

PyhÄntÄ 

sisÄinen valvonta ja riskienhallinta

1 Johdanto	3
2 Johtamisjärjestelmä.....	3
3 Valvontajärjestelmä	3
3.1 Sisäisen valvonnan osa-alueet.....	4
4 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta	4
5 Riskienhallinta	5
5.1 Riskit ja riskienhallinta osana taloussuunnittelu- ja seurantaprosessia.....	5
5.2 Raportointi	5
6 Sisäisen valvonnan kohteet ja menettelytavat.....	6

1 Johdanto

Pyhännän kunnanvaltuusto on hyväksynyt 31.3.2014 § 13 sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan perusteet.

Sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että kunnan toiminta on tehokasta ja tuloksellista, informaatio luotettavaa ja säännöksiä ja toimintaperiaatteita noudatetaan. Sisäisen tarkastuksen avulla tilivelvolliset voivat tehostaa heille kuuluvaa valvontavelvollisuuden hoitamista.

Ohjeen tavoitteena on yhtenäistää sisäisen valvonnan toimintatapoja sekä varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan.

2 Johtamisjärjestelmä

Kunnan toiminnot on järjestettävä ja toimintaa johdettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikessa toiminnassa on riittävä sisäinen valvonta. Sisäinen valvonta on johtamis- ja hallintojärjestelmän osa, jonka avulla kunnan johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja joka tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista.

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Kunnan johtamisjärjestelmässä kuntastrategia ohjaa kunnan talousarvio- ja toimintasuunnittelua.

3 Valvontajärjestelmä

Kunnan valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta riippumatonta. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja kuntalain ja kunnan hallintosäännön mukaisesti. Lisäksi kunnan asukkailla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.

Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus ja sisäisen valvonnan toimivuudesta kunnanjohtaja. Osastopäälliköt vastaavat tulosalueensa sisäisestä valvonnasta.

Osastopäälliköiden on järjestettävä edellytykset toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden seurantaan palvelevalle ja sisäisen tarkkailun kannalta tarkoituksenmukaiselle tiedonkululle ja raportoinnille. Lisäksi jokaisen yksittäisen työntekijän tulee omalta osaltaan edistää ja myötävaikuttaa tehtävien hyvää hoitamista.

Kunnan hallintosäännön mukaisesti sisäinen ja ulkoinen valvonta muodostavat yhdessä kattavan valvontajärjestelmän.

3.1 Sisäisen valvonnan osa-alueet

Sisäisen valvonnan osa-alueet:

1. sisäinen tarkkailu
2. luottamushenkilöiden suorittama seuranta
3. sisäinen tarkastus.

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaan, työvaiheisiin, toimenpiteisiin ja varojen käyttämiseen liittyvää valvontaa. Osastopäälliköt vastaavat tulosalueensa sisäisestä tarkkailusta. Tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikea-aikaisesti ja hyväksyttävällä tavalla annettujen resurssien puitteissa.

Seuranta on luottamushenkilöiden ja toimielinten suorittamaa sisäistä valvontaa. Seuran tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin valvonta sekä tehtyjen päätösten ja raporttien tulosten vertailu. Raportointivelvoitteen asettamisella toimielimet valvovat viranhaltijan tehtävien hoitamista ja toimivallan käyttämistä.

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.

4 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta

Pyhännän kunnan hallintosäännön mukaan tilivelvollisia ovat valtuustoa lukuun ottamatta kunnan muiden toimielinten jäsenet, toimielinten esittelijät sekä tulosalueiden ja tulosityksiköiden vastuuhenkilöt.

Tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä kuntalain 125 §:n mukaan esitys tilivelvollisten vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta. Myös muun kuin kuntalain tarkoittaman tilivelvollisen on hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella. Tilivelvollisuuden määrittely ei estä vahingonkorvausvaatimusten tai rikosseuraamusten kohdistamista myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

Kunnanvaltuusto päättää kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, hallintosäännöstä ja hyväksyy tarvittavan ohjeistuksen.

Kunnanhallitus vastaa kuntalain 39 §:n mukaisesti kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus vastaa myös sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kunnanhallituksen on arvioitava vuosittain toimintakertomuksen osana riskienhallinnan, konsernivalvonnan ja sisäisen valvonnan tehokkuutta ja kehitystarpeita.

Kunnanjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta, ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta osana kunnan hallinnon ja taloudenhoidon johtamista.

