



SISÄINEN VALVONTA JA RISKIEN HALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA TAIVALKOSKEN KUNNASSA



TAIVALKOSKI
Tuhansien tarinoiden pitäjä

Kunnanhallitus 10.3.2014 § 106

Valtuusto 21.3.2014 § 21

Sisällysluettelo

SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA TAIVALCOSKEN KUNNASSA

1. JOHDANTO.....	1
2. SISÄISTÄ VALVONTAA JA RISKIENHALLINTAA KOSKEVAT KUNTALAIN SÄÄDÖKSET	2
3. TAIVALCOSKEN KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ.....	2
3.1 Johtamisen organisointi.....	3
3.2 Organisaatiokaavio.....	3
3.3 Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa Taivalcosken kunnassa	5
4. VALVONTAJÄRJESTELMÄ.....	6
4.1 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet.....	7
5. SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA	8
5.1 Valvonnan rakenne Taivalcosken kunnassa	8
5.2 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta	9
5.3 Luottamushenkilöiden valvontavastuu.....	9
5.4 Kunnanjohtajan, kunnansihteerin ja toimialajohtajien valvontavastuu	10
5.5 Esimiehen valvontavastuu.....	10
5.6 Tuloksellisuuden valvonta	10
6. TAIVALCOSKEN KUNNAN RISKIENHALLINTA.....	11
6.1 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet.....	11
6.2 Riskienhallinnan järjestäminen	12
7. VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA	13
7.1 Säännöllinen valvonta	13
7.2 Kontrollit osana toimintaprosesseja ja toimintaa.....	13
7.3 Päätöksenteko.....	14
7.4 Henkilöstö.....	15
7.5 Strategia ja talous.....	15
7.6 Ympäristöasiat.....	15
7.7 Kirjanpito, laskentatoimi, maksuliikene ja rahavarat	16
7.8 Omaisuuden hallinnointi	19
7.9 Hankinta ja hanke- sekä projektitoiminta	20
7.10 Tietohallinto, tietoturva ja tietosuojat	20

8. RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS.....	21
8.1 Raportointi ja tiedon laatu.....	21
8.2 Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle	21
9. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA ARVIOINTI.....	22
9.1 Jatkuva seuranta ja valvonnan toimivuuden arviointi	22
9.2 Tiedonsaantioikeus	22
10. MUUT ERILLISASIAT	22
10.1 Sivutoimet.....	22
10.2 Esteellisyys.....	23
10.3 Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen	24
10.4 Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta	25
10.5 Avustukset.....	26
10.6 Sopimukset ja niiden hallinnointi	26
10.7 Arvopostin vastaanottaminen	27
10.8 Työsopimukset, palkanlaskenta ja työtuntilistat.....	27
11. OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN	27
 Liite: Kysymyksiä valvontavastuussa oleville esimiehille sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden testaamiseksi.....	 29

SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA TAIVALCOSKEN KUNNASSA

1. JOHDANTO

Kuntalakiin (325/2012) on lisätty säännökset kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2014 alussa.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistumaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan laillisuudesta. Riskienhallinnalla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteiden saavuttamisesta uhkaavia tekijöitä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa kunnan ja kuntakonsernin johtamista.

Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Lisäksi hallintosäännössä tulee olla tarpeelliset määräykset lähinnä asiaa koskevasta toimivallasta ja tehtävien jaosta.

Taivalkosken kunnan sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan yleisohje koskee kaikkia kunnan toimielimiä, johtoa ja esimiesasemassa olevia. Sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan yleisohjeen tarkoituksena on varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja erikseen annettuja ohjeita (kuten muun muassa hallintosääntö, konserniohje, tarkastussääntö, laskutus- ja perintäohje sekä eri johtosäännöt) noudatetaan Taivalkosken kunnan koko organisaatiossa.

Taivalkosken kunta on monitoimialainen julkinen organisaatio, jolla on merkittäviä viranomaistehtäviä ja palveluiden tuottamis- ja järjestämisvastuita sekä verotusoikeus. Tämä edellyttää toiminnalta erityistä läpinäkyvyyttä ja moitteettomuutta sekä toimivaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa

Kunnan toiminnot on järjestettävä ja toimintaa johdettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikessa toiminnassa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Toimielin ja sen alainen johtava viranhaltija vastaa johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat johtamis- ja hallintojärjestelmän osa, jonka avulla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja joka tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista.

Taivalkosken valtuuston hyväksymässä konserniohjeessa (22.1.2009 § 25) annetaan toimintaohjeet ja periaatteet kunnan johdolle ja siihen kuuluville tytäryhteisöille, kuntayhtymille ja osakkuusyhteisöille. Näin varmistetaan hyväksytyin omistajapolitiikan ja strategisten tavoitteiden sekä konsernin kokonaisedun mukaisten toimintaperiaatteiden ja valvonnan toteuttaminen konsernissa. On kuitenkin otettava huomioon, että konserniohjeeseen sisältyvä menettelyllinen ja sisällöllinen ohjaus kattaa vain osan Taivalkosken kunnan konserniohjauksesta.

2. SISÄISTÄ VALVONTAA JA RISKIENHALLINTAA KOSKEVAT KUNTALAIN SÄÄDÖKSET.

Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin *sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista* (KL 13§). Valtuusto perusteista päättäessään siten **sitovasti** ohjaa kunnanhallituksen sen hoitaessa hallinnon ja talouden vastuutehtävää sekä toiminnan johtotehtävää; keskeisenä ohjausvälineenä on hallintosääntö

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta (KL 50§)

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta (KL 23§)

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena **kunnanjohtaja** tai pormestari (KL 24§)

Operatiivinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on siten osa hallitukselle ja kunnanjohtajalle säädettyä hallinnon ja talouden tehtävää.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. (KL 25a§)

Kunnan konserniyhteisöissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat näiden yhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien vastuulle yhteisöjä koskevien säännösten mukaisesti.

Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnanjärjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. (KL 69§). Selonteon laatiminen on aikaisemmin perustunut kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeeseen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista. Yleisohjeessa annetaan edelleen ohjeet selonteon sisällöstä.

Tilintarkastajien on tarkastettava mm: onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (KL 73§). Tilinpäätöksestä on määräykset kuntalaissa sekä erillisohjeet kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa.

3. TAIVALKOSKEN KUNNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ

Taivalkosken kunnan ohjaus- ja johtamisjärjestelmä perustuu kuntalain mukaiseen hallintomenettelyyn.

Valtuusto hyväksyy strategian valtuustokausittain ja tarkentaa sen toteuttamista vuosittain talousarvion yhteydessä. Näin valtuusto luo strategisen toimintalinjansa, jolla ohjataan kuntakonsernin päätöksentekoa valtuustokaudella. **Kunnanhallitus vastaa** kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnanhallituksen alaisuudessa toimii lautakuntia (sosiaali- ja terveys, - tekninen - ja sivistyslautakunta)

Hallinto- sekä henkilöstö- ja taloustoimialan tehtävänä on tukea kunnan johtoa strategisessa johtamisessa ja demokraattisessa päätöksenteossa. Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tukeaan hallinto- sekä henkilöstö- ja taloustoimiala vastaavat kuntastrategian toimeenpanosta ja raportoinnista valtuustolle.

Lautakunnat hyväksyvät toimialakohtaisen tavoitetason, joka viedään hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti toimialan alaisiin toimintayksiköihin.

Kunnan johto ja esimiehet ovat vastuussa siitä, että kunnan henkilöstö on tietoinen strategisista, taloudellisista ja toiminnallisista tavoitteista.

Kunnanhallituksen vastuulla on järjestää sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana johtamisjärjestelmää ja **kunnanjohtajan vastuulla** on varmistaa sen asianmukainen toimivuus.

3.1 Johtamisen organisointi

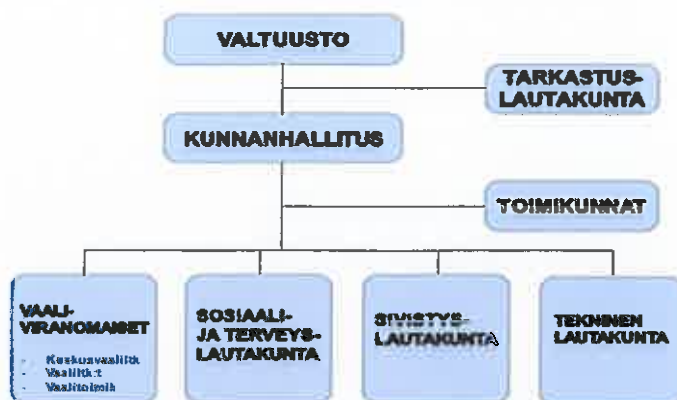
Johtamismallin oikeudellinen perusta on määritelty kuntalaissa sekä siihen perustuvissa kunnan johto- ja muissa säännöissä, toimiohjeissa sekä niiden perusteella tehdyissä toimivallansiirroissa (jatkodelegoinnit). Kunnanhallitus antaa lisäksi kunnan organisaatiota koskevia tapauskohtaisia ohjeita, joiden noudattamista se myös valvoo.

