

PYHÄNNÄN KUNNAN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE

SISÄLLYS	s.
1. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA	3
1.1. Yleistä	3
1.2. Sisäisen valvonnan osa-alueet	4
1.3. Valvontavastuu	5
1.4. Tilivelvollisuuden käsite ja tilivelvollisen vastuu	5
1.5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuuden parantaminen	6
2. PÄÄTÖKSENTEKO JA TOIMIVALTA	6
2.1. Johtosäännöt ja toimivalta	6
2.2. Valmistelu ja päätöksenteko	7
2.3. Esteellisyys	8
2.4. Päätöksestä tiedottaminen ja muutoksenhaku	8
3. TALOUDEN SUUNNITTELU JA SEURANTA	9
3.1. Talousarvion valmistelu	9
3.2. Raportointi	10
4. HENKILÖSTÖASIAT	11
4.1. Henkilöstösuunnittelu ja rekrytointi	11
4.2. Tehtävänkuvaukset	11
4.3. Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen	11
4.3. Henkilöstöasioiden seuranta ja raportointi	11
5. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE	12
5.1. Laskentatoimi	12
5.2. Rahatoimen tehtävät	12
5.3. Lainanotto ja sijoitustoiminta	12
5.4. Pankkitilien käyttöoikeus	13
5.5. Rahavarojen ja arvopaperien säilyttäminen	13
5.6. Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne	13
5.7. Menojen hyväksyminen ja maksaminen	13
5.8. Saatavien laskutus- ja perintäohjeet	14
6. HANKINNAT JA OMAISUUDEN HALLINTA	15
6.1. Hankinnat ja varastot	15
6.2. Omaisuuden hallinta	16
6.3. Vakuudet	16
7. TIETOTURVA	17
8. MUUT SISÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT TEHTÄVÄT	18
8.1. Avustukset	18
8.2. Sopimukset	18

9. PROJEKTITOIMINTA	19
10. RISKIENHALLINTA	19
10.1. Riskien määrittely	19
10.2. Kuntien riskien erityispiirteitä	21
10.3. Mitä on riskienhallinta	22
10.4. Riskien kartoitus	23
10.5. Arviointi	24
10.6. Riskienhallintamenetelmät	24
10.7. Riskien hallinnan organisointi	26
11. VOIMAANTULO	27

## 1. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA

### 1.1. Yleistä

Kunnan toimintaympäristöstä aiheutuvia haasteita sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle ovat:

- Tekninen kehitys ja tietojärjestelmät; riittääkö osaaminen ja resurssit uuden teknologian käyttöönottoon ja tehokkaaseen hyödyntämiseen (häiriöttömyys)
- Erilaiset palvelujen tuotantotavat (esim. ulkoistaminen, tilaaja - tuottajamalli, yhteistoiminta jne.) ja niiden tuomat haasteet ohjaukselle, valvonnalle ja riskienhallinnalle
- Organisoituminen: kuntakonserni ja sen ohjaus ja valvonta
- Omaisuusmassa: kiinteistöjen kunto ja peruskorjausten riittävyys, konserniyhtiöiden taseissa olevan omaisuuden hoidon valvonta
- Henkilöstön osaaminen ja ikääntyminen, tiedon siirtäminen, uuden henkilöstön rekrytointimahdollisuudet

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus on:

1. Varmistaa kunnan ja kuntakonsernin tehtävien häiriötön toteutuminen ja lainmukaisuus (lakien, määräysten ja sopimusten noudattaminen)
2. Varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen, toiminnan tuloksellisuus ja tehokkuus sekä hyvän hallintotavan mukaiset menettelyt
3. Varmistaa omaisuuden ja voimavarojen turvaaminen
4. Varmistaa taloudellisen ja toiminnallisen tiedon oikeellisuus, riittävyys, ajantasaisuus ja luotettavuus (tietojärjestelmät, raportointijärjestelmät)

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää sekä operatiivista johtamista.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan johdon ja henkilöstön toimenpiteitä, joilla hallitaan riskejä ja lisätään päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä.

Valvonta on riittävää, kun johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnot tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.

Sisäiseen valvontaan kuuluu myös, että organisaatio on tietoinen kunnan toiminnan tarkoituksesta ja tavoitteista ja että asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan. Valvonnassa keskitytään toiminnan tuloksellisuuden kannalta oleellisiin seikkoihin.

Sisäisen valvonnan menetelmiä käytetään soveltuvin osin myös kuntakonsernin tytäryhtiöiden valvonnassa.

## 1.2. Sisäisen valvonnan osa-alueet

Valvonta jakautuu sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta riippumatonta ja sitä toteuttavat valtuuston valitsema tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös kuntalaiset (muutoksenhaku, julkisuusperiaate), aluehallintovirasto ja muut viranomaiset. Operatiiviseen johtamiseen kuuluva sisäinen valvonta ja sen järjestäminen on kunnan toimivan johdon ja tilivelvollisten tehtävänä ja vastuulla.

Sisäinen valvonta jakaantuu sisäiseen tarkkailuun, luottamushenkilöiden suorittamaan seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen.

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaan liittyvää työn ja toiminnan sekä varojen käytön valvontaa. Valvonta edellyttää selkeitä valtuuksien ja vastuiden määrittämiä sekä kattavia laskenta- ja seurantajärjestelmiä.

Sisäisen tarkkailun avulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikea-aikaisesti suunnitellulla ja hyväksyttävällä tavalla sekä tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Kukin esimies on ensisijaisesti vastuussa johtamansa toiminnan sisäisestä tarkkailusta.

Seuranta on luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin valvonta sekä tehtyjen päätösten ja raporttien tulosten vertailu.

Sisäinen tarkastus suoritetaan toimivan johdon alaisuudessa ja annettujen ohjeiden mukaisesti. Se on aktiivista, systemaattista ja julkista toimintaa, jossa tarkastuksen kohde tietää suorituksensa olevan arvioinnin kohteena.

Sisäisen valvonnan osa-alueet ovat

1. Johtamis- ja hallintojärjestelmä, jonka tulisi varmistaa: organisaation tehokas johtaminen ja vastuuvollisuuden toteutuminen, toiminnan asianmukainen suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen (arviointiperusteet tavoitteiden saavuttamisen arviointia varten), tehokas riskienhallinnan ja valvonnan raportointi, tehokas toiminnan koordinointi ja tiedonvälitys hallituksen, johdon sekä sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen välillä.

2. Tehtävät, vastuut ja velvollisuudet; organisaatiolle on määritelty hyvän hallintotavan mukaiset menettelyt ja eettiset ohjeet, joiden mukaan toimitaan, hallitus- ja lautakuntatyöskentely on tehokasta ja siinä noudatetaan hyvää hallintotapaa, organisaatorakenne on tarkoituksenmukainen ja osaltaan edistää tehokasta toimintaa ja tavoitteiden saavuttamista, tehtävät, vastuut ja velvollisuudet on selkeästi määritelty ja tilivelvollisuus toteutuu, henkilöstön riittävydestä, osaamisesta ja ammattitaidosta varmistutaan.

### 1.3. Valvontavastuu

Kunnanhallitus johtaa ja valvoo kunnan taloudenhoitoa sekä vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimivuudesta koko kunnan tasolla. Kunnanjohtaja vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja organisoimisesta kunnan organisaatiossa.

Osastopäälliköiden vastuulla on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen omien osastojensa osalta kunnan yleisten ohjeiden pohjalta ja he valvovat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja tehokkuutta. Tulosyksiköiden esimiesten vastuulla on sisäisen tarkkailun ja riskienhallinnan järjestäminen ja hoitaminen omassa yksikössään.

Osakkuusyhteisöjen ohjauksesta ja valvonnasta vastaa kunnanhallitus. Lautakunnat huolehtivat toimialaansa kuuluvan yhteisön seurannasta. Käytännön toiminnan seurannasta vastaa kunnanjohtaja ja osastopäälliköt ovat velvollisia ilmoittamaan havainnoistaan kunnanjohtajan kautta kunnanhallitukselle.

Kuntakonsernin osalta sisäisen valvonnan ohjeita sisältyy konserniohjeeseen.

### 1.4. Tilivelvollisuuden käsite ja tilivelvollisen vastuu

Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat kunnan toimielimen jäsenet sekä toimielimien tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat. Valtuutetut eivät ole tilivelvollisia, mutta muiden toimintaelinten jäsenet ovat.

