

HAILUODON KUNTA

Sisäisen valvonnan ohje

(KV xx§ : xx xxkuuta 2013)

1.10.2013

Sisällys

1. SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA.....	3
1.1 Hailuodon kunnan johtamisjärjestelmä	3
1.2 Johtamisen organisointi	3
1.3 Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa.....	4
2. VALVONTAJÄRJESTELMÄ	4
2.1 Valvonnan rakenne Hailuodon kunnassa	4
2.2 Sisäisen valvonnan osatekijät	4
3 SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA.....	5
3.1 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta.....	5
3.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu	6
3.3 Kunnan johdon valvontavastuu.....	6
3.4 Esimiehen valvontavastuu	6
4 RISKIENHALLINTA	7
4.1 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määrittelmä ja tavoitteet	7
5 VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA	8
5.1 Säännöllinen valvonta	8
5.2 Kontrollit osana toimintaa / toimintaprosesseja.....	8
6. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE.....	10
6.1 Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne.....	10
6.2 Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto.....	10
6.3 Rahoitusriskien hallinta	10
6.4 Pankkitilit	11
6.5 Ulkopuolisten varat	11
6.6 Omaisuuden hallinnointi	11
6.7 Hankinnat	11
6.8 Projektitoiminta.....	11
7. TIETOHALLINTO, TIETOTURVA JA TIETOSUOJA.....	12
8 RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS	12
8.1 Raportointi ja tiedon laatu	12
8.2 Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle.....	13
9. MUUT ERILLISASIAI	13
9.1 Sivutoimet.....	13
9.2 Esteellisyys.....	13
9.3 Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen	14
9.4 Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta.....	14
9.5 Avustukset	15

9.6 Sopimukset ja niiden hallinnointi	15
9.7 Valtionosuudet ja -avustukset ja muut avustukset	15
9.8 Sisäisen valvonnan raportointi	16
10. OHJEEN VOIMAATULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN	16

1. SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

Hailuodon kunnan sisäisen valvonnan ohje koskee kaikkia kunnan toimielimiä, johtoa ja esimiesasemassa olevia. Sisäisen valvonnan ohjeen tarkoituksena on varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan Hailuodon kunnan hallintokunnissa.

Kunnan toiminnot on järjestettävä ja toimintaa johdettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikessa toiminnassa on riittävä sisäinen valvonta. Sisäisen valvonnan järjestämisvastuu on kunnanhallituksella, joka antaa ohjeet sisäisestä valvonnasta. Kunnanjohtajan vastuulla on varmistaa sen asianmukainen toimivuus. Toimielin ja sen alainen johtava viranhaltija vastaa johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta. Jokainen tilivelvollinen vastaa oman toimintansa sisäisen valvonnan toteutumisesta.

Sisäisen valvonnan avulla tulee saada riittävä varmuus siitä, että seuraavat yleiset tavoitteet saavutetaan:

- noudatetaan lakeja, säännöksiä ja johdon ohjeita
- varmistetaan toiminnan tuloksellisuus ja jatkuvuus
- edistetään organisaation toiminnan säännönmukaisuutta, taloudellisuutta,
- tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä tuotteiden ja palvelujen laatua
- vältetään resurssien menetyksiltä, jotka aiheutuvat tuhlauksesta, huonosta hoidosta, virheistä, väärinkäytöksistä, petoksista tai muista epäsäännönmukaisuuksista
- pystytään tunnistamaan ja ennalta ehkäisemään virheitä ja hallitsemaan riskejä
- ylläpidetään ajantasaista tietoa taloudesta ja hallinnosta sekä raportoidaan
- määrääjoin.

1.1 Hailuodon kunnan johtamisjärjestelmä

Kunnanvaltuusto hyväksyy kuntastrategian valtuustokausittain ja tarkentaa sen toteuttamista vuosittain talousarvion yhteydessä. Strategiassa valtuusto luo toimintalinjan, jolla ohjataan päätöksentekoa.

