

SISÄINEN VALVONTA JA KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA OULUN KAUPUNGISSA

VOIMAANTULO 12.3.2018



	päätöspäivä
Kaupunginhallitus	12.3.2018 § 64
Liite 1 päivitetty 22.1.2020	

SISÄLLYSLUETTELO

1. HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPA OULUN KAUPUNGISSA	2
1.1. Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet	2
1.2. Oulun kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä	2
1.3. Valvonnan rakenne Oulun kaupungissa	3
1.4. Oulu kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet	4
2. SISÄINEN VALVONTA	5
2.1. Sisäinen valvonnan määritelmä ja tavoitteet	5
2.2. Sisäisen valvonnan osatekijät	6
3. KOKONAISVALTAISEN RISKIENHALLINTA	8
3.1. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet	8
3.2. Oulun kaupungin riskienhallinnan periaatteet	8
3.3. Riskien luokittelu	9
3.4. Riskienhallintaprosessi	10
3.4.1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatiminen	11
3.4.2. Riskien ja mahdollisuuksien arviointi	11
3.4.3. Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttaminen	12
3.4.4. Seuranta	12
3.4.5. Raportointi ja tiedonvaihto	12
4. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA	13
4.1. Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta	13
4.2. Luottamushenkilöiden valvontavastuu	13
4.3. Kaupunginjohtajiston sekä palvelualueiden ja liikelaitosten johtajien valvontavastuu	14
4.4. Esimiehen valvontavastuu	14
4.5. Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista	15
5. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT	16
5.1. Päätöksenteko	16
5.2. Toiminta ja talous	17
5.3. Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös	18
5.4. Henkilöstö	19
5.5. Digitalisaatio, ICT ja tietoturva	20
5.6. Omaisuuden hallinnointi	21
5.7. Hankinnat	21
5.8. Projektitoiminta	22
5.9. Sopimukset ja niiden hallinnointi	22
5.10. Avustukset	23
5.11. Yksityisen sektorin kanssa tehtävät yhteistyöjärjestelyt ja kumppanuushankkeet	23
5.12. Ympäristöasiat	24
6. ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT	25
6.1. Sivutoimet	25
6.2. Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen	25
6.3. Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta	26
6.4. Luottamuksellisuus/salassapito tiedon käsittelyssä	26
6.5. Esteellisyys	27
7. OHJEEN VOIMAANTULO	28
LIITE 1. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ARVIOINTIMALLI	29
LIITE 2. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SUUNNITELMA	31

1. HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPA OULUN KAUPUNGISSA

1.1. Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaista toimintaa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla, jonka perusteista säädetään hallintolaissa, tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kaupungin arvot, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda sellaiset linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla kun toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset.

Eettinen perusta

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

Oikeuseriaatteet

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

Palveluperiaate

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

1.2. Oulun kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Oulussa johtamisjärjestelmä kattaa kaupunkikonsernin strategisen ohjausjärjestelmän, luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaation ja toimintamallin; ”Oulun tapa toimia” -periaatteet. Kaupunkiorganisaation tehtävät ja toimivaltasuhteet määritetään hallintosäännössä ja jatkodelegoinneissa. Ajantasainen [Oulun kaupungin organisaatio](#) on esitetty Oulun kaupungin internet-sivuilla.

Oulun kaupunkikonsernin strateginen ohjausjärjestelmä luo puitteet lautakuntien ja johtokuntien operatiiviseen toimintaan. Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupunkistrategian valtuustokausittain ja tarkentaa sen toteuttamista kaupunkistrategian toteuttamis- ja toimenpideohjelmassa sekä vuosittain talousarvion yhteydessä.

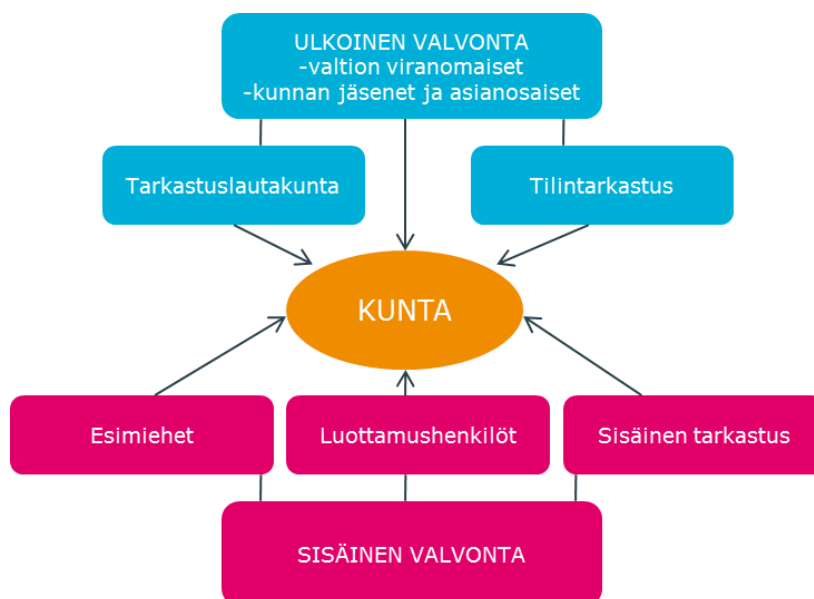
[Strateginen ohjausjärjestelmä](#) on esitetty Oulun kaupungin intranet-sivuilla (Akkunassa).

Sopimusohjaus sisältyy Oulun strategiseen ohjausjärjestelmään. Sopimusohjaus on tapa ohjata palvelujen tuottajia järjestäjän ja tuottajan välisillä sopimuksilla. Sopimusohjausta sovelletaan sekä omaan palvelutuotantoon sisäisenä sopimusohjauksena että palveluhankintoihin ulkoisilta tuottajilta.

1.3. Valvonnan rakenne Oulun kaupungissa

Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan (kuvio 1). Ulkoinen valvonta on kaupunginhallituksesta ja kaupungin viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kunnan järjestämänä että kunnallisen ohjauksen ulkopuolella. Kunnan järjestämää ulkoista valvontaa hoitavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja ulkoisen tarkastuksen yksikön avustamana. Ulkoista valvontaa harjoittavat lisäksi mm. kaupungin asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.

Kaupungin sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esimiehet. Sisäisen tarkastuksen yksikkö avustaa kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtoa arvioimalla ja tarkastamalla sisäisen valvonnan toimivuutta.



Kuvio 1. Sisäinen ja ulkoinen valvontajärjestelmä.

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

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

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

- tutkii ja analysoi hallintokuntien toimintaa suhteessa hyväksytyihin tavoitteisiin, lainsäädäntöön, päätöksiin ja annettuun ohjeistukseen,
- arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sekä johtamis- ja hallintoprosessien toimivuutta,
- arvioi päätöksenteossa käytettävän informaation luotettavuutta ja
- tukee varmistus- ja konsultointitoiminnallaan organisaation kehittämistä ja tavoitteiden saavuttamista.

1.4. Oulu kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Kuntalain mukaan kaupunginvaltuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Oulun kaupungissa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet on määritelty hallintosäännössä. Perusteisiin sisältyvät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja tarkoitus sekä Oulun kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut.