Osastopäälliköt vastaavat sisäisen valvonnan ja vastuiden järjestämisestä tulosalueella.

Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen sisäinen valvonta ja riskienhallinta on ohjeistettu konserniohjeessa.

5 Riskienhallinta

Riskienhallinta tukee asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja talousarvion toteutumista. Toimiva riskienhallinta mahdollistaa ennakoivan puuttumisen toimintaa ja tavoitteita uhkaaviin tekijöihin

Riskienhallinta edellyttää toimintaympäristön ja uhkatekijöiden riittävää ja aktiivista kartoitusta sekä arviointia.

5.1 Riskit ja riskienhallinta osana taloussuunnittelu- ja seurantaprosessia

Kunnan riskit jaotellaan strategisiin, taloudellisiin, toiminnallisiin ja vahinkoriskeihin. Kunnan toimintaan liittyvät riskit voivat olla sisäisiä tai ulkoisia riskejä. Riskienhallintaa toteutetaan talousarvion ja merkittävien päätösten valmistelun yhteydessä.

Kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja tytäryhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Toimielimet ovat määritelleet toimintaansa liittyvät keskeisimmät strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset riskit. Lisäksi toimielimet ovat määritelleet riskeihin liittyvät toimenpiteet ja vastuuhenkilöt.

5.2 Raportointi

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana osavuosikatsauksien yhteydessä. Kunnanhallitus antaa toimintakertomuksessa arvion merkittävimmistä riskeistä, epävarmuustekijöistä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä konsernivalvonnasta.

Kunnanhallituksen selonteko perustuu toimielinten ja konserniyhteisön laatimiin selontekoihin.

Mikäli tilikaudella havaitaan merkittäviä riskejä, tulee kunnanhallituksen alaisten toimielinten, viranhaltijoiden ja konserniyhteisön raportoida niistä ja niiden hallintakeinoista valvontavastuussa olevalle.

6 Sisäisen valvonnan kohteet ja menettelytavat

Päätöksenteko

Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö, kunnan hallintosääntö ja kunnanvaltuuston 31.3.2014 § 13 hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienvalvonnan perusteet. Kunnan päätöksenteko perustuu hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen.

Päätöksentekoprosessiin kuuluvat asian vireilletulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja toimeenpanon valvonta. Valmisteluvastuusta, esittelystä, pöytäkirjan laatimisesta, nähtävillä pidosta ja asian otto-oikeudesta on säädetty kuntalaissa ja hallintosäännössä. Asiakirjojen julkisuudesta on säädetty julkisuuslaissa. Lisäksi kunnanhallituksen ja lautakuntien päätöksenteossa on huomioitava kuntastrategialähtöinen vaikutusten ennakoarviointi.

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 pöytäkirjaotteen pyytäneelle henkilölle.

Esteellisyys

Valtuutetun esteellisyydestä säädetään Kuntalain 97 §:ssä ja muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä hallintolain 27–30 §:ssä. Esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

Pyhännän kunnan hallintosäännön mukaan toimielimen puheenjohtajan on tarvittaessa saatettava jäsenen tai muun läsnäoloon oikeutetun henkilön esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi.

Talousarvio

Talousarvio ja –suunnitelma laaditaan kunnanhallituksen hyväksymien talousarviokehysten ja laatimisohteiden pohjalta. Talousarviokehykset perustuvat voimassa olevaan taloussuunnitelmaan, edellisen vuoden tilinpäätökseen sekä kuluvan vuoden talousarvion kesäkuun toteumaan. Talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa on huomioitava kuntastrategiassa asetetut strategiset linjaukset sekä hyvinvointikertomus.

Talousarvion toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet luovat perustan seurantaan liittyville sisäiselle valvonnalle. Tavoitteiden toteutumisen seuranta edellyttää säännöllistä raportointia lautakunnalle, kunnanhallitukselle ja kunnanvaltuustolle. Raporttien analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin on osa toimivaa sisäistä valvontaa.

Talousarvion toteuttamista varten toimielimet hyväksyvät talousarvioon perustuvat organisaatioon sopeutetut käyttösuunnitelmat. Käyttösuunnitelmassa toimielin määrää jokai-

selle osamäärärahalle/osatuloarviolle tilivelvollisen vastuuhenkilön ja päättää käyttösuunnitelman toteutukseen liittyvästä toimivallasta ja sen siirtämisestä vastuuhenkilöille.

