

SISÄISEN VALVONNAN OHJEET

1. KUNNAN HALLINNON JA TALOUDEN VALVONTAJÄRJELMÄ

1.1 Ulkoinen ja sisäinen valvonta

Tarkastussäännön 1 §:n mukaan kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään siten, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumatonta valvontaa. Sen tärkein osa on hallinnon ja talouden tarkastus eli tilintarkastus, jota toteuttavat tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta. Ulkoista valvontaa suorittavat myös valtion ja EU:n viranomaiset sekä kuntalaiset.

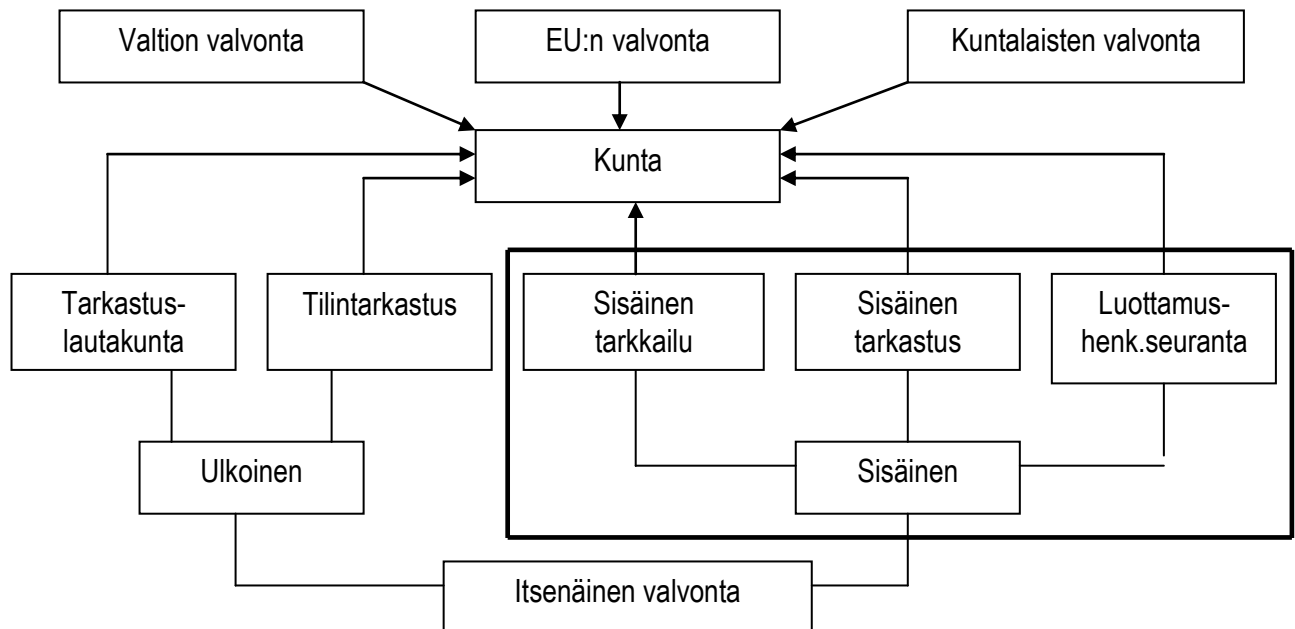
Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastajan tulee tilintarkastuskertomuksessaan antaa lausunto mm. siitä, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Sisäinen valvonta on oleellinen osa organisaation johtamista. Se ei rajoitu vain perinteiseen rahatalouteen ja siihen liittyvään hallinnolliseen valvontaan, vaan se kattaa laajemmin organisaation koko toiminnan. Sisäisen valvonnan tavoitteena on:

- toiminnan tuloksellisuuden (= taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden) varmistaminen ja parantaminen,
- toiminnan jatkuvuuden turvaaminen,
- kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistaminen,
- riskien tiedostaminen ja hallinta,
- erehdysten, virheiden ja väärinkäytösten ennaltaehkäisy ja havaitseminen
- varojen huolellinen ja taloudellinen hoitaminen.

Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että asetetut tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista, voimavarat ovat taloudellisessa käytössä, omaisuus on turvattu sekä johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksen mukaista ja oikea-aikaista. Sisäinen valvonta on myös riskien hallintaa. Johdolla on vastuu siitä, että sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti ja että se toimii tehokkaasti.

KUNNAN TOIMINNAN VALVONTAJÄRJESTELMÄ / SISÄINEN VALVONTA OSANA KOKO VALVONTAJÄRJESTELMÄÄ



1.2 Sisäisen valvonnan periaatteet ja osa-alueet

Kuntien oma valvonta on ollut ennen muuta Kuntaliiton tarkastajien suorittamaa tilintarkastusta. Tilintarkastus on painottunut laillisuusvalvontaan, johtosäätöjen noudattamisen valvontaan, määrärahojen seurantaan ja valtionosuuksien oikeellisuuden valvontaan.

Valvonnan tuloksellisuutta voidaan parantaa

- siirtymällä kattavasta valvonnasta toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävien asioiden valvontaan,
- varmistamalla yksittäisten taloustapahtumien sijasta kokonaisuuksia ja valvomalla kokonaisjärjestelmien ja toimintaketjujen toimivuutta,
- siirtämällä valvonnan painopistettä toiminnan tuloksellisuuden varmistamiseen,
- siirtymällä määrärahasurannasta kustannuseurantaan,
- rajaamalla tilintarkastus niin, ettei sillä korvata sisäistä valvontaa ja hyödyntämällä tehokkaasti tarkastuslautakunnan suorittamaa tavoitteiden saavuttamisen arviointia.

Sisäinen valvonta on säännöllistä, järjestelmällistä, muuntuvaa ja ennakoivaa. Se on myös avointa ja positiivista, osa tulosyksikön toimintaa, jossa koko yksikkö on mukana.

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

Sisäinen tarkkailu on usein näkymätöntä, jatkuvaa kunkin toimintayksikön toimintaan liittyvien työvaiheiden ja erillisten toimenpiteiden ja varojen käytön valvontaa eikä sitä varten ole erityisiä toimielimiä. Sisäisellä tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan, aiotulla ja hyväksyttävällä tavalla sekä tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Sisäinen tarkkailu toteutuu:

- johtamisjärjestelmällä
- tavoitteiden määrittelynä ja asettamisena
- kehittämiskeskusteluina
- johdonmukaisena organisaationa
- vastuun ja valtuuksien jakona
- systemaattisten arviointitietojen hankkimisena
- tehtävien jakona
- tehtävien ajoittaisena vaihtamisena
- laskenta- ja raportointijärjestelminä
- apuvälineiden käyttönä.

