



Jämijärven kunta

Sisäisen valvonnan ohje

1. YLEISTÄ	3
2. MITÄ SISÄINEN VALVONTA ON	3
2.1. Sisäisen valvonnan osa-alueet	4
3. SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAMINEN.....	4
4. SISÄISEN TARKKAILUN MENETELMÄKUVAUS.....	5
4.1. Toiminnalliset tavoitteet.....	5
4.2. Kehityskeskustelut.....	5
4.3. Työnjaot ja perehdyttäminen	5
4.4. Päätöspöytäkirjat.....	5
4.5. Talouden ja toiminnan seurantajärjestelmät	6
4.6. Rahoitus-, omaisuus- ja henkilöstöriskien hallinta	6
4.7. Atk-tietojärjestelmien hallinta.....	7
5. SISÄISEN TARKASTUKSEN MENETELMÄT	7
5.1. Talouden hoito.....	7
5.2. Maksuliikenne.....	7
5.3. Omaisuuden hoito	7
5.4. Projektit	7
5.5. Hankinnat.....	8
5.6. Varastot	8
5.7. Työajan seuranta	8
7. SELONTEKO SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISESTÄ	8

1. Yleistä

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua.

Kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän. Ulkoinen valvonta järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Sisäinen valvonta on johtamisen apuväline. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus.

Tässä ohjeessa annetaan kunnan kaikille toiminnoille yhteiset sisäistä valvontaa, taloussuunnittelua, rahatointa, laskentatointa ja muuta taloudenhoitoa koskevat määräykset.

Tämän ohjeen lisäksi ovat kunnan toimintaa ohjaavat mm. hallintosääntö ja konserniohje.

Tilivelvollisiksi määrätyt suorittavat sisäistä tarkkailua, joka on toiminnan riskien hallintaa ja osa johtamista.

Sisäistä valvontaa koskevat erillisohjeet ovat seuraavat:

- talousarvion ja –suunnitelman laadintaohjeet
- talousarvion ja –suunnitelman täytäntöönpano-ohjeet
- tietoturvapoliittikka
- hankintaohjeet
- maksut ja taksat
- rakennusjärjestys
- arkistonhoidon toimintaohje

2. Mitä sisäinen valvonta on

Sisäinen valvonta on osa hyvää hallintoa ja se käsittää taloudellisen ja muun valvonnan. Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista. Sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että voimavarat ovat tuloksellisessa käytössä, omaisuus on turvattu, johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista.

Sisäinen valvonta on johdon apuväline, jolla pyritään

- toiminnan tuloksellisuuden ja jatkuvuuden varmistamiseen
- kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen
- virheiden, erehdysten ja väärinkäytösten tunnistamiseen ja ennaltaehkäisemiseen
- riskien hallitsemiseen
- huolelliseen taloudenhoitoon.

Valvonnan kaikilla osa-alueilla lähdetään siitä, että vain vaikuttavia ja olennaisia valvontatoimia toteutetaan. Ennen kaikkea huolehditaan siitä, että mittakaavaltaan tärkeät toiminnot ja taloudelliset tekijät ovat valvonnassa. Keskeisten viranhaltijoiden osalta lähdetään luottamuksesta virkavastuuseen ja siitä, että toimeenpanon ja poliittisen päätöksenteon rajoja ei valvonnan kautta hämärrytetä.

2.1. Sisäisen valvonnan osa-alueet

Sisäinen valvonta jakaantuu:

- sisäiseen tarkkailuun
- sisäiseen tarkastukseen
- luottamushenkilöiden suorittamaan seurantaan

Sisäinen tarkkailu on osa kunnan johtamista ja on jatkuvaa toimintaa. Siitä vastaavat ennen kaikkea esimiesasemassa olevat. Sisäinen tarkkailu kytkeytyy kunnan tavanomaisiin toimintarutiineihin. Sisäisellä tarkkailulla varmistetaan, että tehtävä hoidetaan oikeaan aikaan aiotulla, hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa.

Sisäinen tarkastus on aktiivista, systemaattista ja julkista toimintaa ja tapahtuu toimivan johdon johdolla ja alaisuudessa. Se on tarkastustarkoituksessa tehtyä valvontaa. Tarkastuksen kohde tietää suorituksensa olevan arvioinnin kohteena.

Seuranta on ensisijaisesti luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa ja se käsittää mm. raportointivelvoitteiden asettamisen, raportoinnin toteutuksen valvonnan sekä tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailun.

