

Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta

1.2.2016 Kaupunginhallitus



TAMPEREEN  KAUPUNKI

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	1
2 TAMPEREEN KAUPUNGIN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ	2
2.1 STRATEGIAPERUSTA.....	2
2.2 JOHTAMISEN ORGANISOINTI.....	2
2.3 HYVÄN JOHTAMIS- JA HALLINTOTAVAN MUKAINEN KÄYTÄNTÖ	5
3 TOIMIVALTA JA VASTUUT	8
3.1 JOHTO- JA TOIMINTASÄÄNNÖT JA MUUT OHJEET	8
3.2 OTTO-OIKEUS	8
3.3 TILIVELVOLLISEN VALVONTAVASTUU	9
3.4 LUOTTAMUSHENKILÖN VALVONTAVASTUU	10
3.5 JOHTAVAN VIRANHALTIJAN VALVONTAVASTUU.....	11
3.6 ESIMIEHEN VALVONTAVASTUU.....	12
3.7 KONSERNIOHJAUKSEN PERIAATTEET.....	12
4 VALVONTAJÄRJESTELMÄ	13
4.1 VALVONNAN RAKENNE TAMPEREELLA	13
4.2 ULKOINEN VALVONTA	15
4.3 SISÄINEN VALVONTA.....	15
4.4 RISKIENHALLINTA	17
5 SISÄINEN VALVONTA	19
5.1 SISÄISEN VALVONNAN TAVOITTEET	19
5.2 SISÄISEN VALVONNAN OSA-ALUEET.....	20
5.3 SELONTEKO SISÄISEN VALVONNAN JA KONSERNIVALVONNAN JÄRJESTÄMISESTÄ	22
6 HANKINTAPROSESSI	23
6.1 HANKINTOJEN JOHTAMISTAPA JA VALVONTAKULTTUURI.....	23
6.2 RISKIENHALLINTA HANKINNOISSA	24
6.3 HANKINTOJEN VALVONTATOIMENPITEET.....	24
6.4 HANKINTOJEN TIEDONVÄLITYS JA RAPORTOINTI.....	25
6.5 HANKINTOJEN SEURANTA JA ITSEARVIOINTI	25
PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI	25
7.1 PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN JOHTAMISTAPA JA VALVONTAKULTTUURI.....	25
7.2 PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN RISKIENHALLINTA JA VALVONTA	26
7.3 PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN TIEDONVÄLITYS JA RAPORTOINTI.....	29
7.4 PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN SEURANTA JA ITSEARVIOINTI	29
8 HENKILÖSTÖASIOIDEN PROSESSI	30
8.1 HENKILÖSTÖASIOIDEN JOHTAMISTAPA JA VALVONTAKULTTUURI	30
8.2 HENKILÖSTÖASIOIDEN RISKIENHALLINTA	30
8.3 HENKILÖSTÖASIOIDEN VALVONTATOIMENPITEET	31
8.5 HENKILÖSTÖASIOIDEN SEURANTA JA ITSEARVIOINTI.....	32
9 TALOUS- JA STRATEGIAPROSESSI	33
9.1 TALOUS- JA STRATEGIAPROSESSIN JOHTAMISTAPA JA VALVONTAKULTTUURI	33
9.2 TALOUS- JA STRATEGIAPROSESSIIN LIITTYVÄ RISKIENHALLINTA	34
9.3 TALOUS- JA STRATEGIAPROSESSIN VALVONTATOIMENPITEET	35
9.4 TALOUS- JA STRATEGIAPROSESSIN TIEDONVÄLITYS JA RAPORTOINTI	37

9.5 TALOUS- JA STRATEGIAPROSESSIN SEURANTA JA ITSEARVIOINTI.....	37
10 TIETOHALLINNON, TIETOTURVAN JA TIETOSUOJAN SISÄINEN VALVONTA.....	40
10.1 TIETOHALLINNON, TIETOTURVAN JA TIETOSUOJAN JOHTAMISTAPA JA VALVONTAKULTTUURI.....	40
10.2 TIETOHALLINNON, TIETOTURVAN JA TIETOSUOJAN RISKIENHALLINTA.....	42
10.3 TIETOHALLINNON, TIETOTURVAN JA TIETOSUOJAN VALVONTATOIMENPITEET.....	42
10.4 TIETOHALLINNON, TIETOTURVAN JA TIETOSUOJAN TIEDONVÄLITYS JA RAPORTOINTI.....	43
10.5 TIETOHALLINNON, TIETOTURVAN JA TIETOSUOJAN SEURANTA JA ITSEARVIOINTI.....	43
11 MUUT ERILLISASIAT	44
11.1 ASIAKIRJAHALLINTA.....	44
11.2 SOPIMUSKÄYTÄNTÖ	45
11.3 AVUSTUKSET.....	46
11.4 PROJEKTITOIMINTA	47
12 OHJEEN VOIMAANTULO.....	48

LIITTEET

- Liite 1 Sisäinen valvonta pähkinänkuoressa
Liite 2 Esimerkkikysymyksiä sisäisen valvonnan testaamiseksi
Liite 3 Asiasanaluettelo

TAMPEREEN KAUPUNKI

Sisäinen tarkastus
PL 487
33101 TAMPERE
Vaihde: 03-565 611
www.tampere.fi

Kannen kuva: ©Tampereen kaupunki/Petri Kivinen

1 JOHDANTO

Tässä ohjeessa kuvataan Tampereen kaupungin johtamisjärjestelmä ja siihen liittyvä hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan järjestäminen. Ohjeessa esitetään keinoja, joilla tilivelvollinen johto voi edistää hyvää hallintotapaa ja varmentaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyiden asianmukaisuutta kaupungin toiminnassa. Ohje on tarkoitettu valvontavastuussa olevien luottamushenkilöiden ja esimiesten käyttöön.

Tavoitteena on antaa työkalu johtamiseen sekä auttaa ymmärtämään hyvää hallintotapaa ja sisäistä valvontaa sekä niiden kytkeytymistä omaan toimenkuvaan. Esimiehet ja luottamushenkilöt voivat käyttää tätä ohjetta, kun he laativat ja hyväksyvät toimintayksiköilleen omia hyvään johtamistapaan liittyviä menettelytapaohjeitaan.

Kaupungin toiminta käsittää kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Tampereen kaupunkikonsernin muodostavat Tampereen kaupunki emoyhteisönä sekä tytäryhteisöt, joissa kaupungilla on määräysvalta. Kaupungin toimintaa johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena. Kaupunkikonsernin toiminnot järjestetään ja tehtävät hoidetaan siten, että kaupungin vastuulla olevassa kaikessa toiminnassa noudatetaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa.

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

Kaupunginhallituksen tehtävänä on ylimpänä toimeenpanevana toimielimenä päättää keskeisistä konsernitason johtamiseen liittyvistä periaatteista. Tällä asiakirjalla kaupunginhallitus ohjeistaa alaisensa toimielimet ja viranhaltijat noudattamaan hyvää tamperelaista johtamis- ja hallintotapaa.

Kaupungin toimintamallin mukaan toimielin hyväksyy vastuualuettaan koskevat hyvään johtamis- ja hallintotapaan, sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät menettelytavat ja johtavat viranhaltijat vastaavat niiden täytäntöönpanosta.

Sisäinen valvonta ja siihen kiinteästi liittyvä riskienhallinta ovat jatkuvaa toimintaa, jonka avulla toimintayksikkö pyrkii varmistamaan tavoitteidensa saavuttamisen. Tästä syystä sisäistä valvontaa ei voi eriyttää muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan se on olennainen osa toiminnan jokapäiväistä ohjausta ja johtamista. Sen järjestämisestä ja toimeenpanosta vastaa kunkin toimialueen ja toimintayksikön tilivelvollinen johto.

2 TAMPEREEN KAUPUNGIN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ

2.1 Strategiaperusta

Strategisella johtamisjärjestelmällä tarkoitetaan yhteisesti sovittuja toimintatapoja, joilla varmistetaan strategian mukainen toiminta, johtaminen ja strategian toteuttaminen koko organisaatiossa.

Tampereen kaupungin strategisen johtamisen asiakirjat ovat kaupunkistrategia sekä sitä tarkentavat toimintasuunnitelmat. Muut asiakirjat, jotka konkretisoivat strategia-asiakirjojen sisältöjä ovat tämän ohjeen lisäksi talousarvio ja -suunnitelma, tilaajan vuosisuunnitelmat, tuotantoalueiden toimintasuunnitelmat ja tuottajien vuosisuunnitelmat sekä tilaajan ja tuottajan väliset palvelusopimukset.

Strategiseen johtamisjärjestelmään kuuluvat erilaiset strategian toteuttamisen välineet, kuten tulos- ja kehityskeskustelut, johtoryhmätyöskentely ja palkitsemisjärjestelmät.

Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupunkistrategian vähintään valtuustokausittain. Se on perusta kaikelle kaupunkikonsernin päätöksenteolle. Sen tavoitteita toteutetaan muun muassa osana vuosittain hyväksyttävää talousarviota. Talousarvion sitovat toiminnan tavoitteet perustuvat kaupunkistrategian valtuustokauden tavoitteisiin. Talousarvion toiminnan tavoitteiden toteutumista ja niiden kautta koko kaupunkistrategian toteutumista seurataan valtuustossa kolmannesvuosittain.

Toimintasuunnitelmat tarkentavat kaupunkistrategian linjauksia ja niissä asetetaan konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet neljälle vuodelle. Toimintasuunnitelmia ovat hyvinvointisuunnitelma, elinvoimasuunnitelma, kaupunkirakenne- ja ympäristösuunnitelma sekä organisaation toimintakyky-suunnitelma. Ne sisältävät myös palvelujen hankintaa koskevia linjauksia. Toimintasuunnitelmien tavoitteet konkretisoidaan vuosittain tilaajan vuosisuunnitelmissa.

Palvelusopimukset ovat keskeisin palvelujen hankintaa ohjaava elementti ja tilaajan ja tuottajan yhteistyöväline. Kaupunkistrategian ja toimintasuunnitelmien tavoitteet sisällytetään palvelusopimuksiin ja ne ohjaavat näin palvelujen tuottamista.

Tuotannon toimintasuunnitelmat ovat johtokuntien hyväksymiä tuotantoalueiden ja liikelaitosten strategisen johtamisen välineitä. Niihin kirjataan ne keskeiset tavat, joilla tuotantoa kehitetään ja kaupunkistrategian linjauksiin vastataan. Tuottajan vuosisuunnitelmissa tarkennetaan toimet, joilla tuotannon toimintasuunnitelmia ja palvelusopimuksia toteutetaan.

2.2 Johtamisen organisointi

Johtamisjärjestelmän oikeudellinen perusta ovat kuntalaki ja siihen perustuvat valtuuston hyväksymät johtosäännöt.

Kuntalain mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kuntalain mukaan valtuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Valtuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisestä hyväksymällä tarpeelliset johtosäännöt. Niissä määrätään kaupungin eri viranomaisten toiminnasta, toimivallasta ja tehtävistä.

Kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta. Johtosäännön mukaan kaupunginhallitus pitää määrääjain suunnittelukokouksia, joiden avulla se ohjaa strategisesti merkittäviä päätettäväksi tulevia asioita kaupungin kokonaisedun varmistamiseksi. Osa kaupunginhallituksen tehtävistä on siirretty sen liiketoiminta- ja henkilöstöjaostoille. Liiketoimintajaosto vastaa kaupunkikonsernin omistaja- ja konserniohjauksen täytäntöönpanosta ja konsernivalvonnasta liikelaitosten, tytäryhteisöjen ja säätiöiden osalta ja henkilöstöjaosto strategiseen henkilöstöohjaukseen liittyvistä asioista. Kaupunginhallituksen alaisena toimivat tilaajalautakunnat ja niiden jaostot sekä hyvinvointipalvelujen johtokunnat. Kuntalain mukaisia liikelaitoksia ohjaavat johtokunnat.

Kaupunginhallituksen vastuulla olevan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen varmentajana toimii tarkastustoimikunta. Sen tehtävänä on muun muassa käsitellä kaupungin toimintakertomuksessa annettava selonteko sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä sekä arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Toimikunnan tehtävänä on myös valvoa hyvän johtamis- ja hallintotavan toteutumista.

Kuntalain mukainen konsernijohto vastaa konsernin ohjauksesta ja valvonnasta. Konsernijohtoon kuuluu pormestarin ja kaupunginhallituksen lisäksi konsernijohtaja. Konsernijohtajan tehtävänä on yhteensovittaa konsernin johtamiseen, ohjaukseen ja valvontaan liittyvät merkittävimmät ratkaisut. Konsernijohto antaa toimintayksiköjä velvoittavia konsernimääräyksiä, joiden noudattamista se myös valvoo.

Kaupungin toimintamallissa pormestari johtaa kaupunkiorganisaatiota ja toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana. Konsernihallinto tukee pormestaria tässä johtamistehtävässä. Konsernijohtajan tehtävänä on johtaa pormestaria avustavaa konsernihallintoa ja vastata sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta ja sen toiminnan asianmukaisuudesta. Palveluiden järjestämisestä ja niiden tilaamisesta vastaavat apulaispormestareiden johtamat lautakunnat. Näitä tukee konsernihallintoon kuuluva tilaajaryhmä. Palvelutuotannosta vastaavat johtokunnat. Kunkin johtokunnan alaisena toimii tuotantojohtaja tai toimitusjohtaja, joka vastaa johtokunnan alaisen organisaation johtamisesta.

Konsernihallinnon tehtävänä on varmistaa, että kaupunkikonsernin yksiköt toteuttavat kaupunkistrategiaa ja toimivat koko konsernin kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Konsernihallinnon tehtävä ulottuu kaupungin perusorganisaation lisäksi yhteisöihin ja säätiöihin, joissa kaupunki on omistajana tai joissa kaupungilla on määräysvalta. Konsernihallinto johtaa, ohjaa, valvoo ja tukee koko kaupunkikonsernia sekä avustaa luottamushenkilöorganisaatioita.

Konsernihallinnossa toimii pormestarin suorassa alaisuudessa konsernijohtaja, sisäinen tarkastus ja pormestarin esikunta. Konsernijohtajan alaisuudessa toimii kaksi ryhmää: kaupunkikehitysryhmä ja tilaajaryhmä, sekä kuusi konserniohjauksyksikköä: hallinto, henkilöstö, kehittäminen, omistajaohjaus, strategia ja talous.

Johtoryhmätyöskentely on keskeinen toimintatapa kaupunkikonsernin johtamisessa ja asioiden valmistelussa. Pormestari päättää konsernin johtoryhmän ja muut esimiehet päättävät omien johtoryhmiensä kokoonpanoista. Koko kaupungin johtamisen kannalta keskeiset johtoryhmät ovat pormestarin johtoryhmä, kaupungin johtoryhmä ja konsernihallinnon johtoryhmä. Pormestarin johtoryhmän ja kaupungin johtoryhmän kokousten puheenjohtajana toimii pormestari. Konsernihallinnon johtoryhmän kokouksen puheenjohtajana toimii konsernijohtaja.

Kaupunginhallituksen ja sen jaostojen kokousten esityslistalle tulevat asiat käsitellään konsernihallinnon johtoryhmässä sekä pormestarin ja konsernijohtajan listapalaverissa. Mikäli valmistelussa oleva asia on kaupungin toiminnan kannalta strategisesti tai poliittisesti merkittävä, varataan valmistelussa riittävästi aikaa siihen, että valmistelun suuntaviivat haetaan pormestarilta, pormestarin johtoryhmästä tai laajaa yhteensovittamista vaativissa asioissa kaupungin johtoryhmästä.

Pormestarin johtoryhmä käsittelee ja linjaa merkittävimpiä valmistelussa olevia tai muutoin poliittisesti ajankohtaisia asioita, kaupungin edunvalvontaa ja edustustehävien hoitamista.

Kaupungin johtoryhmässä käsiteltävinä asioina ovat merkittävimpien kaupungin strategiseen johtamiseen liittyvien asioiden linjaaminen, merkittävimmät tilaaja-tuottaja-yhteensovittamiseen ja konserniohjaukseen liittyvät asiat sekä merkittävimmät kaupunkiorganisaation johtamiseen, riskienhallintaan ja valvontaan liittyvät asiat. Kaupungin johtoryhmä ohjaa kaupungin keskeisten strategisten ja operatiivisten asioiden valmistelun lisäksi niiden toimeenpanoa.

Konsernihallinnon johtoryhmän tehtävänä on kaupunginhallitukselle ja sen jaostoille menevien asioiden valmistelun linjaaminen ja yhdenmukaisuuden varmistaminen, konserniohjauksen linjausten yhteensovittaminen, konsernihallinnon ohjaukseen ja valvontaan liittyvät asiat, kuntayhteistyöasioiden valmistelun linjaaminen ja kaupungin johtoryhmän asioiden valmistelu.

Johtokuntien sekä niiden alaisten yksiköiden on huolehdittava oman hallintonsa järjestämisestä siten, että säännöt ja hallinnolliset määräykset ovat ajantasaiset. Johtosäännön nojalla pormestari, liikelaitosten toimitusjohtajat ja hyvinvointipalvelujen tuotantojohtajat antavat toimintasäännön, jolla he järjestävät alaistaan toimintaa koskevan toimivallan jaon. Esimies hyväksyy tarvittaessa yksikölleen toimintaohjeen ja huolehtii toimivaltuuksiensa rajoissa ajantasaisesta päätösvallan delegoinnista ja sitä koskevan sisäisen valvontajärjestelmän toimivuudesta.

Kehityskeskustelujen avulla kaupungin henkilöstö saadaan tietoiseksi ja toteuttamaan sekä strategisia että toiminnan ja talouden tavoitteita. Johtajien ja muiden esimiesten tulee käydä alaistensa kanssa kehityskeskustelut ja velvoittaa nämä käymään vastaavat kehityskeskustelut omien alaistensa kanssa.

Toimielimet ja niiden alaiset viranhaltijat ovat valvontavastuussa myös heidän vastuullaan olevien kaupunkiorganisaation ulkopuolisten tahojen kanssa tehtyjen sopimusten ja sitoumusten, kuten ostopalvelujen ja avustustoiminnan sopimuskäytännöistä.

2.3 Hyvän johtamis- ja hallintotavan mukainen käytäntö

Tässä ohjeessa:

Hyvä johtamis- ja hallintotapa on toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmä, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tuloksellisuutta.

Järjestelmän perustana ovat lainsäädäntö, johtosäännöt, kaupungin toimintaperiaatteet, eettiset periaatteet sekä asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet.

Keskeistä hyvän johtamis- ja hallintotavan toteuttamisessa ovat ne linjaukset ja menettelyt, joiden mukaisesti toimimalla saadaan kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan lainmukaisuudesta sekä eettisyydestä ja vastuullisuudesta kaupungin toiminnassa.

Kunnan toimielin¹ vastaa johtamastaan toiminnasta ja tavoitteiden saavuttamisesta.

Hyvän hallintotavan mukaan toimielimet kokoontuvat säännöllisesti, käsittelevät niille määrättyt asiat, tekevät päätökset vaihtoehtojen arvioinnin jälkeen sekä järjestävät riittävän seurannan päätösten toimeenpanolle.

Johtavan viranhaltijan on järjestettävä vastuullaan oleva toiminta tehokkaaksi, päämäärätietoiseksi ja tavoitteet saavuttavaksi. Toimintasäännöissä ja muissa ohjeissa tulee vastuuttaa muun muassa keskeisten toimintaprosessien kuvausten laatiminen, raportoinnin kehittäminen, palvelujen tuotteistaminen, toiminnan raportointivelvoitteet sekä säännöllinen arviointi/vertailu.

Jokaisella esimiehellä ja päätöksentekijällä on oltava ajantasainen tieto toimintayksikkönsä olennaisten asioiden tilasta, hallinnon ja taloudenhoidon toimintatavoista sekä tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavista asioista. Yksiköissä esimies ratkaisee yksikkönsä koon, toiminnan luonteen ja toiminnallisten vastuiden perusteella, miten tieto kootaan ja miten valvonta ja raportointi toteutetaan käytännössä.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaista toimintaa. Niiden tulee kattaa kaupunkikonsernin oma toiminta sekä toiminta, josta kaupunki vastaa lainsäädännön, omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla. Hyvin järjestetyssä hallinnossa sisäinen valvonta ja riskienhallinta toteutuvat osana päivittäistehtäviä ja toimintaprosesseja.

Hyvään johtamiseen kuuluu oleellisena osana toiminnan jatkuva kehittäminen. Sen avulla kaupunki pystyy tuottamaan palveluitaan kuntalaisten tarpeisiin vasta-

¹ Kuntalain 30 §:n mukaisia kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat, valiokunnat, johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

taten tuloksellisesti. Lauta- ja johtokuntien sekä yksiköiden omilla toimenpiteillä voidaan kehittää ja ottaa käyttöön muita johtamisjärjestelmän osia, kuten laatu- ja ympäristöjärjestelmiä edellyttäen, että ne eivät ole ristiriitaisia hyväksytyyn strategian kanssa ja että ne tukevat osaltaan valvontajärjestelmää.

Eettiset periaatteet

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kaupungin toiminnassa tulee noudattaa.

1. Kaikessa hallinnossa ja johtamisessa toimitaan rehellisesti ja vilpittömästi. Kaupunkikonsernin henkilökuntaan kuuluva ja luottamushenkilö eivät saa antaa, hyväksyä tai vastaanottaa minkäänlaista lahjusta tai epätavallista henkilökohtaista etuutta. Kaikki tällaiset tarjoukset on ilmoitettava kunkin toimintayksikön johdolle tai sisäiseen tarkastukseen. Henkilökohtainen etu ei millään tavoin saa vaikuttaa päätöksentekoon. Harmaan talouden torjumiseksi kaupunki varmistaa hankintoja tehdessään, että kaikki sen käyttämät toimittajat ovat rekisteröityneet ja suorittaneet tilaajavastuulain mukaiset yhteiskuntavelvoitteensa asianmukaisesti.