2. SISÄINEN VALVONTA

2.1. Sisäinen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

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

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

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

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

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

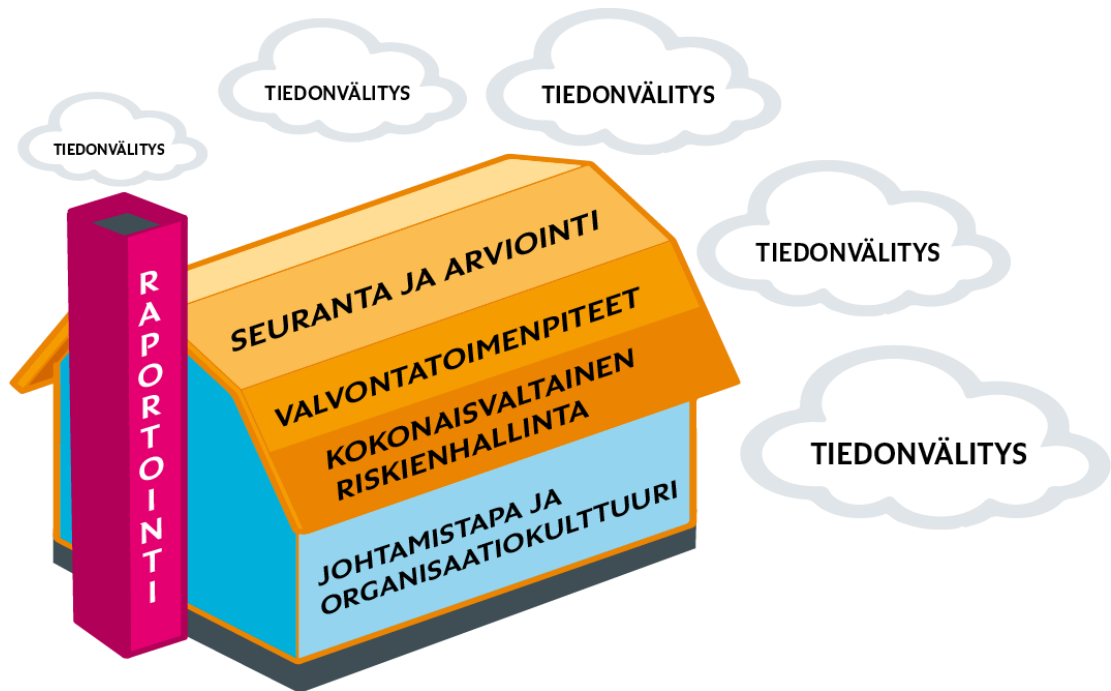
Resurssien ja omaisuuden turvaaminen. Valvonnalla varmistetaan, että kaupungin resurssit käytetään järkevästi ja taloudellisesti kaupungin hyväksi. Resurssit tulee turvata menetyksiltä, jotka aiheutuvat virheistä, resurssien huonosta hoidosta, tuhlauksesta, väärinkäytöksistä, petoksista tai muusta sääntöjen ja ohjeiden vastaisesta toiminnasta.

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

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

2.2. Sisäisen valvonnan osatekijät

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä (kuvio 2, mukaillen COSO- ja COSO-ERM -viitekehykset). Näiden osatekijöiden ollessa kunnossa organisaation ja sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan saavuttaa ja siksi tilivelvollisten tulee huolehtia osatekijöiden asianmukaisesta järjestämisestä sekä valvonnasta.



Kuvio 2. Sisäisen valvonnan osatekijät.

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Asianmukaisesti toteutettuna ne takaavat parhaiten asioiden sovitunlaisen toteutumisen ja ehkäisevät samalla päätösten vastaista toimintaa sekä väärinkäytöksiä. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, millaiset valvontatoimet otetaan käyttöön, millaisiksi organisaation raportointi- ja tiedotusjärjestelmät muodostuvat ja miten seuranta toteutetaan. Organisaatiokulttuuri koostuu mm. eettisistä arvoista, rehellisyydestä, organisaation ihmisten pätevyydestä sekä tavasta, jolla johto antaa valtaa ja vastuuta sekä organisoi ja kehittää henkilöstöään.

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

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

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

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

Hallintokuntien johtoryhmät tekevät vuosittain sisäisen valvonnan selonteon tueksi itsearvioinnin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta arviointimallilla (liite 1). Johtoryhmät voivat hyödyntää sisäisen valvonnan selonteon valmistelussa myös hallintokunnassa tehtyjä CAF- tai vastaavia arviointeja.

Valvontavastuussa olevat esimiehet voivat käyttää liitteessä yksi olevia kysymyksiä tukena testatessaan sisäisen valvonnan toimivuutta omalla vastuualueellaan.

3. KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA

3.1. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, jonka tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Riskienhallinta kytketään organisaation strategiaan, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin.

Riskienhallinnan avulla tunnistetaan organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat ja saatetaan tapahtumien riskit organisaation hyväksymälle tasolle. **Riskienhallinnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien**

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

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

3.2. Oulun kaupungin riskienhallinnan periaatteet

Jotta riskienhallinta on vaikuttavaa, Oulun kaupungissa on noudatettava seuraavia riskienhallinnan periaatteita kaikilla organisaation tasoilla (mukailten ISO 31000 standardi).

- 1) Riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan tuloksellisuutta.**
- 2) Riskienhallinta on olennainen osa kaikkia organisaation prosesseja.**

Riskienhallinta ei ole organisaation muista toiminnoista ja prosesseista erillinen toiminto. Riskienhallinta on osa johdon vastuualueetta ja olennainen osa kaikkia Oulun kaupungin prosesseja kuten esimerkiksi strategisen suunnittelun prosesseja sekä kaikkien projektien ja muutoksenhallinnan prosesseja.
- 3) Riskienhallinta on osa päätöksentekoa.**

Riskienhallinta auttaa päätöksentekijöitä tekemään tietoisia valintoja, asettamaan toimintoja tärkeysjärjestykseen ja erottamaan vaihtoehtoiset toimintatavat.
- 4) Riskienhallinta on järjestelmällistä, jäseneltyä ja ajantasaista, avointa ja kattavaa sekä perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon.**