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 esimiestä alaistensa toiminnan valvontavastuusta.

Muistutuksen edellytyksenä on, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

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

Taloussuunnitelmassa määritellään myös toimialakohtaiset tavoitteet, jotka valtuusto käsittelee osana suunnitelma-asiakirjaa. Jokainen osasto antaa vuosittain selvityksen tavoitteiden saavuttamisesta, mikä kirjautuu toimintakertomukseen. Asetetut tavoitteet ovat erityisesti tarkastuslautakunnan suorittaman arvioinnin kohteena kunnan ao. vuoden tilinpäätöstä käsiteltäessä. Tarkastuslautakunta antaa valtuustolle oman arvionsa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta.

Tavoitteita asetettaessa suunnittelussa tulee erityinen huomio kiinnittää tavoitteiden määrittelyyn siten, että ne sisältävät selkeästi mitattavia asioita.

### 1.5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuuden parantaminen

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan välineenä suunnittelun ja seurannan kautta toimivat taloussuunnitelma ja –arvio, suunnitteluprosessi, käyttösuunnitelmat, ajantasaiset ohjaustoimet sekä määräaikainen raportointi.

Johtamisjärjestelmiin liittyviä valvonnan keinoja ja välineitä ovat hallinto- ja muut johtosäännöt, hyvän hallinnon mukainen esittely- ja päätöksentekojärjestelmä, toimivat asianhallintajärjestelmät sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje.

Sisäisen valvonnan tehokkuutta voidaan parantaa kun:

- siirrytään kaiken kattavasta valvonnasta valvomaan taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittäviä ja riskialttiita alueita
- varmistetaan yksittäisten tapahtumien sijasta kokonaisuuksia sekä valvotaan prosessien toimivuutta
- siirretään valvonnan painopiste toiminnan tuloksellisuuden ja asiakasvaikuttavuuden varmistamiseen
- siirrytään määrärahaseurannasta kustannusten seurantaan
- hyödynnetään tarkastuslautakunnan suorittama arviointi tavoitteiden saavuttamisesta

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa ” Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta” on velvoite, jonka mukaan kunnanhallituksen on tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Osastoilta pyydetään vuosittain raportti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen arvioinnista. Samoin pyydetään raportti selontekoa konsernivalvonnan järjestämistä varten tytäryhteisöiltä.

## 2. PÄÄTÖKSENTEKO JA TOIMIVALTA

### 2.1. Johtosäännöt ja päätösvalta

Kuntalain mukaan valtuuston on päätettävä kunnan hallinnon järjestämisen perusteista. Valtuusto päättää, mitä toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta, tehtävät ja vastuut jaetaan kunnan viranomaisten kanssa. Delegointiratkaisuilla valtuusto päättää, miten valtuusto itse käyttää päätösvaltaa ja missä asioissa toimivalta siirretään alemmille viranomaisille.

Hallinnon järjestämiseksi valtuuston on hyväksyttävä tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään mm. kunnan eri viranomaisten toimivallan

jaosta ja tehtävistä. Johtosäännöillä valtuusto voi siirtää päätösvaltaansa kunnallisille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Samalla se voi antaa viranomaisille oikeuden siirtää tälle annettua toimivaltaa edelleen. Tätä toimivaltaa ei voi enää edelleen siirtää.

Päätösvallan saanut viranomainen on sekä oikeutettu että myös velvoitettu tekemään päätöksen asiasta. Muu viranomainen ei voi ottaa asiaa päätettäväkseen muutoin kuin käyttämällä otto-oikeutta.

Pyhännän kunnassa toimivallan jaosta ja tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännössä.

Hallintoasioiden hoidossa on lakien ja sääntöjen lisäksi noudatettava ylempien viranomaisten antamia ohjeita.

## 2.2 Valmistelu ja päätöksenteko

Päätöksenteossa on noudatettava lainsäädäntöä sekä kunnan johtosääntöjä ja ohjeita, koska lain vastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse kumota ja saattaa uudelleen käsiteltäväksi. Vireillepantu asia on käsiteltävä viivytyksettä. Päätöksentekoa varten asia on selvitettävä asianmukaisesti. Esittelijöiden ja viranhaltijoiden on huolehdittava, että päätökseen vaikuttavat oleelliset seikat ja vaihtoehtoiset toteuttamistavat on riittävästi selvitetty.

Päätökset on valmisteltava huolellisesti. Pelkkä asiakirjojen kokoaminen ei riitä, vaan tietoaineisto on analysoitava ja ratkaisun kannalta tärkeät seikat on seulottava ja yhdistettävä.

### Valmistelun vähimmäistiedot

- hakemuksen tai esityksen perusteena olevat tosiasiat ja niiden selostus
- tietoaineiston analysointi, sovellettavat oikeusohjeet ja säännökset
- muut ratkaisuun liittyvät ohjeet
- kuvaus toteutuksen arvioinnista (kustannukset, henkilövaikutukset, tila- ja laitetarpeet yms.)

Hyvä esitys sisältää myös tasapuolisesti valmisteltuja vaihtoehtoja sekä ehdotukset täytäntöönpanotoimenpiteiksi.

Kunnan toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa hallintosäännön mukaisesti.

Viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa ellei se päätöksen luonteen vuoksi ole tarpeetonta (esim. hankintaohje). Tehtävät päätökset tulee perustella.

Viranhaltijapäätökset tehdään kunnassa käytettävänä olevilla asianhallintajärjestelmällä, jotta ne voidaan osoittaa nähtävillä pitoa ja

otto-oikeutta varten oikealle toimielimelle. Päätöksen nähtävillä pito on edellytys sen lainvoimaisuudelle.

### 2.3.Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä säädetään kuntalain 32 §:ssä ja hallintolain 27-30 §:ssä. Asianomainen luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä on vastuussa esteellisyytensä arvioimisessa. Myös muut asian käsittelyyn osallistuvat voivat vedota esteellisyyteensä.

Viranhaltijan tulee itse ratkaista esteellisyytensä. Jos hän on esteellinen, hän ei saa päättää asiasta. Tällöin päätöksen asiassa tekee hänen sijaisensa. Sama pätee asian valmisteluun. Esteellinen viranhaltija ei saa osallistua asian valmisteluun missään vaiheessa.

Kunnan toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää tarvittaessa toimielin. Esimiesten on myös valvottava, että esteelliset eivät osallistu valmisteluun ja päätöksentekoon.

### 2.4.Päätöksestä tiedottaminen ja muutoksenhaku

Päätökset tulee asettaa ohjeiden mukaisesti nähtäville, antaa mahdollisimman nopeasti tiedoksi asianosaisille oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen sekä antaa tiedoksi ylemmälle toimielimelle neljän päivän kuluessa pöytäkirjan allekirjoittamisesta otto-oikeuden käyttämistä varten. Päätös ei saa lainvoimaa, jos sitä ei ole saatettu asianosaiselle tiedoksi. Pöytäkirjaote valitusosoituksineen on lähetettävä myös sille, joka sitä pyytää.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia ellei laissa ole muuta määrätty. Jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Asianosaisella on oikeus saada tietoja muustakin kuin julkisesta asiakirjasta, jos asiakirja voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Valmistelijan on erikseen huolehdittava, ettei salassa pidettäviä tietoja saa tietoonsa muu kuin siihen oikeutettu henkilö.

Julkisuuslaissa on määritelty ne ajankohdat, jolloin viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi. Ennen julkiseksi tulemistä tiedon antaminen on viranomaisen harkinnassa. Tiedot asiakirjan sisällöstä antaa viranomaisen määräämä henkilö tai se, jonka tehtäviin se kuuluu.

Päätös voidaan panna täytäntöön ennen sen lainvoimaisuutta, mikäli se ei tee oikaisuvaatimusta tai valitusta hyödyttömiksi.

Päätöksen tietojen on pysyttävä muuttumattomina asian eri käsittelyvaiheissa. Päätöksen tulee olla samansisältöisiä alkuperäisen päätöspöytäkirjan kanssa riippumatta tallennusmuodosta. Myös päätöksestä annettavien otteiden ja jäljennösten tulee olla yhtäpitäviä alkuperäisen päätöksen kanssa.



