

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE

Mäntsälän kunta

Kh 1.12.2025 § 260

Sisällys

1.	JOHDANTO	3
2.	SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA.....	3
2.1	Hyvä hallinto ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet	3
2.2	Mäntsälän kunnan valvonnan rakenne ja sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet	4
2.3	Mäntsälän kunnan riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu.....	5
2.4	Riskienhallintaprosessi	6
3.	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA	8
3.1	Tilivelvollisuus.....	8
3.2	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut	8
4.	SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA MÄNTSÄLÄN KUNNAN TOIMINTAPROSESSEJA.....	9
4.1	Päätöksentekoprosessi.....	9
4.2	Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta	11
4.3	Henkilöstöasiat	12
4.4	Kirjanpito ja maksuliikenne	14
4.5	Omaisuuksien hallinnointi	18
4.6	Hanketoiminta (kunnan hakemat valtionavustukset)	20
4.7	Tietoturva ja tietosuojat	21
4.8	Kunnan myöntämät avustukset.....	22
4.9	Väärinkäytösten ehkäisy ja ilmiintokanava väärinkäytösepäilyille	23
5.	OHJEEN VOIMAANTULO	23

1. JOHDANTO

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on yhtenäistää sisäisen valvonnan toimintatapoja ja varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksyttyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan, asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Toimiva sisäinen valvonta myös ehkäisee ja paljastaa väärinkäytöksiä. Riskienhallinnalla puolestaan tuetaan organisaation tavoitteiden saavuttamista ja toimintaan liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista. Tämä ohje koskee kaikkia kunnan toimia, johtoa ja henkilöstöä. Ohje täydentää valtuuston hyväksymiä Mäntsälän kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita. Mäntsälän kunnan organisaatio ja sen toimivaltasuhteet määritellään hallintosäännössä.

Ohjeessa

- kuvataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja vastuut,
- tarkastellaan keskeisiä toimintaprosesseja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta,
- esitetään keinoja, joilla tilivelvollinen johto voi edistää hyvää hallinto- ja johtamistapaa sekä varmentaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja asianmukaisuutta.

2. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

2.1 Hyvä hallinto ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta tukee hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaista toimintaa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kunnan asukkaiden ja asiakkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda sellaiset linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla, kun toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia periaatteista, joita kunnan toiminnassa noudatetaan. Tässä yhteydessä painotetaan luottamushenkilöiden, esihenkilöiden ja työntekijöiden velvollisuutta toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti rehellisesti ja vilpittömästi. Kunnan toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallintotavan periaatteita, jotka on määritelty hallintolain 2. luvussa. Myös tytäryhtiöiden tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita kunnanhallituksen hyväksymän konserniohjeen mukaisesti.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kattaa kaikki kunnan toiminnot: oma toiminta sekä toiminta, josta kunta vastaa lainsäädännön, omistuksen, sopimusten, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden osalta.

2.2 Mäntsälän kunnan valvonnan rakenne ja sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Valvonta jakaantuu **ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan**. Kunnan ulkoista valvontaa hoitaa tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa hoitavat lisäksi mm. kunnan eri sidosryhmät. Kunnan sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset, esihenkilöt ja luottamushenkilöt omassa roolissaan.

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen hyväksytyllä tavalla. Se on yleistä rationaalista toimintaa suunnittelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja valvonnan muodostamassa valvontaketjussa. Sen toimivuudesta vastaavat esihenkilöt.

Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille ja toimielimille kuuluva osa sisäistä valvontaa. Seurannan kolme keskeistä tehtävää on tavoitteiden ja velvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta sekä tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

Sisäinen tarkastus on riippumatonta arviointi- ja tarkastustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa asiantuntijatukea. Sisäinen tarkastus suoritetaan kunnanjohtajan toimeksiannosta ja alaisuudessa.

Sisäinen valvonta on kunnan ja sen toimialan tai vastualueen toiminnan omaa valvontaa, joka on luottamushenkilöiden, johdon tai johdon lukuun tehtyä. Sisäisen valvonnan arvioinnin tueksi on valmisteltu arviointikehikko, jonka avulla voidaan arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. Tämän yleisesti hyväksytyn sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksen COSO-IC:n mukaan sisäinen valvonta koostuu viidestä osatekijästä, joiden ollessa kunnossa organisaation ja sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan saavuttaa. Nämä osa-alueet ovat valvontaympäristö (säännöt, ohjeet), riskienarviointi (tunnistus, analysointi, hallinta), valvontatoimenpiteet (erilaiset kontrollit), informaatio ja kommunikaatio (tiedonvälitys, raportointi) sekä seuranta (sis. arviointi). Tilivelvollisten tulee huolehtia edellä mainittujen osatekijöiden asianmukaisesta järjestämisestä ja valvonnasta.



Sisäisen valvonnan osatekijät

Kirjanpitolausautakunnan kuntajaoston ”Yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta” mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Tätä tarkoitusta varten kunnanhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä.

2.3 Mäntsälän kunnan riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu

Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaisimmat toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot. Riskienhallinnan tavoitteena on kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien

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

Kunnan riskit voidaan luokitella **strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin**. Strategiset riskit ovat riskejä, jotka liittyvät Mäntsälän kunnan pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin ja ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Operatiivisilla riskeillä tarkoitetaan päivittäistä toimintaa, prosesseja ja järjestelmiä uhkaavia riskejä. Taloudellisilla riskeillä tarkoitetaan talouden tasapainoon (menojen hallintaan ja tulorahoituksen riittävyyteen), investointeihin ja rahoitukseen liittyviä riskejä. Vahinkoriskit kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat

etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä. Ohessa kuvataan Mäntsälän kunnan toimintaan vaikuttavia riskejä (esimerkki).



2.4 Riskienhallintaprosessi

Riskien arviointi ja raportointi kytkeytyvät normaaliin vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kunnan johtoryhmä arvioi kaksi kertaa vuodessa koko kuntaa koskevia riskejä. Kunnan palvelualueet arvioivat omaa palvelualueuttaan koskevia riskejä.

Riskiarvioinnissa määritellään merkittävimmät riskit ja käytettävät riskienhallintatoimenpiteet, riskien vastuuhenkilöt sekä mahdolliset aikataulut toimenpiteille. Riskiarviointi päivitetään vuosittain talousarvion laatimisen yhteydessä. Riskiarvioinnin myötä yksiköille syntyy selkeä riskienhallinnan toimintamalli ja riskienhallintaprosessiin osallistuville henkilöille yhteinen käsitys prosessin tavoitteista ja vastuista.

Riskiarviointi tehdään ja sitä päivitetään osana talousarvion laadintaa erikseen annettavan aikataulun ja ohjeistuksen mukaisesti. Riskiarviointi kattaa riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen, riskianalyysin sekä riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arvioinnin.

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen

Riskien tunnistamisen tavoitteena on luoda kattava luettelo riskeistä, jotka voivat mahdollistaa tai estää tavoitteiden saavuttamisen tai parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. On tärkeää tunnistaa riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen.