3. Sisäisen valvonnan toteuttaminen

Sisäisen valvonnan toimivuudesta koko kunnan tasolla vastaa kunnanhallitus hyväksymällä sisäisen valvonnan ohjeet. Lisäksi kunnanhallitus antaa vuosittain tilinpäätökseen sisältyvän selonteon sisäisen valvonnan toteutumisesta kunnassa.

Sisäisen valvonnan toteuttamis- ja valvontavastuu on kunnanjohtajalla. Kunnan hallinto-organisaation toimialojen esimiehet vastaavat siitä, että sisäisen valvonnan menetelmät ovat käytössä ja sisältyvät päivittäisiin toimintarutiineihin. Sisäisen valvonnan menetelmiä käytetään soveltuvin osin myös kuntakonsernin tytäryhtiöiden valvonnassa.

4. Sisäisen tarkkailun menetelmäkuvaus

4.1. Toiminnalliset tavoitteet

Kunnan toiminnan tavoitteet määritellään organisaation kaikilla tasoilla. Operatiivinen johto seuraa tavoitteiden toteutumista. Lisäksi kunnanhallitukselle ja valtuustolle raportoidaan määräajoin tavoitteiden toteutumisesta sovittujen mittareiden ja sanallisen selostuksen avulla.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Ne on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan miten rahoitustarve katetaan. Talousarvio koostuu käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. Talousarvioon ja –suunnitelmaan sisältyy myös suunnitelmakauden strategiset linjaukset sekä konsernin tavoitteet.

Kunnanvaltuusto hyväksyy talousarvion sitovuuden, joka määrittelee talousarvion rakenteen. Toiminnan tavoitteet ovat samalla tapaa sitovia kuin määrärahatkin.

Toimialojen on valmisteltava toimielimensä hyväksyttäväksi vuoden alussa talousarvion käyttösunnitelma, jossa hyväksytään tarkennetut tulosityksikön määrärahat ja tavoitteet.

4.2. Kehityskeskustelut

Kehityskeskustelut ovat osa johtamista ja raportointia. Kehityskeskusteluja käydään organisaation kaikilla tasoilla vuosittain. Keskusteluissa varmistetaan, että jokainen työyhteisön jäsen tietää kunnan ja oman yksikkönsä vision ja strategiset päämäärät ja on asettanut omat tavoitteensa sopusointuun koko työyhteisön tavoitteiden kanssa. Keskusteluissa arvioidaan ja annetaan palaute tavoitteiden toteutumista ja niiden laadusta sekä sovitaan tulevan kauden tavoitteista.

4.3. Työnjaot ja perehdyttäminen

Viran- ja toimenhaltijoiden tehtävät, valtuudet ja vastuut määritellään hallintosäännössä tai toimenkuvissa. Työnjako hoidetaan ja varmistetaan niin, ettei väärinkäytösten mahdollisuuksia eikä vastuuepäselvyyksiä aiheuttavia työyhdistelmiä synny. Uudet työntekijät perehdytetään huolellisesti tehtäviinsä ja kunnan toiminnan tavoitteisiin. Työnjakoa tarkistetaan tarvittaessa.

Henkilökiertoa toteutettaessa vastuukysymykset selvitetään perehdyttämisvaiheessa.

4.4. Päätöspöytäkirjat

Hallintosäännössä määritellään toimielinten ja niiden johtavien viranhaltijoiden, tehtäväalueiden ja yksikköjen esimiesten vastuut ja valtuudet. Toimielimet voivat delegoida valtuuksiaan alaisilleen viranhaltijoille, jotka voivat edelleen delegoida niitä alaisilleen.

Hallintopäätösten osalta tulee kiinnittää huomiota perusteluihin sekä asiaa koskeviin toimivaltuuksiin. Päätökseen tulee liittää asianmukaiset oikaisu- tai muut muutoksenhakuohjeet ja ne tulee antaa asianosaisille tiedoksi ja laittaa nähtäville määrättyllä tavalla. Päätökseen, johon voidaan soveltaa otto-oikeutta, tulee ilmoittaa hallintosäännössä määrättyllä tavoin.

Toiminnan normaaliin ohjaamiseen kuuluvista asioista ei tehdä hallintopäätöksiä. Jos käytetään valtuuksia asioissa, joissa on muutoksenhakumahdollisuus, tulee kuitenkin tehdä hallintopäätös. Merkittävät tai tavanomaisesta poikkeavat toimivallan käyttöön ja normaaliin toiminnan ohjaamiseen kuuluvat päätökset tulee tuoda kunnanjohtajan johtoryhmässä tiedoksi ennen niistä päättämistä ja sen jälkeen.

