

Raision kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje

Raision kaupunki | Kaupunginhallitus hyväksynyt 14.12.2020 §

raisio

SISÄLLYS

1.	Johdanto	3
2.	Raision kaupungin hyvä hallinto- ja johtamistapa	3
2.1.	Hyvä hallinto- ja johtamistapa	3
2.2.	Hyvän hallinnon perusteet	3
3.	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	4
3.1.	Valvonnan järjestäminen, määritelmä ja tavoitteet	4
3.1.1.	Ulkoisen valvonta	5
3.1.2.	Sisäinen valvonta	6
3.2.	Sisäisen valvonnan järjestäminen	7
3.3.	Riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu	8
3.4.	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana taloussuunnittelu- ja seurantaprosessia	11
3.4.1.	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatiminen	11
3.4.2.	Riskienhallinnan järjestäminen	11
4.	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja heidän vastuunsa	13
4.1.	Tilivelvollisen johdon valvontavastuu	13
4.2.	Luottamushenkilöiden valvontavastuu	13
4.3.	Johtavien viranhaltijoiden valvontavastuu	14
4.4.	Esimiesten valvontavastuu	14
4.5.	Henkilöstön ilmoitusvelvollisuus	15
4.6.	Kaupungin tytäryhteisöjen ja säätiöiden valvontavastuu	15
4.7.	Yhteenvedo sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista	16
5.	Sisäisen valvonnan menettelytavat	17
5.1.	Päätöksenteko	17
5.1.1.	Päätöksentekoprosessin laillisuuspohja	17
5.1.2.	Asian käsittely asianhallintajärjestelmässä	17
5.1.3.	Asian valmistelu	18
5.1.4.	Asian esittely	19
5.1.5.	Päätöksenteko	20
5.1.6.	Otto-oikeus	21
5.1.7.	Päätöksistä tiedottaminen	21
5.1.8.	Esteellisyys	22
5.1.9.	Sidonnaisuudet	23
5.2.	Hallinto	23
5.2.1.	Asiakirjahallinnon ohjaus	23
5.2.2.	Sopimukset ja niiden hallinnointi	24
5.2.3.	Projektitoiminta	25
5.2.4.	Kaupungin nimenkirjoitus ja tiedoksiantojen vastaanottaminen	25
5.3.	Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta	26
5.3.1.	Strateginen suunnittelu	26
5.3.2.	Talousarvio- ja suunnitelma	26

5.3.3.	Talousarvion rakenne	27
5.3.4.	Käyttösuunnitelmat	27
5.3.5.	Seuranta ja raportointi	28
5.3.6.	Tilinpäätös.....	28
5.4.	Kirjanpito ja maksuliikenne	28
5.4.1.	Kirjanpidon järjestäminen ja ohjeistus	28
5.4.2.	Ostolaskujen käsittely	28
5.4.3.	Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kertyminen	29
5.4.4.	Rahoitus- ja sijoitustoiminta	29
5.4.5.	Raha- ja maksuliikenteen hoitaminen.....	29
5.4.6.	Muut varat.....	30
5.4.7.	Rahavarojen, vakuuksien ja arvopapereiden tarkastus.....	30
5.5.	Henkilöstöhallinto.....	30
5.5.1.	Henkilöstöstrategia ja toimintaohjelmat	30
5.5.2.	Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen.....	31
5.5.3.	Palkan määrittely ja maksatus	32
5.5.4.	Virka- ja työtehtäviin liittyvä matkustaminen	32
5.5.5.	Henkilöstöasioiden raportointi.....	33
5.6.	Tietoturva ja –suoja	33
5.6.1.	Tietoturva	33
5.6.2.	Tietosuoja	34
5.7.	Hankinnat.....	35
5.8.	OmaisuuDENhallinta	35
5.8.1.	OmaisuuDEN hoito ja luettelointi.....	35
5.8.2.	Varastot.....	35
5.8.3.	Vakuutukset	36
5.8.4.	Työkoneet, henkilö- ja pakettiautot.....	36
5.9.	Viestintä	36
5.10.	Muut erillisasiat	36
5.10.1.	Tehtävien eriyttäminen	37
5.10.2.	Sivutoimiluvat ja sivutoimi-ilmoitukset	37
5.10.3.	Ohjeistus ulkopuolisen tarjotessa lahjaa tai lahjaan verrattavaa hyötyä	37
5.10.4.	Toimintaohje väärinkäytösepäilytilanteessa	38
6.	Voimaantulosäännökset	39
7.	Liitteet	40
7.1.	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman mallipohja	40
7.2.	Riskianalyysin laadintaohje.....	41
7.3.	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan itsearviointilomake	43

1. Johdanto

Raision kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 12.10.2020 § 85 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Perusteista päättäessään valtuusto on ohjannut kaupunginhallitusta sen huolehtiessa kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Hallintosäännön mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen vahvistaa kaupunginhallitus.

Tässä ohjeessa määritellään Raision kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkemmat toteuttamistavat. Raision kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje koskee kaikkia kaupungin toimialoja, luottamushenkilöitä, johtavia viranhaltijoita ja henkilöstöä. Ohjetta noudatetaan myös kaupungin tytäryhteisöissä ja kaupungin määräysvaltaan kuuluvissa säätöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä tai säätiön säännöistä muuta johdu. Tytäryhteisön hallitus ja toimitusjohtaja vastaavat kuitenkin aina yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Ohjeessa määritellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteet ja periaatteet sekä menettely- ja hallintaprosessit. Ohjeessa kuvataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja vastuut. Ohjeessa esitetään myös menettelyjä ja keinoja, joilla tilivelvollinen johto voi edistää hyvää hallinto- ja johtamistapaa sekä varmentaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja asianmukaisuutta.

2. Raision kaupungin hyvä hallinto- ja johtamistapa

2.1. Hyvä hallinto- ja johtamistapa

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaista toimintaa. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kaupungin arvot, 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 eettisistä periaatteista, joita kaupungin toiminnassa noudatetaan. Hyvän hallinnon eettisenä perustana on luottamushenkilöiden, johtavien viranhaltijoiden, esimiesten ja henkilöstön velvollisuus toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti sekä rehellisesti ja vilpittömästi.

2.2. Hyvän hallinnon perusteet

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat ennen muuta oikeusturvasäännöksiä.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- *yhdenvertaisuusperiaate*, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen
- *tarkoitussidonnaisuuden periaate*, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan väärä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin
- *objektiveettiperiaate*, joka edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa
- *suhteellisuusperiaate*, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden
- *luottamuksensuojaperiaate*, joka on ennen muuta yksilön suoja julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös:

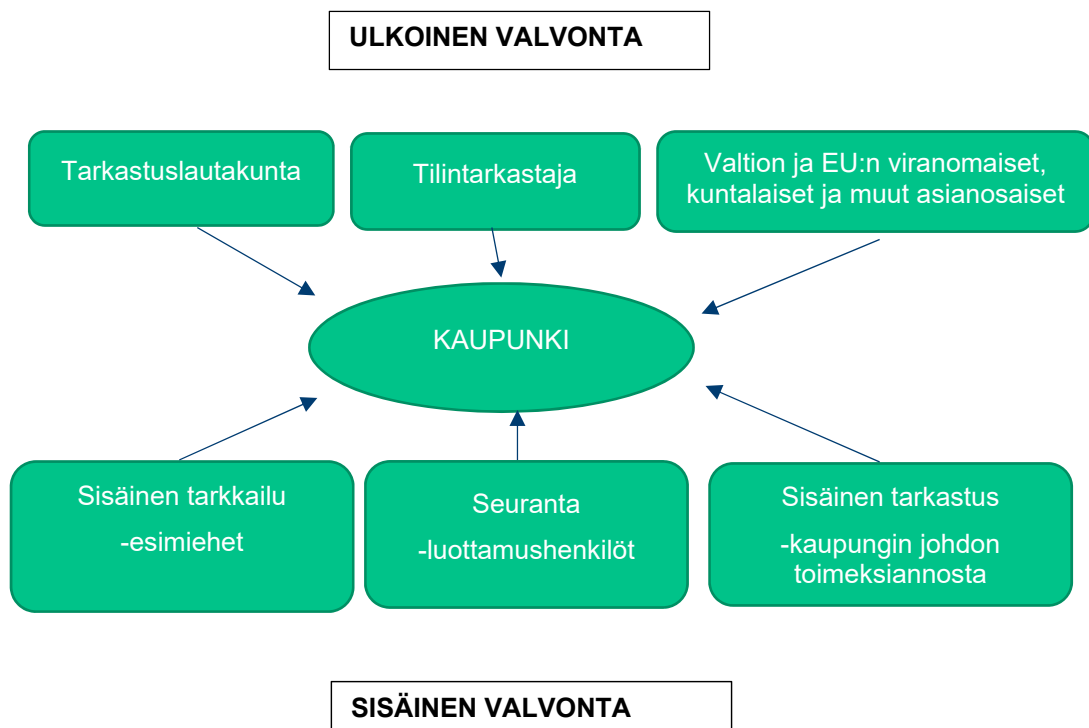
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus
- neuvontavelvollisuus
- hyvän kielenkäytön vaatimus ja
- yhteistyövelvollisuus

Säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomaisen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti.

3. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

3.1. Valvonnan järjestäminen, määritelmä ja tavoitteet

Kuvio 1: Ulkoinen ja sisäinen valvontajärjestelmä



Hallintosäännön mukaisesti kaupungin hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, 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. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kaupunginhallitus.

Raision kaupungin hallintosäännön 64 §:ssä on määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuutahoista ja järjestämisestä.

Kaupunginhallitus

1. vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä vahvistamalla valvonnan ohjeet
2. vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta sekä päättää kaupungin omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta. Kaupunginhallitus voi siirtää toimivaltaansa edelleen muille toimielimille ja viranhaltijoille

Kaupunginjohtaja

1. vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta ja valvonnasta
2. vastaa tarkastussuunnitelman laatimisesta
3. oikeus määrätä sisäinen tarkastus toteutettavaksi millä tahansa kaupungin toimialalla

Keskuksen johtaja, palvelualueenjohtaja ja palveluyksikön esimies

1. vastaa, että hänen johtamansa yksikön sisäinen valvonta on riittävästi järjestetty ja hoidettu

Talousjohtaja

1. vastaa kaupungin kirjanpidon, maksuliikenteen, talouden raportoinnin sekä muun taloudellisen toiminnan oikeellisuudesta ja kaupungin maksuvalmiudesta toimivaltansa puitteissa

3.1.1. Ulkoinen valvonta

Ulkoinen valvonta on kaupunginhallituksesta ja kaupungin viranhaltijoista riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kunnan järjestämänä, että kunnallisen ohjauksen ulkopuolella. Kunnan järjestämää ulkoista valvontaa hoitavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa harjoittavat lisäksi mm. kuntalaiset, valtion ja EU:n viranomaiset. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä mahdollistaa kuntalaisten osallistumisen päätöksenteon valvontaan.

Julkisuusperiaatteen mukaisesti kaupungin hallinnon tulee olla avointa. Julkisuusperiaate takaa kuntalaisille mahdollisuuden valvoa julkisen vallan käyttöä ja myös ottaa osaa sen käyttöön sekä valvoa oikeuksiensa ja etujensa toteutumista. Kunnallishallinnossa julkisuusperiaatetta toteutetaan:

- *asiakirjojen julkisuudella.* Asiakirjat ovat pääasiassa julkisia ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta
- *valtuuston kokousten julkisuudella.*
- *viestinnällä ja tiedottamisella.* Toimielinten kokousten esityslistat ja päätöspöytäkirjat julkaistaan yleisessä tietoverkossa samoin kuin viranhaltijoiden päätöspöytäkirjat ja kunnan ilmoitukset. Kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa
- *vaikuttamismahdollisuuksien varaamisella* (hallintolain 41 §)

3.1.2. Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on kaupungin, keskuksen, palvelun- tai vastuualueen toiminnan omaa valvontaa. Kysymys on toiminnan itsearvioinnista ja tavoitteena on sen jatkuva parantaminen. Näkökulmana sisäisessä valvonnassa on, millä keinoin ja tavoin johto varmistaa, että asiat omalla vastuualueella tai vastuuyksikössä sujuvat niin kuin niiden pitäisi sujua.

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, varojen ja omaisuuden käytön valvontaa. Tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät suoritetaan oikea-aikaisesti ja hyväksyttävällä tavalla. Lisäksi huolehditaan siitä, että tehtävät hoidetaan niihin osoitetuilla resursseilla.

Sisäisen tarkkailun tulee pohjautua johtamisjärjestelmään, tavoitteiden määrittelyyn ja asettamiseen, johdonmukaiseen organisaatioon, vastuun ja valtuutuksien jakoon, tehtävien jakoon, toimenkuviin, laskenta- ja raportointijärjestelmään sekä työvälineisiin ja –menetelmiin. Sisäisen valvonnan toimivuuden turvaamiseksi on oleellista, että prosessikuvaukset ja niihin liittyvät vastuut ovat ajan tasalla.

Sisäisestä tarkkailusta vastaavat keskusten johtajat, palvelualueenjohtajat ja palveluyksiköiden esimiehet johtamansa vastuualueen osalta.

Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on määritelmän mukaisesti riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. Olennaista sisäisessä tarkastuksessa on riippumattomuus, objektiivisuus, järjestelmällisyys sekä lisäarvo organisaatiolle.

Sisäinen tarkastus on näkyvää, aktiivista, systemaattista ja julkista tarkastustoimintaa. Sisäisen tarkastuksen ensisijaisena kohteena ovat ohjeiden, sääntöjen ja määräysten

noudattaminen, toimintalinjausten ja –periaatteiden toteuttaminen, resurssien käyttö ja tavoitteiden toteutuminen.

Sisäistä tarkastusta suoritetaan toimivan johdon toimeksiannosta ja alaisuudessa. Toimeksiannon suorittaja voidaan valita omasta organisaatiosta tai käyttää ulkopuolista asiantuntijaa tai konsulttia. Toimeksiannot tulee toteuttaa järjestelmällisesti. Sisäisestä tarkastuksesta laaditaan raportti, jotta voidaan varmistaa tulosten luotettavuus, laadukkuus ja vertailukelpoisuus.