Seurantavastuu kuuluu sekä viranhaltijoille että luottamushenkilöille. Seurannan keskeinen tehtävä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen (mm. sisäisen valvonnan ohjeet / kunnanhallitus). Seuranta toteutuu tehtyjä päätöksiä ja raporteissa kuvattuja tuloksia vertaamalla, tavoitteita asettamalla ja niiden saavuttamista seuraamalla. Seurannan välineitä ovat myös valmistelun ja esittelyn sekä johtamistoiminnan toimivuuden valvonta.

Sisäinen tarkastus on aktiivista, organisoitua ja systemaattista tarkastustarkoituksessa suoritettua valvontaa ja se on sisäisen valvonnan näkyvin osa. Sisäinen tarkastus on tarkastustarkoituksessa tehtyä valvontaa ja tarkastuksen kohde tietää suorituksensa olevan arvioinnin kohteena. Sisäisen tarkastuksen raportointi on analysoivaa ja toteavaa. Se voi sisältää suosituksia todettujen heikkouksien ja puutteiden korjaamiseksi. Sisäinen tarkastus tapahtuu kunnanjohtajan johdolla ja alaisuudessa.

2. VASTUU SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAMISESTA

2.1 Toimielinten ja viranhaltijaorganisaation vastuu

Riittävän ja toimivan sisäisen valvontajärjestelmän luomisesta, ohjeistuksesta, ylläpitämisestä ja seurannasta vastaa kunnanhallitus.

Sisäinen valvonta on johtamisen apuväline. Jokainen viranhaltija vastaa johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta. Toiminnan johtamiseen sisältyy valvontafunktio, jonka tehtävänä on varmistaa toiminnan tuloksellisuus. Esimiesasemassa olevan tehtävänä on myös varmistaa, että toiminnasta annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan ja että toimintaa koskeva informaatio on luotettavaa. Hänen on viivyttämättä ryhdyttävä toimenpiteisiin kun sääntöjen vastaista, epätaloudellista tai vaikutuksetonta toimintaa havaitaan.

2.2 Tilivelvolliset

Erityinen vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta on tilivelvollisilla. Vastuu korostuu siinä, että tilintarkastajan vastuuvapauslausunto kohdistuu tilivelvollisiin. Toisaalta tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuuluisi hänelle asemansa perusteella jo muutoinkin. Viran- ja toimenhaltijoilla on vastuu työtätehtävistään ja velvollisuus ilmoittaa esimiehelleen havaitsemistaan sääntöjen vastaisesta tai epätarkoituksenmukaisesta toiminnasta. Sisäinen valvonta on tilivelvollisen keino hallita vastuutaan.

Kuntalain 75 §:ssä tilivelvollisina käsitellään kunnan toimielinten jäseniä ja niiden alaisia tehtävälleen johtavia viranhaltijoita, lukuun ottamatta valtuutettuja. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiesasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaistensa toiminnan valvontavastuusta. Jokainen kunnan palveluksessa oleva on velvollinen noudattamaan omaa toimintaansa koskevia säädöksiä, määräyksiä ja päätöksiä sekä toimimaan niin, että hänelle ja hänen tulosyksikölleen asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

3. OHJAUSJÄRJESTELMÄT

3.1 Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän käyttö valvonnassa

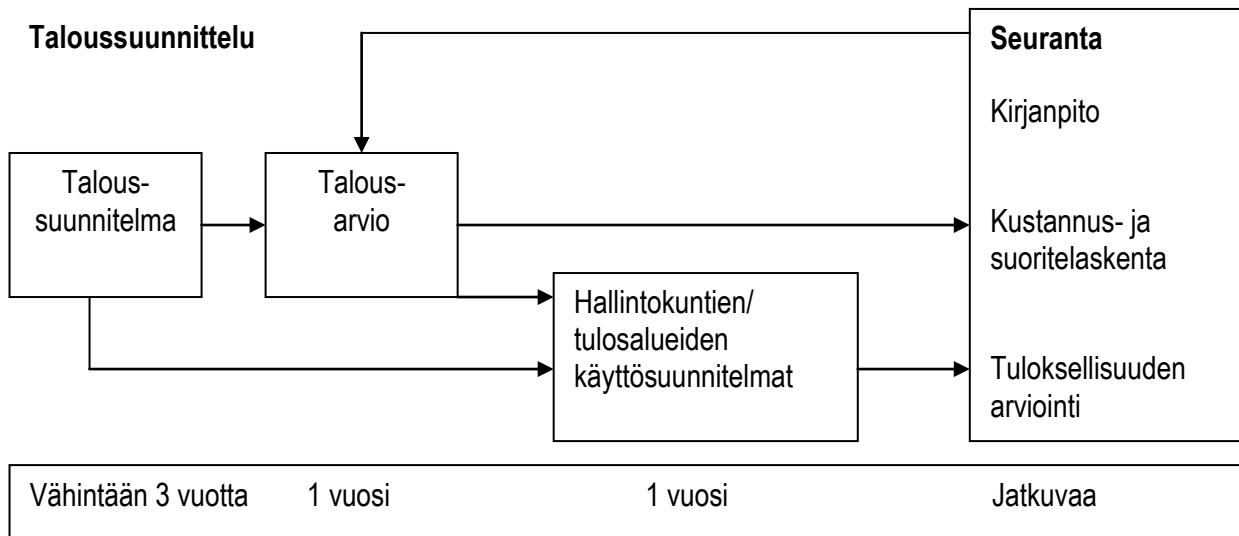
Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä on myös sisäisen valvonnan väline, jonka avulla hankitaan varmuus tavoitteiden saavuttamisesta. Suunnittelu varmistaa, että tavoitteet tulevat asetetuiksi ja seurannalla varmistetaan, onko toiminta tavoitteiden mukaista. Tavoitteiden toteutumisen seuranta edellyttää riittävän usein tapahtuvaa, oikeassa muodossa ja oikealle kohteelle toteutettua raportointia. Raporttien analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin on osa toimivaa valvontaa.

3.1.1 Kuntalain mukainen taloussuunnittelu

Kuntalain mukainen vuosittainen taloussuunnittelu on kunnan toimintojen ja talouden yhteen sovittavaa suunnittelua. Suunnittelu- ja seurantajärjestelmien perustana on valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja –suunnitelma. Talousarvion ja -suunnitelman on sisällettävä sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet.

Valtuuston hyväksytyä talousarvion kunnanhallitus antaa talousarvion täytäntöönpano-ohjeet. Kunnanhallitus ja lautakunnat hyväksyvät omaa toimialuettaan koskevat talousarvion käyttösuunnitelmat.