2. Kaupunki noudattaa kaikessa toiminnassaan avoimuutta. Kaupungin viestintä on ajankohtaista, ennakoivaa ja totuudenmukaista. Se antaa kaupunkilaisille, sidosryhmille ja viestimille riittävät tiedot päätöksenteosta ja palveluista.

3. Kunnioitetaan yksityisyyttä. Kuntalaisten ja asiakkaiden tiedot käsitellään ainoastaan niitä hoitavissa yksiköissä ja niitä koskevien säädösten mukaisesti yksityisyyden suoja kunnioittaen.

4. Toimitaan tasapuolisesti. Kaikessa toiminnassa korostetaan yhdenvertaisuutta, jolloin työntekijän oikeutta mielipiteeseen, vakaumukseen ja yhdistystoimintaan kunnioitetaan. Työntekijälle turvataan tasa-arvoinen työympäristö, jossa ei esiinny syrjintää.

Jokainen esimies vastaa osaltaan, että eettiset periaatteet saatetaan henkilöstön tietoon ja että toiminta järjestetään niiden mukaisesti ja että mahdollisiin poikkeamiin puututaan heti.

Väärinkäytösten ehkäisy ja toimenpiteet väärinkäytötapauksissa

Johtamistavan ja valvontaympäristön ongelmat ilmenevät pahimmillaan väärinkäytöksinä. Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja edistää niiden paljastumista. Asianmukaista valvontaa edistävät tehtäväkierto, johdon valvontatoimenpiteet ja toimiva raportointikäytäntö. Tärkeää on myös henkilöstön tietoisuus väärinkäytösten seuraamuksista.

Kunnallinen viranhaltijalaki määrittää puitteet hyvälle hallintotavalle. Lain 4 luvun 17 §:n mukaan viranhaltijoiden yleisenä velvollisuutena on suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Johto on keskeisin tekijä ja vastuunkantaja sisäisen valvonta- ja johtamiskulttuurin luoja ja sen asianmukaisuuden ylläpitäjänä. Sekä luottamushenkilö- että viranhaltijajohdon tulee omalla esimerkillään näyttää noudattavansa lakeja, sääntöjä ja päätöksiä sekä valvoa, että toiminta on niiden mukaista.

Ylimmällä johdolla on erityinen velvoite toimia hyvän hallintotavan ja eettisten lähtökohtien mukaisesti sekä puuttua aina toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin.

Viranhaltijalain 9 luku, 47 § toteaa, että jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Viranhaltija voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta myös silloin, kun hänen voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella ja jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä.

Virkarikoksista on säädetty myös rikoslaissa. Rikoslaissa olevat lahjusrikkomussäännökset koskevat sekä kaupungin viranhaltijoita ja työntekijöitä että luottamushenkilöitä. Tarvittavan tutkinnan suorittaa poliisiviranomainen ja syytteen nostamisesta päättää yleinen syyttäjä. Tutkintapyynnön tai ilmoituksen asiasta voi tehdä kaupunki itse tai jokin muu taho.

Niissä tapauksissa, joissa johtoon kuuluva henkilö itse on väärinkäytösepäilyjen kohteena tutkinnassa, tulee hänet pääsääntöisesti tutkinnan ajaksi välittömästi vapauttaa vastuunalaisesta tehtävästään. Tutkinnan kohteena olevaa ei myöskään saa valita kaupungin toimielimiin eikä kaupunki esitä hänen valitsemistaan edustajakseen yhteisöihin, joihin nimetään kaupungin edustaja.

Kaupunginhallituksen antaman konsernimääräyksen mukaan toimintayksiköt ovat velvollisia välittömästi ilmoittamaan kaupungin omaisuuteen kohdistuneista vahingoista ja rikoksista hallintoyksikköön ja sisäiseen tarkastukseen sekä poliisille tutkimusten suorittamista varten.

Mikäli kaupungin henkilökuntaan kuuluva havaitsee toimintayksikössään sääntöjen vastaista menettelyä, tulee hänen tehdä siitä ilmoitus esimiehelleen. Ilmoitus tulee tehdä myös hallintoyksikköön sekä sisäiseen tarkastukseen.

Väärinkäytösten ja muiden rikostapausten tutkinnassa ja selvittelyssä toimintayksiköitä avustavat kaupungin lakimiehet ja sisäinen tarkastus. Riskienhallinnallista seurantaa varten toimintayksiköiden on pidettävä em. tapahtumista omaa rekisteriä tai muuta dokumentaatiota, josta on vuosittain tehtävä selkoa yksikön toimintakertomuksessa.

3 TOIMIVALTA JA VASTUUT

3.1 Johto- ja toimintasäännöt ja muut ohjeet

Valtuusto hyväksyy johtosäännöt, joissa määrätään kaupungin eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Johtosäännöillä valtuusto myös siirtää päätösvaltaansa kunnallisille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Samalla se voi antaa viranomaiselle oikeuden siirtää eli delegoida sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Tämä ei kuitenkaan voi siirtää täten itselleen siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivallan voi siirtää sekä toimintasäännöllä että yksittäisellä päätöksellä. Toimivaltaa ei voi siirtää, ellei siihen ole valtuuston johtosäännössä antamaa oikeutta.

Toimielin tai viranhaltija, jolle päätösvaltaa on siirretty, on sekä oikeutettu että velvoitettu tekemään päätökset toimivaltaansa siirretyistä asioista. Muut toimielimet eivät voi ottaa asiaa päätettäväkseen kuin käyttämällä annettua otto-oikeutta.

Se, jolle on siirretty päätösvaltaa, on vastuussa tehdystä päätöksestä. Toimielimissä päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei kuitenkaan ole vastuussa päätöksestä. Asian esittelijällä on, mikäli päätös poikkeaa hänen päätösehdotuksestaan, oikeus ilmoittaa eriävä mielipide. Jos esittelijä ei ilmoita eriävää mielipidettään, myös hän on vastuussa esittelystään poikkeavasta päätöksestä.

Toimivaltaa siirtäneellä viranomaisella on vastuu sekä etukäteen että jälkikäteen. Viranomaisen tulee varmistua siitä, että toimielin tai henkilö, jolle toimivaltaa siirretään, kykenee käyttämään sitä asianmukaisesti. Toimivaltaa siirtävällä viranomaisella on myös valvontavastuu ja sen on järjestettävä sisäinen valvonta ja seuranta siten, että delegoinnin mukaisesti päätöksiin puuttuminen on tarvittaessa mahdollista. Tarvittaessa delegoinnin supistamiseen tai peruuttamiseen on ryhdyttävä välittömästi. Vastuuta ei voi välttää vetoamalla siihen, että päätösvalta on siirretty.

Hallinnossa on lakien ja sääntöjen lisäksi noudatettava myös ylemmän viranomaisen antamia velvoittavia ohjeita. Esimiehen tulee valvoa niiden noudattamista.

3.2 Otto-oikeus

Kaupunginhallituksella, pormestarilla, lautakunnilla ja apulaispormestareilla sekä johtokunnilla ja niiden puheenjohtajilla on kuntalain 92 §:n ja hallintosäännön 90 §:n mukaan mahdollisuus ottaa käsiteltäväksi alaisensa viranomaisen päättämä asia eli niillä on otto-oikeus alaistaan organisaatiota koskevaan päätöksentekoon.

Kaupunginhallituksen käsiteltäväksi voidaan ottaa asia, joka on kuntalain mukaisesti siirretty sen alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Kuntalaissa 92 §:ssä on määritelty viranomaistehvät, joihin ei ole mahdollista käyttää otto-oikeutta.

Pormestari seuraa alaiensa konsernihallinnon viranhaltijoiden ja apulaispormestareiden päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä ryhtyy niiden johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin.

Kaupunginhallituksen jäsenen tulee seurata erityisesti sen toimielimen toimintaa, johon kaupunginhallitus on hänet edustajakseen valinnut. Hänen tulee antaa kaupunginhallitukselle ja pormestarille tietoja lauta- tai johtokunnan toimialaan kuuluvista asioista.

Lautakunta ja apulaispormestari sekä johtokunta ja sen puheenjohtaja voivat käyttää otto-oikeutta lauta- tai johtokuntansa alaisen viranomaisen päätösvaltaan siirretyssä asiassa, mikäli sitä ei ole ilmoitettu otettavaksi kaupunginhallituksen käsiteltäväksi.

Kaupunginhallituksen sekä lauta- ja johtokunnan alaisen viranomaisen on ilmoitettava kaupunginhallitukselle tai lauta- ja johtokunnalle tekemästään päätöksestä. Ilmoitusvelvollisuus ei koske niitä asioita tai asiaryhmiä, joista asianomainen toimielin on päättänyt, ettei se käytä otto-oikeutta. Ilmoittamisvelvollisuuden poistaminen ei kuitenkaan poista näiden valvontavastuuta eikä estä niitä ottamasta yksittäistä päätöstä käsiteltäväkseen. Kaupunginhallitus sekä lauta- ja johtokunta vastaavat myös edellisten toimielintensä aikana tehtyjen delegointipäätösten valvonnasta. Delegointipäätökset tulee tarkistaa valtuustokausittain.

Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja toimielinten päätöspöytäkirjat ovat nähtävänä kaupunginhallituksessa tai lauta- ja johtokunnissa. Päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on seurattava ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Mikäli seuranta laiminlyödään, voidaan myös otto-oikeuden käyttämisestä vastaavan tahon katsoa toimineen moitittavasti.

Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi oikaisuvaatimusajan kuluessa. Otto-oikeutta ei voi käyttää oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen.

3.3 Tilivelvollisen valvontavastuu

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia Tampereella ovat:

1. kaupunginhallituksen jäsenet
2. lautakuntien jäsenet
3. johtokuntien jäsenet
4. toimikuntien jäsenet
5. kunnan muiden toimielinten jäsenet
6. pormestari
7. apulaispormestarit
8. konsernijohtaja
9. konsernihallinnon ryhmien ja yksiköiden johtajat
10. palvelualuejohtajat
11. toimitusjohtajat
12. tuotantojohtajat sekä
13. toimielinten alaisten yksiköiden johtavat viranhaltijat (yleensä esittelijät)

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulosvastuun ja oikeudellisen vastuun. Tämä velvoittaa järjestämään toimintoihin ja prosesseihin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä seuraamaan niiden toimivuutta.

Tulosvastuulla tarkoitetaan toiminnan tuloksellista järjestämistä, jolloin toimintayksikköjen toiminta on tavoitteiden mukaista, vaikuttavaa ja taloudellisesti järjestettyä.

Oikeudellisella vastuulla tarkoitetaan voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän hallintotavan noudattamista kaikessa toiminnassa ja päätöksenteossa.

Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastajan on muun muassa tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastajan on tehtävä myös tilintarkastuskertomuksessa esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Muistutuksen edellytyksenä on, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Kuntalain mukaan tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, tilivelvolliseen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja tilivelvolliselta voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Tilintarkastajalla on tilintarkastuskertomuksen antaessaan harkintavalta arvioida, ketkä ovat tilivelvollisia. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaisensa toiminnan valvontavastuusta.

Muun henkilön kuin kuntalain tarkoittaman tilivelvollisen on myös hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella. Tilivelvollisuuden määrittely ei estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

3.4 Luottamushenkilön valvontavastuu

Luottamushenkilöiden toimivalta ja vastuu korostuvat päätöksenteossa sekä toiminnan, hallinnon ja taloudenhoidon menettelyiden seurannassa. He ohjaavat kaupungin toimintaa hyväksymällä kaupunkistrategian, talousarvion sekä toiminnan ja talouden suunnitelmat sekä päättämällä toimintaa ohjaavista säännöistä ja ohjeista. Keskeinen osa luottamushenkilöiden valvontavastuuta on luoda toimiva toiminnan ja päätöksenteon seuranta- ja arviointijärjestelmä.

Konsernijohto vastaa omistaja- ja konserniohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä. Tällä tarkoitetaan peruskunnan toiminnan valvonnan lisäksi tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Erityisesti tulee seurata valtuuston ja kaupunginhallituksen tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeiden noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konser-

nin sisäisten palvelujen käytössä. Lisäksi tulee seurata riskienhallintajärjestelmien toimivuutta tytäryhteisöissä.

Kaupunginhallitus huolehtii sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kaupunginhallituksen puheenjohtajana pormestarin on seurattava sen jaostojen, lautakuntien, johtokuntien, toimikuntien sekä kaupunginhallituksen alaisten viranhaltijoiden ja apulaispormestareiden päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä ryhdyttävä tarvittaessa kuntalain tarkoittamiin toimenpiteisiin asian ottamiseksi kaupunginhallituksen käsiteltäväksi.

Pormestarilla on kokonaisvastuu kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toteuttamisesta ja toimivuuden varmistamisesta. Sisäisen tarkastuksen yksikkö avustaa pormestaria ja kaupunginhallitusta heidän valvontavelvollisuuksiensa täyttämässä.

Apulaispormestarit vastaavat toimialueensa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Apulaispormestareiden tehtävänä on luoda yhdessä tilaajapäällikön kanssa toimiva ja kattava valvonta- ja seurantajärjestelmä tavoitteiden toteutumisen varmentamiseksi. Tämän tehtävän toteuttamisessa heillä on erityinen vastuu tilivelvollisina.

Lautakunnilla ja johtokunnilla on vastuu toimialueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan. Lautakuntien johtosäännön mukaan lautakunta hyväksyy hyvään johtamis- ja hallintotapaan, riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvät menettelytavat.

Kuntalain mukaan kunnan liikelaitoksen johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Liikelaitosten johtosäännön sekä hyvinvointipalvelujen johtosäännön mukaan johtokuntien on hyväksyttävä hyvään johtamis- ja hallintotapaan, riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvät menettelytavat.

3.5 Johtavan viranhaltijan valvontavastuu

Konsernijohtajan tehtävänä on johtaa pormestaria avustavaa konsernihallintoa ja vastata sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta ja sen toiminnan asianmukaisuudesta. Konsernijohtajan tai hänen määräämänsä tehtävät ja toimivaltuudet on määritelty kaupunginhallituksen johtosäännössä. Konsernijohtaja toimii esittelijänä muissa kuin seutu- ja kaupunkistrategiaan, vuosittaiseen varsinaisen talousarvioon ja -suunnitelmaan, sisäiseen valvontaan liittyvissä asioissa sekä kuntademokratiaan liittyvissä asioissa.

Johtavat viranhaltijat vastaavat oman toimialueensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta. Lisäksi he vastaavat toimialueensa toiminnan organisoinnista siten, että prosesseilla, hankkeilla, projekteilla tai yksittäisillä toiminoilla on määritelty vastuutaho. Johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on luoda toimiva ja kattava valvonta- ja seurantajärjestelmä tavoitteiden toteutumisen varmentamiseksi. Tämän tehtävän toteuttamisessa heillä on erityinen vastuu tilivelvollisina ja esimiehinä.

3.6 Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön toimivalta ja vastuut on asianmukaisesti määritelty. Esimiehen on varmistettava siitä, että alaiset ovat tietoisia omista tehtävistään ja tavoitteistaan. Esimiehen on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Esimiehen on varmistettava, että alaiset hallitsevat tehtäviensä edellyttämät asiat. Tarvittaessa alaisille on järjestettävä työtehtävien edellyttämää koulutusta.

Toimintayksikön esimies on vastuualueensa päällikkönä vastuussa seuranta- ja arviointijärjestelmien toiminnasta. Hänellä on valvontavelvollisuus yksikön kaikista toiminnoista ja velvollisuus huolehtia siitä, että yksikön kaikki toiminnot ovat kaupungin sisäisen valvonnan piirissä asianmukaisesti. Esimiehellä on myös aktiivinen selonottovelvollisuus ja velvollisuus puuttua tiedossaan oleviin laiminlyönteihin.

Esimiehen on jatkuvasti seurattava vastuullaan olevaa toimintaa ja ryhdyttävä välittömästi tarpeellisiin kehittämistoimenpiteisiin, kun havaitaan lainsäädännön, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista tai muutoin tehotonta tai epätarkoituksenmukaista toimintaa. Esimies vastaa alaistensa sidonnaisuuksien, sivutoimi-ilmoitusten ja sivutoimilupien ajantasaisuuden valvonnasta. Esimiehen on käytävä säännöllisesti kaupungin johtamisjärjestelmän mukaiset kehityskeskustelut. Esimies vastaa tiedonkulusta alaisessaan organisaatiossa sekä viestinnästä ulospäin.

3.7 Konserniohjauksen periaatteet

Konsernihallinnon ryhmien ja yksiköiden johtajat sekä esimiehet vastaavat oman valvontavastuunsa lisäksi kaupunkiorganisaation yhteisten konsernihallinnon palveluiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toteuttamisesta ja toimivuuden varmistamisesta. He vastaavat myös ohjeidensa ja toimintojensa toimivuuden ja ajantasaisuuden varmistamisesta, heidän toimestaan käyttöön otettujen tieto- ja laskentajärjestelmien sekä muiden menetelmien säännöstenmukaisuudesta, riskien hallinnasta ja käyttöturvallisuudesta sekä prosessien jatkuvasta kehittämisestä ja kattavan valvontajärjestelmän ylläpitämisestä.

Omistaja- ja konserniohjauksen valvonta

Konsernijohto ja omistajaohjausyksikkö vastaavat omistaja- ja konserniohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä. Kaupunginvaltuusto on antanut Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohjeen² ja kaupunginhallitus on antanut ohjeen ”Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate governance)”³. Ohjeet toimivat omistaja- ja konserniohjauksen perustana. Omistajaohjausyksikkö vastaa mainittujen ohjeiden päivittämisestä sekä omistajaohjauksen valmistelusta ja käytännön toteutuksesta yhteisökohtaisesti yhdessä konsernihallinnon ryhmien ja yksiköiden kanssa.

² Kv 21.4.2010, § 75

³ Kh 6.4.2010 § 178, Hyvä hallinto- ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance)

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Tampereen kaupungin yhtiöiden ja yhteisöjen omistajapolitiikan sekä omistajapoliittiset linjaukset⁴. Konsernia ja sen toimintaa kehitetään kaupungin omistajapolitiikan päämäärän⁵ ja omistajapoliittisten linjausten mukaisella tavalla. Kaupunginvaltuusto asettaa talousarvion hyväksymisen yhteydessä toiminnan ja talouden tavoitteita, joiden toteutumista seurataan vuosittain.

Tytäryhteisön hallituksella on keskeinen tehtävä yhteisön hallinnon ja valvonnan järjestämisessä ja johtamisessa. Hallituksen tehtävät ja vastuut määräytyvät asianomaista yhteisöä koskevan lainsäädännön, yhtiöjärjestyksen, sääntöjen ja sopimusten mukaisesti.

Tytäryhteisön hallitus ottaa yhteisön johtamisessa ja toiminnassa huomioon pääomistajan näkemykset.

Hallitus hyväksyy yhtiön strategiset tavoitteet ja riskienhallinnan periaatteet sekä varmistaa johtamisjärjestelmän toimivuuden ja valvonnan.

Hallituksen puheenjohtajalla on keskeinen vastuu seurata, että hallitus on toiminta- ja päätöskykyinen. Puheenjohtajan tehtävä on myös seurata yhteisön toimivan johdon, erityisesti toimitusjohtajan tehtävien hoitoa.

Tytäryhteisön hallituksen puheenjohtajan, yhteisön toimivan johdon sekä omistajaohjauksen tulee yhteisön toiminnan seurannan ja tiedonkulun varmentamiseksi olla säännöllisesti yhteydessä myös yhtiö- tai vuosikokousten välillä. Omistajaohjaus tapaa tytäryhteisöjen hallituksen puheenjohtajia ja toimitusjohtajia yleensä vähintään kaksi kertaa vuodessa tavoite- ja omistajakeskusteluissa.

Kaupungin omistajaohjaus käsittää myös kuntayhtymien toiminnan ohjauksen. Kuntayhtymien toiminnan yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja raportoinnista vastaa konsernihallinto sen toimintasäännössä päätetyllä tavalla.

Kaupunkikonsernin yhteisöissä tulee toimia kaupungin eettisten periaatteiden ja valtuuston päättämien omistajapoliittisten tavoitteiden mukaisesti ottaen huomioon konsernijohdon antamat ohjeet sekä soveltuvin osin kaupungin henkilöstöpolitiikan periaatteet.

4 VALVONTAJÄRJESTELMÄ

4.1 Valvonnan rakenne Tampereella

Julkisen toiminnan luotettavuus edellyttää riittävää valvontaa. Valvonnan ja riskienhallinnan avulla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus siitä, että toiminta on

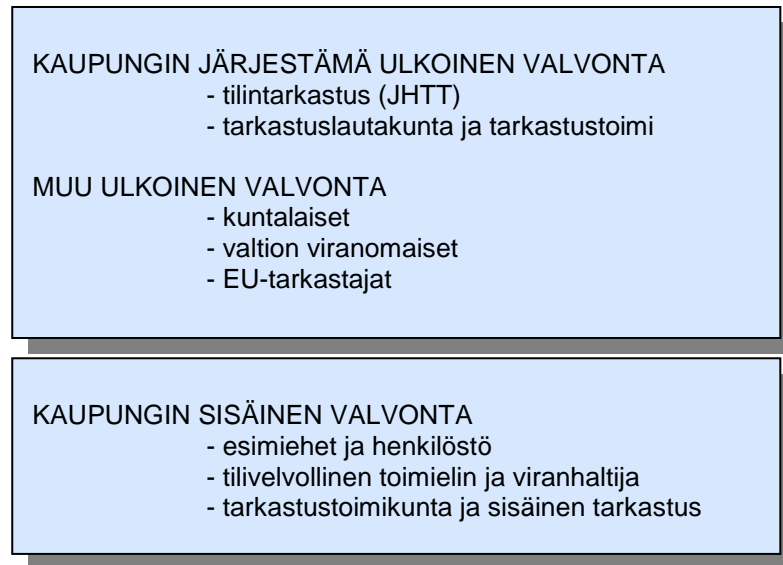
⁴ Kv 15.9.2010 § 159

⁵ ”Tampereen kaupunki on aktiivinen, vaativa ja selkeä omistaja, joka varmistaa omien omistustensa tehokkaan hyödyntämisen kaupunkilaisten hyväksi.”

järjestetty päätösten mukaisesti ja että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan.

