



# SISÄISEN VALVONNAN YLEISOHJE

Espoon kaupunki  
Kaupunginhallitus 8.11.2021

7.10.2021. Laatija: Jari Tuominen

## Sisällysluettelo

1	JOHDANTO .....	3
2	KAUPUNGIN JOHTAMIS- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄ.....	3
3	KAUPUNGIN VALVONTAJÄRJESTELMÄ .....	4
3.1	Valvonnan rakenne Espoon kaupungissa.....	4
3.2	Ulkoinen valvonta.....	5
3.2.1	Tilintarkastaja.....	5
3.2.2	Tarkastuslautakunta.....	5
3.2.3	Ulkoisen tarkastuksen yksikkö.....	6
3.3	Sisäinen valvonta .....	6
3.3.1	Valtuusto .....	6
3.3.2	Kaupunginhallitus .....	6
3.3.3	Kaupunginjohtaja ja konsernijohto .....	7
3.3.4	Toimialat ja tulosyksiköt.....	7
3.3.5	Johtoa ja esimiehiä valvonnassa avustavat yksiköt .....	7
3.3.6	Sisäisen tarkastuksen yksikkö .....	7
4	SISÄISEN VALVONNAN TAVOITTEET JA OSATEKIJÄT .....	7
4.1	Hyvä johtamis- ja hallintotapa.....	7
4.2	Sisäisen valvonnan tavoitteet .....	8
4.3	Sisäisen valvonnan osatekijät .....	9
5	SISÄISEN VALVONNAN TOIMIVALTA JA VASTUUT .....	10
5.1	Hallintosääntö ja toimintaohjeet .....	10
5.2	Toimivallan siirtäminen.....	10
5.3	Otto-oikeus .....	10
5.4	Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta.....	11
5.5	Konsernijohtajan valvontavastuu .....	11
5.6	Esimiesten yleinen valvontavastuu .....	12
6	RISKIENHALLINTA.....	12
7	EETTISET SÄÄNNÖT .....	12
8	TIEDONHALLINTA.....	13
9	ILMOITUSKANAVA.....	14
10	KONSERNIVALVONTA .....	15
11	SISÄISEN VALVONNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT .....	16
11.1	Päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta .....	17
11.2	Henkilöstöasioiden sisäinen valvonta .....	18
11.3	Talouden ja toiminnan suunnittelun ja seurannan sisäinen valvonta.....	19
11.4	Kirjanpidon ja maksuliikenteen sisäinen valvonta .....	21
11.5	Omaisuuksien hallinnoinnin sisäinen valvonta .....	22
11.6	Sopimustoiminnan sisäinen valvonta .....	23
12	OHJEEN VOIMAANTULO .....	23

## 1 JOHDANTO

Kuntalain mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Espoon kaupungin hallintosäännön mukaan ”Kaupungin hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän”. Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus päättää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevista ohjeista sekä vastaa konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto, kaupunginjohtaja, toimialajohtajat ja rahoitusjohtaja. Hallintosäännön mukaan konsernijohto vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta sekä riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Sisäisen valvonnan yleisohje on tarkoitettu valvontavastuussa olevien esimiesten sekä henkilöstön ja tilivelvollisten luottamushenkilöiden käyttöön. Ohjeessa kuvataan kaupungin valvontajärjestelmä ja kerrotaan, mitä on sisäinen valvonta, miten se liittyy viranhaltijoiden ja työntekijöiden sekä luottamushenkilöiden tehtäviin, ja mitkä ovat heidän vastuunsa sisäisen valvonnan järjestämisessä ja toteuttamisessa. Johto ja esimiehet voivat käyttää yleisohjetta apuna laatiessaan ja hyväksyessään toimintayksiköille omia sisäisen valvonnan menettelytapaohteja.

Sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on toimialan ja tehtäväalueen prosessi, jolla pyritään varmistamaan tavoitteiden saavuttaminen. Sisäinen valvonta on hyvän johtamis- ja hallintotavan edellytys. Sisäistä valvontaa ei voi eriyttää muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan se on olennainen osa jokapäiväistä toiminnan ohjausta ja johtamista ja sen järjestämisestä vastaa kunkin toimialan tai tehtäväalueen johto.

## 2 KAUPUNGIN JOHTAMIS- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄ

Kuntalain mukaan valtuusto vastaa toiminnasta ja taloudesta. Espoossa ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuusto on 75-jäseninen.

Kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudesta, johtaa kaupungin hallintoa, valmistelee valtuustossa käsiteltävät asiat ja panee valtuuston päätökset täytäntöön sekä valvoo kaupungin etua ja edustaa kaupunkia.

Espoossa on 10 lautakuntaa ja 2 johtokuntaa: pelastuslaitoksen johtokunta sekä Tilapalveluliikelaitoksen johtokunta, jona toimii kaupunginhallituksen tila- ja asuntojaosto. Lautakuntien tehtävänä on järjestää ja kehittää palveluita asukas- ja asiakaslähtöisesti siten, että palvelut edistävät kuntalaisten hyvinvointia ja kestävä kehitystä. Eräillä lautakunnilla on myös jaostoja.

Valtuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisestä hallintosäännöllä. Siinä määrätään kaupungin luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne, tehtävät ja johtamisjärjestelmät.

Kaupunginhallitus on asettanut määräajaksi valtuuston neuvottelutoimikunnan käsittelemään valtuuston esityslistalla olevia asioita. Toimikunnan jäseninä ovat valtuustoryhmien puheenjohtajat.

Kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupunginjohtaja. Valtuusto hyväksyi maaliskuussa 2021 hallintosäännön, joka uudisti toimialarakenteen. Vuoden 2021 lopussa organisaatio muodostuu kasvun ja oppimisen toimialasta, hyvinvoinnin ja terveyden toimialasta, kaupunkiympäristön toimialasta, elinvoiman tulosalueesta sekä konsernihallinnosta.

Hallintosäännön mukaan kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto, kaupunginjohtaja, toimialajohtajat ja rahoitusjohtaja. Kaupungilla on johtoryhmä, tulosjohtoryhmä ja johdon foorumi. Kaupungin johtoryhmässä on kaupunginjohtajan ja toimialojen johtajien lisäksi rahoitusjohtaja, henkilöstöjohtaja, viestintäjohtaja, hallinto- ja kehitysjohtaja, elinvoimajohtaja sekä kaupunginsihteeri. Johdon foorumi koostuu ylimmän johdon lisäksi keskeisistä tulosyksikköjohtajista ja asiantuntijoista.

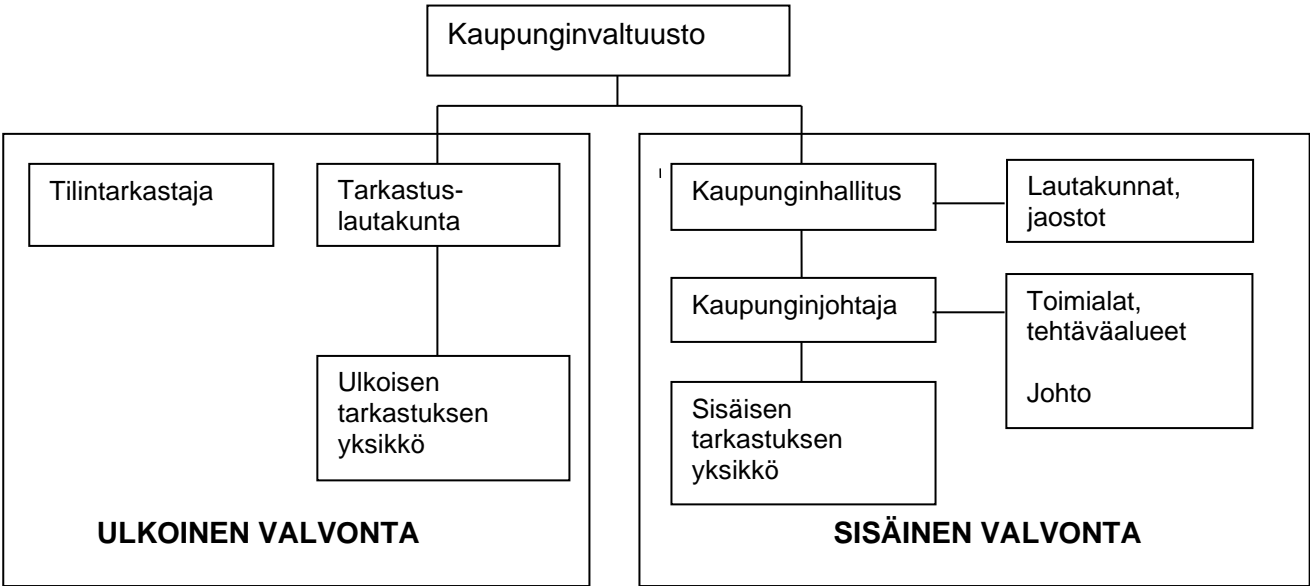
Espoo-tarina on Espoon strategia. Strategiaperusta sisältää vision, arvot ja toimintaperiaatteet sekä osa-alueittain päämäärät ja valtuustokauden tavoitteet. Tarinan muotoon kirjoitettuna Espoon toiminta ja yhteinen suunta on helppo hahmottaa. Espoo-tarinaa toteutetaan toimialojen ja yksiköiden omilla tarinoilla, jotka ohjaavat työtä yhteisten tavoitteiden suuntaan. Toimialoille ja tulosyksiköille asetetaan vuosittaiset tulostavoitteet, joita seurataan tuloskorttijärjestelmä Targetorissa. Espoo-tarinan keskeisiin poikkihallinnollisiin ilmiöihin kehitetään ratkaisuja poikkihallinnollisissa kehitysohjelmissa.

**3 KAUPUNGIN VALVONTAJÄRJESTELMÄ**

3.1 Valvonnan rakenne Espoon kaupungissa

Kaupungin valvonta jakautuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Espoon kaupungin ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta määrätään hallintosäännössä seuraavasti: ”Kaupungin hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän”.

Kuva 1: Espoon kaupungin valvontajärjestelmä.



