

**LIITE § 201
KH 29.6.2020**

VEHMAAN KUNNAN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE

Kunnanhallitus 29.6.2020

Voimaan 1.7.2020

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO.....	3
2.	SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ JOHTAMIS- JA HALLINTATAPAA	3
3.	SISÄISEN VALVONNAN KÄSITTEESTÄ.....	4
3.1	Yleistä	4
3.2	Sisäisen valvonnan määritelmä	4
3.3	Sisäinen valvonnan rakenne	5
3.3.1	Hyvä hallinto.....	5
3.3.2	Sisäinen tarkkailu.....	5
3.3.3	Sisäinen tarkastus.....	5
3.3.4	Seuranta.....	5
4.	TOIMIVALTA JA VASTUUT.....	6
4.1	Ohjeistus.....	6
4.2	Toimivallan siirtäminen	6
4.3	Otto-oikeus.....	6
4.4	Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta.....	6
4.5	Kunnan johdon valvontavastuu.....	7
4.6	Esimiesten yleinen valvontavastuu	7
4.7	Ilmoitusvelvollisuus epäasianmukaisista menettelytavoista.....	7
5.	PÄÄTÖKSENTEKO.....	7
5.1	Päätöksenteko ja täytäntöönpano	7
5.2	Esteellisyys ja intressi-/lähipiiri.....	8
6.	TALouden JA TOIMINNAN SUUNNITTELU JA SEURANTA.....	8
6.3	Strateginen suunnittelu	8
6.4	Talousarvio ja -suunnitelma	9
6.5	Investointisuunnitelma.....	9
6.6	Käyttösuunnitelmat.....	9
6.7	Talousarvion muutokset sitovuus ja poikkeamat.....	10
6.8	Sisäinen laskenta	10
6.9	Seuranta ja raportointi	10
6.10	Suunnittelun ja seurannan kontrollit ja täydentävä ohjeistus	10

7.	HENKILÖSTÖ	11
7.1	Henkilöstösuunnittelu ja rekrytointi.....	11
7.2	Tehtävänkuvaukset.....	11
7.3	Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen.....	11
7.4	Henkilöstöasioiden seuranta ja raportointi.....	11
8.	KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE.....	12
8.2	Tositeaineiston käsittely.....	12
8.3	Rahoitusriskien hallinta	12
8.4	Maksuliikenne ja maksutavat	13
8.5	Muut varat.....	13
8.6	Kirjanpidon ja maksuliikenteen kontrollit ja täydentävä ohjeistus	14
9.	OMAISUUDEN HALLINNOINTI	15
9.2	Hankinnat ja varastot	15
9.3	Omaisuuksien hoito	15
9.4	Omaisuuksien hallinnoinnin kontrollit ja lisäohjeistus	16
10.	TIETOHALLINTO, TIETOSUOJA JA -TURVA.....	16
11.	MUUT SISÄISEN VALVONTAAN LIITTYVÄT TEHTÄVÄT	17
11.2	Avustukset (myönnetty)	17
11.3	Sopimukset	17
11.4	Valtionosuudet ja –avustukset sekä muut avustukset	17
11.5	Tehtävien eriyttäminen	17
12.	PROJEKTITOIMINTA	18
13.	RISKIKARTOITUS JA RISKIENHALLINTA.....	19
14.	ARVIOINTI	19
15.	SISÄISEN VALVONNAN DOKUMENTOINTI JA RAPORTOINTI	20
	VOIMAANTULO	20
	LIITE 1: SISÄISEN VALVONNAN SUUNNITELMAN RUNKO	21
	LIITE 2: SISÄISEN VALVONNAN RAPORTIN RUNKO	22

1. JOHDANTO

Vehmaan valtuusto on hyväksynyt 22.6.2020 / 18 § sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.

Tässä ohjeessa määritellään Vehmaan kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkemmat toteuttamistavat. Ohjeen mukaiset käytännöt koskevat kaikkia Vehmaan kunnan toimialoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä.

Ohjeen tarkoituksena on varmistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen ja yhdenmukaistaa valvontaa, käytäntöjä ja raportointia. Toimialat, liikelaitokset ja tytäryhtiöt voivat laatia yksityiskohtaisempia ohjeita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseksi ja toteuttamiseksi. Yksiköiden omien ohjeiden tulee kuitenkin olla tässä ohjeessa esitettyjen periaatteiden mukaisia.

2. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ JOHTAMIS- JA HALLINTATAPAA

Vehmaan kuntakonsernin muodostavat Vehmaan kunta emoyhteisönä sekä tytäryhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta. Kuntakonsernia johdetaan ja kehitetään kunnan ja sen tytäryhtiöiden muodostamana kokonaisuutena ja kokonaistaloudellisesti. Kuntakonsernin toiminnot järjestetään ja tehtävät hoidetaan siten, että organisaatiossa noudatetaan hyvää johtamis- ja hallintatapaa.

Kunnanhallitus ja johtoryhmä vastaavat siitä, että Vehmaan kunnalla on hyvän johtamis- ja hallintatavan mukainen johtamisjärjestelmä ja että sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät menettelytavat ja organisaation eri toimijoiden toimivalta, velvoitteet ja vastuut on hyväksytty.

3. SISÄISEN VALVONNAN KÄSITTEESTÄ

3.1 Yleistä

Riittävä ja näkyvä valvonta on välttämätön edellytys julkisen toiminnan luotettavuudelle. Valvonnan avulla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus siitä, että toiminta on järjestetty päätösten mukaisesti ja että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan.

Valvonta jakautuu sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta riippumaton ja sitä toteuttavat valtuuston valitsema tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös kuntalaiset (muutoksenhaku, julkisuusperiaate) ja valtion viranomaiset. Operatiiviseen johtamiseen kuuluva sisäinen valvonta ja sen järjestäminen on kunnan toimivan johdon ja tilivelvollisten tehtävänä ja vastuulla. Kunnan hallinnon ja talouden valvonta sekä riskien hallinta järjestetään niin, että ulkoinen valvonta ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Ulkoinen valvonta järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja.

Sisäinen valvonta on osa johtamista. Kunnanhallitus vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta.

Tämän yleisohjeen tehtävänä on antaa pääpiirteet Vehmaan kunnan ja sen liikelaitosten sisäiselle valvonnalle.

Sisäisen valvonnan menetelmiä käytetään soveltuvin osin myös kuntakonsernin tytäryhtiöiden valvonnassa.

3.2 Sisäisen valvonnan määritelmä

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sitä osaa johtamisesta, jolla riskejä

- tunnistetaan
- ennaltaehkäistään ja
- hallitaan.

Sisäisen valvonnan toimenpiteillä ja menetelmillä pyritään

- toiminnan tuloksellisuuden ylläpitämiseen, edistämiseen ja parantamiseen
- kirjanpidon, palkanlaskennan, maksuliikenteen ja tietojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen
- erehdysten, virheiden sekä väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn ja toteamiseen
- varojen huolelliseen ja taloudelliseen hoitoon.

