

Sastamalan kaupunki

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE

www.sastamala.fi

SASTAMALA
sopivasti sykettä

Sisällys

1	JOHDANTO	1
2	SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ JOHTAMIS- JA HALLINTOTAPAA....	1
3	SISÄISEN VALVONNAN KÄSITTEESTÄ.....	2
3.1	Yleistä	2
3.2	Sisäisen valvonnan määritelmä	3
3.3	Sisäinen valvonnan rakenne.....	4
4	TOIMIVALTA JA VASTUUT.....	6
4.1	Hallintosääntö ja muut ohjeet	6
4.2	Toimivallan siirtäminen	6
4.3	Otto-oikeus.....	7
4.4	Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta	8
4.5	Kaupungin johdon valvontavastuu.....	8
4.6	Esihenkilöiden yleinen valvontavastuu	8
4.7	Ilmoitusvelvollisuus epäasianmukaisista menettelytavoista	9
5	PÄÄTÖKSENTKO.....	9
5.1	Päätöksenteko ja täytäntöönpano	9
5.2	Esteellisyys ja intressi-/lähipiiri	10
6	TALOUDEN JA TOIMINNAN SUUNNITTELU JA SEURANTA.....	11
6.1	Strateginen suunnittelu.....	11
6.2	Talousarvio- ja suunnitelma.....	12
6.3	Investointisuunnitelma	13
6.4	Käyttösuunnitelmat	13
6.5	Talousarvion muutokset sitovuus ja poikkeamat	14
6.6	Sisäinen laskenta	14
6.7	Seuranta ja raportointi.....	15
6.8	Suunnittelun ja seurannan kontrollit ja täydentävä ohjeistus	15
7	HENKILÖSTÖ	16
7.1	Henkilöstösuunnittelu ja rekrytointi	16
7.2	Tehtävänkuvaukset.....	16
7.3	Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen.....	17
7.4	Henkilöstöasioiden seuranta ja raportointi.....	17
8	KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE	17
8.1	Kirjanpidon ja maksuliikenteen perusteet	17
8.2	Tositeaineiston käsittely	19
8.3	Rahoitusriskien hallinta.....	19
8.4	Maksuliikenne ja maksutavat.....	20

8.5	Muut varat	21
8.6	Kirjanpidon ja maksuliikenteen kontrollit ja täydentävä ohjeistus.....	22
9	OMAISUUDEN HALLINNOINTI	22
9.1	Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus	22
9.2	Hankinnat ja varastot	23
9.3	Omaisuu den hoito ja luettelointi	23
9.4	Omaisuu den hallinnoinnin kontrollit ja lisäohjeistus	24
10	TIETOHALLINTO, TIETOSUOJA JA -TURVA	25
11	YMPÄRISTÖASIAT	26
12	MUUT SISÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT TEHTÄVÄT	26
12.1	Takaukset ja vakuudet.....	26
12.2	Avustukset (myönnetty)	26
12.3	Sopimukset	27
12.4	Valtionosuudet ja -avustukset.....	27
12.5	Tehtävien eriyttäminen	28
12.6	EVA-menettely	28
13	HANKKEET	28
14	RISKIKARTOITUS JA RISKIENHALLINTA	29
15	ARVIOINTI	30
16	SISÄISEN VALVONNAN DOKUMENTOINTI JA RAPORTOINTI.....	31
17	VOIMAANTULO	32

1 JOHDANTO

Sastamalan kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 12.12.2022 § 61 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Lisäksi valtuusto on hyväksynyt hallintosäännössä tarpeelliset määräykset lähinnä asiaa koskevasta toimivallasta ja tehtävien jaosta.

Tässä ohjeessa määritellään Sastamalan kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkemmat toteuttamistavat. Ohjeen mukaiset käytännöt koskevat kaikkia Sastamalan kaupungin toimialoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä.

Ohjeen tarkoituksena on varmistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen ja yhdenmukaistaa valvontaa, käytäntöjä ja raportointia. Toimialat, liikelaitokset ja tytäryhtiöt voivat laatia yksityiskohtaisempia ohjeita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseksi ja toteuttamiseksi. Yksiköiden omien ohjeiden tulee kuitenkin olla tässä ohjeessa esitettyjen periaatteiden mukaisia.

2 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ JOHTAMIS- JA HALLINTOTAPAA

Sastamalan juridisen kaupunkikonsernin muodostavat Sastamalan kaupunki emoyhteisönä sekä tytäryhteisöt, joissa kaupungilla on määräysvalta. Kaupunkikonsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen tytäryhtiöiden muodostamana kokonaisuutena ja kokonaistaloudellisesti.

Kaupunkikonsernin toiminnot järjestetään ja tehtävät hoidetaan siten, että organisaatiossa noudatetaan hyvää johtamis- ja hallintatapaa.

Kaupunginhallitus ja muu konsernijohto vastaavat siitä, että Sastamalan kaupungilla on hyvän johtamis- ja hallintotavan mukainen johtamisjärjestelmä ja että sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät menettelytavat ja organisaation eri toimijoiden toimivalta, velvoitteet ja vastuut on hyväksytty.

3 SISÄISEN VALVONNAN KÄSITTEESTÄ

3.1 Yleistä

Riittävä ja näkyvä valvonta on välttämätön edellytys julkisen toiminnan luotettavuudelle. Valvonnan avulla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus siitä, että toiminta on järjestetty päätösten mukaisesti ja että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan.

Valvonta jakautuu sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta riippumatonta, ja sitä toteuttavat valtuuston valitsema tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös kuntalaiset (muutoksenhaku, julkisuusperiaate) ja valtion viranomaiset. Operatiiviseen johtamiseen kuuluva sisäinen valvonta ja sen järjestäminen ovat kaupungin toimivan johdon ja tilivelvollisten tehtävänä ja vastuulla. Kaupungin hallinnon ja talouden valvonta sekä riskien hallinta järjestetään niin, että ulkoinen valvonta ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Hallintosäännön 80 §:n mukaan kaupungin hallinnon ja talouden valvonta järjestetään siten, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Ulkoinen valvonta järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja.

Sisäinen valvonta on osa johtamista. Kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Hallintosäännön 88 §:n mukaan kaupunginhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, sekä

1. hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat,
2. valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti,
3. vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteensovittamisesta siten,

- että kaupungin toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan,
4. vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kaupungin toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan, riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan,
 5. hyväksyy tarvittaessa sisäisen tarkastuksen suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta,
 6. antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konserni-valvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta.

Tämän yleisohjeen tehtävänä on antaa pääpiirteet Sastamalan kaupungin ja sen liikelaitosten sisäiselle valvonnalle.

Sisäisen valvonnan menetelmiä käytetään soveltuvin osin myös kaupunkikonsernin tytäryhtiöiden valvonnassa.

3.2 Sisäisen valvonnan määritelmä

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sitä osaa johtamisesta, jolla riskejä

- tunnistetaan
- ennaltaehkäistään ja
- hallitaan.

Sisäisen valvonnan toimenpiteillä ja menetelmillä pyritään

- toiminnan tuloksellisuuden ylläpitämiseen, edistämiseen ja parantamiseen
- kirjanpidon, palkanlaskennan, maksuliikenteen ja tietojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen
- erehdysten, virheiden sekä väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn ja toteamiseen

- varojen huolelliseen ja taloudelliseen hoitoon.

Valvonnan tehokkuus perustuu reaaliaikaisuuteen ja resurssien käytön joustavuuteen. Sisäinen valvonta on osa operatiivista johtamista ja sitä ei voi siirtää ulkopuolisten tarkastajien tehtäväksi. Vastuutahoina ovat kunnan toimiva johto ja tilivelvolliset.

Tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja arvioivat, miten sisäinen valvonta on järjestetty ja onko se riittävää.

3.3 Sisäinen valvonnan rakenne

Hyvä hallinto

Hallintolain mukaan 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 on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (luottamuksensuojaperiaate).

Kunnan toimielimet vastaavat johtamastaan toiminnasta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Hyvän hallintotavan mukaan toimielimet kokoontuvat säännöllisesti, käsittelevät niille määrätyt asiat, tekevät päätökset vaihtoehtojen arvioinnin jälkeen ja järjestävät riittävän seurannan päätösten toimeenpanolle. Johtavien viranhaltijoiden on järjestettävä vastuullaan oleva toiminta tehokkaaksi, päämäärätietoiseksi ja tavoitteet saavuttavaksi.

Sisäinen valvonta on osa hyvää hallintoa. Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että 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.

Sisäinen tarkkailu

Sisäinen tarkkailu on jokaisen yksikön toimintarutiineihin liittyvää jatkuvaa työvaiheiden, toimenpiteiden, päätösten ja varojen ja omaisuuden käytön valvontaa. Tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät suoritetaan oikea-aikaisesti ja hyväksyttävällä tavalla ja että tehtävät hoidetaan niihin osoitetuilla resursseilla.

Sisäinen tarkkailu pohjautuu johtamisjärjestelmään, tavoitteiden määrittelyyn ja asettamiseen, johdonmukaiseen organisaatioon, vastuun ja valtuutuksien jakoon, tehtävien jakoon, laskenta- ja raportointijärjestelmään sekä työvälineisiin ja -menetelmiin. Sisäisen valvonnan toimivuuden turvaamiseksi on oleellista, että muuttuneista prosesseista ja niiden liittyvistä vastuista on laadittu ajan tasalla olevat kuvaukset.

Sisäisen tarkkailun toimivuus on toimialan johdon vastuulla. Esihenkilö valvoo töiden suorittamista ja hankkii tietoja asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi.

Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on näkyvää, aktiivista, systemaattista ja julkista tarkastustoimintaa. Sisäisen tarkastuksen ensisijaisena kohteena ovat toimintalinjaukset, toimintaperiaatteet, toimintaresurssien käyttö ja tavoitteiden toteutuminen. Sisäistä tarkastusta suoritetaan toimivan johdon toimeksiannosta ja alaisuudessa. Sisäisen tarkastuksen raportointiin voidaan sisällyttää suosituksia ja kehitysaloitteita.

Seuranta

Seurantavastuu kuuluu sekä johtaville viranhaltijoille että luottamushenkilöille. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden (mm. osavuosikatsaukset, tilinpäätösraportit, aikataulut, hanke- ja projektiraportit) asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta sekä tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Raportointivelvoitteen asettamisella

toimielin valvoo myös, miten viranhaltija hoitaa tehtäviään ja käyttää oikein hänelle delegoitua toimivaltaa.

4 TOIMIVALTA JA VASTUUT

4.1 Hallintosääntö ja muut ohjeet

Sisäisen valvonnan ohjeistaminen tapahtuu sääntöjen ja toimintaohjeiden avulla. Sisäisen valvonnan toteuttamisen työnjako ja vastuut on kirjattu kaupungin hallintosääntöön. Muita keskeisiä ohjeita ovat:

- konserniohje
- omistajaohjauksen periaatteet
- varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteet
- hankintaohje
- viranhaltijapäätöksiä koskeva ohje
- tietosuoja- ja tietoturvapoliittikka
- virka- ja työehtosopimusten ja määräysten soveltamisohjeet
- muut täsmentävät ohjeet.

4.2 Toimivallan siirtäminen

Hallinnon järjestämiseksi kaupunginvaltuusto on hyväksynyt hallintosäännön, jossa määrätään kaupungin eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Hallintosäännöllä kaupunginvaltuusto on kuntalain 91 §:n mukaisesti siirtänyt (delegoinut) toimivaltaansa kaupungin muille toimielimille ja viranhaltijoille.

Toimielin tai viranhaltija, jolle päätösvaltaa on siirretty, on sekä oikeutettu että velvoitettu tekemään päätöksen asiassa. Muut toimielimet eivät voi ottaa asiaa päätettäväkseen muutoin kuin käyttämällä otto-oikeutta.

Toimielimen ja viranhaltijan oikeudesta siirtää sille delegeitua toimivaltaa eteenpäin on määrätty hallintosäännössä. Tällaisella delegoinnilla siirrettyä toimivaltaa ei saa siirtää edelleen, ts. toimivaltaa saa siirtää ainoastaan yhden kerran.

Päätösvallan siirto ei poista hallintosäännössä määriteltyä vastuuta. Hallintosäännössä on kuitenkin säädetty, että jokaisella säännössä mainitulla viranhaltijalla on oikeus erityisestä syystä saattaa asia, joka hänellä on ratkaista, oman toimialansa toimielimen ratkaistavaksi. Toimivaltaa siirtävällä toimielimellä tai viranhaltijalla on valvontavastuu ja sen on järjestettävä sisäinen valvonta ja seuranta siten, että puuttuminen delegoinnin mukaisiin päätöksiin on mahdollista.

Hallintosäännön perusteella tehdyt delegointipäätökset tulee saattaa kaupunginvaltuustolle tiedoksi vuosittain.

4.3 Otto-oikeus

Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi säädetään kuntalain 92 §:ssä ja hallintosäännössä.

Hallintosäännön mukaan kaupungin viranomaisen on neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ilmoitettava kaupunginhallitukselle, lautakunnalle tai johtokunnalle niiden määräämällä tavalla niistä päätöksistä, jotka voidaan ottaa kaupunginhallituksen, lautakunnan tai johtokunnan käsiteltäväksi, ellei kaupunginhallitus, lautakunta tai johtokunta ole myöntänyt siitä vapautusta. Ellei pöytäkirjaa tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta.

Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi oikaisuvaatimusajan puitteissa. Asian ottamisesta toimielimen käsiteltäväksi voi päättää toimielimen tai sen puheenjohtajan lisäksi toimielimen esittelijä.

4.4 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta

Tilivelvollisilla on erityinen vastuu sisäisen valvonnan rakenteiden luomisesta ja sisäisen valvonnan tehokkuuden parantamisesta ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat aina-kin toimielimien jäsenet (kaupunginhallitus ja lauta- ja johtokunnat jaostoi-keen sekä toimikunnat), kaupunginjohtaja sekä toimialojen johtajat ja toi-mielinten esittelijät. Kaupunginvaltuusto määrittelee tilivelvolliset vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, jonka voi kohdistaa vain tilivelvolliseen. Tilivelvolliseen voidaan valvontavelvollisuu-teen liittyen kohdistaa muistutus myös hänen alaisensa tekemisistä tai teke-mättä jättämisestä.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöasemassa olevaa viranhaltijaa tai työntekijää alaisensa toiminnan valvontavastuusta. Vahingonkorvausvaatimus tai rikosseuraamus voidaan kohdistaa myös muuhun kuin tilivelvolliseen.

4.5 Kaupungin johdon valvontavastuu

Sisäisen valvonnan toimivuudesta koko kaupunkikonsernin tasolla vastaavat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja.

Toimialojen ja liikelaitosten johtajien tehtävänä on varmistaa toimialallaan yksityiskohtaisesti sisäisen valvonnan asianmukaisuus kaupunginhallituksen antamien yleisohjeiden, hallintosäännön ja voimassa olevien erillisohjeiden pohjalta. Em. johtajilla on tämän tehtävän toteuttamisessa erityinen vastuu tilivelvollisena ja esimiehenä.

