

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Jyväskylän kaupunkiorganisaatiossa



JYVÄSKYLÄ



Sisällys

1 Johdanto	3
2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa	3
2.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet	3
2.2 Jyväskylän kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä	4
2.3 Jyväskylän kaupungin valvontaympäristö	5
3 Sisäinen valvonta.....	7
3.1 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet	7
3.2 Sisäisen valvonnan osa-alueet	8
4 Riskienhallinta.....	9
4.1 Riskienhallinnan tavoitteet ja määritelmät	9
4.2 Riskienhallinnan periaatteet	10
4.3 Riskien luokittelu	11
4.4 Riskienhallintaprosessi.....	12
4.4.1 Riskien ja mahdollisuuksien arviointi	13
4.4.2 Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttaminen	14
4.4.3 Seuranta	15
4.4.4 Raportointi.....	16
5 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja heidän vastuunsa	16
5.1 Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta	16
5.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu	17
5.3 Kaupungin johdon valvontavastuu	18
5.4 Esimiesten valvontavastuu	18
5.5 Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tukevat tehtävät	18
5.6 Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista	20
6 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana toimintaprosesseja.....	21
6.1. Talous- ja strategiaprosessi	21
6.1.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma taloussuunnittelukaudelle	23
6.1.2 Selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä	24
6.2 Päätöksentekoprosessi ja esteellisyys	25
6.3 Henkilöstöasiat	26
6.4 Muut.....	27
6.4.1 Tietoturva ja tietosuoja.....	28
6.4.2 Hankinnat	29
6.4.3 Projektit ja hankkeet.....	30
6.4.4 Sopimukset ja niiden hallinnointi.....	30
6.4.5 Avustukset	31
7 Väärinkäytösten ehkäisy.....	32
8 Lahjonnan vastaiset periaatteet.....	33
9 Sivutoimet ja kilpaileva toiminta.....	34
10 Yksityisen sektorin kanssa tehtävä yhteistyö ja kumppanuushankkeet	35
10.1 Perinteiset yhteistyömallit.....	35
10.2 Innovaatiokumppanuus	36
11 Ohjeen voimaantulo	38

1 Johdanto

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat tärkeässä roolissa kaupungin toteuttaessa merkittäviä viranomaistehtäviä sekä järjestäessään ja tuottaessaan palveluja. Hyvin toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta lisäävät toiminnan sekä varainkäytön julkista luotettavuutta ja siten ylläpitävät julkisten palveluiden sekä niiden rahoituksen hyväksyttävyyttä.

Kuntalain uudistuksen myötä lakiin tuli merkittäviä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia muutoksia, jotka kaupunkiorganisaation on toiminnassaan huomioitava. Lakimuutosten tavoitteena on turvata päätöksentekijöille nykyistä paremmat ja havainnollisemmat tiedot kaupungin taloudellisesta tilanteesta ja riskeistä. Tämä ohje täydentää lakisääteisiä menettelyjä ja kaupunginvaltuuston hyväksymiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita ohjeistamalla yksityiskohtaisemmin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön työtä.

Kaupunginhallituksen vastuulla on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpanon valvonta. Tällä ohjeella kaupunginhallitus määrittelee yhdenmukaiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt sekä velvoittaa alaisensa toimielimet ja viranhaltijat noudattamaan annettuja ohjeita.

Tämän ohjeen tarkoituksena on selkeyttää ja yhtenäistää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjä kaupunkiorganisaatiossa sekä osaltaan varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja noudatetaan. Kaupungin toimielimet, johto sekä esimiehet näyttävät omalla esimerkillään, kuinka he itse toimivat sovittujen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti sekä kuinka johdonmukaisesti he puuttuvat poikkeamiin. Esimiesten on varmistettava, että henkilöstö on tietoinen ohjeen keskeisestä sisällöstä ja on sitoutunut noudattamaan sitä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje on tarkoitettu ensisijaisesti valvontavastuussa olevien luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja esimiesten käyttöön. Ohjeen tavoitteena on antaa työkalu johtamisen tueksi sekä auttaa ymmärtämään sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa osana hyvää hallintotapaa sekä näiden kytkeytymistä omaan toimenkuvaan. Ohjeessa kuvataan sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan rakentuminen, kerrotaan mitä näillä käytännössä tarkoitetaan ja mitkä ovat eri toimijoiden vastuut.

2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa

2.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Kaupunkiorganisaation toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallinto- ja johtamistavan periaatteita. Kaikessa toiminnassa korostetaan rehellisyyttä, avoimuutta ja yhdenvertaisuutta. Toiminnassa on toteuduttava riittävä avoimuus, tulostietojen oikeellisuus sekä asianmukainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Asetetut tehtävät on hoidettava tuottavasti, taloudellisesti ja kustannustehokkaasti.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan avulla edistetään hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaista toimintaa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja toiminnan luotettavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Hyvä hallinto- ja johtamistapa on ohjausjärjestelmä, joka määrittelee johdon roolin ja velvollisuudet, sen avulla kaupunkia johdetaan. Järjestelmän perustana ovat kuntalain säädökset, kaupungin strategia ja arvot, asukkaiden ja asiakkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi.

Hyvä hallinto- ja johtamistapa on otettava huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa ja erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa joudutaan kiinnittämään huomiota menettelyn hyväksyttävyyteen silloin kun nimenomainen säännös puuttuu. Hyvän hallinto- ja johtamistavan toteutumisen edellytys on, että luottamushenkilöt, johto, esimiehet ja työntekijät toimivat lakien, säädösten ja muiden määräysten sekä kaupunkiorganisaation toimintaperiaatteiden mukaisesti. Keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita julkishallinnossa ovat hallintolaisissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet (tasapuolisuus, tarkoituksenmukaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuskensuoja) sekä palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen säännöksiä ja ohjeita sekä työnantajan työ- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytymään asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Virkarikoksista on määrätty myös rikoslaisissa.

Ylimmällä johdolla, etenkin tilivelvollisella johdolla, on erityinen vastuu ja velvoite toimia hyvän johtamis- ja hallintotavan ja eettisten lähtökohtien mukaisesti sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin.

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 toimivalta ja tehtävistä.

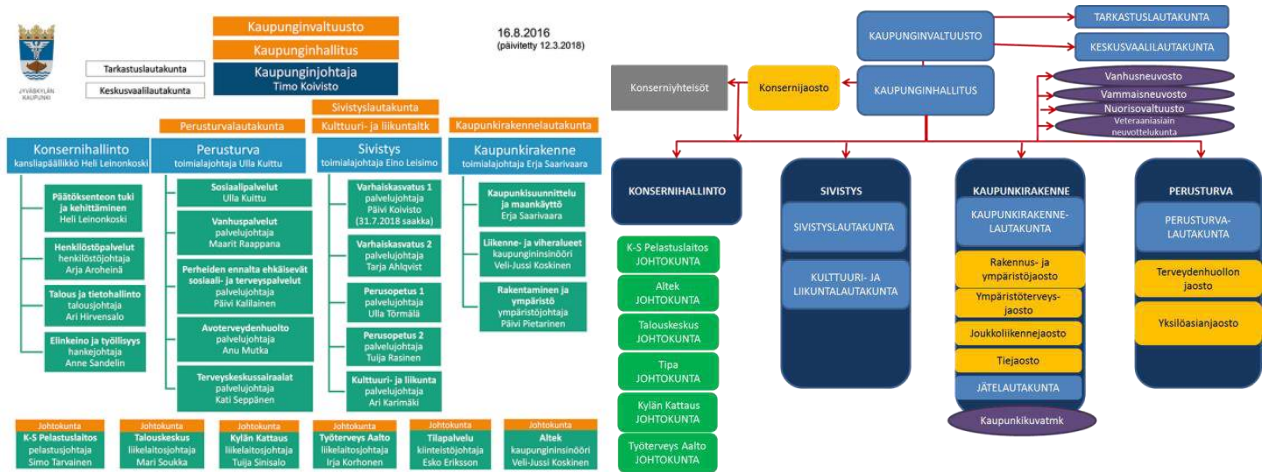
Kaupunginvaltuusto on kaupungin ylin päättävä toimielin. Valtuusto vastaa kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Kaupunginvaltuusto ohjaa konkreettisesti kaupungin kehittämistä päättäessään talousarviosta.

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

Päätöksentekoelementteinä valtuuston ja kaupunginhallituksen lisäksi toimivat lauta- ja johtokunnat sekä niiden jaostot.

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 liikelaitosten johtajat.



Organisaatiokaavio

Poliittinen päätöksentekijärjestelmä

2.3 Jyväskylän kaupungin valvontaympäristö

Julkisen toiminnan luotettavuuden edellytyksenä on riittävä valvonta. Valvonnan avulla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus siitä, että toiminta on lakien ja päätösten mukaista ja että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Kaiken valvonnan lähtökohtana ovat asetetut tavoitteet ja niiden saavuttaminen.

Valvontaa ovat kaikki ne toimenpiteet, jotka lisäävät asetettujen tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä.

Valvonta on riittävää, kun se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta.

Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on kaupunginhallituksesta ja viranhaltijajohdosta riippumatonta ja siitä vastaavat **tarkastuslautakunta** sekä **tilintarkastaja**. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös **kuntalaiset**, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus (muutoksenhakumenettely). Sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki **tilivelvolliset ja esimiehet**. Sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan näkyvä osa. **Sisäinen tarkastus** avustaa kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtoa valvontavelvollisuuden täyttämässä arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyyttä, toimivuutta ja tehokkuutta.

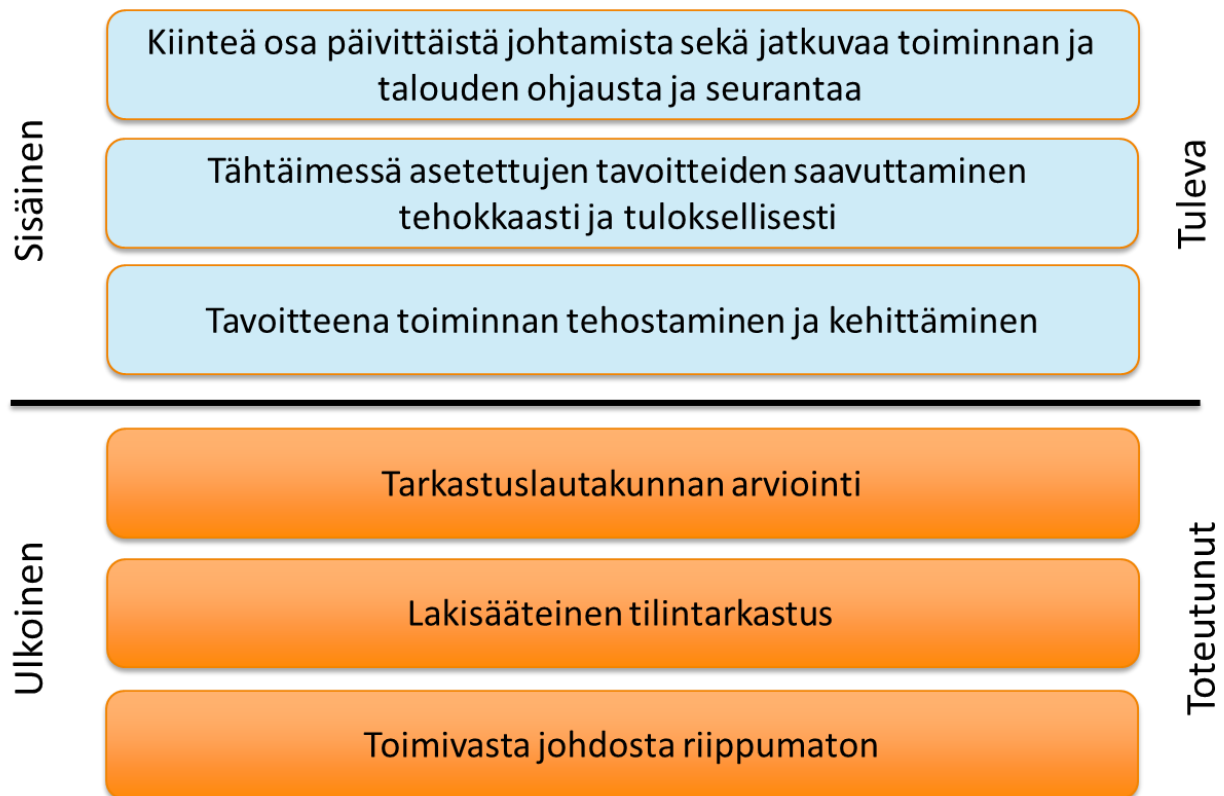
Sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat sekä esimiehet.

Sisäisen tarkastuksen olemassaolo ei vähennä velvollisuutta järjestää riittävä ja toimiva sisäinen valvonta omalle vastuualueelle.

Valtuusto valitsee tarkastuslautakunnan esityksestä hallinnon ja talouden tarkastamista varten **tilintarkastajan**. Tilintarkastajan tehtävistä säädetään kuntalaissa. Tilintarkastajat toimivat tehtävissään virkavastuulla.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. **Kaupunginreviisori** toimii tarkastuslautakunnan esittelijänä sekä huolehtii lautakunnan päätösten toimeenpanosta.