Kunnanhallitus valvoo kunnanvaltuuston päätösten lainmukaisuutta. Jokaisen esimiehen on seurattava alaisensa päätöksentekoa. Päätöksenteon seuranta kuuluu olennaisesti otto-oikeuden käyttämiseen. Lautakuntien ja viranhaltijoiden päätökset viedään tiedoksi kunnanhallitukselle ja lautakunnille.

### 3. TALOUDEN SUUNNITTELU JA SEURANTA

Suunnittelu- ja raportointijärjestelmä on johdon sisäisen valvonnan väline, jonka avulla varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen. Suunnittelujärjestelmällä varmistetaan, että tavoitteet asetetaan strategian mukaisesti ja niiden toteuttamiseen osoitetaan voimavarat.

Palvelutuotannon laatua on tarkasteltava useasta näkökulmasta. Tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on helpointa niillä toimialoilla, joissa palveluja tuotetaan markkinoille. Peruspalvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden arviointi on usein vaikeampaa, koska tuote on usein prosessi, johon asiakas henkilökohtaisesti osallistuu.

Arviointia voidaan tehdä  
suhteessa tavoitteeseen

- ◆ vertailuna vastaavaan tuotteeseen
- ◆ aikasarjaverailuna

Kunnan raportointijärjestelmää kehitettäessä tulee ottaa huomioon myös arvioinnin edellyttämien tietojen kerääminen.

#### 3.1. Talousarvion valmistelu

Pyhännän kunnan taloussuunnittelujärjestelmä perustuu Suomen Kuntaliiton suositukseen talousarvion ja –suunnitelman laatimisesta.

Talousarvion ja –suunnitelman laatiminen käynnistyy talousarviokehysten ja laatimisoheiden valmistelulla hallinto-osastolla. Talousarviokehykset perustuvat voimassa olevaan taloussuunnitelmaan, edellisen vuoden tilinpäätöstietoihin, kuluvan vuoden talousarvion puolivuotiskatsaukseen sekä tehtyihin päätöksiin. Kunnan palvelustrategia toimii pohjana tavoitteiden asettelussa sekä toiminnan painopisteitä ja kehittämistä suunniteltaessa. Talousarvion laadintaohjeet ja talousarviokehykset hyväksyy kunnanhallitus.

Hallintokunnat valmistelevat talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksensa talousarviokehyksien ja laadintaohjeen pohjalta sekä toimittavat ne kunnanhallitukselle talousarvioehdotuksen ja taloussuunnitelmaehdotuksen valmistelua varten. Tarvittaessa käydään kunnan johdon ja talousjohdon ja osastojen välillä neuvotteluja ehdotuksen sopeuttamisesta kehyksiin.

Kuntalain 65 §:n mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ja kolme tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma.

Pyhännällä laaditaan tulosaluekohtainen taloussuunnitelma kolmeksi vuodeksi sekä käyttötalous- että investointiosasta.

Talousarvioehdotus ja taloussuunnitelmaehdotus valmistellaan niin, että se voidaan jättää valtuuston käsittelyyn hyvissä ajoin joulukuussa. Valtuuston hyväksytyä talousarvion kunnanhallitus antaa sen täytäntöönpano-ohjein osastojen noudatettavaksi.

Talousarvion toteuttamista varten toimitukset hyväksyvät talousarvioon perustuvat organisaatioon sopeutetut käyttösuunnitelmat. Käyttösuunnitelmassaan toimitelin määrää jokaiselle osamäärärahalle/ osatuloarviolle tilivelvollisen vastuuhenkilön ja päättää käyttösuunnitelman toteutukseen liittyvästä toimivallasta ja sen siirtämisestä vastuuhenkilöille.

Tavoitetietoisuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi tulee tulosityksiköittäin käydä tulos- ja tavoitekeskustelut vähintään vuosittain.

### 3.2 Raportointi

Kunnanhallitukselle, valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle toimitetaan touko-kesäkuussa huhtikuun lopun tilanteen mukainen talousarvion toteutuma tiedoksi. Tähän tiedonantoon kuuluvat tuloslaskelma, rahoituslaskelma, käyttötalouden talousarviovertailu, investointiosan vertailu sekä tase. Elokuun lopun tilanteen mukaan talousarvion toteutuma ja tavoitteiden toteutumien toimitetaan kunnanhallitukselle, valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle sekä ko. lautakunnalle. Vuoden loputtua helmikuun loppuun mennessä toimitetaan toimintakertomukset, joista ilmenee vuoden lopun tilanteen mukainen talousarvion toteutuma ja tavoitteiden toteutuma ja joka on osa kunnan tilipäätöstä.

Osastoittain seurannan tulee olla jatkuvaa ja poikkeamiin toiminnan tavoitteissa ja määrärahojen käytössä tulee puuttua välittömästi, jos aihetta ilmenee.

Talousarvioperusteluissa on tulosalueittain nimettävä vastuuhenkilöt, joka myös vastaavat seurannasta. Tulosityksikkötasoiset ja kustannuspaikkatasoiset vastuuhenkilöt lautakuntien tulee nimetä käyttötaloussuunnitelmien vahvistamisen yhteydessä.

Talousarvioon sisältyvää sitovaa määrärahaa ei saa ylittää ilman kunnanvaltuuston lupaa. Mikäli toimintaa ei voida järjestää talousarviovuoden aikana myönnetyn määrärahan puitteissa, sen tulee tehdä lautakunnalle ja edelleen kunnanhallitukselle ja –valtuustolle talousarvion muutosesitys. Esitykseen tulee liittää perustelut ja selvitys niistä toimenpiteistä ja keinoista, joita osastolla on käytetty toiminnan sopeuttamiseksi annettuihin resursseihin.

Toiminnan ja tuloksellisuuden varmistamiseksi tulee osastopäälliköiden varmistaa toimialueellaan, että organisaatiossa tuotettava tieto on sitä tarvitsevien käytössä.

## 4. HENKILÖSTÖASIAT

### 4.1. 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. Henkilöstöjärjestelyissä on selvitettävä myös mahdollisuudet osastojen tai tulosyksiköiden väliseen yhteistyöhön.

Palvelukseen ottamisen yhteydessä on varmistettava, vaatiiko viran/toimen täyttäminen täyttöluvan. Lisäksi on varmistettava, että talousarviossa ja –suunnitelmassa on varauduttu kaikkiin vakanssista aiheutuviin kustannuksiin.

### 4.2. Tehtävänkuvaukset

Henkilökohtaiset tehtävänkuvaukset valmistelee lähin esimies yhteistyössä työntekijän kanssa. Tehtäväkuvauksessa määritellään henkilön asema ja tehtävä tulosyksikössä sekä tulosalueet ja tavoitteet. Tehtäväkuvaukset hyväksytään hallintosäännön 13 §:n mukaisesti.

Työnjako hoidetaan niin, ettei väärinkäytöksen mahdollisuuksia eikä vastuuepäselvyyksiä aiheutuvia työyhdistelmiä synny.

### 4.3. Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen

Jokaisen esimiehen on varmistettava, että

- yhteistoiminta toimii kaikilla tasoilla. Yhteistoiminnan keinoja ovat yhteistoimintasopimuksen mukaisesti mm. johtoryhmätyö, 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 vähintään kerran vuodessa.

### 4.3. Henkilöstöasioiden seuranta ja raportointi

Johtamista, henkilöstön osaamista, ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan mm. henkilöstökyselyin ja asiakaspalauttein.

Seuranta ja raportointia toteutetaan myös vuosittain laadittavassa henkilöstökertomuksessa.

## 5. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE

### 5.1.Laskentatoimi

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia, hyvää kirjanpitolakia ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita sekä mm. arvonlisäverolakia, hallintosääntöä ja Kuntaliiton suosituksia.

Kaiken kunnan nimissä tapahtuvan maksuliikenteen tulee sisältyä kunnan kirjanpitoon.

Kirjanpidon tuottamaa informaatiota käytetään sisäisen valvonnan apuna. Kirjanpito hoidetaan niin, että raportit ovat riittävän nopeasti ja ajantasaisesti saatavissa. Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tarkistukset ja täsmäytykset on tehtävä säännöllisesti. Tileistä ja tiliöinneistä antaa ohjeet pääkirjanpitäjä.