4.6 Esihenkilöiden yleinen valvontavastuu

Toimialan, vastualueen, toimintayksikön ja liikelaitoksen johtaja vastaa siitä, että johtajan vastuulla olevan kyseisen yksikön henkilöstön toimivalta

ja vastuut on asianmukaisesti määritelty. Esihenkilön on varmistuttava, että alaiset ovat tietoisia omista tehtävistään ja tulostavoitteistaan ja että edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ovat olemassa. Tarvittaessa on järjestettävä työtehtävien edellyttämää koulutusta.

Johdon ja esihenkilöiden on varmistettava, että toiminnasta annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan ja että toimintaa koskeva tieto on luotettavaa. Esihenkilöiden on jatkuvasti seurattava vastuullaan olevia toimintoja ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin välittömästi, kun lainsäädännön, hallintosäännön, toimintaohjeiden tai toimielinten päätösten vastaista tai muutoin virheellistä, tehotonta tai epätaloudellista toimintaa havaitaan.

4.7 Ilmoitusvelvollisuus epäasianmukaisista menettelytavoista

Kaupunkikonsernin palveluksessa olevan henkilön, joka työtehtäviensä hoidon yhteydessä havaitsee toiminnassa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, laiminlyönti- tai väärinkäytösepäilyjä, on ilmoitettava havainnoista lähimmälle esihenkilölle. Mikäli tämä ei ole asian luonteen tai henkilön aseman johdosta mahdollista, on asiasta ilmoitettava toimialan johtajalle, kaupunginjohtajalle tai kaupunginhallituksen puheenjohtajalle.

Epäiltyä väärinkäytöstä koskevan ilmoituksen vastaanottajan tulee ryhtyä kulloinkin ilmoituksen edellyttämiin riittävänä pidettäviin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi.

5 PÄÄTÖKSENTKO

5.1 Päätöksenteko ja täytäntöönpano

Päätöksenteko perustuu hyvän hallinnon mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö sekä kaupungin hallintosääntö ja muu ohjeistus. Päätöksentekoprosessiin kuuluu asian vireille

tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja toimeenpanon valvonta.

Valmisteluvastuusta, esittelystä, pöytäkirjan laatimisesta, nähtävillä pidosta ja asian otto-oikeudesta on määrätty kuntalaissa ja hallintosäännössä. Asia-kirjojen julkisuudesta on säädetty julkisuuslaissa.

Asian valmistelussa on kiinnitettävä huomioita siihen, että esityksestä käy ilmi päätöksenteon perusteena olevat tosiseikat, päätöksentekoa ohjaavat lait ja ohjeet, ratkaisu-/päättösvallan perusteet sekä eri päätösvaihtoehtojen ennakkovaikutusten arviointi (mm. taloudelliset, henkilöstö-, yritys- ja ympäristövaikutukset). Päätös- ja perusteluosa erotetaan toisistaan selkeästi. Päätöstekstin tulee olla mahdollisimman yksiselitteinen ja täsmällinen.

Pöytäkirja tai viranhaltijapäätös on päivättävä ja allekirjoitettava.

Päätös tulee asettaa asianmukaisesti nähtäville (huom. poikkeukset) ja antaa mahdollisimman nopeasti tiedoksi asianosaisille muutoksenhakuohjeineen. Päätös ei saa lainvoimaa ennen kuin se on saatettu asianosaisille tiedoksi ja asetettu nähtäville.

Päätös on saatettava myös ylemmälle toimielimelle tiedoksi otto-oikeuden turvaamiseksi edellä kohdassa 4.3. mainitulla tavalla.

Päätöksessä olevan tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian eri käsitteilyvaiheissa. Alku- peräisen päätösasiakirjan, asianhallintajärjestelmässä ja sähköisessä muodossa olevan version sekä päätöksestä annettavien otteiden ja jäljennösten on oltava yhtäpitäviä.

5.2 Esteellisyys ja intressi-/lähipiiri

Viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden esteellisyydestä on säädetty hallintolain 27-30 §:ssä ja kuntalain 97 §:ssä. Asianomainen viranhaltija, työntekijä tai luottamus- henkilö on itse päävastuussa esteellisyytensä arvioimisessa. Tästä huolimatta myös esihenkilöiden ja toimielinten esittelijöiden tulee valvoa, että esteelliset eivät osallistu päätöksentekoon.

Toimielimen jäsenen esteellisyyden ratkaisee toimielin itse. Jäsenten mahdolliset pysyvät esteellisyydet tulee kirjata toimielimen järjestäytymiskokouksessa.

Kaupungin ja henkilön katsotaan kuuluvan toistensa intressi- tai lähipiiriin, jos toinen pystyy käyttämään toiseen nähden määräysvaltaa tai huomattavaa vaikutusvaltaa sen taloutta ja liiketoimintaa koskevassa päätöksenteossa tai toimesta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa toiselle osapuolelle.

Intressitahoilla tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on kaupungin kanssa joko määräysvaltasuhteessa (mm. tytäryhtiöt) tai osakkuusyhteyssuhteessa. Intressitahoihin luetaan lisäksi ainakin kaupunginhallituksen ja sen jaostojen jäsenet ja varajäsenet sekä kaupungin muiden toimielinten puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä kaupunginjohtaja, johtavat viranhaltijat ja muut tili-velvolliset. Intressitahot tulee kuitenkin arvioida aina tapauskohtaisesti, joten intressitahoihin voi joissakin tapauksissa kuulua kaupunginhallituksen harkinnan mukaan myös muita oikeushenkilöitä, luottamushenkilöitä tai viranhaltijoita.

Tilinpäätöksen liitetietona esitetään tiedot kaupungin ja sen intressitahoihin kuuluvien välisistä liiketoimista, jos ne ovat olennaisia eikä niitä ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin ja myös tavanomaisin ehdoin tehdyistä liiketoimista, jos ne ovat tarpeen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi.

Tarkemmat ohjeet intressi- ja lähipiiritietojen ilmoittamisesta annetaan tilinpäätöksen liitetietojen valmistelun yhteydessä.

6 TALouden JA TOIMINNAN SUUNNITTELU JA SEURANTA

6.1 Strateginen suunnittelu

Kaupungin toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti (kuntalaki 38 §). Strategia on valtuuston väline ohjata kaupungin tulevaisuutta kilpailukykyä, elinvoimaa ja hyvinvointia vahvistamaan suuntaan.

Strategian avulla voidaan hahmottaa yhteiset pelisäännöt ja suuntalinjat, jotka ohjaavat kunnallisen päätöksenteon valmistelutyötä. Se auttaa myös suuntaamaan resurssit menestystä varmistaviin kohteisiin.

Strategian pohjalta laaditut ohjelmat ja suunnitelmat ohjaavat kaupungin kehittämistä strategian tavoitteiden mukaisesti. Toimialojen ja vastualueiden talousarviotavoitteet määrittelevät strategian toteuttamista lyhyellä aikavälillä.

Sastamalan kaupungin strategia tarkistetaan vähintään valtuustokausittain. Strategian vision ja tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan tilinpäätösten yhteydessä. Strategian arviointi suoritetaan valtuustokauden puolivälissä ja valtuustokauden lopussa.

6.2 Talousarvio- ja suunnitelma

Kuntalain mukainen taloussuunnittelu on kaupungin toimintojen ja resurssien yhteen sovittavaa suunnittelua. Taloussuunnittelu perustuu kaupunkistrategian tavoitteisiin ja kaupunginvaltuuston erikseen tekemiin linjauksiin. Taloussuunnitelman valmistelussa noudatetaan lisäksi kaupunginhallituksen ja konsernihallinnon antamia talousarvion valmisteluohjeita.