Valvontaympäristö: EU, valtio ja aluehallinto. EU direktiivit, kansalliset lait, asetukset ja määräykset.  
 Valvontaympäristö: Hyvä hallinto. Hallinnon läpinäkyvyys ja julkisuusperiaate.

## 3.2 Ulkoinen valvonta

Ulkoisesta valvonnasta vastaavat kuntalain ja hallintosäännön mukaisesti tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoinen tarkastus järjestetään toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumattomaksi. Tarkastuslautakuntaa ja tilintarkastajaa avustaa ulkoisen tarkastuksen yksikkö, jonka viranhaltijat ovat tarkastuslautakunnan alaisia.

### 3.2.1 Tilintarkastaja

Kuntalain mukaan valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla.

Tilintarkastajan on huhtikuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti, antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitalinpäätös oikeat ja riittävät tiedot kunnan taloudesta ja toiminnasta, ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita ja onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole perusteltua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä.

### 3.2.2 Tarkastuslautakunta

Kuntalain mukaan kaupunginvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten.

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tehtävät on määritelty kuntalaissa ja kaupungin hallintosäännössä. Tarkastuslautakunta valmistelee valtuustolle sen päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, kuten tilintarkastajan valinnan, tilintarkastuskertomuksen käsittelyn, kannanoton tilinpäätöksen hyväksyttävyyteen ja tilivelvollisten vastuuvapauden epäämiseen tai myöntämiseen.

Tarkastuslautakunta laatii vuosittain arviointikertomuksen, jossa arvioidaan talouden tilaa sekä sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tulostavoitteiden toteutumista. Arviointikertomuksessa esitetään lautakunnan arvio kaupungin toiminnasta ja siitä, onko palvelut järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lautakunta huolehtii kaupungin ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Tarkastuslautakunta myös arvioi talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä, mikäli kaupungin taseessa on kattamatonta alijäämää.

Lautakunta seuraa tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista ja voi myös antaa tilintarkastajalle ohjeita kuntalain edellyttämällä tavalla ja pyytää häneltä selvityksiä. Jos tilintarkastajan tilintarkastuskertomus sisältää muistutuksen, lautakunta hankkii asianomaisten selitykset sekä kaupunginhallituksen lausunnon.

Tarkastuslautakunnan lakisääteisenä tehtävänä on valvoa kuntalaissa säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi.

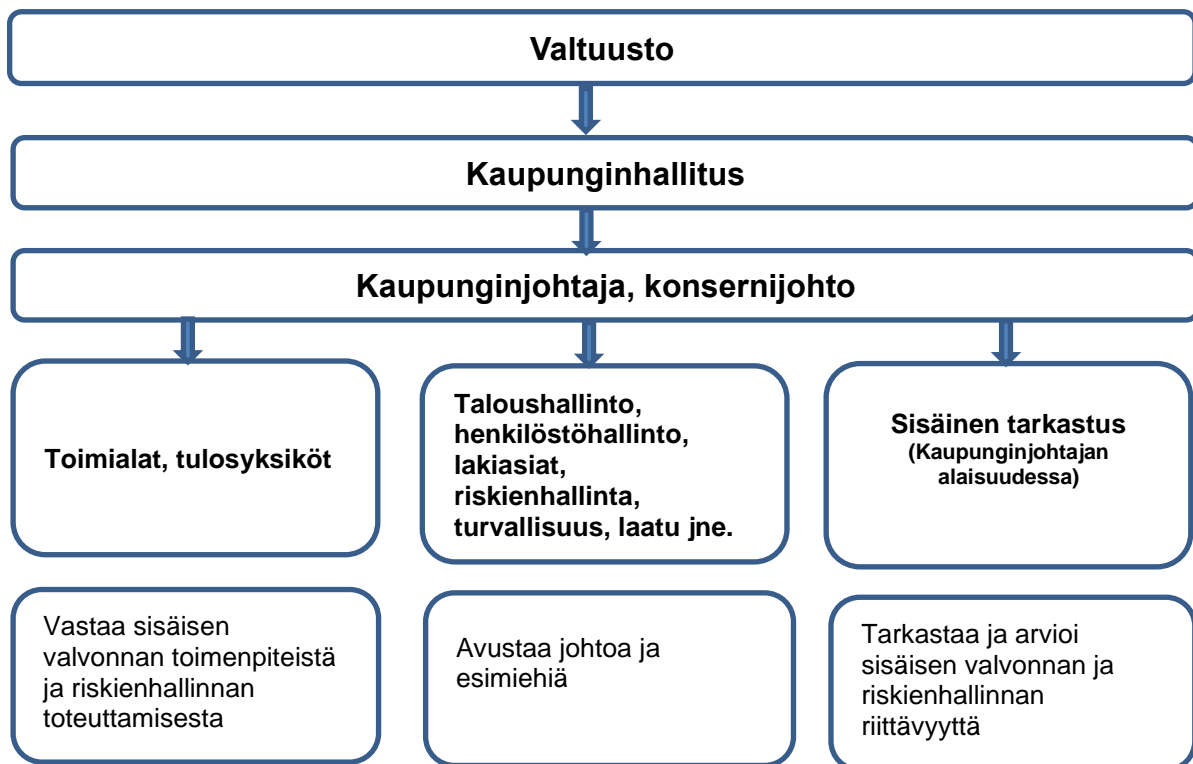
### 3.2.3 Ulkoisen tarkastuksen yksikkö

Ulkoisen tarkastuksen yksikkö avustaa tarkastuslautakuntaa valmistelemalla lautakunnan käsittelyyn tulevat asiat. Yksikkö valmistelee vuosittain arviointikertomuksen lautakunnalle käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi. Ulkoisen tarkastuksen yksikkö tekee lisäksi oman tarkastusohjelmansa mukaisia tarkastuksia. Ulkoisen tarkastuksen yksikkö avustaa myös JHT-tilintarkastajaa.

### 3.3 Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on osa hyvää hallintoa. Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että asetetut tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista, voimavarat ovat tuloksellisessa käytössä, omaisuus on turvattu sekä johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista. Sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat sekä linjajohto.

Kuva 2. Sisäisen valvonnan vastuut.



#### 3.3.1 Valtuusto

Kuntalain mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

#### 3.3.2 Kaupunginhallitus

Kuntalain mukaan kunnanhallituksen tulee huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Espoon hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus päättää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevista ohjeista sekä vastaa konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä sekä konserniohjauksen periaatteiden ja konserniyhteisöille asetettavien tavoitteiden valmistelusta.

### 3.3.3 Kaupunginjohtaja ja konsernijohto

Espoon hallintosäännön mukaan kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto, kaupunginjohtaja, toimialajohtajat ja rahoitusjohtaja. Konsernijohto vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta sekä riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

### 3.3.4 Toimialat ja tulosityksiköt

Toimialat ja tulosityksiköt vastaavat sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta Espoon kaupungin hallintosäännön ja toimintaohjeiden mukaisesti. Toimialajohtajien, tulosityksiköiden johtajien ja muiden esimiehien päätöksillä ja toimenpiteillä on keskeinen vaikutus riskeihin, jotka vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen. Kaikilla kaupungin työntekijöillä on valvontavastuu omien työtehtäviensä osalta. Johdolla ja työntekijöillä on myös raportointivastuu, mikäli he havaitsevat työssään lakien, asetusten tai ohjeiden vastaista toimintaa.

Kaupungin johtoryhmän jäsenet, tulosjohtoryhmän jäsenet sekä johdon foorumin jäsenet vastaavat johtamiensa yksikköjen osalta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta Espoon kaupungin hallintosäännön ja toimintaohjeiden mukaisesti.

### 3.3.5 Johtoa ja esimiehiä valvonnassa avustavat yksiköt

Useat kaupungin tulosityksiköt (lakiyksikkö, talousyksikkö, henkilöstöhallinto jne.) muodostavat linjajohtoa tukevat toiminnot oman alansa asiantuntemuksellaan ja osaltaan seuraavat toimialojen ja niiden tulosityksiköiden rinnalla, että riskienhallinta ja valvonta ovat tehokkaita ja vaikuttavia. Näistä toisia yksiköitä valvonnassa tukevista yksiköistä käytetään englannin kielistä termiä compliance, jolla viitataan vaatimustenmukaisuuteen eli lakien, sääntöjen ja määräysten noudattamiseen ja niiden valvontaan.

### 3.3.6 Sisäisen tarkastuksen yksikkö

Sisäisen tarkastuksen yksikkö on osa kaupungin ohjaus- ja valvontajärjestelmää, jota kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja käyttävät toteuttaessaan kaupungin hallinnon ja talouden hoidon valvontavelvollisuuttaan. Toiminnassaan se on puhtaasti varmistusta tuottava toiminto. Sisäisen tarkastuksen yksikkö testaa tarkastuksin sisäisen valvontajärjestelmän toimivuutta.

Sisäinen tarkastus on aktiivista, systemaattista ja ensisijaisesti avointa tarkastustoimintaa kaupunginjohtajan alaisuudessa. Yksikön tehtävänä on tarkastaa konsernihallinnon, elinvoiman tulosalueen sekä toimialojen ja tulosityksiköiden sisäisen valvonnan ja toiminnan tuloksellisuutta, arvioida johtamisessa ja päätöksenteossa käytettävän tiedon luotettavuutta ja eheyttä sekä toimia asiantuntijana tehtäväalueeseensa liittyvissä kehittämishankkeissa. Sisäisen tarkastuksen yksikkö tarjoaa sisäisen valvonnan koulutusta ja konsultointia kaupunkiorganisaatiossa. Sisäisen tarkastuksen yksikkö kokoaa tilinpäätöksen toimintakertomuksen sisäisen valvonnan selonteon osion.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä ei ole osallistua päätöksentekoon eikä täytäntöönpanoon, jotta se voi säilyttää riippumattomuutensa. Sisäisen tarkastuksen olemassaolo ei vähennä konsernijohtoon ja linjajohdon velvollisuutta luoda riittävä ja toimiva sisäinen valvonta kuhunkin toimialaan, tulosityksikköön ja toimintaprosessiin.

