

# Uudenkaupungin kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje

Voimaan 1.3.2022

---

## Sisällysluettelo

<b>1. MITÄÖN SISÄINEN VALVONTAJA RISKIENHALLINTA?</b> .....	<b>4</b>
<b>2. SISÄISEN VALVONNAN TAVOITTEET</b> .....	<b>4</b>
<b>3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN STANDARDIT</b> .....	<b>5</b>
<b>4. SISÄISEN VALVONNAN RAKENNE</b> .....	<b>7</b>
<b>5. SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISVASTUUN VALVONTA</b> .....	<b>7</b>
5.1 Selonteko kaupungin sisäisestä valvonnasta .....	8
5.2 Selonteko konsernivalvonnasta .....	8
5.3 Konserni- ja omistajaohjaus .....	8
<b>6. SUUNNITTELU-JA SEURANTAJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖ VALVONNASSA</b> .....	<b>9</b>
6.1 Suunnittelu ja seuranta .....	9
6.1.1 Strateginen suunnittelu .....	9
6.1.2 Talousarvio ja taloussuunnitelma .....	9
6.1.3 Käyttösuunnitelmat .....	10
6.1.4 Laskentatoimi .....	10
6.1.5 Taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen .....	10
<b>7. SISÄINEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ</b> .....	<b>11</b>
7.1 Tietoturva ja -suoja .....	11
7.2 Ohjeistus .....	11
7.3 Johtaminen .....	12
7.4 Organisaatorakenne .....	12
7.5 Menojen hyväksyminen ja tulojen valvonta .....	12
7.6 Tositteiden hyväksyminen .....	13
7.7 Hallinto .....	13
7.8 Hankintojen suorittaminen .....	13
7.9 Tulojen laskuttaminen ja perintä ulkoisilta asiakkailta .....	14
7.10 Muiden saamisten oikeellisuuden tarkistaminen ja valvonta .....	14
7.11 Sopimusten toteutus- ja seurantavastuu .....	14
7.12 Omaisuusrekisterin ylläpito .....	15
7.13 Omaisuuden vakuuttaminen .....	15

7.14	Rahatoimen hoito.....	15
7.14.1	Sijoituspolitiikka.....	15
7.14.2	Vieraan pääoman käyttö.....	16
8.	KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA.....	16
8.1	Riskien hallinta .....	16
8.1.1	Konserniyhteisöt.....	17
8.1.2	Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.....	17
8.1.3	Riskienhallintaprosessi.....	18
8.1.4	Riskikartoitus .....	19
9.	WHISTLEBLOWING - KANAVA.....	20

## 1. MITÄ ON SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA?

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kaikkia niitä Uudenkaupungin kaupungin menettelyjä ja toimintatapoja, joiden avulla kaupunginhallitus ja johto voivat saada **kohtuullisen varmuuden** tavoitteiden saavuttamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta, taloutta ja toimintaa koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta sekä toiminnan lainmukaisuudesta.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida ja hallita toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia.

Sisäinen valvonnan tarkoituksena on vahvistaa hyvää johtamis- ja hallintotapaa koko kaupunkikonsernissa, ja se kytkeytyy osaksi kaupungin ja koko kaupunkikonsernin hallinto- ja johtamisjärjestelmää, päätöksentekoa sekä strategista ja operatiivista toiminnan suunnittelua.

Sisäinen valvonta on johdon ja hallinnon työväline, ja sen tarkoituksena on hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon, esimiesten ja henkilöstön erilaisten toimenpiteiden avulla hallita riskejä sekä edistää päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä ja tehokasta johtamista.

## 2. SISÄISEN VALVONNAN TAVOITTEET

Sisäisen valvonnan tavoitteena on saada toimivalle johdolle kohtuullinen varmuus siitä, että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan (INTOSAI, Ylimpien tarkastusviranomaisten yhteistyöjärjestö). Sisäinen valvonta tulee järjestää toimintayksikön talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyvien riskeihin nähden riittävällä tavalla.

Tällöin varmistetaan:

- tuloksellisuus: edistetään organisaation toimintojen säännönmukaisuutta, taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä tuotteiden ja palvelujen laatua,
- resurssien turvaaminen ja hyödyntäminen: turvataan resurssit menetyksiltä, jotka aiheutuvat tuhlauksesta, väärinkäytöksestä, huonosta hoidosta, virheistä ja petoksista sekä muista epäsäännönmukaisuuksista,
- toiminnan laillisuus ja johdon ohjeiden noudattaminen: noudatetaan lakeja, asetuksia, säännöksiä ja muita ohjeita sekä

- tietojen oikeellisuus: kehitetään ja ylläpidetään luotettavia tietoja taloudesta ja hallinnosta ja esitetään ne oikeina ja riittävinä määräaikaissä raporteissa.

Jokainen toimielin sekä sen alainen johtava viranhaltija, erityisesti tilivelvollinen, vastaa johtamansa toiminnan osalta, että sisäisen valvonnan tavoitteet toteutuvat.

Tavoitteiden saavuttamiseksi esimiehen on huolehdittava siitä, että luodaan asianmukainen sisäisen valvonnan rakenne, ja se pidetään ajantasaisena ja tehokkaana.