Kirjanpito on täsmäytettävä kuukausittain seuraavasti:

- Päiväkirjan debet=kredit, jotka ovat –pääkirjan kokonaisdebet ja kredit,
- rahatilit täsmäävät ulkopuolisiin todistuksiin,
- reskontrat ovat kokonaissummiltaan vastaavien pääkirjatilien saldojen suuruiset,
- palkanlaskennan ennakonpidätyksen alaiset palkat täsmäävät kirjanpidon palkkoihin

Tositeaineiston tulee olla kirjanpitolain edellyttämässä kunnossa.

### 5.2.Rahatoimen tehtävät

Rahatoimeen kuuluvat maksuliikenteen, rahoitusomaisuuden, käyttöomaisuusarvopapereiden, muiden pitkäaikaisten sijoitusten, vieraan pääoman ja maksuvalmiuden hoito sekä kunnan rahastojen hoito.

Kunnan maksuvalmiuden seurantavastuu kuuluu henkilöstö- ja talousjohtajalle, joka raportoi asiasta eteenpäin kunnanjohtajalle.

### 5.3.Lainanotto ja sijoitustoiminta

Kunnan lainakannan on oltava korko- ja muiden riskien minimoimiseksi riittävän monipuolinen. Lainojen nostot tulee ajoittaa maksuvalmiussuunnitelman avulla niin, että rahoituskustannukset

ajoittuvat mahdollisimman tasaisesti vuoden varrelle ja rahoituskustannukset jäävät mahdollisimman alhaiseksi.

Tilapäislainan ottamisesta päättää kunnanjohtaja kunnanvaltuuston hyväksymän määrän rajoissa.

Kunnanhallitus hyväksyy sijoitustoiminnan periaatteet. Kunnanjohtaja voi päättää lähinnä kassavarojen sijoittamisesta tilapäisesti, enintään vuodeksi.

#### 5.4.Pankkitilien käyttöoikeus

Pankkitilien käyttöoikeus on kunnanjohtajan erikseen määräämillä viran- tai toimenhaltijoilla.

#### 5.5.Rahavarojen ja arvopapereiden säilyttäminen

Rahavarat, arvopaperit ja vakuudet sekä muut tärkeät asiakirjat on säilytettävä turvaavin tavoin arkistossa tai kassakaapissa. Käteiskassan rahavarat on säilytettävä lukollisessa kassalippaassa varmassa säilytyspaikassa. Kassalippaat on mahdollisuuksien mukaan säilytettävä yön yli kassakaapissa.

#### 5.6.Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne

Lautakunnat määräävät toimiajaksen tai tarvittaessa ne henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä tositteet.

Tulosityksiköiden on huolehdittava laskujen hyväksymisestä ja tulojen laskuttamisesta oikeamääräisinä ajallaan.

Maksettavaksi hyväksytyt laskut ja muut maksuasiakirjat on hyväksyttävä hyvissä ajoin ennen eräpäivää. Hyväksyjän on erityisesti valvottava sitä, että kunta saa hyväkseen sille kuuluvat käteisalennukset ja että lasku sisältää kaikki tositteelta ja laskulta vaadittavat tiedot.

Maksuliikenne hoidetaan keskitetysti taloustoimistossa. Mikäli kuntaan hankitaan ostolaskujen kierrätysjärjestelmä, ostolaskujen skannauksesta päätetään erikseen.

#### 5.7.Menojen hyväksyminen ja maksaminen

Tavaran, työsuorituksen tai muun palvelun vastaanottajan on tarkastettava, että tosittteen tarkoittama tavara, työsuoritus tai muu palvelu on saatu. Vastaanotosta on tehtävä merkintä maksun perusteena olevaan tositteeseen. Laskuun on merkittävä päivämäärä, jolloin tavara, työsuoritus tai muu palvelu on otettu vastaan.

Menotosite on tarkastettava ja hyväksyttävä ennen laskun tai muun maksun perusteena olevan asiakirjan esittämistä maksettavaksi.

Hyväksyjän on tarkastettava tositteen muodollinen ja asiallinen sisältö, tavaran, työsuorituksen tai muun palvelun merkitseminen vastaanotetuksi, tositteen oikea tiliöintimerkintä sekä numero- ja yksikkötarkastusmerkintä samoin kuin se, että menon maksamiseen on käytettävissä määräraha. Vastaanottajan ja hyväksyjän tulee yleensä olla eri henkilö.

Ostopalvelusopimuksissa on tarkistettava jo ennen sopimuksen allekirjoittamista eläkemaksujärjestelmien sisältö (Kuntien eläkevakuutus, yleiskirje 2/2006). Tarkistusta ei tarvitse tehdä, mikäli kyseessä on julkisoikeudellinen yhteisö tai osakeyhtiö.

Laskun hyväksyjän tulee myös tarkastaa, että maksunsaajayhtiö tai – henkilö on merkitty ennakkoperintärekisteriin, mikäli kunta on teettänyt tai ostanut yhtiöltä tai yrittäjältä työsuorituksen (valtion, kunnan, kuntayhtymän, seurakunnan tai pörssiyhtiön osalta ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriotetta tarvitse tarkastaa). Mikäli työn suorittajaa ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriin on lasku toimitettava hyväksyttynä palkanlaskentaan ennakonpidätyksen toimittamista varten.

Ennakkoperintärekisteröinnin voi tarkistaa yritystietojärjestelmästä internetin kautta osoitteesta [www.ytj.fi](http://www.ytj.fi).

Tositteita koskevat vastaanotto- ja hyväksymismerkinnän voidaan tehdä myös sähköisellä tunnistuksella, mikäli kunnassa on käytössä ostolaskujen kierrätysohjelma.

Laskujen asiatarkastusta tarvitaan silloin, kun hyväksyjällä ei ole riittävästi taustatietoa laskun oikeellisuuden varmentamiseen. Yksinkertaistettuja käsittelyrutiineja voidaan käyttää poikkeuksellisesti silloin, kun ostotapahtuma laskutetaan säännöllisesti sopimukseen perustuen (esimerkiksi sisäinen vuokra) tai ostolasku perustuu hyväksytyyn tilaukseen.

Tositteiden käsittelyyn liittyvien merkintöjen dokumentoiminen on osa organisaation sisäistä valvontaa. Dokumentointi varmistaa, että liiketapahtumat on suoritettu ja sisällytetty kirjanpitoon oikean suuruusina.

## 5.8.Saatavien laskutus- ja perintäohjeet

Saatavat laskutetaan ja peritään tehokkaasti ottaen huomioon lain, hyvän kauppataavan, hyvän perintätavan ja asiakaspalvelun vaatimukset.

Laskun laatimisesta ja lähettämisestä huolehtii se osasto, jonka toiminnasta laskutusperuste syntyy. Osastot ja tulosityksiköt vastaavat siitä, että kaikki asiakkaille toimitetut tuotteet/palvelut tulevat

laskutetuiksi.

Maksamattomista laskuista toimitetaan laskuttajan toimesta kaksi maksukehotusta ja mikäli suoritusta ei saada, saatava lähetetään laskuttajan toimesta perintätoimiston hoidettavaksi.

Laskutuksen perusteena olevat asiakirjat on laadittava selkeästi ja niiden tietosisällön tulee täyttää myös mahdollisen perinnän vaatimukset. Suurehkoja tai pitkäaikaisia sopimuksia tehtäessä on tarkistettava sopimuskumppanin luottotiedot.

Laskut on numeroitava siten, että laskut ovat yksilöitävissä ja että laskutus on aukottomasti valvottavissa. Laskujen numerointi on oltava ehdottomasti numerojärjestyksessä.

Laskun sisällöstä antaa ohjeet taloustoimisto. Verohallituksen laskutusta koskevat ohjeet ovat nähtävissä verohallituksen www-sivuilla osoitteessa [www.vero.fi](http://www.vero.fi).

Saatava laskutetaan viipymättä veloitusperusteen syntymisen jälkeen, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa. Sisäiset laskut (kustannuspaikkojen väliset sisäiset saatavat) laskutetaan ja kirjataan kerran kuukaudessa tai neljännesvuosittain. Toistuva laskutus järjestetään siten, että laskutus ja eräpäivät ovat säännönmukaiset.

Ennako-, arvio- tai osalaskutuksesta on tasauslasku laadittava vähintään kerran vuodessa. Lähetettäviin laskuihin maksuajaksi merkitään 14 päivää, ellei laista tai sopimuksista muuta johdu (esim. aravalainalaskutus). Maksuehto on sisällytettävä kunnan ja velallisen väliseen sopimukseen.

Tulot pitää hyväksyä samoin periaattein kuin menot. Hyväksyjä varmistaa hyväksymismerkinnällään tulo- ja kirjausperusteen oikeellisuuden. Hyväksyminen voidaan tehdä laskutuksen toimeksiantolomakkeelle tai laskutusluetteloon.

## 6. HANKINNAT JA OMAISUUDEN HALLINTA

### 6.1.Hankinnat ja varastot

Hankinnoissa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista (348/2007) siihen myöhemmin tehtyine tarkistuksineen (esim. muutos 321/2010).

Hankinnat on tehtävä taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Hankinnoissa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet. Tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin sen mukaan kuin tarjouspyynnössä on esitetty.

Hankinnoissa on noudatettava hankinnan suuruudesta riippumatta avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Tarjoajaehdokkaita ja tarjouksentekijöitä on kohdeltava sekä saatuja tarjouksia on käsiteltävä näiden periaatteiden mukaisesti hankintaprosessin eri vaiheissa.

Hankinnoissa noudatettavasta sopimusmenettelystä on säädetty erikseen muun muassa oikeustoimilaisissa ja kauppalaissa. Oikeustoimilain periaatteista poiketen hankintalain tarkoittama hankintasopimus syntyy vasta sopimuksen allekirjoittamisella.

Kunnan tulee päättää, mitkä hankinnat toteutetaan hajautetusti, hajakeskitetysti tai keskitetysti. Eri vastuualueiden tarvitsemat samankaltaiset tuotteet tai palvelut tulee mahdollisuuksien mukaan hankkia keskitetysti organisaation puitteissa tai yhteishankintoina.

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

Hankintaohjeet on laadittu erikseen ja niitä päivitetään hankintalain muutosten mukaisesti.

## 6.2. Omaisuuden hallinta

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

Kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden velvollisuus on huolehtia siitä, että kunnan omaisuutta säilytetään turvallisesti ja se pidetään kunnossa. Pysyviin vastaaviin kuuluvasta poistonalaisesta omaisuudesta pidetään erillistä kirjanpitoa.

Irtaimiston luettelointiohjeet on kunnassa hyväksytty erikseen, khall 7.5.2001 ja ohjeita noudatetaan.

Kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta sekä päättää kunnan omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta. Kunnanhallitus voi siirtää toimivaltaansa edelleen muille toimielimille ja viranhaltijoille. (kuten hallintosäännössä)

## 6.3. Vakuudet

Pyhännän kunta hyväksyy sopimusten ja lupamääräysten vakuuksiksi seuraavaa omaisuutta: 1. Pankkitakaus, raha- ja vakuutuslaitoksen antama omavelkainen takaus, 2. Pankkitakaus, kunnan nimiin pankkiin tehty rahatalletus tai vakuuden antajan nimelle pankkiin tehty talletus pankin kuittaamattomuustodistuksin. Talletustodistuksessa tulee olla ehto, jonka mukaan talletusta ei voi nostaa ilman talletustodistusta. 3. Kiinnitys tai muu reaalivakuus, kunta ei hyväksy vakuudeksi jälkipanttausta ellei ensisijaisen vakuuden hyväksyjältä saada sitoumusta, jonka mukaan



ensisijaisen vakuuden haltija ei käytä vakuutta muun kuin alkuperäisen sopimuksen täyttämisen turvaamiseksi.

Vakuus luovutetaan kunnalle sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä ennen kunnan vastasuorituksen täyttämistä ellei aikarajoista ole ao.alan yleisissä sopimusehdoissa toisin sovittu ja osasto katsoo, että alan yleisiä sopimusehtoja voidaan noudattaa. Sopimukseen liittyvät vakuudet säilytetään huolellisella tavalla kunnan arkistossa tai muussa varmassa paikassa.

Rakennusaikaisissa urakoitsijavakuuksissa noudatetaan rakennusalan yleistä käytäntöä. Rakennus- ja takuuajaiset vakuudet säilytetään myös kunnan arkistossa.

Osastot pitävät hallussaan olevista vakuuksista luetteloja, josta käy ilmi vähintään seuraavat tiedot:

- osasto tai tulosyksikkö, jonka hallussa vakuus on
- sopimus, jonka vakuudeksi vakuus on saatu
- sopimuksen allekirjoituspäivä
- vakuuden luovuttajan nimi
- vakuuden yksilöinti (esim. pankkitakaus ja takauksen antaneen pankin nimi)
- vakuussumma
- vakuuden voimassaoloaika
- urakoissa ja muissa vastaavissa urakkasumma
- vakuuden laatu esim. vastuuajainen, työajainen jne.

Vuokravakuuksista pidetään luetteloja asuntotoimistossa.

Kukin osasto nimeää vastuuhenkilön, jonka tehtävänä on vakuusrekisterin perusteella huolehtia vakuuksien uudistamisesta ja voimassaoloaikojen ja niihin liittyvien ehtojen seurannasta. Muutokset on annettava tiedoksi taloustoimistoon. Osasto toimittaa allekirjoitetun vakuusluettelon 31.12. tilanteen mukaan hallussaan olevista vakuuksista taloustoimistoon seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä.

## 7. TIETOTURVA

Tietoturvalla tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvien riskien minimoinnista. Kunnan tietoturvasta on annettu määräykset tietoturvasuunnitelmassa ja –oppaassa. Esimiesten velvollisuus on tuntee ohjeistus ja valvoa sen toteuttamista omassa yksikössään. Tietoturvaopas tulee ottaa mukaan myös henkilöstön perehdyttämiseen.

Tietojärjestelmien menetelmäkuvauksilla varmistetaan sisäisen tarkkailun toimivuus. Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla, palomuuureilla, käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla ja muilla menetelmillä. Osastopäälliköt ja tulosyksiköiden esimiehet määrittelevät alaisensa

henkilöstön valtuudet tietojärjestelmien ja tiedostojen käyttämiseen ja kirjaavat käyttöoikeudet esimerkiksi henkilön toimenkuvaan tai viranhaltijapäätökseen. Atk-vastuuhenkilöt määrittelevät verkon ja tietovaraston käyttöoikeudet esimiesten päätösten mukaisesti.

Osastopäälliköt ja esimiehet vastaavat 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.

## 8. MUUT SISÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT TEHTÄVÄT

### 8.1. Avustukset

Kukin toimielin huolehtii oman toimialansa avustusten myöntämisestä. Avustuksen myöntäjän tulee valvontavelvollisuuteensa liittyen sopia avustuksen saajan kanssa riittävästä seuranjärjestelmästä ja raportoinnista. Milloin yhteisölle on annettu avustusta, on myöntäneen viranomaisen vaadittava tilitys, joka osoittaa avustuksen käytön.

Mikäli avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisesti, voidaan avustus periä takaisin tai maksaminen keskeyttää. Kunnan tilintarkastajille on varattava mahdollisuus avustusta saaneen yhteisön hallinnon ja tilien tarkistamiseen.

Valtion viranomaisten valvonnassa olevien avustusten käytöstä olevia määräyksiä on noudatettava sellaisenaan.

### 8.2. Sopimukset

Hyväksytyjen sopimusten valvonta kuuluu sopimuksen hyväksyneen toimielimen alaiselle osastopäällikölle ja viranhaltijapäätöksiin perustuvien sopimusten osalta sopimuksen hyväksyneelle viranhaltijalle.

Valvontaan kuuluu sopimuksesta johtuvien toimenpiteiden hoitaminen määräaikana. Tällaisia ovat esimerkiksi maksatuksen tai laskutuksen hoitaminen, mahdollisista korotuksista huolehtiminen sopimuksen voimassaoloaikana sekä sopimuksen irtisanominen. Sopimusten asianmukainen kirjaaminen ja arkistointi ovat myös osa valvontaa.

Ulkopuolisten tuottajien kanssa tehtyjen sopimusten valvontavastuu on sopimuksen tehneellä viranomaisella.

Kunkin osaston tekemistä sopimuksista on pidettävä sopimusrekisteriä yleisten rekisteröintiohjeiden mukaisesti.

Osastojen tulee esittää toimintakertomuksessaan isäntäkuntamallilla

toteutettujen ostopalvelujen suoritteet, kustannukset ja arviot saadun palvelun laadusta.

## 9. PROJEKTITOIMINTA

Kunta voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa.

Hankkeista vastaavan toimielimen tulee tehdä hallinnoimistaan projekteista (EU-rahoitteiset projektit) ainakin seuraavat päätökset

- projektisuunnitelman hyväksyminen
- rahoituksen hakeminen
- projektin aloittamispäätöksen sisältäen
- projektin organisoimisen; ohjausryhmän ja projektipäällikön valinta
- projektista vastaavan viranhaltijan nimeäminen ja tehtävien ja valvontavelvollisuuksien määrittely
- projektin loppuraportin hyväksyminen ja projektin päättäminen

Projektin kirjanpito tulee järjestää siten, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tarkkuudella. Projektin kirjanpidon järjestäminen 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 tarvittaessa rahoittajalta kirjallinen lausunto sähköisen arkistoinnin riittävydestä projektin tosineiteiston arkistoinnissa.

Kunnanhallitus tai ao. lautakunta päättää kunnan osallistumisesta ja kuntaosuuden maksamisesta muiden hallinnoimiin projekteihin. Osallistuminen 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.

Kunnan hallinnoimista EU-projekteista pidetään projektirekisteriä. Rekisteriin otetaan myös merkittävimmät seutukunnalliset hankkeet. Rekisterin ylläpitäjänä toimii kunnan kirjaamo.

## 10. RISKIENHALLINTA

### 10.1. Riskien määrittely

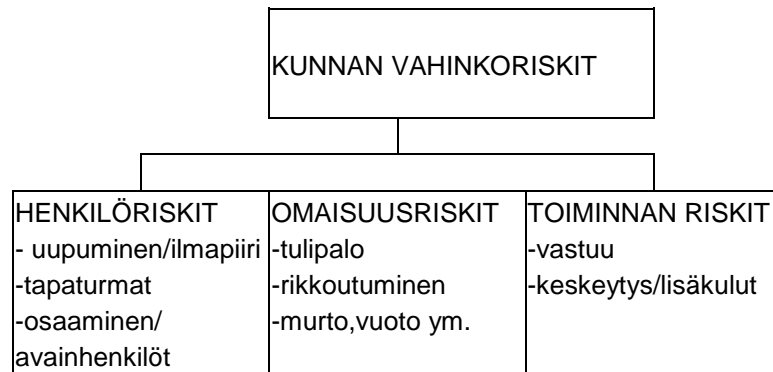
Riski on mahdollisuus tai uhka (tai molempia), riski on negatiivinen tai positiivinen vaikutus organisaation toimintaan, kuntaan, kuntalaisiin tai sidosryhmiin. Mahdollisuus: varmistaa tavoitteiden saavuttaminen, helpottaa, parantaa tai tehostaa toimintaa ja aikaansaa säästöjä tai lisää tuottoja. Uhka: estää tai haittaa tavoitteiden saavuttamista, vaikeuttaa toimintaa, aiheuttaa menetyksiä ja/tai tappioita.

Riskienhallinta on olennainen osa johtamista kuntien hallinnossa. Systemaattinen riskienhallinta on kunnan omasta aloitteesta tapahtuvaa toimintaa, jonka avulla kunnan uhkana olevat riskit saadaan saman tavoitteellisen suunnittelun piiriin kuin kunnan muutkin toiminnat. Saatava hyötykin on sama eli sattumavaraisuutta voidaan vähentää ja edullisia ratkaisuvaihtoehtoja voidaan käyttää hyväksi.

Kunnan toimintaan liittyy muun muassa liike- ja vahinkoriskejä. Näitä liikeriskejä ovat mm. yksityistäminen, ulkoistaminen, yhtiöittäminen, omaisuuden hallinta kuten käyttöomaisuuden muuttaminen rahoitusomaisuudeksi, kilpailuttaminen, ulkomaiset yhteistyö- ja sopimuskumppanit ja yhtiöiden myynti. Liikeriskit vaikuttavat toteutuessaan kunnan itsenäisyyteen, talouteen, imagoon, palvelujen laatuun, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä.

Vahinkoriskejä ovat henkilö-, omaisuus- ja toiminnan riskit. Vahinkoriskeille on tyypillistä, että vahingot syntyvät yleensä äkillisesti ja yllättävästi. Eräät vahinkoriskit voivat syntyä hitaastikin, kuten esim. kuluminen ja homevauriot. Riskit saattavat toteutuessaan aiheuttaa kunnalle merkittävää taloudellista vahinkoa, korvaamattomia henkilövahinkoja sekä häiritä toimintaa tuntuvasti. Siksi on tärkeää, että kunnat tunnistavat riskit ja niiden vaikutukset.

Riski voi aiheutua puutteellisesta johtamisesta (ml. suunnittelu, toteutus, seuranta ja raportointi), väärästä henkilöresursoinnista, vastuunjaon ja työnjaon epäselvyydestä, opastuksen ja perehdytyksen puuttumisesta. Riski voi aiheutua työn tekemisestä eli työmenetelmistä, työvälineistä ja laitteista (esim. tietojärjestelmät); työssä käytettävistä aineista, työntekijöiden ja asiakkaiden käyttäytymisestä jne. Riski voi kohdistua organisaatioon ja työntekijöihin myös työn ulkopuolella, esim. liikennetapaturmariskinä, väkivaltana, lainsäädäntömuutoksena jne.



Kuvio 1. Kunnan vahinkoriskit

Tämä edellyttää tietoista riskienhallintapolitiikkaa, johon kuuluvat tärkeänä osana systemaattiset riskikartoitukset riskien tunnistamiseksi ja niiden toteutumisen todennäköisyyden arvioimiseksi. Vasta kun riskit on tunnistettu ja arvioitu, voidaan ryhtyä pohtimaan eri riskienhallintakeinoja.

## 10.2. Kuntien riskien erityispiirteitä

Henkilöriskit ovat kunnan toiminnassa merkittävä riskialue. Kunta on yleensä alueensa suurin työnantaja ja toisaalta kuntien toiminnan erityispiirteenä on suuriin ihmisryhmiin kohdistuva toiminta mm. opetus-, ja sosiaali- ja terveystoimissa, kuten myös muiden suurten joukkotilaisuuksien järjestäminen. Omien työntekijöiden ja kunnan asukkaiden hyvinvoinnista ja turvallisuudesta huolehtiminen toteutetaan parhaiten häiriöttömillä ja laadukkailla palveluilla.

Kunnalla on myös ns. moraalinen vastuu kunnan asukkaiden turvallisuudesta ja sen tulisi aktiivisesti toimia myös näiden riskien pienentämiseksi. Esimerkiksi vaaralliset kuljetukset tulisi kunnan alueella järjestää siten, että niistä aiheutuva vaara olisi mahdollisimman pieni.

Kunnan omistuksessa on paljon erilaisia rakennuksia, joiden vahinkoriskin toteutumisen todennäköisyys vaihtelee rakennusten käyttötarkoituksen, rakenteen suojaustason yms. mukaan. Osa rakennuksista on vanhoja ja niissä saatetaan säilyttää arvokkaita taideteoksia, koneita, tärkeitä arkistoja ja atk-laitteistoja tiedostoineen, joten esim. paloriskit saattavat olla hyvinkin suuria.