Valvonnan tehokkuus perustuu reaaliaikaisuuteen ja resurssien käytön joustavuuteen. Sisäinen valvonta on osa operatiivista johtamista ja sitä ei voi siirtää ulkopuolisten tarkastajien tehtäväksi. Vastuutahoina ovat kunnan toimiva johto ja tilivelvolliset.

Tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja arvioivat, miten sisäinen valvonta on järjestetty ja onko se riittävää.

3.3 Sisäinen valvonnan rakenne

3.3.1 Hyvä hallinto

Hallintolain mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Yksityisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (luottamuksensuojaperiaate).

Kunnan toimielimet vastaavat johtamastaan toiminnasta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Hyvän hallintotavan mukaan toimielimet kokoontuvat säännöllisesti, käsittelevät niille määrättyt asiat, tekevät päätökset vaihtoehtojen arvioinnin jälkeen ja järjestävät riittävän seurannan päätösten toimeenpanolle. Johtavien viranhaltijoiden on järjestettävä vastuullaan oleva toiminta tehokkaaksi, päämäärätietoiseksi ja tavoitteet saavuttavaksi.

Sisäinen valvonta on osa hyvää hallintoa. Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista, voimavarat ovat tu-loksellisessa käytössä, omaisuus on turvattu sekä johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista.

3.3.2 Sisäinen tarkkailu

Sisäinen tarkkailu on jokaisen yksikön toimintarutiineihin liittyvää jatkuvaa työvaiheiden, toimenpiteiden, päätösten, varojen ja omaisuuden käytön valvontaa. Tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät suoritetaan oikea-aikaisesti ja hyväksyttävällä tavalla ja että tehtävät hoidetaan niihin osoitetuilla resursseilla.

Sisäinen tarkkailu pohjautuu johtamisjärjestelmään, tavoitteiden määrittelyyn ja asettamiseen, johdonmukaiseen organisaatioon, vastuun ja valtuutuksien jakoon, tehtävien jakoon, laskenta- ja raportointijärjestelmään sekä työvälineisiin ja –menetelmiin.

Sisäinen tarkkailun toimivuus on toimialan johdon vastuulla. Esimies valvoo töiden suorittamista ja hankkii tietoja asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi.

3.3.3 Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on näkyvää, aktiivista, systemaattista ja julkista tarkastustoimintaa. Sisäisen tarkastuksen ensisijaisena kohteena ovat toimintalinjaukset, toimintaperiaatteet, toimintaresurs-sien käyttö ja tavoitteiden toteutuminen. Sisäistä tarkastusta suoritetaan toimivan johdon toimek-siannosta ja alaisuudessa. Sisäisen tarkastuksen raportointiin voidaan sisällyttää suosituksia ja kehitysalotteita.

3.3.4 Seuranta

Seurantavastuu kuuluu sekä johtaville viranhaltijoille että luottamushenkilöille. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden (mm. osavuosikatsaukset, tilinpäätösraportit, aikataulut, hanke- ja projektiraportit) asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta sekä tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Raportointivelvoitteen asettamisella toimie-lin valvoo myös, miten viranhaltija hoitaa tehtäviään ja käyttää oikein hänelle delegeoitua toimi-valtaa.

4. TOIMIVALTA JA VASTUUT

4.1 Ohjeistus

Sisäisen valvonnan ohjeistaminen tapahtuu sääntöjen ja toimintaohjeiden avulla.

4.2 Toimivallan siirtäminen

Hallinnon järjestämiseksi valtuusto on hyväksynyt hallintosäännön, jossa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Hallintosäännöllä valtuusto on kuntalain 91 §:n mukaisesti siirtänyt (delegoinut) toimivaltaansa kunnan muille toimielimille ja viranhaltijoille.

Toimielin tai viranhaltija, jolle päätösvaltaa on siirretty, on sekä oikeutettu että veloitettu tekemään päätöksen asiassa. Muut toimielimet eivät voi ottaa asiaa päätettäväkseen muutoin kuin käyttämällä annettua otto-oikeutta.

Toimielimen ja viranhaltijan oikeudesta siirtää sille delegoitua toimivaltaa eteenpäin on määrätty hallintosäännössä. Tällaisella delegoinnilla siirrettyä toimivaltaa ei saa siirtää edelleen, ts. toimivaltaa saa siirtää ainoastaan yhden kerran.

Päätösvallan siirto ei poista hallintosäännössä määriteltyä vastuuta. Hallintosäännössä on kuitenkin säädetty, että jokaisella säännössä mainitulla viranhaltijalla on oikeus erityisestä syystä saattaa asia, joka hänellä on ratkaistavana, oman toimialansa toimielimen ratkaistavaksi. Toimivaltaa siirtävällä toimielimellä tai viranhaltijalla on valvontavastuu ja sen on järjestettävä sisäinen valvonta ja seuranta siten, että puuttuminen delegoinnin mukaisiin päätöksiin on mahdollista.

4.3 Otto-oikeus

Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi säädetään kuntalain 92 §:ssä. Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi oikaisuvaatimusajan puitteissa. Asian ottamisesta toimielimen käsiteltäväksi voi päättää toimielimen tai sen puheenjohtajan lisäksi toimielimen esittelijä.

4.4 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta

Tilivelvollisilla on erityinen vastuu sisäisen valvonnan rakenteiden luomisesta ja sisäisen valvonnan tehokkuuden parantamisesta ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin toimielimien jäsenet (kunnanhallitus ja lautakunnat), kunnanjohtaja sekä toimialojen johtajat ja toimielinten esittelijät. Valtuusto määrittelee tilivelvolliset vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

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 tekemisistä tai tekemättä jättämisestä.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiesasemassa olevaa viranhaltijaa tai työntekijää alaisensa toiminnan valvontavastuusta. Vahingonkorvausvaatimus tai rikosseuraamus voidaan kohdistaa myös muuhun kuin tilivelvolliseen.

4.5 Kunnan johdon valvontavastuu

Sisäisen valvonnan toimivuudesta koko kuntakonsernin tasolla vastaavat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja.

Toimialojen ja liikelaitosten johtajien tehtävänä on varmistaa toimialallaan yksityiskohtaisesti sisäisen valvonnan asianmukaisuus olemassa olevien ohjeiden pohjalta. Em. johtajilla on tämän tehtävän toteuttamisessa erityinen vastuu tilivelvollisena ja esimiehenä.

4.6 Esimiesten yleinen valvontavastuu

Toimialan, vastualueen, toimintayksikön ja liikelaitoksen johtaja vastaa siitä, että johtajan vastuulla olevan kyseisen yksikön henkilöstön toimivalta ja vastuut on asianmukaisesti määritelty. Esimiehen on varmistettava, että alaiset ovat tietoisia omista tehtävistään ja tulostavoitteistaan ja että edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ovat olemassa. Tarvittaessa on järjestettävä työtehtävien edellyttämää koulutusta.

