

RAUMAN KAUPUNGIN SISÄISEN VALVONNAN YLEISOHJE

SISÄLLYSLUETTELO

1. YLEISOHJEEN TARKOITUS.....	2
KUNNAN VALVONTA	
2. KUNNAN VALVONTA YLEISESTI.....	2
3. VALVONNAN RAKENNE RAUMALLA.....	3
3.1. Tarkastuslautakunta.....	3
3.2. Tilintarkastaja, JHTT.....	3
3.3. Sisäinen tarkastus.....	4
SISÄINEN VALVONTA	
4. SISÄINEN VALVONTA OSANA JOHTAMISTA.....	4
4.1. Periaatteet.....	4
4.2. Sisäinen tarkkailu.....	5
4.3. Seuranta.....	5
5. TOIMIVALTA JA VASTUUT.....	5
5.1. Johtosäännöt ja toimintasäännöt.....	5
5.2. Toimivallan siirtäminen.....	5
5.3. Otto-oikeus, ottokelpoisen päätöksen ilmoittaminen ja ottamispäätös.....	6
5.4. Vastuu sisäisestä valvonnasta ja tilivelvollisuus.....	6
5.5. Kaupunginjohtajan , apulaiskaupunginjohtajan ja virastopäällikköjen valvontavastuu	7
5.6. Esimiesten yleinen valvontavastuu.....	7
6. PÄÄTÖKSENTEKO.....	7
6.1. Päätöksen valmistelu ja päätöksenteko.....	7
6.2. Päätöksen täytäntöönpano ja sen valvonta.....	8
6.3. Esteellisyys.....	8
6.4. Asianhallinta.....	8
7. SUUNNITTELU JA SEURANTA.....	9
7.1. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelu.....	9
7.2. Lautakuntien käyttösuunnitelmat.....	9
7.3. Seuranta ja raportointi.....	9
7.4. Talousarviomuutokset.....	10
7.5. Sisäinen laskenta.....	10
8. HENKILÖSTÖASIAT.....	10
8.1. Henkilöstön suunnittelu ja rekrytointi.....	10
8.2. Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen.....	11
8.3. Palkan määrittely ja maksatus.....	11

9. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE.....	11
9.1. Pankkitilien avaaminen ja alitilittajakassojen perustaminen.....	12
9.2. Ostolaskujen käsittely.....	12
9.3. Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto.....	13
9.4. Saatavien perintä ja kuluksi kirjaaminen (kirjanpidosta poistaminen).....	13
9.5. Arvonlisävero.....	13
9.6. Maksuliikenne, rahoitus ja sijoitustoiminta.....	14
10. OMAISUUDEN HALLINNOINTI.....	14
10.2. Käyttöomaisuus ja suunnitelmapoistot.....	14
10.3. Hankinnat.....	14
10.4. Varastot.....	15
10.5. Ulkopuoliset varat.....	15
11. TIETOTURVA.....	15
12. AVUSTUKSET.....	16
13. SOPIMUKSET JA NIIDEN VALVONTA.....	16
14. PROJEKTITOIMINTA.....	16
15. RISKIENHALLINTA.....	17
15.1. Vakuuttaminen.....	17
16. OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN.....	17

RAUMAN KAUPUNGIN SISÄISEN VALVONNAN YLEISOHJE

Kaupunginhallitus hyväksynyt 21.9.2009
Voimaantulo 1.1.2010

1. YLEISOHJEEN TARKOITUS

Sisäisen valvonnan yleisohjeen tarkoituksena on antaa kokonaiskäsitys siitä, mitä sisäinen valvonta on, miksi sisäistä valvontaa tarvitaan ja miten sisäinen valvonta toimii. Sisäisen valvonnan yleisohjeella pyritään varmistamaan ja helpottamaan sisäisen valvonnan toteuttamista, valvonnan yhdenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä Rauman kaupungin eri toimintayksiköissä.

Sisäisen tarkastuksen toimintasäännössä todetaan seuraavasti: ” **Kunnan toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta. Johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta vastaa kukin toimielin ja vastuhenkilö** ” Kaupunginhallituksen tehtävänä on ylimpänä toimeenpanevana toimielimenä antaa toimialoille ja tulosyksiköille ohjeet sisäisen valvonnan järjestämisestä.

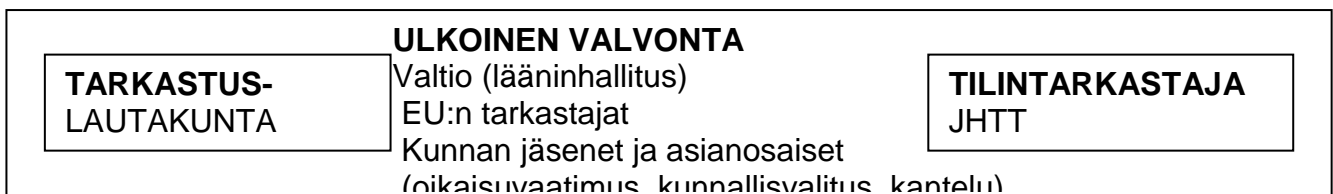
Rauman kaupungin tarkastussäännössä kuvataan kaupungin valvontajärjestelmä ja kerrotaan, mitä on sisäinen valvonta, miten se liittyy viran- ja toimenhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tehtäviin ja mitkä ovat heidän vastuunsa sisäisen valvonnan järjestämisessä ja toteuttamisessa. Merkittävin osa sisäistä valvontaa ohjaavista menettelyistä sisältyy kaupungin johto- ja muihin sääntöihin tai ohjeisiin sekä yksittäispäätöksiin.

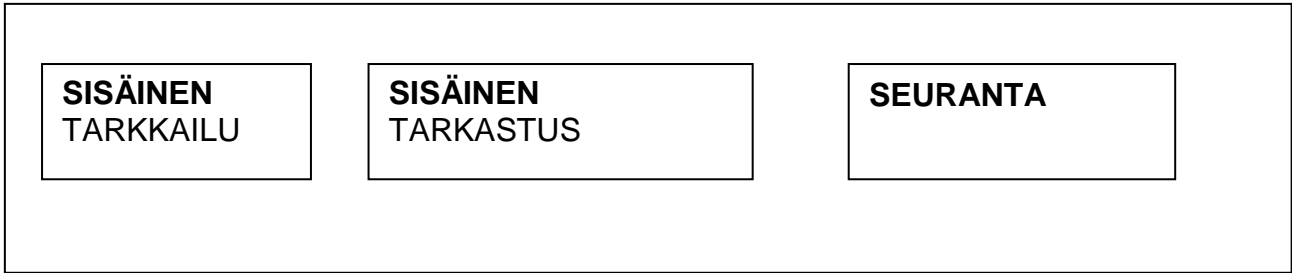
KUNNAN VALVONTA

2. KUNNAN VALVONTA YLEISESTI

Riittävä ja näkyvä valvonta on välttämätön edellytys julkiselle luotettavuudelle. Valvonnan avulla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus siitä, että asiat sujuvat niin kuin on tarkoitettu. Valvonta luo puitteet sille, että organisaatio kykenee saavuttamaan päämääränsä.

