



## **KOUVOLAN KAUPUNGIN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE**

Hyväksytty Kouvolan kaupunginhallituksessa x.x.2023 (§ x)

## Sisällys

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Johdanto.....  | 4  |
| 2     | Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana hyvää johtamis- ja hallintotapaa..... | 4  |
| 2.1   | Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä hyvän hallinnon periaatteet.....             | 4  |
| 2.2   | Johtamisjärjestelmä .....  | 5  |
| 2.3   | Valvontajärjestelmä .....  | 5  |
| 2.4   | Sisäinen valvonta.....   | 6  |
| 2.4.1 | Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet .....                                | 6  |
| 2.4.2 | Sisäisen valvonnan osa-alueet .....  | 6  |
| 2.5   | Riskienhallinta.....   | 8  |
| 2.5.1 | Riskienhallinnan periaatteet.....  | 8  |
| 2.5.2 | Riskienhallinnan toteuttaminen .....   | 8  |
| 3     | Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut.....                              | 9  |
| 3.1   | Tilivelvollisten valvontavastuu .....  | 9  |
| 3.2   | Luottamushenkilön valvontavastuu .....   | 10 |
| 3.3   | Johtavien viranhaltijoiden valvontavastuu .....                                  | 10 |
| 3.4   | Esihenkilön valvontavastuu.....  | 11 |
| 4     | Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana toimintaprosesseja.....               | 11 |
| 4.1   | Päätöksenteko .....  | 11 |
| 4.1.1 | Päätöksenteon valvontaympäristö .....  | 11 |
| 4.1.2 | Päätöksentekoprosessin riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet .....             | 12 |
| 4.1.3 | Päätöksentekoprosessin raportointi ja seuranta.....                              | 12 |
| 4.2   | Henkilöstöasiat .....  | 12 |
| 4.2.1 | Henkilöstöasioiden valvontaympäristö .....                                       | 12 |
| 4.2.2 | Henkilöstöasioiden riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet .....                 | 13 |
| 4.2.3 | Väärinkäytökset ja puuttumistilanteet.....                                       | 14 |
| 4.2.4 | Palkan määrittely ja maksaminen .....  | 14 |
| 4.2.5 | Henkilöstöasioiden raportointi ja seuranta.....                                  | 14 |
| 4.3   | Toiminnan ja talouden suunnittelu.....   | 14 |
| 4.3.1 | Toiminnan ja talouden suunnittelun valvontaympäristö .....                       | 14 |
| 4.3.2 | Toiminnan ja talouden suunnittelun riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet ..... | 15 |
| 4.3.3 | Toiminnan ja talouden suunnittelun raportointi ja seuranta .....                 | 15 |
| 4.4   | Taloushallinto .....   | 16 |
| 4.4.1 | Taloushallinnon valvontaympäristö .....  | 16 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4.4.2 | Taloushallinnon riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet .....       | 16 |
| 4.4.3 | Taloushallinnon seuranta ja raportointi .....                       | 16 |
| 4.4.4 | Tilinpäätös ja toimintakertomus.....                                | 16 |
| 4.5   | Tietoturva sekä tiedonhallinnan vastuut .....                       | 17 |
| 5     | Erillisasiat .....  | 17 |
| 5.1   | Omaisuuuden hallinta .....  | 17 |
| 5.2   | Hankinnat .....   | 17 |
| 5.3   | Varastot .....  | 18 |
| 5.4   | Sopimushallinta .....   | 18 |
| 5.5   | Valtiontukisäännökset.....  | 18 |
| 5.6   | Hanketoiminta.....  | 19 |
| 5.7   | Avustukset.....   | 19 |
| 5.8   | Sivutoimet.....   | 19 |
| 5.9   | Vieraanvaraisuus, edustaminen ja lahjat Kouvolan kaupungissa .....  | 19 |
| 6     | Väärinkäytösten ehkäisy ja toimenpiteet väärinkäytötapauksissa..... | 20 |

## 1 Johdanto

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt kokouksessaan 14.11.2022 (§ 131) Kouvolan kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Perusteiden soveltamisalana on Kouvolan kaupungin toiminta. Perusteita noudatetaan myös kaupungin tytäryhtiöissä ja kaupungin määräysvaltaan kuuluvissa säätiöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä tai säätiön säännöistä muuta johdu. Tytäryhteisön hallitus vastaa kuitenkin aina yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja sen tuloksellisuuden valvonnasta.

Kouvolan kaupungin hallintosäännön 10 § luku sisältää määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista. Kaupunginhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä mm. hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat, jotka liittyvät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettely osaksi kaupungin tavanomaisia suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimintaprosesseja. Tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat sekä esihenkilöt vastaavat johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

Tässä ohjeessa kuvataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet ja toteuttamistavat osana hyvää johtamis- ja hallintotapaa kaupunginvaltuuston hyväksymiä perusteita noudattaen. Tavoitteena on antaa työkaluja johtamiseen ja valvontaan sekä samalla varmistaa yhteisesti sovittujen ja hyväksytyjen toimintatapojen noudattaminen. Ohje koskee kaikkia kaupungin toimialoja sekä kaikkea kaupungin toimintaa.

Ohje on tarkoitettu ensisijaisesti johtamis- ja valvontavastuussa olevien luottamushenkilöiden ja esihenkilöiden käyttöön. Esihenkilöiden on varmistettava, että myös henkilöstö on tietoinen ohjeen keskeisestä sisällöstä ja sitoutuu noudattamaan sitä.

Tytäryhteisöjen sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on ohjeistettu Kouvolan kaupunginvaltuuston 14.6.2021 hyväksymässä asiakirjassa ”Konserniohje sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa”. Kaupungin konserniohjeella luodaan puitteet omistajaohjaukselle kaupungin tavoitteiden mukaisesti. Konserniohjeen tavoitteena on yhdenmukaistaa ohjauksen menettelytapoja ja tehostaa kaupunkikonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kaupunkikonsernia ja kaupungin muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kuntakonsernin kokonaisuuteen huomioon ottaen. Konserniohjeella pyritään myös toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen, kaupungin yhteisöstä saaman tiedon laadun parantamiseen ja molemminpuolisen tiedonkulun tehostamiseen.

## 2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana hyvää johtamis- ja hallintotapaa

### 2.1 Hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaista toimintaa. Hyvällä johtamis- ja hallintotavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjaukseen liittyvää tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tuloksellisuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat lainsäädäntö, kaupungin hallintosääntö, kaupungin toimintaperiaatteet ja arvot, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän johtamis- ja hallintotavan toteuttamisessa ovat linjaukset ja menettelytavat, joilla saadaan kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan laillisuudesta, eettisyydestä ja vastuullisuudesta.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia kaupungin toiminnassa noudattavista eettisistä perusteista. Luottamushenkilöiden, esihenkilöiden ja työntekijöiden velvollisuus on toimia lakien, säännösten ja johdon

määräysten mukaisesti sekä rehellisesti ja vilpittömästi. Toiminnassa korostetaan yhdenvertaisuutta ja kunnioitetaan henkilöstön oikeutta mielipiteeseen, vakaumukseen sekä yhdistystoimintaan. Henkilöstölle turvataan tasa-arvoinen työympäristö, jossa ei esiinny syrjintää.

Ylimmällä johdolla on keskeinen asema hyvän hallinto- ja johtamistavan luomisessa. Johdolla on erityinen velvoite toimia hyvän hallintotavan mukaisesti sekä puuttua välittömästi toiminnassa ilmeviin asiattomiin poikkeamiin.

Kaupungin toiminnassa on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Kaupungin tehtävät on hoidettava oikeusturvan vaatimukset täyttävällä ja asianmukaisella ja kansalaisten luottamusta vahvistavalla tavalla. Keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita ovat hallintolaisissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet (yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksen suoja) sekä palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus. Kunnallisesta ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annettu laki edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Työntekijää koskevat vastaavat säännökset ovat työsopimuslaissa.

## **2.2 Johtamisjärjestelmä**

Valtuusto on kaupungin ylin päättävä toimielin. Valtuusto vastaa hallinnon järjestämisestä hyväksymällä hallintosäännön, jossa määrätään kaupungin eri viranomaisten toiminnasta, toimivallasta ja tehtävistä. Valtuusto päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, ohjauksen periaatteista ja organisaatorakenteesta.