Taloussuunnittelu ja laskentajärjestelmän perusrakenne



3.1.2 Osavuosi- ja vuosiraportointi

Raportointi ja sen yhteydessä suoritettu kustannuseuranta palvelevat seurantaa. Vuosiraportoinnissa kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus ovat tärkeimmät seurantaraportit. Talousarviolla ja toimintakertomuksella tulee olla selkeä yhteys toisiinsa: asetetut tavoitteet on esitetty talousarviossa ja toteutuman selvitys esitetään toimintakertomuksessa.

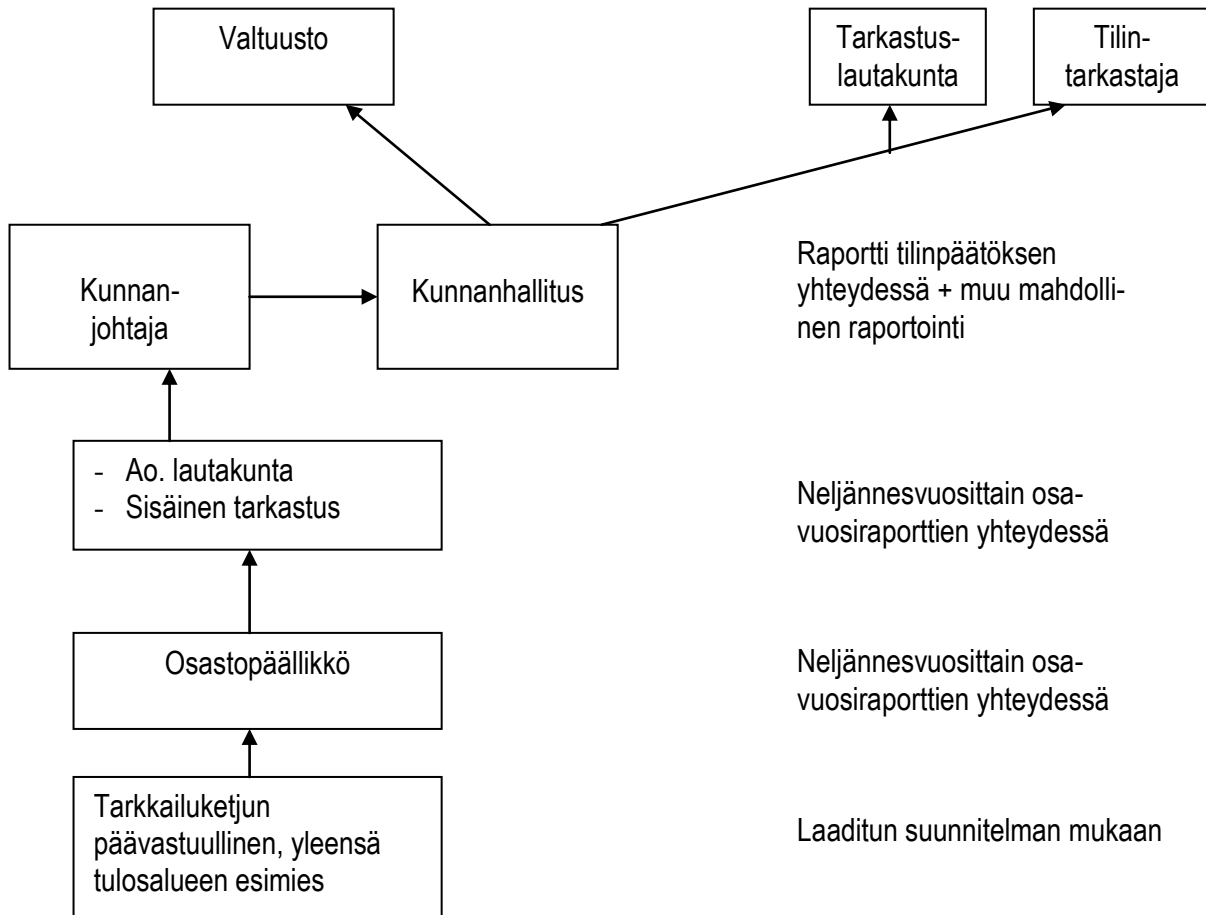
Valtuustolle ja kunnanhallitukselle sekä lautakunnille esitetään neljännesvuosittain osavuosisraportit, joissa arvioidaan talousarvion toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Mikäli neljännesvuosisraportoinnin yhteydessä tai muutoin ilmenee, että jonkin tulosalueen määräraha ei riitä tai toiminta ei muutoin vastaa talousarvion tavoiteasettelua, on ryhdyttävä sopeuttamistoimenpiteisiin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja määrärahan riittävyyden turvaamiseksi. Mikäli korjaavista toimenpiteistä huolimatta tavoitteita ei voida saavuttaa, toimielimen tulee tehdä kunnanhallitukselle ja edelleen valtuustolle esitys talousarvion muuttamisesta.

Raporttien tulee antaa riittävästi oikeaa, ajan tasalla olevaa ja selkeää tietoa päätöksenteon valmisteluun ja tulosten seurantaan. Eri järjestelmistä tuotettavat raportit eivät saa olla ristiriidassa kirjanpidon tuottamien raporttien kanssa. Raporttivälineenä käytetään atk-pohjaisia menetelmiä tai atk-raporttien pohjalta laadittuja yhteenvetotaulukoita.

Sisäisen valvonnan valvontatoimenpiteiden dokumentointi ja havainnoista raportointi liitetään em. osavuosisraportoinnin yhteyteen.

Raportoinnin kulku:

Sisäisen tarkkailun/sisäisen valvonnan raportointi



Palveluketjujen päävastuuhenkilö raportoi sisäisen valvonnan havainnoista osastopäällikölle. Osastopäällikkö raportoi omalle lautakunnalleen ja sisäiselle tarkastukselle neljännesvuosiraporttien yhteydessä edellä esitetyn mukaisesti. Valtuustolle sisäisen valvonnan havainnoista ja toimivuudesta raportoidaan kunnan tilinpäätöksessä.

3.2 Johtaminen valvonnan välineenä ja hyvän hallintotavan noudattaminen

3.2.1 Johtamisjärjestelmä

Kunnan johtamisjärjestelmän pääperiaatteena on tavoitteellinen ja tuloksellinen toiminta. Johtamisessa painotetaan osallistumista, sitoutumista, yhteistyötä ja esimiesten roolia tukijana ja kannustajana, resurssien järjestäjänä, yhteistyökumppanina ja palautteen antajana niin tavoitteiden asettamisessa kuin niihin pyrkimisessä. Tuloksellisen johtamisen lopputuloksena on paremmat palvelut taloudellisesti tuotettuna.

Kehittämiskeskustelut ovat tuloksellisen johtamisen keskeinen työkalu. Keskustelussa esimies ja alainen arvioivat yhdessä edellisen kauden onnistumista ja sopivat seuraavan kauden tavoitteista.