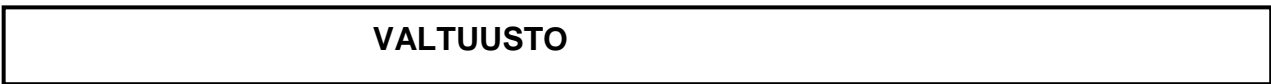
Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta jakaantuu kunnan järjestämään (tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja) ja muuhun valvontaan.





3. VALVONNAN RAKENNE RAUMALLA

Rauman ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta määrätään tarkastussäännössä mm. seuraavasti: "Kaupungin hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kaupunginhallitus. ... Tarkastuslautakuntaa ja tilintarkastajaa avustaa kaupunginreviisori, joka myös toimii tarkastuslautakunnan sihteerinä, jollei lautakunta päätä muusta sihteeristä."



3.1. Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Lautakunnan kokouksissa asiat esittelee puheenjohtaja. Lautakunnan toimintaa ohjaa lainsäädännön lisäksi valtuuston hyväksymä tarkastussääntö.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden saavuttamista koko kaupunkikonsernissa. Sillä on sen vuoksi oikeus saada tarvitsemiaan selvityksiä tytäryhteisöjen toiminnasta ja tilinpäätöksistä sekä oikeus käydä tutustumassa tytäryhteisön toimintaan voidakseen arvioida em. tavoitteiden saavuttamista.

Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla sekä kaupunginreviisorilla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta, tilintarkastaja tai kaupunginreviisori pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

3.2. Tilintarkastaja, JHTT

Valtuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan, joka toimii tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja.

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajien lakisäätteiset tehtävät on määritelty kuntalaissa kattavasti. Eduskunnan hallintovaliokunta on katsonut mietinnössään 18/1994, että kunnan **hallinnon ja talouden hoidon tarkoituksenmukaisuusarviointi ei kuulu tilintarkastajalle, vaan tarkastuslautakunnalle.**

3.3. Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on osa kaupungin ohjaus- ja valvontajärjestelmää, jota kaupunginhallitus ja kaupunginjohtajat käyttävät toteuttaessaan kaupungin hallinnon ja talouden hoidon valvontavelvollisuuttaan. Sisäisestä tarkastuksesta vastaa kaupunginreviisori.

Sisäinen tarkastus on aktiivista, systemaattista ja ensisijaisesti avointa tarkastustoimintaa kaupunginjohtajien alaisuudessa. **Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on mm. tarkastaa tulosyksiköiden sisäisen valvonnan ja toiminnan tuloksellisuutta, arvioida johtamisessa ja päätöksenteossa käytettävän tiedon luotettavuutta ja eheyttä (=tieto säilyy muuttumattomana sen eri käsittelyvaiheissa) sekä toimia asiantuntijana tehtäväalueeseensa liittyvissä kehityshankkeissa.**

Sisäisen tarkastuksen olemassaolo ei vähennä esimiesten velvollisuutta luoda riittävä ja toimiva sisäinen valvonta kuhunkin tulosyksikköön ja toimintaprosessiin.

SISÄINEN VALVONTA

4. SISÄINEN VALVONTA OSANA JOHTAMISTA

Sisäinen valvonta on olennainen osa johtamista. 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.

Kaupunginvaltuusto hyväksyy valtuustokausittain Rauman kaupungin visio ja strategia -asiakirjan. Kaupunginvaltuusto määrittää myös vuosittain toiminnan menestystekijät. Sisäisen valvonnan

tehtävänä on osaltaan varmistaa valtuuston tahdon toteutuminen jokaisella organisaatiotasolla ja kaikissa tulosyksiköissä.

4.1. Periaatteet

Sisäinen valvonta on myös osa hyvän hallinnon periaatteita. Sisäinen valvonta on säännöllistä, järjestelmällistä, muuntuvaa ja ennakoivaa. Se on myös avointa ja positiivista, osa tulosyksikön toimintaa, jossa koko yksikkö on mukana. Valvonnan avulla pyritään ohjaamaan toimintaa sekä estämään väärinkäytökset, virheet ja epätarkoituksenmukainen toiminta.

Esimiehillä tulee olla ajantasainen tieto yksikön olennaisten asioiden tilasta ja niiden kehityssuunnasta. Kussakin yksikössä harkitaan yksikön koon ja toiminnan luonteen perusteella, miten valvontaa käytännössä toteutetaan.

Sisäinen valvonta on riskien hallintaan liittyvää toimintaa, joka jakaantuu sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen.

4.2. Sisäinen tarkkailu

Sisäisen tarkkailun toimivuus on yksikön johdon vastuulla. Sisäinen tarkkailu on usein näkymätöntä, kunkin yksikön toimintarutiineihin ja tietojärjestelmiin sisältyvää, jatkuvaa varojen käytön ja toimintojen kontrollia. Sisäinen tarkkailu kytkeytyy usein yksikön työrutiineihin, joilla pyritään omaisuuden turvaamiseen, virheiden ehkäisemiseen, toimintaohjeiden noudattamiseen, kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden lisäämiseen sekä taloudellisuuden edistämiseen. Tarkkailua luodaan tehtävien, valtuuksien ja vastuun jakamisella, työ- ja menetelmäkuvauksilla, rekisteritietojen ja ohjelmistojen suojaamisella yms. keinoilla.

4.3. Seuranta

Seurantavastuu kuuluu sekä viranhaltijoille että luottamushenkilöille. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Raportointivelvoitteen asettamisella luottamushenkilöllä on mahdollisuus valvoa, miten viranhaltija hoitaa hänelle annettuja tehtäviä ja käyttää hänelle delegoitua valtaa. Tuloksellinen seuranta edellyttää, että raportoinnin informatiivisuutta ja luotettavuutta analysoidaan sekä tarkkaillaan raportoinnissa esitettyjen arviointien johdonmukaisuutta.

5. TOIMIVALTA JA VASTUUT

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

5.1. Johtosäännöt ja toimintasäännöt

Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Lauta- ja johtokuntien hyväksymien toimintasääntöjen tarkoituksena on johtosääntöjä yksityiskohtaisemmin mm. varmistaa, että lainsäädäntöä ja johtosääntöjä noudatetaan sekä sovelletaan yhdenmukaisella tavalla, tavoitteet toteutuvat, toiminta on tuloksellista ja kunnan jäseniä kohdellaan yhdenvertaisesti. **Toimintasäännöistä käy ilmi, miten johtosäännöillä delegoitua toimivaltaa käytetään.**

5.2. Toimivallan siirtäminen

Kuntalain 14 §:n mukaan **valtuusto voi johtosäännössä siirtää (delegoida) toimivaltaansa** kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää niissä asioissa, joista valtuuston on kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

Valtuusto voi johtosäännössä antaa viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.