Sisäisen valvonnan tuloksellisuutta voidaan parantaa kun:

- siirrytään kaiken kattavasta valvonnasta valvomaan taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittäviä ja riskialttiita alueita,
- varmistetaan yksittäisten tapahtumien sijasta kokonaisuuksia ja valvotaan kokonaisjärjestelmien ja toimintaketjujen toimivuutta,
- siirretään valvonnan painopistettä toiminnan tuloksellisuuden varmistamiseen,
- siirrytään määrärahaseurannasta kustannusten seurantaan ja hyödynnetään tehokkaasti tarkastuslautakunnan suorittama arviointi tavoitteidensaavuttamisesta.

### 3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN STANDARDIT

Sisäinen valvonnan ja siinä riskienhallinnan käsitteistöä varten on kansainvälisesti kehitetty yleisiä standardeja ja viitekehyksiä. Yksi keskeisimmistä on COSO-toimikunnan (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) laatima viitekehys riskienhallinnasta (Enterprise Risk Management Framework, ERM Framework, COSO, 2004).

Uudenkaupungin kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan mallina COSO ERM -viitekehys jakaantuu kuuteen alueeseen:

1. sisäinen toimintaympäristö
2. tavoitteiden asettaminen
3. riskienhallinta
  - a. riskien tunnistaminen
  - b. riskien arviointi
  - c. riskeihin vastaaminen
4. valvontatoimenpiteet
5. informaatio ja tiedonkulku
6. seuranta jokaisessa toiminnossa - miten seurataan esim. sijoitussuunnitelmaa.

**Johtamis- ja valvontakulttuuri eli sisäinen toimintaympäristö** luo perustan sille, miten Uudenkaupungin kaupunki suhtautuu riskeihin ja valvontatoimenpiteisiin. Sisäiseen toimintaympäristöön sisältyy ohjaavien elimien ja toimivan johdon asenne ja toimenpiteet koskien riskienottoa ja valvonnan tärkeyttä kaupungissa sekä kaupungin

organisaation rakenne ja henkilöstöpolitiikka. Sisäinen valvontaympäristö sisältää seuraavia osatekijöitä: kaupungin yleinen riskinottohalukkuus, rehellisyys ja eettiset arvot, johdon valvontatoimenpiteet ja toimintatapa, organisaatorakenne, valtuuksien ja velvollisuuksien jakaminen, henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt, laadunvarmistusmenettelyt sekä henkilöstön pätevyys.

**Tavoitteiden asettamiseen** sisältyy seuraavia osatekijöitä: toiminnan johdonmukainen suunnittelu, seuranta ja ohjaus sekä näihin liittyvä tavoitteiden määrittely ovat edellytyksiä tavoitteita uhkaavien riskien tunnistamiselle.

**Riskienhallinta** eri osa-alueineen on keskeinen osa sisäistä valvontaa. Riskienhallintaan kuuluu **riskien tunnistaminen** (tavoitteiden saavuttamista uhkaavien tekijöiden tunnistaminen ja dokumentointi), **riskien arviointi** sekä **niihin vastaaminen** (riskinottohalukkuus ja kyky vs. hallintamenettelyt) toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Kaupungin johto vastaa siitä, että riskienhallinta on järjestetty tarkoituksenmukaisesti ja riittävässä laajuudessa kaupungin toimintaan nähden. Sisäisen valvonnan menetelmät ja toimet, joilla pyritään toiminnallisten riskien ennalta ehkäisyyn tai havaitsemiseen, ovat osa riskienhallintaa. Riskienhallinta toteutuu suurelta osin toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Toimintaprosesseista tehdyt menetelmäkuvaukset edistävät riskien tunnistamista ja niiden hallintaa. Riskienhallintatoimenpiteille tulee luoda seuranta ja raportointi, joka kytketään osaksi toiminnan ja talouden säännöllistä seurantaa ja raportointia.

**Valvontatoimenpiteillä** tarkoitetaan olemassa olevaa prosessia, menettelyä, välineitä tai rakennetta, joka pienentää riskejä tai lisää mahdollisuuksia saavuttaa kaupungin tavoitteet. Valvontatoimenpiteet voivat olla ennakkoivia/estäviä tai jälkikäteistoimenpiteitä, joilla pienennetään riskin toteutumisen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia. Ne auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteet muodostuvat johdon päivittäisen valvonnan tehtävistä. Päivittäiseen valvontaan liittyvät muun muassa johdolle tehtävät selvitykset, toimintaperiaatteiden ja ohjeiden noudattamisen valvonta, poikkeamien seuranta, täsmätykset, vaarallisten työyhdistelmien poistaminen ja henkilöstön suoriutumisen arviointi.

**Informaatio ja tiedonkulku** varmistavat, että kaupungin johto, henkilöstö ja sidosryhmät, mukaan lukien valvontaelimet saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa kaupungin toiminnasta ja toimintaan vaikuttavista tekijöistä. Tieto tulee määrittää, välittää ja tallentaa sellaisessa muodossa ja aikataulussa, että toimintayksiköt ja toisaalta johto, esimiehet ja henkilöstö voivat suoriutua velvollisuuksistaan. Raportoinnin tulee mahdollistaa tiedon kulku organisaatiossa vertikaalisesti sekä alhaalta ylös kuin ylhäältä alas että horisontaalisesti.