Riskien tunnistamisen on katettava kaikki riskit riippumatta siitä, onko niiden lähde palvelualueen hallinnassa. Riskien tunnistamisessa on otettava huomioon myös riskien seurannaisvaikutukset ja kumulatiiviset vaikutukset. Kaikki merkittävät syyt ja seuraukset on myös huomioitava.

Riskikokonaisuus saattaa olla palvelualueen toimintayksikköjen välillä toisistaan poikkeava. Palvelualueen tuleekin arvioida, onko riskianalyysin tarkoituksenmukainen laadintaso palvelualue vai esimerkiksi tulosalue, tulosityksikkö, kustannuspaikka, projekti tai hanke. Riskien tunnistamisessa on oltava mukana riittävän kattavasti asiantuntevia henkilöitä. Riskiarviointi on suositeltavaa työstää esimerkiksi johtoryhmässä.

Riskianalyysi

Riskianalyysissä muodostetaan tarkka käsitys riskeistä. Riskianalyysi voi myös antaa lähtötietoja päätöksentekoon, kun on tehtävä valintoja sellaisten eri vaihtoehtojen välillä, joihin sisältyy erityyppisiä ja eritasoisia riskejä.

Kun riskit on tunnistettu, voidaan niistä nostaa tarkasteluun 5–7 merkittävintä riskiä. Riskianalyysiin sisältyy riskin syiden ja niiden myönteisten ja haitallisten seurausten arviointi. Riskin tapahtumisen todennäköisyyksiä ja seurauksia on arvioitava. Tapahtumalla voi olla useita seurauksia, ja se voi vaikuttaa moniin tavoitteisiin. Käytössä olevat riskienhallintakeinot ja toimenpiteet on myös käsiteltävä.

Riskien merkityksen arvioinnin tarkoitus on auttaa tekemään päätöksiä riskianalyysin tulosten perusteella siitä, mitä riskejä on tarpeen käsitellä ja mikä on niiden käsittelyn toteuttamisen tärkeysjärjestys. Riskien merkitys muodostuu riskien todennäköisyyden ja riskien vaikutuksen tulona. Mitä suuremman arvon riskin merkitys saa, sitä tarkempaan tarkasteluun riski tulee nostaa.

Jossain olosuhteissa riskin merkityksen arvioinnin johtopäätöksenä voi olla lisäanalyysin tekeminen. Riskin merkityksen arvioinnin lopputulos voi myös olla päätös olla käsittelemättä riskiä millään muilla tavoilla kuin säilyttämällä jo olemassa olevat hallintakeinot. Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden arvioinnin on oltava suunniteltu osa riskienhallintaprosessia. Riskiarviointia ja seurantaa tarkastellaan säännöllisesti kunnan johtoryhmässä.

3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

3.1 Tilivelvollisuus

Tilivelvollisella on erityinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan rakenteiden luomisesta ja sisäisen valvonnan tehokkuuden parantamisesta ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toimialalla. Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin toimielinten jäsenet (kunnanhallitus, lautakunnat sekä toimikunnat), kunnanjohtaja, palvelualuejohtajat ja esittelijät. Valtuutetut eivät ole valtuuston jäseninä tilivelvollisia.

Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuuluisi hänelle hänen asemansa perusteella muutoinkin – esihenkilönä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana. Tilivelvolliset on yksilöity kunnan talousarviossa.

Tilintarkastaja voi määritellä tilivelvolliseksi muunkin kuin kunnan päätöksellä tilivelvolliseksi nimitetyn viranhaltijan ja kohdistaa häneen muistutuksen tilintarkastuskertomuksessa ja häneltä voidaan kunnanvaltuuston päätöksellä evätä vastuuvapaus.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi. Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, jonka voi kohdistaa vain tilivelvolliseen. Tilivelvolliseen voidaan valvontavelvollisuuteen liittyen kohdistaa muistutus myös hänen alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta erityisasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaisensa toiminnan valvontavastuusta. Vahingonkorvausvaatimus tai rikosseuraamus voidaan kohdistaa myös muuhun kuin tilivelvolliseen.

3.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

Toimija tai taso	Tehtävä tai vastuu
Kunnanvaltuusto	Päätää kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen perusteista.
Tarkastuslautakunta	Voi esittää arviointikertomuksessa arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.
Tilintarkastaja	Tarkastaa, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti.
Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja	Operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta sekä tuloksellisuudesta.

	Kunnanhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteon sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa.
Johdon toimeksiannon sisäinen tarkastus	Arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.
Lautakunnat ja tytäryhteisöjen hallitukset	Vastaa omalla tehtävä-/palvelualueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaan. Tekee osana kunnan tilinpäätöksen koontia selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä palvelualueellaan.
Palvelualuejohtajat, tytäryhteisöjen toimitusjohtajat	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan sekä raportoivat niiden järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle
Esihenkilöt	Vastaavat siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on myös tietoinen tehtävistään. Ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa.
Henkilöstö	Riskien tunnistaminen, arviointi, ennaltaehkäisy ja raportointi omissa tehtävissään. Toiminnasta annettujen ohjeiden noudattaminen.

Jokainen toimija/taso vastaa siitä, että omalta osaltaan noudattaa tässä ohjeistuksessa kuvattuja toimintaperiaatteita. Tilinpäätöksessä annettavan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteon laatimiseksi palvelualuejohtajat laativat selonteon omien palvelukokonaisuuksiensa osalta. Tytäryhtiöiden toimitusjohtajat laativat yhtiön hallituksen käsiteltäväksi selonteon, joka toimitetaan kunnanhallitukselle edelleen kuntakonsernin selonteon valmistelua varten. Selonteon laatimiseksi talouspalvelut antaa tarkempia ohjeita perustuen viimeisimpiin kirjanpitolauslaskun kuntajaoston antamiin yleisohjeisiin.

4. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA MÄNTSÄLÄN KUNNAN TOIMINTAPROSESSEJA

4.1 Päätöksentekoprosessi

Päätöksenteon tulee kunnassa perustua hyvän hallinnon julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen, jota ohjaavat lainsäädäntö, hallintosääntö ja toimintasäännöt. Henkilökunnan tulee toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaan ja tuntee kuntalain, hallintolain, julkisuuslain sekä riittävästi muuta lainsäädäntöä omalta vastuualueeltaan.

Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen toimeenpano ja toimeenpanon valvonta. Päätöksenteon tulee perustua oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Päätöksenteon on oltava yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava. Tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa.

Arkistotoimen järjestäminen kuuluu kunnanhallitukselle, jonka tehtävänä on määrätä, miten toimielinten asiakirjahallinto ja arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännönhoito järjestetään. Kunnan velvollisuutena on huolehtia asiakirjatietoonsa liittyvistä tehtävistä koko niiden elinkaaren ajan. Vastuu asiakirjahallinnon hoitamisesta kuuluu arkistonmuodostajalle. Mäntsälän kunta on yksi arkistonmuodostaja.