Mikäli viranhaltijalle tai toimielimelle on myönnetty oikeus siirtää johtosäännön mukaista toimivaltaansa edelleen, siitä on määrätty ko. johtosäännössä. Tällaisella delegoinnilla siirrettyä ratkaisuvalltaa ei saa siirtää edelleen (subsubdelegoida). **Toimivaltaa saa siirtää ainoastaan yhden kerran edelleen (subdelegoida).** Valvontavastuuta ei voi välttää vetoamalla siihen, että päätösvalta on siirretty. Esimiesten on aktiivisesti valvottava alaiensa tekemiä päätöksiä. **Esimies ei saa ottaa itselleen sellaista päätäntävaltaa, joka on johtosäännöllä delegoitu alaiselle.**

Toimivallan siirtämistä koskevat päätökset tehdään kunnallisasian päätöksinä ja ilmoitetaan mm. ylemmille toimielimille mahdollista otto-oikeuden käyttöä varten hallintosäännön määräämällä tavalla. Tämä menettely luo myös luottamushenkilöille mahdollisuuden valvoa ratkaisuvallan käyttöä.

5.3. Otto-oikeus, ottokelpoisen päätöksen ilmoittaminen ja ottamispäätös

Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsittelyyn säädetään kuntalain 51 §:ssä ja hallintosäännössä.

Kaupunginhallitus, hallituksen puheenjohtaja, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja voivat päättää asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. **Erityislainsäädännössä on määritelty viranomaistehtäviä, joihin ei ole mahdollista käyttää otto-oikeutta.**

Asian ottamisesta lauta- tai johtokunnan käsiteltäväksi voi päättää lauta- tai johtokunnan ja sen puheenjohtajan lisäksi lauta- tai johtokunnan esittelijä.

Kaupunginhallituksen alaisen viranomaisen on ilmoitettava kaupunginhallitukselle tekemistään päätöksistä lukuun ottamatta asioita tai asiaryhmiä, joista kaupunginhallitus on päättänyt, ettei se käytä otto-oikeuttaan.

Lauta- tai johtokunnan alaisen viranomaisen on ilmoitettava lauta- tai johtokunnalle tekemistään päätöksistä lukuun ottamatta asioita tai asiaryhmiä, joista lauta- tai johtokunta on päättänyt, ettei se käytä otto-oikeuttaan.

Ottokelpoisen päätöksen ilmoittaminen on tehtävä neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta. Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta.

Päätökset niissä asioissa, joista ei tarvitse ilmoittaa, voidaan otto-oikeuden estämättä panna täytäntöön, jollei kaupunginhallitus tai lauta- tai johtokunta ole yksittäistapauksessa ottanut asiaa käsiteltäväkseen.

5.4. Vastuu sisäisestä valvonnasta ja tilivelvollisuus

Tilivelvollisella on erityinen vastuu sisäisen valvonnan luomisesta ja valvonnan jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä lausunto sisäisestä valvonnasta sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Muistutuksen edellytyksenä on, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin toimielimien jäsenet (kaupunginhallitus ja lauta- ja johtokunnat jaostoineen sekä toimikunnat), kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, virastopäällikkö, liikelaitoksen johtaja ja tulosalueen vastaava.

Viime kädessä harkintavallan siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, voidaan kuitenkin katsoa olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla. Lopullisesti asian ratkaisee tarvittaessa oikeuslaitos. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiesasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaiensa toiminnan valvontavastuusta.

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

5.5. Kaupunginjohtajan, apulaiskaupunginjohtajan ja virastopäällikköjen valvontavastuu

Kaupunginhallituksen ohella kaupunginjohtajan tehtävänä on kokonaisvastuun kantaminen kaupunkitasoisen sisäisen valvonnan järjestämisestä, toteuttamisesta ja toimivuuden varmistamisesta. Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja vastaavat omilla toimialoillaan sisäisestä valvonnasta. Sisäinen tarkastus avustaa kaupunginjohtajia heidän valvontavelvollisuuksiensa täyttämässä.

Virastopäällikköjen tehtävänä on vastata siitä, että viraston sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisella tavalla. Virastopäälliköllä on tämän tehtävän toteuttamisessa erityinen vastuu tilivelvollisena ja esimiehenä.

5.6. Esimiesten yleinen valvontavastuu

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

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

6. PÄÄTÖKSENTEKO

Kaupungin päätöksenteko perustuu hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja kaupungin johtosäännöt. Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja toimeenpanon valvonta.

6.1. Päätöksen valmistelu ja päätöksenteko

Päätöksen valmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että **esityksestä käy ilmi päätöksenteon perusteena olevat tosiseikat, päätöksentekoa ohjaavat lait ja ohjeet, mihin päättäjän ratkaisuväliltä perustuu, sekä mahdollisten eri päätösvaihtoehtojen analysoinnit sisältäen esimerkiksi taloudelliset ja henkilöstövaikutukset**. Esitys ei saa olla kuitenkaan tarpeettoman pitkä. Päätöspöytäkirjassa tulee erotella selkeästi esittelyosa ja päätösosa. Päätöstekstin tulee olla mahdollisimman yksiselitteinen ja täsmällinen ja siitä tai päätösehdotuksesta on käytävä ilmi päätöksen perustelut.

Jotta viranhaltijapäätös on otto-oikeus- ja oikaisuvaatimuskelpoinen ja jotta se voi tulla lainvoimaiseksi, tulee se tehdä päätöspöytäkirjan muodossa. Päätöksentekijän tulee olla viranhaltija, ei työsuhteinen. Viranhaltijalla tulee myös olla hänelle delegoitu toimivalta tehdä päätös. Päätöksentekijän tulee ottaa nämä seikat huomioon harkitessaan päätöksensä muotoa, sisältöä ja tekotapaa.

6.2. Päätöksen täytäntöönpano ja sen valvonta

Päätökset tulee asettaa asianmukaisesti nähtäville, antaa mahdollisimman nopeasti tiedoksi asianosaisille ja ilmoittaa neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ylemmälle toimielimelle mahdollisen otto-oikeuden käyttämistä varten. Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta. **Tarkastaminen ja allekirjoittaminen on päivittävä. Päätös ei saa lainvoimaa ennen kuin se on saatettu asianosaisille tiedoksi.**

Päätöksessä olevan tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian eri käsittelyvaiheissa. **Alkuperäisen päätösasiakirjan, asianhallintajärjestelmässä sekä päätöksestä annettavien otteiden ja jäljennösten on oltava yhtäpitäviä ja samansisältöisiä.**

6.3. Esteellisyys

Kunnan viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden esteellisyydestä noudatetaan hallintolain 27 - 30 §:n ja kuntalain 52 §:n säännöksiä. **Asianomainen viranhaltija, työntekijä tai luottamushenkilö on itse päävastuussa esteellisyyden arvioimisesta ja ratkaisemisesta.** Tästä huolimatta myös esimiesten ja toimielinten esittelijöiden tulee valvoa, etteivät esteelliset osallistu päätöksentekoon. Sukulaisuus- tai siihen rinnastettavat suhteet ovat usein esiintyvä esteellisyyden peruste.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan, tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään, taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa. Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään.