Toimialat ja toimielimet valmistelevat strategiasta johdetut toimiala- ja vastualueen toiminnalliset tavoitteet (tulokortit) sekä talouskehukseen perustuvan esityksen talousarviomäärärahojen kohdentamisesta. Talousarviokirjaan sisällytettävien tavoitteiden tulee olla toiminnan kannalta olennaisia ja vastata sisällöltään valtuuston päätöksentekotasoa. Tavoitteiden tulee olla myös mitattavia siten, että niiden toteutuminen on selkeästi todennettavissa.

Valtuusto hyväksyy talousarviossa vastualueille kohdennetut nettomäärärahat ja sitovat toiminnalliset tavoitteet. Talousarvio sisältää lisäksi kaikkia toimialoja koskevia yhteisiä linjauksia, tavoitteita ja valmistelutehtäviä.

Talousarvion ja -suunnitelman täytäntöönpanossa on noudatettava talousarvioon sisältyviä sekä kaupunginhallituksen vuosittain antamia talousarvion täytäntöönpanomääräyksiä.

6.3 Investointisuunnitelma

Kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarviossa investointikokonaisuuksien suunnittelua ja toteuttamista ohjaavat linjaukset sekä investointisuunnitelman taloussuunnittelukaudelle.

Toimialojen tulee investointien suunnittelun yhteydessä selvittää investointien vaikutukset toiminnan volyymiin, kokonaiskustannuksiin, käyttötalouteen ja poistotasoon. Suuremmista investointihankkeista tehdään lisäksi kattavampi vaikutusten ennakoarviointi (EVA). Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä myös vaihtoehtoisten tuotantotapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuus.

6.4 Käyttösuunnitelmat

Talousarvion hyväksymisen jälkeen toimielimet vahvistavat omaa toimialaansa koskevan talousarvion käyttösuunnitelman ottaen huomioon toiminnan painopisteet, priorisoinnin ja valtuuston hyväksymät talousarviotavoitteet sekä edellisen vuoden toteutum tiedot.

Käyttösuunnitelma sisältää

- talousarviomäärärahojen kohdennuksen
- investointien käyttösuunnitelman
- lautakuntatason operatiiviset tavoitteet ja ohjeet
- muut talousarvion ja täytäntöönpanomääräysten mukaiset selvitykset.

Käyttösuunnitelman sisältöä ja laadintaa koskevat tarkemmat ohjeet ja käsittelyaikataulu annetaan vuosittain talousarvion täytäntöönpanomääräyksissä.

Käyttösuunnitelmista ja niiden muutoksista tulee tehdä asianmukaiset päätökset sitovuustason mukaisesti. Nettomäärärahojen käyttösuunnitelma ja sen muutokset tallennetaan kirjanpitojärjestelmään.

Toimialojen ja vastuualueiden käyttösuunnitelmien toteutumisen seuranta- ja valvontavastuu on lautakunnilla, johtokunnilla sekä toimialojen ja vastuualueiden johtajilla.

6.5 Talousarvion muutokset sitovuus ja poikkeamat

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota (kuntalaki 110 §). Määrärahojen ja toiminnallisten tavoitteiden sitovuustaso määritellään talousarviossa.

Talousarvion mukaista sitovaa nettomäärärahaa ei saa ylittää. Jos nettomäärärahan ennakoidaan ylittyvän, tulee kyseisellä vastuualueella ja toimialalla käynnistää viivytyksettä taloutta tasapainottavia toimenpiteitä tarvittavassa laajuudessa. Valtuusto voi perustellusta syystä päättää määrärahan muutoksista tai määrärahan ylitysoikeudesta. Talousarviomäärärahojen lisäystarpeet katetaan pääsääntöisesti aina toimialan sisäisin toimenpitein ja määrärahasiirroin. Talousarvion muutosesitykset tulee käsitellä talousarviovuoden aikana.

Talousarviomuutoksia koskeva toimintaprosessi määritellään talousarviossa ja täsmennetään täytäntöönpanomääräyksissä.

6.6 Sisäinen laskenta

Sisäinen laskenta on väline mm. vaihtoehtojen vertailuun, toimintaprosessien ohjaamiseen ja kehittämiseen, tuotteiden hinnoitteluun sekä tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden selvittämiseen ja seurantaan. Muutoksiin nopeasti reagoiva johtaminen edellyttää tehokasta ja ajantasaista sisäistä laskentaa. Toimialat ja liikelaitokset vastaavat sisäisen laskennan kehittämisestä sille tasolle kuin se tavoitteiden ja tuloksellisuuden seurannan kannalta on tarkoituksenmukaista.

6.7 Seuranta ja raportointi

Talousarvion seuranta ja ennakointia toteutetaan jatkuvana prosessina. Toimialojen, vastuu- alueiden ja toimintayksiköiden vastuuhenkilöiden tulee seurata säännöllisesti talousarvion ja käyttösuunnitelman toteutumista. Ennakointeihin poikkeamiin tulee reagoida välittömästi ja toimintaa tulee arvioida ja tarkistaa talousarvion edellyttämällä tavalla.

Seurannassa tarkastelun kohteena ovat määrärahojen lisäksi talousarvion edellyttämät toimenpiteet ja niiden toteutus (priorisoinnit, vaihtoehtoiset toimintatavat) sekä lautakuntatason operatiiviset tavoitteiden toteutuminen ja tarkennukset. Talousarvion toteutumistilanne sekä koko vuoden ennuste saatetaan luottamustoimielimille tiedoksi säännöllisesti.

Talousarvion ja siihen sisältyvien tavoitteiden toteutumista ja henkilöstömäärän kehitystä seurataan ja arvioidaan myös toimialojen ja konsernihallinnon yhteisissä seurantaneuvotteluissa sekä johtoryhmän seuranta- ja suunnittelu-palavereissa.

Toimialat, vastuualueet ja liikelaitokset raportoivat sitovien tavoitteiden ja määrärahojen toteutumista osavuosisikatsauksissa ja tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä. Osavuosisiraportointi sisältää aina myös koko vuotta koskevan ennusteen. Osavuosisiraportit neljännesvuosittain annetaan kirjallisena kaupunginhallitukselle sekä toimitetaan tiedoksi valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle. Laajempi osavuosisikatsaus laaditaan kesäkuun lopun tilanteessa tai muuna valtuuston erikseen määrittelemänä ajankohtana.

6.8 Suunnittelun ja seurannan kontrollit ja täydentävä ohjeistus

Toimialoilla toteutettavat suunnittelun ja seurannan kontrollit ja varmistukset:

- säännöllinen kustannuseuranta ja ennakointi, web-raporttien käyttö
- toimielinkäsittelyt, dokumentointi
- toimialatiimi- ja johtoryhmäkäsittelyt, dokumentointi
- seurantapalaverit

- käyttösuunnitelmatarkistukset tarvittaessa.

Talouden ja toiminnan suunnittelua ja seurantaan koskevia ohjeita ovat lisäksi:

- talousarvion valmisteluohje
- talousarvion täytäntöönpanomääräykset
- osavuosisraportointia koskevat ohjeet
- tilinpäätöksen laadintaa koskevat ohjeet ja aikataulu
- talouden vuosikello
- muut ohjeet tarvittaessa.

7 HENKILÖSTÖ

7.1 Henkilöstösuunnittelu ja rekrytointi

Henkilöstön rakenne ja määrä mitoitetaan vastaamaan asetettuja palvelutavoitteita. Henkilöstön työtehtävät voivat muuttua palvelutarpeen muuttuessa sekä työnantajälhtöisesti organisaatiomuutosten ja työjärjestelyjen vuoksi että työntekijälhtöisesti työuralla uusiin tai vapautuviin työtehtäviin etene-
misenä.

Ennen uuden henkilöstön palkkaamista tulee selvittää muut tarkoituksenmukaiset vaihtoehdot hoitaa työvoimavaje. Henkilöstöjärjestelyissä on selvitettävä myös mahdollisuudet toimialojen ja liikelaitosten väliseen yhteistyöhön. Palvelukseen ottamisen yhteydessä on varmistettava, vaatiiko viran täyttämisen tai työsuhteeseen ottaminen luvan. Lisäksi on varmistettava, että talousarviossa ja -suunnitelmassa on varauduttu kaikkiin vakanssista aiheutuviin kustannuksiin.

7.2 Tehtäväkuvaukset

Henkilökohtaiset tehtäväkuvaukset esihenkilö tarkistaa yhteistyössä viranhaltijan tai työntekijän kanssa. Tehtäväkuvauksessa määritellään

henkilön asema ja tehtävä vastuualueella sekä tehtävään liittyvät vaikutukset ja vastuut.

Työnjako hoidetaan niin, ettei väärinkäytösten mahdollisuuksia eikä vastuupäselvyyksiä aiheuttavia työyhdistelmiä synny.

7.3 Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen

Jokaisen esihenkilön on varmistettava, että

- yhteistoiminta toimii kaikilla tasoilla. Yhteistoiminnan keinoja ovat yhteistoimintasopimuksen mukaisesti mm. johtoryhmätyö, tiimityö, työpaikkakokoukset, projektityö, kehityskeskustelut jne.
- tiedonkulku toimii kaikilla tasoilla. Eryteisesti henkilöstölle on tiedotettava heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen vaikuttavista muutoksista sekä työpaikkaan ja työoloihin liittyvistä asioista.
- henkilöstön perehdyttäminen on riittävää. Henkilöstöllä tulee olla tieto oman toimintayksikkönsä tavoitteista sekä toimintaohjeista.
- kehityskeskustelut käydään vuosittain joko kahden kesken tai ryhmässä.

7.4 Henkilöstöasioiden seuranta ja raportointi

Johtamista, henkilöstön osaamista, ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan mm. henkilöstökyselyin ja asiakaspalauttein.

Seuranta ja raportointia toteutetaan myös vuosittain laadittavassa henkilöstökertomuksessa.

8 KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE

8.1 Kirjanpidon ja maksuliikenteen perusteet

Laskentatoimi

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia, hyvää kirjanpitolapaa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia

yleisohjeita sekä muita lakeja, ohjeita ja suosituksia. Konsernihallinto huolehtii, että kaupungin sisäinen taloushallinnon ohjeistus vastaa voimassa olevan lainsäädännön määräyksiä.

Kirjanpidossa käytetään kaupunginvaltuuston hyväksymää talousarvioasetelmaa ja JHS-suosituksen mukaista tililuetteloa sekä tase-, tulos- ja rahoituslaskelmakaavoja. Sisäisen laskennan, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät lisäerittelytarpeet toteutetaan talousarvioasetelmaan ja tililuetteloon perustuvalla tarkemmalla kustannuspaikka-, tili- ja laskentatunnisterakenteella.

Kirjanpidon tuottamaa informaatiota käytetään sisäisen valvonnan apuna. Kirjanpito hoidetaan niin, että raportit ovat riittävän nopeasti ja ajantasaisesti saatavilla järjestelmästä. Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tarkistukset ja täsmäytykset on tehtävä säännöllisesti kuukausittain. Vastuutahot määritellään hallintosäännössä, erillisohjeilla ja prosessikuvauksissa.

Kaiken kaupungin nimissä tapahtuvan rahaliikenteen tulee sisältyä kaupungin kirjanpitoon.

Ulkoistettu kirjanpito- ja palkanlaskentapalvelu

Sastamalan kaupunki hankkii laskentatoimen ja palkkahallinnon palvelut Monetra Pirkanmaa Oy:ltä ja tietohallinnon palvelut Kuntien Tiera Oy:ltä. Työnjako ja palvelujen rajapinnat on määritelty kaupungin ja Monetra Pirkanmaa Oy:n sekä kaupungin ja Kuntien Tiera Oy:n välisissä palvelusopimuksissa tai niiden liitteissä tai erikseen laadituissa vastuunjakotaulukoissa.

Käytössä olevat tietojärjestelmät mahdollistavat kirjanpitoon ja palkanlaskentaan siirtyvän tiedon tallentamisen hajautetusti. Toimialojen ja vastualueiden esihenkilöiden on varmistettava, että tiedot tallennetaan järjestelmiin oikeassa muodossa ja oikea-aikaisesti. Monetra Pirkanmaa Oy:n kanssa laaditun vastuunjakotaulukon mukaan toimintaketjut järjestetään siten, että vaarallisia työyhdistelmiä ei synny. Toteutuminen varmistetaan yhtiön kanssa käytävissä seurantapalavereissa. Kaupungilla on oikeus pyytää omaa sisäistä valvontaansa varten palveluntuottajilta tarpeelliset toiminnan tarkastamiseensa tarvittavat tiedot (esim. käyttöoikeustiedot).

8.2 Tositeaineiston käsittely

Hallintosäännön mukaan toimialan johtajan tulee määrätä ne henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä toimialaa, vastuualuetta tai yksikköä koskevat tositteet. Lisäksi tulee nimetä ostolaskujen asiatarkastajat sekä varahenkilöt tositteiden hyväksyjille ja ostolaskujen asiatarkastajille. Tositeaineiston käsittelyoikeuksien määrittelyssä ja varahenkilöjärjestelyissä tulee huomioida tehtävien riittävä eriyttäminen tämän ohjeen kohdan 12.5 mukaisesti.

Tositteiden käsittelijöitä koskevat päätökset tulee tarkistaa vuosittain ja tarvittaessa myös henkilöstö- ja tehtävämuutosten yhteydessä. Samalla tulee varmistaa, että tietojärjestelmien käyttöoikeudet vastaavat tehtyjä päätöksiä.

Hyväksymiskäytäntö koskee ostolaskuja, laskutuksia, palkkatositteita, muita meno- ja tulotositteita sekä kirjanpidon muistiotositteita.

Tositteiden hyväksyjä ja asiatarkastajia koskevat päätökset lähetetään tiedoksi talousjohtajalle ja Monetra Pirkanmaa Oy:lle talouspalveluihin.

Kirjanpidon tositeaineiston käsittelystä on annettu erillisoheje.

8.3 Rahoitusriskien hallinta

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kaupungin rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla ja rahavarojen sijoitustoiminnan vakaudella ja riskien minimoinnilla. Kassa- ja lainatilanteesta raportoidaan osavuositiedotuksissa yhteydessä.

Valtuusto hyväksyy varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan periaatteet (kuntalaki 14 §).

8.4 Maksuliikenne ja maksutavat

Kaupungin toimintaan liittyvä rahaliikenne tapahtuu aina kaupungin pankkitilien kautta ja sitä seurataan kaupungin kirjanpidossa.

Kaupungin pankkitilien avaamista ja lopettamista sekä käyttöoikeuksien myöntämistä koskevat vastuut on määritelty hallintosäännössä.

Maksuliikenteen käytännön hoitaminen, tiliotteiden ja viitteiden nouto sekä suoraveloitukset on annettu palvelusopimuksen mukaisesti Monetra Pirkanmaa Oy:n hoidattavaksi.

Maksuliikenneohjelmalla tehdään ainoastaan liittymien kautta ostoreskont-rasta, palkanlaskentaohjelmasta ja muista ohjelmista siirtyviä maksatuksia sekä lisäksi kaupungin ja liikelaitosten omien pankkitilien välisiä siirtoja ja erikseen hyväksytyjä yksittäismaksuja. Mahdollisista poikkeamista sovitaan erikseen Monetra Pirkanmaa Oy:n kanssa. Konsernihallinto seuraa maksuliikennettä erillisen ohjelman avulla.

Kaupungin toimipisteissä voi olla tulojen vastaanottamista varten perustettuja **käteiskassoja**. Käteiskassojen hoitamisesta, vastuuhenkilöistä ja tilityksistä on annettu erillisohje. Ohje koskee sekä pysyviä että tilapäiskassoja.

Käteisvaroja voidaan kaupungin tileiltä nostaa vain poikkeustapauksissa (esim. stipendit).

Kaupungin **luottokorteista** päättää kaupunginjohtaja. Luottokorttien käyttö tapahtuu kortinhaltijoiden henkilökohtaisella vastuulla ja luottokorttia ei saa luovuttaa ulkopuolisille henkilöille.

Luottokortilla verkossa maksettaessa on aina varmistettava, että maksaminen tapahtuu korttiturvallisuutta koskevien ohjeiden mukaisesti (kts. <https://www.korttiturvallisuus.fi/Verkossa>).

Kauppojen ostokortteja ja tilisopimuksia koskevat päätökset ja sopimukset tehdään toimialoilla hallintosäännön mukaisin valtuuksin ja sopimukset tallennetaan sopimushallintajärjestelmään (Dynasty tai myöhemmin mahdollisesti

myös Cloudia). Sopimuksille nimetään vastuuhenkilö ja ostokorteille ja -tileille määritellään oikeudet.

Ostokorteilla/-tileillä tehtävien hankintojen arvoa tulee tarkastella koko kaupungin tasolla ja tarvittaessa hankinnat tulee kilpailuttaa hankintaohjeen mukaisesti.

Maksutavoista ja siihen liittyvän tositeaineiston käsittelystä on annettu erillishoje.

8.5 Muut varat

Kaupungin nimissä voidaan käsitellä vain kaupungille kuuluvia tai kaupungin hoidettavaksi annettujen varoja, jotka kirjataan kaupungin kirjanpitoon.

Kaupungin henkilöstön työtehtäviin ei saa sisällyttää kaupungin kirjanpitoon kuulumattomien rahavarojen tai maksujen hoitamista.

Toimeksiantojen pääomat

Kaupungin hoidettavaksi luovutettujen toimeksiantojen varojen käyttöä seurataan kirjanpidon tasetileillä. Tällaisia varoja ovat mm. keräysvarat, testamenttivarat ja stipendi/lahjoitusrahastorahastot. Toimialojen tulee nimetä hoidossaan oleville toimeksiantojen varoille vastuuhenkilöt.

Yksiköiden keräysvaroilla tulee olla määritelty käyttötarkoitus ja ajallinen käyttösuunnitelma. Käyttökohde voi olla lahjoittajan määrittelemä kohde tai keräykseen liittyvä yksilöity tapahtuma tai hankinta. Mikäli käyttökohdetta ei ole määritelty, tulo kirjataan kyseisen yksikön käyttötuloihin.

Testamentti- ja lahjoitusvaroja voidaan käyttää luovutuskirjassa tai testamentissa määriteltyihin tarkoituksiin. Stipendirahastojen käyttö tapahtuu rahaston sääntöjen mukaisesti. Varojen käytöstä tulee tehdä dokumentoidut päätökset.

8.6 Kirjanpidon ja maksuliikenteen kontrollit ja täydentävä ohjeistus

Toimialoilla toteutettavat kirjanpidon ja maksuliikenteen kontrollit ja varmistukset:

- tositteiden hyväksymiskäytännöt
- tehtävien eriyttäminen
- kirjausten tarkistukset (pääkirja)
- osto- ja myyntitapahtumien alv-käsittelyn varmistukset, myös laskennallinen alv
- käyttöoikeuksien ajantasaisuus
- käteiskassojen tarkastukset
- ostolaskujen julkisuus, avoin data kaupungin www-sivuilla
- muut kontrollit tarvittaessa
- kontrollien ja varmistusten dokumentointi.

Kirjanpitoa ja maksuliikennettä täydentävä ohjeistus

- kirjanpidon tositteiden käsittelyä ja maksutapoja koskeva erillisoheje
- ostolaskujen osoitteet ja lähettämisohejeet
- kirjanpidon kuukausiaikataulu
- laskutus- ja perintäohje
- käteiskassaohje
- Monetra Pirkanmaa Oy:n lomakkeet ja niihin liittyvä ohjeistus
- toimintaketjujen kuvaukset
- Monetra Pirkanmaa Oy:n palvelusopimus, tehtävien rajapinnat
- muut ohjeet tarvittaessa.

9 OMAISUUDEN HALLINNOINTI

9.1 Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus

Omistajapolitiikalla linjataan kaupungin suora omistajuus ja välillinen, eri yhteisöjen kautta tapahtuva omistajuus. Omistajapolitiikan tavoitteena on osaltaan tukea kaupungin palvelutuotannon ja muiden tehtävien laadukasta ja taloudellista toteuttamista.

Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginhallitus sekä konserni- ja elinvoimajasto. Talousarvioon sisällytetään vuosittain kaupungin konserniin kuuluvia yhtiöitä koskevia tavoitteita. Konserniyhtiöiltä edellytetään omassa toiminnassaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Konserniohjeessa on tästä tarkemmat ohjeet.

Kaupunki huolehtii siitä, että kaupungin edustajat kaupungin määräysvallassa olevissa yhteisöissä toimivat kaupungin strategisessa suunnittelussa sekä toiminnan ja talouden ohjauksen prosessissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja että näiden yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta on saatavissa riittävästi seurantatietoa. Tytär- ja osakkuusyhtiöiden ohjaus- ja valvontavastuuta koskevat määräykset sisältyvät hallintosääntöön ja konserniohjeeseen.

9.2 Hankinnat ja varastot

Hankinnoissa on noudatettava lakia julkisista hankinnoista sekä kaupungin omia sääntöjä ja ohjeita. Hankintojen kilpailuttamisesta on ohjeistettu kaupungin hankintaohjeessa. Toimialajohtaja vastaa ajantasaisista hankintojen delegointipäätöksistä.

Hankintapäätöksen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan henkilökohtaisia lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kaupungin hankintojen yhteydessä eikä käyttää kaupungin hankintasopimusta omaksi edukseen. Hankintojen yhteydessä ei saa käyttää henkilökohtaisia bonus- tai etukortteja.

Varastovalvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomioita varastoinnin enimmäismäärän minimointiin ja varaston kiertonopeuden maksimointiin kuitenkin varmistaen, että toimintakyky on koko ajan riittävä.

9.3 Omaisuuden hoito ja luettelointi

Kaupungin toimialat hallinnoivat omaan toimialaansa liittyvää omaisuutta sekä vastaavat kiinteän omaisuuden, kalusteiden ja laitteiden turvallisuus-

desta, huollosta, käytettävyydestä sekä arvon säilyttämisestä. Tilakeskus vastaa rakennuksista ja niihin kuuluvista kiinteistä laitteista, ellei erikseen ole muuta sovittu. Käyttäjillä on vastuu omaisuuden huolellisesta hoidosta sekä käyttöohjeiden noudattamisesta. Käyttäjien riittävästä perehdyttämisestä tulee huolehtia omaisuuden käyttöönoton ja henkilöstövaihdosten yhteydessä.

Omaisuuden varkaus- tai katoamistapauksista yksiköiden tulee ilmoittaa välittömästi vastualueen johtajalle. Vastualueen tulee selvittää vakuutuskorvauksen mahdollisuus ja varkaus- tapauksista tulee tehdä aina myös rikosilmoitus.

Toimialat vastaavat käytössään olevan omaisuuden luetteloinnista:

- Investointihankintojen luettelointi tapahtuu käyttöomaisuuskirjanpidossa.
- Pienhankinnat luetteloidaan irtaimistoluetteloon irtaimisto-ohjeen mukaisesti. Myös käyttöomaisuuskirjanpidosta kokonaan poistettu, mutta vielä käytössä oleva kalusto tallennetaan irtaimistoluetteloon.
- Muita omaisuusluetteloita ovat mm. arvopapereita koskevat luettelot, atk-laiteluettelo, varastokirjanpito ja konekeskuksen luettelot.

9.4 Omaisuuden hallinnoinnin kontrollit ja lisäohjeistus

Omaisuuden hallinnan kontrollit ja varmistukset:

- hankintaprosessin varmistukset
- omaisuuden luettelointi
- luetteloiden vuosittaiset tarkastukset
- katoamis- ja varkaustapauksiin liittyvät selvitykset
- muut kontrollit tarvittaessa
- kontrollien ja varmistusten dokumentointi.

Omaisuuden hallinnointiin liittyviä ohjeita ovat lisäksi:

- omistajapoliittiset linjaukset
- hankintaohje

10 TIETOHALLINTO, TIETOSUOJA JA -TURVA

Tietoturvalla tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luotamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvien riskien minimoimista. Kaupungin tietosuojasta ja tietoturvasta on annettu määräykset tietosuoja- ja tietoturvapoliitikassa sekä -oppaassa.

Tietojärjestelmien menetelmäkuvauksilla varmistetaan sisäisen tarkkailun toimivuus. Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla, palomuuureilla, käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla ja muilla menetelmillä. Toimialan ja liikelaitoksen johtaja myöntää alaisilleen työtehtävän edellyttämät toimisto-, talous-, henkilöstö- ja erityisohjelmien käyttöoikeudet. Toimialan ja liikelaitoksen johtaja vastaa myös myönnettyjen käyttöoikeuksien purkamisesta henkilöiden poistuttua kaupungin palveluksesta tai vaihtaessa tehtäviä.

Asiakastietojen tietosuoja ja tietoturva korostuvat palvelutuotannon ulkoistamisen yhteydessä. Palvelujen hankintasopimuksissa on mainittava salassapitovelvollisuudesta sekä määriteltävä osapuolten oikeudet ja velvollisuudet palvelutuotannon ja tietosuojan sekä tietoturvan toteuttamisessa.

Tietoturvaa ja tietosuojaa kehitetään jatkuvasti. Riskit ja uhat muuttuvat, kun uusia sovelluksia ja toimintaympäristöjä otetaan tuotantokäyttöön. Pilvipalveluiden lisääntymisen myötä myös uudenlaiset riskit ja uhat tulee ottaa huomioon käyttäjille suunnatussa ohjeistuksessa. Tietoturvan ja tietosuojan riittävä taso tulee turvata tietohallinnon riittävällä osaamisella.

Myös it-riskejä tulee arvioida osana riskikartoitusta ja riskienhallintaa sekä raportoida niistä kaupungin ylimmälle johdolle. It-riskienhallinnassa on oleellista, että tietoa jaetaan avoimesti mahdollisista riskeistä teknisissä ympäristöissä Kuntien Tiera Oy:n puolelta kaupungin it-vastuuhenkilöihin ja kaupungin ylimpään johtoon päin. Kaupungin ylimmän johdon on päätettävä saatujen riskikartoitusten informaation perusteella ns. jäännösriskeistä. Tietojärjestelmiin ja tietoturvaan tulee liittymään kuitenkin aina joitakin riskejä, joilta ei voida täysin suojautua ja välttyä.

Oleellista on, että päivitettyt tietoturvaohjeistukset jalkautetaan hallintoon mahdollisimman hyvin ja että myös ohjeistuksien noudattamisen valvontaan panostetaan riittävästi.

11 YMPÄRISTÖASIAT

Ympäristöasiat otetaan tarvittavilta osiltaan huomioon EVA-menettelyssä (ks. kohta 12.6).

12 MUUT SISÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT TEHTÄVÄT

12.1 Takaukset ja vakuudet

Kaupungin myöntämiä takauksia koskevat periaatteet on määritelty kuntalaisissa ja kaupungin- valtuuston hyväksymässä Varallisuuden hoidon ja sijoitus-toiminnan periaatteissa. Takausten myöntämistä koskeva päätösvalta on määritelty hallintosäännössä.

Toimialat vastaavat kaupungin toimintaan liittyvien vakuuksien (mm. urakka-vakuudet) huolellisesta säilyttämisestä ja määräaikojen seurannasta.

12.2 Avustukset (myönnetyt)

Jokainen toimielin/toimiala huolehtii oman toimialansa avustusten myöntämisestä. Avustuksen myöntäjän tulee valvontavelvollisuuteensa liittyen edellyttää avustuksen saajalta riittävää seurantajärjestelmää ja raportointia avustuksen käytöstä.

Mikäli avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisesti, voidaan avustus periä takaisin tai maksaminen keskeyttää. Kaupungin tilintarkastajalle on varattava mahdollisuus tarvittaessa saada avustuksen saaneelta yhteisöltä avustuksen käyttöä koskevia tietoja.

Valtion viranomaisten valvonnassa olevien avustusten käyttöä koskevia määräyksiä on noudatettava sellaisenaan.

Järjestöavustusten myöntämisessä noudatetaan kaupunginhallituksen erikseen hyväksymiä yhteisiä kriteerejä.

12.3 Sopimukset

Ulkopuolisten tuottajien kanssa tehtyjen sopimusten valvontavastuu on sopimuksen tehneellä viranomaisella. Sopimusta tehtäessä tulee nimetä valvontavastuussa oleva viranhaltija ja varmistaa, että kaupungilla on tarvittaessa oikeus tarkastaa palveluntuottajan toimintaa sopimukseen liittyviltä osin.

Sopimuksista ja niiden hallinnasta on annettu erillisohje.

12.4 Valtionosuudet ja -avustukset

Toimialan ja liikelaitoksen johtaja vastaa oman toimialansa valtionosuuksien ja -avustusten sekä muiden avustusten hakemisesta sekä tilityksistä. Valtionosuuksien kertymistä seurataan osana talousarvion normaalia toteutumisseurantaa.

Avustuksia haettaessa tulee arvioida avustettavan kohteen tai hankkeen kautta saavutettava hyöty ottaen huomioon kaupungin toiminnalle asetetut tavoitteet ja avustuksen edellyttämät omat resurssit.

Avustushakemukset, päätökset ja tilitykset kirjataan asianhallintajärjestelmään (Dynasty) ja arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

Myös avustusten hakematta jättäminen tulee tarvittaessa dokumentoida. Dokumentointi voidaan toteuttaa esim. toimielimen ilmoitusasioissa tai merkitsemällä tieto asianhallintajärjestelmään hakuaikaa koskevan asiakirjan lisätietokenttään.

12.5 Tehtävien eriyttäminen

Toimivan ja tehokkaan sisäisen valvonnan yhtenä edellytyksenä on, että työtehtävät ovat eriytetty riittävästi. Virheiden ja väärinkäytösten välttämiseksi vastuut on jaettava siten, että tapahtumien hyväksyminen, kirjaaminen ja varojen hoitaminen on jaettu eri tekijöille. Jos yksi ja sama henkilö käsittelee koko tapahtumaketjun tai useampia sen kriittisiä osia, on kyseessä ns. vaarallinen työyhdistelmä.