Johdon ja esimiesten on varmistettava, että toiminnasta annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan ja että toimintaa koskeva tieto on luotettavaa. Esimiesten on jatkuvasti seurattava vastuullaan olevia toimintoja ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin välittömästi, kun lainsäädännön, hallintosäännön, toimintaohjeiden tai toimielinten päätösten vastaista tai muutoin virheellistä, tehotonta tai epätaloudellista toimintaa havaitaan.

4.7 Ilmoitusvelvollisuus epäasianmukaisista menettelytavoista

Kuntakonsernin palveluksessa olevan henkilön, joka työtehtäviensä hoidon yhteydessä havaitsee toiminnassa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, laiminlyönti- tai väärinkäytösepäilyjä, on ilmoitettava havainnoistaan lähimmälle esimiehelle. Mikäli tämä ei ole asian luonteen tai henkilön aseman johdosta mahdollista, on asiasta ilmoitettava toimialan johtajalle, kunnanjohtajalle tai kunnanhallituksen puheenjohtajalle.

Epäiltyä väärinkäytöstä koskevan ilmoituksen vastaanottajan tulee ryhtyä kulloinkin ilmoituksen edellyttämiin riittävänä pidettäviin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi.

5. PÄÄTÖKSENTEKO

5.1 Päätöksenteko ja täytäntöönpano

Päätöksenteko perustuu hyvän hallinnon mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö sekä kunnan hallintosääntö ja muu ohjeistus. Päätöksentekoprosessiin kuuluu asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja toimeenpanon valvonta.

Valmisteluvastuusta, esittelystä, pöytäkirjan laatimisesta, nähtävillä pidosta ja asian otto-oikeudesta on määrätty kuntalaissa ja hallintosäännössä. Asiakirjojen julkisuudesta on säädetty julkisuuslaissa.

Asian valmistelussa on kiinnitettävä huomioita siihen, että esityksestä käy ilmi päätöksenteon perusteena olevat tosiseikat, päätöksentekoa ohjaavat lait ja ohjeet ja ratkaisu-/päättösvallan perusteet. Päätös- ja perusteluosa erotetaan toisistaan selkeästi. Päätöstekstin tulee olla mahdollisimman yksiselitteinen ja täsmällinen.

Pöytäkirja tai viranhaltijapäätös on päivättävä ja allekirjoitettava.

Päätös tulee asettaa asianmukaisesti nähtäville ja antaa mahdollisimman nopeasti tiedoksi asianosaisille muutoksenhakuohjeineen. Päätös ei saa lainvoimaa ennen kuin se on saatettu asianosaisille tiedoksi ja asetettu nähtäville.

Päätös on saatettava myös ylemmälle toimielimelle tiedoksi otto-oikeuden turvaamiseksi edellä kohdassa 4.3. mainitulla tavalla.

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

5.2 Esteellisyys ja intressi-/lähipiiri

Viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden esteellisyydestä on säädetty hallintolain 27-30 §:ssä ja kuntalain 97 §:ssä. Asianomainen viranhaltija, työntekijä tai luottamushenkilö on itse päävastuussa esteellisyytensä arvioimisessa. Tästä huolimatta myös esimiesten ja toimielinten esittelijöiden tulee valvoa, että esteelliset eivät osallistu päätöksentekoon.

Toimielimen jäsenen esteellisyyden ratkaisee toimielin itse. Jäsenten mahdolliset pysyvät esteellisyudet tulee kirjata toimielimen järjestäytymiskokouksessa.

Kunnan ja henkilön katsotaan kuuluvan toistensa intressi- tai lähipiiriin, jos toinen pystyy käyttämään toiseen nähden määräysvaltaa tai huomattavaa vaikutusvaltaa sen taloutta ja liiketoimintaa koskevassa päätöksenteossa tai toimesta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa toiselle osapuolelle.

Intressitahoilla tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on kunnan kanssa joko määräysvaltasuhteessa (mm. tytäryhtiöt) tai osakkuusyhteydessä. Intressitahoihin luetaan lisäksi ainakin kunnanhallituksen ja sen jaostojen jäsenet ja varajäsenet sekä kunnan muiden toimielinten puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä kunnanjohtaja, johtavat viranhaltijat ja muut tilivelvolliset. Intressitahot tulee kuitenkin arvioida aina tapauskohtaisesti, joten intressitahoihin voi joissakin tapauksissa kuulua kunnanhallituksen harkinnan mukaan myös muita oikeushenkilöitä, luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita.

Tilinpäätöksen liitetietona esitetään tiedot kunnan ja sen intressitahoihin kuuluvien välisistä liiketoimista, jos ne ovat olennaisia eikä niitä ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin ja myös tavanomaisin ehdoin tehdyistä liiketoimista, jos ne ovat tarpeen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi.

Tarkemmat ohjeet intressi- ja lähipiiritietojen ilmoittamisesta annetaan tilinpäätöksen liitetietojen valmistelun yhteydessä.

6. TALouden JA TOIMINNAN SUUNNITTELU JA SEURANTA

6.3 Strateginen suunnittelu

Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti (kuntalaki 38 §). Strategia on valtuuston väline ohjata kunnan tulevaisuutta, kilpailukykyä, elinvoimaa ja hyvinvointia vahvistamaan suuntaan. Strategian avulla voidaan hahmottaa yhteiset pelisäännöt ja suuntalinjat, jotka ohjaavat kunnallisen päätöksenteon valmistelutyötä. Se auttaa myös suuntaamaan resurssit menestystä varmistaviin kohteisiin.

Strategian pohjalta laaditut ohjelmat ja suunnitelmat ohjaavat kunnan kehittämistä strategian tavoitteiden mukaisesti. Toimialojen ja vastuualueiden talousarviotavoitteet määrittelevät strategian toteuttamista lyhyellä aikavälillä.

Vehmaan kunnan strategia tarkistetaan vähintään valtuustokausittain. Strategian vision ja tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan tilinpäätösten yhteydessä. Strategian arviointi suoritetaan valtuustokauden lopussa.

6.4 Talousarvio ja -suunnitelma

Kuntalain mukainen taloussuunnittelu on kunnan toimintojen ja resurssien yhteen sovittavaa suunnittelua. Taloussuunnittelu perustuu kuntastrategian tavoitteisiin ja valtuuston erikseen tekemiin linjauksiin. Taloussuunnitelman valmistelussa noudatetaan lisäksi kunnanhallituksen ja virkamiesjohdon antamia talousarvion valmisteluohjeita.

Toimialat ja toimielimet valmistelevat strategiasta johdetut toimiala- ja tulosyksikötason toiminnalliset tavoitteet sekä talouskehukseen perustuvan esityksen talousarviomäärärahojen kohdentamisesta. Talousarviokirjaan sisällytettävien tavoitteiden tulee olla toiminnan kannalta olennaisia ja vastata sisällöltään valtuuston päätöksentekotasoa. Tavoitteiden tulee olla myös mitattavia siten, että niiden toteutuminen on selkeästi todennettavissa.