Kunnan hallinnon järjestämisessä on huomioitava kuntalain 16 §:ssä säädetty velvoite kunnan hallinnon järjestämiseksi. Lainkohdan perusteella valtuuston tulee hyväksyä tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään selkeällä tavalla kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

3.2 Organisaatiokaavio

Taivalkosken kunnan luottamushenkilöorganisaation muodostaa valtuusto, tarkastuslautakunta, kunnanhallitus, vaaliviranomaiset (keskusvaalilautakunta, vaalilautakunta, vaalitoimikunta), sosiaali- ja terveys,- sivistys, - ja tekninen lautakunta.

LUOTTAMUSHENKILÖORGANISAATIO



Kuvio 1: Kunnan luottamushenkilöorganisaatio

Taivalkosken kunnan henkilöstöorganisaatio muodostuu kunnanjohtajasta, joka johtaa yleisjohtoa ja hallintoa, henkilöstö- ja talouspalveluista jota johtaa henkilöstö- ja talousjohtaja, sivistyspalveluista jota johtaa sivistysjohtaja ja sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut jota johtaa sosiaali- ja terveysjohtaja sekä tekniset palvelut jota johtaa tekninen johtaja



Kuvio 2: Henkilöstöorganisaatio

Kuntaorganisaatiota johtaa kunnanhallitus. Kunnanhallituksen alaisena toimii kunnanjohtaja, joka vastaa koko Taivalkosken kunnan operatiivisesta johtamisesta.

Kunnan johtoryhmän tehtävistä ja jäsenistä päättää hallintosäännön mukaan kunnanjohtaja. Kunnan johtoryhmä käsittelee tärkeimmät kunnan strategiseen johtamiseen liittyvät asiat ja varmistaa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen.

3.3 Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa Taivalkosken kunnassa

Kunnan toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Kunnalle kuuluvat tehtävät hoidetaan oikeusturvan vaatimukset täyttävällä ja muutoinkin asianmukaisella ja kansalaisten luottamusta vahvistavalla tavalla. Keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita julkishallinnossa ovat hallintolaissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet (yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja) sekä palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kulloinkin kunnan strategiassa määritellyt arvot, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi.

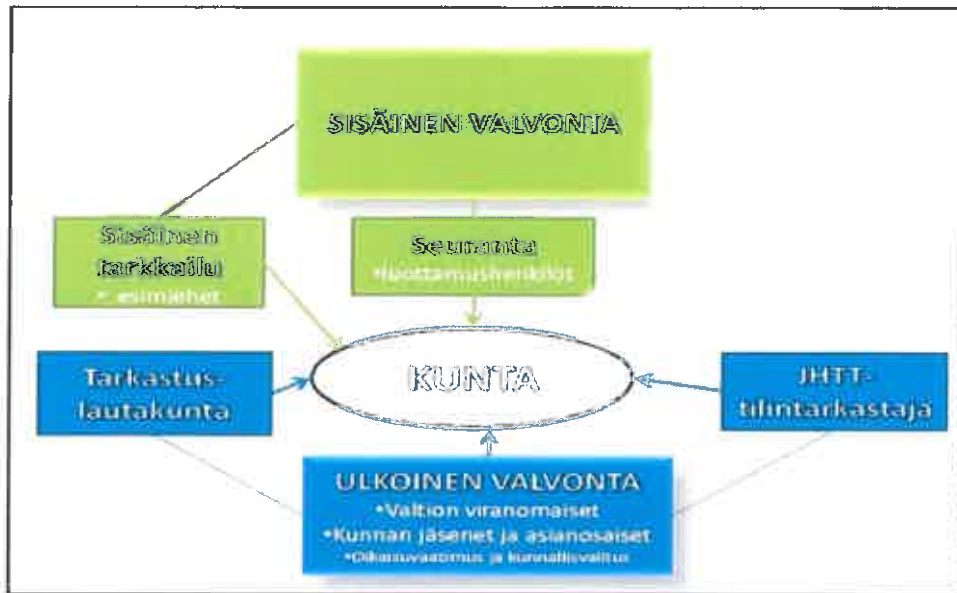
Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda sellaiset linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla kun toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kunnan toiminnassa noudatetaan. Tässä yhteydessä painotetaan luottamushenkilöiden, virkamiesjohdon ja esimiesten sekä työntekijöiden velvollisuutta toimia lakien, säädösten ja virkamiesjohdon määräysten mukaisesti sekä rehellisesti ja vilpittömästi. Tämä tarkoittaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaista noudattamista, tällöin ei voida ajatella, että esimerkiksi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteuttamisesta tingittäisiin vetoamalla sen periaateluonteeseen.

Kaikessa toiminnassa korostetaan yhdenvertaisuutta, jolloin työntekijän oikeutta mielipiteeseen, vakaumukseen ja yhdistystoimintaan kunnioitetaan. Työntekijälle turvataan tasa-arvoinen työympäristö, jossa ei esiinny syrjintää.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Viranhaltijan käytöksen pitää olla aseman ja tehtävän edellyttämällä tasolla. Työntekijöitä koskevat vastaavat säännökset löytyvät työsopimuslaista.

4. VALVONTAJÄRJESTELMÄ SEKÄ MÄÄRITELMÄT



Kuvio 3. Sisäinen ja ulkoinen valvontajärjestelmä

Sisäinen valvonta koostuu kuvan 3 mukaisesti eri osatekijöistä (vihreällä), joita ovat:

Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, esim. sen suhteen, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Se on yleistä rationaalista toimintaa suunnittelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja valvonnan muodostamassa toimintaketjussa. Sen toimivuudesta vastaavat organisaatiossa esimiesasemassa olevat.

Ulkoinen valvonta on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta. Kuntalain mukaan tilintarkastajan on hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen ohella tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastaja raportoi tarkastuksistaan tarkastuslautakunnalle, kunnan johdolle ja tarkastuksen kohteelle.

Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta.

Taivalkosken kunnalla ei ole sisäistä tarkastajaa, joten sisäisen tarkastuksen toteutuksesta tai tehtävistä päätetään kunnanhallituksessa tarpeen mukaan.

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta valmistelelee kuntalain mukaisesti valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat ja arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista.

4.1 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Sisäinen valvonta on kunnan toiminnan omaa valvontaa, joka on johdon tekemää tai johdon lukuun tehtyä. Näkökulmana sisäisessä valvonnassa on, millä keinoin ja tavoin johto varmistaa, että asiat omalla vastuualueella tai vastuuyksikössä sujuvat niin kuin niiden pitäisi sujua. Onnistuneen johtamisen perusedellytyksiä on, että johtajalla on ajantasainen tieto vastuualueensa tai yksikkönsä olennaisten asioiden tilasta eikä johtaminen tapahdu vain oletusten varassa. Sisäisen valvonnan tavoitteet liittyvät yleisellä tasolla toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen, laadukkaan ja läpinäkyvän hallinnon järjestämiseen sekä työn mielekkyyden turvaamiseen. Kysymys on toiminnan **itse arvioinnista** ja tavoitteena on sen jatkuva parantaminen.

Yksityiskohtaisemmin sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan jaotella seuraavasti:

Vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Valvonnalla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista, tuotteiden ja palvelujen laatua sekä toimintojen taloudellisuutta ja tuottavuutta.

Raportointi ja tiedon oikeellisuus

Valvonnalla johto ja esimiehet huolehtivat siitä, että heidän vastuualueellaan tuotetaan ja ylläpidetään luotettavia tietoja toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta. Tiedot tulee raportoida oikein ja ajantasaisesti.

Toiminnan laillisuus ja johdon ohjeiden noudattaminen

Valvonta turvaa lakien ja asetusten sekä kunnan päätösten, sääntöjen ja ohjeiden noudattamisen.

Resurssien ja omaisuuden turvaaminen

Valvonnalla varmistetaan, että kunnan resursseja käytetään järkevästi ja taloudellisesti kunnan hyväksi ja että resurssit turvataan menetyksiltä, jotka aiheutuvat virheistä, huonosta hoidosta, tuhlauksesta, väärinkäytöksistä, petoksista tai muusta sääntöjen ja ohjeiden vastaisesta toiminnasta. Sisäiseen valvontaan vaikuttavat toiminnan luonne, sisältö ja laajuus, toimintayksikön talous sekä niihin liittyvät riskit.

Valvonta on riittävää, kun toiminta on organisoitu siten, että se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus
- taloudellisten raporttien ja laskelmien luotettavuus
- organisaatioon sovellettavien lakien ja sääntöjen mukainen toiminta.

Sisäinen valvonta kattaa kunnan oman toiminnan sekä toiminnan, josta kunta vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

Sisäisen valvonnan osatekijät

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä. Näiden osatekijöiden ollessa kunnossa organisaation ja sisäisen valvonnan edellä luetellut kolme tavoitetta voidaan saavuttaa ja siksi tilivelvollisten tulee huolehtia näiden asianmukaisesta järjestämisestä sekä valvonnasta.