Päätöksentekijällä on vastuu päätöksen sisällöstä ja asiasta. Viran- tai toimenhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta. Mäntsälän kunnan asiakirjahallinnan ja arkiston muodostuksen johtamisesta, ohjaamisesta ja valvonnasta sekä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista vastaa kunnanhallituksen päättämä asiakirjahallintoa johtava viranhaltija.

Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säännellään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27-30 §:ssä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyyn puolueettomasti. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään.

Esteellinen ei saa osallistua asian käsittelyyn, joka tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti vastuussa siitä, että hän ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Epävarmassa tilanteessa henkilön on syytä pidättäytyä osallistumasta asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Päätöksentekoon esteellisenä osallistuminen on menettelytapavirhe, joka voi aiheuttaa valitusprosessissa päätöksen kumoutumisen ja joissakin tapauksissa jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden yleisistä velvollisuuksista ja vastuista on säännökset lainsäädännössä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun 1 §:n säännösten mukaan viranhaltija tai julkisyhteisön työntekijä ei saa vaatia tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi myös virkavelvollisuutta koskevien säännösten perusteella.

Arviointikriteerinä on se, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta viranomaiseen, viranhaltijaan tai julkishallinnon työntekijään. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon mm.

- tarjotun edun arvo, laatu ja toistuvuus
- asiaan liittyvät mahdolliset muut tekijät ja olosuhteet

- onko lahjan vastaanottaminen ulkopuolisen silmin omiaan heikentämään luottamusta kunnan toimintaan, tai
- pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan viranhaltijan tai työntekijän toimintaan ja johtaako kiittolisuudenvelkaan lahjan tai edun antajalle.

Pääsääntönä on, että kunta itse maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat. Ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-ajalla yksityishenkilönä ei poista matkan hyväksyttävyyttä. Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on näissä tilanteissa syytä harkita huolellisesti.

Yksittäisen lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan samoin näkökohdin kuin muidenkin taloudellisten etujen vastaanottamista. Lahjuksen vastaanottamisesta rankaiseminen edellyttää sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin päätöksiin ja mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin tai mahdollisuus vaikuttaa ratkaisuihin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä. Luottamushenkilö voi pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös kunnan neuvottelijana asian valmistelussa.

Taloudellisen edun vastaanottanut viranhaltija tai luottamushenkilö voi tulla esteelliseksi käsittelemään asiaa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Lahjusrikos voi koskea myös esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa.

Kuntaliitto on lähettänyt 21.6.2017 päivätyn yleiskirjeen 17/2017 ”Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista” kuntiin. Mäntsälän kunta huomioi ohjeen omassa toiminnassaan.

4.2 Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta

Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän perustana on valtuuston hyväksymä kuntastrategia ja vuosittain hyväksymä talousarvio ja taloussuunnitelma. Talousarvioon sisällytettävät sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet asetetaan niin, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja ovat sopusoinnussa keskenään. Niiden on oltava mitattavissa ja laadun arvioitavissa, sekä niiden toteutukselle on asetettava aikataulu.

Seurannan suunnittelussa huomioidaan myös kunnan taloustietojen raportointivelvoitteet valtionhallinnolle. Kunta noudattaa kirjauksissaan Valtiovarainministeriön julkaiseman Kunta-AURA talousraportoinnin käsikirjan yleisiä ohjeita ja tilimallia, joka puolestaan tukee vuosittain tehtäviä raportointikokonaisuuksia.

Palvelualueiden tulee noudattaa talouden ja toiminnan suunnittelussa valtuuston tekemiä linjauksia, sekä kunnanhallituksen ja taloushallinnon antamia laadintaohjeita. Taloushallinnon määrittelemiä kirjausaikatauluja ja tiliöintiohjeita on myös noudatettava.

Investoinnit

Valtuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman taloussuunnitelmakaudelle. Toimialojen tulee investointien suunnittelun yhteydessä selvittää investointien vaikutukset toiminnan volyymiin, kokonaiskustannuksiin sekä käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvítettävä vaihtoehtoisten toimintatapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuus. Kunnassa on käytössä tilahankkeiden toteutusohje, joka määrittää hankkeiden euromääräisen päätösvallan rajat, tilahankkeiden hankeohjausprosessia ja investointien käsittelyä.

Valtuusto on hyväksynyt investointien määrärahat ja tuloarviot talousarvion hyväksyessään. Merkittävien investointikohteiden valmistuttua tehdään taloudellinen loppuselvitys, jossa verrataan lopullisia kustannuksia suunnitelmiin ja kustannusarvioihin.

Investointikohteen valmistuttua kirjanpitoon toimitetaan tiedot investoinnin valmistumisesta (milloin kohde on otettu käyttöön) ja poistoaika. Jos hankkeen toteutuminen siirtyy talousarviossa arvioidusta aikataulusta, jaksotetaan investoinnin rahoitustarve uudelleen suunnitelmavuosille. Määrärahaa haetaan uudelleen seuraavan talousarvion laatimisen yhteydessä, automaattisesti siirtyvää määrärahaa ei ole. Valmistuneesta investoinnista tehdään aktivointitosite, jossa määritetään investointikohteen poistoaika.

Sisäinen laskenta

Sisäinen laskenta on väline vaihtoehtojen vertailuun, toimintojen ja prosessien ohjaamiseen ja kehittämiseen, tuotteiden hinnoitteluun sekä tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden selvittämiseen ja seurantaan. Muutoksiin nopeasti reagoiva johtaminen edellyttää tehokasta ja ajantasaista sisäistä laskentaa. Palvelualueet vastaavat sisäisen laskennan kehittämisestä sille tasolle kuin se tavoitteiden ja tuloksellisen seurannan kannalta on tarkoituksenmukaista.

Palvelutuotannon tuloksellisuus edellyttää, että toimielimet, tulosalueet ja tulosityksiköt suorittavat osana sisäistä laskentaa kustannuslaskentaa sekä käyttävät saatua tietoa toiminnan arvioinnissa, kehittämisessä ja päätöksenteossa. Kunnan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa sekä tilinpäätöksessä esitetään tulosalueittain toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut. Kunta seuraa palvelutuotantonsa kustannuksia erillisen raportointijärjestelmän avulla.

4.3 Henkilöstöasiat

Henkilöstön osalta noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, virka- ja työehtosopimuksia, kunnan hallintosääntöä sekä muita henkilöstöasioita koskevia määräyksiä, ohjeita ja päätöksiä.

Henkilöstöpalvelut –yksikkö koordinoi kunnan henkilöstövoimavarojen hallintaa ja suunnittelua, osaamisen kehittämistä, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa sekä johtaa virka- ja työehtosopimusten tulkinta-, sopimus- ja neuvottelutoimintaa. Kunnanjohtajalla ja henkilöstöjohtajalla on erityinen valvontavastuu henkilöstötyön osalta. Toimialojen operatiivinen johto vastaa prosessien käytännön toimivuudesta, kehittämisestä,

ohjeistamisesta ja seurannasta. Henkilöstöä koskevat uutiset, ohjeet ja päätökset löytyvät kunnan guru –intranetistä.

