



Nousiaisten kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje

1. Johdanto

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kunnanhallituksen tehtävänä on ylimpänä toimeenpanevana toimielimenä antaa toimielimille ja tulosalueille ohjeet sisäisen valvonnan järjestämisestä. Tässä ohjeessa kuvataan kunnan valvontajärjestelmä ja selvitetään, mitä on sisäinen valvonta, miten se liittyy viranhaltijoiden ja työntekijöiden sekä luottamushenkilöiden tehtäviin ja mitkä ovat heidän vastuunsa sisäisen valvonnan järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sisäinen valvonta on hyvän johtamis- ja hallintotavan edellytys.

Sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on toimielimen ja tulosalueen prosessi, jolla varmistetaan, että

- asetetut tavoitteet saavutetaan
- toiminta on lakien, asetusten, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista
- resurssit käytetään tehokkaasti ja tuloksellisesti
- omaisuus on turvattu
- johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista

Sisäinen valvonta on olennainen osa jokapäiväistä toiminnan ohjausta ja johtamista. Sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki toimielimet ja johtavat viranhaltijat sekä muut esihenkilöt.

2. Kunnan valvontajärjestelmä

Kuntalain mukaan valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Valtuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisestä hallintosäännöllä. Hallintosäännössä määrätään kunnan luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne, tehtävät ja johtamisjärjestelmät. Hallintosäännöstä säädetään kuntalain 90 §:ssä. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja. Operatiivinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle säädettyä hallinnon ja taloudenhoidon tehtävää.

Toimintakertomuksessa on annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olen-naisista asioista, joita ei ole erikseen selvitettävä kunnan tai kuntakonsernin tuloslaskelmassa, taseessa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio talouden todennäköisestä tule-vasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Kunnan toiminnan valvontajärjestelmä jaetaan ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta ja organisaatiosta riippumatonta. Kunnan ulkoisen tarkastuksen muodostavat kunnan muusta organisaatiosta ja johdosta riippumattomina JHTT -tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta. Ulkoista valvontaa suorittavat myös valtion viranomaiset ja kuntalaiset. Kuntalaiset voivat myös muutoksen-hakujärjestelmän avulla valvoa kunnan toimintaa.

3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet ja osatekijät

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista. Sisäinen valvonta koskee kaikkia kuntakonsernin toimielimiä, tilivelvollisia viranhaltijoita ja esihenkilöitä sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa. Sisäisen valvonnan perusteilla tarkoitetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävien ja vastuiden, toimintatapojen ja raportointivelvoitteiden määrittelyä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle ja kuntakonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ei eriytetä muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan se on jatkuva osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista

3.1 Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa. Sisäinen tarkastus auttaa organisaatiota sen riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arvioinnissa ja kehittämisessä. Sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta ja pyrkii siten edistämään organisaation tavoitteiden saavuttamista. Kunnassa ei ole erillistä sisäisen tarkastuksen yksikköä tai sisäisestä tarkastuksesta vastaavaa viranhaltijaa. Esimerkkinä on kuitenkin rahoitus-, vaihto- ja käyttöomaisuuden tarkastus, josta ovat ohjeet kohdassa 9.3.1. Sisäinen tarkastus toteutetaan tarvittaessa ostopalveluna.

3.2 Riskin määritelmä

Riskillä tarkoitetaan toimintatapoihin liittyviä heikkouksia ja erilaisia tapahtumia, jotka voivat toteutuessaan vaarantaa kunnan sekä sen toimielinten, tehtäväalueiden ja tulosyksiköiden sekä konserniyhteisöjen:

- 1.strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista
- 2.tehtävien häiriötöntä, vaikuttavaa ja taloudellista toteutumista sekä
- 3.hyvän hallintotavan toteutumista.

Kunnan ja kuntakonsernin riskit voidaan jakaa strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja omaisuus-riskeihin. Lisäksi toimintaympäristöön liittyvät riskit ovat niin sanottuja ympäristöriskejä, joihin vaikuttaminen ei yleensä suoraan ole mahdollista.

Operatiivinen riski määritellään tappiovaaraksi, joka voi aiheutua prosessien tai järjestelmien puutteellisuuksista tai heikkouksista, henkilöstön toiminnasta tai ulkoisista uhkatekijöistä. Operatiiviseen riskiin voidaan sisällyttää myös juridinen riski ja maineriski. Operatiivisiin riskeihin luetaan myös inhimilliset virheet.

Juridisella riskillä tarkoitetaan toimintaa, jossa liikutaan lakien ja säädösten rajamailla. Riski liittyy myös sopimusten molemminpuoliseen lailliseen sitovuuteen.

Maineriski voi syntyä kaikista operatiivisen riskin osa-alueista: esimerkiksi järjestelmien ja prosessien pettämisestä, henkilöstön rikollisesta toiminnasta tai toiminnan ja sopimusten lainvas-
taisuudesta.

Tietoturvallisuudella tarkoitetaan sekä teknisten, tietojen käsittelyyn liittyvien riskien, että henkilöistä aiheutuvien riskien hallintaa. Tietoturvan riskit ovat operatiivisia riskejä ja ne jaetaan ihmisistä johtuviin, tahallisiin riskeihin eli yleensä atk-rikoksiin tai rikkomuksiin, käytössä tehtäviin tahattomiin virheisiin ja välineistön aiheuttamiin ongelmiin.

Taloudellisilla riskeillä tarkoitetaan makrotaloudellisia tekijöitä, jotka vaikuttavat kunnan toimintaan. Taloudelliset riskit koostuvat rahoitus-, maksuvalmius- ja korkoriskeistä.

Rahoitusriskien hallinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalla on mahdollisimman tehokkaasti käytettävissään riittävä rahoitus. Maksuvalmiusriski liittyy kassanhallintaan ja korkoriski korkojen vaihteluun. Taloudelliset riskit liittyvät myös kunnan antamiin takauksiin ja osakeomistuksiin.

Strategisilla riskeillä tarkoitetaan uhkaa tai mahdollisuutta, esim. käyttämättä jäänyttä hyödyllistä tilaisuutta.

Operatiiviset, strategiset, taloudelliset ja omaisuusriskit voivat realisoitua millä tahansa kunnan toiminta-alueella eli ne liittyvät kunnan kaikkien toimielinten ja tehtäväalueiden toimintaan. Kyseisten riskien yksilöinti, raportointi ja riskienhallinta ovat siten tärkeässä asemassa koko kuntakonsernin tasolla.

Riskit voivat kohdistua

- 1.toiminnan ja päätöksenteon lainmukaisuuteen
- 2.kunnan imagoon
- 3.rahoitukseen
- 4.henkilöstöön
- 5.asiakkaisiin
- 6.kuntalaisiin
- 7.omaisuuteen, ja
- 8.eri sidosryhmiin.

3.3 Riskiarvion laatiminen

Osastopäälliköt arvioivat esihenkilöiden kanssa tulosalueiden ja tulosyksiköiden riskejä talousarviossa osana toiminnan ja talouden suunnittelua. Riskiarviot laaditaan talousarviossa toimielinakohtaisesti ja toteumaa seurataan vuosittain tilinpäätöksessä. Riskiarvion tulee sisältää arvio keskeisimmistä tunnistetuista talousarviovuodelle kohdistuvista riskeistä ja tilinpäätöksessä kuvaus riskien toteutumisesta. Myös osaston henkilöstö tulee ottaa mukaan riskiarvioinnin laatimiseen.

Riskin kokonaisarviointi tehdään vaikutuksen ja todennäköisyyden perusteella. Mitä suurempi toteutumisen todennäköisyys ja vaikutus, sitä vakavampi ja merkityksellisempi riski on. Toimet kohdistetaan erityisesti merkittäviin ja sietämättömiin riskeihin. Arvioinnissa tulee kuvata riski, arvioida sen merkitys ja todennäköisyys, sekä esittää mahdolliset toimenpiteet riskin pienentämiseksi.

3.4. Riskienhallinta

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallintaprosessi perustuu:

- 1.riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen,
- 2.riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (merkittävyteen) ja riskin toteutumisen todennäköisyyteen,
- 3.mahdollisuuden hallita riskiä eri menetelmillä (valvonta), sekä
- 4.riskeistä raportointiin ja riskien seurantaan.

Sisäinen valvonta on erilaisten riskien kokonaisvaltaista hallintaa. Kunnanjohtaja, johtavat viranhaltijat sekä tulosalueiden ja tulosyksiköiden esihenkilöt vastaavat kokonaisvaltaisen riskienhallinnan ja valvonnan viemisestä käytäntöön vastuualueillaan sekä säännöllisestä raportoinnista valtuustolle, kunnanhallitukselle ja lautakunnille. Raportointi tulee tehdä vuosittain, viimeistään toimintakertomuksen laadinnan yhteydessä.

4. Sisäisen valvonnan toimivalta ja vastuut

Kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja kuntalain ja hallintosäännön mukaisesti. Sisäinen valvonta on johtamisen apuväline ja sen järjestämisestä vastaa kunnanhallitus.

4.1. Valtuusto

Valtuuston tehtävänä on hyväksyä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje, joka on hallintosäännön liite. Valtuusto päättää kunnan hallinnon ja talouden perusteista. Valtuusto hyväksyy kunnan hallintosäännön, jolla päätetään eri toimijoiden toimivallasta ja velvollisuuksista sekä siitä, voidaanko toimivaltaa delegoida organisaatioissa alas-päin. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja suunnittelusta sekä hyväksyy vuosittain talousarvion, joka kattaa kunnan koko toiminnan. Talousarviossa valtuusto asettaa kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden toteutumista tulee valvoa. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimintana kytkeytyvät siten talousarvioprosessiin ja ne kattavat kunnan koko tehtäväkentän.

4.2. Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja

Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan velvollisuutena on osana taloudenhoidon tehtävää järjestää kunnan ja kuntakonsernin kokonaisvaltainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta, ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä toimintakertomuksessa.