Valtuusto hyväksyy talousarviossa vastuualueille sitovat toiminnalliset tavoitteet sekä lautakunnan toimintakatteen. Talousarvio sisältää lisäksi kaikkia toimialoja koskevia yhteisiä linjauksia, tavoitteita ja valmistelutehtäviä.

Talousarvion ja –suunnitelman täytäntöönpanossa on noudatettava talousarvioon sisältyviä sekä kunnanhallituksen vuosittain antamia talousarvion täytäntöönpanomääräyksiä.

6.5 Investointisuunnitelma

Valtuusto hyväksyy talousarviossa investointikokonaisuuksien suunnittelua ja toteuttamista ohjaavat linjaukset sekä investointisuunnitelman taloussuunnittelukaudelle.

6.6 Käyttösuunnitelmat

Talousarvion hyväksymisen jälkeen toimielimet vahvistavat omaa toimialaansa koskevan talousarvion käyttösuunnitelman ottaen huomioon toiminnan painopisteet, priorisoinnin ja valtuuston hyväksymät talousarviotavoitteet sekä edellisen vuoden toteutumatiidot.

Käyttösuunnitelma sisältää

- talousarviomäärärahojen kohdennuksen
- investointien käyttösuunnitelman
- lautakuntatason operatiiviset tavoitteet ja ohjeet
- muut talousarvion ja täytäntöönpanomääräysten mukaiset selvitykset.

Käyttösuunnitelman sisältöä ja laadintaa koskevat tarkemmat ohjeet ja käsittelyaikataulu annetaan vuosittain talousarvion täytäntöönpanomääräyksissä.

Toimialojen ja vastuualueiden käyttösuunnitelmien toteutumisen seuranta- ja valvontavastuu on lautakunnilla, sekä toimialojen ja tulosyksiköiden tilivelvollisilla vastuuhenkilöillä.

6.7 Talousarvion muutokset sitovuus ja poikkeamat

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota (kuntalaki 110 §). Määrärahojen ja toiminnallisten tavoitteiden sitovuustaso määritellään talousarviossa.

Jos talousarvion ennakoitaan ylittyvän, tulee kyseisellä vastuualueella ja toimialalla käynnistää viivytyksettä taloutta tasapainottavia toimenpiteitä tarvittavassa laajuudessa. Talousarviomäärärahojen lisäystarpeet katetaan pääsääntöisesti aina toimialan sisäisin toimenpitein ja määrärahasiirroin. Talousarvion muutosesitykset tulee käsitellä talousarviovuoden aikana.

Talousarviomuutoksia koskeva toimintaprosessi määritellään talousarviossa ja täsmennetään täytäntöönpanomääräyksissä.

6.8 Sisäinen laskenta

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

6.9 Seuranta ja raportointi

Talousarvion seuranta ja ennakointia toteutetaan jatkuvana prosessina. Toimialojen sekä tilivelvollisten vastuuhenkilöiden tulee seurata säännöllisesti talousarvion ja käyttösuunnitelman toteutumista. Ennakoituihin poikkeamiin tulee reagoida välittömästi ja toimintaa tulee arvioida ja tarkistaa talousarvion edellyttämällä tavalla.

Seurannassa tarkastelun kohteena ovat määrärahojen lisäksi talousarvion edellyttämät toimenpiteet ja niiden toteutus (priorisoinnit, vaihtoehtoiset toimintatavat) sekä lautakuntatason operatiiviset tavoitteiden toteutuminen ja tarkennukset. Talousarvion toteutumistilanne sekä koko vuoden ennuste saatetaan luottamustoimielimille tiedoksi säännöllisesti.

Toimialat, vastuualueet ja liikelaitokset raportoivat sitovien tavoitteiden ja määrärahojen toteutumista osavuosisikatsauksissa ja tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä. Osavuosisraportit annetaan kirjallisena kunnanhallitukselle sekä toimitetaan tiedoksi valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle. Osavuosisikatsaus laaditaan huhtikuun ja elokuun lopun tilanteessa tai muuna valtuuston erikseen määrittelemänä ajankohtana.

6.10 Suunnittelun ja seurannan kontrollit ja täydentävä ohjeistus

Toimialoilla toteutettavat suunnittelun ja seurannan kontrollit ja varmistukset:

- säännöllinen kustannusseuranta ja ennakointi
- toimielinkäsittelyt, dokumentointi
- toimialatiimi- ja johtoryhmäkäsittelyt, dokumentointi
- seurantapalaverit
- käyttösuunnitelmatarkistukset tarvittaessa.

Talouden ja toiminnan suunnittelua ja seurantaan koskevia ohjeita ovat lisäksi:

- talousarvion valmisteluohje
- talousarvion täytäntöönpanomääräykset
- osavuosisiraportointia koskevat ohjeet
- tilinpäätöksen laadintaa koskevat ohjeet ja aikataulu
- muut ohjeet tarvittaessa

7. HENKILÖSTÖ

7.1 Henkilöstösuunnittelu ja rekrytointi

Henkilöstön rakenne ja määrä mitoitetaan vastaamaan asetettuja palvelutavoitteita. Henkilöstön työtehtävät voivat muuttua palvelutarpeen muuttuessa sekä työnantajälähtöisesti organisaatiomuutosten ja työjärjestelyjen vuoksi että työntekijälähtöisesti työuralla uusiin tai vapautuviin työtehtäviin etenemisenä.

Ennen uuden henkilöstön palkkaamista tulee selvittää muut tarkoituksenmukaiset vaihtoehdot hoitaa työvoimavaje. Palvelukseen ottamisen yhteydessä on varmistettava, vaatiiko viran täyttäminen tai työsuhteeseen ottaminen luvan. Lisäksi on varmistettava, että talousarviossa ja -suunnitelmassa on varauduttu kaikkiin vakanssista aiheutuviin kustannuksiin.

7.2 Tehtäväkuvaukset

Henkilökohtaiset tehtäväkuvaukset esimies tarkistaa yhteistyössä viranhaltijan tai työntekijän kanssa. Tehtäväkuvauksessa määritellään henkilön asema ja tehtävä vastuualueella sekä tehtävään liittyvät vaikutukset ja vastuut.

Työnjako hoidetaan niin, ettei väärinkäytösten mahdollisuuksia eikä vastuuepäselvyyksiä aiheuttavia työyhdistelmiä synny.