Sisäinen tarkastus on näkyvä osa kaupunkiorganisaation valvontajärjestelmää. Sisäinen tarkastus on riippumaton sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tukitoiminto, jonka tehtävänä on muun muassa arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta, lakien, päätösten ja sopimusten noudattamista sekä resurssien käyttöä. Sisäinen tarkastus suorittaa tarkastussuunnitelman mukaiset ja muut ylimmän johdon määräämät tarkastus ja konsultointitehtävät. Tarkastusten tavoitteena on vaikuttaa järjestelmällisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä hyvän johtamis- ja hallintotavan kehittämiseen ja ylläpitämiseen sekä riski- ja valvontatietoisuuden lisäämiseen.



3 Sisäinen valvonta

3.1 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Sisäinen valvonta on kaupungin omaa valvontaa ja toiminnan itsearviointia. Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että asiat toteutuvat siten kuin niiden pitäisi toteutua.

Sisäisen valvonnan tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen.

Sisäinen valvonta tarkoittaa prosesseihin sisältyviä menettelyitä ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan toiminnan tuloksellisuus ja tehokkuus, raportoinnin ja tiedon luotettavuus, resurssien ja omaisuuden turvaaminen sekä lainsäädännön ja ohjeiden noudattaminen. Sisäistä valvontaa ei voi erottaa muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta ja se on olennainen osa päivittäistä toiminnan ohjausta.

Sisäinen valvonta on osa johtamista. Onnistuneen johtamisen perusedellytyksenä on, että johdolla on ajantasainen tieto oman vastuualueensa olennaisten asioiden tilasta. Tämä pyritään varmistamaan sisäisen valvonnan avulla. Sisäisen valvonnan yleiset tavoitteet liittyvät toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen, laadukkaan ja läpinäkyvän hallinnon järjestämiseen sekä työn mielekkyyden turvaamiseen. Sisäisessä valvonnassa kysymys on toiminnan itsearvioinnista ja tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Yksityiskohtaisemmin sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan jaotella seuraavasti:

Vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Valvonnalla edistetään asetettujen tavoitteiden saavuttamista, toiminnan taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä laatua.

Resurssien ja omaisuuden turvaaminen. Valvonnalla varmistetaan, että kaupungin resursseja käytetään taloudellisesti ja tehokkaasti. Valvonnan avulla vältetään resurssien menetyksiltä, jotka aiheutuvat virheistä, asioiden huonosta hoidosta, tuhlauksesta, väärinkäytöksistä, petoksisista tai muusta sääntöjen tai ohjeiden vastaisesta toiminnasta.

Toiminnan laillisuus ja johdon ohjeiden noudattaminen. Valvonnalla varmistetaan lakien, asetusten, päätösten sekä säännösten ja muiden ohjeiden noudattaminen.

Raportointi ja tiedon oikeellisuus. Valvonnalla varmistetaan, että kaupunkiorganisaatiossa tuotetaan ja ylläpidetään luotettavia tietoja toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta sekä varmistetaan raportoinnin oikeellisuus, säännöllisyys ja ajantasaisuus.

Käytännössä sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joiden avulla varmistetaan, että

- Oikea henkilö tai toimielin
- Tekee oikeita asioita
- Oikeaan aikaan
- Oikein

Sisäisen valvonnan järjestämisessä on huomioitava toiminnan rakenne ja laatu, laajuus sekä monimuotoisuus.

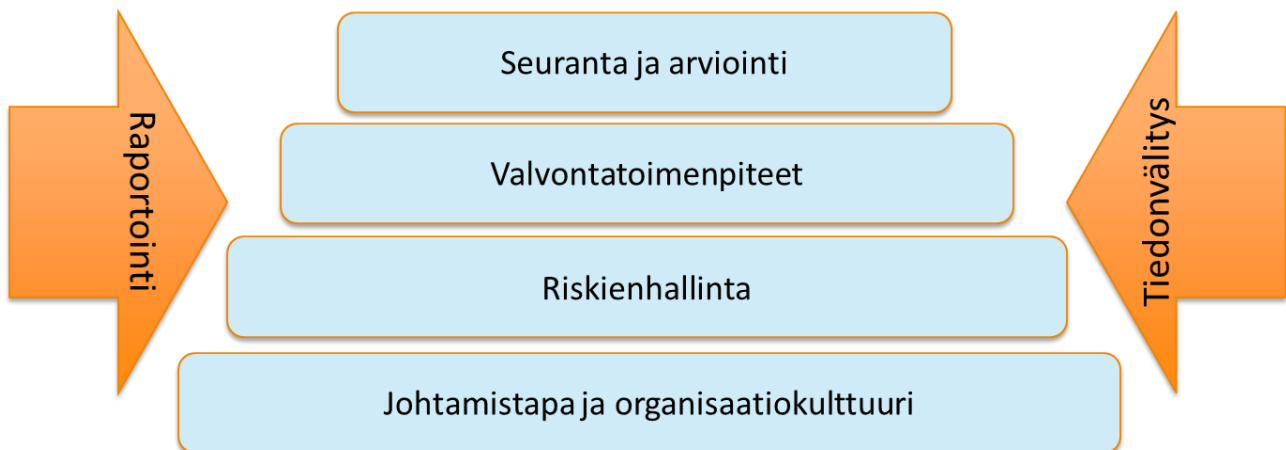
Valvonnan tulee olla oikeassa suhteessa toimintaan ja toiminnan sisältämiin riskeihin.

Valvontatoimenpiteiden on oltava taloudellisia ja tehokkaita.

3.2 Sisäisen valvonnan osa-alueet

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osa-alueesta. Nämä muodostavat prosessin, jota toteuttavat kaupungin luottamushenkilöt, toimiva johto, esimiehet sekä muu henkilöstö. Sisäisen valvonnan tehokkuus riippuu paljon siitä, kuinka hyvin eri toimijat ja henkilöt tietävät tehtävänsä ja tavoitteensa sekä valvovat niiden saavuttamista.

Kaupungin johto ja esimiehet vastaavat sisäisen valvonnan järjestämisestä ja toimivuudesta sekä siitä, että henkilöstö on tietoinen sisäisen valvonnan toimenpiteistä ja tehtävistä.



Sisäisen valvonnan osa-alueet

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, millaiset valvontatoimenpiteet otetaan käyttöön sekä miten raportointi ja seuranta toteutetaan. Hyvä johtamistapa ja valvontakulttuuri edistävät toiminnan päätöstenmukaisuutta, ehkäisevät väärinkäytöksiä ja takaavat parhaiten asioiden sovitunlaisen toteuttamisen. Keskeinen rooli asianmukaisen valvontakulttuurin luomisessa ja ylläpitämisessä on toimivalla johdolla.

Riskienhallinta on keskeinen osa sisäistä valvontaa. Sisäisen valvonnan menetelmät ja toimet, joilla pyritään riskien ennalta ehkäisyyn tai havaitsemiseen ovat osa riskienhallintaa. Riskienhallintaan kuuluvat riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan avulla kyetään myös löytämään uusia mahdollisuuksia. Riskienhallinnan seuranta ja raportointi toteutetaan osana kaupungin säännöllistä vuosittaista toiminnan ja talouden suunnittelua ja raportointia.

Valvontatoimenpiteet ovat toimintatapoja, jotka auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteitä ovat muun muassa erilaiset hyväksynät, valtuudet ja valtuutukset, täsmäytykset, poikkeamien seuranta, työtehtävien eriyttäminen sekä raportointi eri muodoissaan. Valvontatoimenpiteitä suoritetaan kaupungin kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa.

Raportoinnin ja tiedonvälityksen tehtävänä on varmistaa, että kaupungin johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat 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.

Seuranta ja arviointi. Seurantatiedon perusteella arvioidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja edistetään näiden kehittämistä. Seuranta voidaan toteuttaa jatkuvana tavanomaiseen toimintaan liittyvänä seurantana tai erillisinä määräajoin toteutettavina arvioinneina tai näiden kahden yhdistelmänä.

Hyvin järjestetyssä hallinnossa sisäinen valvonta toteutuu osana päivittäistehtäviä ja toimintaprosesseja. Prosesseihin rakennetut kontrollit havaitsevat ja estävät tai korjaavat niissä ilmeneviä virheitä ja epäjohtonmukaisuuksia.

4 Riskienhallinta

4.1 Riskienhallinnan tavoitteet ja määritelmät

Kaupunkiorganisaation toimintaan kohdistuvat ulkoiset ja sisäiset tekijät aiheuttavat 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. Riski on osa kaikkea toimintaa ja se syntyy tai muuttuu, kun olosuhteet tai toiminta muuttuvat.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Riskienhallinta kytketään strategisiin, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin, se on koordinoitua toimintaa osana johtamista.

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.

Riskin arviointi on kokonaisprosessi, joka kattaa riskien tunnistamisen, riskianalyysin ja riskin merkityksen arvioinnin.

Riskianalyysi on prosessi, jolla pyritään ymmärtämään riskin luonne ja määrittelemään riskitaso.

Riskitaso on riskin tai riskien yhdistelmien suuruus, joka ilmoitetaan seurauksen ja todennäköisyyden yhdistelmänä.

Riskin hallintakeino on riskin todennäköisyyttä ja/tai seurausta muuttava toimenpide, käytäntö tai periaate.

Riskin käsittelyllä tarkoitetaan toimenpiteitä, joihin voi sisältyä esimerkiksi:

- Riskin torjuminen päättämällä olla aloittamatta tai jatkamatta riskin aiheuttamaa toimintaa
- Riskin ottaminen tai lisääminen jonkin mahdollisuuden hyödyntämisen takia
- Riskin lähteen poistaminen
- Todennäköisyyden muuttaminen
- Seurauksen muuttaminen
- riskin jakaminen toisen osapuolen tai osapuolten kanssa
- Riskin säilyttäminen tietoisella päätöksellä

Jäännösriski on riskin käsittelyn jälkeen edelleen jäljelle jäävä riski.

4.2 Riskienhallinnan periaatteet

Kaupunkiorganisaatiossa noudatetaan seuraavia riskienhallinnan periaatteita kaikilla organisaation tasoilla. Periaatteet pohjautuvat ISO 31000 riskienhallintastandardiin.

- 1) Riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan tuloksellisuutta.
- 2) Riskienhallinta ei ole muista toiminnoista ja prosesseista erillinen, vaan riskienhallinta on olennainen osa kaikkia kaupunkiorganisaation prosesseja, projekteja ja toimintoja.
- 3) Riskienhallinta on osa päätöksentekoa. Se auttaa päätöksentekijöitä tekemään tietoisia valintoja, asettamaan toimintoja tärkeysjärjestykseen sekä erottamaan vaihtoehtoiset toimintatavat.
- 4) Riskienhallinnan lähtökohtana on sekä epävarmuuden (uhkien) että mahdollisuuksien huomioon ottaminen.
- 5) Riskienhallinta on järjestelmällistä, jäsenneltyä ja ajantasaista, avointa ja kattavaa sekä perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Systemaattinen riskienhallinnan toimintamalli lisää tehokkuutta ja tekee tuloksista yhdenmukaisempia, luotettavampia ja helpommin vertailtavia. Sidosryhmien ja erityisesti organisaation eri tasoilla olevien päätöksentekijöiden ottaminen sopivalla tavalla ja oikeaan aikaan mukaan riskienhallintaan takaa, että riskienhallinta pysyy tarkoituksenmukaisena ja ajantasaisena.
- 6) Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämään.
- 7) Riskienhallinta on dynaamista, toistuvaa ja muutoksiin reagoivaa. Riskienhallinnan avulla muutokset havaitaan ja niihin reagoidaan viipymättä. Ulkoisten ja sisäisten tapahtumien myötä toimintaympäristö ja tietämys riskeistä muuttuvat; riskejä seurataan ja katselmoidaan, uusia riskejä havaitaan ja osa riskeistä muuttuu ja/tai katoaa.
- 8) Riskienhallinta tukee organisaation jatkuvaa kehittämistä.

Kohtuullinen varmuus ja olennaisimpien asioiden varmistaminen on riittävä päämäärä, koska ehdoton varmuus edellyttää yleensä liiallisia kustannuksia saavutettavaan hyötyyn verrattuna.

