

# SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA JYVÄSKYLÄN KAUPUNKIORGANISAATIOSSA

**Jyväskylän kaupunki**

VERSIO 1.0



## SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto .....	4
2. Hyvä hallinto- ja johtamistapa .....	5
2.1. Määritelmä.....	5
2.2. Jyväskylän kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä .....	6
2.3. Jyväskylän kaupungin valvontaympäristö .....	7
3. Sisäinen valvonta.....	8
3.1. Määritelmä ja tavoitteet .....	8
3.2. Sisäisen valvonnan toimeenpano .....	10
4. Riskienhallinta.....	11
4.1. Riskienhallinnan määritelmät.....	11
4.2. Riskiluokat.....	11
4.3. Riskienhallintaprosessi .....	12
4.4. Riskienhallintakeinot .....	13
4.5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma ja raportointi .....	14
5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat, tehtävät ja vastuut.....	16
5.1. Vastuut kolmen linjan mallin kautta tarkasteltuna .....	16
5.2. Listaus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista .....	17
5.3. Tilivelvollisuus.....	19
5.4. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tukevat tehtävät.....	20
6. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kohteet ja menettelytavat.....	21
6.1. Strategia .....	21
6.2. Talous .....	22
6.3. Omaisuuden hallinta ja vakuuttaminen .....	24
6.4. Digitalisaation ja tiedon johtaminen.....	25
6.4.1. Digitalisaation ja ICT-ympäristön hallinta .....	25
6.4.2. Tietojohtaminen.....	26
6.4.3. Tiedonhallinta, tiedonhallimalli ja kokonaisarkkitehtuuri.....	27
6.4.4. Asianhallinta ja asiakirjahallinto.....	28
6.4.5. Tietoturvallisuus.....	29
6.4.6. Tietosuoja .....	30
6.5. Päätöksenteko.....	31
6.6. Henkilöstöprosessit .....	32
6.7. Viestintä.....	33

6.8. Projektit ja hankkeet.....	34
6.9. Hankinnat.....	35
6.10. Sopimushallinta .....	36
6.11. Annettavat avustukset.....	38
6.12. Turvallisuustoiminta ja varautuminen .....	38
7. Erityistä huomiota vaativat asiat .....	40
7.1. Poikkeamanhallinta .....	40
7.1.1. Turvallisuuspoikkeamien ilmoittaminen ja käsittely .....	40
7.1.2. Väärinkäytösten ilmoittaminen ja käsittely.....	41
7.1.3. Ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoittaminen ja käsittely.....	42
7.1.4. Ilmoitusvelvollisuus valvontaviranomaisille ja poliisille .....	43
7.2. Eturistiriidat .....	45
7.2.1. Esteellisyys.....	45
7.2.2. Lahjonnan vastaiset periaatteet.....	45
7.2.3. Sivutoimet ja kilpaileva toiminta .....	47
8. Ohjeen voimaantulo .....	48

## 1. JOHDANTO

Hyvään hallinto- ja johtamistapaan kuuluu tärkeänä osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen. Niiden avulla pyritään saavuttamaan kohtuullinen varmuus siitä, että kaupungin toiminta on lakien ja päätösten mukaista ja että toiminnalle asetetut tavoitteet saavutetaan. Hyvin toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta parantavat toiminnan ja varainkäytön julkista luotettavuutta, mikä puolestaan ylläpitää julkisten palveluiden ja niiden rahoituksen hyväksyttävyyttä.

Kaupunginhallituksen vastuulla on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpanon valvonta. Tällä ohjeella kaupunginhallitus määrittelee yhdenmukaiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ja velvoittaa alaisensa toimielimet ja viranhaltijat noudattamaan annettuja ohjeita. Ohje täydentää lakisääteisiä menettelyjä ja kaupunginvaltuuston hyväksymiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita ohjeistamalla yksityiskohtaisemmin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa. Järjestämisvastuuseen kuuluu ohjaamisen, vastuuttamisen ja valvonnan lisäksi myös se, että johto varmistaa tehtävien ja vastuiden hoitamiseen riittävät resurssit.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje on tarkoitettu ensisijaisesti valvontavastuussa olevien luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja esihenkilöiden käyttöön. Ohjeen tavoitteena on antaa työkalu johtamisen tueksi sekä auttaa ymmärtämään sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa osana hyvää hallintotapaa sekä näiden kytkeytymistä omaan toimenkuvaan ja oman tehtäväalueen toimintaan. Ohjeessa kuvataan sisäisen valvontaympäristön rakentuminen, kerrotaan mitä sisäinen valvonta ja riskienhallinta tarkoittaa ja mitkä ovat eri toimijoiden vastuut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisessa.

Kaupungin toimielimet, johto ja esihenkilöt näyttävät omalla esimerkillään, kuinka he toimivat sovitujen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti ja kuinka johdonmukaisesti he puuttuvat poikkeamiin. Esihenkilöiden tehtävänä on lisätä henkilöstön tietoisuutta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta ja varmistaa, että henkilöstö on tietoinen ohjeen keskeisestä sisällöstä ja on sitoutunut noudattamaan sitä.

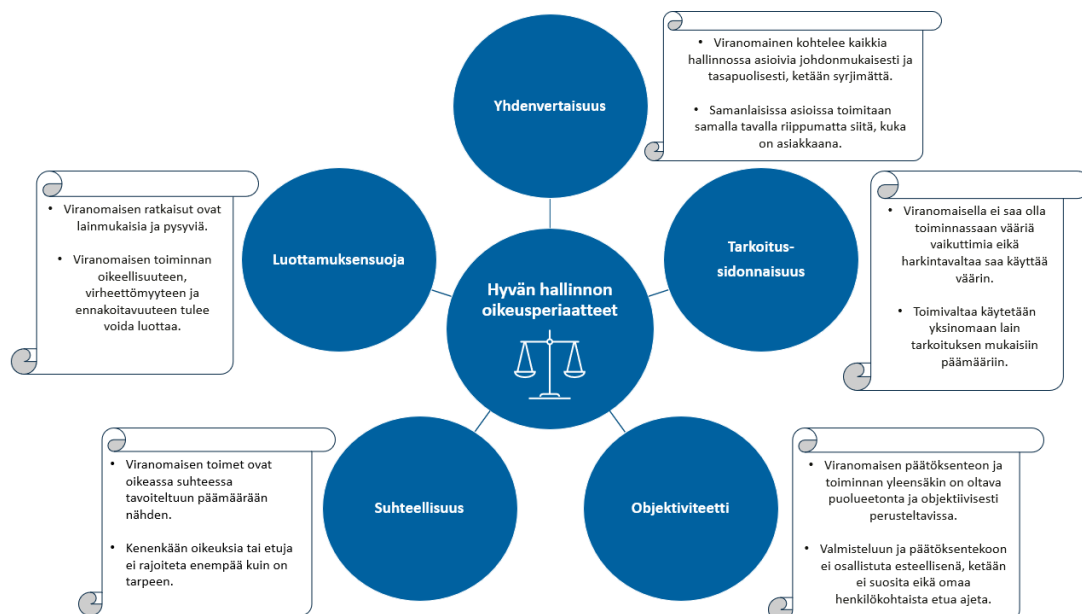
## 2. HYVÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPA

### 2.1. Määritelmä

Kaupunkiorganisaation toiminnot on järjestettävä ja tehtävät hoidettava noudattaen hyvää hallinto- ja johtamistapaa. Hyvä hallinto- ja johtamistapa on toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmä, joka edistää hallinnon ja toiminnan luotettavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Se määrittelee johdon roolin ja velvollisuudet ja tarjoaa rakenteen, jonka avulla asetetaan kaupungin tavoitteet ja määritellään tavoitteisiin pääsemisen ja suorituksen valvomisen keinot. Järjestelmän perustana ovat lainsäädäntö, hallintosäätö ja toimintasäännöt, kaupungin strategia ja arvot, asukkaiden ja asiakkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi.

Hyvän hallinnon ja hyvän johtamisen toteutuminen edellyttää, että luottamushenkilöt, johto, esihenkilöt ja työntekijät toimivat lakien, säädösten ja muiden määräysten sekä kaupunkiorganisaation toimintaperiaatteiden mukaisesti. Laki hyvinvointialueen ja kunnan viranhaltijasta myös edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen säännöksiä ja ohjeita sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Hyvä hallinto on tuloksellista ja laadukasta. Tuloksellisuuteen kuuluu taloudellisuuden ja tuottavuuden ohella toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastyytyväisyys. Hallintolaissa määritellään hyvän hallinnon laadulliset perusteet, joihin kuuluu keskeisesti seuraavat hallinnon oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.



Kuva 1 Viranomaisen tulee noudattaa hyvän hallinnon oikeusperiaatteita kaikessa toiminnassaan

Hyvän hallinnon perusteet edellyttävät edellä esitettyjen periaatteiden lisäksi, että viranomaisena palvelee, neuvoo, käyttää hyvää kieltä ja tekee viranomaisyhteistyötä.

Julkisuusperiaatteen mukaisesti kunnan toiminnan on oltava avointa ja julkista. Myös hallinnon oikeusturvan tulee olla tehokas, mikä tarkoittaa mm. sitä, että päätökset on perusteltava ja päätöksiin voidaan hakea muutosta. Jos julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, toimella ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Hyvään hallintoon kuuluu virallisten lainsäädännön määrittelemien perusteiden lisäksi myös epävirallisia tekijöitä, kuten hallintokulttuuri, viranhaltijoiden koulutustaso, eettiset periaatteet ja hallinnon toimintatavat, jotka täydentävät lakia ja tukevat oikeudenmukaista toimintaa.

## 2.2. Jyväskylän kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Kaupungin johtaminen perustuu kaupunkistrategiaan, taloussuunnitelmaan, talousarvioon sekä muihin valtuuston päätöksiin. Johtamisjärjestelmän oikeudellisen perustan muodostavat kuntalaki ja hallintosääntö. Hallintosäännössä määrätään kaupunkiorganisaation eri toimielinten toimivallasta ja tehtävistä.

Kaupunginvaltuusto on kaupungin ylin päättävä toimielin. Valtuusto vastaa kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Kaupunginvaltuusto ohjaa konkreettisesti kaupungin kehittämistä päättäessään kaupunkistrategiasta ja talousarviosta.

Kaupunkiorganisaatiota johtaa kaupunginhallitus, joka vastaa kaupungin toiminnasta, hallinnosta ja taloudesta. Kaupunginhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kaupunginhallitus vastaa kuntalaissa määriteltyjen tehtävien lisäksi kaupungin johtamisesta ja kehittämisestä valtuuston hyväksymän kaupunkistrategian ja siitä johdettujen, tavoitteiden ja päätösten mukaisesti.

Päätöksentekueliminä valtuuston ja kaupunginhallituksen lisäksi toimivat lautakunnat ja johtokunta.

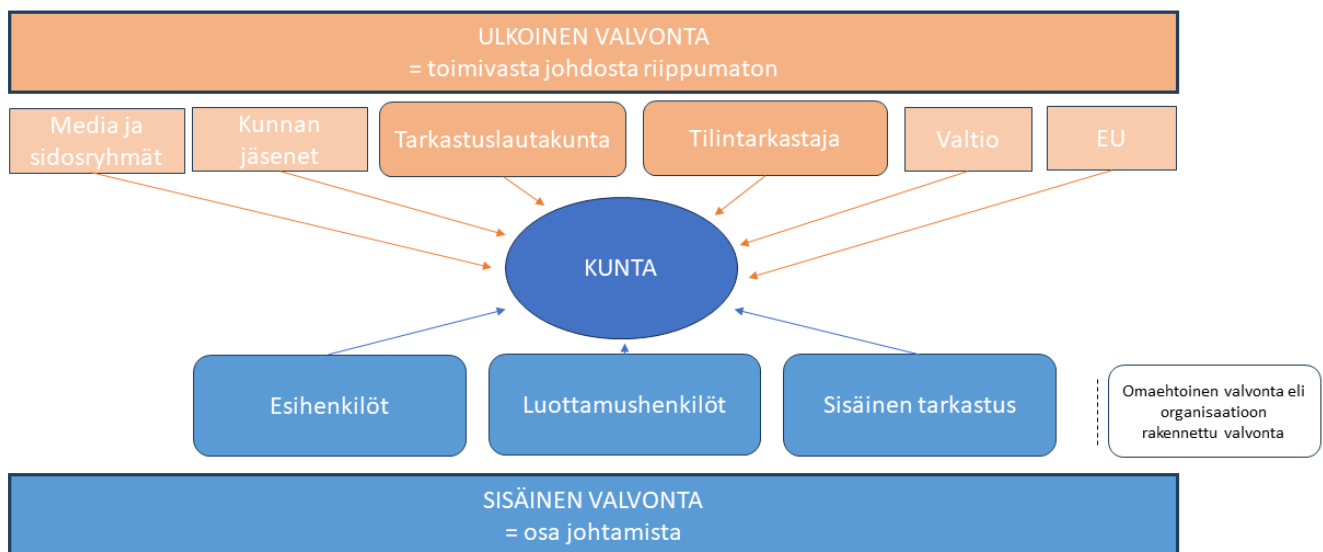
Kaupunginhallituksen alaisena toimiva kaupunginjohtaja johtaa kaupungin ja kaupunkikonsernin toimintaa ja sen kehittämistä sekä kaupungin taloudenhoitoa. Kaupunginjohtaja vastaa kaupunginhallituksen käsiteltäväksi tuotavien asioiden valmistelusta.

Kaupunginjohtajan alaisuudessa toimivat kansliapäällikkö, toimialajohtajat sekä liikelaitoksen johtaja.

## 2.3. Jyväskylän kaupungin valvontaympäristö

Julkisen toiminnan luotettavuus edellyttää riittävää valvontaa. Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Kunnan järjestämä ulkoinen valvonta on lakisääteistä, kaupunginhallituksesta ja viranhaltijajohdosta riippumatonta ja siitä vastaavat tarkastuslautakunta sekä tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös kuntalaiset, media, valtio, EU ja muut sidosryhmät.

Kaupungin sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esihenkilöt. Johtavien viranhaltijoiden ja muiden esihenkilöiden toteuttama sisäinen valvonta on jatkuvaa arjen johtamista, jossa eri prosessein ja toimintatavoin pyritään pääsemään toiminnan tavoitteisiin mahdollisimman tehokkaasti. Luottamushenkilöiden keskeisiä sisäisen valvonnan tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Luottamushenkilöiden tulee myös seurata sitä, miten viranhaltijat käyttävät heille delegoitua toimivaltaa. Lisäksi toimielin noudattaa hyvää hallintotapaa ja seuraa, että esihenkilöt toteuttavat sisäistä valvontaa. Sisäinen tarkastus puolestaan tuottaa riippumatonta ja objektiivista tietoa sisäisen valvonnan toimivuudesta ylimmälle johdolle ja näin avustaa ylintä johtoa heidän valvontavelvollisuutensa täyttämässä. Tarkastuksen olemassaolo ei vähennä esihenkilöiden velvollisuutta luoda riittävä ja toimiva sisäinen valvonta kuhunkin toimintayksikköön ja toimintaprosessiin.



Kuva 2 Kaupungin valvontaympäristö muodostuu sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta

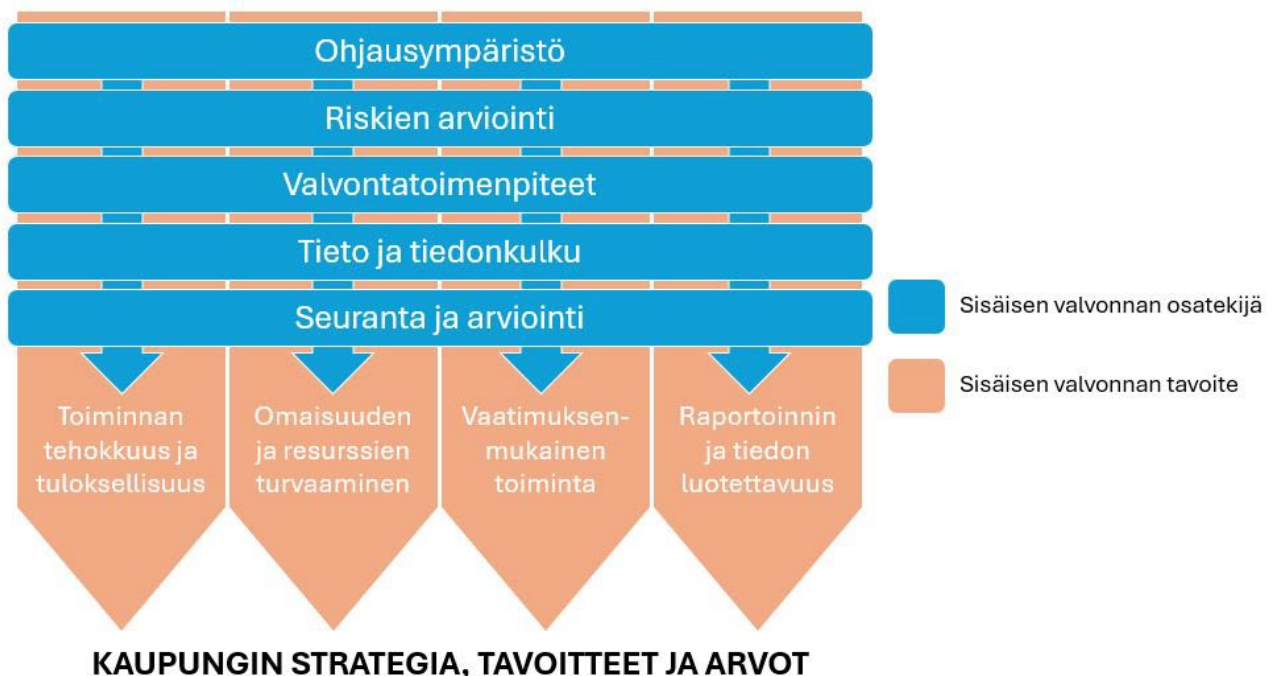
## 3. SISÄINEN VALVONTA

### 3.1. Määritelmä ja tavoitteet

Sisäinen valvonta on hallituksen, toimielinten, toimivan johdon ja muun henkilöstön toteuttama prosessi, jonka tarkoituksena on tuottaa kohtuullinen varmuus toiminnallisten sekä raportointiin ja vaatimustenmukaisuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamisesta. Sisäinen valvonta ei siis ole yksittäinen ohje tai valvontatoimenpide, vaan jatkuva prosessi, jossa kaikilla eri organisaatiotasolla toimivilla on oma roolinsa.