**Seurannalla** todennetaan sisäisen valvonnan toimivuus sekä toteutetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuuden arviointia ja kehittämistä. Seurantaa voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä

määräajoin tehtävillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä. Seurantavastuu kuuluu kaupungin johdolle ja oman vastuualueensa osalta toimintayksikön vastuuhenkilölle.

Myös sisäinen tarkastus toteuttaa omalta osaltaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seuranta.

## 4. SISÄISEN VALVONNAN RAKENNE

Kunnan toiminnan valvonta koostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta.

Sisäinen valvonta jakaantuu:

- sisäiseen tarkkailuun
- luottamushenkilöiden suorittamaan seurantaan ja
- sisäiseen tarkastukseen.

**Sisäinen tarkkailu** on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden ja varojenkäytön valvontaa. Sisäisellä tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan aiotulla, hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa.

**Seuranta** on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille ja kuntalaisille kuuluva osa sisäistä valvontaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

**Sisäinen tarkastus** on sisäisen valvonnan näkyvä osa. Se on aktiivista, systemaattista ja julkista toimintaa. Sisäinen tarkastus on strategioiden, toimintaperiaatteiden ja tavoitteiden toteutumisen sekä informaatiojärjestelmien tarkastusta.

## 5. SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISVASTUU JA VALVONTA

Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaavat koko kaupungin ja kaupunkikonsernin osalta kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja, liikelaitosten ja palvelualueen osalta lautakunta tai johtokunta, viranhaltijajohto ja palveluyksiköiden osalta palvelualueen johto ja työnjohto.

Tilivelvollisilla on erityinen vastuu sisäisen valvonnan rakenteiden luomisesta ja valvonnan jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnon osalta.

## 5.1 Selonteko kaupungin sisäisestä valvonnasta

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.

Selonteko perustuu kaupunkikonsernissa tehtyyn sisäisen valvonnan arviointiin, riskien arviointiin sekä toimenpidesuunnitelman laatimiseen.

## 5.2 Selonteko konsernivalvonnasta

Konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja. Konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kaupunkikonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan.

Kaupunginhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten konsernivalvonta on kaupunkikonsernissa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on mainituilla kohdealueilla tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Selonteko perustuu kaupunkikonsernissa tehtyyn sisäisen valvonnan arviointiin, riskien arviointiin sekä toimenpidesuunnitelman laatimiseen.

## 5.3 Konserni- ja omistajaohjaus

Kaupunkikonserniin kuuluu kaupunkiorganisaation lisäksi yhtiöitä ja yhteisöjä. Omistajaohjauksella tarkoitetaan niitä tavoitteita ja menettelytapoja, joita kaupunki omistajana kohdistaa konserniyksiköihin.

Kaupunginvaltuusto hyväksyy konserniohjeen ja asettaa kaupungin yleiset tavoitteet ja konsernitavoitteet.

Konserniyksiköt harjoittavat kaupungin toiminnan kannalta strategisesti tärkeää toimintaa ja kaupungille muutoin kuuluvaa palvelutoimintaa tai tukevat kaupungin kehittämistä. Kaupungin omistajaohjaus käsittää myös kuntayhtymien toiminnan ohjauksen.

Konsernimuotoisen toiminnan perustana on, että konserniyhteisöjen johtaminen ja yhteistoiminta on tiivistä ja että siitä syntyvät edut hyödynnetään tehokkaasti.

Kaupungin tytäryhteisöille asetetaan omistajapolitiittiset tavoitteet, joiden toteutumista seurataan vuosittain. Konserniyhteisöiltä edellytetään omassa toiminnassaan hyvää



johtamis- ja hallintotapaa.

Konserniyksiköiden toimintaan liittyviä riskejä arvioidaan säännöllisesti. Omistajapolitiittisten tavoitteiden toteutumista sekä yksiköiden taloudellista kehitystä ja tunnuslukuja seurataan säännöllisesti. Riskien arvioinnista, omistajapolitiittisten tavoitteiden asettamisesta ja toteutumisen seurannasta sekä niiden raportoinnista vastaa kaupunginhallitus.

## 6. SUUNNITTELU- JA SEURANTAJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖ VALVONNASSA

### 6.1 Suunnittelu ja seuranta

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän tulee toimia johtamisen apuvälineenä, antaa päätöksentekijöille tarpeellista tietoa, mahdollistaa tavoitejohtaminen, auttaa tuloksellisuuden arvioinnissa, mahdollistaa delegointi ja sisältää tilastoinnin selkeät luokitukset.

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä koostuu seuraavista osista:

- Strateginen suunnittelu
- Talousarvio ja taloussuunnitelma
- Käyttösuunnitelmat
- Laskentatoimi
- Taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

#### 6.1.1 Strateginen suunnittelu

Strategia on valmistautumista tulevaisuuteen, edellytysten luomista tulevalle menestykselle. Strategia on organisaation toimintatapa, jolla pyritään yhteisiin päämääriin pitkällä aikavälillä.