Kaupunginhallitus johtaa kaupunkiorganisaatiota vastaten kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta. Lisäksi se vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii jaostoja ja lautakuntia.

Kaupunginhallitus antaa toimialoja ja toimielimiä sekä muuta organisaatiota koskevia ohjeita, joiden noudattamista se myös valvoo.

Konsernijohto vastaa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, elinvoimajaosto, kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja ja kehitysjohtaja. Konsernijohdon tehtävänä on sovittaa yhteen konsernin johtamiseen, ohjaukseen ja valvontaan liittyvät merkittävimmät ratkaisut.

Kaupunginjohtaja johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa siten, että toiminnalle asetetut tavoitteet saavutetaan. Toimialajohtajat vastaavat oman toimialansa toiminnan tuloksellisuudesta. Johtavien viranhaltijoiden on järjestettävä vastuullaan oleva toiminta tehokkaasti, päämäärätietoiseksi ja tavoitteet saavuttavaksi.

Henkilöstön velvollisuutena on toimia tavoitteiden, sääntöjen ja annettujen ohjeiden mukaisesti sekä ylläpitää ja kehittää toimintatapoja ja ammatillista osaamistaan tuloksellisuuden varmistamiseksi.

## **2.3 Valvontajärjestelmä**

Toimiva valvontajärjestelmä on edellytys kaupungin toiminnan luotettavuudelle. Valvonnan avulla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus siitä, että toiminta on järjestetty säännösten mukaisesti ja että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan.

Valvonta jaetaan ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoisen valvonnan kohteena ovat kaupunginhallitus ja kaupungin muu hallinto. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta ja kaupungin muusta organisaatiosta riippumatonta toimintaa. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja sitä avustava viranhaltija arviointipäällikkö sekä tilintarkastaja. Ulkoinen valvonta palvelee valtuuston valvonta- ja tarkastustarpeita suhteessa kaupungin toimivaan johtoon ja hallintoon. Lisäksi ulkoista valvontaa suorittavat kunnallisen ohjauksen ulkopuolella kuntalaiset, valtio ja EU.

Operatiiviseen johtamiseen kuuluva sisäinen valvonta ja sen järjestäminen on kaupungin toimivan johdon ja tilivelvollisten tehtävänä ja vastuulla. Sisäinen valvonta jakautuu luottamushenkilöille kuuluvaan seurantaan, esimiesten suorittamaan valvontaan sekä sisäiseen tarkastukseen.

Kaupungin hallinnon ja talouden valvonta on järjestettävä niin, että sisäinen ja ulkoinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Sisäinen tarkastus avustaa kaupungin johtoa sisäisen valvonnan toteuttamisessa tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä kaupunginjohtajan hyväksymän tarkastussuunnitelman mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen toiminnan tulee olla riippumatonta ja objektiivista. Sisäinen tarkastus ei osallistu päätöksentekoon. Sisäisen tarkastuksen olemassaolo ei vähennä esimiesten velvollisuutta luoda riittävää ja toimivaa sisäistä valvontajärjestelmää vastuullaan olevaan toimintayksikköön tai toimintaprosessiin.

Ulkoisella ja sisäisellä tarkastuksella on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kaikki tiedot ja asiakirjat, joita sen pitävät tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

## **2.4 Sisäinen valvonta**

### 2.4.1 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä ja menetelmiä, joilla tilivelvolliset ja muut esihenkilöt pyrkivät varmistamaan, että

- toiminta on taloudellista ja tuloksellista
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että
- omaisuus ja resurssit turvataan.

Sisäisen valvonnan järjestämisessä on otettava huomioon organisaatorakenne, toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus sekä niihin liittyvät riskit. Valvonta on riittävää, kun toiminta on organisoitu siten, että se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kattavat kaupungin oman toiminnan sekä toiminnan, josta kaupunki vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

### 2.4.2 Sisäisen valvonnan osa-alueet

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä (COSO- ja COSO ERM – viitekehyykset). Näiden osatekijöiden ollessa kunnossa voidaan organisaation ja sisäisen valvonnan tavoitteet saavuttaa ja siksi tilivelvollisten on huolehdittava näiden asianmukaisesta järjestämisestä ja valvonnasta.

#### 1) Johtamistapa ja valvontakulttuuri

Johtamistapa ja valvontakulttuuri luovat perustan valvonnalle, edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Siihen kuuluu asianmukainen organisaatorakenne, selkeät tilivelvollisten tehtävien ja vastuiden määrittelyt, henkilöstöjohtamisen menettelyt sekä tehokkaat ja toimivat toiminnan suunnittelu- ja seurantajärjestelmät, joilla varmistetaan asetettujen tavoitteiden realistisuus, selkeys ja mitattavuus sekä ajantasainen tieto tavoitteiden saavuttamisesta. Hyvä johtamistapa ja valvontakulttuuri edistävät päätösten mukaista toimintaa sekä ehkäisevät väärinkäytöksiä.

#### 2) Kokonaisvaltainen riskienhallinta

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja hyvää hallintoa. Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida ja hallita toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Riskienhallinnan tulee kattaa strategiset, taloudelliset, toiminnalliset ja vahinkoriskit sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit. Riskienhallinnan menettelyt eivät ole tavanomaisesta toiminnasta erillisiä toimintoja vaan ne ovat osa toiminnan suunnitteluprosesseja sekä päivittäisiä toiminta- ja työketjuja.

### 3) Valvontatoimenpiteet

Valvontatoimenpiteet ovat toimintatapoja ja – periaatteita, joiden avulla voidaan varmistaa tavoitteiden toteutumista, toiminnan luotettavuutta ja taloudellisuutta, tietojen oikeellisuutta ja omaisuuden turvaamista. Valvontatoimenpiteillä varmistetaan myös toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden päätösten täytäntöönpanoa.

Päivittäiseen valvontaan kuuluvat raportointi johdolle, hyväksymis- ja valtuutusjärjestelmät ja toimintaperiaatteiden sekä ohjeiden noudattamisen valvonta, poikkeamien seuranta, täsmäytykset, tehtävien eriyttämiset (vaarallisten työyhdistelmien poistaminen) ja virheiden ehkäisy. Valvontatoimenpiteiden tulee olla taloudellisia ja tehokkaita.

Johto ja esihenkilöt vastaavat säännöllisen valvonnan järjestämisestä ja toimivuudesta. Johto laatii omaan toimintaan sovellettua ohjeistusta sisäisestä valvonnasta sekä vastaa siitä, että henkilöstö on tietoinen sisäisen valvonnan järjestelyistä. Osa valvontajärjestelyistä, esimerkiksi turvallisuuteen ja omaisuuden turvaamiseen liittyvät järjestelyt, voivat olla sellaisia, että niistä annetaan tietoa vain avainhenkilöille.

#### *Kontrollit osana toimintaprosesseja*

Toimintaprosessiin rakennetut kontrollit havaitsevat ja estävät tai korjaavat prosessissa, tapahtumien käsittelyssä tai tiedoissa ilmeneviä virheitä.

Toimintaprosessiin sisäänrakennettuun valvontaan kuuluu mm. kontroleja, jotka:

- varmistavat tapahtumien ja tietojen oikeellisuutta
- tukevat prosessin oikeaa kulkua ja tietojärjestelmien käytön oikeellisuutta
- tukevat lakien ja päätösten noudattamista
- suojaavat tietoa
- valvovat valtuuksissa pysymistä
- estävät virheitä ja väärinkäytöksiä
- varmistavat tehtävien riittävää eriyttämistä
- turvaavat toiminnan jatkuvuutta.

Kontrollit voidaan toteuttaa joko manuaalisesti, tietojärjestelmiin rakentamalla tai näiden yhdistämällä. Tietojärjestelmiä hyödyntävissä prosesseissa valvonnan kontrollit on yleensä tehokkainta toteuttaa tietojärjestelmien avulla. Tietojärjestelmissä valvontaan käytettävissä olevia keinoja ovat muun muassa:

- käyttöoikeuksien määrittely
- syöttötietojen tarkistukset
- ohjelmalliset tarkistukset ja täsmäytykset
- tietojen luokittelu ja suojaaminen
- poikkeamista raportointi.