Sisäisen valvonnan osatekijät ovat seuraavat:

1. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri

luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Asianmukaisesti toteutettuna ne takaavat parhaiten asioiden sovittunlaisen toteutumisen ja ehkäisevät samalla päätösten vastaista toimintaa sekä väärinkäytöksiä. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, millaiset valvontatoimet otetaan käyttöön, millaisiksi organisaation raportointi- ja tiedotusjärjestelmät muodostuvat ja miten seuranta toteutetaan. Organisaatiokulttuuri koostuu mm. eettisistä arvoista, rehellisyydestä, organisaation ihmisten pätevyydestä sekä tavasta, jolla johto antaa valtaa ja vastuuta sekä organisoii ja kehittää henkilöstöään.

2. Riskienhallinta

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan avulla kyetään myös löytämään uusia mahdollisuuksia.

3. Valvontatoimenpiteet

auttavat varmistamaan talouden ja toiminnan laillisuuden, toiminnan tuloksellisuuden, hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Valvontatoimenpiteillä varmistetaan lisäksi toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden päätösten toteuttamista. Valvontatoimenpiteisiin kuuluvat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmätykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet sekä työtehtävien eriyttäminen.

4. Raportointi ja tiedonvälitys

Toimivan raportoinnin ja tiedonvälityksen avulla kunnan johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tehokas tiedonvälitys organisaatiossa tapahtuu sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

5. Seuranta ja arviointi

Seurantatiedon perusteella arvioidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja edistetään niiden kehittämistä. Seuranta voi olla jatkuvaa tai sitä voidaan toteuttaa erillisillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.

5. SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

5.1 Valvonnan rakenne Taivalkosken kunnassa

Valvonta jakaantuu **sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan** (kuvio 3). Ulkoinen valvonta on kunnanhallituksesta ja kunnan viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kunnan järjestämänä (tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja) että täysin kunnallisen ohjauksen ulkopuolella. Ulkoista valvontaa harjoittavat valtion ja EU-viranomaisten lisäksi mm. kunnan asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus.

Kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esimiehet.

5.2 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta

Kuntalain 75 §:n tarkoittamia tilivelvollisia ovat:

- kunnanhallituksen jäsenet,
- lautakuntien, johtokuntien ja toimikuntien sekä muiden kunnan mahdollisten toimielinten jäsenet
- kunnanjohtaja
- toimialojen, tulosalueiden ja taseyksiköiden ylin johto sekä
- toimielimen esittelijät

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu johtamastaan toiminnasta ja sen valvonnasta. Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuuluisi hänelle aseman perusteella muutoinkin esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että

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

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaistensa toiminnan valvontavastuusta eikä estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen (= tosiasiallinen vastuu). Viime kädessä harkintavallan siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, voidaan katsoa olevan tuomioistuimella, joka ratkaisee mahdollisesti nostetun vahingonkorvauskanteen.

5.3 Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kunnanhallitus vastaa (KL 23 §) kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se vastaa myös sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. **Kunnanhallituksen on annettava vuosittain** kirjanpitolautakunnan kuntajaoston edellyttämä **sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan selonteko** osana toimintakertomusta riskienhallinnan, konsernivalvonnan ja sisäisen valvonnan tehokkuudesta ja kehitystarpeista.

Lautakunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen organisaatio toimii vahvistetun talousarvion sekä valtuuston ja kunnanhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti sekä asettaa omalta osaltaan tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista.

Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa, esim. sen suhteen, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa.

Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

5.4 Kunnanjohtajan, kunnansihteerin ja toimialajohtajien valvontavastuu

Kunnanjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta osana kunnan hallinnon ja taloudenhoidon johtamista. Kunnansihteerin ja toimialajohtajien tehtävät ja vastuut määräytyvät vahvistetun työnjaon mukaisesti.

Toimialojen ylin johto on tilivelvollisina ja esimiehinä vastuussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja ylläpitämisestä. He vastaavat siitä, että organisaation kullekin toiminnolle on määritelty vastuutaho. Heidän tehtävänä on luoda toimiva ja kattava ohjaus- ja seurantajärjestelmä.

Henkilöstö- ja talousjohtaja vastaa kunnan talous- ja henkilöstöpalvelujen keskitettyjen asiantuntijapalveluiden sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta koko kuntaorganisaatiossa.

5.5 Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät ja vastuut on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Esimiehen tehtävänä on luoda henkilöstölle edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen osana säännöllistä valvontaa. Esimies vastaa siitä, että hänen yksikkönsä tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita. Samoin hän vastaa siitä, että hänen alaisuudessaan olevien yksiköiden tavoitteet ovat linjassa koko yksikön tavoitteiden kanssa. Esimies vastaa myös tiedonkulusta ja raportoinnista. Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa. Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, kun havaitaan toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista.

5.6 Tuloksellisuuden valvonta

Asetettujen tavoitteiden seuranta ja valvonta

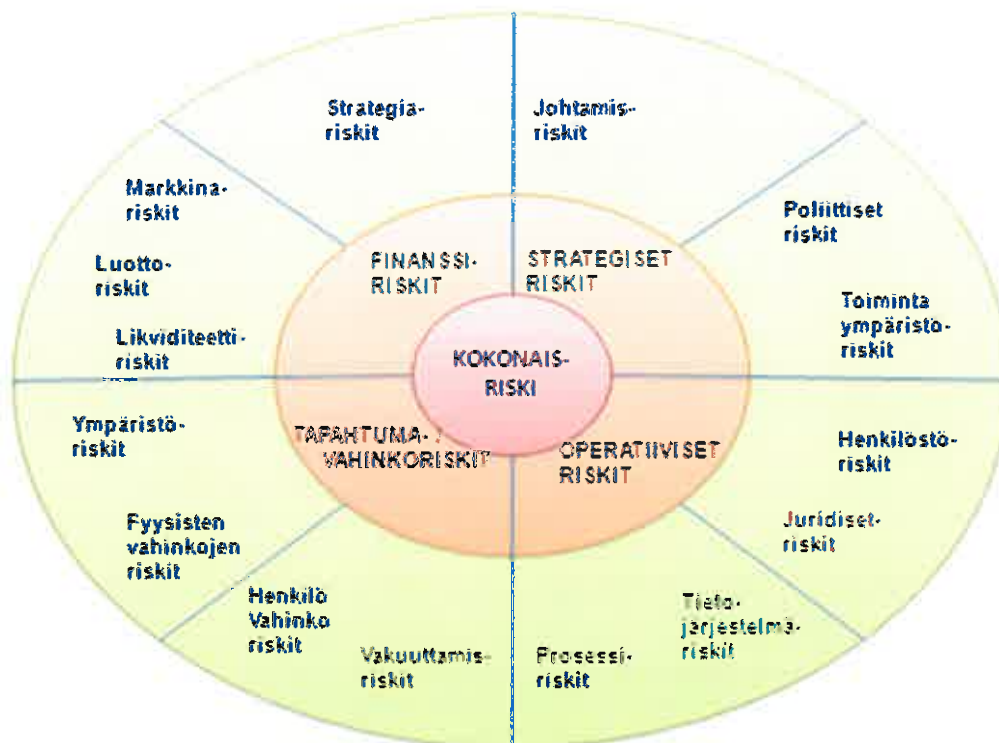
Kunnanhallitus osaltaan ja lautakunnat osaltaan hyväksyvät valtuuston hyväksymän talousarvion perusteella käyttösuunnitelmat, joilla tarkistetaan asianomaisen toimielimen talousarvioehdotukseen sisältynyt alustava käyttösuunnitelma vastaamaan valtuuston päätöstä. Käyttösuunnitelmilla toimielimet asettavat valtuuston määrittelemien tavoitteiden kanssa yhdenmukaiset, tarkennetut tavoitteet sekä jakavat määrärahat ja tuloarviot seuraaville tasoille (käyttötalousosa) ja kohteille (investointiosa) osamäärärahoiksi ja tuloarvioiksi. Samalla asetetaan toimintojen mittarit ja mahdolliset muut keinot, joilla seurataan asetettujen tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta.

Talousarvion yleisperusteluissa hyväksytään kunakin vuonna, miten ao. vuoden talousarvion toteutumista seurataan (raportointi).

6. TAIVALKOSKEN KUNNAN RISKIENHALLINTA

6.1 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, jonka tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa riskienhallinta kytketään organisaation strategisiin, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Siinä tunnistetaan organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat ja saatetaan tapahtumien riskit organisaation hyväksymälle tasolle. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteena on kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien strategisia tavoitteita, operatiivisia tavoitteita, raportoinnin luotettavuutta, lakien ja ohjeiden noudattamista.



Kuvio 4: Kuvattu kunnan moninaisia riskitekijöitä

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa taloudellisten tai toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama hyvä jää toteutumatta. Riskit liittyvät yleensä tuloksellisuuden, laillisuuden ja hyvän hallinnon vajeisiin tai varojen ja omaisuuden hukkaamiseen sekä tehoittomaan käyttöön. Viime vuosina ovat aiempaa enemmän korostuneet henkilöstöön ja osaamiseen kohdistuva sekä tiedon laatuun ja tietoturvallisuuteen liittyvä riskienhallinta.

Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, luokiteltava, arvioitava ja mitattava mahdollisuuksien mukaan. Kohtuullinen

varmuus ja olennaisimpien asioiden varmistaminen on riittävä päämäärä, koska ehdoton varmuus edellyttää yleensä liiallisia kustannuksia saavutettavaan hyötyyn verrattuna.