6.4. Asianhallinta

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

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat pääsääntöisesti julkisia. Jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen julkisesta asiakirjasta sekä salassa pidettävän asiakirjan julkisesta osasta. **Asianosaisella on oikeus saada tietoja muustakin kuin julkisesta asiakirjasta, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.**

Julkisuuslaissa määritellään ne ajankohdat, jolloin viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi salassa pidettyjä tietoja lukuun ottamatta. **Ennen kuin asia tulee julkiseksi, tiedon antaminen asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa.** Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai, jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. **Koska julkisuuslaki on joskus vaikeasti tulkittavissa, on suositeltavaa epäselvissä tapauksissa kysyä neuvoa keskushallinnosta.**

Asianhallintajärjestelmällä tulee helposti ja luotettavasti hallita tietoja mm. asioiden käsittelyvaiheista, tehdyistä toimenpiteistä, laadituista asiakirjoista, tehdyistä päätöksistä ja arkistointitoimenpiteistä. Toimivan asianhallinnan perusedellytyksenä on, että kaikki järjestelmän piiriin kuuluvat asiat ja asiakirjat luodaan ja talletetaan ao. järjestelmään. Mikäli järjestelmän käyttö on puutteellista, siihen tallennetun tiedon kattavuuteen ei voida luottaa. **Asiaa valmisteltaessa valmistelijan on erikseen huolehdittava, että järjestelmästä ei voi lukea salassa pidettäviä tai ei vielä julkisia tietoja muu kuin siihen oikeutettu henkilö.**

7. TOIMINNAN JA TALOUDEN SUUNNITTELU JA SEURANTA

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmien perustana on valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja -suunnitelma. Kaupunginvaltuusto määrittelee itselleen mitkä asiat pitää tuoda sen päätettäväksi talousarviovuoden aikana eli minkä asioiden toteutumisesta se erityisesti seuraa. Nämä kaupunginvaltuuston seurantakohteet ovat perustana seurantaan liittyvälle sisäiselle valvonnalle.

Tavoitteiden toteutumisen seuranta edellyttää riittävän usein tapahtuvaa, oikeassa muodossa ja oikealle kohteelle toteutettua raportointia. **Raporttien analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin on osa toimivaa valvontaa.**

7.1. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelu

Kuntalain 65 §:n mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kaupungille talousarvio seuraavaksi kalenterivuodeksi ja taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa noudatetaan kaupunginhallituksen vuosittain tarkistamaa talousarvion ja -suunnitelman laadintaohjetta. Ohje valmistuu yleensä heinäkuussa. Toimielimien tulee ehdottomasti noudattaa ohjeessa annettuja määräaikoja. Talousarvion valmistelun tulee edetä siten, että kaupunginhallitus voi esittää talousarvioehdotuksensa valtuuston hyväksyttäväksi marraskuussa.

7.2. Lautakuntien ja johtokuntien käyttösuunnitelmat

Lauta- ja johtokuntien on hyväksyttävä talousarvion toteutumisen seurantaan varten käyttösuunnitelmat. Käyttösuunnitelmassa lauta- tai johtokunta määrittelee osamäärärahaajan tulosalueille ja edelleen tulosityksiköille sekä sen, kuinka ja millä mittareilla toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista seurataan toimialalla. Suunniteltu toiminta ja sen määrärahat eivät saa olla ristiriidassa keskenään. Lauta- tai johtokunnat hyväksyvät käyttösuunnitelmat viimeistään joulukuussa. Mikäli lauta- tai johtokunta päättää käyttösuunnitelman hyväksymisen yhteydessä muuttaa tulosalueen toimintakatetta, viedään se kaupunginhallituksen vahvistettavaksi.

7.3. Seuranta ja raportointi

Lauta- ja johtokunnat raportoivat kaupunginhallitukselle ja hallitus edelleen valtuustolle talousarvion sitovien taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kahdesti vuodessa tilanteessa 30.6. sekä koko vuodelta maaliskuussa julkistettavassa tilinpäätöksessä. Myös ei-sitovista tavoitteista raportoidaan 30.6. ja tilinpäätöksessä.

Mikäli on ilmeistä, ettei talousarviossa asetettua tavoitetta saavuteta, seurannan yhteydessä tulee esittää poikkeaman syy ja antaa selvitys, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tai ryhdytään tavoitteen saavuttamiseksi.

Toimielimet voivat edellyttää alaiseltaan toiminnalta useamminkin kuin puolivuositain tapahtuvaa raportointia. Raportoinnin laajuudesta ja sisällöstä päättää tällöin toimielin haluamallaan tavalla.

Toimialan sisällä tapahtuvasta raportoinnista vastaa kukin esimies omassa tulosityksikössään. Esimiesten on luotava sellainen seuranta- ja raportointijärjestelmä, jolla he voivat varmistaa, että sitovien tavoitteiden ohella myös muut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tehokasta, taloudellista ja asianmukaisesti vaikuttavaa.

7.4. Talousarviomuutokset

Mikäli toimielin toteaa, ettei jotain sitovista toiminnallisista tai taloudellisista tavoitteista voida saavuttaa korjaavista toimenpiteistä huolimatta, toimielimen tulee tehdä kaupunginhallitukselle ja sen edelleen valtuustolle esitys talousarvion muuttamisesta. **Talousarviomuutokset tulee esittää valtuustolle tilikauden aikana.** Ne voidaan kuitenkin poikkeustapauksissa esittää hyväksyttäväksi valtuustolle vielä tilikauden päätyttyäkin, mikäli niistä annetaan asianmukaiset perustelut ja selvitykset valtuuston tilinpäätöskäsittelyä ja tarkastusta varten.

7.5. Sisäinen laskenta

Sisäinen laskenta on väline mm. vaihtoehtojen vertailuun, toimintoprosessien ohjaamiseen ja kehittämiseen, palvelujen ja tavaroiden hinnoitteluun sekä tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden selvittämiseen ja seurantaan. Myös muutoksiin nopeasti reagoiva johtaminen edellyttää tehokasta ja ajantasaista sisäistä laskentaa.

Toimielimen johtajan ja yksikön päällikön on huolehdittava siitä, että sisäistä laskentaa suoritetaan toiminnan edellyttämässä laajuudessa.

8. HENKILÖSTÖASIAT

Henkilöstöstrategia luo perustan henkilöstöasioiden hoidolle. Henkilöstöasioiden toteutumista arvioidaan henkilöstötilinpäätöksessä. Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää, että noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, virka- ja työehtosopimuksia, virkasääntöä sekä muita henkilöstöasioita koskevia määräyksiä, päätöksiä ja ohjeita. Erityinen valvontavastuu asianmukaisen henkilöstöasioiden hoidon varmistamisessa on keskusviraston henkilöstötoimistolla.