Kunnanhallitus:

1. valmistele sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevan ohjeen ja menettelytavat,
2. vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kunnan toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan ja että riskien toteutumisen vaikutukset, todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan,
3. valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti, sekä
4. antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä (raportointivastuu).

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisellä tarkoitetaan siten muun muassa niitä koskevien menettelytapojen hyväksymistä. Kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa, että toiminnan ja talouden suunnittelussa, päätöksenteossa, toiminnassa sekä talouden ja hallinnon menettelyissä arvioidaan riskit etukäteen, ja että merkittävimmille riskeille määritellään hallinnan sekä valvonnan toimenpiteet. Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan velvollisuutena on ohjata konserniyhteisöjä sekä valvoa niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä.

4.3. Toimielimet

Toimielimien velvollisuutena on järjestää alaisensa tulosalueiden ja tulosyksiköiden sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä ohjata ja valvoa niiden toimeenpanoa sekä raportoida niistä ohjeiden

mukaisesti kunnanhallitukselle ja valtuustolle. Toimielimet vastaavat alaisensa toiminnan tuloksellisuudesta. Niiden tulee seurata ja arvioida tulosalueiden toimintaa ja taloutta sekä varmistaa niiden toimintaan liittyvien riskien tunnistamisen, arvioinnin ja hallinnan menettelytapojen toteutuminen.

4.4. Johtavat ja tilivelvolliset viranhaltijat ja luottamushenkilöt

Kunnan johtoryhmän tehtävinä on toimeenpanna sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja määräykset sekä koordinoida sisäisen valvonnan raportointia toimintakertomuksessa. Johtavien ja tilivelvollisten viranhaltijoiden velvollisuutena on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulosalueillaan sekä raportoida siitä ohjeiden mukaisesti. Tilivelvollisuutta ei voi, päinvastoin kuin toimivaltaa, delegoida edelleen. Johtavien ja tilivelvollisten viranhaltijoiden velvollisuutena on siten ohjata ja seurata alaistaan toimintaa ja henkilöstöä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Viranhaltijoiden tulee toimeenpanna riittävät sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat menettelytavat ja valvoa niiden toimivuutta. Tilivelvolliset viranhaltijat on määriteltävä sen vuoksi, että tilintarkastajan vastuuvapauslausunto kohdistetaan heihin.

Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat:

- 1.kunnan toimielinten jäsenet, sekä
- 2.asianomaisen toimielimen tulosalueen johtavat viranhaltijat (esittelijät, toimielinten tulosalueiden vastuuhenkilöt ja itsenäisestä tulos-/vastuualueesta vastaavat viranhaltijat)

Valtuutetut eivät ole tilivelvollisia, mutta kunnan muiden toimielinten jäsenet ovat. Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuuluisi hänelle asemansa perusteella muutoinkin: esihenkilönä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana.

Tilivelvollisuus merkitsee, että

- 1.viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi,
- 2.viranhaltijaan voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus, sekä
- 3.viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus tai evätä se.

Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Viime kädessä tilintarkastajalla on harkintavalta, ketkä ovat tilivelvollisia. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöä alaisensa toiminnan valvontavastuusta.

Tilivelvollinen vastaa:

- 1.toimielimensä/tulos-/vastuualueensa tehtävien hoidosta lain ja valtuuston päätösten mukaisesti
- 2.alaisten tekemisistä,
- 3.vahingon korvaamisesta, ja
- 4.toimielimeensä/tulos-/vastuualueeseensa kuuluvien kuntayhtymien sekä tytär- ja osakkuusyhteisöjen toiminnan valvonnasta.

Konserniyhteisöjen velvollisuutena on järjestää sisäinen valvonta ja riskienhallinta organisaatiossaan huolellisesti. Riskienhallinnassa on otettava huomioon kunnan omistajapoliittiset tavoitteet ja konserniohje hyvän hallintotavan mukaisesti. Konserniyhteisöjen tulee raportoida kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle konserniyhteisön merkittävistä riskeistä sekä riskienhallinnan toimivuudesta ja riittävydestä.

4.5. Henkilöstö

Henkilöstön velvollisuutena on toimia tavoitteiden ja annettujen ohjeiden mukaisesti sekä ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan sekä raportoida havaitsemistaan epäkohdista esihenkilölleen.

4.6. Esihenkilön yleinen valvontavastuu

Esihenkilö vastaa siitä, että yksikön henkilöstön toimivalta ja vastuut ovat ajan tasalla ja että ne on asianmukaisesti määritelty. Esihenkilön on varmistettava, että henkilöstö on tietoinen omasta tehtävästään ja tavoitteistaan. Esihenkilön on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Esihenkilön on myös varmistettava, että henkilöstö hallitsee tehtävänsä edellyttämät asiat. Tarvittaessa heille on järjestettävä työtehtävien edellyttämää koulutusta. Toimielimen ja tulos-/vastuualueen hallinnossa on noudatettava ylemmän toimielimen ja viranomaisen antamia ohjeita, joiden noudattamista on esihenkilöiden valvottava.

Esihenkilön on jatkuvasti seurattava vastuullaan olevia toimintoja ja ryhdyttävä tarpeellisiin kehittämistoimiin heti, kun hän havaitsee lainsäädännön, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista tai muutoin tehotonta toimintaa. Esihenkilö vastaa alaisensa henkilöstön sivutoimi-ilmoitusten ja -lupien ajantasaisuuden valvonnasta. Esihenkilön on käytävä säännöllisesti kehityskeskustelut, joissa toimintatavoitteiden lisäksi käydään läpi alaisen toimivalta ja vastuut sekä sovitaan toteutettavasta seurantajärjestelmästä. Toimivallan siirto tai muu merkittävä tehtävänanto on dokumentoitava viranhaltijapäätöksellä. Esihenkilö vastaa tiedonkulusta johtamassaan organisaatiossa sekä viestinnästä ulospäin.

5. Päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta

5.1. Päätöksenteon valvontaympäristö

Kunnan päätöksenteko perustuu hyvän hallinnon mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuu-teen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja hallintosääntö. Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, täytäntöönpano, tiedottaminen ja täytäntöönpanon valvonta. Kuntalaisten ja muiden asiakkaiden asianmukainen kohtelu edellyttää, että henkilöstö toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja tuntee kuntalain, hallintolain ja julkisuuslain lisäksi riittävästi muuta lainsäädäntöä omalta vastuualueeltaan.

5.2. Päätöksentekoprosessiin liittyvä riskienhallinta ja valvonta

Päätöksenteossa ja valmistelussa on noudatettava lainsäädäntöä, sääntöjä ja ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan muutoksenhaulla kumota. Päätösten lainmukaisuus tulee tarkistaa myös päätösten täytäntöönpanovaiheessa.

Kunnan viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden esteellisyydestä noudatetaan hallintolain ja kuntalain säännöksiä.

Asianomainen viranhaltija, työntekijä tai luottamushenkilö on itse päävastuussa esteellisyytensä arvioinnista. Tästä huolimatta myös esihenkilöiden ja toimielinten esittelijöiden tulee valvoa, etteivät esteelliset osallistu päätöksentekoon. Toimielimen jäsen on ensi sijassa vastuussa esteellisyytensä ilmoittamisesta, mutta tarvittaessa esteellisyyden ratkaisee toimielin itse. Pöytäkirjaan tulee merkitä henkilön poistuminen kokouksesta esteellisenä asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.

5.3. Päätöksen valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano

Viranhaltijapäätöksen tekijän ja esittelijän on huolehdittava, että päätöksen syntymiseen tarvittavat vaihtoehdot ratkaisut on tarvittaessa selvitetty. Hyvä esitys sisältää ehdotuksen täytäntöönpanotoimenpiteiksi. Asian esittelijä vastaa esittelystä. Mikäli asian valmistele joku muu kuin esittelijä, tulee esittelystä käydä ilmi, kuka valmistelun on tehnyt. Merkittävien viranhaltijapäätösten valmisteluun osallistuu useampi viranhaltija esim. tiimi- ja johtoryhmätyöskentelyn kautta siten, että valmistelupalaverien tavoite ja niissä sovitut jatkotoimet käyvät selväksi kaikille valmisteluun osallistuville.

Toimielinten esityslistat ja niiden liitteet sekä oheismateriaali lähetetään mahdollisuuksien mukaan toimielinten jäsenille sähköisessä muodossa.

Pöytäkirjassa on selvästi esitettävä, mikä osa pöytäkirjatekstistä kuuluu esittelyyn ja mikä päätöseen. Päätös kirjoitetaan omalle kohdalleen ja päätöstekstin on oltava mahdollisimman yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava.

Viranhaltijapäätöksistä tehdään päätöspöytäkirja, jotta se on otto-oikeus- ja oikaisuvaatimuskelpoinen ja voi siten tulla lainvoimaiseksi.

Päätökset tulee asettaa asianmukaisesti nähtäville sekä antaa mahdollisimman nopeasti tiedoksi asianosaisille oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen. Päätös ei saa lainvoimaa ennen kuin se on saatettu asianosaisille tiedoksi. Asianosaisten lisäksi pöytäkirjanote muutoksenhakuohjeineen on lähetettävä sitä pyytävälle.

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

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

Päätös voidaan pöytäkirjan tarkastamisen jälkeen panna täytäntöön jo ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, mikäli oikaisuvaatimus tai valitus täytäntöönpanon johdosta tulisi hyödyttömäksi tai mikäli täytäntöönpano on kielletty.

Päätöksessä olevan tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Alkuperäisen päätösassiakirjan, asianhallintajärjestelmässä olevan asiakirjan sekä päätöksestä annettujen otteiden ja jäljennösten on oltava yhtäpitäviä ja saman sisältöisiä.

Tärkeä merkitys sisäisen valvonnan ja päätöksenteon seurannan kannalta on toimielinten ja viranhaltijoiden päätösten ottamisella ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Päätökset ilmoitetaan hallintosäännön mukaisesti ylemmälle viranomaiselle neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta tai allekirjoittamisesta. Ylemmän toimielimen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Kuntalaissa on määritelty asiat, joihin ei ole mahdollista käyttää otto-oikeutta.

