämät tiedot.

Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä lausunto sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta.

Kaupunginhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa. Toimielinten on sisällytettävä vuosittain toimintakertomukseensa arvio sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä sekä keskeisistä johtopäätöksistä kaupunginhallituksen selontekoa varten.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat esim. tehtävien eriyttäminen, täsmäytykset, laskujen asiatarkastus ja hyväksyminen sekä kassavarojen tarkastukset ja muu omaisuuden hallinnointi.

Arvonlisäverolaissa ja siihen liittyvissä ohjeissa on määritelty arvonlisäverovelvollisuuden myynnin perusteet, arvonlisäveron vähennys- ja palautusoikeus sekä vähennysoikeuden rajoitukset, veron peruste ja verokannat. Arvonlisäveroon liittyviä riskejä ovat esim. verollisesta myynnistä jää arvonlisävero tilittämättä ja vähennykseen tai palautukseen oikeuttava vero jää saamatta. Sisäisen valvonnan keinoja ovat erilaisten tarkistusraporttien ja laskujen läpikäynti, henkilökunnan koulutus ja ohjeistus arvonlisäveron käsittelyyn.

5.4 Henkilöstö

Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää voimassa olevan lainsäädännön, virka- ja työehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista. Toimintayksiköiden tulee omassa päätöksenteossään noudattaa konsernihallinnon antamia ohjeita ja linjauksia ja huolehtia tarvittavien yhteistoimintavelvoitteiden toteuttamisesta ennen päätöksentekoa. Vastuu työyhteisön hyvinvoinnista on sekä esimiehellä että työntekijöillä. Esimiehen on kuitenkin tiedostettava oma roolinsa ja tunnettava hänelle työntekijän edustajana kuuluvat velvollisuudet. Esiin tulleet ongelmat on käsiteltävä heti ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin. Henkilöstöasioihin liittyviä ongelmallisia asioita ei saa jättää käsittelemättä. Toimintayksiköiden johdon tulee valvoa esimiestyön asianmukaisuutta ja puuttua tarvittaessa epäkohtiin. Esimiesten ja toimintayksiköiden johdon tulee suorittaa tarvittavat työnjohdolliset puuttumistoimenpiteet alaistensa osalta. Annetut huomautukset ja varoitukset tulee dokumentoida ja niiden tulee perustua kaupungin ohjeisiin ja käytäntöihin. Esimiesten on valvottava palkan maksatuksen oikeellisuutta kuukausittain. Erytystä huomiota on kiinnitettävä virka- ja työehtosopimusten mukaisiin arviointijärjestelmiin ja palkkauksen oikeudenmukaisuuteen. Samoin tulee menetellä harkinnanvaraisia etuuksia käsiteltäessä.

Olennesseni henkilöstöriskeihin liittyvä työn vaarojen ja haittojen arviointi on pidettävä ajan tasalla. Se tarkistetaan kerran vuodessa ja päivitetään olosuhteiden oleellisesti (mm. tilat, laitteet, työntekijät, toimintatavat, jne.) muuttuessa. Velvoittavana viranomaisvaatimuksena työsuojelutarkastusten tai työturvallisuusriskosten tutkinnan yhteydessä on, että vaarojen ja haittojen arviointi ei saa olla yli viisi vuotta vanha.

Avainhenkilöriskit on tunnistettava ja avainhenkilöille on määriteltävä sijais- ja varahenkilöjärjestelyt. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esim. osaamisen hallinnan ja kehittämisen työkalut kuten kehityskeskustelut, erillinen ohjeistus sekä henkilöstöhallinnon raportointi ja seuranta.

5.5 Asiakas- ja potilasturvallisuus

Potilaiden ja asiakkaiden laadukas hoito ja palvelutuotanto sekä niiden kehittämisen edellyttävät ennakointia ja riskien hallintaa. Turvallisen työn tekemisen perustana on tietoisuus toimintaan liittyvistä riskeistä sekä turvallisista toimintatavoista. Ennakoivalla riskienhallinnalla voidaan varautua tunnistettuihin riskeihin ja riittävin toimenpitein varmistaa sujuvat hoito- ja palveluprosessit.