Talousarviossa ja toimintasuunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Niiden tulee ohjata toimintaa kunnan strategiassa hyväksymää tavoitetilaa kohti. Tavoitteet tulee asettaa niin, että valtuusto voi niiden avulla ohjata toiminnan kehittämistä, palvelutuotannon laajuutta, määrää ja laatua sekä määrärahojen käyttötarkoitusta.

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnanhallituksen alaisuudessa toimii lautakuntia ja toimikuntia. Kunnan varsinainen palvelutuotanto on jaettu *palvelualueisiin, vastuualueisiin ja tulosityksiköihin.*

1.2 Johtamisen organisointi

Valtuusto, kunnanhallitus ja kunnanjohtaja vastaavat kunnan ja kuntakonsernin yleisjohtamisesta.

Kunnanjohtaja nimeämän johtoryhmän tehtävänä on toimia kunnanjohtajan apuna laaditun strategian sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi yhteistyössä koko kunnan organisaation kanssa. Johtoryhmä koordinoi kuntaorganisaation toimintaa kunnanjohtajan apuna.

1.3 Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa

Kunnan toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, joita ovat **yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja sekä palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielen vaatimus**. Laki kunnallisesta viranhaltijasta edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät lakien ja asetusten ja ohjeiden mukaisesti, asianmukaisesti ja viivytyksettä. Työntekijää koskevat vastaavat säännökset ovat työsopimuslaissa.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio (ml. luottamusmiesorganisaatio) ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kunnan toiminnassa noudatetaan.

2. VALVONTAJÄRJESTELMÄ

2.1 Valvonnan rakenne Hailuodon kunnassa

Valvonta jakaantuu sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta koostuu tarkastuslautakunnan toiminnasta, JHTT –tilintarkastajan toiminnasta sekä valtion viranomaisen, kunnan jäsenten ja asianosaisten valvonnasta.

Sisäisen valvonnan osa-alueet ovat:

- seuranta
- sisäinen tarkkailu
- sisäinen tarkastus

Seuranta on luottamushenkilöille kuuluva osa sisäisestä valvonnasta. Seuranta tapahtuu mm. raportoinnin kautta.

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa päivittäistä toimintojen, varojenkäytön ja muun taloudenhoidon valvontaa. Tarkkailu kuuluu esimiehille ja on olennainen osa palvelujen järjestämistä ja muuta toimintaa. Sisäisellä tarkkailulla varmistetaan, että tehtävät hoidetaan ajallaan, hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen määrärahojen puitteissa.

Sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan näkyvä osa. Se on aktiivista, systemaattista ja julkista toimintaa. Se on tarkastustarkoituksessa tehtyä valvontaa. Tarkastuksen kohde tietää suorituksensa olevan arvioinnin kohteena. Sisäinen tarkastus suoritetaan toimivan johdon alaisuudessa.

2.2 Sisäisen valvonnan osatekijät

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä, jotka ovat johtamistapa ja organisaatiokulttuuri, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, raportointi ja tiedonvälitys sekä seuranta ja arviointi.

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Organisaatiokulttuuri koostuu mm. eettisistä arvoista, rehellisyydestä, organisaation ihmisten pätevyydestä sekä tavasta, jolla johto antaa valtaa ja vastuuta sekä organisoii ja kehittää henkilöstöään.

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.

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, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet sekä työtehtävien eriyttäminen.

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.

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.

3 SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

3.1 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta

Kuntalain 75 §:n tarkoittamia tilivelvollisia ovat:

- kunnanhallituksen jäsenet
- lautakuntien, toimikuntien sekä muiden kunnan toimielinten jäsenet
- kunnanjohtaja, kunnansihtööri, perusturvajohtaja, sivistysjohtaja, kunnaninsinööri (konserni ja palvelualueiden johtajat)

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 tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla. Samaten tili- ja vastuuvapauden myöntäminen ei vapauta nk. tosiasiallisesta vastuusta.

3.2 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 arvioitava vuosittain toimintakertomuksen osana riskienhallinnan, konsernivalvonnan ja sisäisen valvonnan tehokkuutta ja kehitystarpeita.

Lautakunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen palvelutuotanto toimii vahvistetun talousarvion sekä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti sekä asettaa omalta osaltaan palvelutuotannolle 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, raportointivelvoitteiden toimielinten ja tilintarkastusyhteisöjen, viran- ja toimenhaltijoiden raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

3.3 Kunnan johdon valvontavastuu

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

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

3.4 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.

4 RISKIENHALLINTA

4.1 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, jonka tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Tavoitteena on kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien

- strategisia tavoitteita
- operatiivisia tavoitteita
- raportoinnin luotettavuutta
- lakien ja ohjeiden noudattamista.

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa taloudellisten tai toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riskit liittyvät yleensä tuloksellisuuden, laillisuuden ja hyvän hallinnon vajeisiin tai varojen ja omaisuuden hukkaamiseen sekä tehottomaan käyttöön. Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit ml. henkilöriskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, luokiteltava, arvioitava ja mitattava mahdollisuuksien mukaan.

4.2 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.

Hailuodon kunnan hallintosäännön 33 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta sekä päättää kunnan omaisuuden vakuuttamisesta Vakuutukset, niiden kattavuus ja tasot tarkistetaan vuosittain. Riskienhallintaan kuuluvat myös takausvastuiden, vastavakuuksien ja muiden vastuiden valvonta. Vastuiden valvonta hoidetaan siinä hallintokunnassa, jonka tekemiin sopimuksiin vastuut liittyvät.

Jokaisen hallintokunnan on tiedostettava ja kartoitettava omaan toimintaansa liittyvät riskit mm. rahoitus-, henkilöstö-, omaisuus-, tietojärjestelmä- ja toimintariskit sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin niiden ehkäisemiseksi. Riskienarvioinnissa voidaan käyttää apuna konsultti ja meklaripalveluja tai muita erillisiä palveluita..

5 VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA

5.1 Säännöllinen valvonta

Tehokas sisäinen valvonta perustuu siihen, että kunnalla ja kuntakonsernilla on asianmukainen valvontarakenne ja valvontatoimenpiteet on järjestetty. Paras sisäinen valvonta syntyy organisaation ja sen johdon omista tarpeista. Parhaimmillaan sisäinen valvonta on luonnollinen ja saumaton osa johtamista, ohjausta ja yksikön perustoimintaa.

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 turvallisuuden ja omaisuuden turvaamiseen liittyvät järjestelyt, voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niistä annetaan tietoa vain avainhenkilöille.

5.2 Kontrollit osana toimintaa / toimintaprosesseja

Toimintaan (prosessiin) rakennetut kontrollit havaitsevat ja estävät tai korjaavat tapahtumien käsittelyssä tai tiedoissa ilmeneviä virheitä. Toimintaan sisäänrakennettuun valvontaan kuuluu mm. kontrolleja, jotka:

- varmistavat tapahtumien ja tietojen oikeellisuutta
- tukevat toiminnan/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, on toiminnosta vastuussa olevan esimiehen tehostettava valvontaa.

Seuraavassa on lueteltu sisäisen valvonnan kannalta keskeiset toiminnot ja niihin liittyvät riskit sekä sisäisen valvonnan menettelyt.

Toimivalta ja vastuut on määritelty johtosäännöissä ja jatkodelegoinneissa. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt ja kuvaukset sekä toiminnan ja delegoitujen valtuuksien käytön valvonta.

Päätöksentekoprosessiin sisältyvät päätöksen 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.

Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen oikeus valvoa päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalaissa ja hallintosäännössä. Otto-oikeutta on mahdollista käyttää myös valmistelua koskeviin ja päätöksiin, joihin ei ole muutoksenhakuoikeutta.

Ottaa ei saa kuntalain 51 §:ssä säädettyjä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita ja yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita.

Henkilöstö. Kuntastrategiaan voidaan sisällyttää myös kunnan henkilöstöstrategia tai henkilöstönäkökulma, joka luo perustan kunnan henkilöstöpolitiikalle. Henkilöstöriskit liittyvät henkilöstön hyvinvointiin esim. työn kuormittavuus, työn organisointi, sairauspoissaolot, työtapatuimat. Henkilöstön rekrytointi, perehdyttäminen, osaamisen kehittäminen ja henkilöstön liikkuvuuden varmistaminen sisältävät riskejä henkilöstöressurssien 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.