## 4 SISÄISEN VALVONNAN TAVOITTEET JA OSATEKIJÄT

### 4.1 Hyvä johtamis- ja hallintotapa

Perustuslaki sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hallintolaki on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki.

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (luottamuksensuojaperiaate).

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytyksiä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Euroopan komissio hyväksyi vuonna 2001 eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan. Siinä on mainittu viisi periaatetta, joiden kaikkien täytyy toimia hallinnossa samanaikaisesti: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Ne koskevat kaikkia hallinnon tasoja, myös paikallishallintoa.

Hyvän johtamis- ja hallintotavan luomisessa ja ylläpitämisessä korostuu kaupungin ylimmän johdon asema. Kaupunginhallitus, lautakunnat, johtokunnat ja esimiehet osoittavat esimerkillään, kuinka ne itse toimivat sovittujen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti ja kuinka ne puuttuvat poikkeamiin sovituista menettelytavoista. Johtavan viranhaltijan on järjestettävä vastuullaan oleva toiminta tehokkaaksi, päämäärätietoiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseen tähtääväksi. Toimintasäännöissä ja muissa ohjeissa tulee vastuuttaa ja ohjeistaa konkreettisesti mm. toimintaprosessien kuvaaminen, raportoinnin toteuttaminen sekä toiminnan seuranta ja arviointi. Esimiesten tehtävänä on lisätä henkilöstön tietoisuutta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

#### 4.2 Sisäisen valvonnan tavoitteet

Sisäisen valvonnan tavoitteena on saada toimivalle johdolle kohtuullinen varmuus siitä, että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan. Toteutettaessa huomioon otetaan toimintayksikön talouden ja toiminnan laajuus ja sisältö sekä niihin liittyvät riskit. Sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että toiminnalliset tavoitteet saavutetaan, taloudellinen raportointi on toimivaa ja että toiminta on lakien ja sääntöjen mukaista.

1. **Tavoitteiden saavuttaminen ja tuloksellisuus:** Valvonnalla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen sekä toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus.
2. **Tiedon luotettavuus ja täydellisyys:** johto ja esimiehet huolehtivat siitä, että heidän vastuualueellaan tuotetaan ja ylläpidetään luotettavia tietoja toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta.
3. **Toimintaperiaatteiden, suunnitelmien, ohjeiden, lakien ja määräysten noudattaminen mm. virheiden ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi:** valvonnalla turvataan lakien ja asetusten sekä kaupungin päätösten, sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen.

Sisäisen valvonnan tavoitteena on myös omaisuuden turvaaminen. Valvonnalla varmistetaan, että resurssit turvataan menetyksiltä, jotka aiheutuvat tuhlauksesta, väärinkäytöksestä, huonosta hoidosta, virheistä tai muusta sääntöjen vastaisesta toiminnasta. Tavoitteena on myös resurssien taloudellinen ja tarkoituksenmukainen käyttö. Valvonnalla varmistetaan, että kaupungin resursseja käytetään järkevästi ja taloudellisesti.



### 4.3 Sisäisen valvonnan osatekijät

Sisäinen valvonta koostuu COSO-ERM mallin mukaan viidestä toisiinsa liittyvästä ja keskinäisessä suhteessa olevasta osatekijästä:

1. valvontaympäristö
2. riskien arviointi
3. valvontatoiminnot
4. informaatio ja kommunikaatio
5. seuranta.

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) organisaationa on riippumaton yksityisen sektorin toimija, joka perustettiin vuonna 1985 alun perin tukemaan väärän/vilpillisen taloudellisen raportoinnin tutkimusta.

ERM= Enterprise Risk Management

Alkuperäisen mallin mukaan kaikilla organisaation toimintojen ja suoritusportaan tasoilla tulee olla riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta, koostuen em. viidestä osatekijästä. Viitekehystä on myöhemmin uudistettu siten, että strategian ja riskienhallinnan riippuvuutta on entisestään painotettu. Riskiä arvioidaan suhteessa valittuun strategiaan sekä riskiä siitä, ettei valittu strategia ole linjassa organisaation vision ja mission kanssa. Hyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan integroimista osaksi strategia ja päätöksenteko -prosessia sekä toiminnan ja talouden suunnittelua ja seuranta ei voi viitekehysten mukaan liiaksi korostaa.

**Valvontaympäristö.** Johtamistapa ja valvontakulttuuri luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Valvontakulttuurin muodostumiseen vaikuttavat mm. kaupungin arvot, johtamis- ja hallintotapa, organisaatorakenne sekä tehtävien ja vastuiden jakaminen. Hyvä johtamistapa ja valvontakulttuuri edistävät päätöstenmukaisen toiminnan toteutumista ja ehkäisevät päätösten vastaista toimintaa sekä väärinkäytöksiä.

**Riskienhallinta** on keskeinen osa sisäistä valvontaa. Riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Yksikön johto vastaa siitä, että riskienhallinta on järjestetty tarkoituksenmukaisesti ja riittävässä laajuudessa toimintaan nähden. Sisäisen valvonnan menetelmät ja toimet, joilla pyritään toiminnallisten riskien ennalta ehkäisyyn tai havaitsemiseen, ovat osa riskienhallintaa. Riskienhallinta toteutuu suurelta osin toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Toimintaprosesseista tehdyt menetelmäkuvaukset edistävät riskien tunnistamista ja niiden hallintaa. Riskienhallintatoimenpiteille tulee luoda seuranta ja raportointi, joka on osana toiminnan ja talouden säännöllistä seuranta ja raportointia.

**Valvontatoiminnot** auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteet muodostuvat johdon päivittäisen valvonnan tehtävistä. Päivittäiseen valvontaan liittyvät mm. johdolle tehtävät selonteot, toimintaperiaatteiden ja ohjeiden noudattamisen valvonta, poikkeamien seuranta, täsmäytykset, vaarallisten työyhdistelmien poistaminen ja henkilöstön suoriutumisen arviointi.

**Informaatio ja kommunikaatio.** Raportoinnin, tiedonvälityksen ja kommunikoinnin tehtävänä on varmistaa, että kaupungin johto, esimiehet, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja toimintaan vaikuttavista tekijöistä. Tieto tulee määrittää, välittää ja tallentaa sellaisessa muodossa ja aikataulussa, että toimielimet ja henkilöstö voivat suoriutua velvollisuuksistaan. Tieto tulee kulkea organisaatiossa sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

**Seuranta.** Seurannalla todennetaan sisäisen valvonnan toimivuus. Seuranta voidaan toteuttaa tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla tai erillisillä määräajoin toteutettavilla arvioinneilla. Seurantavastuu kuuluu johtaville viranhaltijoille ja toimielimille.

## 5 SISÄISEN VALVONNAN TOIMIVALTA JA VASTUUT

### 5.1. Hallintosääntö ja toimintaohjeet

Kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy hallintosäännön. Kaupunginjohtaja hyväksyy konsernihallinnon, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen, elinvoiman tulosalueen sekä sen tulosityksiköiden ja sisäisen tarkastuksen yksikön toimintaohjeet ja toimialajohtajat johtamansa toimialan toimintaohjeet. Mikäli tulosityksiköllä on käytössään menettelytapaohje, niin sen hyväksyy tulosityksikön johtaja.

Hallintosääntöä, toimintaohjeita ja menettelytapaohjeita valmisteltaessa on pyrittävä niiden ristiriidattomuuteen ja yksiselitteisyyteen tulkintavirheiden välttämiseksi.

Lautakuntien delegointipäätöksillä määritellään tarkentavasti viranhaltijoiden toimi- ja ratkaisovaltaa.

### 5.2. Toimivallan siirtäminen

Päätösvalta kuuluu valtuustolle, ellei toisin ole säädetty tai ellei valtuusto ole delegoinut toimivaltaansa muille kunnan viranomaisille. Hallintosäännöllä määrätään mm. kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä. Valtuusto tekee toimivallan jakoa koskevat ratkaisut eli delegointiratkaisut hallintosäännön määräyksillä. Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei voida siirtää erillisillä valtuuston päätöksillä, vaan delegointi on sidottu hallintosääntöön.

Toimivallan siirtäminen toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille tapahtuu samojen periaatteiden mukaan: jos toimivaltaa voidaan siirtää toimielimelle, voidaan sitä yleensä siirtää myös yksittäiselle viranhaltijalle ja luottamushenkilölle. Toimivallan siirtämistä yksittäiselle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle on rajoitettu hallinnollisen pakon käyttämisessä sekä viran perustamisessa ja lakkauttamisessa. Niissä toimivaltaa voidaan siirtää vain toimielimelle.

Hallinnossa on pääsääntönä, että ylempi viranomaislainen ei voi ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Tätä voidaan luonnehtia toimivaltarajojen jäykkyydeksi. Periaate on voimassa myös kunnallishallinnossa. Esimerkiksi ei edes valtuusto voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu kunnanhallituksen tai lautakunnan ratkaistavaksi.

### 5.3. Otto-oikeus

Merkittävin säännös, jolla toimivallan jäykkyydestä on poikettu, on kuntalain mukainen otto-oikeus. Kunnanhallitus voi omalla tehtäväalueellaan ottaa käsiteltäväkseen yksittäisen asian, jossa alempi viranomaislainen on tehnyt päätöksen. Hallintosäännössä myös lautakunnalle ja liikelaitoksen johtokunnalle voidaan antaa oma otto-oikeus.

Toimivallan siirtäminen on kielletty niissä yksittäisissä asioissa, joista valtuuston on kuntalain tai muun lain nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Kuntalaissa valtuuston päätettävistä asioista säädetään 14 §:ssä ja muissa yksittäisissä säännöksissä. Toimivaltaa ei myöskään voida siirtää kunnan alemmille viranomaisille asiassa, josta valtuuston on muun lain mukaan päätettävä. Esimerkkinä tästä on maankäyttö- ja rakennuslaki.

Jos muussa laissa eli ns. erityislaissa annetaan toimivalta suoraan kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai muulle kunnan viranomaiselle tai jos laissa on toimivallan delegointia koskevia säännöksiä, nämä säännökset menevät kuntalain 2 §:n nojalla kuntalain edelle. Esimerkiksi etuostolain mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnanhallitus. Kuitenkin kunnanhallitus voi päätöksestään ilmenevässä laajuudessa siirtää määräämänsä viranhaltijan ratkaistavaksi sen, ettei kunta käytä etuosto-oikeutta.