Kunta voi joutua virheiden ja huolimattomuuden takia myös vahingonkorvausvastuuseen. Merkittäviä riskejä liittyy mm. katujen ylläpitoon, pelastuslaitosten ja vesilaitosten toimintaan, jätteiden käsittelyyn ja rakennusviraston toimintaan. Kovien pakkaskausien aikana kunnan on turvattava häiriötön kaukolämmön ja sähkön jakelu. Kunta voi joutua korvausvastuuseen, mikäli kunnasta riippuvainen

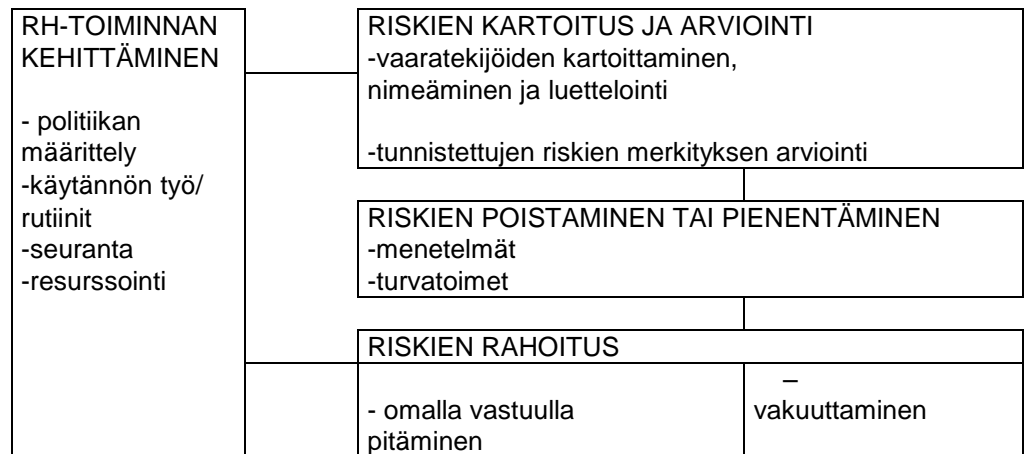
katkos on tarpeettoman pitkä tai siitä ei ole asianmukaisesti ilmoitettu.

Erilaisia riskejä ovat:

- Strategiset ja päätöksentekoriskit, jotka vaikuttavat merkittävästi organisaation kilpailukykyyn ja asemaan markkinoilla
- Johtamisriskit, jotka vaarantavat palvelutuotannon kehittämisen aidon vastuunalaisuuden toteutumisen
- Tieto ja tietojärjestelmäriskit, jotka uhkaavat päätöksenteon perustumista oikeaan ja riittävään informaatioon, sisäisen ja ulkoisen tiedonvälityksen heikkoudet
- Hallinnolliset riskit, jotka uhkaavat toiminnan lain- tai ohjeistuksenmukaisuutta
- Toimintaympäristöriskit; lainsäädännölliset tai muut muutokset, jotka vaikuttavat toiminnan järjestämiseen, palveluiden tuottamiseen tai esim. vastuisiin.
- Taloudelliset (ja toiminnan kustannustehokkuuteen liittyvät) riskit, jotka vaikuttavat merkittävästi ja välittömästi oman organisaation (tai asiakasorganisaatioiden) taloudelliseen asemaan tai sen kehittymiseen
- Toiminnalliset ja palvelun laatuun tai saatavuuteen vaikuttavat riskit, jotka vaikuttavat merkittävästi loppuasiakkaisiin
- Henkilöstöriskit, jotka johtavat asiantuntemuksen merkittävään menettämiseen, asiantuntevan henkilöstön rekrytointiongelmat, ammatillisen osaamisen kehittämiseen
- Imagoriskit, jotka vaikuttavat merkittävästi organisaation julkisuuskuvaan
- Ympäristö- ja vahinkoriskit, jotka vaikuttavat organisaation henkilöstöön ja loppuasiakkaisiin
- Riskeihin suhtautuminen, useamman riskin samanaikainen toteutuminen, hyväksyttävä riskitaso, tietoinen riskien ottaminen

### 10.3. Mitä on riskienhallinta

Riskienhallinta on organisaation riskeihin keskittyvä johtaminen osa-alue, jonka avulla pyritään järjestelmällisesti vähentämään riskien aiheuttamia kustannuksia ja muita haittavaikutuksia. Riskienhallinnan tärkeimpänä tavoitteena on toiminnan jatkuvuuden varmistaminen myös siinä tapauksessa, että jokin uhkana olevista riskeistä toteutuu.



Kuvio 2. Suunnitelmallisen riskienhallinnan osa-alueet

#### 10.4. Riskien kartoitus

Riskienhallintaprosessin ensimmäinen ja tärkein vaihe on riskien kartoitus. Tunnistamisvaiheessa pyritään etsimään vaaratekijöitä eri menetelmin. Riskien tunnistamiseksi on kehitetty monia menetelmiä, kuten kyselylomakkeet, tilastaselvitykset ja ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemät tarkastukset. Käytännössä tunnistaminen voi lähteä liikkeelle syy-seuraus-analyysin avulla.

Riskienkartoituksen tavoitteena on tunnistaa kaikki merkittävät kuntaa uhkaavat riskit. Kartoituksen perusteella päätetään, mitä riskienhallintatoimenpiteitä näiltä riskeiltä suojautuminen edellyttää. On tärkeää, että kartoitus etenee, käsittää kaikki erityyppiset riskit, että riskejä tarkastellaan eri hallintokunnissa samantyyppisesti ja että keskitytään merkittäviin riskeihin.

Kartoituksen lähtökohtana on pidettävä kunnan johdon päätöstä kartoituksen suorittamisesta ja sen aikataulusta.

Riskienhallinnalla pitää olla vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on tässä vaiheessa kartoitustyön vetäminen, koordinointi ja yhteenvedon tekeminen. Hän opastaa ja valvoo kartoituksen etenemistä ja nimeää kunnan omia asiantuntijoita selvittämään kartoituksen ongelmallisimpia kohtia. Kartoituksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että vastuuhenkilö osaa hyödyntää myös ulkopuolista riskienhallinnan asiantuntija-apua. Myös hallintokuntien välinen yhteistyö on hänen vastuullaan.

#### **Raportointi**

Olennainen osa riskienhallintaa on kartoituksen ja tulosten raportointi. Siihen kuuluu myös vuosittain tehtävät kartoituksen tarkastukset. Hallintokunta tekee itselleen kartoituksen perusteella raportin, mutta myös kunnan johto tarvitsee käyttöönsä yhteenvedon, johon on koottu

kunnan uhkana olevat riskit.

Kunnanhallituksen tulee esittää selonteko sisäisestä valvonnasta. Velvollisuus laatia selonteko perustuu Kilan kuntajaoston yleisohjeeseen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Yleisohjeen mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Raportointiin kuuluvat myös toimenpide-ehdotukset kartoituksessa esiin tulleiden riskien poistamiseksi, pienentämiseksi tai siirtämiseksi.

## 10.5. Arviointi

Kun kunnan uhkana olevat riskit on tunnistettu, arvioidaan millaisia menetyksiä ne saattavat toteutuessaan aiheuttaa. Riskien arvioinnin keskeiset elementit ovat vahingon aiheuttamien kustannusten määrittely sekä vahingon esiintymistiheyden arviointi tiettyä ajanjaksona. Samalla asetetaan riskit suuruusjärjestykseen. Arvioinnissa luokitellaan riskit todennäköisyyden ja suuruuden mukaan muutamaan ryhmään. Ensisijaisesti voidaan erottaa toisaalta usein toistuvat riskit ja toisaalta harvinaiset huippuriskit.

Riskien merkitys kunnalle riippuu kunnan koosta, mutta myös sen taloudellisesta tilanteesta eli kunnan riskinottokyvystä. Vahingon suuruus voidaan määritellä suhteessa kunnan tuloveroprosentin tuottoon sen aiheuttamien menetysten perusteella.

Jaottelu voi olla esimerkiksi seuraava:

Vahingon suuruus suhteessa tuloveroprosentin tuottoon

Pieni	<0,1
Kohtalainen	0,1-0,25
Suuri	0,25—0,5
Erittäin suuri	>0,5

Vahinko on esim. silloin pieni, kun vahingon suuruus euroissa mitattuna on pienempi kuin kymmenesosa ”tavanomaisesta” kunnallisveroprosentin tuotosta.

Riskin merkitystä arvioitaessa on muistettava ottaa huomioon myös ne seurausvaikutukset, joita kunnalle saattaa vahingosta aiheutua esimerkiksi korvausvastuun takia. Lisäksi on syytä käsitellä riskit, joita ei voi luokitella taloudellisin mittarein, kuten henkilöihin kohdistuvat riskit.