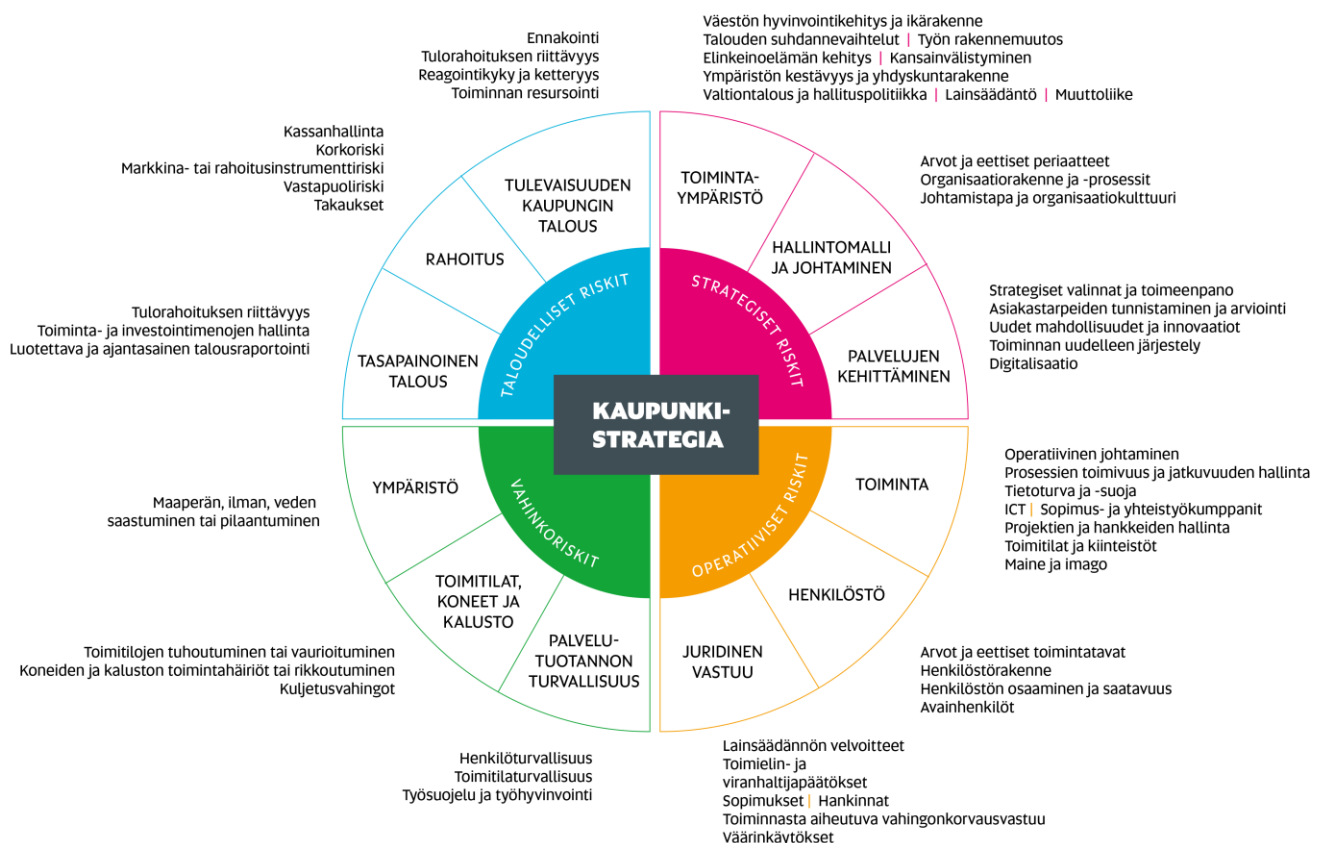
Systemaattinen riskienhallinnan toimintamalli lisää tehokkuutta ja tekee tuloksista yhdenmukaisempia, luotettavampia ja helpommin vertailtavia. Sidosryhmien ja erityisesti organisaation eri tasoilla olevien päätöksentekijöiden ottaminen sopivalla tavalla ja oikeaan aikaan mukaan riskienhallintaan takaa, että riskienhallinta pysyy tarkoituksenmukaisena ja ajantasaisena.

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

3.3. Riskien luokittelu

Oulun kaupungin riskit luokitellaan **strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin**. Strategiset riskit ovat riskejä, jotka liittyvät Oulun kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin tai ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Operatiivisilla riskeillä tarkoitetaan päivittäistä toimintaa, prosesseja ja järjestelmiä uhkaavia riskejä. Taloudellisilla riskeillä tarkoitetaan talouden tasapainoon (menojen hallintaan ja tulo-rahoituksen riittävyyteen), investointeihin ja rahoitukseen sekä tulevaisuuden talouden ennakointiin liittyviä riskejä. Vahinkoriskit kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä. Riskit voidaan lisäksi jakaa **kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisiin riskeihin sekä ulkoapäin tuleviin riskeihin**.

Kuviossa 3 on kuvattu Oulun kaupungin riskikartta. Riskikartassa esitetään kaupungin toiminnan kannalta merkityksellisiä asiakokonaisuuksia, joihin tulee kiinnittää huomiota riskiarviointeja tehtäessä.



Kuvio 3. Oulun kaupungin riskikartta.

Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot. Valvontatoiminta tulee järjestää kustannustehokkaasti niin, että siihen sijoitetut resurssit suhteutetaan tavoiteltaviin hyötyihin.

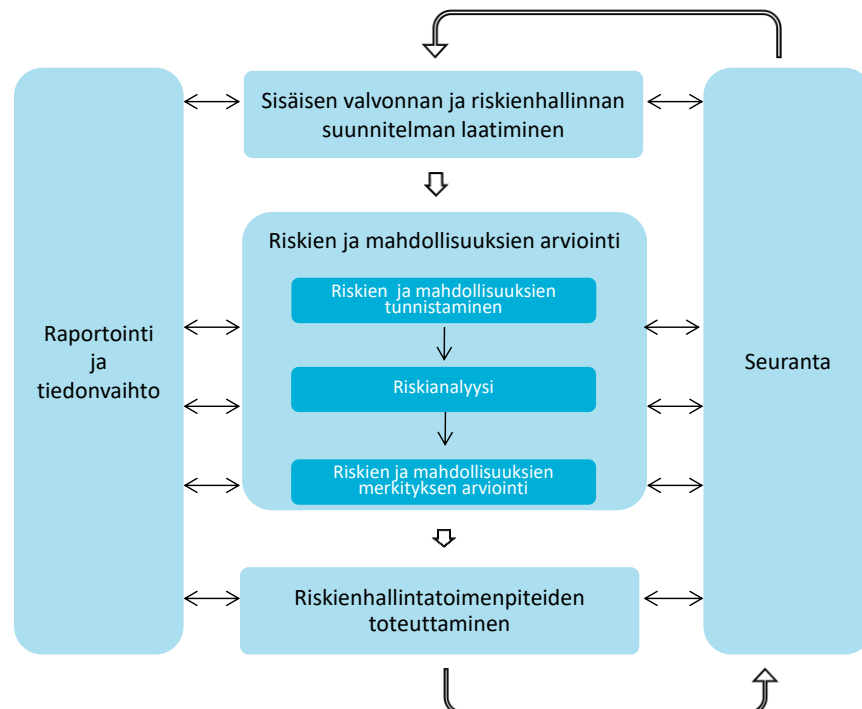
Kaupunkikonsernin merkittävillä riskeillä tarkoitetaan sellaisia strategisia, operatiivisia, taloudellisia ja vahinkoriskejä, jotka uhkaavat kaupunkikonsernin tavoitteita tai ovat muuten hyvin laajoja vaikutuksiltaan. Monet kaupunkikonsernitason riskeistä ovat sellaisia, joita ei pystytä hallitsemaan pelkästään yksittäisen hallintokunnan tai tytäryhteisön hallintakeinoilla.

Edellä esitetyt näkökulmat kuvaavat niitä tekijöitä, jotka huomioidaan riskienhallinnan järjestämisessä ja toteuttamisessa, päätöksenteossa sekä raportoinnissa. Hallintokunnat voivat luoda omaan käyttöönsä toimintansa näkökulmasta tarkoituksenmukaisempia ja tarkempia riskiluokitteluja.

3.4. Riskienhallintaprosessi

Riskienhallinta on osa normaalia Oulun kaupungin toiminnan suunnittelua, päätöksentekoa sekä toiminnan arviointia ja sisältyy täten kaupungin prosesseihin ja toimintatapoihin. Riskien arviointi ja raportointi kytkeytyy kiinteästi vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnittelu- ja raportointiprosessiin.

Kuviossa 4 on esitetty Oulun kaupungin riskienhallintaprosessi (mukaan ISO 31000 standardi).



Kuvio 4. Oulun kaupungin riskienhallintaprosessi.

3.4.1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatiminen

Oulun kaupungin hallintokunnat laativat toimialaansa koskevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma päivitetään vuosittain talousarvion laatimisen yhteydessä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman mallipohja on ohjeen liitteenä 2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatimiseen ja riskienarviointiin saa tarvittaessa ohjausta konsernipalveluiden riskienhallintapäälliköltä.