Henkilöstön rakenne ja määrä mitoitetaan vastaamaan asetettuja palvelutavoitteita. Tehtävät muuttuvat palvelutarpeen muuttuessa ja työnantajälähtöisesti organisaatiomuutosten ja työjärjestelyjen takia sekä työntekijälähtöisesti työuralla uusiin ja vapautuviin työtehtäviin etenemisessä.

Rekrytointi on myös investointi. Rekrytoinneissa on selvitettävä myös muut tarkoituksenmukaiset vaihtoehdot hoitaa työvoimavaje. Talousarviossa ja –suunnitelmassa on oltava tehtävää varten määräraha ja määrittely pääasiallisesta tarkoituksesta ja paikasta organisaatiossa.

Pysyviin tehtäviin palkataan henkilö toistaiseksi. Määräaikaisen palvelusuhteen perusteena pitää olla lainsäädännön mukainen perusteltu syy (esim. sijaisuus). Määräaikaisuuden syy on aina mainittava työsopimuksessa tai viranhoidtomääräyksessä. Koeaikaa on aina käytettävä uusia työntekijöitä rekrytoitaessa. Kunnan johtoryhmä arvioi täyttölupia säännöllisesti.

Henkilökohtaiset tehtäväkuvaukset valmistelee lähin esihenkilö yhteistyössä työntekijän kanssa. Tehtäväkuvauksessa määritellään tehtävän tarkoitus sekä henkilön keskeiset työtehtävät ja vaativuustekijät vastuualueella.

Työsuojelutoiminta ja työterveyshuolto ovat merkittävä osa henkilöstöasioihin liittyvää riskienhallintaa. Työsuojelutoiminnan ja työterveyshuollon avulla tunnistetaan työkyvyn ja työviihtyvyyteen liittyviä ongelmia ja uhkia sekä edistetään työkyvyn säilymistä ja henkilöstön työviihtyvyyttä.

Henkilöstöriskejä voidaan pienentää tehtäväkuvien täsmällisellä määrittelyllä, perehdyttämisellä sekä valvonnalla. Työnjako hoidetaan mahdollisuuksien mukaan niin, ettei väärinkäytösten mahdollisuuksia sekä vastuuepäselvyyksiä aiheuttavia työyhdistelmiä synny.

Esihenkilö kehittää omia valmiuksiaan johtajana ja kannustaa työntekijöitään kehittämään itseään ja työyhteisöään. Tavoitteiden asettamista ja arviointia pohditaan kehityskeskustelujen yhteydessä samoin kuin tulostavoitteiden määrittelyn ja toteutumisen tarkastelun yhteydessä. Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia voidaan arvioida henkilöstökyselyin.

Palkan määrittely ja maksatus

Palkanmaksun periaatteet määräytyvät lainsäädännön, virka- ja työehtosopimusten, hallintosäännön, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevien ohjeistusten perusteella. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota palkkauksen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Samoin on meneteltävä, kun myönnetään virka- ja työehtosopimuksen mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia. Kuntatasolla ohjeistuksesta ja tulkinnasta vastaa henkilöstöpalvelut. Esihenkilöt toteuttavat ohjeistuksen mukaista palkkausta ja palkitsemista.

Esihenkilöiden valvontavastuulla on säännöllisesti seurata omien alaistensa palkanmaksun oikeellisuutta. Palkanmaksun ja –laskennan toteuttaa ulkopuolinen palveluntuottaja, jonka tuottamista raporteista esihenkilöiden on mahdollista seurata palkanmaksun oikeellisuutta.

Henkilöstöasioiden raportointi

Viestintä on osa johtamista. Sisäisessä viestinnässä on otettava huomioon myös yhteistoimintasopimuksen määräykset. Periaatteena on, että henkilöstö saa ajantasaista tietoa henkilöstöä koskevista asioista ja niiden kehityksestä. Erityisesti on tiedotettava henkilöstölle heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen liittyvistä muutoksista sekä työpaikkaan ja työoloihin kuuluvista asioista. Vastuu tiedonkulusta ja oikeellisuudesta on esihenkilöillä. Henkilöstöpalvelut huolehtii ohjeiden ajan tasalla pitämisestä.

Sivutoimet

Hyvään hallintoon kuuluu, että kuntalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toiminnan tasapuolisuuteen. Viranhaltijan sivutoimen harjoittamista koskevista säännöksistä säädetään kunnallista viranhaltijasta annetun lain 18 §:ssä. Viranhaltijan/työntekijän on ilmoitettava sivutoimesta/anottava sivutoimilupaa sivutoimen harjoittamiseen. Tarkempia ohjeita sivutoimiluvista ja sivutoimi-ilmoituksista antaa henkilöstöpalvelut.

4.4 Kirjanpito ja maksuliikenne

Laskentatoimi

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia ja -asetusta, hyvää hallintotapaa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita, arvonlisäverolakia sekä Kuntaliiton suosituksia. Talouspalvelut huolehtivat kunnan sisäisen taloushallinnon ohjeistuksen ajantasaisuudesta ja vastaa siitä, että ohjeet vastaavat voimassa olevan lainsäädännön määräyksiä. Kaiken kunnan nimissä tapahtuvan maksuliikenteen tulee sisältyä kunnan kirjanpitoon.

Kirjanpidon tuottamaa informaatiota käytetään sisäisen valvonnan apuna. Kirjanpito hoidetaan niin, että raportit ovat riittävän nopeasti ja ajantasaisesti saatavilla järjestelmästä. Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tarkistukset ja täsmäytykset tehdään säännöllisesti. Kirjanpitotyön (kirjanpito, osto- ja myyntireskontra, konsernitilinpäätös) tekee Mäntsälässä ulkopuolinen palveluntuottaja ja vastaa tehdystä työstä ostopalvelusopimuksen mukaisesti.

Ostolaskujen käsittely

Hallintosäännön 3. luvun 3 §:n mukaisesti palvelualuejohtajat hyväksyvät palvelualueensa tositteiden hyväksyjät ja varahyväksyjät. Hyväksyjistä pidetään talouspalveluissa ajantasaista luetteloa. Kaikki hyväksyjät toimivat tilivelvollisen viranhaltijan alaisuudessa ja vastuulla. Laskun hyväksyjän tulee olla viranhaltija, mikäli hyväksymisoikeutta ei ole euromääräisesti rajattu. Sijaistamistapauksessa hyväksyjänä voi toimia hetkellisesti muu kuin viranhaltija. Tavarain,

työsuorituksen ja muun palvelun perusteena olevat tositteet, ml. muistiotositteet hyväksytään sähköisessä taloushallintojärjestelmässä. Keskitetyt muistiotositteet hyväksyy talousjohtaja.

Tositteen hyväksyjän on tarkastettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelus on merkitty vastaanotetuksi, tositteessa on oikea tiliöinti, oikea toimittajatieto, sekä oikea arvonlisäverokoodi. Tositteen hyväksyjä vastaa myös siitä, ettei käytettävissä olevaa määrärahaa ylitetä. Asiatarkastaja ja hyväksyjä eivät saa olla sama henkilö. Omia hankintoja/ koulutuksia ei saa hyväksyä, vaan lasku tulee siirtää esihenkilön hyväksyttäväksi.

Ostolaskujen käsittelijöiden tulee toimia niin, ettei kunnalle aiheudu viivästyskorkoja laskujen käsittelyn takia. Laskut tulee käsitellä viivytyksettä ja asiatarkastajien ja hyväksyjien tulee huolehtia ostolaskujen käsittelyohjelmaan poissaolo- ja sijaismerkinnöistä lomien ajaksi. Ostolaskujen käsittelijöiden varahenkilöjärjestelyt tulee hoitaa niin, että laskut tulevat loma-aikanakin käsiteltyä eräpäivään mennessä mahdollisimman hyvin.

Hankintoja tai sopimuksia tekevien henkilöiden tulee perehtyä voimassa olevaan kirjausohjeeseen ja tilausvaiheessa ohjeistaa tilaajia ja toimittajia oikean kustannuspaikan/laskentatunnisteiden kirjaamisesta laskulle. Laskentatunnisteiden ilmoittaminen toimittajille on pakollista. Ostoa ei voida suorittaa ilman laskulle lisättäviä laskentatunnistetietoja.

Laskujen arvonlisämenettely

Kunta noudattaa kulloinkin voimassa olevaa verohallinnon Kunnille ja hyvinvointialueille annettua arvonlisäverotusohjetta. Kunnan toiminta jaetaan arvonlisäverotuksessa verolliseen ja verottomaan toimintaan. Verollista toimintaa on liiketoiminnan muodossa tapahtuva palvelun ja tavarantoiminnan myynti. Verottomaksi toiminnaksi on arvonlisäverolaissa määritelty toiminta, jonka ei katsota tapahtuvan liiketoiminnan muodossa mm. terveyden ja sairaanhoitopalvelujen, sosiaalihuoltona tapahtuvien palvelujen ja tavaroiden sekä lakisääteisten koulutuspalvelujen myynti. Kunnilla on oikeus saada 5 %:n suuruinen laskennallinen palautus arvonlisäverolaissa tarkoitetuista verottomista terveyden- ja sairaanhoitoon sekä sosiaalihuoltoon liittyvistä hankinnoista sekä tällaisen toiminnan harjoittajalle myönnetystä avustuksesta.

Laskuja käsiteltäessä on huolehdittava siitä, että arvonlisäverot kirjataan palautusjärjestelmään. Vain arvonlisäverolaissa mainituista erityisistä syistä voidaan verottoman toiminnan arvonlisäverot jättää pois palautusjärjestelmän piiristä. Palautusjärjestelmän mukainen arvonlisävero on kuntien lopullista kustannusta. Se on sisällytettävä kokonaiskustannuksiin kaikissa EU-hankkeissa jo hakemusvaiheessa ja myöhemmin maksatushakemuksissa, ellei asiasta ole erikseen toisin mainittu.

Rakennuspalveluiden ostoihin sovelletaan arvonlisäverolain mukaista käännettä arvonlisäveroa verohallinnon ohjeiden mukaisesti. Veron peruste tulee näkyä ostolaskulla.

Verollisen eli liiketoiminnan osalta on käytössä vähennysjärjestelmä. Toiminta voi olla myös osittain verollista liiketoimintaa ja osittain verotonta toimintaa. Palvelualueilla tulee vähintään vuosittain arvioida ja dokumentoida, onko jakosuhde verolliseen ja verottomaan toimintaan

oikea. Sopimusten arvonlisäverollisuus tulee arvioida sopimuksen laadintavaiheessa ja muutosten myötä.

Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto

Kunnan saatavat on laskutettava ja perittävä viipymättä, tehokkaasti ja taloudellisesti noudattaen lainsäädäntöä ja kunnan omaa ohjeistusta. Laskutuksen tulee perustua tehtyihin päätöksiin ja sopimuksiin. Lisäksi laskutuksen tulee olla hyvän asiakaspalvelun ja hyvän perintätavan mukaista.

Tulot hyväksytään samoin periaattein kuin menot. Hyväksyjä varmistaa laskutuksessa hyväksymismerkinnällään tulo- ja kirjausperusteen oikeellisuuden sekä sen, että ns. vaaralliset työyhdistelmät laskutusprosessissa otetaan huomioon.

Maksuvalmiussuunnittelu, maksuliikenne ja pankkitilit

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla ja rahavarojen vakaudella sekä riskien minimoinnilla. Maksuvalmiussuunnittelusta tulee talouspalveluiden huolehtia riittävällä tarkkuudella niin, että kunnan päivittäiseen maksuliikenteeseen tarvittavan rahan määrä voidaan mahdollisimman hyvin optimoida.

Maksuliikenteen järjestäminen, lainojen ottaminen ja takaisinmaksu sekä likvidien varojen sijoittaminen tulee hoitaa talousarvion täytäntöönpanomääräyksiä ja kunnanvaltuuston 22.8.2022 hyväksymiä rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteita noudattaen. Kassa- ja lainatilanteesta raportoidaan osavuosisikastausten yhteydessä.

Kunnan maksuliikennetilien käyttöoikeuksista päättää kunnanjohtaja. Rahalaitoksessa olevien tilien avaamisesta ja lopettamisesta päättää talousjohtaja. Talouspalveluiden on pidettävä luetteloa kaikista rahalaitoksissa olevista tileistä ja niiden käyttäjistä.

Mäntsälän maksuliikennettä hoitaa ulkopuolinen palveluntuottaja. Pankkitilin kassamaksua suoritettaessa on otettava tositteseen talousjohtajan tai muun nimenkirjoitusoikeudellisen henkilön kuittaus.

Kassanhoito

Kassojen ja alitilittäjien perustamisesta päättää talousjohtaja. Perustamispäätöksessä määrätään vastuullinen kassanhoitaja ja varahenkilö sekä annetaan kassanhoidon toiminta- ja tilitysohje. Kassanhoidosta vastaavan henkilön (alitilittäjän) ratkaisee kassaa hallinnoiva palvelualue.

Kunnalla on käytössä yhtenäinen kassajärjestelmä. Kasaan vastaanotettavasta suorituksesta annetaan maksajalle kassakuitti sähköisesti tai tulostettuna. Alitilittäjän asemassa olevan henkilön vaihtuessa on toimitettava kassantarkastus. Kassojen varat tilitetään kunnan pankkitilille kassan perustamispäätöksen mukainen enimmäismäärä huomioiden.