7.3 Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen

Jokaisen esimiehen on varmistettava, että

- yhteistoiminta toimii kaikilla tasoilla. Yhteistoiminnan keinoja ovat yhteistoimintasopimuksen mukaisesti mm. johtoryhmätyö, tiimityö, työpaikkakokoukset, projektityö, kehityskeskustelut jne.
- tiedonkulku toimii kaikilla tasoilla. Erityisesti henkilöstölle on tiedotettava heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen vaikuttavista muutoksista sekä työpaikkaan ja työoloihin liittyvistä asioista.
- henkilöstön perehdyttäminen on riittävää. Henkilöstöllä tulee olla tieto oman toimintayksikkönsä tavoitteista sekä toimintaohjeista.
- kehityskeskustelut käydään vuosittain joko kahden kesken tai ryhmässä.

7.4 Henkilöstöasioiden seuranta ja raportointi

Seuranta ja raportointia toteutetaan myös vuosittain mm. tilinpäätöksen henkilöstöä koskevan raportoinnin avulla.

8. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE

8.1 Kirjanpidon ja maksuliikenteen perusteet

Laskentatoimi

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia, hyvää kirjanpitoa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita sekä muita lakeja, ohjeita ja suosituksia. Viranhaltijajohto huolehtii, että kunnan sisäinen taloushallinnon ohjeistus vastaa voimassaolevan lainsäädännön määräyksiä.

Kirjanpidossa käytetään valtuuston hyväksymää talousarvioasetelmaa ja JHS-suosituksen mukaista tililuetteloa sekä tase-, tulos- ja rahoituslaskelmakaavoja. Sisäisen laskennan, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät lisäerittelytarpeet toteutetaan talousarvioasetelmaan ja tililuetteloon perustuvalla tarkemmalla kustannuspaikka-, tili- ja laskentatunnisterakenteella.

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 on tehtävä säännöllisesti kuukausittain.

Kaiken kunnan nimissä tapahtuvan rahaliikenteen tulee sisältyä kunnan kirjanpitoon.

8.2 Tositeaineiston käsittely

Toimialan johtajan tulee määrätä ne henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä toimialaa, vastuualuetta tai yksikköä koskevat tositteet. Lisäksi tulee nimetä ostolaskujen asiatarkastajat sekä varahenkilöt tositteiden hyväksyjille ja ostolaskujen asiatarkastajille. Tositeaineiston käsittelyoikeuksien määrittelyssä ja varahenkilöjärjestelyissä tulee huomioida tehtävien riittävä eriyttäminen tämän ohjeen kohdan 11.5 mukaisesti.

Tositteiden käsittelijöitä koskevat päätökset tulee tarkistaa vuosittain ja tarvittaessa myös henkilöstö- ja tehtävämuutosten yhteydessä. Samalla tulee varmistaa, että tietojärjestelmien käyttäjäoikeudet vastaavat tehtyjä päätöksiä.

Hyväksymiskäytäntö koskee ostolaskuja, laskutuksia, palkkatositteita, muita meno- ja tulotositteita sekä kirjanpidon muistiotositteita.

Tositteiden hyväksyjä ja asiatarkastajia koskevat päätökset lähetetään tiedoksi hallinto- ja taloussuunnittelijalle sekä kirjanpitäjälle.

8.3 Rahoitusriskien hallinta

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla ja riskien minimoiminnalla. Kassa- ja lainatilanteesta raportoidaan osavuosisraportoinnin yhteydessä.

8.4 Maksuliikenne ja maksutavat

Kunnan toimintaan liittyvä rahaliikenne tapahtuu aina kunnan pankkitilien kautta ja sitä seurataan kunnan kirjanpidossa.

Kunnan pankkitilien avaamista ja lopettamista sekä käyttöoikeuksien myöntämistä koskevat vastuut on määritelty hallintosäännössä.

Kunnan toimipisteissä voi olla tulojen vastaanottamista varten perustettuja käteiskassoja. Käteiskassojen hoitamisesta, vastuuhenkilöistä ja tilityksistä on annettu erillisohje. Ohje koskee sekä pysyviä että tilapäiskassoja.

Käteisvaroja voidaan kunnan tileiltä nostaa vain poikkeustapauksissa.

Kunnan luottokorteista päättää kunnanhallitus. Luottokorttien käyttö tapahtuu kortinhal-tijoiden henkilökohtaisella vastuulla ja luottokorttia ei saa luovuttaa ulkopuolisille henkilöille. Luottokortilla verkossa maksettaessa on aina varmistettava, että maksaminen tapahtuu korttiturvallisuutta koskevien ohjeiden mukaisesti (kts. <https://www.korttiturvallisuus.fi/Verkossa>).

Kauppojen ostokortteja ja tilisopimuksia koskevat päätökset ja sopimukset tehdään toimialoilla hallintosäännön mukaisin valtuuksin.

Ostokorteilla/-tileillä tehtävien hankintojen arvoa tulee tarkastella koko kunnan tasolla ja tarvittaessa hankinnat tulee kilpailuttaa hankintaohjeen mukaisesti.

8.5 Muut varat

Kunnan nimissä voidaan käsitellä vain kunnalle kuuluvia tai kunnan hoidettavaksi annettujen varoja, jotka kirjataan kunnan kirjanpitoon.

Kunnan henkilöstön työtehtäviin ei saa sisällyttää kunnan kirjanpitoon kuulumattomien rahavarojen tai maksujen hoitamista.

Kunnan hoidettavaksi luovutettujen toimeksiantojen varojen käyttöä seurataan kirjanpidon tasetileillä. Toimialojen tulee nimetä hoidossaan oleville toimeksiantojen varoille vastuuhenkilöt.

Yksiköiden keräysvaroilla tulee olla määritelty käyttötarkoitus ja ajallinen käyttösuunnitelma. Käyttökohde voi olla lahjoittajan määrittelemä kohde tai keräykseen liittyvä yksilöity tapahtuma tai hankinta. Mikäli käyttökohdetta ei ole määritelty, tulo kirjataan kyseisen yksikön käyttötuloihin.

Testamentti- ja lahjoitusvaroja voidaan käyttää luovutuskirjassa tai testamentissa määritellyihin tarkoituksiin. Stipendirahastojen käyttö tapahtuu rahaston sääntöjen mukaisesti. Varojen käytöstä tulee tehdä dokumentoidut päätökset.

Ulkopuoliset varat, sosiaalitoimi

Kunnan sosiaalitoimella voi olla lakiin perustuen hoidettavanaan myös muille kuuluvia varoja (mm. itsenäistymisvarat). Ao. toimialajohtajan vastuulla on järjestää ulkopuolisten varojen hoito sekä riittävä ja luotettava luettelointi ja seuranta. Ulkopuolista varoista, niiden käytöstä ja käyttöoikeuksista tulee laatia vuosittain selvitys toimialan päättämällä tavalla.