3.4.2. Riskien ja mahdollisuuksien arviointi

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen

Riskien tunnistamisen tavoitteena on luoda kattava luettelo riskeistä, jotka voivat mahdollistaa tai estää tavoitteiden saavuttamisen tai parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. On tärkeää tunnistaa myös riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen. Riskien tunnistaminen mahdollisimman kattavasti on ratkaisevan tärkeää, sillä riski, jota ei tunnisteta tässä vaiheessa, ei ole mukana myöhemmässä analyysissä, ts. tunnistamattomia riskejä ei voida hallita. Oulun kaupungin hallintokunnat käyttävät riskien tunnistamisessa hyväksi tämän ohjeen sivulla 9 esitettyä Oulun kaupungin riskikarttaa.

Riskianalyysi

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

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

Riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arviointi

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

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

3.4.3. Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttaminen

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

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

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

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

3.4.4. Seuranta

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

Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden arvioinnin avulla

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

3.4.5. Raportointi ja tiedonvaihto

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

4. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

4.1. Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

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

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että

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

Tilivelvollinen vastaa toiminnan ja talouden osalta sekä omasta että alaistensa tekemisistä ja tekemättä jättämisistä. Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuulu hänelle jo asemansa perusteella muutoinkin esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana.

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

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

4.2. Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kaupunginvaltuusto vastaa (KL 14 §) Oulun kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Kaupunginvaltuuston tulee päättää Oulun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Perusteet on määritelty tarkemmin hallintosäännön 9. luvussa.

Hallintosäännön 9. luvussa määritellään kaupunginhallituksen ja konsernijohtoon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät. Kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa.

Kaupunginhallituksen alainen tarkastustoimikunta valvoo ja arvioi sisäisen valvonnan, konsernivalvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan asianmukaista järjestämistä, riittävyttä ja tuloksellisuutta.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Hallintosäännön 91 §:ssä määrätään vastuista tarkemmin.

Tarkastuslautakunta voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.

4.3. Kaupunginjohtajiston sekä palvelualueiden ja liikelaitosten johtajien valvontavastuu

Johtavien viranhaltijoiden velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteutumisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta hallintosäännön 92 §:ssä määrättyllä tavalla. Sisäinen tarkastus avustaa kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtajistoa heidän valvontavelvollisuuksiensa täyttämässä tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta. Sisäisen tarkastuksen tehtävistä määrätään tarkemmin hallintosäännön 93 §:ssä.

Konsernihallinnon johtajat vastaavat vastuualueensa keskitettyjen asiantuntijapalveluiden sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta koko kaupunkiorganisaatiossa yhdessä yksiköiden johtajien ja esimiesten kanssa.

4.4. Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Esimiehen tehtävänä on luoda henkilöstölle edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen (osana säännöllistä valvontaa). Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa. Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, kun havaitaan toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista.

4.5. Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista

Toimija	Tehtävä tai vastuu
Kaupunginvaltuusto	Päätää Oulun kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen perusteista.
Kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja	Operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta sekä tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus on lisäksi velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa.
Lauta- ja johtokunnat	Vastaavat omalla tehtävä-/toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Tekevät osana toimintakertomustaan selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä toimialaltaan.
Johtavat viranhaltijat ja esimiehet	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan sekä raportoivat niiden järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle.
Henkilöstö	Riskien tunnistaminen, arviointi, ennaltaehkäisy ja raportointi omissa tehtävissään. Toimiminen annettujen ohjeiden mukaan.
Tarkastustoimikunta	Valvoo ja arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaista järjestämistä, riittävyttä ja tehokkuutta.
Sisäinen tarkastus	Arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.
Tarkastuslautakunta	Voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.
Tilintarkastaja	Tarkastaa, onko kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kuvio 7. Oulun kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut.

5. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT

5.1. Päätöksenteko

Kaupungin päätöksenteko perustuu hyvän hallinnon mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja kaupungin hallintosääntö. Kuntalaisten asianmukainen kohtelu edellyttää, että henkilökunta toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja tuntee kuntalain, hallintolain, julkisuuslain ja kielilain lisäksi riittävästi muuta lainsäädäntöä omalta vastuualueeltaan.

Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen toimeenpano sekä toimeenpanon valvonta. Päätöksenteon tulee perustua oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Päätöstekstin on oltava yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava. Tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Päätöksentekijällä on vastuu päätöksen sisällöstä ja asiasta. Viran- ja toimenhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta. Päätösten valmistelussa, päätöksenteossa sekä täytäntöönpanossa on noudatettava lainsäädäntöä ja sääntöjä sekä ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan kumota valitusteitse oikeudessa.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn, joka tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, että ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Esteellisyydestä ohjeistetaan tarkemmin kappaleessa 6.5.

Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalain 92 §:ssä ja hallintosäännössä. Ylemmän toimielimen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Ylemmän toimielimen on seurattava alemman toimielimen ja alaistensa viranhaltijoiden päätöksentekoa ja esimiehen on seurattava alaistensa päätöksentekoa.

Taulukossa on esimerkkejä päätöksentekoon liittyvistä riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä.

Riski	Riskiennhallinnan menettelyt
<ul style="list-style-type: none">- päätöksentekijä ylittää toimivaltansa,- esteellisenä tehty päätös,- määräaikojen noudattamatta jättäminen,- päätöksestä puuttuu perustelut tai- päätöksestä puuttuu muutoksenhakuohteet.	<ul style="list-style-type: none">- selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt- delegeoitujen valtuuksien käytön valvonta- päätöksentekoprosessiin liittyvän osaamisen varmistaminen (ohjeet ja koulutukset)

Jos päätöksentekoprosessissa tapahtuu riskienhallinnan menettelyistä huolimatta virhe, on lainsäädännön nojalla käytettävissä seuraavat korjaavat toimet:

- päätöksen korjaaminen (HallintoL 50-53 §),
- oikaisuvaatimusmenettely (KuntaL 134 §),
- otto-oikeuden käyttäminen (KuntaL 92 §) sekä
- kaupunginhallituksen laillisuusvalvonta kaupunginvaltuuston päätöksiin (KuntaL 96 §).

5.2. Toiminta ja talous

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

Talousarvion laadinnan yhteydessä tehtävän riskien arvioinnin avulla kartoitetaan talousarviossa asetettavia tavoitteita uhkaavat riskit ja niihin sisältyvät mahdollisuudet. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa riskejä pienennetään hyödyntämällä kattavasti tiedolla johtamisen välineitä, toiminnan ja talouden seurantarjestelmiä ja sisäistä laskentaa sekä hyödyntämällä talouteen, palvelujen kysyntään, lainsäädännön kehitykseen ja väestöpohjaan liittyviä ennakkotietoja, tilastoja ja ennusteita.

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

Seurantaraportointi, analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin ovat osa toimivaa toiminnan ja talouden valvontaa. Seuranta on järjestettävä niin, että korjaaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä mahdollisimman nopeasti. Tiedonkulun on oltava säännöllistä ja luotettavaa. Raportointi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta on tärkeä johdon työväline. Tilinpäätöksessä ja siihen sisältyvässä toimintakertomuksessa esitetään selvitys valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella. Hallintosääntö sekä taloudenhoidon täydentävät määräykset ja ohjeet linjaavat talousprosesseja koskevat roolit ja vastuut, johon kuuluu myös toiminnan ja talouden seuranta.

Taulukossa on esimerkkejä toimintaan ja talouteen liittyvistä riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä.

Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Asetetut tavoitteet eivät ohjaa aidosti toimintaa.	<ul style="list-style-type: none">- oikein asetetut ja realistiset strategiset tavoitteet- selkeästi mitattavat tavoitteet
Toiminta ei ole asetettujen tavoitteiden mukaista.	<ul style="list-style-type: none">- strategian käytännön toimeenpano ja viestintä- tavoitehierarkia määritetty ja alatavoitteet asetettu- johdon, henkilöstön ja sidosryhmien sitouttaminen strategiaan
Toiminnan ja talouden suunnittelu ja asioiden valmistelu ei perustu riittävään informaatioon.	<ul style="list-style-type: none">- säännöllinen oman toiminnan ja toimintaympäristön analyysi- osaamisen ja riittävien resurssien varmistaminen- tietojärjestelmien hyödyntäminen suunnittelun tukena
Seurannassa ei huomata poikkeamia asetuista tavoitteista tai niitä ei oteta huomioon.	<ul style="list-style-type: none">- säännöllinen seuranta ja valvonta- osaamisen ja riittävien resurssien varmistaminen- tietojärjestelmien hyödyntäminen ja hallinta

Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvät ohjeet, koulutukset, talouden raportointi ja seuranta sekä controller-toiminta.

5.3. Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös

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

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

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

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

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

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

Taulukossa on esimerkkejä taloushallintoon, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen liittyvistä riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä.

Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Kirjanpitoa ei hoideta lakien ja määräysten mukaisesti.	<ul style="list-style-type: none"> - ohjeistus ja säännöllinen valvonta - osaamisen ylläpito ja varmistaminen - controller-toiminto
Tileiltä tai käteiskassoista häviää varoja tai niitä käytetään väärin.	<ul style="list-style-type: none"> - vaarallisten työyhdistelmien eliminointi - kassantarkastukset säännöllisin väliajoin
Myyntilaskutus-, ostolaskutus- tai palkanmaksuprosessissa tapahtuvat virheet.	<ul style="list-style-type: none"> - prosessikuvaukset ja prosessien ohjeistus - prosessien kontrollien varmistaminen - täsmäytykset - laskujen asiatarkastus- ja hyväksymismenettelyt - osaamisen varmistaminen
Tilinpäätös antaa virheellisen kuvan tilikauden tuloksesta sekä taloudellisesta kehityksestä ja vastuista.	<ul style="list-style-type: none"> - tilinpäätöksen laadintaperiaatteiden määrittely - tilinpäätösprosessin ohjeistus ja valvonta - osaamisen ja riittävien resurssien varmistaminen - tietojärjestelmien luotettavan toiminnan varmistaminen - täsmäytykset - controller-toiminto

5.4. Henkilöstö

Kaupunginvaltuuston hyväksymä kaupunkistrategia ja henkilöstöohjelma luovat perustan kaupungin henkilöstöpolitiikalle. Hyvä johtaminen ja esimiestyö mahdollistavat asetettujen tavoitteiden saavuttamisen ja muodostavat perustan henkilöstöasioiden riskienhallinnalle. Henkilöstön oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu edellyttää voimassa olevan lainsäädännön, virka- ja työehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista.

Henkilöstösuunnitelma on henkilöstöjohtamisen väline. Toiminnan tulee olla suunnitelmallista ja henkilöstön rakenne ja määrä on mitoitettava vastaamaan asetettuja toiminnallisia tavoitteita. Henkilöstöresurssien tehokas käyttö edellyttää onnistumista henkilöstön rekrytoinnissa, perehdyttämisessä, osaamisen kehittämisessä ja henkilöstön liikkuvuuden varmistamisessa. Toimielimet seuraavat henkilöstömäärää kuukausittain osana normaalia toiminnan ja talouden seuranta ja lisäksi toimielimet raportoivat henkilöstön tilasta sekä henkilöstösuunnitelmien toteutumisesta vuosittain henkilöstöraportin avulla.

Johtaminen ja esimiestyö muodostavat perustan henkilöstöasioiden riskienhallinnalle. Esimiehen on tiedostettava oma roolinsa ja tunnettava hänelle työnantajan edustajana kuuluvat velvollisuudet. Henkilöstöasioihin liittyvät, esiin tulleet ongelmat on käsiteltävä heti ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Henkilöstöasioihin liittyvien riskien toteutumista ehkäistään muun muassa erilaisilla työhyvinvointia lisäävillä ohjelmilla, työsuojelutoiminnalla, työterveyshuollon kanssa tehtävällä yhteistyöllä, kehityskeskusteluilla ja koulutuksella. Kunta10 -tutkimuksella seurataan työhyvinvoinnin toteutumista.

Taulukossa on esimerkkejä henkilöstöasioihin liittyvistä riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä.

Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Henkilöstön hyvinvointiin liittyvät riskit kuten esimerkiksi työn kuormittavuus, työn organisointi, sairauspoissaolot ja työtapaturmat	<ul style="list-style-type: none"> - kehityskeskustelut - työilmapiirikyselyt - ohjeistukset ja koulutukset - kuntoutukset - uudelleensijoitustoiminta
Henkilöstön rekrytointi	<ul style="list-style-type: none"> - asianmukainen rekrytointiprosessi ja henkilöiden arviointi - koeaika
Avainhenkilöriskit	<ul style="list-style-type: none"> - avainhenkilöiden/-tehtävien tunnistaminen - sijaisten ja varahenkilöiden selkeä määrittely
Esimiesten ja henkilökunnan suhtautuminen muutosten toimeenpanoon	<ul style="list-style-type: none"> - esimiesten sitouttaminen muutokseen - tiedottaminen ja henkilöstön mukaan ottaminen muutosten valmisteluun ja toimeenpanoon - yhteistoiminta henkilöstöjärjestöjen kanssa - muutosturvamalli - viestintäsuunnitelma
Johtaminen ja esimiestyö	<ul style="list-style-type: none"> - perehdyttäminen ja koulutus

Vuosittain laadittavalla henkilöstöraportilla seurataan kokonaisuutena henkilöstön tilaa määrän ja hyvinvoinnin osalta riskienhallinnan näkökulmasta.

5.5. Digitalisaatio, ICT ja tietoturva

Kaupungin on pystyttävä tuottamaan lakisääteiset ja muut vastuullaan olevat palvelut ilman ICT-riskeistä johtuvia ongelmia. Tietohallinnon määrittelemien linjausten ja ohjeistusten noudattaminen on tärkeä osa kaupungin sisäistä valvontaa, toiminnan laatua, riskienhallintaa ja lakisääteisten velvollisuuksien toteuttamista.

Digitalisaation ja ICT-kokonaisuuden hallinta edellyttää, että hallintokunnat noudattavat seuraavia toimintaohjeita:

- ICT-investointien käsittely määritellään osana talousarvion suunnitteluohjeita,
- ICT-hankinnat on ohjeistettu Oulun kaupungin [hankintakäsikirjassa](#),
- merkittävät ICT-projektit hallinnoidaan kehittämisen toimintamallin mukaisesti strategisissa kehittämisohjelmissa eri ohjeistuksissa määritellyin periaattein,
- sisäisessä ICT-palveluiden johtamisessa noudatetaan kaupungin sopimusohjauksen toimintamallien lisäksi ICT-alalla yleisesti käytettäviä standardeja ja toimintamalleja sekä
- ICT-toiminnoissa noudatetaan kansallisia ohjeistuksia soveltuvin osin (mm. JHS-suositukset, JIT-sopimusehdot, VAHTI-ohjeistukset).

Oulun kaupungin tietoturvakäytänteitä ohjaa kaupunginhallituksen hyväksymä [tietoturvalitiikka](#), missä on kuvattu keskeiset vastuut ja velvoitteet. Tietoturvatyön tavoitteena on kehittää ja parantaa kaupungin palvelutoiminnan luotettavuutta, jatkuvuutta ja laatua toimien digitaalisen kehittämisen mahdollistajana. Kyberturvallisuus ja ICT-riskienhallinta ovat merkittävä osa varautumista. Tietoturvaan kohdentuvat riskit liittyvät tietojen luottamuksellisuuteen, oikeellisuuteen, eheyteen, palveluiden saatavuuteen ja tietosuojaan.