8.1. Henkilöstön suunnittelu ja rekrytointi

Rauma-strategian mukaan kaupungin henkilöstö koostuu työntekijöistä, jotka korkeasti ammattitaitoisina vastaavat kaupungin palvelujen tuottamisesta, ostopalvelujen valvonnasta ja toimialojen kehittämisestä. Työtehtävät muuttuvat joko työnantajälähtöisesti organisaatiomuutosten ja työjärjestelyjen takia tai työntekijälähtöisesti työuralla etenemisenä uusien tai vapautuvien työtehtävien puitteissa. Tehtävien vähenemisestä johtuva uudelleenkoulutus- sekä sijoittamistarve kartoitetaan yksittäisen työntekijän tarkkuudella. Järjestelyt toteutetaan kokonaisuuden huomioonottavan suunnitelman avulla.

Uuden henkilön palvelukseen ottaminen on merkittävä investointi, mikä pitää tehdä huolella. Ennen uuden henkilön palvelukseen ottamista on selvitettävä muut tarkoituksenmukaiset vaihtoehdot hoitaa työvoimavaje. **Palvelukseen ottamisen edellytyksenä on täyttölupa** ja se, että talousarviossa ja -suunnitelmassa on määritetty tehtävän pääasiallinen tarkoitus ja paikka organisaatiossa. Luvan vakinaisen viran auki julistamiseen ja toimeen ottamiseen antaa kaupunginhallitus, ellei se ole siirtänyt ratkaisuvaltaansa muulle viranomaiselle.

Henkilökunta otetaan Rauman kaupungin palvelukseen. Vakinainen viranhaltija otetaan palvelukseen toistaiseksi. Määräaikaisen palvelussuhteen perusteena pitää olla lainsäädännön mukainen perusteltu syy (esim. sijaisuus). **Määräaikaisuuden syy on aina mainittava työsopimuksessa tai viran hoitamista koskevassa päätöksessä.** Koeaikaa käytetään aina uusia henkilöitä rekrytoitaessa. Koeajan pituus voi olla enintään 4 kk työsopimuksessa ja 6 kk virkaa täytettäessä. Työnantajan järjestämä yli 4 kk:n kestoinen yhdenjaksoinen koulutus mahdollistaa 6 kk:n koeajan käytön työsopimuksessa.

Kuntalain 44 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. **Silloin kun henkilö osallistuu päätöksentekoon taikka muutoin käyttää julkista valtaa, hänet tulee palkata virkasuhteeseen.** Esimerkiksi vakinaiset opettajat ovat yleensä virkasuhteessa. Myös tuntiopettajia käsitellään kuten viranhaltijaa palvelussuhteen ehtoja määriteltäessä. **Mm. laskun hyväksyjän tulisi olla viranhaltija, mikäli hyväksymisoikeutta ei ole euromääräisesti rajattu.**

8.2. Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen

Johtamisella luodaan erinomaisiin suorituksiin ja palvelun laatuun kannustava työympäristö ja työilmapiiri. Johtamisen onnistuminen mitataan vision, arvojen ja strategian käytäntöön saattamisella. Johtamisen tulee olla oikeudenmukaista, vuorovaikutteista, kannustavaa, onnistumisesta palkitsevaa ja avointa uusille ajatuksille.

Esimies kehittää omia valmiuksiaan johtajana ja kannustaa työntekijöitään kehittämään itseään ja työyhteisöään. Tavoitteiden asettamisessa ja arvioinnissa käytetään kehityskeskusteluja, jotka käydään vähintään kerran vuodessa. Osana hyvää johtamiskulttuuria ovat myös säännölliset työpaikkapalaverit.

Vastuu työyhteisön hyvinvoinnista on sekä esimiehellä että työntekijöillä. Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan mm. henkilöstökyselyin ja osaamiskartoituksin.

8.3. Palkan määrittely ja maksatus

Palkanmaksun periaatteet määräytyvät virka- ja työehtosopimusten (esim. hinnoittelukoodi), kaupungin johtosääntöjen, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevan ohjeistuksen perusteella. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota palkkauksen oikeudenmukaisuuteen. Samoin tulee menetellä, jos myönnetään virka- tai työehtosopimuksen mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia.

Kaupunkitasoisesta ohjeistuksesta vastaa keskusviraston hallinto- ja henkilöstöpalvelut. Toimialojen henkilöstöhallinnosta vastaavat henkilöt soveltavat palkkausohjeita. Toimialoilla esimiehet toteuttavat ohjeistuksen mukaista palkkausta.

Kaupungin palkkahallinto on keskitetty pääosin keskusviraston hallinto- ja henkilöstöpalveluihin. Palkanlaskenta toimittaa esimiehille tiedot alaisten palkoista niiden oikeellisuuden tarkastamista varten. **Esimiesten on valvottava alaistensa palkkojen oikeellisuutta.**

9. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakia, hyvää kirjanpitolakia, kirjanpitolakia ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston sen soveltamisesta antamia yleisohjeita sekä mm. arvonalisäverolakia, taloussääntöä ja soveltuvin osin Kuntaliiton suosituksia. Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Tämä edellyttää oikein ja asianmukaisesti tehtyjä kirjauksia sekä

vuosikertomuksessa, tuloslaskelmassa, taseessa ja liitetiedoissa oikeita ja riittäviä tilinpäätöstietoja.

Keskusviraston talouspalvelut -yksikön tehtävänä on huolehtia siitä, että kaupungin kirjanpitoa ja maksuliikennettä ohjaavat johtosäännöt ja ohjeet (mm. taloussääntö, käyttöomaisuuskirjanpidon ohjeet ja laskutus- ja perintäohjeet) ovat ajan tasalla ja, että niiden soveltamisesta on annettu riittävä koulutus toimialojen vastuuhenkilöille.

Toimielimien talouden vastuuhenkilöiden, tulee huolehtia omalla toimielimessään tai tulosalueellaan siitä, että kirjanpitotehtäviä hoitavilla henkilöillä on käytettävissä tarvittava ohjeistus ja että heille on annettu riittävä koulutus tehtävästä suoriutumiseen.

9.1. Pankkitilien avaaminen ja alitilittäjäkassojen perustaminen

Rauman kaupungin alitilittäjien ohjeen mukaan pankkitilien alitilittäjäkassojen perustamisesta kaupungin nimiin päättää kaupunginhallitus. Kaupunginkamreeri päättää pankkitilien avaamisesta ja lopettamisesta.

Käteisen rahan käsittelyyn liittyy riskejä. Kassavarojen enimmäis- ja vähimmäismäärästä tulee olla päätös kassakohtaisesti. **Maksuliikennettä hoitavan viraston päällikön on vuosittain tarpeellisin väliajoin ennakkoon ilmoittamatta tarkastettava tai tarkastutettava alitilittäjän hallussa olevat rahavarat ja kassakirjanpito.** Tarkastuksista tehtävät raportit tulee lähettää tiedoksi kaupunginreviisorille.