8.6 Kirjanpidon ja maksuliikenteen kontrollit ja täydentävä ohjeistus

Toimialoilla toteutettavat kirjanpidon ja maksuliikenteen kontrollit ja varmistukset:

- tositteiden hyväksymiskäytännöt
- tehtävien eriyttäminen
- kirjausten tarkistukset (pääkirja)
- osto- ja myyntitapahtumien alv-käsittelyn varmistukset, myös laskennallinen alv
- käyttöoikeuksien ajantasaisuus
- käteiskassojen tarkastukset
- muut kontrollit tarvittaessa
- kontrollien ja varmistusten dokumentointi.

Kirjanpitoa ja maksuliikennettä täydentävä ohjeistus

- ostolaskujen osoitteet ja lähettämisohteet
- laskutus- ja perintäohje
- käteiskassaohje
- muut ohjeet tarvittaessa.

9. OMAISUUDEN HALLINNOINTI

9.1 Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus

Omistajapolitiikalla linjataan kunnan suora omistajuus ja välillinen, eri yhteisöjen kautta tapahtuva omistajuus. Omistajapolitiikan tavoitteena on osaltaan tukea kunnan palvelutuotannon ja muiden tehtävien laadukasta ja taloudellista toteuttamista.

Omistajaohjauksesta vastaa kunnanhallitus. Talousarvioon sisällytetään vuosittain kunnan konserniin kuuluvia yhtiöitä koskevia tavoitteita. Konserniyhtiöiltä edellytetään omassa toiminnassaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Konserniohjeessa on tästä tarkemmat ohjeet.

Kunta huolehtii siitä, että kunnan edustajat kunnan määräysvallassa olevissa yhteisöissä toimivat kunnan strategisessa suunnittelussa sekä toiminnan ja talouden ohjauksen prosessissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja että näiden yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta on saatavissa riittävästi seurantatietoa.

9.2 Hankinnat ja varastot

Hankinnoissa on noudatettava lakia julkisista hankinnoista sekä kunnan omia sääntöjä ja ohjeita. Hankintojen kilpailuttamisesta on ohjeistettu talousarvion yhteydessä.

Hankintapäätöksen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan henkilökohtaisia lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimusta omaksi edukseen. Hankintojen yhteydessä ei saa käyttää henkilökohtaisia bonus- tai etukortteja.

Varastovalvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomioita varastoinnin enimmäismäärän minimointiin ja varaston kiertonopeuden maksimointiin kuitenkin varmistuen, että toimintakyky on koko ajan riittävä.

9.3 Omaisuuksien hoito

Kunnan toimialat hallinnoivat omaan toimialaansa liittyvää omaisuutta sekä vastaavat kiinteän omaisuuden, kalusteiden ja laitteiden turvallisuudesta, huollosta, käytettävyydestä sekä arvon säilyttämisestä. Tekninen toimi vastaa rakennuksista ja niihin kuuluvista kiinteistä laitteista, ellei erikseen ole muuta sovittu. Käyttäjillä on vastuu omaisuuden huolellisesta hoidosta sekä käyttöohjeiden noudattamisesta. Käyttäjien riittävästä perehdyttämisestä tulee huolehtia omaisuuden käyttöönoton ja henkilöstövaihdosten yhteydessä.

Omaisuuksien varkaus- tai katoamistapauksista yksiköiden tulee ilmoittaa välittömästi toimialajohtajalle. Tulosityksikön tulee selvittää vakuutuskorvauksen mahdollisuus ja varkaustapauksista tulee tehdä aina myös rikosilmoitus.

9.4 Omaisuuden hallinnon kontrollit ja lisäohjeistus

Omaisuuden hallinnan kontrollit ja varmistukset:

- hankintaprosessin varmistukset
- omaisuuden luettelointi
- luetteloiden vuosittaiset tarkastukset
- katoamis- ja varkaustapauksiin liittyvät selvitykset
- muut kontrollit tarvittaessa
- kontrollien ja varmistusten dokumentointi.

Omaisuuden hallinnointiin liittyviä ohjeita ovat lisäksi:

- hankintaohje
- muut ohjeet tarvittaessa.

10. TIETOHALLINTO, TIETOSUOJA JA -TURVA

Tietoturvalle tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvien riskien minimoimista.

Tietojärjestelmien menetelmäkuvauksilla varmistetaan sisäisen tarkkailun toimivuus. Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla, palomuureilla, käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla ja muilla menetelmillä. Toimialan ja liikelaitoksen johtaja myöntää alaisilleen työtehtävän edellyttämät toimisto-, talous-, henkilöstö- ja erityisohjelmien käyttöoikeudet. Toimialan ja liikelaitoksen johtaja vastaa myös myönnettyjen käyttöoikeuksien purkamisesta henkilöiden poistuttua kunnan palveluksesta tai vaihtaessa tehtäviä.

Asiakastietojen tietoturva korostuu palvelutuotannon ulkoistamisen yhteydessä. Palvelujen hankintasopimuksissa on mainittava salassapitovelvollisuudesta sekä määriteltävä osapuolten oikeudet ja velvollisuudet palvelutuotannon ja tietoturvan toteuttamisessa.

Tietoturvaa ja tietosuojaa kehitetään jatkuvasti. Riskit ja uhat muuttuvat, kun uusia sovelluksia ja toimintaympäristöjä otetaan tuotantokäyttöön. Pilvipalveluiden lisääntymisen myötä myös uudenlaiset riskit ja uhat tulee ottaa huomioon käyttäjille suunnatussa ohjeistuksessa.

Myös it-riskejä tulee arvioida osana riskikartoitusta ja riskienhallintaa sekä raportoida niistä kunnan ylimmälle johdolle. Tietojärjestelmiin ja tietoturvaan tulee liittymään kuitenkin aina joitakin riskejä, joilta ei voida täysin suojautua ja välttyä.

Oleellista on, että päivitetty tietoturvaohjeistukset jalkautetaan hallintoon mahdollisimman hyvin ja että myös ohjeistuksien noudattamisen valvontaan panostetaan riittävästi.

11. MUUT SISÄISEN VALVONTAAN LIITTYVÄT TEHTÄVÄT

11.1 Takaukset ja vakuudet

Kunnan myöntämiä takauksia koskevat periaatteet on määritelty kuntalaissa.

Toimialat vastaavat kunnan toimintaan liittyvien vakuuksien (mm. urakkavakuudet) huolellisesta säilyttämisestä ja määräaikojen seurannasta.

11.2 Avustukset (myönnetyt)

Avustuksen myöntäjän tulee valvontavelvollisuuteensa liittyen edellyttää avustuksen saajalta riittävää seurantajärjestelmää ja raportointia avustuksen käytöstä.

Mikäli avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisesti, voidaan avustus periä takaisin tai maksaminen keskeyttää. Kunnan tilintarkastajalle on varattava mahdollisuus tarvittaessa saada avustuksen saaneelta yhteisöltä avustuksen käyttöä koskevia tietoja.

Valtion viranomaisten valvonnassa olevien avustusten käyttöä koskevia määräyksiä on noudatettava sellaisenaan.

