



## SISÄISEN VALVONNAN OHJE

Hyväksytty: Kunnanhallitus 22.5.2012 § 107

Voimassa: 23.5.2012 alkaen

## Sisältö

SISÄISEN VALVONNAN OHJE .....	4
1. Sisäisen valvonnan määrittely .....	4
2. Valvontavastuu .....	5
3. Riskianalyysi ja valvontasuunnitelmat .....	5
4. Dokumentointi ja raportointi .....	5
5. Päivittäiseen toimintaan kuuluva sisäinen tarkkailu .....	5
6. Voimaantulo .....	6
SISÄISEN VALVONNAN OHJEEN LIITE .....	7
1 JOHDANTO .....	7
2 TOIMIVALTA JA VASTUUT .....	7
2.1 Toimivalta ja delegointi .....	7
2.2 Otto-oikeus .....	7
3 PÄÄTÖKSENTEKO .....	8
3.1 Valmistelu ja päätöksenteko .....	8
3.2 Päätöksestä tiedottaminen ja täytäntöönpano .....	9
4 HENKILÖSTÖASIAT .....	9
5 TIETOTURVA .....	10
6 AVUSTUKSET JA SOPIMUKSET .....	10
7 PROJEKTITOIMINTA .....	11
8 TALOUDEN SUUNNITTELU JA SEURANTA .....	11
8.1 Talousarvion ja –suunnitelman valmistelu .....	12
8.2 Talouden suunnitteluun liittyvä riskien hallinta .....	12
8.3 Talousarviomuutokset .....	12
9 KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE .....	12
9.1 Kirjanpidon ja maksuliikenteen riskien arviointi .....	13
9.2 Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvonta .....	13
9.3 Arvonlisävero .....	13
9.4 Vieraan pääoman käyttö ja sijoitustoiminta .....	14
9.5 Seuranta ja raportointi .....	14
9.6 Maksuliikenne .....	15
10 OMAISUUDEN HALLINNOINTI SEKÄ RISKIENHALLINTAPOLITTIKKA .....	15
10.1 Omaisuuden hallinnointiin liittyvä riskienhallinta .....	15
10.2 Käyttöomaisuus .....	16

10.3 Hankinnat .....	16
10.4 Varastot.....	17
11 OMISTAJAOHJAUKSEN SISÄINEN VALVONTA.....	17

# SISÄISEN VALVONNAN OHJE

## 1. Sisäisen valvonnan määrittely

Sisäinen valvonta on olennainen osa johtamista. Valvonnan avulla varmistetaan, että:

- tavoitteet saavutetaan
- toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista
- voimavarat ovat tuloksellisessa käytössä
- omaisuus on turvattu
- johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista

Sisäinen valvonta:

- on osa hyvän hallinnon periaatteita
- on säännöllistä, järjestelmällistä, muuntuvaa ja ennakoivaa
- on avointa ja positiivista
- on osa normaalia toimintaa, jossa koko työyksikkö on mukana
- on myös riskienhallintaan liittyvää toimintaa
- estää väärinkäytökset, virheet ja epätarkoituksenmukaisen toiminnan

Sisäinen valvonta jaetaan sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen.

**Sisäinen tarkkailu** on usein näkymätöntä, kunkin yksikön toimintarutiineihin ja tietojärjestelmiin sisältyvää jatkuvaa varojen käytön ja toimintojen kontrollia. Sisäisen tarkkailun toimivuus on yksikön johdon vastuulla. Tarkkailua luodaan tehtävien, valtuuksien ja vastuun jakamisella, työ- ja menetelmäkuvauksilla sekä atk –järjestelmien käyttöoikeuksilla. Sisäistä tarkkailua ovat mm. käteiskassojen tarkastus, laskujen hyväksyjien määrittely, palkanmaksutietojen tarkastus ja viranhaltijapäätösten jatkuva tarkkailu.

**Seuranta** kuuluu sekä viranhaltijoille että luottamushenkilöille. Seurannan keskeisiä tehtäviä on raportointivelvoitteiden asettaminen ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Raportointivelvoitteen asettamisella luottamushenkilöllä on mahdollisuus valvoa, miten viranhaltija hoitaa hänelle annettuja tehtäviä ja käyttää hänelle delegoitua ratkaisovaltaa.

**Sisäinen tarkastus** on kunnanjohtajan vastuulla. Kunnanjohtaja voi määrätä päävastuualueen ulkopuolisen henkilön suorittamaan sisäistä tarkastusta. Sisäinen tarkastus on aktiivista, systemaattista ja ensisijaisesti avointa tarkastustoimintaa. Kunnanhallituksen ohella kunnanjohtajan tehtävänä on kokonaisvastuun kantaminen kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan järjestämisestä ja toteuttamisesta. Vastuuseen kuuluu mm. sisäisen valvonnan ohjeistuksen laadinta ja koulutuksen järjestäminen. Päävastuualueen johtajien tehtävänä on vastata siitä, että toimialan sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisella tavalla. Vastuu- ja tulosyksiköiden esimiesten on varmistuttava siitä, että alaiset ovat tietoisia omista tehtävistään ja tavoitteista sekä hallitsevat työtehtävänsä.

## 2. Valvontavastuu

Sisäisen valvonnan ja kunnan toimintojen valvontavastuu on ensisijaisesti tilivelvollisilla. Tarkastuslautakunta valmistelee tilivelvollisten luettelon kuultuaan kunnanhallitusta ja tilintarkastajaa. Luettelo annetaan tiedoksi kunnanvaltuustolle ja tilivelvollisille. Tilivelvollisia voivat olla sekä luottamushenkilöelimet että viranhaltijat.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, tilivelvolliseen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja tilivelvolliselle voidaan myöntää vastuuvapaus. Muistutuksen edellytyksenä on, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen. Lisäksi muistutus voidaan kohdistaa tilivelvolliseen alaisen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Tällöin on kysymys tilivelvollisen valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä. Jos tilivelvolliselle on myönnetty vastuuvapaus, niin häntä kohtaan ei voida esittää siviilioikeudellisia vahingonkorvausvaatimuksia. Rikosoikeudellinen vastuu kuitenkin säilyy yleensä myös vastuuvapauden myöntämisen jälkeen.