Valtuusto voi johtosäännössä antaa oikeuden viranomaiselle annetun toimivallan edelleen siirtämiseen. Toimivallan edelleen siirtämisessä - edelleen delegoinnissa - valtuusto ei omalla delegointipäätöksellä lopullisesti ratkaise toimivaltaista viranomaista, vaan se antaa esimerkiksi kunnanhallitukselle ja lautakunnalle oikeuden siirtää valtuuston sille siirtämää toimivaltaa edelleen. Valtuuston johtosääntömääräykset antavat tällöin eräänlaisen avoimen valtakirjan sille viranomaiselle, jolle valtuusto on toimivallan siirtänyt.

#### 5.4. Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta

Kunkin toimielimen jäsen ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtava viranhaltija on tilivelvollinen.

Tilivelvollisella on erityinen vastuu sisäisen valvonnan rakentamisesta ja valvonnan jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä lausunto sisäisestä valvonnasta sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Muistutuksen edellytyksenä on, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Tarkastuslautakunta on päättänyt esityksestään valtuustolle tilivelvollisten määrittämiseksi tilintarkastajan esityksen pohjalta. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan sillä ei ollut tarkastuslautakunnan tilivelvollisten määrittelyä koskevasta esityksestä huomautettavaa.

Tarkastuslautakunta tarkistaa säännöllisesti tilivelvollisten määrittelyn yhteistyössä tilintarkastajan kanssa.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiesasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaisensa toiminnan valvontavastuusta.

Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus, ei pelkästään hänen itsensä, vaan myös hänen alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä johtuen. Tällöin tilivelvollinen on laiminlyönyt alaisensa toiminnan valvontavelvollisuuden. Mahdolliset virkarikossyytteet ja korvausvaatimukset käsitellään ensi asteessa käräjäoikeudessa. Korvausvelvollisuus ratkaistaan vahingonkorvauslain mukaisesti. Jos tilivelvolliselle on myönnetty vastuuvapaus, ei häntä kohtaan enää voida esittää siviilioikeudellisia vahingonkorvausvaatimuksia. Rikosoikeudellinen vastuu kuitenkin säilyy yleensä myös sen jälkeen.

#### 5.5. Konsernijohdon valvontavastuu

Kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus ja sen konsernijaosto, kaupunginjohtaja, toimialajohtajat ja rahoitusjohtaja. Hallintosäännön mukaan konsernijohto vastaa kaupunkikonsernin ohjauksesta sekä riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Siten konsernijohdolla on kokonaisvastuun kantaminen kaupunkitasoisen sisäisen valvonnan järjestämisestä, toteuttamisesta ja toimivuuden varmistamisesta. Sisäisen tarkastuksen yksikkö avustaa konsernijohtoa heidän valvontavelvollisuutensa täyttämässä. Yksikkö toimii suoraan kaupunginjohtajan alaisuudessa.

Hallintosäännön ohella toimialojen toimintaohjeissa on määräyksiä sisäisestä valvonnasta. Toimialojen johtajien tehtävänä on vastata siitä, että toimialan sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisella tavalla. Toimialan johtajalla on tämän tehtävän toteuttamisessa erityinen vastuu tilivelvollisena ja esimiehenä.

#### 5.6. Esimiesten yleinen valvontavastuu

Jokaisen tulosityksikön johtajan ja päällikön on vastattava siitä, että yksikön henkilöstön toimivalta ja vastuu on asianmukaisesti määritelty. Esimiehen on varmistuttava siitä, että alaiset ovat tietoisia omista tehtävistään ja tulostavoitteistaan. Esimiehen on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tulostavoitteisiin pääsemiseen. Esimiehen on varmistuttava siitä, että alaiset hallitsevat tehtävänsä edellyttämät osa-alueet lainsäädännöstä, hallintosäännöstä ja toimintaohjeista sekä osaavat käyttää asianmukaisesti tehtäviinsä liittyviä tietojärjestelmiä ja -ohjelmia. Tarvittaessa alaisille on järjestettävä työtehtävien edellyttämää koulutusta.

Esimiesten on jatkuvasti seurattava vastuullaan olevia toimintoja ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin välittömästi, kun lainsäädännön, hallintosäännön, toimintaohjeiden tai toimielinten päätösten vastaista taikka muutoin virheellistä, tehotonta tai epätaloudellista toimintaa havaitaan.

## 6 RISKIENHALLINTA

Kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikka kuvaa riskienhallinnan periaatteet, vastuut ja käytännön toteuttamisen. Riskienhallinnan tavoitteena on tukea kaupunkikonsernia sen perustehtävän toteuttamisessa, asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa sekä kuntalaisten, henkilöstön ja omaisuuden turvaamisessa erilaisilta riskeiltä.

Riskienhallinta sisältää järjestelmällisiä menettelyjä, joiden avulla tunnistetaan ja arvioidaan kaupunkikonsernin toimintaan liittyviä riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja säännönmukaiseksi raportoimiseksi. Riskienhallinnalla varmistetaan, että kaupunkikonsernin toiminta jatkuu keskeytyksittä ja häiriöttä laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Riskienhallinta on keskeinen osa kaupunkikonsernin vastuullista toimintaa.

Espoon kaupungissa riskillä tarkoitetaan epävarmuuden vaikutusta tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta ja se voi olla sekä myönteinen että kielteinen, mutta kaupungin riskienhallinnassa riskit nähdään ensisijaisesti kielteisinä, uhkina. Myös myönteisistä vaikutuksista, mahdollisuuksista, keskustellaan riskienhallintaprosessissa; myös menetetyt mahdollisuudet ovat riskejä.

Espoon kaupungin riskialueet jaotellaan neljään pääryhmään, jotka ovat strategiset, taloudelliset ja toiminnalliset riskit sekä vahinkoriskit. Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä tai ulkoisia riskejä.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen arvio kaupungin merkittävistä riskeistä perustuu ryhmätyönä strategia- ja talousryhmässä tehtyyn toimintaa ja tavoitteita uhkaavien riskien kaupunkitasoiseen kartoitukseen sekä taloussuunnitelmakauden riskikartoituksiin ja muihin erillisiin riskikartoituksiin kaupungin toimialoilla.

## 7 EETTISET SÄÄNNÖT

Espoon eettiset periaatteet ja käytännön toimintatavat ”Code of Conduct” (Espoon sääntökokoelma) on koottu Espoo-tarinasta, kaupunkikonsernin ohjeista sekä laeista ja asetuksista. Periaatteet koskevat kaikkea kaupungin toimintaa ja määrittävät asemasta tai työtehtävistä riippumatta kaikkien luottamushenkilöiden, johtajien, viranhaltijoiden ja työntekijöiden tapaa toimia. Jokainen johtaja ja esimies vastaa osaltaan siitä, että eettiset periaatteet ja käytännön toimintatavat saatetaan henkilöstön tietoon. Johdon ja henkilöstön on

voitava keskustella avoimesti eettisiin periaatteisiimme ja käytännön toimintatapoihimme liittyvistä kysymyksistä.

Eettisten periaatteiden ja käytännön toimintatapojen vastainen toiminta heikentää sidosryhmien luottamusta kaupunkiin ja saattaa aiheuttaa merkittäviä toiminnallisia tai henkilökohtaisia riskejä. Jokaisella on velvollisuus ilmoittaa epäilyistä ja havaituista rikkomuksista välittömästi. Kaikki ilmoitukset vilpillisestä toiminnasta selvitetään ja tarvittaessa ryhdytään myös oikeudellisiin toimiin. Ilmoitus tehdään omalle esimiehelle, lakiasianjohtajalle tai sisäisen tarkastuksen johtajalle. Ilmoittajan henkilöllisyys paljastetaan vain niille asian selvittämisessä mukana oleville, joille se on asian selvittämisen kannalta välttämätöntä. Mitään tietoja ei luovuteta selvitysprosessin ulkopuolisille.

Espoon eettiset periaatteet ja käytännön toimintatavat koostuvat seuraavista arvoista ja toimintatavoista:

- Kaiken toimintamme taustalla on Espoo-tarina
- Tavoitteenamme on kestävä tulevaisuus
- Kunnioitamme ihmisoikeuksia ja pidämme huolta työyhteisöstämme
- Noudatamme lakeja ja asetuksia sekä hyvän johtamisen ja hallintotavan periaatteita
- Toimimme avoimesti, tasapuolisesti ja läpinäkyvästi
- Edistämme tervettä kilpailua ja noudatamme hankintaohjeistustamme
- Torjumme harmaata taloutta
- Toimintatapamme ei salli väärinkäytöksiä eikä korruptiota

## 8 TIEDONHALLINTA

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta astui voimaan 1.1.2020. Lain tarkoituksena on varmistaa viranomaisen tietoaaineistojen yhdenmukainen, laadukas hallinta ja tietoturvallinen käsittely. Tärkeää on julkisuusperiaatteen toteuttaminen entistä paremmin. Lain tavoitteena on kiinnittää enemmän huomioita tietoaaineistojen turvalliseen ja tehokkaaseen hyödyntämiseen sekä edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteen toimivuutta. Tiedonhallintalain tarkoituksena on, että viranomaiset käsittelevät tietoaaineistoja asiakaslähtöisesti, yhdenmukaisesti ja tietoturvallisesti noudattaen julkisuusperiaatetta. Tiedonhallintalaki myös edistää osaltaan digitaalisen yhteiskunnan kehittymistä. Tiedonhallinta on tietoprosessien järjestämistä siten, että tietojen saatavuus, löydettävyyys ja hyödynnettävyyys eri tarkoituksiin pyritään varmistamaan tiedon elinkaaren ajan.

Arkistolain mukaan kunnanhallitus vastaa arkistotoimen järjestämisestä. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Espoon kaupungin hallintosäännössä on määräykset mm. siitä kuinka asiakirjahallinto järjestetään. Kaupunginhallitus vastaa mm. siitä, että asiakirjahallinnon ohjeistus, käytännöt, vastuut ja valvonta on määritelty kunnan eri tehtävissä.