Yhteistoiminta on johtamisen osatekijä. Spontaanin ja jatkuvan työrutiineihin sisältyvän kanssakäymisen lisäksi käytetään järjestettyjä yhteistoiminnan muotoja kuten johtoryhmytyötä ja työpaikkakokouksia, joissa tavoitteiden toteutumista myös seurataan. Em. kokouksista tulee laatia pöytäkirja tai muistio, jotta sovitut toimenpiteet tulevat dokumentoiduiksi ja siten myös valvonnan piiriin.

Viestintä on osa johtamista, jolla toteutetaan sisäistä valvontaa. Viestinnän toimivuuteen on kiinnitettävä huomiota: toimiva viestintä takaa oikean tiedon saannin oikeassa paikassa ja edesauttaa sisäisen valvonnan toteuttamista.

3.2.2 Hyvä hallintotapa

Hyvän hallinnon perusteet on säädetty hallintolain 2. luvussa. Hallintoasian vireille tulon ja asian käsittelyn viranomaisessa osalta noudatetaan Hallintolain II Osan säädöksiä.

Sen lisäksi mitä hallintolain 7 luvussa säädetään asian ratkaisemisesta, viranomaispäätökset on valmisteltava hyvin. Hyvin valmisteltu esitys sisältää päätöksenteon perusteena olevat tosiseikat (mahdollisesti viittaus päätöksen taustalla oleviin asiakirjoihin, joita ovat mm. tarjousasiakirjat), päätöksentekoa ohjaavat lait ja ohjeet, mihin päättäjän ratkaisuvallasta perustuu sekä mahdollisten vaihtoehtojen analysoinnit sisältäen esimerkiksi taloudelliset tai henkilöstövaikutukset. Päätösesityksen on oltava selkeä ja yksiselitteinen eikä se saa olla tarpeettoman pitkä. Mikäli päätös on tehty esittelystä, on päätöspöytäkirjasta käytävä ilmi päätöksen esittelijä.

Toimielimet tekevät vuoden alussa päätökset omien pöytäkirjojensa nähtävillä pitämisestä. Nähtävillä pitämisestä ilmoitetaan kuten kunnan virallisista kuulutuksista ilmoitetaan. Viranhaltijoiden päätöksiä koskevat pöytäkirjat, siltä osin kuin ne ovat julkisia, pidetään yleisesti nähtävillä päätöksen tehneen viranhaltijan työhuoneessa päätöstä seuraavan kuukauden ensimmäisenä maanantaina kunnantalon tai laitoksen aukioloaikana.

Päätösten toimeenpanovaiheessa on dokumenteista käytävä luotettavasi ilmi, että päätös on annettu tiedoksi (erityisen tärkeää hankintapäätösten kohdalla). Muutoksenhakuohjeet aina liitettävä päätöspöytäkirjan yhteyteen ja edelleen päätöksensaajalle.

Asian esittelijä vastaa asian valmistelusta ja esittelystä. Edellä selostettua valmisteluohjetta noudatetaan soveltuvin osin myös viranhaltijapäätöksiin. Päätöspöytäkirja dokumentoi päätösvallan käytön ja antaa edelleen mahdollisuuden valvoa tehtyjä päätöksiä. Päätösten dokumentoinnin kattavuus on olennaisen tärkeää sisäisen valvonnan kannalta.

Sisäisessä valvonnassa viranhaltijapäätösten osalta kiinnitetään huomiota ainakin seuraaviin asioihin:

- Mitä asioita on delegoitu ja subdelegoitu
- Onko päätökset tehty toimivallan puitteissa ja riittävästi perusteltu
- Onko päätökset olleet asianmukaisesti nähtävillä
- Onko päätökset annettu tiedoksi asianosaisille
- Onko päätökset annettu valitusajan kuluessa tiedoksi toimielimille, joille asian käsittely voidaan siirtää.

Tärkeä merkitys sisäisen valvonnan kannalta on toimielinten ja viranhaltijoiden päätösten ottamisella ylemmän toimielimen käsiteltäväksi (KuntaL 51 §). Kunnan hallinnon toimintasäännön 16 §:ssä on erikseen säädetty päätösten ottamisesta kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi.

Esteettömyydestä huolehtiminen ulotetaan hallinnon kaikille portaille. Kunnan viranhaltijan, työntekijän ja luottamushenkilön esteellisyydestä noudatetaan Hallintolain 27, 28 ja 29 §:ien ja kuntalain 52 §:n määräyksiä. Päävastuu esteellisyyden ilmoittamisesta on asianomaisella henkilöllä itsellään.

3.2.3 Henkilöstöhallinto

Henkilöstö on keskeinen resurssi kunnan palveluiden tuloksellisuudessa ja laadussa. Henkilöstöhallinto jakaantuu seuraaviin osa-alueisiin:

- henkilöstösuunnittelu
- henkilöstöhankinta
- henkilöstön kehittäminen
- palkka- ja muut palvelussuhdeasiat
- työsuojelu ja työterveyshuolto
- työkykyä ylläpitävä toiminta
- henkilöstön ohjaus ja valvonta
- yhteistoimintajärjestelmät
- henkilöstön perehdyttäminen.

Henkilöstön palvelukseen ottamisen edellytyksenä on täyttölupa. Pysyviin tehtäviin palkataan henkilöstö toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen. Koeaikaa on suositeltavaa käyttää aina uusia henkilöitä rekrytoitaessa.

Päätäntävalta henkilöstöasioissa on määritelty kunnan hallinnon toimintasäännössä. Henkilöstöä koskevat viranhaltijapäätökset tehdään kirjallisina ja niitä koskee yleinen viranhaltijapäätöksiä koskeva valvonta..

Palkanlaskennasta syntyvä kirjanpitoaineisto tulee olla kunkin tilivelvollisen saatavilla ja nähtävillä, jotta sisäinen valvonta toteutuu myös palkkalaskennan osalta.

Henkilöstöhallintoa arvioidaan vuosittain erikseen henkilöstökertomuksessa.

4. TOIMINNAN RISKIEN HALLINTA JA VAKUUTTAMINEN

4.1 Riskikartoitukset ja riskien hallintasuunnitelmat

Sisäinen valvonta on perimmiltään erilaisten riskien kokonaisvaltaista hallintaa. Riskillä tarkoitetaan todennäköisyyttä, että tapahtumalla tai toiminnalla on haitallinen vaikutus organisaatiolle. Riskien välttämiseksi on tärkeää ennaltaehkäisy ja riskeihin varautuminen. Riskit tunnistetaan, arvioidaan ja asetetaan olennaisuuden mukaan tärkeysjärjestykseen.