Myös muun kuin tilivelvollisen on hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella. Vahingonkorvausvaatimus tai rikosseuraamus voidaan kohdistaa myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

## 3. Riskianalyysi ja valvontasuunnitelmat

Päävastuualueiden tulee ottaa sisäisessä valvonnassa huomioon riskienhallinta ja sitä tulee seurata ja tehdä kartoitusta säännöllisesti. Kunnanhallitus antaa tilinpäätöksen yhteydessä selonteon riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Projektien valvontatoimenpiteistä on tarkemmat määräykset tämän ohjeen liitteessä sivulla 11.

## 4. Dokumentointi ja raportointi

Tilivelvollisen pitää dokumentoida kirjallisesti vuoden aikana tekemänsä valvontasuunnitelman mukainen valvonta, mikä on osa tilivelvollisen sisäisen valvonnan materiaalia.

Dokumenttien pohjalta tehdään raportti valvontasuunnitelman mukaisesta valvonnasta kerran vuodessa, mikä on vuoden viimeisen toiminnan ja talouden raportin (toimintakertomus) liite. Raportissa esitetään valvontakohteiden valvonnan johdosta tehdyt toimenpiteet ja havainnot.

Raportti tehdään valvontasuunnitelman pohjalta, eikä siihen ole yhtenäistä lomaketta. Lisäksi kunnanjohtaja raportoi kunnan sisäisen valvonnan kokonaisuuden toteutumisesta kunnanhallitukselle.

## 5. Päivittäiseen toimintaan kuuluva sisäinen tarkkailu

Liitteessä olevassa materiaalissa on selvitetty kaikille päävastuualueille yhteisiä sisäisen tarkkailun asioita.

## **6. Voimaantulo**

Nämä sisäisen valvonnan ohjeet tulevat voimaan 23.5.2012.

# SISÄISEN VALVONNAN OHJEEN LIITE

## 1 JOHDANTO

Vaalan kunnan hallintosäännössä kunnan organisaatio on jaettu kolmeen päävastuualueeseen: hallintopalvelut, sivistyspalvelut ja tekniset palvelut. Päävastuualueet jakaantuvat lautakunnan/ kunnanhallituksen päättämällä tavalla vastuualueisiin ja tulosyksiköihin. Toimintaa on lisäksi ohjeistettu useilla ohjeilla mm. konserniohjeet, laskutus- ja perintäohjeet, hankintaohjeet sekä useat henkilöstöhallintoon liittyvät ohjeet.

Kunnan konsernia ohjataan kunnanvaltuuston joulukuussa 2010 hyväksymällä Vaalan kunnan strategialla. Päävastuualueen strategiat pohjautuvat em. strategiaan ja ne hyväksyy ao. lautakunta. Vuosittain valtuuston hyväksymässä talousarviossa esitetään toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

## 2 TOIMIVALTA JA VASTUUT

Kuntalaisten asianmukainen kohtelu edellyttää, että henkilöstö toimii hyvän hallintotavan mukaisesti ja tuntee kuntalain ja hallintolain lisäksi oman päävastuualueen toimintaan liittyvän lainsäädännön, säännöt ja ohjeet.

### 2.1 Toimivalta ja delegointi

Vaalan kunnalla on kunnanvaltuuston hyväksymä hallintosääntö. Hallintosäännössä on määrätty lautakuntien/ päävastuualueiden toimi- ja ratkaisovalta. Hallintosäännön 6 §:ssä on määritely kunnanhallituksen ja 7 §:ssä lautakuntien ratkaisovalta. Kunnanhallitus ja lautakunnat voivat siirtää edelleen (delegoida) ratkaisuvallansa alaspäin viranhaltijoille.

Hallintosäännön 4. luvussa/ toimivalta henkilöstöasioissa ja 5. luvussa/ kunnan talous, on määritelty näistä asioista koskeva luottamushenkilö-elinten ja viranhaltijoiden ratkaisovalta.

Viranhaltijapäätös tehdään aina kirjallisesti. Viranhaltijapäätökset tehdään kunnan Kuntatoimisto –asiakirjahallintajärjestelmään. Kunnassa tehtävät päätökset käyvät selville myös julkisuuslain ja arkistolain mukaisesta arkistonmuodostussuunnitelmasta.

### 2.2 Otto-oikeus

Asian ottamista ylemmän toimielimen käsittelyyn säädetään kuntalain 51 §:ssä ja hallintosäännön 6. luvussa/ kokousmenettely. Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja tai kunnanjohtaja voi ottaa lautakunnan tai kunnanhallituksen alaisen viranhaltijan tekemän pää-

töksen kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Lautakunnan puheenjohtaja tai päävastuualueen johtaja voi ottaa lautakunnan alaisen viranhaltijan tekemän päätöksen lautakunnan käsiteltäväksi.

Erityislainsäädännössä on määritelty viranomaistehtäviä, joihin ei ole mahdollista käyttää otto-oikeutta. Tällaisia tehtäviä ovat mm. rakennus-valvontaviranomaisen tehtävät.