Uudenkaupungin kaupunki hyväksyy valtuustokaudeksi kaupungin strategian, jota tarkistetaan säännöllisesti talousarvion ja taloussuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Toimielimet hyväksyvät tärkeimmille palvelualueille strategian mukaiset toimintasuunnitelmat.

#### 6.1.2 Talousarvio ja taloussuunnitelma

Taloussuunnittelussa käytetään kehysbudjetointia rahoituksen riittävyyden osoittamiseksi. Toimintaa ohjataan talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytyillä toiminnallisilla tavoitteilla. Kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarviossa toimielimelle käyttötaloudessa ja investoinneissa palvelualuekohtaiset nettomäärärahat ja toimintatavoitteet. Liikelaitosten osalta johtokunta hyväksyy määrärahat ja toimintatavoitteet.

### 6.1.3 Käyttösuunnitelmat

Kaupunginhallitus, lautakunta tai johtokunta sekä viranhaltijat hyväksyvät talousarvioon perustuvat sitovuustason käyttösuunnitelmat, joilla toimielimen alaisen toiminnan rahoitus- ja vastuut määritellään valtuuston päätöksiä vastaavaksi sekä päättää omalta osaltaan tehtävien toteuttamisesta ja määrärahojen käytöstä.

Investointiosassa määrärahan sitovuustasona ovat palvelualueen nettoinvestoinnit. Valtuuston hyväksymän investointisuunnitelman investointikohteet ovat sitovia, eli ne on toteutettava. Toimielin voi siirtää määrärahoja investointikohteiden kesken.

Palvelukeskuksen johtaja, hallinto- ja elinvoima palvelujen johtajat sekä liikelaitoksen johtajat päättävät toimialansa yksiköiden käyttösuunnitelmat sekä päättävät omalta osaltaan tehtävien toteuttamisesta ja osamäärärahojen käytöstä asettamalla tarkennetut tavoitteet ja jakamalla määrärahat ja tuloarviot pienempiin ja tarkempiin osiin. Määrärahat rekisteröidään käyttösuunnitelman hyväksymisen jälkeen kirjanpitoon.

### 6.1.4 Laskentatoimi

Kaupungin kirjanpidon tuottamaa informaatiota käytetään sisäisen valvonnan apuna. Kaupungin sisäistä laskentaa, erityisesti kustannuslaskentaa, kehitetään aktiivisesti. Kustannuslaskennan avulla selvitetään tuotettujen suoritteiden ja palvelujen todelliset kustannukset.

### 6.1.5 Taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

Toimielimet toimittavat kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle raportin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta palvelualueetasolla kolme kertaa vuodessa. Ensimmäinen raportti tehdään huhtikuun lopun tilanteesta, toinen raportti elokuun lopun tilanteesta ja kolmas koko vuoden osalta tilinpäätöstä varten. Seuranta-raporteissa esitetään tulo- ja menoarvioiden toteutuma sekä arviot sitovien tavoitteiden toteutumasta. Toimielinten on tarvittaessa esitettävä myös luettelo toimenpiteistä, joilla kaupunginvaltuuston asettamissa määrärahoissa ja tavoitteissa pysytään tai tehtävä määrämuutosesitys.

Talouden toteutumaraportit valmistuvat käyttökuukautta seuraavan kuukauden 15. päivään mennessä. Palvelualueilla ja -yksiköillä on katseluoikeus taloushallinnon kirjanpito-ohjelmaan, ja ne voivat seurata taloutensa toteutumista reaaliaikaisesti. Ne seuraavat käyttösuunnitelmien toteutumista ja raportoivat siitä toimielimille vähintään kahden kuukauden välein. Mikäli seurannan perusteella ilmenee merkittäviä käyttösuunnitelmasta poikkeavia muutoksia, joiden perusteella nettomenot näyttävät ylittävän, toimielinten on raportoitava siitä kaupunginhallitukselle sekä tarvittaessa

välittömästi tehtävä talousarvion muutosesitys.

Kaupunginhallituksen esityslistat toimitetaan tarkastuslautakunnalle, joka saa tiedon tavoitteiden toteutumisesta samanaikaisesti kaupunginhallituksen kanssa.

## 7. SISÄINEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ

### 7.1 Tietoturva ja tietosuojaja

Tietoturva- ja tietosuojapolitiikka tulee huomioida kaikissa kaupunkikonsernin toiminnan ja prosessien kehittämishankkeissa ja ohjeistuksissa. Jokainen tietoja käsittelevä on omalta osaltaan velvollinen huolehtimaan tietoturvallisuudesta ja tietosuojasta.

Tietoturvallisuus on toimintatapa, jonka tavoitteena on tietojärjestelmien ja toiminnan jatkuvuutta uhkaavien riskien hallinta. Tietosuojaja on henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten huomioon ottamista yksityisten henkilöiden yksityisyyden, oikeuksien ja oikeusturvan varmistamiseksi. Tietosuojan tarkoituksena on turvata tiedon kohteen yksityisyys, edut, oikeudet ja vapaudet sekä oikeusturva.

Tarkemmat ohjeet tietoturvasta ja tietosuojasta ovat kaupungin tietoturva- ja tietosuojapolitiikassa.