4.3 Riskien luokittelu

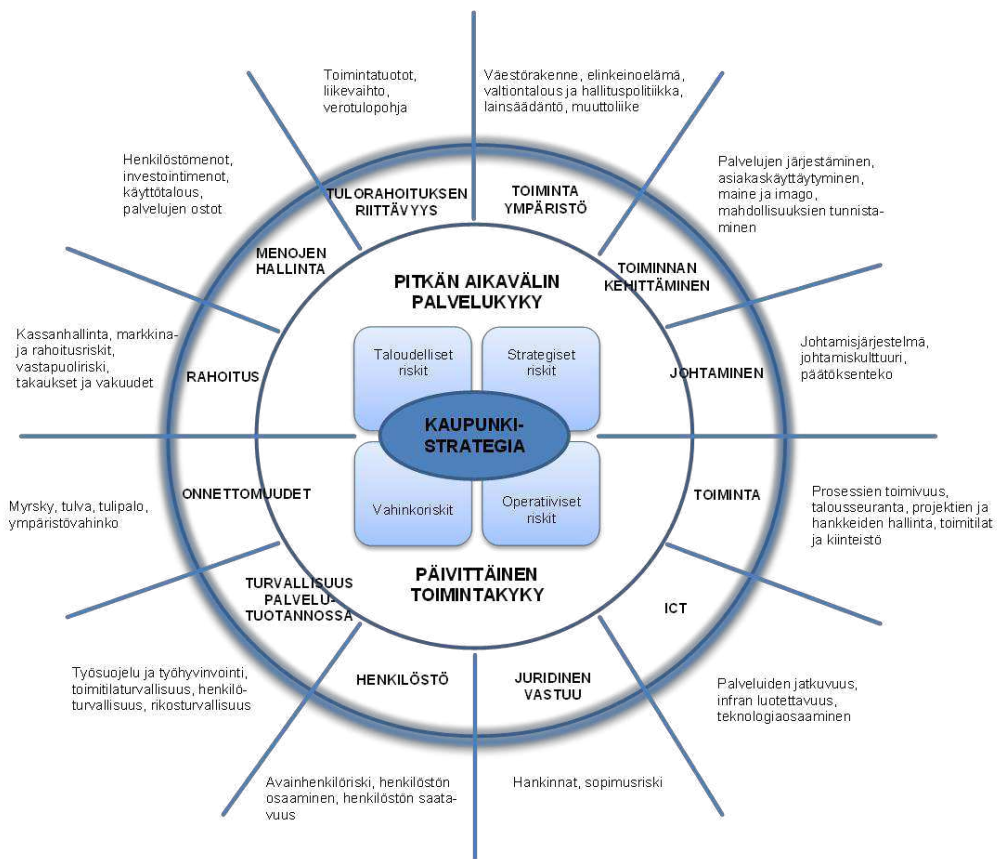
Kaupunkiorganisaation riskit voidaan luokitella esimerkiksi strategisiin, toiminnallisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Strategiset ja taloudelliset riskit voivat toteutuessaan heikentää merkittävästi kaupunkiorganisaation toimintaedellytyksiä. Toiminnalliset riskit ja vahinkoriskit voivat puolestaan heikentää tuloksellisuutta. Riskit voidaan lisäksi jakaa kaupunkiorganisaation sisäisiin riskeihin sekä ulkoapäin tuleviin riskeihin. Toimialat ja liikelaitokset voivat luoda omaan käyttöönsä toimintansa näkökulmasta vielä tarkempia riskiluokitteluja.

Strategiset riskit ovat riskejä, jotka liittyvät pitkän aikavälin tavoitteisiin ja menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin ja/tai ulkoisiin epävarmuustekijöihin (strategia).

Toiminnalliset riskit ovat riskejä, jotka uhkaavat päivittäistä toimintaa, prosesseja, projekteja ja järjestelmiä (talousarvio, talous- ja investointisuunnitelmat).

Taloudelliset riskit ovat riskejä, jotka liittyvät talouden tasapainoon (tulorahoituksen riittävyys sekä menojen hallinta) ja investointeihin (toiminta- ja taloussuunnitelma, talousarvio, investointisuunnitelma).

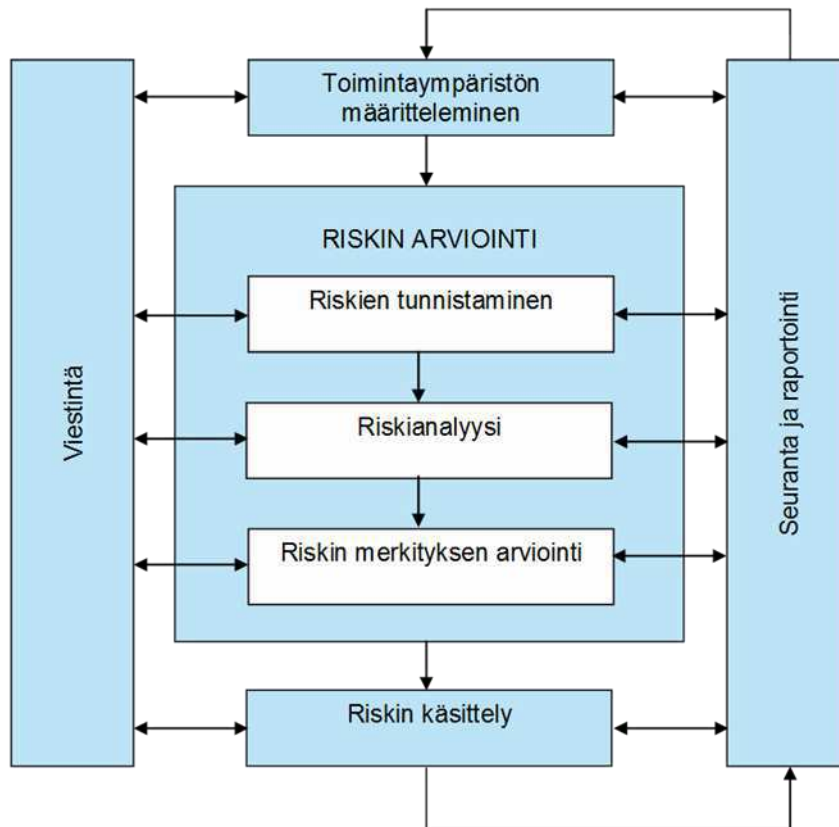
Vahinkoriskit kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä.



4.4 Riskienhallintaprosessi

Riskienhallinta on osa normaalia kaupunkiorganisaation tavoiteasetantaa, 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 riskienhallinta-standardiin pohjautuvaa vaiheittaista prosessia.



Riskienhallintaprosessi

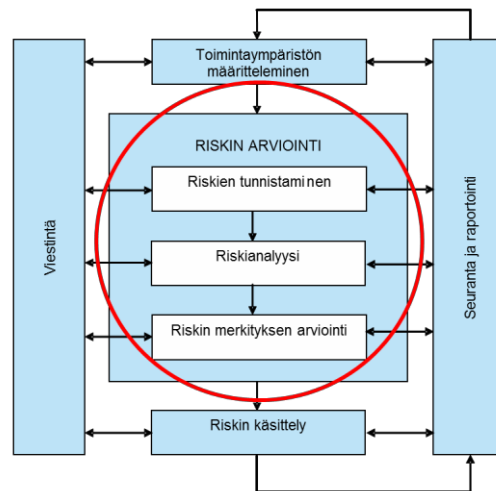
Riskienhallinta sisällytetään osaksi toimintaprosesseja ja kaikkia käytäntöjä tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Riskienhallinta on otettava huomioon etenkin toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä niin strategisella tasolla, tavoiteasetannassa kuin muutoshallinnassa. Riskienhallinnan tavoitteiden toteutumista seurataan yhdessä muiden taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumaseurannan kanssa. Riskienhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin ja kehittämisen kannalta seuranta ja raportointi ovat avainasemassa.

Riskienhallinnalle asetetut tavoitteet ovat:

- Riskienhallinnan päämääränä on henkilökunnan, 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.

4.4.1 Riskien ja mahdollisuuksien arviointi



Riskin arviointi

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.

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen

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

Riskien tunnistamisen on katettava kaikki riskit riippumatta siitä, onko niiden lähde kaupunkiorganisaation hallinnassa vai ei. Riskien tunnistamisessa otetaan huomioon myös riskien kumulatiiviset vaikutukset. Kaikki merkittävät syyt ja seuraukset on otettava huomioon.

Riskien tunnistamisessa on oltava mukana ne henkilöt, joilla on olennainen ja ajantasainen tieto toimialan ja liikelaitoksen toiminnasta ja taloudesta. Suosituksena on, että riskin arviointi suoritetaan johtoryhmän tasolla ja tulokset esitetään henkilöstölle ennen niiden hyväksymistä. Näin koko henkilöstöllä on mahdollisuus vaikuttaa riskin arviointiin.

Riskianalyysi

Riskianalyysin yksityiskohtaisuus riippuu analysoitavasta riskistä, analyysin tarkoituksesta ja saatavilla olevasta tiedosta sekä resursseista. Riskianalyysi voi myös antaa lähtötietoja päätöksentekoon, kun on tehtävä valintoja sellaisten vaihtoehtojen välillä, joihin sisältyy erityyppisiä ja

eritasoisia riskejä. Tässä vaiheessa riskeistä voidaan lähempään tarkasteluun nostaa myös vain merkittävimmät riskit.

Riskianalysissä muodostetaan käsitys riskeistä. Riskianalyyssiin sisältyy riskin syiden sekä myönteisten ja haitallisten seurausten arviointi. Riskin tapahtumisen todennäköisyyttä ja vaikutuksia on arvioitava, samalla on otettava huomioon jo käytössä olevat riskienhallintakeinot sekä niiden vaikuttavuus ja tehokkuus. Jos käytössä olevat hallintakeinot eivät ole riittäviä, määritellään riskille uudet hallintakeinot.

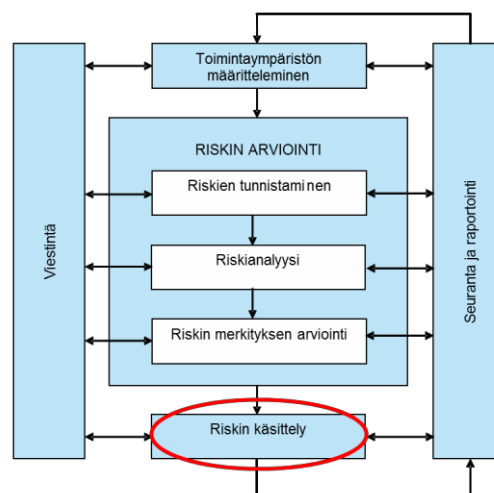
Analysoitaessa riskejä on tärkeää ottaa huomioon eri riskien ja niiden lähteiden keskinäiset riippuvuudet sekä se, että samalla tapahtumalla voi olla useita seurauksia, ja se voi vaikuttaa moniin tavoitteisiin. Analyysissä on otettava huomioon riskien seurausten, todennäköisyyden ja vaikutusten määrittämisen luotettavuus ja herkkyys. Riskien analysointiin liittyvät näkemyserot ja epävarmuus sekä tiedon saatavuus, laatu, määrä ja oikea-aikaisuus ja muut vastaavat tekijät on tuotava esiin.

Riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arviointi

Riskien merkityksen arvioinnin tarkoitus on auttaa tekemään päätöksiä riskianalyyysin tulosten perusteella siitä, mitä riskejä on tarpeen käsitellä ja mikä on niiden käsittelyn toteuttamisen tärkeysjärjestys. Riskien merkitys muodostuu todennäköisyyden ja seurauksen yhdistelmästä. Mitä suuremman arvon riskin merkitys saa, sitä tarkempaan tarkasteluun riski tulee ottaa.

Joissain olosuhteissa riskin merkityksen arvioinnin johtopäätöksenä voi olla lisäanalyysin tekeminen. Riskin merkityksen arvioinnin lopputulos voi myös olla päätös olla käsittelemättä riskiä millään muulla tavoin kuin säilyttämällä jo olemassa olevat hallintakeinot.

4.4.2 Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttaminen



Riskin käsittely

Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamiseen sisältyy yhden tai useamman riskienhallintatavan valitseminen ja valittujen vaihtoehtojen toteuttaminen. Vaihtoehdot eivät välttämättä ole toisensa poissulkevia 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

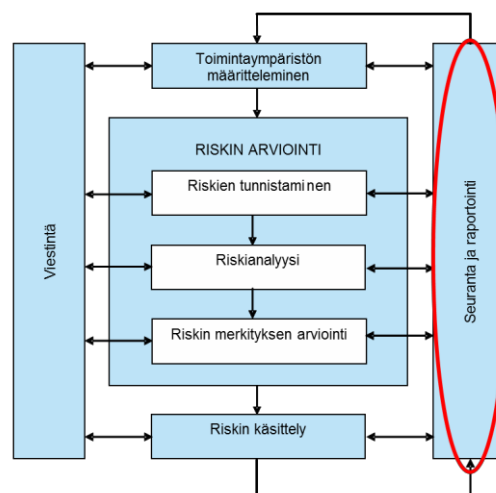
Toimialojen ja liikelaitosten on otettava huomioon myös riskienhallinnan ristikkäiset vaikutukset ja tarvittaessa tehtävä yhteistyötä keskenään. **Periaatteena on, että riskejä ei saa siirtää kaupunkiorganisaation sisällä toiselle vastuualueelle.**

Kriittisille toiminnoille on laadittava poikkeuksellisia tilanteita varten jatkuvuus- ja toipumissuunnitelmat, joita on ylläpidettävä ja testattava säännöllisesti. Pienempiin häiriötilanteisiin voidaan varautua toimintaohjeilla ja ennalta määritellyillä korjaavilla toimenpiteillä.

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.

4.4.3 Seuranta



Seuranta ja raportointi

Säännöllinen seuranta on riskienhallinnan jatkuvan kehittämisen edellytys. Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seuranta ja riittävyyden arviointi on suunniteltu osa riskienhallintaprosessia. Seuranta voi olla määrävälein tapahtuvaa tai tilannekohtaista. Seurantaan liittyvät vastuut määritellään riskienhallintasuunnitelmassa.

Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden arvioinnin avulla voidaan varmistaa, että:

- Riskienhallintakeinot on toteutettu suunnitellusti ja ne ovat vaikuttavia sekä tehokkaita
- Saadaan lisätietoa ja voidaan tarvittaessa parantaa riskien arviointia
- Voidaan analysoida tapahtumia, kuten esimerkiksi läheltä piti -tilanteita, onnistumisia ja epäonnistumisia sekä oppia niistä
- Havaitaan riskin muuttuminen, mikä voi edellyttää riskin käsittelyn ja tärkeysjärjestyksen uudelleentarkastelua

4.4.4 Raportointi

Prosessin kaikkiin vaiheisiin sisältyy raportointi ja tiedonvaihto tarvittavien sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa. Riittäväällä sisäisellä ja ulkoisella raportoinnilla sekä tiedonvaihdolla varmistetaan, että riskienhallintaprosessin toteuttamisesta vastaavat tahot ja sidosryhmät ymmärtävät päätöksenteon perusteet ja syyt siihen, miksi tiettyjä toimenpiteitä tarvitaan.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana kolmannesvuosikatsauksissa ja tilinpäätöksessä. Toimialat ja liikelaitokset raportoivat osana normaalia talouden ja toiminnan seurantaan merkittävimmistä riskeistään, niiden hallinnasta ja hallintatoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Nopeasti kehittyvistä tai jo toteutuneista riskeistä ja niiden vaikutuksista raportoidaan viipymättä valvontavastuussa olevalle, jonka tulee ryhtyä tarvitta-
viin toimenpiteisiin. Koko kaupunkiorganisaation kolmannesvuosi- ja tilinpäätösraportteihin kootaan merkittävimpien riskien tilanne sekä arvioidaan riskien vaikutuksia koko kaupunkiorganisaation kannalta.

Toimialojen ja liikelaitosten raportoinnin perusteella kaupunginhallitus antaa tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa arvionsa merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

5 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja heidän vastuunsa

5.1 Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, jatkuvasta ylläpidosta ja tuloksellisuudesta vastuualueellaan. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulosvastuun sekä oikeudellisen vastuun.

Tilivelvollisella on vastuu johtamansa toiminnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat muun muassa kaupunginhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet, johtokuntien jäsenet, toimikuntien jäsenet, kaupungin muiden toimielinten jäsenet, kaupunginjohtaja, toimialajohtajat sekä hallintosäännössä määrätyt toimielinten esittelijät. Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus, ei pelkästään hänen itsensä vaan myös hänen alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä johtuen, jolloin tilivelvollisen katsotaan laiminlyöneen alaisensa toiminnan valvontavelvollisuus. Tilivelvollisuusaseman

puuttuminen ei kuitenkaan vapauta esimiesasemassa olevaa alaistensa toiminnan valvontavastuusta eikä estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

Kuntalain mukainen tilivelvollisuus merkitsee sitä, että:

- 1) Tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi (hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää tilivelvollisten vastuuvapaudesta)
- 2) Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus
- 3) Tilivelvolliselta voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä

Tilivelvollinen vastaa toiminnan ja talouden osalta sekä omasta että alaistensa tekemisestä ja siitä, mitä jää mahdollisesti tekemättä.

Tilivelvollisella on aktiivinen selonottovelvollisuus vastuullaan olevasta toiminnasta.

Tilivelvollisuus ei tuo mitään sellaista vastuuta, joka ei hänelle kuulu jo asemansa perusteella.

5.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu

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.

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 tehtävät on järjestettävä siten, että kaikilla kaupunkiorganisaation tasoilla ja kaikissa toiminnoissa toteutuu riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Tarkastuslautakunta voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.

Kaupunginhallitus huolehtii hallinnosta ja sen asianmukaisesta järjestämisestä ja yhteensovittamisesta sekä kaupunkiorganisaation toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuudesta valtuuston päätösten mukaisesti. Kaupunginhallitus vastaa kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä vahvistaa näitä koskevat ohjeet ohjaamaan käytännön toteutusta. Kaupunginhallitus valvoo sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon tuloksellisuutta. Kaupunginhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omilla tehtävälalueillaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Niiden tulee seurata ja arvioida tehtävälalueensa toimintaa ja taloutta sekä varmistaa niihin liittyvien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytapojen toteutuminen.

5.3 Kaupungin johdon valvontavastuu

Kaupunginjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta kokonaisuutena osana kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamista.

Toimialojen johtavat viranhaltijat ja liikelaitosten johtajat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta omalla vastuualueellaan. He ohjeistavat alaisiaan toimintayksiköitä sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Lisäksi he vastaavat oman vastuualueensa osalta toiminnan organisoinnista siten, että prosesseilla, hankkeilla, projekteilla ja yksittäisillä toiminnoilla on määritelty vastuutaho.

Sisäinen tarkastus avustaa kaupungin johtoa valvontavelvollisuuden täyttämässä tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.

Johdon tehtävänä on luoda kattava ja toimiva valvonta- ja seurantajärjestelmä. Johdon on viestittävä henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä.

5.4 Esimiesten valvontavastuu

Esimiehet vastaavat siitä, että oman vastuualueen osalta henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Esimiesten tehtävänä on luoda henkilöstölle edellytykset tehtävistään suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen.

Esimiehet vastaavat siitä, että heidän vastuullaan olevien toimintojen tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita. Samoin he vastaavat siitä, että heidän oman yksikkönsä tavoitteet ovat linjassa toimialan tai liikelaitoksen ja koko kaupungin tavoitteiden kanssa. Esimiehet vastaavat myös tiedonkulusta ja raportoinnista.

Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa. Esimiesten 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.

5.5 Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tukevat tehtävät

Hallintosäännön 26§:n mukaisesti kaupunginjohtaja asettaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmän. Ohjausryhmä **koordinoi**, ohjaa, ohjeistaa ja tukee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön työtä ja kehittämistä, avustaa merkittävimpien riskien ja niiden hallintakeinojen raportoinnissa sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa.

Ohjausryhmän vastuullisena vetäjänä ja koollekutsujana toimii riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikkö. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmä koostuu toimialojen ja liikelaitosten nimetyistä edustajista sekä kaupungin ja perusturvan toimialan tietosuojavastaavista. Ryhmän jäsenet toimivat asiantuntijana ja linkkinä edustamansa toimialan tai liikelaitoksen ja ohjausryhmän välillä. Tietosuojavastaavat toimivat linkkinä myös tietoturvyöryhmään. Lisäksi ohjausryhmässä jäsenenä on tarkastuspäällikkö, jonka rooli on toimia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioijana. Ohjausryhmä voi kustua tarvittaessa myös muuta henkilöstöä kokouksiinsa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmän tehtävänä on muun muassa:

- Koordinoida, ohjata ja ohjeistaa sekä tukea toimialojen ja liikelaitosten käytännön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan työtä
- Koordinoida ja ohjata riskienhallinnan prosessin säännöllistä toteuttamista kaupunkiorganisaatiossa
 - Riskien arviointi
 - Riskien käsittely
 - Seuranta ja raportointi
 - Viestintä
 - Dokumentointi
- Koota kaupunkiorganisaation kattava yhteenveto toimialojen ja liikelaitosten tekemien arviointien pohjalta merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä sisäisen valvonnan toimenpiteistä
- Avustaa merkittävimpien riskien ja niiden hallintakeinojen raportoinnissa
 - Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma
 - Selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä
- Koordinoida ja järjestää keskitettyä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koulutusta ja perehdyttämistä kaupunkiorganisaatiossa yhteistyössä henkilöstöpalveluiden kanssa
- Arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja riittävyyttä
- Antaa kehittämis ehdotuksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta
- Huolehtia toimintaympäristön muutosten huomioimisesta kaupunkiorganisaation sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteiden suunnittelussa ja toimeenpanossa
- Seurata riskikriteerien ja riskiluokkien muutostarpeita

Riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikön tehtävänä on muun muassa:

- Vastata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmälle osoitettujen tehtävien asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta hoitamisesta
- Toimia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmän koollekutsujana ja vastuullisena vetäjänä
- Toimia kaupunkiorganisaation riskienhallinnan, varautumisen ja turvallisuuden koordinoijana
- Koordinoida riskienhallinnan, varautumisen ja turvallisuuden raportointia
- Ohjata ja ohjeistaa esimiehiä sekä toimialojen ja liikelaitosten ohjausryhmään nimettyjä edustajia riskienhallintatyössä

Toimialojen ja liikelaitosten tulee nimetä edustajansa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmään. Nimetyn edustajan tehtävänä on muun muassa:

- Osallistua kaupunginjohtajan asettaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmän työskentelyyn ja sen tehtävien hoitamiseen
- Ohjata ja ohjeistaa riskienhallinnan käytännön toteutusta edustamallaan toimialalla tai liikelaitoksessa:
 - Riskien arviointi
 - Riskien käsittely
 - Seuranta ja raportointi

- Viestintä
- Dokumentointi
- Tuoda edustamansa toimialan tai liikelaitoksen asiat riskienhallinnan ohjausryhmän käsittelyyn sekä vastaavasti esitellä ohjausryhmässä valmistellut kokonaisuudet omalla toimialalla tai liikelaitoksessa

Tietosuojavastaavien tehtävänä on tuoda tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asiat ohjausryhmän käsiteltäväksi sekä vastaavasti esitellä ohjausryhmässä läpi käydyt tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät kokonaisuudet tietoturvan työryhmälle.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkiä näin edistämään kaupunkiorganisaation tavoitteiden saavuttamista. Sisäisen tarkastuksen päällikkö kuuluu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmään pääasiallisena vastuualueenaan arviointityön suorittaminen.

Jokainen työntekijä toteuttaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa oman työtehtävänsä puitteissa. Henkilöstö toimii tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti, kehittää toimintatapoja sekä ylläpitää ammatillista osaamistaan. Henkilöstön on raportoitava mahdollisesti havaitsemistaan epäkohdista esimiehelleen.

5.6 Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista

TASO TAI TOIMIJA	TEHTÄVÄ TAI VASTUU
Kaupunginvaltuusto	Päätää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Edellyttää, että tehtävät on järjestettävä siten, että kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa toteutuu riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.
Tarkastuslautakunta	Voi esittää kertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.
Tilintarkastaja	Tarkastaa onko sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisella tavalla.
Kaupunginhallitus	Vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ohjaamaan käytännön toteutusta. Valvoo sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon tuloksellisuutta ja raportointia. On velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.
Lauta- ja johtokunnat	Vastaavat omilla tehtäväalueillaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Valvovat toimeenpanoa ja tuloksellisuutta. Ovat velvollisia raportoimaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä annettujen ohjeiden mukaisesti.
Kaupunginjohtaja	Vastaa hyvän johtamis- ja hallintotavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kaupunkiorganisaatiossa. Asettaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmän.
Toimialajohtajat ja liikelaitosten johtajat	Vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimivuudesta ja toimeenpanon tuloksellisuuden valvonnasta sekä raportoinnista. Ohjeistavat alaisiaan toimintayksiköitä.

Esimiehet	Toteuttavat omalla vastuualueellaan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä seuraavat valvonta- ja riskienhallintatoimenpiteiden tehokkuutta ja riittävyttä. Vastaavat tehtäväalueensa riskien tunnistamisesta, arvioinnista, toimenpiteiden toteutuksesta ja raportoinnista.
Henkilöstö	Toteuttaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa oman työtehtävänsä puitteissa. Toimii tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti. On velvollinen raportoimaan havaitsemistaan epäkohdista.
Sisäinen tarkastus	Arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Esittää suosituksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi. Toimii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asiantuntijana.
Riskienhallinta- ja turvallisuuspäällikkö	Toimii riskienhallinnan, varautumisen ja turvallisuuden asiantuntijana ja koordinoijana. Ohjaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmää ja vastaa sen tehtävien toteuttamisesta.
Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmä	Tukee toimialoja ja liikelaitoksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön työssä ja kehittämisessä. Avustaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteensovittamisessa sekä seurannassa ja raportoinnissa.
Konsernijohto	Vastaa konsernivalvonnan järjestämisestä. Seuraa tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tuloksellisuutta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä.
Tytäryhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Huolehtivat siitä, että yhteisön toimintaan liittyvät riskit on tunnistettu ja arvioitu ja niitä seurataan säännöllisesti. Ovat velvollisia raportoimaan konsernijohdolle 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.

6 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana toimintaprosesseja

6.1. Talous- ja strategiaprosessi

Kaupunkiorganisaation johtamista ja päätöksentekoa ohjaa valtuuston hyväksymä kaupunkistrategia sekä talousarvio ja taloussuunnitelma. Kaupunkistrategian kärjet, visio ja missio, näitä tukevat valtuustokauden tavoitteet ja toimintaperiaatteet sekä talousarvioon kirjatut talouden ja toiminnan tavoitteet muodostavat perustan yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle ja seurannalle.



Jyväskylän kaupunkistrategia

Strategia muutetaan käytännön toiminnaksi vuosisuunnittelun avulla. Kaupunkistrategian pitkän tähtäimen tavoitteiden konkretisointi osana vuotuista toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia tukee vaikuttavan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamista ja näin edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Talouden suunnittelulla ja valvontatoimenpiteillä pyritään varmistamaan talousarvion ja taloussuunnitelman perustuminen realistisiin tavoitteisiin. Resurssien optimaalinen kohdentaminen edellyttää edelleen tavoitteiden priorisointia. Suunnittelu on ollen perustelua päätöksentekoa siitä, mitä pidetään tärkeänä ja mihin osoitetaan resursseja.

