

Kuntaa ja kuntakonsernia koskevat

SISÄISEN VALVONNAN OHJEET

1. Sisäistä valvontaa koskevat määräykset

Kuntalain 38 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa.

Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastajan on mm. tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta, riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kunnan toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta. Johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta vastaa kukin toimielin ja tulosalueen vastuhenkilö omalta osaltaan.

2. Sisäisen valvonnan perusta

Hyvä johtamis- ja hallintotapa

Johtamisjärjestelmän oikeudellinen peruste on kuntalaki sekä siihen perustuvat johto- ja toimintasäännöt, joista keskeisin on hallintosääntö. Kunnanhallitus antaa toimialoille ja toimintayksiköille velvoittavat ohjeet ja määräykset, joiden noudattamista myös valvoo.

Lauta- ja johtokuntien sekä alaistensa yksiköiden on huolehdittava oman hallintonsa järjestämisestä siten, että säännöt ja hallinnolliset määräykset ovat jatkuvasti ajantasaiset.

Kunnan toimielin vastaa johtamastaan toiminnasta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Hyvän hallintotavan mukaan toimielimet kokoontuvat säännöllisesti, käsittelevät niille määrätyt asiat, tekevät päätökset vaihtoehtojen arvioinnin jälkeen sekä järjestävät riittävän seurannan päätösten toimeenpanolle.

Johtavan viranhaltijan on järjestettävä vastuullaan oleva toiminta tehokkaaksi, määrätietoiseksi ja tavoitteet saavuttavaksi. Päätöksentekijöillä on oltava olennainen, ajantasainen ja tarpeellinen tieto. Esimiehellä on oltava ajantasainen tieto yksikön olennaisten asioiden tilasta. Jokainen yksikkö harkitsee kokonsa ja toimintansa perusteella, miten se toteuttaa valvontaa käytännössä.

3. Sisäisen valvonnan määrittely

Sisäinen valvonta on johdon väline kohtuullisen varmuuden saamiseksi tavoitteiden saavuttamisesta. Sisäisellä valvonnalla pyritään:

- kunnan toiminnan tuloksellisuuden ylläpitämiseen, edistämiseen ja parantamiseen
- toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen
- kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen sekä tuloksellisuuden seurantaan
- erehdysten, virheiden ja väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseen ja toteamiseen
- varojen huolellisen ja taloudellisen hoidon turvaamiseen
- riskien tunnistamiseen, ennaltaehkäisyyn ja hallintaan

Jokainen toimielin sekä sen alainen johtava viranhaltija, erityisesti tilivelvollinen, vastaa johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta.

4. Sisäisen valvonnan osa-alueet

- sisäinen tarkkailu
- luottamushenkilöiden suorittama seuranta
- sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden, erillisten toimenpiteiden ja varojen käytön valvontaa. Sisäisellä tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Sisäisestä tarkkailusta vastaa kukin esimies johtamansa toiminnan osalta.

Luottamushenkilöiden suorittaman seurannan keskeisiä tehtäviä ovat:

- tavoitteiden asettamisen ja saavuttamisen valvonta
- valmistelun ja esittelyn valvonta
- johtamistoiminnan toimivuuden valvonta
- raportoinnin toteutumisen valvonta
- tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu

Sisäinen tarkastus on aktiivista, systemaattista ja julkista toimintaa, joka kohdistuu mm. rahoitus-, vaihto- ja käyttöomaisuuteen. Sisäinen tarkastus suoritetaan kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan alaisuudessa.

5. Toimivalta ja vastuut

Johto- ja toimintasäännöt ja muut ohjeet

Sisäisen valvonnan ohjeistaminen tapahtuu sääntöjen ja toimintaohjeiden avulla. Valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Toimintasäännön tarkoituksena on johtosääntöjä yksityiskohtaisemmin varmistaa, että lainsäädäntöä ja johtosääntöjä noudatetaan sekä sovelletaan yhdenmukaisella tavalla, ja että tavoitteet toteutuvat ja toiminta on tuloksellista. Toimintasäännöistä ilmenee delegoitu toimivalta. Toimielin hyväksyy toimialansa toimintasäännön.

Sisäisen valvonnan keskeisiä ohjeita ovat mm.