Lautakunnan ja viranhaltijoiden on ilmoitettava tekemistään päätöksistä neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta tai päätöksen tekemisestä ylemmälle viranomaiselle. Päätökset, jotka kunnanhallitus voi ottaa käsiteltäväkseen, on ilmoitettava kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja kunnanjohtajalle. Päätökset, jotka lautakunta voi ottaa käsiteltäväkseen, on ilmoitettava lautakunnan puheenjohtajalle ja päävastuualueen johtajalle. Päätös otto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä viimeistään sen ajan kuluessa, jossa oikaisuvaatimus on tehtävä.

Kunnanhallitus ja lautakunnat tekevät toimikautensa alussa päätökset niistä viranhaltijapäätöksistä, joita ei tarvitse ilmoittaa niille, ja ne voidaan panna täytäntöön heti. Tällaisia päätöksiä ovat pääsääntöisesti hallinto-säännön perusteella delegoidut henkilöstöhallinnon virka- ja työehtosopimusten mukaiset ns. pakolliset päätökset, joista suurimman ryhmän muodostavat vuosiloma- ja sairauslomapäätökset.

Kunnanhallituksen edustajan lautakunnassa tulee seurata erityisesti asianomaisen lautakunnan toimintaa ja tiedottaa tarvittaessa huomioistaan kunnanhallitukselle, kunnanhallituksen puheenjohtajalle tai kunnanjohtajalle.

### 3 PÄÄTÖKSENTEKO

Kunnan päätöksenteko perustuu hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Lisäksi päätöksentekoa ohjaa lainsäädäntö ja muu normisto sekä kunnan omat määräykset.

#### 3.1 Valmistelu ja päätöksenteko

Valmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että esityksestä käyvät ilmi päätöksenteon perusteena olevat tosiseikat, päätöksentekoa ohjaavat lait ja ohjeet, mihin päättäjän ratkaisuvälta perustuu sekä mahdollisten eri päätösvaihtoehtojen analysoinnit, joissa selvitetään mm. taloudelliset ja henkilöstövaikutukset. Päätös- ja perusteluosa erotetaan toisistaan selkeästi. Asian valmistelijalla on läsnäolo- ja puheoikeus valmisteleman asian kohdalla lautakunnassa, ellei lautakunta toisin päättä. Päätöstekstin tulee olla mahdollisimman yksiselitteinen ja täsmällinen.

Asian-/ asiakirjahallinnalla tarkoitetaan asiakirjan kulkua organisaatiossa kirjaamisesta arkistointiin. Kunnan asiakirjanhallinta hoidetaan Kuntatoimisto –asiakirjanhallintajärjestelmässä. Saapuneet ja lähtevät asiakirjat kirjataan järjestelmään ja siihen tallennetaan asian kaikki käsittelyvaiheet. Myös esityslistojen laadinta, pöytäkirjojen ja osittain viranhaltijapäätösten teko sekä arkistointi tehdään Kuntatoimisto –asiakirjanhallintajärjestelmässä.

Asiakirjanhallintajärjestelmässä on valmiit pohjat päätöksille, joissa on huomioitu mm. muutoksenhaku. Asiakirjanhallintajärjestelmällä voidaan toteuttaa julkisuuslain ja muiden määräysten



mukaiset vaatimukset hyvästä hallintotavasta, koska kunnan on huolehdittava siitä, että tietojärjestelmät ja niihin sisältyvät tiedot ja asiakirjat säilyvät koko elinkaarensa muuttumattomina, saatavina ja käytettävinä.

Lisäksi eräitä erityislainsäädännön mukaisia päätöksiä ja tietoja tallennetaan päävastuualueilla omiin järjestelmiin. Näitä järjestelmiä on mm. kouluilla.

Hallinto-osasto ja arkistonhoitaja ohjaavat ja valvovat kunnan arkistointia sekä huolehtivat keskusarkistosta ja tietopalveluista. Päävastuualueet vastaavat omien asiakirjojen arkistoinnista ja niille on nimetty omat arkistovastaavat, jotka ohjaavat ja valvovat toimintaa. Arkistosuunnitelmat ovat osa asiakirjahallintajärjestelmää ja niitä ylläpidetään siellä.

Kunnan tietojärjestelmäluetteloä ylläpitää Oulunkaaren atk-vastaava ja luettelo on nähtävillä kunnan kirjaamossa. Henkilörekisteriselosteiden laadinta on päävastuualueiden vastuulla, mutta ne kootaan kaikki kirjaamoon, jossa ne ovat yleisesti kuntalaisten nähtävillä.

### 3.2 Päätöksestä tiedottaminen ja täytäntöönpano

Päätökset asetetaan yleisesti nähtäville vuosittain laadittavan ilmoituksen mukaisina määräaikoina. Yleisesti nähtävillä olosta alkaa kulua kuntalaisen oikaisuvaatimus- ja valitusaika. Viranhaltijapäätökset ovat yleensä nähtävillä tekopäivänä ja luottamushenkilöelinten pöytäkirjat pöytäkirjan tarkastuksen jälkeen. Asianosaisille tiedotetaan päätöksestä pöytäkirjan-otteella, joka sisältää oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksen. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Päätöksestä tiedotetaan myös kohdassa 2.2 selostetulle otto-oikeutta käyttävälle viranomaiselle.

Päätösten ja asiakirjojen julkisuudesta on säädetty laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) ja kuntalaisissa. Kunnan viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, ellei toisin ole määrätty. Julkisuus tarkoittaa, että jokaisella on oikeus saada tietoja julkisesta asiakirjasta. Asianosaisella on oikeus saada tietoja muustakin kuin julkisesta asiakirjasta. Kunnanvaltuuston, -hallituksen ja lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kunnan kotisivuilla. Kotisivuilla olevissa tiedoissa huomioidaan kuitenkin henkilötietolain ja salassapidon määräykset.

Päätös voidaan panna täytäntöön, kun se on saanut lainvoiman. Tällöin päätöksestä ei ole tehty oikaisuvaatimusta tai valitusta eikä sitä ole otettu ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi.