Kaiken kaupungin nimissä tapahtuvan maksuliikenteen tulee sisältyä kaupungin kirjanpitoon. Kun kaupungille kuuluvia tulo-, meno- tai rahoitustapahtumia syntyy, ne on hoidettava sellaisen pankkitilin kautta, jonka omistajana on Rauman kaupunki lukuun ottamatta kaupungin käteiskassojen kautta kulkevia tapahtumia. Kun esim. koulujen tai päiväkotien yhteydessä on yhteistä, osittain kaupungin ja osittain vanhempainyhdistyksen tai vastaavan toimintaa, tulee kaupungin toimintaan liittyvä maksuliikenne hoitaa kaupungin tilien kautta ja muu toiminta niiden ulkopuolella.

9.2. Ostolaskujen käsittely

Ennen laskun tai maksun hyväksymistä se on tarkastettava. **Laskun oikeellisuudesta vastaa sen hyväksyjä.** Tarkastuksessa on varmistuttava, että

- 1) menon suorittamiseen on määräraha ja tositteessa on oikea tilimerkintä,
- 2) lasku on yhdenmukainen tilauksen, sopimuksen tai päätöksen kanssa,
- 3) lasku tai sen liite on päivätty ja siihen on merkitty tavaran, palvelun tai työsuorituksen toimitusajankohta,
- 4) laskuun on tehty asianmukainen vastaanottomerkintä,
- 5) laskuun tai sen liitteeseen on merkitty tavaran, palvelun tai työsuorituksen laji, määrä, yksikköhinta ja mahdolliset alennukset,
- 6) laskutoimitusten oikeellisuus on todettu ja lasku on numerollisesti oikea.

Tavaran vastaanottajana ja laskun tarkastajana tai laskun hyväksyjänä ei saa olla sama henkilö. Tilauksen tehnyt henkilö ei saa yksin todistaa tavaraa tai työsuoritusta vastaanotetuksi. Laskujen maksamiseen liittyvä vaarallisen työyhdistelmän riski vältetään antamalla toimittajia koskevien tietojen (mm. tilitietojen) tallennus- ja ylläpitotehtävät eri henkilöille kuin ostolaskujen kirjaamistehtävät.

Lisäohjeita löytyy Rauman kaupungin talousarviosta kohdasta "Ohjeita kirjanpidon tositteista".

9.3. Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto

Kaupungin saatavat on laskutettava ja perittävä viipymättä, tehokkaasti ja taloudellisesti noudattaen lainsäädäntöä, taloussääntöä siihen liittyvine muine ohjeineen, laskutus- ja

perimishojetta ja tehtyjä päätöksiä sekä ottaen huomioon sopimukset, asiakaspalvelun vaatimukset ja hyvä perintätapa. Tulot tulee hyväksyä hyväksymismerkinnöin samalla periaatteella kuin menot. Talouspäällikön tai vastaavan tulee saatavien määrän kehitystä seuraamalla varmistaa, että erääntyneiden saatavien perintä toimii tehokkaasti.

Merkittävä osa tuloista saadaan lainsäädäntöön, viranomaisten päätöksiin tai sopimuksiin perustuvina tilityksinä, joista osa suoritetaan hakemusten ja kustannusselvitysten pohjalta ja osa ilman hakemusta. **Kullekin tällaiselle saatavalle tulee nimetä valvontavastuussa oleva henkilö, jonka tehtävänä on varmistua siitä, että hakemukset ja tilitykset tehdään ajallaan, saatavan laskennalliset perusteet ovat oikeita ja suoritus on tullut ajallaan ja oikeansuuruisena.**

9.4. Saatavien perintä ja kuluksi kirjaaminen (kirjanpidosta poistaminen)

Saatava on kirjattava kuluksi, kun on todennäköistä, että saatava on käynyt arvottomaksi. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, kun velallista voidaan pitää maksukyvyttömänä. Ennen tilinpäätöstä poistetaan kirjanpidosta yli kaksi vuotta aikaisemmin erääntyneet saamiset lukuun ottamatta liittymismaksu- ja lainasaamisia ja muita sellaisia saamisia, joita ei voida pitää epävarmoina. Kirjanpidollisesta poistamisesta huolimatta saamisten perintää jatketaan kunnes saaminen vanhenee tai se päätetään poistaa. Perinnän poistamisesta päättää kaupunginhallitus tai se viranomainen, jolle tämä tehtävä on johtosäännössä tai toimintasäännössä annettu.

9.5. Arvonlisävero

Kunnan toiminta jaetaan arvonlisäverotuksen näkökulmasta verolliseen ja verottomaan toimintaan. Kunnan kannalta tärkein verollinen toiminta on liiketoiminnan muodossa tapahtuva tavarana ja palvelun myynti. Verottomaksi toiminnaksi on alv-laissa määritelty toiminta, jonka ei katsota tapahtuvan liiketoiminnan muodossa. Alv-laissa on erikseen säädetty verottomaksi mm. terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen, sosiaalihuoltona tapahtuvien palvelujen ja tavaroiden sekä lain nojalla järjestettävien koulutuspalvelujen myynti. **Kunnilla on oikeus saada 5 %:n suuruinen laskennallinen palautus alv-laissa tarkoitetuista verottomista terveyden- ja sairaanhoitoon sekä sosiaalihuoltoon liittyvistä hankinnoista sekä tällaisen toiminnan harjoittajalle myönnetystä avustuksesta.**

Pääosa kuntien toiminnasta on verotonta. Verottoman toiminnan ostoihin sisältyvän arvonlisäveron kunnat saavat valtiolta palautuksena takaisin erityisen palautusjärjestelmän perusteella. **Laskuja käsiteltäessä on huolehdittava siitä, että arvonlisäverot kirjataan palautusjärjestelmään.** Vain alv-laissa mainituista erityisistä syistä voidaan verottoman toiminnan arvonlisäverot jättää pois palautusjärjestelmän piiristä.