5.6. Omaisuuden hallinnointi

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

Omaisuuden hallinnointia koskeva ohjeistus sisältyy [taloudenhoidon täydentäviin määräyksiin ja ohjeisiin](#). Kaupunginhallitus päättää, mikä kaupungin omaisuus ja mitkä toiminnot vakuutetaan.

5.7. Hankinnat

Toimialojen ja liikelaitosten johdon tulee asianmukaisesti huolehtia siitä, että sen hankintatoimi on mukana toimialojen ja liikelaitosten sisäisen valvonnan prosesseissa. Hankintatoimi tukee yksikön tehtävien toteuttamista taloudellisesti ja tehokkaasti.

Hankinnoissa on huomioitava muun muassa seuraavat asiat:

- riittävä hankintaosaaminen on varmistettu,
- hankinnat suunnitellaan ja kilpailutetaan hankintoja koskevan lainsäädännön ja kaupungin sisäisten hankintaohjeiden mukaisesti,
- hankintatoiminta on organisoitu ja tehtävät vastuutettu nimetyille henkilöille,
- hankinnat perustuvat hankintasuunnitelmiin,
- tehdyt kilpailutukset ja sopimukset on asianmukaisesti dokumentoitu kaupungin kilpailuttamis-, sopimus- ja asianhallintajärjestelmiin ja sopimuksia seurataan ja noudatetaan,
- tilaukset, tavarantoimitusten ja palvelun vastaanotto sekä laskujen käsittely tehdään asianmukaisesti ja
- hankintaprosessissa ei ole vaarallisia työyhdistelmiä tai muita väärinkäytöksiä.

Toimialojen ja liikelaitosten on varmistettava hankintojen tietopohjan asianmukaisuus arvioinnin ja raportoinnin toteuttamiseksi. Arviointitiedon perusteella johto saa tiedon hankintojen toimivuudesta ja tavoitteellisesta toteutumisesta sekä kehittämiskohteista.

5.8. Projektitoiminta

Kaupungin projektimuotoinen kehittäminen on kytketty tiiviimmin osaksi strategista kehittämistä kaupunkistrategian Oulu 2020 toteuttamis- ja toimenpideohjelmien tavoitteista tunnustettujen viiden poikkitoiminnallisen kehittämissalkun avulla. Kokonaisuutta täydentää BusinessOulun uusien ja kansainvälistyvien yritysten salkku, johon kuuluu liikelaitoksen omistamat ja toteuttamat elinkeinoelämää tukevat hankkeet ja projektit. Salkkukokonaisuus päivitetään kaupunkistrategian päivitysten yhteydessä.

Projekteihin tyypillisesti liittyviä riskejä ovat:

- ali- tai ylimitoitettu budjetti,
- riittämättömät henkilöresurssit,
- epärealistinen aikataulu,
- epäselvät roolit ja vastuut,
- puutteellinen projektiosaaminen ja
- projektin hankinnat.

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

Projektitoiminnan sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi organisaation projektiosaamisen kehittämisen tukeminen, ohjeiden ja menettelytapojen noudattamisen seuranta sekä hyvän projektihallinnan varmistaminen.

5.9. Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset hallintosäännössä ja sen perusteella annetuissa delegointipäätöksissä. Sopimuksen laatiminen edellyttää yleensä joko viranhaltija- tai toimielinpäätöksen tekemistä. Suurin osa sopimuksista liittyy hankintapäätöksiin, jolloin sopimusten hyväksyminen on osa hankintaprosessia. Sopimukset on laadittava kaupungin edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Sopimusten valvontavastuu on sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimialan johtajalla tai hänen määräämällään. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö. Tehdyistä sopimuksista pidetään luetteloja asianhallintajärjestelmässä tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

Sopimushallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että

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

Kaupunki hankkii enenevässä määrin peruspalveluita myös ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Useimmiten palveluiden laadun varmistaminen on kaupungin vastuulla. Palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä on kuvattava, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään. Lisäksi sopimukseen tulee kirjata lauseke, joka turvaa kaupungille oikeuden saada valvonnan edellyttämät tiedot tai antaa kaupungille tarkastusoikeuden.

5.10. Avustukset

Oulun kaupungin avustustoiminnassa tulee noudattaa kaupunginhallituksen 18.9.2017 § 262 hyväksymiä avustusten myöntämisen yleisperiaatteita. Elinkeinopoliittisista sekä työllisyyden avustuksista annetaan omat erilliset ohjeensa. Yleisohjeet eivät koske myöskään stipendi-, testamentti- ja lahjoitusrahastoista annettavia avustuksia.

Avustuksia voivat myöntää vain siihen johtosäännössä oikeutetut tahot. Yleisperiaatteet määrittelevät, että avustus on yksipuolinen (erotuksena hankinnasta). Avustettavan toiminnan on edistettävä kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista ja sen on tuettava ja täydennettävä kaupungin toimintaa. Avustuksen hakijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Yleisperiaatteisiin sisältyy seuraavia sisäisen valvonnan elementtejä:

- avustuksista on tehtävä perusteltu avustuspäätös, jossa on muun muassa selvitys edellisen vuoden avustuksen käytön valvonnasta,
- samaan tarkoitukseen myönnetään vain yksi avustus ja hakija on velvollinen ilmoittamaan, onko hakenut samaan tarkoitukseen avustusta toiselta Oulun kaupungin viranomaiselta,
- avustuksen saamisen ehtona on, että avustuksen myöntäjällä on tarkastusoikeus yhteisön hallintoon ja talouteen ja
- avustuksen myöntävällä viranomaisella on velvollisuus valvoa avustuksen käyttöä ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, mikäli avustuksen käyttö ei täytä avustuksen käytön ehtoja.

Lauta- ja johtokunnat voivat antaa toimivaltansa puitteissa avustuksen myöntämistä, käyttöä ja käytön valvontaa koskevia yksityiskohtaisia lisäohjeita sekä asettaa avustusten käytölle erityisehtoja. Myönnettävistä avustuksista ja niiden hakumenettelyistä sekä päätöksentekokriteereistä on tiedotettava julkisesti ja yksittäiset avustuspäätökset on perusteltava.

5.11. Yksityisen sektorin kanssa tehtävät yhteistyöjärjestelyt ja kumppanuushankkeet

Tunnusomaista tällaisille sopimuksille on kiinteä Oulun kaupungin ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen tarve sopimussuhteen aikana esimerkiksi laadun parantamiseksi tai kehittämistyön tekemiseksi. Kumppanuushankkeissa tulee kiinnittää erityistä huomiota hankintasäännösten toteutumisen lisäksi hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumiseen. Prosessin aikana on tärkeää tunnistaa, minkä luonteinen hanke on eli esimerkiksi, onko kyse avustuksesta, tutkimus- ja kehitysyhteistyöstä vai hankinnasta. Jos kyseessä on hankinta- tai hankintaan johtavaprosessi, olennaista on tiedostaa, missä vaiheessa prosessia ollaan menossa. Ennen hankintaprosessia on mahdollista ja suositeltavaakin käydä avointa markkinavuoropuhelua sekä suorittaa markkina-analyysi. Hankintaprosessin aikana taas yhteistyö yritysten kanssa on hoidettava huolella ja hankintalain säännösten mukaisesti. Hankkeissa tulee ottaa aina huomioon rahoittajan asettamat erityisvaatimukset.