Kassan tarkastamisesta vastaa asianomaisen tulosalueen päällikkö, jonka on oltava tilivelvollinen. Hänen on vähintään kerran vuodessa tai tarvittaessa tarkastettava tai tarkistutettava alitilittäjän rahavarat. Tarkastus toimitetaan ainakin tilinpäätöksen yhteydessä, ja siitä toimitetaan alitilittäjän saldovahvistus talouspalveluihin. Rahavarat, arvopaperit ja muut asiakirjat on säilytettävä varmassa paloturvallisessa säilytyspaikassa.

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

Luottokortit

Luottokorteilla ostaminen on verrattavissa lainanottoon. Luottokorttien myöntämisestä päättää kunnanjohtaja keskitetysti. Talouspalvelut pitää ajantasaista luetteloa kunnan luottokortin haltijoista. Luottokorttien käyttöä ohjeistetaan myöntämis päätöksen yhteydessä ja tarvittaessa erillisohjein.

Kauppojen tilistot ja polttoainekortit ja muut pienhankinnat

Kunnan pienhankinnat tulee ensisijaisesti tehdä voimassa olevien hankintasopimusten kautta. Kiireellisten ja erikseen määriteltujen tarvikkeiden osalta pienhankinnoissa voidaan käyttää paikallisia vähittäiskauppoja, joissa on tiliomahdollisuus ja joista saadaan koontilaskutus kuntaan.

Paikallisiin kauppoihin voidaan avata luotollinen tili ainoastaan keskitetysti talouspalveluiden kautta. Tilin avaamisen yhteydessä määritellään osto-oikeudet, käyttötarkoitus, tilin limiitti ja laskentatunnistiedot.

Paikalliskauppojen tilien käytöllä ei ole tarkoitus korvata toimitustilauksiin tai voimassa oleviin hankintasopimuksiin liittyviä ostoja. Tilistoksen yhteydessä on kassalla ilmoitettava aina tarvittavat kirjanpidon seurantakohteet, jotka tulee näkyä ostolaskulla. Pakollisena tietona on tilaajan nimi, kustannuspaikka, sekä voimassa olevan kirjausohjeen mukaiset muut mahdolliset laskentakohteet.

Talouspalveluille tulee toimittaa tieto siitä, missä mahdollisia kortteja säilytetään, kuka on kortin vastuuhenkilö ja keillä on oikeus tehdä ostoja kortilla. Tilin vastuuhenkilö on vastuussa siitä, että kortti ei häviä eikä tiliä käytetä väärin.

Kortit ja tilit ovat tarkoitettu vain kunnan hankintoihin, ei henkilökohtaisiin hankintoihin. Omia henkilökohtaisia asiakas- ja bonuskortteja ei saa käyttää kunnalle tapahtuvien ostotapahtumien yhteydessä. Talouspalvelut tarkastaa laskujen käsittelyn yhteydessä laskun sisällön asianmukaisuutta ja voi palauttaa laskun, jos hankinnat eivät ole annettujen ohjeiden mukaisia. Laskun hyväksyjällä on viime kädessä vastuu siitä, että laskun sisältö on asianmukainen.

4.5 Omaisuuden hallinnointi

Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus

Omistajapolitiikalla linjataan kunnan suora ja välillinen, eri yhteisöjen kautta tapahtuva omistajuus. Omistajaohjauksesta vastaa kunnanhallitus. Talousarvioon ja taloussuunnitelmaan sisällytetään vuosittain kuntastrategiasta johdetut kuntakonserniin kuuluvia yhtiöitä koskevat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Kunta huolehtii siitä, että kunnan edustajat kunnan määräysvallassa olevissa yhteisöissä toimivat kunnan strategisessa suunnittelussa sekä toiminnan ja talouden ohjauksen prosesseissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti, ja että näiden yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta on saatavissa riittävästi seurantatietoa. Tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjaus- ja valvontavastuuta koskevat määräykset sisältyvät kunnan konserniohjeeseen.

Hankinnat

Hankinnoissa on noudatettava lakia julkisista hankinnoista, hallintosääntöä sekä kunnan omia hankintaohjeita, jotka löytyvät kunnan guru- intranetistä. Palvelualueiden hankintavaltuudet – ja rajat vahvistetaan vuosittain talousarvioasiakirjassa. Päätökset hankintojen delegoinnista tulee pitää ajan tasalla. Kaikki kunnan suoraankintarajojen ylittävät hankinnat kilpailutetaan kunnan hankintaohjeen mukaisesti. Kilpailutukset keskitetään sähköiseen hankintajärjestelmään. Kaikki hankintoja koskevat päätökset tehdään asianhallintajärjestelmässä. Kaikki hankintasopimukset tallennetaan ja niitä hallinnoidaan sopimushallintajärjestelmässä, josta ne siirtyvät automaattisesti asianhallintajärjestelmän sopimusluetteloon (diaari) ja kunnan sähköiseen arkistojärjestelmään, kun se on otettu käyttöön.

Hankintapäätöksen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimuksia omaksi edukseen.

Varastot

Kunnanjohtaja päättää kirjanpidollisten tasevarastojen perustamisesta.

Ulkopuoliset varat

Kunnan nimissä voidaan käsitellä vain kunnalle kuuluvia varoja, jotka kirjataan kunnan kirjanpitoon, poikkeuksena toimeksiantojen pääomat kuten mm. lahjoitusrahastot. Yksityiset varat pidetään erillään kunnan kirjanpidosta.

Käyttöomaisuus

Kunnan omaisuus jaetaan kirjanpidollisen käsittelyn mukaan taseeseen aktivoitavaan käyttöomaisuuteen ja vuosikuluksi kirjattavaan omaisuuteen. Omaisuuden luokittelussa noudatetaan valtuuston hyväksymää poistosuunnitelmaa (valtuusto 22.3.2021 § 20).

Käyttöomaisuus rekisteröidään kunnan käyttöomaisuuskirjanpitoon, jota ylläpidetään osana kunnan kirjanpitojärjestelmää. Järjestelmästä saatavat raportit ovat samalla luettelo kunnan omaisuudesta tasetileittäin ryhmiteltynä lukuun ottamatta keskeneräisiä hankintoja. Taseeseen aktivoitava omaisuus on kunnan toiminnassa useampana tilikautena käytettävä omaisuus, jonka hankintameno on vähintään 10 000 euroa (alv 0 %).

Ensikertaisen kalustamisen hankintoja voidaan aktivoida taseeseen, vaikka yksittäisen hankinnan arvo ei ylittäisi pienhankintarajaa. Kalustamisen on liitettävä uuden yksikön tai toiminnan aloittamiseen ja hankinnan tulee tapahtua pääsääntöisesti ennen toiminnan aloittamista. Täydentäviä hankintoja ei voida enää pitää ensikertaisena kalustamisena. Kulutushyödykkeitä (esimerkiksi koulutarvikkeet/astiat/vaatteet) ei voida aktivoida taseeseen. Ennen uusien kalusteiden hankintaa tulee selvittää, onko vastaavia kalusteita tarpeettomana jossain kunnan muussa yksikössä.