Riskien arviointiprosessi on tehokkaan sisäisen valvonnan edellytys. Riskien kartoitus ja arviointi kuuluu kunkin tulosalueen ja -yksikön vastuuhenkilöille. Jokainen tulosalue tekee osaltaan riskikartoituksen, joko itse tai teetättäen jollakin ulkopuolisella. Koko kuntaa koskevan riskien hallintasuunnitelman vahvistaa kunnanhallitus. Toimielinkohdattaisen suunnitelman vahvistaa kukin lautakunta.

4.2. Vakuuttaminen

Kunnan hallinnon toimintasäännön 5 §:n mukaan kunnanhallituksen ratkaisultaan kuuluvat asiat, jotka koskevat kunnan riskien vakuuttamista. Kunnan toiminta- ja omaisuusriskeihin varaudutaan vakuutuksilla. Käytettävät vakuutusmuodot ovat omaisuusriskivakuutus, vastuuvakuutus ja tapaturmavakuutus. Vakuutukset otetaan kunnanhallituksen osoittamasta vakuutusyhtiöstä. Vakuutukset on määräajoin kilpailutettava vakuutusyhtiöiden kesken.

Kunnan rakennukset ja niihin kuuluva irtaimisto on vakuutettu omaisuusriskivakuutuksella, jonka omavastuu on 4 000 €. Alle omavastuun arvoista omaisuutta tai kulutusirtaimistoa ei vakuuteta. Keskeytysvakuutuksia voidaan tehdä lisäkuluille täydentämään omaisuusvakuutuksia.

Kunnan moottoriajoneuvoilla on lakisääteinen liikennevakuutus. Uusille ajoneuvoille voidaan ottaa ns. Kasko -vakuutus.

Kunnalla on julkisyhteisön vastuuvakuutus, joka kattaa sen korvausvelvollisuuden, johon kunta voi joutua ulkopuoliselle aiheutetusta henkilö- ja esinevahingoista sekä varallisuusvahingoista, jotka johtuvat julkisen vallan käytöstä. Kunnan ulkopuolisille aiheuttamat vahingot on vakuutettu vastuuvakuutuksella enintään 1 000 000 euroon.

Kunnalla on myös hallinnon vastuuvakuutus, joka vastaa kunnan toiminnassa aiheutetut taloudelliset vahingot kunnalle tai sivullisille. Vakuutuksen piiriin kuuluvat, ellei kunnanhallitus erikseen toisin pääätä, kunnanhallituksen jäsenet, kunnanjohtaja, osastopäälliköt ja yleinen edunvalvoja.

Kunnalla on vapaaehtoinen ryhmätapaturmavakuutus, jonka piiriin kuuluvat kunnan asukkaat, jotka osallistuvat kunnan järjestämiin ja valvomiin toimintoihin. Vakuutus on voimassa kaikkialla Suomessa.

4.3. Tietoturvallisuusriskien hallinta

Tietoturvallisuudella tarkoitetaan tietojen, järjestelmien ja palvelujen asianmukaista suojaamista. Tietojen luottamuksellisuutta, saatavuutta ja käyttökelpoisuutta suojataan laitteisto- ja ohjelmistovikojen, luonnontapahtumien tai tahallisten, tuottamuksellisten ja tapaturmaisten inhimillisten tekojen uhkilta ja vahingoilta.

Tietoturvallisuusriskien hallinta on muodostunut yhä tärkeämmäksi, koska palvelutuotannon riippuvuus atk-järjestelmien katkottomasta ja virheettömästä toiminnasta kasvaa, yleiset tietosuojavaatimukset ovat tiukentuneet ja taloudellisten riskien mahdollisuudet ovat lisääntyneet.

Tietoturvan tason tulee olla sellainen, että

- toimintaa koskevissa säädöksissä, määräyksissä ja ohjeissa asetetut turvallisuusvaatimukset täytetään,
- tietotekniikka on siten varmistettu, että sen keskeytyksistä ja häiriöistä huolimatta toiminta ja palvelut voidaan hoitaa ainakin toiminnalle ennalta hyväksytyllä minimitasolla
- tiedot on suojattu niin, että vain niiden käyttöön oikeutetut henkilöt voivat käyttää tietoja ja päästä tietojärjestelmiin
- toimintojen vastuuhenkilöt tuntevat tietotekniikkariippuvuudet ja niihin liittyvät riskit
- tietojenkäsittelyn turvallisuutta ja vahinkoja seurataan ja niistä raportoidaan vuosittain

Tietoturvallisuusvastuu liittyy erottamattoman osana jokaisen tulosalueen ja yksikön vastuuhenkilöiden toimintavastuuseen siten, että

- ylin johto vastaa ensisijaisesti koko organisaation tietoturvallisuudesta
- osastopäälliköt nimeävät osastonsa järjestelmien pääkäyttäjät
- osastopäälliköt vastaavat oman yksikkönsä tehtäviin, tietojärjestelmiin ja tietorekistereihin liittyvän tietoturvan toteuttamisesta ja valvonnasta sekä alaisensa henkilöstön tietoturvakoulutuksesta
- osastopäällikkö päättää oman yksikkönsä osalta käyttöoikeuksien myöntämisestä ja huolehtii siitä, että atk-vastuuhenkilöille ilmoitetaan myös käyttöoikeuksien päättymisestä
- atk-yksikkö vastaa laitteistojen ja verkon valvonnasta sekä verkon käyttöoikeuksien määrittelystä ja kunkin sovelluksen käyttöoikeuksien avaamisesta käyttäjille
- käyttöoikeuksien ja niiden laajuuden dokumentoinnista huolehditaan siten, että ohjelmistojen ja verkon käyttöoikeuksien avaaminen tai poistaminen päätetään ja ilmoitetaan kirjallisesti erillisellä tarkoitukseen varatulla lomakkeella.

Kunnan tietotekniikan riskit ovat loogiseen ja myös fyysiseen turvallisuuteen liittyviä. Fyysisten riskien välttämiseksi atk-keskuslaitteiden sijoittamisessa on otettava huomioon atk-tilojen rakenteelliset tekijät, paloturvallisuus, LVI-järjestelmät, UPS ja kulunvalvonta. Tietojen fyysiset turvallisuustekijät on hoidettava siten, että varmuuskopiointi hoidetaan vähintään päivittäin ja varmuuskopiot säilytetään erillään laitteista.

4.2 Projektien hallinta

Projekti on asetettuihin tavoitteisiin pyrkivä ja ajallisesti rajattu kertaluonteinen tehtäväkokonaisuus, jonka toteuttamisesta vastaa sitä varten perustettu organisaatio, jolla on käytettävissään selvästi määritellyt kunnan ja/tai ulkopuolisen rahoitustahon resurssit.

Hankkeista, kehittämiskohteista ja projekteista on laadittava yksityiskohtaiset projekti-suunnitelmat, nimettävä vastuuhenkilöt, määrättävä vastuunjaot, aikataulut, kustannusarviot ja rahoitus sekä seurannan järjestäminen. Projektitoiminnasta kunnanhallitus antaa erilliset projektiohjeet.

4.3 Talouden hoito

Hyvä taloudenhoito on systemaattista toimintaa, joka

- sopeuttaa käytettävissä olevat resurssit olemassa oleviin tarpeisiin
- tuottaa johtamisen tarvitsemat tiedot oikein ja oikea-aikaisena
- antaa talouden tilasta oikean kuvan.

Kunnan taloudesta vastaavat ensisijaisesti tilivelvolliset.

Kunnan hallinnontoimintasäännön 7. lukuun sisältyy määräyksiä kunnan talouden hoidosta.

Lisäksi kunnanhallitus antaa taloushallintoa koskevat erilliset ohjeet, jotka sisältyvät tämän valvontaohjeen liitteeseen seuraavilta osa-alueilta: maksuliikenne, laskutus ja saatavien perintä, materiaalihallinto ja varastot, omaisuuden luettelointi sekä rahatoimen periaatteet ja avustukset ja takaukset.

LIITE

TALOUSHALLINTOA KOSKEVAT OHJEET

TALOUSHALLINTOA KOSKEVAT OHJEET**LIITE****Sisällysluettelo:**

1. MAKSULIIKENNE	
1.1. Yleistä	14
1.2. Tositeaineiston käsittely	14
1.3. Saapuva rahaliikenne ja arvoposti	14
2. LASKUTUS JA SAATAVIEN PERINTÄ	
2.1. Yleistä	15
2.2. Laskutusperusteet	15
2.3. Laskun tiedot	15
2.4. Laskutusjärjestelmät	15
2.5. Suoritusten viivästyminen	16
3. MATERIAALIHALLINTO JA VARASTOT	
3.1. Yleistä	17
3.2. Tasevarastot	17
4. OMAISUUDEN LUETTELOINTI	
4.1. Käyttöomaisuus	17
4.2. Kiinteistö- ja rakennusrekisterit	18
4.3. Irtaimistoluettelot	18
4.4. Talousarviolainat ja antolainat	18
4.5. Muut omaisuuden rekisterit	18
5. RAHATOIMEN PERIAATTEET	18
6. AVUSTUKSET JA TAKAUKSET	19

1. MAKSULIIKENNE

1.1 Yleistä

Kuntalain lisäksi raha- ja laskentatointa säätelevät Kirjanpitolaki ja –asetus sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamat ohjeet. Kunnan hallinnon toimintasäännön mukaan kunnanhallituksen ratkaisultaan kuuluvat mm. asiat, jotka koskevat talousarvion täytäntöönpanoon liittyvää hankintojen ajoitusta ja rajoitusta sekä muuta menotalouden säätelyä. Kunnanhallitus antaa vuosittain talousarvion täytäntöönpano-ohjeet.

Toimielinten ja tulosalueiden ja –yksiköiden esimiesten tehtävänä on huolehtia siitä, että oman toimialansa toimintakulut suoritetaan ja toimintatuotot kannetaan oikeamääräisenä ja ajallaan noudattaen lakia, taksoja, sopimuksia ja hyvää kauppatapaa.

1.2. Tositeaineiston käsittely

Jokainen maksutapahtumaa todentava tosite on varustettava tulosityksikössä vastaanotto-, tarkastus- ja hyväksymis- sekä tilimerkinnoilla (tilikartan mukainen tilitunnus, päiväys ja hyväksyjän allekirjoitus).

Vastaanottajan on tarkastettava, että tositteiden tarkoittama tavara, työsuoritus tai muu palvelu on saatu.

Hyväksyjän on tarkastettava, että tosite täyttää muodollisesti kirjanpitolain vaatimukset ja on asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelu on merkitty vastaanotetuksi ja että kulun suorittamiseen on käytettävissä määräraha/ käyttösuunnitelmassa osoitettu määräraha. Hyväksyjän tulee varmistua, että hankintoja tehtäessä laskutus on hankintapäätöksen mukainen.

Toimielimen on valtuustokausittain nimettävä henkilöt, jotka sen puolesta hyväksyvät tositteet, jollei hyväksyjää ole määrätty toimintasäännössä. Vastaanottajana ja hyväksyjänä ei saa olla sama henkilö.

Sisäisiä suorituksia ja tilioikaisuja koskevien tositteiden käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin edellä selostettuja ohjeita.

Maksujen suorittamisessa käytettävistä konekielisistä maksuyhteyksistä on oltava erillinen menetelmäkuvaus. Maksatusten toimittajätietoihin kuuluvat mahdolliset pankkiyhteyksien avaukset ja muutokset tulee muutosten tekijöiden säilyttää kirjallisesti. Niinikään palkkojen maksatukseen liittyvät pankkitilien muutokset tulee säilyttää kirjallisena.

1.3. Saapuva rahaliikenne ja arvoposti

Kunnalle tulevat rahasuoritukset on ohjattava kunnan pankkitileille.

Suoraveloitusta voidaan käyttää laskutettaessa toistuvasti samoja asiakkaita joko kiinteällä tai vaihtelevalla summalla.

Alitilittäjän ottaessa vastaan kunnalle tulevia maksuja, maksajalle on annettava juoksevalla numerolla ja päiväyksellä varustettu kuitti. Tulotositteeksi jäävään kappaleeseen on otettava maksajan allekirjoitus.

Numeroiduista tulotositesarjoista sekä tositteiden luovutuksista ja tilityksistä pidetään luetteloa.

Kunnalle ja/tai toimielimelle osoitetun saapuvan arvopostin sekä muut arvolähettykset kuittaa ja vastaanottaa ao. toimielimen valtuuttama henkilö tai henkilöt.

2. LASKUTUS JA SAATAVIEN PERINTÄ

2.1. Yleistä

Kunnan saatavat on laskutettava ja perittävä tehokkaasti sekä taloudellisesti noudattaen lakia, taksoja ja sopimuksia.

Kunnan hallinnon toimintasäännön mukaan osastopäällikkö vastaa kunnalle tulevien maksujen, korvausten tai muiden suoritusten laskutuksesta siltä osin kuin vastuu ei kuulu tulosalueen ja tulosityksikön esimiehelle. Tulosalueen ja tulosityksikön esimies vastaa omalla tulosalueellaan tai tulosityksikössään kunnalle tulevien maksujen, korvausten tai muiden suoritusten laskutuksesta.