6.2 Riskienhallinnan järjestäminen

Toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Toimintakertomuksessa osana sisäisen valvonnan selontekoa raportoidaan kunnan riskienhallinnan taso ja riittävyys sekä arvioidaan riskit, jotka liittyvät varsinaiseen toimintaan, investointeihin, rahoitukseen ja vahinkoihin.

Hallintosäännön 7 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa riskienhallinnasta ja vahingonkorvausvastuusta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Taivalkosken kunnan riskienhallinnassa noudatetaan kunnanhallituksen hyväksymiä riskienhallinnan periaatteita. Kunnanhallitus päättää, mikä kunnan omaisuus ja mitkä toiminnot vakuutetaan.

Riskienhallintaan kuuluvat myös takausvastuiden, vastavakuuksien ja muiden vastuiden valvonta.

Vastuiden valvonta hoidetaan siinä hallintokunnassa, jonka tekemiin sopimuksiin vastuut liittyvät.

Riskienhallintasuunnitelmat tehdään sekä konsernitason että kunnan organisaatiossa.

Riskienhallinnan päämääränä on kunnan strategiaa tukien varmistaa toimintojen jatkuvuus ja palvelujen häiriötön tuottaminen. Riskienhallintaa toteutetaan riskien arvioinneilla, joita varten riskienarviointilomake ja sitä täydentävät ohjeet on laadittu. Lähtökohtana on ennakkoon arvioida merkittävimmät riskikohteet, ja niihin varautumalla ja ennalta ehkäisevillä toimenpiteillä poistaa ja/tai minimoida niiden mahdolliset seuraamukset. Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämään. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä. Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään.

Suuri osa riskienhallintaa toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Merkittävistä prosesseista on syytä laatia ja ylläpitää kuvaukset.

Toimiva riskienhallinta on osa hyvää johtamista, toiminnan ohjausta ja palveluiden laadun varmistamista. Se kuuluu osana strategia- ja talousarvioprosessiin sekä toiminnan suunnitteluun. Riskienhallinnan tukena ovat myös tarvittavat sertifoidut laatujärjestelmät. **Toiminnan jatkuvuuden kannalta** on tarkoituksenmukaista, että riskienhallintaa varten nimetään vastuutaho.

7. VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA

7.1 Säännöllinen valvonta

Tehokas sisäinen valvonta perustuu siihen, että kunnalla on asianmukainen valvontarakenne ja valvontatoimenpiteet on järjestetty. Valvontatoimenpiteillä pyritään hallitsemaan riskejä. Paras sisäinen valvonta syntyy organisaation ja sen johdon omista tarpeista.

Parhaimmillaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat luonnollinen ja saumaton osa johtamista, ohjausta ja yksikön perustoimintaa.

Pahimmillaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat raskas erillisprosessi ja sitä suoritetaan vain siihen velvoittavan lain ja muun säännösten vuoksi.

Säännölliseen valvontaan kuuluvat mm:

- johdolle laadittavat raportit
- toiminnan ja toimintapoikkeamien seuranta
- talousarvion toteutumisen seuranta
- toimintaperiaatteiden sekä ohjeiden noudattamisen valvonta
- hyväksymis- ja valtuutusjärjestelmä
- erilaiset säännölliset varmistus- ja täsmäytystoimenpiteet
- sovittujen riskirajojen seuranta ja siitä raportointi
- fyysiset valvontatoimenpiteet esim. kameravalvonta, kulunvalvonta.

Osa valvontajärjestelyistä, esimerkiksi turvallisuuteen ja omaisuuden turvaamiseen liittyvät järjestelyt, voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niistä annetaan tietoa vain avainhenkilöille.

7.2 Kontrollit osana toimintaprosesseja ja toimintaa

Toimintaan ja toiminnan osaprosessiin rakennetut kontrollit havaitsevat ja estävät tai korjaavat prosessissa, tapahtumien käsittelyssä tai tiedoissa ilmeneviä virheitä. Toimintaprosessiin sisäänrakennettuun valvontaan kuuluu mm. kontroleja, jotka:

- varmistavat tapahtumien ja tietojen oikeellisuutta
- tukevat prosessin oikeaa kulkua ja tietojärjestelmän käytön oikeellisuutta
- tukevat päätösten ja lakien noudattamista
- suojaavat tietoja
- valvovat valtuuksissa pysymistä
- estävät virheitä ja väärinkäytöksiä
- varmistavat tehtävien riittävää eriyttämistä
- turvaavat toiminnan jatkuvuutta.

Tehtävien eriyttämisellä tavoitellaan virheiden ja väärinkäytösten estämistä jakamalla tehtävät useampaan vaiheeseen eri henkilöille, niin että ei synny vaarallisia työyhdistelmiä. Mikäli tehtäviä ei, esimerkiksi henkilökunnan vähäisyydestä johtuen, voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmin tehokkaasti valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan esimiehen tehostettava valvontaa. Valvontatoimenpiteiden jako voi perustua ns. koviin ja pehmeisiin kontroleihin.

Kovia kontroleja ovat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet ja työtehtävien ja vastuiden eriyttäminen.

Pehmeät kontrollit ovat puolestaan epämuodollisia ja aineettomia asioita mm. etiikka, rehellisyys, osaamisen kehittäminen, johtamisfilosofia, ymmärtämisen ja sitoutumisen aste, tiedonvälitys. Niiden olemassaolosta organisaatiossa henkilöstö voi yleensä vain kertoa.

Yksityiskohtaisten ja kattavien sisäisten valvonnan menettelytapojen ja kohteitten luetteleminen ei ole sisäisen valvonnan ohjeessa tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan kun valvontaympäristöt poikkeavat toisistaan perustehtävien erilaisuudesta ja toimintayksikköjen kokoeroista johtuen. Seuraavassa on lueteltu sisäisen valvonnan kannalta keskeiset toiminnot ja niihin liittyvät riskit sekä sisäisen valvonnan menettelyt.

Toimivalta ja vastuut on määritelty kunnan säädöksissä ja jatkodelegoinneissa.

Toimivallan ja vastuiden epäselvyydestä voi aiheutua riskejä mm. toimivallan ylityksiä tai tehtävien tekemättä jäämisiä. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt ja kuvaukset sekä toiminnan ja delegoitujen valtuuksien käytön valvonta.

7.3 Päätöksenteko

Päätöksentekoprosessiin sisältyvät asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen toimeenpano sekä päätöksen toimeenpanon valvonta.

Päätöksenteon tulee perustua oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Päätöstekstin on oltava yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava. Tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Päätöksenteossa ja – valmistelussa sekä täytäntöönpanossa on noudatettava lainsäädäntöä ja sääntöjä sekä ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse oikeudessa kumota.

Toimielimien jäsenten ja esimiesten tulee valvoa alaistensa päätöksentekoa tarvittaessa otto-oikeutta käyttämällä. Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalaissa ja toimielinten johtosäännöissä. Otto-oikeuden käyttöä varten päätöksistä ilmoitetaan hallintosäännössä tarkemmin määrätyllä tavalla.

Otto-oikeutta on mahdollista käyttää myös valmistelua koskeviin asioihin ja päätöksiin, joihin ei ole muutoksenhakuoikeutta. Otto-oikeutta ei ole kuntalain 51 §:ssä säädetyissä lupa-ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa ja yksilöön kohdistuvissa opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioissa.

7.4 Henkilöstö

Vuosittaisessa talousarvioprosessissa henkilöstösuunnitelma täsmentyy talousarviovuodelle ja suunnittelukaudelle. Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää voimassa olevan lainsäädännön, virka- ja työehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista.

Riskit liittyvät henkilöstön hyvinvointiin. Riskejä ovat esim. työn kuormittavuus, työn organisointi, sairauspoissaolot ja työtapatuomat. Henkilöstön rekrytointi, perehdyttäminen, osaamisen kehittäminen ja henkilöstön liikkuvuuden varmistaminen sisältävät riskejä henkilöstöresurssien tehokkaalle käytölle. Avainhenkilöriskit on tunnistettava ja avainhenkilöille on määriteltävä sijais- ja varahenkilöjärjestelyt. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi osaamisen hallinnan ja kehittämisen työkalut kuten kehityskeskustelut, erillinen ohjeistus sekä henkilöstöhallinnon raportointi ja seuranta.

7.5 Strategia ja talous

Valtuuston hyväksymä strategia osoittaa toiminnan tavoitteet. Kunnanhallitus hyväksyy vuosittain talousarvion ja taloussuunnitelmavuosien laadintaohjeet.

Talousarviossa ja suunnitelmassa on esitetty kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä resurssit. Talousarvion toteuttamista ohjaavat talousarvion täytäntöönpano-ohjeet.

Hallintokunnat (=toimialat) määrittelevät vuosittain talousarviossaan, miten ne toteuttavat strategiaa ja omaa perustehtäväänsä tavoitteellisesti. Valtuuston asettamien tavoitteiden pohjalta toimielimet hyväksyvät tehtäväalueensa toiminnalliset, taloudelliset ja palvelun laadulliset tavoitteet sekä meno- ja tuloerien käyttösuunnitelmat.

Valtuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman taloussuunnittelukaudelle. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä investointien vaikutukset toiminnan volyyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet. Riskejä ovat mm., että strategia ei ohjaa aidosti toimintaa, toiminta ei ole kunnan strategioiden mukaista, poikkeamia asetetuista tavoitteista ei huomata tai niitä ei oteta huomioon. **Sisäisen valvonnan keinoja** ovat esimerkiksi toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvät ohjeet, koulutukset, talouden raportointi ja seuranta.

7.6 Ympäristöasiat

Ympäristöasioista säädetään erityislainsäädännössä. Lisäksi kestävän kehityksen suunnittelua ja toimintaa ohjaavat useat kansainväliset ja kansalliset sopimukset ja tavoitteet.

Kunnan ympäristöasioiden hoitoa koskevat myös lukuisat kunnan omat päätökset. Kunnanhallitus on velvollinen esittämään vuosittain kunnan toimintakertomuksessa raportin ympäristöasioista. Velvoite perustuu kirjanpitolautakunnan kuntajaoston vuonna 2009 antamaan yleisohjeeseen ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja

kuntayhtymän tilinpäätöksessä. Raportin tulee sisältää myös ympäristöasioita koskevat taloudelliset tunnusluvut.

7.7 Kirjanpito, laskentatoimi, maksuliikenne ja rahavarat

Kunnan laskentatoimi, kirjanpito ja tilinpäätös hoidetaan keskitetysti talouspalveluissa. Kirjanpidon yhteydessä tapahtuva laskenta tuottaa tarvittavia tietoja ja tunnuslukuja taloudesta ja sen piiriin kuuluvista tekijöistä. Tämä edellyttää mm. erilaisten mittareiden ja tunnuslukujen saamista kirjanpitoon hallintokunnista.

Kirjanpidossa käytettävästä tilioinnista antaa kirjanpito erilliset ohjeet.

Kirjanpidon ja maksuliikenteen järjestämisessä noudatetaan hallintosääntöä, konserniohjetta ja taloudenhoitoa täydentäviä määräyksiä ja ohjeita sekä muita täydentäviä määräyksiä ja ohjeita.

Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyviä riskejä ovat mm., että kirjanpitoa ei hoideta lakien ja määräysten mukaisesti, saatavia ei saada perityksi, varoja tileiltä ja käteiskassoista häviää tai käytetään väärin tai että tehtävienjaon epäselvyyksien johdosta taloushallinnon tehtäviä jää suorittamatta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keinoja ovat esimerkiksi tehtävien eriyttäminen, täsmäytykset, laskujen asiatarkastus ja hyväksyminen sekä kassavarojen tarkastukset ja muu omaisuuden hallinnointi.

Arvonlisäverolaissa ja siihen liittyvissä ohjeissa on määritelty arvonlisäverollisen myynnin perusteet, arvonlisäveron vähennys- ja palautusoikeus sekä vähennysoikeuden rajoitukset, veron peruste ja verokannat.

Arvonlisäveroon liittyviä riskejä ovat esim. se, että verollisesta myynnistä jää arvonlisävero tilittämättä (aiheutuu viivästysseuraamuksia) tai että vähennykseen tai palautukseen oikeuttava vero jää saamatta. Sisäisen valvonnan keinoja ovat erilaisten tarkistusraporttien ja laskujen läpikäynti, henkilökunnan koulutus ja ohjeistus arvonlisäveron käsittelyyn.

Menojen ja tulojen valvonta

Lautakunnan tai muun viranomaisen on vuosittain määrättävä henkilöt, jotka sen puolesta hyväksyvät menotositteet (myös kirjaustositteet), jollei hyväksyjää ole määrätty johtosäännöissä.

Tulojen perinnässä ja saamisten valvonnassa noudatetaan kunnanhallituksen hyväksymää laskutus- ja perintäohjetta. Saamisista on pidettävä luetteloita siten kuin siitä määrätään Taivalkosken kunnan laskutus- ja perintäohjeessa.

Maksuliikenteen hoito

Maksuliikenteen järjestäminen

Kunnan maksuliikenne hoidetaan keskitetysti talouspalveluiden toimesta siten, ettei siihen sitoudu tarpeettomasti kunnan varoja.

Viranomaisen, jonka tehtävänä on suorittaa kunnan menoja ja kantaa kunnan tuloja, on huolehdittava, että menot suoritetaan ja tulot kannetaan oikeanmääräisinä ja ajallaan.

Maksutapahtuman todentaminen ja tositteiden merkinnät

Jokainen maksutapahtuma on todennettava tositteella. Menotositteesta on käytävä selville vastaanotettu tavara, palvelu tai työsuoritus. Tulotositteessa tulee olla selvitys luovutetusta tavarasta, palvelusta tai työsuorituksesta.

Tavaran, palvelun tai työsuorituksen **vastaanottajan** on tarkastettava, että tosittteen tarkoittama tavara, palvelu tai työsuoritus on saatu ja että tosite on markkamäärältään oikein. Vastaanottajan on varustettava tosite tai siihen liittyvä selvitys päiväyksellä ja nimikirjoituksellaan. Mikäli on kysymys tavarasta, palvelusta tai työsuorituksesta, joka on vastaanotettu jo aiemmin (esim. haettu tavaraa kaupasta, ravintolatarjoilu, kuljetuspalvelut) ja joka on kuitattu vastaanotetuksi esim. lähetyksessä, edellä mainitun tarkastuksen tekee tosittteen **tarkastaja**. Tosittteen **tarkastaja** tekee edellä mainitun tarkastuksen myös siinä tapauksessa, kun lasku perustuu suoritteeseen, jota ei varsinaisesti vastaanoteta (esim. lainojen korko- ja lyhennyslaskut). Tosittteen **tarkastaja** tekee edellä mainitun tarkastuksen lisäksi silloin, kun on kysymys menotositteesta, joka laaditaan kunnan sisällä.

Esteellisyysperiaatteiden mukaan kunnan/kunnan yhteisön puolesta **vastaanottajana/tarkastajana** ei saa olla sellainen henkilö, joka on tavaran, palvelun tai työsuorituksen myynyt tai muu henkilö, jolle hankinnasta saattaa olla henkilökohtaista hyötyä tai haittaa.

Tosittteen **hyväksyjän** on tarkastettava, että tositteesta ilmenee maksun saajan nimi ja osoite riittävän tarkasti sekä tavaran, palvelun tai työsuorituksen toimitusajankohta, kohde, laji, määrä, yksikköhinnat, arvonlisävero (prosentti ja markkamäärä) sekä alennukset. Edelleen **hyväksyjän** on varmistuttava, että tosite on numerollisesti oikea, siinä on oikea tilimerkintä ja tarvittaessa, onko maksun saaja merkitty ennakkoperintärekisteriin, ja että menon maksamiseen on käytettävissä määräraha ja tarvittaessa asianmukainen päätös.

Hyväksyjän on huolehdittava, ettei käytettävissä olevaa määrärahaa ylitetä, maksamiseen tarvittavat varat ovat käytettävissä ja että varojen käyttö on laillista ja tarkoituksenmukaista. **Hyväksyjän** on huolehdittava, että laskut ja muut maksutositteet tulevat viivytyksettä hyväksytyiksi ja toimitetaan maksettaviksi niin, etteivät maksut viivästy ja siten aiheudu tarpeettomia menoja.

Vastaanottajana/tarkastajana ja hyväksyjänä ei saa olla sama henkilö samassa tositteessa.

Ennen kuin maksu maksetaan, on tosite varustettava hyväksymismerkinnällä, päiväyksellä ja **hyväksyjän** nimikirjoituksella.

Kunnanhallitus antaa tosittteen merkinnöistä tarkempia ohjeita vuosittain talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa.

Maksujen suoritus

Maksut suoritetaan pääsääntöisesti linjasiirtoina pankkeihin. Poikkeustapauksissa maksut voidaan suorittaa myös tavallisena posti- tai pankkisiirtona.

Otot ja siirrot pankki- ja postisiirtotileiltä allekirjoittavat kunnanhallituksen siihen valtuuttamat henkilöt.

Pankki- ja postisiirtotiliä käytettäessä tositteeseen on liitettävä rahalaitoksen antama päivätty kuittaus. Konekielistä maksujen välitystä käytettäessä kuittaus on liitettävä selväkieliseen maksutapahtumaluetteloon. Luetteloon on merkittävä ainakin maksupäivä, velkojan nimitieto, velkojan laskulle antama yksilöintitunnus ja laskun loppusumma, joiden avulla laskun maksaminen voidaan todentaa. Lisäksi on oltava ajan tasalla oleva menetelmäkuvaus maksuaineiston käsittelystä.

Siirrettäessä varoja tililtä toiselle tositteena on käytettävä rahalaitoksen antamaa kuittia ja tiliotetta. Tositteeseen on tehtävä merkinnät sen käsittelystä maksatusjärjestelmässä.

Tulojen vastaanotto

Kunnalle tulevat rahasuoritukset on ohjattava kunnan pankkitileille.

Rahavarat ja arvopaperit

Rahavarojen ja arvopapereiden hoito, säilytys ja tarkastus

Kunnan kassavarat on hoidettava tuloa tuottavalla tavalla ja turvaavasti.