Potilas- ja asiakasturvallisuusriskien arviointia edellyttää terveydenhuollossa terveydenhuoltolain nojalla annettu asetus (341/2011). Riskienhallinnassa tulee ottaa huomioon myös strategiset ja taloudelliset riskit, tiedonhallintaa ja tietosuojaa

koskevat riskit sekä arvioida riskien yhteisvaikutuksia potilas- ja asiakasturvallisuuteen. Riskienhallintaa tulee kehittää myös sosiaalipalveluiden asiakasturvallisuuden kannalta.

Järjestäjien sekä tuottajien ja toimintayksiköiden tulee tehdä riskienhallintaa monialaisesti ja yli toiminta-alerajojen sidosryhmien kanssa huomioiden koko potilaan ja asiakkaan palvelupolku. Laaja-alaisella riskienarvioinnilla saavutetaan vaikuttavimmat ja turvallisemmat toimintaprosessit. Esimerkiksi uudisrakennuksissa sekä organisaatiomuutosten yhteydessä on hyvin tärkeää tehdä muutokseen liittyviä riskienarviointeja ulottuen aina operatiiviseen toimintaan saakka. Muutoksenhallintatoimet tulee vakiinnuttaa käyttöön kaikkiin potilas- ja asiakasturvallisuusriskien kannalta merkittäviin hankkeisiin. Riskien arviointi tehdään vuosittain ja ohjausta siihen antaa potilas- ja asiakasturvallisuusvastaava, KYS-erva-alueen potilasturvallisuuslähettiläs.

5.6 Digitalisaatio, ICT ja tietoturva

Tiedonhallintaan ja tietoturvaan liittyvä lainsäädäntö on muutostilassa. Kaupungin on pystyttävä tuottamaan lakisääteiset ja muut vastuullaan olevat palvelut ilman, että siitä koituu kuntalaisille kohtuutonta haittaa. Tietohallinnon määrittelemien linjausten ja ohjeistusten noudattaminen on tärkeä osa kaupungin sisäistä valvontaa, toiminnan laatua, riskienhallintaa ja lakisääteisten velvollisuuksien toteuttamista. Tiedonhallintalaki määrittelee kunnille useita tietoturvaan, tietojärjestelmiin ja muihin tietohallintoasioihin sekä niihin sisältyvään riskienhallintaan liittyviä vaatimuksia.

Valtionvarainministeriön julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisohjelma tulee ohjaamaan myös kuntien tietoturvatyötä lähivuosina. Työssä syntyy linjauksia ja ohjeistuksia digitaalisen turvallisuuden kehittämiseen. Lainsäädännön muutokset merkitsevät päivitys- ja muutostarpeita myös Kuopion kaupungille. Tiedonhallintalakiin liittyvät tietoturva-vaatimukset niihin liittyvine suosituksineen luovat pohjaa tietoturvan kehitykselle. Tietoturvan ja tietosuojan vastuita ja oikeuksia eri rooleissa määritellään kaupunginhallituksen hyväksymässä tietoturva- ja tietosuojapolitiikassa.

Kaupunki on ottanut käyttöönsä uusia digitaalisia palveluja ja työvälineitä, joten riippuvuus digitaalisista palveluista lisääntyy. Mikäli käyttäjät eivät hallitse uusia työvälineitä, uhkana on, että tieto pirstaloituu ja salattavaa tietoa päätyy tahoille, joilla siihen ei ole oikeutta. Jos uusien digitaalisten palvelujen käyttöä ei tehdä hallitusti tietoturva ja tietosuoja huomioiden, avautuu kaupungin verkkoon ja digitaaliseen toimintaan uusia kyberhyökkäyksen mahdollistavia aukkoja, joita vihamieliset tahot voivat hyödyntää.