Sisäinen valvonta on osa johtamista. Sen avulla johto ja esihenkilöt varmistavat, että oikea henkilö tai toimielin tekee oikeita asioita oikea-aikaisesti ja oikealla tavalla suhteessa toiminnan tavoitteisiin. Valvontatoimien laatu ja määrä tulee suhteuttaa toiminnan luonteeseen, talouden kokoon sekä niihin liittyviin riskeihin. Sisäisellä valvonnalla ei voi saavuttaa täydellistä varmuutta, koska siihen liittyy rajoitteita, kuten inhimilliset virheet, joita ei voida täysin poistaa. Jatkuvalle seurannalle, arvioinnille ja kehittämiselle varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen ja riskien hallinta myös muuttuvissa olosuhteissa.

Sisäisen valvonnan tavoitteita ja osatekijöitä voi ymmärtää ja arvioida tarkemmin kansainvälisesti tunnetun COSO-IC-viitekehyksen avulla.



Kuva 3 Sisäisen valvonnan tavoitteet ja osatekijät

**Ohjausympäristö** luo perustan sisäiselle valvonnalle ja liittyy keskeisesti siihen, millainen johtamistapa ja organisaatiokulttuuri organisaatiossa vallitsee. Ohjausympäristö koostuu ylimmän viranhaltijajohdon ja ylimpien hallintoelinten asettamista arvoista, eettisistä periaatteista ja toimintatavoista.

Selkeästi asetetut politiikat ja menettelytavat määrittävät, mikä juuri tässä organisaatiossa on oikea tapa toimia.

Luottamushenkilöt ja viranhaltijajohto viestii omalla esimerkillään muulle henkilöstölle sitoutumisestaan yhteisiin ohjeisiin ja oikein toimimisen kulttuuriin. Koska yksittäinen työntekijä peilaa toimintaansa viime kädessä esihenkilöidensä ja lähimpien kollegoidensa toimintaan, on myös keskijohdolla ja muilla esihenkilöillä tärkeä rooli viestiä alaisilleen sisäisen valvonnan periaatteista ja ylimmän johdon määrittämistä toimintatavoista.

Toimivaa sisäistä valvontaa tukevaan ohjausympäristöön kuuluu organisaatorakenteen sekä vastuiden ja toimivaltuuksien selkeä määrittäminen. Ohjausympäristö sisältää myös toimet osaavan henkilöstön palkkaamiseen, kouluttamiseen ja säilyttämiseen.

**Riskien arviointi** toimii lähtökohtana organisaation riskienhallintaprosessille. Toteutuessaan erilaiset sisäiset ja ulkoiset riskit – mukaan lukien väärinkäytösriskit - voivat estää toiminnan tavoitteiden saavuttamisen, minkä vuoksi ne on tunnistettava ja niiden vaikutusta ja todennäköisyyttä on arvioitava suhteessa määriteltyyn riskinkantokykyyn. Riskien arviointi sisältää myös toimenpiteiden valinnan riskin saattamiseksi hyväksyttävälle tasolle. Valinta voi tarkoittaa riskin hyväksymistä, välttämistä, pienentämistä tai jakamista. Riskien arviointi edellyttää seurantaa ja arviointia, jotta toimintaympäristön muutoksiin voidaan reagoida nopeasti.

**Valvontatoimenpiteet** ovat toimintatapoja, jotka auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteitä ovat muun muassa erilaiset hyväksynnät, valtuudet ja valtuutukset, täsmäytykset, poikkeamien seuranta, työtehtävien eriyttäminen sekä raportointi eri muodoissaan. Monet valvontatoimenpiteet ovat osana työyhteisön arkea ilman, että henkilöstö välttämättä kokee niitä valvontatoimenpiteiksi. Niitä suoritetaan kaupungin kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa.

**Tieto ja tiedonkulku** on sisäisen valvonnan neljäs osatekijä. Sekä johdon ja henkilöstön on saatava oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja toimintaan vaikuttavista tekijöistä, ja että saatavilla olevan tiedon avulla jokaisen on mahdollista suoriutua tehtävistään. Tehokas tiedonvälitys kulkee kaikkiin suuntiin: ylhäältä alas, alhaalta ylös ja poikki organisaation. Tiedonkulun tulee olla toimia myös ulkoisten sidosryhmien kuten ulkoisten palveluntuottajien ja kuntalaisten kanssa.

Toimivaan sisäiseen valvontaan kuuluu myös **seuranta ja arviointi**. Seurantatoimenpiteiden avulla saadaan tietoa sisäisen valvonnan osatekijöiden olemassaolosta ja toimivuudesta. Jatkuvalle tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla sekä erillisinä määrääjain toteutettavina itsearviointeina tai ulkoisina arviointeina tunnistetaan ja korjataan puutteita valvontatoimenpiteissä ajoissa.

Kun kaikki sisäisen valvonnan osatekijät todetaan tuloksellisiksi, ylimmällä johdolla on kohtuullinen varmuus siitä, että:

- **Toiminta on tehokasta ja** tuloksellista. Valvonnalla edistetään asetettujen tavoitteiden saavuttamista, toiminnan taloudellisuutta, tuottavuutta, vaikuttavuutta sekä laatua.
- **Resurssit ja omaisuus on turvattu.** Valvonnan avulla vältytään resurssien menetyksiltä, jotka aiheutuvat virheistä, asioiden huonosta hoidosta, tuhlauksesta, väärinkäytöksistä, petoksista tai muusta sääntöjen tai ohjeiden vastaisesta toiminnasta.
- **Tieto ja raportointi on luotettavaa.** Valvonnalla varmistetaan, että kaupunkiorganisaatiossa tuotetaan ja ylläpidetään luotettavia tietoja toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta sekä varmistetaan raportoinnin luotettavuus, ajantasaisuus ja läpinäkyvyys.
- **Vaatimuksenmukaisuus toteutuu.** Valvonnalla turvataan lakien ja asetusten sekä Jyväskylän kaupungin päätösten, sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen.

Valvontavastuulliset voivat arvioida sisäisen valvonnan tehokkuutta omalla tehtäväalueellaan itsearviointityökalun avulla. Lisätietoa itsearviointityökalusta saa kaupungin sisäisestä tarkastuksesta.

### 3.2. Sisäisen valvonnan toimeenpano

Tilivelvollisen johdon tulee huolehtia kaikkien sisäisen valvonnan osatekijöiden asianmukaisesta järjestämisestä ja toimivuuden seurannasta, jotta sisäisen valvonnan tavoitteet ja samalla kaupungin toiminnan laajemmat tavoitteet voidaan saavuttaa. Tehokas toimeenpano edellyttää, että eri toimijat tietävät tehtävänsä, tavoitteensa ja niiden valvontaan liittyvät vastuut.

Sisäinen valvonta tulee integroida osaksi kaikkia merkittäviä toiminnallisia ja johtamisprosesseja sekä jaettuja yhteisten palveluiden prosesseja. Sisäisen valvonnan toimeenpanoa ja tehokkuutta edistävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuiden ja menettelytapojen määrittely osaksi toimintaprosessien kuvauksia. Kuvauksista tulee käydä ilmi prosessin eri vaiheiden sisäisen valvonnan tavoitteet, näiden tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien toimintaympäristön muutosten ja riskien arviointi sekä tunnistettujen riskien perusteella määritetyt valvontatoimet ja niiden organisointi, vastuut ja toimeenpano. Valvontatoimenpiteisiin liittyvät toimintavastuut tulee määrittää riittävän täsmällisesti esimerkiksi kolmen linjan mallia soveltaen. Riskien arviointien ja valvontatoimenpiteiden tulee eri prosesseissa kohdistua kattavasti sisäisen valvonnan eri tavoitteisiin ja niissä tulee huomioida myös mahdolliset väärinkäytösriskit. Prosessien seurannan ja arviointien avulla voidaan varmentaa prosessien tuloksellisuutta ja jatkuvaa kehittämistä.

Sisäisen valvonnan toteuttajien vastuista kerrotaan tarkemmin luvussa 5 ja konkreettisemmin sisäisen valvonnan toteuttamisesta kaupunkitasolla merkittäviksi tunnistetuissa yhteisissä prosesseissa luvussa 6.

## 4. RISKIENHALLINTA

### 4.1. Riskienhallinnan määritelmät

Kaupunkiorganisaation toimintaan kohdistuvat ulkoiset ja sisäiset tekijät voivat aiheuttaa epävarmuutta siitä, onko asetettujen tavoitteiden saavuttaminen mahdollista halutussa laajuudessa ja asetetussa aikataulussa. Riski on tämän epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin, mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä. Riski voi merkitä mahdollisuutta, uhkaa tai molempia ja sillä voi olla myönteisiä tai haitallisia seurauksia. Riskienhallinta on siten riskinkantokyvyn ja riskinottohalukkuuden välistä punnintaa Riski on osa kaikkea toimintaa ja se syntyy tai muuttuu, kun olosuhteet tai toiminta muuttuvat.

Riskienhallinnalla tarkoitetaan menettelyjä, joiden avulla tunnistetaan, analysoidaan ja arvioidaan toimintaan ja talouteen liittyviä riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja raportoimiseksi. Lisäksi on muistettava, että missä tahansa riskienhallinnan vaiheessa riskeihin voi sisältyä myös tunnistamattomia uhkia ja vaaratekijöitä.

### 4.2. Riskiluokat

Kaupunkiorganisaation riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Strategiset ja taloudelliset riskit voivat toteutuessaan heikentää merkittävästi kaupunkiorganisaation toimintaedellytyksiä vaikuttamalla heikentävästi pidemmän aikavälin tavoitteisiin ja menestystekijöihin tai kasvattamalla niihin liittyviä epävarmuustekijöitä tai voivat heikentää talouden tasapainoa. Operatiiviset- ja vahinkoriskit voivat puolestaan heikentää tuloksellisuutta uhkaamalla palveluiden tuottamista sekä päivittäistä toimintaa kohdistuen esimerkiksi henkilöstöön, tietojärjestelmiin tai sopimushallintaan. Riskit voivat olla organisaation sisäisiä tai ulkoapäin kohdistuvia riskejä. Riskien arviointi- ja hallintaprosessin pohjana hyödynnetään alla esitettyä riskien jaottelua.

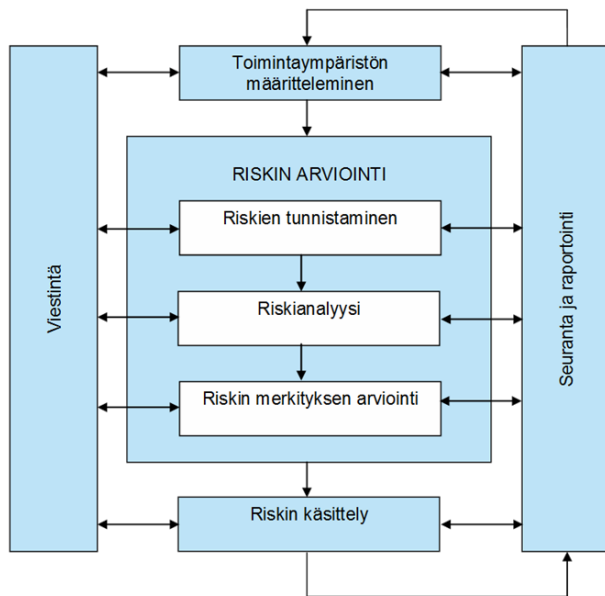


Kuva 4 Kaupunkiorganisaation käyttämät riskiluokat

### 4.3. Riskienhallintaprosessi

Riskienhallinta on osa normaalia kaupunkiorganisaation tavoitteiden asettamista, toiminnan suunnittelua, päätöksentekoa sekä arviointia ja seuranta. Riskien arviointi ja raportointi kytkeytyy kiinteästi vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnittelu- ja raportointiprosessiin.

Riskienhallinnan toteuttamisessa noudatetaan alla olevan mukaista ISO 31000 riskienhallintastandardiin pohjautuvaa vaiheittaista prosessia.



Kuva 5 Riskienhallinnan prosessi

Riskienhallinta sisällytetään osaksi toimintaprosesseja ja kaikkia käytäntöjä tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Riskienhallinta on otettava huomioon etenkin toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä niin strategisella tasolla, tavoitteiden asettamisessa kuin muutoshallinnassa. Riskienhallinnan tavoitteiden toteutumista seurataan yhdessä muiden taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumaseurannan kanssa. Riskienhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin ja kehittämisen kannalta seuranta ja raportointi ovat avainasemassa. Poikkeamien hallinta, josta kerrotaan tarkemmin luvussa 7, on osa riskienhallinnan kokonaisuutta. Toteutuneiden riskien seuranta auttaa luomaan tilannekuvaa, arvioimaan olemassa olevien riskienhallintatoimien tehokkuutta ja tukee näin resurssien kohdistamista.

Riskienhallinnalle asetetut tavoitteet ovat:

- Riskienhallinnan päämääränä on henkilöstön, omaisuuden ja tavoitteiden turvaaminen tapahtumilta, joissa niitä voisi kohdata huomattava menetys.
- Riskitilanteisiin varautumiseksi on olemassa systemaattinen ja kokonaisvaltainen riskienhallintamenetelmä.
- Riskienhallinta on kiinteä osa prosesseja, päätöksentekoa, toimintaa ja toiminnan suunnittelua sekä tavoitteiden asettamista.

- Riskienhallinta toteutetaan kustannustehokkaasti siten, että vahinkojen haittavaikutusten torjunnasta aiheutuvat kustannukset minimoidaan.
- Riskienhallinnan menettelyt on vahvistettu.
- Riskit on tunnistettu.
- Riskit on arvioitu ja analysoitu.
- Riskeille on määritelty hallintatoimenpiteet.
- Toteutettuja toimenpiteitä arvioidaan, seurataan ja niistä raportoidaan systemaattisesti.

Riskin arviointi kattaa riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen, riskianalyysin sekä riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arvioinnin. Riskin arvioinnin perusteella sisäisen valvonnan toimenpiteitä kohdistetaan, muutetaan ja/tai täydennetään siten, että valvonnan painopiste on merkittävimmiksi arvioitujen riskien kontrolloimisessa. Näin ollen riskin arviointi johtaa lopuksi riskeihin kohdistettavien toimenpiteiden määrittelyyn ja toteuttamiseen eli riskien käsittelyyn.

#### 4.4. Riskienhallintakeinot

Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamiseen sisältyy yhden tai useamman riskienhallintatavan valitseminen ja valittujen vaihtoehtojen toteuttaminen. Vaihtoehdot eivät välttämättä ole toisensa poisulkevia tai kaikkiin olosuhteisiin soveltuvia. Vaihtoehtoja voivat olla esimerkiksi:

- Riskin torjuminen päättämällä olla aloittamatta tai jatkamatta riskin aiheuttavaa toimintaa
- Riskin ottaminen tai lisääminen jonkin mahdollisuuden hyödyntämisen takia
- Riskin lähteen poistaminen
- Todennäköisyyden muuttaminen
- Seurausten muuttaminen
- Riskin jakaminen toisen osapuolen tai osapuolten kanssa (esimerkiksi sopimusten tai vakuuttamisen kautta)
- Riskin säilyttäminen tietoon perustuvalla päätöksellä

Toimialojen ja liikelaitoksen on otettava huomioon myös riskienhallinnan ristikkäiset vaikutukset ja tarvittaessa tehtävä yhteistyötä keskenään. Periaatteena on, että riskejä ei saa siirtää kaupunkiorganisaation sisällä toiselle vastuualueelle.

Riskien käsittelyn vaihtoehtoja voidaan tarkastella ja soveltaa joko yksittäin tai yhdessä, mutta useiden riskienhallintatapojen käyttäminen yhdessä on yleensä hyödyllistä. Riskienhallintatapoja valittaessa niiden toteuttamisen vaatimia kustannuksia ja työmäärää verrataan niistä saataviin hyötyihin ottaen huomioon lait ja asetukset sekä muut vaatimukset. Päätöksenteossa on myös otettava huomioon riskit, jotka voivat vaatia käsittelyä siitä huolimatta, ettei se ole taloudellisesti perusteltua. Tällaisia ovat esimerkiksi vakavat, mutta harvinaiset riskit eli riskit, joilla on hyvin haitallisia seurauksia, mutta joiden todennäköisyys on pieni.

Riskienhallintatoimenpiteiden epäonnistuminen tai tuloksettomuus voi olla merkittävä riski. Jotta valitut toimenpiteet pysyvät vaikuttavina, seurannan täytyy olla selkeästi vastuutettu riskienhallintasuunnitelmassa.

Riskienhallinnan käytännön ohjeistuksesta ja tuesta vastaa riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikkö.

## 4.5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma ja raportointi

### Suunnitelma

Toimialat ja liikelaitos kuvaavat talousarviossa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeiset tavoitteet, toimintaperiaatteet ja menettelyt. Talousarvion valmistelun yhteydessä toimialat/liikelaitos tunnistaa ja analysoi toiminnan tavoitteita uhkaavat merkittävimmät riskit ja epävarmuustekijät ja suunnittelee riittävät toimenpiteet niiden hallitsemiseksi. Analyysin ja arvioinnin perusteella merkittävimmät uhat ja mahdollisuudet on priorisoitu ja valvonnan toimenpiteet on kohdistettu olennaisimpiin riskeihin. Toimialat/liikelaitos hyödyntävät analyysissään palvelualueiden/yksiköiden tuottamia riskiarvioita. Riskien arvioinnin, seurannan ja raportoinnin sekä dokumentoinnin tukena käytetään yhdenmukaista, kaupungin riskiluokitukseen perustuvaa työkalua.

Kaupungin johtoryhmä linjaa riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikön valmistelun perusteella kaupungin talousarvion sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmaan nostettavista, koko kaupunkia koskevista merkittävimmistä riskeistä ja hallintakeinoista. Toimialojen ja liikelaitosten on huomioitava nämä merkittävimmät riskit omissa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassaan, jotka hyväksytään samanaikaisesti käyttösuunnitelman kanssa lauta-/johtokunnassa. Kaupunginjohtaja hyväksyy konsernihallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman.

### Raportointi

Suunnitelmaa toteutetaan ja päivitetään tarvittaessa tilikauden aikana ja sen toteutumisesta raportoidaan neljännesvuosikatsausten yhteydessä ensimmäisen ja kolmannen kvartaalin kohdalla. Tilinpäätöksen yhteydessä laaditaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko, jossa arvioidaan riskien realisoituminen ja toteutettujen hallintakeinojen vaikuttavuus. Lauta- ja johtokunnat ja niiden alainen johto valmistelevat kaupunginhallitukselle selonteossa esitettävät tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Toimielinten on käsiteltävä oman tehtäväalueensa selonteko ja annettava se kaupunginhallitukselle. Konsernihallinnon selonteon kaupunginhallitukselle valmistelee konsernihallinnon johtoryhmä.