### 7.2 Ohjeistus

Sisäisen valvonnan ohjeistaminen tapahtuu sääntöjen ja toimintaohjeiden avulla. Kaupungin toiminnan säännöt ja toimintaohjeet voidaan jaotella seuraavasti:

#### **Tavoitteet ja toimintaohjeet**

- talousarvio ja -suunnitelma
- käyttösuunnitelmat
- tavoitteiden asetanta
- konserni-, osavuosi- ja vuosiraportointi

#### **Työnjakosäännöt**

- organisaation perusrakenteet
- vastuunjako
- valtuudet
- yleiset toimintaohjeet

Sisäisen valvonnan toteuttamisen työnjako- ja koordinointisäännöt sekä ohjeet ja vastuut on kirjattu hallintosääntöön ja muihin ohjeisiin sekä päätöksiin. Keskeiset säännöt, ohjeet ja päätökset, jotka määrittelevät kaupungin organisaation ja samalla ohjaavat ja määrittelevät sisäisen valvonnan vastuita ja tehtäviä ovat:

- hallintosääntö
- kaupungin taloudenhoitoa koskevat ohjeet ja päätökset
- kaupungin hankintaohjeet

### 7.3 Johtaminen

Johtamisjärjestelmän avulla on varmistettava, että

- tavoitteet on asetettu kaikille palvelualueille ja -yksiköille siten, että ne ovat sopusoinnussa keskenään ja konkreettisia. Niiden määrän on oltava mitattavissa ja laatu arvioitavissa, ja ne on sidottava aikatauluun
- yhteistoiminta toimii kaikilla tasoilla. Yhteistoiminnan keinoja ovat johtoryhmätyöskentely, tiimityöskentely, työpaikkakokoukset, edustuksellinen yhteistoiminta, projektityöskentely ja luottamushenkilöiden työ- yms. seminaarit
- tiedonkulku on varmistettu kaikilla tasoilla.

### 7.4 Organisaatorakenne

Organisaatio on rakennettava mahdollisimman vähäportaiseksi ja siten, että kaikille tasoille voidaan asettaa konkreettiset ja valvottavissa olevat tulostavoitteet.

Organisaatio on rakennettava siten, että näkökulma on käyttäjien eli kuntalaisten.

### 7.5 Menojen hyväksyminen ja tulojen valvonta

Hallintosäännön 85 §:ssä on määrätty laskujen hyväksymisestä. Laskujen hyväksyjistä päättää oman palvelualueensa osalta kaupunginjohtaja ja palvelukeskuksen johtaja.

Palvelukeskuksen johtajan ja alaistensa viranhaltijoiden laskujen hyväksymisestä (laskut hyväksyy) päättää kaupunginjohtaja.

Toimielin päättää palvelukeskuksen johtajan hyväksymisoikeudet.

Menon hyväksymiseen oikeutetut henkilöt on ilmoitettava vuosittain hallinto-, talous- ja ICT-palveluihin.

Asiatarkastaja tarkastaa laskun oikeellisuuden (lasku on tilauksen ja tavarain tai palvelun toimituksen mukainen). Asiatarkastaja tiliöi laskun ja lähettää hyväksyjälle hyväksyttäväksi. Tavarain tai palvelun vastaanottaja/asiatarkastaja, ja laskun hyväksyjä eivät saa olla sama henkilö.

Palvelualueiden johtajat valvovat, että talousarvion mukaiset palvelujen ja tavarain myyntitulot, avustukset ja muut tulot ovat kirjautuneet palvelualueen tuloiksi.

## 7.6 Tositteiden hyväksyminen

Palvelukeskusten johtajat määräävät vuosittain palvelualueiden tositteiden hyväksyjät

## 7.7 Hallinto

Päätökset tulee valmistella hyvin. Valmisteluasiakirja sisältää:

- hakemuksen tai esityksen perusteena olevien tosiseikkojen selostuksen
- analysoinnin, sovellettavat oikeusohjeet, säännökset ja määräykset
- kuvaukset toteutuksen arvioiduista vaikutuksista (kustannukset, henkilöstövaikutukset, vaikutukset tiloihin ja laitteisiin ym.).

Valmisteluvastuusta, esittelystä, pöytäkirjan laatimisesta, nähtävänä pidosta ja asian otto-oikeudesta on määrätty hallintosäännössä.

Viranhaltijapäätösten osalta on huomioitava:

- mitä asioita on delegoitu ja subdelegoitu
- onko päätökset tehty toimivallan puitteissa
- ovatko päätökset olleet asianmukaisesti nähtävillä
- onko päätökset annettu tiedoksi asianosaisille
- onko päätökset annettu valitusajan kuluessa tiedoksi toimielimille, joille asian käsittely voidaan siirtää.

Esteellisyydessä noudatetaan hallintolain 27 ja 28 §:ien säännöksiä. Kaupungin-hallituksen ja muiden toimielinten järjestäytymiskokouksissa tulee kirjata pöytäkirjaan jäsenten mahdolliset pysyvät esteellisyydet.