Irtaimiston luettelointi

Arvoltaan merkittävästä (arvo n. 1000 euroa) irtaimesta omaisuudesta tulee pitää luetteloa tai muulla luotettavalla tavalla seurata sen säilymistä kunnan hallussa. Leasing-laitteet tulee olla luetteloituna. Valvonta kuuluu normaaliin esihenkilötyöhön. Palvelualueiden tulee pitää hallussaan olevasta tai omistamastaan taide-esineistöä luetteloa.

Kunnan irtaimen omaisuuden poistaminen käytöstä, romutus ja myynti

Kukin palvelualue päättää tehtäväalueellaan hallinnassa olevan irtaimen omaisuuden siirtämisestä, käytöstä poistamisesta ja poistetun omaisuuden myynnistä kunnan kokonaisuutena huomioiden mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Poistetun irtaimen omaisuuden myynnistä vastaa tulosalueen vastuhenkilö. Myynnin on tapahduttava julkisesti ellei perustetta muunlaiseen myyntimenettelyyn ole. Peruste tulee dokumentoida.

Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset hallinto- ja toimintasäännöissä. Sopimusten laatiminen edellyttää aina joko viranhaltijan tai toimitusjohtajan päätöksen tekemistä. Sopimukset on laadittava kunnan edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa kyseisen alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti. Sopimuksen valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on palvelualueen johtajalla tai hänen määräämällään. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö ja vähintään kaksi varahenkilöä. Tehdyistä sopimuksista pidetään luetteloa (diaaria) tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä. Sopimuksiin liittyvät erilaiset vaatimukset tulee myös kirjata diaariin. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Mäntsälän kunta ottaa käyttöön sähköisen arkiston vuonna 2026.

Sopimushallintajärjestelmään (hankintasopimukset hankintajärjestelmään, muut sopimukset asianhallintajärjestelmään) kirjataan toimittaja, sopimuksen kuvaus, sopimuksen vastuu- ja varavastuuhenkilöt, sopimuksen kohde ja sopimuksen päättymis-/tarkistuspäivä. Myös

toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille on hyvä asettaa tarkistuspäivämäärä. Sopimusrekisterin muihin tietoihin viedään hankintapäätöksen päivämäärä ja tekijä.

Jokaiselle sopimukselle nimetään vastuuhenkilö, joka on vastuussa hankinnan oikea-aikaisesta kilpailuttamisesta sopimuskauden päättyessä. Hintojen tarkistukset ym. tulee liittää sopimusten yhteyteen. Vastuuhenkilöiden tulee varmistua, että niillä henkilöillä, jotka toimivat laskujen asiattarkastajina ja hyväksyjinä ja palveluntuottajien ym. urakoitsijoiden valvojina on pääsy sopimusasiakirjoihin ja keskeiset tiedot sopimuksen sisällöstä.

Sopimushallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että:

- sopimuksista on yhteinen rekisteri ja arkistointi
- sopimusten teolle on selkeä prosessi ja valtuudet
- sopimuksia allekirjoittavat henkilöt, joilla on siihen valtuudet
- sopimuksissa on kuntaa suojaavat kohtuulliset pykälät
- sopimuksissa on omistaja ja tämän varahenkilö(t), joka valvoo sopimuksia sopimuskauden aikana ja seuraa sopimustensa irtisanomista, voimassaoloa, maksujen asianmukaisuutta ja oikeellisuutta, reklamoi tarvittaessa ja tiedottaa sisäisesti muutoksista
- sopimukset irtisanoaan, kun ne eivät ole tarpeen
- sopimusten riskejä arvioidaan säännöllisesti
- sopimukset ovat raportoitavissa tarvittaessa

Kun kunta hankkii palveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta, on palveluiden laadun varmistaminen kunnan vastuulla. Palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä on kuvattava myös se, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään.

Arvopapereiden ja vakuuksien valvonta

Tilinpäätökseen liittyvänä asiakirjana on luettelo kunnan omistamista osakkeista ja osuuksista sekä kunnan hallussa olevista vakuuksista. Kunnan takaus- ja muiden vastuiden asianmukaisesta hoidosta vastaa asianomainen palvelualue. Päättävä viranomainen vastaa aina vakuuden sisällöstä ja siitä, että se on annettu. Vakuudet säilytetään lukollisessa ja paloturvallisessa paikassa. Vakuudet ja luettelo vakuuksista on pidettävä ajan tasalla.

4.6 Hanketoiminta (kunnan hakemat valtionavustukset)

Kunta voi itse hallinnoida erillisrahoitettavia hankkeita tai olla mukana muiden hallinnoimissa hankkeissa. Tilahankkeiden osalta noudatetaan tilahankkeiden toteutusohjeita. Hankkeiden omarahoitusosuudet tulee sisältyä palvelualueen talousarvioon. Mikäli hanketta ei ole talousarviovalmistelun yhteydessä sisällytetty palvelualueen talousarvioon, tulee lautakunnassa tehdä erillinen päätös hankkeeseen ryhtymisestä ja päättää mistä omarahoitusosuus katetaan.

Hankkeen hallinnoinnissa tulee sopia ja laatia:

- hankesuunnitelma
- hankkeen rahoittaminen ja mahdollinen rahoitushakemus
- hankkeen käynnistäminen, seuranta ja raportointitapa
 - hankkeen organisoinnin, ohjausryhmän ja mahdollisen vastuuhenkilön valinta
 - hankkeesta vastaavan viranhaltijan nimeäminen ja tehtävien ja valvontavelvollisuuksien määrittely
 - hankkeen raportointivelvollisuus
- hankkeen loppuraportin hyväksyminen ja hankkeen päättäminen
 - raportointi rahoittajalle rahoituspäätöksen mukaisella tavalla
 - hankkeen päättäminen kirjanpidossa ja palkanlaskennassa
- hankkeesta tiedottaminen (luottamustoimielimet/henkilöstö/kuntalaiset)

Hankkeen kirjanpito tulee järjestää siten, että hankkeen tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tasolla. Hankkeen alkuvaiheessa tulee huolehtia tarvittavien tunnisteidien avaamisesta kirjanpitoon. Hankkeen kirjanpidon järjestämisvastuu on hankkeesta vastaavalla viranhaltijalla.

Hankkeesta vastaavan viranhaltijan tehtävänä on valvoa hankkeen etenemistä sekä huolehtia hanketta koskevien tilitysten ja raportoinnin toimittamisesta hankkeen rahoituspäätöksen edellyttämällä tavalla.

Kustannusten kohdistamisen helpottamiseksi veloituslaskuille on pyydettävä oikeat tunnistetiedot. Hankkeille työskentelevien henkilöiden osalta tulee myös tunnistetiedot ilmoittaa palkanlaskentaan.

Tilinpäätösvaiheessa on hanketuet muistettava jaksottaa oikealle tilikaudelle (tulo menon kohdalle periaatteen mukaisesti).