## 4 HENKILÖSTÖASIAT

Kunnanhallitus on hyväksynyt henkilöstöstrategian, mikä on pohjana henkilöstöasioiden käsittelyssä. Henkilöstöohjelman edellyttämien toimenpiteiden arviointia toteutetaan toiminnan ja talouden raporteissa, yty-ryhmän toimesta sekä henkilöstötilinpäätöksessä.

Kunnalla on lisäksi useita muita sisäisiä henkilöstöhallinnon ohjeita ja määräyksiä, joilla pyritään takaamaan se, että eri päävastuualueilla työntekijöitä kohdellaan samalla tavalla ja virkaja työehtosopimusten tulkinnat ovat yhtenäisiä. Näitä ohjeita ja määräyksiä ovat mm. poissaolo-ohjeet, varhaisen tuen malli, osa-aikaeläkkeeseen liittyvät periaatteet, liukuvan työajan käyttö, henkilöstön koulutukseen liittyvät periaatteet, päihdeohjelma, toimintaohje henkisen

väkivallan, työssä kiusaamisen ja syrjinnän estämiseksi sekä yhteistoimintasopimus. Ohjeet on intranetissä.

Kunnalla on tehty arviointijärjestelmät TS:n ja KVTES:n mukaisiin tehtävä- ja henkilökohtaisen palkan arviointeihin. Näillä järjestelmillä pyritään oikeudenmukaiseen ja kannustavaan palkkaukseen. Myös OVTES:n TVA –tekijät (työnvaativuuden arviointi) on määritelty.

Palkanmaksu perustuu kirjalliseen lautakunnan tai viranhaltijapäätökseen. Päätökset tehdään Web – tallennuksessa. Sopimusten mukaisten palkan tarkistusten yhteydessä päävastuualueet pyytävät palkanlaskennasta listaukset tarkistusta varten. Palkkojen maksatuslistoja tarkkaillaan säännön mukaisesti tehtävillä pistokokeilla, joissa käydään läpi tositteissa olevia maksatuslistoja.

## 5 TIETOTURVA

Tietoturvan päämääränä on turvata kunnan tietoverkkojen ja tietojärjestelmien keskeytymätön toiminta ja estää niiden valtuudeton käyttö. Lisäksi varmistetaan tietojen ja tietojärjestelmien luotettavuus, eheys ja käytettävyys. Tietoturvallisuus kohdistuu siihen kunnan toimintaan, jossa käytetään tietotekniikkaa. Toiminnan jatkuvuuden turvaaminen edellyttää toimitilojen fyysistä turvallisuutta, poikkeustilanteisiin varautumista (esim. sähkökatkot), säännöllistä varmuuskopiointia ja muun varmistuksen jatkuvaa ja suunnitelmallista toteuttamista sekä varasuunnitelmien tekemistä. Lähtökohtana on, että kaikki kunnan tietoverkkoja ja tietojärjestelmiä käyttävät huolehtivat omalta osaltaan tietoturvallisuudesta. Kunta ostaa atk-palvelut Oulunkaaren tietopalveluilta.

Oulunkaaren tietoturvaohjeissa ja määräyksissä on toimintaohjeita ja määräyksiä mm. tietokoneen käyttäjille koneiden ja verkon käytöstä sekä käyttöoikeuksien kirjallisesta myöntämisestä. Käyttöoikeuksien myöntämisestä tehdään päävastuualueen johtajan tai vastuualueen esimiehen viranhaltijapäätös.

## 6 AVUSTUKSET JA SOPIMUKSET

Avustuksen myöntäjällä on vastuu avustuksen käytön ja avustusta saaneen yhteisön toiminnan ja talouden valvonnasta, josta tulee sopia avustuksen saajan kanssa. Avustusta myönnettäessä on huomioitava avustettavan toiminnan laatu ja laajuus. Avustushakemukseen on liitettävä hakijan toimintasuunnitelma avustusta koskevalle vuodelle ja edellisen vuoden tilinpäätös. Avustettavan toiminnan tulee tukea ja täydentää kunnan toimialan toimintaa ja tavoitteita. Avustuksen käytölle voidaan asettaa erityisehtoja. Avustukset voidaan vaatia palautettavaksi tai sen maksaminen voidaan keskeyttää, mikäli kunta ei saa vaatimiaan selvityksiä tai avustusehdot eivät muutoin toteudu.

Päävastuualueiden on tarkistettava käyttötalouden ja investointien valtionosuuksia ja tukia koskevat päätökset, jotta niiden perusteet ovat oikeat.

Sopimukset laaditaan kunnan edut turvaavina ja niiden on noudatettava ao. alan yleisiä sopimusehtoja. Sopimusten valvonta kohdistuu laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon osalta valvotaan mm. laskutusta ja maksatusta, tilitysten suorittamista, in-

deksitarkistuksia ja irtisanomista. Sopimukseen tulee sisällyttää kunnan edun turvaava riittävän lyhyt irtisanomisaika.

Sopimusten valvontavastuu on sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään viranhaltijalla. Toimielinten hyväksymien sopimusten valvontavastuu on asianomaisella tilivelvollisella viranhaltijalla.

Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistosuunnitelman mukaisesti ja työkappaleina käytetään kopioita.

Sopimukseen liittyvistä panttikirjoista ja muista vakuuksista pidetään luetteloja. Kiinteistöjen kauppakirjat, vuokra- ja muut sopimukset arkistoidaan teknisellä osastolla, joka huolehtii myös niihin liittyvistä lainhuudoista ja kiinteistöoikeudellisista muista asioista sekä sopimusten uusimisesta ja vuokrien perinnästä.

## 7 PROJEKTITOIMINTA

Kunta voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa. Kunnanhallitus tekee kunnan hallinnoimista projekteista ainakin seuraavat päätökset:

- a) rahoituksen hakeminen, johon sisältyy projektisuunnitelma tavoitteineen sekä kustannusarvio ja rahoitushakemus liitteineen
- b) projektin aloittaminen, johon kuuluvat
  - projektin organisointi: ohjausryhmän ja projektipäällikön valinta
  - vastuullisen viranhaltijan nimeäminen sekä hänen tehtävänsä ja valvontavelvollisuutensa (mm. laskujen ja sopimusten hyväksyminen sekä maksatushakemusten tekeminen)
  - projektin raportointivelvollisuus
- c) projektin loppuraportin hyväksyminen ja projektin päättäminen

Päätöksistä tai sen liitteistä on käytävä selville projektin tarkoitus ja tavoitteet, projektin kesto ja vastuuhenkilöt, kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma, hallinnoija ja projektin valvonnan järjestäminen sekä projektin toiminnasta tapahtuva raportointi.

## 8 TALouden SUUNNITTELU JA SEURANTA

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmien perustana on valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja –suunnitelma. Talousarvioon kirjatut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet luovat perustaa seurantaan liittyvälle sisäiselle valvonnalle. Päävastuualueiden toimintasuunnitelmien laadinnan ja muiden toimintaa ohjaavien toimenpiteiden yhtenä tavoitteena on valtuuksien ja vastuiden jakaminen siten, että yhteiset tavoitteet saavutetaan.

Tavoitteiden toteutumisen seuranta edellyttää riittävän usein tapahtuvaa ja oikeamuotoista raportointia lautakunnalle, kunnanhallitukselle ja –valtuustolle. Raporttien analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin on osa toimivaa valvontaa. Tämä käydään vuosittain läpi talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa.

### 8.1 Talousarvion ja – suunnitelman valmistelu

Kuntalain 65 §:n mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle talousarvio seuraavaksi kalenterivuodeksi ja taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarvion- ja –suunnitelman valmistelussa noudatetaan kunnanhallituksen vuosittain kesäkuussa antamaa talousarvion ja –suunnitelman laadintaohjetta, jota päävastuualueiden tulee ehdottomasti noudattaa. Kunnanvaltuusto antaa seuraavan vuoden talousarvioraamin kesäkuussa. Päävastuualueet valmistelevat lautakuntien hyväksyttäväksi talousarvion toteutumisen seurantaan varten toimintasuunnitelmat. Suunniteltu toiminta ja määrärahat eivät saa olla ristiriidassa keskenään. Kunnanhallitus esittää talousarvioehdotuksensa valtuuston hyväksyttäväksi marraskuussa.

### 8.2 Talouden suunnitteluun liittyvä riskien hallinta

Talousarvion ja –suunnitelman ja niiden toteutumiseen liittyvät riskit ovat yleisesti kuntien talouteen ja toiminnan sopeuttamiseen kohdistuvia uhkia. Kyse on valinnoista, joita talousarvion valmistelussa tehdään sekä talousarvion tulojen ja menojen että tavoitteiden toteutumiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä. Talousarvion valmistelussa riskejä voidaan pienentää noudattamalla kaikessa varovaisuuden periaatetta. Talousarvion toteutumiseen liittyviä riskejä voidaan vähentää toimivalla ja kattavalla seurantajärjestelmällä.

### 8.3 Talousarviomuutokset

Mikäli lautakunta toteaa raportoinnin yhteydessä tai muulloin, ettei jotain sitovista toiminnallisista tai taloudellisista tavoitteista voida saavuttaa, korjaavista toimenpiteistä huolimatta, on lautakunnan tehtävä kunnanhallitukselle ja edelleen valtuustolle esitys talousarvion muuttamisesta. Talousarviomuutokset on esitettävä valtuustolle tilikauden aikana.

## 9 KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakea, hyvää kirjanpitoa, kirjanpitolakea ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita. Tilinpäätöksen on annettava oikea ja riittävä kuva tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Tämä edellyttää oikein ja asianmukaisesti tehtyjä kirjauksia sekä toimintakertomuksessa, tuloslaskelmassa, taseessa ja liitetiedoissa oikeita ja riittäviä tilinpäätöstietoja.

Kirjanpidossa ja maksuliikenteessä on noudatettava kunnanhallituksen hyväksymiä ohjeita mm. laskutus- ja perintäohjeet, hankintaohjeet ja tietoturvaohjeet. Kunnan kirjanpidon ja maksuliikenteen hoitaa Oulunkaaren talouspalvelut.

## 9.1 Kirjanpidon ja maksuliikenteen riskien arviointi

Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät kontrollit ja täsmäytykset on tehtävä säännöllisesti. Kirjanpitojärjestelmästä ja siihen liittyvistä osajärjestelmistä on oltava ajantasainen menetelmäkuvaus. Tileistä ja tiliöinneistä sekä niiden käytöstä ohjeet antaa hallintojohtaja.

Pankkitilien avaamisesta ja käteiskassojen perustamisesta päättää hallintojohtaja. Pankkitilien käyttöoikeudet hyväksyy kunnanhallitus. Kaikki kunnan pankkitilit on kirjattava kunnan kirjanpitoon. Käteiskassoille on nimettävä vastuullinen hoitaja ja tälle varahenkilö. Kassan varat on säilytettävä turvallisesti erillään yksityisistä varoista. Kassavarojen tilitysmenettelystä sekä enimmäis- ja vähimmäismäärästä antaa ohjeet hallintojohtaja. Käteiskassat on tarkastettava ennakkoon ilmoittamatta vähintään puolivuositain. Tarkastuksen suorittavat hallintopalvelujen viranhaltija ja ao. päävastuualueen määrätty viranhaltija. Tarkastuksesta on tehtävä raportti ja annettava se tiedoksi hallintojohtajalle.

Käytössä olevien luotto- ja maksukorttien käyttöönotosta ja käytöstä päättää hallintojohtaja. Kaiken kunnan nimissä tapahtuvan maksuliikenteen on sisällyttävä kunnan kirjanpitoon.

## 9.2 Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvonta

Päävastuualueiden on huolehdittava, että hallintojohtajan/ Oulunkaaren kuntayhtymän antamia ohjeita kirjanpidon, osto- ja myyntireskontrien sekä laskutuksen hoidosta noudatetaan. Laskujen tarkastuksen ja hyväksymisen tekevät eri henkilöt. Laskun hyväksyjä on vastuussa laskun tarkastamisesta ja oikeellisuudesta sekä siitä, että tavara tai palvelus on saatu ja että menon suorittamiseen on olemassa määräraha. Hyväksyjällä pitää olla varahenkilö. Laskujen hyväksyjät päättää vuosittain tai valtuustokausittain päävastuualueen johtaja ja niistä on toimitettava lista hallintojohtajalle. Ostoreskontran ja maksuliikenneohjelman maksatusluettelot on tarkastettava säännöllisesti, josta vastuussa on hallintojohtaja. Ostoreskontrassa on käytössä Rondo- laskujen kierrätysjärjestelmä.

Kunnan saatavat on laskutettava ja perittävä viipymättä, tehokkaasti ja taloudellisesti ja noudatettava siinä lainsäädäntöä ja kunnanhallituksen hyväksymää laskutus- ja perintäohjetta. Mikäli jokin kaupungille kuuluva tulo perustuu tilitykseen, on päävastuualueen määrättävä vastuuhenkilö joka valvoo, että tilitykset tehdään ajallaan ja antaa sen tiedoksi talouspalveluille, jotta tulojen suoritusta voidaan seurata.

Saatava on kirjattava kuluksi, kun on todennäköistä, että saatava on käynyt arvottomaksi. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, kun velallista voidaan pitää maksukyvyttömänä. Kuluksi kirjaaminen ei tarkoita perinnästä luopumista. Perintää jatketaan, kunnes voidaan olla varmoja, että saatavaa ei saada perittyä.

## 9.3 Arvonlisävero

Kunnan toiminta jaetaan arvonlisäverotuksen näkökulmasta verolliseen ja verottomaan toimintaan. Kunnan kannalta tärkein verollinen toiminta on liiketoiminnan muodossa tapahtuva tavaran ja palvelun myynti. Verottomaksi toiminnaksi on alv-laissa määritelty toiminta, jonka ei katsota tapahtuvan liiketoiminnan muodossa. Alv-laissa on erikseen säädetty verottomaksi mm. lain nojalla järjestettävien koulutuspalvelujen myynti

Pääosa kuntien toiminnasta on verotonta. Verottoman toiminnan ostoihin sisältyvän arvonlisäveron kunnat saavat valtiolta palautuksena takaisin erityisen palautusjärjestelmän perusteella. Näitä laskuja käsiteltäessä on huolehdittava siitä, että arvonlisäverot kirjataan palautusjärjestelmään.

Palautusjärjestelmän mukainen arvonlisävero on edelleen kuntien lopullista kustannusta. Palautettavan arvonlisäveron valtio perii takaisin kuntien yhteisövero-osuutta ja valtionosuutta alentamalla. Nämä osuudet määritellään etukäteen eikä kunnille palautusjärjestelmän kautta maksetuilla arvonlisäveroilla ole suoraa vaikutusta yhteisöveron jako-osuuksiin ja valtionosuuksiin. Koska arvonlisävero on kuntien lopullista kustannusta, niin EU-hankkeissa arvonlisävero on tukikelpoinen kustannus. Palautusjärjestelmän mukainen arvonlisävero on sisällytettävä kokonaiskustannuksiin kaikissa EU-hankkeissa jo hakemusvaiheessa ja myöhemmin maksatushakemuksissa.

Verollisen eli liiketoiminnan osalta on käytössä vähennysjärjestelmä. Toiminta voi olla myös osittain verollista liiketoimintaa ja osittain verotonta toimintaa. Päävastuualueet/taloushallinto tarkistavat kolmen vuoden välein onko jakosuhte verolliseen ja verottomaan toimintaan oikea ja tarvittaessa kirjaustositteella tehdään oikaisu. Jos toiminnassa on tapahtunut selkeä muutos verollisen ja verottoman toiminnan välillä, tarkistetaan jakosuhte heti. Rakentamispalveluiden osalta Vaalan kunta kuuluu käänteisen arvonlisäverojärjestelmän piiriin.

Tavaraostot toisesta EU-valtiosta käsitellään verollisina yhteisöhankintoina. Toisessa EU-valtiossa oleva myyjä laskuttaa toimittamastaan tavarasta verottomalla laskulla, kun kunta tilausta tehdessään ilmoittaa myyjälle kunnan arvonlisäverotunnisteen.

#### **9.4 Vieraan pääoman käyttö ja sijoitustoiminta**

Lainojen ottamisesta ja varojen sijoittamisesta päättää kunnanvaltuusto. Lainan otto on delegoitu vuosittain talousarviossa hallintojohtajalle, joka päättää myös lainojen takaisin maksusta sekä tilapäislainan ottamisesta.

#### **9.5 Seuranta ja raportointi**

Kirjanpito ja sisäinen laskenta järjestetään niin, että ne tuottavat toiminnan ohjauksessa ja valvonnassa tarvittavat tiedot. Kirjanpidossa noudatetaan yhteistä tililuetteloa kaikissa Oulunkaaren kuntayhtymän jäsenkunnissa sekä kuntayhtymässä. Tililuettelo on riittävän tarkka vastaamaan ulkoisen ja sisäisen laskennan tarpeisiin ja sen ylläpidosta vastaa Oulunkaaren talouspalvelut. Investointien seuranta ja sisäinen laskenta on järjestettävä riittävällä tarkkuudella hankekohtaisesti niin, että seurannasta ilmenee alkuperäinen kustannusarvio, muutokset kustannusarvioon, kuluvan vuoden talousarvio ja sen muutokset sekä seurantahetken toteutumatilanne. Kirjanpito hoidetaan niin, että raportit ovat riittävän nopeasti ajantasaisesti saatavilla.

Tilinpäätöksen laatimisessa noudatetaan kuntalakea ja soveltuvin osin kirjanpitolain ja –asetuksen säännöksiä. Tilinpäätös laaditaan kuntalain edellyttämässä aikataulussa kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Toimintakertomuksessa esitetään selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta sekä kuvataan tilikauden toimintaan ja talouteen olennaisesti vaikuttaneet asiat. Tilinpäätöksessä annetaan myös selonteko sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä kunnan että konsernin osalta.

## 9.6 Maksuliikenne

Maksuvalmiudesta, sen suunnittelusta ja seurannasta vastaa hallintojohtaja sekä Oulunkaaren talouspalvelut. Maksuvalmiuden seuranta on päivittäistä ja muutoksiin maksuvalmiudessa voidaan reagoida nopeasti mm. laskemalla liikkeelle kuntatodistuksia puhelin soiton perusteella.

Kaikessa maksuliikenteessä on huomioitava riskienhallinta ja sisäisen valvonnan näkökohdat.

## 10 OMAISUUDEN HALLINNOINTI SEKÄ RISKIENHALLINTAPOLITTIKKA

Omistajapolitiikan näkökulmasta kunnan tehtävänä on tuottaa ja järjestää kuntalaisille lainsäädännössä tai kunnan omin päätöksin määritellyt palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti. Omistaminen ei ole kunnan perustehtävä, vaan väline palvelujen järjestämiseksi ja tuottamiseksi. Kunnan omaisuus kirjataan kunnan taseeseen, joka ryhmitellään tasekaavan mukaisesti pysyviin ja vaihtuviin vastaaviin.

Kunnan omaisuutta on hoidettava hyvin ja taloudellisesti. Omaisuuden on oltava luonteeltaan kunnan toimintaa tukevaa ja sen on oltava tarkoituksenmukaisessa käytössä. Kunnan toimintaan kuulumaton, tuloa tuottamaton tai epätarkoituksenmukaisessa käytössä oleva omaisuus on tarvittaessa realisoitava.

Kiinteän omaisuuden luetteloinnista ja asiakirjoista sekä maa-alueista ja maanvuokrasopimuksista vastaa tekninen osasto. Rakennusten kunnossapidosta vastaa tekninen johtaja. Kiinteistöjen kunnosta raportoidaan valtuustokausittain ympäristölautakunnalle. Raportointi perustuu kiinteistökohtaisiin huoltokirjoihin..

Riittävän sisäisen valvonnan perusedellytyksenä on riskien tunnistaminen ja niiden huomioon ottaminen sisäisen valvonnan järjestämisessä. Riskit jaetaan tavallisesti liikeriskeihin ja vahinkoriskeihin.

Liikeriskejä sisältyy toimintaan, jossa on menetyksen mahdollisuus, mutta toisaalta mahdollisuus voittoon siinä tapauksessa, että toiminta sujuu hyvin. Liikeriskejä ei yleensä voida siirtää esim. vakuutuslaitoksen kannettavaksi, vaan ne jäävät omalle vastuulle.

Kuntien riskienhallinnan pääpaino on vahinkoriskeissä. Vahinkoriskit ryhmitellään yleensä kolmeen ryhmään: henkilöriskit, omaisuusriskit ja toiminnan riskit. Riskit saattavat toteutessaan aiheuttaa kunnalle merkittävää taloudellista vahinkoa, korvaamattomia henkilövahinkoja sekä häiritä toimintaa tuntuvasti. Tavallisimmin vahinkoriskien hallinta on suojautumista sellaisilta riskeiltä, jotka voidaan vakuuttamisen keinoin siirtää kokonaan tai osittain vakuutuslaitokselle. Tällaisia riskejä sisältyy kaikkiin em. kolmeen ryhmään.

### 10.1 Omaisuuden hallinnointiin liittyvä riskienhallinta

Kunnan omaisuutta ja rahavaroja on hoidettava riskittömästi ja tuloa tuottavasti. Omaisuuteen kohdistuvia riskejä on arvioitava säännöllisesti osana kunnan riskienhallintapolitiikkaa. Ris-

kienhallintapolitiikassa on määriteltävä, mikä osuus omaisuudesta vakuutetaan ja mikä pidetään omalla vastuulla.

Kunnan sijoitettavat rahavarat on sijoitettava kunnanvaltuuston hyväksymän sijoitustoiminnan periaatteiden mukaisesti.

Riskienhallinnan käytännön toteutus tapahtuu päävastuualueilla. Nämä vastaavat omien yksikköjensä yleisestä riskienhallinnasta. Päävastuualueen johtaja vastaa omien vastuualueidensa riskienhallinnasta ja sen kehittämisestä ja valvonnasta sekä riskiarviointien toteuttamisesta. Riskienhallinnan kokonaisvastuu on kunnanhallituksella ja kunnanjohtajalla.

Päävastuualueet huolehtivat omaisuutensa riittävästä vakuuttamisesta ja muista riskienhallintaan liittyvistä tehtävistä. Kunnan vakuutukset kilpailutetaan säännöllisin väliajoin. Kilpailutuksesta ja vakuutusten yleisestä hoidosta vastaa hallintojohtaja.