Espoon kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginjohtaja vastaa kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan mukaan lukien tietosuojan järjestämisestä asianmukaisella tavalla. Vastaavasti hallintosäännön mukaan toimialajohtaja vastaa toimialan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan mukaan lukien tietosuojan järjestämisestä asianmukaisella tavalla. EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta on sovellettu 25.5.2018 lukien. Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä EU:n alueella. Kansallinen tietosuojalaki astui voimaan 1.1.2019. Tietosuojalaki täydentää ja täsmentää tietosuojaa-asetusta. Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet asetuksen mukaan ovat: lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen, eheys ja luottamuksellisuus. Rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan tietosuojaperiaatteiden noudattaminen, puhutaan ns. osoitusvelvollisuudesta.

Tietoturvilla tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien, palveluiden ja verkkoliikenteen suojaamista. Tietoturvallisuuden katsotaan koostuvan luottamuksellisuudesta, eheydestä ja saatavuudesta. Tietosuoja-asetuksen mukaan: ottaen huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat, todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit, rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan asetusta. Näitä teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä ovat mm. henkilöstön koulutus, ohjeet ja määräykset, salassapitositoumukset, tila- ja käytönvalvonta, tietoturva, tietojen salaus, anonymisointi, pseudonymisointi, auditoinnit, etäkäyttöyhteydet, tekniset rajoitukset ja tietotilinpäätös.

Organisaatiomuutokset ja erilaiset yhteistyömuodot asettavat vaatimuksia asiakirjatiedon käsittelylle. Muutoksissa on huolehdittava asiakirjatietojen asianmukaisesta käsittelystä, saatavuudesta, tietoturvallisuudesta ja oikeusturvan toteutumisesta. Toiminnan on voitava jatkaa organisaation muutostilanteista huolimatta hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän henkilötietojen käsittelytavan mukaisesti.

Espoon kaupungin tietotilinpäätöksessä on määritelty mm. tiedonhallinnan kokonaisuus, Espooseen kohdistuvat tietoriskit, tietosuojan ja tietoturvan toteuttaminen sekä arviointi ja mittarit.

## 9 ILMOITUSKANAVA

Ilmoituskanavalla tarkoitetaan toimintoa, jonka kautta otetaan vastaan ilmoituksia väärinkäytöksistä organisaatiossa. Toimintoon liittyy useimmiten ilmoituksen vastaanottaminen, kommunikointi ilmoittajan kanssa sekä asian selvittäminen. Ilmoituskanavan avulla voidaan torjua korruptiota ja edistää eettisyyttä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, ns. whistleblowing -direktiivi velvoittaa mm. kunnat perustamaan sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösten ilmoittamista varten.

Direktiivi tulee panna jäsenmaissa täytäntöön 17.12.2021 mennessä. Siihen liittyvä kansallinen lainvalmistelu on meneillään oikeusministeriössä (tilanne 8/2021).

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöön sisäiset kanavat ja menettelyt rikkomisten sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia varten. Velvoitteeseen on säädetty tiettyjä tarkennuksia tai jätetty kansallista liikkumavaraa jäsenvaltioille:

Kuntien kohdalla lähtökohta on, että velvoite koskee julkisen sektorin oikeushenkilöitä. Jäsenvaltiot voivat säätää, että kunnat saavat jakaa sisäiset ilmoituskanavat keskenään tai että yhteiset kunnalliset viranomaiset vastaavat niiden toiminnasta yhdessä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tämä edellyttää, että jaetut sisäiset ilmoituskanavat ovat erilliset ja riippumattomat suhteessa asiaankuuluviin ulkoisiin ilmoituskanaviin.

Kuntayhtymien ja kunnan tytäryhtiöiden kohdalla lähtökohta on, että velvoite koskee julkisen sektorin omistuksessa tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa velvoitteesta julkisen sektorin omistuksessa tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöt, joissa on alle 50 työntekijää.

Direktiivin mukainen ilmoitusmenettely on kolmiportainen. Lähtökohtana on ilmoittaminen sisäisen ilmoituskanavan kautta ennen ilmoittamista ulkoiseen ilmoituskanavaan. Kansallisessa laissa nimetään viranomaiset, jotka ottavat vastaan ilmoituksia ulkoisen ilmoituskanavan kautta. Tietojen julkistaminen on viimesijaista ja ennen sitä tulisi mahdollisuuksien mukaan ilmoittaa sisäisen ja ulkoisen kanavan kautta.

Väärinkäytösten ilmoittajia suojellaan vastatoimilta. Vastatoimi on työn yhteydessä tapahtuva suora tai välillinen teko tai laiminlyönti, jonka syynä on sisäinen tai ulkoinen ilmoittaminen tai tietojen julkistaminen ja joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa ilmoittavalle henkilölle perusteetonta haittaa. Henkilöt, jotka tietoisesti ilmoittavat vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, eivät ole oikeutettuja suojeluun.

Ilmoittajan suojelun edellytyksenä on, että 1. Ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitetut rikkomisia koskevat tiedot pitivät paikkansa ilmoittamishetkellä. 2. Tiedot kuuluivat tämän direktiivin soveltamisalaan ja ilmoittamisessa on käytetty direktiivin mukaista ilmoitusmenettelyä.

Ilmoituskanavien toiminta voidaan hoitaa organisaatiossa kokonaan taikka ulkoistaa kokonaan tai osittain. Kunnilla voi olla myös yhteisiä ilmoituskanavia.

Organisaatio voi itse määrittää, millaiset ilmoituskanavat se ottaa käyttöön. Kanavan tulee kuitenkin olla turvallinen; ilmoittajan ja ilmoituksessa mainittujen kolmansien osapuolten henkilöllisyyden luottamuksellisuus tulee suojata, ja muiden kuin valtuutettujen henkilöstön jäsenten pääsy tietoihin estää. Kanavien kautta ilmoittamisesta ja menettelyistä tulee tiedottaa henkilökunnalle. Myös ulkoisen ilmoituksen tekemisestä ja sen edellytyksistä toimivaltaisille viranomaisille tulee ohjeistaa.

Direktiivissä on säännöksiä ilmoitusten käsittelystä: 1. Ilmoittajalle tulee toimittaa ilmoituksen vastaanottamisesta ilmoitus *seitsemän päivän kuluessa* ilmoituksen vastaanottamisesta. 2. Kaikki rikkomisia koskevat ilmoitukset tulee kirjata. 3. Ilmoittajalle tulee antaa palaute toimista, joita ilmoituksen perusteella on toteutettu tai aiotaan toteuttaa sekä kyseisten jatkotoimien valinnan perusteet. 4. Palaute on annettava viimeistään *kolmen kuukauden kuluessa* ilmoituksen vastaanottoilmoituksen toimittamisesta. 5. Ilmoitusten käsittelijän on oltava tehtävässään riippumaton ja hänellä tulee olla edellytykset raportoida suoraan organisaation johdolle.

Ilmoitukseen sisältyvien henkilötietojen käsittelyssä tulee noudattaa yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä.

Sisäisen valvonnan yleisohjeen laadinnan aikana Espoo oli hankkimassa sähköistä ilmoituskanavan järjestelmää ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Yhdessä järjestelmän käyttöönoton kanssa valmistelussa on järjestelmään saapuvien tietojen käsittelyprosessit ja raportoinnit.

## 10 KONSERNIVALVONTA

Kuntakonsernilla tarkoitetaan kunnan eli emoyhteisön sekä yhden tai useamman oikeudellisesti itsenäisen yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa kunnalla on määräämisvalta yksin tai yhdessä muiden yhteisöjen kanssa.

Espoon kaupunki muodostaa konsernin yhdessä sen määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen sekä kuntayhtymien ja osakkuusyhteisöjen kanssa. Tytäryhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jossa Espoon kaupungilla on yli 50 prosenttia äänivallasta. Osakkuusyhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jossa Espoon kaupungilla on 20–50 prosenttia äänivallasta.

Espoon kaupunginvaltuuston hyväksymä konserniohje määrittelee keskeisimmät toimintatavat muun muassa konserniohjaukseen ja johtamiseen, edustajana toimimiseen ja hallitusjäsenyyteen, omistajan ennakkokannan hankkimiseen, talouden ja toiminnan suunnitteluun, konserniraportointiin, viestintään ja julkisuusperiaatteisiin sekä luottamushenkilöiden tiedonsaantiin liittyen. Konserniohjeen tavoitteena on läpinäkyvyyden ja avoimuuden toteutuminen Espoo-konsernissa sekä laadukas tiedonkulku kaupungin ja yhteisöjen välillä. Konserniohjeen mukaan konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, joka käyttää apunaan sisäistä tarkastusta sekä kaupungin riskienhallinnan asiantuntijoita.

Konsernivalvonta tarkoittaa yhteisöjen tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa seurataan erityisesti yhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja konserniohjeen noudattamista. Lisäksi seurataan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toimivuutta. Espoo-konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu tytäryhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien tai vastaavien vastuulle. Yhteisön hallitus huolehtii siitä, että yhteisössä on määritelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaperiaatteet. Tytäryhteisöjen on kartoitettava toimintaansa ja tavoitteitaan uhkaavia riskejä ja suunniteltava niiden hallintaa. Hallituksen tulee säännöllisesti arvioida yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta.

Valtuuston hyväksymän omistajapolitiikan päämääränä on tukea Espoon tarinan toteuttamista.

Espoon kaupungin omistajapolitiikan päämäärät ovat:

- Konsernin palvelut ja toiminta on järjestetty laadukkaasti ja tehokkaasti
- Konsernia ja omistuksia johdetaan systemaattisesti
- Pääomia ja omaisuutta käytetään tehokkaasti
- Konsernirakenteella tuodaan lisäarvoa ja -hyötyä kaupungin toiminnan ja palvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen

Keskeisenä ohjausperiaatteena omistajapolitiikan mukaan on, että kuten kaupunkia myös konsernia ja sitä kautta omistuksia ohjataan aktiivisesti ja vastuullisesti. Yhteisöillä on tarkoitus ja tavoite, joiden toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan säännöllisesti.

Valtuuston hyväksymä ”Hyvä hallinto- ja johtamistapa Espoon kaupungin tytäryhtiöissä” ohje täydentää lakisääteisiä menettelytapoja, omistajapolitiikkaa sekä konserniohjetta. Ohjeen tarkoituksena on yhtenäistää Espoon kaupungin tytäryhtiöiden johtamis- ja hallintokäytäntöjä ja siten varmistaa, että tytäryhtiöissä toteutuvat:

- Terveet liiketoimintaperiaatteet
- Avoimuus
- Tulostietojen oikeellisuus
- Asianmukainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta
- Kaupungin omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti konsernin kokonaisuutena turvaten.

Ohjeen pääasiallisena kohteena on yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja. Ohjeessa selkeytetään hallituksen ja toimitusjohtajan välistä työnjakoa siten, että hallituksen pääasialliset tehtävät ovat strategisia ja toimitusjohtajan tehtävät operatiivisia tehtäviä. Hyvä hallinto- ja johtamistapa ohjeella pyritään täydentämään lakisääteisiä menettelytapoja. Suomessa hyvää johtamis- ja hallintojärjestelmää koskeva säännöstö sisältyy osakeyhtiö- ja säätölakiin, tilintarkastuslakiin, arvopaperimarkkinalakiin ja kuntalakiin.

Ohjeen mukaan sisäisestä valvonnasta vastuussa olevien hallitusten ja toimitusjohtajien tai vastaavien tulee huolehtia edellä sisäisen valvonnan keskeisten osa-alueiden asianmukaisesta järjestämisestä, toimivuuden arvioinnista ja raportoinnista. Espoon kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikkaa sovelletaan kaupungin tytäryhtiöissä. Sisäisen tarkastuksen yksiköllä on oikeus saada tarkastustehtävänsä varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat myös tytäryhtiöiden osalta.

## **11 SISÄISEN VALVONNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT**

Tämän luvun alle on koottu kaupungin merkittävien toimintojen hyvän sisäisen valvonnan käytäntöjä.



## 11.1 Päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta

Kuntalaisten asianmukainen kohtelu edellyttää, että henkilökunta toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja tuntee kuntalain, hallintolain, julkisuuslain ja kielilain lisäksi riittävästi muuta lainsäädäntöä omalta vastuualueeltaan.

Kaupungin päätöksenteko perustuu hyvän hallinnon mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja kaupungin hallintosääntö sekä sitä täydentävät ohjeet. Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja toimeenpanon valvonta. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse kumota. Päätösten lainmukaisuus tulee tarkistaa myös päätösten täytäntöönpanovaiheessa.

Ylemmän toimielimen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Ylemmän toimielimen on seurattava alemman toimielimen ja alaistensa viranhaltijoiden päätöksenteon laillisuutta. Esimiehen on seurattava alaisensa päätöksentekoa.

Kaupunginhallitus valvoo kaupunginvaltuuston päätösten lainmukaisuutta.

Kuntalain säännöksissä korostuu verkkoviestintä kunnan viestintä- ja tiedottamiskanavana. Kuntalain mukaan päätökset annetaan tiedoksi kunnan jäsenelle pitämällä pöytäkirja nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Kunnan verkkoviestinnässä on lisäksi otettava huomioon mm. seuraavat säännökset:

- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslaki. Laissa säädetään asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä mm. asiakirjojen - myös henkilötietoja sisältävän asiakirjan – antamisesta.
- Henkilötietolaki (523/1999). Laissa säädetään henkilötietojen käsittelystä.
- EU:n parlamentin ja neuvoston asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) - jatkossa EU:n yleinen tietosuojasetus 2016/679.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta.

Kunnan viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden esteellisyydestä noudatetaan hallintolain ja kuntalain säännöksiä. Asianomainen viranhaltija, työntekijä tai luottamushenkilö on itse päävastuussa esteellisyytensä arvioimisesta. Tästä huolimatta myös esimiesten ja toimielinten esittelijöiden tulee valvoa, etteivät esteelliset osallistu päätöksentekoon. Toimielimen jäsenen esteellisyyden ratkaisee toimielin itse. Sukulaisuus- tai siihen rinnastettavat suhteet (läheisyys) ovat usein esiintyvä esteellisyyden peruste. Pöytäkirjaan on syytä merkitä henkilön poistuminen esteellisenä ja esteellisyyden syy.

Hyvän tiedonhallintatavan luominen edellyttää organisaation asiakirjahallinnon ja arkistotoimen hallintaa siten, että lainsäädännön vaatimukset (erityisesti julkisuuslainsäädäntö, laki sähköisestä asioinnista hallinnossa, henkilötietolaki, hallintolaki sekä kielilaki) on otettu huomioon. Tietojärjestelmän ja siihen sisältyvien tietojen ja asiakirjojen koko elinkaaren mittainen alkuperäisyys, eheys ja muu laatu samoin kuin niiden saatavuus ja käytettävyys on turvattava.

Toimivan asianhallinnan perusedellytyksenä on, että kaikki järjestelmän piiriin kuuluvat asiat ja asiakirjat luodaan ja talletetaan ao. järjestelmään. Mikäli järjestelmän käyttö on puutteellista, siihen tallennetun tiedon kattavuuteen ei voida luottaa. Asiaa valmisteltaessa valmistelijan on erikseen huolehdittava, että järjestelmästä ei voi lukea salassa pidettäviä tai ei vielä julkisia tietoja muu kuin siihen oikeutettu henkilö.

Kaupunginhallitukselle tuodaan laillisuusvalvontaan lautakuntien ja ylempien viranhaltijoiden päätökset.

Kuntalain mukaan kaupunginhallitus, kaupungin hallituksen puheenjohtaja, kaupunginjohtaja ja hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa hallituksen käsiteltäväksi asian, joka on kuntalain nojalla siirretty kaupunginhallituksen alaisen viranomaisen tai kaupunginhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomaisen on tehnyt päätöksen.

## 11.2 Henkilöstöasioiden sisäinen valvonta

Espoolaisten esimiesten päätösvalta ja vastuut on kuvattu hallintosäännössä sekä toimintaohjeissa. Esimerkiksi tulosityksikön ja liikelaitoksen toimintaohjeissa kuvataan yksikön tarkempi organisointi ja johtamisvastuut sekä tulosityksikössä noudatettava ratkaisuvälillä henkilöstöasioissa.

Henkilöstön johtaminen sisältää henkilöstön palvelussuhteisiin liittyvien tehtävien hoitamisen, kuten vuosiloma- ja sairauspoissaolopäätökset, kertapalkitsemisen ja uuden henkilöstön palkkaamisen sekä kehityskeskustelun käymisen.

Kaupungin johtoryhmä on vuonna 2011 linjannut hallinnollisen esimiehen ja lähiesimiehen roolit. Esimies vastaa työntekijöidensä palvelussuhteeseen liittyvien asioiden hoitamisesta ja päätöksistä sekä johtaa ja ohjaa hänen työtään. Yksikön koosta, organisoinnista ja työn luonteesta johtuen henkilöstön johtamistyötä voidaan tarvittaessa delegoida hallinnolliselta esimieheltä lähiesimiehelle. Päätösvalta päivittäistyön organisointiin liittyvistä palvelussuhdeasioista siirtyy silloin lähiesimiehelle, mutta siihen ei liity taloudellista päätösvaltaa. Kaikki taloudellista harkintaa vaativat palvelussuhdeasiat ovat hallinnollisen esimiehen vastuulla. Hän vastaa yksikön taloudesta.

Hallinnollinen esimies päättää määräaikaisen henkilöstön ottamisesta, kotimaan virka- ja työmatkoista, matkalaskuista, stipendikukkaron käyttämisestä, virka- ja työvapaiden myöntämisestä, koulutuksiin osallistumisista ja kertapalkkioista.

Jos päätösvalta on delegoitu lähiesimiehelle, hän päättää sairauspoissaoloista, poissaoloista sairaan lapsen hoitamiseksi, vuosilomista sekä kehityskeskustelun käymisestä ja dokumentoinnista. Esimies saa tukea palvelussuhdeasioiden hoitamiseen HR-neuvomosta.

Espoolaisten esimiesten tehtäviin kuuluvat käytännössä toiminnan ja palvelujen ja näihin liittyvien asiakkuuksien johtaminen sekä talouden ja henkilöstön johtaminen.

Henkilöstön rakenne ja määrä mitoitetaan vastaamaan asetettuja palvelutavoitteita. Työtehtävät muuttuvat palvelutarpeen muuttuessa sekä työnantajälhtöisesti organisaatiomuutosten ja työjärjestelyjen takia, että työntekijälhtöisesti työuralla uusiin tai vapautuviin työtehtäviin etenemisenä. Henkilöstön sisäistä siirtämistä tai omaehtoista siirtymistä edistetään tehostamalla kaupungin sisäisiä työmarkkinoita sekä suuntaamalla oikein täydennys- ja uudelleen koulutusta.

Uuden henkilön palvelukseen ottaminen on merkittävä investointi, mikä pitää tehdä huolella. Ennen uuden henkilön palvelukseen ottamista on selvitettävä muut tarkoituksenmukaiset vaihtoehdot hoitaa työvoimavaje. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on oltava tehtävää varten määräraha ja määrittely sen pääasiallisesta tarkoituksesta ja paikasta organisaatiossa.

Palvelukseen ottamisen yhteydessä on varmistettava se, vaatiiko viran/toimen täyttämisen täyttökiellon ollessa voimassa poikkeuslupa. Pysyviin tehtäviin palkataan henkilöstö toistaiseksi voimassaolevaan palvelussuhteeseen. Määräaikaisen palvelussuhteen perusteena pitää olla lainsäädännön mukainen perusteltu syy (esim. sijaisuus). Määräaikaisuuden syy on aina

mainittava työsopimuksessa tai viran hoitamista koskevassa päätöksessä. Koeaikaa on suositeltavaa käyttää aina uusia henkilöitä rekrytoitaessa.

Keskeisin ero virka- ja työsuhteen välillä on palvelussuhteen oikeudellinen luonne. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jota koskevat päätökset ovat kuntalain mukaisia valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Työsuhde on yksityisoikeudellinen sopimussuhde, jonka lainmukaisuutta ja tulkintaa koskevat erimielisyydet käsitellään kanteella käräjäoikeudessa.

Tehtävät, joissa käytetään osaksikin julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa eli niitä varten on perustettava virka. Muunlaisia tehtäviä tekevä henkilöstö palkataan työsuhteeseen. Kunnallisen viranhaltijalain mukaan sellainen virkasuhde, jossa ei enää käytetä julkista valtaa, voidaan muuttaa työsuhteeksi.

Rekrytointiyksikkö hoitaa keskitetysti yhteistyössä toimialojen kanssa vakituisen ja määräaikaisen henkilöstön rekrytoinnin valmistelevat ja hallinnolliset tehtävät.

Työsuojelutoiminta ja työterveyshuolto ovat osa henkilöstöasioihin liittyvää riskienhallintaa. Näillä toiminnoilla edistetään työkyvyn säilymistä ja henkilöstön työviihtyvyyttä. Työsuojelutoiminnan ja työterveyshuollon avulla tunnistetaan työkykyyn ja työviihtyvyyteen liittyviä ongelmia ja uhkia. Vastuu työyhteisön hyvinvoinnista on sekä esimiehellä että työntekijöillä. Työyhteisöt laativat työturvallisuuslain mukaisen työsuojelun toimintaohjelman, joka pidetään ajan tasalla.

Henkilöstöriskit voivat kohdistua myös toimintayksikköjen varallisuuteen ja tietoihin. Henkilöstöriskejä voidaan pienentää henkilöstövalinnoilla, tehtävienjaolla, tehtävien täsmällisellä määrittelyllä, perehdyttämisellä sekä päivittäisellä valvonnalla.

Uuden henkilön rekrytoinnissa tulee kiinnittää huomiota henkilön ammatillisiin ja sosiaalisiin kykyihin, työhistoriaan ja pätevyYTEEN. Tarvittaessa tulee suorittaa työtehtävän vaatimat lakisääteiset henkilötaustojen selvittämiset ns. turvallisuusselvitysmenettelyn kautta. Lain edellyttämät rikosrekisteriotteet hankitaan systemaattisesti. Laajempien muiden turvallisuusselvitysten osalta käytetään tapauskohtaista harkintaa.

Palkanmaksun periaatteet määräytyvät virka- ja työehtosopimusten, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevan ohjeistuksen perusteella. Kaupungilla on lisäksi kannustamiseen ja palkitsemiseen liittyvä oma ohjeistus. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota palkkauksen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Samoin on meneteltävä, kun myönnetään virka- tai työehtosopimuksen mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia.

Kaupunkitasoisesta henkilöstöasioiden ohjeistuksesta ja sen tulkinnasta vastaa konsernihallinnon HR-yksikkö, mm. virkamatkoihin liittyvät uusimmat ohjeet löytyvät Espoon intranetin, Essin sivuilta.

Viestintä on tärkeä osa johtamista. Sisäisessä viestinnässä on otettava huomioon myös Espoon kaupungin yhteistoimintasopimus. Periaatteena on se, että henkilöstön on saatava tietoa henkilöstöä koskevista asioista sekä niiden kehityksestä. Erityisesti on tiedotettava henkilöstölle heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen liittyvistä muutoksista sekä työpaikkaan ja työoloihin kuuluvista asioista. Yhteistoimintasopimuksen mukaan vastuu tietojen oikeellisuudesta ja tiedonkulusta on esimiehillä.

### 11.3 Talouden ja toiminnan suunnittelun ja seurannan sisäinen valvonta

Kuntalain mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi).

Talousarvio ja -suunnitelma ohjaavat sitovasti toimielimiä ja henkilöstöä, sekä toimivat myös samalla sisäisen valvonnan työkaluina.

Talousarviossa ja taloussuunnitelmassa ehdotetaan, miten kaupungin toimintoja pitäisi kehittää ja selvitetään, miten toimintoihin saadaan rahaa. Taloussuunnitelma on pohjana seuraavan vuoden talousarviolle. Valtuusto hyväksyy talousarvion vuosittain vuoden loppuun mennessä. Valtuusto päätti 19.10.2020 Taloudellisesti kestävä Espoo -ohjelmasta, jolla parannetaan Espoon tuottavuutta ja talouden tasapainoa vuosina 2020-2025. Taloudellisesti kestävä Espoo -ohjelman valmistelussa on tarkasteltu kaikkia kaupungin palveluja ja toimintoja. Palvelujen tasoa, laatua, laajuutta ja saatavuutta muuttamalla ja karsimalla, johtamista kehittämällä sekä palveluprosesseja tehostamalla ja digitalisoimalla Espoolla on arvioitu olevan mahdollisuus mittavaan käyttötalouden sopeuttamiseen.

Tulostavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden sekä toiminnan seurannan tavoitteena on antaa päättäjille sekä toiminnan johtamisesta eri tasoilla vastaaville riittävä ja ajantasainen tieto asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta, määrärahojen riittävydestä ja tulojen toteutumisesta. Seurannan tulee antaa pohjatiedot korjaavien toimenpiteiden tekemiseen. Seurantaa suorittavat viranhaltijat, lautakunnat, johtokunnat, toimialat, kaupunginhallitus sekä valtuusto. Tarkastuslautakunta arvioi, miten kuntalain edellyttämät toiminnalliset ja taloudelliset tulostavoitteet toteutuvat.

Tavoitteiden ja talouden toteutumista seurataan kuukausiraportein ja neljä kertaa vuodessa tehtävin osavuosikatsauksin. Kuukausiraportit ja osavuosikatsaukset viedään kaupunginhallituksen käsittelyyn. Kuukausiraportit sisältävät ennusteen ja analyysin talousarvion toteutumisesta, siihen olennaisesti vaikuttavien toimintojen kehittymisestä sekä mahdolliset korjaustoimenpiteet. Kuukausiraporteissa seurataan myös investointeja kaupunkitasolla sekä liikelaitoksia ja niihin verrattavia taseyksiköitä.

Osavuosikatsaukset sisältävät laajemmat tiedot tulostavoitteiden sekä määrärahojen ja tuloarvioiden toteutumisesta, mukaan lukien keskeiset konserniyhteisöt. Osavuosikatsaukset laaditaan huhtikuun, heinäkuun, lokakuun ja joulukuun (ennakkotilinpäätös) lopun tilanteista.

Espoo-tarinan laadintaan ja toteuttamiseen liittyvien riskien tunnistaminen on olennaisen tärkeää kaupungin tuloksellisen johtamisen kannalta. Strategiset valinnat ovat perustavia kaupungin ohjaukseen vaikuttavia kannanottoja. Näiden valintojen tekeminen ja tarkistaminen vaativat toimivan seurantajärjestelmän.

Espoo-tarinan toteutuminen edellyttää koko kaupungin strategisen johtamisjärjestelmän toimivuutta. Perustana johtamisjärjestelmän toimivuudelle on suunnittelu- ja seurantajärjestelmien, johdon ja yksiköiden tiedonkulun sekä valvontajärjestelmien toimivuus.

Talousarvioon ja taloussuunnitelmaan ja niiden toteutumiseen liittyvät riskit ovat samankaltaisia Espoo-tarinan liittyvien riskien kanssa. Kyse on valinnoista, joita talousarvion valmistelussa tehdään sekä talousarvion tulojen ja menojen että tavoitteiden toteutumiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä.

Talousarvion ja – suunnitelman valmistelussa riskejä pienennetään hyödyntämällä kattavasti toiminnan ja talouden seurantajärjestelmiä ja sisäistä laskentaa sekä hyödyntämällä talouteen, palvelujen kysyntään, lainsäädännön kehitykseen ja väestöpohjaan liittyviä ennakkotietoja, tilastoja ja ennusteita.

Toimialan sisällä tapahtuvasta raportoinnista vastaa kukin esimies omassa tulosyksikössään. Esimiesten käytössä tulee olla käytössä sellaiset seuranta- ja raportointijärjestelmät, joilla he voivat varmistaa, että talousarvion tavoitteiden ohella myös toiminnalliset tavoitteet saavutetaan.

Mikäli on ilmeistä, ettei talousarviossa asetettua toiminnallista tai taloudellista tavoitetta saavuteta, on seurannan yhteydessä esitettävä poikkeaman syy ja annettava selvitys, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tai ryhdytään tavoitteen saavuttamiseksi. Vastaavasti tulee toimia, mikäli on ilmeistä, että sitova määräraha tullaan ylittämään tai tuloarvio alittamaan.

Mikäli toimiala tai toimielin toteaa jatkuvan seurannan yhteydessä, että jokin määräraha on ylittymässä tai tuloarvio alittuu tai jotain talousarvion toiminnallisista tai taloudellisista tavoitteista korjaavista toimenpiteistä huolimatta ei saavuteta, on toimialan tai toimieliimen tehtävä kaupunginhallitukselle ja sen edelleen valtuustolle esitys talousarvion muuttamisesta. Talousarviomuutokset on esitettävä valtuustolle tilikauden aikana.

#### 11.4 Kirjanpidon ja maksuliikenteen sisäinen valvonta

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakia, kirjanpitolakia, arvonlisäverolakia, hyvää kirjanpito tapaa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita sekä hallintosäätöä. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva) tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Tämä edellyttää oikein tehtyjä kirjauksia sekä toimintakertomuksessa, tuloslaskelmassa, taseessa ja liitetiedoissa oikeita ja riittäviä tilinpäätöstietoja. Kirjanpidon on tuotettava myös talousarvion seurannan sekä valtionosuusviranomaisten ja tilastokeskuksen edellyttämät tiedot.