5.7 Omaisuuden hallinnointi ja vakuuttaminen

Palvelualueet ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kaupungin omistama ja kaupungin hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja että sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Palvelualueiden on pidettävä ajantasaista luettelo kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta, arvopapereista, saamisista ja muusta omaisuudesta sekä lainoista, sopimuksista, sitoumuksista ja vakuuksista sekä annettava niistä tiedot tilinpäätöksen laatimista varten. Omaisuuteen kohdistuvia riskejä on arvioitava säännöllisesti riskiarviointien yhteydessä.

Kaupunkikonsernin vakuutukset kilpailutetaan säännöllisesti. Kilpailutuksen yhteydessä tehdään erillinen vakuutustarvekartoitus ja -analyysi, joka sisältää riskien ja vakuutustarpeen läpikäynnin ja arvioinnin mukaan lukien lakisääteisten sekä sopimus pohjaisten vakuutusvelvoitteiden selvittämisen, riskinottovalmiuden

selvittämisen ja erilaisten vakuutusvaihtoehtojen selvittämisen sekä vakuutuspoliittisen suosituksen.

Keskeisiä vakuutusturvan analysoinnin ja riskinottovalmiuden selvittämisen aihealueita ovat:

- vakuutusturvan sisältö
- omavastuutasot
- vakuutusmäärät
- korvaussummien ylärajat.

Vakuutusturvan kartoituksen ja analyysin käsittelee riskienhallintatyöryhmä ja hyväksyy kaupunginhallitus. Tarjouspyynnöt laaditaan analyysin pohjalta. Kilpailutuksissa voidaan käyttää apuna kilpailutettuja meklaripalveluja.

5.8 Toimitilat

Kuopion kaupungin suorassa omistuksessa olevan tilaomaisuuden jälleenhankinta-arvo on merkittävä (n. 900 M€). Ensisijaisesti tämä omaisuus on turvattu kiinteistövakuutuksin täydestä arvostaan.

Rakennus- ja toimitilaomaisuutta hallinnoi Kuopion Tilapalvelut – taseyksikkö, joka järjestää toimitiloihin kaikki ne kiinteistönhoidon ja ylläpidon palvelut, joiden avulla toimitilat pidetään turvallisina ja terveellisinä käyttää. Lainsäädäntö ohjaa toimitilojen rakentamista ja ylläpitoa ja tuottaa vähimmäistason puitteet henkilö- ja omaisuusturvallisuudelle.

Toimitiloihin kohdistuvat riskit koskevat monesti useampaa kuin yhden riskiluokan riskiä. Esimerkiksi laajat vesivahingot aiheuttavat häiriötä ja pahimmillaan keskeyttävät tiloissa tuotetut palvelut, sen lisäksi, että niistä aiheutuu taloudellisia tappioita niin Tilapalveluille kuin palveluntuottajallekin. Tulipaloriskit aiheuttavat vaaraa myös henkilöturvallisuudelle. Olosuhteet sisätiloissa tuotetaan taloteknisillä järjestelmillä, joiden osalta tulee tietoturvasuhteita varmistaa sopimuksin yhdessä palveluntuottajien kanssa.

Vahinkoriskejä pyritään vähentämään kehittämällä toimintatapoja ja järjestelmiä havainnoimaan rakennuksiin kehittyvät ongelmat ennen niiden konkretisointia. Toimitiloihin ja niiden käyttöön liittyviä riskejä ja toimitilaturvallisuuteen liittyviä asioita tullaan käsittelemään erillisessä ohjeistuksessa. Palvelujen alueellisen kysynnän jatkuvuuden riskeihin on pyritty varautumaan uusilla hankemalleilla, joissa toimitiloihin ei sidota merkittäviä omia pääomia vaan palveluja tuotetaan muuntojoustavissa vuokratiloissa.

5.9 Hankinnat

Hankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä ja Kuopion kaupungin hankintaohjeita sekä muita ohjeita. Jokaisella palvelualueella on varmistettava riittävä hankintaosaaminen. Hankintojen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja tai palveluksia. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kaupungin hankintojen yhteydessä eikä käyttää kaupungin hankintasopimuksia omaksi edukseen. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hankintojen valmisteluun tai päätöksentekoon.