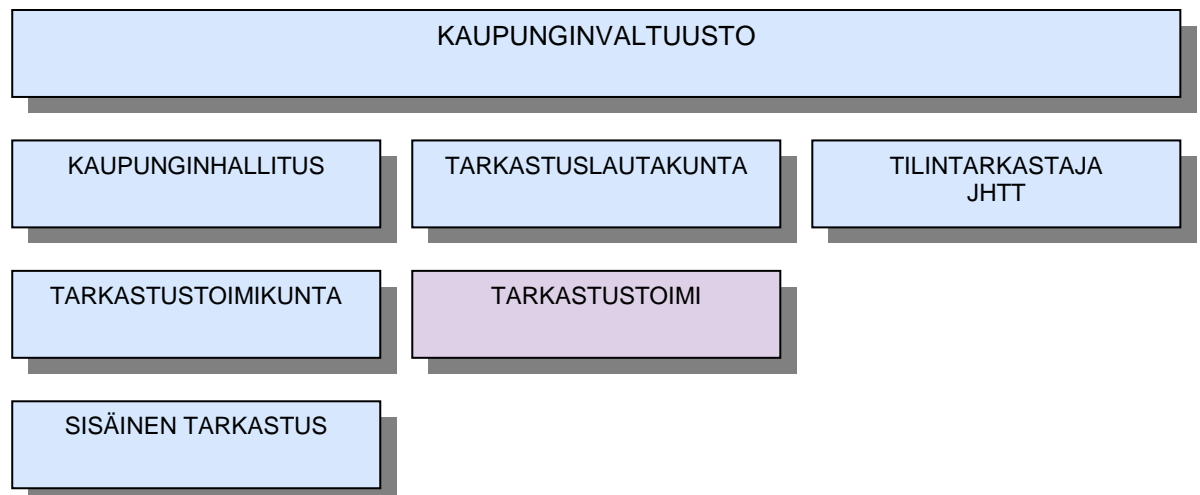
Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on kunnan järjestämää valvontaa (tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja) ja muuta valvontaa. Kaupungin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esimiehet. Sisäinen tarkastus testaa tarkastuksin sisäisen valvontajärjestelmän toimivuutta.

Kuva 1: Sisäinen ja ulkoinen valvonta



Tampereen kaupungin ulkoisesta valvonnasta määrätään tarkastuslautakunnan johtosäännössä ja sisäisestä valvonnasta kaupunginhallituksen sekä lauta- ja johtokuntien johtosäännöissä. Ulkoinen ja sisäinen tarkastus yhdessä esimiesten ja toimielinten suorittaman valvonnan kanssa muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Kuva 2: Tampereen kaupungin valvontaorganisaatio



4.2 Ulkoinen valvonta

Tilintarkastaja, JHTT

Valtuusto valitsee tarkastuslautakunnan esityksestä enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tilintarkastajan, jonka on oltava JHTT-yhteisö. Tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajan lakisääteiset tehtävät on säädetty kuntalain 123 §:ssä. Lisäksi tarkastuslautakunnan johtosäännössä on tilintarkastajaa ja tilintarkastusta koskevia ohjeita.

Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunta valmistelee valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioi, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastuslautakunta arvioi talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kaupungin taseessa on kattamatonta alijäämää. Tarkastuslautakunta huolehtii kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta ja valvoo kuntalain 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi. Tarkastuslautakunta valmistelee kaupunginhallitukselle esityksen tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja. Lautakunnan toimintaa ohjaa lainsäädännön lisäksi valtuuston hyväksymä tarkastuslautakunnan johtosääntö.

Tarkastuslautakunnan alainen henkilöstö valmistelee lautakunnan käsittelyyn tulevat asiat. Henkilöstö osallistuu lautakunnan arviointikertomuksen laadintaan esittämällä lautakunnalle arvioita valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta sekä kunnan toiminnan tuloksellisesta ja tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä tilikaudella. Tarkastuslautakunnan esittelijänä toimii kaupunginreviisori.

Muu ulkoinen valvonta

Valtion keskushallinto ja sektoriviranomaiset sekä Euroopan unionin toimielimet valvovat kunnan toimintaa. Kunnan asukkailla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus. Muutoksenhakujärjestelmä on määrämuotoista ulkoista valvontaa, jossa kunnan viranomaisten päätöksiin on mahdollisuus hakea muutosta oikaisumenettelyin ja kunnallisvalituksin.

4.3 Sisäinen valvonta

Tarkastustoimikunta

Konsernitasolla sisäisen valvontajärjestelmän toimivuuden varmentajana toimii tarkastustoimikunta, jonka tehtävänä on valvoa sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan asianmukaista järjestämistä, riittävyttä ja tehokkuutta. Toimikunta käsittelee myös kaupungin toimintakertomuksessa annettavan selon-

teon sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä sekä arvion merkittävimmistä riskeistä ja kehittämistoimenpiteistä. Toimikunta valvoo, ohjaa ja kehittää sisäistä tarkastusta. Lisäksi toimikunta hyväksyy sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman ja käsittelee sen raportointia sekä koordinoi sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastajan työtä.

Tarkastustoimikuntaan kuuluvat puheenjohtajana pormestari sekä jäseninä kaupunginhallituksen varapuheenjohtajat. Toimikunnassa asiat esittelee tarkastusjohtaja. Tarkastustoimikunnasta ja sen tehtävistä määrätään kaupunginhallituksen johtosäännössä.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö

Sisäinen tarkastus on näkyvä osa kaupunkikonsernin ohjaus- ja valvontajärjestelmää, jota kaupunginhallitus ja pormestari käyttävät toteuttaessaan valvontavelvollisuuttaan. Sisäinen tarkastus toimii kaupunginhallituksen, tarkastustoimikunnan ja pormestarin alaisuudessa.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää konsernijohdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä sekä suorittaa tarkastussuunnitelman mukaiset ja muut kaupunginhallituksen ja pormestarin määräämät tarkastustehtävät.

Sisäinen tarkastus tarkastaa ja arvioi kaupungin johtamis- ja hallintojärjestelmää, toimintojen lain- ja päätöksenmukaisuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta sekä johtamisessa ja päätöksenteossa käytettävän tiedon luotettavuutta ja antaa suosituksia niiden parantamiseksi. Tarkastusten tavoitteena on eettisten arvojen ja hyvän johtamis- ja hallintotavan tukeminen sekä riski- ja valvontatietoisuuden tuottaminen ja lisääminen.

Sisäinen tarkastus valmisteleo kaupungin johdon selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä ja kehittää osaltaan kaupunkikonsernin hyvää johtamis- ja hallintotapaa.

Sisäinen tarkastus ei osallistu päätöksentekoon eikä täytäntöönpanoon.

Sisäisen tarkastuksen olemassaolo ei vähennä esimiehen velvollisuutta luoda riittävää ja toimivaa sisäistä valvontajärjestelmää vastuullaan olevaan toimintayksikköön ja toimintaprosessiin.

Esimiesvalvonta

Kukin esimies vastaa vastuullaan olevan toiminnan tavoitteiden saavuttamisesta sekä siihen liittyvän riittävän ja asianmukaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toteuttamisesta. Erityisen suuri vastuu on tilivelvollisilla esimiehillä. Toiminnan järjestämisessä esimiehet käyttävät hyväkseen erityislainsäädännön ja siihen liittyvän ohjeistuksen lisäksi konsernijohdon erikseen antamia

ohjeita ja määräyksiä. Tarvittaessa esimiehet ohjeistavat omilla ohjeillaan alais-
taan toimintaa.

4.4 Riskienhallinta

Riskienhallinnan järjestämistä ohjaavat kaupunginvaltuuston hyväksymät Tampe-
reen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan pe-
rusteet sekä vakuuttamista koskevat asiakirjat. Perusteissa valtuusto on määritel-
lyt riskienhallinnan tarkoituksen ja tavoitteet, järjestämistä ja toimintatapoja, vas-
tuut sekä arvioinnin ja raportoinnin menettelyitä.

Kaupunginhallitus, konsernijohto, tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat sekä esi-
miehet vastaavat siitä, että riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty kaupunki-
konsernissa. Kaupunkikonsernin tytäryhteisöissä kunkin yhteisön hallitus ja toimi-
tusjohtaja vastaavat yhteisön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukai-
suudesta lainsäädännön ja konserniohjeen mukaisesti. Konsernijohtoon ja liiketoi-
mintajaoston tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhal-
linnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtuuston hyväksymien
perusteiden ja konserniohjeen määräysten perusteella.

Riskienhallintaa toteutetaan järjestelmällisesti osana kaupungin toimintamallia,
johtamista ja esimiestyötä, päätöksentekoa, toimintaprosesseja sekä vuosittaista
talous- ja strategiaprosessia. Toiminnan ja talouden tavoitteita asetettaessa toi-
mintayksiköissä tulee tunnistaa tavoitteiden saavuttamista edistävät mahdollisuu-
det ja uhkaavat tekijät. Tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat uhat ja mahdolli-
suudet priorisoidaan ja niille määritellään riskien hallinnan toimenpiteet, joilla var-
mennetaan toiminnan tuloksellisuutta ja tavoitteiden saavuttamista.

Konsernihallinnon (ml. ydinprosessit), tuotantoalueiden, liikelaitosten ja kaupungin
tytäryhteisöjen tulee säännönmukaisesti

- analysoida toimintaympäristön muutoksia,
- tunnistaa toiminnan ja talouden tavoitteita uhkaavia riskejä sekä mahdollisuuk-
sia,
- arvioida kokonaisvaltaisesti riskien ja mahdollisuuksien vaikutuksia ja toteutu-
misen todennäköisyyttä,
- ylläpitää ajantasaista kuvausta (riskiprofiili) merkittävimmistä riskeistä ja niiden
hallintakeinoista sekä
- seurata ja arvioida riskien hallinnan toimenpiteiden tuloksellisuutta.

Kaupunkikonsernin eri organisaatiotasolla ja sen kaikessa toiminnassa tulee to-
teuttaa riittävä riskienhallinta. Riskienhallinta kohdistuu kaupungin kaikkeen toi-
mintaan eli kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnan lisäksi kuntien yhteistoimin-
taan sekä omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvaan toimintaan.
Riskienhallinta perustuu ydintoimintojen ja kriittisten järjestelmien tunnistamiseen,
hyväksyttävän riskitason määrittelyyn sekä riittävien riskien hallinnan menetelmien
toimeenpanoon. Järjestelmällisen toimintatavan varmentamiseksi konsernihallinto
mukaan lukien ydinprosessit, tuotantoalueet, liikelaitokset sekä tytäryhteisöt ku-
vaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatavan sisältäen tavoitteet ja
toimintaperiaatteet, sekä prosesseihin ja toimintoihin luodut menettelyt sekä vas-
tuut.

Kaupungin varallisuutta on hoidettava riskejä riittävästi halliten ja tuloa tuottavasti. Omaisuuteen kohdistuvia riskejä on arvioitava säännöllisesti. Riskienhallinnasta ja säännöllisesti toteutetuista riskien arvioinneista vastaa viime kädessä se yksikkö, jonka hoitoon omaisuus on uskottu. Toimintayksiköt vastaavat omistuksessaan olevan omaisuuden hallinnoinnista ja raportoivat siihen kohdistuvista muutoksista talousyksikön ja omistajaohjausyksikön ohjeistuksen mukaisesti.

Taloudellisten vahinkojen toteutumiseen varaudutaan kaupungin vahinkorahaston sekä vakuutusten avulla. Vapaaehtoisia vakuutuksia otetaan riskiarviointien mukaisesti omaisuusriskien ja palvelutoiminnan keskeytysvahinkojen sekä vahingonkorvausvastuiden varalle. Yksittäiset riskit, joiden toteutuessaan arvioidaan aiheuttavan yli miljoonan euron vahingot, vakuutetaan, ellei vakuuttamatta jättämisestä tehdä erillistä kaupunginhallituksen tai -valtuuston päätöstä.

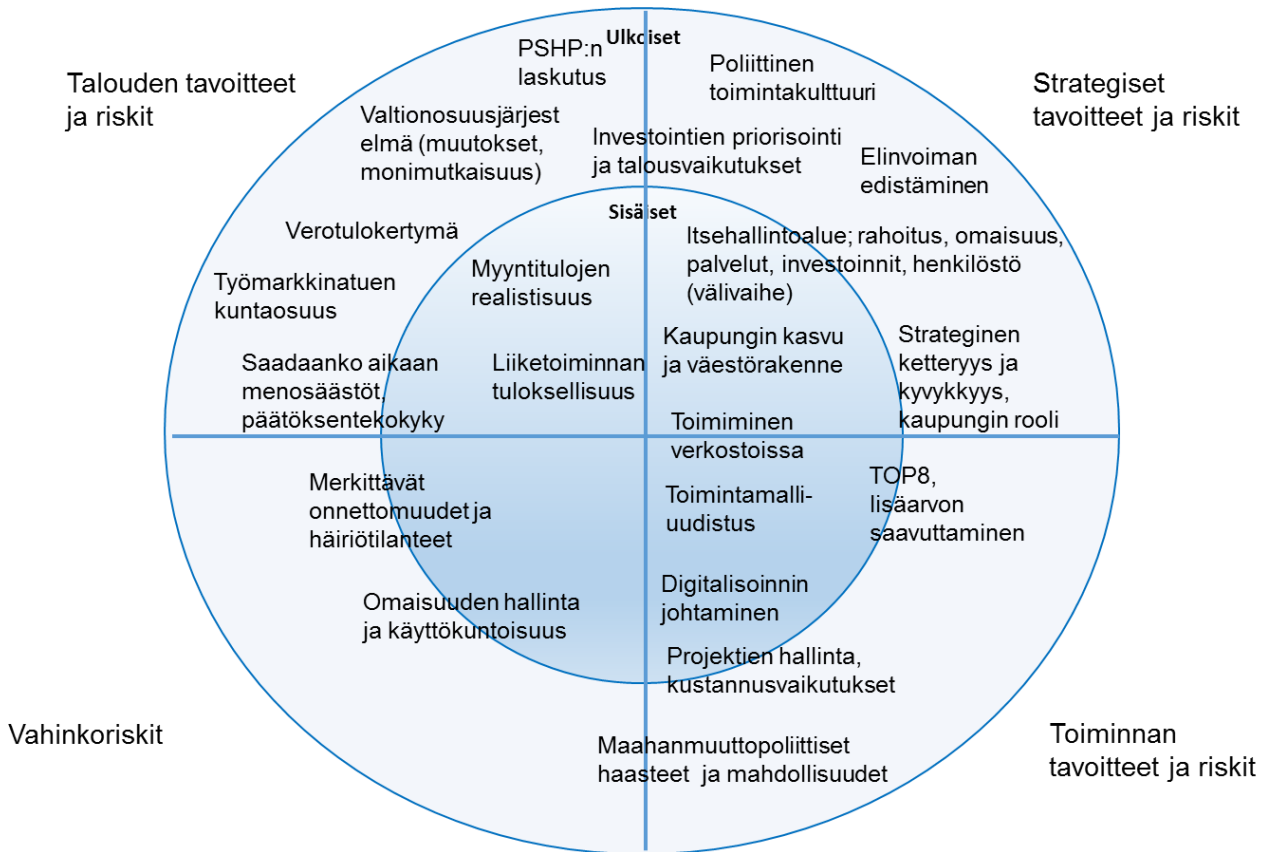
Konserniohjauksen hallintoyksikkö vastaa riskienhallinnan kehittämisestä ja organisoinnista sekä siihen liittyvän toiminnan koordinoinnista ja ohjauksesta sekä yhteistyöstä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Lisäksi se vastaa turvallisuusjohtamisesta ja varautumisesta. Hallintoyksikkö huolehtii siitä, että kaupungilla on koko kaupungin tasolla toimiva valmiussuunnitteluprosessi. Valmiussuunnittelun tarkoituksena on varmistaa kaupungin palvelujärjestelmän toimivuus kaikissa häiriötilanteissa⁶. Toimielinten tulee käsitellä ja hyväksyä alaistaan toimintaa koskevat valmiussuunnitelmat.

Toimintayksiköiden esimiesten on huolehdittava, että kriittisille toiminnoille ja tietojärjestelmille on laadittu jatkuvuussuunnitelmat ja että niitä ylläpidetään sekä testataan säännöllisesti. Jatkuvuussuunnitelma otetaan käyttöön, kun toimintayksikkö ei selviä toimintaa uhkaavasta poikkeuksellisesta tilanteesta tavanomaisin toimenpitein. Pienempiin häiriöihin voidaan varautua näitä varten laadituilla ohjeilla sekä korjaamalla jo havaittuja puutteita esimerkiksi osana laadunvarmistusta. Kaupunkikonsernin toiminnan häiriintyessä vakavasti otetaan pormestarin päätöksellä käyttöön häiriötilanteiden aikainen johtamisjärjestelmä.

Kuntalain ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan kunnan toimintakertomuksessa on annettava arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista. Kaupungin tilinpäätösohjeen mukaan toimintakertomuksessa on annettava arvio toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimmistä riskeistä. Tilinpäätöksen laadintaohjeessa ilmaistaan ne menettelytavat, joilla tiedot kaupunginhallituksen arviota varten kootaan.

Kaupungin toiminnan moninaista toiminta- ja riskiympäristöä voidaan kuvata esimerkiksi kaupunginhallituksen näkökulmasta seuraavasti:

⁶ Toimintaa häiritsevä tapahtuma voi olla esim. tietojärjestelmien häiriöt, inhimillinen virhe, väärinkäytös, tietoliikennekatkos, sähkökatkos, tulipalo, vesivahinko, toimitilojen osittainen tai täydellinen tuhoutuminen tai avainhenkilöiden menetys.



5 SISÄINEN VALVONTA

5.1 Sisäisen valvonnan tavoitteet

Sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan tavoitteena on saada toimivalle johdolle kohtuullinen varmuus siitä, että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan. Sisäinen valvonta tulee toteuttaa asianmukaisesti ottaen huomioon toimintayksikön talouden ja toiminnan laajuus ja sisältö sekä niihin liittyvät riskit. Tällöin saadaan kohtuullinen varmuus seuraavista asioista:

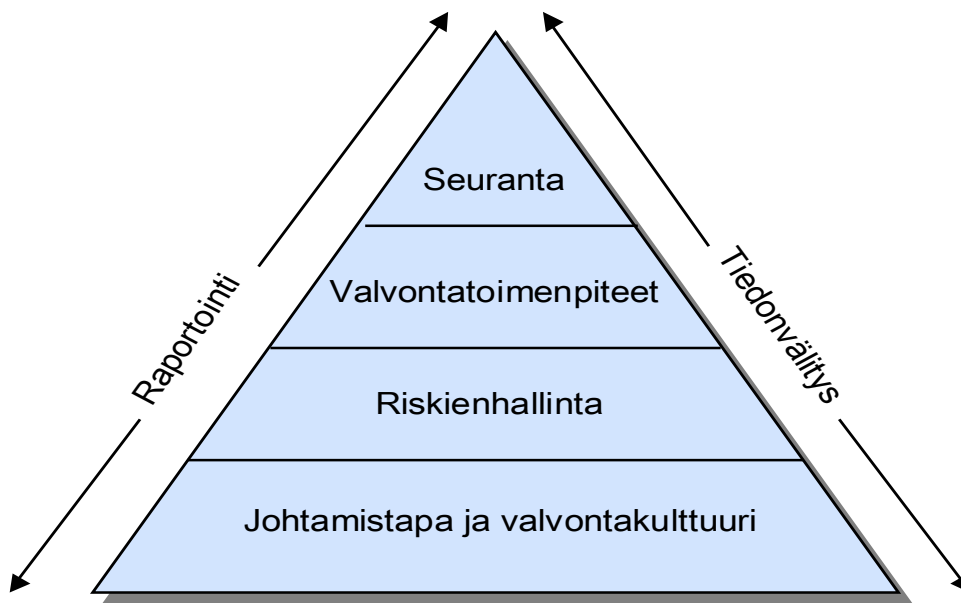
1. toiminnan tuloksellisuudesta (ml. jatkuvuus) ja taloudellisesta kestävydestä
2. lakien, päätösten, sääntöjen ja johdon ohjeiden noudattamisesta
3. resurssien ja omaisuuden turvaamisesta sekä
4. toiminnan ja talouden raportoinnin oikeellisuudesta ja tietojen luotettavuudesta.

Jokainen toimielin sekä sen alainen johtava viranhaltija, erityisesti tilivelvollinen, vastaavat johtamansa toiminnan osalta, että sisäisen valvonnan tavoitteet toteutuvat. Tavoitteiden saavuttamiseksi esimiehen on huolehdittava siitä, että asianmukainen sisäisen valvonnan rakenne luodaan sekä pidetään ajantasaisena ja tehokkaana. Tämä voidaan toteuttaa oman sisäisen valvonnan suunnitelman avulla.

5.2 Sisäisen valvonnan osa-alueet

Sisäinen valvonta on organisaation hallituksen, toimivan johdon sekä muun henkilöstön toteuttama prosessi. Alla esitetään COSO-malliin⁷ perustuva arviointimalli sisäisen valvonnan toteuttamiseksi. Toimintayksiköt voivat rakentaa oman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmänsä tämän mallin mukaisesti ja käyttää hyväkseen sen eri osa-alueiden yhteydessä esitettäviä näkökohtia hyvän hallintotavan mukaisia ohjeistuksia laadittaessa. Mallia voi käyttää myös apuna it-searviointissa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta ja tarvittavista kehitystoimenpiteistä. Sisäinen tarkastus käyttää mallia arvioidessaan toimintayksiköitä.

Kuva 3: Sisäisen valvonnan osa-alueet (sovellettu COSO-mallista)



Mallin mukaan sisäinen valvonta koostuu toisiinsa liittyvistä osa-alueista.