Seuranta ja raportointi

Talousarvion toteumatiedot toimitetaan huhtikuun ja elokuun lopun tilanteesta tiedoksi kunnanhallitukselle, valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle. Tiedonantoon kuuluvat tuloslaskelma, rahoituslaskelma, käyttötalouden talousarviovertailu, investointiosan vertailu sekä tase. Lisäksi elokuun lopun tilanteen tiedot toimitetaan kyseiselle lautakunnalle. Maaliskuun loppuun mennessä toimitettavasta toimintakertomuksesta ilmenee koko talousarviovuoden osalta talousarvion ja tavoitteiden toteutuma. Toimintakertomus on osa kunnan tilipäätöstä.

Osastoittain tapahtuvan seurannan tulee olla jatkuvaa ja havaittuihin poikkeamiin toiminnan tavoitteissa ja määrärahojen käytössä tulee puuttua välittömästi. Talousarvioperusteissa on tulosalueittain nimettävä vastuuhenkilöt, jotka vastaavat myös seurannasta. Lautakuntien tulee nimetä käyttösuunnitelmien vahvistamisen yhteydessä tulosyksikkötasoiset ja kustannuspaikkatasoiset vastuuhenkilöt.

Talousarvioon sisältyvää sitovaa määrärahaa ei saa ylittää ilman kunnanvaltuuston lupaa. Mikäli toimintaa ei voida järjestää talousarviovuoden aikana myönnetyn määrärahan puitteissa, tulee toimielimen 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. Talousarviomuutokset on esitettävä valtuustolle tilikauden aikana.

Kirjanpito ja maksuliikenne

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

Kaiken kunnan nimissä tapahtuvan maksuliikenteen tulee sisältyä kunnan kirjanpitoon. Ostolaskujen hyväksyjän tulee tarkistaa laskun muodollinen ja asiallinen oikeellisuus. Lisäksi tarkastajan tulee varmistaa, että lasku on oikein tiliöity ja laskun kohde on vastaanotettu. Laskun vastaanottaa ja hyväksyy eri henkilö. Myöskään omia laskuja ei voi hyväksyä.

Saatavat laskutetaan ja peritään tehokkaasti huomioiden lain, hyvän kauppaja perintätavan sekä asiakaspalvelun vaatimukset. Osastojen ja tulosyksiköiden on varmistettava, että asiakkaille toimitetut suoritteet/palvelut tulevat laskutetuiksi.

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

Pankkitilien käyttöoikeus on kunnanjohtajan erikseen määräämillä viranhaltijoilla tai työntekijöillä.

Lainanotto ja sijoitustoiminta

Kunnan lainakannan on oltava riittävän monipuolista korko- ja muiden rahoitusriskien minimoimiseksi. Lainojen nostot ja lyhennykset tulee ajoittaa niin, että rahoituskustannukset jakautuvat tasaisesti.

Tilapäislainan ottamisesta päättää kunnanjohtaja kunnanvaltuuston hyväksymän määrän rajoissa.

Henkilöstöhallinto

Henkilöstöhallintoa ja toiminnan suunnittelua ohjaa henkilöstöstrategia. Henkilöstön määrä ja rakenne mitoitetaan asetettuja palvelutavoitteita vastaavaksi. Uutta henkilöstöä palkattaessa tulee kartoittaa tehtävän vaihtoehtoiset toteuttamistavat sisäisesti ja ulkoisesti.

Työntekijöiden palkkauksessa on huomioitava työntekijöiden oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen kohtelu. Palkkauksen tulee perustua virka- ja työehtosopimukseen. Määräaikaississa työsopimuksissa on mainittava määräaikaisuuden peruste ja työllisyysvaroin palkattujen työntekijöiden työsopimukseen tulee sisällyttää irtisanomisehto.

Henkilöstöhallinnon osalta sisäisen valvonnan kohteita ovat palkkaus- ja palvelusuhdeasiat, henkilöstön kehittämiseen, poissaolojen seurantaan ja henkilöstön rekrytointiin liittyvät asiat. Henkilöstöhallinnon toiminnasta raportoidaan vuosittain henkilöstökertomuksessa ja joka toinen vuosi toteutettavassa henkilöstökyselyssä.

Osastopäälliköt vastaavat oman tulosalueensa rekrytointien ja palkkauspäätösten oikeudellisuudesta. Jokaisesta uudesta henkilöstövalinnasta tulee ilmoittaa henkilöstö- ja talousjohtajalle.