Myös ylemmän toimielimen edustajan on alemmassa toimielimessä seurattava päätöksentekoa. Jokaisen esihenkilön on seurattava alaisensa päätöksentekoa. Kunnanhallitus valvoo valtuuston päätösten lainmukaisuutta.

Viranhaltijoiden ja toimielinten päätöspöytäkirjat on pidettävä nähtävillä ilmoitetussa paikassa ilmoitettuna aikana. Kunnanhallitus tekee vuosittain päätöksen kaikkien viranhaltijapäätösten nähtävillä pitämisen ajankohdasta ja paikasta. Kukin lautakunta ja kunnanhallitus päättävät omien pöytäkirjojensa nähtävillä olosta.

Sisäisessä valvonnassa on viranhaltijapäätösten osalta kiinnitettävä huomiota ainakin seuraaviin asioihin:

- 1.mitä asioita on delegoitu,
- 2.onko päätökset tehty toimivallan puitteissa,
- 3.ovatko päätökset olleet asianmukaisesti nähtävillä,
- 4.onko päätökset annettu tiedoksi asianosaisille,
- 5.onko päätökset annettu määräajan kuluessa tiedoksi toimielimille, joilla on asiassa otto-oikeus, sekä
- 6.noudattavatko päätökset kuntastrategiaa ja yhteisiä tavoitteita.

5.4. Päätöksenteon raportointi ja seuranta

Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää organisaation asiakirjahallinnon ja arkistotoimen hallintaa siten, että lainsäädännön vaatimukset huomioidaan. Viranomaisen on turvattava tietojärjestelmien ja niihin sisältyvien tietojen ja asiakirjojen koko elinkaaren mittainen muuttumattomuus, saatavuus ja käytettävyys.

Asianhallinnalla tarkoitetaan asiakirjan kulkua organisaatiossa kirjaamisesta arkistointiin. Asiakirjahallintoa ohjataan ja toteutetaan asianhallintajärjestelmän tiedonohjaussuunnitelman (TOS) avulla. Asianhallintajärjestelmä yhdistää asian vireille tulon, kirjaamisen, asioiden valmistelun, päätöksenteon, täytäntöönpanon ja seurannan.

Kukin osastopäällikkö nimeää asianhallintajärjestelmän pääkäyttäjät, jotka huolehtivat, että toimielin noudattaa kunnan antamia ohjeita ja järjestävät tarvittaessa toimielinlinkoista koulutusta yhdenmukaisen käytännön varmistamiseksi. Jotta toimenpiteiden ja tietojen hallinta on samanlaista koko organisaatiossa, on järjestelmää käytettävä päätös- ja valmistelutyön joka vaiheessa.

5.5. Arkistotoimi ja tiedonhallinta

Arkistolaki sisältää perusmääräykset kunnallisen arkistotoimen järjestämisestä ja arkistohoidosta. Arkistotoimen keskeiset tehtävät ovat asiakirjojen käytettävyyden ja säilymisen varmistaminen, asiakirjoihin liittyvä tietopalvelu, asiakirjojen säilytysarvon määrittely ja tarpeettoman aineiston hävittäminen. Hyvin suunniteltu tiedonhallinta tukee organisaation toimintaa ja päätöksentekoa sekä parantaa palvelun laatua. Toiminnot auttavat myös julkisuusperiaatteen, tietosuojaan, oikeusturvan sekä hyvän tiedonhallintatavan ja tietojenkäsittelytavan toteutumista.

Asiakirjahallintoa ja arkistointia koskevat määräykset on koottu kunnanhallituksen hyväksymään toimintaohjeeseen, jonka tarkoituksena on vaikuttaa kunnan asiakirja- ja tietohallintoon siten, että kunnan toiminnan tuloksena syntyneet asiakirjatiedot, sähköiset ja manuaaliset, saadaan kokonaisvaltaisesti hallintaan. Toimintaohje määrittelee arkistotoimeen liittyvät vastuut ja ohjeistaa asianhallintaa ja asiakirjojen laatimista, vastaanottamista, käsittelyä, säilyttämistä ja hävittämistä. Asiakirjojen oikea käsittely varmistetaan sisäisellä koulutuksella ja työprosesseihin liittyvän valvonnan avulla.

Kunnanhallitus vastaa kunnan arkistotoimen järjestämisestä. Kunnan johto on velvollinen varmistamaan, että asiakirjahallintoa ja arkistointia hoidetaan lakien ja määräysten mukaisesti sekä antaa

niiden hoitamiseksi tarvittavat resurssit. Arkistolaitos määrää pysyvästi säilytettävät asiakirjat, säilytysmateriaalit ja arkistotilat sekä määrää sähköisenä saapuneiden asiakirjojen rekisteröinnistä ja käsittelystä. Arkistolain mukaan arkistolaitoksella on oikeus tarkastaa arkistonmuodostajan arkistointia.

Kunnan asiakirjahallinnon ja arkistotoimen vastaavana viranhaltijana toimii kunnanhallituksen nimeämänä arkistonhoitaja (asianhallintasihteeri), joka vastaa asiakirjahallinnon ja arkistotoimen viranomaistehtävien valmistelusta ja täytäntöönpanosta, ohjaa, kehittää ja valvoo kunnan asiakirjahallintoa ja arkistointia, hyväksyy kunnan tiedonohjaussuunnitelman, huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista sekä vastaa kunnan keskusarkistojen tietopalvelusta.

Kukin toimielin huolehtii oman toimialansa asiakirjatietojen hoitamisesta annettujen määräysten ja ohjeiden sekä laatimansa tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti. Osastopäälliköt nimeävät asiakirjahallinnon ja arkistotoimen vastuuhenkilöt omalle toimialueelleen ja vastaavat toimialueensa tiedonhallinnasta, asiakirjahallinnosta ja arkistotoimesta samalla tavalla kuin muustakin operatiivisesta toiminnasta. Arkistovastaaville tulee järjestää riittävästi työaika arkistotoimen tehtävien hoitamiseen.

Tiedonohjaussuunnitelma (TOS) on asiakirjahallinnon organisoinnin tärkein työväline ja se palvelee ensisijaisesti organisaatiota itseään. Kunnan tiedonohjaussuunnitelma sisältää tehtäväluokituksen mukaiset kunnan tehtävät ja sen tuloksena syntyvät asiakirjatiedot metatietoineen organisaation tuottamista ja organisaatioon saapuvista asiakirjoista. Julkisuutta palvelevan tehtävän lisäksi tiedonohjaussuunnitelma on käyttökelpoinen toiminnan kehittämisen ja perehdyttämisen väline sekä arviointiväline käytännön hyvän tiedonhallintatavan ja tietojenkäsittelytavan toteutumiseksi.

Jokaisella kunnan palveluksessa olevalla työntekijällä on vastuu hallussaan olevista asiakirjoista ja niiden käsittelystä. Asiakirjoja saa antaa yksityisten käyttöön ainoastaan kunnan omilla tiloilla ja arkistovastuuhenkilön valvonnassa. Asiakirjojen lainaaminen viraston ulkopuolelle on kielletty.

Hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi on huolehdittava tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta, eheydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Tietojärjestelmistä on laadittava tietojärjestelmäseloste ja henkilörekisterin ollessa kyseessä henkilörekisteriseloste ja rekisteröidyn oikeuksia informoiva tietosuojaseloste.

5.6. Sopimukset ja niiden valvonta

Sopimukset on laadittava kunnan edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon ja sopimuksen noudattamisen osalta valvotaan mm. laskutusta, maksatusta, tilitysten suorittamista, indeksitarkistuksia ja irtisanomista. Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräyksiä hallintosäännössä. Sopimukseen on sisällytettävä kunnan edun turvaava riittävän lyhyt irtisanomisaika. 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 tulosalueen vastuuhenkilöllä tai hänen määräämällään.

Kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimettävä valvontavastuussa oleva henkilö, joka merkitään sopimukseen kunnan yhteyshenkilöksi. Tehdyistä sopimuksista pidetään luetteloa tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä. Sopimukseen liittyviä toimenpiteiden eräpäiviä on seurattava systemaattisesti. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman (AMS) mukaisesti. Erityisesti on seurattava sopimusten voimassaoloaikoja, jotta ehditään ajoissa neuvotella so-

pimusten jatkamisesta tai kilpailuttaa sopimuskohte. Jos kunta hankkii peruspalveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta, tulee palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä kuvata, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään. Lisäksi on kuvattava, miten palvelut tuotetaan poikkeusolosuhteissa. Palveluja hankittaessa on varmistettava, ettei kunta joudu jälkikäteen maksamaan työn-antajamaksuja.

6. Henkilöstöasioiden sisäinen valvonta

Henkilöstöasioiden hoito perustuu valtuuston hyväksymään kuntastrategiaan ja taloussuunnitelman osana olevaan henkilöstösuunnitelmaan. Henkilöstösuunnitelman toteutumista arvioidaan vuosittain henkilöstötilinpäätöksessä. Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää voimassa olevien lakien ja asetusten, virka- ja työehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista.

6.1. Henkilöstöasioihin liittyvä riskienhallinta

Kuntakonsernin tärkein voimavara on sen henkilöstö. Työkyvyn seuraaminen ja arviointi sekä ammattiosaamisen ylläpitäminen ovat olennainen osa työyhteisön kehittämistä ja työyhteisön hyvinvoinnista huolehtimista. Työyhteisön hyvinvoinnista huolehtiminen on myös riskien hallintaa. Toimiva työterveyshuolto, työsuojelutoiminta ja hyvin toteutettu yhteistoiminta edesauttavat työkyvyn säilymistä ja henkilöstön viihtyvyyttä. Henkilöstön on myös itse huolehdittava oman osaamisensa ylläpitämisestä.

Henkilöstöriskejä arvioitaessa on huomattava, että henkilöstöresurssit ovat riittävät. Avainhenkilöiden tunnistaminen sekä osaamisen ja tehtävien jakaminen varmistaa toiminnan jatkuvuuden. Avainhenkilöllä tarkoitetaan työntekijää, joka hallitsemiensa taitojen ja tietojen tai muiden erikoisominaisuuksiensa vuoksi on edustamalleen organisaatiolle erityisen tärkeä ja vaikeasti korvattavissa.