Arvopaperit ja vakuudet on säilytettävä kassakaapissa tai muussa vastaavassa varmassa paikassa ja ne on luetteloitava. Luettelosta on vakuuksien osalta oltava helposti ja selkeästi luettavissa, mihin saakka vakuuden tulee olla voimassa ja mihin saakka kunnalle annettu vakuus on voimassa.

Kunnanhallituksen osaltaan ja asianomaisen lautakunnan osaltaan on määriteltävä, kenelle kuuluu ao. hallintokunnan hallussa olevien arvopapereiden ja vakuuksien valvonta.

Alitilittäjien kassojen hoidosta ja kirjaamisesta annetaan erilliset ohjeet.

Kunnanhallituksen tulee valita keskuudestaan toimikaudekseen kaksi (2) jäsentä tarkastamaan ennalta ilmoittamatta vähintään kerran vuodessa hallinto- ja talouspalveluiden hallussa olevat pankkitilien varat, käteiskassat ja arvopaperit ja vakuudet. Tarkastuksesta on annettava kertomus kunnanhallitukselle ja talous- ja henkilöstöjohtajalle.

Ko. lautakunnan tulee valita keskuudestaan toimikaudekseen kaksi (2) jäsentä tarkastamaan ennalta ilmoittamatta vähintään kerran vuodessa ao. hallintokunnan hallussa olevat arvopaperit, vakuudet ja käteiskassat. Tarkastuksesta on annettava kertomus ao. lautakunnalle ja talous- ja henkilöstöjohtajalle.

Alitilittäjän kassat on kassasta vastaavan esimiehen tarkastettava ennalta ilmoittamatta vähintään kaksi (2) kertaa vuodessa. Kassa on tarkastettava aina myös kassanhoitajan vaihtuessa. Tarkastuksesta on annettava kertomus ao. hallintokunnalle (kunnanhallitus tai lautakunta) sekä talous- ja henkilöstöjohtajalle.

7.8 Omaisuuden hallinnointi

Omistajapolitiikan näkökulmasta kunnan tehtävänä on tuottaa ja järjestää kuntalaisille lainsäädännössä tai kunnan omin päätöksin määritellyt palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti. Omistajapolitiikka on määritelty kunnanhallituksen hyväksymissä omistajapoliittisissa linjauksissa.

Kunnan viranomaiset ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kunnan omistama ja kunnan hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja, että sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kunnan taloudenpitoa johtaa kunnanjohtaja, kunnansihteeri, talous- ja henkilöstöjohtaja sekä toimialajohtajat.

Rahoitusomaisuuden hallinnoinnista vastaa kunnanhallitus hyväksytyjen rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteiden mukaisesti ellei päätösvaltaa ole delegoitu muulle viranomaiselle.

Kiinteistöomaisuuden sekä maaomaisuuden hallinnoinnista vastaa tekninen toimiala.

Materiaalihallinto

Materiaalihallinnon järjestäminen

Kunnan omaisuutta tulee hoitaa huolellisesti. Luetteloinnin ja tarkastusten avulla tiedetään kunnan omaisuuden määrä, sijainti ja kunto. Näillä tiedoilla voidaan myös ryhtyä tarvittaaviin toimiin omaisuuden säilyttämiseksi sen käyttötarkoitusta vastaavassa kunnossa.

Kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta, arvopapereista, saamisista, talousarviolainoista, sopimuksista, sitoumuksista, vakuuksista ja vakuutusasiakirjoista on pidettävä luetteloita.

Kiinteistöluetteloon on merkittävät tiedot kiinteistön hankinta-ajasta, saannon lainhuudatuksesta, hankintahinnasta, palovakuutusarvosta, kiinteistöihin liittyvistä kiinnityksistä ja kiinteistöjen luovutuksista.

Irtaimiston luetteloinnista on annettu erilliset ohjeet.

Omaisuuden luetteloinnissa siirrytään "atk-pohjaiseen" luettelointiin.

Materiaalihankinnoissa noudatetaan kunnanhallituksen hyväksymiä materiaalipalveluohjetta, kunnan hankintaohjetta ja hankintayhteistyösopimusta.

Hallintokunnan tulee tarkastaa hallussaan oleva irtain omaisuus kerran vuodessa siten kuin siitä on määrätty irtaimiston luetteloinnista annetuissa ohjeissa.

7.9 Hankinta ja hanke- sekä projektitoiminta

Hankinnoissa noudatetaan hankintalakia - ja asetusta, kunnan oma hankintaohjetta sekä sitä täydentäviä muita ohjeita.

Jokaisella organisaatiotasolla on varmistettava riittävä hankintaosaaminen. Riskejä ovat mm., että hankintoja tehdään ilman valtuuksia, hankintalainsäädännön tai ohjeiden vastaisesti, omaisuutta häviää tai turmeltuu. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keinoja ovat esimerkiksi hankintavaltuuksien määrittely, valtuuksien käytön sekä ohjeiden noudattamisen seuranta, hankintaan liittyvien tehtävien jako sekä hankintaprosessin toimivuuden arviointi.

Taivalkosken kunnan hankintatoimintaa johtaa talous- ja henkilöstöjohtaja. Hankintatoiminnassa hänellä on apunaan hankintatiimi, johon kuuluvat toimialan edustaja(t) sekä kunnan hankinta-asiamies.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta keskeistä on hankinnoissa ja hankkeissa sekä projekteissa tuloksellisuuden parantaminen ja niiden ohjauksen kehittäminen.

7.10 Tietohallinto, tietoturva ja tietosuoja

Tietohallinnon tavoitteena on turvata kunnan tietoresurssien hyväksikäyttö suunnittelussa, johtamisessa, toiminnan toteutuksessa ja valvonnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteensopivuuden ja toimivuuden sekä järjestelmien ja toiminnan tietoturvallisuuden varmistamista, joiden avulla voidaan mahdollistaa tietotekniikan tehokas hyödyntäminen yksiköiden toiminnan kehittämisessä.

Kuntakonsernin ja yksiköiden johdon on tunnistettava ja arvioitava, mitkä uhkat aiheuttavat kunnan toiminnalle tai sen kehittämislle merkittäviä tietoturvariskejä. Tietoturvariskit liittyvät yleisesti tietojen luottamuksellisuuteen, oikeellisuuteen ja saatavuuteen. Tietoturvariskien arviointi on osa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Se mahdollistaa tehtyjen kehitysstrategioiden (esimerkiksi sähköiset palveluprosessit) toteuttamisen tietoturva-asiat huomioiden.

Jokaiselle tietojärjestelmälle on määriteltävä omistaja, jonka tehtävänä on mm. kartoittaa tietojärjestelmiensä toimintaan liittyvät riskit, huolehtia tietojenkäsittelyn luottamuksellisuudesta, tietojen oikeellisuudesta, pääsynvalvonnasta ja toimintojen jatkuvuudesta. Vastuu tietoteknisistä jatkuvuussuunnitelmista, toipumissuunnitelmista ja toimintaohjeista on tietojärjestelmän omistajayksiköllä. Riskienhallinnassa on huomioitava, että kunnan on pystyttävä tuottamaan lakisääteiset ja muut vastuullaan olevat palvelut teknisistä ongelmista huolimatta ilman, että siitä koituu kuntalaisille kohtuutonta haittaa.

Taivalkosken kunnan tietohallintoa, tietoturvaa ja tietosuojaa johtaa talous- ja henkilöstöjohtaja.

Arkistoinnissa noudatetaan arkistolakia.

Hallintokuntien (=toimialojen) on varmistettava riittävä arkistointiosaaminen

sekä julkisuus- ja salassapitosäännösten tuntemus. Arkistointiin liittyviä riskejä voivat olla mm., että asiakirjat arkistoidaan väärin tai väärään paikkaan, jolloin niitä ei löydetä. Uhkana voi olla myös, että määräajan säilytettäviä asiakirjoja ei hävitetä aikanaan. Tällaisia saattavat olla mm. tietyt henkilöasiakirjat. Vaarana saattaa olla myös, että asiakirjat hävitetään liian aikaisin.

Asianhallintajärjestelmällä tulee helposti ja luotettavasti hallita tietoja mm. asioiden käsittelyvaiheista, tehdyistä toimenpiteistä, laadituista asiakirjoista, tehdyistä päätöksistä ja arkistotoimenpiteistä.

Toimivan asianhallinnan perusedellytyksenä on, että kaikki järjestelmän piiriin kuuluvat asiat ja asiakirjat luodaan ja talletetaan ao. järjestelmään. Mikäli järjestelmän käyttö on puutteellista, siihen tallennetun tiedon kattavuuteen ei voida luottaa. Asiaa valmisteltaessa valmistelijan on erikseen huolehdittava, että järjestelmästä ei voi lukea salassa pidettäviä tai ei vielä julkisia tietoja muu kuin siihen oikeutettu henkilö.

8. RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS

8.1 Raportointi ja tiedon laatu

Tehokkaan toiminnan edellytyksenä on, että päätöksenteon pohjana ovat käytettävissä riittävät ja oikeat tiedot. Organisaation toiminnan ohjaus ja valvonta perustuu toimintaa ja taloutta koskeviin tietoihin sekä säännösten ja päätösten noudattamiseen. Organisaation ulkopuolelta kerätään jatkuvasti tietoa toimintaympäristöstä ja sen muutoksista sekä ulkoisista tapahtumista ja olosuhteista.