## 10.6 Riskienhallintamenetelmät

Riskikartoituksen tuloksena kuntaa uhkaavat riskit ja niiden toteutumisen vaikutukset ovat tiedossa. Seuraava vaihe on luoda strategia niiden



hallitsemiseksi. Tavoitteena tulee olla ratkaisu, jonka avulla saavutetaan tasapaino mahdollisten menetysten ja suojauskustannusten välillä. Liikkeelle voidaan lähteä esimerkiksi ennaltaehkäisystä ja edetä sitä kautta riskien kartoitukseen. Ennaltaehkäisy voidaan jakaa kahteen osa-alueeseen, riskien poistamiseen ja riskien pienentämiseen.

### **Riskien poistaminen tai pienentäminen**

Poistamisella tarkoitetaan toimenpidettä, jolla vahingon mahdollisuus eliminoidaan. Riskejä, jotka voidaan kokonaan poistaa, on olemassa melko vähän. Yhden riskin poistaminen saattaa myös johtaa siihen, että jokin toinen riski kasvaa. Vaihtoehtoja ovat esimerkiksi henkilöstön kouluttaminen, palovaarallisen prosessin korvaaminen turvallisella, riskialttiista tuotteesta tai toiminnasta luopuminen, korvausvastuun rajoittaminen sopimuksissa jne.

Riskien pienentämisellä tarkoitetaan riskien toteutumisen todennäköisyyksien tai toteutumisen aiheuttamien vahinkojen pienentämistä. Käytettävät keinot ovat mm. erilaiset turvallisuustarkastukset, rakenteellinen ja käyttötekniinen torjuntatyö, järjestyksen ylläpitäminen, toimenpiteiden tarkka ennakkosuunnittelu, sammutus- ja pelastussuunnitelmat sekä pelastus- ja hälytysorganisaatioiden kehittäminen tehokkaiksi.

### **Riskien siirtäminen**

Kunnan on varauduttava siihen, ettei tehokkainkaan riskien poistaminen ja pienentäminen pysty takaamaan kunnalle täysin riskitöntä olotilaa, vaan jäljelle jää aina riskejä, jotka saattavat toteutuessaan aiheuttaa kunnalle mittavia taloudellisia menetyksiä. Näihin riskeihin varautuessaan kunnalla on käytettävissään vaihtoehtoina riskien pitäminen omalla vastuulla tai riskien siirtäminen.

#### **Omalla vastuulla pitäminen**

Riskienhallinnan yhtenä keskeisenä tavoitteena on pyrkiä selvittämään, mikä osuus kunnan riskeistä voidaan jättää omalle vastuulle. Omavastuun määrä riippuu lähinnä kunnan koosta ja taloudellisesta tilanteesta. Lisäksi kunnan on selvítettävä riskinkantokykynsä sekä mahdolliset riskihuiput. Riskinkantokyvyllä tarkoitetaan suurinta menetystä, josta kunta pystyy yksin vastaamaan. Riskihuiput taas ovat suurimpia ajateltavissa olevia vahinkoja. Vertaamalla kunnan riskinkantokykyä riskihuippuihin havaitaan ne riskit, joihin tulisi varautua riskin siirtämisellä, ainakin riskinkantokyvyn ylimenevältä osalta.

Kunnan koko asukasluvulla mitattuna	Omavastuu
Pieni	1 680-16 819 €
Keskisuuri	16 819-84 094 €
Suuri	84 094-168 188 €

Riskien omalla vastuulla pitämisen etuihin kuuluu se, että kunta välttyy maksamasta vakuutusmaksuja. Myönteinen puoli on myös, että suuret omalle vastuulle jäävät riskit tai omavastuut innostavat parempaan riskien ennaltaehkäisyyn. Suurten riskien ottamiseen omalle vastuulle kuitenkin edellyttää tehokasta riskienhallintatyötä.

Haittapuolia ovat vahinkojen selvittäminen sekä vahinkomenojen ennakoitavuuden heikkeneminen, koska vahinkomenoja ei voida arvioida samalla tarkkuudella kuin vuotuisia vakuutusmaksuja.

### Siirtäminen

Riskejä voidaan siirtää jonkun toisen kannettavaksi maksua vastaan. Riskejä voidaan jossain määrin siirtää myös sopimuksin toisen sopijapuolen kannettavaksi. Yleisimmin riskejä siirretään vakuutusyhtiölle. Osa vakuutuksista on pakollisia, mutta toisaalta kunnalla saattaa olla sellaisia vakuutuksia, joiden kattaman vähäisen riskin se pystyisi itsekin kattamaan. Kunnan tuleekin riskienhallintapolitiikassaan päättää, kuinka suuren vahingon se pystyy pitämään omalla vastuullaan ja missä tapauksessa on syytä turvautua vakuuttamiseen.

## 10.7 Riskien hallinnan organisointi

Riskienhallintatyö on jatkuva prosessi, jossa onnistuminen edellyttää, että se organisoidaan ja juurrutetaan kiinteäksi osaksi kaikkien kunnan työntekijöiden ja sidosryhmien arkielämän toimintaa.

Riskienhallintaorganisaation tehtävänä on vastata kunnan riskienhallinnan järjestämiseen ja koordinointiin liittyvistä kysymyksistä. Eri hallinnonalojen vastuu riskienhallintansa toteuttamisesta on aina niillä itsellään.

Varsinainen riskienhallintatyö tehdään yhdessä koko kunnan organisaation myötävaikutuksella, ja se edellyttää kaikkien keskeisten hallintokuntien osallistumista.

Riskienhallintatyön koordinointi voidaan jakaa erityiselle työryhmälle, joka koostuu merkittävimpien hallinnonalojen edustajista. Tämä työryhmä voi Pyhännän kunnassa muodostua kunnan johtoryhmästä, jossa ovat edustettuina kaikkien osastojen osastopäälliköt.

Olipa riskienhallintaorganisaatio minkäläinen tahansa, on aina nimettävä vastuuhenkilö, joka vastaa koko kunnan riskienhallintatyöstä kunnanhallitukselle ja huolehtii siitä, että raportointivelvoite täytetään ja että riskienhallintaprosessi etenee aikataulun mukaisesti. Pyhännän kunnassa vastuuhenkilönä on kunnanjohtaja.

### Koordinointi ja motivointi

Riskienhallintatyön koordinoivan työryhmän tehtävänä on riskien arvioinnin ohjaaminen, jotta eri hallintokunnissa riskejä tarkastellaan yhdenmukaisesti ja riittävällä tarkkuudella. Sen on myös huolehdittava siitä, että kerran suoritettua perusteellista kartoitusta pidetään jatkuvasti ajan tasalla täydentämällä sitä riittävän usein, mikä edellyttää kokoontumista 2-3 kertaa vuodessa. Tehtäviin kuuluu myös seurata riskienhallinnasta saatavaa taloudellista hyötyä ja verrata sitä kustannuksiin, suunnitella riskien rahoitusta ja vakuuttamista ja koordinoita ennaltaehkäisevää toimintaa. Vahinkojen tilastointi on välttämätöntä ja siitä on hyötyä sekä kustannusten seurannassa että ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suunnittelussa. Myös ns. läheltä piti-tapauksia on hyvä tutkia. Ne ovat tilanteita, joissa hyvä onni on pelastanut suuremmilta vahingoilta, mutta jotka toisenlaisissa olosuhteissa olisivat saattaneet johtaa vakaviin onnettomuuksiin.

Riskienhallinta tarvitsee kunnan ylimmän johdon (valtuusto, kunnanhallitus ja kunnanjohtaja) täyden tuen, jotta se olisi tehokasta. Kunnan työntekijät on saatava hyväksymään riskienhallinta osaksi kunnan jokapäiväistä toimintaa. Jotta tämä olisi mahdollista, on henkilöstölle selvitettävä riskienhallinnan perusajatus ja ne hyödyt, joita hyvin järjestetty riskienhallinta tarjoaa. Henkilöstölle ja jopa kuntalaisille pitäisi painottaa riskienhallinnasta saatavaa hyötyä. Se ei ole pelkästään rahallista säästöä, vaan ennen kaikkea ihmisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin lisääntymistä. Nämä ovat tekijöitä, joita ei voida mitata rahassa. Yleisenä tavoitteena voidaan todeta, että riskeihin tulisi kiinnittää yhtä perusteellista huomiota kuin esimerkiksi palvelujen kehittämiseen tai taloudenhoitoon.

## 11. VOIMAANTULO

Tämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje tulee voimaan 1.1.2011. Ohjetta tarkistetaan tarvittaessa.