Lauta- ja johtokuntien 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.

Talousarvion 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.

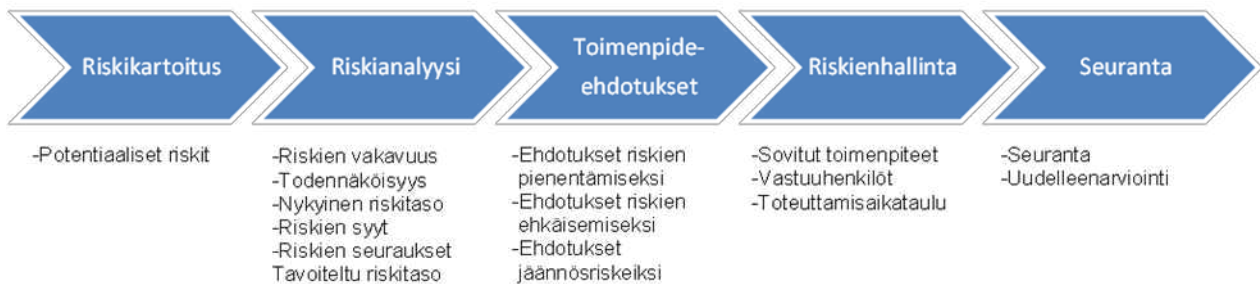
Talousarvion toteutumiseen liittyviä riskejä voidaan pienentää toimivalla ja kattavalla seurannalla sekä raportoinnilla. Raportointi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta on tärkeä johtamisen työväline. Seurantaraportointi, analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin ovat myös 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 hallitukselle ja hallituksen edelleen valtuustolle esitys talousarvion muuttamisesta. Talousarviomuutokset on tehtävä talousarviovuoden aikana.

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

6.1.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma taloussuunnittelukaudelle

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa toteutetaan talousarvion ja merkittävien päätösten valmistelun yhteydessä. Toimialat ja liikelaitokset kuvaavat talousarviossa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeiset tavoitteet, toimintaperiaatteet ja menettelyt. Talousarvion valmistelun yhteydessä toimialat ja liikelaitokset analysoivat toimintaympäristön muutoksia, tunnistavat tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioivat niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laativat ja päivittävät tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.



Riskienhallinnan vaiheet

Toimialat ja liikelaitokset laativat edellä kuvatun mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmat, jotka päivitetään vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassa kuvataan toimintaympäristö, riskienhallintaprosessin käytännön toteutus ja vastuut sekä määritellään toteutettavat toimenpiteet. Suunnitelmaa laadittaessa on huomioitava muun muassa perustehtävä, ydinprosessit ja tavoitteet, lainsäädännön ja sopimusten asettamat velvoitteet sekä sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien vaikutus.

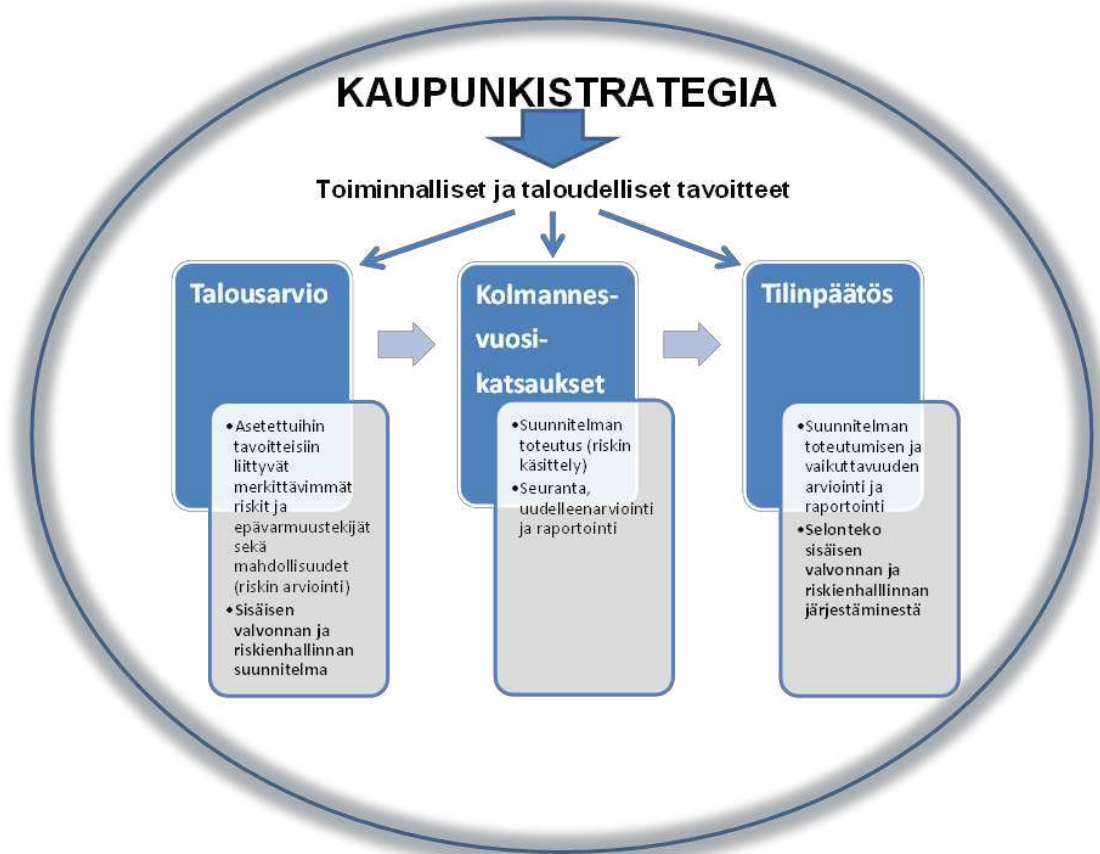
Riskienhallintasuunnitelman laatimisen myötä toimialoille ja liikelaitoksille syntyy selkeä riskienhallinnan toimintamalli ja riskienhallintaprosessiin osallistuville henkilöille käsitys prosessin tavoitteista ja vastuista. **Samassa yhteydessä riskienhallintasuunnitelman kanssa konkretisoituu myös toimialojen ja liikelaitosten sisäisen valvonnan suunnitelma kun valvonnan toimenpiteet pystytään kohdistamaan olennaisimpiin riskeihin.**

Toimintaympäristöä kuvattaessa huomioidaan tekijät, jotka vaikuttavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessin toteuttamiseen; mitkä asiat säätelevät toimialojen ja liikelaitosten toimintaa tai mihin toiminta perustuu (esimerkiksi lainsäädäntö, viranomaismääräykset, sopimukset), toimialojen ja liikelaitosten tehtävät ja tavoitteet, keskeiset tavoitteisiin vaikuttavat tekijät ja kehityssuunnat, mitä toimiala ja liikelaitos tarvitsee, jotta se voi saavuttaa tavoitteensa (keskeiset vaatimukset onnistumiselle) sekä kuinka toimintaympäristön arvioidaan muuttuvan suunnittelukaudella.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassa määritellään prosessiin osallistuvat tahot ja vuosittainen aikataulutus sekä vastuut toteuttamisesta, riskien seurannasta sekä raportoinnis-

ta. Lisäksi määritellään riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisessa, analysoinnissa ja priorisoinnissa käytettävät menetelmät sekä riskienhallintatoimintojen tavoitteet lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Edelleen tulee määritellä käytettävät sisäisen valvonnan toimenpiteet sekä miten nämä toimenpiteet dokumentoidaan, miten niitä seurataan ja miten niistä raportoidaan.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatimiseen ja prosessin läpiviemiseen saa tarvittaessa ohjausta kaupunginjohtajan asettamalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmältä, riskienhallinta- ja turvallisuuspäälliköltä, sisäisestä tarkastuksesta sekä toimialojen ja liikelaitosten omilta nimetyiltä ohjausryhmän jäseniltä.



Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kytkeytyminen talous- ja strategiaprosessiin

6.1.2 Selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä

Tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa kaupunginhallitus antaa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kaupunginhallituksen riskiarvio ja selonteko perustuu toimialojen ja liikelaitosten antamiin tietoihin.

Lauta- ja johtokunnat ja niiden alainen johto valmistelevat hallitukselle selonteossa esitettävät tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Toimielinten on käsiteltävä oman vastuualueensa selonteko ja annettava se kaupunginhallitukselle.

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 riski realisoituu, on niistä raportoitava välittömästi ja varmistettava tarvittavien toimenpiteiden toteutuminen.

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

- 1) Miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty?
- 2) Onko sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella?
- 3) Miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on tarkoitus kehittää taloussuunnittelu-kaudella?

Riskienhallinnan tasoa ja riittävyyttä on arvioitava suhteessa niin strategisiin, 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. Tarkentavat lisäohjeet arviointiin sekä selonteon valmisteluun annetaan tilinpäätösohjeistuksen yhteydessä.

6.2 Päätöksentekoprosessi ja esteellisyys

Hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti ja toiminnan on oltava puolueetonta. Kaupunkiorganisaation henkilöstön on tunnettava riittävässä laajuudessa kuntalain, hallintolain ja julkisuuslain säännökset.

Kaupunkiorganisaation päätöksenteko perustuu hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja hallintosääntö sekä muut kaupunkiorganisaation ohjeet. Päätösten valmistelussa on noudatettava Jyväskylän kaupunkiorganisaation valmisteluohjetta.

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. Päätöstekstin on oltava yksiselitteinen, täsmällinen ja perusteltu. Päätökset on annettava tiedoksi ja asetettava asianmukaisesti nähtäville muutoksenhakuohjeineen.

Päätöksiä tekevät toimielimet ja viranhaltijat, jolle on siirretty päätösvaltaa. Päätöksentekijällä on vastuu päätöksen sisällöstä ja asiasta. Viranhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta. Valmistelijan vastuusta määrätään erillisessä valmisteluohjeessa.

Kaiken päätöksenteon yhteydessä on arvioitava päätöksen vaikutuksia ja riskejä. Riskien seurausten ja todennäköisyyden arviointivastuu on päätöksen valmistelijalla. Valmistelijan on sisällytettävä toimielinten ja viranhaltijapäätösten esittelyteksteihin maininta päätöksen vaikutuksista. Näin varmistetaan, että päätöksentekijöillä on riittävästi tietoa päätöksen vaikutuksista ja toimeenpanon sisällyttävistä riskeistä.

Toimielimet ja 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. Osallistumiskielto 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 tilanteissa on syytä pidättäytyä asian käsittelystä. Päätöksentekijä ei kuitenkaan voi ilman perusteltua ja yksilöityä esteellisyysperustetta olla osallistumatta päätöksentekoon ja esteellisyyden toteamisen yhteydessä on aina myös ilmoitettava sen syy.

6.3 Henkilöstöasiat

Kaupunkiorganisaation tärkein voimavara on työkykyinen ja osaava henkilöstö. Henkilöstöasioihin mahdollisesti liittyvät ongelmat on käsiteltävä heti ja tarvittaviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä viipymättä. Henkilöstön oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu edellyttää työelämää koskevan lainsäädännön, työ- ja virkaehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden tuntemista sekä noudattamista. Johdon tulee valvoa esimiestyön asianmukaisuutta ja puuttua tarvittaessa epäkohtiin. Esimies puolestaan valvoo alaiensa toimintaa.

Henkilöstöön liittyvät toimintamallit, linjaukset, suunnitelmat, ohjeet sekä prosessit rakennetaan siten, että ne tukevat kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista. Henkilöstöasioiden strategisesta ohjauksesta, henkilöstöpolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta, koko henkilöstöä koskevien toimintamallien kehittämisestä, kaupunkiorganisaation henkilöstöohjeista ja -linjauksista sekä virka- ja työehtosopimusten tulkinnasta vastaa konsernihallinnon henkilöstöpalvelut henkilöstöjohtajan johdolla.

Henkilöstösuunnitelma on osa vuosittaista talousarviota. Henkilöstösuunnitelma täydennettynä osaamissuunnitelmalla on keskeinen henkilöstöjohtamisen väline. Osaamissuunnitelma sisältää muun muassa osaamisen ja työkyvyn kehittämisen kärjet ja sen tavoitteena on esimiesten ja henkilöstön motivaation ja työkyvyn tukeminen sekä osaamisen kehittäminen. Henkilöstön määrä ja rakenne on mitoitettava siten, että se tukee asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Rekrytoinnit arvioidaan täyttölupamenettelyssä. Henkilöstösuunnitelmaa on mahdollista päivittää vuoden aikana perustellusta syystä.