Riskejä ovat mm., että hankintoja tehdään ilman valtuuksia, hankintalainsäädännön tai ohjeiden vastaisesti, omaisuutta häviää tai turmeltuu. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esim. hankintavaltuuksien määrittely, valtuuksien käytön sekä ohjeiden noudattamisen seuranta, hankintaan liittyvien tehtävien jako sekä hankintaprosessin toimivuuden arviointi.

5.10 Projektitoiminta

Sisäisen valvonnan näkökulmasta keskeistä hanke- ja projektitoiminnassa on kokonaisuuden hallinnan ja ohjauksen kehittäminen ja sitä kautta projektien tulokellisuuden parantaminen.

Projektitoiminnan sisäisen valvonnan keinoja ovat esim. organisaation projekti-osaamisen kehittymisen tukeminen, ohjeiden ja menettelytapojen noudattamisen seuranta sekä hyvän projektihallinnan varmistaminen. Projektipäällikön tulee laatia riskianalyysi merkittävässä projekteissa. Projektitoimintaan liittyvä ohjeistus löytyy kaupungin intranetistä.

5.11 Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimushallinta on tärkeää juridisten riskien hallinnan, toiminnan sujuvuuden varmistamisen ja kaupungin etujen turvaamisen näkökulmasta. Sopimuksia laadittaessa on pääsääntöisesti noudatettava ko. alan yleisiä sopimusehtoja, jotka voidaan tarvittaessa laittaa liitteeksi tai osaksi sopimusta. Sopimukseen sisältyvät yleiset sopimusehdot tulee käydä huolellisesti läpi ja tarkistaa, että ne voidaan hyväksyä osaksi sopimusta. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon osalta valvotaan mm. toimitusten, palvelun tai urakan sopimuksenmukaisuutta, laskutusta ja maksutusta, indeksitarkistuksia ja irtisanomisia. Sopimusten hyväksymisoikeudet määritellään hallinto- ja toimintasäännöissä.

Sopimuksen valvontavastuu on sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämälään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimielimen johtavalla esittelijällä tai hänen määräämälään. Jos sopimus koskee useita yksiköjä, on sopimuksen solmimisen yhteydessä päätettävä, kenellä on vastuu sopimuksenmukaisuuden valvonnasta ja sopimushallinnasta. Ostopalvelusopimusta tehtäessä tulee varmistaa, että kaupungilla on oikeus tarkastaa palveluntuottajan toimintaa sen selvittämiseksi, onko palvelu vaatimusten mukaista ja palveluntuottaja toiminut hankintasopimuksen mukaisesti. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti ja sopimukset tallennetaan asiakirjahallinnon ohjeiden mukaisesti asianhallintajärjestelmään.

Sopimuksenhallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että

- sopimuksista on yhteinen rekisteri ja arkistointi
- sopimusten teolle on selkeä prosessi ja valtuudet
- sopimuksia allekirjoittavat henkilöt, joilla on siihen valtuudet
- sopimuksissa on kaupunkia suojaavat kohtuulliset pykälät
- sopimuksilla on omistaja, joka seuraa sopimustensa irtisanomista, voimassaoloa, maksujen aiheellisuutta ja oikeellisuutta
- sopimukset sanotaan irti, kun ne eivät ole tarpeen

5.12 Avustukset

Avustuksia voivat myöntää vain siihen oikeutetut tahot. Toimielimet määrittelevät jakamiensa avustusten myöntämisperiaatteet, jotta päätöksenteossa tasapuolisuus ja oikeellisuus toteutuvat. Avustuksesta päätettäessä on huomioitava avustettavan toiminnan laatu ja laajuus. Avustettavan toiminnan on edistettävä kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista ja sen on tuettava ja täydennettävä

kaupungin toimintaa. Kaupungille tulee varata mahdollisuus tarkastaa avustusten saajien toimintaa. Myönnettyjen avustusten määrä pitää pysyä niille talousarviossa varatuissa määrärahoissa. Myönnettyistä avustuksista on pidettävä rekisteriä.