Henkilöstöriskit voivat kohdistua myös työyksiköiden vaarallisuuteen ja tietoihin. Henkilöstöriskejä voidaan ehkäistä henkilöstövalinnoilla, töiden oikealla jakamisella, vastuiden ja työtehtävien määrittelyllä ja valvonnalla. Henkilöiden valinnassa tulee kiinnittää huomiota henkilön työhistoriaan ja pätevyyteen. Uuden henkilöstön rekrytoinnissa tai tehtävien vaihtuessa tulee tarvittaessa suorittaa työtehtävän vaatimat lakisääteiset henkilötaustojen selvittämiset. Lain edellyttämät rikosrekisteriotteet hankitaan systemaattisesti. Laajempien muiden turvallisuus selvitysten osalta tulee käyttää tapauskohtaista harkintaa.

6.2. Henkilöstöasioiden valvonta

Esihenkilöt kehittävät omia valmiuksiaan johtajana ja kannustavat työntekijöitään kehittämään itseään ja työyhteisöään. Tavoitteiden asettamisessa ja arvioinnissa käytetään kehityskeskusteluja, jotka jokaisen esihenkilön tulee käydä kaikkien alaistensa kanssa kerran vuodessa. Keskusteluissa esihenkilö ja alainen arvioivat yhdessä edellisen kauden onnistumista ja sopivat seuraavan kauden tavoitteista. Osana hyvää johtamiskulttuuria ovat myös säännölliset työyksikkökokoukset.

Henkilöstötilinpäätös laaditaan vuosittain ja sen laatimisesta vastaa henkilöstöasioiden hoidosta vastaava viranhaltija eli hallintojohtaja. Kehityskeskustelujen perusteella laaditaan kuntatason henkilöstön koulutussuunnitelma, jonka laatimisesta vastaa edellä mainittu henkilöstöasioiden hoidosta vastaava viranhaltija.

6.3. Virka- ja työtehtävien hoitamiseen liittyvä matkustaminen

Virkamatkaksi katsotaan sellainen matka, joka ei kuulu viranhaltijan tai työntekijän tavanomaiseen virkatoimintaan tai tavanomaisiin työtehtäviin, ja joka perustuu matkamääräykseen.

Virkamatkoista on esihenkilön annettava virkamatkamääräys, johon on sisällytettävä kaikki matkaan liittyvät korvattavat kustannukset. Virkamatkamääräys voidaan tehdä myös suullisesti.

Kurssiin, seminaariin sekä opinto- tai neuvottelupäivään osallistumista koskeviin esityksiin ja matkalaskuihin on pyydettyä liitettävä tilaisuuden ohjelma. Virkamatkoista suoritettavat korvaukset määräytyvät kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan. Virkamatka on tehtävä niin lyhyessä ajassa ja vähin kokonaiskustannuksin kuin mahdollista huomioon ottaen matkan ja hoitettavien tehtävien tarkoituksenmukainen suorittaminen. Kokonaiskustannuksia arvioitaessa otetaan huomioon mm. mahdollisesti saavutettava työajan säästö. Koulutusmatkan kustannusten korvaamisessa on työnantajalla oikeus harkita, mitkä kustannukset korvataan. Harkinta perustuu koulutuksen välttämättömyyteen työtehtävien hoitamisen kannalta.

Ennen virkamatkamääräyksen hyväksymistä esihenkilön on varmistuttava, että matkan sisältö ja tarkoitus on asianmukaisesti perusteltu. Matkalaskun hyväksyjän on varmistuttava, että matka perustuu hyväksytyyn virkamääräykseen ja että matka on toteutettu virkamatkamääräyksen mukaisesti.

6.4. Taloudellisten etujen vastaanottaminen

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden yleisistä velvollisuuksista ja vastuista on säännökset lainsäädännössä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun 12 §:n säännösten mukaan viranhaltija, julkisyhteisön työntekijä tai julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ei saa vaatia tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa.

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. Arvioinnissa on otettava huomioon mm. tarjotun edun arvo, laatu ja toistuvuus, asiaan liittyvät mahdolliset muut tekijät ja olosuhteet. Henkilön on arvioitava, onko lahjan vastaanottaminen ulkopuolisin silmin omiaan heikentämään luottamusta kunnan toimintaan, pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan henkilön toimintaan tai johtaako se kiittolisuudenvelkaan lahjan tai edun antajalle.

6.5. Henkilöstöasioista tiedottaminen

Periaatteena on, että henkilöstön on saatava tietoa henkilöstöä koskevista asioista sekä niiden kehityksestä. Erityisesti on tiedotettava henkilöstölle heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen liittyvistä muutoksista sekä työpaikkaan ja työoloihin liittyvistä asioista. Palvelusuhdeasioihin liittyvät asiat tiedotetaan henkilöstölle pääasiassa sähköpostilla, työyksikkökokouksissa ja yhteisissä henkilöstötilaisuuksissa. Esihenkilöitä ohjeistetaan tarvittaessa tiedottamiseen liittyvistä asioista.

Vuosittaisen seurannan (henkilöstötilinpäätös) yhteydessä raportoidaan asetetuista tavoitteista. Samassa yhteydessä tarkastellaan kuntatasolla henkilöstön määrän kehitystä. Henkilöstöasioiden vuosittaisesta seurannasta vastaa henkilöstöasioiden hoidosta vastaava viranhaltija eli hallintojohtaja.

6.6. Työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädäntö

Työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädäntö ohjaa työnantajan toimintaa työn vaarojen selvittämiseen, arviointiin ja ehkäisyyn. Työsuojelu toteutetaan yhteistyössä henkilöstön kanssa kunnallisen alan työsuojelun yhteistoimintasopimuksen puitteissa. Työsuojelun toimintasuunnitelma laaditaan vuosittain yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa.

6.7. Henkilöstöasioiden valvonnan seuranta

Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan muun muassa kehityskeskustelujen, työpaikkakokousten ja osaamiskartoitusten avulla. Näiden toteuttamisesta vastaa toimielimen ja tulos-/vastuualueen esihenkilö. Edellä mainittujen lisäksi kuntatasolla toteutetaan työtyytyväisyyskysely vähintään joka toinen vuosi.

7. Talouden suunnittelun sisäinen valvonta

7.1. Kuntalain mukainen taloussuunnittelu

Kuntalain mukainen vuosittainen taloussuunnittelu on kunnan toimintojen ja talouden yhteen sovitavaa suunnittelua. Taloussuunnittelu perustuu kuntastrategiaan ja valtuuston asettamiin tavoitteisiin. Talousarvioon ja -suunnitelmaan on sisällytettävä sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet. Talousarvion sitovuustasosta päättää valtuusto, joka hyväksyy myös talousarvioasetelman. Siinä määritellään ne käyttötalous-osan tehtävät, joille asetetaan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä investointiosan hankkeet ja hankeryhmät. Määrärahojen on vastattava organisatorakenteita siten, että jokaiselle määrärahalle voidaan määrätä siitä vastaava toimielin, tulosalue ja tilivelvolliset viranhaltijat.

Talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa noudatetaan kunnanhallituksen vuosittain antamaa aikataulua ja laadintaohjeita.

Valtuuston hyväksyttyä talousarvion kunnanhallitus antaa sen täytäntöönpanomääräyksineen toimielinten toimeenpantavaksi ja noudatettavaksi. Tarvittaessa toimielimet voivat antaa omia täytäntöönpano-ohjeita ja -määräyksiä. Käyttösuunnitelmilla toimielimet jakavat valtuuston asettamat tavoitteet seuraavan tason yksiköille ja kohteille osamäärärahoiksi ja osatuloarvoiksi. Toimielinten ja tulos-/vastuualueiden esihenkilöillä on vastuu oman toimialueensa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Heidän on pidettävä ajan tasalla oman alansa toimielintä, kunnanjohtajaa ja kunnanhallitusta toimielimensä tai tulosalueensa tilasta ja tavoitteiden saavuttamisesta.

Muutokset talousarvioon hyväksyy valtuusto, jolle ne on esitettävä talousarviovuoden aikana. Päätettäessä talousarvion muutoksesta on myös tulos- ja rahoituslaskelma saatettava muutosta vastaavaan muotoon. Investointisuunnitelma hyväksytään talousarviossa talousarviovuodelle ja kahdelle seuraavalle suunnitelma-vuodelle.

Investointisuunnitelman yhteydessä yksiköiden on arvioitava myös investointien vaikutukset käyttötalouteen ja toiminnan volyyymiin. Investointisuunnitelmaa valmisteltaessa on selvitettävä myös vaihtoehdot investoinnille ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuus.

7.2. Talouden suunnittelun valvontaympäristö

Talouden suunnittelu- ja seurantajärjestelmän perustana on valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja -suunnitelma sekä siihen perustuvat käyttösuunnitelmat. Talousarvioon kirjattujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrittelyprosessi on avainasemassa luotaessa perustaa seurantaan liittyvälle sisäiselle valvonnalle. Toimielin- ja tulosaluekohtaisten käyttösuunnitelmien laadinnan ja muiden toimintaa ohjaavien toimenpiteiden yhtenä tavoitteena on valtuuksien ja vastuiden jakaminen siten, että tavoitteet voidaan saavuttaa.

Talouden suunnittelu- ja seurantajärjestelmä on tilivelvollisten käytössä oleva sisäisen valvonnan väline, jonka avulla talouden suunnittelu ja seuranta toteutetaan. Suunnittelu varmistaa, että tavoitteet tulevat asetetuiksi ja seuranta varmistaa, että toiminta on tavoitteiden mukaista.