Henkilöstöpalveluilla on erityinen valvontavastuu henkilöstöasioiden asianmukaisen hoidon varmistamisesta sekä henkilöstöprosessien suunnittelusta, kehittämisestä ja ylläpidosta. Henkilöstöasioiden toteuttamisesta vastuu on esimiehellä ja työntekijällä. Esimies vastaa siitä, että henkilöstöasioissa noudatetaan säädöksiä ja määräyksiä sekä Jyväskylän kaupunkiorganisaation linjauksia. Henkilöstöpalveluiden ja johdon vastuulla on seurata henkilöstöasioiden toteutumista muun muassa kolmannesvuosi- ja kuukausiraportointien yhteydessä. Esimiehen vastuulla on aktiivisesti seurata henkilöstötietoa oman vastuualueensa osalta.

Johtaminen ja esimiestyö muodostavat perustan henkilöstöasioiden riskienhallinnalle.

Esimerkkejä tavanomaisista henkilöstöasioihin liittyvistä riskeistä ovat muun muassa:

- Rekrytointiprosessissa tapahtuu virhe tai epäonnistutaan muutoin rekrytoinnissa
 - Kelpoisuuden määrittelyä ei ole riittävästi harkittu
 - Ei tunnisteta palvelussuhteen laillisia määräaikaisuuden perusteita
 - Ei rekrytoida soveltuvinta henkilöä
- Ei tunnisteta työnantajan oikeuksia ja velvollisuuksia
- Ei tunnisteta työntekijän oikeuksia ja velvollisuuksia
- Ei tunnisteta palvelussuhteen ehtoihin liittyviä säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita riittävästi. Esimerkiksi:
 - Määritellään palkka virheellisesti
 - Toimitaan työaikojen suhteen virheellisesti
- Henkilöstön työkyvyssä esiintyvät ongelmat kuten
 - Työn kuormittavuus on liiallista
 - Ei ymmärretä lain määrittämää velvollisuutta ottaa kaupungin työtehtäviin niitä henkilöitä, jotka sairauden, vian tai vamman vuoksi ovat kykenemättömiä hoitamaan entistä tehtäväänsä
- Henkilöstön osaamisessa esiintyvät ongelmat kuten
 - Lääkelupien voimassaolo
- Työtehtävän sisällöt ja tavoitteet ovat epäselvät
- Henkilöiden väliset vuorovaikutussuhteet eivät ole kunnossa ja tilanne vaikuttaa työyhteisön toimintaan
- Esimiestyössä ja -osaamisessa on puutteita
- Uhka- ja väkivaltatilanteet
- Työ- ja työmatkatapaturmat
- Puutteet yhteistoiminnan toteuttamisessa riittävän aikaisessa vaiheessa

Esimerkkejä sisäisen valvonnan keinoista ja riskien ehkäisemiseksi:

- Suorituksen johtaminen ja työelämäkeskustelujen aktiivinen hyödyntäminen
- Esimiestyön tukeminen erilaisin keinoin
- Valmentava johtamisote
- Aktiivinen henkilöstötietojen seuranta ja tietoihin reagointi (esimerkiksi palkkaus ja sairauslomat)
- Työkyvyn tuen hallintamallin toteuttaminen
- Ohjeet, koulutukset ja valmennukset
- Henkilöstöpalveluiden tuki ja ohjaus

6.4 Muut

6.4.1 Tietoturva ja tietosuoja

Tietoturva on osa toiminnan jatkuvuuden varmistamista. Tietoturvan tavoitteena on palvelutuotantoon liittyvien tärkeiden tietojen turvaaminen sekä niiden luottamuksellisuuden, oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen. Tietoturvan avulla ylläpidetään ja tuotetaan asukkaille ja muille sidosryhmille entistä parempaa palvelua ja varmistetaan osaltaan lakien, asetusten ja säädösten mukainen toiminta.

Tietoturvalla pyritään minimoimaan tietoon, tietojärjestelmiin ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvia riskejä. Tietoturvariskillä tarkoitetaan epäedullisia seuraamuksia, jotka voivat aiheutua siitä, että tieto ei ole turvassa ulkopuolisilta, tieto ei ole käytettävissä oikeaan aikaan oikeilla henkilöillä tai tietojen virheettömyyttä ei voida taata. Tietojärjestelmäriskit koostuvat muun muassa teknisten järjestelmien häiriöistä ja puutteellisuuksista ja katuvat esimerkiksi laitteisto-, ohjelmisto- ja tietoliikennriskit.

Toimintaympäristömme digitalisoituu ja tietoturvan ja tietosuojan vaatimukset korostuvat.

Palvelujen digitalisoituessa henkilötietoja hyödynnetään yhä laajemmin. 25.5.2018 alkaen sovellettavalla EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella pyritään takaamaan luottamus digitaalisia palveluja kohtaan ja varmistamaan organisaatioiden tietosuojaosaaminen. Asetuksen mukaan tietosuojan tulee olla oletusarvoista ja sisäänrakennettua. Kaupunkiorganisaatio on velvollinen osoittamaan ennakoiden tietosuojan toteutumisen dokumentaatiolla ja toimintamalleilla. Henkilötietojen tietosuoja korostuu erityisesti palveluja ulkoistettaessa sillä ulkoistaminen ei poista kaupunkiorganisaatiolta rekisterinpitäjälle kuuluvia vastuita ja velvollisuuksia. Palvelusopimuksissa on näin ollen huomioitava tietosuoja-asetuksen sekä muiden säännösten, määräysten ja ohjeiden vaatimukset sekä määriteltävä osapuolten vastuut, velvollisuudet ja valvonnan käytännöt tietosuojan osalta.

Rekisteröidyn oikeudet on pystyttävä turvaamaan. Rekisterinpitäjän vastuut ja velvollisuudet korostuvat.

Esimiehen tulee varmistaa oman vastualueensa osalta, että henkilöstö hallitsee tietoturvan ja tietosuojan perusteet ja käytännöt, sitoutuu noudattamaan niitä sekä osaa soveltaa niitä omien työtehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Julkisen sektorin organisaation tulee myös nimittää tietosuojavastaava, jonka tehtävät määräytyvät EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Tietosuojavastaava valvoo tietosuojan toteutumista, kouluttaa ja tukee johtoa ja esimiehiä tietosuojan käytännön toteuttamisessa sekä osallistuu asiantuntijana hankkeisiin, joissa käsitellään henkilötietoja. Tietosuojavastaava on myös yhteyshenkilö valvontaviranomaisen ja kansalaisten suuntaan. Tietosuojavastaava ei kuitenkaan ole vastuussa tietosuojan toteutumisesta kaupunkiorganisaatiossa vaan siitä vastaavat johto ja esimiehet. Tietosuojan valvonta on osa sisäistä valvontaa ja perustuu tunnistettuihin riskeihin. Tietosuojavastaava kokoaa vuosittain tietotilinpäätöksen.

Tietohallinto vastaa Jyväskylän kaupunkiorganisaation eri tietojärjestelmäympäristöissä teknisen turvallisuuden arvioinnista, ylläpidosta ja toteutumisesta. Tietohallinto ylläpitää sovellusluetteloa ja yhtenä edellytyksenä on, että jokaiselle tietojärjestelmälle on määritelty omistaja sekä vastuullinen palvelukokonaisuus/yksikkö. Tietohallinnon tehtävänä on tarjota tietotekninen ympäristö ja

tuki tiedon käytölle palveluissa. Tavoitteena on turvata tietoresurssin hyödynnettävyys suunnittelussa, johtamisessa sekä käytännön toiminnassa ja valvonnassa.

Jyväskylän kaupunginhallituksen hyväksymässä tietoturvapoliitikassa määritellään ne periaatteet ja vastuut, joita kaupunkiorganisaatiossa on noudatettava tietoturvan kehittämisessä, ylläpidossa ja valvonnassa. Tietoturvapoliittikka määrittelee tietoturvan toteuttamisen periaatteet ja menettelytavat sekä antaa ohjeet tietoturvan varmistamiseksi ja ylläpitämiseksi. Tietoturvapoliittikkaan liittyvät tarkemmat käytännön ohjeet määritellään tietoturvastandardeissa ja käyttäjien tietoturvakorteissa. Tietoturvastandardit ovat periaatetason kuvauksia tietoturvaan liittyvien suojausten käytännön toteutuksesta ja ne tulkitsevat sekä täydentävät tietoturvapoliitikassa esitettyjä ohjeita. Toimialoilla ja liikelaitoksissa on myös omaan toimintaan liittyvää tarkentavaa ohjeistusta tietoturvallisuudesta ja tietosuojasta.

Jyväskylän kaupunkiorganisaation tietoturvan käytännön toimitelimenä toimii tietoturvan työryhmä. Tietoturvan työryhmä koostuu toimialojen, liikelaitosten ja tytäryhtiöiden tietoturvasta vastaavista henkilöistä. Lisäksi kaupungin tietosuojavastaava kuuluu tietoturvan työryhmään. Työryhmä valmistelee tietoturvallisuuden linjaukset, arvioi tietoturvaan liittyvät poikkeustilanteet ja niiden jatko-toimenpiteet sekä toimintaan liittyvät riskit.

Riskienhallinnassa on huomioitava, että kaupunkiorganisaation on pystyttävä tuottamaan lakisääteiset palvelut sekä muut vastuullaan olevat palvelut ilman tietoturvasta johtuvia ongelmia ja kohtuutonta haittaa. ICT-riskit liittyvät yleisesti tietojen luottamuksellisuuteen, oikeellisuuteen ja palveluiden saatavuuteen sekä tietosuojaan. Riskienhallinnan osa-alueena on myös toiminnan jatkuvuuden varmistaminen mahdollisimman hyvin erilaisissa häiriötilanteissa varasuunnitelmin ja poikkeusolojen toimintamallein.

ICT-asioiden ohjaus on vastuutettu ICT-ohjausryhmälle, joka määrittelee kaupunkikonsernin ICT-toiminnan tavoitteet. ICT-ohjausryhmän tehtävänä on ohjata tietohallinnon linjausten valmistelua ja valvoa niiden noudattamista sekä toimia kokonaisarkkitehtuuryön ohjausryhmänä. Toimialoilla toimivat omat ICT-kehittämisryhmät, joiden tehtävänä on vastuualueensa osalta ICT-toimintaohjelman laatiminen ja käytännön ICT-toiminnan kehittäminen yhteistyössä kaupunkiorganisaation ICT-ohjausryhmän ja tietohallinnon kanssa.

Toimialojen ja liikelaitosten ICT-hankinnat on keskitetty tietohallintoon. Keskitämisen tavoitteena on huomioida kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, tietoturva sekä tietojärjestelmien täysimääräinen hyödyntäminen toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta. ICT-ohjausryhmä käsittelee toimialojen ja liikelaitosten ICT-investoinnit ja hankkeet keskitetysti sekä päättää ICT-resurssien allokoinnista.

6.4.2 Hankinnat

Hankinnoissa on noudatettava hankintalainsäädäntöä, hankintaohjetta ja hankintojen linjauksia sekä tilaajavastuulakia. Kaikissa hankinnoissa on noudatettava tasapuolisuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja avoimuuden periaatteita sekä hyvää hallintotapaa. Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina eikä niitä saa jakaa keinotekoisesti osiin.

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 vastualueelleen kuuluvaan kilpailutukseen, on tästä tehtävä ilmoitus esimiehelle. 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.

Jokaisen hankintoja tekevän on tunnettava hankintaohjeen sekä soveltuvan lain-säädännön sisältö.

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.

6.4.3 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. Projektin ja hankkeen hallintavastuu on kuitenkin aina kaupunkiorganisaatiolla.

Projektit ja hankkeet on budjetoitava ja aikataulutettava. Projektien ja hankkeiden tulee pääsääntöisesti perustua hyväksytyyn talousarvioon ja niiden on tuettava kaupungin tavoitteita. Kehittämishankkeista tulee tehdä hallintosäännön mukaiset päätökset. Lisäksi hankkeista tehdään merkinnät Askissa olevaan hankesalkkuun.

Jokaisesta projektista ja hankkeesta on laadittava yksilöity suunnitelma, johon tulee sisältyä tavoitteet ja tehtävä, kustannusarvio, aikataulu ja projektiin tai hankkeeseen osallistuvat henkilöt. Suunnitelmasta tulee selvittää henkilöstön toimivalta ja vastuut sekä miten raportointi, seuranta ja valvonta on järjestetty. Jo projektin tai hankkeen alussa on arvioitava siihen liittyviä riskejä, jotka saattavat hankaloittaa etenemistä tai lopputuloksen toteutumista huomioiden myös mahdollinen hallittu keskeyttäminen.

Projektin tai hankkeen etenemistä ja vaikuttavuutta on arvioitava ja siitä on raportoitava säännöllisin väliajoin. Kirjanpito on järjestettävä niin, että projektin tai hankkeen tulojen ja menojen seuranta on mahdollista. Projektipäällikkö tai vastaava johtaa projektia tai hanketta suunnitelman pohjalta, vastaa seurannasta ja raportoinnista sekä mahdollisista tarkistuksista ja muutosten hyväksyttämisestä.

Projektin tai hankkeen päätyttyä on siitä laadittava loppuraportti, jossa arvioidaan kokonaisvaltaisesti onnistumista ja vaikuttavuutta sekä kustannuksia ja hyötyjä. Ulkopuolista rahoitusta saavat projektit ja hankkeet raportoidaan rahoittajille rahoituspäätöksessä määriteltyjen menettelyiden mukaisesti.