Selonteko edellyttää, että valvontaa ja mahdollisesti havaittuja poikkeamia ja toimenpiteitä niiden korjaamiseksi sekä yleisiä kehittämistarpeita ja merkittävimpiä riskejä on arvioitu keskeisimpien toimintaprosessien osalta. Mikäli edelleen tilikauden aikana havaitaan uusia merkittäviä riskejä tai jokin merkittävä riski realisoituu, on siitä raportoitava riskin taso ja kohde huomioiden eteenpäin ja tilivelvollisten varmistettava tarvittavien toimenpiteiden toteutuminen. Sekä neljännesvuosiraportoinnissa että selonteossa voidaan tuoda esille myös suunnitelman ulkopuolisia, talousarviovuoden aikana havaittuja tai realisoituneita uusia riskejä.

Selonteossa tulee kuvata olennaisin osin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistapa ja keskeisimmät johtopäätökset. Seuraavia osa-alueita on arvioitava ja niistä on annettava tiedot:

- Miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty?
- Onko sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella?

- Miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on tarkoitus kehittää taloussuunnittelukaudella?

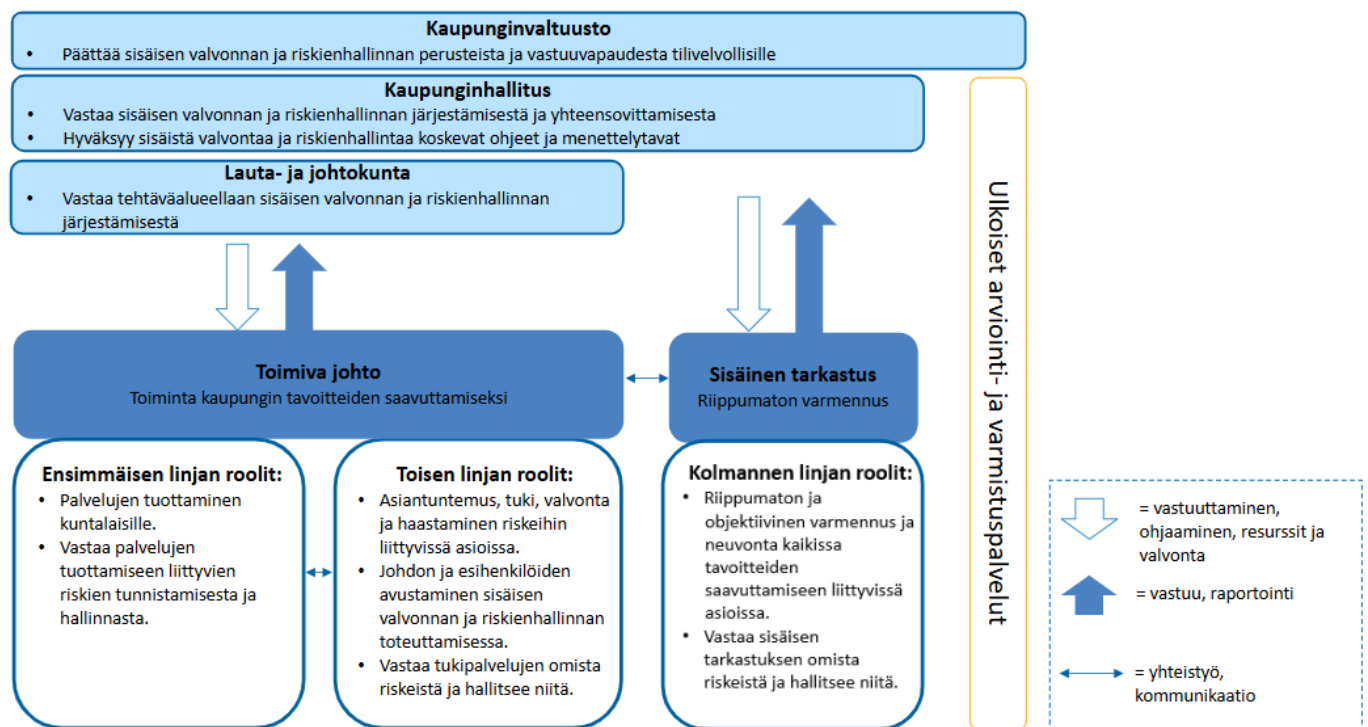
Riskienhallinnan tasoa ja riittävyttä on arvioitava suhteessa niin strategiaan, varsinaiseen toimintaan kuin investointeihin, rahoitukseen ja talouteen sekä vahinkoihin liittyviin riskeihin. Lisäksi on suositeltavaa antaa tieto mahdollisista keskeisistä oikeudenkäynneistä tai muista oikeudellisista tai viranomaisen toimenpiteisiin liittyvistä riskeistä. Annettavien tietojen tulee perustua dokumentoituun ja tarkastettavissa olevaan arviointiaineistoon. Sisäisen valvonnan arvioinnin tukena toimialat ja liikelaitos voivat hyödyntää sisäisen valvonnan itsearviointityökalua. Tarkentavat lisäohjeet arviointiin sekä selonteon valmisteluun annetaan tilinpäätösohjeistuksen yhteydessä.

Tilinpäätöksen yhteydessä laadittavassa toimintakertomuksessa kaupunginhallitus antaa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kaupunginhallituksen riskiarvio ja selonteko perustuu suurelta osin toimialojen ja liikelaitosten antamiin tietoihin.

## 5. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT, TEHTÄVÄT JA VASTUUT

### 5.1. Vastuut kolmen linjan mallin kautta tarkasteltuna

Kolmen linjan mallin on tarkoitus selkeyttää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuuta. Mallin mukaisesti toimeenpanon vastuu jakautuu kolmelle linjalle, joista jokaisella on oma roolinsa.



Kuva 6 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämis- ja toimeenpanovastuut kolmen linjan mallissa

**Ensimmäinen linja** vastaa palvelujen tuottamisesta kuntalaisille. Sen tehtävänä on tunnistaa ja arvioida omien palveluprosessiensa tavoitteita uhkaavat riskit ja hallita näitä riskejä osana päivittäistä työtä ja päätöksentekoa. Ensimmäinen linja saa tukea ja asiantuntemusta toisen linjan asiantuntijoilta, mutta vastuu riskien tunnistamisesta ja hallinnasta säilyy aina toiminnasta vastaavilla yksiköillä ja esihenkilöillä.

Konkreettisenä esimerkkinä ensimmäisen linjan riskienhallinnasta ovat palveluprosesseihin liittyvät tietosuoja- ja tietoturvariskit. Ensimmäisen linjan tulee tunnistaa, missä tilanteissa henkilötietoja käsitellään, arvioida niihin liittyviä riskejä ja toteuttaa sovittuja hallintatoimenpiteitä. Jokaisen työntekijän velvollisuutena on noudattaa kaupungin tietosuoja- ja tietoturvaohjeita sekä ilmoittaa havaitsemistaan poikkeamista. Esihenkilöiden vastuulla on varmistaa, että henkilöstö tuntee ohjeet ja puuttua toimintaan, jos se ei ole ohjeidenmukaista.

**Toiseen linjaan** kuuluvat yksiköt, jotka oman alansa asiantuntemuksella pyrkivät tukemaan tehokasta ja vaikuttavaa riskienhallintaa ja toiminnan valvontaa. Toisen linjan tehtävänä on kehittää riskienhallinnan periaatteet, ohjeet ja prosessit sekä tukea ja valvoa ensimmäisen linjan riskienhallintaa. Toinen linja vastaa oman toimintansa riskeistä, mutta ei ole vastuussa ensimmäisen linjan operatiivista riskeistä.

Tietoturva- ja tietosuojatoiminnot ovat esimerkki toisen linjan tehtävistä. Nämä tukitoiminnot kehittävät ja valvovat tietoturva- ja tietosuojakäytäntöjä ja varmistavat, että henkilöstö saa tarvittavaa koulutusta tietoturvasta ja -suojusta. Toisen linjan roolit voivat sisältää raportointia johdolle ja/tai ylimmälle hallinnolliselle elimelle. Tietosuojan tilasta raportoidaan kaupunginhallitukselle vuosittain tietotilinpäätöksen yhteydessä.

**Kolmannen linjan** muodostaa muista linjoista riippumaton sisäinen tarkastus. Sen tehtävänä on arvioida objektiivisesti ja riippumattomasti ensimmäisen ja toisen linjan riskienhallinnan, sisäisen valvonnan ja hallintokäytäntöjen toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä antaa suosituksia niiden kehittämiseksi.

Sisäinen tarkastus vastaa oman toimintansa riskeistä, mutta ei vastaa ensimmäisen tai toisen linjan riskeistä eikä tee niissä operatiivisia ratkaisuja. Riippumattomuus varmistetaan sillä, että sisäinen tarkastus raportoi suoraan kaupunginhallitukselle ja sillä on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot.

Yhdessä toimien kaikki kolme linjaa varmistavat, että organisaation toiminta on tavoitteiden mukaista, riskit hallitaan ja palvelut tuotetaan luotettavasti. Toimielinten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan rooliin liittyy vastuiden jakaminen ja resurssien antaminen johdolle, jotta organisaation tavoitteet voidaan saavuttaa. Samalla toimielin varmistaa, että toiminta on lakien, säädösten ja eettisten arvojen mukaista. Koko kaupunkitasoinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisvastuu on kaupunginhallituksella.

## 5.2. Listaus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista

**Kaupunginvaltuusto** vastaa strategisesta päätöksenteosta sekä toiminnasta ja taloudesta. Talousarviossa valtuusto asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden toteutumista on seurattava ja valvottava. Valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja edellyttää, että kaikilla kaupunkiorganisaation tasoilla ja kaikissa toiminnoissa toteutuu riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

**Kaupunginhallitus** vastaa kaupungin hallinnon ja talouden lisäksi kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja yhteensovittamisesta siten, että toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan. Se hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat ohjaamaan käytännön toteutusta ja valvoo sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon ohjeidenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja raportointia. Kaupunginhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja

keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Kaupunginhallitus myös hyväksyy sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen.

**Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet** vastaavat omilla tehtäväalueillaan riittävästä ja asianmukaisesta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Lautakunnat ja johtokunta raportoivat kaupunginhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

**Luottamushenkilöiden** toimivalta ja vastuu korostuvat päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. He ohjaavat kaupunkiorganisaation toimintaa hyväksymällä strategian, toiminta- ja taloussuunnitelman ja talousarvion sekä päättämällä toimintaa ohjaavista säännöistä ja ohjeista.

**Kaupunginjohtajan** velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan järjestämisestä, toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta kaupunkiorganisaatiossa, ohjeistaa toimialoja ja liikelaitoksia sekä raportoida kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

**Toimialajohtajat, kansliapäällikkö, palvelujohtajat ja liikelaitoksen johtaja** vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta omalla vastuualueellaan. He ohjeistavat alaisiaan palvelu- ja toimintayksiköitä sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

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

**Esihenkilöt** vastaavat siitä, että oman vastuualueen osalta henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Esihenkilön tehtävänä on luoda henkilöstölle edellytykset tehtävistään suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Konkreettisesti vastuu toteutuu, kun esihenkilö käy muun muassa säännöllisesti osaamis- ja kehityskeskustelut, joissa tavoitteet, niiden toteutuminen sekä vastuu ja toimivalta käydään läpi ja huolehditaan tehtävän edellyttämästä osaamisesta.

Esihenkilöt vastaavat siitä, että heidän vastuullaan olevien toimintojen tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita. Tavoitteiden asetannassa on näin ollen huomioitava toimialan tai liikelaitoksen ja koko kaupungin tavoitteet ja strategiset painotukset. Esihenkilöt vastaavat myös tiedonkulusta ja raportoinnista.

Esihenkilöt ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa ja heillä on aktiivinen selonottovelvollisuus. Esihenkilöiden on jatkuvasti seurattava vastuullaan olevia toimintoja ja ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, jos on havaittavissa toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista.

**Jokainen työntekijä** toteuttaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa arjessa omassa työtehtävässään ja omassa työympäristössään. Työntekijä toimii tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää ammatillista osaamistaan. Työntekijän rooliin kuuluu ilmoittaa

havaitsemistaan riskeistä, poikkeamista, epäkohdista tai mahdollisista väärinkäytöksistä ensisijaisesti esihenkilölleen ja/tai hyödyntää organisaatiossa käytössä olevia muita ilmoitusmenettelyitä.

**Riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikkö** toimii riskienhallinnan, varautumisen ja turvallisuuden asiantuntijana ja koordinoijana. Riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikkö toimii riskienhallintaa, varautumista ja turvallisuutta koskevien hallinnollisten ja operatiivisten päätösasioiden valmistelijana sekä vakuuttamisen yhteyshenkilönä.

**Sisäinen tarkastus** antaa riippumatonta ja objektiivista varmennusta ja neuvontaa, joiden tarkoituksena on tukea kaupunkikonsernin tavoitteiden saavuttamista, toiminnan tuloksellisuutta ja lainmukaisuutta sekä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallinto- ja johtamistavan toteutumista. Sisäinen tarkastus esittää suosituksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi ja raportoi tuloksista kaupunginhallitukselle ja kaupunginjohtajalle.

**Tilintarkastaja** tarkastaa, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

**Tarkastuslautakunta** voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.

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

**Tytäryhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat** vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta tytäryhteisöissä. Ne huolehtivat siitä, että yhteisön toimintaan liittyvät riskit on tunnistettu ja arvioitu ja niitä seurataan säännöllisesti. Ne ovat velvollisia raportimaan konsernijohtolle tavoitteiden toteutumisesta, toiminnan ja talouden kehittymisestä sekä niihin liittyvistä merkittävimmistä riskeistä konserniohjeen mukaisesti. Tytäryhteisöjen hallitukset ovat velvollisia antamaan osana toimintakertomustaan selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

### 5.3. Tilivelvollisuus

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet ja toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat ja hallintosäännössä määrätyt toimielinten esittelijät. Tilivelvollisuus kunnallishallinnossa tarkoittaa sitä, että tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, jatkuvasta ylläpidosta ja tuloksellisuudesta vastuualueellaan. Tämä vastuu kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulostavastuun sekä oikeudellisen vastuun.

Tilivelvollisilla sekä esihenkilöasemassa olevilla, huolimatta tilivelvollisuuden puuttumisesta, on valvontavastuu alaisestaan toiminnasta. Vahingonkorvausvaatimuksen tai rikosseuraamuksen

kohdistaminen ei edellytä henkilön tilivelvollisuutta. Viime kädessä harkintavallan siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, on katsottu olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla siinä yhteydessä, kun hän tilintarkastuskertomuksessa esittää, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastajan on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus tilintarkastuskertomuksessa. Päätöksen vastuuvapaudesta tilivelvollisille tekee valtuusto hyväksyessään tilinpäätöksen.

#### **5.4. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tukevat tehtävät**

Taloudenhallinnan ryhmä avustaa sisäisen valvonnan tilan, merkittävimpien riskien ja niiden hallintakeinojen raportoinnissa. Ryhmän jäsenet tukevat ja ohjaavat edustamaansa toimialaa tai liikelaitosta talousarviovuoteen sisältyvissä suunnitelmissa ja raporteissa. Riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikkö tukee talouden vuosikellon mukaista riskienhallinnan suunnittelua ja raportointia. Taloudenhallinnan ryhmä käsittelee vakuuttamisen periaatteet ja osallistuu vakuutusturvan vuosisuunniteluun yhteistyössä riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikön kanssa.

Hallinnon ja kehittämisen ryhmä käsittelee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ajantasaista tilannekuvaa ja riskien hallintakeinoja. Ryhmä voi antaa huomioita toimintaympäristön muutosten huomioimisesta kaupunkiorganisaation sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteiden suunnittelussa ja toimeenpanossa. Ryhmä arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteiden taroituksenmukaisuutta ja riittävyyttä ja antaa kehittämissuhteita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta. Ryhmän jäsenten velvollisuus on tuoda edustamansa toimialan tai liikelaitoksen asiat riskienhallinnan ryhmien käsittelyyn sekä vastaavasti esitellä ryhmissä valmistellut kokonaisuudet omalla toimialalla tai liikelaitoksessa.

Konserniohjausryhmä seuraa kaupunkikonsernitasolla merkittävimpiä riskejä ja niiden hallintakeinojen toteutumista. Konsernitasoisen tilannekuvan valmisteluvastuu on riskienhallinta- ja turvallisuuspäälliköllä.

## 6. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT

Tässä luvussa kuvataan keskeisimmät koko kaupunkiorganisaatiota koskettavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kohteet. Jokaisessa alaluvussa esitetään kuhunkin kohteeseen liittyviä sisäisen valvonnan vastuita, riskejä ja riskien hallintakeinoja. Lisäksi alaluvuissa viitataan aihealueen keskeiseen lainsäädäntöön sekä organisaation sisäisiin linjauksiin, periaatteisiin ja ohjeisiin. Palvelujen ulkoistaminen ei poista velvollisuutta järjestää toimiva sisäinen valvonta. Kokonaisvastuu palvelun laadusta ja lainmukaisuudesta säilyy kaupungilla, jolloin sopimusohjauksen ja seurannan tärkeys korostuu.

### 6.1. Strategia

Kaupunkiorganisaation johtamista ja päätöksentekoa ohjaa valtuuston hyväksymä kaupunkistrategia sekä talousarvio ja taloussuunnitelma. Strategian visio, kärjet ja toimintaperiaatteet sekä niitä tukevat valtuustokauden tavoitteet muodostavat perustan kaupungin toiminnalle ja kehittämiselle. Strategia konkretisoituu käytännön toiminnaksi toimialojen vuosisuunnittelun ja toiminnan ohjauksen kautta.

Kaupunkistrategian tavoitteet muuttuvat toimenpiteiksi palvelualueiden ja yksiköiden vuosisuunnittelussa. Jokainen palvelualue vastaa omalta osaltaan strategisten tavoitteiden toteutumisesta sekä mittaritiedon ja keskeisten avainlukujen tuottamisesta. Esihenkilö vastaa oman vastualueensa tavoitteiden seurannasta ja raportoinnista. Strategian pitkän aikavälin tavoitteiden huomioiminen osana vuotuista toiminnan ja talouden suunnittelua tukee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumista ja edistää kaupungin asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Kuntalain (410/2015) mukaisesti kaupunki edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Hyvinvoinnin edistämistä tapahtuu laaja-alaisesti lähes kaikilla palvelualueilla — esimerkiksi perusopetuksessa, työllisyydenhoidossa, liikunta- ja kulttuuripalveluissa sekä ympäristöterveydenhuollossa. Hyvinvoinnin edistämistä ohjaa valtuuston valtuustokausittain hyväksymä hyvinvointisuunnitelma, jonka toimeenpano ja seuranta tapahtuvat toimialoilla ja kaupungin hyvinvointiryhmän tuella. Hyvinvoinnin tilaa ja suunnitelman edistymistä raportoidaan vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä sekä kerran valtuustokaudessa laadittavassa laajassa hyvinvointikertomuksessa. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä edellyttää kunnilta hyvinvointisuunnitelman ja hyvinvointikertomuksen laadinnan lisäksi yhteistyötä hyvinvointialueen ja muiden toimijoiden kanssa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Elinvoiman edistäminen tarkoittaa kaupungin alueen vetovoiman, kilpailukyvyn, osaamisen ja työllisyyden vahvistamista sekä kestävä kasvun edellytysten luomista. Käytännössä elinvoimaa vahvistetaan muun muassa koulutuksen, työllisyyden, yritysmyönteisen toimintaympäristön, kulttuurin, elävän kaupunkikeskustan ja kestävä liikenteen kehittämisen kautta. Elinvoiman edistämisen tavoitteet määritellään kaupunkistrategiassa ja tarkennetaan tarvittaessa erillisissä ohjelmissa ja

toimenpidekokonaisuuksissa. Niiden etenemistä seurataan ja arvioidaan osana vuosittaista tilinpäätöksen toimintakertomusta sekä strategian toteutumisen seurantaa.