4.7 Tietoturva ja tietosuoja

Mäntsälän kunnan tietosuojatyön periaatteet on määritelty kunnan tietoturva- ja tietosuojapolitiikassa ja niitä täydentävissä käytännön ohjeissa. Tietosuojatietoisuuden ylläpitämiseksi palvelualueilla on oma tietosuojavastaava. Palvelualueiden tietosuojavastaavat tekevät yhteistyötä tietosuojaryhmän muodossa, jota johtaa kunnan tietosuojavastaava. Lisäksi kunnalla on käytössä tietosuojan ja tietoturvan koulutusohjelma.

Tietojärjestelmien tai siihen verrattaviin ICT-järjestelmien pääkäyttäjät huolehtivat järjestelmien dokumentoinnista, ohjeistuksista, käyttöoikeuksista, sekä kuvauksista. Ohjeistuksilla/dokumentoinnilla varmistetaan kuntaorganisaation tietoturvan noudattaminen, sekä täytetään tiedonhallinnan tuomat vaatimukset.

Tietohallinnossa noudatetaan seuraavia ohjeita ja toimintamalleja:

- Hankinnat on ohjeistettu Mäntsälän kunnan hankintaohjeissa

- sisäisessä ICT-palveluiden johtamisessa noudatetaan kunnan sopimusohjauksen toimintamallien lisäksi ICT-alalla yleisesti käytettäviä standardeja ja toimintamalleja soveltuvin osin (mm. ITIL) sekä
- ICT-toiminnoissa noudatetaan kansallisia ohjeistuksia soveltuvin osin (mm. JHS-suositukset, JIT-sopimusehdot, VAHTI-ohjeistukset).

Riskienhallintaprosessiin osallistuvat tietojärjestelmän omistaja, pääkäyttäjä, tietohallinto ja muut tietohallinnon määrittämät tahot, kuten tietojärjestelmän toimittaja. Riskienhallinta toteutetaan osana normaalia jatkuvaa tietojärjestelmäkehitystä. ICT-hankinnat ja vaikutukseltaan laajemmat muutokset olemassa oleviin järjestelmiin käsittelee tietohallinto, sekä muut asianosaiset tahot esim. pääkäyttäjät ja omistaja.

Kunta on tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintayksikkö, jonka tiedonhallintaan liittyvät vastuut on määritelty hallintosäännössä. Sen tulee kuvata kunnan toiminnan tuloksena kertyvät tiedot tiedonhallintamallissa. Tiedonhallintamalli on kuvaus kunnan toimintaprosesseista ja niiden muodostamista tietovarannoista ja tietoaineistoista sekä niiden säilytystavoista ja -ajoista. Kunnalla on käytössä erillinen ohjelma näiden velvoitteiden kuvaamiseen.

Kunta noudattaa tiedonhallintalain tietoturva- ja tietosuoja-vaatimuksia, yleisiä tietosuoja-vaatimuksia (GDPR) ja valmistautuu noudattamaan kyberturvallisuuslakia (124/2025) ja tekoälysäädöstä (AI act 2024/1689). Kunta varautuu tiedon sähköiseen siirtoon viranomaisten välillä valtakunnallisen ohjeistuksen mukaisesti ja edistää tiedon säilyttämistä sähköisessä muodossa.

Esihenkilöiden velvollisuus on tuntee tietoturvaohjeisto ja valvoa sen toteuttamista omassa työyksikössään. Työntekijä kuittaa työsopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä allekirjoituksellaan kunnan tietoturvasitoumuksen. Henkilöstön tulee vuosittain suorittaa tietoturvan ja tietosuojan osaamisen arviointi. Tämä suoritetaan erillisen koulutusohjelman kautta ja esihenkilön vastuulla on huolehtia, että henkilöstö on sen suorittanut.

4.8 Kunnan myöntämät avustukset

Kukin toimielin huolehtii hallintosäännön sekä kunnanhallituksen yleisohjeistuksen mukaisella tavalla avustusten myöntämisestä. Avustuksen myöntäjän tulee valvontavelvollisuuteensa liittyen sopia avustuksen saajan kanssa riittävästä seuranta- ja raportoinnista. Avustettavan toiminnan on edistettävä kunnan strategisten tavoitteiden toteutumista ja sen on tuettava ja täydennettävä kunnan toimintaa. Avustuksen hakijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Mikäli avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisesti, voidaan avustus periä takaisin ja maksaminen keskeyttää. Kunnan tilintarkastajalle on varattava mahdollisuus avustusta saaneen yhteisön hallinnon ja tilien tarkistamiseen. Valtion viranomaisten valvonnassa olevien avustusten käytöstä olevia määräyksiä on noudatettava sellaisenaan.

4.9 Väärinkäytösten ehkäisy ja ilmiintokanava väärinkäytösepäilyille

Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja ilmoittaminen

Toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta ehkäisevät väärinkäytöksiä ja on paras tapa väärinkäytösten paljastamisessa. Mäntsälän kunnan toiminnassa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kunnan ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Väärinkäytösten havaitseminen perustuu väärinkäytösten merkkien tunnistamiseen. Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä.

Jokaisella työntekijällä on velvollisuus tuoda esiin epäkohtia ja epäilyjä mahdollisista väärinkäytöksistä. Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa ryhdyttävä vaadittaviin toimenpiteisiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esihenkilölleen tai käyttää ilmoittamisessa tiedonantokanavaa, jossa ilmoittaminen voidaan tehdä anonyymisti. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja tueksi on tosiseikkoja, kunnan ylin johto laatii tutkintapyyntöä ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

Kunnan väärinkäytösten ilmoituskanava

Kunnan väärinkäytösten ilmoituskanavalla (ns. whistleblowing -kanava) tarkoitetaan toimintaa, jonka kautta otetaan vastaan ilmoituksia väärinkäytöksistä. Ilmoituskanavan kautta otetaan vastaan ilmoituksia, kommunikoidaan ilmoittajan kanssa sekä kirjataan asian selvittämiseen liittyvät toimet. Ilmoituskanava on näkyvillä kunnan verkkosivuilla. Anonyyminä annettava ilmoitus voi liittyä epäilyyn esimerkiksi taloudellisesta väärinkäytöksestä, lahjonnasta, rahanpesusta, petoksesta tai muusta epäeettisestä toiminnasta.

Ilmoituskanavaan tulleita ilmoituksia vastaanottavat kunnanjohtajan päättämät henkilöt, jotka määrittelevät ilmoituksen käsittelyn jatkotoimet ja antaa ne tarvittaessa edelleen selvitetäväksi palvelualueille. Ilmoituskanavan osalta noudatetaan kansallista lainsäädäntöä sen toteuttamisessa ja ilmoitusten käsittelyssä. Ilmoituskanavaan tulleiden ilmoitusten laadusta ja määrästä raportoidaan vähintään vuosittain johtoryhmälle ja kunnanhallitukselle.

5. OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä ohje tulee voimaan 1.1.2026 alkaen. Kunnanhallitus valtuuttaa kunnanjohtajan hyväksymään sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi. Ohje tuodaan kunnanhallituksen käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai kun kunnan toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.