Strategia ja talous. Kunnanvaltuuston hyväksymä kuntastrategia osoittaa toiminnan tavoitteet. Kunnanhallitus hyväksyy vuosittain talousarvion suunnitteluohjeet. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on esitetty kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä resurssit. Talousarvion toteuttamista ohjaavat talousarvion täytäntöönpano – ohjeet. Hallintokunnat määrittelevät vuosittain talousarviossaan, miten ne toteuttavat kuntastrategiaa ja omaa perustehtäväänsä tavoitteellisesti.

Kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden pohjalta toimielimet hyväksyvät tehtäväalueensa toiminnalliset, taloudelliset ja palvelun laadulliset tavoitteet sekä meno- ja tuloerien käyttösuunnitelmat. Valtuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman viisivuotiselle suunnitelmakaudelle. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä investointien vaikutukset toiminnan volyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet.

6. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE

Kirjanpidon ja maksuliikenteen järjestämisessä noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia, hyvää kirjanpitolapua, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita sekä Kuntaliiton suosituksia soveltuvin osin.

Palvelualueet vastaavat alaisuudessaan olevista käteiskassoista. Käteiskassoille on nimettävä vastuullinen hoitaja ja hänelle varahenkilö. Kassojen varat on säilytettävä turvallisesti ja kassat on tilitettävä säännöllisesti. Kunnansihteerin tai hänen määräämiensä henkilöiden on suoritettava kirjanpidossa olevien pankki- ja rahatilien, kassojen ja arvopaperien tarkastusta. Tarkastuksesta on laadittava kirjallinen raportti.

Kirjanpidon tuottamaa informaatiota käytetään sisäisen valvonnan apuna. Kirjanpito hoidetaan siten, että raportit ovat saatavilla järjestelmästä riittävän nopeasti ja ajantasaisesti. Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tarkistukset ja täsmäytykset on tehtävä säännöllisesti.

6.1 Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne

Lautakunnan ja muun viranomaisen on valtuustokausittain määrättävä henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä tositteet. Kirjanpitoon on toimitettava pöytäkirjanote hyväksyjistä ja vastaanottajista. Tavarantoimituksen, työsuorituksen tai muun palveluksen perusteena olevat tositteet hyväksytään pääosin sähköisessä järjestelmässä.

Vastaanottajan on tarkastettava, että tositteen tarkoittama tavara, työsuoritus tai muu palvelu on saatu. Hyväksyjän on tarkastettava, että tositte on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelu on merkitty vastaanotetuksi, tositteessa on oikea tiliöinti, oikea toimittajätieto sekä oikea arvonlisäverokoodi. Hyväksyjä vastaa myös siitä, ettei käytettävissä olevaa määrärahaa ylitetä.

Ostolaskujen käsittelijöiden tulee toimia niin, ettei kunnalle aiheudu viivästyskorkoja laskujen käsittelyn takia. Laskut tulee käsitellä viivätyksettä ja asiatarkeksittajien ja hyväksyjien tulee huolehtia sähköiseen järjestelmään poissaolo- ja sijaismerkinnöistä lomiansa ajaksi. Ostolaskujen käsittelijöiden varahenkilöjärjestelyt tulee hoitaa siten, että laskut tulevat myös loma-aikoina käsitellyiksi eräpäivään mennessä.

6.2 Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto

Kukin hallintokunta on omalta osaltaan vastuussa kunnan maksuvalmiuden hoidosta. Tämä edellyttää tulojen laskuttamista ja perimistä viivätyksettä. Maksuvalmius lähetetään neljän viikon kuluessa siitä kun lasku on eräännytynyt. Laskutuksen tulee perustua päätöksiin ja sopimuksiin. (perintätoimiston käyttö). Jatkoperintä voidaan hoitaa perintätoimiston kautta. Ulkopuolisen palveluntuottajan tapauksessa ko. asia käsitellään palveluntuottajan omien ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti.