Kaupunkipolitiikalla tarkoitetaan kaupungin edunvalvonnan ja vaikuttamisen kokonaisuutta, erityisesti kansallisen kaupunkipolitiikan näkökulmasta. Kaupungin menestymisen kannalta on tärkeää, että kaupunkia koskeva lainsäädäntö ja resursointi tukevat strategisten tavoitteiden toteutumista. Edunvalvonnasta ja vaikuttamisesta vastaa kaupungin johto, ja sen ohjausryhmänä toimii kaupunginhallitus, joka linjaa painopisteet edunvalvontasuunnitelmassa. Konsernihallinto tukee toimialoja strategian, hyvinvoinnin, elinvoiman ja kaupunkipolitiikan kokonaisuuksissa muun muassa tuottamalla ja koostamalla tietoa sekä huolehtimalla kaupunkitasoisten toimenpiteiden, kuten strategian ja edunvalvontasuunnitelman seurannan ja arvioinnin, valmistelusta ja aikataulusta.

## 6.2. Talous

Lakisääteisten aikataulujen pohjalta laaditun vuosikellon mukaan aikataulutettu ja selkeästi vastuutettu suunnitteluprosessi tukee vaikuttavan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamista ja edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Valtuuston hyväksymään talousarvioon kirjatut talouden ja toiminnan tavoitteet muodostavat perustan yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle ja seurannalle.

Talouden suunnittelulla ja valvontatoimenpiteillä pyritään varmistamaan talousarvion ja taloussuunnitelman perustuminen realistisiin tavoitteisiin. Resurssien optimaalinen kohdentaminen edellyttää edelleen tavoitteiden priorisointia. Suunnittelu on näin ollen perusteltua päätöksentekoa siitä, mitä pidetään tärkeänä ja mihin osoitetaan resursseja.

Lautakuntien ja johtokunnan on laadittava talousarvion pohjalta käyttösuunnitelmat, jossa vuoden toiminta suunnitellaan talousarviota tarkemmin. Toiminta on mitoitettava siihen osoitetun rahoituksen mukaisesti. Laadittu käyttösuunnitelma toimii johtamisen välineenä. Lauta- ja johtokuntien sekä niiden alaisen johdon on seurattava käyttösuunnitelmien toteutumista ja reagoitava mahdollisiin poikkeamiin.

Talousarvioon ja sen toteuttamiseen liittyvät riskit ovat samankaltaisia kaupunkistrategiaan liittyvien riskien kanssa. Yleensä kyseessä ovat talouteen kohdistuvat riskit ja edelleen toiminnan sopeuttaminen näiden riskien vaatimalla tavalla. Kyse on talousarvion valmistelun yhteydessä tehtävistä valinnoista sekä tuloihin, menoihin ja tavoitteiden toteutumiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä.

Talousarvion toteutumiseen liittyviä riskejä voidaan pienentää toimivalla ja kattavalla seurannalla sekä raportoinnilla. Raportointi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta on tärkeä johtamisen työväline. Seurantaraportointi, analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin ovat myös olennainen osa toimivaa sisäistä valvontaa. Talousarvion toteutumista ja ennustetta on seurattava ja siitä on raportoitava säännöllisesti talousarviovuoden aikana. Seurantaraportoinnin perusteella arvioidaan tilanne ja päätetään tarvittavista toimenpiteistä, jotta talousarviossa esitetyt tavoitteet on mahdollista saavuttaa.

Mikäli on ilmeistä, että asetettuja toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita ei saavuteta, on seurannan yhteydessä esitettävä poikkeamien syy ja annettava selvitys, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tai ryhdytään tilanteen korjaamiseksi ja tavoitteen saavuttamiseksi. Vastaavasti tulee toimia, mikäli on ilmeistä, että sitova määräraha tullaan ylittämään. Mikäli jatkuvan seurannan yhteydessä todetaan, että sitova määräraha on ylittymässä tai muu sitova tavoite ei korjaavista toimenpiteistä huolimatta toteudu, on kaupunginjohtajan tehtävä kaupunginhallitukselle ja kaupunginhallituksen edelleen kaupunginvaltuustolle esitys talousarvion muuttamisesta. Talousarviomuutokset on tehtävä talousarviovuoden aikana.

Tilinpäätöksessä ja siihen sisältyvässä toimintakertomuksessa esitetään selvitys asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella.

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

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakia, kirjanpitolakia ja -asetusta, muuta talouden hoitoon vaikuttavaa erillislainsäädäntöä, hyvää kirjanpitotapaa, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita, hallintosääntöä sekä talouden täydentäviä ohjeita. Talouden ohjeistus löytyy kaupungin intrasta. Lisäksi kaupungille palveluja tuottavat toimijat voivat antaa ja päivittää esim. talouden tietojärjestelmien käyttöohjeita. Kaupungille talouden palveluja tuottavan toimijan kanssa on olemassa vastuumatriisit talouden eri tehtävistä, jotka päivitetään vuosittain. Vastuumatriisit löytyvät mm. kaupungin Teams-kanavalta.

Kaupungin toiminnan rahoituksen merkittävän erän muodostavat valtionosuudet ja valtionavut. Toimialan ja liikelaitoksen johtaja vastaa oman toimialansa valtionosuuksien ja -avustusten sekä muiden avustusten hakemisesta. Valtionosuuspäätökset tuodaan vahvistettavaksi päätösasiana kaupungin toimielimille, pääosin kaupunginhallitukselle. Valtionosuuksien tilityksiä ja kertymistä seurataan osana talousarvion normaalia toteutumisseurantaa. Avustuksia haettaessa tulee arvioida avustettavan kohteen tai hankkeen kautta saavutettava hyöty ottaen huomioon kaupungin toiminnalle asetetut tavoitteet ja avustuksen edellyttämät omat resurssit ja omarahoitusosuudet. Avustushakemukset ja avustuspäätökset kirjataan kaupungin asianhallintajärjestelmään ja arkistoidaan lopputarkastuksia varten. Myös avustusten hakematta jättäminen tulee tarvittaessa dokumentoida merkittävällä tiedo asianhallintajärjestelmään ja esittää ao. toimielimen ilmoitusasioissa.

Kaupungin rahoitustoimintaa ohjaavat kaupunginvaltuuston hyväksymät rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteet ja talousarvio. Hallintosääntö määrittelee toimivallan ja tehtävät kaupungin rahoitukseen liittyen. Rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteisiin on määritelty varallisuuden hoitoa sekä rahoitus- ja sijoitustoimintaa ohjaavat periaatteet sekä toimintaa rajaavat tekijät.

Kaupungin pankki- ja arvo-osuustilien avaamisesta ja sulkemisesta sekä käteisen rahan ohjeistuksesta päättää hallintosäännön mukaan talousjohtaja. Kaikki kaupungin pankkitilit on kirjattava kaupungin kirjanpitoon ja yksiköt eivät saa avata pankkitilejä ilman talousjohtajan päätöstä.

Omistajaohjauksen tehtävät ja toimivalta on määritelty hallintosäännössä. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohjeen. Konserniohjeen tarkoituksena on varmistaa konsernin kokonaisedun, valtuuston tytäryhteisölle asettamien omistajapoliittisten linjausten sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen osakeyhtiölain ja kuntalain edellyttämällä tavalla.

### 6.3. Omaisuuksien hallinta ja vakuuttaminen

Toimialat ja palvelualueet ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kaupungin omistama ja kaupungin hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja että sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimialojen ja palvelualueiden on pidettävä ajantasaista luetteloa 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.

Vakuuttaminen on yksi keino hallita tunnistettuja riskejä. Vakuutukset itsessään eivät estä tai rajoita vahinkotapahtumia. Vakuutuspuolelta tehtävänä on pienentää vahingon taloudellisia vaikutuksia etenkin lyhyellä aikavälillä. Osa vakuutettavien riskien kustannuksista kuitenkin jää organisaation kannettavaksi vakuutuksen omavastuu- ja ehtorajoitusten muodossa. Lisäksi vahingon välilliset kustannukset jäävät kokonaan korvauspiirin ulkopuolelle. Kaupungin riskinkantokyvyn alittavat riskit kannetaan tietoisesti.

Henkilöriskit vaarantavat toteutuessaan työntekijöiden ja luottamushenkilöiden sekä asiakkaiden ja/tai kuntalaisten terveyden tai hengen. Henkilöriskit vakuutetaan lakisääteisin ja vapaaehtoisin vakuutuksin niin, että vakuuttamisella tuetaan kaupungin tahtoa pitää huolta työntekijöiden ja kuntalaisten terveydestä ja turvallisuudesta. Erilaisiin kaupungin järjestämiin palveluihin, ryhmiin ja toimiin osallistuvat henkilöryhmät vakuutetaan riittävän laajasti.

Vastuuriskit ovat toteutuessaan kaupungin toimintojen ja palvelujen järjestämisestä toiselle aiheutuvia henkilö-, esine- tai taloudellisia vahinkoja. Vastuuvahinkoja suojataan laajoin vakuutusehdoin huomioiden kaupungin riskinkantokyky ja -halu sekä kustannus/korvaus - hyötysuhde. Laajoilla vakuutusehdoilla tarkoitetaan minkä tahansa vahingon oikeuttavan korvaukseen, ellei sitä ole vakuutuksen ehdoissa rajattu pois.

Omaisuus- ja keskeytysriskit uhkaavat toteutuessaan kaupungin omaisuutta tai toiminnan jatkuvuutta. Vahingot voivat kohdistua esimerkiksi kiinteistöihin tai muuhun käyttöomaisuuteen. Suuret, toteutuessaan kaupungin talouden tasapainoon vaikuttavat riskit suojataan vakuutuksin aina, kun se on mahdollista ja kustannustehokkuuden näkökulmasta perusteltua. Pienehköjä, esimerkiksi kiinteistö- ja vakuutus- 100 000 euron omavastuun alle jääviä vahinkoja ei vakuuteta ilman erityistä syytä.

Omaisuuksien aiheuttama toiminnan keskeytyminen voidaan vakuuttaa riskinkantokyky ja -halu sekä taloudellinen tarkoituksenmukaisuus huomioiden.

Ajoneuvovakuutuksilla suojataan kaupungin omistamien tai vuokraamien ajoneuvojen vahinkoja. Vahingot voivat kohdistua autoihin, veneisiin, työkoneisiin tai muihin kulkuneuvoihin. Kaupungin riskinkantokyvyn mukaisesti ajoneuvoihin otetaan pääsääntöisesti vain pakollinen liikennevakuutus ja kasvakuutus vain kalleimpiin ja erikoisajoneuvoihin.

Organisaation riskinsietokyky ja -halu, maksukyky ja vakavaraisuus ohjaavat omavastuukäytäntöjä. Koko kaupungin talouden kantokyky puoltaa suhteellisen korkeiden omavastuiden käyttämistä, mikä osaltaan ohjaa ennaltaehkäisevään ja laadukkaaseen riskienhallintaan. Korkeahkot omavastuut vastaavat yleistä suurten organisaatioiden hyvää vakuuttamistapaa. Lakisääteisten ja vapaaehtoisten henkilövakuutusten omavastuut ovat kuitenkin alhaiset sekä suuren vahinkotiheyden että vahinkokäsittelyn käytäntöjen toimivuuden vuoksi.

Toimialoilla voidaan edellä kuvatun lisäksi hankkia tarpeen mukaan erityis- tai määräaikaista vakuutuksia riskiarvion perusteella.

Vakuuttamisen periaatteista ohjataan kaupunginhallituksen vahvistamassa Vakuutuspolitiikka-asiakirjassa.

## 6.4. Digitalisaation ja tiedon johtaminen

Kaupunkiorganisaation työ, palvelut ja päätöksenteko perustuvat yhä enemmän digitaaliseen tietoon sekä digitaalisiin järjestelmiin ja -palveluihin. Näiden hallinta ja suojaaminen ovat keskeisiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osa-alueita. Kaupungin digitalisaatiota ja tiedon johtamista ohjaavat muun muassa tiedonhallintalaki, julkisuuslaki, kuntalaki, digipalvelulaki, tietosuoja-asetus, tietosuojalaki, KaPa-laki sekä toimialakohtainen lainsäädäntö. Laadukas, ajantasainen ja turvallisesti hallittu tieto mahdollistavat tehokkaan työskentelyn sekä oikea-aikaisen päätöksenteon, riskien tunnistamisen ja toiminnan kehittämisen. Puutteellinen, vanhentunut, päällekkäinen tai väärin käsitelty digitaalinen tieto voivat aiheuttaa merkittäviä haasteita ja kustannuksia organisaatiolle. Siksi digitalisaation ja tiedon johtamisen periaatteet, käytännöt ja vastuut on määriteltävä selkeästi ja niitä on noudatettava johdonmukaisesti kaikilla organisaation tasoilla.

### 6.4.1. Digitalisaation ja ICT-ympäristön hallinta

Kaupunkiorganisaation digitaalisten palveluiden ja ICT-ympäristön on oltava nykyaikaisia, tietoturvalisia sekä kaupungin toimintaa ja käyttäjiä palveleva kokonaisuus. Palvelut tuotetaan mahdollisimman laadukkaasti, vaatimustenmukaisesti ja kustannustehokkaasti edellä mainitut tavoitteet huomioiden.

Digipalvelut vastaa kaupungin keskitettyjen ICT-toimintojen ja -palvelujen järjestämisestä sekä IT-omaisuuden ja järjestelmäarkkitehtuurin hallinnasta. Lisäksi Digipalvelut vastaa ICT-toimintaympäristön vaatimusten määrittelystä ja valvonnasta, integraatioista ja teknisestä testauksesta.

Ehdottomana vaatimuksena on, että kaikilla organisaation tiedoilla ja tietoja hallinnoivilla ICT-järjestelmillä on vastuullinen omistaja ja pääkäyttäjä nimettynä. ICT-järjestelmän ja tietojen omistaja on toimiala, jonka toimintaan tiedot ja tietojärjestelmät lähinnä liittyvät ja/tai jonka toimintaa tiedot ensisijaisesti tukevat ja/tai jonka vastuulle kyseinen prosessi kuuluu. Järjestelmän omistaja vastaa, että ICT-palveluiden/sovellusten vaadittavat tiedot on ilmoitettu sovellusrekisteriin. Digipalvelut omistaa yhteiskäyttöiset, toimialariippumattomat ICT-palvelut ja sopimukset. Toimialat voivat omistaa toimialariippuvaisia ICT-järjestelmiä ja digitaalisia palveluita, jolloin he ovat velvoitettuja toimimaan digipalveluiden linjausten mukaisesti. Toimialojen vastuulla on varmistaa, että kaikki toimialan omistamat ICT-järjestelmät ja ICT-sopimukset ovat digipalveluiden tiedossa ja arkistoituna sopimusrekisteriin. Digipalvelut ohjaa kaupungin ICT-ratkaisujen uushankintaa ja kehittämistä, jotta järjestelmäarkkitehtuuri, palveluiden tarkoituksenmukaisuus ja resurssivaatimukset ovat yhtenevät Digipalveluiden yleisten linjausten kanssa. Kaikkiin ICT-kehittämiseen ja uushankintoihin sovelletaan KEHTO toiminnan kehittämisen mallia sekä ICT-kehittämisen ja -hankinnan ohjeita. Kaikki uudet järjestelmä-hankinnat on ilmoitettava voimassa olevan kehittämisen toimintamallin mukaisesti Ideasalkkuun ja hallittava projekteja projektisalkun vaiheiden mukaisesti.

Kaupungin digitalisaation ja ICT-hallinnan riskit liittyvät ICT-ympäristön ja kaupungin toiminnan epäyhtenäisyyteen, ICT-työkalujen tehottomuuteen ja toimintahäiriöihin, ICT-investointien ja -projektien epäonnistumiseen, tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan, järjestelmien yhteentoimivuuteen sekä teknologiaan. Näiden riskien hallinta edellyttää, että digitaalisia palveluita ja ICT-ympäristöä kehitetään ja hallitaan lakien, kaupungin linjausten, ohjeiden sekä arkkitehtuuriperiaatteiden mukaisesti. Riskejä voidaan vähentää myös hyödyntämällä kansallisia julkisen hallinnon viitearkkitehtuureja ja digitaalisia viranomaispalveluita. Lisäksi esihenkilöiden ja johdon on huolehdittava, että henkilöstöllä on riittävät taidot toimia turvallisesti kaupungin digitaalisessa toimintaympäristössä.

## 6.4.2. Tietojohtaminen

Tietojohtaminen jakautuu kahteen osa-alueeseen: tiedon johtaminen ja tiedolla johtaminen. Tiedon johtaminen tarkoittaa tiedon hallinnan ja laadun varmistamista sekä tiedon hyödyntämisen edellytysten ylläpitämistä ja kehittämistä. Tiedon johtamisen prosesseja ovat mm. tiedon omistajuuden ja vastuiden määrittely, tietojen luokittelu ja metatiedon hallinta, tiedon ja datan laadunvarmistus, työkalujen ja järjestelmien hallinta sekä tiedon elinkaaren hallinta: tiedon hankinta, tuottaminen, jalostaminen, jakaminen, ylläpito ja tuhoaminen.

Tiedolla johtaminen viittaa tiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa ja toiminnan ohjaamisessa. Tiedolla johtamisen tavoitteena on mahdollistaa tietoperusteinen päätöksenteko sekä kaupungin toiminnan tarpeista ja vaatimuksista lähtevä tiedon hyödyntäminen ja hallinta. Tiedolla johtamisen prosesseja ovat mm. tietotarpeiden määrittely, raporttien, tilastojen ja analyysien tuottaminen ja jakaminen, tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa sekä tietoon perustuvien toimenpiteiden toteuttaminen.