6.4.4 Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimukset tulee laatia siten, että ne turvaavat kaupungin edut. Sopimustyyppin salliessa sopimuksissa on pääsääntöisesti käytettävä kunkin alan yleisiä sopimusehtoja, mutta niiden soveltuvuus on kuitenkin aina tarkistettava tapauskohtaisesti. Sopimusluonnos on mahdollisuuksien mukaan valmistettava jo tarjouspyyntövaiheessa. Sopimusehdot on käytävä huolellisesti läpi aina ennen sopimuksen allekirjoittamista. Sopimusteksteissä on pyrittävä siihen, että sopimuksen tulkinta on mahdollisimman yksiselitteistä.

Sopimuksia tulee valvoa ja seurata säännöllisesti. Jokaiselle sopimukselle on määriteltävä seuranta varten tarkastelupäivä, jotta esimerkiksi jatkosopimusneuvotteluihin osataan ryhtyä riittävän ajoissa. Erityisesti on seurattava sopimusten ehtojen toteutumista ja voimassaoloaikoja. Toistaiseksi voimassaoleviin sopimuksiin on hyvä sisällyttää riittävän lyhyt irtisanomisaika. Jokaiselle sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimettävä valvontavastuussa oleva henkilö. Pääasiallisesti valvontavastuu on sopimuksen tekijällä tai/ja hyväksyjällä. Mikäli sopimus tulee toimielimen hy-

väksyttäväksi, on valvontavastuu toimielimen esittelijällä tai hänen määräämällään. Sopimusvastuullisen tehtävänä on valvoa sopimusveloitteiden täytäntöönpanoa.

Tehdyistä sopimuksista pidetään luetteloa asianhallintajärjestelmässä. Asiakirjahallinnasta määrätään hallintosäännössä. Asiakirjahallinta kattaa asiakirjatiedon käsittelyn, käytön, säilyttämisen ja tuhoamisen. Asiakirjahallinta tulee toteuttaa julkisuuslainsäädännön edellyttämän hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti siten, että tietojen saatavuus, käytettävyyys, eheys ja oikeellisuus voidaan varmistaa.

Alkuperäiset sopimukset on arkistoitava tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti. Asiakirjahallintoa johtava viranhaltija vastaa asiakirjahallinnan yleisestä valvonnasta. Toimialojen ja liikelaitosten johdon vastuulla on valvoa oman vastuualueensa asiakirjahallintaa tietosuoja huomioiden.

Sopimukseen mahdollisesti liittyvät vakuudet on säilytettävä turvalla tavalla ja vakuuksista ja vastuusitoumuksista on ylläpidettävä ajantasaista luetteloa.

Kaupunkiorganisaatio hankkii yhä enenevässä määrin myös peruspalveluita ulkoisilta palveluntuottajilta. Palveluiden laadun varmistaminen on usein kuitenkin kaupungin vastuulla myös ulkoistettujen palveluiden osalta. Sopimuksia tehtäessä on huomioitava ja sopimukseen kirjattava se, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään. Lisäksi sopimukseen tulee kirjata lauseke, joka turvaa kaupungille tarkastusoikeuden sekä oikeuden saada valvonnan toteuttamisen kannalta tarpeelliset tiedot.

Sopimukseen on kirjattava tietosuoja-asetuksen edellyttämät ehdot. Tietosuojaehdot sekä käsitteilyohjeet koskevat hankintoja ja muita sopimussuhteita silloin, kun sopimuskumppani käsittelee henkilötietoja sopimuksen perusteella. Hankittaessa palvelua, jossa käsitellään henkilötietoja, on tarvittaessa konsultoitava kaupungin tietosuojavastaavaa.

6.4.5 Avustukset

Kaupunginhallitus päättää konsernihallinnon avustusten periaatteista sekä viranhaltijoiden oikeudesta myöntää avustuksia. Lautakunta päättää oman tehtävälueensa avustusten periaatteista sekä viranhaltijoiden oikeudesta myöntää avustuksia.

Jyväskylän kaupungin antamat avustukset ovat harkinnanvaraisia julkisia avustuksia, joiden myöntämisessä on otettava huomioon kaupunkistrategia sekä talousarvio. Avustettavan toiminnan on tuettava ja täydennettävä kaupungin toimintaa. Avustustoiminnassa on lisäksi otettava huomioon valtioneuvoston päätös ja myönnettävän avustuksen kilpailuvaikutukset.

Avustusta voidaan myöntää hakijalle, jonka kotipaikka ja toiminta ovat Jyväskylässä tai jonka säännöllinen toiminta sijoittuu Jyväskylään. Samaan tarkoitukseen avustusta voi saada ainoastaan yhden avustuksen muodossa. Avustusta haettaessa hakijan on ilmoitettava myös muualta kuin Jyväskylän kaupungilta samaan tarkoitukseen saamansa avustukset.

Avustuksen saajan on toiminnassaan noudatettava lakeja ja asetuksia sekä hyvää hallintotapaa. Kaupunki voi asettaa avustuksen käytölle myös erityisehtoja. Avustusta ei myönnetä toimintaan, jonka mahdollinen tuotto käytetään omistajiensa hyväksi.

Avustuksista päätettäessä on otettava huomioon avustettavan toiminnan laatu ja laajuus. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota avustettavan toiminnan suunnitelmallisuuteen, yhteisön omaan rahoitusosuuteen sekä kaupungin aiemmin samalle yhteisölle myöntämien avustusten käyttötarkoituksen toteutumiseen.

Avustus maksetaan avustuspäätöksen jälkeen. Avustuksen maksatus voidaan keskeyttää, jos yhteisön toiminta muuttuu huomattavasti, yhteisön toimittamissa asiakirjoissa ilmenee epäselvyyksiä tai yhteisön taloudelliset edellytykset avustettavan toiminnan toteuttamiseen ovat merkittävästi heikentyneet. Maksetut avustukset voidaan vaatia palautettavaksi, jos kaupunki ei saa avustuksen saajalta pyytämäänsä asiakirjoja, selvityksiä tai tilityksiä tai annetun avustuksen ehdot eivät

toteudu. Palautusta voidaan vaatia myös jos avustettava kohde, tapahtuma tai hanke ei toteudu tai se poikkeaa oleellisesti alkuperäisestä tai jos kaupunki on saanut asiasta virheellistä tai harhaanjohtavaa tietoa. Avustuksen maksatus voidaan keskeyttää asian selvittämisen ajaksi.

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. Kaupungille on avustuksen maksatuksen yhteydessä toimitettava tarvittavat tiedot ja asiakirjat avustuksen saajan toiminnasta ja taloudesta. Seurannan ja valvonnan menettelyt on kirjattava avustuspäätökseen tai maksuohjeeseen. Kaupunki voi pidättäytyä avustuksen maksamisesta, mikäli yhteisö ei toimita pyydettyjä tietoja.

Jos Jyväskylän 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.

7 Väärinkäytösten ehkäisy

Ongelmat valvontaympäristössä ilmenevät pahimmillaan väärinkäytöksiä. Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee myös väärinkäytöksiä ja on hyvä menetelmä niiden paljastamisessa. Johdon ja esimiesten velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua välittömästi havaittuihin poikkeamiin. Avainasemassa on myös henkilöstön tietoisuus väärinkäytösten seuraamuksista.

Jyväskylän kaupunkiorganisaatiossa ei sallita väärinkäytöksiä. Väärinkäytöksenä pidetään epärehellisiä, epäeettisiä tai lain ja ohjeiden vastaisia tekoja. Rikoslain mukaisia väärinkäytöstilanteita ovat kavallus, avustusrikokset, väärennös, petos, luottamusaseman väärinkäyttö, vahingon tekeminen, luvaton käyttö, viranomaisiin kohdistuvat lajusrikokset, virka-aseman väärinkäyttäminen sekä virkasalaisuuden ja virkavelvollisuuden rikkominen.

Väärinkäytöksen havaitseminen perustuu sen merkkien tunnistamiseen, jotka voivat tulla esille esimerkiksi sisäisen valvonnan toimenpiteiden yhteydessä, tehdyissä tarkastuksissa tai muussa yhteydessä. Väärinkäytöksen tunnusmerkkejä ovat esimerkiksi väärät tai väärennetyt sekä puutteelliset tai kokonaan puuttuvat asiakirjat, omaisuuden tai tiedon hävittäminen, tahallinen harhaanjohtaminen, dokumentaation virheellisyys, epä johdonmukaisuus ja päätösvallan väärinkäyttö.

Kaikki väärinkäytösepäilyt on tutkittava ja tarvittaessa ryhdyttävä vaadittaviin toimenpiteisiin. Jokaisen työntekijän velvollisuutena on raportoida havaitsemansa epäilyttävät tilanteet ja tapaukset sekä epäilemänsä väärinkäytökset ja rikkomukset esimiehelleen. Ilmoituksen voi tehdä myös sisäiseen tarkastukseen. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytösepäilyt. Sisäinen tarkastus avustaa epäilyn selvittämisessä, samoin apua saa kaupungin lakimiehiltä. Mikäli on perustelua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, laaditaan asiasta tutkintapyyntö ja asia siirtyy poliisin haltuun.

Jos kaupunkiorganisaation johtoon kuuluva on itse väärinkäytösepäilyjen kohteena tutkinnassa, tulee hänet tutkinnan 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.

8 Lahjonnan vastaiset periaatteet

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

Jyväskylän 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.

Kunnallisesta 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:

- 1) Viranhaltijan tai työntekijän asema ja tehtävät
- 2) Edun arvo, laatu ja toistuvuus
- 3) Asiaan mahdollisesti liittyvät muut tekijät ja olosuhteet
- 4) Vastavuoroisuus
- 5) Onko edun vastaanottaminen ulkopuolisen silmin omiaan heikentämään luottamusta toimintaan
- 6) 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.

9 Sivutoimet ja kilpaileva toiminta

Viranhaltijalla on velvollisuus hakea lupaa tai ilmoittaa työnantajalleen sivutoimistaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain perusteella. **Sivutoimella tarkoitetaan:**

- Toista virkasuhdetta, työtä ja pysyväisluonteista tehtävää, josta viranhaltijalla on oikeus kieltäytyä tai
- Ammatin, elinkeinon ja liikkeenharjoittamista

Jos viranhaltijan sivutoimi edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien suorittamiseksi, on siihen saatava työnantajalta lupa. Sivutoimilupa voidaan antaa toistaiseksi voimassaolevana tai määräaikaisena ja myös sisällöllisesti rajoitettuna. Sivutoimilupa voidaan myös jättää antamatta tai peruuttaa tarvittaessa. Sivutoimilupaa on haettava myös siinä tapauksessa, kun henkilö tulee valituksi uuteen virkasuhteeseen Jyväskylän kaupunkiorganisaatiossa ja hänellä on jo ennestään olemassa oleva sivutoimi. Viranhaltijalla on velvollisuus ilmoittaa myös siitä, jos sivutoimessa tapahtuu olennaisia muutoksia. **Vaikka sivutoimi ei edellytä työajan käyttöä, tulee viranhaltijan siitä huolimatta tehdä sivutoimesta ilmoitus työnantajalle.**

Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä, kieltämistä tai peruuttamista sekä harkittaessa sivutoimen pitämisen hyväksymistä, kieltämistä tai peruuttamista, asiasta päättävä toimielin tai viranhaltija arvioi seuraavia asioita:

- Viranhaltija ei saa tulla sivutoimen vuoksi esteelliseksi tehtävässään.
- Sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata varsinaisen virkatehtävän asianmukaista hoitamista. Esimerkiksi haitasta on tilanne, jossa viranhaltija ei sivutoimesta johtuen ehdi hoitamaan tehtäviään asianmukaisesti, vaikka sivutoimi ei aiheuttaisikaan esteellisyyttä tai muuten vaarantaisi luottamusta.
- Sivutoimena ei tule harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaisi työnantajaa.
- Myös kilpailevan toiminnan valmistelemiseksi tehtävät toimenpiteet voivat olla kiellettyjä.

Sivutoimen kieltäminen saattaa tulla ajankohtaiseksi myös myöhemmässä vaiheessa, vaikka sivutoimilupa tai ilmoitus olisi tehty jo aiemmin. Ennen sivutoimen kieltämistä tai peruuttamista viranhaltijalle on annettava tilaisuus tulla kuulluksi.

Sivutoimilupahakemus ja sivutoimi-ilmoitus tehdään erillistä lomaketta käyttäen. Viranhaltija toimittaa lomakkeen lähimmälle esimiehelleen, joka toimittaa sen edelleen henkilöstöpalveluihin. Henkilöstöpalveluissa valmistellaan tarvittavat päätökset sekä hoidetaan lomakkeiden säilyttäminen. Jos sivutoimen pitäminen on hyväksyttävää, se ei vaadi erillistä päätöstä. Muissa tapauksissa asiasta tehdään viranhaltijapäätös. Hallintosäännön 56 §:n mukaan päätökset asiasta tekee:

- Kaupunginjohtajan osalta kaupunginhallitus
- Toimialajohtajan, kansliapäällikön ja liikelaitoksen johtajan osalta kaupunginjohtaja
- Toimialojen, konsernihallinnon ja liikelaitosten muun henkilöstön osalta asianomainen toimialajohtaja, kansliapäällikkö tai liikelaitoksen johtaja

Työsuhteisella työntekijällä ei ole samanlaista veloitetta ilmoittaa sivutoimistaan kuin viranhaltijalla. Työsuhteista koskee se, että työaika ei saa käyttää sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen ilman työnantajalta erikseen saatua lupaa. Sivutoimista, joihin työntekijä ei käytä työaika, on hän velvollinen ilmoittamaan työnantajalle vain siinä tapauksessa, että tästä asiasta on erikseen sovittu työnantajan ja työntekijän välillä. 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.