Tulot pitää hyväksyä samoin periaattein kuin menot. Hyväksyjä varmistaa hyväksymismerkinnällään tulo- ja kirjausperusteen oikeellisuuden. Hyväksymismerkintä voidaan tehdä laskutuksen toimeksiantolomakkeelle, laskutusluetteloon tai tiliöintimerkintään tai sähköisen järjestelmän avulla.

6.3 Rahoitusriskien hallinta

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja *maksuvalmiussuunnittelulla, rahavarojen sijoitustoiminnan vakaudella sekä lainasalkun minimoinnilla. Kunnanjohtaja / kunnansihteerin raportit kassa- ja lainatilanteesta talousraporttien yhteydessä.* Hallintosäännön mukaan. Kunnanjohtaja päättää kassavarojen sijoittamisesta valtuuston hyväksymien sijoitustoiminnan ohjeiden mukaan. Kunnanjohtajan ja kunnansihteerin kunnanjohtajan sijaisena, lainanottovaltuudesta määritetään hallintosäännössä lyhytaikaisten lainojen osalta.

6.4 Pankkitilit

Kaikki rahaliikenne hoidetaan kunnan pankkitilien kautta. Hallintosäännön mukaan kunnanjohtaja/kunnansihteeri avaa ja lopettaa kunnan pankkitilit sekä hyväksyy pankkitilien käyttöoikeudet, ellei hallintosäännössä toisin määrätä..

6.5 Ulkopuolisten varat

Kunnalla on hoidettavana myös muille kuuluvia varoja. Esimiesten vastuulla on järjestää ulkopuolisen varojen hoito sekä riittävä ja luotettava seuranta.

6.6 Omaisuuden hallinnointi

Kunnan tehtävänä on tuottaa ja järjestää kuntalaisille lainsäädännössä tai kunnan omin päätöksin määritellyt palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti. Hallintokunnat ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kunnan omistama ja kunnan hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja, että sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kiinteistöomaisuuden hallinnoinnista vastaa tekninen lautakunta.

Omaisuuden hallinnoinnissa noudatetaan:

- konserniohjetta
- valtuuston päätöksiä sijoitustoiminnan perusteista (ohje sijoitustoiminnan järjestämisestä)
 - hallintosääntöä, jossa on määräykset mm. omaisuuden myynnistä ja poistamisesta.

6.7 Hankinnat

Hankinnoissa noudatetaan hankintalakia, hankintasääntöä ja sitä täydentäviä ohjeita sekä muita ohjeita. Jokaisessa yksikössä on varmistettava riittävä hankintaosaaminen. Hailuodon kunta on mukana Oulun konttorin yhteishankinnoissa. Niiltä osin toimitaan pienhankintojen menettelytapaohjeen mukaisesti.

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

6.8 Projektitoiminta

Hailuodon kunta voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa. Hankkeesta vastaava toimielin tai viranhaltija tekee päätöksen projektin perustamisesta tai projektiin osallistumisesta. Mikäli projekti edellyttää määrärahoja tai ko. määrärahoja ei sisällyttää olemassa oleviin ennalta arvaamattomien projektien määrärahaan, on se ennen käynnistämistä vietävä toimielimen käsittelyyn määrärahojen osoittamiseksi projektin käyttöön.

Kunnan hallinnoiman projektin asettamispäätöksessä nimetään projektin seurantaryhmä tai/ja ohjausryhmä ja tarvittaessa projektipäällikkö. Asettamispäätöksen tulee pohjautua projektisuunnitelmaan, josta on ilmevä projektin tavoitteet, toteutus, organisointi, resursointi ja aikataulu. Projektin ohjausryhmä vastaa projektin toteutumisesta.

Kunnan hallinnoiman projektin kirjanpito tulee järjestää siten, että projektin menoja ja tuloja voidaan seurata omana kokonaisuutenaan. Projektin kirjanpidon järjestämisvastuu on projektista vastaavalla viranhaltijalla. Projektista vastaavan viranhaltijan tehtävänä on valvoa projektin toteutumista sekä huolehtia projektia koskevien tilitysten ja raporttien toimittamisesta projektin rahoituspäätöksen edellyttämällä tavalla. Projektin päätyttyä projektista vastaavan viranhaltijan on huolehdittava projektiasiakirjojen asianmukaisesta arkistoinnista.

