



Hankasalmen kunta

Sisäisen valvonnan ohje

Hyväksytty kh 16.3.2009 § 76

Sisällysluettelo

1. Yleistä	3
2. Mitä sisäinen valvonta on	3
2.1. Sisäisen valvonnan osa-alueet	4
3. Sisäisen valvonnan toteuttaminen	4
4. Sisäisen tarkkailun menetelmät	5
4.1. Toiminnalliset tavoitteet	5
4.2. Kehityskeskustelut.....	5
4.3. Toiminta- ja työketjut.....	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. Taloudenhoito.....	7
5.2. Maksuliikenne	7
5.3. Omaisuuden hoito.....	8
5.4. Projektit	8
5.5. Hankinnat	8
5.6. Varastot.....	8
5.7. Työajan seuranta.....	9
6. Hallintokuntien sisäisen valvonnan menetelmät	9

1. Yleistä

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. (KuntaL 3.luku 23 §)

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. Sisäinen valvonta raportoi havainnoistaan kunnanhallitukselle ja tilintarkastajalle sekä tarkastuslautakunnalle tiedoksi. (Hallintosääntö 35 §)

Tilintarkastus ei voi korvata sisäistä valvontaa, mutta tilintarkastajan tehtävä on tarkastaa, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. (KuntaL 73.1§:n 4 kohta)

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

Tämän yleisohjeen lisäksi ovat kunnan toimintaa ohjaamassa valtuuston työjärjestys, hallintosääntö sekä erillisohjeet, jotka mainitaan alempana.

Tilivelvollisiksi määrätyt suorittavat sisäistä tarkkailua, joka on toiminnan riskien hallintaa ja osa johtamista. Vastuualueiden esimiehet antavat tarvittaessa täydentäviä ohjeita.

Sisäistä valvontaa koskevat erillisohjeet ovat seuraavat:

- talousarvion ja –suunnitelman laadintaohjeet
- talousarvion ja –suunnitelman toimeenpano-ohjeet
- atk-tietoturvaohjeet
- hankintaohjeet
- konserniohjeet (laadinnassa)
- Henkilöstöstrategia valtuustokaudelle 2005- 2008 (laadinnassa 2009-2012)

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

taan, 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 ennaltaehkäisyyn
- riskien hallitsemiseen
- huolelliseen taloudenhoitoon.

2.1. Sisäisen valvonnan osa-alueet

- 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. Sisäisen valvonnan toteuttamis- ja valvontavastuu on kunnanjohtajalla.

Sisäisen valvonnan menetelmiä käytetään soveltuvin osin kuntakonsernin tytäryhtiöiden valvonnassa.

Kunnan hallinto-organisaation vastuualueiden esimiehet vastaavat siitä, että sisäisen valvonnan menetelmät ovat käytössä ja sisältyvät päivittäisiin toimintarutiineihin.

4. Sisäisen tarkkailun menetelmät

4.1. Toiminnalliset tavoitteet

Kunnan toiminnan tavoitteet määritellään organisaation kaikilla tasoilla. Operatiivinen johto seuraa tavoitteiden toteutumista. Toiminnalliset tavoitteet asetetaan määrä-, laatu-, taloudellisuus- ym. tavoitteina sen mukaan, mitä eri tehtävissä on tarkoituksenmukaista ja mahdollista käyttää. Kuntastrategian tavoitteita seurataan vuosittain tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä.

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 tavoitteet ja on asettanut tavoitteensa sopusointuun koko työyhteisön tavoitteiden kanssa. Keskusteluissa arvioidaan ja annetaan palaute tavoitteiden toteutumista ja niiden laadusta sekä sovitaan tulevan kauden tavoitteista.

4.3. Toiminta- ja työketjut

Viran- ja toimenhaltijoiden tehtävät, valtuudet ja vastuut määritellään hallintosäännössä tai tulostoitokuvassa. Työnjako hoidetaan ja varmistetaan niin, ettei väärintyönteiden mahdollisuuksia eikä vastuuepäselvyyksiä aiheuttavia työyhdistelmiä synny. Uudet työntekijät perehdytetään 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. Jokainen viranhaltija pitää valtuuksiensa käytöstä päätöspöytäkirjaa. Päätöspöytäkirjat laaditaan KuntaToimisto-järjestelmän valmiille päätöspohjille.