Seuranta

Seurantavastuu kuuluu tilivelvollisille viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta sekä tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

3.2. Sisäisen valvonnan järjestäminen

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osa-alueesta:

- Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri
- Kokonaisvaltainen riskienhallinta
- Johdon ja esimiesten valvontatoimenpiteet
- Seuranta ja arviointi
- Raportointi ja viestintä



Kuvio 2: Sisäisen valvonnan osatekijät (Mukaillen COSO- ja COSO-ERM-viitekehykset)

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista ja henkilöstön valvontatietoisuutta. Asianmukaisesti toteutettuna ne takaavat parhaiten asioiden sovitun mukaisen toteutumisen ja ehkäisevät samalla päätösten vastaista toimintaa sekä väärinkäytöksiä. Erityinen vastuu hallinto- ja johtamiskulttuurin luomisessa, viestinnässä, ylläpitämisessä ja poikkeamiin reagoinnissa on ylimmällä johdolla, johtavilla viranhaltijoilla ja esimiehillä. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, millaiset valvontatoimet otetaan käyttöön, millaisiksi organisaation raportointi- ja tiedotusjärjestelmät

muodostuvat ja miten seuranta toteutetaan. Organisaatiokulttuuri koostuu mm. eettisistä arvioista, rehellisyydestä, organisaation ihmisten pätevyydestä sekä tavasta, jolla johto antaa valtaa ja vastuuta sekä organisoii ja kehittää henkilöstöään.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta. Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan tulee olla osa taloussuunnittelu-, seuranta- ja raportointiprosessia.

Johdon ja esimiesten valvontatoimenpiteet ovat toimintatapoja ja -periaatteita, jotka auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteisiin kuuluvat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet, toimenkuvat ja työtehtävien eriyttäminen. Valvontatoimenpiteitä suoritetaan kaikkialla organisaatiossa, kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa.

Seuranta ja arviointi. Seurantatiedon perusteella arvioidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja edistetään niiden kehittämistä. Seurannan tulee olla jatkuvaa tai sitä voidaan toteuttaa erillisillä arvioinneilla tai niiden yhdistelmillä.

Raportointi ja viestintä. Toimivan raportoinnin ja viestinnän avulla luottamushenkilöt, kaupungin johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, tehtyjen päätösten, tavoitteiden ja esitettyjen tulosten seuranta sekä analysointi. Raportoinnin ja viestinnän tulee olla jatkuva ja kehittyvä prosessi, jonka avulla tarvittavaa tietoa kerätään ja jalostetaan sekä jaetaan kuntalaisille ja sidosryhmille. Tiedon tulee olla olennaista, riittävää, käytettävää ja sen tulee mahdollistaa poikkeamien havaitseminen sekä oikea-aikainen toiminnan sisäinen ja ulkoinen kriittinen arviointi.

Kaupunginhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Tätä tarkoitusta varten kaupunginhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Tilinpäätökseen sisältyvän vuosittaisen sisäisen valvonnan selonteon tueksi tilivelvolliset viranhaltijat ja esimiehet tekevät vuosittain itsearviointin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta omalla vastualueellaan. Itsearviointin tulee olla järjestelmällistä ja dokumentoitua, joten itsearviointi suoritetaan liitteen 7.3. mukaisella arviointimallilla. Sisäisen valvonnan itsearviointi suoritetaan osana tilinpäätösraportointia erikseen annettavan aikataulun ja ohjeistuksen mukaisesti.

3.3. Riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu

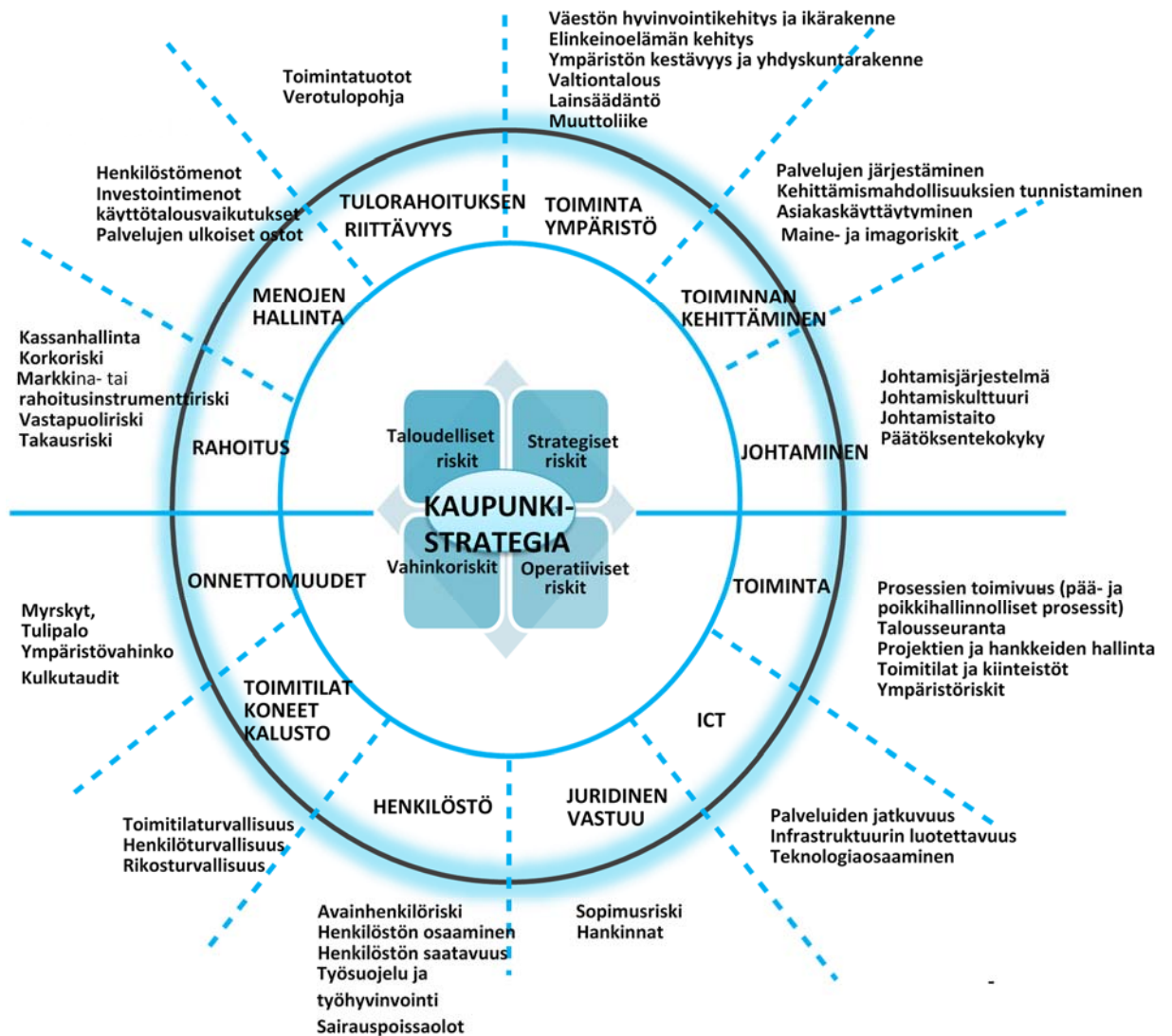
Riskienhallinnan avulla tunnistetaan organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat ja saatetaan tapahtumien riskit organisaation hyväksymälle tasolle. Riskienhallinnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien:

- strategisia tavoitteita,
- operatiivisia tavoitteita,
- raportoinnin luotettavuutta sekä
- lakien ja ohjeiden noudattamista.

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama hyvä jää toteutumatta. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty.

Raision kaupungin riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Strategiset riskit ovat riskejä, jotka liittyvät Raision kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin tai ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Operatiivisilla riskeillä tarkoitetaan talouden tasapainoon (menojen hallintaan ja tulorahoituksen riittävyyteen), investointeihin ja rahoitukseen liittyviä riskejä. Vahinkoriskit kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä.

Kuviossa 3. on kuvattu Raision kaupungin riskikartta. Riskikartassa esitetään edellä mainittuun luokitteluun perustuen merkityksellisiä asiakokonaisuuksia, joihin tulee kiinnittää huomiota riskiarviointeja tehtäessä. Lisäksi kuviossa on esimerkkinä esitetty erilaisia riskejä, joiden merkitystä voi arvioida riskienarviointeja tehtäessä. Esimerkkiluettelo ei ole tyhjentävä, vaan on tarkoitettu virikkeeksi riskikartoitusten laadinnassa.



Kuvio 3. Raision kaupungin riskikartta

Kaupungin merkittävillä riskeillä tarkoitetaan sellaisia strategisia, operatiivisia, taloudellisia ja vahinkoriskejä, jotka uhkaavat kaupungin tavoitteita tai ovat muuten hyvin laajoja vaikutuksiltaan. Edellä esitetyt näkökulmat kuvaavat niitä tekijöitä, jotka tulee huomioida riskienhallinnan järjestämisessä ja toteuttamisessa, päätöksenteossa sekä raportoinnissa.

Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot. Valvontatoiminta tulee järjestää kustannustehokkaasti niin, että siihen sijoitetut resurssit suhteutetaan tavoiteltaviin hyötyihin.

Riskienhallinnan tulee olla osa normaalia Raision kaupungin toiminnan suunnittelua, päätöksentekoa sekä toiminnan arviointia. Riskienhallinta tulee sisällyttää kaupungin

prosesseihin ja toimintatapoihin. Riskien arviointi ja raportointi tulee kytkeä kiinteästi vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnittelu- ja raportointiprosessiin.

3.4. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana taloussuunnittelu- ja seurantaprosessia

3.4.1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman laatiminen

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytketään myös vuosittaiseen talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin. Sisäisen valvonnan tulee olla kokonaisvaltaista ja sen tulee toteutua kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla.

Raision kaupungin toimielimet ja konserniyhteisöt laativat toimialaansa koskevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma päivitetään vuosittain talousarvion laatimisen yhteydessä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman mallipohja on ohjeen liitteenä 7.1.

Kaupunginhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa 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.

3.4.2. Riskienhallinnan järjestäminen

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen

Riskien tunnistamisen tavoitteena on luoda kattava luettelo riskeistä, jotka voivat mahdollisesti estää tavoitteiden saavuttamisen ja parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. On tärkeää tunnistaa myös riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen. Riskien tunnistaminen mahdollisimman kattavasti on ratkaisevan tärkeää, sillä riskiä, jota ei tunnisteta, ei myöskään voi hallita.

Raision kaupunginhallituksen alaiset toimielimet ja konserniyhteisöt käyttävät riskien tunnistamisessa hyväksi tämän ohjeen sivulla 10. esitettyä Raision kaupungin riskikarttaa. Riskejä tulee tunnistaa kaikista neljästä riskiluokasta eli strategisista, operatiivisista, taloudellisista ja vahinkoriskeistä.

Riskianalyysi

Riskianalyysissä muodostetaan käsitys riskeistä. Tunnistetut riskit kirjataan liitteen 7.2. mukaiseen riskienarviointitaulukkoon. Taulukossa arvioidaan tunnistettujen riskien todennäköisyyttä ja niiden toteutumisesta aiheutuvien seurauksien vakavuutta. Riskien merkitys muodostuu riskien todennäköisyyden ja riskien vaikutuksen tulona. Mitä suuremman merkityksen riski saa, sitä tarkempaan tarkasteluun se tulee nostaa. Riskeistä voidaan nostaa tarkempaan tarkasteluun 5-7 merkittävintä riskiä kustakin toimielimestä tai konserniyhteisöstä.

Riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arviointi

Riskien merkityksen arvioinnin tarkoitus on auttaa tekemään päätöksiä riskianalyysin tulosten perusteella siitä, mitä riskejä on tarpeen käsitellä ja mikä on niiden

toteuttamisen tärkeysjärjestys. Riskin merkityksen arvioinnin lopputulos voi olla päätös olla käsittelemättä riskiä millään muulla tavoin kuin säilyttämällä jo olemassa olevat hallintakeinot. Jos käytössä olevat hallintakeinot eivät ole riittäviä, arvioidaan riskille uudet hallintakeinot. Riskianalyysin yksityiskohtaisuus riippuu riskistä, analyysin tarkoituksesta ja saatavilla olevasta informaatiosta ja resursseista.

Riskianalyysissä tulee lisäksi arvioida riskeihin liittyviä mahdollisuuksia. Riski voi mahdollistaa myös jonkin positiivisen asian tapahtumisen. On myös analysoitava, kuinka paljon resursseja voidaan käyttää ja kuinka suuri riski voidaan ottaa suhteessa tavoiteltaviin hyötyihin.

Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttaminen

Riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamiseen sisältyy yhden tai useamman riskienhallintatavan valitseminen ja valittujen vaihtoehtojen toteuttaminen. Riskienhallintatapojen vaihtoehdot eivät välttämättä ole toisensa poissulkevia tai kaikkiin olosuhteisiin soveltuvia. Vaihtoehtoja voi olla esimerkiksi:

- a) riskin torjuminen päättämällä olla aloittamatta tai jatkamatta riskin aiheuttavaa toimintaa,
- b) riskin ottaminen tai lisääminen jonkin mahdollisuuden hyödyntämisen takia,
- c) riskin todennäköisyyden ja/tai seurausten vähentäminen,
- d) riskin jakaminen toisen osapuolen tai osapuolten kanssa (esimerkiksi sopimusten ja riskin rahoittamisen kautta) sekä
- e) riskin hyväksyminen tietoon perustuvalla päätöksellä

Riskienhallintatapoja valittaessa tulee niiden toteuttamisen vaatimia kustannuksia ja työmääriä verrata niistä saataviin hyötyihin.

Seuranta

Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden arvioinnin on oltava suunniteltu osa riskienhallintaprosessia. Seuranta voi olla määrävälein tapahtuvaa tai tilannekohtaista. Seurantaan liittyvät vastuut on määriteltävä selvästi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmassa.

Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden avulla

- voidaan varmistaa, että riskienhallintakeinot on toteutettu suunnitellusti ja ne ovat vaikuttavia ja tehokkaita,
- saadaan lisätietoa ja voidaan tarvittaessa parantaa riskien arviointia,
- voidaan analysoida tapahtumia, esimerkiksi läheltä piti –tilanteita, onnistumisia ja epäonnistumisia sekä oppia niistä
- havaitaan riskin muuttuminen, mikä voi edellyttää riskin käsittelyn ja tärkeysjärjestyksen uudelleentarkastelua.

Raportointi

Raportoinnin tarkoitus on auttaa ymmärtämään riskejä sekä toimenpiteiden ja päätöksenteon perusteita. Riskienhallintaprosessi on toteutettava suunnitelmallisesti ja sen tulokset on dokumentoitava. Raportointi tukee ylintä johtoa ja kaupunginhallitusta vastuidensa täyttämässä.

4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja heidän vastuunsa

4.1. Tilivelvollisen johdon valvontavastuu

Kuntalain 125 §:n mukaan tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat.

Valtuutetut eivät valtuuston jäseninä ole tilivelvollisia, mutta kaupungin muiden toimielinten jäsenet ovat. Tilivelvollisia ovat kaupunginhallitus, lautakunnat, valiokunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle myöntää vastuuvapaus.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että:

- tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi,
- tilivelvolliseen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja
- tilivelvolliselle voidaan myöntää tai olla myöntämättä vastuuvapaus

Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuuluisi hänelle hänen asemansa perusteella muutoinkin esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana.