Esihenkilöt vastaavat näiden kontrollien järjestämisestä ja niiden toimivuuden valvonnasta

Tehtävien eriyttämisellä tavoitellaan virheiden ja väärinkäytösten estämistä jakamalla tehtävät useampaan vaiheeseen eri henkilöille. Tietojärjestelmissä tehokas tehtävien eriyttäminen varmistetaan käyttöoikeuksien rajaamisella. Mikäli tehtäviä ei, esimerkiksi henkilökunnan vähäisyydestä johtuen, voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmin tehokkaasti valvoa, on toiminnoista vastuussa olevan esimiehen tehostettava valvontaa.

### 4) Raportointi ja tiedonvälitys

Toimivan raportoinnin ja tiedonvälityksen avulla kaupungin johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikeaa, oikea-aikaista ja olennaista tietoa toiminnan tuloksista ja toimintaan vaikuttavista tekijöistä. Tiedon tulee kulkea organisaatiossa kaikkiin suuntiin ja sen tulee olla luotettavaa ja rehellistä. Tieto

tulee määrittää, tallentaa ja välittää sellaisessa muodossa ja aikataulussa, että toimielimet ja henkilöstö voivat suoriutua velvollisuuksistaan.

## 5) Seuranta ja arviointi

Seuranta käsittää koko johtamis- ja valvontajärjestelmän toimivuuden seurannan. Seurantatiedon perusteella arvioidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja edistetään niiden kehittämistä. Seurannasta vastaavat toimielimet ja johtavat viranhaltijat. Seuranta voi olla jatkuvaa, päivittäiseen toimintaan liittyvää seuranta tai sitä voidaan toteuttaa erillisillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.

## 2.5 Riskienhallinta

### 2.5.1 Riskienhallinnan periaatteet

Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä. Riskillä tarkoitetaan uhkia ja mahdollisuuksia, jotka vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen. Riski voi kohdistua esimerkiksi kuntalaisten hyvinvointiin, kaupungin elinvoimaisuuteen, toiminnan palvelukykyyn ja tuloksellisuuteen, taloudelliseen asemaan, henkilöstöön, omaisuuteen, imagoon, eri sidosryhmiin tai ympäristöön. Kouvolan kaupunkikonsernin riskit luokitellaan strategisiin, taloudellisiin, toiminnallisiin ja vahinkoriskeihin.

Strategiset riskit liittyvät kaupungin strategiapäämääriin ja – valintoihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin ja ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Taloudelliset riskit ovat monenlaisia talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin, kuten maksuvalmiuteen, rahoitukseen ja sijoituksiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Strategiset ja taloudelliset riskit vaikuttavat palvelukykyyn pitkällä aikavälillä ja toteutuessaan voivat heikentää merkittävästi kaupungin toimintaedellytyksiä.

Toiminnalliset riskit ovat organisaation tavoitteita, prosesseja, järjestelmiä sekä päivittäistä toimintaa uhkaavia riskejä. Vahinkoriskit aiheuttavat toteutuessaan taloudellista tai muuta vahinkoa eikä niihin liity positiivisia odotuksia. Toiminnalliset ja vahinkoriskit vaikuttavat päivittäiseen toimintakykyyn ja toteutuessaan heikentävät kaupungin tuloksellisuutta. Kaikkiin riskiluokkiin voi kuulua sekä sisäisiä että ulkoisia riskejä.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelytapoja, joiden avulla

- tunnistetaan ja kuvataan kunnan ja kuntakonsernin toimintaan liittyviä riskejä
- arvioidaan riskien merkittävyyttä ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä
- määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja raportoimiseksi.

Riskienhallintaa toteutetaan kaikilla organisaatiotasoilla eri toiminnoissa ja prosesseissa sekä palveluntuottajille ulkoistetuissa palveluissa. Riskienhallinta on myös osa päätöksentekoa. Kohtuullinen varmuus ja olennaisimpien asioiden varmistaminen on riittävä päämäärä, koska ehdoton varmuus edellyttää yleensä liiallisia kustannuksia saavutettavaan hyötyyn nähden.

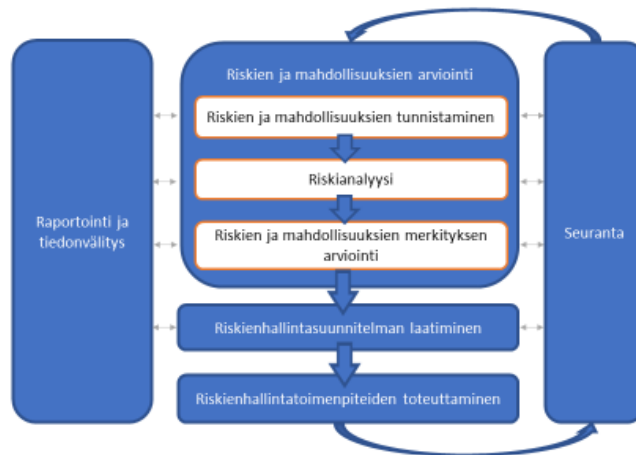
### 2.5.2 Riskienhallinnan toteuttaminen

Riskienhallinta on osa normaalia Kouvolan 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. Toimialat ja niiden alaiset palvelut tunnistavat riskinsä ja laativat riskienhallintasuunnitelmansa talousarvion valmistelun yhteydessä. Riskienhallinnan toteuttaminen on kytketty osaksi toiminnan ja talouden seuranta ja raportointia. Riskiarviointia suoritetaan myös jokaisen merkittävän päätöksen valmistelun yhteydessä.

Talousarvioon sisältyy vuosittain kuntakonsernin riskianalyysi.



## Kouvolan kaupungin riskienhallintaprosessi



Riskien hallitsemisesta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämaan. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä. Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään. Riskit pyritään ensisijaisesti poistamaan. Jäljelle jääneiden riskien pienentämiseksi sisällytetään riskienhallintasuunnitelmiin toimenpiteet vahinkojen torjumiseksi ja niistä toipumiseksi. Riskien hallinnalla pyritään kohtuulliseen varmuuteen ja olennaisimpien asioiden varmistamiseen.

Konsernipalvelut valmistelee riskikartoitukseen ja riskienhallintasuunnitelmien laatimiseen liittyviä ohjeita.

Konserniyhteisöjen riskienhallinta tulee järjestää noudattaen soveltuvin osin kaupunginhallituksen hyväksymiä riskienhallintalinjauksia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisvastuu on yhteisön hallituksella. Yhteisön hallitus vastaa myös omaisuuden vakuuttamisesta. Konserniyhteisöjen riskienhallinnan toteuttamista seurataan elinvoimajaostossa. Keskeisten konserniyhteisöjen riskien arviointi- ja seurantadokumentit käydään läpi elinvoimajaostossa kaupungin talousarvion valmistelun yhteydessä. Kaupunginhallituksen linjauksen mukaisesti keskeisiltä tytäryhtiöiltä pyydetään vuosittain yhtiön hallituksen vahvistama yhteenveto yhtiön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta sekä riskienhallintaohjeistus. Elinvoimajaosto käy läpi yhtiöiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteenvedot sekä ohjeet vuosittain.

### 3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut

#### 3.1 Tilivelvollisten valvontavastuu

Tilintarkastajan on kuntalain 123 §:n mukaan tarkastettava, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä tarkastuksen tulokset ja esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtävälleen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus. Kuntalain mukaan tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia Kouvolan kaupungilla ovat muun muassa kaupunginhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet, kaupungin muiden toimielinten jäsenet, kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, toimialajohtajat, palvelujen johtajat sekä toimielinten esittelijät. Kaupunginvaltuusto määrittelee tilivelvolliset vuosittain talousarvion yhteydessä.

Tilivelvollisella on vastuu johtamansa toiminnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä niiden jatkuvasta ylläpidosta ja tuloksellisuudesta. Ylimmällä johdolla, etenkin tilivelvollisella johdolla, on erityinen vastuu ja velvoite toimia hyvän hallinto- ja johtamistavan ja eettisten lähtökohtien mukaisesti sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin. Johdolla on aktiivinen selonottovelvollisuus vastuullaan olevasta toiminnasta. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöä alaistensa toiminnan valvontavastuusta.

### **3.2 Luottamushenkilön valvontavastuu**

Valtuustolla on kokonaisvastuu kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta. Se vastaa myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus raportoi toimintakertomuksessa kaupungin ja tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja kehittämistarpeista sekä merkittävimmistä riskeistä.