Hankinnat

Hankinnoissa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista. Hankintojen kilpailuttaminen on ohjeistettu kunnan hankintaohjeessa. Hankinnat on tehtävä taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyödyntäen. Tarjouksista tulee hyväksyä kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin tarjous tarjouspyynnön mukaisesti. Hankinnoissa hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan puitejärjestelyjä ja yhteishankintoja.

Hankintapäätöksen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kunnan hankintojen yhteydessä ilman erillistä lupaa.

Ostettaessa ostopalveluita yksityiseltä elinkeinoharjoittajalta tai toiminimeltä on pyydetävä YEL-todistus.

Avustukset

Toimielimet huolehtivat oman tulosalueensa avustusten myöntämisestä. Avustushakemukseen liitetään hakijan toimintasuunnitelma avustusta koskevalle vuodelle ja edellisen vuoden tilinpäätös. Avustuksen myöntäjällä on valvontavelvollisuus myöntämistään avustuksista. Avustuksen myöntäjän tulee sopia avustuksen saajan kanssa riittävästä seurannasta ja raportoinnista. Yhteisöille myönnettyistä avustuksista on vaadittava avustuksen käyttöä osoittava tilitys.

Mikäli avustusta ei käytetä avustuspäätöksen mukaisesti, voidaan avustus periä takaisin tai maksaminen keskeyttää. Kunnan tilintarkastajalle on varattava mahdollisuus tarkistaa avustusta saaneen yhteisön hallinto ja tilit.

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

Sopimukset

Sopimusten valvontavastuu on sopimuksen hyväksyjällä. Toimielinten hyväksymien sopimusten valvontavastuu on toimielimen alaisella osastopäälliköllä ja viranhaltijapäätöksiin perustuvien sopimusten osalta sopimuksen hyväksyneellä viranhaltijalla. Valvontaan kuuluu sopimuksesta johtuvien toimenpiteiden hoitaminen määräaikana. Toimenpiteitä ovat laskutus, maksatus, sopimusten voimassaoloaikojen seuraaminen, indeksitarkastukset sekä sopimuksen irtisanominen.

Projektit

Kunta voi hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa. Kunnan osallistumisesta ja kuntaosuuden maksamisesta muiden hallinnoimiin projekteihin päättää kunnanhallitus tai asianomainen lautakunta. Osallistumisen edellytyksenä on tarkoitukseen varattu määräraha.

Merkittävistä hankkeista ja kehittämisprojekteista on laadittava yksilöidyt projektisuunnitelmat, nimettävä vastuuhenkilöt, määriteltävä vastuunjaot, aikataulut, kustannusarviot, rahoitus sekä huolehdittava riittävästä seurannasta ja raportoinnista.

Tietoturva

Kunnan tietoturva on ohjeistettu tietoturvasuunnitelmassa ja -oppaassa. Osastopäälliköt valvovat ohjeiden noudattamista tulosalueella.

Tietojärjestelmien menetelmäkuvauksilla varmistetaan sisäisen tarkkailun toimivuus. Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla, palomuuereilla ja käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla. Lisäksi älypuhelimet suojataan käyttäjäkohtaisilla salasanoilla. Osastopäälliköt ja tulosyksiköiden esimiehet määrittelevät alaisensa henkilöstön valtuudet tietojärjestelmien ja tiedostojen käyttämiseen.

Osastopäällikköjen ja esimiesten tulee huolehtia myönnettyjen käyttöoikeuksien purkamisesta henkilöstövaihdosten yhteydessä.

Palvelujen hankintasopimuksissa on mainittava salassapitovelvollisuudesta sekä määriteltävä osapuolten oikeudet ja velvollisuudet palvelutuotannon ja tietoturvan toteuttamisessa.

Investoinnit

Kunnanvaltuusto hyväksyy talousarviossa kunnan investointiohjelman taloussuunnittelu-kaudelle

Investointien suunnittelussa tulosalueiden tulee huomioida investointien vaikutukset kunnan maksuvalmiuteen. Toimialojen tulee investointien suunnittelun yhteydessä selvittää myös investointien kokonaiskustannukset, vaikutukset kunnan käyttötalouteen, kustannusten jakaantuminen eri vuosille ja vaihtoehtoiset toimintatavat. Suuremmissa investoinneissa tehdään myös ennakkovaikutusten arviointi.