



JUUPAJOEN KUNTA

SISÄISEN VALVONNAN OHJE

Hyväksytty Juupajoen kunnanvaltuustossa xx.xx.2018

SISÄLLYSLUETTELO

1. SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA	4
1.1 Juupajoen kunnan johtamis- ja ohjausjärjestelmä.....	4
1.2 Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa	5
2. VALVONTAJÄRJESTELMÄ	5
2.1 Juupajoen kunnan sisäisen valvonnan osa-alueet.....	5
2.2 Sisäisen valvonnan osatekijät	6
3. SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA	7
3.1 Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta.....	7
3.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu.....	8
3.3 Kunnan johdon valvontavastuu.....	8
3.4 Esimiehen valvontavastuu	8
4. RISKIENHALLINTA	9
4.1 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määrittelmä ja tavoitteet.....	9
4.2 Riskienhallinnan järjestäminen.....	9
5. VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA	10
5.1 Säännöllinen valvonta	10
5.2 Säännöllinen valvonta ja kontrollit.....	10
5.3 Päätöksenteko	11
5.4 Strategia ja talous.....	11
6. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE	12
6.1 Käteiskassat.....	12
6.2 Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne.....	12
6.3 Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto.....	13
6.4 Rahoitusriskien hallinta	13
6.5 Omaisuuden hallinnointi.....	13
6.6 Hankinnat.....	13
7. TIETOHALLINTO, TIETOTURVA JA TIETOSUOJA	14
8. RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS	14
8.1 Raportointi ja tiedon laatu	14
8.2 Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle.....	15
9. MUUT ERILLISASIAT	15
9.1 Sivutoimet.....	15
9.2 Esteellisyys	15
9.3 Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen.....	16

9.4 Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta	16
9.5 Avustukset	16
9.6 Sopimukset ja niiden hallinnointi.....	17
9.8 Sisäisen valvonnan raportointi.....	17
10. SISÄISEN VALVONNAN OHJEEN VOIMAANTULO	17

1. SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

Kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta muodostavat yhdessä kattavan valvontajärjestelmän.

Ulkoinen valvonta koostuu tarkastuslautakunnan ja JHTT -tilintarkastajan toiminnasta sekä valtion viranomaisen, kunnan jäsenten ja asianosaisten valvonnasta. Juupajoen kunnan hallintosäännön 69 §:ssa määrätään, että ulkoinen valvonta järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi.

Sisäinen valvonta on johtamisen apuväline. Kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättää kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaan valtuusto. Sisäisen tarkastuksen ja valvonnan järjestämisestä huolehtii puolestaan kunnanhallitus. Toteuttamis- ja valvontavastuu on kunnanjohtajalla.

Juupajoen kunnan sisäisen valvonnan ohje koskee koko kuntaorganisaatiota ja kuntakonsernia. Sisäisen valvonnan ohjeen tarkoituksena on varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan.

Kunnan toiminnot on järjestettävä ja toimintaa johdettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikessa toiminnassa on riittävä sisäinen valvonta. 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 tuhlauksesta, huonosta hoidosta, virheistä, väärinkäytöksistä, petoksista tai muista epäsäännönmukaisuuksista johtuvaa resurssien menetystä,
- pystytään tunnistamaan ja ennaltaehkäisemään virheitä sekä hallitsemaan riskejä ja
- ylläpidetään ajantasaista tietoa taloudesta ja hallinnosta sekä raportoidaan määräajoin taloudesta ja hallinnon toiminnasta.

1.1 Juupajoen kunnan johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Kunnan ja kuntakonsernin yleisjohtamisesta vastaavat valtuusto, kunnanhallitus ja kunnanjohtaja.

Kuntalain 14 §:n mukaan kunnan toiminnasta ja taloudesta vastaa valtuusto, joka käyttää kunnan päätösvaltaa. Valtuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisestä hallintosäännöllä, jossa määrätään kunnan luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne, tehtävät ja johtamisjärjestelmät.