5.13 Ympäristöasiat

Ympäristöasioista säädetään erityislainsäädännössä. Lisäksi suunnittelua ja toimintaa ohjaavat useat kansainväliset ja kansalliset sopimukset ja tavoitteet.

Yleisesti vastuu ympäristöasioiden huomioimisesta osana työtehtäviä kuuluu kaikille kaupungin työntekijöille ja luottamushenkilöille. Riskejä ovat mm., että hyväksytyt ympäristötavoitteet eivät aidosti ohjaa toimintaa, poikkeamia asetetuista tavoitteista ei huomata tai niitä ei oteta huomioon. Ympäristötilinpäätös julkaistaan vuosittain osana kaupungin tilinpäätöstä ja toimintakertomusta.

5.14 Turvallisuussuunnittelu

Kuopion kaupungin turvallisuussuunnittelu voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen:

- tiettyyn kohteeseen tai rakennukseen ns. päivittäisten onnettomuuksien varalle tehtävään pelastussuunnitteluun,
- vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle tehtävään varautumiseen ja valmiussuunnitteluun sekä
- rikosten ja onnettomuuksien ehkäisemiseksi tehtävään paikalliseen turvallisuussuunnitteluun.

Pelastussuunnitelman laatiminen perustuu pelastuslakiin (379/2011) ja valtioneuvoston asetukseen pelastustoimesta (407/2011). Pelastussuunnitelman laatimisen tavoitteena on ennaltaehkäisevästi poistaa vaaroja ja suunnitella hätä- ja onnettomuustilanteiden toimenpiteitä.

Pelastussuunnitelmassa on oltava selostus

- vaarojen ja riskien tunnistamisesta ja ehkäisemisestä
- rakennuksen ja toiminnassa käytettävien tilojen turvallisuusjärjestelyistä
- käyttäjille annettavista ohjeista onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi
- mahdollisista muista omatoimiseen varautumiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Pelastussuunnitelmien ajantasaisuudesta vastaa kunkin työpaikan pääasiallista työnantajan määräysvaltaa käyttävä taho tai erikseen nimetty turvallisuusvas- taava. Pelastuslaitoksella on lakisääteinen velvollisuus antaa neuvontaa pelastus- suunnitelman laadinnasta.

Kuopion kaupungin varautumisen ja valmiussuunnittelun tavoite on kaupungin strategiaa tukien turvallisen elinympäristön luominen, kunnan palvelutuotannon mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa, häiriötilanteiden hallinta ja niistä toipuminen. Kuopion kaupungin varautumistyötä johtaa kaupunginjohtaja yhdessä kaupunginhallituksen kanssa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset.

Valmiussuunnitelman yleisestä osasta vastaa kaupunginhallitus. Suunnitelmat tarkistetaan aina, kun muuttuneet olosuhteet tai tilanne antavat siihen aihetta.

Suunnitelmat päivitetään vähintään kerran valtuustokaudessa. Palvelualueiden, taseyksiköiden ja konserniyhtiöiden valmiussuunnitelmien laatimisesta ja ajan tasalla pitämisestä vastaa kunkin yksikön johtaja.

Paikallinen turvallisuussuunnittelu on pitkäjänteinen, järjestelmällinen ja koordinoitu prosessi paikallis- tai aluetason turvallisuuskysymysten ratkaisemiseksi eri toimijoiden yhteistyönä. Turvallisuussuunnittelulla ohjataan kaupungin turvallisuustyötä, varmistetaan eri toimijoiden yhdensuuntainen toiminta, edistetään yhteisten resurssien hyödyntämistä ja vältetään päällekkäisyydet. Turvallisuussuunnittelu on ihmis- ja väestölähtöistä; sen tavoitteena on parantaa alueen asukkaiden ja yhteisöjen turvallisuutta sekä turvallisuuden tunnetta.