Digipalvelut vastaa siitä, että kaupungin tieto-omaisuuden käsittelyyn, johtamiseen ja hallintaan on yhteiset periaatteet, työkalut ja ohjeet, jotka tukevat toimialoilla tehtävää kehittämistä. Toimiala- ja palvelualuejohto sekä yksiköiden esihenkilöt vastaavat siitä, että tieto ja tiedolla johtamisen ratkaisut

tuotetaan, hyödynnetään ja hallitaan yhteisillä periaatteilla ja työkaluilla. Toimialat ja palvelualueet vastaavat toimiala- ja palvelualuekohtaisista ohjeista ja periaatteista.

Keskeisiä tietojohdamisen riskejä ovat tiedon laadun puutteet, tietoturva- ja tietosuojariskit, tiedon saatavuuden puutteet, tietojen yhteensopimattomuus sekä tiedon hallinnan puute. Riskejä hallitaan yhteisillä periaatteilla ja ohjeilla, tiedon laadun ja tietoturvan valvonnalla, tietojen saatavuuden varmistamisella, yhteisillä työkaluilla, järjestelmillä ja integraatioilla, selkeillä vastuualueilla ja hallintaprosesseilla sekä henkilöstön osaamisen kehittämisellä.

### 6.4.3. Tiedonhallinta, tiedonhallimalli ja kokonaisarkkitehtuuri

Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta säädetään julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisesta viranomaisten tiedonhallinnassa. Laki sisältää koko julkista hallintoa koskevat säännökset tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, tietovarantojen yhteentoimivuudesta, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamisesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta. Käytännössä toimenpiteet kohdistuvat viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseen riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista.

Digitaalisen tiedonhallinnan ja turvallisuuden perustana toimii selkeä ja kattava tiedonhallintamalli sekä kokonaisarkkitehtuuri. Tiedonhallintamalli kuvaa organisaation toimintaprosessit, tietovarannot sekä niihin liittyvät tietoaineistot ja tietojärjestelmät sekä tietoturvatimet. Se varmistaa, että viranomaisen tehtävien hoidossa syntyvät tietoaineistot ja niiden käsittelyvaiheet ovat hallittuja ja tietoturvallisia riippumatta tallennustavasta tai käsittelymenetelmästä. Kokonaisarkkitehtuuri puolestaan tarjoaa rakenteen, jonka avulla tiedonhallinnan prosessit, tiedot, tietojärjestelmät ja teknologiaratkaisut muodostavat yhtenäisen ja turvallisen kokonaisuuden. Näiden avulla organisaatio voi kehittää ja ylläpitää tehokkaita tapoja hankkia, hallita, jakaa ja hyödyntää dataa liiketoimintatarpeiden mukaisesti, tukien samalla sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

Tietojohdamisen näkökulmasta tiedonhallinta on edellytys tehokkaalle data- eli tietotyölle ja tiedolla johtamiselle. Pyrkimyksenä on kehittää ja ylläpitää tapoja hankkia, hallita, jakaa sekä hyödyntää dataa liiketoimintatarpeiden mukaisesti. Tiedonhallintamalli ja kokonaisarkkitehtuuri tukevat tietoturvallisuutta etenkin muutostilanteissa. Muutosvaikutusten arviointi tulee laatia aina, kun organisaatiossa tapahtuu tiedonhallintaan liittyviä muutoksia. Näitä voivat olla esimerkiksi tietojen siirto, ulkoistaminen, käyttöoikeuksien muutokset, tietovarantojen yhdistäminen, uusien teknologioiden käyttöönotto, säilytyskäytäntöjen muutokset, viranomaisyhteistyö, lainsäädännön muutokset tai tulokinnan muutokset, asiakasprosessien uudistukset, järjestelmähankinnat tai organisaatiomuutokset. Muutosvaikutusten arvioinnista vastaa tiedon omistaja.

Kaupunki muodostaa tiedonhallintalaissa tarkoitetun tiedonhallintayksikön, jonka vastuuviranomainen on kaupunginhallitus. Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus vastaa siitä, että tiedonhallintalain vastuut, käytännöt ja valvonta on määritelty.

#### 6.4.4. Asianhallinta ja asiakirjahallinto

Luottamushenkilöpalveluiden ja asianhallinnan palveluyksikkö vastaa siitä, että kaupungin asianhallinta ja asiakirjahallinto on järjestetty asianmukaisesti. Tiedonhallintalaki velvoittaa viranomaisen pitämään asiarekisteriä, johon rekisteröidään viivytystä viranomaiselle saapuneet ja sen laatimat asiakirjat. Viranomaisen asioiden rekisteröimisen tarkoituksena on tukea viranomaisen toiminnan avoimuutta, kansalaisten tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiankäsittelyn on oltava joutuisaa, seurattavissa ja todennettavissa. Asianhallinta pyrkii tehostamaan asioiden valmistelua, käsittelyä, päätöksentekoa, julkaisemista, arkistointia ja hävittämistä sekä asiakirjatietojen hallintaa.



Kuva 7: Asiankäsittelyprosessi periytyy tiedonohjaussuunnitelmasta.

Tiedonohjaus toimii asianhallinnan tukiprosessina ja se ohjaa asiakirjatiedon muodostumista, käsittelyä, hallintaa ja säilyttämistä. Tiedonohjaus perustuu tiedonohjaussuunnitelmaan (TOS), jossa määritellään organisaation tehtävien käsittelyprosessi, siihen liittyvät toimenpiteet ja niiden yhteyteen kuuluvat asiakirjatyytit, sekä näiden oletusmetatietoja. Asianhallinnan vastuut, riittävät resurssit sekä tarpeellinen osaaminen ja valvonta on varmistettava.

Asiankäsittelyllä tarkoitetaan viranomaisen tehtäviin liittyvien asioiden lainsäädännön mukaista ja järjestelmällistä hoitamista eri käsittelyvaiheissa vireilletulosta ratkaisemiseen asiankäsittelyprosessin mukaisesti. Asiankäsittely liittyy olennaisesti hallinnon läpinäkyvyyden turvaamiseen ja mahdollistaa mm. asianmukaisen tietopyyntöjen käsittelyn. Asianhallintajärjestelmässä olevat metatiedot eivät kaikissa tilanteissa muodosta yksinään asiarekisteriä, vaan siihen kuuluvat myös muissa operatiivisissa tietojärjestelmissä syntyvät metatiedot asiankäsittelyn kulkua kuvaavina tietoina. Kaikki tietojärjestelmät ja rekisterit, jotka sisältävät asiankäsittelyä, kuuluvat asiarekisterikonaisuuteen. Kaupungin loogisen asiarekisterin muodostavat siten sekä asianhallintajärjestelmä että toimialojen operatiiviset järjestelmät yhdessä.

Asiakirjahallinnosta osana kaupungin tiedonhallintaa määrätään hallintosäännössä. Asiakirjahallinnon toiminnot kattavat viranomaisen asiakirjatiedon käsittelyn, käytön, säilyttämisen, tuhoamisen ja arkistoinnin. Asiakirjahallinto tulee toteuttaa julkisuuslainsäädännön edellyttämän hyvän hallintotavan mukaisesti siten, että tietojen saatavuus, käytettävyys, eheys ja oikeellisuus voidaan varmistaa. Viranomaisen asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä säädetään arkistolaissa ja tiedon määräaikaisen säilyttämisen perusteista laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

Toimialojen ja liikelaitoksen toimintasäännöissä määrätään, kuka toimii asiakirjahallinnon vastuhenkilönä ja vastaa asiakirjojen ja tietojen asianmukaisesta käsittelystä.

Kaupunginhallitus vastaa siitä, että arkistotoimen ohjeistus, käytännöt, vastuut ja valvonta on määritelty kaupungin viranomaisen tehtävissä. Arkistoitavat analogiset aineistot säilytetään kaupungin

keskusarkistossa, joka vastaa myös aineiston hallinnasta, käytettävyydestä ja tietopalvelusta. Digitaalisille pitkään tai pysyvästi säilytettäville tietoaineistoille on käytössä kaupungin yhteinen sähköinen säilytysjärjestelmä. Tiedon säilymisen ja käytettävyyden turvaamiseksi on asiakirjahallinnan näkökohdat otettava huomioon jo tietojärjestelmien suunnittelu- ja hankintavaiheessa tai silloin kun valmistellaan tietojärjestelmästä luopumista.

Jokaisen työntekijän vastuulla on käsitellä hallussaan olevia asiakirjoja sekä muuta tietoaineistoa asiantuntijain hallinnasta ja asiakirjahallinnasta annettujen ohjeiden mukaan.

#### 6.4.5. Tietoturvaluus

Tietoturvaluus on osa tiedonhallintaa ja turvallisuusjohtamista. Tiedonhallinnan näkökulmasta tietoturvaluilla varmistetaan kaupungin palveluihin ja toimintaan liittyvien toimintaprosessien, tietovarantojen, tietoaineistojen sekä tietojärjestelmien luottamuksellisuus, eheys, saatavuus sekä kiistämättömyys. Turvallisuusjohtamisen näkökulmasta tietoturvalla suojataan toimintaa, henkilöitä ja omaisuutta. Tietoturvaluuden tavoitteet ja mittarit, toimintamallit ja käytänteet sekä tehtävä- ja roolikohtaiset vastuut sekä velvoitteet määritellään kaupungin tietoturvaluopolitiikassa.

Tietoturvariskit kohdistuvat kaupungin palveluille ja toiminnalle tärkeisiin tietoihin, tietojärjestelmiin sekä fyysiseen ja digitaaliseen toimintaympäristöön. Tietoturvaluuhkia ovat ihmisten tekemät tahattomat ja tahalliset virheet ja toimet, tekniset viat ja virheet, luonnonilmiöt, sekä kyberuhkat. Digitaalisen toimintaympäristön ajantasaisen uhatilanteen tunteminen on erittäin tärkeää tietoturvariskien hallitsemiseksi. Lisäksi vaaditaan suojattavan tieto-omaisuuden hyvää hallintaa, sekä niihin liittyvien heikkouksien ja suojatoimien riittävyyden tuntemusta. Tietoturvaluopikkeaman seurauksena tietojen luottamuksellisuus, eheys tai saatavuus vaarantuvat, mikä voi aiheuttaa muun muassa merkittäviä taloudellisia seurauksia. Lisäksi tietoturvaluopikkeaman selvittäminen ja korjaaminen vaatii merkittäviä henkilö- ja talousresursseja kaupungilta sekä kolmansilta osapuolilta ostettuja tukipalveluita. Mikäli tietoturvaluopikkeama kohdistuu luottamuksellisiin tietoihin ja henkilötietoihin tai kuntalaisten tärkeisiin palveluihin, voi seurauksena olla luottamuksen heikkeneminen sidosryhmien silmissä.

Taloudellisin tapa hallita tietoturvariskejä ja varmistaa riittävä monitasoinen suojaus arvokkaalle tieto-omaisuudelle on noudattaa sisäänrakennetun tietoturvan periaatetta kaikessa kehittämisessä, hankinnoissa, toiminnassa ja muutostilanteissa. Sisäänrakennetulla tietoturvalla varmistetaan, että muutokset toimintaprosesseissa, tietoaineistoissa tai digitaalisessa tai fyysisessä toimintaympäristössä on toteutettu ja hallittu tietoturvallisesti läpi tiedon ja tietojärjestelmien elinkaaren.

Digipalvelut vastaa tietoturvaluudesta johtamisesta osana digitaalisen turvallisuuden kokonaisuutta. Digipalvelut tuottaa tietoturvaluinjaukset, -prosessit ja -ohjeet sekä tietoturvaluokulutukset, joiden avulla toimialat voivat suojata tieto-omaisuuttaan ja toimintaansa sekä hyödyntää teknologiaa turvallisesti ja tehokkaasti. Lisäksi Digipalvelut vastaa keskitettyjen ICT-toimintojen ja -palvelujen tietoturvaluudesta.

Toimialojen ja palvelualueiden johtajat toimivat kaupungilla tieto-omaisuuden (tietoaineistojen ja tietojärjestelmien) omistajina. Heidän vastuullaan on tehtäväalueensa tieto-omaisuuden ajantasainen

dokumentointi ja hallinta, tieto-omaisuuteen kohdistuvien uhkien ja riskien hallinta sekä tietoturva-toimien riittävyys ja taloudellisuuden arviointi säännöllisesti ja kaikissa muutostilanteissa. Esihenkilöiden vastuulla on tietoturvan varmistaminen rekrytointiprosessissa, henkilöstön yleinen ja tehtäväkohtainen tietoturvaperehdytys ja osaamisen varmistaminen, henkilöstön tekemien tietoturva-poikkeamien käsittely sekä henkilöstön tietoturvatyötoimien valvonta ja väärinkäytösten käsittely. Kaupungin koko henkilöstöllä on velvollisuus noudattaa tietoturvaa ohjaavaa lainsäädäntöä ja kaupungin tietoturvallisuusohjeita sekä raportoida tietoturvahavainnoista ja -poikkeamista sekä osallistua aktiivisesti tietoturvallisuuden kehittämiseen.

#### 6.4.6. Tietosuoja

Tietosuoja on yksityisyydensuojaa, joka on jokaisen kansalaisen perusoikeus. Tietosuoja varmistaa, että rekisteröidyllä on tosiasiallinen mahdollisuus valvoa henkilötietojensa käsittelyä ja käsittelyperusteesta riippuen mahdollisuus myös päättää henkilötietojensa luovuttamisesta. Henkilötietojen käsittelystä vastaa rekisterinpitäjä. Jyväskylän kaupungin rekisterinpitäjiä ovat toimielimet ja liikelaitokset, jotka vastaavat henkilötietojen käsittelyä edellyttävän toiminnan tai palvelun järjestämisestä. Rekisterinpitäjän edustajana toimii palvelun johtava viranhaltija ja yhteyshenkilönä palvelusta vastaava henkilö.

Henkilötietoihin kohdistuvan tietoturvaloukkauksen seurauksena organisaatiolle voi koitua merkittävät taloudelliset menetykset, mainehaittaa ja luottamuksen menetyksiä asiakkaiden silmissä. Tietosuojatoimien laiminlyönnin seurauksena myös yksittäinen viranhaltija voidaan asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Yksittäiselle rekisteröidylle henkilötietojen hallinnan menetys voi aiheuttaa pahimmillaan merkittävää kärsimystä ja lisätä identiteettirikoksen uhriksi joutumisen riskiä.

Tietosuojan tulee olla oletusarvoista ja sisäänrakennettua kaikessa toiminnassa. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden varmistamiseksi rekisterinpitäjän on dokumentoitava käsittelytoimet, tunnistettava rekisteröiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat riskit, suunniteltava ja toteutettava riskeille hallintatoimet, suojattavat käsiteltävät tiedot organisatorisin ja teknisin suojatoin sekä ylläpidettävä henkilöstönsä tietosuojaosamista koulutuksin. Tietosuoja on huomioitava sopimuksissa ja palveluiden ulkoistamisessa siten, että rekisterinpitäjä pystyy tosiasiallisesti varmistumaan riittävästä henkilötietojen suojasta ja kyvystään vastata lakisäätöihin velvoitteisiin. Korkeariskisistä käsittelytoimista, ml. tekoälysovellukset, on laadittava tietosuojan vaikutusten arviointi.

Rekisterinpitäjän on nimettävä tietosuojavastaava, jonka tehtävänä on valvoa ja ohjata henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojavastaavan tulee olla tehtävää hoitaessaan riippumaton sellaisesta päätöksenteosta, jolla määrätään henkilötietojen käsittelystä tai suojaamisesta. Tietosuojavastaavaa tulee kuulla tarpeen mukaan henkilötietojen käsittelyä suunniteltaessa ja aina, kun laaditaan tietosuojan vaikutusten arviointia. Tietosuojavastaava seuraa tietosuojan ja tiedonhallintalain velvoitteiden toteutumisesta ja raportoi johdolle tietosuojan tilasta sekä havaitsemistaan poikkeamista. Tietosuojavastaava on otettava mukaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvien tietoturvaloukkausten tutkintaan. Tietosuojavastaava toimii yhteyshenkilönä rekisteröityihin.

## 6.5. Päätöksenteko

Kaupunkiorganisaation päätöksenteko perustuu hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja hallintosääntö sekä muut kaupunkiorganisaation ohjeet.

Päätöksentekoprosessi jakaantuu:

1. Asian vireille tuloon
2. Päätöksen valmisteluun
3. Varsinaiseen päätöksentekoon
4. Tehdystä päätöksestä tiedottamiseen
5. Päätöksen toimeenpanoon
6. Toimeenpanon valvontaan

Päätöksenteon on perustuttava oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Päätöksen esittelytekstin ja varsinaisen päätöskohdan on oltava yksiselitteinen, täsmällinen ja perusteltu. Sekä toimielinten päätökset (pöytäkirjat) ja viranhaltijapäätökset allekirjoitetaan sähköisesti. Päätökset annetaan tiedoksi ja asetetaan asianmukaisesti nähtäville muutoksenhakuohjeineen.

Valtuusto on kaupungin ylin päättävä toimielin. Hallintosäännössä määrätään kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä. Valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa ja tekee toimivallan siirtoa koskevat päätökset aina hallintosäännöllä. Päätöksiä tekevät toimielimet ja viranhaltijat, joille on delegoitu toimivalta. Päätöksentekijällä on vastuu päätöksen sisällöstä ja asiasta. Viranhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta. Valmistelijan vastuusta määrätään erillisessä intrasta löytyvässä valmisteluohjeessa. Ohjeen lisäksi konsernihallinnon palvelut antavat tukea esimerkiksi oikeudellisiin kysymyksiin tai riskien arviointiin.

Päätöksenteon yhteydessä on arvioitava päätöksen vaikutuksia ja riskejä. Toimielinten ja viranhaltijapäätösten esittelyteksteihin tulee lisätä maininta päätöksen vaikutuksista ja riskeistä tai perustelu, miksi ei ole arvioitu. Näin varmistetaan, että päätöksentekijöillä on riittävästi tietoa päätöksen vaikutuksista ja toimeenpanoon sisältyvistä riskeistä.