1) Johtamistapa ja valvontakulttuuri luovat perustan valvontaprosessille ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Ne vaikuttavat oleellisesti sisäisen valvonnan muiden osa-alueiden toteutumiseen ja samalla myös organisaation muuhunkin toimintaan. Hyvä johtamistapa ja valvontakulttuuri edistävät päätöstenmukaista toimintaa sekä ehkäisevät väärinkäytöksiä.

Keskeisin rooli asianmukaisen valvontakulttuurin luomisessa ja ylläpitämisessä on toimivalla johdolla. Johtamisjärjestelmä, jossa tehtävät, toimivalta ja vastuut on selkeästi määritelty, edistää tehokkaasti vastuunalaisuutta, tuloksellisuutta sekä toiminnan lain- ja hyvän hallintotavan mukaisuutta. Konsernitasolla kaupunginhallitus ja konsernijohto sekä toimintayksikötasolla lautakunta tai johtokunta ja yksikön johto näyttävät omalla esimerkillään, kuinka ne itse toimivat sovittujen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti ja toisaalta kuinka johdonmukaisesti ne puuttuvat poikkeamiin sovituista menettelytavoista. Näin johto antaa muulle organisaatiolle viestin hyväksyttävistä menettelytavoista ja valvontatietoisuudestaan.

⁷ COSO-raporttiin (www.theiia.fi tai www.coso.org) perustuvaa sisäisen valvonnan mallia sovelletaan laajasti käytäntöön sekä julkishallinnossa että yrityksissä.

Valvontakulttuurin muodostumiseen vaikuttavat mm:

- kaupungin toimintaperiaatteet,
- johdon periaatteet ja toimintatapa,
- hyvä tamperelainen johtamis- ja hallintotapa,
- henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt,
- asianmukainen tehtäväjako ja organisaatorakenne,
- tehtävien ja vastuiden jakaminen säännöin sekä delegointipäätöksin.

2) Riskienhallinta kuuluu oleellisesti hyvään johtamis- ja hallintotapaan. Riskienhallinta on toimintaa, jonka avulla pyritään varmistamaan, että asetetut tavoitteet saavutetaan. Riskienhallintaa toteuttamalla pyritään lisäksi varmistamaan, että raportointi on luotettavaa ja toiminta lakien ja määräysten mukaista.

Riskeillä tarkoitetaan tapahtumia, jotka vaarantavat asetettujen tavoitteiden saavuttamisen ja toisaalta mahdollisuuksia, jotka tulee hyödyntää tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksikön johto vastaa siitä, että riskienhallinta on järjestetty tarkoituksenmukaisesti ja riittävässä laajuudessa toimintaan nähden. Riskienhallinnan käytännön toteutus edellyttää riskien tunnistamista, arviointia ja priorisointia, niihin vastaamista jo toimintasuunnitelmien ja tavoitteiden asettamisvaiheessa. Lisäksi tulee huolehtia seurannasta ja arvioinnista.

Oleellinen osa riskienhallintaa suoritetaan jo toiminnan ja talouden suunnittelussa, päätösten valmistelussa sekä prosesseihin ja toiminta- ja työketjuihin sisällytettävissä päivittäisissä varmistuksissa. Toimintaketjuista tehdyt menetelmäkuvaukset edesauttavat riskien tunnistamista ja niiden hallintaa. Strategisesti merkittävistä prosesseista ja muusta ydintoiminnasta on laadittava ja ylläpidettävä prosessikuvaukset. Niiden avulla voidaan kartoittaa tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä ja hyödynnettäviä mahdollisuuksia. Prosessikuvausten ja menetelmäkuvausten laatimisesta vastaa jokaisen prosessin vastuunalainen viranhaltija (prosessinomistaja).

3) Valvontatoimenpiteet. Johto järjestää riittävät valvontatoimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi sekä hyvän hallintotavan toteutumiseksi. Ne auttavat varmistamaan toimielinten ja johdon päätösten mukaisen toiminnan.

Valvontatoimenpiteiden tulee kattaa kaupunkikonsernin eri tasot ja toiminnot. Päivittäiseen valvontaan liittyvät johdolle tehtävät selonteot, hyväksymis- ja valtuutusjärjestelmä, toimintaperiaatteiden sekä ohjeiden noudattamisen valvonta ja poikkeamien seuranta, täsmäytykset, tehtävien eriyttäminen (vaarallisten työyhdistelmien poistaminen)⁸ ja virheiden ehkäisy. Valvontatoimenpiteillä pyritään lisäämään toimintojen ja tietojen luotettavuutta, varmistamaan palvelun laatu, edistämään taloudellisuutta ja kustannustietoisuutta sekä turvaamaan omaisuutta. Yksikön johto vastaa päivittäisen valvonnan järjestämisestä ja toimivuudesta.

4) Raportointi ja tiedonvälitys ylläpitävät toimivia vuorovaikutus- ja raportointikanavia, joiden avulla kaupungin johto, henkilöstö, kuntalaiset ja muut sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toimintaan vaikuttavista

⁸ Työtehtävien eriyttäminen ja töiden jakaminen ehkäisee väärinkäytösten mahdollisuuksia. Esim. kirjanpitäjä ei saa olla postinavaaja, kassanhoitaja, tositteiden hyväksyjä, laskuttaja tai laskujen maksaja.

tekijöistä. Tieto tulee määrittää, tallentaa ja välittää sellaisessa muodossa ja aikataulussa, että toimielimet ja henkilöstö voivat suoriutua velvollisuuksistaan. Tehokas tiedonvälitys kulkee organisaatiossa kaikkiin suuntiin.

Henkilöstön on saatava johdolta selkeä viesti valvontavelvollisuudestaan ja ymmärrettävä oma roolinsa valvontajärjestelmässä. Toimintayksikön johdon tulee luoda käytäntö, joka mahdollistaa virheiden ja väärinkäytösten tai väärinkäytösepäilyjen luotettavan raportoinnin ylimmälle johdolle.

Keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, tehtyjen päätösten, tavoitteiden ja esitettyjen tulosten vertailu. Raportointivelvoitteen asettamisella toimielin valvoo, miten viranhaltija hoitaa tehtäviään ja käyttää hänelle delegoitua valtaa. Tuloksellinen seuranta edellyttää, että raportoinnin informatiivisuutta ja luotettavuutta analysoidaan ja että raportoinnissa esitettyjen arviointien johdonmuokaisuutta valvotaan.

5) Seuranta käsittää koko johtamis- ja valvontajärjestelmän toimivuuden seurannan. Asianmukaisesti järjestettynä se edistää vastuualueiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuuden arviointia ja kehittämistä. Vastuu seurannasta kuuluu sekä johtaville viranhaltijoille että toimielimille. Sitä voidaan toteuttaa jatkuvalla, päivittäiseen toimintaan liittyvällä seurannalla ja erillisillä, määräajoin tehtävillä itsearviointeilla tai näiden yhdistelmillä. Sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastajien tarkastukset ovat osa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seurantaa.

5.3 Selonteko sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä

Kaupungin toimintakertomuksessa kaupunginhallitus antaa selonteon sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Selonteko edellyttää kaupunki- ja konsernitason arviointia keskeisissä toiminnallisissa prosesseissa tapahtuneesta valvonnasta, siellä havaituista epäkohdista ja mahdollisista kehittämistoimista. Tilivelvolliset viranhaltijat vastaavat siitä, että vastuualuekohtainen selonteko sisäisen valvonnan järjestelyistä on tehty asianmukaisesti ja käsitelty toimialueen lauta- tai johtokunnassa. Kaupungin tilinpäätösohje edellyttää, että selonteko sisältyy kaupungin eri toimintayksiköiden ja liikelaitosten toimintakertomukseen.

Tytäryhteisöjen hallitukset käsittelevät ja hyväksyvät tytäryhteisöjensä tilinpäätösten ja toimintakertomusten yhteydessä selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja kehittämistarpeista sekä arvion merkittävimmistä riskeistä.

Selonteon laadintaprosessissa tulee arvioida kaikkia sisäisen valvonnan osalualueita järjestelmällisesti. Arvioinnissa tulee käyttää sisäisen tarkastuksen laatimia malleja⁹. Mallien avulla arvioidaan johtamis- ja hallintotapaa, riskienhallintaa sekä sisäisen valvonnan nykytilaa ja kehittämistarpeita.

⁹ Mallit täyttöohjeineen löytyvät sisäisen tarkastuksen sivuilta intranetistä.

6 HANKINTAPROSESSI

6.1 Hankintojen johtamistapa ja valvontakulttuuri

Hankintoihin oikeuttavasta toimivallasta määrätään johto- ja toimintasäännöissä sekä niiden nojalla tehdyissä delegointipäätöksissä. Kaupunginhallituksen tehtävänä on hyväksyä hankintoihin, kilpailuttamiseen sekä markkinoilla toimimiseen liittyvät ohjeet ja menettelytavat. Konserniohjauksen kehittämisyksikkö vastaa hankintojen strategisesta ohjauksesta. Palveluiden järjestämisestä kuntalaisille ja siihen liittyvästä hankintojen suunnittelusta vastaa kukin palvelualue.

Tuomi Logistiikka Oy:n tehtävänä on toimia kaupungin hankintojen ja hankintasopimusten asiantuntijana sekä huolehtia hankintojen lainmukaisesta kilpailuttamisesta. Kunkin toimintayksikön johto vastaa siitä, että hankintatoiminta on järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla ja hyväksytyjen linjausten mukaisesti. Toimintayksikön johdon tulee huolehtia siitä, että hankinnat toteutetaan taloudellisesti ja tehokkaasti sekä lainsäädännön määräykset huomioiden.

Hankinnoissa ja tilaamisessa noudatetaan hankintalakia ja hankintoihin liittyviä kaupungin sääntöjä ja ohjeita.

Hankintojen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja tai palveluksia.

Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kaupungin hankintojen yhteydessä eikä käyttää kaupungin hankintasopimuksia omaksi edukseen.

Kaupungin hankintatoimessa on noudatettava julkishallinnolle kuuluvaa korkeaa ja esimerkillistä moraalialia. Hankintamenettelyyn sovelletaan yleisiä hallintomenettelyä koskevia esteellisyysmääräyksiä. Esteellisyys tarkoittaa sitä, että luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä on sellaisessa suhteessa tai asemassa hankintasiaan tai siinä mukana olevaan henkilöön, joka voi saattaa hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hankinnan valmisteluun, käsittelyyn tai päätöksentekoon. Tällainen henkilö ei myöskään voi vastata hankintasopimuksen täytäntöönpanon seurannasta tai valvonnasta tai toimia asiantuntijana sopimuksen tulkintaa koskevassa asiassa.

Jos viranhaltija tai työntekijä tai edellä mainittujen lähipiiriin kuuluva on omistajana tai osakkaana yhteisössä, joka tarjoajana osallistuu hänen vastualueensa tai toimintayksikkönsä järjestämään kilpailutukseen, tulee siitä tehdä ilmoitus esimiehelle ja konserniohjauksen hallintoyksikköön. Hankinnasta päättävän on tällöin arvioitava, onko kyseinen henkilö saanut hankinnasta ennakolta sellaisia tietoja, että tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarantunut, ja tarvittaessa suljettava kyseinen tarjous hankintamenettelystä.

Hankintojen suunnittelussa huomioidaan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja tarpeet. Palvelutarveselvitys toimii hankintojen suunnittelun lähtökohtana. Sen laatimisesta vastaa kunkin palvelualueen johto.

Palvelualueen johto vastaa hankintaprosessin sujuvuudesta, sen määräaikaisesta arvioinnista ja kehittämisestä sekä hankintatoimen koordinoinnista, kehittämisestä, ohjeistamisesta ja toteuttamisen organisoinnista oman palvelualueensa osalta. Konserniohjauksen kehittämissyksikkö vastaa hankintaohjeistuksen ajantasaisuudesta ja asianmukaisuudesta sekä hankintojen suunnitelmallisuuden, riskienhallinnan ja sopimushallinnan kehittämisestä konsernitasolla.

6.2 Riskienhallinta hankinnoissa

Riskienhallinnan avulla voidaan vahvistaa niitä menettelytapoja, jotka auttavat tavoitteiden saavuttamisessa ja pienentävät niitä uhkia, jotka voivat johtaa epäonnistumiseen hankinnoissa. Hankintojen osalta se tarkoittaa asetettujen tavoitteiden toteutumiseen liittyvää riskien arviointia. Tunnistettu riski voi liittyä prosessin tiettyyn vaiheeseen, prosessissa tarvittavaan osaamiseen, työkaluihin tai muihin resursseihin.

Vuositavoitteina päätetyille hankinnoille, uusien palvelujen avaamisille ja kehittämisprojekteille tulee laatia dokumentoitu riskiarvio, jonka pohjalta voidaan päätetyn tavoitteen saavuttamista vaarantavat uhkat välttää ja raportoida suoritetuista riskienhallintamenettelyistä. Toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävässä hankinnoissa tulee aina käyttää riittävästi oikeudellista asiantuntemusta.

Kaupungin hankintatoimessa tulee noudattaa tilaajavastuulakia.

Ennen hankintasopimuksen tekemistä sopimuskumppanilta tulee pyytää selvitykset siitä, että tämä on huolehtinut verojen ja eläkemaksujen maksamisesta. Selvityksiä ei tarvitse pyytää, jos ne on toimitettu tarjouksen yhteydessä eivätkä nämä selvitykset ole kolmea kuukautta vanhempia. Jos hankintaan sovelletaan lakia tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), on ennen sopimuksen tekemistä pyydettävä tilaajavastuulaissa määritellyt selvitykset ja todistukset, ja sopimuksessa sovittava, että sopimuskumppani toimittaa sopimuskauden aikana 12 kuukauden välein todistuksen verojen maksamisesta sekä todistuksen eläkevakuutuksen ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta.

6.3 Hankintojen valvontatoimenpiteet

Osana hankintaprosessia palvelualueen johto suunnittelee ja määrittelee sopimusten toteutumiseen ja palveluiden järjestämiseen liittyvät valvontamenettelyt tai laatii tarvittavat suunnitelmat, jotka toimeenpannaan sopimuskauden aikana.

Toimintayksikön esimies vastaa ajantasaisista hankintojen delegointipäätöksistä, joista tulee pitää luetteloa toimintayksiköittäin. Oikeuksia delegoitaessa on huomioitava hankintapäätöksen otto-oikeus ja oikaisukelpoisuus, jolloin päätöksentekijänä voi olla vain viranhaltija tai toimielin. Normaalisti hankintapäätöksestä ei voi tehdä kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta, vaan muutoksenhakekeinona on

hankintaoikaisun tekeminen. Hankintaan oikeutettu viranhaltija vastaa oman toimialansa käyttöön hankittavien palveluiden ja tavaroiden asianmukaisesta kilpailuttamisesta ja hankintalain ja kaupungin oman ohjeistuksen noudattamisesta.

Konsernijohtaja päättää yhteishankintamenettelyn piiriin kuuluvista tuotteista ja tuoteryhmistä sekä yhteishankintoihin liittyvistä toimintatavoista. Toimintayksiköiden velvollisuus on tilata yhteishankittaviksi päätetyt tavarat ja palvelut niille kilpailutetuilta sopimustoimittajilta. Toimintayksikön johto järjestää hankintojen laatuun ja laajuuteen nähden riittävän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan.

6.4 Hankintojen tiedonvälitys ja raportointi

Hankintojen kilpailuttamisesta sekä hankintasopimusten toteutumisesta tiedotetaan ja raportoidaan lauta- ja johtokunnille niiden päättämällä tavalla.

Palvelualueen johto huolehtii palveluihin liittyvästä kuntalaistiedotuksesta kaupungin internet-sivuilla ja suoraan kuntalaisille jaettavalla materiaalilla, kuten Tampere-lehdellä.

6.5 Hankintojen seuranta ja itsearviointi

Hankintojen onnistumista arvioidaan säännöllisesti osana kaupungin strategiatyötä ja toiminnan seuranta. Kehitysjohdaja vastaa hankintojen konsernitason strategisten linjausten toimeenpanon valvonnasta.

Hankintoja seurataan jatkuvasti osana vuosisuunnitelmien seurantaprosessia. Havaittuihin poikkeamiin sovitusta tavoitteista tulee puuttua heti ja taloudellisesti merkittävistä poikkeamista raportoida toiminnasta vastaavalle tilivelvolliselle toimielimelle.

PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI

7.1 Päätöksentekoprosessin johtamistapa ja valvontakulttuuri

Kaupungin päätöksenteko perustuu kunta-, hallinto- ja julkisuuslain sekä hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti, toimivaltaa saa käyttää vain lain tai kaupungin päätösten mukaisiin tarkoituksiin ja tehtävien päätösten on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Päätöksentekoa ohjaavat kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö ja muu normisto, kaupungin omat määräykset ja ohjeet sekä kaupungin johto- ja toimintasäännöt.

Päätöksentekoprosessiin kuuluvat asian vireilletulo, päätöksen valmistelu osallistumisvaiheineen, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen täytäntöönpano sekä täytäntöönpanon valvonta. Päätöksiä tekevät kaupungin toimielimet ja luottamushenkilöt sekä viranhaltijat, joille on siirretty päätösvaltaa.

Kaupunginlakimies vastaa päätöksenteon kehittämisestä ja päätöksentekoon vaikuttavien johto- ja toimintasääntöjen ajantasaisuudesta sekä päätöksenteon juridisesta oikeellisuudesta.

7.2 Päätöksentekoprosessin riskienhallinta ja valvonta

Valmistelussa ja päätöksenteossa on noudatettava lainsäädäntöä sekä sääntöjä ja ohjeita, sillä lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan kumota valitusteitse oikeudessa. Lainmukaisuus tulee tarkistaa myös päätösten täytäntöönpanovaiheessa.

Konserniohjauksen hallintoyksikkö huolehtii päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden ohjeistamisesta ja koulutuksesta. Hallintoyksikön laatima kuvaus päätöksentekoprosessista auttaa tunnistamaan päätöksenteon vaiheisiin sisältyvät riskit ja ohjaamaan valvontatoimenpiteitä riskien hallitsemiseksi. Päätösvalmistelun kehittämis- ja valvontavastuu on hallintoyksiköllä. Toimielimet ja esimiehet valvovat myös alaistaan päätöksentekoa muun muassa otto-oikeutta käyttämällä.

Päätökset ilmoitetaan ylemmälle toimielimelle neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta tai allekirjoittamisesta. Ylemmän toimielimen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Lautakuntiin ja johtokuntiin nimetyn kaupunginhallituksen jäsenen on seurattava päätöksentekoa näissä toimielimissä. Jokaisen esimiehen on seurattava alaisensa päätöksentekoa.

Kaupunginhallitus valvoo kaupunginvaltuuston päätösten lainmukaisuutta.

Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27-30 §:ssä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyyn puolueettomuuteen.

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 mukaisesti:

- osallisuusjävi
- edustusjävi
- intressijävi
- palvelussuhde- tai toimeksiantojävi
- yhteisöjävi
- yleislausekejävi

Kuntalain 97 §:n mukaan ”Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mai-

nitussa 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.”

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhteisöjäviä sovelletaan edelleen asioissa, joissa kunnan ja kuntayhtymän, tytäryhteisön tai liikelaitoksen edut ovat ristiriidassa keskenään esimerkiksi käsiteltäessä niiden välisiä sopimuksia. Esimerkiksi kunnassa, jossa palvelutuotanto on järjestetty tilaaja-tuottaja -mallin mukaisesti, eturistiriita voi syntyä myös kunnan ja liikelaitoksen tai tytäryhteisön välille.

Kuntalaissa ja hallintolaissa korostetaan henkilön vastuuta esteellisyyden ilmoittamisessa ja puolueettoman käsittelyn varmistamisessa. Asianomainen luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä on itse päävastuussa esteellisyytensä arvioimisesta ja sen ilmoittamisesta. Jos hän havaitsee olevansa esteellinen, hän ei saa päättää asiasta, vaan siitä päättää tällöin hänen varahenkilönsä. Esteellinen viranhaltija ei saa myöskään osallistua asian valmisteluun. Epävarmassa tapauksessa on esteellisen henkilön suositeltavaa olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. Muu asian käsittelyyn osallistuva henkilö voi myös vedota esteellisyyteen. Kun esteellisyys todetaan, tulee aina ilmoittaa myös esteellisyyden syy.

Esteellisyydestä ei tehdä erillistä viranhaltijapäätöstä. Sen lisäksi myös esimiehen on valvottava, että esteelliset eivät osallistu päätöksentekoon. Kunnan toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin.

Päätöksentekijä ei voi ilman perusteltua ja yksilöitynä ilmoitettua esteellisyydperustetta olla osallistumatta päätöksentekoon. Kaupungin valvontavastuussa olevien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden tulee tässäkin kysymyksessä olla johdonmukaisena esimerkkinä muulle organisaatiolle.

Kaupungin toimintamallin mukainen päätöksenteko edellyttää aiempaa tarkempaa suhtautumista esteellisyyteen. Jo päätöksentekijöiden valinnassa tulee selvittää esteellisyyden vaikutukset. Esteellisyyden ohella valinnoissa tulee varmentaa myös valittavien vaalikelpoisuus ja riippumattomuus.

Päätöksiin tehtävillä oikaisuvaatimuksilla jatketaan saman asian käsittelyä ylemmässä viranomaisessa hallintoasiana eikä oikaisuvaatimuksen käsittelyä pidetä lainkäyttönä. Jos päätös on oikaisuvaatimuksella saatettu toimielimen käsiteltäväksi, asiaa aiemmin käsitellyttä luottamushenkilöä tai viranhaltijaa ei pidetä esteellisenä.

Osana konsernijohdon tehtävää kaupunginhallituksen tulee ohjata ja valvoa koko kaupunkikonsernin toimintaa niin tilaajan kuin tuottajankin näkökulmasta. Kaupunginhallitus vastaa kaupunginvaltuustolle koko konsernin toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamisesta sekä kantaa samalla myös vastuun sen sisäisen valvontajärjestelmän asianmukaisuudesta ja riittävydestä.