## 10.2 Käyttöomaisuus

Käyttöomaisuus jaetaan kirjanpidollisesti poistosuunnitelman mukaiseen käyttöomaisuuteen ja vuosikuluksi kirjattavaan omaisuuteen. Poistosuunnitelman mukainen käyttöomaisuus merkitään taseeseen hankintamenoon vähennettynä suunnitelman mukaisilla poistoilla. Käyttöomaisuushankinnat, joiden hankintameno on vähintään 10.000 euroa, on kirjattava poistolaskennan alaiseksi käyttöomaisuuskirjanpitoon.

Vuosikuluksi kirjattavista hyödykkeistä pääosa on erilaista irtainta omaisuutta. Arvoltaan merkittävästä irtaimesta omaisuudesta on pidettävä luetteloa ja seurattava sen säilymistä kunnan hallussa. Yli 1000 euron arvoisesta irtaimesta omaisuudesta pidetään luetteloa käyttöomaisuuskirjanpidossa, sen alle jäävästä irtaimesta on pidettävä luetteloa tarvittaessa päävastuualueilla.

Osakekirjojen, muiden arvopapereiden ja vakuuksien säännöllisestä tarkastamisesta vastaa hallintojohtaja.

## 10.3 Hankinnat

Hankinnat on suoritettava taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti noudattaen julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä ja kunnanhallituksen hyväksymiä hankintaohjeita. Päävastuualueet vastaavat oman toimialansa käyttöön hankittavien tavaroiden ja palvelujen kilpailuttamisesta ja siihen liittyvästä tiedottamisesta. Vaalan kunta on mukana Kainuun hankintarenkaassa ja sen kautta on hankittu mm. toimisto- ja siivoustarvikkeet. Atk-laitteet kunta hankkii tällä hetkellä Oulunkaaren kilpailutuksen kautta ja on mukana KL-kuntahankinnoissa.

Olemalla mukana KL-kuntahankintojen puitejärjestelyissä sekä yhteishankinnoissa, kunta voi suorittaa erilaisia hankintoja ilman omaa kilpailutusta.

Mikäli kunta suorittaa hankintoja omalla kilpailutuksella on otettava huomioon hankintalain määräykset ja noudatettava seuraavia ohjeita: Hankinnat on suoritettava kunnan kannalta kokonaistaloudellisesti edullisimmalta toimittajalta. Hankinnoissa on noudatettava avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Hankintaa suunniteltaessa on kiinnitettävä



erityistä huomiota tarjouspyynnön sisältöön. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa suorittaa kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimuksia omaksi edukseen. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hankintojen valmisteluun tai päätöksentekoon. Päätöksiä tehtäessä on huomioitava hankintapäätöksen otto-oikeus ja oikaisuvaatimuskelpoisuus, jolloin päätöksentekijänä voi olla vain viranhaltija tai toimielin.

Sopimustoimittajalta tehtävät tavaran tilaukset ovat aiemmin tehdyn päätöksen toimeenpanoa, jolloin niihin ei liitetä muutoksenhakuohjetta.

#### 10.4 Varastot

Varastovalvonnassa on huomioitava varastoinnin enimmäismäärän minimointi ja varaston kiertonopeuden maksimointi kuitenkin varmistaen, että toimintakyky on koko ajan riittävä. Näillä pyritään siihen, että varastoon ei sidota liikaa pääomaa ja, että varastoon hankittu tavara on tarkoituksenmukaista. Varastovastaavan nimeämisellä, kulunvalvonnalla, varaston inventoinnilla yms. varmistetaan, että varastosta ei katoa tavaraa. Varastot on inventoitava vuosittain ja inventointieroista on raportoitava hallintopalveluille.

## 11 OMISTAJAOHJAUKSEN SISÄINEN VALVONTA

Kuntakonserniin kuuluvia merkittäviä tytäryhtiöitä ovat mm. Kiinteistö Oy Vaalan Niska, Kiinteistö Oy Vaalan Haka, As Oy Vaalan Uitonkartano, As Oy Manamanhelmi, Vaalan Kaukolämpö- liikelaitos sekä Vaalan Vesihuolto- liikelaitos. Nämä hallitsevat kunnan kannalta merkittävää omaisuutta, tuottavat merkittäviä palveluita sekä tukevat muutoinkin kunnan kehittämistä.

Kunnan kannalta merkittävä palvelujen tuottaja on Oulunkaaren kuntayhtymä, joka tuottaa kuntalaisille sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut sekä talous-, henkilöstö- ja tietopalvelut.

Konsernimuotoisen toiminnan perustana on, että konserniyhtiöiden johtaminen ja yhteistoiminta on tiivistä, ja että siitä syntyvät edut hyödynnetään tehokkaasti. Konserniin kuuluvat yhtiöt voivat tarjota palveluja kaupungille ja konserniyhtiöt voivat käyttää hyväkseen kunnan tuottamia palveluja.

Omistajaohjauksesta vastaa kunnanhallitus. Yhtiöiden tavoitteet ovat kirjattuina kunnan konsernitavoitteisiin vuosittain ja niiden toteutumista seurataan. Konserniyhtiöiltä edellytetään omassa toiminnassaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa.

Kunta hyväksyy vuosittain Oulunkaaren palvelujen järjestämissopimuksen.

Kunnanhallitus nimeää edustajansa yhtiöiden hallituksiin.

Konserniyhtiöiden toimintaan liittyviä riskejä arvioidaan säännöllisesti ja ne huomioidaan kunnan riskienhallintapolitiikassa. Riskitasoa arvioidaan konserniyhtiöiden toimialan, toiminta-ajatuksen, taloudellisen toimintakyvyn ja kunnan takausvastuiden ym. perusteella. Konserni- valvonnan järjestämisestä annetaan vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä selonteko.