Toimielimet ja toimielinten esittelijöinä toimivat viranhaltijat valvovat alaistaan päätöksentekoa ja tarvittaessa heidän on käytettävä otto-oikeuttaan. Otto-oikeuden toteutumiseksi on toimielimen tai viranhaltijan ilmoitettava tekemistään ottokelpoisista päätöksistä. Päätöksistä ilmoittamisesta ja asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi säädetään hallintosäännössä.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Käsittely- ja läsnäolokielto koskee käsittelyn kaikkia vaiheita asian valmistelusta aina täytäntöönpanoon. Päätöksentekoon esteellisenä osallistuminen on menettelyvirhe, joka voi aiheuttaa päätöksen kumoutumisen ja johtaa jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Jokainen on ensisijaisesti itse vastuussa esteellisyytensä arvioimisesta, ilmoittamisesta ja siitä, että ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Myös muu asian käsittelyyn osallistuva henkilö voi vedota

toisen henkilön esteellisyyteen. Epävarmoissa ja tulkinnallisissa tilanteissa on suositeltavaa pidättäytyä asian käsittelystä. Päätöksentekijä ei kuitenkaan voi ilman perusteltua ja yksilöityä esteellisyyserustetta olla osallistumatta päätöksentekoon ja esteellisyyden toteamisen yhteydessä on aina myös ilmoitettava sen syy. Kansliapäällikön antama ohje viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä löytyy intrasivuilta. On myös muistettava, että kaupungin tulee kirjanpitoasetuksen 7b §:n mukaisesti raportoida tilikauden aikaisista kaupungin ja sen intressitahoihin kuuluvien välisistä liiketoimista, jos ne ovat olennaisia ja/tai niitä ei ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin keinoin. Kaupungin ja henkilön katsotaan kuuluvan toistensa intressipiiriin, jos toinen pystyy käyttämään toiseen nähden määräysvaltaa tai huomattavaa vaikutusvaltaa sen taloutta ja liiketoimintaa koskevassa päätöksenteossa tai toimesta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa toiselle osapuolelle. Intressitahoilla tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on kaupungin kanssa 1) määräysvaltasuhteessa tai 2) osakkuusyhteydessä. Intressitahoihin luetaan lisäksi 1) kaupunginjohtaja, 2) kaupunginhallituksen jäsen tai varajäsen sekä 3) kaupungin muiden toimielinten puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kaupungin johtavat viranhaltijat.

Keskeinen riski päätöksenteon osalta liittyy pitkiin ja kaupungille kustannuksia ja tulonmenetyksiä aiheuttaviin valitusprosesseihin. On tärkeää, että päätösten laillisuus voidaan saattaa hallintotuumioistuinten tutkittavaksi, mutta pitkien käsittelyaikojen vuoksi päätösten toimeenpano saattaa viivästyä merkittävästi. Lisäksi, mikäli päätöksessä todetaan valitusprosessin johdosta olevan muotovirhe, päätös voidaan kumota. Päätöksentekoon liittyviä riskejä hallitaan parhaiten muun muassa päätösten huolellisella valmistelulla ja päätösten asianmukaisella perustelemisella, avoimuudella sekä lain, sääntöjen ja ohjeiden noudattamisella.

## 6.6. Henkilöstöprosessit

Kaupunkiorganisaation tärkein voimavara on työkykyinen, osaava ja motivoitunut henkilöstö. Henkilöstöprosessit ovat organisaation toimintoja ja käytäntöjä, joilla tästä tärkeästä voimavarasta huolehditaan. Henkilöstöprosesseja ovat esimerkiksi rekrytointi, palvelussuhteen eri tapahtumat, perehdytys, suorituskyvyn johtaminen, osaamisen kehittäminen, palkitseminen, yhteistoiminta, työhyvinvoinnin edistäminen ja työturvallisuus. Kokonaisuudet pitävät sisällään useita alaprosesseja huomioiden koko palvelussuhteen elinkaaren muutoksineen alusta loppuun. Työnantajalla on veloitteita vielä palvelussuhteen päättymisen jälkeen esimerkiksi eläkkeisiin liittyen.

Kokonaisuutta säätelee työlainsäädäntö sekä tietyt muut työelämässä sovellettavat lait määrittelevät työn tekemistä sekä työnantajan ja työntekijöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Erittäin merkittävä rooli on virka- ja/tai työehtosopimuksilla ja niiden lisäksi henkilöstötyötä ohjaa kaupunkistrategia sekä henkilöstötyön linjaukset. Toimintaa ohjaava vaikutus on myös erilaisilla lakisääteisillä suunnitelmilla, kuten henkilöstö- ja koulutussuunnitelmalla, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmalla sekä työsuojelun toimintaohjelmalla ja työterveyshuollon toimintasuunnitelmalla. Lisäksi henkilöstötyön tueksi on henkilöstöjohtajan toimivallalla annettu erilaisia tarkentavia ohjeita ja linjauksia. Kokonaisuudesta löytyy tietoa kaupungin Intrasta. Henkilöstön oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu edellyttää työelämää koskevan lainsäädännön, työ- ja virkaehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden tuntemista sekä noudattamista.

Henkilöstöjohtamisen ja henkilöstötyön eri kokonaisuuksiin henkilöstöpalveluissa sisältyy prosessien ohjaamista, suunnittelua, linjaamista ja kehittämistä yhteistyössä palveluiden kanssa operatiivisen tukipalvelutoiminnan lisäksi. Toimialoilla on vastuu toimia annettujen ohjeiden mukaisesti ja tustua ennakoivasti ohjeiden mukaisiin toimintatapoihin. Toteuttamisen vastuu on esihenkilöillä.

Henkilöstöriskejä ovat mm. avainhenkilöriski, resurssiriski, osaamisriski sekä työhyvinvointi- ja turvallisuusriskit, jotka voivat toteutuessaan haitata toimintaa. Henkilöstöjohtamiseen liittyviä riskejä ovat palvelussuhdelainsäädännön virheelliset tulkinnat ja yhteistoimintaan liittyvät riskit. Riskejä voidaan hallita esimerkiksi varahenkilöjärjestelmällä ja seuraajasuunnittelulla, henkilöstön pitovoiman kasvattamisella, joustavilla rekrytointimenettelyillä, koulutuksilla, hyvällä ja oikeudenmukaisella johtamisella ja varhaisella puuttumisella sekä työn vaarojen tunnistamisella, riskien arvioinnilla ja hallinnalla. Työturvallisuuden näkökulmasta riskit pyritään aina poistamaan, jos siihen ei pystytä, niiden merkitys työntekijän turvallisuudelle ja terveydelle arvioidaan. Henkilöstöjohtamiseen liittyviä riskejä hallitaan osaamisen ylläpitämisellä. Riskien hallinnalle määritellään toimenpiteet, aikataulut ja vastuhenkilöt. Henkilöpalvelut ohjaa ja tukee esimerkiksi työturvallisuuden johtamisessa. Riskien tunnistamisessa, arvioinnissa ja hallinnassa vastuullinen rooli on ensimmäisessä linjassa esihenkilöllä. Samoin henkilöriskeissä esihenkilön vastuulla on seuranta, tunnistaminen, arviointi ja toimenpiteet, henkilöstöpalveluiden ohjatessa ja tukiessa.

## 6.7. Viestintä

Viestinnän keskeinen tehtävä on tuottaa luotettavaa ja ajantasaista tietoa asukkaille sekä muille sidosryhmille kaupungin palveluista, päätöksistä ja vaikuttamismahdollisuuksista monikanavaisesti, selkeästi ja esteettömästi. Kaupungin viestintää toteutetaan kuntalain ja kaupunkistrategiaan pohjautuvien, kaupunginhallituksen hyväksymien viestinnän linjausten mukaisesti. Linjauksissa on määritely, että kaupungin viestintä ja markkinointi perustuvat aina faktoihin. Kaupunki kertoo asioista avoimesti ennakkoiden ja tuo oma-aloitteisesti esille myös vaikeat asiat ja epäkohdat omassa toiminnassaan. Asioista kerrotaan oikea-aikaisesti ja tiedonsaantia lisätään palveluista silloin, kuin ihmisten tiedontarve on häiriö- tai poikkeustilanteissa suuri.

Viestintä on osa toimialojen toiminnan johtamista. Toimielimet ja johtavat viranhaltijat luovat omalla toimialallaan edellytyksiä läpinäkyvälle toiminnalle asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Kaupunginhallitus, lauta- ja johtokunnat, kaupunginjohtaja, toimialojen sekä liikelaitoksen johtavat viranhaltijat huolehtivat, että kaupungin asukkaat ja palvelujen käyttäjät saavat riittävästi tietoja valmisteltavina olevista yleisesti merkittävistä asioista ja voivat osallistua ja vaikuttaa näiden asioiden valmisteluun. Viestinnässä käytetään palveluperiaatteen mukaisesti selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otetaan huomioon kaupungin eri asukasryhmien tarpeet. Esihenkilöt vastaavat vastuualueensa viestinnästä ja sen yhdenmukaisuudesta kaupungin linjauksiin, ohjeisiin ja toimintamalleihin nähden.

Viestinnän operatiivista toteutusta tuetaan kaupungin viestinnän, markkinoinnin ja osallisuuspalveluiden palvelualueelta. Viestintäjohtajalla on toimivalta antaa koko kaupunkiorganisaatiota koskevia viestintäohjeita. Tällaisia ovat esimerkiksi häiriö- ja kriisiviestinnän ohje sekä sosiaalisen median ohje.

Epäonnistunut viestintä voi heikentää kuntalaisten luottamusta kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Puutteellinen tai epäselvä viestintä voi myös johtaa väärinkäsityksiin aiheuttaen tarpeetonta huolta ja epävarmuutta. Ilman onnistunutta viestintää strategisten tavoitteiden saavuttaminen vaikeutuu. Näitä riskejä hallitaan avoimella, luotettavalla, oikea-aikaisella ja tavoiteyleisön tavoittavalla viestinnällä.

## 6.8. Projektit ja hankkeet

Projekteja ja hankkeita tehdään kaupunkiorganisaatiossa sekä omana työnä että ulkoa hankittuna tai näiden yhdistelmänä. Toimijoiden roolit ja vastuualueet on määriteltävä selkeästi jokaisen projektin ja hankkeen osalta. Projektit ja hankkeet ovat aina määräaikaista. Kaupunkiorganisaatiolla on hallintavastuu roolinsa mukaisesti pää- tai osatoteuttajana.

Prosessin omistajalla on päävastuu projektista. Projektipäällikkö vastaa projektin operatiivisesta johtamisesta ja talouden seurannasta, ohjaa projektiryhmän toimintaa, seuraa ja päivittää riskiennustetta ja reagoi mahdollisiin poikkeamiin välittömästi. Projektipäällikkö vastaa projektin etenemisen raportoinnista ja muutosten hyväksyttämistä ohjausryhmälle. Ohjausryhmä päättää projektin aloittamisesta ja lopettamisesta sekä projektin tuotosten hyväksymisestä. Projektiryhmä vastaa projektipäällikön työnjohdon alaisuudessa tehtävien suorittamisesta sovitussa aikataulussa.

Kaupungin kehittämisen toimintamalli KEHTO ohjaa projektien ja hankkeiden läpiviemistä ideasta käyttöönottoon. KEHTO-mallin päätöksentekopisteet varmistavat, että projektit eivät saa käynnistyslupaa, ennen kuin esiselvitys ja projektiehdotus on laadittu ja kustannukset, hyödyt, resurssit, riskit ja muut keskeiset seikat arvioitu. Projektien ja hankkeiden tulee perustua hyväksytyyn talousarvioon ja niiden tulee tukea kaupungin strategiaan määriteltyjä tavoitteita.

Kaikki toiminnan kehittämisprojektit ja hankkeet kulkevat sähköisen projektihallinnan työkalun kautta. Järjestelmän avulla näkyvyys ja seuranta päätöksentekoon, kehittämisen johtamiseen sekä projektipäällikkötyöskentelyyn avautuu johto- ja ohjausryhmille. Näkyvyys projektisalkkuun avataan kaikille projektin osallisille tehtävien ja vastuiden mukaisesti. Toimialat johtavat ja seuraavat palvelualueidensa kehittämistoimintaa ja esihenkilöt alaistensa osalta.

Päätökset kehittämisprojekteista ja -hankkeista tehdään tarvittaessa hallintosäännön mukaisesti. Ulkoisen rahoituksen ehdot on tarkastettava esiselvityksessä ennen päätöstä rahoituksen hakemisesta. Hankkeet, joille on haettu ulkopuolista rahoitusta, käynnistetään vasta myönteisen rahoituspäätöksen jälkeen.

Tarvittaessa projekti tulee keskeyttää ohjausryhmän päätöksellä, mikäli ennakoitua tai ennakoimattomat riskit näyttävät toteutuvan ja vaikuttavat estävän projektin tavoitteen mukaisen lopputuloksen. Kirjanpito on järjestettävä niin, että projektin tai hankkeen tulojen ja menojen seuranta on mahdollista.

Projektin tai hankkeen päätyttyä, projektipäällikkö laatii ohjausryhmälle loppuraportin, jossa arvioidaan kokonaisvaltaisesti onnistumista ja vaikuttavuutta sekä kustannuksia ja hyötyjä. Ulkopuolista rahoitusta saavat projektit ja hankkeet raportoidaan rahoittajille rahoituspäätöksessä määriteltyjen

ehtojen mukaisesti. Projektin tai hankkeen jatkamiselle määräajan jälkeen tulee olla painavat perusteet.

## 6.9. Hankinnat

Hankinnat toteutetaan johdetusti ja suunnitelmallisesti. Hankinnoissa on noudatettava hankintalainsäädäntöä, hankintaohjetta, hallintosäätöä, toimintasäntöjä, hankintojen linjauksia ja tilaajavastuulakia sekä muuta soveltuva sääntelyä. Kaikissa hankinnoissa on noudatettava tasapuolisuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja avoimuuden periaatteita sekä hyvää hallintotapaa. Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina eikä niitä saa jakaa keinotekoisesti osiin. Ennen hankinnan tekemistä tulee tehdä riskien ja vaikutusten arviointi hankinnan kohde huomioiden soveltuva laajuudessa. Mahdolliset arvioinnissa havaitut riskit tulee huomioida hankinnan toteutuksessa. Keskeinen riski koko hankintaprosessissa on hankintaosaaminen varmistaminen. Hankintaosaamisen merkitys kasvaa jatkuvasti, ja sen varmistaminen on osa riskienhallintaa. Osaamisen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi sisäisten koulutusten sekä hankintoihin liittyvän viestinnän on oltava aktiivista ja tehokasta. Näin voidaan varmistaa, että hankintoja tekevät henkilöt tuntevat ajantasaiset säännökset ja menettelytavat. Esihenkilön vastuulla on edellyttää alaisiltaan tehtävässä tarvittavaa koulutusta.

Riskit voivat liittyä myös taloudellisiin riskeihin, turvallisuusriskeihin sekä korruption tai muihin väärinkäytöksiin. Merkittävien taloudellisten ja turvallisuusriskien hallinta edellyttää hankinnan huolellista valmistelua ja tunnistettujen riskien huomioimista hankintasopimuksissa. Lisäksi hankinnan valmistelussa tulee arvioida ja tarvittaessa huomioida toiminnan jatkuvuudenhallinta, huoltovarmuus, varautuminen ja mahdolliset häiriötilanteet. Hankintaan liittyvät asianmukaiset sopimusehdot tulee olla kirjattuna asiakirjoihin jo kilpailutusvaiheessa. Hankintasopimuksen laadinnassa, seurannassa ja päättämisessä noudatetaan kaupungin sopimusohjetta ja muita sopimushallintaa koskevia sisäisiä ohjeistuksia (kts. luku 6.10). Kilpailutukset ja sopimukset, sekä niihin liittyvät asiakirjat dokumentoidaan asianmukaisesti kaupungin kilpailuttamis-, sopimus- ja asianhallintajärjestelmiin. Aktiivisella ja ennakoivalla sopimuksen seurannalla voidaan ennaltaehkäistä riskejä ja varmistaa, että hankinnat toteutuvat suunnitellusti.

Väärinkäytösten ja korruption ehkäisemiseksi, hankintoihin sovelletaan esteellisyysmääräyksiä eikä esteellinen henkilö saa osallistua hankinnan valmisteluun, käsittelyyn tai päätöksentekoon eikä voi vastata hankintasopimuksen täytäntöönpanon seurannasta tai valvonnasta tai antaa sopimuksen tulkintaa koskevia lausuntoja. Mikäli viranhaltija tai työntekijä tai heidän lähipiiriinsä kuuluva henkilö on omistajana, osakkaana tai muutoin vastuullisessa asemassa organisaatiossa, joka osallistuu tarjoajana hänen vastuualueelleen kuuluvaan kilpailutukseen, on tästä tehtävä ilmoitus esihenkilölle. Hankinnasta päättävän on tällöin arvioitava, onko kyseisellä henkilöllä ollut mahdollisuus saada ennakolta tietoonsa sellaisia seikkoja hankinnasta, että tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu voi vaarantua. Arvioinnin perusteella on hankinnasta päättävän ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin. Hankintojen yhteydessä ei saa vastaanottaa eikä antaa lahjoja tai palveluksia. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kaupungin hankintojen yhteydessä eikä käyttää kaupungin hankintasopimuksia omaksi henkilökohtaiseksi edukseen. Jokaisen hankintoja tekevän on tunnettava

hankintaohjeen sekä lainsäädännön sisältö soveltuvilta osin. Väärinkäytöksiä voidaan valvoa säännöllisillä ostolaskujen sekä hankintapäätösten tarkasteluilla.

## 6.10. Sopimushallinta

Merkittävä osa kaupungin toiminnoista toteutetaan sopimusten kautta. Kaupunkistrategia ja hallintosääntö ohjaavat kaupungin sopimustoimintaa. Sopimushallinnalla luodaan tavoitteet, ohjataan ja seurataan sopimuksia ja sopimukseen liittyvää kokonaisuutta. Sopimushallinta on jatkuvaa ja säännöllistä seurantaa sekä jatkuvaa sopimustoiminnan prosessin, osaamisen ja työkalujen kehittämistä.

Sopimuksia valmistevien ja valvovien henkilöiden tulee osata laatia sopimusehtoja sekä ymmärtää sopimusoikeuden periaatteita. Sopimusten laatiminen edellyttää erityistä huolellisuutta ja siihen tulee varata riittävästi aikaa. Sopimusvalvonnalla kaupunki varmistaa, että se saa juuri sitä, mitä sopimuksessa on sovittu ja mistä sopimuskumppanille maksetaan ja että sopimus toteutuu mahdollisimman hyvin. Tämän lisäksi hyvillä sopimuskäytännöillä ja sopimushallinnalla varmistetaan, että kaupunki on tavoiteltu sopimuskumppani.

Sopimushallinta kattaa koko sopimuksen elinkaaren: sopimustarpeen havaitsemisen, sopimuksen suunnittelun ja laadinnan, sopimusneuvottelut, sopimuksen tallettamisen, sopimuseurannan, sopimuksen päättymisen, jälkiarvioinnin sekä sopimusten arkistoinnin tai hävittämisen sille määrätyn säilytysajan päättymisen jälkeen. Sopimushallinnan kannalta on erittäin tärkeää, että sopimuksen elinkaaren vastuut määritellään.

Käytännön sopimushallintaan osallistuu eri henkilöitä ja toimijoita eri rooleissa:

- Päätöksentekijä päättää sopimuksesta ja allekirjoittaa sopimuksen tai antaa toiselle henkilölle valtuutuksen sopimuksen allekirjoittamiseen.
- Sopimuksen vastuu-/yhteyshenkilöllä on päävastuu sopimuksen seurannasta ja valvonnasta.
- Asiantuntija osallistuu sopimuksen valmisteluun tai muihin sopimuksen elinkaaren toimenpiteisiin oman aihealueensa asiantuntijana.
- Tallentaja vie teknisesti sopimuksen, mahdolliset muutokset ja muut sopimukseen liittyvät asiakirjat asianhallintajärjestelmään tai sopimushallintajärjestelmään.