- hallintosääntö
- toimintasäännöt
- taloussuunnitelman toimeenpano-ohjeet
- konserniohje
- laskutus- ja perintäohjeet
- tietoturvaohjeet
- hankintaohjeet
- kassojen hoidosta annetut ohjeet
- tilinpäätöksen ja taloussuunnittelun yhteydessä annetut toimintaohjeet

6. Vastuu sisäisestä valvonnasta ja tilivelvollisuus

Sisäinen valvonta on osa operatiivista johtamista. Sen järjestämisestä vastaavat **kunnanhallitus ja kunnanjohtaja**.

Tulosalueitten johtajien vastuulla on sisäisen valvonnan järjestäminen ja hoitaminen tulosalueellaan.

Tilintarkastajan tehtävänä on arvioida ja raportoida, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti ja toimiiko se oikealla tavalla.

Tilivelvolliset

Tilivelvollisilla on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan luomisesta ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Muistutuksen edellytyksenä on, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin:

1. kunnanhallituksen jäsenet
2. lautakuntien jäsenet
3. johtokuntien jäsenet
4. toimikuntien jäsenet
5. kunnanjohtaja
6. toimielimien alaiset johtavat viranhaltijat (esittelijät)

Kuntalain mukainen tilivelvollisuus merkitsee, että

- viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi
- viranhaltijaan voidaan kohdistaa tilintarkastuksessa muistutus
- viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus

Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta, että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Myös muun kuin kuntalain tarkoittaman tilivelvollisen on hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella. Tilivelvollisuuden määrittely ei estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvollisuuteen.

7. Sisäisen valvonnan raportointi

Tilivelvollisen on jatkuvasti tarkkailtava vastuullaan olevia toimintoja ja ryhdyttävä viivyttlemättä toimenpiteisiin aina, kun sääntöjenvastaista, epätaloudellista, tehotonta ja vaikutuksetonta toimintaa havaitaan.

Johdon on varmistettava, että toiminnasta annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan ja että toimintaa koskeva tieto on luotettavaa.

Sisäisen

valvonnan toteutumisesta raportoidaan kerran vuodessa seuraavasti:

- kunnanjohtaja – kunnanhallitukselle
- tulosalueenjohtajat - kunnanjohtajalle
- yksikön esimiehet – tulosalueenjohtajille

8. Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän käyttö valvonnassa

8.1 Strategin suunnittelu

Kunnan strateginen suunnittelu on pitkän aikavälin suunnitelma, jossa kiteytetään kunnan tavoitteet ja määritellään toimintatapa, jolla nämä keskeiset tavoitteet saavutetaan. Kunnan strategia tarkistetaan vähintään valtuustokausittain. Toimielimen on sovittava omat suunnitelmansa kunnan strategisen suunnittelun mukaisiksi.

8.2 Talousarvio ja taloussuunnitelma

Toimielimen on laadittava ehdotuksensa talousarvioksi ja taloussuunnitelmaksi valtuuston ja kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Ehdotuksen tulee sisältää sekä taloudelliset että toiminnalliset tavoitteet.

Valtuuston vahvistettua talousarvion lautakuntien tulee vahvistaa tulosalueen ja tulosyksiköiden käyttösuunnitelmat. Samalla tulee asettaa tulosyksiköille toiminnalliset tavoitteet, jotka on johdettu valtuuston tulosalueelle asettamista tavoitteista. Jokaiselle tulosalueelle ja –yksikölle tulee nimetä toiminnasta vastaava vastuuhenkilö.

8.3 Tuloksellisuuden varmistaminen

Toiminnan tuloksellisuuden varmistamisessa erotetaan taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Taloudellisuudella ilmaistaan, miten paljon rahamääräisiä voimavaroja tiettyyn toimintaan käytetään (yhteismäärä ja yksikköhinta). Tehokkuudella ilmaistaan palvelutoiminnan tuotoksen tai suoritelmäärän ja niiden tuottamiseksi tarvittavan panosmäärän (raharesurssit ja muut resurssit esim. henkilöresurssit) suhde. Vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, saavutetaanko palvelutoiminnalla juuri ne halutut vaikutukset, joita varten toiminta on käynnistetty.

Toiminnan taloudellisen ja toiminnallisen vaikuttavuuden toteamiseksi toimielimen tulee järjestää riittävä toiminnan kustannuslaskenta. Kustannuslaskennan tulee tuottaa tarvittavat tiedot, jotta toimintojen kokonais- ja suoritekohtaisia kustannuksia voidaan vertailla muiden kuntien ja yksityisten vastaavia palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa.

8.4 Talousarvion toteuttaminen

Toimialajohtajien ja tulosyksiköiden esimiesten tulee valvoa, että yksikön toiminnat hoidetaan hyväksytyä talousarviota ja käyttösuunnitelmaa sekä niihin liittyviä toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita noudattaen.