Palautusjärjestelmän mukainen arvonlisävero on edelleen kuntien lopullista kustannusta. Palautettavan arvonlisäveron valtio perii takaisin kuntien yhteisövero-osuutta ja valtionosuuksia alentamalla. Nämä osuudet määritellään etukäteen eikä kunnille palautusjärjestelmän kautta maksetuilla arvonlisäveroilla ole suoraa vaikutusta yhteisöveron jako-osuuksiin ja valtionosuuksiin. Koska arvonlisävero on kuntien lopullista kustannusta, niin EU-hankkeissa arvonlisävero on tukikelpoinen kustannus. **Palautusjärjestelmän mukainen arvonlisävero on sisällytettävä kokonaiskustannuksiin kaikissa EU-hankkeissa jo hakemusvaiheessa ja myöhemmin maksatushakemuksissa.**

Verollisen eli liiketoiminnan osalta on käytössä vähennysjärjestelmä. Toiminta voi olla myös osittain verollista liiketoimintaa ja osittain verotonta toimintaa. **Toimialoilla tulee vähintään vuosittain arvioida, onko jakosuhteet verolliseen ja verottomaan toimintaan oikeat.**

Tavaraostot toisesta EU-valtiosta käsitellään verollisina yhteisöhankintoina. **Toisessa EU-valtiossa oleva myyjä laskuttaa toimittamastaan tavarasta verottomalla laskulla, kun kaupunki tilausta tehdessään ilmoittaa myyjälle kaupungin arvonlisäverotunnisteen.**

Laskun arvonlisäveron oikeellisuudesta vastaa sen hyväksyjä. Arvonlisäveroon liittyviä kirjausohjeita antaa keskusviraston talouspalvelut -yksikkö.

9.6. Maksuliikenne, rahoitus ja sijoitustoiminta

Maksuliikenteen järjestäminen, lainojen ottaminen ja takaisinmaksu sekä likvidien varojen sijoittaminen tulee hoitaa noudattamalla taloussäännön ja keskushallinnon johtosäännön määräyksiä, kaupunginvaltuuston ja -hallituksen hyväksymiä ohjeita sekä talousarvion täytäntöönpanomääräyksiä siten, että kaikessa toiminnassa huomioidaan riskien hallinta ja sisäisen valvonnan näkökohdat.

10. OMAISUUDEN HALLINNOINTI

10.1. Käyttöomaisuus ja suunnitelmapoistot

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

Käyttöomaisuus jaetaan kirjanpidollisen käsittelyn mukaisesti poistosuunnitelman alaiseen käyttöomaisuuteen ja vuosikuluksi kirjattavaan omaisuuteen. Poistosuunnitelman alainen käyttöomaisuus merkitään taseeseen hankintamenoon vähennettynä suunnitelman mukaisilla poistoilla. **Poistorajan ylittävät hankinnat (10.000 €) kirjataan jaksotettaviksi menoiksi.** Vuosikuluksi kirjattavista hyödykkeistä pääosa on erilaista irtainta omaisuutta. **Arvoltaan merkittävästä irtaimesta omaisuudesta tulee pitää luetteloa.**

10.2. Hankinnat

Hankinnat on suoritettava taloudellisesti ja muutenkin tarkoituksenmukaisesti noudattaen julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä sekä muuta lainsäädäntöä, kaupungin johtosääntöjä, taloussääntöä, kaupungin yleisiä hankintaohjeita, niiden lisäohjeita ja tehtyjä päätöksiä.

Hankinnoissa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet ja pyrittävä kaupungin kannalta kokonaistaloudellisesti edullisimpaan lopputulokseen. Hankinnoissa on noudatettava hankinnan suuruudesta riippumatta avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Hankintaa suunniteltaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä tarjouspyynnön sisältöön. Tarjouspyyntöä voidaan pitää tärkeimpänä asiakirjana hankintaprosessissa.

Tarjouksen käsittelyyn osallistuvan henkilön ei tule osallistua tarjouksien avaamiseen. Tarjousten avaamisesta on laadittava pöytäkirja.

Hankinta-palvelut – yksikkö kilpailuttaa kaikki arvoltaan yli 15 000 euron kertahankinnat (investoinnit) ja hankinnan arvosta riippumatta kaikki toimialakohtaiset sekä kaikkia toimialoja koskevat kausisopimukset. Kaupungin velvollisuutena on käyttää kausisopimusten mukaisia hankintapaikkoja. **Käytettäessä sopimustoimittajia ei kyseessä yleensä ole lain tarkoittama hankinta vaan tavarain tai palvelun tilaus.**

Hankinta-palvelut – yksikkö vastaa kaikkia toimialoja koskevista hankintasopimuksista ja niihin liittyvästä sisäisestä tiedottamisesta. Toimialat vastaavat pelkästään oman toimialansa käyttöön hankittavien tavaroiden ja palveluiden hankintasopimuksista ja niihin liittyvästä sisäisestä tiedottamisesta.

Toimivallasta hankinta-asioissa määrätään kaupunginhallituksen, keskushallinnon, toimialojen, lautakuntien ja johtokuntien johtosäännöissä ja toimintasäännöissä sekä niiden nojalla tehdyissä

delegointipäätöksissä. Hankintavaltuuksista tulee pitää luetteloja tulosityksittäin. Oikeuksia delegoitaessa on otettava huomioon, että hankintapäätöksen tulee olla otto-oikeus- ja muutoksenhakukelpoinen, jolloin päätöksentekijänä voi olla vain joko viranhaltija tai toimielin. Sen sijaan sopimustoimittajalta tehtävät tavaran tilaukset, joihin ei liitetä muutoksenhakuohjetta, ovat aiemmin tehdyn päätöksen toimeenpanoa.

10.3. Varastot

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

10.4. Ulkopuoliset varat

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

11. TIETOTURVA

Tietoturvalla tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvien riskien minimoimista sekä normaali- että poikkeusoloissa lainsäädännöllisten, hallinnollisten, teknisten ja muiden toimenpiteiden avulla. Tietosuojasta ja -turvasta on määräyksiä useissa laeissa. Päivittäisessä työssä on noudatettava henkilötietolain ja viranomaisen toiminnan julkisuutta koskevan lainsäädännön määräyksiä. Näiden lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen alalla on omaa, mm. asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä.

Tietojärjestelmien toimivuuden ja tietoturvan varmistamiseksi kullekin tietojärjestelmälle on nimettävä vastuuhenkilö. Vastuuhenkilön tehtävänä on valvoa tietoturvaohjeiden noudattamista yhdessä järjestelmiä käyttävien henkilöiden esimiesten kanssa. Esimiehiltä tarvitaan lupa käyttöoikeuksia avattaessa. **Henkilön poistuessa kaupungin palveluksesta tai järjestelmien käyttötarpeen loputtua muusta syystä esimiesten tulee valvoa, että käyttöoikeudet peruutetaan välittömästi.**

12. AVUSTUKSET

Avustuksia myönnetään kotitalouksille, yhteisöille ja yksityishenkilöille. Kotitalouksille myönnettäviä tyypillisimpiä avustuksia ovat mm. toimeentulotuki ja lastenhoidon kunnalliset lisät. Etuuksista päättävien viranhaltijoiden esimiesten tulee valvoa, että lainsäädäntöä noudatetaan, maksatus toimii asianmukaisesti ja kuntalaisia kohdellaan tasapuolisesti. Päätöksenteon tasapuolisuuden ja oikeellisuuden varmistamiseksi avustusten myöntämisestä tulee olla ohjeet.