Raportointi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta on tärkeä johdon työväline. Toimialoille ja toimintayksiköille annettavien ohjeiden mukaan on niiden raportoitava toimielimelle säännöllisin väliajoin.

Kunnanhallitukselle toimitetaan talouden seurantaraportti neljännesvuosittain. Kunnanhallitus arvioi seurantaraporttien perusteella kunnan taloustilannetta ja tarvittaessa ohjaa, opastaa ja päättää millaisiin toimiin toimialojen tulee ryhtyä talousarvion tavoitteisiin pääsemiseksi. Talouden ja toiminnan seurantaraportti viedään valtuustolle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Raportoinnissa oleellista on tiedon laatu. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden perusta on **luotettava, olennainen ja ajantasainen sekä oikeamuotoinen tieto**. Tiedon laatuun vaikuttavat tiedon soveltuvuus tarkoitukseensa, ajantasaisuus, oikeellisuus ja saatavuus.

8.2 Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle

Kunnan ylimmän johdon on viestitettävä henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä.

Toimiva tiedonkulku varmistaa, että henkilöstö tuntee tehtävissään sovellettavat toimintaperiaatteet ja menettelytavat sekä osaltaan viestittää ja raportoi merkittävistä asioista ylemmälle organisaatiotasolle. Tehokasta tiedonvälitystä tarvitaan myös

organisaation ulkoisten sidosryhmien kuten kuntalaisten, asiakkaiden, palvelujen toimittajien ja valtiovallan kanssa. Ulkopuolisilta tahoilta saadaan myös tietoa kunnan sisäisen valvonnan toimivuudesta esim. asiakaskyselyjen kautta.

9. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA ARVIOINTI

9.1 Jatkuva seuranta ja valvonnan toimivuuden arviointi

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antaman yleisohjeen mukaisesti kunnanhallituksen on arvioitava vuosittain toimintakertomuksen osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja kehittämistarpeita sekä laadittava niistä selonteko (kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä). Selonteossa on tuotava esille sisäisessä valvonnassa havaitut puutteet ja näihin liittyvät kehittämistoimenpiteet. Esille tuodut puutteet on perustuttava tilikauden aikaiseen tehtyihin valvontatoimenpiteisiin. Lisäksi toimintakertomuksessa on raportoitava merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Selontekoa varten hallintokunnat (=toimialat) antavat toimintakertomuksen yhteydessä omat arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta sekä kehittämistarpeista.

Valvontaa voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.

Kunnan konsernivalvonnasta vastaa kunnanhallitus ja kunnanjohtajajohtaja. Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on mainituilla kohdealueilla tarkoitettu kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. (Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä)

9.2 Tiedonsaantioikeus

Ulkoisella tarkastuksella on oikeus saada veloituskaikki tiedot ja asiakirjat, joita ne pitävät tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tietoja tai aineistoa luovutettaessa on varmistuttava tarkastajan henkilöllisyydestä.

Ostettaessa palveluja ulkoiselta palveluntuottajalta tulee sopimukseen kirjoittaa lauseke, joka turvaa kunnalle ja ulkoiselle tarkastukselle oikeuden saada riittävät tiedot kunnan kokonaisedun turvaamiseksi.

Samat tiedonsaanti tai tarkastusoikeudet on sisällytettävä avustuspäätöksiin.

10. MUUT ERILLISASIAIT

10.1 Sivutoimet

Hyvään hallintoon kuuluu, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toiminnan tasapuolisuuteen. Toiminnan on myös oltava niin avointa, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida hallinnon ulkopuolelta kansalaisen näkökulmasta. Viranhaltijan

sivutoimen harjoittamista koskevista rajoituksista säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:ssä. Viranhaltijan sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista.

Ohjeet sivutoimilupiin liittyvästä menettelystä sisältyvät kunnan hallintosääntöön ja henkilöstöohjeisiin.

Kielteisistä ratkaisuista tehdään päätös ja henkilöä on kuultava ennen päätöksentekoa.

Viranhaltijalle annettu sivutoimi voidaan peruuttaa. Viranhaltija on velvollinen ilmoittamaan saamastaan sivutoimiluvastaan esimiehelle virkatehtävämuutosten yhteydessä, jolloin voidaan arvioida luvan myöntämisen perusteita muuttuneessa tilanteessa.

Työsopimussuhteisten työntekijöiden osalta työsopimuslain 3 luvun 3 §:ssä säädetään kilpailevasta toiminnasta.

10.2 Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 52 §:ssä sekä hallintolain 27 - 30 §:ssä.

Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen.

Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään.

Virkamiehen esteellisyydestä on säädetty hallintolain (434/2006) 28 §:n 1 momentissa seuraavasti:

Virkamies on esteellinen;

- 1. Osallisuusjävi:** *jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;*
- 2. Edustusjävi:** *jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;*
- 3. Intressijävi:** *jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;*
- 4. Palvelussuhde- ja toimeksiantojävi:** *jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;*
- 5. Yhteisöjävi:** *jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion*

liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

6. Virasto ja laitosjäävi: *jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai*

7. Yleislauseke: *jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (n.s esteellisyiden yleislauseke)*

Niin sanottua virasto- ja laitosjääviä ei sovelleta kunnallishallinnossa.

Läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa:

1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;

2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä

3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisukulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn, joka tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, että hän ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Epävarmassa tilanteessa henkilön on syytä pidättäytyä osallistumasta asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Päätöksentekoon esteellisenä osallistuminen on menettelyvirhe, joka voi aiheuttaa valitusprosessissa päätöksen kumoutumisen ja joissakin tapauksissa jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

10.3 Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden yleisistä velvollisuuksista ja vastuista on säännökset lainsäädännössä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun 12 §:n säännösten mukaan viranhaltija tai julkisyhteisön työntekijä ei saa vaatia tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi myös virkavelvollisuuksien rikkomista koskevien säännösten perusteella. Arviointikriteerinä on se, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta viranomaiseen, viranhaltijaan tai julkishallinnon työntekijään.

Tässä arvioinnissa on otettava huomioon mm.:

- tarjotun edun arvo, laatu ja toistuvuus
- asiaan liittyvät mahdolliset muut tekijät ja olosuhteet
- onko lahjan vastaanottaminen ulkopuolisin silmin omiaan heikentämään luottamusta kunnan toimintaan, tai
- pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan viranhaltijan tai työntekijän toimintaan ja
- johtaako kiitollisuudenvelkaan lahjan tai edun antajalle.

Pääsääntönä on, että kunta itse maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat.

Etenkin yritysten kohdalla on syytä miettiä miksi yritys maksaa matkan. Ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-ajalla yksityishenkilönä ei muuta matkan hyväksyttävyyttä.

Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on näissä tilanteissa syytä harkita huolellisesti. Yksittäisen lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan samoin näkökohdin kuin muidenkin taloudellisten etujen vastaanottamista.

Lahjuksen ottamisesta rankaiseminen edellyttää sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin päätöksiin ja mahdollisuus vaikuttaa ratkaisuihin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä.

Luottamushenkilö saattaa puolestaan pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös esim. kunnan neuvottelijana asian valmistelussa. Taloudellisen edun vastaanottanut viranhaltija tai luottamushenkilö voi tulla esteelliseksi käsittelemään asiaa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Lahjusrikos voi koskea myös esim. kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa.

10.4 Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta

Toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Taivalkosken kunnassa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kunnan ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Väärinkäytöksen havaitseminen perustuu väärinkäytöksen merkkien tunnistamiseen.

Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä. Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:

- asiakirjat ovat väärinä tai niitä epäilläään väärennetyiksi tai asiakirjat jätetään tekemättä
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäilläään hävinneen
- epäilläään, että on erehdytetty henkilöä, ja tästä olisi aiheutunut kunnalla vahinkoa

- huomataan avustusten hakemista koskevassa dokumentaatiossa virheellisiä tietoja
- päätösvaltaa käytetään ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin.

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin.

Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös sisäiseen tarkastukseen. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, laatii toimialajohtaja, talous- ja henkilöstöjohtaja tai kunnanjohtaja tutkintapyyntön ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

10.5 Avustukset

Toimielimet määrittelevät jakamiensa avustusten myöntämisperiaatteet, jotta päätöksenteossa tasapuolisuus ja oikeellisuus toteutuvat. Avustuksesta päätettäessä on huomioitava avustettavan toiminnan laatu ja laajuus. Avustettavan toiminnan on edistettävä kunnan strategisten tavoitteiden toteutumista ja sen on tuettava ja täydennettävä kunnan toimintaa.

Kunnan tulee varata mahdollisuus tarkastaa avustusten saajien toimintaa. Myönnettyjen avustusten määrä pitää pysyä niille talousarviossa varatuissa määrärahoissa.

10.6 Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimushallinta on sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan keskeinen alue, jonka toimivuus edellyttää paitsi vastuukysymysten selkeää määrittelyä myös tehokkaan valvonnan mahdollistavaa konkreettista työkalua kuten esimerkiksi. atk-järjestelmää.

Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset johto- tai toimintasäännöissä taikka johtosääntömääräysten nojalla tehdyissä delegointipäätöksissä.

Ainakin merkittävimmät sopimukset on hyväksyttävä tapauksesta riippuen joko toimielimen tai viranhaltijan päätöksellä. Sopimukset on laadittava kunnan edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii.

Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti. Sopimusten valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimialajohtajalla. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö. Tehdyistä sopimuksista pidetään luettelo (diaari) tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä. Sopimuksiin liittyvät erilaiset vaatimukset tulee myös kirjata diaariin. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti.

Sopimushallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että sopimuksista on yhteinen rekisteri ja arkistointi. Sopimushallinnasta vastaa henkilöstö- ja talousjohtaja. Sopimusten teolle ovat selkeä prosessit ja valtuudet, sopimuksia allekirjoittavat henkilöt, joilla on siihen valtuudet, sopimuksissa on kunnan suojaavat kohtuulliset sopimusoikeudelliset pykälät. Sopimuksilla on omistaja, joka seuraa sopimustensa irtisanomista, voimassaoloa sekä sopimukset sanotaan irti, kun ne eivät ole tarpeen.

Kunta hankkii enenevässä määrin myös peruspalveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Useimmiten palveluiden laadun varmistaminen on kunnan vastuulla. Palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä on kuvattava, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään.

Taivalkosken kunnassa kaikki sopimukset on aina tehtävä kirjallisesti. Suullisilla tai avoimilla (allekirjoittamattomilla) sopimuksilla ei voida hankkia palveluita tai suorittaa maksuja tilatuista palveluista tahi aloittaa palvelujen/työsuorituksen tekemistä

10.7 Arvopostin vastaanottaminen

Kunnanhallituksen ja lautakunnan on vuosittain määrättävä henkilöt, jotka ovat oikeutettuja kuittaamaan vastaanotetuksi ko. hallintokunnalle tulevan arvopostin.

10.8 Työsopimukset, palkanlaskenta ja työtuntilistat

Työsopimukset on aina tehtävä kirjallisesti. Työsopimukset on täytettävä asianmukaisesti ja asiallisesti työehtosopimusten (tes) mukaisilla oikeilla tiedoilla sekä toimitettava sähköisesti (web-tietokanta) talouspalveluihin (palkanlaskenta) ennen työntekijän aloittamista kyseisessä työpisteessä. Palkanmaksun perusteena on oikein täytetty, oikeilla tiedoilla oleva työsopimus.

Työtuntilistat on täytettävä asiallisesti ja siististi. Työtuntilistat tulee toimittaa työntekijän ja esimiehen allekirjoituksella riittävässä ajoin talouspalveluihin (palkanlaskenta) palkanmaksua varten.

11. OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN

Taivalkosken kunnan aikaisempi ohje "Sisäistä valvontaa koskevat ohjeet" on hyväksytty kunnanhallituksessa 16.12.1996 § 416. Ohje on tullut voimaan 1.1.1997.

Nyt uudistettu ohje "Sisäinen valvonta ja riskien hallinta osana hyvää hallinto- ja johtamistapaa Taivalkosken kunnassa" kumoaa 1.1.1997 voimaantulleen ohjeen.

Tämä ohje tulee voimaan valtuuston hyväksynnällä. Tätä ohjetta noudatetaan Taivalkosken kunnassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta yhdessä kunnan muun ohjeistuksen kanssa.

Hallintokuntien (=toimialojen) tulee huolehtia siitä, että ohjeen sisältö tulee saattaa ainakin kaikkien työntekijöiden tietoon. Tiedottamisesta voidaan huolehtia esim. järjestämällä tiedotustilaisuus, johon osallistuvat tilivelvollisten lisäksi kaikki esimiesasemassa olevat.

Kunnanhallitus valtuuttaa talous- ja henkilöstöjohtajan hyväksymään sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi.

Kunnanhallitus antaa hallintokunnille vuosittain valtuuston tekemien linjausten pohjalta taloussuunnitelman ja talousarvion laadintaohjeet. Samoin kunnanhallitus antaa hallintokunnille vuosittain talousarvion hyväksymisen jälkeen talousarvion täytäntöönpano-ohjeet.

Ohje tuodaan valtuuston käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai, kun kunnan toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä. Valtuusto käsittelee ohjeen seuraavan kerran viimeistään vuonna 2017.

Kysymyksiä valvontavastuussa oleville esimiehille sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden testaamiseksi.

(Tämä kyselylomake tulisi täyttää kaikkien työntekijöiden, joilla on alaisia.)

Valvontakulttuuri

Ymmärränkö kuntakonsernin tehtävät ja strategiat?

Vastaus:

Ymmärränkö omaan toimintaani vaikuttavat tavoitteet ja niiden nivoutumisen kunnan strategiaan ja tavoitteisiin?

Vastaus:

Olenko sisäistänyt selkeästi asiat, joista olen vastuussa?

Vastaus:

Ovatko johto- ja muut sääntömme ajan tasalla ja mielekkäitä toimintamme tarkoituksen kannalta?

Vastaus:

Ovatko vastuualueemme tai toimintayksikkömme valtuudet ja vastuut selkeästi määritellyt ja ajantasaiset?

Vastaus:

Tekevätkö yksikössäni päätöksiä ne, joilla on siihen tarvittavat tiedot, taidot ja valtuudet?

Vastaus:

Miten huolehdin, ettei henkilöstölleni anneta tehtäviä, joihin heitä ei ole riittävästi valmennettu?

Vastaus:

Onko tehtäväalueellani toimiva laatujärjestelmä tai vastaava?

Vastaus:

Riskien hallinta

Tunnistanko ennakolta riskit, jotka voivat vaikuttaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Vastaus:

Onko minulla saatavissa tietoa, jonka avulla kykenen tunnistamaan ja arvioimaan riskit/ mahdollisuudet?

Vastaus:

Arvioinko säännöllisesti riskejä?

Vastaus:

Ymmärränkö valvomani riskit ja valvonnan ulottumattomiin jäävän riskitason?

Vastaus:

Raportoinko ylimmälle johdolle säännöllisesti riskienhallinnan tilasta?

Vastaus:

Onko yksikössäni käytössä kirjalliset tehtävä- ja prosessikuvaukset tärkeimmistä toiminnoista?

Vastaus:

Miten huolehdin siitä, että henkilöstö voi hyvin ja suoriutuu tehtävistään tuloksellisesti?

Vastaus:

Valvontatoimet

Miten varmistan, että kunnanhallituksen hyväksymiä henkilöstöpoliittisia linjauksia noudatetaan yksikössämme?

Vastaus:

Miten varmistan, ettei yksikössäni synny vaarallisia työyhdistelmiä?

Vastaus:

Valvotaanko tietojärjestelmien käyttöä säännöllisesti ja ovatko tietojärjestelmien käyttöoikeudet ajan tasalla?

Vastaus:

Miten suhtaudun lakien ja toimintaperiaatteiden vastaiseen toimintaan?

Vastaus:

Onko yksikössäni määritelty, mistä asioista tehdään päätöspöytäkirjat?

Vastaus:

Varmistetaanko yksikössäni, että palkkaa maksetaan vain oikeille henkilöille ja oikeansuuruisena?

Vastaus:

Arvioinko säännöllisesti valvontatoimia ja niiden tehokkuutta?

Vastaus:

Onko yksikössäni sellaiset menettelytavat ja prosessit, joilla varmistetaan tavoitteiden saavuttamista?

Vastaus:

Onko laskujen hyväksyjät sekä osto- ja tilausvaltuudet määritelty?

Vastaus:

Raportointi ja tiedonvälitys

Onko tietojärjestelmistä ja informaatiokanavista saatava tieto luotettavaa ja ajantasaista?

Vastaus:

Saanko riittävästi tietoa suoriutuakseni hyvin työtehtävästäni?

Vastaus:

Tukeeko organisaationi ylin johto yksikköäni tavoitteidemme saavuttamisessa?

Vastaus:

Toimiko tiedonkulku eri toimintayksikköjen välillä hyvin?

Vastaus:

Tiedätkö kuinka minun tulee toimia, jos epäilen väärinkäytöksen tapahtuneen?

Vastaus:

Seuranta

Suoritetaanko yksikössäni sisäisen valvonnan itsearviointia ?

Vastaus:

Onko sisäisen valvonnan kehittämissuunnitelma yksikössämme tehtynä?

Vastaus:

Onko toimintayksikölleni ja –yksikössäni asetettu säännölliset raportointivelvoitteet ja toimitaanko niiden mukaisesti?

Vastaus:

Saanko ja toimitanko riittävästi tietoa päätöksentekoa varten ja suoriutuakseni tehtävistäni?

Vastaus:

Seuraanko henkilöstöni toimintaa, päätöksentekoa ja päätösten toimeenpanoa?

Vastaus:

Opinko ja opimmeko valvonnan kautta saatavasta informaatiosta ja parannammeko sitä kautta toimintaa?

Vastaus:

Miten tilintarkastuksen raportit käsitellään yksikössäni?

Vastaus:

Arvioiko johto yksikköni toimintaa asianmukaisilla tavoitteilla ja mittareilla?