Mikäli seuranta osoittaa, että talousarviossa ja käyttösuunnitelmassa ei pysytä tai asetettuja tavoitteita ei saavuteta, tulee ryhtyä sopeuttamaan toimintaa siten, että talousarviossa ja käyttösuunnitelmassa pysytään ja tavoitteet saavutetaan.

8.5 Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen raportointi

Raportoinnin lähtökohtana on, että sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat saavat talousarvion määrärahojen ja tavoitteiden toteutumisesta kokonaiskuvan.

Kunnanhallitukselle raportoidaan kunnantalouden ja toiminnan toteutumisesta taloushallinnon antaman ohjeistuksen mukaisesti, kuitenkin siten, että lautakuntien tulee antaa kunnanhallitukselle selvitys toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden sekä määrärahojen toteutumisesta tilinpäätöksen yhteyteen.

Toimialajohtajien on huolehdittava, että raportointi toimii myös tulosityksiköissä, annetut tiedot ovat oikeita ja että raportoitava tieto sisältää oleelliset toimintaan ja talouteen vaikuttavat seikat.

9. Hallinto

Valmisteluvastuusta, esittelystä, pöytäkirjan laatimisesta, nähtävillä pidosta ja asian otto-oikeudesta on määrätty hallintosäännössä sekä kuntalaissa.

Hallinto-organisaatio on rakennettava asiakas- eli kuntalaisnäkökulmasta. Organisaatio on rakennettava mahdollisimman vähäportaiseksi ja siten, että kullekin tulosalueelle ja –yksikölle voidaan määritellä konkreettiset ja valvottavissa olevat tulostavoitteet.

Johtosääntöjen mahdollistama päätösvallan delegointi edellyttää päätöspöytäkirjojen saattamista tiedoksi otto-oikeuden omaavalle viranomaiselle selvästi ennen otto-oikeusajan kulumista.

10. Asioiden valmistelu

Päätökset on valmisteltava hyvin. Tausta-aineistona toimivien asiakirjojen tietosisältö on analysoitava ja toisaalta seulottava ja yhdistettävä ratkaisun kannalta olennainen tietoaines. Valmisteluasiakirja sisältää vähimmäistietona:

- hakemuksen tai esityksen perusteena olevien tosiseikkojen selostuksen
- analysoinnin, sovellettavat oikeusohjeet, säännökset ja määräykset
- kuvauksen toteutuksen arvioidusta vaikutuksista kuten kustannuksista, henkilöstövaikutuksista, vaikutuksista tiloihin, laitteisiin yms.

Hyvä esitys sisältää myös tasapuolisesti valmisteluja vaihtoehtoja. Päätösehdotuksen on kuitenkin oltava selkeä ja yksiselitteinen ja siinä on huomioitava toimeenpano ja mahdollisen muutoksenhaun vaikutukset asiaan.

11. Viranhaltijapäätökset

Niiden viranhaltijoiden, joille on johtosäännössä määrätty tai toimielimen päätöksellä siirretty ratkaisuvallaa, on pidettävä pöytäkirjaa sellaisista päätöksistä, joista voidaan tehdä oikaisuvaatimus tai valitus.

Viranhaltijapäätösten sisäisessä tarkkailussa tulee kiinnittää huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:

- onko päätökset kirjattu päätöspöytäkirjaan
- onko päätöstä tehtäessä noudatettu esteellisyysäännöksiä
- onko päätökset tehty toimivallan puitteissa ja riittävästi perusteltu
- ovatko päätökset laillisia ja johdon antamien ohjeiden mukaisia
- ovatko päätökset olleet asianmukaisesti nähtävillä
- onko päätökset annettu tiedoksi asianosaiselle

- onko päätösten tiedoksianto esimiehelle ja asianomaiselle toimielimelle järjestetty asianmukaisesti

12. Henkilöstöhallinto

Henkilöriskien välttämiseksi tulosalueiden esimiesten on huolehdittava riittävästä varahenkilöjärjestelmästä. Nimetty henkilö on koulutettava ja perehdytettävä niihin tehtäviin, joiden sijaisuuteen hänen on varauduttava.

Palkkaus- ja muut edut määräytyvät asianomaisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti. Tulosalueiden esimiehet ja henkilöstöasioista vastaava viranhaltija vastaavat siitä, että sopimuksia noudatetaan.