Kunnanhallitus, lautakunta tai viranhaltija päättää osallistumisesta ja kuntaosuuden maksamisesta muiden hallinnoimiin projekteihin. Osallistumisen edellytyksenä on ao. tarkoitukseen varattu määräraha. Päätöksestä on käytävä ilmi projektin hallinnoija, tarkoitus ja tavoitteet, projektin kesto, vastuuhenkilöt ja kustannusarvio.

7. TIETOHALLINTO, TIETOTURVA JA TIETOSUOJA

Tietoturvalla tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvien riskien minimoimista. Käytännössä tämä tarkoittaa tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteensopivuuden ja -toimivuuden sekä järjestelmien ja toiminnan tietoturvallisuuden varmistamista ja erilaisten viitekehysten luomista, joiden avulla voidaan mahdollistaa tietotekniikan tehokas hyödyntäminen yksiköiden toiminnan kehittämisessä.

Yksiköiden johdon on tunnistettava ja arvioitava, mitkä uhkat aiheuttavat kunnan toiminnalle tai sen kehittämiselle merkittäviä tietoturvariskejä. Tietoturvariskit liittyvät yleisesti tietojen luottamuksellisuuteen, oikeellisuuteen ja saatavuuteen. Tietoturvariskien arviointi on osa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Vastuuhenkilön (it –asiantuntija/kunnansihteeri) tehtävänä on vastata kunnan informaatio- ja tietotekniikkajärjestelmien toimivuudesta, turvallisuudesta, sen suunnittelusta ja kehittämisestä sekä valvonnasta. Vastuuhenkilön apuna tässä tehtävässä toimii tietojärjestelmä tiimi. Tietojärjestelmätiimillä tehtävä on mm. suunnitella ja seurata tietoturvan toteutumista, ohjeistaa käyttöoikeuksien myöntämistä ja hallinnointia sekä vastata henkilöstön koulutuksesta. Tietojärjestelmätiimi kokoontuu arvioimaan tilannetta vähintään kaksi kertaa vuodessa.

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.

Raportti talousarvion toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta annetaan valtuustolle puolivuositilanteista 31.5., (30.9.laajennettu raportti eli välitilinpäätös/tamutosesitykset) ja 31.12. ja kunnanhallitukselle vähintään neljännesvuositilanteina. Raportti sisältää myös tilinpäätösennusteen. Raportoinnissa oleellista on tiedon laatu. Sisäisen valvonnan toimivuuden perusta on luotettava, olennainen ja ajantasainen sekä oikeamuotoinen tieto. Tiedon laatuun vaikuttavat tiedon soveltuvuus tarkoitukseensa, ajantasaisuus, oikeellisuus ja saatavuus. Kunnanhallitus arvioi seurantaraporttien perusteella kunnan taloustilannetta ja päättää millaisiin toimiin hallintokuntien tulee ryhtyä talousarvion tavoitteisiin pääsemiseksi.

8.2 Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle

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. Esimiehet vastaavat ja ovat vastuussa välittömien alaistensa perehdyttämisestä kulloinkin voimassa olevaan ohjeistoon ja sääntöihin sekä niiden noudattamisesta alaistensa ja omalta osalta.

9. MUUT ERILLISASIAT

9.1 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 §:ässä.

Viranhaltijan/työntekijän on ilmoitettava toimielimelle sivutoimesta/anottava lupaa sivutoimen harjoittamiseen. Lupa myönnetään määräaikaisena. *Erityisesti sivutoimilupa edellytetään kunnan johtoryhmän jäseniltä, jotka eivät ole työaikalain alaisia.*

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 työsopimuslaki 3:3 §:ssä säädetään kilpailevasta toiminnasta.

9.2 Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 52 §:ssä ja hallintolain 27-30 §:ssä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Muiden kunnan luottamus-henkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyyssperusteet on määritelty hallintolain 28.1 §:ssä seuraavasti:

1. Osallisuusjäävi
2. Edustusjäävi
3. Intressijäävi
4. palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi
5. Yhteisöjäävi
6. Ohjaus- ja valvontajäävi

Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä (yleislauseke)

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.