Kaupungin viranhaltijat eivät saa ottaa vastaan tai pitää sellaista sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä, ellei kaupungin henkilöstöjaosto ole myöntänyt siihen lupaa. Muussa tapauksessa heidän tulee tehdä hallintosäännön 32 §:n edellyttämä sivutoimi-ilmoitus. Jos kaupunginhallitus on valinnut tai esittänyt viranhaltijan valintaa, ei sivutoimilupaa tarvita. Sivutoimen vuoksi viranhaltija ei saa tulla esteelliseksi tehtävässään. Esteellisyyttä arvioitaessa tulee huomioida kunta- ja hallintolaissa mainitut esteellisyyssperusteet.

Asioiden vireillepano

Viranomaisella on oltava tiedossa käsittelyssään olevat asiat ja siksi ne on rekisteröitävä. Asioiden rekisteröinnillä turvataan myös hallinnon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Pääsääntöisesti hallinnolliset asiat rekisteröidään kaupungin kirjaamossa, johon ne tulee toimittaa rekisteröintiä varten.

Päätöksen valmistelu ja päätöksenteko

Vireille pantu asia on käsiteltävä viivytyksettä. Valmistelutyön joka vaiheessa on käytettävä kaupungin päätöksentekojärjestelmää erikseen annettujen ohjeiden mukaisesti. Tällä varmistetaan toimenpiteiden ja tietojen hallinnan yhdenmukaisuus koko organisaatiossa.

Kaupungin toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa. Luottamushenkilön ja viranhaltijan ratkaisusta tehdään päätös, jollei se päätöksen luonteen vuoksi ole tarpeetonta. Vain toimivaltainen viranomaislainen voi tehdä päätöksen. Päätöksentekoa varten asia on selvitettävä riittävästi ja asianmukaisesti. Kuntalaisten ja muiden osapuolten osallistuminen kuuluu valmisteluun. Viranhaltijapäätöksen tekijän ja esittelijän on huolehdittava, että päätöksen syntymiseen tarvittavat vaihtoehdot ratkaisut ja niiden vaikutukset on selvitetty. Päätöstekstin on oltava mahdollisimman yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava ymmärrettävällä tavalla.

Päätöksessä olevan tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Alkuperäisen päätösasiakirjan ja sähköisessä muodossa olevan asiakirjan sekä päätöksestä annettavien otteiden ja jäljennösten on oltava yhtäpitäviä ja saman sisältöisiä.

Konserniohjauksen hallintoyksikkö vastaa siitä, että kaupungin intranetissä ylläpidetään ajantasaista sääntöjen, konsernimääräysten ja muiden ohjeiden luetteloa sekä useisiin tilanteisiin sopivaa ohjeistoa ja mallipäätösrekisteriä, josta ilmenee, mistä asioista vähintään tulee tehdä päätöspöytäkirja.

Päätöksen täytäntöönpano

Päätös voidaan pöytäkirjan tarkastamisen jälkeen panna täytäntöön jo ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, mikäli oikeusvaatimus tai valitus täytäntöönpanon johdosta tulisi hyödyttömäksi tai mikäli täytäntöönpano on kielletty. Ennen täytäntöönpanoa on myös varmistettava siitä, ettei ylempi toimielin käytä otto-oikeuttaan.

7.3 Päätöksentekoprosessin tiedonvälitys ja raportointi

Päätöksenteosta tiedotetaan merkittävimpien asioiden osalta valmisteluvaiheessa. Tavoitteena on, että kuntalaiset ja muut osapuolet ehtivät muodostaa näkemyksensä ja tarvittaessa ottaa kantaa asiaan. Toimielinten esityslistat julkaistaan internetissä ennen kokousta toimielimen päättämällä tavalla. Myös pöytäkirjat julkaistaan internetissä. Hallintoyksikkö ylläpitää sekä internetissä että Loorassa päätöksentekosivustoa.

Päätökset tulee lainmukaisesti asettaa asianmukaisesti nähtäville, antaa mahdollisimman nopeasti tiedoksi asianosaisille oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen sekä ilmoittaa neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta tai viranhaltijapäätöksen allekirjoittamisesta ylemmälle toimielimelle mahdollisen otto-oikeuden käyttämistä varten. Päätös ei saa lainvoimaa ennen kuin se on saatettu asianosaisille ja kuntalaisille tiedoksi. Asianosaisten lisäksi pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen on lähetettävä sille, joka sitä pyytää.

Julkisuus

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat pääsääntöisesti julkisia, ellei laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta tai erityislaeissa toisin säädetä. Jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Asianosaisella on oikeus saada tietoja muustakin kuin julkisesta asiakirjasta, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asiaa valmisteltaessa valmistelijan on erikseen huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei saa tietoonsa muu kuin siihen oikeutettu henkilö.

Julkisuuslaissa määritellään ne ajankohdat, jolloin viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta. Ennen julkiseksi tulemistä 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.

7.4 Päätöksentekoprosessin seuranta ja itsearviointi

Päätöksentekoprosessia seurataan laatimalla vuosittain toimielinpäätöksistä raportti, joka kertoo muun muassa kokousten ja päätösten määrästä, kokousten kestosta, oikaisuvaatimuksista ja valituksista. Päätöksenteon tarkoituksenmukaisuutta seurataan kaupunginhallituksen, lautakuntien ja johtokuntien käytössä olevan otto-oikeusmenettelyn kautta. Myös päätöksenteon juridista oikeellisuutta seurataan. Päätöksentekoa ja kuntalaisten osallistumista arvioidaan mm. kyselyin.

8 HENKILÖSTÖASIOIDEN PROSESSI

8.1 Henkilöstöasioiden johtamistapa ja valvontakulttuuri

Henkilöstöpolitiikan periaatteet on hyväksytty henkilöstöjaostossa 16.9.2013. Henkilöstöpolitiikan toteuttamista ohjaavat kaupunkistrategia ja sitä tarkentava organisaation toimintakyksusuunnitelma.

Henkilöstön oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu edellyttää voimassa olevien lakien ja asetusten, virka- ja työehtosopimusten sekä henkilöstöasioita koskevien konsernimääräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista. Konserniohjauksen henkilöstöyksikkö vastaa henkilöstöasioiden strategisesta ohjauksesta, henkilöstöpoliittisista linjauksista ja työehtosopimusten tulkinnasta. Kattavalla henkilöstöasioiden ohjeistuksella pyritään varmistamaan henkilöstön tasapuolinen kohtelu. Toimintayksiköiden tulee omassa päätöksenteossään noudattaa konserniohjauksen antamia ohjeita ja linjauksia ja huolehtia tarvittavien yhteistoimintavelvoitteiden toteuttamisesta ennen päätöksentekoa. Konsernipalveluyksikkö Kopparin esimiesten palvelussuhdeneuvonta avustaa tarvittaessa toimintayksiköiden esimiehiä ohjeiden soveltamisessa. Päivittäisjohtaminen tapahtuu toimintayksiköissä ja esimiehet ovat avainasemassa henkilöstöpolitiikan toteuttamisessa.

Henkilöstösuunnitelma on keskeinen henkilöstöjohtamisen väline. Toiminnan tulee olla suunnitelmallista ja henkilöstön osaamista tulee kehittää vastaamaan myös muuttuviin osaamistarpeisiin. Toimintayksiköiden tulee omilla toimenpiteillään ja suunnitelmillaan turvata palvelutuotannon ja toiminnan jatkuvuus henkilöstön eläköitymisestä ja toiminnan muutoksista riippumatta. Uuden henkilöstön palkkaamisen tulee perustua henkilöstösuunnitelmaan ja olla taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaista. Toiminnan muutoksia suunniteltaessa tulee arvioida järjestelyn henkilöstövaikutukset ja huolehtia lain edellyttämien yhteistoimintavelvoitteiden toteuttamisesta.

Konserniohjauksen henkilöstöyksikkö vastaa osaamisen johtamisen kehittämistä. Henkilöstölle järjestetään sisäistä koulutustoimintaa sekä kannustetaan myös työn ohella tapahtuvaan omaehtoiseen opiskeluun. Henkilöstöjohtaja vastaa henkilöstöasioiden kaupunkitasoisesta kehittämisestä ja ohjauksesta.

8.2 Henkilöstöasioiden riskienhallinta

Kaupunkikonsernin tärkein voimavara on työkykyinen ja osaava henkilöstö. Henkilöstön työkyvyn ylläpitäminen ja arviointi kuuluvat toimintayksiköiden vastuulle. Esimiesten tulee puuttua havaittuihin työkyvyn ongelmatilanteisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Työhyvinvoinnin kehitystä tulee seurata säännöllisesti ja korjaavien toimenpiteiden tekemisen on oltava suunnitelmallista.

Toimintojen tuloksellinen kehittäminen vaatii henkilöstön osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä. Yksiköissä tulee huolehtia henkilöstön osaamisen riittävydestä ja tarvittavan lisäkoulutuksen järjestämisestä. Henkilöstön osaamisen kehittämisen tulee perustua toimintayksiköiden henkilöstö- ja koulutussuunnitelmissa tunnistamiin osaamistarpeisiin. Kehityskeskustelujen pohjalta laaditaan henkilökohtaiset kehitystavoitteet ja tarvittavat koulutussuunnitelmat. Ammatillisten valmiuksien ke-

hittämiseen liittyvä koulutus on yleensä palvelualuekohtaista tai työyhteisöjen itsensä järjestämää. Kaupungin strategisia tavoitteita toteuttavat koulutuskokonaisuudet ja koko kaupungin henkilöstölle järjestettävä koulutus koordinoidaan konserniohjauksen kautta. Toimintayksikköjen esimiesten tulee käyttää hyväksi kaupungin omaa koulutustarjontaa koulutussuunnittelunsa tukena ja tiedottaa koulutuksesta sekä vastata yksikköjensä koulutustoiminnan suunnitelmanmukaisuudesta.

Hyvä johtaminen sisältää myös työympäristön terveydellisten vaaratekijöiden kartoittamisen sekä tapaturmien ja työperäisten sairauksien ehkäisyn ja tarvittaessa kuntoutukseen ohjaamisen. Johto ja henkilöstö toimivat näissä asioissa yhteistoiminnassa. Yhteistyökumppanina ja asiantuntijana toimii työterveyshuolto, jonka roolina on työn kuormitustekijöiden terveydellisen merkityksen arviointi.

Henkilöstöriskit voivat kohdistua myös toimintayksikköjen omaisuuteen ja tietoihin. Riskejä voidaan ehkäistä huolellisella rekrytoinnilla, töiden oikealla jakamisella, päivittäisellä valvonnalla ja työnjohdollisilla puuttumistoimenpiteillä. Erityisesti johdettavassa asemassa olevien rekrytoinnissa tulee kiinnittää huomiota henkilön kykyyn, työhistoriaan ja pätevyYTEEN. Johtajien rekrytointikriteerien tulee perustua kaupungin yhteisiin johtamiskompetensseihin. Uuden henkilöstön rekrytoinnissa tai tehtävien vaihtuessa tulee tarvittaessa suorittaa työtehtävän vaatimat lakisääteiset henkilötaustojen selvitykset ns. turvallisuusselvitysmenettelyn kautta. Turvallisuusselvitysmenettelyn ohjauksesta ja koordinoinnista vastaa riskienhallintapäällikkö.

8.3 Henkilöstöasioiden valvontatoimenpiteet

Johtaminen ja esimiestyö

Kaupunkia johdetaan yhteisten johtamisen periaatteiden mukaisesti. Vastuu työyhteisön hyvinvoinnista on sekä esimiehellä että työntekijöillä. Esimies kuitenkin edustaa työnantajaa työyhteisössä. Esimiehen on tiedostettava oma roolinsa ja tunnettava hänelle työnantajan edustajana kuuluvat velvollisuudet. Keskeisimmät työnantajavelvoitteet syntyvät kunnallisesta viranhaltijalaista, työsopimuslaista, kunnallisista työ- ja virkaehtosopimuksista, yhteistoimintalaista ja työsuojelulainsäädännöstä. Esimiesten tulee perehtyä henkilöstöhallinnon ohjeisiin ja osallistua kaupungin esimieskoulutuksiin ja muihin osaamisen kehittämistoimintoihin.

Johtaminen perustuu johtoryhmätyöskentelyyn. Vuosittain käytävillä kehityskeskusteluilla linkitetään strategia omaan työhön. Suorituksen johtamisessa esimiehen tehtävänä on varmistaa työnantajan edustajana, että kaikki työntekijät tietävät tehtävänsä ja henkilökohtaiset tavoitteensa sekä oman toimintayksikkönsä tavoitteet. Esimiehen tehtäviin kuuluvat myös osaamisen arviointi, kehittäminen ja palautteenanto sekä -vastaanottaminen. Johtamis- ja esimiestaitoja arvioidaan ja kehitetään jatkuvana toimintana. Esimiestyö on ammatti, jota voi opiskella ja jonka hoitamisessa kehittyä kokemuksen myötä.

Henkilöstöasioihin liittyvät ongelmat on käsiteltävä heti ja tarvittaviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä viipymättä. Toimintayksikköiden johdon tulee valvoa esimiestyön asianmukaisuutta ja puuttua tarvittaessa epäkohtiin.

Työyhteisöt laativat työsuojelun painopisteohjelman kaupungin työsuojelun toimintaohjelman pohjalta osana työhyvinvointisuunnitelmaa. Ohjelmat pidetään ajan tasalla.

Väärinkäytökset ja puuttumistilanteet

Esimiesten ja toimintayksiköiden johdon tulee suorittaa tarvittavat työnjohdolliset puuttumistoimenpiteet alaistensa osalta.

Annetut huomautukset ja varoitukset tulee dokumentoida ja niiden tulee perustua kaupungin käytäntöihin ja linjauksiin. Ennen huomautuksen tai varoituksen antamista tulee tarvittaessa olla yhteydessä esimiesten palvelussuhdeneuvontaan. Mikäli harkitaan palvelussuhteen irtisanomista tai purkamista, tulee aina olla yhteydessä esimiesten palvelussuhdeneuvontaan.

Palvelussuhteisiin liittyvissä viranomaisasioissa, kuten lausumien tai selvitysten antamisessa tai palvelussuhteisiin liittyvissä oikeudenkäynneissä tulee olla yhteydessä konserniohjauksen henkilöstöyksikköön. Henkilöstöasioihin liittyvistä poikkeavista menettelytavoista tulee ilmoittaa konserniohjauksen henkilöstöyksikköön.

Palkan määrittely ja maksatus

Palkka ja muut palvelussuhteeseen liittyvät korvaukset määräytyvät virka- ja työehtosopimusten, paikallisten sopimusten ja kaupungin palkkausjärjestelmän mukaisesti. Esimiehen tulee selvittää palkkaukseen liittyvä päätösvalta asianomaisista delegointisäännöksistä.

Palkkausta määriteltäessä tulee noudattaa voimassa olevia arviointijärjestelmiä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä oikeudenmukaisuuteen sekä varsinaisesta palkasta päätettäessä että harkinnanvaraisia etuuksia myönnettäessä. Esimiehen on seurattava palkan maksuperusteiden oikeudenmukaisuutta ja oikeellisuutta. Sopimuspäälliköllä on vastuu palkkausjärjestelmien kehittämisestä ja valvontavastuu palkkausjärjestelmien toimivuudesta.

8.4 Henkilöstöasioiden tiedonvälitys ja raportointi

Henkilöstöyksikkö ylläpitää kaupungin intranetissä henkilöstöhallinnon ohjeita, ajantasaisia tiedotteita, henkilöstöasioihin liittyvien päätösten malleja sekä tietoa henkilöstökoulutuksesta. Konsernipalveluyksikkö Koppari tuottaa kaupungin organisaatiolle henkilöstöhallinnon asiantuntija- ja päivittäispalveluja.

8.5 Henkilöstöasioiden seuranta ja itsearviointi

Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan muun muassa henkilöstökyselyin, asiakaspalauttein ja työilmapiirikartoituksin. Henkilöstöyksikkö seuraa arviointien tuloksia ja toimeenpanoa. Toimintayksikön esimies vastaa kyselyiden ja työilmapiirikartoitusten toteuttamisesta sekä niiden tulosten käsittelystä ja kehittämistoimenpiteistä.

Henkilöstöraportointi on osa toiminnan ja talouden raportointia ja poikkeamista vaaditaan lisäselvitykset. Henkilöstöpolitiikan toteutumisesta ja henkilöstövoimavaroista laaditaan vuosittain henkilöstötilinpäätös. Sen laadinnasta vastaa henkilöstöyksikkö.

9 TALOUS– JA STRATEGIAPROSESSI

9.1 Talous- ja strategiaprosessin johtamistapa ja valvontakulttuuri

Johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien perustana ovat valtuuston hyväksymät kaupunkistrategia sekä talousarvio ja -suunnitelma. Kaupunkistrategian visio, päämäärät, valtuustokauden tavoitteet ja toimintaperiaatteet sekä talousarvioon ja -suunnitelmaan kirjatut talouden ja toiminnan tavoitteet muodostavat perustan yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle ja seurannalle sekä niitä tukevalle sisäiselle valvonnalle.

Strategiaa täsmentävien toimintasuunnitelmien, tuotannon strategisten asiakirjojen, lautakuntien ja johtokuntien vuosisuunnitelmien sekä niihin pohjautuvien palvelusopimusten tavoitteena on kuvata ne palvelut, joiden tuottamisesta tilaaja ja tuottaja kaupunkistrategian mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi keskenään sopivat. Toimivaltuuksiin liittyvät valtuudet ja vastuut on määriteltävä johto- ja toimintasäännöissä.

Kaupunkistrategiaan sekä talousarvioon ja -suunnitelmaan liittyvän suunnittelun ja toimeenpanon valvonnan edistämistä vastuu on konserniohjauksen talous-, strategia- ja omistajaohjausyksiköillä. Vastuuseen kuuluu kaupunkitasoisen ohjeistuksen laadinta ja koulutuksen järjestäminen.

Kirjanpito ja maksuliikenne

Kirjanpidon ja maksuliikenteen järjestämisessä ja hoitamisessa noudatetaan hallintosääntöä ja konsernihallinnon antamaa ohjeistusta sekä niitä täydentäviä menettelytapaohjeita.

Konsernipalveluyksikkö Kopparin tehtävistä määrätään sen toimintasäännössä. Toimintayksiköiden esimiesten tulee olla selvillä konsernipalveluyksikön ja oman yksikön välisestä työnjaosta. Esimiesten tehtävänä on huolehtia myös siitä, että henkilöstöllä on ajantasainen tieto em. työnjaosta. Konserniohjauksen hallintoyksikkö vastaa Kopparin toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Konsernipalveluyksikön ja toimintayksiköiden yksityiskohtainen tehtäväjako ja vastuut määritellään sopimuksissa.

Valvontavastuu laskentatoimen asianmukaisesta hoidosta on konserniohjauksen talousyksikön talousjohtajalla. Konsernipalveluyksikön johtajalla on valvontavastuu niistä kirjanpidon päivittäistoiminnoista, jotka hoidetaan Kopparissa.

9.2 Talous- ja strategiaprosessiin liittyvä riskienhallinta

Kaupunkistrategian laadintaan ja toteuttamiseen liittyvien riskien tunnistaminen on koko kaupungin menestymisen ja johtamisen kannalta olennaisen tärkeää. Kaupunkistrategian toteuttaminen sisältää suuren joukon valintoja. Kaupunkistrategian tavoitteet voivat olla liian haasteellisia, jolloin niiden toteuttaminen ei ole mahdollista tai liian itsestään selviä, jolloin niiden toteuttaminen on jo ennalta selvää. Kaupunkistrategian pitkän tähtäimen tavoitteiden konkretisointi osana vuotuista toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia antaa mahdollisuuden pienentää edellä kuvattuja riskejä ja reagoida muutoksiin nopeasti.

Kaupunkistrategian toteutuminen edellyttää koko kaupungin strategisen johtamisjärjestelmän toimivuutta. Johtamisjärjestelmän toimivuus edellyttää suunnittelu- ja seurantajärjestelmien, johdon ja yksiköiden tiedonkulun sekä valvontajärjestelmien aukotonta toimivuutta.

Kaupungin talousarvioon ja –suunnitelmaan ja niiden toteuttamiseen liittyvät riskit ovat samankaltaisia kaupunkistrategiaan liittyvien riskien kanssa. Yleisesti kyse on kuntien talouteen kohdistuvista uhkista ja kaupungin toiminnan sopeuttamisesta niiden vaatimalla tavalla. Kyse on talousarvion valmistelussa tehtävistä valinnoista sekä talousarvion tuloihin, menoihin ja tavoitteiden toteutumiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä.

Talousarvion valmistelussa voidaan pienentää riskejä noudattamalla kaikessa toiminnassa varovaisuuden periaatetta. Talousarvion toteutumiseen liittyviä riskejä voidaan vähentää toimivalla ja kattavalla seuranta- ja arviointijärjestelmällä.

Kirjanpito ja maksuliikenne

Oikein tehtyjen kirjausten ja tilinpäätöksen edellytyksenä on kirjanpitohenkilöstön riittävä ammattitaito. Henkilöstön on ymmärrettävä kirjanpitojärjestelmiin sisältyvien kontrollien ja täsmäytysten merkitys ja heidän on osattava käyttää niitä virheettömän kirjanpidon ja tilinpäätöksen varmistamiseksi. Kirjanpitojärjestelmästä ja siihen liittyvistä osajärjestelmistä on oltava ajantasaiset menetelmäkuvaukset. Tileistä ja niiden käytöstä annetaan ohjeet konserniohjauksen talousyksikön vahvistamassa tililuettelossa.