## 7.8 Hankintojen suorittaminen

Hankintojen suorittamisessa noudatetaan hankinta- ja erityisalojen hankintalakia, asetusta julkisista hankinnoista, hankintadirektiivejä, muuta soveltuvaa lainsäädäntöä sekä hallintosääntöä ja kaupunginhallituksen hyväksymiä hankintaohjeita.

Hankintoja suunniteltaessa kartoitetaan myös mahdollisuudet yhteishankintaan laajemman hankintarenkaan (esim. Turun seudun hankintayhteistyö) kanssa.

Hankinnoissa käytetään mahdollisuuksien mukaan mm. Hansel Oy:n hankintasopimuksia sekä in house-yhtiöitä.

## 7.9 Tulojen laskuttaminen ja perintä ulkoisilta asiakkailta

Kaupungin tulojen laskuttamisesta on määrätty saatavien laskutus- ja perintäohjeissa. Kaupungin laskutus on keskitetty pääosin hallinto-, talous- ja ICT-palveluihin. Jokainen palvelualue huolehtii siitä, että toimialueen saatavien laskuttamisessa tarvittavat tiedot toimitetaan sovittuun aikataulun mukaisesti talouspalveluihin. Hallinto-, talous- ja ICT-palvelut vastaa perinnästä.

## 7.10 Muiden saamisten oikeellisuuden tarkistaminen ja valvonta

Merkittävä osa kunnan tuloista kertyy lainsäädäntöön, viranomaisten päätöksiin tai sopimukseen perustuvina tilityksinä, joista osa suoritetaan hakemusten ja kustannusselvitysten pohjalta ja osa ilman hakemusta. Tällaisia tuloja ovat mm. verotulot, valtionosuudet, avustukset, yhteistoimintakorvaukset ja tilityksiin perustuvat muut korvaukset, esim. KELA- ja vakuutuskorvaukset. Tällöin on valvottava, että tilityksen perusteet ovat oikeat ja että suoritus tapahtuu säädettynä tai sovittuna ajankohtana.

Näiden saatavien osalta on saatavan kohteena olevasta toiminnasta vastaavan palvelualueen varmistuttava siitä, että hakemukset ja tilitykset tehdään ajallaan, saatavan laskennalliset perusteet ovat oikeat ja että suoritus on tullut määräaikana euromäärältään oikean suuruisena. Mikäli perusteissa tai maksatuksessa ilmenee virheellisyys, on palvelualueen ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun hakemiseksi tai saatavan perimiseksi.

## 7.11 Sopimusten toteutus- ja seurantavastuu

Toimielin hyväksyy kaupungin puolesta tehtävät sopimukset toimielimen toimivaltaan liittyvissä asioissa, ellei asia ole luonteeltaan tai merkitykseltään sellainen, että se vaatii kaupunginvaltuuston tai kaupunginhallituksen päätöksen.

Hyväksytyjen sopimusten valvonta kuuluu sopimuksen hyväksyneen toimielimen alaiselle päällikölle ja viranhaltijapäätösten osalta sopimuksen hyväksyneelle viranhaltijalle tai heidän määräämilleen viranhaltijoille.

Sopimusten valvontaan kuuluu sopimusten täytäntöönpano sekä sopimuksista johtuvien toiminnallisten ja taloudellisten toimenpiteiden hoitaminen määräaikana.

Valvontatehtävä on kullakin toimialalla järjestettävä hyväksytyillä tehtäväkuvauksilla tai muilla määräyksillä, joista ilmenee selkeästi valvontatehtävästä vastuussa oleva viranhaltija.

Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen alaisten viranhaltijoiden hyväksymät sopimukset säilytetään kaupungin hallinnossa arkistosuunnitelmassa määritellyssä yksikössä. Lautakuntien, johtokuntien sekä niiden alaisten viranhaltijoiden hyväksymät sopimukset säilytetään asianomaisella toimialalla arkistointisuunnitelmassa määritellyssä yksikössä.

Sopimukset säilytetään myös sähköisessä muodossa kaupungin Dynasty for SQL tiedonhallinta-järjestelmässä. Sopimuksen valvonnasta vastaava taho huolehtii siitä, että sopimuksesta viedään järjestelmään ainakin seuraavat tiedot:

- sopimuksen valvonnan/ toteuttamisen vastuuhenkilö/ vastuutaho
- sopimuskumppani
- sopimuksen alkamis- ja päättymispäivä
- muut tärkeät päivämäärät liittyen esimerkiksi sopimuksen jatkamiseen tai irtisanomiseen

## 7.12 Omaisuusrekisterin ylläpito

Kaupungin pysyvistä vastaavasta omaisuudesta (käyttöomaisuus) pidetään rekisteriä, joka on osa kaupungin laskentajärjestelmää. Käyttöomaisuusrekisterin raportit ovat samalla luettelo käyttöomaisuudesta tasetileittäin ryhmiteltynä.

## 7.13 Omaisuuden vakuuttaminen

Kaupunginhallitus päättää kaupungin omaisuuden vakuuttamisesta. Talousjohtaja tarkistaa vuosittain vakuutusurvan ajantasaisuuden yhdessä vakuutusmeklarin ja/tai vakuutusyhtiön edustajan kanssa.