Tilivelvollinen vastaa toiminnan ja talouden osalta sekä omasta että alaistensa tekemisistä ja tekemättä jättämisistä. Tilivelvollisuuden puuttuminen ei vapauta esimiestä valvontavastuusta eikä estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

Valtuusto päättää tilivelvollisten luettelon hyväksymisestä vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Kuitenkin viime kädessä harkintavalta siitä, ketkä ovat tilivelvollisia on tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla, kun hän ottaa kantaa siihen, voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus.

4.2. Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Perusteista päättäessään valtuusto ohjaa sitovasti kunnanhallitusta sen huolehtiessa kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Raision kaupunginvaltuusto on päättänyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista 12.10.2020 § 85.

Tarkastuslautakunta voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta. Hallintosäännön 58 §:n kohdan 3. mukaisesti tarkastuslautakunnan tehtävänä on tehdä aloitteita ja esityksiä lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuntalain 39 §:n mukaisesti kunnanhallituksen ja kaupunginjohtajan velvollisuutena on järjestää kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti. Velvollisuus sisältää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan

järjestämisen ja toimeenpanon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuuden seurannan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja keskeisten johtopäätösten raportointivelvoitteen toimintakertomuksessa.

Hallintosäännön 64 §:n mukaisesti kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä vahvistamalla valvonnan ohjeet. Kaupunginhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta sekä päättää kaupungin omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta. Kaupunginhallitus voi siirtää toimivaltaansa edelleen muille toimielimille ja viranhaltijoille.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Lautakunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen toiminta on vahvistetun talousarvion sekä valtuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaista. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa.

4.3. Johtavien viranhaltijoiden valvontavastuu

Johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueellaan ja raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuuden valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle.

Kaupunginjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta osana kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamista.

Hallintosäännön 64 §:n mukaisesti kaupunginjohtaja vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta ja valvonnasta sekä tarkastussuunnitelman laatimisesta. Hänellä on oikeus määrätä sisäinen tarkastus toteutettavaksi millä tahansa kaupungin toimialalla.

Keskuksen johtaja, palvelualueen johtaja ja palveluyksikön esimies vastaavat vastuualueensa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja hoidosta. Hän vastaa toiminta- ja tietoriskien tunnistamisesta ja hallinnasta sekä henkilö- ja omaisuusvahinkojen ennaltaehkäisystä.

Talusojohtaja vastaa kaupungin kirjanpidon, maksuliikenteen, talouden raportoinnin sekä muun taloudellisen toiminnan oikeellisuudesta ja kaupungin maksuvalmiudesta toimivaltansa puitteissa.

4.4. Esimiesten valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että hänen alaisensa henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään ja tavoitteistaan. Esimiehen on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen sekä varmistettava alaistensa osaaminen. Esimiehellä on vastuualueensa osalta velvollisuus huolehtia kaupungin ohjeiden mukaisesta toiminnasta, velvollisuus puuttua laiminlyönteihin ja velvollisuus ottaa selvää asioista. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaisensa toiminnan valvontavastuusta. Esimiehen on seurattava vastuullaan olevaa toimintaa ja

ryhdyttävä toimenpiteisiin, kun siinä havaitaan lainsäädännön tai muiden ohjeiden vastaista toimintaa tai muutoin tehotonta ja epätarkoituksenmukaista toimintaa.

4.5. Henkilöstön ilmoitusvelvollisuus

Raision kaupungin ja kaupunkikonsernin henkilöstön velvollisuutena on toimia lainsäädännön sekä kaupungin määräysten, ohjeiden ja tavoitteiden mukaisesti.

Kaupunkikonsernin palveluksessa olevan henkilöstön, joka työtehtäviensä hoidon yhteydessä havaitsee toiminnassa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, laiminlyönti- tai väärinkäytösepäilyjä, on ilmoitettava havainnoistaan lähimmälle esimiehelle. Mikäli tämä ei ole asian luonteen tai henkilön aseman johdosta mahdollista, on asiasta ilmoitettava palvelualueen johtajalle, kaupunginjohtajalle tai kaupunginhallituksen puheenjohtajalle. Ilmoituksen vastaanottajan tulee ryhtyä kulloinkin ilmoituksen edellyttämiin riittävänä pidettäviin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi.

4.6. Kaupungin tytäryhteisöjen ja säätiöiden valvontavastuu

Tytäryhteisön hallitus ja toimitusjohtaja vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja sen tuloksellisuuden valvonnasta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee olla olennainen osa kaupungin tytäryhteisöjen ja säätiöiden hallitustyöskentelyä sekä hyvää hallintoa ja johtamista. Konserniyhteisöt raportoivat vuosittain tilinpäätöksensä yhteydessä konsernijohtolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä merkittävien riskien hallinnasta. Kaupunginhallituksen on arvioitava vuosittain toimintakertomuksensa yhteydessä konsernivalvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tehokkuutta ja kehitystarpeita.

4.7. Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista

Toimija	Tehtävä tai vastuu
Kaupunginvaltuusto	Päätää Rasion kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen perusteista.
Tarkastuslautakunta	Voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.
Tilintarkastaja	Tarkastaa, onko kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti.
Kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja	Operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta sekä tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus on lisäksi velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteon sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa.
Johdon toimeksiannosta suoritettava sisäinen tarkastus	Arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.
Lautakunnat, tytäryhteisöjen ja säätiöiden hallitukset	Vastaa omalla tehtävä-/toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Tekee osana kaupungin tilinpäätöksen koontia selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä toimialallaan.
Johtavat viranhaltijat	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan sekä raportoivat niiden järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle.
Esimiehet	Vastaavat siitä, että vastuualueen henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa.
Henkilöstö	Riskien tunnistaminen, arviointi, ennaltaehkäisy ja raportointi omissa tehtävissään. Toimiminen annettujen ohjeiden mukaisesti.

Kuvio 4. Rasion kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

5. Sisäisen valvonnan menettelytavat

5.1. Päätöksenteko

5.1.1. Päätöksentekoprosessin laillisuuspohja

Raision kaupungin hallinto ja päätöksenteko perustuu kunta-, hallinto- ja julkisuuslain sekä hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Kaupungin päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö, kaupungin hallintosääntö sekä kaupungin omat säännöt ja ohjeet.

Päätöksentekoprosessiin kuuluvat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu osallistumisvaiheineen, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen täytäntöönpano sekä täytäntöönpanon valvonta.

Kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto (kuntalaki 14 §). Päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt kuntalain 91 §:n tai erityislain nojalla toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille. Hallintosäännön määräyksillä valtuusto määrää kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä sekä tekee toimivallan jakoa koskevat delegointiratkaisut. Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Valtuusto voi hallintosäännössä antaa edellä mainitulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen. Toimielimen, luottamushenkilön tai viranhaltijan toimivallan siirrosta edelleen tulee aina tehdä kyseisen toimielimen päätös tai viranhaltijan tekemä viranhaltijapäätös.

Päätöksiä tekevät kaupungin toimielimet ja luottamushenkilöt sekä viranhaltijat, joille on siirretty päätösvaltaa. Kunnan muiden viranomaisten toimivalta perustuu sille kuntalain 91 §:n nojalla delegoituun toimivaltaan taikka viranomaisen organisatoriseen asemaan. Toimielin tai viranhaltija on myös velvollinen tekemään päätöksen erityislainsäädännössä määrätyn toimivallan nojalla. Kaupunginhallitus ja lautakunnat vastaavat toimialansa delegointipäätösten valvonnasta. Delegointipäätökset tulee tarkistaa valtuustokausittain ja hallintosääntöä muutettaessa.

Delegointiratkaisut sitovat valtuustoa ja muita delegointipäätöksiä tekeviä viranomaisia. Hallinnossa on pääsääntönä, että ylempi viranomainen ei voi ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Kyse on toimivaltarajojen jäykkyyttä koskevasta periaatteesta, joka on voimassa myös kunnallishallinnossa.

Merkittävin säännös, jolla toimivallan jäykkyydestä on poikettu, on kuntalain 92 §:n mukainen otto-oikeus. Otto-oikeuden käyttämisestä on määrätty hallintosäännössä. Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. 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.

5.1.2. Asian käsittely asianhallintajärjestelmässä

Asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa on käytettävä kaupungin päätöksentekojärjestelmää erikseen annettujen tarkentavien ohjeiden mukaisesti.

Tällä varmistetaan toimenpiteiden ja tietojen hallinnan yhdenmukaisuus sekä tiedon säilyminen muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa.

Asian vireilletulosta ja asian käsittelystä viranomaisessa on säädetty hallintolain 4 luvussa. Kaikki vireilletulevat asiat on kirjattavat kaupungin asianhallintajärjestelmään. Asiat rekisteröidään asianhallintajärjestelmään kirjaajien toimesta. Asian toimittamisesta kirjattavaksi huolehtii se henkilö, joka ottaa vastaan vireillepantavan asian. Vireillepanoa koskevasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Lisäksi asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Tällöin asian vastaanottavan henkilön on huolehdittava, että käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot tulevat kirjatuiksi.

Asian käsittelyvelvollisuus alkaa sen vireilletulosta. Yleissäännökset asian käsittelystä ovat hallintolain 5 ja 6 luvuissa. Asioiden valmistelusta kunnan toimielimien käsiteltäväksi on säädetty kuntalaissa.

Jos kaupungille toimitetaan erehdyksessä asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, se on viipymättä siirrettävä toimivaltaiseksi katsottavalle viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava sen lähettäjälle. Asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä.

Jos kaupungille toimitettu asiakirja on puutteellinen, asian käsittelijän on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, mikäli se on tarpeellista. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Kaupungin asianhallintajärjestelmästä tulee rekisteröidä kaikki vireilletulleen asian päätöksentekoprosessin vaiheet. Rekisteröinnissä tulee noudattaa juoksevaa numerointia, eikä järjestelmästä saa poistaa sinne kirjattuja asioita. Asian käsittely tulee päättää asianhallintajärjestelmässä kaupungin ohjeiden mukaisesti. Asiat on rekisteröitävä, koska kaupungilla tulee olla tiedossa kaikki sen käsittelyssä olevat ja käsitellyt asiat. Asioiden rekisteröinnillä turvataan myös hallinnon läpinäkyvyys ja avoimuus sekä turvataan asianosaisen oikeus tiedonsaantiin julkisuuslain mukaisesti. Tarkemmin rekisteröinnistä säädetään Tiedonhallintalaissa.

5.1.3. Asian valmistelu

Yleissäännökset asian käsittelystä ovat hallintolain 5 ja 6 luvuissa. Kunnan toimielinten asioiden valmistelusta on säädetty kuntalaissa. Asian valmistelussa selvitetään päätöksentekoa varten tarvittavat asiat. Valmistelijan on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Valmistelija vastaa virkavastuulla osaltaan siitä, että valmistelussa noudatetaan lainsäädäntöä, hallintosääntöä ja kaupungin ohjeita. Valmistelija vastaa myös hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta valmistelussa. Viran- ja toimenhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta.

Esteellinen henkilö ei saa valmistella, eikä osallistua asian valmisteluun millään tavalla. Esteellisyys koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita, joilla voi olla vaikutusta tehtävän päätöksen sisältöön valmistelun alusta täytäntöönpanoon asti. Käsittelykielto ei koske puhtaasti teknisiä toimia, kuten kirjaamista tai kopiointia.

Asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, valmistelussa tulee lähtökohtaisesti varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

Kaupungin on myös tiedotettava asukkailleen vireillä olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä sekä tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kokousten esityslistoilla on merkittävä rooli tiedottamisessa kuntalaisille vireillä olevista asioista jo valmistelu vaiheessa. Tästä johtuen asian ottaminen toimielimen käsiteltäväksi ilman esityslistalle valmisteltua esittelyä tulee olla poikkeuksellista ja perusteltua.

Asian valmistelussa on ilmoitettava valmistelusta vastaavien nimet. Tämä on osa kaupungin tiedottamista ja mahdollistaa osallistumisen ja yhteydenotot asian valmisteluvaiheessa.

Valmistelussa on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Päätös on perusteltava. Perustelussa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittavat sovellettavat säännökset. Lisäksi perusteluissa on ilmoitettava, mihin säännöksiin päätöksentekijän ratkaisuvallasta asiassa perustuu.

5.1.4. Asian esittely

Hallintosäännön mukaisesti asiat päätetään toimielimen kokouksessa viranhaltijan esittelystä. Toimielin voi erityisestä syystä päättää, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä.

Valtuuston kokousta lukuun ottamatta asioista päätetään yleensä viranhaltijan esittelystä. Valtuustolle asiat valmistelee kaupunginhallitus tai tietyissä tilanteissa tarkastuslautakunta tai tilapäinen valiokunta. Muissa toimielimissä valmistelusta on vastuussa esittelijä.

Esittelijä vastaa asioiden asianmukaisesta valmistelusta toimielimelle sekä tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Virkavalmistelu on tehtävä objektiivisesti ja päätöksenteon pohjaksi on annettava riittävät tiedot päätökseen vaikuttavista tosiseikoista. Esittelijän asema on itsenäinen ja riippumaton, jolloin esittelijällä on oikeus itsenäisesti päättää päätösehdotuksensa sisällöstä.

Valmistelun perusteella esittelijän velvollisuus on tehdä päätösehdotus asian ratkaisijalle. Pääsääntöisesti valmistelun tulokset selostetaan esityslistassa. Tietyissä tilanteissa päätösehdotus on mahdollista tehdä vasta kokouksessa. Päätösehdotuksen esittämiseen vasta kokouksessa tulee olla perusteltu syy ja sen tulee olla poikkeuksellista.

Päätösehdotuksessa esittelijän on otettava asiallinen kanta päätettävänä olevaan asiaan. Päätösehdotuksen on oltava sellainen, että toimielimen päätös voidaan kirjata muotoon ”ehdotus hyväksyttiin”. Esittelijä voi perustellusta syystä muuttaa päätösehdotustaan kokouksen aikana ennen kuin toimielin on tehnyt päätöksen asiasta. Tällöin muutettu ehdotus on esittelijän pohjaehdotus. Jos pohjaehdotus peruutetaan ennen päätöksen tekemistä, asia on poistettava esityslistalta, jollei toimielin toisin päättä.

Esittelijä vastaa toimielimen päätöksestä myös silloin, kun se poikkeaa hänen ehdotuksestaan. Tällöin esittelijällä on oikeus esittää eriävä mielipide ja vapautua oikeudellisesta vastuusta päätöksessä. Eriävästä mielipiteestä huolimatta esittelijä vastaa siitä, että päätöksenteon pohjaksi annetut tiedot ovat oikeat ja riittävät.

Virkavastuu koskee myös päätöksentekijöitä. Toimielimen jäsenen velvollisuus on hoitaa luottamustehtävänsä ja päätöksentekijänä vastata virkavastuulla toimiansa lainmukaisuudesta. Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä.

5.1.5. Päätöksenteko

Päätöstekstin on oltava mahdollisimman yksiselitteinen, selkeä, täsmällinen ja kirjoitettu hyvällä suomen kielellä. Päätökset on perusteltava ymmärrettävällä tavalla. Päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen, päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto oikeudesta tai velvoitteesta. Asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä. Yleensä lisätietojenantaja on päätöksen valmistelija, esittelijä ja viranhaltijapäätöksen tehnyt viranhaltija. Mikäli lisätietojen antaja on jokin muu kuin jokin edellä mainituista, lisätietojen antajan nimi ja yhteystiedot tulee merkitä päätökseen. Lisäksi viranhaltijapäätöksessä ja tarvittaessa toimielinpäätöksessä tulee todeta, mihin säädökseen, määräykseen ja delegointiin päätöksentekijän toimivalta perustuu.

Päätöksenteossa on käytettävä kaupungin asianhallintajärjestelmää. Päätöksessä olevan tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Sähköisessä muodossa olevan päätösasiakirjan sekä päätöksestä annettavien otteiden ja jäljennösten on oltava yhtäpitäviä ja saman sisältöisiä.

Hallintosäännössä on annettu määräykset kaupungin päätöksenteosta, kokousmenettelystä ja pöytäkirjanpitämisestä. Kaupungin toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa. Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen johdosta ole tarpeetonta. Koska luottamushenkilö ja viranhaltija yleensä tekevät päätöksen yksin ilman esittelyä, pöytäkirjaa ei tarkasteta. Riittävää on, että viranhaltija itse allekirjoittaa tekemänsä päätökset eli päätöspöytäkirjan.

Kaupungin ilmoitukset ja päätökset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa eli kaupungin internetsivuilla, jollei salassapitoa koskevista säännöistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

Kuntalain 140 §:n 1 mom. mukaisesti valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa tulee kuitenkin aina olla päätöksentekoon liittyvät olennaiset tiedot sekä ne tiedot, jotka ovat tarpeellisia esimerkiksi oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemiseksi.

Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirjan nähtävänä pitäminen on pakollista. Viranhaltijapäätösten pitäminen yleisesti nähtävänä on kuntalain 140 §:n 2 mom. mukaan viranomaisen harkinnassa. Jos päätös on annettava tiedoksi kunnan jäsenelle muutoksenhakua varten, se on julkaistava yleisessä tietoverkossa, jotta

muutoksenhakuaja alkaa kulua ja päätös saa lainvoiman. Päätöksen lainvoimaisuus on usein täytäntöönpanon edellytys.

Pöytäkirjassa julkaistaan vain tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Jos julkaistu pöytäkirja sisältää henkilötietoja, ne tulee mahdollisuuksien mukaan poistaa oikaisuvaatimus- ja valitusajan jälkeen.

Raision kaupungilla tulee olla ohjeistus viranhaltijapäätösten julkaisemisesta ja nähtävillä pitämisestä sekä henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen käsittelystä päätöspöytäkirjoissa ja niiden liitteissä. Tällä varmistetaan yhdenmukaiset käytännöt koko kaupungissa, huolehditaan henkilötietosuojasta ja varmistetaan, että salassa pidettäviä tietoja ei julkaista yleisessä tietoverkossa.

5.1.6. Otto-oikeus

Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalain 92 §:ssä ja hallintosäännössä. Hallintosäännössä on myös määräykset ottokelpoisen päätöksen ilmoittamisesta. Ylemmän toimielimen on seurattava alemman toimielimen ja alaistensa viranhaltijoiden päätöksentekoa ja esimiehen on seurattava alaistensa päätöksentekoa.

5.1.7. Päätöksistä tiedottaminen

Kaupungilla on kuntalain 29 §:n mukaisesti velvollisuus tiedottaa asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kaupungin tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista.

Kaupungin on tiedotettava, millä tavalla päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Vaikuttamismahdollisuuksien varaamisella tarkoitetaan sitä, asianomaisille henkilöille varataan tilaisuus esittää asiasta mielipiteensä sekä annetaan heille mahdollisuus saada tietoja käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista. Mielipiteen voi ilmaista kirjallisesti, suullisesti tai sähköisesti.

Toimielinten esityslistat julkaistaan kaupungin internetsivuilla ennen kokousta. Toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeelliset tiedot internetissä. Esityslistojen ja liiteaineistojen helppo saatavuus, esimerkiksi kunnan verkkosivuilla, heti esityslistan valmistuttua lisää valmistelun avoimuutta.

Kuntalain mukaan päätökset tulee asettaa asianmukaisesti nähtäville yleiseen tietoverkkoon ja antaa viipymättä tiedoksi asianosaiselle oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen. Ottokelpoiset päätökset tulee ilmoittaa ylemmälle viranomaiselle ennen muutoksenhakuajan päättymistä. Jos kyseessä on päätös, johon kunnan jäsenellä on muutoksenhakuoikeus, ei muutoksenhakuaja lähde kulumaan, ellei päätöstä panna nähtäville yleiseen tietoverkkoon. Jos päätös koskee asiaa, jossa on asianosaisia, tulee päätös antaa tiedoksi asianosaiselle, jotta muutoksenhakuaja alkaa kulua. Asianosaisten lisäksi pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen on annettava sille, joka sitä pyytää.

Kaupungin hallussa olevat asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, ellei laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta tai erityislaeissa toisin säädetä. Jokaisella on

oikeus saada tietoja viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Asianosaisen tietojensaanti-oikeus on laajempi. Asianosaisella on oikeus saada tietoja muustakin kuin julkisesta asiakirjasta, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asiakirjan salassapito tarkoittaa, että lakiin perustuen tietoja voidaan salata ja olla antamatta sivullisille. Salaamisen on aina perustuttava lakiin. Salattavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, miltä osin asiakirja on salainen ja mihin lainkohtaan salaaminen perustuu. Myös tietojen pyytäjälle salaaminen on aina perusteltava selkeän lainkohdan avulla. Salassa pidettävät tai osittain salaiset asiakirjat tallennetaan kaupungin asianhallintajärjestelmään kaupungin asiakirjojen salauksesta annettujen ohjeiden mukaisesti salaten. Salassa pidettävät tiedot on aina arkistoitava.

Tietojen salaamisessa pääsääntönä on osittaissalaaminen. Salassapito voi kohdistua yleensä yksittäiseen salattavaan tietoon ja vain harva salaamisperuste mahdollistaa koko asiakirjan salaamisen. Salattavat kohdat on peitettävä ja muu osa asiakirjaa on annettava pyytäjälle.

Asiaa valmistellessaan valmistelijan on erikseen huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei saa tietoonsa muu kuin siihen oikeutettu henkilö. Lisäksi tulee huomioida henkilötietojen suojaa koskevat vaatimukset asioiden käsittelyn eri vaiheessa.

5.1.8. Esteellisyys

Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan luottamushenkilön, viranhaltijan tai työntekijän sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian valmisteluun, käsittelyyn, päätöksentekoon tai päätöksen täytäntöönpanoon liittyviin tehtäviin.

Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamus hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä säädetään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27-30 §:ssä. Valtuutettu on kuntalain 97 §:n nojalla esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Muiden kunnan luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyyssperusteet ovat hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaiset.

Esteellisyyden toteamisesta on säädetty kuntalain 97 §:ssä ja hallintosäädännössä. Lainsäädännössä korostetaan henkilön vastuuta esteellisyyden ilmoittamisessa ja puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Asianomainen luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä on itse päävastuussa esteellisyytensä arvioimisessa ja ilmoittamisessa. Kun esteellisyys todetaan, tulee aina ilmoittaa myös esteellisyyden syy. Esteellisyydestä ei tehdä erillistä viranhaltijapäätöstä. Esimiehen on valvottava alaistensa esteellisyyttä.

Toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Päätöksentekijä ei voi ilman perusteltua ja yksilöitynä ilmoitettua esteellisyyssperustetta olla osallistumatta päätöksentekoon. Päätöksentekoon esteellisenä osallistuminen on menettelyvirhe, joka voi aiheuttaa valitusprosessissa päätöksen kumoutumisen. Esteellisyyssäännösten tahallisuudesta voi seurata rikosoikeudellinen seuraamus.

Esteellisyyden vaikutukset tulee ottaa huomioon luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden valinnoissa sekä virka- ja työjärjestelyissä.

Esteellisyyttä voidaan arvioida ja seurata myös kuntalain 84 §:n mukaisten sidonnaisuusilmoitusten kautta.

5.1.9. Sidonnaisuudet

Sidonnaisuuksista ilmoittamisesta on säädetty kuntalain 84 §:ssä. Ilmoitusvelvollisten on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan ja muistakin sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävien hoitamisessa.

Ilmoitus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on valittu luottamustoimeen tai tehtäväänsä. Henkilön on viipymättä ilmoitettava sidonnaisuuksissa tapahtuneet muutokset. Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Avoimuuden kannalta on tärkeää, että tiedot sidonnaisuuksista julkaistaan kaupungin internetsivuilla. Sidonnaisuuksia koskevien tietojen tulee olla ajan tasalla. Luottamustoimen ja tehtävän päättyessä tiedot tulee poistaa sidonnaisuusrekisteristä ja internetsivuilta.

5.2. Hallinto

5.2.1. Asiakirjahallinnon ohjaus

Arkistolain 9 §:n mukaisesti arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista.

Raision kaupunginhallitus on 23.1.2006 hyväksynyt arkistotoimen järjestämiseksi Raision kaupungin asiakirjahallinnon toimintaohjeen, jonka tarkoituksena on ohjata viranomaisten asiakirjahallintoa ja arkistonhoitoa. Kaupunginhallitus on 1.4.1996 § 205 nimennyt arkistolain 9 §:n mukaisesti konsernihallinnon arkistosiihteerin johtamaan kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtimaan kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Konsernihallinnon arkistosiihteerin tehtävät ja ratkaisuvallta on määritelty Raision kaupungin asiakirjahallinnon toimintaohjeessa.

Raision kaupunki on yksi arkistonmuodostaja ja hallintokunnat toimivat osa-arkistonmuodostajina. Keskuksen johtaja nimeää keskuksensa arkistovastuuhenkilön. Kukin organisaatioyksikkö vastaa omasta asiakirjahallinnostaan.

Kukin esittelijä ja valmistelijä tai muu viranhaltija huolehtii käsiteltävänä olevista asiakirjoista niin kauan, kun ne ovat hänen hallussaan. Asiakirjat on pidettävä asianmukaisessa järjestyksessä ja ne luovutetaan asian käsittelyn päätyttyä toimintayksikön arkistoon kaupungin ohjeiden mukaisesti.

Asiakirjahallinto on tehtäväkokonaisuus, joka ohjaa, valvoo ja kehittää asiakirjojen tuottamista, käsittelyä, säilyttämistä, hävittämistä ja arkistointia sekä pitää hakumenetelmien avulla asiakirjatiedot helposti saatavilla. Konsernihallinnon arkistosiihteerin toimii asiantuntijana ja vastaa asiakirjahallinnosta koko kaupungin

osalta. Keskusten arkistovastaavat toimivat arkistosihteerin ohjauksessa ja vastaavat asiakirjahallinnosta vastuualueensa osalta.

Tiedonhallinnalla tarkoitetaan kunnan hankkimaan, tuottamaan, käyttämään ja säilyttämään tietoon kohdistuvia toimenpiteitä. Kaupungin tietoja tulee hallinnoida ja käsitellä siten, että tieto on luotettavaa, tehokkaasti hyödynnettävää ja tuottavuutta edistävää kaikissa toiminnan tarpeissa ja erilaisissa käyttötarkoituksissa.

Arkistotoimen tehtävänä on varmistaa toiminnasta kertyvien asiakirjojen (sähköisten ja paperisten) säilyminen, käytettävyys sekä huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, asiakirjojen säilytysarvon määrittämisestä ja tarpeettoman aineiston hävittämisestä.

Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon kaupungin kaikessa tiedonhallinnassa ja tietojen käsittelyssä. Arkistotoimen vaatimukset toteutetaan kirjaamisen, rekisteröinnin, säilytysaikojen määrittelyn, määräajan säilytettävien asiakirjojen hävittämisen, asiakirjojen järjestämisen ja luetteloinnin sekä pysyvästi säilytettävien aineistojen keskusarkistoon siirtämisen avulla.

Sähköisissä tietojärjestelmissä olevien tietoaineistojen on oltava käytettävissä määritellyn säilytysajan. Ne aineistot, joita ei voida säilyttää sähköisessä muodossa määriteltyä säilytysaikaa, tulee ottaa säilytettäväksi paperisessa muodossa. Sähköisessä muodossa olevien asiakirjojen ja aineistojen säilymisen varmistuksista tulee huolehtia.

5.2.2. Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset hallintosäännössä ja sen perusteella annetuissa delegointipäätöksissä. Oikeus sopimuksen hyväksymiseen ja allekirjoittamiseen voi sisältyä myös toimielimen asiaa koskevaan päätökseen. Sopimuksen tekemistä edeltää yleensä toimielin- tai viranhaltijapäätös. Sopimus on hyväksyttävissä sitä koskevan päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Suurin osa sopimuksista liittyy hankintapäätöksiin, jolloin sopimusten hyväksyminen on osa hankintaprosessia.

Sopimukset tulee laatia kaupungin edun mukaisina. Sopimusten tulee pääsääntöisesti noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja. Sopimusehdot tulee tarkistaa huolellisesti ja liittää osaksi sopimusta. Sopimuksen rakenteen ja sisällön tulee olla sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti. Sopimusten tulee olla ensisijaisesti suomenkielisiä ja poikkeuksellisesti englanninkielisiä. Muun kielisistä sopimuksista on hankittava suomenkielinen käännös ennen niiden hyväksymistä. Toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin tulee sisällyttää kaupungin edun turvaava irtisanomisaika.

Sopimukset rekisteröidään kaupungin asianhallintajärjestelmän sopimushallinnan osioon ja alkuperäiset sopimukset arkistoidaan tiedonhallintasuunnitelman mukaisesti. Sopimuksen omistaja on henkilö, jolla on vastuu sopimuksesta. Sopimuksen omistaja merkitään sopimushallintaan.

Sopimuksen omistaja on sopimuksen hyväksyjä tai hänen määräämänsä. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta sopimuksen omistajaksi sopimushallintaan merkitään toimielimen esittelijä tai hänen määräämänsä. Kun sopimuksen omistajana oleva henkilö siirtyy pois kaupungin palveluksesta, valvontavastuu siirtyy hänen seuraajalleen tai keskuksen johtajan määräämälle.

Kaupungin asiantuntijajärjestelmän sopimusosioon merkitään sopimuksen vastuuhenkilö. Vastuuhenkilö on se henkilö, joka vastaa käytännön toimenpiteistä sopimuksen suhteen, mm. valvoo velvoitteiden toteutumista, huolehtii sopimuksen uusimisesta tarvittaessa ym. Sopimuksen omistaja ja vastuuhenkilö voivat olla sama henkilö. Kun valvontavastuussa oleva henkilö siirtyy pois kaupungin palveluksesta, valvontavastuu siirtyy hänen seuraajalleen tai keskuksen johtajan määräämälle.

Sopimushallintaan tulee merkitä määräaikaisen sopimuksen voimassaolon päättymispäivä. Tällöin päättyvästä sopimuksesta tulee ilmoitus vastuuhenkilön seurattaviin sopimuksiin ennen sopimuksen päättymistä. Ilmoitus sopimuksen päättymisestä tulee lähettää sopimushallinnasta aina kahdelle henkilölle.

Ostopalvelusopimuksia tehtäessä sopimukseen tulee kirjata, että kaupungilla on oikeus tarkastaa palveluntuottajan toimintaa sen selvittämiseksi, onko palvelu ollut sopimuksen vaatimusten mukaista ja onko palveluntuottaja toiminut hankintasopimuksen mukaisesti. Kaupungin ostopalvelusopimukseen tulee sisällyttää kuvaus, miten sopimuksen sisältämien palvelujen laadunvarmistus ja -valvonta järjestetään.

5.2.3. Projektitoiminta

Kaupunki voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa. Kaupungin omana projektina toteutettavista hankkeista, kehittämiskohteista ja tutkimuksista on laadittava yksilöidyt projektisuunnitelmat aikatauluineen ja kustannusarvioineen, nimettävä vastuuhenkilöt sekä määriteltävä vastuunjako. Projektisuunnitelmassa tulee kertoa, miten projektin toteutumisesta raportoidaan.

Projektin kirjanpito on järjestettävä siten, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena. Osallistumisesta toisen (kaupungin ulkopuolisen toimijan) hallinnoimaan projektiin on tehtävä päätös, jossa on nimettävä yhdyshenkilö, hyväksyttävä projektisuunnitelma ja kustannusarvio kaupungin osalta sekä kerrottava, miten projektin tulot ja menot kirjataan.

5.2.4. Kaupungin nimenkirjoitus ja tiedoksiantojen vastaanottaminen

Raision hallintosäännössä on määräykset pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja varmentamisesta sekä toimielimen toimituskirjan allekirjoittamisesta ja varmentamisesta. Lisäksi hallintosäännössä on määräykset muiden asiakirjojen kuten sopimusten ja sitoumusten allekirjoittamisesta.

Hallintosäännön 25 §:n mukaisesti kaupungin puolesta tehtävät sopimukset ja annettavat sitoumukset allekirjoittaa kaupunginjohtaja ja varmentaa talousjohtaja, hallintopäällikkö, henkilöstöpäällikkö tai kaupunginlakimies, jollei kaupunginhallitus ole valtuuttanut toisia henkilöitä tai jäljempänä muuta määrätä. Kaupunginhallituksen toimituskirjat ja kirjelmät allekirjoittaa kaupunginjohtaja ja varmentaa talousjohtaja, hallintopäällikkö, henkilöstöpäällikkö tai kaupunginlakimies.

Kunkin toimielimen päättämät asiakirjat, sopimukset ja sitoumukset allekirjoittavat kaupunginjohtaja, keskuksen johtaja, talousjohtaja, henkilöstöpäällikkö, hallinto-, talous- tai palvelupäällikkö.

Toimielimen hallinnassa olevista asiakirjoista annettavat otteet ja jäljennökset voi toimielimen pöytäkirjanpitäjä tai hänen määräämänsä yksinkin todistaa oikeaksi.

Päätökset ja sopimukset, jotka viranhaltija tekee hänelle annetun päätösvallan nojalla, allekirjoittaa asianomainen viranhaltija. Valmistelua koskevat asiakirjat allekirjoittaa asian valmistelija.

Asiakirjan varmentajan oikeudelliseen asemaan on otettu kantaa korkeimman oikeuden päätöksessä KKO 1989:296. Korkein oikeus katsoi, ettei asiakirjan varmentajalla ole oikeudellista velvollisuutta valvoa varmentamansa asiakirjan perusteena olevan päätöksen laillisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta. Varmentaja vahvistaa vain sen, että asiakirjan allekirjoittaja on asiakirjan asemansa perusteella allekirjoittanut ja että asiakirja todella on kunnan sopimus, kauppakirja, toimielimen pöytäkirja jne. Varmentaja ei siis vastaa asiakirjan sisällöstä. Asia voi olla kuitenkin toinen, jos varmentaja itse on ollut asiakirjan valmistelija, esittelijä, asiantuntijana kuultu viranhaltija tms.

Hallintosäännön mukaisesti kaupungin puolesta haasteen tai muun virallisen tiedoksiannon ottaa vastaan oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 13 §:ssä säädetyt henkilöt (kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai kaupunginjohtaja sekä lautakunnan puheenjohtaja asioissa, joissa lautakunnalla on itsenäinen puhevalta). Lisäksi kaupunginlakimiehellä, talousjohtajalla ja hallintopäälliköllä on oikeus ottaa tiedoksiannot vastaan.

Vastaanottajan tulee toimittaa haaste tai tiedoksianto kirjattavaksi kaupungin asianhallintajärjestelmään.

5.3. Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta

5.3.1. Strateginen suunnittelu

Kaupungin toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti (Kuntalaki 38 §). Kuntastrategia on kaupungin pitkän tähtäyksen päätöksentekoa ja toimintaa ohjaava tulevaisuuden suunta.

Kaupungin strategia tulee laatia vuorovaikutteisesti luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaatiossa siten, että lopputuloksena syntyy linjaukset siitä, mitä pidetään kaikkein tärkeimpinä asioina ja mihin halutaan panostaa. Valtuuston hyväksymästä strategiasta tulee olla johdettavissa kaupungin keskeisin päätöksenteko, suunnittelu ja kehittäminen.

Raision kaupungin strategia tarkistetaan vähintään valtuustokausittain. Kaupunginhallituksen ja lautakuntien strategisilla talousarviotavoitteilla suunnataan strategian toteuttamiseen lyhyellä aikavälillä. Strategian toteutumista arvioidaan tilinpäätöksen yhteydessä. Strategian arviointi suoritetaan valtuustokauden puolivälissä ja valtuustokauden lopussa.

5.3.2. Talousarvio- ja suunnitelma

Talousarvio ja –suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kaupungin tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvion ja –talous suunnitelman tulee sisältää kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Kaupunginhallitus ohjaa talousarvio ja –suunnitelmaprosessia talousarvioraamia ja käsittelyaikataulua koskevilla päätöksillä sekä talousarviota koskevilla lähetekeskusteluilla. Talousjohtaja ohjaa talousarvion valmistelua valmisteluohjeilla.

Talousarvion käsittelyssä noudatetaan eri toimielintasoilla ja eri käsittelyvaiheissa yhtenäisiä talousarviopohjia.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kaupungin taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Talousarviossa tulee päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Kaupungin toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Määrärahojen ja toiminnallisten tavoitteiden sitovuustaso määritellään talousarviossa.

Valtuusto voi perustellusta syystä päättää määrärahan muutoksista ja määrärahan ylitysoikeudesta. Toimielimen on esitettävä talousarvioon sisältyvien määrärahojen ja tavoitteiden muutokset valtuustolle kyseisen talousarviovuoden aikana. Talousarviovuoden jälkeen talousarviomuutoksia voidaan käsitellä vain poikkeustapauksissa.

5.3.3. Talousarvion rakenne

Kaupungin talousarviossa tulee olla käyttötalous- ja investointiosa sekä tulolaskelma- ja rahoitusosa. Sama rakenne on taloussuunnitelmassa ja tilinpäätökseen sisältyvässä talousarvion toteutumisvertailussa.

Käyttötalousoosassa valtuusto asettaa toimielin- ja tehtäväkohtaisesti toiminnalliset tavoitteet sekä osoittaa tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot.

Tulolaskelma osoittaa, miten tulorahoitus riittää palvelutoiminnan menoihin, korko- ja muihin menoihin sekä poistoihin ja arvonalennuksiin.

Investointiosa osoittaa hankekohtaiset määrärahat ja tuloarviot. Investointimenot ja –tulot budjetoidaan arvioidun rahankäytön ja tulokertymän mukaan.

Rahoitusosassa osoitetaan, miten talousarvio vaikuttaa kunnan maksuvalmiuteen, kuinka paljon tarvitaan tulorahoituksen lisäksi pääomarahoitusta investointeihin ja lainanlyhennyksiin sekä miten rahoitustarve katetaan ja kuinka suuri on rahoitusjäämä ja kuinka se katetaan.

5.3.4. Käyttösuunnitelmat

Kaupunginhallitus ja lautakunnat hyväksyvät omaa toimialaansa koskevan talousarvion käyttösuunnitelman talousarvion hyväksymisen jälkeen.

Käyttösuunnitelma sisältää:

- lautakuntatason taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet
- talousarviomäärärahojen kohdennuksen
- investointihakkeiden työohjelmat sisältäen määrärahat ja toteutusaikataulut
- talousarvion ja täytäntöönpanomääräysten mukaiset ohjeet ja selvitykset

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

5.3.5. Seuranta ja raportointi

Talousarvion seuranta ja ennakkointia toteutetaan jatkuvana prosessina. Kaupungin, toimielinten, palvelualueiden ja toimintayksiköiden esimiesten tulee säännöllisesti seurata talousarvion ja käyttösuunnitelman toteutumista. Seuranta on järjestettävä niin, että korjaaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä mahdollisimman nopeasti. Raportoinnin ja tiedonkulun on oltava säännöllistä ja luotettavaa. Tarkemmat ohjeet talousarvion ja käyttösuunnitelmien raportoinnista annetaan talousarvion täytäntöönpanomääräyksissä.

5.3.6. Tilinpäätös

Kaupunginhallitus vastaa tilinpäätöksen laatimisesta ja siitä, että tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan kaupungin tuloksesta tilikaudella. Tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kirjanpito-ohjeita sekä niihin sisältyviä arvostus- ja jaksotusohjeita.

Talusojohtaja ja kirjanpito-päällikkö ohjaavat tilinpäätöksen valmistelua tilinpäätös-ohjeilla ja aikataululla.

5.4. Kirjanpito ja maksuliikenne

5.4.1. Kirjanpidon järjestäminen ja ohjeistus

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia, hyvää kirjanpito-tapaa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita sekä muita lakeja, ohjeita ja suosituksia.

Tilien käyttö ohjeistetaan ja kirjanpito seuraa niiden noudattamista. Kirjanpidon ja maksuliikenteen riskejä tulee hallita kirjanpitojärjestelmään ja työprosesseihin sisältyvien kontrollitoimintojen ja täsmäytysten avulla. Vaaralliset työyhdistelmät tulee välttää eriyttämällä taloushallinnon tehtävät eri henkilöille.

Kaiken kaupungin nimissä tapahtuvan rahaliikenteen tulee sisältyä kaupungin kirjanpitoon. Kirjanpidon on tuotettava talousarvion seurannan, viranomaisten ja tilastoinnin edellyttämät tiedot.

Kirjanpitoa ja maksuliikennettä koskevaa ohjeistusta päivitetään säännöllisesti. Toiminnan taustalla on aina voimassa oleva hallintosääntö.

5.4.2. Ostolaskujen käsittely

Ostolaskut käsitellään sähköisessä ostolaskujen käsittelyjärjestelmässä. Ostolaskulla tulee olla asiatarkastaja ja hyväksyjä. Toimielimen on vuosittain määrättävä henkilöt, jotka hyväksyvät menotositteet. Menotositteiden hyväksyjät tulee hyväksyttää toimielimessä vuosittain sekä henkilön vaihtuessa talousarviovuoden aikana. Menotositteiden hyväksyjille ja asiatarkastajille tulee nimetä varahenkilöt. Menotositteiden hyväksyjistä ja asiatarkastajista ja heidän varahenkilöistään tulee pitää luetteloa toimielimittäin.

Tositteen hyväksyjän on tarkastettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelus on vastaanotettu, tositteessa on oikea tiliöinti, oikea toimittajatieto sekä oikea arvonlisäverokoodi. Kirjanpito seuraa tositteiden tiliöintien oikeellisuutta ja antaa tarvittaessa ohjeita tiliöintien oikeellisuuden varmistamiseksi.

Määrärahan riittävyys on varmistettava ennen ostojen suorittamista. Tositteiden hyväksyjä vastaa siitä, että käytettävissä olevaa määrärahaa ei ylitetä. Menojen seuranta on jatkuva prosessi. Menojen toteutumista raportoidaan talousarvion täytäntöönpanomääräysten mukaisesti.

Ostolaskujen käsittelijöiden tulee toimia niin, ettei kaupungille aiheudu viivästyskorkoja laskujen käsittelyn takia. Laskut tulee käsitellä viivytyksettä ja asiastarkastajien ja hyväksyjien tulee huolehtia sähköisessä ostolaskujen käsittelyjärjestelmässä sijaisuuksista poissaolojen ja lomien aikana. Esimiesten tulee huolehtia, että ostolaskujen käsittelijöiden varahenkilöjärjestelyt on hoidettu siten, että laskut tulevat loma-aikanakin käsiteltyä eräpäivään mennessä.

Kaupungin laskut maksetaan sähköisesti maksuliikenneohjelmistolla saajan pankkitilille.

5.4.3. Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kertyminen

Laskutuksen tulee perustua säädöksiin, päätöksiin ja sopimuksiin ja sen tulee olla hyvän asiakaspalvelun ja perintätavan mukaista. Erääntyneet laskut siirtyvät perintätoimiston hoidettaviksi. Perintätoimisto lähettää kaksi maksumuistutusta ja yhden maksukehotuksen, minkä jälkeen lasku siirtyy ulosottoon.

Kaupungin saatavat on laskutettava ja perittävä viipymättä, tehokkaasti ja taloudellisesti noudattaen lainsäädäntöä ja kaupungin laskutus- ja perintäohjetta.

Tilivelvollisten tulee huolehtia vastuualueensa saatavien laskuttamisesta sekä tiliointien ja arvonlisäverokoodien oikeellisuudesta. Sopimuksen vastuuhenkilö huolehtii sopimuksiin liittyvien saamisten laskutuksesta. Tulojen kertymistä seurataan jatkuvasti ja raportoidaan talousarvion täytäntöönpanomääräysten mukaisesti.

5.4.4. Rahoitus- ja sijoitustoiminta

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kaupungin rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla. Kassa- ja lainatilanteesta raportoidaan talousarvion täytäntöönpanomääräysten mukaisesti.

Hallintosäännön mukaisesti valtuusto päättää rahoitukseen, varallisuuden hoitoon ja sijoitustoimintaan liittyvistä perusteista.

5.4.5. Raha- ja maksuliikenteen hoitaminen

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

Kaupungin toimintaan liittyvä rahaliikenne tapahtuu aina kaupungin pankkitilien kautta ja sitä seurataan kaupungin kirjanpidossa. Pankkitilien käyttöoikeuksista ja maksumääräysten antamisesta päättää talousjohtaja.

Kaupungin toimipisteissä voi olla tulojen vastaanottamista varten perustettuja käteiskassoja. Käteiskassoista on tarkentavat määräykset hallintosäännössä.

Kaupunki voi käyttää palveluja tarjotessaan maksujen keräämisessä verkkokauppaa. Verkkokaupan käyttöönotosta tulee käydä keskustelua ja sopia erikseen talousjohtajan ja tietohallintopäällikön kanssa. Verkkokaupan käytöstä on laadittava ohje verkkokaupan tuotteen palvelualueella.

Hallintosäännön mukaisesti talousjohtaja tai hänen määräämänsä päättää kaupungin maksukorttien luovuttamisesta kaupungin viranhaltijan tai työntekijän käyttöön. Talousjohtaja tai hänen määräämänsä pitää luetteloja maksukorteista ja niiden käyttäjistä. Kaupungin maksukorttityyppinä on luottokortti.

Talous- ja hallintopäälliköt sekä hallintoasiantuntija vastaavat taksikorttien luovuttamisesta ja käytön seurannasta keskuksensa osalta.

Bensakorttien käyttöä seurataan esimiesten toimesta. Bensakorttia käyttävän yksikön esimies vastaa, että bensakorttilaskut ja autojen ajopäiväkirjamerkinnot tankkauksista vastaavat yhtäpitävästi toisiaan.

Kauppojen ostokortteja ja tilisopimuksia koskevat viranhaltijapäätökset ja sopimukset tehdään keskuksissa hankintavaltuuksien puitteissa ja hankintaohjeen mukaisesti kilpailutettuna. Sopimukset tallennetaan sopimushallintaan. Sopimuksille nimetään vastuuhenkilö ja ostokortteille- ja tileille määritellään käyttöoikeudet keskuksissa.

5.4.6. Muut varat

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

Kaupungin hoidettavaksi luovutettujen toimeksiantojen varojen käyttöä seurataan kirjanpidon tasetileillä. Tällaisia varoja ovat mm. testamenttivarat ja stipendi/lahjoitusrahastot. Kaupungin hoidossa oleville toimeksiantojen varoille tulee nimetä vastuuhenkilöt.

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

5.4.7. Rahavarojen, vakuuksien ja arvopapereiden tarkastus

Talousjohtajan tai hänen määräämänsä on tarpeellisin väliajoin, vähintään kerran vuodessa tarkastettava kaupungin kassat ja pankkitilit sekä kaupungin hallinnassa olevat arvopaperit ja vakuudet. Arvopapereiden ja vakuuksien käsittelyssä ja säilytyksessä noudatetaan annettua ohjeistusta.

5.5. Henkilöstöhallinto

5.5.1. Henkilöstöstrategia ja toimintaohjelmat

Henkilöstöstrategia on henkilöstöjohtamisen ja henkilöstövoimavarojen kehittämissuunnitelma. Henkilöstöstrategian osa-alueita ovat mm. rekrytointi, osaamisen kehittäminen, tavoitteiden määrittely ja arviointi, palkitseminen ja motivointi, hyvinvointiin liittyvät asiat sekä johtamisen kehittäminen. Valtuusto hyväksyy henkilöstöstrategian valtuustokausittain. Henkilöstöstrategian seurannasta ja päivityksestä päätetään henkilöstöstrategian hyväksymisen yhteydessä.

Henkilöstöhallinto johtaa strategista henkilöstötyötä. Henkilöstöhallinto koordinoi kaupunkitasoista henkilöstövoimavarojen hallintaa ja osaamisen kehittämistä, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa sekä johtaa virka- ja työehtosopimukseen liittyvää tulkinta-, sopimus- ja neuvottelutoimintaa. Operatiivinen johto vastaa prosessien toimivuudesta, kehittämisestä, ohjeistamisesta ja seurannasta.

Henkilöstön rakenne ja määrä mitoitetaan vastaamaan asetettuja palvelutavoitteita. Tehtävät muuttuvat palvelutarpeen muuttuessa, työnantajälähtöisesti organisaatiomuutosten ja työjärjestelyjen takia sekä työntekijälähtöisesti työuralla uusiin tai vapautuviin työtehtäviin etenemisenä. Henkilöstöjohtamisen tulee olla suunnitelmallista. Henkilöstöressurssien tehokas käyttö edellyttää onnistumista rekrytoinnissa, perehdyttämisessä, toimenkuvien ja tehtäväsisältöjen muodostamisessa ja osaamisen kehittämisessä.

Raision kaupungilla on henkilöstöä koskevia lakiin perustuvia ohjelmia ja kaupungin sisäisiä ohjeita. Henkilöstöhallinto huolehtii kaupungin henkilöstöä koskevien ohjelmien ja ohjeiden valmistelusta, päivityksestä ja tiedottamisesta. Esimiehiä ohjeistetaan ja heille järjestetään esimieskoulutusta. Esimiesten velvollisuus on perehtyä ohjeistukseen, tiedottaa siitä henkilöstölleen ja valvoa ohjeiden noudattamista vastuualueellaan. Henkilöstöhallinnon tulee koota henkilöstöä koskevat päätökset, ohjelmat, ohjeet ja säännöt kattavasti ja keskitetysti kaupungin intranettiin.

5.5.2. Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen

Esimiehen tulee kehittää omia valmiuksiaan johtajana ja kannustaa työntekijöitään kehittämään itseään ja työyhteisöään. Työyhteisön ilmapiirin tulee olla kehitysmuonainen ja mahdollistaa uusien asioiden ja toimintatapojen kehittäminen ja kokeilu. Esimiehen tulee olla kannustava ja rohkaista työntekijöitään uusien ratkaisujen etsinnässä. Onnistumisista tulee kiittää ja antaa myönteistä palautetta. Työn tavoitteiden asettamista ja arviointia pohditaan kehityskeskustelujen yhteydessä samoin kuin asetettujen tavoitteiden toteutumista. Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan mm. henkilöstökyselyin.

Henkilöstön oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu edellyttää voimassa olevien lakien ja asetusten, virka- ja työehtosopimusten sekä henkilöstöasioita koskevien päätösten, ohjeiden ja periaatteiden noudattamista. Esimies edustaa työnantajaa työyhteisössä. Esimiehen on tiedostettava oma roolinsa ja tunnettava hänelle työnantajan edustajana kuuluvat velvollisuudet. Esimiehen on otettava henkilöstöasioihin liittyvät ongelmat viipymättä käsiteltäväksi ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Esimiehen tulee huolehtia, että työyksikön toimenkuvat on määritelty. Työyksikön työnjaon tulee olla selkeä ja kaikkien työntekijöiden tiedossa. Henkilöstön tulee ymmärtää työnsä tavoitteet ja tarkoitus sekä niihin liittyvät vastuut ja velvoitteet. Työprosessien tulee olla selkeästi määriteltyjä. Kaikkien työntekijöiden tuntemat tehtävät, työnjaot ja työprosessit parantavat työyhteisön yhteishenkeä ja työilmapiiriä. Esimiestyön tulee olla suunnitelmallista, ennustettavaa, oikeudenmukaista ja tasapuolista.

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

Työyhteisön tiedonkulusta on huolehdittava. Työpaikoilla järjestetään säännöllisesti työpaikkakokouksia. Henkilöstölle on tiedotettava heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen vaikuttavista asioista sekä työpaikkaan ja työoloihin liittyvistä

tekijöistä. Viestinnän työyhteisössä tulee olla vastavuoroista. Esimiehen on aktiivisesti viestittävä ja välitettävä tietoa työntekijöille. Työntekijän tulee kertoa esimiehelleen työstään ja siinä havaitsemistaan muutoksista ja epäkohdista sekä työyhteisöä puhuttelevista asioista. Työntekijöiden tulee viestiä työtehtävistä myös keskenään ja pitää toinen toisiaan ajan tasalla.

5.5.3. Palkan määrittely ja maksatus

Palkanmaksun periaatteet määräytyvät virka- ja työehtosopimusten, kaupungin hallintosäännön, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevan ohjeistuksen perusteella. Kaupungilla tulee olla kannustamiseen ja palkitsemiseen liittyvä oma ohjeistus. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä huomiota palkkauksen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Samoin on meneteltävä, kun myönnetään virka- ja työehtosopimuksen mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia. Kaupungilla tulee olla käytössään työnvaativuuden ja henkilökohtaisten palkanosien arviointijärjestelmät. Arviointijärjestelmien laadinta tapahtuu henkilöstöhallinnon johdolla ja ohjauksessa yhteistyössä keskusten johdon, esimiesten ja henkilöstöjärjestöjen kanssa.

Kaupunkitasoisesta ohjeistuksesta ja sen tulkinnasta vastaa henkilöstöpäällikkö. Toimialoilla esimiehet toteuttavat ohjeistuksen mukaista palkkausta ja palkitsemista. Esimiesten on valvottava alaistensa palkkojen oikeellisuutta ESS-henkilötietojärjestelmän kautta. Esimiehillä on palkkojen raportointioikeudet ESS-järjestelmässä.

Esimies hyväksyy viranhoitomääräykset ja työsopimukset ESS-järjestelmässä. Palvelussuhteen muuttuvat palkkatiedot, kuten vuosilomat ja poissaolot ilmoitetaan ja hyväksytään ESS-henkilötietojärjestelmässä. Esimies vastaa hyväksymiensä tietojen oikeellisuudesta ja tietojen asianmukaisesta ilmoittamisesta ESS-järjestelmässä. Palkanlaskenta seuraa ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta ja ilmoittaa esimiehille havaitsemistaan virheistä ja puutteista. Vastuu ilmoitettujen tietojen oikeellisuudesta on kuitenkin viimekädessä hyväksyjällä.

Palkat maksetaan kaupungin palkanmaksupäivinä. Luottamushenkilöiden palkkiot maksetaan kolme kertaa vuodessa. Luottamushenkilöpalkkiot maksetaan hyväksytyjen pöytäkirjojen mukaisina.

5.5.4. Virka- ja työtehtäviin liittyvä matkustaminen

Kaupungin henkilöstön ja soveltuvin osin myös luottamushenkilöiden osalta noudatetaan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen liitteen 16 ohjeita matkakustannusten korvaamisesta. Virka- ja työehtosopimuksen ohjeita täydennetään kaupungin matkustusohjeella ja muilla erikseen annettavilla ohjeilla.

Matkalaskujen sekä kilometri- ja kuluveloitusten laatiminen ja käsittely on ohjeistettu. Henkilöstön matkalaskut sekä kilometri- ja kuluveloitukset ilmoitetaan ja hyväksytään sähköisesti kaupungin matkustuksenhallintaohjelmistolla. Laskuttaja laatii matkalaskut ja kulukorvaukset matkustuksenhallintaohjelmistolla. Matka- ja kuluveloituksiin liittyvät tositteet valokuvataan tai skannataan ja liitetään matkalaskuun sähköisinä. Työajot kirjataan sähköisesti mobiilisovelluksella ja kilometrikorvaukset laskutetaan matkustuksenhallintaohjelmistolla. Matkalaskut sekä kilometri – ja kuluveloitukset siirtyvät kaksiportaisen hyväksymisketjun kautta maksuun. Asiatarkastaja tarkastaa mm. tiliöinnit, arvonlisäverot, kululajit ja kuitit. Hyväksyjä hyväksyy laskun maksuun. Laskuttaja vastaa laskuttamiensa matkalasku-

kilometri- ja kuluveloitustietojen virheettömyydestä ja oikeellisuudesta. Matkalaskun oikeellisuudesta vastaa matkalaskun hyväksynyt esimies.

5.5.5. Henkilöstöasioiden raportointi

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

5.6. Tietoturva ja –suoja

5.6.1. Tietoturva

Tietoturvalla tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuutta. Tiedon suojaaminen ja tiedon oikeellisuuden turvaaminen ovat keskeisiä edellytyksiä kaupungin toimintojen häiriöttömälle toteuttamiselle kaikissa tilanteissa. Raision kaupungin tietoturvapoliitikassa määritellään kaupungin tietoturvan toteuttamisen periaatteet, vastuut ja seuranta. Tietoturvapoliitikalla luodaan edellytys tietoturvalliselle toiminnan kehittämiseksi ja se on kiinteä osa kaupungin muuta johtamista. Tietoturvapoliitikka on perusta tietoturvaohjeille ja –suunnitelmille. Tietohallinnon ohjausryhmä katselmoi ja hyväksyy kaupungin tietoturvapoliitikan vuosittain.

Tietojärjestelmien menetelmäkuvauksilla varmistetaan sisäisen tarkkailun toimivuus. Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla, palomuureilla, käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla ja muilla menetelmillä. Esimies tilaa tietohallinnosta alaisilleen työtehtävän edellyttämät toimisto-, talous-, henkilöstö- ja erityisohjelmien käyttöoikeudet. Esimiehen vastuulla on myös ilmoittaa Raitilla olevan ohjeistuksen mukaisesti tietohallinnolle myönnettyjen käyttöoikeuksien purkamisesta henkilöiden vaihtaessa tehtäviä kaupungin palveluksessa tai poistuessa kaupungin palveluksesta.

Tietoturvallisuus perustuu lainsäädäntöön, normiohjaukseen sekä sopimukseen. Vastuu tietoturvallisuudesta ja siihen liittyvästä osaamisesta kuuluu omalta osaltaan jokaiselle Raision kaupungin palveluksessa työskentelevälle, koska tietoturvallisuus kokonaisturvallisuuden osana muodostuu suurelta osin yksilöiden tekemistä valinnoista erilaisissa arkipäivän tilanteissa.

Raision kaupungin henkilöstölle on laadittu tietoturvaohje noudatettavaksi niin työvälineiden kuin palveluiden käytössä. Ohjeeseen on koottu keskeisimmät tietoturvallisuuden perusasiat. Ohje antaa neuvoja tietoturvallisuuden toteuttamiseen omassa työssä ja muissa käytännön tilanteissa.

Tietoturvaohje on saatavilla Raitilta tietohallinnon ohjeissa. Esimiesten velvollisuus on tuntee ohjeisto ja valvoa sen toteutumista omassa yksikössään. Tietoturvaohje tulee antaa uudelle työntekijälle perehdytyksen yhteydessä. Henkilöstöllä on velvollisuus perehtyä tietoturvaohjeeseen ja noudattaa sitä. Esimiesten tulee välittömästi puuttua tietoturvaa koskeviin väärinkäytöksiin ja henkilöstöllä on ilmoitusvelvollisuus havaitsemistaan väärinkäytöksistä.

5.6.2. Tietosuoja

Henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava aina seuraavia tietosuojalainsäädännön mukaisia tietosuojaperiaatteita.

- käsittelyn lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys
- käyttötarkoitussidonnaisuus
- tietojen minimointi
- tietojen täsmällisyys
- tietojen säilytyksen rajoittaminen
- tietojen eheys ja luottamuksellisuus
- rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuus

Henkilötietojen käsittely tarkoittaa esimerkiksi henkilötietojen keräämistä, säilyttämistä, käyttöä, siirtämistä ja luovuttamista. Kaikki henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet henkilötietojen käsittelyn suunnittelusta henkilötietojen poistamiseen ovat henkilötietojen käsittelyä.

Kaupungin tulee nimetä tietosuojavastaavaksi henkilö, jolla on asiantuntemus tietosuojalainsäädännöstä ja alan käytänteistä. Tietosuojavastaava valvoo henkilötietojen käsittelyä sekä neuvoo henkilötietoja käsitteleviä työntekijöitä heidän velvoitteistaan ja tiedottaa niistä heille.

Henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta on lakisääteinen ilmoitusvelvollisuus. Henkilötietojen tietoturvaloukkauksella tarkoitetaan tapahtumaa, jonka seurauksena henkilötietoja tuhoutuu, häviää, muuttuu, henkilötietoja luovutetaan luvottomasti tai niihin pääsee käsiksi taho, jolla ei ole käsittelyoikeutta. Kaupungin tulee rekisteriensä osalta ilmoittaa loukkauksista valvontaviranomaiselle ilman aiheetonta viivästystä viimeistään 72 tunnin määräajassa tietoturvaloukkauksen havaitsemisesta.

Ilmoittamisesta tietosuojavaltuutetulle vastaa aina Rasion kaupungin tietosuojavastaava tai hänen varahenkilönsä. Kaupungin henkilöstölle tulee antaa ohje tietoturvaloukkausta koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta sekä siitä, kuinka ilmoitus tietosuojavastaavalle tehdään. Jos tietoturvaloukkaus tai muu tietosuojaan liittyvä ongelma ilmenee, on tietosuojavastaavaa kuultava mahdollisimman nopeasti. Tietosuojavastaavan yhteystiedot on julkistettava ja ilmoitettava viranomaiselle. Lisäksi tulee huolehtia, että tietosuojavastaavan yhteystiedot löytyvät helposti ja niistä tiedotetaan henkilöstölle.

Jokaisesta kaupungin henkilörekisteristä, sähköisestä tai paperisesta, on laadittava seloste. Lisäksi niistä tietojärjestelmistä, jotka eivät sisällä henkilötietoja ja joista ei laadita henkilörekisteriselostetta, on laadittava julkisuuslain mukainen tietojärjestelmäseloste.

Kun kaupungin lukuun tehdään sopimuksia, niihin tulee aina liittää henkilötietojen käsittelyyn liittyvät ehdot. Palvelu- ja alihankintasopimuksissa on huomioitava rekisterinpitoon, tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät asiat. Asiakastietojen tietoturva ja tietosuoja tulee ottaa huomioon ulkoistamisessa niissä tapauksissa, kun kaupungilla säilyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittama asiakastietojen rekisterinpitäjän vastuu. Rasion kaupungin tietosuojavastaavana toimii kaupunginlakimies.

5.7. Hankinnat

Hankinnoissa ja tilaamisessa tulee noudattaa hankintalakia ja kaupungin hankintaohjetta. Hankintoihin oikeuttavasta toimivallasta määrätään hallintosäännössä ja sen nojalla tehdyissä delegointipäätöksissä. Lisäksi noudatetaan päätöksentekoon ja ostolaskujen käsittelyyn liittyviä päätöksiä ja ohjeita.

Hankintojen suunnittelu on osa vastuualueen toiminnan ja talouden suunnittelua. Vastuualueen johtaja tai esimies vastaa siitä, että hankinnat suoritetaan hankintalain ja kaupungin hankintaohjeen mukaisesti. Vastuualueen johdon vastuulla on se, että hankintojen toteutus on suunniteltua, tehokasta ja laadukkuuteen tähtäävää. Hankintatoimen johtamisessa tulee varmistaa julkisten varojen tehokas käyttö ja hankintojen lainmukaisuus. Hankintatarpeeseen sopivan lopputuloksen löytämiseksi tulee hyödyntää olemassa olevia kilpailutusmahdollisuuksia ja yhteishankintamenettelyjä. Kaikki kansallisen kynnyksarvon ylittävien hankintojen kilpailutukset tulee tehdä kaupungin kilpailuttamisjärjestelmällä.

Hankintaprosessiin, tilauksiin, tavarain ja palvelun vastaanottoon sekä ostolaskujen käsittelyyn ei saa sisältyä vaarallisia työyhdistelmiä. 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. Kaupungin hankintojen yhteydessä ei saa käyttää henkilökohtaisia bonus- tai etukortteja.

5.8. Omaisuuksienhallinta

5.8.1. Omaisuuksien hoito ja luettelointi

Hallintosäännössä on määräykset omaisuuden hoidosta. Investoinneiksi luettava käyttöomaisuus kirjataan kaupungin taseeseen ja käyttöomaisuudesta pidetään käyttöomaisuuskirjanpitoa. Vuosikuluiksi kirjattavasta irtaimistosta ei pidetä erikseen kirjanpitoa. Kaupungin kiinteä omaisuus on luetteloitava.

Kaupungin keskuskeskukset, palvelualueet ja työyksiköt hallinnoivat omaan toimialaansa liittyvää omaisuutta sekä vastaavat kiinteän omaisuuden, kalusteiden ja laitteiden turvallisuudesta, huollosta, käytettävyydestä sekä arvon säilymisestä. Tilapalvelut vastaavat 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 henkilövaihdosten yhteydessä.

Esimiesten ja henkilöstön tulee ilmoittaa omaisuuden varkaus- tai katoamistapauksista niin pian kuin mahdollista palvelualueen johtajalle. Palvelualueen johtaja selvittää vakuutuskorvauksen mahdollisuuden. Varkautapauksissa tulee aina tehdä rikosilmoitus.

5.8.2. Varastot

Varastoista on määräykset hallintosäännössä. Varastolle tulee määrätä vastuunalainen hoitaja ja tälle varahenkilö. Varastosta on pidettävä erillistä varastokirjanpitoa ja asianomaisen palveluyksikön päällikön on vähintään kerran vuodessa suoritettava varaston valvontatarkastus. Tarkastuksesta on laadittava kirjallinen raportti, joka tallennetaan asianhallintajärjestelmään. Varasto on inventoitava kerran vuodessa.

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

5.8.3. Vakuutukset

Kaupungin vakuutukset kilpailutetaan säännöllisesti. Kilpailutuksen yhteydessä tulee arvioida kaupungin riskitasoa ja riskinkantokykyä. Toiminnan ja omaisuuden riskiarviointi on jatkuvaa toimintaa ja tarvittaessa vakuutuksiin tulee tehdä tarvittavat laajennukset ja muutokset. Vakuutuskorvausten hakemisesta vastaa kukin palvelupäällikkö vastuualueensa osalta.

5.8.4. Työkoneet, henkilö- ja pakettiautot

Kaupungin omistamat raskaat työkoneet ovat gps-seurannan piirissä.

Kaikkien kaupungin omistamien henkilö- ja pakettiautojen käytöstä pidetään ajopäiväkirjaa, josta ilmenee

- matkan alkamis- ja päättymisajankohta
- auton mittarilukema ajon alkaessa ja päättyessä. Ajopäiväkirjan auton mittarilukemaa koskeva selvitys tulee olla aukoton.
- ajoreitti työkohteittain
- tehdyt tankkaukset (määrä, päivämäärä ja tankkaaja)

Työyksikön esimies tarkastaa ajopäiväkirjan kuukausittain. Ajopäiväkirjan tankkausta koskevien merkintöjen tulee olla yhtäpitäviä bensakorttilaskujen kanssa. Esimiehen tarkastusmerkinnät tulee ilmetä ajopäiväkirjasta.

5.9. Viestintä

Kaupungin toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kaupungin tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kaupungin on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kaupungin palveluista, päätöksistä ja vaikuttamismahdollisuuksista välitetään oikeaa ja ajantasaista tietoa eri viestintäkanavia parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntäen.

Kaupungin on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kaupungin on verkkoviestinnässä huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Viestinnällä on tärkeä merkitys riskienhallinnassa ja kriisitilanteissa. Kaupungilla tulee olla viestintäsuunnitelma häiriö- ja kriisitilanteiden varalle.

Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kaupungin eri asukasryhmien tarpeet ja mahdollisuudet käyttää viestintäkanavia.

5.10. Muut erillisasiat

5.10.1. Tehtävien eriyttäminen

Toimivan sisäisen valvonnan yhtenä edellytyksenä on, että työtehtävät on eriytetty riittävästi. Virheiden ja väärinkäytösten välttämiseksi vastuut on jaettava siten, että tapahtumien hyväksyminen, kirjaaminen ja varojen hoitaminen on jaettu eri henkilöille. Jos yksi ja sama henkilö käsittelee koko tapahtumaketjun tai useampia sen kriittisiä osia, on kyseessä ns. vaarallinen työyhdistelmä. Vaarallisista työyhdistelmistä tulee keskustella avoimesti työyhteisöissä ja esimiehen tulee huolehtia, että henkilöstö ymmärtää tehtävien eriyttämisen perusteet.

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

Esimerkkejä vaarallisista työyhdistelmistä ja eriyttämistarpeista:

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

5.10.2. Sivutoimiluvat ja sivutoimi-ilmoitukset

Kunnallista viranhaltijasta annetun lain 18.§:n 2 mom. mukaan viranhaltija ei saa ottaa vastaan, eikä pitää sellaista sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei työnantaja hakemuksesta myönnä siihen lupaa. Lupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Lupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä. Viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen peruuttamista.

Hallintosäännön 36 §:n mukaisesti sivutoimiluvan myöntämisestä sekä sivutoimen vastaanottamisen tai pitämisen kieltämisestä päättää kaupunginhallitus tai lautakunta alaisensa henkilöstön osalta.

Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimena ei saa harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. Sivutoimen hoitamiseen ei saa käyttää työaika, eikä työnantajan työvälineitä.

Keskuksen johtaja hyväksyy alaisensa henkilöstön sivutoimi-ilmoitukset. Keskuksen johtajan sivutoimi-ilmoituksen hyväksyy kaupunginjohtaja. Sivutoimi-ilmoituksen hyväksyminen tulee tehdä viranhaltijapäätöksellä.

5.10.3. Ohjeistus ulkopuolisen tarjotessa lahjaa tai lahjaan verrattavaa hyötyä

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun 12 §:n säännösten mukaan viranhaltija, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö tai julkista valtaa käyttävä henkilö ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä lahjaa tai muuta

etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa.

Lahjuksen ottamisen rankaiseminen edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin tehtyihin ja tuleviin päätöksiin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä. Luottamushenkilö saattaa puolestaan pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös esimerkiksi kunnan neuvottelijana asian valmistelussa.

Lahjuksen ottamisesta ja lahjuksen antamisesta elinkeinotoiminnassa säädetään rikoslain 30 luvussa, mikä koskee myös kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä sekä toimitusjohtajaa.

Lahjuksen määritelmässä rikoslaki lähtee siitä, että onko kyseessä oikeudeton etu. Siihen, onko kyseessä oikeudeton etu vaikuttaa lahjan arvo, mutta myös se, onko lahjalla pyritty vaikuttamaan vastaanottajaan. Sellainen lahja, jolla ei ole suurta rahallista arvoa, voi olla oikeudeton, jos sillä on pyritty vaikuttamaan vastaanottajaan. Lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön täyttymiseen riittää, että menettely voi heikentää luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.

Vieraanvaraisuuden tarjoamisen tilanteissa tulisi jokaisen kysyä itseltään seuraavat kysymykset:

- Miksi minulle tarjotaan tällainen etuus?
- Millaisista motiiveista otan etuuden vastaan?
- Miltä asia näyttäisi julkisuudessa?

Raision kaupungin viranhaltijat, työntekijät ja luottamushenkilöt eivät saa vaatia, hyväksyä tai vastaanottaa lahjaa tai muuta etuutta, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Kielletyn etuuden rahallista arvoa ei voida määritellä. Lahjasta tai muusta etuudesta on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä.

Virka- ja työmatkojen pääsääntönä on, että kaupunki maksaa henkilöstönsä ja luottamushenkilöidensä virka- ja työmatkat. Virka- ja työmatka perustuu kaupungin viranomaisen antamaan määräykseen ja matkamääräyksen antaja arvioi matkan tarpeellisuuden.

5.10.4. Toimintaohje väärinkäytösepäilytilanteessa

Väärinkäytöstä ovat kaikki laittomat toimet, kuten petos, salailu tai luottamuksen rikkominen silloinkin, kun niihin ei liity väkivaltaa tai voimakeinoilla uhkaamista. Henkilöt ja organisaatiot syyllistyvät väärinkäytökseen saadakseen rahaa, omaisuutta tai palveluja, välttääkseen maksuja tai palvelujen menetyksiä tai varmistaakseen henkilökohtaisia tai liiketoiminnallisia etuja. Tunnusmerkkejä väärinkäytöksestä ovat esimerkiksi:

- päätösvaltaa ei ole ollut tai päätösvaltaa on käytetty väärin,
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin,
- epäasiallinen käytös
- sellaisen tiedon pimittäminen, joka vaikeuttaa työn tekemistä
- kaupungille on aiheutettu vahinkoa tahallisesti,

- asiakirjat ovat väärä tai niitä epäillä väärennetyiksi
 - omaisuutta on hävitetty tai sitä epäillä hävinneen
-
- kaupunkia on erehdytetty ja tästä epäillä aiheutuneen kaupungille vahinkoa

Raision kaupunki ei salli minkäänlaisia väärinkäytöksiä. Johdon ja esimiesten velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin.

Henkilöstön on ilmoitettava havaitsemansa merkit mahdollisista väärinkäytöksistä tai rikkomuksista esimiehelleen. Väärinkäytösten ja rikkomusten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, asiasta tulee tehdä tutkintapyyntö ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

6. Voimaantulosäännökset

Tämä Raision kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje tulee voimaan heti, kun kaupunginhallitus on sen hyväksynyt. Riskienhallintaprosessi otetaan käyttöön vuoden 2022 talousarvio- ja tilinpäätösprosessin yhteydessä.

7. Liitteet

7.1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelman mallipohja

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma

Toimielin:

Suunnitelmakausi: 20XX – 20XX

Toimintaympäristö

Luvussa kuvataan toimielimen toimintaympäristö ja tekijät, jotka vaikuttavat riskienhallintaprosessien toteuttamiseen.

Mitkä asiat säätelevät toimielimen toimintaa tai mihin sen toiminta perustuu (esim. toimialaan kohdistuvat palvelutarpeet ja -vaatimukset, lainsäädäntö, viranomais määräykset, sopimukset):

Toimielimen tehtävät ja merkittävimmät tavoitteet suunnitelmakaudella:

Keskeiset toimielimen tavoitteisiin vaikuttavat tekijät ja kehityssuunnat:

Mitä toimielin tarvitsee, jotta se voi saavuttaa tavoitteensa (keskeiset vaatimukset onnistumiselle):

Kuinka toimielimen toimintaympäristön arvioidaan muuttuvan suunnitelmakaudella:

Riskienhallintaprosessi

Luvussa kuvataan, kuinka riskienhallintaprosessi käytännössä toteutetaan.

Toimielimen riskienhallinnan tavoitteet:

Toimielimen riskienhallintaprosessiin osallistuvat tahot ja henkilöt sekä prosessin vuosittainen aikataulutus:

Vastuut toimielimen riskienhallintaprosessien toteuttamisesta, riskien seurannasta ja raportoinnista:

Kuvaus, miten toimielimen riskienhallintatoimenpiteet dokumentoidaan, miten niitä seurataan ja miten niistä raportoidaan.

7.2. Riskianalyysin laadintaohje

Riskianalyysi laaditaan/päivitetään toimielimittäin osana talousarvioprosessia kaupunginjohtajan määrittelemien ohjeiden mukaisesti. Keskuksat määrittelevät osaltaan tarkemmat riskianalyysin laadintatasot sekä vastuualueet ja –yksiköt.

Analyyssi laaditaan ao. tiedoston muotoon. Tiedostoon listataan keskeiset riskit Raision kaupungin riskikartan eri osa-alueiden pohjalta.

Riski	Riskin kuvaus ¹	Todennäköisyys (T)	Seuraukset (S)	Riskiluku (T*S)	Toimenpiteet ²	Vastuuhenkilö	Aikataulu

¹ Lyhyt sanallinen kuvaus riskin syistä ja todennäköisistä seurauksista

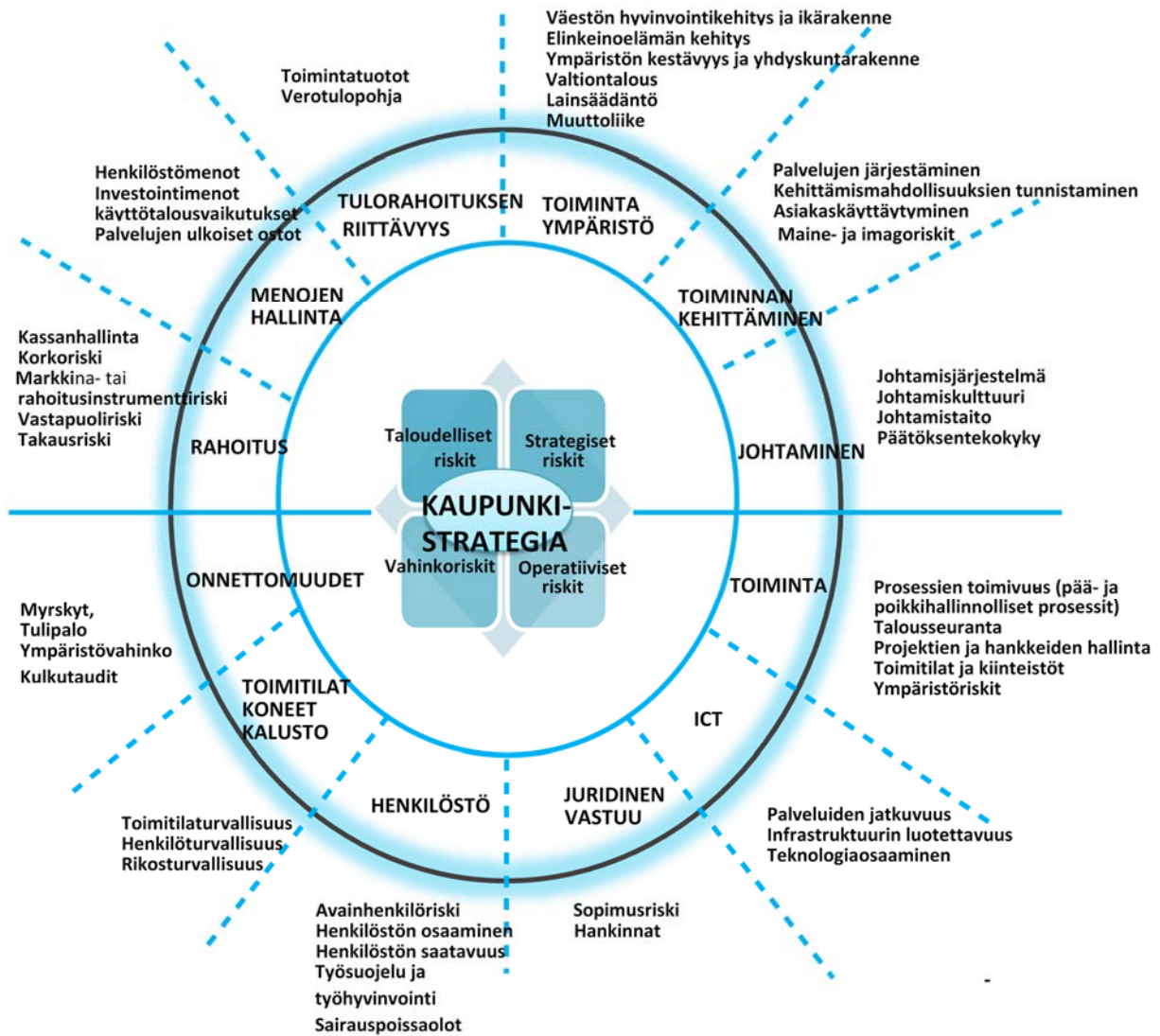
² Toimenpiteet riskin eliminoinniksi/pienentämiseksi/hallinnoimiseksi

Riskien toteutumisen seuraukset (S)

Luokka	Selite
1	<u>Lähes merkityksetön:</u> -vahingot: mitättömiä -vaikutus toimintaan: mahdollisesti lyhyt paikallinen toiminnan keskeytys
2	<u>Lievästi haitallinen:</u> -vahingot: pieniä taloudellisia tai muita vahinkoja -vaikutus toimintaan: enintään lyhyt keskeytys
3	<u>Kohtalainen:</u> -vahingot: henkilöihin, talouteen ja maineeseen liittyviä vahinkoja -vaikutus toimintaan: uusia työjärjestelyjä edellyttävä keskeytys, jolla vaikutuksia toimintaan ja talouteen
4	<u>Vakava:</u> -vahingot: merkittäviä henkilöihin (loukkaantuminen), talouteen ja maineeseen liittyviä vahinkoja -vaikutus toimintaan: vakavia häiriöitä ja/tai pitkiä toiminnan keskeytyksiä
5	<u>Erittäin vakava:</u> -vahingot: henkilön/henkilöiden vakava vammautuminen tai kuolema, suuret taloudelliset vahingot, erittäin merkittävä maineriski -vaikutus toimintaan: toiminnan jatkuminen epävarmaa, toiminta keskeytyy tai päättyy

Riskien toteutumisen todennäköisyys (T)

Luokka	Selite
1	Erittäin epätodennäköinen
2	Epätodennäköinen
3	Kohtalainen
4	Todennäköinen
5	Erittäin todennäköinen



Raision kaupungin riskikartta

7.3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan itsearviointilomake

Tilivelvollinen/ esimies:

Keskus:

Palvelualue:

Palveluyksikkö:

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ITSEARVIOINTILOMAKE

Kaupunginhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla talous-suunnittelukaudella. Kaupunginhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Tilinpäätökseen sisältyvän vuosittaisen sisäisen valvonnan selonteon tueksi tilivelvolliset viranhaltijat ja esimiehet tekevät vuosittain itsearvioinnin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta omalla vastuualueellaan. Itsearvioinnin tulee olla järjestelmällistä ja dokumentoitua. Itsearviointi suoritetaan tämän lomakkeen mukaisella arviointimallilla. Sisäisen valvonnan itsearviointi suoritetaan osana tilinpäätösraportointia erikseen annettavan aikataulun ja ohjeistuksen mukaisesti.

Arvioi seuraavia johtamasi vastuualueen eri valvonnan elementtejä antamalla niille arvosana asteikolla:

1. Ei ollenkaan
2. Vähän, jonkin verran
3. Kohtuullisesti, hyvin
4. Erinomaisesti, täysin kunnossa
0. En osaa sanoa

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri	1	2	3	4	0	Havaitut epäkohdat ja riskit. Kehittämisehdotukset
Onko hallintosääntö ja muut ohjeet riittävänä tukena ja ajan tasalla vastuualueesi johtamisen ja toiminnan kannalta?						
Tunteeko henkilöstö keskeiset ohjeet, säännöt ja menettelytavat ja reagoitako vastuualueellasi niiden noudattamatta jättämiseen?						
Onko vastuualueesi henkilöstön velvollisuudet, valtuudet ja vastuut määritelty?						
Ovatko vastuualueesi henkilöstön tehtäväjaot ja vastuut selkeitä ja tiedostavatko työntekijät ne?						
Onko henkilöstön toimenkuvat määritelty ja dokumentoitu?						
Onko vastuualueesi tärkeille työtehtäville ja vastuille määritelty varamiesmenettely, jolloin tehtävien hoito poissaolotapauksessa on varmistettu?						
Onko vastuualueellasi viestitty selkeästi jokaisen työntekijän vastuu toimia työtehtäviensä ja yhteisten sääntöjen mukaisesti ja nostaa esiin epäkohtia?						
Ovatko vastuualueesi työntekijät tietoisia velvollisuudestaan tunnistaa työtehtäviinsä liittyviä riskejä, ennaltaehkäistä niitä ja raportoida niistä esimiehelleen?						
Onko henkilöstön perehdytykseen, palkkaukseen ja kehittämiseen sekä muuhun henkilöstön johtamiseen kuuluvat ohjeet ajan tasalla ja onko toimintanne niiden mukaista?						
Ovatko vastuualueellasi päätöksiä tekevien tiedot, taidot ja valtuudet riittäviä ja ajan tasalla?						

Kokonaisvaltainen riskienhallinta	1	2	3	4	0	Havaitut epäkohdat ja riskit. Kehittämisehdotukset
Onko kaupungin toimintaa koskevat riskit ja uhkatekijät koko organisaation tasolla tunnistettu ja analysoitu? Onko niiden hallitsemiseksi kehitetty riittävät toimenpiteet?						
Onko kaupunki riittävällä tavalla huomionnut riskit ja väärinkäytösmahdollisuudet toiminnassaan ja määritellyt niiden hallintakeinot ja vastuuhenkilöt?						
Onko vastuualueesi riskikartoitus ajan tasalla ja onko se tehty riittävän kattavasti?						
Onko vastuualueesi toiminnan seuranta-, arviointi- ja raportointimenettelyt asianmukaiset ja riittävät?						
Ovatko vastuualueesi toimivaltuudet tarkoituksenmukaiset ja onko toiminta ohjeistettu riittävästi? (hallintosääntö, delegoinnit, ohjeet)						

Johdon ja esimiesten valvontatoimenpiteet	1	2	3	4	0	Havaitut epäkohdat ja riskit. Kehittämisehdotukset
Onko vastuualueellasi sellaiset menettelytavat ja prosessit, joilla varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen?						
Onko vastuualueesi menettelytapoihin ja prosesseihin liittyvät riskit tunnistettu ja luotu niille hallintakeinot?						
Onko vastuualueesi tavoitteiden ja talouden seuranta ja arviointi järjestelmällistä ja luotettavaa?						
Onko vastuualueesi työtehtävät eriytetty siten, että vaarallisia työyhdistelmiä ei synny? (Vaarallisen työyhdistelmän muodostavat sellaiset peräkkäiset työvaiheet, joissa on väärinkäytöksen riski.)						
Valvotaanko vastuualueesi tietojärjestelmien käyttöä säännöllisesti ja ovatko tietojärjestelmien käyttöoikeudet ajan tasalla?						
Onko vastuualueesi hyväksymismenettelyt (ostolaskut, laskutus ja palkat) olemassa ja toimivatko ne asianmukaisesti?						
Onko vastuualueesi tilausvaltuudet määritetty?						
Onko vastuualueesi ulkoistettujen palvelujen ohjaus ja valvonta järjestetty?						
Säilytetäänkö vastuualueesi tuottamaa ja käyttämää informaatiota ja dokumentteja asianmukaisesti? Hävitetäänkö tiedot ja asiakirjat asianmukaisesti, kun niitä ei enää tarvita?						
Onko vastuualueesi sopimusten valvonta järjestetty ja vastuutettu kattavasti? Onko sopimusehtojen ja määräaikojen toteutumisen seuranta varmistettu?						

	1	2	3	4	0	Havaitut epäkohdat ja riskit. Kehittämisehdotukset
Seuranta ja arviointi	1	2	3	4	0	
Valvooko ja arvioiko johto ja esimiehesi toimintaperiaatteiden ja -ohjeiden noudattamista vastuualueellasi?						
Onko vastuualueellesi asetettu säännölliset raportointivelvoitteet ja toimitteko niiden mukaisesti?						
Onko kaupungissa olemassa kanavat/toimintamallit, joiden kautta henkilöstö voi tuoda esiin epäkohtia tai huoliaan epäasiallisesta toiminnasta? Tunteeko henkilöstö nämä toimintamallit?						
Arvioidaanko vastuualueellasi säännöllisesti valvontatoimenpiteitä ja niiden tehokkuutta?						
Raportointi ja viestintä	1	2	3	4	0	Havaitut epäkohdat ja riskit. Kehittämisehdotukset
Onko kaupungin tietojärjestelmistä ja informaatiokanavista saatava tieto riittävää, luotettavaa ja ajantasaista?						
Saako henkilöstösi riittävästi tietoa toimintatavoista ja prosesseista suoriutuakseen hyvin työtehtävistään?						
Onko kaupungin sisäinen tiedonkulku järjestetty niin, että johdolla ja henkilöstöllä on käytettävissä oikea tieto, oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa?						
Onko kaupungin poikkeustilanteiden tiedotukselle on luotu nopeat ja selkeät viestintämenettelyt ja -vastuut?						
Onko kaupungin ulkoisen tiedotuksen menettelytavat määritellyt ja vastuuhenkilöt sovittu?						
Onko vastuualueesi asiakirjojen julkisuus ja salassapito lainmukaisesti järjestetty ja onko asiakirjat rekisteröity asianhallintajärjestelmään?						
Onko vastuualueesi tietopyyntöihin vastaaminen vastuutettu ja ohjeistettu? Onko henkilöstölläsi riittävästi tietoa tietopyyntöjen käsittelystä ja niihin vastaamisesta?						