Päätöksiä tehdessään ja muutoin päätöksentekoon osallistuessaan esimiesten on ennakolta varmistuttava, etteivät ole esteellisiä kyseisissä asioissa. Vastuu esteellisyyden ilmoittamisesta on asianomaisella henkilöllä itsellään.

4.5. Talouden ja toiminnan seurantajärjestelmät

Taloustilanne raportoidaan valtuustolle ja kunnanhallitukselle puolivuositain. Raportointi sisältää tavoitteiden toteutumisen ja määrärahojen käyttöasteen. Seurantaa toteutetaan tarpeen mukaisesti muutoinkin.

Talouden ja toiminnan neljännesvuosiseurannassa erityinen huomio tulee kiinnittää toimintasuunnitelman ja budjetin jo tapahtuneiden tai odotettavissa olevien oleellisten poikkeamien raportointiin riippumatta siitä, onko poikkeama plus- vai miinusmerkkinen. Kesäkuun lopun tilanteesta laaditaan väliraportti, jossa määrärahojen lisäksi seurataan toiminnallista tavoitteiden toteutumista.

Toimintakertomus ja tilinpäätös valmistellaan ja käsitellään hallintosäännön ja kirjanpitolain määräysten mukaisesti.

4.6. Rahoitus-, omaisuus- ja henkilöstöriskien hallinta

Kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta sekä päättää kunnan omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta.

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla sekä hoitamalla aktiivisesti kunnan mahdollista kassaylijäämää.

Kunnan riskikartoitus käydään läpi kunnanjohtajan johtoryhmässä kaksi kertaa vuodessa.

4.7. Atk-tietojärjestelmien hallinta

ATK-vastuuhenkilön on varmistettava tietojärjestelmän turvallisuus sekä fyysisen että tietoturvallisuuden osalta.

Järjestelmien tiedostot ja tietokannat varmistetaan päivittäin.

Tietoturvallisuudesta vastaa kunnanhallitus.

5. Sisäisen tarkastuksen menetelmät

5.1. Talouden hoito

Kunnan hallintosäännössä on määrätty toimialat ja tulosalueet. Laskujen hyväksyjinä ovat tulosalueiden ja toimialojen esimiehet ja kunnanjohtaja, kunnanjohtajan henkilökohtaisten laskujen osalta talous- ja hallintopäällikkö. Yleensä henkilökohtaisten laskujen hyväksyjä on esimies.

Esimiesten on varmistettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, että tavara, työsuoritus tai muu palvelu on saatu ja että tositteessa on oikea tilimerkintä. Esimiesten tulee huolehtia siitä, että kunnalle kuuluvat tulot laskutetaan ja peritään viivytyksettä ja oikeamääräisenä ja että erääntyneiden saatavien jälkiperintä on tehokasta.

5.2. Maksuliikenne

Talous- ja hallintopäällikön tulee huolehtia, että kunnan kirjanpito hoidetaan hyvää kirjanpitolapaa noudattaen ja että kirjanpito hoidetaan ajan tasalla sekä tarvittavat täsmäykset ja raportoinnit suoritetaan. Maksuliikenteen hoitaminen ja likvidien varojen sijoittaminen on hoidettava siten, että kaikessa toiminnassa huomioidaan sisäisen valvonnan näkökohdat ja riskienhallinta.

5.3. Omaisuuksien hoito

Esimiesten on huolehdittava, että kunnan kiinteä ja irtain omaisuus ovat riittävässä määrin dokumentoituina.

5.4. Projektit

Merkittävistä hankkeista ja kehittämisprojekteista on laadittava yksilöidyt projektisuunnitelmat, nimettävä vastuuhenkilöt, määriteltävä vastuujaot, aikataulut, kustannusarviot sekä järjestettävä seuranta ja raportointi.

5.5. Hankinnat

Hankinnoissa noudetaan hallintosääntöä.

5.6. Varastot

Varsinaista varastokirjanpitoa ei pidetä. Varastojen suuruus tulee pitää mahdollisimman pieninä kuitenkin siten, ettei yksikön toimintavarmuus kärsi.

5.7. Työajan seuranta

Kunnan kaikissa työpisteissä esimiehet valvovat työaikojen noudattamista.

6. Selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä

Kunnanjohtaja valmistelee osana toimintakertomusta selonteon siitä, miten sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.