## 7.14 Rahatoimen hoito

### 7.14.1 Sijoituspolitiikka

Kaupunginvaltuusto päättää sijoitustoiminnan perusteista ja hyväksyy kaupungin sijoitustoimintaa koskevat perusteet kassavarojen sijoittamisen osalta. Kysymykseen tulevia sijoituskohteita ovat valtion velkasitoumus, kunta-, sijoitus- tai yritystodistus, joukkovelkakirjalaina, sijoitusvakuutus, kapitaalisopimus, korkorahasto-osuus tai määräaikaistalletus sekä osakkeet sekä niihin sijoittavat sijoitusrahastojen osuudet mukaan lukien kiinteistörahastot. Liikkeeseenlaskijana tai velallisenä tulee olla valtio, kunta tai raha- tai vakuutuslaitos taikka yritys tai muu yhteisö, jonka luottokelpoisuusluokka on AAA - BBB-.

Sijoittamisperiaatteet on määrätty kaupunginhallituksen hyväksymässä ohjeessa.

### 7.14.2 Vieraan pääoman käyttö

Valtuusto päättää talousarviossa, miten suuri osa talousarvion rahoitustarpeesta katetaan lainakannan muutoksella. Talousarvion perusteella kaupunginhallitus hyväksyy tarvittaessa vuosittaisen lainanotto-suunnitelman, jossa määritellään lähemmin vuoden lainanoton sisällön. Lainanotto-suunnitelma käsittää myös lyhytaikaisten lainojen ottamisen.

Pitkäaikaisten lainojen ottamisesta päättää kaupunginhallitus valtuuston hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Lainojen hankinta tapahtuu tarjouskilpailulla, jossa valitaan korko-, kulu- ja maksuajankohtien vaikutuksiltaan kokonaisedullisin lainatarjous.

Korkoriski on korkojen muutosten aiheuttama epävarmuus kunnan korkomenojen tasosta. Korkoriskin hallinnan tavoitteena on suojata kuntaa rahamarkkinoilla tapahtuvilta epäsuotuisilta muutoksilta. Tavoitteena on sellainen lainasalkun korkorakenne, joka pitkällä aikavälillä tuottaa mahdollisimman alhaisen

korkokustannuksen kuitenkin niin, etteivät korkomenot kasvaisi kestävämmällä tavalla korkotason odottamattoman nousun vuoksi.

Käytännöllinen apuväline arvioinnissa on kuvassa 1 oleva riskitaulukko.

## 8. KOKONAISSVALTAINEN RISKIENHALLINTA

### 8.1 Riskien hallinta

Kaupunginhallitus vastaa hallintosäännön mukaan riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteen sovittamisesta sekä päättää kaupungin omaisuuden sekä kaupungin velvollisuudeksi säädetystä tai muiden riskien vakuuttamisesta. Kaupunginhallitus voi siirtää toimivaltaansa edelleen muille toimielimille ja viranhaltijoille.

Kaupunginhallituksella on vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.

Kaupunginhallitus päättää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet sekä vastaa tilinpäätöksen toimintakertomuksessa annettavasta sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisen selonteosta.

Konsernijohto (kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja) vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja

tuloksellisuuden valvonnasta (konsernivalvonta). Konsernijohtoon tehtävänä on koordinoita ja kehittää kaupunkikonsernin riskienhallintaa. Konsernijohto voi käyttää valmistelussa apuna hallinto-, talouspalvelut ja ICT-yksikköä.

Riskienhallinnan tehtävänä on varmistaa, että merkittävät riskit tunnistetaan, arvioidaan ja mitataan ja että niitä seurataan ja hallitaan kokonaisvaltaisesti osana päivittäistä



kaupunkikonsernin toimintojen johtamista. Riskienhallinnan on tarkoituksena kattaa kaikki kaupunkikonsernin toimintaan liittyvät riskit sekä hyödyntää mahdollisuuksia kaupunkikonsernin toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi.

Konserniohjeilla ohjataan koko konsernin seuranta.

### 8.1.1 Konserniyhteisöt

Konserniohjeen mukaan kaupunginvaltuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja edellyttää, että kaupunkikonserniin kuuluvat yhteisöt noudattavat Uudenkaupungin kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisen perusteita sekä kaupunginhallituksen mahdollisesti antamia sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia ohjeita.

Riskienhallinta on osa kaupungin tytäryhteisöjen valvontajärjestelmää. Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhteisöjen toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan, arvioidaan ja niitä seurataan ja että riskienhallinnan periaatteet on määritetty.

Kaupungin tytäryhteisöjen tulee säännönmukaisesti riskienhallintaprosessissaan analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa toiminnan ja talouden tavoitteita uhkaavia riskejä sekä mahdollisuuksia, arvioida riskien ja mahdollisuuksien vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä, ylläpitää ajantasaista kuvausta (riskiprofiili) merkittävimmistä riskeistä ja niiden hallintakeinoista sekä seurata ja arvioida riskien hallinnan toimenpiteiden tuloksellisuutta.