7.3. Taloussuunnitteluun liittyvä riskienhallinta

Talouden suunnitteluun ja seurantaan liittyvien riskien tunnistaminen on kunnan menestymisen kannalta tärkeää. Talousarvion ja -suunnitelman laadintaan liittyy valintoja, joissa ei aina tarpeeksi oteta huomioon kunnan taloutta uhkaavia riskejä ja tulojen ja menojen sekä tavoitteiden toteutumiseen liittyviä epävarmuustekijöitä. Talousarvion laadintaan liittyviä riskejä voidaan pienentää noudattamalla kaikessa toiminnassa varovaisuuden periaatetta. Toimiva ja kattava seurantajärjestelmä vähentää talousarvion toteutumiseen liittyviä riskejä.

Talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa riskejä pienennetään hyödyntämällä kattavasti toiminnan ja talouden seurantaraportteja ja sisäistä laskentaa sekä hyödyntämällä talouteen, palvelujen kysyntään, lainsäädännön kehitykseen ja väestöpohjaan liittyviä ennakkotietoja, tilastoja ja enusteita.

Talouden suunnittelun valvontatoimenpiteillä pyritään varmistamaan talousarvion ja -suunnitelman perustuminen realistisiin suunnitelmiin sekä talousarvion valmistelussa käytettävän raportoinnin luotettavuus. Toimielimen tai tulos-/vastuualueen esihenkilö vastaa oman toimi-alueensatalous-suunnittelun luotettavuudesta. Kuntatasolla erityinen valvontavelvollisuus on kunnanjohtajalla ja hallintojohtajalla.

7.4. Taloussuunnittelusta tiedottaminen ja raportointi

Talousarviokäsittelystä ja sitä koskevista päätöksistä tiedotetaan aktiivisesti. Kunnan internet- sekä sosiaalisen median -sivustoja hyödynnetään tiedottamisessa. Talouden toteutumisesta raportoidaan valtuustolle ja kunnanhallitukselle niiden päättämällä aikataululla ja tavalla. Kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus ovat tärkeimmät talousarvion ja -suunnitelman seurantaraportit. Niiden lisäksi talousarvion toteutumisesta on raportoitava joka kuukausi toimielimille ja kunnanhallitukselle.

Seurantaraportteihin tulee vähintään kerran talousarviovuoden aikana (31.8.) sisällyttää myös arvioita taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisesta tulosalueittain sekä investointien toteutumista. Mikäli raportit osoittavat, että jonkin toimielimen/tulosalueen määräraha ei riitä tai toiminta ei muuten vastaa talousarvion tavoiteasettelua, on raporttien pohjalta ryhdyttävä sopeuttamistoimenpiteisiin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja määrärahan riittävyyden turvaamiseksi. Raporttien merkitseminen tiedoksi ilman kommentteja ei toteuta sisäistä valvontaa.

Tilinpäätöksen yhteydessä toimielimet ja tulosalueet raportoivat toimialueensa merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä annettujen ohjeiden mukaisesti. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat tiedot sisällytetään kuntatason tilinpäätökseen.

Konsernin tytäryhtiöt raportoivat toiminnastaan tilinpäätöksen ja osavuositarkastuksen yhteydessä, ellei jonkin yhtiön kanssa toisin sovita. Raporttien tiedot yhdistetään soveltuvin osin kunnan osavuositarkastukseen ja tilinpäätöksen toimintakertomukseen.

8. Kirjanpidon ja maksuliikenteen sisäinen valvonta

8.1. Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvontaympäristö

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakea, kirjanpitolakea, hyvää kirjanpitoa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita sekä muun muassa arvonsäverolakia, hallinto-sääntöä ja soveltuvin osin Kuntaliiton suosituksia. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Tämä edellyttää oikein tehtyjä kirjauksia sekä toimintakertomuksessa, tuloslaskelmassa, taseessa ja liitetiedoissa oikeita ja riittäviä tilinpäätöstietoja. Kirjanpidon on tuotettava myös talousarvion seurannan sekä valtionosuusviranomaisten ja tilastokeskuksen edellyttämät tilastot.

Kirjanpito perustuu valtuuston hyväksymään talousarvioasetelmaan. Se järjestetään toimielimittäin, tulos- ja vastuualueittain, tulosyksiköittäin, kustannuspaikoittain sekä tilierittelyittäin. Sen perusteella voidaan seurata talousarvion ja käyttösuunnitelmien toteutumista ja saada kunnan toiminnassa, johtamisessa ja tilastoinnissa tarvittavat tiedot.

Kirjanpidossa eritellään ulkoiset ja sisäiset erät. Erittely palvelee sisäistä kustannuslaskentaa.

8.2. Kirjanpidon ja maksuliikenteen riskienhallinta

Kirjanpidon ja tilinpäätöksen oikeellisuuden edellytyksenä on kirjanpitohenkilöstön riittävä ammattitaito. Henkilöstön on ymmärrettävä kirjanpitojärjestelmiin sisältyvien kontrollien ja täsmäytysten merkitys ja heidän on osattava käyttää niitä virheettömän kirjanpidon ja tilinpäätöksen oikeiden tietojen varmistamiseksi. Kirjanpitohenkilöstölle on taattava riittävä koulutus ja ohjeistus tehtävien hoitamiseen. Myös toimivista sijaisjärjestelyistä on huolehdittava. Tililuettelot noudattavat Suomen Kuntaliiton tililuettelomallia kunnan kirjanpito-ohjelmaan sovellettuna.

Kunnan rahatoimi on hoidettava tuottavasti ja taloudellisesti. Vieraan pääoman käytön on oltava toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua. Lainanotosta päätetään hallintosäännössä määritellyllä tavalla.

Pankkitilien avaamisesta ja lopettamisesta sekä niihin liittyvien ehtojen hyväksymisestä päättää kunnanjohtaja tai hallintojohtaja, molemmat yksin. Varahenkilönä em. asioissa toimii tarvittaessa kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Kunnan kassanhallinta on järjestettävä siten, ettei toimintoihin sitoudu tarpeettomasti pääomaa. Rahoitus, maksuliikenne ja sijoitustoiminta on hoidettava riskit halliten.

Toimielinten ja tulosalueiden esihenkilöiden on huolehdittava siitä, että oman toimialueen toimintakulut suoritetaan ja toimintatulot kannetaan oikeamääräisinä ja ajallaan noudattaen lakia, taksoja, sopimuksia ja hyvää kauppatapaa. Menositteen hyväksyjä on vastuussa laskun tarkastamisesta ja oikeellisuudesta sekä oikeasta tiliöinnistä. Hyväksymisoikeuksista varahenkilöineen on ylläpidettävä ajantasaista listaa, joka jokaisen toimielimen on vuosittain hyväksyttävä alaisensa henkilöstön osalta.

Kunnan tuloista osa saadaan lainsäädäntöön, viranomaisten päätöksiin tai sopimukseen perustuvina tilityksinä, joista osa suoritetaan hakemusten ja kustannus selvitysten perusteella ja osa ilman hakemusta. Tuloista valvontavastuussa oleva henkilö on kyseisen toimielimen tai tulosalueen tilivelvollinen viranhaltija, joka vastaa siitä, että hakemukset ja tilitykset tehdään ajallaan, ja että tulon perusteet ovat oikeat.

Kunnan saatavat on laskutettava myyntireskontran kautta ja perittävä tehokkaasti, nopeasti ja taloudellisesti noudattaen lakia, sopimuksia ja hyvää kauppa- ja perintätapaa sekä ottaen huomioon myös hyvän asiakaspalvelun vaatimukset.

Kirjanpito- ja maksuliikejärjestelmästä saavat hakea tietoja henkilöt, joille on annettu siihen käyttöoikeus. Lisäksi kirjanpitotietoja voi antaa kirjanpitäjä. Maksuliikenteen ja kirjanpidon ajankohtaisista asioista sekä ohjeista tiedotetaan sähköpostilla ja/tai intranetissä. Tositeaineiston käsittelystä, laskutuksesta ja perinnästä on annettu ohjeet seuraavissa kappaleissa.

8.3. Tositeaineiston käsittely

8.3.1. Maksutositteet

Jokainen maksutapahtumaa todentava tositemerkintä on varustettava asiatarkastus-, hyväksymis- ja tili-merkinnöillä. Asiatarkastajan on tarkastettava, että lasku, tilaus ja toimitus vastaavat toisiaan ja että lasku täyttää kirjanpito- ja arvonlisäverolain vaatimukset. Asiatarkastaja myös tiliöi laskun. Kun on kysymyksessä työsuoritus, on varmistettava, kuuluuko laskun lähettäjä ennakkoperintärekisteriin (valtakunnallinen yritysrekisteri www.ytj.fi) sekä onko kyseessä Kuel:n piiriin vai jonkin muun eläkejärjestelmän piiriin kuuluva korvaus vai onko henkilöllä YEL-vakuutus. Kaikki suoritukset maksetaan palkanlaskennan kautta, jos laskun lähettäjä ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriin.

Hyväksyjän on varmistettava, että kulun suorittamiseen on käytettävissä määräraha ja että laskutus on hankintapäätöksen, vuokra-, urakka-, yhteistyö- tai muun sopimuksen mukainen. Kulu kirjataan kirjanpitoilille, jonne se luonteensa mukaisesti kuuluu, vaikkei tilillä olisikaan talousarvion käyttösuunnitelmassa määrärahaa. Tällöin on huolehdittava siitä, ettei tulosalueen kokonaismääräraha ylitä. Hyväksyjä vastaa siitä, että lasku on tarkastettu ja tiliöity oikein.

Toimielimen on jokaisen tilivuoden alussa nimettävä henkilöt, jotka sen puolesta hyväksyvät tositteet, sekä heille varahenkilöt. Asiatarkastajana ja hyväksyjänä ei pääsääntöisesti saa olla sama henkilö. Kunnanjohtajalla on oikeus hyväksyä tositteet koko talousarvion alueelta silloin, kun varsinainen hyväksyjä ja varahenkilö ovat estyneinä tai kun lasku koskee hyväksyjää itseään.

Sisäisiä suorituksia ja tilioikaisuja koskevien tositteiden käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin samoja ohjeita. Laskutuksista ja palkanlaskennasta koneellisesti syntyvät tositteet on laatijan ja hyväksyjän allekirjoitettava.