Päätöspöytäkirjojen osalta tulee sisäisessä tarkkailussa kiinnittää seuraaviin asioihin:

- Mitä asioita on delegoitu.
- Onko päätökset tehty toimivallan puitteissa ja onko päätökset riittävästi perusteltu.
- Sisältyykö päätöksiin asianmukaiset oikaisu- tai muut muutoksenhakuohjeet.
- Onko päätökset annettu tiedoksi asianosaisille.
- Ovatko päätökset olleet asianmukaisesti nähtävillä.

- Onko päätökset annettu määräajassa tiedoksi toimielimille, jolle asian käsittely voidaan siirtää.
- Miten otto-oikeuden käyttö on järjestetty.

Kunkin esimiehen tulee vähintään kerran vuodessa tarkastaa välittömien alaistensa tekemät viranhaltijapäätökset. Johtoryhmän osalta tarkastuksen tekee kunnanjohtaja. Tarkastuksista on tehtävä viranhaltijapäätös. Päätökseen on liitettävä kirjallinen dokumentti.

Päätöksiä tehdessään ja muutoin päätöksentekoon osallistuessaan esimiesten on ennakolta varmistuttava, etteivät ole esteellisiä kyseisissä asioissa. Päävastuu esteellisyyden ilmoittamisesta on asianomaisella henkilöllä itsellään. Siitä huolimatta esimiesten tulee valvoa yksikkönsä päätöksenteon esteettömyyttä.

4.5. Talouden ja toiminnan seurantajärjestelmät

Seurantajärjestelmät ovat olennainen osa sisäistä valvontaa. Taloutta ja toimintaa seurataan kaikilla organisaation tasoilla käyttäen apuna taloushallinnon laskentajärjestelmää sekä toimintokohtaisia tietojärjestelmiä.

Taloustilanne raportoidaan valtuustolle ja kunnanhallitukselle neljännesvuosittain, tarvittaessa useamminkin. Raportointi sisältää tavoitteiden toteutumisen, määrärahojen käyttöasteen ja ennusteen koko talousarviovuodelle.

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.

Toimintakertomus ja tilinpäätös valmistellaan ja käsitellään hallintosäännön määräysten mukaisesti.

4.6. Rahoitus-, omaisuus- ja henkilöstöriskien hallinta

Kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta sekä päättää kunnan omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta. (Hallintosääntö 32 §)

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla sekä hoitamalla aktiivisesti kunnan mahdollista kassaylijäämää. Kassatilanteesta raportoidaan kunnanhallitukselle kuukausittain. Lainatilanteesta raportoidaan tarvittaessa.

Kunnan omistamissa tärkeimmissä kiinteistöissä on asianmukaiset hälytysjärjestelmät. Kunnan riskikartoitukset tehdään määräajoin ja varmistetaan, että riskienhallinta tiedostetaan kaikissa työyksiköissä. Kunnan vakuutusten kattavuus varmistetaan määräajoin.

Kunkin vastuualueen on kartoitettava omat rahoitus-, henkilöstö-, omaisuus- ja toimintariskit ja ryhdyttävä itse riskien ehkäisemistoimiin tai tehtävä niistä esitys kunnanhallitukselle.

4.7. Atk-tietojärjestelmien hallinta

Vastuualueen johtajan tai hänen määräämänsä vastuuhenkilön on varmistettava tietojärjestelmän turvallisuus sekä fyysisen että tietoturvallisuuden osalta. On huolehdittava siitä, että käytössä olevista atk-ohjelmista on ajan tasalla olevat menetelmäkuvaukset sekä selvitys suojaus- ja varmistustoiminnasta.

Vastuuhenkilöiden tulee valvoa, että tietojärjestelmien eri sovellutusten käyttöoikeudet ovat asianmukaiset ja että käyttöoikeuksista tehdään yksilöidyt päätökset.

Järjestelmien tiedostot ja tietokannat varmistetaan päivittäin.

Tietoturvallisuudesta vastaa kunnanhallitus.

5. Sisäisen tarkastuksen menetelmät

5.1. Taloudenhoito

Kunnan hallintosäännössä on määrätty vastuualueet ja tulosityksiköt. Kukin vastuualue hyväksyy vuosittain vastuualueen, tulosityksiköiden ja tulospaikkojen laskujen hyväksyjät sekä viranhaltijoiden hankintaoikeudet. Hyväksyjät varmentavat nimikirjoituksellaan käteiskassojen tilitysten oikeellisuuden. Asiakkaan maksuista annetaan aina juoksevasti numeroitu kuitti, maksupäätteen kirjoittama kuitti tai kassakoneen kuitti. Käytettyjä numerosarjoja tarkastetaan vertaamalla niitä pankkitileille tilitettyihin tuloihin.