Kunnan hallinnon toimintasäännön mukaan lautakunta valvoo niiden palveluksiensa myynnistä saatavien maksujen ja korvausten perintää, jotka sillä lain tai asetuksen määräyksen taikka valtuuston tai kunnanhallituksen päätöksen nojalla on oikeus kantaa tai määrätä.

Maksukehotusten lähettämisestä ja perintätoimista huolehtii keskushallinto.

2.2. Laskutusperusteet

Laskutuksen perusteena olevat päätökset ja sopimukset on laadittava siten, että ne sisältävät laskutuksessa tarvittavat tiedot. Sopimuksia tehtäessä ja muutoinkin erityisesti silloin, kun laskutus perustuu kustannusten jakamiseen, on selvitettävä mahdollisuus ja tarve ennakkolaskutukseen.

Muille kunnille tai muiden kuntien jäsenille annetut palvelut taikka kuntien välinen yhteistoiminta on pyrittävä sopimaan kirjallisesti.

Saatavien turvaamiseksi toimielinten tai tulosityksiköiden on tarvittaessa vaadittava asiakkaalta vakuus sellaisissa tapauksissa, joissa asiakassuhde on tilapäinen, kysymyksessä on huomattava taloudellinen riski tai vakuuden vaatimista on muutoin pidettävä tarkoituksenmukaisena.

2.3. Laskun tiedot

Lasku on laadittava selkeästi ja sen tulee täyttää EU:n neuvoston laskutusdirektiivin säännökset, jotka koskevat mm. laskun käsitettä, laskun toimittamisvelvollisuutta, laskun tietosisältövaatimuksia, sähköistä laskutusta ja laskujen säilytystä (10 vuotta).

2.4. Laskutusjärjestelmät

Laskutus tulee järjestää siten, että laskutus ja maksujen seuranta ovat atk:n piirissä. Atk:n ulkopuolisten laskutusten (myös vakuutuskorvaukset) saatavien valvomiseksi laskukopio (hakemus) on toimitettava keskushallintoon.

Laskutukset tulee hoitaa viipymättä veloitusperusteen syntymisen jälkeen ja mahdollisuuksien mukaan siten, että toistuvissa palvelutuotannon laskutuksissa laskutusajankohta ja eräpäivä ovat säännönmukaiset.

Ellei maksuehtoja ole määritelty laskutuksen perusteena olevissa asiakirjoissa, laskun maksuehdoksi merkitään kaksi viikkoa. Eräpäiväksi tulee määrätä pankkipäivä. Alle 5 euron suuruisia eräiä ei ole toivottavaa laskuttaa erikseen, vaan ne joko kerätään yhteen pitemmältä ajalta tai peritään käteismak-

suna. Viivästyskorkona käytetään valtiovarainministeriön kulloinkin vahvistamaa viitekorkoa lisättynä 7 %-yksiköllä, ellei laista, asetuksesta tai muusta määräyksestä muuta johdu. Viivästyskorko veloitetaan seuraavan laskutuksen yhteydessä.

Virheellinen laskutus ja/tai laskutusperusteen muutos on oikaistava hyvityslaskulla.

Lasku on voitava maksaa kaikkiin rahalaitoksiin ja käteismaksut alitilittäjille.

Maksu katsotaan tulleen kunnalle sinä päivänä, jolloin se on kuitattu vastaanotetuksi rahalaitoksessa tai alitilittäjällä.

Liikasuoritukset on palautettava asiakkaalle viipymättä, ellei niitä voida käyttää vastaisten maksujen ennakkosuorituksiksi tai kunnalla ole oikeutta käyttää suoritusten kuittaukseen.

2.5. Suoritusten viivästyminen

Saatavien perinnässä käytetään kahta maksukehotusta ennen pakkoperintätoimiin ryhtymistä, jotka hoitaa kunnan ulkopuolinen perintätoimisto. Mikäli laskua ei ole maksettu eräpäivään mennessä, lähetetään 1. maksukehotus 14 vrk:n kuluessa eräpäivästä. Jos laskua ei vielä ole maksettu, lähetetään toinen maksukehotus 14 vrk:n kuluessa, jossa mainitaan pakkoperintätoimiin ryhtymisestä ja siitä velalliselle aiheutuvista kuluista. Jo ennen 2. maksukehotusta voidaan ryhtyä puhelinperintään. Maksukehotuksen lähettämisestä peritään 5,50 euron perintämaksu.

Saatava voidaan selvittää myös kuittaamalla se vastasaatavalla. Kuittauksen kannalta kuntaa pidetään yhtenä oikeussubjektina. Merkitystä ei ole sillä, minkä hallinnonalan velasta tai saatavasta on kysymys. Kuittauksen toteuttaminen vaatii kuittausilmoitusta siltä osapuolelta, joka kuittausta haluaa. Pakollisessa kuittauksessa saatavien tulee täyttää seuraavat edellytykset:

- saatavien vastakkaisuus (esim. kunta maksaa ja maksunsaaja on velkaa)
- saatavien samankaltaisuus (rahasuoritukset)
- saatavien erääntyneisyys ja perimiskelpoisuus

Maksujen viivästyessä voidaan palvelusten antaminen keskeyttää, mikäli siihen ei lainsäädännössä ole esteitä.

Kunnanjohtajalla, kunnansihteerillä tai ao. päävastuualueen osastopäälliköllä on oikeus perustelluissa tapauksissa myöntää lykkäystä maksujen suorittamiseen. Maksulykkäyksen myöntäminen ei vapauta viivästyskorkon maksamisesta.

Suurehkojen saatavien lykkäyksistä päättää kuitenkin ao. toimielin.

Pakkoperintään ryhdytään viipymättä, ellei suoritusta ole tapahtunut toisessa maksukehotuksessa mainittuun eräpäivään mennessä tai tehty lykkäyssopimusta. Jos saatava on ulosottokelpoinen (verot ja julkisoikeudelliset maksut) lähetetään perimispyyntö suoraan asianomaiselle ulosottoviranomaiselle.

Milloin saatava on valvottava konkurssissa, julkisen haasteen, panttihuutokaupan tai kiinteistön pakkohuutokaupan yhteydessä, tulosyksikköjen on ilmoitettava saatavat ja annettava tarpeelliset asiakirjat kunnanhallitukselle.

Toimielimillä on oikeus poistaa tileistä saamiset, joita ei ulosottoteitse ole pystytty perimään tai joiden periminen muista syistä ei ole mahdollista. Saamisten poistot eli ns. luottotappiot vähentävät ao. tulosyksiköiden toimintatuottoja.

Merkittävien saatavien poistamiset tulee luetteloida ja saatavien vanheneminen estää muistuttamalla velallista todistettavasti, jotta aktiivisia perintätoimia on mahdollista myöhemmin jatkaa esim. asianomaisen velallisen taloudellisen tilanteen muuttuessa.