Julkisen toimijan tulee aina ja kaikissa tilanteissa toimia tasapuolisesti ja syrjimättömästi eikä viranomaisella saa olla toiminnassaan väärää vaikuttimia, jotka voivat johtaa harkintavallan väärinkäyttöön. Kaupungin lähtökohtana yritysysteistyössä on aina julkinen etu, jonka toteutuminen tulee varmistaa sopimusehdoilla.

5.12. Ympäristöasiat

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

Kaupungin ympäristöpolitiikan mukaisesti ympäristönäkökulma konkretisoituu käytännön toimiksi hallintokuntien ympäristöohjelmissa ja -järjestelmissä. Ympäristöasioiden hoidon ja kestävän kehityksen toteutumisen arviointi esitetään vuosittain kaupungin tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen liitteenä olevassa ympäristötilinpäätöksessä. Raportti sisältää myös ympäristöasioiden taloudelliset tunnusluvut, joiden ohjeistus perustuu kirjanpitolautakunnan ohjeeseen ympäristötilinpäätöksestä.

Hallintokunnat tarkastelevat toiminnalleen keskeisiä ympäristö- ja kestävän kehityksen asioita osana ympäristö-, laatu- tai toimintajärjestelmiään ja muuta toiminnan kehittämistä. Hallintokunnat esittävät vuosittaiset ympäristötavoitteensa talousarviossa.

Kaupunginvaltuusto ja -hallitus ovat hyväksyneet myös erillisstrategioita (esimerkiksi ilmastostrategian) ja toimintaohjelmia (esimerkiksi kestävän energiankäytön toimintasuunnitelman) suunnittelun ja toiminnan perustaksi. Strategioiden toteutumisen arviointi sisällytetään osaksi vuosittaista ympäristöraportointia. Riskejä ovat muun muassa, että hyväksytyt ympäristötavoitteet eivät aidosti ohjaa toimintaa, poikkeamia asetetuista tavoitteista ei huomata tai niitä ei oteta huomioon.

6. ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT

6.1. Sivutoimet

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

Viranhaltijan/työntekijän on ilmoitettava sivutoimesta/anottava lupaa sivutoimen harjoittamiseen. Tarkemmat ohjeet sivutoimiluvista ja -ilmoituksista löytyvät [Akkunasta](#).

Viranhaltijalle annettu sivutoimi voidaan peruuttaa. Viranhaltija on velvollinen ilmoittamaan saamastaan sivutoimiluvastaan esimiehelle virkatehtävämuutosten yhteydessä, jolloin voidaan arvioida luvan myöntämisen perusteita muuttuneessa tilanteessa. Työsopimussuhteisten työntekijöiden osalta työsopimuslaissa säädetään kilpailevasta toiminnasta.

6.2. Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden yleisistä velvollisuuksista ja vastuista on säännökset lainsäädännössä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun 12 §:n säännösten mukaan viranhaltija tai julkisyhteisön työntekijä ei saa vaatia tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi myös virkavelvollisuuksien rikkomista koskevien säännösten perusteella.

Arviointikriteerinä on se, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta viranomaiseen, viranhaltijaan tai julkishallinnon työntekijään. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa

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

Pääsääntönä on, että kunta itse maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat. Etenkin yritysten kohdalla on syytä miettiä, miksi yritys maksaa matkan. Ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-ajalla yksityishenkilönä ei muuta matkan hyväksyttävyyttä. Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on näissä tilanteissa syytä harkita huolellisesti. Yksittäisen lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan samoin näkökohdin kuin muidenkin taloudellisten etujen vastaanottamista.

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

6.3. Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta

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

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:

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

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

6.4. Luottamuksellisuus/salassapito tiedon käsittelyssä

Julkisuuslaki (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) määrittelee viranomaisen asiakirjan käsitteen ja sen luomat oikeusvaikutukset. Oulun kaupungin tietoturvatyöryhmä on määritellyt julkisuuslain pohjalta Oulun kaupungissa käytettävät asiakirjojen julkisuusluokat, joita ovat

- julkinen,
- ei vielä julkinen sekä
- salainen.

Julkisuuslain mukaisesti viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei julkisuuslain 24 §:ssä tai muussa laissa toisin säädetä. Julkisuusluokaltaan salaiset asiakirjat on lueteltu julkisuuslain 24 §:ssä. Lisäksi erityislainsäädännöissä on määräyksiä tietojen salassapidosta, salassapitoajoista ja hävittämisestä, mitkä on huomioitava tietojen käsittelyssä ja luovuttamisessa. Lakia tulee tulkita julkisuusmyönteisesti ja avoimen hallinnon periaatteiden mukaan kaupungin tulee toiminnassaan edistää avoimuutta ja tiedon saatavuutta.

Ei vielä julkisia asiakirjoja, ovat esimerkiksi valmistelussa olevat asiakirjat, mitkä sisältävät määrääjän salassa pidettävää tietoa. Ei vielä julkisen asiakirjan julkistaminen tai muu luovuttaminen on mahdollista esimerkiksi asianosaisille (esim. hankintapäätös annetaan asianosaisille, vaikka hankintasopimusta ei ole vielä tehty).

Julkisuuslain 25 §:n mukaan viranomaisen on tehtävä salassapitomerkintä asiakirjaan, jonka se antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin lain kohtaan salassapito perustuu. Siten esimerkiksi asiakirja joka sisältää salassa pidettäviä tietoja, ei muuta asiakirjaa kokonaisuudessaan salaiseksi. Tiedon sujuvan jakamisen mahdollistamiseksi osittain salaisesta asiakirjasta sen laatijan tulee huomioida julkisuusluokittelu asiakirjan rakenteessa niin, että salaiset osiot on erotettu muusta sisällöstä.

Viran- tai toimenhaltija vastaa hallussaan olevasta asiakirjasta ja sitoutuu noudattamaan työnantajan ohjeita sekä käsittelysääntöjä. Asiakirjan laatijan vastuulla on tehdä asiakirjaan tarvittavat julkisuusluokkamerkinnot. Salassapito koskee myös suullisesti annettua tietoa asiakirjasta. Usein viitataan luottamuksellisuuteen, kun asian halutaan pysyvän pienen piirin tiedossa. Oulussa ei ole käytössä erillistä luottamuksellisuus-julkisuusluokkaa vaan luottamuksellisuus tarkoittaa Oulun luokittelussa joko julkista asiakirjaa, josta ei aktiivisesti tiedoteta tai ei vielä julkista asiakirjaa, joka tulee julkiseksi päätöksenteon myötä.

6.5. Esteellisyys

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

7. OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä ohje tulee voimaan 12.3.2018 alkaen. Kaupunginhallitus valtuuttaa kaupunginjohtajan hyväksymään sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi. Ohje tuodaan kaupunginhallituksen käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai, kun kaupungin toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.

LIITE 1. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ARVIOINTIMALLI

SISÄISEN VALVONNAN ITSEARVIOINTILOMAKE

Arvioi eri valvonnan elementtejä antamalla niille arvosana asteikolla 1–4.

- | | |
|----------|------------------------|
| 1 | Täysin samaa mieltä. |
| 2 | Osittain samaa mieltä. |
| 3 | Osittain eri mieltä. |
| 4 | Täysin eri mieltä. |
| 0 | En osaa sanoa. |

Johtaminen, hallintotapa ja organisaatiokulttuuri	1	2	3	4	0	Kommentteja
Ylin johto on määritellyt kaikkia koskevat yhteiset (eettiset) toimintaperiaatteet. Poliitiikat ja ohjesäännöt on jalkautettu ja ne ovat ajantasalla.						
Hallintokuntamme johto näyttää omalla esimerkillään sitoutumista eettisiin toimintaperiaatteisiin.						
Organisaatiolla on olemassa ajantasainen organisaatiokaavio, joka kuvaa jokaisen työntekijän vastuuta ja raportointisuhdetta.						
Johdon ja jokaisen työntekijän velvollisuudet ja vastuut sekä toimivaltuudet on määritelty.						
Henkilöstön työnkuvat on määritelty ja dokumentoitu.						
Tärkeille työtehtäville on määritelty varamiesmenettely, jolloin tehtävät tulevat hoidettua poissaolotapauksissa.						
Henkilöstön rekrytointiin, perehdytykseen, palkkaukseen ja kehittämiseen on olemassa politiikka, jonka mukaan käytännössä toimitaan.						
Organisaatiossa on viestitty selkeästi jokaisen työntekijän vastuu toimia työtehtäviensä ja yhteisten sääntöjen mukaisesti ja nostaa esiin epäkohtia.						
Riskien arviointi	1	2	3	4	0	Kommentteja
Organisaatio on määritellyt strategiset ja operatiiviset tavoitteensa riittävällä selkeydellä.						
Tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit koko organisaation tasolla on tunnistettu ja analysoitu, ja niiden hallitsemiseksi on kehitetty riittävät toimenpiteet.						
Organisaatio on riittävällä tavalla huomionnut riskit ja väärinkäytös- mahdollisuudet toiminnassaan ja määritellyt niiden hallintakeinot ja vastuuhenkilöt.						
Organisaatiossa on tunnistettu merkittävät ulkoiset ja sisäiset muutokset ja niitä arvioidaan säännöllisesti.						

Valvontatoimenpiteet	1	2	3	4	0	Kommentteja
Hallintokuntamme avainprosessit on tunnistettu ja kuvattu.						
Avainprosesseihin liittyvät riskit on tunnistettu ja niille on luotu hallintakeinot.						
Tavoitteiden ja talouden seuranta sekä arviointi on järjestelmällistä ja luotettavaa.						
Havaittuihin poikkeamiin reagoidaan ja korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytään riittävän ajan kuluessa.						
Hyväksymismenettely (ostolaskutus, laskutus, palkat jne.) on olemassa, ajantasainen ja toimii asianmukaisesti.						
Organisaatiolla on käytössään menetelmät ulkoistamiensa palveluiden sisäisen valvonnan asianmukaisuuden varmistamiseksi.						
Työtehtävät on eriytetty asianmukaisesti. Vaaralliset työyhdistelmät ovat tiedossa.						
Tieto ja kommunikaatio	1	2	3	4	0	Kommentteja
Henkilöstölle annetaan heidän työtehtäviensä hoitamiseksi tarvittava riittävä koulutus.						
Henkilöstön yhteisistä toimintatavoista ja prosesseista järjestetään säännöllisesti asianmukaista koulutusta ja muuta viestintää.						
Henkilöstö on selvillä politiikoista, jotka ilmaisevat tarvittavat ohjeet mm. matkustamiseen, edustamiseen ja korttiosastoihin liittyviin kuluihin.						
Organisaatio jakaa asianmukaisesti tietoa ulkoisille kumppaneilleen ja muille sidosryhmille.						
Raportointi- ja tietojärjestelmät tuottavat luotettavaa, ajantasaista ja riittävää tietoa päätöksenteon tueksi.						
Poikkeustilanteiden tiedotukselle on luotu nopeat ja selkeät viestintämenettelyt.						
Organisaation tuottamaa ja käyttämää informaatiota ja dokumentteja säilytetään asianmukaisen ajanjakson ajan. Kun niitä ei enää tarvita, ne hävitetään asianmukaisesti.						
Seurantatoimenpiteet	1	2	3	4	0	Kommentteja
Organisaation johto ja esimiehet valvovat ja arvioivat toimintaohjeiden noudattamista jatkuvasti.						
Toimintaohjeiden vastaisesta toiminnasta koituu seuraamuksia, jotka ovat yhdenmukaisia kaikille asemastaan riippumatta.						
Organisaatiossa on olemassa kanavat/toimintamallit, joiden kautta henkilöstö voi tuoda esiin epäkohtia tai huoliaan epäasiallisesta toiminnasta. Kanavan/toimintamallin periaatteista viestitään aktiivisesti.						
Toimintaperiaatteiden ja politiikkojen noudattamista arvioidaan säännöllisesti, esimerkiksi sisäisen tarkastuksen toimesta.						
Organisaatio arvioi sisäisen valvonnan puutteita ja kommunikoi niistä ajallaan niille tahoille, jotka ovat vastuussa korjaavista toimenpiteistä, tarpeen vaatiessa myös ylimmälle johdolle ja hallitukselle.						

LIITE 2. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SUUNNITELMA

Sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla tarkoitetaan kaupunkikonsernin tehtävien, ratkaisuvallan ja vastuiden määrittelyä sekä johtamis-, ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä. Tässä suunnitelmassa kuvataan hallintokunnan toimintaympäristö sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallintaprosessin vastuut ja käytännön toteutus. Lisäksi määritellään käytettävät riskienhallintatoimenpiteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma koskee talousarviovuotta 20xx.

1. Toimintaympäristö

Luvussa kuvataan hallintokunnan toimintaympäristö:

- mitkä asiat säätelevät hallintokunnan toimintaa tai mihin sen toiminta perustuu (esim. lainsäädäntö, viranomaismääräykset, sopimukset),
- hallintokunnan tehtävät ja tavoitteet,
- keskeiset hallintokunnan tavoitteisiin vaikuttavat tekijät ja kehityssuunnat,
- mitä hallintokunta tarvitsee, jotta se voi saavuttaa tavoitteensa (keskeiset vaatimukset onnistumiselle) sekä
- kuinka toimintaympäristön arvioidaan muuttuvan taloussuunnittelukaudella.

2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimintatavat

Luvussa kuvataan, miten vastuualueella on huolehdittu seuraavien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseen liittyvien asioiden järjestämisestä:

- tehtävien, ratkaisuvallan ja vastuiden selkeä määrittely,
- kaupungin toimintaperiaatteiden ja hyvän hallintotavan periaatteiden noudattaminen,
- toimintaympäristön muutosten analysointi (toimintaympäristöanalyysi),
- riittävien toiminnan ja talouden tavoitteiden asettaminen,
- riittävien valvontamenettelyjen määrittelemine ja toteuttaminen,
- viestinnän ja systemaattisen raportoinnin järjestäminen sekä
- toiminnan ja riskien sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapojen tuloksellisuuden seuraaminen ja arviointi.

3. Riskienhallintaprosessi

Luvussa kuvataan hallintokunnan riskienhallintaprosessin käytännön toteutus:

- riskienhallinnan tavoitteet,
- vastuut riskienhallintaprosessista ja sen toteuttamisesta, riskien seurannasta ja raportoinnista sekä
- riskienhallintaprosessiin osallistuvat tahot ja prosessin vuosittainen aikataulus.

4. Riskienhallintatoimenpiteet

Luvussa kuvataan riskienhallinnassa käytettävät menetelmät sekä kuinka menetellään löydettyjen merkittävien riskien/mahdollisuuksien suhteen:

- riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisessa, analysoinnissa ja priorisoinnissa käytettävät menetelmät,
- käytettävät riskienhallintatoimenpiteet ja keskeiset kehittämistavoitteet sekä
- miten riskienhallintatoimenpiteet dokumentoidaan, miten niitä seurataan ja miten niistä raportoidaan.