Tämän ohjeen tullessa voimaan on jokaisen viranhaltijan päivitettävä sivutoimi-ilmoituksensa lomaketta käyttäen siinäkin tapauksessa, että sivutoimeen liittyen on toteutettu toimenpiteitä jo aiemmin. Jos sivutoimiluvasta on tehty viranhaltijapäätös ja se on edelleen voimassa, ei lomaketta tarvitse uudelleen täyttää.

10 Yksityisen sektorin kanssa tehtävä yhteistyö ja kumppanuushankkeet

Julkinen sektori tekee yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa monissa eri muodoissa. Kaikessa yhteistyössä tulee noudattaa hankintalaissa esitettyjä tavoitteita tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet olla mukana julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Perinteiset yhteistyömuodot perustuvat yleensä kilpailutettuihin kahdenvälisiin sopimuksiin. Perinteisiin yhteistyömuotoihin voidaan lukea myös niin sanottu elinkaarimalli, jossa yksityinen toimija sitoutuu vastaamaan tietyn hankkeen toteuttamisesta pitkällä aikavälillä. Uutena yhteistyömuotona on innovaatiokumppanuus ja erityisesti allianssimalli. Kaikilta osin yhteistyön tavoitteena on tehostaa erilaisten kumppanuusmallien käyttöä julkisella sektorilla sekä mahdollistaa yksityisen sektorin innovaatiot osana julkisia hankintoja.

Kaikissa yhteistyömuodoissa korostuu sopimusseuranta, valvonta sekä yhteistyömallin ylläpito ja kehittäminen. Erityisesti pitkäaikaisten ja monivaiheisten hankkeiden osalta on määriteltävä vastuulliset viranhaltijat tai toimielimet yhteistyön kaikkien eri vaiheiden osalta.

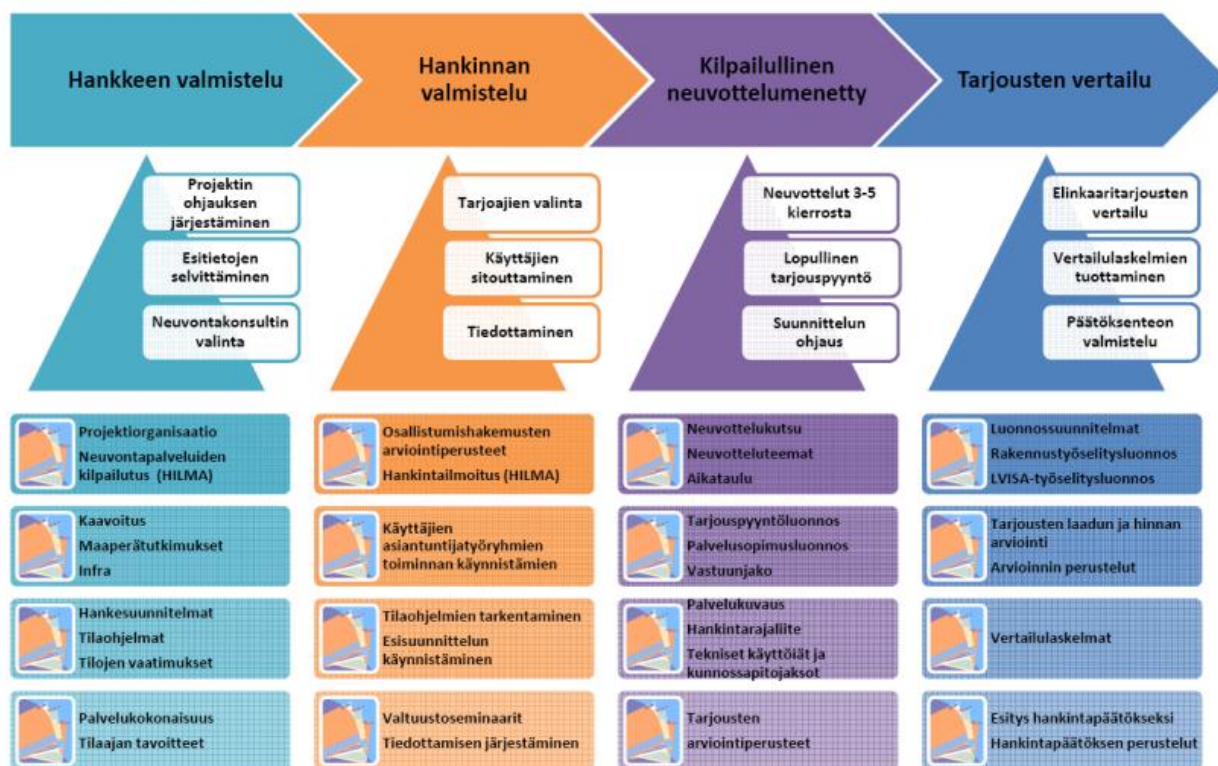
10.1 Perinteiset yhteistyömallit

Julkisen ja yksityisen sektorin välisistä perinteisistä yhteistyömuodoista käytetyimpiä ovat erilaiset alihankinta- ja ostopalvelusopimukset, ylläpitourakointi, vuokraustoiminta (leasing) sekä erilaisiin toimilupiin perustuvat sopimukset. Näissä toimintamalleissa korostuu hankintalain ja tilaajavas-

tuulain tarkka noudattaminen ja näitä yhteistyömuotoja sääntelevät myös kaupungin omat ohjeet, kuten hankintaohje.

Perinteisistä yhteistyömuodoista elinkaarimallia käytetään tyypillisesti korjaus- tai uudisrakentamisen, julkisten investointihankkeiden ja niihin liittyvien palveluiden hankinnassa. Elinkaarimallin etuna on nähty sen mukanaan tuoma vastuunjako, jolloin julkisen sektorin lisäksi myös yksityisellä sektorilla on intressi huolehtia hankkeen infrastruktuurin kunnosta ja käytettävyydestä. Mallin haittana on puolestaan nähty se, että se voi olla pitkällä aikajänteellä julkiselle sektorille kallis, huolimatta siitä, että malli vähentää investointien toteuttamisesta julkiselle sektorille aiheutuvaa velkataakkaa.

Elinkaarimallissa hankkeen toteuttaja vastaa yleensä hankkeen suunnittelusta, rakentamisesta, ylläpidosta tai kiinteistöpalveluista pitkän sopimuskauden ajan. Sopimuskausi on yleensä 15–30 vuotta. Palvelusopimuksessa voidaan lisäksi sopia esimerkiksi käyttäjäpalveluiden toteuttamisesta sekä rahoituksen järjestämisestä. Julkinen sektori suorittaa hankkeen toteuttajalle palvelumaksua, jonka suuruus määräytyy kohteen käytettävyyden mukaan.



Elinkaarimalli

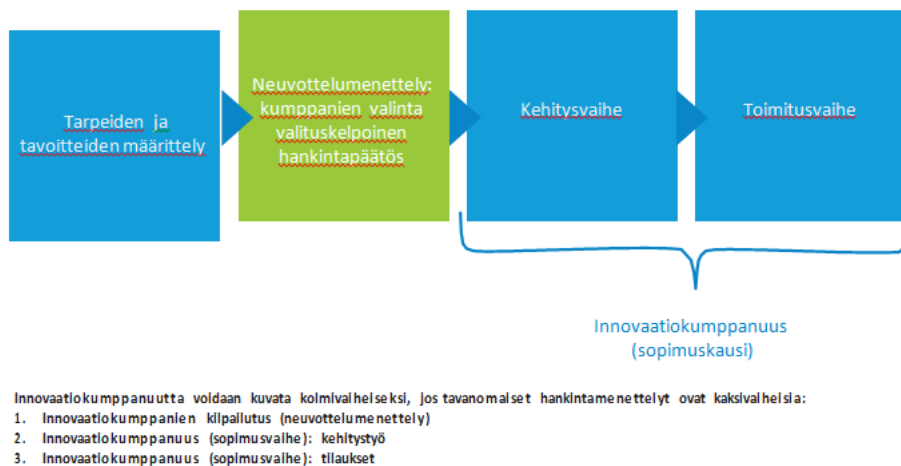
10.2 Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuus on julkisen hankintamenettelyn muoto, jossa tilataan ensi vaiheessa kehitystyötä (suunnittelua) ja joka tähtää sellaiseen tuotteeseen, palvelukonseptiin tai jopa uuteen rakennushankkeeseen (urakkaan), jota ei sellaisenaan tiedetä löytyvän markkinoilta. Toimittajan edellytetään siis kehittävän ideansa tai konseptiaan innovaatiokumppanuuden aikana sellaiseksi, että se lopulta vastaa hankintayksikön tarpeita. Tavoitteena on näin ollen mahdollisimman hyvin tilaajan tarpeita vastaava hankinta.

Innovaatiokumppanuuden perusidea ja etu muihin käytössä oleviin hankintamenettelyihin on se, että kehitysvaiheen jälkeen kehityksen kohteena olleita tuotteita tai palveluita ei tarvitse erikseen kilpailuttaa. Hankintayksikkö voi halutessaan ostaa niitä suoraan menettelyssä mukana olleita tarjoajilta. Sitä, millä ehdoin näitä tuotteita tai palveluita ostetaan, jää osin menettelyn myöhemmissä vaiheissa ratkaistavaksi. Hankintayksikkö voi käytännössä asettaa vain enimmäishinnan,

millä tuotteita tai palveluita aikanaan ostetaan. Ostettavien tuotteiden tai palveluiden hinnan ja kokonaismäärän tulee myös olla kohtuullisessa suhteessa kehityspanostuksen määrään. Tällä vaatimuksella halutaan estää se, ettei innovaatiokumppanuutta menettelynä käytetä väärin. Innovaatiokumppanuus hankintamenettelynä vastaa näin ollen tarpeeseen ostaa samalla kilpailutuksella sekä kehitystyötä että kehitystyön tuloksia. Aiemmin haasteena on ollut se, että hankintayksikön on ollut käytännössä lähes mahdotonta kilpailuttaa tuotekehitystyötä siten, että sillä olisi varmuus siitä, että se pääsee ostamaan tämän kehitystyön lopputuloksen ilman uutta kilpailutusta.

Innovaatiokumppanuutta koskevat säännökset on sisällytetty uudistettuun hankintalakiin.

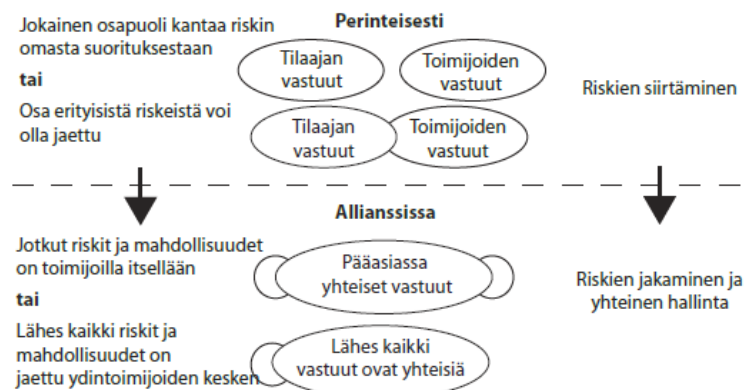


Innovaatiokumppanuuden perusprosessi tarpeiden määrittelystä toimitusvaiheeseen

Allianssimallia voidaan pitää yhtenä innovaatiokumppanuuden toteutusmuotona. Allianssimallisissa hankkeen eri osapuolet (tilaaja, suunnittelijat, urakoitsijat ja mahdollisesti materiaalitoimittajat) solmivat yhteisen sopimuksen ja muodostavat allianssin. Allianssimallisissa hankkeen riskit ja hyödyt jaetaan etukäteen sovittulla tavalla kaikkien allianssin osapuolten kesken.

Palveluntuottajan valinta perustuu neuvottelumenettelyyn, jossa tärkeimpänä kriteerinä on muodostuvan ryhmän kyky toimia allianssina, oikea osaaminen sekä avoimuus, luottamus ja valmius yhteistyöhön. Allianssimallin peruseriaatteet ovat läpinäkyvyys, luottamus, yhdessä sovittu riskien jako, yhteisvastuullisuus ja yhteinen päätöksenteko.

Riskit ja mahdollisuudet



Riskit ja mahdollisuudet perinteisessä ja allianssimallisissa

11 Ohjeen voimaantulo

Tämä ohje tulee voimaan kaupunginhallituksen hyväksynnällä 16.4.2018. Tämä ohje korvaa 9.12.2013 annetun ohjeen Jyväskylän kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje.

Kaupunginhallitus edellyttää, että ohje käsitellään toimialojen johtoryhmissä ja liikelaitosten johtokunnissa. Esimiesten on varmistettava, että myös henkilöstö on tietoinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen keskeisestä sisällöstä ja sitoutuu noudattamaan sitä.

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.



Jyväskylän kaupunki