8.3.2. Maksuliikenne

Kaikki maksuliikenne hoidetaan pankkiyhteysohjelmalla. Maksujen koontiluettelot ja mahdolliset suoramaksut kunnan tililtä hyväksyy hallintojohtaja. Pankkiyhteysohjelmaa käyttävät vain siihen valtuutetut työntekijät. Pankkiyhteysohjelmalla noudetaan ja tiliöidään tiliotteet sekä saapuneet viitesuoritukset. Myyntireskontran tositemaineisto sekä tiliotteet arkistoidaan ohjeiden mukaisesti.

8.3.3. Käteiskassojen hoito

Kunnalle tulevat rahasuoritukset ohjataan kunnan pankkitilille tai alitilittäjien käteiskassoihin. Käteiskassat pidetään mahdollisimman pieninä (max 500 – 1 000 euroa) viemällä rahat pankkitilille (vähintään neljännesvuosittain) ja laatimalla määräajoin (vähintään kuukausittain) tilitykset kirjanpitoon. Pohjakassansuuruuden hyväksyy hallintojohtaja.

Alitilittäjän ottaessa vastaan suorituksia on maksajalle annettava juoksevilla numerolla ja päiväyksellä varustettu kuitti tai kassakoneen kuittaus. Kassoista ulos maksetut käteistositteet on hyväksyttävä ja tiliöitävä samalla tavoin kuin muukin tositemaineisto. Kassanauhat, tulotositteet ja ulosmaksutositteet liitetään kirjanpitoselvitykseen, jonka kassan hoitaja ja tulosalueen laskujen hyväksyjä allekirjoittavat. Numeroiduista tositemaineistoista ja tilityksistä pidetään luetteloa.

8.3.4. Tositteiden säilytys

Tositteista muodostuu useita eri tositemaineistoja, jotka säilytetään tilivuoden ajan kirjauspisteissä. Tilivuoden päätyttyä tositteet liitteineen siirretään arkistotoimen ohjeiden mukaisesti arkistoitavaksi ja säilytettäväksi. Projekteihin liittyvät tositteet arkistoidaan rahoittajan antamien ohjeiden mukaisesti. Suuri osa kirjanpitoaineistosta arkistoidaan sähköisesti ja sähköistä arkistointia kehitetään edelleen.

8.4. Laskutus ja perintä

Saatavat on laskutettava ja perittävä tehokkaasti, nopeasti ja taloudellisesti lakia, sopimuksia ja hyvää kauppa- ja perintätapaa noudattaen, ottaen huomioon myös hyvän asiakaspalvelun vaatimukset. Toimielinten ja tulosalueiden esihenkilöiden on huolehdittava siitä, että toimialalla syntyvien saatavien laskutus, huomautuslaskujen lähettäminen ja pakkoperintätoimet tehdään tehokkaasti, nopeasti ja taloudellisesti.

Laskutus hoidetaan laskutusohjelmalla, reskontran ulkopuolista laskutusta ei käytetä. Saatavat laskutetaan vahvistettujen taksojen, hinnoitteluohjeiden, päätösten, sopimusten tai lakien ja asetusten

mukaisesti. Päätökset ja sopimukset on tehtävä kirjallisesti ja siten, että ne sisältävät laskutuksessa tarvittavat tiedot (mukaan lukien arvonlisäverotiedot). Jatkuvan ja pitempiaikaisen asiakassuhteen ja työsuorituksen yhteydessä voidaan käyttää ennakko-, arvio- tai osalaskutusta. Tällöin on pyrittävä siihen, että laskutettava määrä vastaa sen hetkistä saatavaa. Saatavien turvaamiseksi on asiakkaalta vaadittava vakuus, jos asiakassuhde on tilapäinen, ja kyseessä on huomattava taloudellinen riski tai vakuuden vaatimista on muutoin pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Laskutus on hoidettava viipymättä veloituserusteen syntymisen jälkeen. Toistuvat laskutukset on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan hoitamaan säännöllisesti kuukausittain. Pienet saatavat peritään ensisijaisesti käteisellä. Alle 10 euron saatavia ei pääsääntöisesti laskuteta erikseen, vaan kerätään useampia saatavia samaan laskuun tilivuoden tai sen osan ajalta. Laskun eräpäiväksi on merkittävä 14. päivä sen lähettämisestä lukien, ellei muuta ole sovittu. Eräpäivän on oltava pankkipäivä. Laskussa ilmoitetaan viivästyskorko, joka on korkolain mukainen, ellei asiasta ole muita säädöksiä. Lisäksi ilmoitetaan viivästymisestä koituva perintämaksu 5 euroa. Laskutuserusteen muutos tai muuten virheellinen lasku oikaistaan hyvityslaskulla.

Lasku on voitava maksaa kaikkiin rahalaitoksiin tai pienet yksittäiset suoritukset kunnan käteiskassoihin. Asiakkaat voivat valita myös sähköisen laskun. Suorituksen katsotaan tulleen kunnalle sinä päivänä, kun se on kuitattu vastaanotetuksi pankkitilille tai käteiskassaan. Liikasuoritus palautetaan asiakkaalle viipymättä, ellei sitä voida käyttää vastaisten maksujen ennakkosuorituksiksi tai ellei kunnalla ole oikeutta käyttää sitä muiden saatavien kuittaukseen. Palautuksesta tai muiden saatavien kuittauksesta tulee sopia aina erikseen asiakkaan kanssa tapauskohtaisesti. Alle 5 euron liikasuorituksia ei palauteta.

Saatavien perintä toteutetaan yhteistyössä perintätoimiston ja ulosottoviranomaisen kanssa. Jos laskua ei ole maksettu eräpäivään mennessä, lähetetään kahden viikon kuluttua eräpäivästä perintäaineisto liittymän avulla perintätoimistoon jatkotoimenpiteitä varten. Perintäaineisto muodostetaan keskitetysti taloushallinnossa taloussuunnittelijan toimesta. Hallintojohtajalla tai tulosalueen esihenkilöllä on oikeus perustellusta syystä myöntää lykkäystä maksun suorittamiseen. Lykkäyksen myöntäminen ei vapauta viivästyskoron maksamisesta. Yli 5 000 euron saatavien lykkäyksistä päättää kuitenkin kunnanhallitus tai asianomainen lautakunta. Eräännytynyt saatava voidaan myös kuitata vastasaatavalla (esim. palkka, ostolasku).

8.5. Pakollinen eli yksipuolinen kuittaus

Virka- ja työehtosopimuksen mukainen kuittausoikeus on pääsääntöisesti 1/3 viranhaltijan/työntekijän nettopalkasta, ellei palkansaajalla jo ole ulosmittausta koskevaa maksukieltoa. Lomaraha ja lomakorvaus voidaan kuitata kokonaan. Myös puolison velka voidaan kuitata palkasta, jos kunnan antama palvelu/hyödyke on käytetty perheen yhteiseen kulutukseen (vuokra, varhaiskasvatusmaksu jne.). Kuittauksessa ei ole merkitystä sillä, minkä hallinnonalan saatavasta ja velasta on kysymys, vaan kuntaa pidetään yhtenä oikeussubjektina. Kuittauksen edellytyksenä on se, että osapuolet ovat toistensa velkojia ja velallisia, että saamiset ovat saman laatuista (kuten rahasaatavia) ja että vastasaaminen on eräännytynyt ja riidaton, eikä se ole vanhentunut. Kuittauspäätös tehdään perivässä tulosyksikössä ja kuittausilmoitus on annettava tiedoksi toiselle osapuolelle todistettavasti ja selkeästi esim. kirjatulla kirjeellä.

8.6. Vapaaehtoinen kuittaus

Velallinen voi myös suostua vapaaehtoiseen kuittaukseen, jolloin pienten (alle 100 euroa) saatavien kuittaukseen riittää suullinen sopimus. Suuremmista pyydetään vapaamuotoinen kirjallinen suostumus.

8.7. Perintä

Jos laskua ei ole maksettu huomautuksesta huolimatta, se joko annetaan perintätoimiston hoidettavaksi tai siirretään suoraan ulosottoon. Tätä ennen saatavaa yritetään periä ottamalla yhteyttä asiakkaaseen (esimerkiksi puhelinkontakti). Yksityisoikeudellisia saatavia ovat esimerkiksi vuokrat, useimmat sivistystoimen maksut, vesi- ja jätevesimaksut ja monet muut teknisen toimen maksut. Yksityisoikeudellisia saatavia ei voi laittaa suoraan ulosottoon ja ne vanhenevat kolmessa vuodessa eräpäivästä lukien, ellei vanhenemista katkaista. Yksityisoikeudelliset saatavat annetaan perintätoimiston hoidettaviksi.

Perintätoimisto lähettää asiakkaalle kolme huomautuskirjettä. Saamansa suoritukset (pääoma ja korko) perintätoimisto tilittää kunnalle. Mikäli laskua ei huomautuksista huolimatta makseta ja se on alle 50 euroa, perintätoimisto antaa saatavalle luottotappiosuosituksen eli esittää saatavaa poistettavaksi ja siirrettäväksi jälkiperintään. Jos saatava on yli 50 euroa, perintä palautuu kunnalle, joka hakee oikeuden päätöksen saamisen perimiseksi. Oikeuden päätöstä voi hakea kunnan valtakirjalla (annettu järjestelmässä) myös perintätoimisto. Oikeuden päätös haetaan saatavan pääomalle perimiskuluineen.

Tuomioksi haettu saatava vanhenee viidessä vuodessa päätöksen antamisesta. Vanheneminen katkaistaan laittamalla ulosotto vireille. Vanheneminen voidaan katkaista myös vapaamuotoisesti (esim. siten, että velallinen lyhentää velkaa, velkoja todistettavasti yrittää periä velkaa tai osapuolet sopivat maksujärjestelystä, vakuudesta tai vanhentumisen katkaisusta).

Suoraan ulosottokelpoisia ovat julkisoikeudelliset saatavat, kuten esimerkiksi rakennusvalvonnan maksut ja lasten päivähoitomaksut. Näihin maksuihin liittyvät kunnan perintäkulut ovat myös ulosottokelpoisia ilman oikeuden päätöstä. Julkiset maksut vanhenevat viiden vuoden kuluessa maksunpanovuotta seuraavan vuoden alusta eikä niiden vanhentumista voi katkaista. Julkisoikeudellisia saatavia voidaan ensin yrittää periä perintätoimiston kautta.

8.8. Yhteistyö ulosottoviranomaisen kanssa

Sekä suoraan ulosottokelpoiset, että perintätoimistolta palautuneet saatavat tarkistetaan ennen ulosottotoimia. Velallisen luottotietojen tarkistus ja neuvottelu ulosottomiehen kanssa osoittavat, kannattaako saaminen laittaa ulosottoon tai hakea tuomioksi, sillä varattoman velallisen haaste- ja ulosottokulut jäävät kunnan maksettaviksi. Ulosottoa voi hakea normaalina tai suppeana. Suppea ulosotto on halvempi; siinä ei velallisen omaisuutta etsitä niin laajasti kuin normaalissa ulosotossa, vaan ulosoton kohteena on vain raha tai muu omaisuus, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi.

8.9. Saamisten poisto

Hallintosäännössä mainituilla viranomaisilla on oikeus poistaa tileiltä saamiset, joita ei ole saatu perittyä ulosoton avulla tai joita ei ulosottomiehen näkemyksen mukaan kannata laittaa ulosottoon (pätöksen perusteena estetilitys tai neuvottelumuistio).

Saamisten poistot kirjataan ao. tulosityksikön toimintamenoksi ja niistä pidetään luetteloa. Tileiltä poistaminen ei merkitse perinnän lopettamista, vaan velallisen taloudellisen tilanteen parantuessa saatavaa on yritettävä periä uudelleen. Tämän ns. jälkiperinnän voi hoitaa myös perintätoimisto. Jos normaali ulosotto päättyy varattomuus- tai tuntemattomuusesteeseen, saatava voidaan kirjata ulosottorekisteriin passiivisaatavaksi kahden vuoden ajaksi.

8.10. Ohisuoritukset

Jos velallinen maksaa ulosotossa tai perintätoimiston hoidossa olevan laskun suoraan kunnalle, on suoritus otettava vastaan, mutta siitä on ilmoitettava kirjallisesti ulosottoon/perintätoimistolle ja velalliselta on vielä perittävä viivästyskorko ja muut perintäkulut. Jos ulosotossa oleva lasku on maksettu ennen vireille tulopäivää, vastaa kuluista hakija.

8.11. Kuolinpesät, konkurssit ja pakkohuutokaupat

Jos kunnalle jää saatavia henkilöltä, joka kuolee, voidaan saatavia periä kuolinpesältä. Pesän hoitajalta pyydetään perukirja ja varmistetaan, että kunnan saamiset on merkitty siihen oikein. Jos pesään jää varallisuutta yli hautaus- ja perunkirjoituskulujen, on pesän maksettava vainajan velat. Konkurssi- ja pakkohuutokauppatilanteissa tulosityksiköiden esimiesten on valvottava saatavaansa yhteistyössä hallintojohtajan kanssa.

8.12. Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvonnan raportointi ja seuranta

Kirjanpidon kuukausiraportit tulee olla saatavilla mahdollisimman nopeasti raportointikauden päätyttyä. Tilivelvollisten esihenkilöiden tulee seurata tulosalueensa kirjanpitoa ja maksuliikennettä kuukausittain talouden seurantajärjestelmän avulla. Seurannassa on kiinnitettävä huomiota muun muassa kulujen ja tuottojen kehittymiseen suhteessa talousarvioon. Esihenkilöiden tulee pistokein varmistaa, että kirjanpidon tapahtumat ovat loogisia ja että kirjanpito- ja maksutapahtumien hyväksyminen on toteutettu hallintosäännön ja sisäisen valvonnan yleisohjeen mukaisesti.

Keskushallinnon tulosalueella on vastuu kirjanpitoaineiston sisällöstä. Keskushallinto vastaa kirjanpidonohjeiden riittävydestä ja ajantasaisuudesta. Kirjanpito järjestetään riittävän tarkaksi, että siihen saadaan tarvittavat tiedot kustannus-paikka- ja tilitasolta sekä tarvittaessa sisäisen laskennan tunnisteilta. Tilinpäätös laaditaan kuntalain mukaisessa aikataulussa kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Tilinpäätös sisältää tuloslaskelman, rahoituslaskelman, taseen ja liitetiedot sekä talousarvion toteutumavertailun ja toimintakertomuksen sekä konsernitilinpäätöksen liitetietoineen.

Toimintakertomuksessa esitetään selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta ja kuvataan tilikauden toimintaan ja talouteen olennaisesti vaikuttaneet asiat. Toimintakertomuksessa on myös annettava arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä konsernivalvonnasta.

Kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja tulosalueiden tulee käsitellä oman tulosalueensa kirjallinen selonteko merkittävimmistä riskeistä ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Selontekojen tulee perustua dokumentoituun aineistoon. Mikäli tilikaudella havaitaan merkittäviä riskejä, tulee toimielinten ja tulosalueiden tilivelvollisten viranhaltijoiden sekä konserniyhteisöjen raportoida niistä ja niiden hallintakeinoista välittömästi kunnanhallitukselle. Asianomaisen toimielimen tulee raportoinnin perusteella ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Osavuosisraportti laaditaan elokuun lopun tilanteen mukaisesti. Se sisältää talousarvion toteutumavertailun, arviot toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta tulosalueittain, kunnan tuloslaskelman ja rahoituslaskelman.

9.Omaisuu den hallinnoinnin sisäinen valvonta

9.1. Omaisuu den hallinnoinnin valvontaympäristö

Kunnan omaisuus kirjataan kunnan taseeseen. Omaisuus ryhmitellään tasekaavan mukaisesti pysyviin ja vaihtuviin vastaaviin. Kunnan omaisuuteen on suhtauduttava kriittisesti ja omaisuuden on oltava kunnan toimintaa tukevaa ja sen oltava tarkoituksenmukaisessa käytössä. Kunnan toimintaan kuulumaton tai epätarkoituksenmukaisessa käytössä oleva omaisuus on tarvittaessa realisoidava.

9.2. Omaisuuden hallinnointiin liittyvä riskienhallinta

Kunnan omaisuutta ja rahavaroja on hoidettava riskittömästi ja tuloa tuottavasti. Kunnan rahavarojen sijoittamisesta päättää kunnanjohtaja kunnanhallituksen antamien yleisohjeiden mukaan. Kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta sekä päättää kunnan omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta. Kunnanhallitus voi siirtää toimivaltaansa edelleen muille toimielimille ja viranhaltijoille. Vakuutuksista ja vakuutusten ajantasaisuudesta vastaavat yhdessä talous- ja hallinto-osasto sekä tekninen osasto.

9.3. Omaisuuden hallinnoinnin valvonta ja seuranta

Kunnan henkilöstön velvollisuutena on huolehtia siitä, että kunnan omaisuutta ei katoa ja se pidetään kunnossa ja sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnan omaisuuden kohdistuneet vahingonteot tai rikokset on tarvittaessa ilmoitettava poliisille.

Suunnitelman mukaisten poistojen alainen, investointimenona hankittu käyttöomaisuus (rakennukset, irtaimisto jne.) on luetteloitava tarkoitukseen sopivalla ohjelmistolla käyttöomaisuuskirjanpitoon. Valtuusto määrittelee käyttöomaisuuskirjanpitoon kirjattavan käyttöomaisuuden arvonnäkökohdan vähimmäishankintahinnan. Vuosittain uudet hankinnat, myynnit ja poistot päivitetään ohjelmistolla.

Toimielinten on pidettävä hallussaan olevasta irtaimesta omaisuudesta asianmukaista irtaimistoluetteloa. Osastopäälliköiden tulee nimetä henkilöt, joille irtaimistoluetteloiden pitäminen kuuluu. Irtaimistoluettelo on tarkastettava vuosittain osastoittain.

Varsinaiseen irtaimistoluetteloon (kortistoon) ei merkitä hankinta-arvoltaan alle 1 000 euron esineitä tai esineryhmiä. Luetteloihin merkitään kuitenkin irtaimisto, jonka hankinta-arvo on vähintään 100 euroa ja käyttöikä vähintään kaksi vuotta, silloin kun se sisältyy esineryhmiin: keittiökaluste, konttorikoneet, työkalut ja työvälineet tai urheiluvälineistö.

9.3.1. Rahoitus-, vaihto- ja käyttöomaisuuden ja vakuuksien tarkastus

Kunnanhallituksen keskuudestaan valitsemien kahden henkilön on vähintään kerran vuodessa ennalta ilmoittamatta tarkastettava kassa ja pankkitilien varat sekä arvopaperit ja vakuudet. Jos lautakunnan alaisen yksikön on em. varoja tai asiakirjoja, on sen vastaavalla tavalla huolehdittava niiden tarkastamisesta.

9.4. Hankinnat

Kunnanhallitus johtaa ja valvoo kunnan hankintojen toteuttamista sekä huolehtii hankintojen yleisestä ohjaamisesta. Toimielinten on omalla toimialueellaan valvottava, että hankintatoimesta annettuja ohjeita ja määräyksiä noudatetaan ja että hankinnat suoritetaan toimivallan puitteissa.

Materiaali- ja muut hankinnat on tehtävä hankintalaki ja kunnanhallituksen antamia hankintaohjeita noudattaen. Hankintojen yhteydessä ei saa ottaa vastaan mitään lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa suorittaa kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimuksia omaksi edukseen. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hankintapäätöksen valmisteluun ja tekoon.

Hankintapäätöksissä noudatetaan hallintosäännön ja mahdollisten muiden määräysten mukaista ratkaisuvalltaa (esim. talousarvion täytäntöönpanomääräykset). Leasing-vuokraus rinnastetaan hankintaan ja sen suuruus määritellään leasingsopimuksen kokonaisarvon mukaan. Hankintaa koskevan sopimuksen tai muun asiakirjan allekirjoittamisesta on määräykset hallintosäännössä.