13. Menojen suorittaminen

Kunnan menot on suoritettava eräpäivään mennessä. Kaikki maksuajat on kuitenkin käytettävä hyväksi, koska ne parantavat maksuvalmiutta ja lisäävät korkotuottoja. Mahdollisia kassa-alennuksia on käytettävä, mikäli se johtaa kokonaistaloudellisesti edulliseen lopputulokseen.

Kaikkien maksujen on perustuttava asianmukaiseen menotositteeseen. Tositteen tulee vastata kirjanpitolain ja –asetuksen mukaisia vaatimuksia. Tosite on tulosityksikössä varustettava vastaanotto-, tarkastus- ja hyväksymismerkinnöillä sekä kirjanpidon tilinumerolla.

Lautakuntien on vuosittain määrättävä henkilöt, jotka vastaavat tulosityksikköjensä määrärahojen käytöstä ja jotka sen puolesta hyväksyvät tositteet.

Vastaanottajan on tarkastettava, että tositteen tarkoittama tavara, työsuoritus tai muu palvelus on saatu.

Hyväksyjän on tarkastettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelus on merkitty vastaanotetuksi, tositteessa on oikea tilimerkintä ja että menon suorittamiseen on käytettävissä määrärahaa. Hyväksyjän on huolehdittava siitä, ettei käytettävissä olevaa määrärahaa ylitetä ja että hankinnasta on tehty asianmukaiset päätökset.

Vastaanottaja ja hyväksyjä ei (pääsääntöisesti) saa olla sama henkilö.

14. Laskutus ja saamisten valvonta

Palveluyksikkö, jonka toiminnasta syntyy laskutusperuste, vastaa laskutuksesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Kunnalle kuuluvat tulot on laskutettava viipymättä laskutus- ja perintäohjeiden mukaisesti. Samoin kunnalle kuuluvien korvausten/tukien haku on suoritettava viivytyksettä.

Saamisten valvonta ja perintä hoidetaan laskutus- ja perintäohjeiden edellyttämällä tavalla. Saatava tileistä (kirjanpidosta) poistamisesta päättää johtosäännössä mainittu ao. toimielin, kunnanhallitus päättää kuitenkin aina saatavan perimisestä luopumisesta.

15. Toiminnan riskien tarkkailu ja hallinta

Kunnan toimintaa liittyvät vaaratekijät tulee tiedostaa ja määritellä riskien hallinnan keinot.

Riskienhallintasuunnitelma tulee tarkistaa vuosittain.

Kunnan kiinteän omaisuuden vakuutusten kattavuus tarkistetaan vuosittain.

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla. Rahoitusluottojen ja –kulujen toteutumista seurataan .

16. Hankinnat

Tavara- ja palvelujen hankinnoissa on noudatettava voimassa olevaa lainsäädäntöä, kunnanhallituksen hyväksymää hankintaohjetta sekä talousarviota ja sen täytäntöönpano-ohjetta.

Esimiesten on omalta osaltaan huolehdittava, että hankinnoissa käytetään hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankinnat saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisestä syystä. Hankinnaksi luetaan myös leasing-sopimus. Leasing-sopimuksen hankintaraja lasketaan koko sopimuskauden yhteenlasketusta hinnasta.

17. Laskentatoimi

Kirjanpito hoidetaan kirjanpitolain ja –asetuksen mukaisesti sekä hyvää kirjanpitotapaa noudattaen. Kirjanpito on järjestettävä siten, että sen perusteella voidaan seurata talousarvion ja käyttötalousuunnitelman toteutumista ja saada toiminnassa, johtamisessa ja tilastoinnissa tarvittavat tiedot.

Laskenta- ja rahatoimen hoidossa noudatetaan voimassa olevaa hallintosääntöä.

18. Tietojärjestelmät

Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla, palomuureilla, käyttökohtaisilla käyttöoikeuksilla ja muilla menetelmillä. Tulosalueen esimies myöntää alaisilleen tarvittavien ohjelmien käyttöoikeudet ja vastaa myös niiden purkamisesta henkilöiden poistuttua kunnan palveluksesta tai vaihtaessa tehtäviä. Päätökset toimitetaan järjestelmien pääkäyttäjille, jotka huolehtivat järjestelmien käyttöoikeuksista.

Järjestelmien tietokannat varmistetaan päivittäin.

Tietokoneen ja –järjestelmien käytössä noudatetaan annettuja tietoturvaohjeita.

19. Voimaantulo

Tämä sisäisen valvonnan ohjesääntö tulee voimaan XXXX2016. (Kh 23.3.2016 § 65)