11.3 Sopimukset

Ulkopuolisten tuottajien kanssa tehtyjen sopimusten valvontavastuu on sopimuksen tehneellä viranomaisella. Sopimusta tehtäessä tulee nimetä valvontavastuussa oleva viranhaltija ja varmistaa, että kunnalla on tarvittaessa oikeus tarkastaa palveluntuottajan toimintaa sopimukseen liittyviltä osin.

11.4 Valtionosuudet ja –avustukset sekä muut avustukset

Toimialan ja liikelaitoksen johtaja vastaa oman toimialansa valtionosuuksien ja –avustusten sekä muiden avustusten hakemisesta sekä tilityksistä. Valtionosuuksien kertymistä seurataan osana talousarvion normaalia toteutumisseurantaa.

Avustuksia haettaessa tulee arvioida avustettavan kohteen tai hankkeen kautta saavutettava hyöty ottaen huomioon kunnan toiminnalle asetetut tavoitteet ja avustuksen edellyttämät omat resurssit.

11.5 Tehtävien 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 esiintyy taloushallinnon lisäksi kunnan eri toiminnoissa. Tällaiset tehtävät tulee tunnistaa ja ne tulee riittävästi eriyttää. Toimintaketjut tulee suunnitella siten, että toinen henkilö varmistaa edeltävän työn tai työvaiheet ovat riippuvaisia eri henkilöistä.

Lisäksi on huomioitava päätöksentekoon liittyvät esteellisyydet.

Esimerkkejä vaarallisista työyhdistelmistä/eriyttämistarpeista talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvien tehtävien osalta:

- Myyntiin liittyvät tehtävät: tilauksen vastaanotto, toimitus, laskutus ja laskutuksen hyväksyminen.
- Käteiskassoihin liittyvät tehtävät: kassanhoito – tilitykset – täsmäytykset.
- Hankinnan/tavaran tilaus, vastaanotto, käyttö, laskun asiatarkastus ja hyväksyminen.
- Omaa, lähipiiriä tai esimiestä koskevien laskujen, suoritusten ja palveluiden käsittely
- Oman, lähipiirin tai esimiehen palkkatekijöiden muutokset.
- Etuus- tai avustuspäätösten valmistelu, hyväksyminen ja maksatus.

12. PROJEKTITOIMINTA

Projekteilla tarkoitetaan hankkeita, joihin haetaan ulkopuolista rahoitusta esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, maakunnan liitolta tai ELY-keskuksetta. Kunta voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa.

Ennen projektihakemuksen tekemistä, asia tulee saattaa johtoryhmän käsiteltäväksi. Johtoryhmä koordinoi projekteja ja hyväksyy kunnan strategian tavoitteita tukevien projektien jatkovalmistelun.

Hankkeesta vastaavan toimielimen tulee tehdä hallinnoimistaan projekteista ainakin seuraava päätös:

- projektisuunnitelman hyväksyminen, kun rahoitus on saatu, sisältäen projektin organisoimisen; ohjaus-/projektiryhmän ja mahdollisen projektipäällikön tms. valinnan, projektista vastaavan viranhaltijan nimeämisen ja tehtävien ja valvontavelvollisuuksien määrittelyn

Projektin kirjanpito tulee järjestää siten, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tarkkuudella. Projektin kirjanpidon järjestämisvastuu on projektista vastaavalla viranhaltijalla.

Projektista vastaavan viranhaltijan tehtävänä on valvoa projektin etenemistä sekä huolehtia projektia koskevien tilitysten ja raporttien toimittamisesta projektin rahoituspäätöksen edellyttämällä tavalla. Vastuuhenkilön tulee hankkia rahoittajalta kirjallinen lausunto sähköisen arkistoinnin riittävydestä projektin tositeaineiston arkistoinnissa.

Kunnanhallitus tai lautakunta päättää kunnan osallistumisesta ja kuntaosuuden maksamisesta muiden hallinnoimiin projekteihin. Osallistumisen edellytyksenä on tarkoitukseen varattu määräraha. Päätöksestä on käytävä ilmi projektin tarkoitus ja tavoitteet, projektin kesto ja vastuuhenkilöt, kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma, hallinnoija ja projektin valvonnan järjestäminen sekä projektin toiminnasta tapahtuva raportointi.

13. RISKIKARTOITUS JA RISKIENHALLINTA

Sisäinen valvonta tähtää erilaisten riskien kokonaisvaltaiseen hallintaan. Riskit on tunnistettava ja hallittava. Kunnan riskikartoitus tehdään vähintään kerran valtuustokaudessa.

Riskiennhallinnassa on otettava huomioon kunnan ja kuntakonsernin toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti.

Kuntakonsernin riskit jaotellaan neljään pääryhmään, jotka ovat

- strategiset riskit,
- taloudelliset riskit
- toiminnalliset riskit
- vahinkoriskit.

Kaikkiin näihin ryhmiin voi kuulua sisäisiä ja ulkoisia riskejä. Riskienhallintaa toteutetaan talousarvion ja merkittävien muiden päätösten valmistelun yhteydessä.

Tunnistettujen riskien suuruuden määrittelyssä käytetään alla olevaa taulukkoa, jossa arvioidaan riskin todennäköisyys ja seuraus. Taulukossa todennäköisyyden ja seurauksen leikkaukskohta antavat riskille sen toteutuessa vaikutuksen suuruuden.

Todennäköisyys	Seuraukset / vaikutavuus		
	Vähäiset	Haitalliset	Vakavat
Epätodennäköinen	1 Merkityksetön riski	2 Vähäinen riski	3 Kohtalainen riski
Mahdollinen	2 Vähäinen riski	3 Kohtalainen riski	4 Merkittävä riski
Todennäköinen	3 Kohtalainen riski	4 Merkittävä riski	5 Sietämätön riski

Kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Kunnanhallitus kokoaa näiden perusteella koko kuntakonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi.

Toimielimet ja konserniyhteisöt raportoivat merkittävistä riskeistään ja riskienhallinnan kehittämisestä osana toiminnan ja talouden seuranta ja raportointia.

Kunnan kiinteän omaisuuden vakuutusten kattavuus tarkistetaan säännöllisesti. Kunnanhallitus päättää omaisuuden ja vastuuden vakuuttamisesta.

14. ARVIOINTI

Arviointi on oleellinen osa johtamisjärjestelmää sekä toiminnan ja kehittämisen apuväline. Kunnan arviointijärjestelmä kattaa valtuuston ja lautakuntien arvioinnin ohella kytkennät toimialoilla toteutettuun arviointiin sekä tilintarkastukseen ja sisäiseen valvontaan. Arviointi ulottuu valtuuston ja kunnanhallituksen suorittamasta arvioinnista aina yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän kanssa käytäviin kehityskeskusteluihin ja kuntalaispalautteeseen asti.

Valtuusto hyväksyy arviointijärjestelmän perusteet osana kunnan strategista johtamista. Toimialojen ja vastuualueiden esimiehet varmistavat riittävän arvioinnin toteuttamisen tehtäväalueellaan.