Hyväksyjien on varmistettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, että tavara, työsuoritus tai muu palvelu on saatu ja että tositteessa on oikea tilimerkintä.

Vastuualueiden ja tulosityksiköiden tulee huolehtia siitä, että kunnalle kuuluvat tulot laskutetaan ja peritään viivytyksettä ja oikeamääräisenä ja että erääntyneiden saatavien jälkipierintä on tehokasta.

5.2. Maksuliikenne

Hallintojohtajan tulee huolehtia, että kunnan kirjanpito hoidetaan hyvää kirjanpitotapaa 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. (KV 14.6.2004 sijoitustoiminnan periaatteet kassavarojen osalta)

Hallintojohtajan tai hänen määräämien henkilöiden on vähintään kerran vuodessa suoritettava kunnan kirjanpidossa olevien pankki- ja rahatilien, käteiskassojen ja arvopapereiden tarkastus. Tarkastuksista on laadittava asianmukainen kirjallinen raportti.

5.3. Omaisuuden hoito

Kunnan kiinteä omaisuus on luetteloitava ja huolehdittava siitä, että saanto- ja muut asiakirjat ovat kunnossa.

Ympäristötoimen on vähintään kerran kahdessa vuodessa aikana suoritettava rakennuskiinteistöjen kuntokatselmukset ja laadittava katselmusten pohjalta kiinteistökohtainen kuntokortisto joka pitää sisällään myös kiinteistökohtaisen energian käytön seurannan.

Irtain käyttöomaisuus on luetteloitava. Luetteloon merkitään erikseen päätetyt irtaimistoesineet sekä kaikki aktivoitava käyttöomaisuus. Kunkin toimipaikan tulee määrätä vastuhenkilö huolehtimaan yksikön irtaimen käyttöomaisuuden hallinnasta.

Omaisuuden vakuuttamisen perusteista päättää kunnanhallitus.

5.4. Projektit

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

5.5. Hankinnat

Tavara- ja palveluhankinnoissa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista annetussa hankintalaissa (348/2007), erityisalojen hankintalaissa (349/2007), niitä täydentävissä säädöksissä, kuntalaissa, Hankasalmen kunnan yleisissä hankintaohjeissa ja hallintosäännössä.

Esimiesten tulee omalta osaltaan huolehtia siitä, että tavara- ja palveluhankinnoissa käytetään hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Tarpeen mukaan hankintoja tehdään yhteishankintana Jyväskylän seudun hankintarenkaan kautta. Varsinaiset hankintaprosessit päätöksentekoiheen on aina siihen valtuutettujen esimiesten vastuulla. Hankinnoista on tehtävä viranhaltijapäätös ja ostolaskuun on hyväksymisen yhteydessä merkittävä näkyviin viranhaltijapäätöksen numero.

5.6. Varastot

Kunnan varastot rahoitetaan kassavaroilla ja varastojen enimmäismäärät vahvistaa asianomainen lautakunta. Varastoista on pidettävä asianmukainen varastokirjanpito ja varastot inventoidaan vähintään kerran vuodessa ja verrataan varastokirjanpitoon.

Asianomaisen tulosityksikön esimiehen määräämän henkilön on vähintään kerran vuodessa suoritettava varastojen valvontatarkastus. Tarkastuksista on laadittava kirjallinen

raportti, joka tulosityksikön esimiehen on tarkastettava ja laadittava siitä viranhaltijapäätös.

5.7. Työajan seuranta

Kunnan kaikissa työpisteissä esimiehet valvovat työaikojen noudattamista.

6. Hallintokuntien sisäisen valvonnan menetelmät

Hallintokuntien erilaisuus edellyttää, että jokaisella toimialalla on edellä mainittujen koko kuntaa koskevien sisäisen valvonnan menetelmien lisäksi omia menetelmiä, joilla riskejä hallitaan ja valvontaa toteutetaan.

Jokainen kunnan palveluksessa oleva henkilö on velvollinen omalta osaltaan noudattamaan toimintaa koskevia lakeja, kunnanvaltuuston hyväksymiä toimintaa ohjaavia sääntöjä, kunnanhallituksen ja johdon tekemiä päätöksiä ja antamia ohjeita. Jokaisen tulee toimia omalta osaltaan niin, että yksikölle asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutetaan.