

# **TORNION KAUPUNGIN KUNNALLINEN SÄÄNTÖKOKOELMA**

**2018**

**Tornion hallintopalvelut**

**Nro 12**

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

Kaupunginhallituksen 19.11.2018 hyväksymä

## Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO	3
2.	HYVÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPA TORNION KAUPUNGISSA	3
2.1.	Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet	3
2.2.	Tornion kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä	4
2.3.	Valvonnan rakenne Tornion kaupungissa	6
2.4.	Tornion kaupungin riskienhallinta ja riskienhallintaprosessi	8
3.	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA VASTUUTAHO	9
3.1.	Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta	9
3.2.	Luottamushenkilöiden valvontavastuu	10
3.3.	Viranhaltijoiden valvontavastuu	11
4.	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN menettelytavat ja erityismääräykset	12
4.1.	Päätöksenteko	12
4.2.	Toiminta ja talous	13
4.3.	Henkilöstö	15
4.4.	Tietohallinto, tietosuoja ja tietoturva	17
4.5.	Omaisuuksien hallinnointi	18
4.6.	Hankinnat	19
4.7.	Hanke- ja projektitoiminta	19
4.8.	Sopimukset ja niiden hallinnointi	20
4.9.	Valtionosuudet ja muut avustukset	21
4.10.	Yksityisen sektorin kanssa tehtävät yhteistyöjärjestelyt ja kumppanuushankkeet	21
4.11.	Ympäristöasiat	21
5.	ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT	21
5.1.	Sivutoimet	21
5.2.	Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja taloudellisten etuuksien vastaanottaminen	22
5.3.	Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta	22
5.4.	Luottamuksellisuus ja salassapito tiedon käsittelyssä	23
5.5.	Esteellisyys	24
6.	SISÄISEN VALVONNAN SEURANTA JA RAPORTOINTI	24

## 1. JOHDANTO

Tornion kaupunkikonsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin sekä sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena. Kaupunkikonsernin toiminnot järjestetään ja tehtävät hoidetaan siten, että organisaatiossa noudatetaan hyvää hallinto- ja johtamistapaa.

Tornion kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje koskee Tornion kaupunkia (kaikki toimialat, kaupungin johto, esimiehet, henkilöstö) sekä soveltuvin osin myös tytäryhteisöjä ja säätiöitä, joihin kaupungilla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n tarkoittama määräysvalta. Kaupunki ja tytäryhteisöt muodostavat yhdessä Tornion kaupunkikonsernin.

Tämän ohjeen tarkoituksena on yhtenäistää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapoja sekä varmistaa, että yhteisesti hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan koko kaupunkikonsernissa.

Tässä ohjeessa määritellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet, tarkoitus ja käsitteet, vastuutahot sekä menettelytavat ja keinot, joilla tilivelvolliset toimijat voivat edistää hyvää hallinto- ja johtamistapaa sekä varmentaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden ja asianmukaisuuden.

Tornion kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje täydentää kaupunginvaltuuston 10.12.2018 § 96 hyväksymiä Tornion kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita. Tämän yleisohjeen lisäksi kaupungin ja tytäryhteisöjen toimintaa ohjaavat lainsäädäntö (mm. kuntalaki), Tornion kaupungin hallintosääntö (voimaantulopäivä 1.6.2017), Tornion kaupungin konserniohjeet (kv. 30.10.2017) sekä muut kaupungin erillisohjeet kuten tietosuoja-, tietoturva-, viestintä- ja hankintaohjeet.

## 2. HYVÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPA TORNION KAUPUNGISSA

### 2.1. Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaista toimintaa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla (hallintolaki 434/2003) tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kaupungin toimintaperiaatteet, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda sellaiset linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla kuin toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset.

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

Hyvän hallinnon perusteisiin sisältyvät oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat

- **yhdenvertaisuusperiaate**, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen
- **tarkoitussidonnaisuuden periaate**, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan väärää vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin
- **objektiviteettiperiaate**, joka edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa
- **suhteellisuusperiaate**, joka velvoittaa esimerkiksi terveysturvonnassa mitoittamaan keinot niin, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enempää kuin haitan tai vaaran poistaminen edellyttää
- **luottamuksensuojaperiaate**, joka on ennen muuta yksilön suoja julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat ennen muuta oikeusturvasäännöksiä. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös

- **palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus,**
- **neuvontavelvollisuus,**
- **hyvän kielenkäytön vaatimus ja**
- **viranomaisten yhteistyövelvoite.**

Hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa, ei vain hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa.

## 2.2. Tornion kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Tornion kaupungin luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatio toimivaltasuhteineen on määritelty kaupungin hallintosäännössä. Hallintosäännön lisäksi organisaation toimintaperiaatteita on tarkennettu erillisohjeissa ja sopimuksissa (mm. hankintaohje, konserniohje, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, kaupunginjohtajan johtajasopimus).

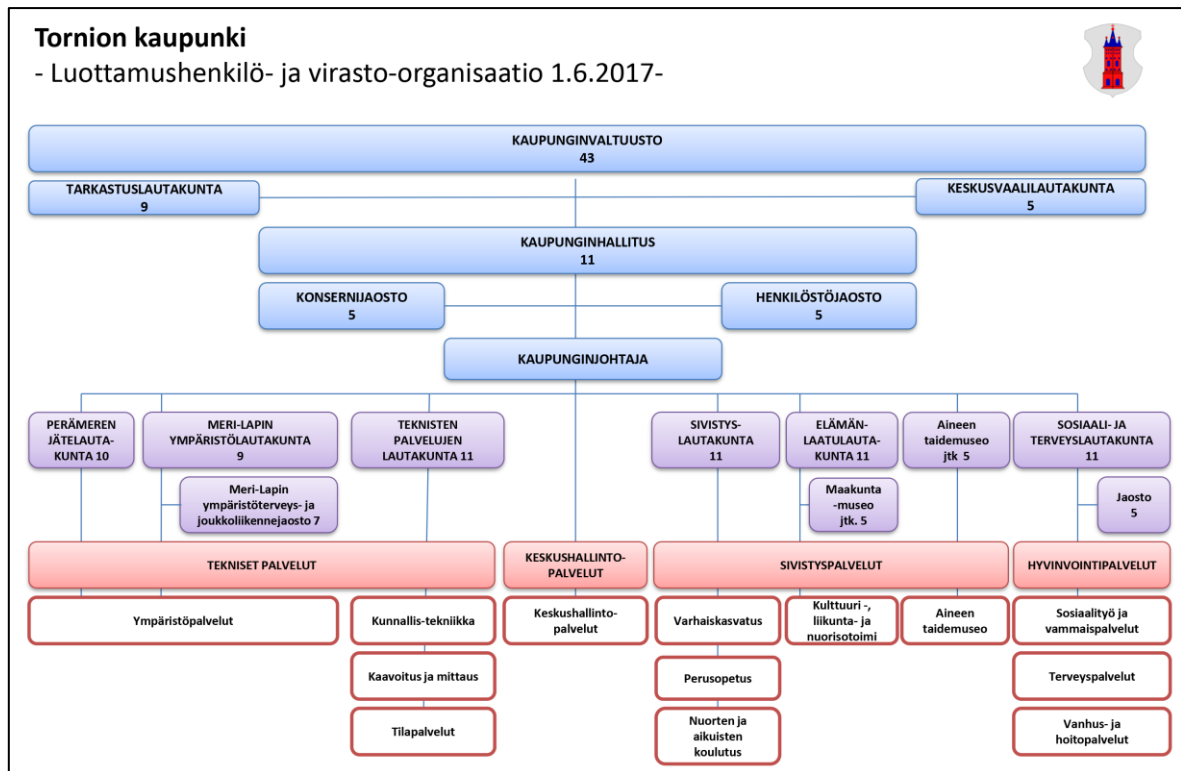
Tornion kaupunkistrategiassa on määritetty kaupungin toiminta-ajatus, visio, toimintaperiaatteet ja strategiset tavoitteet, jotka ohjaavat koko kaupungin kehittämistä ja jonka perusteella strategian toteuttamisohjelmat ja talousarvio- ja suunnitelma laaditaan ko. strategia-kaudella.

**Kaupunginvaltuusto** on kaupungin ylin päättävä elin, joka vastaa kaupungin toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kaupungin päätösvaltaa. Valtuusto toimii kaupungin strategisen päätösvallan käyttäjänä.

**Kaupunginhallitus** valmistele ja täytäntöön panee valtuuston päätökset sekä johtaa kaupungin toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii Torniossa kaksi jaostoa eli henkilöstöjaosto ja konsernijaosto.

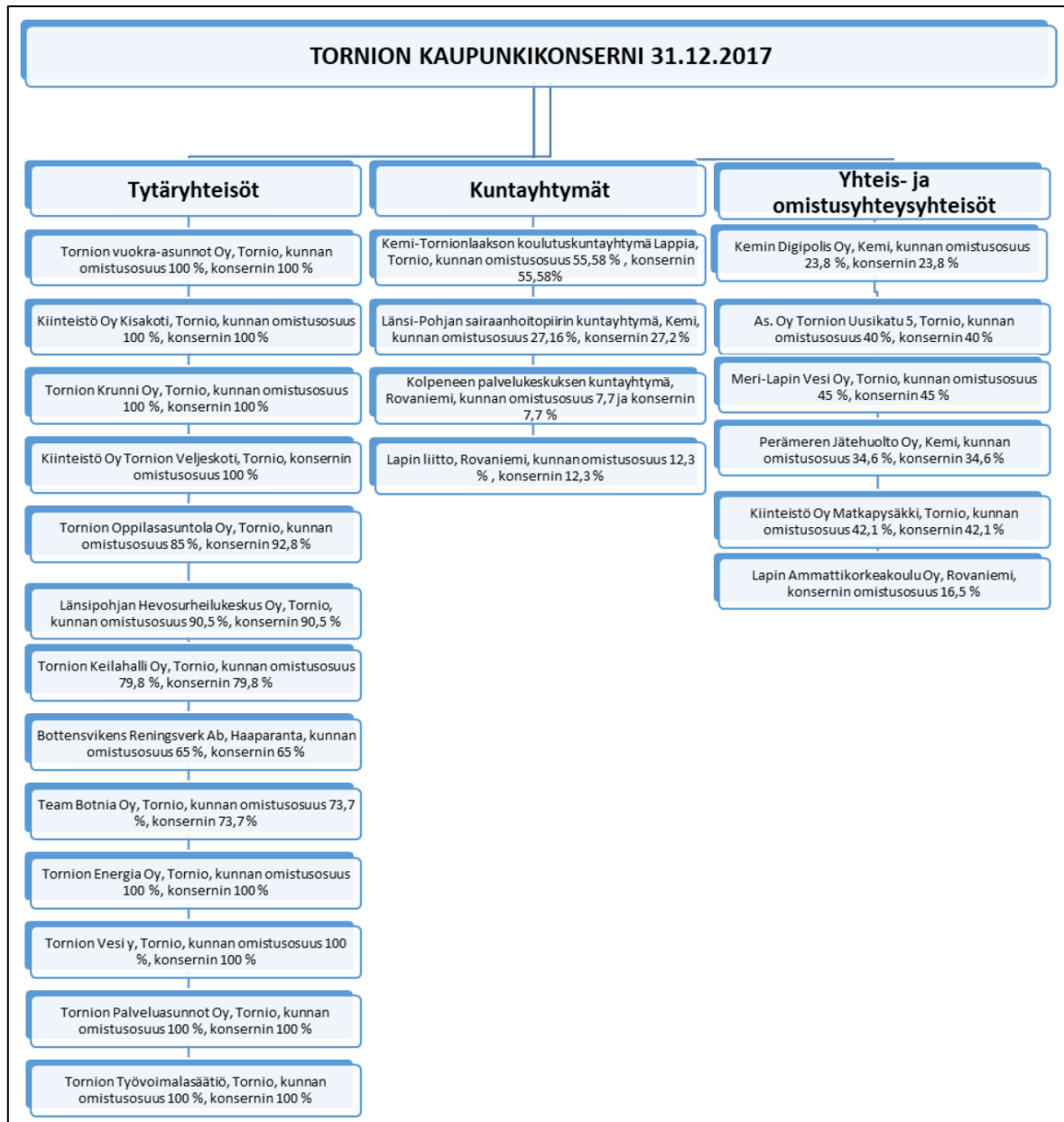
**Lautakunnat** vastaavat toimialansa päätöksenteosta ja asioiden valmistelusta kaupunginhallitukselle. Lautakunnat toimivat kaupunginhallituksen alaisuudessa. Kuntalain edellyttämien lakisääteisten lautakuntien (tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta) lisäksi Tornion kaupungin luottamushenkilöorganisaatio käsittää kuusi muuta lautakuntaa, kaksi johtokuntaa sekä kaksi jaostoa. Osa toimielimistä on ylikunnallisia.

**Viranhaltija-organisaatiota** johtaa kaupunginjohtaja. Tornion kaupungissa on neljä toimialaa (keskushallinto, hyvinvointipalvelut, sivistyspalvelut, tekniset palvelut), joiden alaisuudessa toimii 13 palvelualueetta. Palvelualueet on jaettu edelleen palveluyksiköihin.



Kuva 1. Tornion kaupungin organisaatio 1.6.2017 lähtien.

Tornion kaupunkikonserniin kuuluu 13 tytäryhteisöä, neljä kuntayhtymää sekä kuusi yhteis- ja omistusyhteisöä. Tornion kaupunkikonsernin rakenne ja omistussuhteet (31.12.2017) on esitetty kuvassa 2.

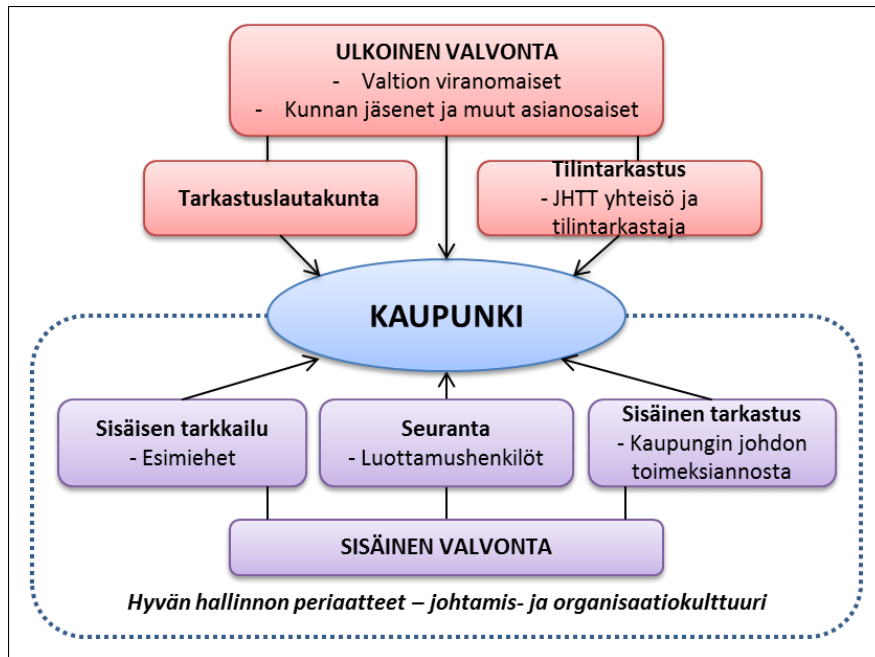


Kuva 2. Tornion kaupungin konsernirakenne ja omistussuhteet 31.12.2017.

### 2.3. Valvonnan rakenne Tornion kaupungissa

Tornion kaupungin hallintosäännön (luvut 9-10) mukaisesti 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 kuntalain (14. luku) ja Tornion kaupungin hallintosäännön (9. luku) mukaisesti. Ulkoista valvontaa harjoittavat lisäksi mm. kunnan jäsenet, joilla on siihen julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.



Kuva 3. Tornion kaupungin ulkoinen ja sisäinen valvontajärjestelmä.

**Sisäinen valvonta** on osa kaupungin johtamisjärjestelmää sekä kaupungin johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista sekä tunnistetaan, ennaltaehkäistään ja hallitaan toimintaprosesseja ja riskejä. Sisäinen valvonta on osa operatiivista johtamista.

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaavat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja. Sisäisestä valvonnasta vastaavat, luottamushenkilöt, esimiehet ja kaikki tilivelvolliset.

Sisäisen valvonnan osa-alueita ovat

- sisäinen tarkkailu
- luottamushenkilöiden suorittama seuranta ja
- sisäinen tarkastus.

**Sisäinen tarkkailu** on jatkuvaa toimintaa liittyen työvaiheiden, erillisten toimenpiteiden ja päätösten sekä varojen käytön valvontaan. Se on jokaisen esimiehen perustehtävä. Tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikea-aikaisesti ja hyväksyttävällä tavalla sekä tehokkaasti niihin osoitetuilla resursseilla. Sisäinen tarkkailu kuuluu luonnollisena osana palveluiden järjestämiseen. Esimies valvoo töiden suorittamista ja hankkii tietoja asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi.

**Seuranta** on luottamushenkilöiden ja toimielinten suorittamaa sisäistä valvontaa. Esimiehet ovat raportointivelvollisia. Luottamushenkilöiden keskeisiä sisäisen valvonnan tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu ja arviointi. Lisäksi toimielin vaalii hyvää hallintotapaa ja seuraa, että esimiehet toteuttavat sisäistä tarkkailua.

**Sisäinen tarkastus** on osa sisäistä valvontaa ja sen näkyvä osa. Sisäisen tarkastuksen avulla arvioidaan objektiivisesti ja riippumattomasti organisaation tai sen osan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintaprosessien tuloksellisuutta ja kehittämistarpeita. Sisäisen tarkastuksen ensisijaisena kohteena ovat toimintalinjaukset, toimintaperiaatteet, toimintaresurssien käyttö ja tavoitteinen toteuttaminen.

Sisäinen tarkastus käynnistyy Tornion kaupungilla kaupunginjohtajan toimeksiannosta. Toimialajohtaja tekee tarpeen ilmettyä kaupunginjohtajalle esityksen tarkastuksen suorittamisesta. Sisäiseen tarkastukseen nimetään vastuuhenkilö tapauskohtaisesti. Tarkastuksen kohteena olevalle palveluyksikölle annetaan tieto tarkastuksen käynnistämisestä. Sisäisen tarkastuksen tuloksista raportoidaan vastuuhenkilön toimesta kaupunginjohtajalle, toimialan lautakunnalle sekä edelleen kaupunginhallitukselle. Raportti voi sisältää toimenpidesuosituksia tai -kehotuksia sisäisen tarkastuksen yhteydessä todettujen heikkouksien ja puutteiden korjaamiseksi. Toimialat raportoivat toteutuneista sisäisistä tarkastuksista edellisen vuoden sisäisen valvonnan raportoinnin yhteydessä. Kaupunginjohtaja raportoi sisäisistä tarkastuksista edelleen kaupunginhallitukselle osana vuosittaista selvitystä sisäisen valvonnan järjestämisestä toimialoilla.

#### 2.4. Tornion kaupungin riskienhallinta ja riskienhallintaprosessi

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan tavoitteena on tunnistaa ja kuvata Tornion kaupungin ja kaupunkikonsernin toimintaan ja tavoitteisiin mahdollisesti liittyviä riskejä. Riskienhallinnan avulla saatetaan riskit organisaation hyväksymälle tasolle ja saadaan kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty. Tunnistettujen riskien sekä mahdollisten vahinkojen ennalta ehkäisemiseen pyritään vaikuttamaan aktiivisesti omalla toiminnalla. Riskit voivat toteutuessaan vaikuttaa mm. kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen, maineeseen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä.

Riskienhallinta Tornion kaupungilla on kokonaisvaltaista ja sitä toteutetaan kaikissa toiminoissa ja kaikilla organisaation tasoilla. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvioon ja tilinpäätösprosessiin. Kaupungin talousarvion ja käyttösunnitelman laatimisen yhteydessä arvioidaan tulevan vuoden tavoitteisiin ja tehtäviin kohdistuvat riskit, jotka estävät tai heikentävät tavoitteiden saavuttamista.

Riskienhallintaprosessin mukaan:

1. Tunnistetaan ja kuvataan riskit
2. Arvioidaan riskin toteutumisen vaikutukset (asteikolla 1-6) ja todennäköisyys (asteikolla 1-6), kerrotaan riskiluvut yhteen (1-2 mitätön riski, 3-4 pieni riski, 5-8 kohtalainen riski, 9-16 tuntuva riski, 18–25 merkittävä riski, 26–36 sietämätön riski)
3. Laaditaan sovitun riskiluvun ylittävistä riskeistä toimenpidesuunnitelmat ja sovitaan riskeille omistajat
4. Arvioidaan ja kirjataan toimenpidesuunnitelmiin riskinhallintamenetelmät
5. Arvioidaan, seurataan ja raportoidaan riskeistä sovitusti osavuosikatsauksen ja tilin päätöksen yhteydessä



Tornion kaupunkikonsernin riskit on jaoteltu sisäisiin ja ulkoiisiin riskeihin sekä neljään riskialueeseen: strategiset riskit, taloudelliset riskit, toiminnalliset riskit, omaisuusriskit.

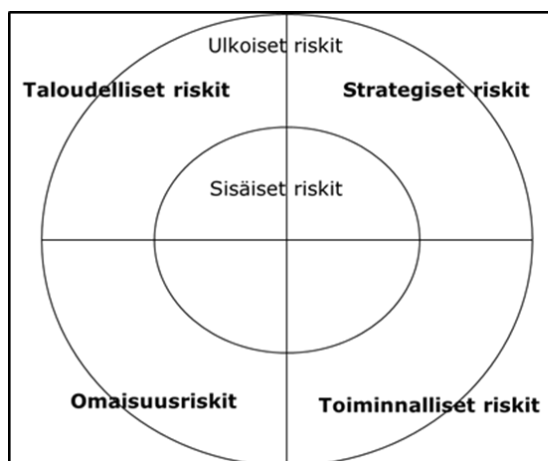
**Strategiset riskit** ovat riskejä, jotka liittyvät Tornion kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin tai ulkoiisiin epävarmuustekijöihin. Strategiset riskit liittyvät tyypillisesti (liike-) toimintapäätösten tekemiseen, resurssien allokointiin, johtamisjärjestelmiin ja organisaation kykyyn reagoida toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Kaupungin toimintaan liittyviä strategisia riskejä ovat esimerkiksi strategisten tavoitteiden toteutumista uhkaavat riskit kuten väestö- ja työpaikkamuutokset, toimintaympäristön muutoksista aiheutuvat riskit, palvelujen järjestämistapoihin liittyvät riskit, lainsäädäntömuutokset sekä laajavaikutteiset ilmasto- ja ympäristömuutokset.

**Taloudelliset riskit** ovat talouden tasapainoon liittyviä riskejä kuten esimerkiksi tulorahoituksen riittävyys, toiminta- ja investointimenojen hallinta sekä niiden luotettava seuranta ja raportointi. Rahoitukseen liittyviä riskejä ovat mm. kassanhallinta, korkoriskit sekä takausriskit. Lisäksi Tornion kaupungin erityispiirteenä rajakaupunkina on euroalueen ja Ruotsin valuuttakurssien vaihteluun liittyvät riskit.

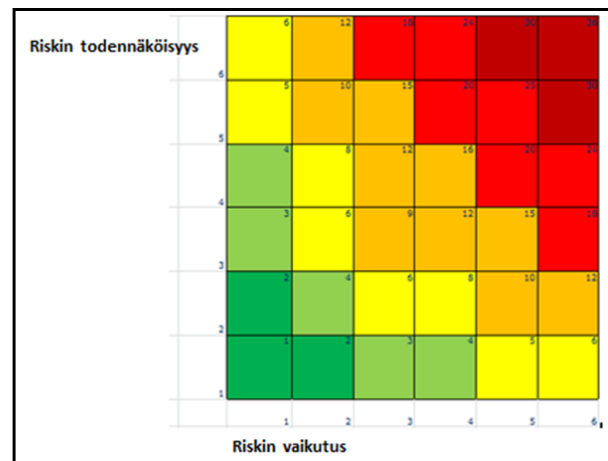
**Toiminnalliset riskit** liittyvät päivittäiseen toimintaan, prosesseihin tai järjestelmiin kohdistuviin uhkiin.

**Omaisuusriskit** kohdistuvat kaupungin kiinteään tai irtaimeen omaisuuteen kuten rakennuksiin, koneisiin ja varastoihin. Riskejä voivat aiheuttaa esimerkiksi tulipalot, tulvat, muut vesivahingot ja ilkivalta.

Tornion kaupungilla on vakuutukset taloudellisten, toiminnallisten ja omaisuusriskien varalta. Vakuutukset kilpailutetaan noin neljän vuoden välein



Kuva 4. Tornion kaupungin riskiympyrä.



Kuva 5. Riskin merkittävyys.

### 3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA VASTUUTAHOT

#### 3.1. Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

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

Tilivelvollisuus merkitsee, että

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

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

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

Tornion kaupungin tilivelvolliset viranhaltijat määritellään vuosittain talousarviossa. Viime kädessä JHTT-tilintarkastaja määrittelee tilivelvolliset ottaessaan tilintarkastuskertomuksensa kantaan siihen, voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus.

### 3.2. Luottamushenkilöiden valvontavastuu

#### Kaupunginvaltuusto (kuntalaki 14 §, hallintosääntö 71 §)

Kaupunginvaltuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteista ja linjauksista sekä edellyttää, että kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnot on järjestettävä ja toimintaa johdettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikessa toiminnassa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta (kuntalaki 14 §, hallintosääntö 71 §).

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 10.12.2018 § 96.

#### Kaupunginhallitus (hallintosääntö 72 §)

Kaupunginhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä

- hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat
- valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti
- antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Lisäksi kaupunginhallitus käsittelee vuosittain kaupunginjohtajan laatiman kuvauksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä toimialoilla.

### Lautakunnan ja johtokunnan tehtävät (hallintosääntö 73 §)

Lautakunta ja johtokunta vastaavat toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä raportoivat kaupunginhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

### **3.3. Viranhaltijoiden valvontavastuu**

Kaupunginjohtaja sekä toimialojen muut johtavat viranhaltijat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta vastuualueellaan, ohjeistavat alaisiin palveluyksiköitä sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Palveluyksiköiden esimiehet vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta (hallintosääntö 74 §).

#### Kaupunginjohtaja

Kaupunginjohtaja järjestää sisäisen valvonnan niin, että hänellä on jatkuva tuntuma hallittaviin riskeihin ja asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen sekä vastaa siitä, että sisäisen valvonnan järjestelmä koko kaupungille ja konsernille on olemassa.

Kaupunginjohtaja antaa tarvittaessa määräyksen sisäisen tarkastuksen suorittamisesta.

Kaupunginjohtaja laatii kaupunginhallitukselle vuosittain kuvauksen sisäisen valvonnan järjestämisestä toimialoilla.

#### Toimialajohtaja / palvelualueen päällikkö / palveluyksikön päällikkö

Toimialajohtaja / palvelualueen päällikkö / palveluyksikön päällikkö järjestää, hoitaa ja valvoo johtamansa yksikön sisäisen tarkkailun. Hän vastaa riskien tunnistamisesta ja hallinnasta sekä henkilö- ja omaisuusvahinkojen ennaltaehkäisystä.

Toimialajohtajan on toimitettava vuosittain tammikuun loppuun mennessä toimialansa kuvaus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä raportti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisesta edelliseltä vuodelta ao. toimielimelle ja kaupunginjohtajalle käyttösuunnitelman liitteenä.

Palvelualueen ja palveluyksikön päällikön on toimitettava toimialueensa kuvaus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä esimiehelleen käyttösuunnitelman liitteenä.

Toimialojen tulee osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmaa ilmoittaa vuosittain käyttösuunnitelman liitteenä talousarviorakenteen mukaisesti kustannuspaikkojen toiminnasta ja taloudesta vastaavat henkilöt.

## 4. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN MENETTELYTAVAT JA ERITYISMÄÄRÄYKSET

### 4.1. Päätöksenteko

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

Päätöksentekoprosessin muodostavat

- asian vireille tulo
- päätöksen valmistelu
- päätöksenteko
- päätöksestä tiedottaminen
- päätöksen toimeenpano
- sekä toimeenpanon valvonta.

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

**Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn, joka tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, että ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn.** Esteellisyydestä ohjeistetaan tarkemmin kappaleessa 5.5.

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

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

- päätöksen korjaaminen (hallintolaki 50-53 §)
- oikaisuvaatimusmenettely (kuntalaki 134 §)
- otto-oikeuden käyttäminen (kuntalaki 92 §) sekä
- kaupunginhallituksen laillisuusvalvonta kaupunginvaltuuston päätöksiin (kuntalaki 96 §)
-

## 4.2. Toiminta ja talous

### Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän perustana on valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja -suunnitelma. Talousarvioon sisällytettävät sitovat tavoitteet asetetaan niin, että ne ovat sopusoinnussa keskenään ja konkreettisia. Niiden on oltava mitattavissa ja laadun arvioitavissa ja niiden toteutukselle on asetettava aikataulu.

Toimialojen tulee noudattaa talouden ja toiminnan suunnittelussaan valtuuston tekemiä linjauksia sekä kaupunginhallituksen ja keskushallinnon antamia talousarvion laadintaohjeita.

### Käyttösuunnitelmat

Käyttösuunnitelmat hyväksytään välittömästi talousarvion hyväksymisen jälkeen. Ne rekisteröidään tämän jälkeen kirjanpitoon. Käyttösuunnitelmien toteutumisen valvontavastuu on lautakunnilla, johtokunnilla, toimialajohtajilla sekä palvelualueiden ja palveluyksiköiden päälliköillä.

### Investointisuunnitelma

Kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman taloussuunnittelukaudelle. Toimialojen tulee investointien suunnittelun yhteydessä selvittää myös investointien vaikutukset toiminnan volyyymiin, kokonaiskustannuksiin sekä käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvittävä myös vaihtoehtoisten tuotantotapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuus.

### Talousarviomuutokset

Talousarvioon sisältyvää sitovaa määrärahaa ei saa ylittää ilman kaupunginvaltuuston lupaa. Mikäli vastuualue ei kykene talousarviovuoden aikana toimimaan myönnetyn määrärahan puitteissa, sen tulee tehdä lautakunnalle ja edelleen kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle talousarvion muutosesitys. Esitykseen tulee liittää perustelut ja selvitys niistä toimenpiteistä ja keinoista, joita on käytetty toiminnan sopeuttamiseksi annettuihin resursseihin. Esitykset tulee tehdä talousarviovuoden aikana.

### Seuranta ja raportointi

Taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden seuranta tulee toteuttaa jatkuvasti. Toimialat vastaavat käyttösuunnitelmien seurannasta itsenäisesti.

Toimialojen on raportoitava talousarviovuoden aikana sekä tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä talousarvion toteutumisesta. Talouden seurantaraportit, osavuosikatsaukset ja kuukausiraportit annetaan kirjallisena kaupunginhallitukselle. Osavuosikatsaukset toimitetaan tiedoksi myös valtuustolle. Raportoinnin ajankohta määritellään erillisellä ohjeella. Tytäryhteisöt antavat puolenvuoden osavuosikatsauksen.

Talousjohtaja huolehtii, että kirjanpito ja sisäinen laskenta hoidetaan voimassa olevien lakien ja säännösten mukaisesti. Lisäksi hän huolehtii kirjanpidon ajantasaisuudesta sekä tarvittavien täsmäytysten ja talouden raportoinnin suorittamisesta kaupunginhallituksen päättä-

mällä tavalla. Talousjohtaja huolehtii myös, että kaupungissa on asianmukainen maksuvalmiussuunnitelma. Maksuliikenteen hoitaminen ja likvidien varojen sijoittaminen on hoidettava siten, että kaikessa toiminnassa huomioidaan sisäisen valvonnan näkökohdat ja riskien hallinta. Talousjohtaja päättää kassan perustamisesta keskusteltuaan toimialajohtajan kanssa. Kassa tilitetään kaupungin tilille rahalaitokseen kuukausittain tai kuitenkin viimeistään silloin, kun kassa ylittää kaupunginhallituksen vahvistaman määrän. Kaupunginhallituksen määräämien henkilöiden on vähintään kaksi kertaa vuodessa suoritettava kaupungin kirjanpidossa olevien pankki- ja rahatilien, kassojen, alitilittäjien ja arvopaperien tarkastus. Tarkastuksista on laadittava kirjallinen raportti. Pankkitilien tilinkäyttöoikeudet myöntää kaupunginjohtaja.

## **Maksuliikenne**

### Laskentatoimi

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia, hyvää kirjanpitolapua ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita sekä mm. arvonlisäverolakia ja Kuntaliiton suosituksia. Talouspalvelut vastaa siitä, että kaupungin sisäinen taloushallinnon ohjeistus vastaa voimassaolevan lainsäädännön määräyksiä. Kaiken kaupungin nimissä tapahtuvan maksuliikenteen tulee sisältyä kaupungin kirjanpitoon.

Toimialat vastaavat alaisuudessaan toimivista käteiskassoista. Käteiskassoille on nimettävä vastuullinen hoitaja ja tälle varahenkilö. Kassojen varat on säilytettävä turvallisesti ja säilytettävä erillään yksityisistä varoista. Kassat on tilittävä säännöllisesti. Talousjohtajan tai hänen määräämiensä henkilöiden on 1-2 kertaa vuodessa suoritettava käteiskassojen tarkastus. Tarkastuksista on laadittava asianmukainen kirjallinen raportti.

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.

### Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne

Kaupunginhallituksen, lautakuntien ja johtokuntien tulee käyttösuunnitelmien yhteydessä määrätä henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä tositteet. Tavarain, työsuorituksen tai muun palveluksen perusteena olevat tositteet hyväksytään pääosin Rondon sähköisessä järjestelmässä.

Tositteen hyväksyjän on tarkistettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelus on merkitty vastaanotetuksi, tositteessa on oikea tiliöinti, oikea toimittajatieto sekä oikea arvonlisäverokoodi. Tositteiden hyväksyjä vastaa myös siitä, ettei käytettävissä olevaa määrärahaa ylitetä.

Ostolaskujen käsittelijöiden tulee toimia niin, ettei kaupungille aiheudu viivästyskorkoja laskujen käsittelyn takia. Laskut tulee käsitellä viivytyksettä ja asiatarkastajien ja hyväksyjien tulee huolehtia Rondon poissaolo- ja sijaismerkinnöistä lomiensa ajaksi. Ostolaskujen käsittelijöiden varahenkilöjärjestelyt tulee hoitaa niin, että laskut tulevat loma-aikanakin käsiteltyä eräpäivään mennessä.

### Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto

Kaupungin saatavat on laskutettava ja perittävä viipymättä, tehokkaasti ja taloudellisesti noudattaen lainsäädäntöä ja kaupungin omaa ohjeistusta. Laskutuksen tulee perustua tehtyihin päätöksiin ja sopimuksiin ja sen tulee olla hyvän asiakaspalvelun ja hyvän perintätavan mukaista.

Tulot pitää hyväksyä samoin periaattein kuin menot. Hyväksyjä varmistaa hyväksymiskäytännöllään tulo- ja kirjausperusteen oikeellisuuden.

### Rahoitusriskien hallinta

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

### Pankkitilit

Pankkitilien avaamisesta ja lopettamisesta päättää talousjohtaja.

## **4.3. Henkilöstö**

### Johtaminen

Kaupunginvaltuuston hyväksymä kaupunkistrategia ja henkilöstöohjelma luovat perustan kaupungin henkilöstöpolitiikalle. Hyvä johtaminen ja esimiestyö mahdollistavat asetettujen tavoitteiden saavuttamisen ja muodostavat perustan henkilöstöasioiden riskienhallinnalle. Henkilöstösuunnitelma on henkilöstöjohtamisen väline. Toiminnan tulee olla suunnitelmallista ja henkilöstön rakenne ja määrä on mitoitettava vastaamaan asetettuja toiminnallisia tavoitteita.

Esimies vastaa siitä, että hänen yksikkönsä tavoitteet tukevat kaupunkistrategian tason tavoitteita. Samoin hän vastaa siitä, että hänen alaisuudessaan olevien yksiköiden tavoitteet ovat linjassa koko yksikön tavoitteiden kanssa. Esimies vastaa myös tiedonkulusta ja raportoinnista.

Henkilöstön oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu edellyttää voimassa olevan lainsäädännön, virka- ja työehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista. Henkilöstöressurssien tehokas käyttö edellyttää onnistumista henkilöstön rekrytoinnissa, perehdyttämisessä, osaamisen kehittämisessä ja henkilöstön liikkuvuuden varmistamisessa.

Henkilö- ja työllisyyspalvelut koordinoi kaupunkitasoista henkilöstövoimavarojen hallintaa ja osaamisen kehittämistä, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa sekä johtaa virka- ja työehtosopimuksiin liittyvää tulkinta-, sopimus ja neuvottelutoimintaa. Henkilöstöhallinta ja – palvelut johtaa strategista henkilöstötyötä. Kaupunginjohtajalla ja henkilöstöpäälliköllä on erityinen valvontavastuu henkilöstötyön osalta. Operatiivinen johto vastaa prosessin toimivuudesta, kehittämisestä, ohjeistamisesta ja seurannasta. Henkilöstöhallintoa ja henkilöstöpalveluja koskevat ohjeet ja päätökset on koottu kattavasti Tornion kaupungin intranetiin.

### Seuranta ja raportointi

Henkilöstö- ja työllisyyspalvelut seuraavat henkilöstömäärää osavuotiskatsauksissa osana normaalia toiminnan ja talouden seurantaa ja raportoivat henkilöstön tilaa ja henkilöstö-ohjelman toteutumisesta vuosittain henkilöstöraportin avulla.

Esimiehiä ohjeistetaan ja heille järjestetään esimieskoulutusta. Kehityskeskustelujen, työpaikkakokousten, henkilöstökyselyjen, asiakaspalautteiden ja tilastojen avulla arvioidaan henkilöstön osaamista, työyhteisön/yksilön hyvinvointia ja ammattitaitoa. Vuosittain laadittavalla henkilöstöraportilla seurataan kokonaisuutena henkilöstön tilaa määrän ja hyvinvoinnin osalta riskienhallinnan näkökulmasta.

### Työturvallisuuden kehittäminen

Henkilöstöpalvelujen, työsuojelun ja työterveyshuollon yhteistyöllä tunnistetaan henkilöstön työhyvinvointiin liittyvät riskit kuten esimerkiksi työn kuormittavuus, työn organisointi, sairauspoissaolot ja työtapaturmat. Yhteistyöllä tehdyn työyhteisön työhyvinvoinnin arvioinnin pohjalta käynnistetään varhaisen tuen toiminta, jossa laaditaan työyhteisökohtainen toimintasuunnitelma.

Työturvallisuusriskien tunnistamisessa ja toimenpiteissä noudatetaan yhteistyötoimikunnan hyväksymää ohjeistusta

Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa. Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, kun havaitaan toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista. Esiin tulleet ongelmat on käsiteltävä heti ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin

### Rekrytointi

Uuden henkilöstön 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 pääasiallista tarkoituksesta ja paikasta organisaatiossa.

Vakinaiseen palvelussuhteen ottaminen vaatii täyttöluvan. Pysyviin tehtäviin palkataan henkilöstö toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen. Määräaikaiseen palvelussuhteen perusteena pitää olla lainsäädännön mukainen perusteltu syy (esim. sijaisuus). Määräaikaisuuden syy on aina mainittava työsopimuksessa tai viranhoitomääräyksessä. Koeaika on aina käytettävä uusien työntekijöiden rekrytoitaessa.

Henkilöstöriskejä voidaan pienentää henkilöstövalinnoilla, tehtävien täsmällisellä määrittelyllä, perehdyttämisellä sekä päivittäisellä valvonnalla. Uuden henkilöstön rekrytoinnissa tulee kiinnittää huomiota henkilöstön ammatillisiin ja sosiaalisiin kykyihin, työhistoriaan ja pätevyYTEEN. Tarvittaessa tulee suorittaa työtehtävän vaatimat lakisääteiset henkilöstötaustojen selvittämiset. Lain edellyttämät rikosrekisteriotteet hankitaan systemaattisesti.



Palkanmaksun periaatteet määräytyvät virka- ja työehtosopimusten, kaupungin hallintosäännön, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevien ohjeistusten perusteella. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota palkkauksen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Samoin on meneteltävä, kun myönnetään virka- ja työehtosopimuksen mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia. Kaupunkitasolla ohjeistuksesta ja sen tulkinnasta vastaa henkilöstöjaosto/ henkilöstötoimisto. Toimialoilla esimiehet toteuttavat ohjeistuksen mukaisesti palkkausta ja palkitsemista.

Henkilökohtaiset tehtävänkuvaukset valmistelee lähin esimies yhteistyössä työntekijän kanssa. Tehtävänkuvauksessa määritellään henkilön asema ja tehtävä vastuualueella sekä tehtävän tavoitteet.

### Perehdyttäminen

Perehdyttäminen antaa työntekijälle valmiudet työskennellä työyhteisössä ja työtehtävissään oikealla ja turvallisella tavalla. Työturvallisuuslaki velvoittaa työnantajan perehdyttämään työntekijän työhön ja työolosuhteisiin sekä työvälineiden oikeaan käyttöön ja turvallisiin työtapoihin. Erityisen tärkeää on perehdyttää työuraansa aloittavat nuoret työntekijät. Perehdyttäminen on yksi tärkeimmistä, mutta samalla yksi laiminlyödyimmistä henkilöstöhallintoon kuuluvista asioista työpaikoilla. Perehdyttämisen avulla saadaan työntekijä nopeasti osaksi yrityksen toimintaa. Hyvin hoidettu perehdyttäminen luo kestävä pohjan työsuhteelle ja ennaltaehkäisee ongelmia työpaikalla. Perehdyttäminen on tärkeä osa henkilöstön kehittämistä. Se voidaan nähdä myös hyvänä investointina, jolla lisätään henkilöstön osaamista ja parannetaan laatua, sekä tuetaan työssä jaksamista.

## **4.4. Tietohallinto, tietosuoja ja tietoturva**

Tietoturvatyön tavoitteena on kehittää ja parantaa kaupungin palvelutoiminnan luotettavuutta, jatkuvuutta ja laatua toimien digitaalisen kehittämisen mahdollistajana. ICT-riskienhallinta on merkittävä osa varautumista. Tietoturvaan kohdentuvat riskit liittyvät tietojen luotettavuuteen, oikeellisuuteen, eheyteen, palveluiden saatavuuteen ja tietosuojaan.

Tietoturva- ja tietosuojatyöryhmä valmistelee **Tornion kaupungin tietoturva- ja tietosuojapolitiikan**. Vastuu toimintayksikön tietoturvasta ja tietosuojasta on jokaisella esimiehellä ja työntekijällä. Tietoturva- ja tietosuojatyöryhmä laatii tarkemmat käytännön ohjeet, jossa määritellään tietoturvan ja tietosuojan toteuttamisen periaatteet, menettelytavat ja ohjeet tietoturvan ja tietosuojan varmistamiseksi ja ylläpitämiseksi. Toimintayksiköt laativat tarpeen mukaan omia erityisohjeita tietoturvaan ja tietosuojaan liittyen. Palvelutuotannon ulkoistus sopimukseen (kaupungilla säilyy rekisterinpitäjän vastuu) liitetään ns. tietosuojaliite tai -lausake, joka sisältää mm. ehdot osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vastuista.

Tietojärjestelmien toimivuuden ja tietoturvan ja tietosuojan varmistamiseksi kullekin tietojärjestelmälle nimetään vastuuhenkilö. Vastuuhenkilön tehtävänä on valvoa tietoturva- ja tietosuojaohjeiden noudattamista yhdessä järjestelmiä käyttävien henkilöiden esimiesten kanssa. Uusille työntekijöille informoidaan tietoturvasta ja tietosuojasta perehdytyksen yhteydessä. Käyttöoikeudet Tornion kaupungin tietojärjestelmiin haetaan täyttämällä sähköinen tunnustilauslomake. Esimies täyttää ja lähettää lomakkeen.

Samalla esimies hyväksyy lausekkeen, jossa hän sitoutuu toimittamaan käyttäjälle Tornion kaupungin voimassaolevan tietosuojaja- ja tietoturvaohjeen. Henkilön poistuessa kaupungin palveluksesta tai järjestelmien Luvan käyttöoikeuksien avaamiseen antaa esimies. Kaikki uudet työntekijät lukevat ja allekirjoittavat käyttäjäsitoumuksen palvelusuhteen alkaessa. Henkilön poistuessa kaupungin palveluksesta tai järjestelmien käyttötarpeen loputtua muusta syystä, henkilön käyttöoikeudet perutaan sähköisen järjestelmän kautta.

#### 4.5. Omaisuuden hallinnointi

Tornion kaupungin Omistajapolitiikan mukaan omistajapolitiikalla linjataan kaupungin suora omistus ja välillinen, eri yhteisöjen kautta tapahtuva omistus.

Kaupunki hankkii pääsääntöisesti joko suoraan omistukseensa tai tytäryhteisönsä omistukseen sellaiset omaisuuslajit, joilla on pitkällä aikavälillä merkitystä kaupungin palvelutuotannon turvaamisen kannalta tai joiden omistaminen ei ole mahdollista toteuttaa muulla tavalla.

Omistajapolitiikka tukee kaupungin palvelutuotannon ja muiden tehtävien laadukasta ja taloudellista toteuttamista.

Kaupunki käyttää mahdollisuutta luopua omistuksestaan osana omistajapolitiikan toteutusta. Omistuksesta luopumisesta päätettäessä tulee ottaa huomioon, onko kyseiseen investointiin saatu valtionapua ja millaisia rajoitteita tämä asettaa luopumiselle.

Tornion kaupunki noudattaa omistuksesta luopumisen kohdalla seuraavia periaatteita:

- omistuksesta luopumisen perusteina ovat pääsääntöisesti toiminnalliset syyt. Omistus ei palvele kaupungin perustehtävää eli palvelujen järjestämistä kuntalaisille tai omaisuudesta luopuminen vähentää kaupungin käyttömenoja tai järkeistää toimintaa.
- omaisuudesta luovuttaessa on lähtökohtana oltava pääoman entistä tehokkaampi käyttö. Omaisuuden realisointi tapahtuu markkinaehtoisesti ja markkinahinnoin
- kiinteän omaisuuden tai osakkeiden myynnistä saatavat varat käytetään maanhankintaan, investointeihin tai rahoituskustannusten alentamiseen.

Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginhallitus. Talousarvioon sisällytetään vuosittain kaupungin konserniin kuuluvia yhtiöitä koskevia tavoitteita. Konserniyhtiöiltä edellytetään omassa toiminnassaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa.

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 konserniohjeisiin.

Tornion kaupungin omistajapolitiikka 2018 ja Konserniohje 2018

##### Ulkopuoliset varat

Kaupungilla on myös muille kuuluvia varoja (esim. huollettavien varat). Esimiesten vastuulla on järjestää ulkopuolisten varojen hoito sekä luettelointi ja seuranta luotettavalla tavalla. Kaupungin nimissä voidaan käsitellä vain kaupungille kuuluvia varoja, jotka kirjataan kaupungin kirjanpitoon. Yksityiset varat pidetään erillään kaupungin kirjanpidosta.

#### 4.6. Hankinnat

Kaupunginhallitus johtaa ja valvoo kunnan hankintoja sekä huolehtii hankintojen yleisestä ohjaamisesta. Toimialojen ja konserniyhtiöiden johdon tulee asianmukaisesti huolehtia siitä, että sen hankintatoimi on mukana toimialojen ja konserniyhtiöiden sisäisen valvonnan prosesseissa. Hankintatoimi tukee hankintojen toteuttamista taloudellisesti ja tehokkaasti.

Hankinnoissa on huomioitava muun muassa seuraavat asiat:

- riittävä hankintaosaaminen on varmistettu,
- hankinnat suunnitellaan ja kilpailutetaan hankintoja koskevan lainsäädännön ja kaupungin sisäisten hankintaohjeiden mukaisesti,
- hankintatoiminta on organisoitu ja tehtävät vastuutettu nimetyille henkilöille,
- hankinnat perustuvat hankintasuunnitelmiin,
- tehdyt kilpailutukset ja sopimukset on asianmukaisesti dokumentoitu kaupungin kilpailutamis-, sopimus- ja asianhallintajärjestelmiin ja sopimuksia seurataan ja noudatetaan ja
- tilaukset, tavaran ja palvelun vastaanotto sekä laskujen käsittely tehdään asianmukaisesti.

Hankintojen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kaupungin hankintojen yhteydessä eikä käyttää kaupungin hankintasopimusta omaksi edukseen. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hankintapäätöksen valmisteluun ja tekoon.

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

Hankintaa koskevan sopimuksen tai muun asiakirjan allekirjoittaa se kunnan viranomainen, jolle kuuluu ratkaisovalta hankinta-asioissa.

**Tornion kaupunkikonsernin hankintaohjeessa** on annettu tarkemmat ohjeet kaupungin hankintakäytänteistä. Ohjetta ajantasaisesti tarvittaessa (esim. lainsäädännön muutokset).

#### 4.7. Hanke- ja projektitoiminta

Kaupunki voi itse hallinnoida hankkeita tai olla mukana muiden hallinnoimissa hankkeissa osatoteuttajana, kumppanina tai rahoittajana. Kaupungin sääntöjen ja ohjeiden lisäksi hankkeessa mukana olevien kaupungin osapuolten tulee noudattaa ja perehtyä rahoittajaviranomaisen erillisohjeisiin, jotka voivat olla kaupungin ohjeistusta tiukempia (esim. hankinnat, arkistointi, viestintä).

Hankkeen asettamisesta päättävät kaupunginhallitus, lautakunnat tai viranhaltija hallintosäännön ja oman toimivaltansa puitteissa. Pääsääntöisesti hankkeisiin osallistuminen tulee viedä kaupunginhallituksen tai asianomaisen lautakunnan käsittelyyn. Päätöksenteon yhteydessä on hankkeelle nimettävä kaupungin vastuuhenkilö ja vetovastuullinen palveluyksikkö. Lisäksi hankkeelle voidaan palkata / nimetä projektipäällikkö sekä muita projektityöntekijöitä, joille tulee laatia kullekin erillinen tehtävänkuvaus. Projektien henkilöstövalinnoissa on otettava huomioon Tornion kaupungin hallintosäännön § 39.

Kaikilla hankkeilla tulee olla laadittuna selkeä hankesuunnitelma, josta ilmenee mm. hankkeen tarve, osapuolet, tavoitteet, toimenpiteet, odotettavissa olevat tulokset, aikataulut, kustannusarvio sekä rahoitussuunnitelma. Hankesuunnitelma on hankkeiden johtamistyökalu, jota vasten hankkeen tuloksellisuutta arvioidaan.

Hanke- ja rahoitushakemuksen allekirjoittaa kaupungin nimenkirjoitusoikeuden omaava viranhaltija. Tässä yhteydessä hyväksytään myös Tornion kaupungin osalta hankesuunnitelma.

Hankkeen toiminnan, talouden ja asiakirjahallinnon järjestämis-, seuranta- ja raportointivastuu on hankkeen projektipäälliköllä sekä hanketta hallinnoivan palveluyksikön esimiehellä, jonka on hanketta käynnistettäessä otettava yhteys kaupungin talouspalveluihin tarvittavien tunnisteiden perustamiseksi kaupungin kirjanpitoon. Lisäksi hankkeen vastuutahon on sovitettava muista kaupungin käytänteistä liittyen mm. talouden seurantaan ja raportointiin (esim. maksatushakemukset), tilatarpeisiin, tietohallintoon ja tietoliikenneyhteyksiin, henkilöstön rekrytointiin ja perehdyttämiseen sekä hankintoihin ja arkistointiin.

Hankkeessa ilmenevistä riskeistä tai muista poikkeamista toiminnassa ja taloudessa tulee raportoida välittömästi eteenpäin lähiesimiehelle, joka tekee päätöksen tarvittavista jatkotoimenpiteistä.

Hankkeen päättäminen tulee hoitaa siten, että hankkeeseen liittyvät asiakirjat (mm. loppuraportti ja loppumaksatus) ja arkistointi on toteutettu annettujen ohjeiden mukaisesti.

#### **4.8. Sopimukset ja niiden hallinnointi**

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

Sopimusten valvontavastuu on sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimialajohtajalla tai hänen määräämällään viranhaltijalla. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö. Tehdyistä sopimuksista pidetään keskitettyä lueteloa asianhallintajärjestelmässä toimialoittain / tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

Sopimushallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että

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

Kaupunki hankkii enenevässä määrin palveluita myös ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Useimmiten palveluiden toteutumisen varmistaminen (mm. laatu, kustannukset) on kaupungin eli palvelunjärjestäjän vastuulla. Palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä on kuvattava, miten palveluiden toteutuminen varmistetaan (mm. laatu). Lisäksi sopimukseen tulee kirjata lauseke, joka turvaa kaupungille oikeuden saada valvonnan edellyttämät tiedot tai antaa kaupungille tarkastusoikeudet.

#### **4.9. Valtionosuudet ja muut avustukset**

Toimialajohtaja vastaa toimialansa valtionosuuksien ja -avustusten sekä muiden avustusten hakemisesta sekä tilityksistä. Valtionosuuksien kertymistä seurataan osana talousarvion normaalia toteutumisseurantaa.

#### **4.10. Yksityisen sektorin kanssa tehtävät yhteistyöjärjestelyt ja kumppanuushankkeet**

Yksityisen sektorin kanssa tehtäviin järjestelyihin ja hankkeisiin voidaan ryhtyä, mikäli ilmenee tarve järjestää palveluja yhdessä yksityisen sektorin kanssa. Tunnusomaista tällaisille järjestelyille ja hankkeille on kiinteä Tornion kaupungin ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen tarve sopimussuhteen aikana. Kumppanuushankkeissa tulee kiinnittää erityistä huomiota hankintasäännösten toteutumisen lisäksi hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumiseen. Prosessin aikana on tärkeää tunnistaa, minkä luonteinen hanke on eli onko kyse esimerkiksi avustuksesta, tutkimus- ja kehitysyhteistyöstä vai hankinnasta. Hankkeissa tulee aina ottaa huomioon rahoittajan asettamat erityisvaatimukset. Julkisen toimijan tulee kaikissa tilanteissa toimia tasapuolisesti ja syrjimättömästi eikä viranomaisella saa olla toiminnassaan väriä vaikuttimia, jotka voivat johtaa harkintavallan väärinkäyttöön. Kaupungin lähtökohtana yksityisen sektorin kanssa tehtävässä yhteistyössä on aina julkinen etu, jonka toteutuminen tulee varmistaa sopimusehdoilla.

#### **4.11. Ympäristöasiat**

Tornion kaupungin toiminnassa ja suunnittelussa noudatetaan ympäristöä koskeva lainsäädäntö ja muuta säännöstöä. Ympäristöasioiden huomioiminen kuuluu kaikille kaupungin työntekijöille ja luottamushenkilöille osana työtehtäviä ja päätöksentekoa.

Ympäristöriskit huomioidaan kaupungin talousarviossa ja niihin liittyvistä velvoitteista tehdään selostus kaupungin tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa.

Tilinpäätöksessä taseeseen sisällytetään mahdollisia tulevia ympäristövelvoitteita varten varattu pakollinen varaus.

### **5. ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT**

#### **5.1. Sivutoimet**

Viranhaltijan sivutoimen harjoittamista koskevista rajoituksista säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:ssä. Viranhaltijan sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista.

Viran- ja toimenhaltijan tulee tehdä sivutoimestaan ilmoitus toimialajohtajalle ja se toimitetaan tiedoksi henkilöstöpäällikölle.

Mikäli sivutoimi voi haitata varsinaisen työtehtävän hoitamista tai on kilpailevaa toimintaa, sivutoimiluvan myöntämisestä tai kieltämisestä päättää kaupunginhallitus/lautakunta alaiselleen viran- ja toimenhaltijalle (hallintosääntö 42 §).

## **5.2. Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja taloudellisten etuuksien vastaanottaminen**

Hyvään hallintoon kuuluu, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toimintaan sekä riippumattomuuteen ja avoimuuteen. Tasapuolisuus ja virkamiehen puolueettomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Toiminnan on oltava puolueetonta ja sen on myös näytettävä puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta. Kuntaliitto on laatinut kunnille ohjeen ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille kustantamista taloudellisista etuuksista (Esim. yleiskirje 17/2017, 21.6.2017 Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista).

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

Rikoslaisissa lahjan tai edun luonnetta tai arvoa ei ole määritelty. Edun taloudellisesta arvosta yksinään ei voi päätellä, onko kyse luottamusta vaarantavasta edusta. Arviointikriteerinä on se, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta viranhaltijaan, työntekijään, viranomaiseen tai luottamushenkilöön.

**Tornion kaupungin vieraanvaraisuus ja edustuskäytäntö -toimintaohje** (Kh. 5.2.2018 § 47) kuvaa Tornion kaupungin käytännön mahdollisten lahjojen ja matkojen vastaanottamisesta. Ohje on suunnattu sekä viranhaltijoille että luottamushenkilöille.

## **5.3. Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta**

Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Tornion kaupungissa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään lain tai kaupungin ohjeiden vastaisia tekoja tai muuten epärehellisiä tai epäeettisiä tekoja.

Väärinkäytösten tunnusmerkkejä ovat esimerkiksi:

- päätösvaltaa käytetään ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan vastaisesti
- työnjohtovaltaa käytetään väärin
- asiakirjat ovat vääriä tai niitä epäilläään väärennetyiksi
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäilläään hävinneen
- epäilläään, että jotakuta erehdyttämällä on aiheutettu kaupungille vahinkoa

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Toimialajohtaja käy väärinkäytösepäilyn kaupunginlakimiehen kanssa läpi. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, kaupunginlakimies laatii tutkintapyyntön ja esittää sen kaupunginjohtajalle, jonka jälkeen tutkintapyyntö annetaan poliisille tutkittavaksi.

#### 5.4. Luottamuksellisuus ja salassapito tiedon käsittelyssä

Julkisuuslaki (laki viranomaisten julkisuudesta 621/1999) määrittelee viranomaisen asiakirjan käsitteen ja sen oikeusvaikutukset. Tornion kaupungin tietoturva- ja tietosuojatyöryhmä on määritellyt julkisuuslain pohjalta Tornion kaupungissa käytettävät asiakirjojen julkisuusluokat, joita ovat:

- julkinen
- ei vielä julkinen, sekä
- salainen

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

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

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

Viran- tai toimenhaltija vastaa hallussaan olevasta asiakirjasta ja sitoutuu noudattamaan työnantajan ohjeita sekä käsittelysääntöjä. Asiakirjan laatijan vastuulla on tehdä asiakirjaan tarvittavat julkisuusluokkamerkinnot. Salassapito koskee myös suullisesti annettua tietoa asiakirjasta. Torniossa ei ole käytössä erillistä luottamuksellisuus -julkisuusluokkaa, vaan luottamuksellisuus tarkoittaa joko julkista asiakirjaa, josta ei aktiivisesti tiedoteta tai ei vielä julkista asiakirjaa, joka tulee julkiseksi päätöksenteon myötä.

## 5.5. Esteellisyys

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

## 6. SISÄISEN VALVONNAN SEURANTA JA RAPORTOINTI

Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa annetaan mm. lausunto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä sekä mahdollisesta tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on vuonna 2017 antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilipäätöksen laatimisesta. Yleisohjeessa on ohjeet selonteon antamisesta kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä. Kaupunginhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla suunnitelmakaudella. Sisäisen valvonnan toimivuutta tulee seurata jatkuvasti. Johdon ja esimiesten tulee varmistua sen toimivuudesta ja riittävydestä osana päivittäistä johtamista (toiminnan ja talouden raportointi, erilliset raportit ja selvitykset, ulkopuoliset arviot, asiakaspalautteet, tietojärjestelmät jne.).

Sisäinen valvontajärjestelmä toimii organisaatiossa silloin, kun jatkuvien seurantatoimenpiteiden avulla kyetään toiminnasta löytämään puutteita ja kehittämiskohteita sekä havaintojen pohjalta kyetään toimintaa kehittämään ja ohjaamaan haluttuun suuntaan.

Ohjeen liitteenä on Tornion kaupungilla käytössä oleva riskienarviointilomake.

## LIITTEET

**Liite 1: Riskienarviointilomake**