Talousarviossa ja toimintasuunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Niillä ohjataan kunnan toimintaa kuntastrategiassa hyväksytyä tavoitetilaa kohti. Tavoitteet tulee asettaa siten, että valtuusto voi niiden avulla ohjata toiminnan kehittämistä, palvelutuotannon laajuutta, määrää ja laatua sekä määrärahojen käyttötarkoitusta.

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, johtaa kunnan hallintoa, valmistelee valtuustossa käsiteltävät asiat ja panee valtuuston päätökset täytäntöön sekä valvoo kunnan etua ja edustaa kuntaa. Kunnanhallituksen lisäksi organisaatioon kuuluvat keskusvaalilautakunta ja viranomaislautakunta. Kunnan varsinainen palvelutuotanto on jaettu vastuualueisiin, tulosalueisiin ja tulosityksiköihin.

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja. Juupajoen kunnan organisaatio koostuu kolmesta vastuualueesta, jotka ovat hyvinvointipalvelut, tekniset palvelut ja hallintopalvelut. Kunnanjohtajan nimeämän johtoryhmän tehtävänä on ohjata kunnan toimintojen kehittämistä sekä koordinoita toimialojen yhteistyötä. Johtoryhmä kokoontuu kunnanjohtajan kutsusta.

1.2 Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa

Kunnan toiminnassa tulee noudattaa hallintolaissa (434/2003) määriteltyjä hyvän hallinnon periaatteita. Näitä periaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate sekä palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyövelvoite. Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä noudattaen. Työntekijää koskevat vastaavat säännökset ovat työsopimuslaissa (55/2001).

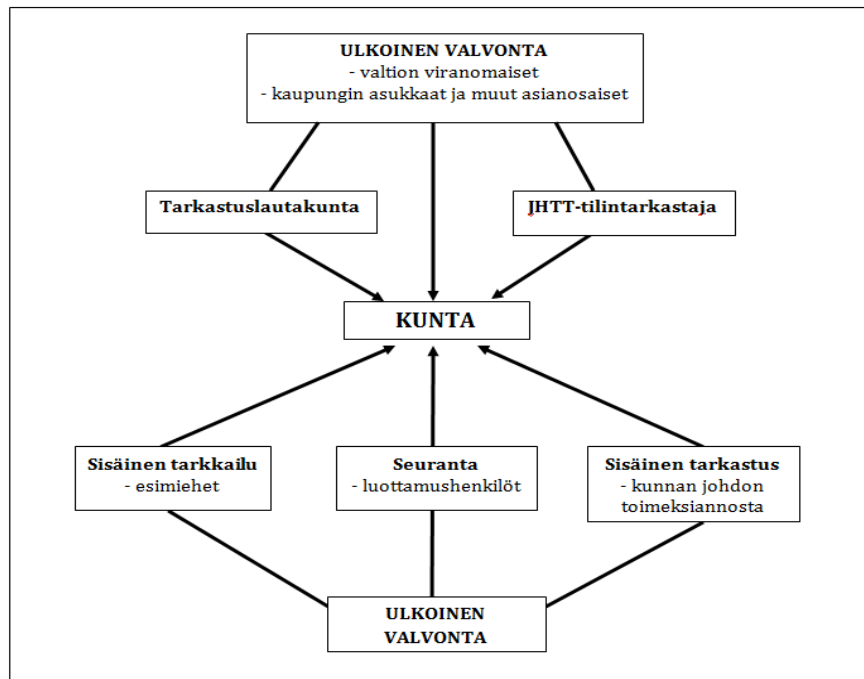
Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaation jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kunnan toiminnassa noudatetaan.

2. VALVONTAJÄRJESTELMÄ

2.1 Juupajoen kunnan sisäisen valvonnan osa-alueet

Sisäisen valvonnan osa-alueet ovat

- seuranta
- sisäinen tarkkailu
- sisäinen tarkastus.