Kaupunginhallituksen elinvoimajaosto seuraa kaupunkikonsernin toimintaa ja sitä, että konserniin kuuluvat tytäryhteisöt toimivat hallituksen ja valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti. Tytäryhteisöjen ohjaamisen työkaluina ovat hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaiset käytännöt, jotka täydentävät lakisäätteisiä menettelytapoja. Ohjauksen tavoitteena on yhtenäistää hallinto- ja johtamiskäytäntöjä ja varmistaa tytäryhteisöjen toiminnan läpinäkyvyys sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omien tehtäväalueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Toimielimet raportoivat toimintakertomuksen yhteydessä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä annettujen ohjeiden mukaisesti. Lautakunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen toimiala/palvelu toimii vahvistetun talousarvion sekä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti. Lautakunta asettaa omalta osaltaan toimialalle/palvelulle tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista.

Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Luottamustehtävää hoitaessaan he suorittavat sisäistä valvontaa seuraamalla toimintoja, analysoimalla tietoa ja arvioimalla päätöksentekoa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

### **3.3 Johtavien viranhaltijoiden valvontavastuu**

Kaupunginjohtajalla on kokonaisvastuu riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan järjestämisestä, toteuttamisesta ja toimivuuden varmistamisesta osana kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamista. Sisäinen tarkastus avustaa kaupunginjohtajaa hänen valvontavelvollisuutensa täyttämässä. Toimialajohtajien tehtävänä on omilla tehtäväalueillaan johtaa, valvoa ja kehittää kaupungin hallintoa sekä vastata siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Toimialojen muu johto on tilivelvollisina ja esihenkilöinä vastuussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. He vastaavat toimialueensa toiminnan organisoinnista siten, että prosesseilla, hankkeilla, projekteilla tai yksittäisillä toiminnoilla on määritelty vastuutaho. Heidän tehtävänä on myös toteuttaa toimiva ja kattava valvonta- ja seurantajärjestelmä tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Johdon on viestittävä henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä. Tiedonkulkua varmistetaan, että henkilöstö tuntee tehtävissään sovellettavat toimintaperiaatteet ja menettelytavat.

### **3.4 Esihenkilön valvontavastuu**

Esihenkilö vastaa siitä, että henkilöstönsä tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Esihenkilöiden on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Esihenkilö käy säännöllisesti kehityskeskustelut, jossa tavoitteiden lisäksi käydään läpi alaisen toimivalta ja vastuut sekä tehtävien toteuttamisen edellyttämä osaaminen. Kehityskeskusteluissa sovitaan myös seurannasta.

Esihenkilö vastaa siitä, että hänen vastuualueensa tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita. Samoin hän vastaa siitä, että hänen alaisuudessaan olevien vastuualueiden tavoitteet ovat yhdenmukaiset ylemmän tason tavoitteiden kanssa. Esihenkilö vastaa myös tiedonkulusta ja raportoinnista.

Esihenkilöt ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa. Esihenkilöllä on aktiivinen selontotevelvollisuus ja velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin välittömästi, kun havaitaan lainsäädännön, hallintosäännön tai ohjeiden vastaista tai epätaloudellista tai tehotonta toimintaa. Esihenkilön tehtävänä on lisätä henkilöstön tietoisuutta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

## **4 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana toimintaprosesseja**

### **4.1 Päätöksenteko**

#### **4.1.1 Päätöksenteon valvontaympäristö**

Kaupungin päätöksenteossa noudatetaan hyvää hallintotapaa sekä huomioidaan julkisuusperiaate ja avoimuus. Hallinnossa asioivia kohdellaan tasapuolisesti. Toimivaltaa saa käyttää vain lain ja kaupungin päätösten mukaisesti tarkoituksiin. Tehtävien päätösten on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Päätöksenteossa noudatetaan lainsäädäntöä, hallintosääntöä ja muita kaupungin sääntöjä ja ohjeita.

Toimivallasta ja vastuista määrätään hallintosäännössä, jolla valtuusto on siirtänyt toimivaltaansa toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Samalla valtuusto on antanut viranomaiselle oikeuden siirtää (delegoida) sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Se, jolle toimivaltaa on näin siirretty, ei voi siirtää sitä edelleen. Toimielin tai viranhaltija, jolle toimivaltaa on siirretty, on sekä oikeutettu että velvoitettu tekemään päätös asiassa. Muut toimielimet tai viranhaltijat eivät voi ottaa asiaa päätettäväkseen kuin käyttämällä kuntalaissa määriteltyä otto-oikeutta. Se, jolle toimivaltaa on siirretty, on vastuussa tehdystä päätöksestä. Toimielimessä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei kuitenkaan ole vastuussa päätöksestä. Myös asian esittelijällä on oikeus ilmoittaa eriävä mielipide.

Toimivaltaa siirtäneen viranomaisen tulee varmistua siitä, että toimielin tai viranhaltija, jolle toimivaltaa siirretään, kykenee käyttämään sitä asianmukaisesti. Toimivaltaa siirtäneellä viranomaisella on valvontavastuu delegoinnin mukaisista päätöksistä. Vastuuta ei voi välttää vetoamalla toimivallan siirtoon.

Päätöksentekoprosessi muodostuu asian vireille tulosta, päätöksen valmistelusta, päätöksenteosta, toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta. Vireille pantu asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja päätöksentekijän on oltava toimivaltainen. Päätöksen valmistelussa on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, vaihtoehtoiset ratkaisut ja niiden vaikutukset on selvitettävä. Kuntalaisten ja muiden osapuolten osallistuminen kuuluu valmisteluun. Päätöksen tulee olla yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava ymmärrettävällä tavalla. Päätöksessä olevan tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian valmisteluun, esittelyyn eikä päätöksentekoon. Esteellisyydestä on määräykset kuntalaissa ja hallintolaissa. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamus hallintoon ja käsittelyn puolueettomuuteen. Luottamushenkilö, viranhaltija ja työntekijä ovat itse päävastuussa esteellisyytensä arvioimisesta ja sen ilmoittamisesta. Tästä huolimatta esihenkilöiden ja toimielinten esittelijöiden tulee valvoa, etteivät esteelliset osallistu päätöksentekoon. Toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyyden ratkaisee toimielin itse.

#### 4.1.2 Päätöksentekoprosessin riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet

Päätösten valmistelussa, päätöksenteossa sekä täytäntöönpanossa on noudatettava lainsäädäntöä ja sääntöjä sekä ohjeita. Lainvastaiset ja virheelliset päätökset voidaan kumota valitusteitse oikeudessa.

Päätökset pidetään yleisessä tietoverkossa nähtävillä kuntalain 140 §:n mukaisesti ja annetaan viivytyksettä tiedoksi asianosaisille oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Päätös ei saa lainvoimaa ellei sitä ole saatettu asianosaisille ja kuntalaisille tiedoksi.

Toimielimen jäsenten ja esimiesten tulee valvoa alaistensa päätöksentekoa ja päätösten täytäntöönpanoa. Lautakuntaan nimetyn kaupunginhallituksen jäsenen on seurattava päätöksentekoa näissä toimielimissä. Kaupunginhallitus valvoo valtuuston päätösten lainmukaisuutta.

Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalaissa. Kaupungin hallintosäännön 5 luku sisältää määräykset asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi. Erityislainsäädännössä on määritelty viranomaistehtäviä, joihin ei ole mahdollista käyttää otto-oikeutta. Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi oikaisuvaatimusajan kuluessa.

Otto-oikeutta ei voi käyttää oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen.

Hallintosäännön 5 luku sisältää ottokelpoisen päätöksen ilmoittamista koskevat määräykset. Kaupunginhallituksen alaisen viranomaisen ja kaupunginhallituksen jaoston on ilmoitettava kaupunginhallitukselle tekemistään ottokelpoisista päätöksistä lukuun ottamatta sellaisia asioita tai asiaryhmiä, joista kaupunginhallitus on päättänyt, ettei se käytä otto-oikeuttaan. Lautakunnan alaisen viranomaisen sekä lautakunnan jaoston on ilmoitettava lautakunnalle tekemistään ottokelpoisista päätöksistä lukuun ottamatta sellaisia asioita tai asiaryhmiä, joista lautakunta on ilmoittanut, ettei se käytä otto-oikeuttaan. Ilmoitusvelvollisuuden poistaminen ei poista toimielimen valvontavastuuta eikä estä niitä ottamasta yksittäistä asiaa käsiteltäväkseen.