Tytäryhteisön tulee raportoida omistajaohjaukselle vuosittain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatavasta ja sen tuloksellisuudesta, yhteisön strategisia tavoitteita uhkaavista merkittävistä riskeistä ja myös strategisista mahdollisuuksista sekä riskien hallinnan menettelyistä ja tuloksellisuudesta. Sisäinen tarkastus ja tilintarkastaja arvioivat niitä prosesseja, joilla organisaatioissa varmistetaan, että merkittävät riskit on ymmärretty ja että niitä hallitaan asianmukaisesti.

### 8.1.2 Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

Valmiuslain mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Myös kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen tulee varautua mahdollisiin häiriötilanteisiin ja laatia vähintään lain sekä omistajan edellyttämät kirjalliset suunnitelmat toiminnan jatkuvuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi. Tarvittavien riskienhallintaa koskevien (mm. toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen ja turvallisuuteen liittyvien) suunnitelmien laatimisvastuiden tulee sisältyä myös tytäryhteisöjen mahdollisiin alihankinta- ja ostopalvelusopimuksiin.

Kaupunkikonsernin riskienhallinnasta ja turvallisuudesta vastaava henkilö koordinoi myös kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen riskienhallinta- ja valmiussuunnittelua.

### 8.1.3 Riskienhallintaprosessi

Uudenkaupungin kaupungin riskienhallinnan taustalla ovat kaupunkistrategia ja siitä johdetut valtuustokauden sekä vuositason toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Riskienhallinnan toimenpitein varmistetaan muun muassa, että organisaation johdolla on käytettävissään tarpeellinen ja ajantasainen tieto merkittävistä riskeistä (riskikartoitus), suunnitelmat riskien hallitsemiseksi ja riittävät menetelmät mahdollisten vahinkojen hoitamiseksi. Riskienhallinta sisältyy keskeisesti kaupunkikonsernin strategia- ja vuosisuunnitteluun, ja se on operatiivisella tasolla mukana eri prosesseissa, toiminnoissa sekä ohjelmissa ja projekteissa.

Riskienhallinnan käytännön toteutus tapahtuu palveluyksiköittäin. Kussakin palveluyksikössä kartoitetaan itsearviointina säännöllisesti vuoden välein sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilanne sekä riskienhallintatoimenpiteet kunkin ryhmän esimiehen johdolla. Esimies raportoi tuloksista omalle esimiehelleen, jonka puolestaan on kartoitettava vastuullaan olevien toimintojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilanne säännöllisesti vähintään vuosittain. Tämän jälkeen toteutetaan kaupunkikonsernin riskikartoitus konsernijohdon toimesta. Palveluyksiköissä, joiden prosessit ylittävät yksikkörajat, prosessiin osallistuvien yksiköitten esimiesten tulee varmistua siitä, että prosessin kaikki osa-alueet tulevat riskikartoituksissa katetuksi.

Riskienhallintaan ei tule luoda mittavia erillisprosesseja, vaan normaalin toiminnan yhteydessä, kuten strategisessa suunnittelussa sekä toiminta- ja taloussuunnittelussa sekä kehityskeskustelujen yhteydessä tulee tarkastella myös toimintaympäristöstä ja toimintaedellytyksistä ja niiden muutoksista johtuvia ulkoisia riskejä sekä olennaisimpia kaupunkikonserniin ja sen omaan toimintaan ja toimintatapoihin sisältyviä riskejä.

Riskienhallintaa toteutetaan talousarvion laadintaprosessin yhteydessä, jolloin määritetään konsernin merkittävimmät riskit sekä tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä, jolloin arvioidaan riskienhallinnan tuloksellisuutta. Talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin liittyen konsernitason ohjaus- ja valvontavastuu on hallinto-, talous- ja ICT-palveluissa. Toimialueet tunnistavat tavoitteita uhkaavat riskit, arvioivat riskien vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laativat ja päivittävät tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Palvelukeskusten ja konsernijohdon arvioinnin pohjalta kaupunginhallitus valmistelee talousarvion laadinnan yhteydessä kaupungin riskiprofiilin ja päättää menettelytavat keskeisten riskien hallitsemiseksi. Riskiprofiililla tarkoitetaan kuvausta siitä, missä ovat kaupungin merkittävimmät riskit saavuttavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana, ja sen tuloksellisuudesta raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä.



## 9. WHISTLEBLOWING - KANAVA

Vuonna 2020 annettu EU-direktiivi tekee ilmoituskanavista pakollisia myös Suomessa. Kansallinen lainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2022 aikana. Tällainen ilmoituskanava tulee olla organisaatioissa, joilla on yli 50 työntekijää tai joiden liikevaihto ylittää 10 miljoonaa euroa. Velvoite koskee myös kuntia, joissa on yli 10 000 asukasta. Direktiivillä halutaan suojella ilmoituksien tekijöitä vastatoimilta, mikäli he ovat ilmoittaneet havaitsemiaan väärinkäytöksiä siihen tarkoitettua kanavaa pitkin. Se myös velvoittaa organisaatioita huolehtimaan ilmoituskanavan tietosuojasta, turvallisuudesta ja vastuullisuudesta riittävällä tasolla.

Uudenkaupungin kaupungin Webropol-pohjainen Whistleblower-kanava otetaan käyttöön kansallisen lainsäädännön vahvistamisen jälkeen.