Kuopiossa toimiva monialainen turvallisuustyöryhmä sopii verkostomaisessa yhteistyössä yhdessä ja erikseen tehtävistä toimenpiteistä tunnistettujen turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi tai vähentämiseksi. Turvallisuussuunnitelma voi sisältyä osaksi kaupungin hyvinvointisuunnitelmaa ja –kertomusta.

6 ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT

6.1 Sivutoimet

Hyvään hallintoon kuuluu, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toiminnan tasapuolisuuteen. Toiminnan on myös oltava niin avointa, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida hallinnon ulkopuolelta kansalaisen näkökulmasta. Viranhaltijan sivutoimen harjoittamista koskevista rajoituksista säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:ssä. Viranhaltijan sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista.

Viranhaltijan/työntekijän on ilmoitettava sivutoimesta/anottava lupaa sivutoimen harjoittamiseen.

6.2 Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden yleisistä velvollisuuksista ja vastuista on säännökset lainsäädännössä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun säännösten mukaan viranhaltija tai julkisyhteisön työntekijä ei saa vaatia tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi myös virkavelvollisuuksien rikkomista koskevien säännösten perusteella. Arviointikriteerinä on se, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta viranomaiseen, viranhaltijaan tai julkishallinnon työntekijään. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon mm.

- tarjotun edun arvo, laatu ja toistuvuus
- asiaan liittyvät mahdolliset muut tekijät ja olosuhteet
- onko lahjan vastaanottaminen ulkopuolisin silmin omiaan heikentämään luottamusta kaupungin toimintaan tai
- pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan viranhaltijan tai työntekijän toimintaan ja johtaako lahjan vastaanottaminen kiitollisuudenvelkaan lahjan tai edun antajalle.

Pääsääntönä on, että kunta itse maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat. Etenkin yritysten kohdalla on syytä miettiä, miksi yritys maksaa

matkan. Ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-ajalla yksityishenkilönä ei muuta matkan hyväksyttävyyttä. Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on näissä tilanteissa syytä harkita huolellisesti. Yksittäisen lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan samoin näkökohdin kuin muidenkin taloudellisten etujen vastaanottamista. Kilpailutustilanteissa on kiellettyä ottaa vastaan minkäänlaista vieraanvaraisuutta tai lahjaa.

Lahjuksen ottamisesta rankaiseminen edellyttää sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin päätöksiin ja mahdollisuus vaikuttaa ratkaisuihin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä. Luottamushenkilö saattaa puolestaan pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimitelmissä, myös esim. kunnan neuvottelijana asian valmistelussa. Taloudellisen edun vastaanottanut viranhaltija tai luottamushenkilö voi tulla esteelliseksi käsittelemään asiaa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Lahjusrikos voi koskea myös esim. kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa.

6.3 Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta sekä sisäinen ilmoituskanava

Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Kuopion kaupungissa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupungin ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Väärinkäytöksen havaitseminen perustuu väärinkäytöksen merkkien tunnistamiseen. Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä.

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esim.:

- 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.

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös sisäiseen tarkastukseen. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Sisäinen tarkastus voi johdon harkinnan mukaan avustaa tutkimuksen teossa tai tutkia väärinkäytösepäilyä. Mikäli on perusteluta syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, kaupunginlakimies laatii tutkintapyyntöä ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

EU:n ilmoittajansuojeludirektiivi velvoittaa mm. kunnat perustamaan sisäisen kanavan väärinkäytöksistä ilmoittamiseen organisaation sisällä. Ilmoituskanavalla tarkoitetaan toimintoa, jonka kautta otetaan vastaan ilmoituksia väärinkäytöksistä organisaatiossa. Toimintoon liittyy useimmiten ilmoituksen vastaanottaminen,

kommunikointi ilmoittajan kanssa sekä asian selvittäminen. Ilmoituksia voidaan ottaa vastaan esimerkiksi puhelimitse, postitse, verkkosivun kautta tai henkilökohtaisessa tapaamisessa. Ilmoituskanavan avulla voidaan torjua korruptiota ja edistää eettisyyttä. Toisaalta se toimii myös organisaation kehittämisen välineenä.