Päätöksenteon riskit liittyvät mm. asian puutteelliseen valmisteluun, esteellisyyssäännösten rikkomiseen, toimivaltuuksien vastaiseen menettelyyn, määräaikojen noudattamatta jättämiseen tai puutteisiin päätösten tiedottamisessa. Riskejä voidaan ehkäistä selkeillä toimivallan ja vastuun määrittelyillä, delegointivaltuuksien valvonnalla sekä päätöksentekoprosessiin liittyvän osaamisen varmistamisella. Päätöksentekoon kytketty riskienarviointi auttaa päätöksentekijöitä erottamaan vaihtoehtoiset toimintatavat, asettamaan toimintoja tärkeysjärjestykseen sekä tekemään tietoisia valintoja.

#### 4.1.3 Päätöksentekoprosessin raportointi ja seuranta

Päätöksenteosta tiedotetaan merkittävimpien asioiden osalta valmisteluvaiheessa, jotta kuntalaiset ja muut osapuolet ehtivät muodostaa näkemyksensä ja tarvittaessa ottaa kantaa asiaan. Toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kaupungin verkkosivuilla hallintosäännön mukaisesti.

## 4.2 Henkilöstöasiat

### 4.2.1 Henkilöstöasioiden valvontaympäristö

Kaupungin henkilöstöpoliittiset linjaukset ja henkilöstöohjelma perustuvat valtuuston hyväksymään kaupunkistrategiaan. Henkilöstösuunnittelulla varmistetaan, että kaupungin palveluja tuottaa riittävä

määrä osaavaa henkilöstöä. Henkilöstön oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu edellyttää voimassa olevien lakien ja asetusten, virka- ja työehtosopimusten sekä henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista. Päätöksenteossa tulee kaikilla organisaatiotasolla noudattaa konsernipalvelujen antamia ohjeita ja linjauksia sekä huolehtia tarvittavien yhteistoimintavelvoitteiden täyttymisestä ennen päätöksentekoa.

Henkilöstösuunnitelma on keskeinen henkilöstöpolitiikan väline. Toiminnan tulee olla suunnitelmallista. Henkilöstön rakenne ja määrä on mitoittettava vastaamaan asetettuja palvelustrategisia tavoitteita. Uuden henkilöstön palkkaamisen tulee olla taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaista. Toiminnan muutoksia suunniteltaessa tulee arvioida järjestelyn henkilöstövaikutukset (henkilöstövaikutusten arviointi) ja huolehtia lain edellyttämien yhteistoimintavelvoitteiden toteuttamisesta.

Henkilöstöasioiden strategisesta ohjauksesta, henkilöstöpoliittisista linjauksista sekä virka- ja työehtosopimusten tulkinnasta vastaa konsernipalvelujen henkilöstöpalvelut.

#### 4.2.2 Henkilöstöasioiden riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet

Vastuu työyhteisön hyvinvoinnista on sekä esihenkilöllä että työntekijöillä. Esihenkilö edustaa työnantajaa työyhteisössä. Esihenkilön on tiedostettava oma roolinsa ja tunnettava työnantajan edustajan velvollisuudet. Keskeisimmät työnantajavelvoitteet tulevat kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetusta laista, työsopimuslaista, työaikalasta, yhdenvertaisuuslaista, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetusta laista, työsuojelulainsäädännöstä, virka- ja työehtosopimuksista sekä yhteistoimintalaista. Esihenkilöiden tulee perehtyä henkilöstöasioita koskeviin ohjeisiin ja osallistua tarvittaessa henkilöstöpalvelujen järjestämiin esihenkilökoulutuksiin päivittääkseen tietojaan. Hyvään johtamiskulttuuriin kuuluvat myös säännölliset työpaikkakokoukset ja kehitys- keskustelut.

Esihenkilö toimii oman yksikkönsä esimerkkinä, jonka toimintatapaan henkilöstö vertaa omaa toimintaansa. Esihenkilöllä on suuri vaikutus työpaikkakulttuurin muotoutumiseen. Esiin tulleet ongelmat on käsiteltävä välittömästi ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin. Työturvallisuuslain mukaan työnantaja on velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tämä velvoite koskee myös työpaikalla tapahtuvaa työntekijöihin kohdistuvaa häirintää ja epäasiallista kohtelua. Nämä tilanteet tulee käsitellä työpaikan ristiriitatilanteiden käsittelemistä koskevan toimintamallin mukaisesti.

Henkilöstön työhyvinvoinnin edistäminen ja työkyvyn arviointi kuuluvat esihenkilöiden vastuulle. Kaupungin työkyvyn toimintamallin mukaisesti havaittuihin ongelmatilanteisiin tulee reagoida mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jolloin erilaiset ongelmat ovat yleensä helpoiten korjattavissa. Työhyvinvointia ja sen kehitystä tulee seurata säännöllisesti. Työhyvinvointikyselyn tulokset käsitellään työyksikössä ja valitaan tarvittavat työyksikkökohtaiset kehittämistoimenpiteet.

Tuloksellinen toiminta vaatii henkilöstön osaamisen kehittämistä. Kehittämisen lähtökohtana ovat kaupungin ja sen toimialojen tehtävät ja niiden edellyttämä osaaminen. Esihenkilöiden tulee huolehtia henkilöstön riittävästä osaamisesta ja sen kehittamisestä. Kehityskeskustelujen pohjalta laaditaan henkilökohtaiset kehitys- ja koulutussuunnitelmat.

Kaupungin strategisia tavoitteita toteuttavia koulutuskokonaisuuksia ja koko kaupungin henkilöstölle järjestettäviä koulutustilaisuuksia koordinoi konsernipalvelujen henkilöstöpalvelut.

Toimialat koordinoivat oman henkilöstönsä ammatillista koulutusta. Esihenkilöiden tulee käyttää hyväksi kaupungin omaa koulutustarjontaa koulutussuunnittelunsa tukena.

Henkilöstöön liittyvät riskit voivat kohdistua myös kaupungin omaisuuteen ja tietoihin. Riskejä voidaan ehkäistä henkilöstövalinnoilla, työtehtävien tasapuolisella jakamisella, sijais- ja varahenkilöjärjestelyillä, päivittäisellä valvonnalla ja työnjohdollisella ohjauksella. Henkilöiden valinnassa, erityisesti johtavassa asemassa olevien osalta, tulee kiinnittää huomiota henkilön kykyyn, taitoihin ja sopevuuteen. Uuden henkilöstön rekrytoinnissa tai tehtävien vaihtuessa tulee tarvittaessa suorittaa henkilöarvioinnit ja työtehtävän vaatimat lakisääteiset henkilötaustojen selvitykset. Turvallisuusselvitysmenettelyn ohjauksesta vastaa henkilöstöjohtaja.

#### 4.2.3 Väärinkäytökset ja puuttumistilanteet

Esihenkilöiden tulee suorittaa tarvittavat työnjohdolliset ohjaustoimenpiteet alaistensa osalta. Annetut huomautukset ja varoitukset on dokumentoitava ja niiden tulee perustua kaupungin käytäntöihin ja ohjeisiin. Ennen varoituksen antamista tulee olla yhteydessä palvelussuhdepäällikköön tai henkilöstöjohtajaan. Mikäli harkitaan palvelussuhteen irtisanomista tai purkamista, tulee aina olla yhteydessä palvelussuhdepäällikköön tai henkilöstöjohtajaan.

Palvelusuhteisiin liittyvissä viranomaisasioissa, kuten lausuntojen tai selvitysten antamisessa tai palvelusuhteisiin liittyvissä oikeudenkäynneissä tulee olla yhteydessä henkilöstöjohtajaan tai palvelussuhdepäällikköön.

Henkilöstöasioihin liittyvistä poikkeavista menettelyistä on ilmoitettava konsernipalvelujen henkilöstöpalveluihin tai sisäiseen tarkastukseen.

#### 4.2.4 Palkan määrittely ja maksaminen

Palkka ja muut palvelusuhteeseen liittyvät korvaukset määräytyvät virka- ja työehtosopimusten, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevan ohjeistuksen mukaisesti. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota palkkauksen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Palkkatason on oltava kaupungin palkkausjärjestelmän mukainen. Samoin on meneteltävä, kun myönnetään muita virka- ja työehtosopimuksen mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia.