Vaarallisia työyhdistelmiä esiintyy taloushallinnon lisäksi kaupungin eri toiminnossa. Tällaiset tehtävät tulee tunnistaa ja ne tulee riittävästi eriyttää. Toimintaketjut tulee suunnitella siten, että toinen henkilö varmistaa edeltävän työn tai työvaiheet ovat riippuvaisia eri henkilöistä. Toimintaketjut tulee kuvata tarvittavassa laajuudessa.

Lisäksi on huomioitava päätöksentekoon liittyvät esteellisyydet.

Esimerkkejä vaarallisista työyhdistelmistä/eriyttämistarpeista talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvien tehtävien osalta:

- Myyntiin liittyvät tehtävät: tilauksen vastaanotto, toimitus, laskutus ja laskutuksen hyväksyminen.
- Käteiskassoihin liittyvät tehtävät: kassanhoito - tilitykset - täsmäytykset.
- Hankinnan/tavaran tilaus, vastaanotto, käyttö, laskun asiatarkastus ja hyväksyminen.
- Omaa, lähipiiriä tai esimiestä koskevien laskujen, suoritusten ja palveluiden käsittely.
- Oman, lähipiirin tai esimiehen palkkatekijöiden muutokset.
- Etuus- tai avustuspäätösten valmistelu, hyväksyminen ja maksatus.

12.6 EVA-menettely

Päätösten vaikutusten ennakoarviointi suoritetaan erillisohjeen mukaisesti.

13 HANKKEET

Kaupunki voi itse hallinnoida hankkeita tai olla mukana muiden hallinnoimissa hankkeissa. Hankkeista, joihin liittyy ulkopuolista rahoitusta, on erillinen hankkeohje.

Konsernin johtoryhmä käsittelee kaikki hanke-ehdotukset, joihin liittyy ulkopuolista rahoitusta ennen päätöstä hankkeen toteuttamisesta. Johtoryhmä käsittelee kaksi kertaa vuodessa meneillään olevien hankkeiden hankeyhteenvedot.

Kaupunginhallitus tai sen jaosto, ao. lautakunta tai johtokunta tai viranhaltija päättää kaupungin omista hankkeista ja kaupungin osallistumisesta ja kuntaosuuden maksamisesta muiden hallinnoimiin hankkeisiin hallintosäännön mukaisesti. Osallistumisen edellytyksenä on tarkoitukseen varattu määräraha.

14 RISKIKARTOITUS JA RISKIENHALLINTA

Sisäinen valvonta tähtää erilaisten riskien kokonaisvaltaiseen hallintaan. Riskit on tunnistettava ja hallittava. Kaupungin riskikartoitus tehdään vähintään kerran vuodessa.

Riskienhallinnassa on otettava huomioon kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti.

Kaupunkikonsernin riskit jaotellaan neljään pääryhmään, jotka ovat

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

Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä ja ulkoisia riskejä. Riskienhallintaa toteutetaan talousarvion ja merkittävien muiden päätösten valmistelun yhteydessä.

Tunnistettujen riskien suuruuden määrittelyssä käytetään alla olevaa taulukkoa, jossa arvioidaan riskin todennäköisyys ja seuraus. Taulukossa todennäköisyyden ja seurauksen leikkauskohta antavat riskille sen toteutuessa vaikutuksen suuruuden.

	Seuraukset / vaikuttavuus		
Todennäköisyys	Vähäiset	Haitalliset	Vakavat
Epätodennäköinen	1 Merkityksetön riski	2 Vähäinen riski	3 Kohtalainen riski
Mahdollinen	2 Vähäinen riski	3 Kohtalainen riski	4 Merkittävä riski
Todennäköinen	3 Kohtalainen riski	4 Merkittävä riski	5 Sietämätön riski

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 kokoaa näiden perusteella koko kaupunkikonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi.

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

Riskienhallinta on dokumentoitava (mm. riskien määrittely ja kuvaus, arviointi ja hallintakeinot sekä seuranta).

Kaupungin kiinteän omaisuuden vakuutusten kattavuus tarkistetaan säännöllisesti. Kaupunginhallitus päättää omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta.

15 ARVIOINTI

Arviointi on oleellinen osa johtamisjärjestelmää sekä toiminnan ja kehittämisen apuväline. Kaupungin arviointijärjestelmä kattaa valtuuston ja lautakuntien arvioinnin ohella kytkennät toimialoilla toteutettuun arviointiin sekä tilintarkastukseen ja sisäiseen valvontaan. Arviointi ulottuu valtuuston ja kau-

punginhallituksen suorittamasta arvioinnista aina yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän kanssa käytäviin kehityskeskusteluihin ja kuntalaispalautteeseen asti.

Valtuusto hyväksyy arviointijärjestelmän perusteet osana kaupungin strategista johtamista. Toimialojen ja vastuualueiden esimiehet varmistavat riittävän arvioinnin toteuttamisen tehtäväalueellaan.

16 SISÄISEN VALVONNAN DOKUMENTOINTI JA RAPORTOINTI

Toimialat ja tytäryhtiöt laativat vuosittain talousarviovalmistelun yhteydessä suunnitelman sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sisäisen valvonnan toteuttamisesta toimialat raportoivat tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Suunnitelmat ja raportit laaditaan yhtenäisen mallin mukaisesti ja ne saatetaan tiedoksi kaupunginhallitukselle sekä edelleen tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle.

Kaupunginhallituksen sekä muiden tilivelvollisten toimielinten ja viranhaltijoiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapojen tulee olla järjestelmällisiä ja dokumentoituja. Dokumentointi tulee toteuttaa siten, että sisäisen valvonnan kontrollit, havainnot ja toimenpiteet ovat jälkikäteen todennettavissa.

Kuntalain 115 §:n mukaan toimintakertomuksessa on annettava tietoja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaa koskevassa yleisohjeen mukaan selonteon tulee sisältää mm. seuraavat tiedot:

- miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on järjestetty organisaation eri tasoilla ja toimintaprosesseissa
- onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella

- miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla talous-suunnittelukaudella
- riskienhallinnan riittävyyden ja tason arviointi (mm. ohjeet, vastuuttaminen, asiantuntemus)
- riskienkartoituksen ajantasaisuus ja kattavuus
- merkittävimpien riskien ja niiden hallitsemiseksi tehtävien toimien dokumentointi, seuranta- ja raportointikäytännöt sekä niiden toteutuminen ja onnistuminen toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakoinnissa.

Tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat valmistelevat omalta vastuualueeltaan selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja arvioinnista, havaituista puutteista ja niiden korjaustoimenpiteistä. Selonteon laatimista varten tilivelvollisilla toimielimillä ja viranhaltijoilla on oltava kokonaisvaltainen ja perusteltu näkemys vastuullaan olevan riskienhallinnan riittävyydestä ja asianmukaisuudesta. Selonteon tulee pohjautua dokumentoituun ja tarkastettavissa olevaan tietoon.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin tulee kattaa keskeiset osat alueet ja konserni- valvonnan menettelyt sekä toimintaan ja talouteen liittyvät merkittävimmät riskit. Toimintakertomuksessa selvitetään, miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on arvioitu organisaation eri tasoilla (dokumentoidut itsearviointit, kokonaisarviointit jne.), arviointiprosessin kehittämiskohteet ja onko aiempina tilikausina havaitut puutteet korjattu. Selvityksissä tulee esittää myös olennaiset kehittämistarpeet ja suunnitellut kehittämistoimet.

17 VOIMAANTULO

Tämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje tulee voimaan 1.7.2024.

Ohje korvaa aikaisemman 1.2.2020 voimaan tulleen sisäisen valvonnan yleisohjeen.

Sisäisen valvonnan ohje tuodaan kaupunginhallituksen käsittelyyn vähintään valtuustokausittain, tai kun lainsäädännössä tai kaupungin toiminnassa tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.