Yhteisöille myönnettyjen avustusten sisäisestä valvonnasta vastaa avustuksen myöntänyt viranomainen. Avustuksen myöntävän viranomaisen tulee varmistua siitä, että avustus on haettu hakuohjeita noudattaen, se myönnetään avustusohjeiden mukaisesti ja sitä varten on määräraha. Erityistä huomiota tulee kiinnittää hakemusten jättöaikaan, yhdistyksen tms. yhteisön kelpoisuuteen saada avustusta, kohdeavustuksen käyttötarkoitukseen, maksatukseen tilitietoineen sekä avustuksen käyttöön. **Mikäli avustusta ei ole käytetty avustusehtojen tai avustuspäätöksen mukaisesti, tulee avustuksen myöntäjän harkita avustuksen takaisinperintää tai maksatuksen keskeyttämistä.** Kaupungille tulee taata mahdollisuus merkittävää avustusta saavan yhteisön hallinnon ja kirjanpidon tarkastamiseen.

13. SOPIMUKSET JA NIIDEN VALVONTA

Sopimukset tulee laatia kaupungin edun mukaisina ja niiden tulee noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon ja sopimusten noudattamisen osalta valvotaan mm. laskutusta/maksatusta, tilitysten suorittamista, indeksitarkistuksia ja irtisanomista. Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset johtosäännöissä. Tarpeettoman lyhyt- tai pitkäkestoisia sopimuksia tulee välttää. **Sopimukseen tulee sisällyttää kaupungin edun turvaava riittävän lyhyt irtisanomisaika.**

Sopimusten valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimialan johtajalla tai hänen määräämällään. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö. **Tehdyistä sopimuksista tulee pitää luetteloa tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltyinä.** Sopimukseen liittyviä toimenpiteiden eräpäiviä tulee seurata systemaattisesti. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Työkappaleina käytetään ainoastaan jäljennöksiä. **Erityisesti tulee seurata sopimusten voimassaoloaikoja, jotta ehditään ajoissa neuvotella sopimusten jatkamisesta tai kilpailuttaa sopimuskohde.**

14. PROJEKTITOIMINTA

Kaupunki voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa. Kaupungin omina projekteina toteutettavista hankkeista, kehittämiskohteista ja tutkimuksista on laadittava yksilöidyt projektisuunnitelmat aikatauluineen ja kustannusarvioineen, nimettävä vastuhenkilöt sekä määriteltävä vastuunjako. Projektin kirjanpito järjestetään siten, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tarkkuudella. Projektisuunnitelmassa kerrotaan, miten projektin toteutumisesta raportoidaan.

Osallistumisesta toisen (kaupungin ulkopuolisen toimijan) hallinnoimaan projektiin on tehtävä päätös, jossa on nimettävä yhdyshenkilö, hyväksyttävä projektisuunnitelma ja kustannusarvio kaupungin osalta sekä osoitettava, miten projektin tulot ja menot kirjataan.

Hallintokuntien hankkeista ja projekteista tulee raportoida ao. lauta- tai johtokunnalle vähintään puolivuositain. Tämän lisäksi tulee raportoida hankkeesta tai projektista myös kaupungin-hallitukselle, mikäli kaupunginhallitus on myöntänyt hankkeisiin tai projekteihin rahoitusta tai hyväksynyt niihin ulkopuolisen rahoituksen.

15. RISKIENHALLINTA

Sisäinen valvonta on perimmiltään erilaisten riskien hallintaa. Riittävän sisäisen valvonnan perusedellytyksenä on riskien tunnistaminen ja niiden huomioon ottaminen sisäisen valvonnan rakenteita luotaessa. Riskit jaetaan tavallisesti liikeriskeihin ja vahinkoriskeihin.

Liikeriskejä sisältyy toimintaan, jossa on menetyksen mahdollisuus, mutta toisaalta mahdollisuus voittoon siinä tapauksessa, että toiminta sujuu hyvin. Liikeriskejä ei yleensä voida siirtää esimerkiksi vakuutuslaitoksen kannettavaksi, vaan ne jäävät omalle vastuulle.

Kuntien riskienhallinnan pääpaino on vahinkoriskeissä. Vahinkoriskit ryhmitellään yleensä kolmeen ryhmään: henkilöriskit, omaisuusriskit ja toiminnan riskit. Riskit saattavat toteutuessaan aiheuttaa kunnalle merkittävää taloudellista vahinkoa, korvaamattomia henkilövahinkoja sekä häiritä toimintaa tuntuvasti. Tavallisimmin vahinkoriskien hallinnalla ymmärretään suojautumista sellaisilta

riskeiltä, jotka voidaan vakuuttamisen keinoin siirtää kokonaan tai osittain vakuutuslaitokselle. Tällaisia riskejä sisältyy kaikkiin em. kolmeen ryhmään.

Useimmat kunnallisen palvelutuotannon suoritteet eivät synny yhtenä kertakaikkisena tapahtumana, vaan lyhyempien tai pidempien työvaiheiden tai toimintojen ketjun lopputuloksena. Prosessin kaikkien osatoimintojen tulee toimia moitteettomasti, jotta lopputulos olisi onnistunut. Tällöin jokaisen osatoiminnon tulee olla valvonnan piirissä. Jos yksikin osavaihe jää valvomatta, puutetta ei voida korvata tehostamalla valvontaa ketjun muissa osissa. Prosessin eri vaiheiden suorituspaikat voivat sijaita organisaation eri osissa. Prosessin sisäinen valvonta on järjestettävä kussakin tulosyksikössä yksilöllisesti. Valvonnan onnistumisen perusedellytyksenä on prosessikuvaus. Siinä osoitetaan toimintaan sisältyvät riskit, osavastuut ja sisäisen valvonnan menettelyt. **Toimialoilla laadittuihin prosessikuvauksiin on sisällytettävä sisäisen valvonnan näkökulma. Kuvauksia on päivitettävä, mikäli toiminnassa tapahtuu muutoksia tai vastuuhenkilöiksi nimetyt vaihtuvat.**

15.1. Vakuuttaminen

Kaupungin kiinteistöt on vakuutettu täysarvovakuutuksella, jonka omavastuu on 50.000 euroa. Irtaimisto on vakuutettu 5.000 euron omavastuulla. Julkisyhteisöjen vastuuvahinkojen omavastuu on 5.000 euroa, ja julkisyhteisön hallinnonvastuuvakuutuksen omavastuu on 2.000 euroa. Vahinkokulut kirjataan sille kustannuspaikalle, jossa vahinko on sattunut. Kate kustannuspaikalle siirretään keskusviraston toimesta. Lisää tietoa vakuutuksista löytyy hakemistosta Y:\TALOUS\VAKUUTUS.

16. OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN

Tämä ohje tulee voimaan 1.1.2010 alkaen.

Kaupunginhallitus valtuuttaa kaupunginjohtajan hyväksymään sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi. Ohje tuodaan kaupunginhallituksen käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai, kun kaupungin toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä. Kaupunginhallitus käsittelee ohjeen seuraavan kerran viimeistään vuonna 2013.