3. MATERIAALIHALLINTO JA VARASTOT

3.1. Yleistä

Kunnalla on kassavaroin rahoitettavia varsinaisia varastoja ja talousarviovaroin rahoitettavia kulutusvarastoja.

Materiaalihankinnat on tehtävä yleisiä hankintaohjeita noudattaen. Ohjeet koskevat myös varastohankintoja. Tarpeetonta varastointia tulee välttää, jotta varastoihin ei sitoudu liikaa varoja. Tarvittaessa kunnanhallitus tai ao. toimielin määrää hallinnassaan oleviin varastoihin sidottujen varojen enimmäismäärän.

Jokaisella varastolla on oltava vastuunalainen hoitaja, joka vastaa siitä, että materiaalin tilaaminen ja vastaanottaminen varastoon, luovuttaminen varastosta sekä varastointi tapahtuu luotettavasti. Varaston vastuunalainen hoitaja päättää varastossa pidettävästä lajittelusta/valikoimasta ja tilausajankohdasta ottaen huomioon taloudellisuuden.

3.2. Tasevarastot

Kunnalla on ns. tasevarastoja teknisten palvelujen päävastuualueella olevat tarvikevarasto sekä hallintopalvelujen päävastuualueella oleva toimistotarvikevarasto. Varastot on rahoitettu ns. kassavaroilla, mikä merkitsee sitä, että niiltä tavaroita tulosyksiköille hankittaessa on kysymys ulkoisesta ostosta, joka kirjataan varastosta käyttöön otettaessa toimintakuluksi.

Varastoista pidetään varastokirjanpitoa, jonka on oltava varastotapahtumien tasalla.

Varastot on inventoitava vähintään kerran vuodessa. Yksikköhinnaltaan kalliiden ja toiminnalle tärkeiden tavaroiden inventointi suoritetaan useasti vuodessa. Inventointiluettelot on inventoinnin suorittajien päivättävä ja allekirjoitettava. Inventoinnissa tulee olla mukana muu/muitakin kuin varastoa hoitava henkilö.

Käyttöön soveltumaton materiaali on poistettava varastosta. Varasto-oikaisuja suoritetaan joko inventoinnin tai hinnoittelun muutoksen johdosta. Poistoista ja varasto-oikaisuksista päättää ao. tulosalueen esimies.

4. OMAISUUDEN LUETTELOINTI

4.1. Käyttöomaisuus

Suunnitelman mukaisten poistojen alainen käyttöomaisuus (rakennukset, irtaimisto jne.) eli ns. aktivoitu omaisuus luetteloidaan Economa Käyttöomaisuus –sovelluksen avulla käyttöomaisuuskirjanpitoon. Vuosittain uudet hankinnat ja mahdolliset poistot päivitetään sovelluksen tietokantaan.

4.2. Kiinteistö- ja rakennusrekisterit

Kiinteistörekisteriin on merkittävät seuraavat tiedot: kiinteistötunnus, pinta-ala, hankinta/luovutusaika, hankintahinta, myyjä/ostaja, määräalan erottamisoikeuden kiinnitys, saannon lainhuudatus, kiinteistöihin kohdistuvat kiinnitykset. Kiinteistörekisteriä hoitaa teknisen toimen vastuualue.

Kiinteistörekisteriä täydentää rakennusrekisteri, josta ilmenee kunnan omistamien rakennusten kerrosala ja tilavuus. Rakennusrekisteriä ylläpitää teknisen toimen vastuualue.

4.3. Irtaimistoluettelot

Toimielinten hallussaan olevasta irtaimesta omaisuudesta pidetään tarpeellisilta osin ajantasaista luetteloita.

Osastot ja päävastuualueet voivat harkintansa mukaan käyttää em. käyttöomaisuuskirjanpidon sovellusta myös käyttötalouden määrärahoilla hankittujen, euromäärältään edellisiä vähäisemmän irtaimen omaisuuden seurantaan, ellei tulosityksikkökohtaisesti ole käytössä muita seurantajärjestelmiä.

4.4. Talousarviolainat ja antolainat

Talousarviolainoista ja antolainoista on pidettävä rekisteriä, josta ilmenee seuraavat tiedot: lainanantaja, lainatunnus, lainan käyttötarkoitus, lainaehdot, lainamäärä (alkuperäinen ja jäljellä oleva). Lainarekisteriä ylläpitää taloushallinnon vastuualue.

4.5. Muut omaisuuden rekisterit

Arvopapereista, saamisista, sopimuksista, sitoumuksista, vakuuksista ja muista vastaavista asiakirjoista pidetään luetteloita toiminnan edellyttämässä laajuudessa vastuualueittain.

5. RAHATOIMEN PERIAATTEET

Kunnan rahatoimi on hoidettava tuottavasti ja taloudellisesti. Vieraan pääoman käytön on oltava toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua. Rahoituskustannukset minimoidaan tarjouskilpailuun perustuvalla lainanotolla, rahamarkkinatilanteen ja lainasalkun jatkuvalla seurannalla sekä siitä johtuvilla toimenpiteillä. Rahoituskustannuksia minimoidaan edellä mainitun lisäksi myös tarjouskilpailuun perustuvalla päivittäisen rahaliikenteen keskittämällä pankkitilien kautta.

Maksuvalmius turvataan riittävällä maksuvalmiussuunnittelulla. Tilapäinen kassa-alijäämä katetaan tarjouspyyntöjen perusteella joko kuntatodistusohjelmalla tai rahoitusyhtiöiden lyhytaikaisella rahoituksella. Kassaylijäämät sijoitetaan niinkään tarjouskilpailuun perustuen tuottavasti, riskittömästi ja tarvittaessa hajauttaen, mutta likvidisyys säilyttäen.

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuusto päättää sijoitustoiminnan periaatteista, jossa on määritelty sijoitustoimintaa koskevat toimintavaltuudet. Lainanottoa koskevat toimintavaltuudet on määritelty kunnan hallinnon toimintasäännössä.

6. AVUSTUKSET JA TAKAUKSET

Milloin toimitaan sille uskotun toimivallan nojalla myöntää avustuksia yhdistyksille, tulee sen seurata ko. yhdistysten toiminnan ja talouden kehitystä ja tarvittaessa vaatia ennen avustuksen maksattamista yhdistykseltä avustusvuotta koskeva toimintasuunnitelma ja talousarvio sekä edelliseltä vuodelta selvitys varojen käytöstä.

Niiden yhtiöiden ja yhteisöjen toimintaa, joita kunta on taannut, tulee erityisesti seurata. Takausvastuiden ja muiden rasitteiden valvontavastuu kuuluu osastopäälliköille.