Esihenkilöiden on valvottava palkanmaksun oikeellisuutta säännöllisesti henkilöstöpalvelujen antamien ohjeiden mukaisesti.

#### 4.2.5 Henkilöstöasioiden raportointi ja seuranta

Henkilöstöasioista on viestittävä asianmukaisesti. Sisäisessä viestinnässä kiinnitetään huomiota selkokielisyyteen ja oikea-aikaisuuteen. Henkilöstösuunnitelmat on saatettava henkilöstön tietoon ja erityistä huomiota on kiinnitettävä henkilöstön omiin tehtäviin liittyvien asioiden viestintään. Lisäksi on tiedotettava työpaikkaan, työn suorittamiseen ja työoloihin liittyvistä asioista ja niiden muutoksista. Tiedottaminen tapahtuu henkilökohtaisesti, työpaikkakokouksissa ja intranetin välityksellä sekä muilla käytössä olevilla sisäisen viestinnän kanavilla.

Henkilöstöraportointi on osa kuukausittaista talousraportointia ja poikkeamista laaditaan selvitykset. Henkilöstökulujen lisäksi seurataan muun muassa henkilöstön määrää, eläkepoistumaa ja sairauspoissaoloja. Henkilöstösuunnitelman toteutumista seurataan henkilöstökertomuksessa sekä osavuosi- ja kuukausikatsauksissa. Konsernipalvelujen henkilöstöpalvelut laatii vuosittain koko kaupunkia koskevan henkilöstökertomuksen.

### 4.3 Toiminnan ja talouden suunnittelu

#### 4.3.1 Toiminnan ja talouden suunnittelun valvontaympäristö

Kuntalain mukaan valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Kaupunginvaltuuston hyväksymät kaupunkistrategia, strategian toteuttamishjelmat sekä talousarvio ja -suunnitelma toimivat johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän perustana.

Talousarvio ja -suunnitelma muodostavat kaupungin toiminnan ja talouden keskeisen ohjausvälineen. Taloutta ja toimintaa suunnitellaan vuosittain kutakin taloussuunnitelmakautta koskien konsernipalvelujen ohjeiden mukaan. Kaupungin strategia muutetaan suunnittelun tuloksena käytännön toiminnaksi. Toiminnan ja talouden riskien arviointi ja hallitseminen sisältyy kaikkiin tavoitteiden asettamisiin strategisen vuosikellon mukaan. Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä toimii tukena sisäisessä valvonnassa ja perustana toiminnan riskien hallitsemisessa.

#### 4.3.2 Toiminnan ja talouden suunnittelun riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet

Kaupungin johtamisen kannalta on tärkeää, että strategian laadintaan ja toteuttamiseen liittyviä riskejä arvioidaan systemaattisesti. Strategiassa määriteltyjen tavoitteiden konkretisointi osana vuotuista toiminnan ja talouden suunnittelua antaa mahdollisuuksia pienentää strategisia ja toiminnallisia riskejä ja reagoida muutoksiin nopeasti.

Talousarvioon ja -suunnitelmaan ja niiden toteuttamiseen liittyvät riskit ovat samankaltaisia kaupunkistrategiaan liittyvien riskien kanssa. Pääsääntöisesti riskit koskevat tulojen ja menojen arviointiin liittyviä epävarmuustekijöitä ja toiminnan sopeuttamisesta sen vaatimalla tavalla. Talousarvion valmistelussa voidaan pienentää riskejä noudattamalla kaikessa toiminnassa varovaisuuden periaatetta. Talousarvion toteuttamiseen liittyviä riskejä voidaan vähentää toimivalla ja kattavalla seuranta- ja arviointijärjestelmällä sekä hyödyntämällä talouteen, palvelujen kysyntään, lainsäädännön kehitykseen ja väestöpohjaan liittyviä ennakkotietoja, tilastoja ja ennusteita.

Riskienhallintaan osallistuvat kaikki toiminnan ja talouden suunnittelussa olevat tahot ja organisaatiotasot.

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän johdonmukaisuus ja kattavuus auttavat riskien hallinnassa ja päivittäisten valvontatoimenpiteiden järjestämisessä. Suunnittelun avulla kohdennetaan käytettävissä olevat resurssit asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnittelu toimii valvonnan ja seurannan perustana. Valvontatoimenpiteillä varmistetaan muun muassa talousarvion täytäntöönpano-ohjeiden noudattamista, laskelmien luotettavuutta, ennusteiden realistisuutta, tuloarvioiden riidattomuutta suhteessa toiminnallisiin tavoitteisiin.

Suunnitteludokumentteja ovat muun muassa kaupunkistrategia, strategian toteuttamisohjelmat, suunnittelukauden tiekartat, talousarvio ja -suunnitelma sekä käyttösuunnitelma.

Valtuusto hyväksyy talousarvion yhteydessä alustavan 10 vuoden investointisuunnitelman. Investointisuunnitelman talousarvioon sisältyvä osuus on sitova. Ohjelma päivitetään vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvítettävä investointien vaikutukset toiminnan volyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvítettävä myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet.

Toimialajohtajat vastaavat oman toimialansa taloussuunnittelun luotettavuudesta. Kaupunkitasolla erityinen valvontavastuu on konsernipalvelujen talous- ja strategia palvelulla.

#### 4.3.3 Toiminnan ja talouden suunnittelun raportointi ja seuranta

Kaupunkistrategian toteutumista raportoidaan kaupunginvaltuustolle kerran valtuustokaudessa. Talousarvio sisältää strategian toteuttamissuunnitelmissa määritellyt toimenpiteet sekä talousarviovuoden tavoitteet, jotka on johdettu strategiatavoitteista. Näistä raportoidaan kaupunginhallitukselle osavuosikatsausten yhteydessä. Raporttien analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin on osa toimivaa valvontaa. Raportoinnista vastaa talousjohtaja.

Johtavat viranhaltijat vastaavat raportoinnistaan. Heidän on raportoitava lautakunnille kaupunkistrategian ja siitä johdettujen tavoitteiden toteutumisesta em. aikataulun ja raportointiohjeen mukaisesti.

Toimielinten on seurattava hyväksymiensä käyttösuunnitelmien toteutumista. Seuranta on järjestettävä niin, että korjaaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä mahdollisimman nopeasti ja että tiedonkulku koko kaupungin ja toimintayksikköjen raportoinnin välillä on säännöllistä ja luotettavaa.

Toimialan sisällä tapahtuvasta raportoinnista ja menettelytavoista vastaa toimialajohtaja.

## 4.4 Taloushallinto

### 4.4.1 Taloushallinnon valvontaympäristö

Taloushallinnolla tarkoitetaan raha- ja maksuliikenteen, laskentatoimen ja muun taloudenhoidon muodostamaa kokonaisuutta. Taloushallinnon tehtävät on hoidettava tuottavasti, taloudellisesti ja mahdollisimman riskittömästi siten, että valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutetaan.

Taloushallinnossa on noudatettava lakeja ja asetuksia sekä Kuntaliiton yleisohjeita.

Valvontavastuu taloushallinnon asianmukaisesta hoidosta ja ohjauksesta on konsernipalvelujen talous ja strategia palvelulla.

### 4.4.2 Taloushallinnon riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet

Riskienhallinnan osalta on erityisen tärkeää, että taloushallinnon prosesseissa (kirjanpito, myyntilaskutus, perintä, ostolaskutus, maksuliikenne ja palkanlaskenta) noudatetaan asiaa koskevia lakeja ja ohjeita. Taloushallinnon prosesseista on oltava asianmukaiset menetelmä- ja prosessi- kuvaukset. Henkilöstön on ymmärrettävä taloushallinnon prosesseihin sisältyvien kontrollien ja täsmäytysten merkitys.

Tulojen ja menojen tarkastus – ja hyväksymismenettelyistä ja – oikeuksista on määräykset hallintosäännössä sekä niihin liittyvissä delegointipäätöksissä.

Tulojen ja menojen osalta tulee varmistua niiden oikeellisuudesta. Tulojen osalta tulee niistä vastaavaan esihenkilön huolehtia, että kaikki kaupungille kohdistuvat tulot tulevat perittyä. Lainsäädäntöön, muiden viranomaisten päätöksiin tai sopimuksiin perustuvien tulojen oikeellisuudesta ja saamisesta tulee varmistua. Menojen tulee perustua kaupungille kuuluvaan suoritteeseen tai päätökseen. Menojen hyväksyjän tulee varmistua menon oikeellisuudesta sekä siihen varatun määrärahan riittäväydestä.

Käteiskassojen osalta on annettu oma ohjeistuksensa.

### 4.4.3 Taloushallinnon seuranta ja raportointi

Kirjanpito ja sisäinen laskenta on järjestettävä niin, että ne tuottavat toiminnan ohjauksessa ja valvonnassa tarvittavat tiedot. Kirjanpitoon on luotava riittävän tarkat laskentatunnisteet ulkoisen ja sisäisen laskennan tarpeisiin. Investointien seuranta ja sisäinen laskenta on järjestettävä riittävällä tarkkuudella hankekohtaisesti niin, että seurannassa ilmenee alkuperäinen kustannus- arvio, muutokset kustannusarvioon ja seurantahetken toteutumatilanne.

Johdon ja muiden esihenkilöiden tulee seurata vastuualueidensa kirjanpitoa kuukausittain kirjanpidosta saatavien raporttien avulla. Seurannassa tulee varmistaa, että kirjanpidon tapahtumat ovat loogisia ja että, kirjanpito- ja maksutapahtumien hyväksyminen on toteutettu sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti.

### 4.4.4 Tilinpäätös ja toimintakertomus

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Kirjanpidon on tuotettava myös talousarvion seurannan sekä lainsäädännön edellyttämät tiedot.

Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisessa noudatetaan kuntalakia ja soveltuvin osin kirjanpitolaian ja – asetuksen voimassa olevia säännöksiä ja ohjeita sekä konsernipalvelujen antamia ohjeita. Tilinpäätös laaditaan kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Tilikausi on kalenterivuosi.

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on annettava



tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Toimintakertomukseen sisältyy selonteko sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä konsernivalvonnasta. Selontekojen tulee perustua dokumentoituun ja kokonaisvaltaiseen arviointiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta. Selonteissa tulee myös selvittää toimenpiteet arvioinnissa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Selontekojen laadintaa ohjeistetaan tilinpäätösohjeen yhteydessä.

Osavuosikatsaukset laaditaan kahdesti vuodessa. Osavuosikatsausten tavoitteena on antaa luotettava kuva kaupungin talouden ja toiminnan sen hetkisestä tilasta. Osavuosikatsaus on pohjana laadittaessa tilinpäätösennusteita ja valmisteltaessa seuraavan vuoden talousarviota. Kaupunginhallitukselle annetaan lisäksi erillisen aikataulun mukaisesti kuukausiraportti.

#### **4.5 Tietoturva sekä tiedonhallinnan vastuut**

Tietoturvaa toteutetaan Kouvolan kaupungin digitaalisen turvallisuuden politiikan mukaisesti (politiikka-asiakirja vahvistettu kaupunginhallituksessa 26.8.2019). Digitaalisen turvallisuuden politiikan avulla kaupunki järjestää tietoturvasa siten, että kaikki tiedon turvaamiseksi sekä kansalaisten oikeuksien toteutumiseksi asetetut lakisääteiset velvoitteet tulevat täytetyksi ja tietojen luottamuksellisuus, saatavuus ja eheys säilyvät.

Kouvolan kaupungin tiedonhallinnan vastuut on määritetty kaupunginhallituksen 19.12.2022 (§ 345) vahvistamassa asiakirjassa ”Tiedonhallinnan vastuut Kouvolan kaupungissa”.

### **5 Erillisasiat**

#### **5.1 Omaisuuden hallinta**

Kaupungin henkilöstön velvollisuutena on huolehtia siitä, että kaupungin omaisuutta ei katoa, omaisuus pidetään kunnossa, sitä käytetään ja hoidetaan taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Omaisuutta hallinnassaan pitävän vastuualueen esihenkilö vastaa omaisuuden turvaamisesta osana normaalia valvontavastuutaan. Palvelussuhteen päättyessä varmistetaan, että työntekijän haltuun annettu omaisuus palautuu kaupungille. Vastaavasti luottamustehtävän hoitamisen päättyessä konsernipalvelujen hallintopalvelut varmistavat, että luottamushenkilön haltuun annettu omaisuus palautuu kaupungille. Esihenkilöt varmistavat, että omaisuuden luettelointi ja inventoinnit on toteutettu annettujen ohjeiden mukaisesti

Kaupungin omaisuuteen kohdistuvat vahingot on aina ilmoitettava vakuutusyhtiölle. Vahingonteoista tai rikoksista ilmoitetaan kaupunginlakimiehelle ja tarvittaessa poliisille.

Kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen liittyviä riskejä arvioidaan säännöllisesti osana kaupungin riskienhallintaa. Riskienhallinnasta ja arvioinnista vastaa se yksikkö, jonka hoitoon omaisuus on uskottu. Kaupungin omaisuus vakuutetaan kaupungin linjausten mukaisesti. Vakuutusten kilpailuttamisesta vastaa konsernipalvelujen toimialajohtaja.

#### **5.2 Hankinnat**

Hankinnoissa on noudatettava hankinta- ja erityisalojen hankintalakia, asetusta julkisista hankinnoista, muuta soveltuvaa lainsäädäntöä, kaupungin hankintaohjelmaa sekä kaupunginhallituksen antamia ohjeita. Toimialojen on varmistettava riittävä hankintaosaaminen.

Palvelu- ja tavarahankinnat on tehtävä hyvän hallintotavan mukaisesti. Hankintojen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja, palvelusuorituksia tai muita perusteettomia palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kaupungin hankintojen yhteydessä eikä käyttää kaupungin hankintasopimuksia omaksi edukseen. Esteellinen henkilö ei luottamushenkilönä eikä viranhaltijana saa osallistua hankintojen valmisteluun eikä päätöksentekoon.

Hankintoihin oikeuttavasta toimivallasta määrätään hallintosäännössä ja sen nojalla tehdyissä toimivallan siirtopäätöksissä.

### 5.3 Varastot

Varastovalvonnassa on huomioitava varastoinnin enimmäismäärän minimointi ja varaston kiertämisellä varmistetaan, että varastoon ei sitoudu liikaa pääomaa ja varaston kiertonopeuden seurannalla sitä, että varastoon hankittu tavara on käyttökelpoista. Varastovastaavan nimeämisellä, kulunvalvonnalla, varaston inventoinnilla yms. tulee varmistaa, että varastosta ei katoa tavaraa.

Varastot on inventoitava vuosittain ja inventointieroista tulee raportoida vuosittain tilinpäätöksen tase-erittelyn yhteydessä. Varastovastaava vastaa varastosta sekä seuraa sitä ja raportoi säännöllisesti varaston arvosta sekä inventointien tuloksista sen vastuualueen päällikölle, jonka alaisuuteen varasto kuuluu.

### 5.4 Sopimushallinta

Sopimukseen liittyy merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi sopimusten sisältöön, hallintaan ja valvontaan on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Sopimuksen laatiminen edellyttää aina viranhaltijan tai toimielimen päätöstä. Sopimus on päätöksen täytäntöönpanoa. Sopimukset laaditaan kaupungin edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimukseen liittyvät yleiset ehdot on käytävä huolellisesti läpi ja tarkistettava, että ne voidaan hyväksyä osaksi sopimusta. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti. Sopimusten tulee olla suomenkielisiä.

Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon ja sopimusten noudattamisen osalta valvotaan muun muassa laskutusta ja maksatusta, tilitysten suorittamista, indeksitarkistuksia ja irtisanomisia. Sopimusten hyväksymisoikeudet määritellään hallintosäännössä ja delegointipäätöksissä.

Sopimusten valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimielimen esittelijällä tai hänen määräämällään. Jokaiselle sopimukselle on nimettävä valvontavastuussa oleva henkilö. Jos sopimus koskee useita toimintayksiköitä, on sovittava, kuka vastaa sopimuksenmukaisuuden valvonnasta.

Sopimuksista pidetään luettelo Cloudian sopimushallinnassa. Sopimukseen liittyviä eräpäiviä on seurattava systemaattisesti. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan Cludiaan tallentamisen jälkeen arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Työkappaleena käytetään aina jäljennöstä. Sopimusten elinkaarta ja sen voimassaoloa on seurattava, jotta ehditään ajoissa neuvotella sopimusten jatkamisesta tai kilpailuttaa sopimuskohte.

### 5.5 Valtiontukisäännökset

Kuntien yhteisöille myöntämä tuki kuuluu EY:n valtiontukisääntelyn piiriin. Säännöt koskevat kaikkia toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yhteisöille tukea tai muuta etuutta. Säännöksiä sovelletaan myös kuntien ja kuntayhtymien omistamiin yrityksiin. Lähtökohtaisesti valtiontuet ovat kiellettyjä.

Esimerkkejä valtiontukisäännösten piiriin kuuluvista tuista ja etuuksista:

- lainat ja omavelkaiset takaukset
- alhaisemmat taksat energian, veden tai jäteveden osalta
- toimitiloista perittävät vuokrat
- maa-alueita ja rakennuksia koskevat kaupat

Viranomaisen vastuulla on arvioida, sisältääkö toimenpide valtiontukea vai ei. Viranomaisen velvollisuutena on myös informoida asiasta yhteisöä. Valtiontukisäännösten laiminlyönnin johdosta yhteisö

voi joutua maksamaan saamansa tuen korkoineen takaisin. Kanneaika on takautuvasti 10 vuotta. Tukipäätös voi kumoutua myös kunnallisvalituksen seurauksena.

Valtiontukisäännösten vaikutus on selvitettävä aina, kun kaupunki on valmistelemassa tai päättämässä yhteisöä koskevista tukitoimista tai kehittäessään elinkeinopoliittisia välineitä.

Yhteisöille myönnettävät valtiontukia koskevat periaatteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107–109 artikloissa (30.11.2009 asti: EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artikloissa). Maa-alueiden ja rakennusten kauppaa koskevia ohjeita on EU:n komission v. 2007 antamassa tiedonannossa 97 C 209/03.

## **5.6 Hanketoiminta**

Kaikessa hanketoiminnassa on noudatettava Kouvolan kaupungin hanketoimintamallia, joka on vahvistettu kaupunginhallituksen kokouksessa 28.11.2022 (§ 323).

## **5.7 Avustukset**

Avustuksen myöntäjällä on oikeus ja vastuu valvoa avustuksen käyttöä ja avustusta saaneen yhteisön toimintaa ja taloutta. Avustuksen myöntäjän tulee valvontavelvollisuutensa täyttämiseksi sopia avustuksen saajan kanssa riittävästä seurantajärjestelmästä ja raportoinnista. Yhteisöjen, jotka ovat saaneet kaupungilta lainaa tai takauksen, valvontavastuu on ensisijaisesti konsernipalvelujen talousjohtajalla.

Avustuksen myöntäjän on varmistuttava, että avustushakemus on tehty hakuohjeiden mukaisesti, siinä ovat liitteenä kaikki ohjeiden edellyttämät asiakirjat, se on myönnetty avustusohjeiden mukaisesti ja sitä varten on määräraha. Myöntäjä voi asettaa avustukselle erityisehtoja.

Avustuksen maksatus voidaan keskeyttää, jos yhteisön toiminta muuttuu verrattuna avustushakemuksen perusteisiin, yhteisön toiminnassa ilmenee epäselvyyksiä tai yhteisön taloudelliset edellytykset toiminnan toteuttamiseen ovat merkittävästi heikentyneet.

Maksettu avustus voidaan vaatia palautettavaksi, mikäli kaupunki ei saa vaatimiaan asiakirjoja, selvityksiä ja tilityksiä tai avustusehdot eivät kaikilta osin toteudu. Palautusta voidaan vaatia myös, jos mikäli avustettava kohde, tapahtuma tai hanke ei toteudu tai se poikkeaa oleellisesti avustuspäätöksestä tai kaupunki on saanut virheellistä ja harhaan johtavaa tietoa. Maksatus voidaan keskeyttää myös asian selvittämisen ajaksi.

## **5.8 Sivutoimet**

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

Konsernipalvelujen henkilöstöpalvelut on antanut sivutoimilupia ja ilmoituksia koskevat ohjeet.

Sivutoimiluvan myöntämisestä sekä sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen kieltämisestä tehdään päätös. Viranhaltijalle annettu sivutoimilupa voidaan myös peruuttaa. Viranhaltija on velvollinen ilmoittamaan saamastaan sivutoimiluvasta esihenkilölle virkatehtävämuutosten yhteydessä, jolloin voidaan arvioida luvan myöntämisen perusteita muuttuneessa tilanteessa. Työsopimussuhteisten työntekijöiden osalta työsopimuslain 3 luvun 3 §:ssä säädetään kilpailevasta toiminnasta.

## **5.9 Vieraanvaraisuus, edustaminen ja lahjat Kouvolan kaupungissa**

Vieraanvaraisuuden osoittamisessa ja vastaanottamisessa sekä kaupungin edustamisessa ja lahjojen antamisessa tulee noudattaa kaupunginhallituksen 26.2.2018 vahvistamaa ohjeistusta ”Ohjeet vieraanvaraisuudesta, edustamisesta ja lahjoista”.

Vastaava kaupungin tytäryhtiöitä koskevan ohjeistus on hyväksytty elinvoimajaostossa 14.12.2021 ”Ohje Kouvolan kaupungin tytäryhtiöille kokous- ja matkustuskäytänteistä, kestitsemisistä ja kaupungin edustajan läsnäolosta muissa kuin virallisissa kokouksissa”.

## 6 Väärinkäytösten ehkäisy ja toimenpiteet väärinkäytötapauksissa

Johtamistavan ja valvontaympäristön ongelmat ilmenevät pahimmillaan väärinkäytöksinä. Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Asianmukaista valvontaa edistävät tehtäväkierto, johdon valvontatoimenpiteet, järjestelmiin liittyvät kontrollit ja niiden jatkuva päivittäminen sekä toimiva raportointikäytäntö. Tärkeää on myös henkilöstön tietoisuus väärinkäytösten seuraamuksista. Väärinkäytösten ehkäisy kuuluu jokaisen yöntekijän ja viranhaltijan velvollisuuksiin.

Johto on keskeinen tekijä ja vastuunkantaja valvonta- ja johtamiskulttuurin luojana ja sen asianmukaisuuden ylläpitäjänä. Luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon tulee omalla esimerkillään näyttää noudattavansa lakeja, sääntöjä ja päätöksiä sekä valvoa, että toiminta on niiden mukaista. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin.

Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupungin ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Väärinkäytösten havaitseminen perustuu väärinkäytösten tunnusmerkkien tunnistamiseen. Nämä tunnusmerkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastuksen tuloksena tai muista lähteistä.

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:

- asiakirjat ovat vääriä tai niitä epäillään väärennetyiksi
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäillään hävinneen
- huomataan avustusten hakemista koskevassa dokumentaatiossa virheellisiä tietoja
- yhden toimittajan laajamittainen ja perusteeton käyttö
- päätösvaltaa käytetään ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin
- henkilö ei suostu pitämään lomiaan

Henkilöstön on ilmoitettava epäilemänsä väärinkäytökset tai rikkomukset. Ilmoituksen voi tehdä omalle esihenkilölle, kaupungin sisäiselle tarkastajalle tai ilmoituskanavan kautta. Ilmoituskanava on kaupungin henkilöstön sekä organisaation ulkopuolisten käytössä.

Ilmoituskanavan taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi joka velvoittaa tietyt työnantajat perustamaan sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösten ilmoittamista varten. Ilmoituskanavalla tarkoitetaan toimintoa, jonka kautta otetaan vastaan ilmoituksia väärinkäytöksistä. Toimintoon liittyy ilmoituksen vastaanottaminen, kommunikointi ilmoittajan kanssa sekä asian selvittäminen. Ilmoituksia voidaan ottaa vastaan puhelimitse, postitse, verkkosivun kautta tai henkilökohtaisessa tapaamisessa. Ilmoituskanavan avulla torjutaan korruptiota ja edistetään eettisyyttä.

Väärinkäytösten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Sisäinen tarkastus voi johdon harkinnan mukaan avustaa tutkimuksen teossa tai tutkia väärinkäytösepäilyä. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, kaupunginlakimies laatii tutkintapyyntöä ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

Voimaantulo

Tämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje tulee voimaan x.x.2023.

Kumottava ohje

Tällä ohjeella kumotaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje, hyväksytty kaupunginhallituksen kokouksessa 22.9.2014 (§ 236).