Käteisen rahan käsittelyyn liittyy riskejä. Käteiskassa saadaan perustaa vain konsernijohtajan tai hänen määräämänsä päätöksellä. Käteiskassalle tulee nimetä vastuullinen hoitaja ja tälle varahenkilö. Kassan varat on säilytettävä turvallisesti erillään yksityisistä varoista sekä kaupungin ja toimintayksikön muista varoista. Pankkitilin avaa konsernijohtajan päätöksellä Koppari, joka huolehtii toimintayksikön esityksestä myös pankkitilin käyttöoikeuksiin kohdistuvista muutoksista. Kaikki kaupungin pankkitilit on kirjattava kaupungin kirjanpitoon. Pankkitilin lopettamisesta on tehtävä ilmoitus Koppariin, joka lopettaa pankkitilin. Pankkitilin lopettaminen merkitään konsernijohtajan päätöspöytäkirjaan. Kassavarojen tilitysmenettelystä mukaan lukien kuljetukset sekä kassavarojen enimmäis- ja vähimmäismääristä tulee olla päätökset kassakohtaisesti.

Käytössä olevien luotto- ja maksukorttien käytöstä ja käytön seurannasta on annettu oma ohje. Esimiesten on huolehdittava ohjeen mukaisesta menettelystä.

9.3 Talous- ja strategiaproessin valvontatoimenpiteet

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän johdonmukaisuus ja kattavuus auttavat riskien hallinnassa ja päivittäisten valvontatoimenpiteiden järjestämisessä. Suunnittelun avulla kohdennetaan käytettävissä olevat resurssit asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suunnittelu on päätöksenteon valmistelua siitä, mitä pidetään tärkeänä ja mihin osoitetaan resursseja. Resurssien optimaalinen kohdentaminen edellyttää vaihtoehtoisia suunnitelmia ja tavoitteiden asettamista sekä niiden priorisointia. Samalla suunnittelu muodostaa seurannalle ja valvonnalle perustan, mikä mahdollistaa toiminnan asianmukaisen esimiesvalvonnan.

Kaupunkistrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelu

Kaupunkistrategian valmistelu on oma prosessinsa, mutta sen toteuttaminen on kytketty osaksi vuosittaista talous- ja strategiaproessia.

Kaupunkistrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa noudatetaan kaupunginhallituksen hyväksymää laadinta-aikataulua ja talous- ja strategiayksiköiden antamia laadintaohjeita. Suunnitelmien valmistelun tulee edetä konserniohjauksyksiköiden valvonnassa siten, että kaupunginhallitus voi esittää talousarvioehdotuksen valtuuston hyväksyttäväksi marraskuussa.

Vuosisuunnitelma

Konsernihallinnon sekä lauta- ja johtokuntien on laadittava kaupunkistrategian, toimintasuunnitelmien ja tuotannon strategisten asiakirjojen sekä valtuuston hyväksymän talousarvion pohjalta vuosisuunnitelma, jossa vuoden toiminta suunnitellaan talousarviota tarkemmin. Vuosisuunnitelma toimii toimintayksikön johtamisen välineenä. Vuosisuunnitelman on täytettävä talousarvion täytäntöönpanomääräyksessä tai muissa konserniohjauksen talousyksikön antamissa ohjeissa määritellyt vähimmäiskriteerit. Suunniteltu toiminta on mitoitettava siihen osoitetun rahoituksen mukaiseksi. Vuosisuunnitelma annetaan tiedoksi kaupunginhallitukselle, ellei kaupunginhallitus itse hyväksy vuosisuunnitelmaa.

Investointisuunnitelma

Valtuusto hyväksyy talousarviossa taloussuunnittelukaudelle investointisuunnitelman, josta ensimmäinen talousarviovuosi on sitova. Koko konsernin pitkän aikavälin investoinneista laaditaan investointisuunnitelma, jota päivitetään vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä ja käsitellään kaupunginhallituksen suunnittelukokouksessa yhdessä kaavoitusohjelman kanssa vuoden loppuun mennessä. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvítettävä investointien vaikutukset toiminnan volyyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvítettävä myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet.

Investointitason mitoittamiseksi paremmin kaupungin taloudellisiin resursseihin on valmisteltu investointikehys seuraaville kymmenelle vuodelle. Investointikehys-

seen ei sisällytetä maanhankintaa ja maan esirakentamisinvestointeja sekä erikseen päätettyjä suuria kehitysinvestointeja.

Investointikehykseen ei myöskään sisällytetä sellaisia kaupungin yhtiöiden investointeja, jotka eivät vaadi kaupungin tukea ja jotka yhtiöt pystyvät rahoittamaan omilla tuotoillaan. Näihin investointeihin kaupungin ei tarvitse antaa avustusta, lainaa tai muuta taloudellista tukea.

Talonrakennushankkeiden investointikehystä tarkistetaan vuosittain rakennusindeksin muutoksen mukaisesti ja yleisten alueiden investointikattoa tarkistetaan vuosittain maarakennuskustannusindeksin muutoksen mukaisesti.

Investointikehyksessä esitetyt periaatteet ja investointitasot on laadittu ohjeellisesti noudatettaviksi tulevien vuosien taloussuunnittelussa. Investointikehystä tarkastellaan kahden vuoden välein.

Kestävän kehityksen periaatteiden ja ympäristövastuullisen toimintatavan seuranta ja raportointi

Kaupunkistrategia toteuttaa kestävän kehityksen periaatteita ja yksi sen toimintaperiaatteista on ”Toimimme vastuullisesti”. Kaupunki kantaa vastuuta ympäristöstä kaupunkistrategian toimenpiteillä ja kaupungin ympäristöpolitiikan linjauksia toteuttavilla toimenpideohjelmilla. Kaupunkikehitysryhmän kestävä yhdyskunta -yksikkö valmistelee vuosittain raportin kaupungin ympäristöpolitiikan linjausten toteutumisesta suunnittelukokoukselle ja kaupunginhallitukselle sekä kokoaa vuosittain kestävän kehityksen indikaattoriraportin sekä ympäristönsuojelun kuluja ja tuloja käsittävän ympäristötilinpäätöksen. Kaupungin energiasitoumusten toteuttamisesta ja energiankäytöstä raportoidaan myös vuosittain.

Kirjanpito ja maksuliikenne

Kaupungin kirjanpitoa ja rahoitusomaisuutta ohjaavien johtosääntöjen ja ohjeiden ajantasaisuudesta vastaa konserniohjauksen talousyksikkö ja talousjohtaja vastaa ohjeiden noudattamisen valvonnasta. Ryhmän vastuulla on myös se, että johtosääntöjen ja ohjeiden soveltamisesta annetaan riittävästi koulutusta toimintayksiköiden vastuuhenkilöille. Koppari vastaa osaltaan päivittäisten käytäntöjen ohjauksesta ja kouluttamisesta.

Toimintayksikkö huolehtii, että sen talous- ja toimistohenkilöstöllä on riittävä koulutus ja käytettävissään tarvittava ohjeistus tehtävästä suoriutumiseen. Toimintayksiköiden tulee eriyttää työtehtävät ja pitää varahenkilöjärjestelmä asianmukaisena.

Tulojen ja menojen tarkastus- ja hyväksymismenettelyistä ja -oikeuksista määrätään taloudenhoidon pysyvääismääräyksessä. Laskun hyväksyjä vastaa laskun tarkastamisesta ja oikeellisuudesta. Hyväksymisoikeuksista varahenkilöjärjestelyineen on ylläpidettävä ajantasaista listaa. Lista tulee tarkistaa säännöllisesti.

Merkittävä osa tuloista saadaan lainsäädäntöön, viranomaisten päätöksiin tai sopimuksiin perustuvina tilityksinä, joista osa maksetaan hakemusten ja kustannus selvitysten pohjalta. Jokaiselle tällaiselle tulolle ja tuloon liittyvälle saamiselle on nimettävä valvontavastuussa oleva henkilö. Hänen tulee varmistua siitä, että hakemukset ja tilitykset tehdään ajallaan, tulon perusteet ovat oikeat ja että suoritus

on tullut ajallaan ja oikeansuuruisena. Hänen tulee myös toimittaa tiedot maksuliikenteen hoitajalle.

Toimintayksikön esimiehen tai hänen määräämänsä on tarkastettava ennakoon ilmoittamatta taloudenhoidon pysyväismääräyksen mukaisesti kassat, arvopaperit ja pankkitilit. Kassanhoidossa on noudatettava Kopparin antamaa kassojen toimintaohjetta. Tasekassat on täsmäytettävä kirjanpitoon päivittäin.

9.4 Talous- ja strategiaproessin tiedonvälitys ja raportointi

Kaupunkistrategia ja vuosittainen talousarvio laaditaan yhteistyössä luottamushenkilöiden, henkilöstön, kuntalaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Kaupunkistrategian pitkän tähtäimen tavoitteita valmisteltaessa kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon, mitä varten järjestetään kyselyjä muun muassa internetissä. Talousarvion ja kaupunkistrategian käsittelyvaiheista tiedotetaan aktiivisesti. Keskeiset päätökset esitetään talousarviokirjana, erillisinä talousarvio- ja strategiajulkaisuina sekä kuntalaisille suunnatulla viestinnällä. Kukin toimintayksikkö vastaa hyväksytyn vuosisuunnitelman tiedottamisesta sekä henkilöstölle että sidosryhmille. Tampereen kaupungin internetsivusto toimii tärkeänä tiedotuskanavana.

Kaupungin intranetissä ylläpidetään ajantasaista tietoa asiakirjojen laadinta- ja raportointiperiaatteista. Talous- ja strategiaproessin sisäisestä ja ulkoisesta tiedotuksesta vastaavat konserniohjauksyksiköt yhdessä viestinnän kanssa. Ulkoista tiedotusta johtaa pormestari.

Kirjanpito ja maksuliikenne

Kaupungin intranetissä ylläpidetään ajantasaisia tietoja ja ohjeita tarvittavista menettelytavoista sekä ajankohtaisista asioista. Kirjanpidon ohjeistuksen ylläpidosta vastaa konserniohjauksen talousyksikkö ja maksuliikenteen ylläpidosta vastaa Koppari, joka myös ylläpitää ajantasaista päivittäiseen toimintaan liittyvää ohjeistusta.

9.5 Talous- ja strategiaproessin seuranta ja itsearviointi

Kaupunkistrategiasta johdettujen vuosittaisten toiminnan tavoitteiden ja talousarvion toteutumisesta raportoidaan kaupunginvaltuustolle ja -hallitukselle niiden päättämällä aikataululla ja tavalla vuoden aikana. Raporttien analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin on osa toimivaa valvontaa. Raportoinnista vastaavat talous-, strategia- ja omistajaohjauksyksiköt.

Johtavat viranhaltijat vastaavat raportoinnista vastuullaan olevan toiminnan osalta. Heidän on raportoitava valtuustolle ja/tai lauta- ja johtokunnilleen kaupunkistrategian, palvelustrategioiden ja tuotantostrategioiden sekä vuosisuunnitelmien toteutumisesta päätetyn aikataulun mukaisesti.

Toimielinten on seurattava hyväksymiensä vuosisuunnitelmien toteutumista. Seuranta on järjestettävä niin, että korjaaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä mahdolli-

simman nopeasti ja että tiedonkulku koko kaupungin ja toimintayksikköjen raportoinnin välillä on säännöllistä ja luotettavaa.

Yksikön sisällä tapahtuvasta raportoinnista vastaa yksikön esimies. Esimiehen on luotava sellainen seuranta- ja raportointijärjestelmä, jolla hän voi varmistua, että strategioiden ja talousarvion mukaiset tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on vaikutuksiltaan haluttua sekä tehokkaasti ja taloudellisesti järjestettyä.

Talousarvion ja vuosisuunnitelman muuttaminen

Mikäli toimielin toteaa, ettei kaupunginvaltuuston asettamia tavoitteita voida saavuttaa korjaavista toimenpiteistä huolimatta, toimielimien on tehtävä kaupunginhallitukselle ja hallituksen edelleen valtuustolle esitys talousarvion muuttamisesta määrärahojen ja toiminnallisten tavoitteiden osalta. Talousarvion muutosesityksestä on käytävä ilmi ne toimenpiteet, joita on harkittu ennen muutosesitystä, esimerkiksi määrärahojen sisäinen siirto tai toiminnan vaihtoehtoinen toteuttamistapa. Talousarviomuutokset on esitettävä valtuustolle tilikauden aikana.

Vuosisuunnitelmaan voidaan tehdä muutoksia talousarvioon tehdystä muutoksesta johtuen tai muutoksia, joilla ei ole vaikutusta talousarvioon. Kaikista vuosisuunnitelmamuutoksista on siihen oikeutetun tehtävä päätös. Vuosisuunnitelmamuutokset on tehtävä tilikauden aikana. Tehtävät muutokset tulee huomioida myös tilaajan ja tuottajan välisissä palvelusopimuksissa.

Kirjanpitoraportit

Kirjanpito ja sisäinen laskenta on jokaisessa toimintayksikössä järjestettävä niin, että ne tuottavat toiminnan ohjauksessa ja valvonnassa tarvittavat tiedot. Kirjanpitoon on luotava riittävän tarkat laskentatunnisteet ulkoisen ja sisäisen laskennan tarpeisiin. Investointien seuranta ja sisäinen laskenta on järjestettävä riittävällä tarkkuudella hankekohtaisesti niin, että seurannasta ilmenee alkuperäinen kustannusarvio, muutokset kustannusarvioon ja seurantahetken toteutumatilanne.

Vuosikuluksi kirjattavista hyödykkeistä pääosa on erilaista irtainta omaisuutta. Irtaimesta omaisuudesta tulee pitää annetun ohjeen¹⁰ mukaista luetteloa. Toimintayksikkö nimeää irtaimen käyttöomaisuuden hallinnasta vastaavan henkilön.

Kirjanpito järjestetään ja ohjeistetaan niin, että sekä konsernihallinnon että toimintayksikköjen esimiesten tarvitsemat raportit ovat ajantasaisesti saatavilla. Säännöllisten kuukausi- ja muiden raporttien tulee olla saatavilla mahdollisimman nopeasti raportointikauden päätyttyä.

Tilinpäätös ja toimintakertomus

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Kirjanpidon on tuotettava myös talousarvion toteutumisen seurannan sekä valtionosuusviranomaisten ja Tilastokeskuksen edellyttämät tiedot.

¹⁰ Konsernimääräys 7.6.2013 Irtaimiston hallintaohje

Tilinpäätöksen laatimisessa noudatetaan kuntalakia, soveltuvin osin kirjanpitolain ja asetuksen säännöksiä sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita. Tilinpäätökseen kuuluvat tuloslaskelma, tase, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätös laaditaan kuntalain edellyttämässä aikataulussa kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan talousyksikön antamia ohjeita.

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien talouden ja toiminnan tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Toimintakertomukseen sisältyy selonteko sisäisestä ja konsernivalvonnasta. Nämä on kuvattu kohdassa sisäinen valvonta.

Välitilinpäätös laaditaan vuosittain elokuun lopun tilanteen mukaisesti. Välitilinpäätöksen tavoitteena on antaa luotettava kuva kaupungin talouden sen hetkisestä kehityksestä. Välitilinpäätös on pohjana laadittaessa tilinpäätösnusteita ja valmisteltaessa seuraavan vuoden talousarviota. Välitilinpäätökseen laaditaan kaupungin tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase sekä liikelaitoksilta ja taseyksiköiltä tuloslaskelma ja tase sekä konsernituloslaskelma, konsernitase ja konsernin rahoituslaskelma.

Valtionosuudet

Toimintayksiköiden on tarkastettava ministeriöiden myöntämät käyttötalouden valtionosuuksia koskevat päätökset. Johtosäännön mukainen toimivaltainen viranomaisen päättää, ovatko valtionosuuksien maksatusperusteet hyväksyttävät. Talousarvioon sisältyvät, koko kaupungin valtionosuuksia koskevat päätökset tarkastetaan konserniohjauksen talousyksikössä.

Toimintayksiköiden on tarkastettava investointien valtionosuuksia sekä tukia ja avustuksia koskevat päätökset ja seurattava maksusuoritusten kertymistä osana normaalia talousarvion toteutumis seuranta. Merkittävät poikkeamat on ilmoitettava konserniohjauksen talousyksikölle. Investointien valtionosuuksia sekä tukia ja avustuksia koskevat päätökset on lähetettävä Koppariin ja sisäiseen tarkastukseen. Jos investoinnin toteuttamisesta vastaa joku muu kuin valtionosuutta hakenut toimintayksikkö, valtionosuudesta on ilmoitettava myös toteuttavalle yksikölle.

Toimintayksiköiden tulee nimetä valtionosuuksia sekä tukia ja avustuksia hoitavat vastuuhenkilöt.

Konsernipankki

Konsernihallinnossa toimivan konsernipankin tehtävänä on hoitaa kaupungin sijoitusomaisuutta sekä laina- ja takaussalkkua ja vastata kassanhallinnasta. Kaupungin rahoitus- ja sijoitustoimintaa hoidetaan kaupunginvaltuuston hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Konsernijohtaja hyväksyy vuosittain toimeenpantavat rahoitus- ja sijoitussuunnitelmat, joiden mukainen toiminta tapahtuu rahoitusjohtajan vastuulla. Kaupungin maksuvalmiussuunnittelua tekee konsernipalveluyksikkö Koppari. Maksuvalmiussuunnittelu ja -seuranta käsittävät päivittäisen, viikoittaisen

sekä kuukausittaisen ennusteen ja seurannan. Sijoitusomaisuuden hallinnoinnista vastaa rahoitusjohtaja.

Ulkopuoliset varat

Kaupungin hoidettavana on myös muille kuuluvia varoja. Esimiehen vastuulla on järjestää näiden ulkopuolisten varojen hoito sekä riittävä ja luotettava luettelointi ja seuranta. Toimintayksiköt eivät saa avata pankkitilejä ilman konsernipankin lupaa. Tampereen kaupungin nimissä voidaan käsitellä vain kaupungille kuuluvia varoja, jotka kirjataan kaupungin kirjanpitoon, poikkeuksena toimeksiantojen pääomat.

Kaupungille kuulumattomia varoja varten ei saa avata pankkitilejä. Muut varat ovat yksityisiä varoja ja ne on pidettävä erillään kaupungin varoista.

Varastot

Varastovalvonnassa on huomioitava varastoinnin enimmäismäärän minimointi ja varaston kiertonopeuden maksimointi varmistaen toimintakyvyn jatkuvuus. Varaston enimmäismäärän vahvistamisella varmistetaan, että varastoon ei sidota liikaa pääomaa ja varaston kiertonopeuden seurannalla sitä, että varastoon hankittu tavara on käyttökelpoista. Varastovastaavan nimeämisellä, kulunvalvonnalla, varaston inventoinnilla yms. tulee varmistaa, että varastosta ei katoa tavaraa.

Varastot on inventoitava vuosittain ja inventointieroista tulee raportoida varasto-ohjeistuksen mukaisesti. Varastovastaava vastaa varastosta sekä seuraa sitä ja raportoi säännöllisesti varaston arvosta ja kiertonopeudesta sekä inventointien tuloksista sen toimintayksikön päällikölle, jonka alaisuuteen varasto kuuluu ja jonka tehtävänä on inventaarierojen tutkiminen ja oikaisujen hyväksyminen.

10 TIETOHALLINNON, TIETOTURVAN JA TIETOSUOJAN SISÄINEN VALVONTA

10.1 Tietohallinnon, tietoturvan ja tietosuojan johtamistapa ja valvontakulttuuri

Konsernin tietotekniikkaan liittyvän toiminnan on oltava suunnitelmallista, kustannustehokasta ja huomioida kokonaisuuden hallinta. Tavoitteena on turvata kaupungin tietoresurssien hyväksikäyttö suunnittelussa, johtamisessa, toteuttamisessa ja valvonnassa. Konsernin kokonaisedun turvaamiseksi tietohallinto antaa sitovia linjauksia ja menettelytapaohjeita tietoturvasta ja tietosuojasta, ICT-talouden ja -omaisuuden hallinnasta, ICT-hankinnoista sekä ICT -kehittämisestä ja kokonaisarkkitehtuurista.

Konserniohjauksen kehittämysyksikkö vastaa tietoturvan ja tietosuojan hallinnan kehittämisestä sekä koordinoinnista, mutta vastuu oman organisaation ja toiminnan tietoturvasta on jokaisella esimiehellä ja työntekijällä. Kaupungin tietoturvapolitiikka ja tietoturvaan liittyvät konsernimääräykset ja ohjeet määrittävät tarkemmin toimintaohjeet ja käytännöt. Vastuut ja oikeudet määritellään kaupungin tietoturvapolitiikassa sekä erillisessä tietohallinnon asioita käsittelevässä konsernimääräyksessä.

Esimiesten tulee varmistaa, että henkilöstö hallitsee tietoturvan ja tietosuojan perusteet. Varmistaminen onnistuu esim. tarkastamalla kehityskeskusteluissa, että

jokainen tietotekniikkaa käyttävä henkilö on suorittanut kaupungin intranetin Tietoturvasivuilta löytyvät "Tietoturvallisuuden peruskurssi" tai "SOTE Tietoturvan ja tietosuojan peruskurssi" -verkkokurssit.

Tietohallinnon johtoryhmä sekä kaupungin Tietoturva- ja tietosuojaryhmä toimivat tietohallintojohtajan, tietoturvapäällikön sekä tietosuojavastaavan ohella tietohallintoon, tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvien asioiden käsittelyssä, kehittämisessä ja koordinoinnissa.

Kaupunkikonsernin tavoitteena on tehtyjen tietojärjestelmäinvestointien täysimääräinen hyödyntäminen ja niiden kustannustehokkuuden parantaminen. Tietojärjestelmien ja tietojärjestelmiä käyttävien palveluiden hankinta tulee hoitaa kaupungin salkkumallin mukaisesti ja käyttöönotossa tulee aina varmistaa, että hankittava ja käyttöönotettava tietojärjestelmä täyttää tietohallinnon linjaukset mm. tietoturvan ja kokonaisarkkitehtuurin osalta. Tietohallinto omistaa pääsääntöisesti tietojärjestelmät ja tekee tieto- ja viestintäteknikkaan liittyvät sopimukset ja ilman tietohallinnon lupaa ei näihin liittyviä järjestelmiä tai palveluita saa hankkia. Tietojärjestelmien investoinnit käsitellään ja priorisoidaan toimialakohtaisissa konsernisalkkujen johtoryhmissä.