Sopimukset on aina laadittava kirjallisesti. Suullisten sopimusten olemassaoloa ja sisältöä on vaikea todentaa jälkikäteen, eikä niitä tule käyttää kaupungin toiminnassa. Sopimusten tulee olla sisällöltään selkeitä ja yksiselitteisiä. Sopimuksen valmistelu ja sopimusehtojen laadinta on aloitettava hyvissä ajoin ennen sopimuksen solmimista ja siihen tulee varata riittävät resurssit. Sopimukset tulee laatia siten, että ne turvaavat kaupungin edut ja niissä otetaan huomioon kaupungin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Sopimusten valmistelussa, laadinnassa ja sitä koskevassa päätöksenteossa on aina otettava huomioon tapauskohtaisesta soveltuva lainsäädäntö (esimerkiksi hankintalaki, EU:n yleinen tietosuoja-asetus, tiedonhallintalaki, kuntalaki, hallintolaki, julkisuuslaki tai soveltuva erityislaki). Jatkuvuuden hallinnan kannalta kriittisiin sopimukseen on kirjattava sopimusehdot häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisesta.

Sopimusehtojen valmistelussa ja laadinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota sopimusriskeihin. Sopimusriskillä tarkoitetaan sopimukseen tai sopimussuhteeseen liittyviä riskejä. Nämä riskit voivat toteutuessaan aiheuttaa taloudellisia menetyksiä tai haittaa kaupungin maineelle. Riskit voivat olla esimerkiksi taloudellisia ja kustannuksiin liittyviä, toiminnallisia tai olosuhteita ja toimintaympäristöä koskevia. Sopimus on riskienhallinnan väline ja sopimusriskejä on pyrittävä rajoittamaan sopimusehdoilla.

Sopimusehdot on käytävä huolellisesti läpi aina ennen sopimuksen allekirjoittamista. Sopimuksen valmistelun yhteydessä tulee huolehtia sopimukseen liittyvästä tarvittavasta hallinnollisesta päätöksenteosta. Sopimuksen seuranta ja valvonta, aktiivinen palautteen antaminen sopimuskumppanille ja tarpeen mukaan oikea-aikainen reklamoiminen ovat laadukkaan ja toimivan sopimuskauden edellytys.

Hallintosäännön mukaan sopimuksen vastuuhenkilönä toimii se, joka päättää sopimuksesta tai hyväksyy sopimuksen. Toimielimen päättämän sopimuksen osalta sopimuksen vastuuhenkilönä toimii esittelijä tai hänen määräämänsä henkilö. Jokaiselle sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimettävä valvontavastuussa oleva henkilö. Sopimuksen vastuuhenkilö tai -henkilöt tulee dokumentoida. Sopimuksen vastuuhenkilöllä on päävastuu sopimuksen valvontaan ja seurantaan liittyvistä tehtävistä.

Sopimuksia tulee valvoa ja seurata säännöllisesti. Sopimusten valvonta kohdistuu sopimusten laadintaan, täytäntöönpanoon ja sopimusten noudattamiseen. Myös sopimuskumppaneita (sekä tulevia että olemassa olevia) ja heidän kyvykkyyttään suoriutua sopimusvelvoitteista tulee arvioida ja seurata. Valvonta on mitoitettava sopimuksen laajuuden, luonteen ja siihen liittyvien riskien perusteella. Toistaiseksi voimassa olevien sopimusten osalta on säännöllisesti arvioitava, onko sopimus kaupungin edun mukainen ja onko sopimussuhdetta tarkoituksenmukaista jatkaa. Valvonnan toteuttamiseksi ja voimassaolon päättymiseen varautumiseksi sopimukseen liittyviä määräaikoja tulee seurata järjestelmällisesti.

Sopimukseen tulee kirjata riittävällä yksityiskohtaisuudella sopimusten valvontaa koskevat ehdot, jotta varmistetaan toimiva sopimuskausi ja sopimuksenmukainen palveluiden laatu. Kaikista havaituista sopimusrikkomuksista on reklamoitava välittömästi sopimuskumppanille. Sopimuskauden päättymisen jälkeen arvioidaan sopimuksen toteutumisen onnistuminen ja sen perusteella mahdolliset kehittämistarpeet. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota sekä sopimukseen että sopimusprosessiin.

Sopimukseen ja niihin kohdistuviin riskeihin liittyvä raportointi tapahtuu osana kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointia. Tehdyistä sopimuksista pidetään luetteloa asian- tai sopimushallintajärjestelmässä riippuen sopimustyyppistä. Alkuperäiset sopimukset on arkistoitava tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti.

Yksityiskohtaisempia sopimushallintaa koskevia ohjeita annetaan sopimushallintaa koskevassa ohjeessa.

## 6.11. Annettavat avustukset

Kaupunki voi myöntää avustuksia toimintaan, joka tukee ja täydentää kaupungin toimintaa, tavoitteita sekä strategiaa. Kaupunki pyrkii avustustoiminnassaan enenevissä määrin selkeämpään vastaavuuteen, mikä tarkoittaa, että avustuksen saajan kanssa sovitaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti, millaista vaikuttavuutta tai toimintaa avustuksella tulee saada aikaan.

Kaupunginhallitus määrittelee koko kaupunkiorganisaatiolle yhteiset avustusten myöntämisen menettelytavat avustustoiminnan yleisissä periaatteissa. Kaupunginhallitus, lautakunnat ja johtokunta omalla tehtäväalueellaan toteuttavat ja tarvittaessa tarkentavat näitä periaatteita ja päättävät lisäksi viranhaltijoiden oikeudesta myöntää avustuksia ja tehdä avustusten kaltaisia yhteistyösopimuksia. Avustuksen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen edellyttää selkeitä ennakoivia keinoja koko avustusprosessissa. Keinoja ovat esimerkiksi julkisesti saatavilla olevat myöntämisperusteet, esteellisyyksien tunnistaminen ja päätösten perustelu ja kirjaaminen, niin että ne ovat jälkikäteen arvioitavissa.

Kaupungin antamat avustukset, mukaan lukien avustustenkaltaiset yhteistyösopimukset ja kumppanuussopimukset, ovat harkinnanvaraisia julkisia avustuksia, minkä vuoksi avustuksia myönnettäessä huomioidaan valtioneuvoston päätökset ja avustuksen kilpailuvaikutukset. Kaupungin myöntämistä avustuksista on pidettävä ajantasaista kirjanpitoa ja tämän tiedon tulee olla avustuksia myöntävien toimielinten ja viranhaltijoiden käytettävissä heidän päätöksentekonsa tukena. Kaupungilla on oikeus ja velvollisuus seurata ja valvoa avustusta saaneen yhteisön toimintaa ja taloutta sekä mahdollisesti kohdennetun avustuksen käyttöä. Seuranta ja valvontavastuu on avustuksen myöntäneellä toimielimellä tai viranhaltijalla. Seurannan ja valvonnan menettelyt on kirjattava avustuspäätökseen tai maksuohjeeseen. Avustukset peritään takaisin avustustoiminnan yleisten periaatteiden listaamissa tilanteissa. Jos kaupungilta avustusta saanut yhteisö osallistuu kaupungin järjestämään tarjouskilpailuun, huomioidaan avustukset tarjousvertailussa julkisista hankinnoista annetun lain säännösten mukaan. Yhteisön on tarjouksessaan ilmoitettava kaupungilta saamansa avustukset, lainat ja takaukset.

## 6.12. Turvallisuustoiminta ja varautuminen

Turvallisuus on erottamaton osa kaikkea toimintaa. Turvallisuus on jokaisen kansalaisen oikeus ja tästä syystä se on myös yksi keskeisistä arvoista kaupunkiorganisaatiossa. Kaupungin tulee lisäksi varautua tuottamaan kaikki lakisääteiset palvelut myös laajoissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, ellei lainsäädännöstä muuta johdu. Kaupunki kuntaorganisaationa on keskeinen tekijä yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ketjussa, mikä osaltaan vaatii kaupunkia toimimaan varautumista ja turvallisuutta ohjaavien säädösten mukaisesti. Kaupunkiorganisaatiossa turvallisuustoiminnan prosesseilla tarkoitetaan toimintojen kokonaisuutta, joilla pyritään varmistamaan, että turvallisuuteen kohdistuvat uhkat ja riskit tunnistetaan ja ne ovat hallinnassa.

Kaupunkiorganisaation turvallisuustoiminnasta yleisellä tasolla määrätään hallinto- ja toimintasäännöissä osana riskienhallinnan kokonaisuutta. Strategisten tavoitteiden ja mittareiden osalta kaupungin turvallisuustyötä ohjaa kaupunkistrategia. Turvallisuustoiminnan pitkän tähtäimen tavoitteet ja

niiden toteutumisen seurantaan tukevat mittarit sekä johtovastuut määritellään tarkemmin kaupunginhallituksen antamassa turvallisuustoiminnan periaatteet -asiakirjassa.

Turvallisuustoiminta muodostuu kolmesta osa-alueesta:

- varautuminen ja jatkuvuudenhallinta
- kuntalaisten hyvinvointi-, terveys- ja turvallisuustyö
- organisaatioturvallisuus, joka on erottamaton osa kaupungin toimintaa ja palveluita
  - asiakkaiden, palveluiden ja toiminnan turvallisuus
  - työturvallisuus ja työhyvinvointi
  - kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus
  - pelastusturvallisuus
  - ympäristöturvallisuus
  - tietoturvallisuus
  - henkilöstöturvallisuus
  - väärinkäytösten ja poikkeamien hallinta.

Toimiala- ja palvelualuejohdon ja yksiköiden esihenkilöiden vastuulla on, että palvelu tai toiminta on järjestetty lainmukaisesti ja että turvallisuutta johdetaan yhteisten periaatteiden mukaisesti sekä yhteisillä työkaluilla. Konsernihallinnon riskienhallinnan ja turvallisuuden tukipalvelu vastaa kaupungin yhteisten turvallisuusohjeiden ja -työkalujen hallinnasta sekä tukee toimialojen jatkuvuus- ja valmiussuunnittelua.

Turvallisuusriskien hallintaa tulee toteuttaa säännöllisesti. Turvallisuusriskit voivat kohdistua ihmisiin, ympäristöön, palveluihin ja toimintaan, aineettomaan ja aineelliseen omaisuuteen sekä infrastruktuuriin. Lisäksi riskit voivat kohdistua kaupungin kykyyn ja valmiuteen ylläpitää sen toimintaa ja palveluita. Turvallisuusriskejä ovat mm. tietoturvariskit, terveyteen ja hyvinvointiin kohdistuvat riskit, rikosriskit, omaisuusvaurioriskit, ympäristöterveysriski sekä toiminnan jatkuvuuteen liittyvät riskit kuten esim. laajat sähkökatkot, myrskyt ja hybridi-vaikuttaminen. Riskejä tulee hallita osana lakisääteisiä tehtäviä, turvallisuustoimintaa ohjaavan lainsäädännön ja turvallisuusperiaatteiden perusteella tai muutoin toiminnan muutostilanteissa, kuten kehittämisen ja hankintojen yhteydessä.

Keskeisimpiä riskienhallintakeinoja ovat mm. jatkuvuussuunnittelu, toimialojen ja palvelujen turvallisuus- ja pelastussuunnittelu, harjoittelu, henkilöstön turvallisuus- ja varautumisosaamisen ylläpito ja kehittäminen, tila- ja laitekohtaiset turvallisuusratkaisut ja -järjestelyt sekä turvallisuuspoikkeamien jatkuva seuranta ja poikkeamien perusteella tapahtuva kehittäminen. Laajoissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissakin toiminta perustuu mahdollisimman pitkälle normaaliolojen johtamisjärjestelyihin ja jatkuvuudenhallintaan. Poikkeusolojen erityistoimivaltuudet ja lisävastuut on kuvattu kaupungin strategiseen valmiussuunnitelmaan ja toimialojen ja palvelualueiden valmiussuunnitelmiin. Jatkuvuudenhallinnan yksi kriittinen ulottuvuus on alueellinen ja paikallinen turvallisuuden ja varautumisen yhteistyö turvallisuusviranomaisten ja muiden organisaatioiden kanssa.

## 7. ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT

### 7.1. Poikkeamanhallinta

Kaupungin tehtävien järjestämisen lähtökohtana on, että kaupungin työntekijät ja luottamushenkilöt toimivat oikein ja sääntöjä noudattaen. Inhimilliseen toimintaan sisältyy kuitenkin vahinkoja, virheitä ja muita ei-toivotuttuja poikkeamia, minkä vuoksi on tärkeää, että kaupunkiorganisaatiossa on toimivat käytännöt poikkeamien havaitsemiseksi, ilmoittamiseksi ja käsittelemiseksi.

Jokaisella kaupungin työntekijällä on velvollisuus ilmoittaa havaitsemansa poikkeamat (pl. ilmoittajansuojelulain tarkoittamat rikkomiset) esihenkilölleen, jonka tehtävänä on ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Kaupungilla on käytössä eri tilanteisiin soveltuvia ilmoituskanavia, ja joissain tapauksissa ilmoitus on tarpeen tehdä myös valvontaviranomaiselle tai poliisille. Tilanteen niin vaatiessa jokaisen on myös toimittava välittömän vaaran pienentämiseksi tai poistamiseksi.

Poikkeamanhallinnan onnistuminen edellyttää, että henkilöstö perehdytetään ilmoittamisen toimintamalleihin, ohjeisiin ja työkaluihin sekä opetetaan tunnistamaan erilaiset poikkeamat, uhkat ja vaaratilanteet. Esihenkilöt ja johto käsittelevät henkilöstön tekemät ilmoitukset ja toteuttavat niiden perusteella korjaavia ja ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä.

#### 7.1.1. Turvallisuuspoikkeamien ilmoittaminen ja käsittely

Kaupungin keskitetty poikkeamahallinnan järjestelmä on Reiska. Sinne ilmoitetaan tietosuojaan, tietoturvaan, asiakasturvallisuuteen, henkilöstöturvallisuuteen, lääkepoikkeamiin sekä muihin toiminnan turvallisuuspuutteisiin, läheltä piti -tilanteisiin ja vahinkoihin liittyvä poikkeamat. Ilmoitusvelvollisuudesta ja havaintojen käsittelystä säädetään muun muassa tietosuojalainsäädännössä, työturvallisuuslainsäädännössä ja STM:n antamissa lääkehoidon ohjeissa. Esihenkilöt ja johto käyttävät Reiskaa henkilöstön tekemien ilmoitusten käsittelyn dokumentointiin ja seurantaan. Reiskaan tehdyt havainto- ja poikkeamailmoitukset tukevat turvallisuusjohtamista ja riskienhallintaa tarjoamalla ajantasaisen tilannekuvan poikkeamien määrästä, kohteista, syistä ja seurauksista. Tämä tukee osaltaan myös olemassa olevien resurssien kohdentamista riskiperusteisesti.

Poikkeaman tai havainnon kohdistuessa kaupunkiorganisaation yleisesti käytössä olevaan ICT-ympäristöön tai tietojärjestelmään, tulee siitä ilmoittaa viivytyksettä myös Helppariin (Self-Service). Tämä mahdollistaa sen, että myös ICT-palveluntarjoaja saa tiedon siitä ja voi ryhtyä sen vastuulla oleviin toimiin ongelman ratkaisemiseksi.

Poikkeaman tai havainnon kohdistuessa kaupungin käyttämien kiinteistöjen tai toimitilojen tekniikkaan on siitä lisäksi tehtävä ilmoitus Tilapalvelun kiinteistöjen Helpdeskiin (Kiinteistöjen Helpdesk). Tämä mahdollistaa Tilapalveluiden toimenpiteiden käynnistämisen ongelman ratkaisemiseksi.

### 7.1.2. Väärinkäytösten ilmoittaminen ja käsittely

Kaupunkiorganisaatiossa ei sallita väärinkäytöksiä. Väärinkäytöksenä pidetään epärehellisiä, epäeettisiä tai lain ja organisaation ohjeiden vastaisia tekoja. Väärinkäytöskäsitteen voidaan katsoa sisältävän jonkin asteisen tahallisuuden tai tuottamuksen, mikä erottaa väärinkäytöksen vahingosta. Väärinkäyttöön liittyy usein myös välitöntä tai välillistä oman edun tavoittelua tai teon kohteen vahingoittamispyrkimystä. Väärinkäytösten tunnusmerkkejä voivat olla esimerkiksi virheelliset, puutteelliset tai väärennetyt asiakirjat, omaisuuden tai tiedon hävittäminen, tahallinen harhaanjohtaminen, epä johdonmukainen dokumentaatio sekä päätösvallan väärinkäyttö.

Sisäisen valvonnan keinoja väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi ovat muun muassa toiminnan avoimuus, johdon toteuttamat valvontatoimet, toimivat ilmoitus- ja raportointikäytännöt, tietoisuus väärinkäytösriskeistä sekä tarkoituksenmukainen työtehtävien ja -yhdistelmien suunnittelu.

Johto ja esihenkilöt vastaavat omalla vastuualueellaan väärinkäytösriskien tunnistamisesta, väärinkäytösten ehkäisystä ja siitä, että henkilöstö on tietoinen väärinkäytösten seuraamuksista.

Jokaisen työntekijän ja viranhaltijan velvollisuutena on ilmoittaa havaitsemansa epäilyttävät tilanteet ja tapaukset sekä epäilemänsä väärinkäytökset ja rikkomukset esihenkilölleen. Ensimmäisessä esihenkilön tehtävänä on selvittää väärinkäytösepäilyt ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Lainvastaisiin tekoihin puuttumatta jättäminen voi johtaa valvontavastuullisen viranhaltijan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Tukea asian selvittämiseen esihenkilö saa tarvittaessa omalta esihenkilöltään ja asiaa koskevan prosessin asiantuntijalta ja juristilta. Myös sisäinen tarkastus voi neuvoa väärinkäytösepäilyt selvittämisessä. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen, ja sen tueksi on tosi-seikkoja, laaditaan asiasta rikosilmoitus poliisille. Yksiköiden tulee raportoida havaituista väärinkäytöstapauksista osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointia sekä tehdä niistä selkoa toimintakertomuksessa.

Jos kaupunkiorganisaation johtoon kuuluva on itse väärinkäytösepäilyjen kohteena tutkinnassa, tulee hänet tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi välittömästi vapauttaa vastuunalaisesta tehtävästään. Meneillään olevan tutkinnan kohteena olevaa henkilöä ei myöskään saa valita kaupunkiorganisaation toimielimiin eikä kaupunki esitä hänen valitsemistaan edustajakseen yhteisöihin, joihin on nimettävä kaupungin edustaja.