** Ilmoittajansuojelulain oli alun perin tarkoitus tulla voimaan joulukuussa 2021. Kuntaliiton oikeusministeriöstä lokakuussa 2021 saaman tiedon mukaan hallituksen esitys kuitenkin saadaan vasta eduskunnan käsittelyyn joulukuun alkupuolella. Näin ollen lain voimaantulo siirtyy mahdollisesti ensi kevääseen 2022.*

6.4 Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27–30 §:ssä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyyn puolueettomuuteen. Muiden kunnan luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyyssperusteet on määritelty hallintolain 28.1 §:ssä. Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn, joka tarkoittaa asian käsittelyä kaikilla vaiheilla valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, että ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Päätöksentekoon esteellisenä osallistuminen on menettelyvirhe, joka voi aiheuttaa valitusprosessissa päätöksen kumoutumisen ja joissakin tapauksissa johtaa jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

7 OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN

Tämä ohje tulee voimaan xx.xx.xxxx alkaen

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

LIITTEET

Liite 1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma (mallipohja)

Liite 2. Riskianalyytipohja

Liite 3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko

Liite 1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma (mallipohja)

| Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma | |
|---|---------------|
| Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassa kuvataan riskienhallintaprosessien vastuita, käytännön toteutusta ja riskienhallintatoimenpiteitä sekä esitetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan painopisteet. | |
| Palvelualue: | |
| Sisäinen valvonta ja riskienhallinta, miten järjestetty/huolehdittu | Kuvaus |
| Tehtävien, ratkaisuvallan ja vastuiden selkeä määrittely | |
| Toiminnan ja talouden tavoitteiden asettaminen | |
| Riittävien valvontamenettelyjen määrittelemine ja toteuttaminen | |
| Systemaattisen raportoinnin ja viestinnän järjestäminen | |
| Riskienhallintaprosessi, käytännön toteutus | Kuvaus |
| Palvelualueen riskienhallinnan tavoitteet | |
| Riskienhallintaprosessiin osallistuvat tahot ja prosessin vuosittainen aikataulukus | |
| Vastuut riskienhallintaprosessista ja sen toteuttamisesta, riskien seurannasta ja raportoinnista | |
| Tunnistetut riskit ja riskienhallintatoimenpiteet | Kuvaus |
| Keskeiset strategiset, toiminnalliset, taloudelliset ja vahinkoriskit (1-3 kpl) | |
| Riskienhallintatoimenpiteet | |
| Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kaupunkitasoiset painopisteet vuosina 2022-2023 | Kuvaus |
| <i>Painopisteet koko kaupungin tasolle</i> | |
| | |
| | |
| | |