9.5. Varastot

Kunnalla ei ole keskusvarastoja, vaan kaikki hankittavat tarvikkeet ja materiaalit kirjataan suoraan menoksi kustannuspaikoille.

9.6. Rakennushankkeiden toteuttaminen

Rakennushankkeiden (mm. talonrakennus, julkinen käyttöomaisuus, kaukolämpölaitos) päätös- ja vastuurajat määräytyvät hallintosäännössä ja sen liitteenä olevassa päätösvaltaraja-taulukossa.

10. Tietohallinnon ja tietoturvan sisäinen valvonta

Tietoturvallisuudella tarkoitetaan tietojen, palvelujen, järjestelmien, tietoliikenteen ja arkistoinnin suojaamista ja varmistamista niihin kohdistuvien riskien hallitsemiseksi sekä normaali- että poikkeusoloissa hallinnollisilla ja teknisillä sekä muilla toimenpiteillä. Tietojen luottamuksellisuutta, eheyttä ja käytettävyyttä suojataan laitteisto- ja ohjelmistovikojen, luonnontapahtumien tai tahallisten, tuottamuksellisten ja inhimillisten tekojen aiheuttamilta uhilta ja vahingoilta.

Tietosuojavastaava (kirjanpitäjä) vastaa yleisestä tietoturvallisuuden valvonnasta ja seurannasta. Toimielimen ja tulosalueen sisäisestä tietoturvan toteuttamisesta ja valvonnasta vastaa esihenkilö. Jokaisen työntekijän on omassa työssään noudatettava tietoturva- sekä tietosujoaohjeita ja -määräyksiä. Kunnan tietoturvasta on annettu määräykset tietoturva- ja tietosujoaohjeistuksessa. Henkilöstön tulee käydä läpi tietoturvakoulutus tietosuojavastaavan määräämällä tavalla.

11. Muut asiat

11.1. Avustukset ja takaukset/vakuudet

Mikäli toimielin tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija toimivallan nojalla myöntää avustuksia yhdistyksille, tulee avustusta myöntävän viranhaltijan/toimielimen tarvittaessa vaatia ennen avustuksen maksamista yhdistykseltä avustusvuotta koskeva toimintasuunnitelma ja talousarvio sekä edelliseltä vuodelta selvitys varojen käytöstä.

Kunnan puolesta takauksen myöntämispäätöksen tekee valtuusto kunnanhallituksen valmistelun perusteella. Takausta annetaan pääsääntöisesti erityistakauksena. Takaushakemus on yksilöitävä ja hakemuksen liitteenä on toimitettava riittävät tiedot takausta hakevan organisaation taloudellisesta tilanteesta ja vastuista. Niiden yhtiöiden ja yhteisöjen toimintaa, joita kunta on taannut, tulee erityisesti seurata ja vaatia vuosittaiset tilinpäätöstiedot ja toimintakertomus. Vastavakuuksien riittävyyttä ja voimassaoloa tulee seurata.

Hankintoihin, urakoihin ja työsuorituksiin liittyvät vakuudet hyväksyy hankinta- tai urakkasopimuksen hyväksynyt viranhaltija/toimielin. Vakuudeksi saaduista takauksista ja vakuustalletuksista huolehtii hankinnan suorittanut/työn teettänyt/palvelun ostanut tulosyksikkö.

11.2. Kiinteistöpalvelut

Kiinteistöpalveluihin kuuluu

- 1.toimitilojen tarpeen selvittäminen, niiden hankinta, ylläpito ja käytön koordinointi, sekä
- 2.näiden tehtävien organisointi, ohjaus ja seuranta.

Kiinteistöpalvelut pyrkii

- 1.tilojen hyvään käyttöasteeseen,
- 2.hillitsemään tilojen määrän kasvua,

- 3.pienentämään kustannuksia suhteessa laatuun,
- 4.parantamaan tiloihin sidotun pääoman tuottoa, sekä
- 5.lisäämään käyttäjien vaikuttamismahdollisuutta ja vastuuta.

Kiinteistöpalvelut kuuluu kunnan teknisen osaston alaisuuteen.
Kiinteistöpalvelut vastaa tilojen hankinnan valmistelusta sekä edullisesta ja laadukkaasta ylläpidosta. Tilojen käyttäjillä on vastuu tilojen käytöstä.

11.3. Hankkeiden hallinnointi

Kunta voi itse hallinnoida hankkeita tai olla mukana muiden hallinnoimissa hankkeissa. Kunnan omana toimintana toteutettavasta hankkeesta on laadittava hankesuunnitelma aikatauluineen ja kustannusarvioineen. Hankesuunnitelmasta tulee selvittää, millaiset ovat hankehenkilöstön toimivalta ja vastuut sekä miten hankkeen raportointi ja valvonta järjestetään. Hankkeesta on tehtävä päätös, jonka yhteydessä hankesuunnitelma hyväksytään. Hanke- ja avustushakemuksen allekirjoittaa päätöksen tehnyt viranomainen.

Hankkeen kirjanpito on järjestettävä niin, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata valvon-
nassa vaadittavalla tarkkuudella. Hankkeen kirjanpidon järjestämisvastuu on hanketta hallinnoivan yksikön esihenkilöllä, jonka on hanketta käynnistettäessä otettava yhteys pääkirjanpitoon tarvittavien tunnisteiden perustamiseksi kirjanpitoa varten.

Osallistumisesta toisen osapuolen hallinnoimaan hankkeeseen on tehtävä päätös. Päätöksessä on nimettävä yhdyshenkilö ja hyväksyttävä hankesuunnitelma ja kustannusarvio kunnan osalta. EU-hankkeiden kirjanpito, tositteiden säilytys, hallinnointi ja valvonta toteutetaan EU-hankkeiden toteutuksesta annettujen ohjeiden mukaisesti.

12.Sisäinen valvonta: työtehtävien eriyttäminen

Toimivan ja tehokkaan sisäisen valvonnan yhtenä edellytyksenä on, että työtehtävät on eriytetty riittävästi. Virheiden ja väärinkäytösten välttämiseksi vastuut on jaettava siten, että tapahtumien hyväksyminen, kirjaaminen ja varojen hoitaminen on jaettu eri tekijöille. Jos yksi ja sama henkilö käsittelee koko tapahtumaketjun tai useampia sen kriittisiä osia, on kyseessä ns. vaarallinen työyhdistelmä.

Vaarallisia työyhdistelmiä voi esiintyä kunnan eri toiminnoissa, ei vain taloushallinnossa. Tapahtumien käsittely on suunniteltava siten, että toinen henkilö varmistaa edeltävän työn tai työvaiheet ovat riippuvaisia eri henkilöistä. Prosessikaavion luominen helpottaa työketjujen hahmottamista. Pienessä organisaatiossa on suurempi riski vaarallisten työyhdistelmien muodostumiselle työntekijöiden vähyden vuoksi. Silloin on ainakin tiedostettava tilanne ja luotava siihen sopivat varmistuskeinot. Tehtävien kierrätys on käyttökelpoinen keino. Lisäksi tarvitaan aina asianmukaiset hyväksynyt, säännölliset täsmäykset ja raportoinnit (poikkeamat). Tärkeää on myös varmistaa käyttöi-
keuksien rajaaminen työtehtävien tai henkilöiden vaihtuessa.

13.Sisäinen valvonnan muistilista

Käytännössä sisäisen valvonnan toimivuutta voidaan testata seuraavilla kysymyksillä (Kuntaliiton malli):

MITEN VARMISTETAAN, että

- a) oikea henkilö (tai toimielin)
- b) tekee
- c) oikeita asioita
- d) oikeaan aikaan

e) oikein

Yllä oleviin kysymyksiin liittyen on seuraavaksi koottu esimerkkejä huomioon otettavista asioista ja näkökulmista, miten varmistetaan tehtävän onnistuminen.

a) Oikea henkilö (tai toimielin):

- rekrytoinnin onnistuminen - henkilön ammattitaito, kokemus, koulutus, kelpoisuus (lain vaatimukset)
- oikeus tehtävän tekemiseen - työsopimus, virkasopimus, delegointipäätös, hallinto-sääntö, lainsäädäntö, sisäinen ohjeistus, muu päätös
- varmistettava osaamisen jatkuva ylläpito - ammatillinen jatko- tai täydennyskoulutus
- myös sijaisen (varahenkilön) ammattitaito ja oikeus tehdä tehtävä

b) Tekee:

- tekemisen tulokset - mitään olennaista ei jää tekemättä, tehtävät todella hoidetaan → tavoitteet saavutettava
- sitoutuneisuus ja motivaatio - aikaansaa hyvinvointia ja lojaliteettia
- varahenkilöjärjestelmä
- resurssit: onko riittävästi toimitiloja, henkilöstöä, määrärahoja?
- Onko käytössä toimivat tietojärjestelmät, jotta tehtävät pystytään tekemään?

c) Oikeita asioita:

- tehtävänkuvaus - mitä pitää tehdä, ei tehdä muille kuuluvia tehtäviä
- toimivalta - päätökset (mm. ylin johto)
- lainsäädäntö - määrittelee eri toimialojen lakisääteisiä tehtäviä
- tietojärjestelmät
- tehdään tavoitteen kannalta olennaisia asioita

d) Oikeaan aikaan:

- lainsäädäntö - määräajat
- työaikana - työn organisointi (riittävästi työntekijöitä), työajan seuranta
- tietojärjestelmät: oikea tieto oikeaan aikaan

e) Oikein:

- ammatillisen osaamisen ylläpito
- toimitaan lakien, asetusten, ohjeiden (mm. ympäristöalan suositukset), sisäisten ohjeiden, tehtävänkuvausten, prosessikuvausten yms. mukaisesti
- seurataan tuloksia tai poikkeamia - raportit, esimiesvalvonta, asiakaspalaute
- tiedonkulku
- tavoitteet saavutettava!