Ilmoitus väärinkäytösepäilystä tai -havainnosta tulee jättää kaupungin sisäiseen väärinkäytösten ilmoituskanavaan seuraavissa tapauksissa:

- jos esihenkilö ei ole selvittänyt alaisensa tekemää havaintoa;
- jos henkilö ei syystä tai toisesta halua ilmoittaa havainnostaan tai epäilystään suoraan esihenkilölleen tai
- jos ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että epäily kuuluu ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan.

Väärinkäytösten ilmoituskanava löytyy intran etusivulta kohdasta "Ilmoituskanavat". Kanavaan tehtyjä ilmoituksia pääsee lukemaan ja käsittelemään vain nimetyt henkilöt sisäisestä tarkastuksesta ja lakipalveluista. Kaikki kanavan kautta tehdyt ilmoitukset käsitellään luottamuksellisesti ja riippumattomasti.

### 7.1.3. Ilmoittajansuojelulain mukainen ilmoittaminen ja käsittely

Jos ilmoittajalla on ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa, että väärinkäytöstä koskeva tieto pitää paikkansa ja että tällainen tieto kuuluu ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan, ensisijainen ilmoituskanava on organisaation sisäinen väärinkäytösten ilmoituskanava. Tämän niin sanotun whistleblowing-kanavan kautta tehty ilmoitus mahdollistaa ilmoittajalle lain mukaisen suojan työnantajan vastatoimia kohtaan. Vastatoimien kiellolla tarkoitetaan esimerkiksi virka- tai työsuhteen ehtojen heikentämistä, palvelussuhteen päättämistä, lomauttamista, epäedullista kohtelua tai muita kielteisiä seurauksia ilmoittamisen vuoksi. Jos ilmoittajaan todetaan kohdistetun vastatoimia, hänellä on oikeus hyvitykseen tai vahingonkorvaukseen.

Ilmoituskanava sekä ilmoitus- ja käsittelyprosessi on järjestetty lain edellyttämällä tavalla. Ilmoituskanavan tietoturvasta on varmistuttu ja ilmoitusten käsittelijöiden joukko on rajattu. Erikseen nimetyinä ilmoitusten käsittelijöinä kaupungilla toimii henkilöitä sisäisen tarkastuksen ja lakipalveluiden yksiköistä ja vain näillä henkilöillä on pääsy ilmoituskanavaan ja oikeus käsitellä ilmoituksia. Tarvittaessa kaupunki voi nimetä ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi tarvittavia asiantuntijoita. Ilmoittajansuojelulain mukaisia ilmoituksia käsittelevät ovat salassapitovelvollisia ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä tai muusta sellaisesta tiedosta, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti. Ilmoittajansuojelulaki sääntelee salassa pidettävien tietojen antamista.

Ilmoitusten käsittely noudattaa ennalta määriteltyä prosessia lain määrittelemien aikarajojen puitteissa. Ilmoittaja saa vastaanottoilmoituksen heti ilmoituksen lähetettyään. Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi. Ilmoitusten käsittelijät saattavat tiedustella lisätietoja tai kysyä tarkentavia kysymyksiä, mutta ilmoittajalla ei ole velvollisuutta vastata lisätietopyyntöihin. Yhteydenpito ilmoitusten käsittelijöiden kanssa usein parantaa mahdollisuuksia ilmoitetun asian selvittämiseen ja rikkomukseen puuttumiseen. Ilmoituksen käsittelystä vastaavan henkilön on annettava ilmoittajalle kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta tieto siitä, mitä toimenpiteitä ilmoituksen perusteella toteutetaan.

Sisäinen ilmoituskanava on tarkoitettu kaupungilla työ- tai virkasuhteessa työskenteleville. Muut kuin työ- tai virkasuhteessa olevat voivat ilmoittaa ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ilmoituskanavaan. Oikeuskanslerinviraston keskitetty ilmoituskanava on tarkoitettu myös seuraaviin tilanteisiin:

- työ- tai virkasuhteessa olevalla ilmoittajalla ei ole mahdollisuutta tehdä ilmoitusta sisäiseen ilmoituskanavaan;

- ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että sisäisen ilmoituksen perusteella toimenpiteisiin ei ole ryhdytty määräajassa tai sen perusteella rikkomiseen ei voida puuttua tehokkaasti tai
- ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa olevansa vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi ilmoituksen tekemisen vuoksi.

#### 7.1.4. Ilmoitusvelvollisuus valvontaviranomaisille ja poliisille

Intrasta löytyvästä tietoturvaloukkaus-ohjeessa määritellään toimintatavat ja viranomaisilmoitukset tietojärjestelmiin liittyvissä tietoturvapoikkeama- ja loukkaustilanteissa. Tietoturvaloukkaus tarkoittaa todennettua oikeudetonta puuttumisesta tai pääsyä tietoon tai tietojärjestelmään, mikä on vaarantanut tiedon luottamuksellisuuden, saatavuuden tai eheyden. Tietoturvapoikkeamista ja -loukkauksista sekä niiden yrityksistä tehdään ilmoitus Kyberturvallisuuskeskukseen. Jos kyseessä on rikos tietojärjestelmäympäristössä, järjestelmän omistajaa edustava viranhaltija tekee rikosilmoituksen poliisille. Mikäli loukkaus koskee henkilötietoja, tehdään lisäksi ilmoitus tietosuojavaltuutetun toimistoon.

Tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) mukaisista henkilötietojen tietoturvaloukkauksista tulee ilmoittaa tietosuojavaltuutetun toimistolle ilman aiheetonta viivytystä tai mahdollisuuksien mukaan 72 tunnin kuluessa siitä, kun rekisterinpitäjä on tullut tietoiseksi tietoturvaloukkauksesta. Käytännössä ilmoituksen tekee rekisterinpitäjän edustajana rekisteristä vastaava viranhaltija tai tietosuojavastava. Tietosuojavaltuutetun toimiston sivustolla on ohjeita, missä tilanteissa ilmoitus on tehtävä tietosuojavaltuutetulle tai muille viranomaisille.

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) § 46 velvoittaa ilmoittamaan viipymättä työsuojeluviranomaiselle (31.12.2025 saakka AVI, 1.1.2026 alkaen LVV) ja poliisille sellaisesta työtapaturmasta, jonka seurauksena on kuolema tai vaikealaatuinen vamma. Työsuojeluviranomaisen sivuilla on ohjeita ilmoituksen tekemiseen.

Terveystieteiden tutkimuslaitoksen (763/1994) 13 § perusteella toiminnanharjoittaja on velvoitettu tekemään ilmoitus ympäristöterveydenhuollolle aina, kun toiminta aloitetaan tai se muuttuu olennaisesti tai se vaihtaa toimijaa tai lopetetaan. Kaupungin osalta tämä koskee liikuntapaikkoja, kuten kuntosaleja, uimahalleja, uimarantoja ja muita yleisiä liikuntatiloja, sekä päiväkotia ja lasten ja nuorten kokoon-tumiseen liittyvän toiminnan järjestämispaikkoja sekä esi- tai perusopetukseen järjestämispaikkoja esim. koulut. Lisätietoja ilmoitusvelvoitteesta löydät Valviran verkkosivuilta.

Lain kulutuspalveluiden turvallisuudesta (185/2025) perusteella palvelun tuottajalla on ilmoitusvelvollisuus Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes), jos kulutuspalvelusta aiheutuu tai on aiheutua vakava tai lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun riskien arvioinnin tulokseen nähden ennakoimaton onnettomuus tai läheltä piti -tilanne. Ilmoitus tehdään Tukesin verkkosivuilta löytyvän lomakkeen avulla (Ilmoitus Tukesille).

Varhaiskasvatustilain (540/2018) 57a§ ja 57b§ perusteella varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on ilmoitusvelvollisuus, jos he huomaavat työssään epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan, joka koskee lapsen varhaiskasvatuksen toteutumista. Ilmoitusvelvollisuus koskee julkista ja yksityistä

varhaiskasvatusta sekä päiväkodissa järjestettävää esiopetusta. Ilmoitus tulee tehdä viipymättä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee ilmoittaa asiasta aina edelleen varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle. Tätä ilmoitusvelvollisuutta varten on laadittu omat ohjeensa.

Lastensuojelulain (417/2007) 25 § perusteella lasten päivähoidon, opetustoimen, nuorisotoimen, opetuksen tai koulutuksen järjestäjän ja koululaisten aamu- tai iltapäivätoimintaa harjoittava yksikön työntekijä tai viranhaltija on velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus Keski-Suomen hyvinvointialueen viranomaiselle. Ilmoitus on tehtävä, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Lisätietoja ilmoituksen tekemisestä löydät THL:n verkkosivuilta. Lisäksi lastensuojelulaki velvoittaa em. työntekijöitä tai viranhaltijoita ilmoittamaan myös poliisille, jos on syytä epäillä, että lapsi on joutunut seksuaalirikoksen tai vakavan terveys- tai hengenvaaran kohteeksi. Lisätietoja lastensuojeluun liittyvistä ilmoitusvelvollisuuksista löydät THL:n lastensuojelun käsikirjasta.

Jos työntekijä tai viranhaltija todistaa rikosta tai saa muutoin tietoonsa epäilyn sellaisesta tulee tämän kertoa asiasta viipymättä esihenkilölleen rikosilmoituksen tai tutkintapyynnön laatimiseksi. Rikosilmoituksen/tutkintapyynnön voivat laatia kaupungin nimenkirjoitusoikeudelliset viranhaltijat. Lisäksi kaikilla työntekijöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa hätänumeroon 112, jos tämä saa tietää suunnitteilla olevasta törkeästä rikoksesta ja jos rikos on vielä estettävissä ilmoituksen tekemisellä. Lisätietoja rikoksista tai niiden suunnitelmien ilmoittamisesta löydät poliisin verkkosivuilta.

## 7.2. Eturistiriidat

### 7.2.1. Esteellisyys

Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaiseen, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Lisäksi esteellisyyssäntelyn tavoitteena on ehkäistä se, että viranomaisen päätöksentekoon vaikuttaisivat epäasialliset motiivit.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia hallintomenettelyssä suoritettavia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön. Esteellisyyteen liittyviä asioita on kuvattu tarkemmin edellä kohdassa 6.6. Päätöksenteko ja 6.10. Hankinnat.

### 7.2.2. Lahjonnan vastaiset periaatteet

Kaupunkiorganisaation on toiminnassaan noudatettava puolueettomuutta ja riippumattomuutta sekä intrasta löytyvää erillistä edustuksesta ja vieraanvaraisuudesta annettua ohjetta.

Kaupunki osoittaa vieraanvaraisuutta edistääkseen kaupungin kannalta tärkeitä päämääriä ja luodakseen ja ylläpitääkseen keskeisiä yhteistyösuhteita. Vieraanvaraisuuden osoittamisella on aina oltava edellä mainittuja tavoitteita edistävä peruste ja kaikessa tarjoilussa ja tilaisuuksien järjestämisessä tulee noudattaa kohtuullisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 17 § ja rikoslain 40 luvun säännösten mukaan viranhaltija tai julkisyhteisön työntekijä ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan tai joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa. Tällaisesta teosta voidaan rikoslain nojalla tuomita rangaistukseen lahjuksen ottamisesta. Kyseeseen tulevia rikkomuksia ovat muun muassa lahjusrikokset, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Rikoslaisissa olevat lahjusrikomussäännökset koskevat sekä viranhaltijoita ja työntekijöitä että luottamushenkilöitä. Lahjusrikos voi koskea myös esimerkiksi kaupungin omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kaupungin osakeyhtiön hallituksen jäseniä tai toimitusjohtajaa. Edun vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi myös tuottamuksellisesti eli rikkomuksen ei tarvitse olla tahallista. Teko voidaan katsoa törkeäksi muun muassa, jos etuuden arvo on huomattava.

Lahjuksen ottamisesta rankaisemisen edellytyksenä on, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin päätöksiin ja mahdollisuus vaikuttaa ratkaisuihin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä, asian valmistelijana tai esittelijänä. Luottamushenkilö puolestaan saattaa pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, mutta myös esimerkiksi kaupungin edustajana asian valmistelussa.

Viranhaltijan on vältettävä menettelyä, joka voi heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, joka on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuudella vaadittavan menettelyn kanssa.

Tarjotun etuuden hyväksyttävyyden arvioinnissa on harkittava, voiko etuuden vastaanottaminen olla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Tämän voidaan katsoa heikentyneen, mikäli etuuden vastaanottaminen saattaa ulkopuolisen silmin katsottuna siltä vaikuttaa. Arvioitaessa sitä, voiko etuuden vastaanottaminen, hyväksyminen tai vaatiminen vaikuttaa viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, on otettava huomioon ennen kaikkea henkilön asema ja tehtävät sekä mahdollisuus vaikuttaa etuuden tarjoajan asian käsittelyyn. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota etuuden laatuun, arvoon, toistuvuuteen sekä muihin tapauksen olosuhteisiin. Merkitystä on myös sillä, tarjotaanko etu suuremmalle joukolle vai yksittäiselle henkilölle. Huomioitava on myös se, että tulkinnanvaraisten etujen vastaanottaminen saattaa aiheuttaa negatiivista julkisuutta. Vastuu on aina edun vastaanottajalla ja tarjotuista eduista on aina mahdollista kieltäytyä.

Tarjotun lahjan vastaanottaminen voi olla hyväksyttävää, jos lahja on arvoltaan vähäinen tai liittyy sidosryhmäyhteistyöhön tai merkkipäivään ja on lahjana tavanomainen. Rahan tai vastaavan etuuden, kuten lahjakortin vastaanottaminen on kuitenkin aina kiellettyä. Yksityisiltä henkilöiltä, yrityksiltä tai järjestöiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja. Luottamusta heikentävänä menettelynä voidaan pitää esimerkiksi huomattavan arvokkaan lahjan antamista hyvin suoritetusta työstä, koska se voi näyttäytyä pyrkimyksenä vaikuttaa vastaanottajan myöhempään toimintaan.

Etuuden hyväksyttävyyden arviointi on aina tapauskohtaista eikä euromääräistä rajaa kielletylle etuudelle ole olemassa. Edun hyväksyttävyyttä arvioitaessa on huomioitava edun arvon lisäksi myös sen toistuvuus. Lähtökohta on henkilön oma arvio toiminnan hyväksyttävyydestä. Arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa:

- Viranhaltijan tai työntekijän asema ja tehtävät
- Edun arvo, laatu ja toistuvuus
- Asiaan mahdollisesti liittyvät muut tekijät ja olosuhteet
- Vastavuoroisuus
- Onko edun vastaanottaminen ulkopuolisen silmin omiaan heikentämään luottamusta toimintaan
- Pyritäänkö edulla vaikuttamaan viranhaltijan tai työntekijän toimintaan ja johtaako se kiitollisuudenvelkaan edun antajaan nähden

Pääsääntönä on, että kaupunkiorganisaatio maksaa aina oman henkilöstönsä ja omien luottamushenkilöidensä virka- ja työmatkat. Työhön liittyvät yksityishenkilönä vapaa-ajalla tehtävät ulkopuolisten kustantamat matkat eivät myöskään ole hyväksyttäviä. Muun kuin kaupunkiorganisaation varoilla rahoitettavan matkan tai koulutuksen yhteydessä on tarkoin harkittava, etteivät nämä vaaranna tehtävien hoidon puolueettomuutta, riippumattomuutta tai tasapuolisuutta.

Kaupunkiorganisaatiosta saatua salaista tietoa ei saa oikeudettomasti käyttää eikä ilmaista hankkiakseen itselleen tai toiselle etua tai vahingoittaakseen toista.

### 7.2.3. Sivutoimet ja kilpaileva toiminta

Sivutoimella tarkoitetaan toista virkasuhdetta, työtä ja pysyväisluonteista tehtävää, josta viranhaltijalla on oikeus kieltäytyä, sekä ammatin, elinkeinon ja liikkeenharjoittamista. Kunnallisen ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain mukaan viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään eikä sivutoimi saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata viran asianmukaista hoitamista. Viranhaltijalla on velvollisuus ilmoittaa työnantajalleen sivutoimistaan. Jos sivutoimi edellyttää työajan käyttöä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, on viranhaltijan haettava sivutoimilupaa. Työnantaja voi varattuaan viranhaltijalle tilaisuuden tulla kuulluksi kieltää sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen em. laissa säädetyillä perusteilla.

Työsuhteisella työntekijällä ei ole samanlaista velvoitetta ilmoittaa sivutoimistaan kuin viranhaltijalla. Työsuhteesta koskee se, että työaika ei saa käyttää sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen ilman työnantajalta erikseen saatua lupaa. Sivutoimen hoitaminen ei kuitenkaan saa aiheuttaa sitä, että työntekijä ei asianmukaisesti pysty täyttämään työvelvoitteitaan. Työsopimuslain mukaan työntekijä ei saa tehdä toiselle sellaista työtä, joka huomioon ottaen työn luonne ja työntekijän asema ilmeisesti vahingoittaa hänen työnantajaansa hyvän tavan vastaisena kilpailutekona. Sama koskee myös kilpailevan toiminnan valmistelemista työsuhteen aikana. Tekijänoikeusnäkökulma tulee aina huomioida kehitystyössä. Esimerkiksi jos tietokoneohjelma ja siihen välittömästi liittyvä teos on luotu täytettäessä työsuhteesta johtuvia työtehtäviä, tekijänoikeus tietokoneohjelmaan ja teokseen siirtyy työnantajalle eli kaupungille. Sama koskee vastaavasti myös virkasuhteessa luotua tietokoneohjelmaa ja siihen välittömästi liittyvää teosta.

Tarkemmat kaupungin ohjeet sivutoimiluvista ja -ilmoituksista löytyvät Intrasta henkilöstöasioiden alta työntekijän oikeudet ja velvollisuudet -kohdasta.

## 8. OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä ohje tulee voimaan kaupunginhallituksen hyväksynnällä 16.3.2026. Ohje korvaa aiemmin 16.4.2018 annetun ohjeen Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Jyväskylän kaupunkiorganisaatiossa.

Kaupunginhallitus valtuuttaa kaupunginjohtajan hyväksymään jatkossa sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi.

Ohje tuodaan kaupunginhallituksen käsittelyyn kerran valtuustokaudessa, tai kun kaupunkiorganisaation toiminnassa tapahtuu sellaisia olennaisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä

Kaupunginhallitus edellyttää, että ohje käsitellään toimialojen toimielimissä ja liikelaitoksen johtokunnassa. Esihenkilöiden on varmistettava, että myös henkilöstö on tietoinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen keskeisestä sisällöstä ja sitoutuu noudattamaan sitä.

Versio	Pvm.	Tehdyt muutokset	Hyväksyjä
1.0	16.3.2026	16.4.2018 annetun ohjeen uudistaminen	KH