Rahoitus ja talousyksikkö vastaa siitä, että kaupungin kirjanpitoa ja maksuliikennettä ohjaavat hallintosäätö ja ohjeet (mm. käyttöomaisuuskirjanpidon ohjeet sekä laskutus- ja perintäohjeet) ovat ajan tasalla. Talouspalvelut vastaa yksityiskohtaisista, teknisistä kirjanpito-ohjeista sekä kirjanpitoaineiston sisällöstä. Talouspalvelut vastaa myös käyttöomaisuuden kirjanpidon, laskutuksen ja perinnän sisäisestä koulutuksesta.

Kirjanpidon ja tilinpäätöksen oikeellisuuden edellytyksenä on kirjanpito henkilöstön riittävä ammattitaito. Kirjanpidon ja maksuliikenteen riskien hallintaan kuuluvat kirjanpitojärjestelmien menetelmäkuvausten laadinta sekä tileistä ja niiden käytöstä tililuettelossa annettavat ohjeet. Riskejä voidaan hallita kirjanpitojärjestelmiin sisältyvien kontrollitoimintojen ja täsmäytysten avulla sekä kirjanpidon ja maksuliikenteen tehtävien eriyttämisellä. Vaaralliset työyhdistelmät tulee poistaa. Keskeinen osa kirjanpidon riskienhallintaa on henkilöstön osaamistason ylläpitäminen ja kontrollien merkityksen ymmärtäminen.

Käteisen rahan käsittelyyn liittyy riskejä. Käteiskassoista tulisikin mahdollisuuksien mukaan luopua. Kassavarojen enimmäis- ja vähimmäismäärästä on oltava päätös kassakohtaisesti. Kassojen hoitajista on pidettävä luetteloa. Kaiken kaupungin nimissä tapahtuvan maksuliikenteen pitää sisältyä kaupungin kirjanpitoon. Kun kaupungille kuuluvia tulo-, meno- tai rahoitustapahtumia syntyy, ne on hoidettava sellaisen pankkitilin kautta, jonka omistajana on Espoon kaupunki lukuun ottamatta kaupungin käteiskassojen kautta kulkevia tapahtumia. Kun esim. koulujen tai päiväkotien yhteydessä on yhteistä, osittain kaupungin ja osittain vanhempainyhdistyksen tai vastaavan toimintaa, on kaupungin toimintaan liittyvä maksuliikenne hoidettava kaupungin tilien kautta ja muu toiminta niiden ulkopuolella. Toiminnallisten ja taloudellisten edellytyksien täytyessä tulee kaupungissa suosia sähköistä kanavaa rahansiirroissa ja maksuja vastaanottaessa. Edellä mainituista linjauksista päättää rahoitus ja talousyksikkö.

Toimintayksikköjen tulee huolehtia, että niiden talous- ja toimistohenkilöstöllä on riittävä koulutus, osaaminen ja ohjeistus tehtävästä suoriutumiseen. Vaaralliset työyhdistelmät tulee välttää eriyttämällä taloushallinnon tehtäviä eri henkilöille. Toimintayksikköjen tulee varmistaa, että

kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvien tehtävien jatkuvuus on varmistettu varahenkilöjärjestelmällä.

Yksityiskohtainen ohjeistus menojen tarkastus- ja hyväksymismenettelystä on talouspalvelujen antamissa kirjanpito-ohjeissa. Laskun hyväksyjä vastaa laskun oikeellisuudesta. Hyväksymisoikeuksista varahenkilöjärjestelyineen on pidettävä ajantasaista listaa. Lista tulee tarkastaa säännöllisesti. Myyntilaskutuksesta ja perinnästä on ohjeistettu kaupungin laskutus- ja perintäohjeissa.

Esimiesten tulee seurata yksikkönsä kirjanpitoa ja maksuliikennettä. Seurannassa kiinnitetään huomiota mm. kulujen ja tuottojen kehittymiseen suhteessa talousarvioon ja vertailukausiin. Esimiesten tulee pistokokeellisesti varmistaa, että kirjanpidon tapahtumat ovat loogisia ja että kirjanpito- ja maksutapahtumien hyväksyminen on toteutettu hallintosäännön ja kaupungin toimintaohjeiden sekä prosessikuvausten mukaisesti. Talouspalveluilla on vastuu kirjanpidon ohjeiden riittävydestä ja ajantasaisuudesta.

### 11.5 Omaisuuden hallinnoinnin sisäinen valvonta

Hankinnat on tehtävä kilpailuttamismahdollisuus hyödyntäen taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä noudattaen julkisia hankintoja koskevaa ja muuta lainsäädäntöä, kaupungin hallintosääntöä ja toimintaohjeita, kaupungin yleisiä hankintaohjeita, hankintakeskuksen antamia ohjeita sekä tehtyjä päätöksiä. Hankintojen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan mitään lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajalta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kaupungin hankintojen yhteydessä eikä käyttää kaupungin hankintasopimuksia omaksi edukseen.

Hankintaan oikeutettu viranhaltija tai toimitielin vastaa oman toimialansa käyttöön hankittavien tavaroiden ja palvelujen kilpailuttamisen asianmukaisuudesta. Kyseisen viranhaltijan tai toimitielimen on riittävällä tavalla varmistettava, että toimialan hankinnat on tehty hankintalain ja kaupungin ohjeistuksen mukaisesti.

Espoon kaupungin eettisten sääntöjen mukaisesti torjumme harmaata taloutta ja talousrikollisuutta aktiivisesti ja ennakoivasti toimimalla yhteistyössä elinkeinoelämän, verottajan ja muiden viranomaisten kanssa. Odotamme tavarain ja palvelujen toimittajiemme, heidän alihankkijoidensa sekä muiden kumppaneidemme toimivan vastuullisesti ja kaupungin eettisten periaatteiden mukaisesti. Tuemme toiminnassamme myös eri alojen järjestöjen, kuten rakennusalan toimijoiden omia eettisiä ohjeita, työehtosopimusten määräyksiä, hyviä tapoja ja pelisääntöjä sekä niiden kehittämistä yhteistyössä kanssamme.

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden velvollisuutena on huolehtia siitä, että kaupungin omistamaa ja kaupungin hallussa olevaa omaisuutta ei katoa, omaisuus pidetään kunnossa sekä sitä käytetään ja hoidetaan taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kiinteän, irtaimen ja aineettoman omaisuuden valvontatoimenpiteillä pyritään varmistamaan, että omaisuutta hoidetaan em. tavalla.

Kaupungin omaisuutta on hoidettava tuottavasti ja siten, että omistamiseen liittyvät riskit ovat hallinnassa. Omaisuuteen liittyviä riskejä on arvioitava säännöllisesti. Omaisuuteen kohdistuvien riskien hallinnasta vastaa viime kädessä se yksikkö, jonka hoitoon omaisuus on uskottu.

Espoon kaupungin pysyvien vastaavien kirjanpito-ohjeen mukaan poistonalaista omaisuutta on jatkuvaan käyttöön tarkoitettu omaisuus, jos hyödykkeen hankintameno on vähintään 10.000 euroa ja hyödykkeen taloudellinen käyttöikä on vähintään 3 vuotta. Jokainen pysyviin vastaaviin kuuluvaa omaisuutta hallinnassaan pitävä toimintayksikkö on vastuussa omaisuuden turvaavasta säilyttämisestä. Yllä mainitusta omaisuudesta pidetään luetteloa. Kiinteä ja irtain omaisuus tulee säännönmukaisesti inventoida ja varmistaa, että omaisuus on kaupungin hallinnassa.

Myös taseen pysyviin vastaaviin kuulumattoman irtaimen omaisuuden turvaamisesta tulee huolehtia. Omaisuutta hallinnassaan pitävän yksikön esimies vastaa omaisuuden turvaamisesta osana normaalia valvontavastuutaan. Palvelussuhteen päättyessä varmistetaan, että työntekijän haltuun annettu omaisuus palautetaan kaupungille.

Omaisuuden inventoinnin valvonta koskee myös kaupungin vuokra, leasing jne. sopimukseen perustuvan omaisuuden hallintaa.

Varastovalvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota varastoinnin enimmäismäärän minimointiin ja varaston kiertonopeuden maksimointiin kuitenkin varmistaen, että toimintakyky on koko ajan riittävä. Varaston enimmäismäärän vahvistamisella varmistetaan, ettei varastoon sidota liikaa pääomaa, ja varaston kiertonopeuden seurannalla sitä, että varastoon hankittu tavara on tarkoituksenmukaista. Varastovastaavan nimeämisellä, kulunvalvonnalla, varaston inventoinnilla yms. toimenpiteillä pyritään varmistamaan mm. sitä, ettei varastosta katoa tavaraa. Inventointieroista on laadittava asianmukaiset selvitykset.

Kaupungilla on mm. eri laitoksissa hoidettavanaan muille kuuluvia varoja. Esimiesten vastuulla on järjestää ulkopuolisten varojen hoito, luettelointi ja seuranta luotettavaksi.

### 11.6 Sopimustoiminnan sisäinen valvonta

Sopimukset on laadittava kaupungin edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon ja sopimusten noudattamisen osalta valvotaan mm. laskutusta/maksatusta, tilitysten suorittamista, indeksitarkistuksia ja irtisanomista. Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset hallintosäännössä, toimintaohjeissa ja niitä tarkentavissa ohjeissa. Tarpeettoman lyhyt- tai pitkäkestoisia sopimuksia tulee välttää. Sopimukseen on sisällytettävä kaupungin edun turvaava riittävän lyhyt irtisanomisaika. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Sopimusten valvontavastuu on joko 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.

Kaupungin voimassa olevat sopimukset on siirretty Dynasty 10 -päätokeentekojärjestelmään. Päättyneet sopimukset löytyvät kunkin toimialan paperiarkistosta. Voimassa olevien sopimusten eräpäiviä on seurattava systemaattisesti. Erityisesti on seurattava sopimusten voimassaoloaikoja, jotta ehditään ajoissa neuvotella sopimusten jatkamisesta tai kilpailuttaa sopimuskohde.

Kaupunki hankkii enenevässä määrin myös peruspalveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Useimmiten palveluiden laadun varmistaminen on kaupungin vastuulla. Palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä on kuvattava, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään.

## 12 OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä ohje tulee voimaan 1.1.2022 alkaen. Kaupunginhallitus valtuuttaa kaupunginjohtajan hyväksymään sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi.