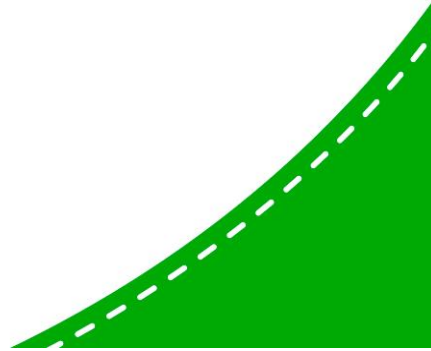


SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEET

Kaupunginvaltuusto 9.11.2026 § xx

Voimaan: 1.1.2027

Päivitetty 2026: hallintosääntö (kv 22.6.2026 § 30, voimaan 1.7.2026), kuntalain 90 §:n muutokset, ilmoittajansuojelulaki (1171/2022) ja kyberturvallisuuslaki



Sisällys

1.	LAINSÄÄDÄNTÖPERUSTA JA SOVELTAMISALA	1
2.	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TAVOITE JA TARKOITUS; KÄSITTEET	2
3.	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TEHTÄVÄT JA VASTUUT ...	4
4.	KOKONAISVALTAINEN RISKIEN HALLINTA JA SISÄINEN VALVONTA OSANA KAUPUNGIN JA KAUPUNKIKONSERNIN JOHTAMIS- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄÄ	5
5.	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ARVIOINTI JA RAPORTOINTI	8
6.	TILIVELVOLLISUUS	9
7.	VOIMAANTULO	9

1. LAINSÄÄDÄNTÖPERUSTA JA SOVELTAMISALA

Kuntalain (410/2015) 14.2 §:n 7 kohdan mukaan valtuusto päättää kunnan (jäljempänä kaupungin) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Varsinainen järjestämistä vastuu on 39 §:n mukaisesti kunnanhallituksella (jäljempänä kaupunginhallituksella). Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kaupungissa vastaa hallintosäännön 91 §:n mukaisesti kaupunginhallitus.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kaupungin ja koko kaupunkikonsernin hyvää hallintoa ja johtamista, ja ne koskevat kaikkia kaupunkikonsernin toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kaupunkikonsernin toimintaa, josta kaupunki vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sopimusten tai muiden velvoitteiden perusteella.

Palvelun tuottaminen ostopalveluna, tytäryhteisön kautta, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai muutoin kaupungin oman organisaation ulkopuolella ei poista kaupungin järjestämistä vastuuseen liittyvää valvontavastuuta. Kaupungin on omistajaohjauksen ja sopimusten keinoin varmistuttava siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty asianmukaisesti myös näissä organisaatioissa.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on lisäksi voimassa, mitä kaupungin hallintosäännössä sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä on sanottu. Kuntalain 90 §:n mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tällä tarkoitetaan muun muassa tehtäviä ja toimivaltaa koskevia määräyksiä sekä raportointimenettelyä. Hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset myös sopimusten hallinnasta ja tiedonhallinnan järjestämisestä sekä hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä ja valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

2. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TAVOITE JA TARKOITUS; KÄSITTEET

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on tuottaa varmuus siitä, että kaupungille ja kaupunkikonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan, toiminta on lainmukaista ja tuloksellista, voimavarat ja omaisuus on turvattu ja päätöksenteon sekä raportoinnin perusteena oleva tieto on luotettavaa.

Sisäinen valvonta on osa kaupungin johtamisjärjestelmää ja toimielinten, johdon, esihenkilöiden ja koko henkilöstön toteuttama jatkuva prosessi, ei erillinen toiminto tai yksittäinen tarkastustoimenpide. Sisäinen valvonta on kaupungin johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminta- ja menettelytapoja, joilla tilivelvolliset ja muut esihenkilöt pyrkivät varmistamaan, että

- kaupungin toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
- päätöksenteon ja raportoinnin perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa,
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita, hallintosääntöä ja toimielinten päätöksiä noudatetaan,
- omaisuus ja muut voimavarat turvataan sekä
- väärinkäytökset ehkäistään ja havaitaan.

Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä. Riski voi siten merkitä sekä uhkaa että mahdollisuutta.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallinnan merkitys on jatkuvasti kasvanut. Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelytapoja, joiden avulla

- tunnistetaan ja kuvataan kaupungin ja kaupunkikonsernin toimintaan liittyviä riskejä,
- arvioidaan riskien vaikutusta ja toteutumisen todennäköisyyttä suhteessa kaupungin riskinkantokykyyn sekä
- määritellään, toteutetaan ja seurataan toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja raportoimiseksi.

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta ovat osa riskienhallintaa. Niillä tarkoitetaan ennakollisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan kaupungin tehtävien ja palvelujen mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumisvelvollisuudesta säädetään valmiuslaissa (1552/2011) ja toimialakohtaisessa lainsäädännössä. Toimivallasta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa määrätään hallintosäännön 6 luvussa.

Sisäinen tarkastus on toimivasta johdosta riippumatonta arviointi- ja varmistustoimintaa, joka arvioi objektiivisesti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan sekä johtamis- ja hallintoprosessien asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja esittää suosituksia niiden kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus ei vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä eikä sen olemassaolo vähennä johdon ja esihenkilöiden valvontavastuuta. Hallintosäännön 91 §:n mukaan kaupunginhallitus hyväksyy tarvittaessa sisäisen tarkastuksen suunnitelman.

Täydentäviä määräyksiä annetaan lisäksi hyväksymässä konserniohjeessa, omistajaohjauksen periaatteissa ja varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteissa sekä kaupunginhallituksen hyväksymässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa.

3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TEHTÄVÄT JA VASTUUT

Valtuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja edellyttää, että kaupunkikonsernin kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtuusto arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta tilinpäätöskäsittelyn ja tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen yhteydessä.

Kaupunginhallituksella on vastuu sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta (hallintosääntö 91 §).

Konsernijohto, johon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konserni- ja elinvoimajaosto sekä kaupunginjohtaja (hallintosääntö 21 §), vastaa tytäryhteisöjen omistajaohjauksesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä ja toimeenpanosta. Kaupunginhallitus arvioi vuosittain omistajaohjauksen tuloksellisuutta myös riskienhallinnan kannalta (hallintosääntö 22 §).

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omien tehtäväalueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta, tuloksellisuudesta sekä niistä raportoinnista hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti (hallintosääntö 92 §). Lautakunnat ja liikelaitoksen johtokunta vastaavat lisäksi toimialansa valmiussuunnittelusta ja jatkuvasta valmiustoimintakyvystä (hallintosääntö 28 §).

Johtavien viranhaltijoiden ja muiden tilivelvollisten tehtävänä on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueellaan ja raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti (hallintosääntö 93 §).

Esihenkilöt vastaavat siitä, että henkilöstö tuntee tehtävänsä, tavoitteensa ja niitä koskevat ohjeet, seuraavat vastuullaan olevaa toimintaa ja puuttuvat viivytyksettä havaitsemiinsa puutteisiin ja poikkeamiin. Jokainen viranhaltija ja työntekijä toteuttaa sisäistä valvontaa omassa työssään noudattamalla lakia, hallintosääntöä, päätöksiä ja

ohjeita sekä ilmoittamalla havaitsemistaan riskeistä, poikkeamista ja väärinkäytösepäilyistä.

Konserniyhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat vastaavat niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Konserniyhteisöt raportoivat konsernijohtolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä merkittävien riskien hallinnasta konserniohjeen mukaisesti.

4. KOKONAISVALTAINEN RISKIEN HALLINTA JA SISÄINEN VALVONTA OSANA KAUPUNGIN JA KAUPUNKIKONSERNIN JOHTAMIS- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄÄ

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on osa kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää, päätöksentekoa sekä strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua ja seuranta, poikkeamiin reagointia ja suoriutumisen arviointia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista ja sen tulee toteutua kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla. Riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin. Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyy vuosittaiseen talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ei eriytetä muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan se on jatkuva osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista. Sisäinen valvonta toteutuu mm. selkeinä tehtävien, toimivallan ja vastuiden jakoina, valvonta- ja raportointivelvoitteina, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisena, omaisuuden turvaamisena ja sopimusten hallintana.

Toimiva sisäinen valvonta myös ehkäisee ja paljastaa väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia

epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupunkikonsernin ohjeita rikkovia taikka lainvastaisia tekoja. Kaupunkikonsernissa on käytössä Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain (1171/2022) mukainen sisäinen ilmoituskanava. Ilmoituksen tekeminen ei saa johtaa vastatoimiin ilmoittajaa kohtaan. Ilmoituskanavasta, ilmoitusten käsittelystä ja käsittelijöistä määrätään tarkemmin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa.

Riskit ja riskienhallinta osana taloussuunnittelu- ja seurantaprosessia

Riskienhallinnassa on otettava huomioon kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti.

Kaupunkikonsernin riskit jaotellaan neljään pääryhmään, jotka ovat

- strategiset riskit,
- taloudelliset riskit ja
- operatiiviset riskit sekä
- vahinkoriskit.

Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä ja ulkoisia riskejä. Riskienhallintaa toteutetaan talousarvion ja merkittävien muiden päätösten valmistelun yhteydessä. Varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin otetaan huomioon kaikissa riskiryhmissä.

Riskinottohalukkuus ja riskinkantokyky. Kaupunki ei ota tietoisesti riskejä, jotka toteutuessaan vaarantaisivat lakisääteisten palvelujen jatkuvuuden, henkilöiden turvallisuuden, talouden tasapainon tai kaupungin toiminnan lainmukaisuuden. Tällaiset riskit on hallittava riippumatta siitä, onko hallintatoimenpide taloudellisesti edullinen. Muissa riskeissä hallintakeinon kustannuksia verrataan saavutettavaan hyötyyn. Riskiä ei saa siirtää kaupunkikonsernin sisällä toiselle vastuualueelle. Riskin hyväksyminen ilman hallintatoimenpiteitä on tehtävä tietoisena, perusteltuna ja dokumentoituna päätöksenä.

Kaupunginhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Kaupunginhallitus koostaa näiden perusteella koko kaupunkikonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi.

Toimielimet ja konserniyhteisöt raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskienhallinnan kehittämisestä osana toiminnan ja talouden seurantaa ja raportointia.

Sopimusten hallinta ja konsernivalvonta

Merkittävä osa kaupungin palveluista tuotetaan sopimuksin ja tytäryhteisöjen kautta. Sopimusten hallinta on siksi keskeinen sisäisen valvonnan osa-alue. Hallintosäännön 23 §:n mukaan kaupunginhallitus vastaa sopimusten hallinnan ja sopimusvalvonnan järjestämisestä ja antaa tarkemmat ohjeet sopimushallinnasta, ja sopimuksiin tulee nimetä vastuuhenkilöt.

Sopimusten valvonta mitoitetaan sopimuksen laajuuden, luonteen ja siihen liittyvien riskien perusteella. Toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittisiin sopimuksiin on sisällytettävä ehdot häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta sekä kaupungin oikeudesta tarkastaa palveluntuottajan toimintaa sopimukseen liittyviltä osin.

Konsernivalvonta kattaa tytäryhteisöjen toiminnan ja tuloksellisuuden, taloudellisen aseman kehittymisen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja toimivuuden seurannan. Tytäryhteisöt raportoivat merkittävistä riskeistään konsernijohtolle konserniohjeen mukaisesti.

5. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ARVIOINTI JA RAPORTOINTI

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana osavuosikatsauksissa. Hallintosäännön 75 §:n mukaan toiminnan ja talouden toteutumisesta raportoidaan valtuustolle osavuosikatsauksissa maaliskuu-, kesä- ja syyskuun tilanteen mukaisina.

Kaupunginhallitus antaa toimintakertomuksessa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä konsernivalvonnasta. Hallituksen selonteko perustuu sen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen laatimiin selontekoihin. Hallituksen alaisten toimielinten tulee käsitellä oman tehtäväalueen selonteko merkittävimmistä riskeistä ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Selonteokojen tulee perustua dokumentoituun ja jälkikäteen tarkastettavissa olevaan aineistoon. Selonteossa on arvioitava ainakin, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella, onko aiemmin havaitut puutteet korjattu ja miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Mikäli tilikaudella havaitaan merkittäviä riskejä, tulee kaupunginhallituksen alaisten toimielinten ja viranhaltijoiden sekä konserniyhteisöjen raportoida niistä ja niiden hallintakeinoista välittömästi valvontavastuussa olevalle. Valvontavastuussa olevien tulee raportoinnin perusteella ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Raportoinnista on annettu tarkemmat määräykset kaupunginhallituksen hyväksymässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa.

6. TILIVELVOLLISUUS

Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksessa muun muassa lausumat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esityksen vastuuvapauden myöntämisestä sekä mahdollisesta tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta.

Tilivelvollisella on vastuu johtamansa toiminnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä ja niiden jatkuvasta ylläpidosta. 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. Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on luonnollisesti hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella. Tilivelvollisaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöasemassa olevaa valvontavastuusta. Vahingonkorvausvaatimus tai rikosoikeudellinen seuraamus voidaan kohdistaa myös muuhun kuin tilivelvolliseen.

Tilivelvolliset on määritelty talousarviossa ja taloussuunnitelmassa vuosittain. Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin toimielinten jäsenet, kaupunginjohtaja, toimialojen ja liikelaitoksen johtajat sekä hallintosäännössä määrätyt toimielinten esittelijät. Viime kädessä tilivelvollisuuden arvioi tilintarkastaja tilintarkastuskertomusta antaessaan. Valtuusto voi täsmentää tilivelvolliset talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

7. VOIMAANTULO

Nämä perusteet tulevat voimaan 1.1.2027 ja korvaavat kaupunginvaltuuston 12.12.2022 § 61 hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.

Nämä perusteet tarkistetaan vähintään kerran valtuustokaudessa sekä aina, kun lainsäädännössä, kaupungin organisaatiossa tai toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia, jotka edellyttävät perusteiden päivittämistä.