LIITE 3. Selonteko sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

| Hallinto- ja johtamiskulttuuri | Kyllä | Ei | Lisäselvitys |
|---|-------|----|--------------|
| Toimialueen rakenne, toimivalta ja vastuu on määritelty asianmukaisesti. | | | |
| Toimintaa ohjaavat säännöt, määräykset, ohjeet ja päätökset ovat ajan tasalla. | | | |
| Henkilöstö tuntee nämä vaatimukset. | | | |
| Ilmapiiri kannustaa keskusteluun sekä kehittämis- ja epäkohtien esille tuomiseen. | | | |
| Henkilöstön työnkuvat on määritelty ja dokumentoitu. | | | |
| Tärkeille työtehtäville on määritelty varahenkilömenettely, jolloin tehtävät tulevat hoidettua poissaolotapauksissa. | | | |
| Henkilöstön rekrytointiin, perehdytykseen, palkkaukseen ja kehittämiseen on olemassa politiikka, jonka mukaan käytännössä toimitaan. | | | |
| Työhyvinvoinnista huolehditaan. | | | |
| Työturvallisuudesta huolehditaan. | | | |
| Riskienhallinnan järjestäminen | Kyllä | Ei | Lisäselvitys |
| Organisaatio on määritellyt strategiset ja operatiiviset tavoitteensa riittävällä selkeydellä. | | | |
| Riskienkartoitus ja analysointi on tehty ja se on ajan tasalla. | | | |
| Merkittävimmille riskeille on laadittu riskienhallintatoimenpiteet ja päätetty vastuuhenkilöt. | | | |
| Riskienhallinnan raportointi on säännöllistä. | | | |
| Valvontatoimenpiteet | Kyllä | Ei | Lisäselvitys |
| Palvelualueen avainprosessit on tunnistettu ja kuvattu. | | | |
| Avainprosesseihin liittyvät riskit on tunnistettu ja niille on luotu hallintakeinot. | | | |
| Tavoitteiden ja talouden seuranta sekä arviointi on järjestelmällistä ja luotettavaa. | | | |
| Havaittuihin poikkeamiin reagoidaan ja korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytään riittävän ajan kuluessa. | | | |
| Hyväksymismenettely (ostolaskut, laskutus, palkat, jne.) on olemassa, ajantasainen ja toimii asianmukaisesti. | | | |
| Työtehtävät on eriytetty asianmukaisesti. | | | |
| Tietojärjestelmissä on työtehtävien mukaiset käyttöoikeudet. | | | |
| Organisaatiolla on käytössään menetelmät ulkoistamiensa palveluiden sisäisen valvonnan asianmukaisuuden varmistamiseksi. | | | |
| Viestintä ja raportointi | Kyllä | Ei | Lisäselvitys |
| Toimialueen toiminnasta ja taloudesta on käytettävissä oikeat ja riittävät tiedot. | | | |
| Toiminnasta ja taloudesta viestitään säännöllisesti ja riittävässä laajuudessa. | | | |
| Organisaatio jakaa asianmukaisesti tietoa ulkoisille kumppaneilleen ja muille sidosryhmille. | | | |
| Poikkeustilanteiden tiedotukselle on luotu nopeat ja selkeät viestintämenettelyt. | | | |
| Organisaatiossa on olemassa kanavat/toimintamallit, joiden kautta henkilöstö voi luottamuksellisesti ilmoittaa epäilyistä virheistä ja väärinkäytöksistä. | | | |
| Organisaation tuottamaa ja käyttämää informaatiota ja dokumentteja säilytetään | | | |

| | | | |
|--|---------------------|-----------|---------------------|
| asianmukaisen ajanjakson ajan. Kun niitä ei enää tarvita, ne hävitetään asianmukaisesti. | | | |
| Seurantatoimenpiteet | Kyllä | Ei | Lisäselvitys |
| Organisaation johto ja esimiehet valvovat ja arvioivat toimintaohjeiden noudattamista jatkuvasti. | | | |
| Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen, riskienhallinnan, laillisuusvalvonnan ym. havainnot käsitellään ja niiden perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin. | | | |
| Sisäisen valvonnan tilaa ja kehittämistarpeita arvioidaan säännöllisesti. | | | |
| Erilliskysymykset | Lisäselvitys | | |
| Millaisia merkittäviä puutteita, epäkohtia, tms. sisäisessä valvonnassa on havaittu kuluneella tilikaudella? | | | |
| Miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on tarkoitus kehittää? | | | |
| Selvitys siitä, millaisia kehittämistoimenpiteitä on toteutettu sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan tilikauden aikana. | | | |
| Arvio merkittävimmistä riskeistä, epävarmuustekijöistä ja muista toiminnan kehittämiseen vaikuttavista tekijöistä. | | | |
| <i>Lisäselvityksessä kerrotaan mm. mahdolliset puutteet ja epäkohdat, joita sisäisessä valvonnassa on havaittu tilikauden aikana. Samalla kuvataan, mitä kehittämistoimenpiteitä on tehty ja mitä aiotaan tehdä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi.</i> | | | |