Konsernipalvelukeskus Kopparin ICT-palvelut vastaa tietohallinnon ohjauksessa ICT -palveluihin kuuluvien tietojärjestelmien sopimuksien mukaisesta toiminnasta ja toimivuuden turvaamisesta, ongelmaratkaisusta, muutoshallinnasta ja toimittajayhteistyöstä.

Tietohallinto vastaa käyttövaltuuspolitiikan kautta käyttövaltuuksien hallintaan ja vastuisiin liittyvistä linjauksista Toimintayksiköiden ja prosessien omistajien vastuulla on toiminnassa tai prosessissa tuotettavien ja käsiteltävien tietojen ajantasaisuuden, oikeellisuuden, käytettävyyden ja eheyden varmistaminen ja tietoihin liittyvien käyttövaltuuksien määrittely.

Rekisterinpitoon liittyvät asiat tulee hoitaa henkilötietolain ja Tampereen kaupungin henkilörekisterihallinnon järjestämismallin mukaisesti. Rekisterinpitäjät vastaavat hyvän henkilötietojen käsittelytavan ja lainsäädännön edellyttämän korkean tietoturvan ja tietosuojan tasosta. Erityisesti palvelu- ja alihankintasopimuksissa on rekisterinpitoon, tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät asiat huomioitava.

Asiakastietojen tietoturva ja tietosuoja korostuvat palvelutuotannon ulkoistamisessa niissä tapauksissa, kun kaupungilla säilyy henkilötietolain tarkoittama asiakastietojen rekisterinpitäjän vastuu. Kun kaupungin lukuun tehdään sopimuksia, tulee niihin aina liittää ehdot, jossa määritellään eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet. Tampereen kaupungin asiakasrekistereistä/ henkilörekistereistä juridisesti vastaavalla rekisterinpitäjällä on rekisterinpitäjän velvoite antaa asiasta kirjalliset ohjeet sekä nimetä tehtävistä vastaavat henkilöt ja ylläpitää niitä tietosuojaosastoissa.

Prosessin omistaja vastaa prosessista, siihen liittyvistä tiedoista ja prosessiin liittyvien tietojärjestelmien kehitysvaatimuksista ja niiden priorisoinnista sekä prosessin jatkuvuussuunnittelusta ja varautumisesta.

Kunkin tietojärjestelmän omistajalla on vastuu tietojärjestelmän kehittämisestä, toimintavarmuudesta ja dokumentoinnista mukaan lukien toipumissuunnitelman

laatiminen. Jokainen sovellusta tai ICT -palveluita käyttävä organisaatio on kuitenkin itse vastuussa toimintansa jatkuvuussuunnittelusta ja varautumisesta siltä varalta, että sovelluksen tai ICT -palvelun toiminnassa on häiriöitä. Tietojärjestelmien ylläpitoon liittyvät asiat määritellään tarkemmin sitä asiaa käsittelevässä kaupungin konsernimääräyksessä.

10.2 Tietohallinnon, tietoturvan ja tietosuojan riskienhallinta

Konsernijohto vastaa siitä, että on olemassa toimiva järjestelmä, jossa merkittävät tietoturva- ja toiminnalliset riskit tunnistetaan ja arvioidaan. Näiden riskien hallitsemiseksi toimii konsernin ja kunkin yksikön oma riskienhallintaorganisaatio. Riskienhallinnan tulee kattaa kaikki olennaiset tietoriskit.

Viranomaistehtävät, kuntalaisille tarjottavat palvelut, kuntalaisten oikeusturva ja säilytettävät tiedot edellyttävät tietojen ja tietojärjestelmien suojausta ja häiriötöntä toimintaa sekä tietoaineistojen tietojen oikeellisuutta ja käytettävyyttä. Yksityisyyden suoja on kansalaisten perusoikeus, jonka varmistaminen on tietohallinnon ja Kopparin lisäksi myös toimintayksiköiden esimiesten vastuulla.

Vastuu tietoteknisistä toimintaohjeista ja jatkuvuus-/toipumissuunnitelmista on prosessin, ICT -palvelun ja tietojärjestelmän omistajilla. Näiden asioiden hoitaminen tulee tarvittavilta osin sisällyttää tietotekniikkatoimittajien palvelusopimukseen. Kaupungin on pystyttävä tuottamaan lakisäätiset ja muut vastuullaan olevat palvelut teknisistä ongelmista ja häiriötilanteista huolimatta ilman, että siitä koituu kansalaisille kohtuutonta haittaa. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin (YET) liitetyissä alihankinta- ja ulkoistamissopimuksissa tulee huomioida varautuminen käyttämällä elinkeinoelämän ja julkishallinnon yhteisen SOPIVA -hankkeen sopimuslausekkeita ja liitettä.¹¹

Tietohallinnosta, tietoturvasta ja näihin liittyvästä riskienhallinnasta annetuista ohjeista tiedottaminen ja niiden toimeenpano ovat tietohallinnon lisäksi toimintayksiköiden esimiesten vastuulla.

10.3 Tietohallinnon, tietoturvan ja tietosuojan valvontatoimenpiteet

Tietohallinto vastaa siitä, että tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvät valvonta- ja seurantatavat on määritelty. Koppari varmistaa tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteensopivuuden, toimivuuden ja tietoturvallisuuden.

Järjestelmien käytönvalvonta on erityisen tärkeää niillä aloilla, joissa tieto on säädetty salassa pidettäväksi. Esimiesten tulee valvoa, että henkilöstö noudattaa tietoturvasta ja tietosuojasta annettuja määräyksiä. Henkilöstö tulee kouluttaa tietoiseksi siitä, että tietojen oikeudeton käyttö on rangaistavaa ja esimiesten tulee puuttua siihen.

¹¹ <http://www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/>

Tietotekniikkatuottajien palvelusopimuksiin tulee määritellä tietoturva- ja tietosuojaloukkausten ajantasainen raportointi. Tietohallinto linjaa ja Koppari ohjeistaa, miten raportointi tehdään.

Tietoturva- ja tietosuojamääräysten noudattaminen ja ohjeistaminen henkilöstölle on erittäin tärkeää imagollisesti sekä oikeusturvan ja asiakkaiden luottamussuhteen säilyttämiseksi. Tietoturvan ja tietosuojan väärinkäyttöihin pitää puuttua. Työnantajalla on mahdollisuus muun muassa työoikeudellisiin tai vahingonkorvausoikeudellisiin toimenpiteisiin, jos esimies tai työntekijä ei toimi annettujen ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Lisäksi esimerkiksi henkilö, jonka salassa pidettäviä tietoja on käsitelty lain vastaisesti ilman asiayhteyttä, voi ryhtyä mm. oikeudellisiin toimenpiteisiin.

10.4 Tietohallinnon, tietoturvan ja tietosuojan tiedonvälitys ja raportointi

Tietohallinto vastaa siitä, että tietohallinnosta sekä tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvistä asioista tiedotetaan ajankohtaisesti ja riittävästi kaupungin intranetissä.

ICT -häiriötilanteissa tiedotetaan sovituilla tavoilla, pääsääntöisesti kaupungin intranetissä tai erikseen sovituilla sähköpostijakeluilla.

Kaupunkikonsernin eri organisaatioiden tietoturvassa ja -suojassa on toimialakohtaisia erityispiirteitä, joista tiedottaminen on toimintayksikön vastuulla.

10.5 Tietohallinnon, tietoturvan ja tietosuojan seuranta ja itsearviointi

Tietohallinto ja Kopparin ICT-palvelut seuraavat ja arvioivat säännöllisesti omaa toimintaansa. Tietohallinto linjaa tietohallinnon pitkántähtäimen tavoitteet kaupunki- ja seutustrategioiden pohjalta. Tavoitteita seurataan tietohallinnon johtoryhmissä ja raportointien pohjalta johtajistossa. ICT investointien etenemistä ja tavoitteita ohjataan ja seurataan konsernisalkkujen johtoryhmissä. Kopparin ICT-palvelut arvioi tieto- ja viestintätekniikan toimivuutta tyytyväisyysmittauksilla, joita tehdään sekä asiakkaille että henkilöstölle.

11 MUUT ERILLISASIAT

11.1 Asiakirjahallinta

Asiakirjahallinnan johtamistapa ja valvontakulttuuri

Asiakirjahallinta on prosessi, johon kuuluvat asiakirjatiedon käsittelyn, käytön, säilyttämisen ja hävittämisen hallinta. Asiakirjahallinnan tulee palvella organisaation toimintaa tehokkaasti ja taloudellisesti. Hyvin hoidettu asiakirjahallinta on tärkeä myös kansalaisten oikeusturvan ja viime kädessä demokratian toteutumisen kannalta. Kansalaisten oikeus tietoon tulee turvata. Lisäksi pysyvään säilytykseen määrättyjen tietojen asianmukaisella hallinnalla tulee turvata erityisesti tutkimuksen tarpeet. Asiakirjahallinta tulee toteuttaa julkisuuslainsäädännön edellyttämän hyvän tiedonhallinnan mukaisesti niin, että tietojen saatavuus, käytettävyys, eheys ja oikeellisuus on turvattu.

Konsernihallinnon asianhallinnan tehtävänä on ohjata, valvoa ja kehittää kaupungin asiakirjahallintaa. Kaupunginhallitus on päätöksellään määrännyt asianhallintapäällikön johtamaan kaupungin asiakirjahallintoa ja vastaamaan pysyvästi säilytettävästä aineistosta. Asiakirjahallinta on organisoitu niin, että asianhallinnalla on tiivis yhteys toimintayksiköihin ja siten mahdollisuus valvontaan.

Toimintayksiköiden johdon vastuulla on asiakirjahallinnan asianmukainen järjestäminen ja toimintaedellytysten luominen omassa organisaatiossaan. Jokaisella yksiköllä tulee olla nimetty arkistovastaava, jonka tehtävinä ovat lähiarkiston hoitaminen ja yksikön asiakirjahallinnan ohjaaminen. Kukin työntekijä vastaa hallussaan olevan asiakirjatiedon asianmukaisesta käsittelystä.

Asiakirjahallinta toteutetaan arkistolain, julkisuus- ja henkilötietolainsäädännön sekä muiden normien mukaisesti. Toimintayksiköissä tulee noudattaa asianhallinnan määräyksiä¹² ja ohjeita.

Asiakirjahallinnan riskienhallinta ja valvonta

Hyvin hoidettu asiakirjahallinta on itsessään riskienhallintaa. On oleellista, että toimintayksiköissä tiedetään, mitä aineistoja niillä on, mikä on asiakirjatiedon julkisuusstatus ja kuinka kauan ja miten tietoja tulee säilyttää. Suunnitelmallisella toiminnalla taataan paperiasiakirjojen ja tietojärjestelmiin sisältyvän asiakirjatiedon koko elinkaaren mittainen muuttumattomuus, saatavuus ja käytettävyys. Sähköisen asiakirjatiedon käytettävyyden ja säilymisen turvaamiseksi on asiakirjahallinnan näkökohdat otettava huomioon jo tietojärjestelmien suunnittelu- ja hankintavaiheessa.

Konserniohjauksen hallintoyksikkö vastaa asiakirjahallinnan yleisestä valvonnasta. Asianhallintapäällikkö voi tehdä tarkastuksia ja pyytää selvityksiä toiminnan asianmukaisuuden turvaamiseksi. Toimintayksikön johdon tulee valvoa alaisensa

¹² Asiakirjahallinnan konsernimääräys, pormestari 6.10.2010

organisaation asiakirjahallintaa niin, että siihen liittyvät tehtävät hoidetaan asianmukaisesti tietosuoja huomioon ottaen.

Asiakirjatiedon keskeisin ohjaus- ja hallintaväline on arkistonmuodostussuunnitelma, jota viranomaisen tulee ylläpitää. Suunnitelma sisältää ajantasaiset tiedot tehtävien toteuttamisessa syntyvistä asiakirjatiedoista ja on ohjeistus niiden käsittelyyn ja säilytykseen. Suunnitelman tulee sisältää sekä paperi- että sähköisessä muodossa olevat asiakirjatiedot. Yksikkö ja konsernihallinnon asianhallinta laativat suunnitelmat yhteistyössä. Samassa yhteydessä määritellään Donna – tietojärjestelmällä tuotettavat ja siellä säilytettävät asiakirjat. Donna on kaupungin sähköinen arkisto.

Sisäinen tarkastus käy läpi arkistonmuodostussuunnitelmat ennen niiden hyväksymistä. Suunnitelmat hyväksyy asianhallintapäällikkö ja ne vahvistetaan käyttöön toimintayksikön johtavan virkamiehen päätöksellä.

Asiakirjahallinnan tiedonvälitys ja raportointi

Asianhallinta järjestää säännöllisesti koulutustilaisuuksia, jotta organisaatiolla on ajantasainen tieto asiakirjahallinnan menettelyistä. Tietoa jaetaan kohdennetusti erityisesti yksiköiden arkistovastaavista koostuvan arkistovastaavaverkoston kautta. Lisäksi järjestetään tiedotustilaisuuksia ja tiedotetaan intranetin kautta. Kaupunginarkiston palveluista tiedotetaan arkiston internetsivuilla.

Asiakirjahallinnan seuranta ja itsearviointi

Asianhallinta seuraa ja arvioi asiakirjahallinnan prosessin toimintaa erityisesti organisoitumalliinsa kuuluvan asiakirjahallinnan tiimin avulla. Toimintaa arvioidaan myös joka vuosi tuotetussa toimintakertomuksessa. Asianhallinnan vuosittaiseen työsuunnitelmaan sisältyvien tehtävien toteutumista seurataan ja arvioidaan säännöllisesti.

11.2 Sopimuskäytäntö

Sopimushallinta ja juridisten riskien hallinta on välttämätöntä toiminnan sujuvuuden varmentamiseksi.

Sopimukset laaditaan kaupungin edut turvaaviksi ja niiden on pääsääntöisesti noudatettava ko. alan yleisiä sopimusehtoja. Sopimukseen sisältyvät yleiset sopimusehdot tulee käydä huolellisesti läpi ja tarkistaa, että ne voidaan hyväksyä osaksi sopimusta. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon ja sopimusten noudattamisen osalta valvotaan muun muassa toimitusten, palvelun tai urakan sopimuksenmukaisuutta, laskutusta ja maksatusta, indeksitarkistuksia ja irtisanomista. Sopimusten hyväksymisoikeudet määritellään johto- ja toimintasäännöissä.

Sopimusten tulee olla joko suomenkielisiä tai englanninkielisiä. Muun kieliset sopimukset tulee käänntää suomeksi ennen niiden hyväksymistä. Yksityisoikeudellisten sopimusten tulkintaa koskevien riitojen oikeuspaikaksi tulee yleensä sopia Pirkanmaan kärjäoikeus. Välimieslauseke voidaan hyväksyä ainoastaan poikkeuksellisesti. Toistaiseksi voimassa oleviin sopimukseen tulee sisällyttää kaupungin

edun turvaava irtisanomisaika. Sopimuksia valmisteltaessa tulee käyttää riittävästi oikeudellista asiantuntemusta.

Sopimuksen valvontavastuu on sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämälleen. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimielimen johtavalla esittelijällä tai hänen määräämälleen. Jokaiselle sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimettävä valvontavastuussa oleva henkilö. Jos sopimus koskee useita toimintayksiköitä, on sopimuksen solmimisen yhteydessä päätettävä, keneellä on vastuu sopimuksenmukaisuuden valvonnasta ja sopimushallinnasta. Ostopalvelusopimusta tehtäessä tulee varmistaa, että kaupungilla on oikeus tarkastaa palveluntuottajan toimintaa sen selvittämiseksi, onko palvelu vaatimusten mukaista ja palveluntuottaja toiminut hankintasopimuksen mukaisesti.

Tehdyistä sopimuksista tulee pitää luetteloja tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä. Sopimukseen liittyvien toimenpiteiden määräpäiviä tulee seurata järjestelmällisesti. Erityisesti tulee seurata sopimusten voimassaoloaikoja, jotta ehditään ajoissa neuvotella sopimusten jatkamisesta tai kilpailuttaa sopimuskohte. Juridisten ja sopimus pohjaisten riskien hallitsemiseksi ja valvomiseksi tulee olla riittävät menettelyt.

Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Kaupungin yksiköiden on tallennettava allekirjoitetut sopimuksensa myös Donna-dokumenttienhallintajärjestelmään.¹³ Työkappaleina käytetään ainoastaan jäljennöksiä.

Toimintayksiköiden on pidettävä asianmukaista ja ajantasaista luetteloja sopimukseen sisältyvistä tai taseen liitetiedoissa esitettävistä vastuusitoumuksista ja vastuista.

11.3 Avustukset

Kaupunginhallituksen hyväksymässä ohjeessa ”Avustustoiminnan yleiset periaatteet”¹⁴ on ohjeistettu kaupungin myöntämien avustusten hakeminen, päätöksenteko ja maksatus.

Avustuksen myöntäjällä on oikeus ja vastuu valvoa avustuksen käyttöä ja avustusta saaneen yhteisön toimintaa ja taloutta. Avustuksen myöntäjän tulee valvontavelvollisuutensa täyttämiseksi sopia avustuksen saajan kanssa riittävästä seuranta järjestelmästä ja raportoinnista.

Avustuksen myöntäjän on varmistuttava, että avustushakemus on tehty hakuohjeita noudattaen, siinä ovat liitteinä kaikki ohjeiden edellyttämät asiakirjat, se on myönnetty avustusohjeiden mukaisesti ja sitä varten on määräraha. Avustuksesta päätettäessä on huomioitava avustettavan toiminnan laatu ja laajuus. Avustettavan toiminnan on edistettävä kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista ja sen on tuettava ja täydennettävä kaupungin toimintaa. Myöntäjä voi asettaa avustuksen käytölle erityisehtoja.

¹³ Pormestarin pysyväismääräys 26.3.2009 Sopimusten käsittely Donna -tietojärjestelmässä

¹⁴ Kh 23.11.2009 § 666 Avustustoiminnan yleiset periaatteet (päivitetty viimeksi 19.10.2015)

Avustusten maksatus voidaan keskeyttää, jos yhteisön toiminta muuttuu verrattuna avustushakemuksen perusteisiin, yhteisön toimittamissa asiakirjoissa ilmenee epäselvyyksiä tai yhteisön taloudelliset edellytykset avustetun toiminnan toteuttamiseen ovat merkittävästi heikentyneet.

Maksetut avustukset voidaan vaatia palautettaviksi, mikäli kaupunki ei saa vaatimiaan asiakirjoja, selvityksiä ja tilityksiä tai avustusehdot eivät kaikilta osin toteudu. Palautusta voidaan vaatia myös, mikäli avustettava kohde, tapahtuma tai hanke ei toteudu tai se poikkeaa oleellisesti avustuspäätöksestä tai kaupunki on saanut virheellistä ja harhaanjohtavaa tietoa. Maksatus voidaan myös keskeyttää asian selvittämisen ajaksi. Sisäisellä tarkastuksella on avustusehtojen mukaan oikeus tarkastaa avustuksensaajan hallintoa ja tilejä toimialan suorittaman valvonnan lisäksi.

11.4 Projektitoiminta

Projektitoiminnassa tulee noudattaa Tampereen kaupungin projektimallia ja projektiohjeistusta. Ohjeistus on tarkoitettu työkaluksi kaikille ohjelmia ja kehittämissä tutkimusprojekteja toteuttaville tahoille. Ohjeistusta voi käyttää soveltuvin osin myös investointi- ja muiden projektien sekä projektimaisen työn ohjauksessa.

Tampereen projektimalli on yhtenäinen tapa ja käytännöt johtaa Tampereen kaupungin projektikokonaisuutta, ohjelmia ja projekteja. Projektimallissa määritellään ohjelma, projekti, projektin vaiheet, projektijohtamisen tasot, prosessit, käytössä oleva projektijohtamisen dokumentaatio sekä ohjelman ja projektin organisointi ja roolit.

Kaupunki voi itse omistaa ja hallinnoida ohjelmia ja projekteja tai olla mukana muiden organisaatioiden hallinnoimissa projekteissa Projektimallissa määritellään projektin perustamisen kriteerit. Kaupungin ulkopuoliselta rahoitusviranomaiselta haettava projektirahoitus projektoidaan aina projektimallin mukaisesti. Projektin kustannusarvio on tarkistutettava projektitoimistossa tai yksikön projektien taloushallinnon yhteyshenkilöllä ennen rahoitushakemuksen lähettämistä. Rahoitushakemuksen allekirjoittaa projektin omistaja.

Kaupungin projektikokonaisuuden omistaa kaupunginhallitus. Projektitoiminnan johtaminen toteutetaan projektisalkkujen johtoryhmissä Ohjelman asettamisesta ja päätöksenteosta vastaa kaupunginhallitus. Ohjelmat kuuluvat aina asianomaiseen konsernihallinnon projektisalkkuun. Vastuu projektin johtamisprosesseista vaihtelee projektin vaativuuden mukaan: Vaativien konsernitasoisten A-projektien asettamisesta vastaa konsernihallinnon johtoryhmä, muusta projektin vaiheisiin liittyvästä päätöksenteosta vastaa asianomainen konsernisalkun johtoryhmä. B-perusprojektin eri vaiheiden päätöksentekopisteistä vastaa asianomainen projektisalkun johtoryhmä ja C-pienprojektin päätöksenteosta vastaa omistaja, toimivaltainen yksikön johtaja.

Projektijohtamisen dokumentaatio projekti-ideasta projektin jälkiarviointiin saakka tehdään kaupungin projektisalkkuun projektijohtamisprosessin ja salkun ohjeistuksen mukaisesti.