15. SISÄISEN VALVONNAN DOKUMENTOINTI JA RAPORTOINTI

Toimialat ja tytäryhtiöt laativat vuosittain talousarviovalmistelun yhteydessä suunnitelman sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sisäisen valvonnan toteuttamisesta toimialat raportoivat tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Suunnitelmat ja raportit laaditaan yhtenäisen mallin mukaisesti ja ne saatetaan tiedoksi kunnanhallitukselle sekä edelleen tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle.

Kunnanhallituksen sekä muiden tilivelvollisten toimielinten ja viranhaltijoiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapojen tulee olla järjestelmällisiä ja dokumentoituja. Dokumentointi tulee toteuttaa siten, että sisäisen valvonnan kontrollit, havainnot ja toimenpiteet ovat jälkikäteen todennettavissa.

Kuntalain 115 §:n mukaan toimintakertomuksessa on annettava tietoja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintaa koskevassa yleisohjeen mukaan selonteon tulee sisältää mm. seuraavat tiedot:

- miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on järjestetty organisaation eri tasoilla ja toimintaprosesseissa
- onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella
- miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella
- riskienhallinnan riittävyyden ja tason arviointi (mm. ohjeet, vastuuttaminen, asiantuntemus)
- riskienkartoituksen ajantasaisuus ja kattavuus
- merkittävimpien riskien ja niiden hallitsemiseksi tehtävien toimien dokumentointi, seuranta- ja raportointikäytännöt sekä niiden toteutuminen ja onnistuminen toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakoinnissa.

Tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat valmistelevat omalta vastuualueeltaan selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja arvioinnista, havaituista puutteista ja niiden korjaustoimenpiteistä. Selonteon laatimista varten tilivelvollisilla toimielimillä ja viranhaltijoilla on oltava kokonaisvaltainen ja perusteltu näkemys vastuullaan olevan riskienhallinnan riittävyydestä ja asianmukaisuudesta. Selonteon tulee pohjautua dokumentoituun ja tarkastettavissa olevaan tietoon.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin tulee kattaa keskeiset osa-alueet ja konsernivalvonnan menettelyt sekä toimintaan ja talouteen liittyvät merkittävimmät riskit. Toimintakertomuksessa selvitetään, miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on arvioitu organisaation eri tasoilla (dokumentoidut itsearviointit, kokonaisarviointit jne.), arviointiprosessin kehittämiskohteet ja onko aiempina tilikausina havaitut puutteet korjattu. Selvityksissä tulee esittää myös olennaiset kehittämistarpeet ja suunnitellut kehittämistoimet.

17 VOIMAANTULO

Tämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje tulee voimaan 1.7.2020.

Ohje korvaa aikaisemman yleisohjeen sisäisestä valvonnasta ja hallintosäännön taloutta koskevien määräysten täytäntöönpanosta.

Sisäisen valvonnan ohje tuodaan kunnanhallituksen käsittelyyn, kun lainsäädännössä tai kunnan toiminnassa tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.

LIITE 1: SISÄISEN VALVONNAN SUUNNITELMAN RUNKO

Toimiala/Toimielin

Vastuhenkilö

Suunnitelma/raportointivuosi

Suunnitelman käsittely (pvm)

Suunnitelman tarkoitus

Suunnitelma sisäisen valvonnan järjestämisestä osa-alueittain

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä koskeva suunnitelma laaditaan ottaen huomioon seuraavat osa-alueet:

Päätöksenteko
Henkilöstöasiat
Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta
Kirjanpito ja maksuliikenne
Omaisuuksien hallinnointi
Tietohallinto, tietosuoja ja tietoturva
Muut sisäiseen valvontaan liittyvät tehtävät
Projektitoiminta

Suunnitelma sisältää kustakin osa-alueesta seuraavat sisäisen valvonnan järjestämistä koskevat tiedot:

- Toimialan valvontaympäristön/kohteen kuvaus ja erityispiirteet
- Riskit, jotka korostuvat sisäisessä valvonnassa
- Osa-alueella käytettävät menetelmät (varmistukset, kontrollit/valvontatoimenpiteet)
- Sisäisen valvonnan kehittämistoimenpiteet ja erityiset valvontakohteet suunnitelmavuonna / vastuutaho

Sisäisen valvonnan dokumentointi ja raportointikäytännöt

Suunnitelma sisältää kaikki osa-alueet kattavan selvityksen sisäisen valvonnan dokumentointi- ja raportointikäytännöistä

- Sisäisen valvonnan toimenpiteiden ja havaintojen dokumentointi
- Havaintojen johdosta tehtävien toimenpiteiden käsittely ja dokumentointi
- Raportointikäytännöt
- Arviointikäytännöt

LIITE 2: SISÄISEN VALVONNAN RAPORTIN RUNKO

Toimiala/Toimielin

Vastuuhenkilö

Suunnitelma/raportointivuosi

Suunnitelman käsittely (pvm)

Selvitys sisäisen valvonnan järjestämistä osa-alueittain

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportti laaditaan ottaen huomioon seuraavat osa-alueet

Päätöksenteko

Henkilöstöasiat

Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta

Kirjanpito ja maksuliikenne

Omaisuuksien hallinnointi

Tietohallinto, tietosuoja ja tietoturva

Muut sisäiseen valvontaan liittyvät tehtävät

Projektitoiminta

Raportti sisältää kustakin osa-alueesta seuraavat sisäisen valvonnan järjestämistä koskevat tiedot (vrt suunnitelma)

- Toimialan valvontaympäristön/kohteen kuvaus ja erityispiirteet
- Riskit, jotka korostuvat sisäisessä valvonnassa
- Osa-alueella käytetyt menetelmät (varmistukset, kontrollit/valvontatoimenpiteet)
- Sisäisen valvonnan kehittämistoimenpiteet ja erityiset valvontakohteet raportointivuonna/vastuutaho
- Sisäisen valvonnassa havaitut puutteet ja toimenpiteet niiden johdosta

Sisäisen valvonnan dokumentointi ja raportointikäytännöt

Raportti sisältää kaikki osa-alueet kattavan selvityksen sisäisen valvonnan dokumentointi- ja raportointikäytännöistä

- Sisäisen valvonnan toimenpiteiden ja havaintojen dokumentointi
- Havaintojen johdosta tehtävien toimenpiteiden käsittely ja dokumentointi
- Raportointikäytännöt

Sisäisen valvontaa ja riskienhallintaa koskeva arviointi

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeva arviointi ja kehittämistarpeet

- Arviointikäytännöt: miten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyyttä on arvioitu?
- Arvio sisäisen valvonnan riittävyydestä ja asianmukaisuudesta
- Arvio riskienkartoituksen riittävyydestä ja tasosta sekä riskienkartoituksen ajantasaisuudesta ja kattavuudesta
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistarpeet jatkossa