9.3 Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen

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.

9.4 Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta

Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytöksien paljastamisessa. Hailuodon 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 vääriä tai niitä epäillään väärennetyiksi tai niissä on tietoisesti tehtyjä olennaisia virheitä
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäillään hävinneen
- epäillään, että on erehdytty henkilöä, ja tästä olisi aiheutunut kunnalle vahinkoa
- huomataan avustusten hakemista koskevassa dokumentaatiossa virheellisiä tietoja päätösvaltaa käytetään ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallankäskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin.

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, laaditaan (kunnanjohtaja tai ao. palvelualuepäällikkö) toimesta tutkintapyyntö ja asia siirretään poliisin tutkittavaksi.

9.5 Avustukset

Avustuksia voivat myöntää vain siihen hallintosäännössä oikeutetut tahot. Toimielimet määrittelevät jakamiensa avustusten myöntämisperiaatteet, jotta päätöksenteossa tasapuolisuus ja oikeellisuus toteutuvat. Kunnalle tulee varata mahdollisuus tarkastaa avustusten saajien toimintaa. Mikäli avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisesti, voidaan avustus periä takaisin. Myönnettyjen avustusten määrä pitää pysyä niille talousarviossa varatuissa määrärahoissa.

9.6 Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimuksen laatiminen edellyttää aina viranhaltija- tai toimielinpäätöksen tekemistä. 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.

Toimielimen päättämät sopimukset saavuttavat lainvoiman päätöksen saavutettua lainvoiman ja sopimuksen tultua allekirjoitetuksi. Maininta sopimuksen siitä, että sopimus saavuttaa lainvoiman sen tultua allekirjoitetuksi tulee sisällyttää toimielimen päätösesitykseen ja tarjouspyyntöön.

Sopimusten valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on palvelualuepäälliköllä tai hänen määräämällään henkilöllä. Kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle tulee nimetä valvontavastuussa oleva henkilö. Hailuodon kunnan sopimukset luetteloidaan (skannattu) Dynasty -järjestelmään 1.1.2014 alkaen. Dynastyn avulla seurataan sopimusten määräaikoja esim. irtisanomisaikoja tms. Sopimuksenhallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että

- sopimuksista on yhteinen rekisteri ja arkistointi
- sopimusten teolle on selkeä prosessi ja valtuudet
- sopimuksia allekirjoittavat henkilöt, joilla on siihen valtuudet
- sopimuksissa on kuntaa suojaavat kohtuulliset pykälät
- sopimuksilla on omistaja, joka seuraa sopimustensa irtisanomista, voimassaoloa, maksujen aiheellisuutta ja oikeellisuutta (apuna Dynasty – järjestelmä)
- 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 ja asiakirjahallinnon järjestetään.

9.7 Valtionosuudet ja -avustukset ja muut avustukset

Hallintokunnat vastaavat valtionosuuksien ja -avustusten hakemisesta sekä mahdollisen tilitysten tekemisestä asianmukaisesti ja ajallaan. Tarvittaessa valtionosuus- ja -avustuspäätöksiin muutoksen hakee kunnanhallitus.

9.8 Sisäisen valvonnan raportointi

Palvelualueiden esimiehet raportoivat sisäisen valvonnan toteutumisesta tilivuotta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Kunnanjohtaja koostaa palvelualueiden esimiesten raporteista yhteenvedon, joka saatetaan tiedoksi kunnanhallitukselle, tilintarkastajalle sekä tarkastuslautakunnalle. Kunnanhallituksen on toimintakertomuksen yhteydessä annettava lausunto valvonnan asianmukaisuudesta sekä riittävydestä.

Kunnan konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto. 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.

10. OHJEEN VOIMAATULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN

Tämä ohje tulee voimaan 1.1.2014 alkaen. Tällä ohjeella kumotaan aikaisemmin voimassa ollut sisäisen valvonnan ohje.

Ohje tuodaan kunnanhallituksen käsittelyyn valtuustokausittain tai kun kunnan toiminnassa tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.

Riskienhallinnasta voidaan laatia erillinen kartoitus.