Toteutukseen hyväksytystä projektista on tehtävä toimivaltaisen viranomaisen, pääsääntöisesti projektin omistajan projektipäätös. Toteutukseen hyväksytyt projekti budjetoidaan SAP-järjestelmään vuosisuunnitelmaohjetta noudattaen. Projekti avataan SAP-järjestelmään projektimäärittelyllä ja projektin kirjanpito järjestetään niin, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tarkkuudella. Talousasioiden suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta vastaa projektin omistaja.

Jokaiselle projektille luodaan oma seuranta- ja ohjausjärjestelmänsä, jonka avulla seurataan ja arvioidaan projektin etenemistä, tavoitteiden saavuttamista ja projektin vaikuttavuutta. Ohjaus on järjestettävä niin, että kohderyhmältä ja muilta sidosryhmiltä saadaan kattavasti palautetta.

Projektin edistymisraportointi tehdään projektisalkkuun projektin omistajan määrittämän raportointisyklin mukaisesti kuitenkin niin, että kaikki projektit raportoivat edistymisestään kolme kertaa vuodessa projektitoimiston ilmoittaman aikataulun mukaisesti. Kaupungin ulkopuolista rahoitusta saavat projektit raportoivat rahoittajalle rahoituspäätöksessä määriteltyjen menettelyjen mukaisesti.

Osallistumisesta toisen osapuolen (kaupungin ulkopuolisen toimijan) hallinnoimaan projektiin on tehtävä päätös kaupungin projektimallin mukaisesti. Päätöksessä on nimettävä projektin vastuuhenkilö, hyväksyttävä projektisuunnitelma ja kustannusarvio kaupungin osalta sekä ohjeistettava, miten projektin tulot ja menot käsitellään kirjanpidossa. Ulkomailla toteutettavaan ja strategisesti merkittävään projektiin osallistuminen edellyttää projektisuunnitelman käsittelyä ja päätöstä kaupungin johtoryhmässä.

Konserniohjauksen hallintoyksikkö avustaa tarvittaessa päätöksentekomenettelyn oikeellisuuden varmentamisessa ja tarkastaa sopimusasiakirjat, mikäli projektista aiheutuvat velvoitteet kaupungille ovat huomattavat tai sopimustekniikka vaativa. Yli 100 000 euron projektien käynnistymisestä on ilmoitettava sisäisen tarkastuksen yksikköön.

Tampereen kaupungin projektikokonaisuudesta raportoidaan kaupunginhallitukselle kaksi kertaa vuodessa strategian arvioinnin ja talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Lisäksi omistaja raportoi alaisistaan projekteista (projektisalkusta) asianomaisille lautakunnille vähintään kerran vuodessa.

12 OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä ohje tulee voimaan 1.3.2016.

Kaupunginhallitus valtuuttaa pormestarin hyväksymään ohjeeseen sellaiset vähäiset muutokset, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi. Sisäinen tarkastus oikeutetaan tekemään ohjeeseen teknisluonteisia korjauksia ja tarkistuksia. Ohje tuodaan kaupunginhallituksen käsittelyyn toimikausittain. Seuraavan kerran kaupunginhallitus käsittelee ohjeen vuonna 2017.

Liite 1: SISÄINEN VALVONTA PÄHKINÄNKUORESSA

Esimiehen vastuulla oleva sisäinen valvonta kuuluu hyvään hallintotapaan. Se sisältää kaikki menettelyt ja järjestelyt kaupunkikonsernin ja sen toimintayksiköiden tavoitteiden saavuttamisen varmentamiseksi.

Sisäisen valvonnan toiminta-ajatus:

- tulokellinen toiminta olemassa olevat resurssit turvaten ja hyödyntäen laillisesti ja oikea-aikaisesti

Valvontakulttuuri

- strategiat ja operatiivinen taso
- hyvät ja selkeät toimintaperiaatteet
- selkeä ja asianmukainen vastuutus ja toimivalta
- tilivelvollisuutta toteuttava organisaatiotapa
- tarvittava tietotaito

Riskienhallinta

- riskien tunnistaminen ja niiden arviointi tavoitteiden asetannassa, suunnittelussa ja toiminnassa
- riskien hallinta muutosprosesseissa

Valvontatoimenpiteet (päivittäinen valvonta)

- integroitu osaksi päivittäistä toimintaa
- vertailu, arviointi, analysointi, raportointi
- täsmäytys, kirjanpitoskontrollit, laadunvarmistus
- palautemenettelyt
- tarkkailu, tarkistukset, tarkastukset
- johdon myönteinen asenne ja ote

Raportointi ja tiedonvälitys

- raportointi alhaalta ylös ja ylhäältä alas
- tarkastusten raporttien käsittely
- tiedonvälitys mm. kuntalaisille ja muille sidosryhmille
- henkilöstölle kanava raportoida

Seuranta

- oman toiminnan ja ulkoisen ympäristön seuranta
- tulosseuranta ja raportointi, kirjanpitoraportit
- palautemenettelyt, arvioinnit ja analyysit
- oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisen varmistaminen
- kuntalaisten osallistumismahdollisuudet

Sisäinen tarkastus:

- näkyvä osa kaupunkikonsernin valvontajärjestelmää
- arvioi järjestelmän ja sen eri osatekijöiden toimivuutta
- ei vähennä esimiesten velvollisuutta luoda toimivaa sisäistä valvontajärjestelmää

Lähde: dosentti Tuomas Pöysti, VM (sovellettu)

Liite 2: ESIMERKKIKYSYMYKSIÄ SISÄISEN VALVONNAN TESTAAMISEKSI**1. Valvontakulttuuri:**

Arvot ja toimintaperiaatteet:

- milloin, missä ja miten yksikön arvot, toimintaperiaatteet ja liiketoimintastrategia on viimeksi määriteltä
- kuinka strategia, arvot ja toimintaperiaatteet on viestitty henkilöstölle sekä sidosryhmille ja käsitelläänkö niitä säännöllisesti esimerkiksi henkilöstötilaisuuksissa
- kuinka toteutettu toiminta vastaa hyväksyttyä strategiaa, arvoja ja toimintaperiaatteita
- kuinka johto itse toteuttaa strategiaa, käsittelee seurantatietoja ja kehittää toimintaa

Tavoitteet

- kuinka henkilöstö tuntee asetetut tavoitteet, keskeiset ohjeet, säännöt ja menettelytavat ja kuinka reagoidaan niiden noudattamatta jättämiseen
- onko tulospalkkiojärjestelmä käytössä ja miten sitä toteutetaan

Johtamis- ja hallintotapa

- kuinka johto on sitoutunut hyvään hallintotapaan ja kuinka se viestittää sitä omalla esimerkillään
- onko kaupungin/oman yksikön hyvän hallintotavan ohjeesta järjestetty esimiehille ja henkilöstölle koulutusta

Organisaatio ja toiminnanohjaus

- ovatko tehtäväjaot ja vastuut selkeät ja tiedossa ja onko annettu ohjeistus ajan tasalla
- käydäänkö läpi/päivitetäänkö tehtäväjaot/vastuut ja ohjeet säännöllisesti
- miten henkilöstötutkimuksen tuloksia on käsitelty, onko tulosten perusteella ryhdytty toimenpiteisiin ja millaisia nämä ovat olleet
- onko toimintaa tukevat keskeiset prosessit kuvattu
- ovatko henkilöstön rekrytoinnin, osaamisen arvioinnin ja kehittämisen periaatteet ajan tasalla
- saako henkilöstö riittävästi koulutusta ajankohtaisista asioista ja onko henkilöstön osaamista kartoitettu sekä pidetty tietoja yllä tähän liittyen, onko varahenkilöjärjestelmä riittävä

Lainsäädännön ja kaupungin ohjeiden noudattaminen

- ovatko yksikön omat ohjeet ja delegoinnit ajan tasalla
- kuinka johto varmistaa ohjeiden mukaisen ja delegoimansa toiminnan asianmukaisuuden
- luettelo vireillä olevat valitukset, vuoden aikana olleet oikeustapaukset ja niiden seuraamukset

2. Riskien hallinta

Yleiset periaatteet

- yksikön riskipolitiikka on kaupungin riskipolitiikan mukaista
- riskienhallinta on asianmukaisesti vastuutettu

Tunnistaminen

- mihin järjestelmälliseen menetelmään riskien tunnistaminen perustuu (esim. SWOT, aivoriihi-menetelmä, pk-lomakkeisto www.pk-rh.fi)
- toteutetaanko riskien tunnistamista säännöllisesti osana toiminnan suunnittelua
- kuinka toimintaprosessit on kuvattu ja arvioidaanko niitä säännöllisesti

Arviointi ja vastaaminen

- kuinka riskiarviot dokumentoidaan
- kuinka arvioidut riskit suhteutetaan hyväksytyyn riskinotto-kykyyn ja kuinka riskeihin vastaaminen on järjestetty

Riskien raportointi

- kuinka riskien raportointi on järjestetty
- käsitteleeö johtokunta riskienhallintaa/ riskienhallinnan raportin
- raportoidaanko johtokunnalle/ konsernijohtolle toteutuneet isot riskit ja toimenpiteet niiden johdosta

3. Valvontatoimet

Täsmäytykset

- onko täsmäytysten teko ohjeistettu ja onko niillä omat vastuuhenkilönsä

Seuranta

- onko talous- ja toimintaraportointi ajantasainen ja kuinka raporttien käsittely ja niistä johtuvat toimenpiteet toteutetaan
- onko valtionosuus- ja alv-vastuuhenkilö nimetty

Laadun valvonta

- onko laatutavoitteet asetettu ja kuinka niiden toteutumista seurataan

Sopimusten valvonta

- onko yksiköllä sekä sisäisistä että ulkoisista palveluista ja hankinnoista sopimusrekisteri ja onko se ajantasainen
- onko sopimuksille nimetty vastuuhenkilö
- yksikön vastuulla on tällä hetkellä __ kpl sopimuksia

Tietojärjestelmien kontrollit

- miten tietojärjestelmien käyttöoikeuksia ja käyttöä hallitaan ja miten niiden pysyminen ajan tasalla varmistetaan
- onko yksiköllä nimetty vastuuhenkilö, joka valvoo käyttäjätunnuksia ja valtuuksia

4. Raportointi ja tiedonvälitys

Raportointijärjestelmä

- mitä seurantatietoja tuottavia tietojärjestelmiä on käytössä ja saadaanko niistä riittävät tiedot

Tiedonvälitysprosessi

- miten tiedonvälitys ja kuntalaisten osallistuminen on organisoitu ja onko nimettyjä vastuuhenkilöitä
- mitkä ovat olennaisimmat tiedonvälityskanavat ja osallistumistavat
- miten johto hyödyntää laskentatoimen ja seurannan tuottamia raportointitietoja
- onko henkilöstöllä riittävä tieto ja osaaminen tehtäviensä hoitamiseen

Tiedon kulkusuunta

- kuinka kaupungin asukkaita ja muita sidosryhmiä sekä yksiköiden asiakkaita on informoitu kaupungin toiminnasta ja millaista asiakaspalautetta saadaan

Tiedon ajantasaisuus

- perehdytetäänkö uusi henkilöstö tehtäviinsä suunnitelman mukaan ja varmistetaanko ”hiljaisen tiedon” siirtyminen
- onko tiedon hankinnassa kiinnitetty huomiota verkostoitumisen avulla saatavaan tietoon ja panostetaanko aktiiviseen verkostoinnin kehittämiseen
- kuinka poikkeamatilanteet hoidetaan
- tutkitaanko työtyytyväisyyttä säännöllisesti

Tietojärjestelmät

- ovatko tietojärjestelmät toimivia ja tuottavatko ne olennaiset tiedot johdon tarpeisiin
- onko intranetin, internetin ja kansalaisten sähköinen asiointi käyttö suunnitelmallista.

5. Seuranta

Itsearviointi

- kuinka toiminnalliset raportit käsitellään
- kuinka toimintaprosessien toimivuutta arvioidaan
- kuinka sisäisen valvonnan tilaa ja sen eri osa-alueita käsitellään
- onko itsearviointia kehitetty

Sisäinen arviointi

- toimintavuoden aikana tehty __ kpl sisäisiä arviointeja (sitar, laatuarvio, työilmapiiri tms.)
- arvioinnit on käsitelty ja suoritettavat toimenpiteet kirjattu

Ulkoinen arviointi

- kuinka käsitellään ulkoisen tarkastuksen raportit ja havainnot
- listaa, mitä ulkoisia tarkastuksia on tehty toimintavuoden aikana yksikössäsi esim. EU-, vero-, työsuojelu- tms. tarkastus
- ovatko tarkastukset aiheuttaneet toimenpiteitä ja onko niiden toteutumista seurattu

Liite 3: ASIASANALUETTELO

Benchmarking	Esikuva-analyysi/vertailuanalyysi tarkoittaa oman toiminnan vertaamista toisten toimintaan, usein parhaaseen vastaavaan käytäntöön. Benchmarkingin perusidea on toisilta oppiminen ja oman toiminnan kyseenalaistaminen. Se on jatkuva systemaattinen organisaation tuottavuuden, laadun, työprosessien ja työtapojen tehokkuuden vertaaminen valioluokkaa edustavien yritysten ja organisaatioiden vastaaviin.
Delegointi	Siirtää tai jakaa toimivaltaa tai tehtäviä; valtuuttaa
Eturistiriita	Mikä tahansa yhteys, joka näyttää olevan organisaation etujen kanssa ristiriidassa. Eturistiriita saattaa vaikuttaa henkilön kykyyn suorittaa tehtävänsä ja velvollisuutensa objektiivisesti.
Hyvä johtamis- ja hallintotapa	Kuvaus siitä, miten organisaation johtaminen ja hallinto järjestetään lainmukaisesti ja eettisesti kestävästi mutta samalla tehokkaasti.
ICT	Information and communications technology = tieto- ja viestintäteknologia (TVT)
Jatkuvuussuunnittelu ja -suunnitelma	Jatkuvuussuunnittelun tarkoituksena on havaita etukäteen toimintaa uhkaavat tekijät ja varmistaa toiminnan häiriötön jatkuminen kaikissa tilanteissa. Jatkuvuussuunnitelma on asiakirja, jossa esitetään mm. vastuut ja valtuudet sekä toimenpiteet, joihin pitää ryhtyä toiminnan häiriintyessä vakavasti.
Kontrolli	Mikä tahansa toimenpide, jolla pyritään varmistamaan toiminnan oikeellisuus.
Menetelmäkuvaus	Kuvaus menettelytavoista asian toteuttamiseksi. Kuvauksen avulla saadaan esim. käsitys tietojärjestelmän sisällöstä ja toiminnasta tai palvelutilanteen edellyttämistä toimenpiteistä. Täydentää prosessikuvausta.
Otto-oikeus	Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi (kuntalaki 92 §)
Projekti	Toimintayksikön tavoitteiden mukainen, erillispäätöksin toteutettava toimintokokonaisuus.
Prosessi	Tapahtumasarja, kehityskulku
Prosessikuvaus	Dokumentoitu kokonaiskuvaus toimintaketjusta tai toimintaprosessista sekä ketjuun tai prosessiin osallistujista
Riski	Riski on tapahtuma tai tapahtumaketju, joka vaarantaa tulonmuodostuksen ja/tai toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä ja/tai uhkaa organisaation mainetta.
Riskien arviointi	Toimenpide, jolla arvioidaan ei-toivottujen tapahtumien seurauksivaikutuksia
Riskienhallinta	Riskienhallinta on järjestelmällistä toimintaa riskien rajoittamiseksi niin, että ne ovat optimisuhteessa riskien rajoittamisen kustannuksiin samalla kun organisaation toiminnalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.
Selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä	Kaupungin toimintakertomuksessa on annettava selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä. Selonteko edellyttää kaupunkitason arviointia keskeisissä toiminnallisissa prosesseissa tapahtuneesta valvonnasta, siellä havaituista epäkohdista ja mahdollisista kehittämistoimenpiteistä. Kaupungin tilinpäätösohje edellyttää, että selonteko sisäisen valvonnan järjestelyistä sisältyy myös kaupungin eri toimintayksiköiden ja liikelaitosten toimintakertomukseen.
Seurantajärjestelmä	Toimenpiteiden ja toimijoiden kokonaisuus, jonka avulla toimintaa seurataan ennalta sovitun mukaisesti.
Sisäinen tarkastus	Riippumatonta ja objektiivista varmistusta ja arviointia, jolla tuotetaan lisäarvoa kaupunkikonsernin toiminnalle. Näkyvä osa kaupungin valvontajärjestelmässä, joka ei kuitenkaan vähennä

	esimiehen velvollisuutta luoda toimivaa sisäistä valvontajärjestelmää
Sisäinen valvonta	Toimintaa, jonka avulla pyritään saamaan varmuus siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan.
Tietosuoja	Tietosuoja (engl. privacy) sisältää henkilötietojen luottamuksellisuuden lisäksi rikoslain kunniaa, yksityisyyden suojaa ja tietoliikennettä koskevat säännökset, ja se perustuu viime kädessä perustuslain säännöksiin.
Tietoturva	Tietoturvalla (tai tietoturvallisuudella) tarkoitetaan tietojen, palvelujen, järjestelmien ja tietoliikenteen suojaamista. Tietoturvallisuuden uhkina pidetään esimerkiksi erilaisia huijausyriksiä, henkilökohtaisen yksityisyyden loukkauksia, roskapostia, teollisuusvakoilua, piratismia, tietokoneviruksia, verkkoterrorismia ja elektronista sodankäyntiä.
Tilivelvollinen	Henkilö, jolla on henkilökohtainen vastuu johtamastaan toiminnasta ja sen valvonnasta. Kuntalain mukaiseen tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus sekä evätä vastuuvapaus.
Toimielin	Kunnan toimielin (kuntalaki 17 §): valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat, niiden jaostot ja toimikunnat
Toimintaohje	Toimintayksikön esimiehen antama ohje, jolla määrätään, miten tehtävät tulee hoitaa.
Toimintasääntö	Pormestarin, toimitusjohtajan tai tuotantojohtajan antama sääntö, joka määrittelee toiminnan tarkoituksen, toimivallan ja vastuun.
Toimintayksikkö	Vuosisuunnitelman mukainen organisaatioyksikkö.
Toipumissuunnitelma	Jatkuvuussuunnitelman osa, joka sisältää ohjeet siitä, miten häiriötilanteessa toimitaan ja miten toiminta palautetaan normaaliksi.
Vaaralliset työyhdistelmät ja työtehtävien eriyttäminen	Tilanne, jolloin henkilön työtehtävät mahdollistavat taloudellisten väärinkäytösten teon. Työtehtävien eriyttäminen ja töiden jakaminen ehkäisee väärinkäytösten mahdollisuuksia. Esimerkkejä: Kirjanpitäjä ei saa olla postinavaaja, kassanhoitaja, tositteiden hyväksyjä, laskuttaja tai laskujen maksaja. Kassanhoitaja ei saa olla postinavaaja, arvopostin hoitaja, kirjanpitäjä, perinnänhoitaja, tositteiden hyväksyjä tai laskuttaja. Palkanlaskija ei saa olla palkan maksaja tai kassanhoitaja. Ohjelmoija ei saa olla operaattori eikä operaattori ohjelmoija.
Valmiussuunnittelu ja -suunnitelma	Valmiussuunnittelun tarkoituksena on havaita etukäteen toimintaa uhkaavat tekijät ja varmistaa toiminnan häiriötön jatkuminen poikkeusoloissa. Valmiussuunnitelma on asiakirja, jossa esitetään mm. vastuut ja valtuudet sekä toimenpiteet, joihin pitää ryhtyä poikkeusoloissa.
Valtuus	Jollekin myönnetty tai lain mukaan kuuluva oikeus suorittaa tietty tehtävä.
Valvonta	Johdon ja muiden toimijoiden toimenpiteet, joilla parannetaan riskienhallintaa ja lisätään tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Johto suunnittelee, organisoii ja ohjaa toimintaa niin, että tavoitteiden saavuttamisesta saadaan kohtuullinen varmuus.
Valvonta (päivittäinen)	Päivittäisellä valvonnalla tarkoitetaan päivittäisen toiminnan ohjaukseen tarvittavaa yleisvalvontaa ja seuranta- ja toimintajärjestelmien ja työhöjoneen. Tähän sisältyy mm. vastuiden ja valtuuksien määrittäminen ja eriyttäminen, toimenkuvat, hyväksymisvaltuudet ja varamiesmenettelyt. Yksikön esimies vastaa päivittäisen valvonnan järjestämisestä ja toimivuudesta.
Valvonnan riittävyys	Valvonta on riittävä, kun johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnat tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tuloksellisesti ja taloudellisesti.

Valvontajärjestelmä	Toimenpiteiden ja toimijoiden kokonaisuus, jonka avulla toimintaa valvotaan ennalta sovitun mukaisesti.
Valvontakulttuuri	Luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon asenne ja toimenpiteet koskien valvonnan tärkeyttä kaupunkikonsernissa. Valvontakulttuurin muodostumiseen vaikuttavat mm. strategiat, määräykset, ohjeet, periaatteet ja toimintatavat, toimivalta ja vastuut sekä niiden delegointi.
Valvontaympäristö	Hallituksen ja johdon asenne ja toimenpiteet koskien valvonnan tärkeyttä organisaatiossa. Valvontaympäristö luo puitteet sisäisen valvontajärjestelmän ensisijaisten tavoitteiden saavuttamiselle. Valvontaympäristö sisältää seuraavat osatekijät: Rehellisyys ja eettiset arvot, johdon periaatteet ja toimintatapa, organisaatorakenne, valtuuksien ja velvollisuuksien jakaminen, henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt sekä henkilöstön pätevyys.
Väärinkäytös	Kaikki laittomat toimet kuten petos, salailu tai luottamuksen rikkominen silloinkin, kun niihin ei liity väkivaltaa tai voimankeinoilla uhkaamista. Henkilöt ja organisaatiot syyllistyvät väärinkäyttöihin saadakseen rahaa, omaisuutta tai palveluja, välttääkseen maksuja tai palvelujen menetystä tai varmistaakseen henkilökohtaisia tai liiketoiminnallisia etuja.