Kuvio 1. Ulkoinen ja sisäinen valvontajärjestelmä

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

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

Sisäisen valvonnan näkyvä osa on *sisäinen tarkastus*. Se on tarkastustarkoituksessa tehtyä valvontaa, luonteeltaan aktiivista, systemaattista ja julkista. Sisäisessä tarkastuksessa tarkastuksen kohde tietää suorituksensa olevan arvioinnin kohteena ja se 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. Näiden osatekijöiden ollessa kunnossa organisaation ja sisäisen valvonnan edellä luetellut kolme tavoitetta kyetään saavuttamaan. Siksi tilivelvollisten tulee huolehtia näiden osatekijöiden asianmukaisesta järjestämisestä sekä valvonnasta.

1. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri

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

2. Riskienhallinta

Olenainen osa sisäistä valvontaa on riskienhallinta. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan osatekijöitä ovat riskien tunnistaminen ja arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelun ja tavoitteiden asettamisen avulla. Riskienhallintaan liittyvä toiminta voi auttaa löytämään uusia mahdollisuuksia organisaation toiminnan kehittämiseksi.

3. Valvontatoimenpiteet

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.

4. Raportointi- ja tiedonvälitys

Raportoinnin ja tiedonvälityksen avulla kunnan johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tiedonvälityksen tehokkuuden turvaamiseksi organisaatiossa pyritään sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti tehokkaaseen tiedonkulkuun.

4. Seuranta ja arviointi

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja kehittämistä arvioidaan ja toteutetaan seurantatietojen avulla. 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 125 §:n tarkoittamia tilivelvollisia ovat:

- kunnanhallituksen jäsenet
- lautakuntien, toimikuntien sekä muiden kunnan toimielinten jäsenet
- kunnanjohtaja, hyvinvointijohtaja ja tekninen johtaja

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 toiminnan arvioi valtuusto
- viranhaltijaan voidaan tilintarkastuskertomuksessa kohdistaa muistutus
- viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaistensa toiminnan valvontavastuusta eikä tosiasiallisesta vastuusta. Tosiasiallinen vastuu tarkoittaa sitä, että vahingonkorvausvaatimus tai rikosseuraamus voidaan kohdistaa myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen. Yleisesti on katsottu, että viimesijainen harkintavalta siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, on tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla.

3.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se valvoo kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Lisäksi se edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta, kunnan toiminnan yhteensovittamisesta sekä kunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Kunnanhallitus 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 toiminta tai toimisto toimii vahvistetun talousarvion sekä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti sekä asettaa omalta osaltaan toiminnalle tai toimistolle tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa, esim. sen suhteen, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

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.

3.4 Esimiehen valvontavastuu

Esimiehen valvontavastuu käsittää seuraavat osa-alueet:

- Yksikön henkilöstön tehtävät ja vastuut on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Tätä kautta luodaan henkilöstölle edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen.
- Yksikön tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita.
- Riittävästä tiedonkulusta ja raportoinnista vastaaminen.

- Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, mikäli havaitaan toimintaa, joka on tehotonta, 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 sekä
- 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 mukaan lukien henkilöriskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, luokiteltava, arvioitava ja mitattava mahdollisuuksien mukaan.

4.2 Riskienhallinnan järjestäminen

Juupajoen kunnan toimintakertomuksessa arvioidaan kuntalain 115 §:n edellyttämällä tavalla kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja.

Hallintosäännön 77 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Se hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat, valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti sekä antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Kunnanhallitus vastaa myös sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteen sovittamisesta siten että kunnan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan. Kunnanhallitus hyväksyy sisäisen tarkastuksen suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta. Lisäksi kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kunnan toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan, riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan. Kunnanhallitus valmistelee kunnanvaltuustolle sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevan toimintakertomukseen otettavan osion.

Vastuiden valvonta hoidetaan siinä toimitelmissä, jonka tekemisiin sopimuksiin vastuut liittyvät. Kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta, arvopapereista, saamisista ja muusta

omaisuudesta sekä talousarviolainoista, sopimuksista, sitoumuksista ja vakuuksista on toimielinten pidettävä ajantasaisia luetteloita.

5. VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA

5.1 Säännöllinen valvonta

Tehokkaan sisäisen valvonnan edellytyksiä ovat asianmukainen valvontarakenne ja tarkoituksenmukaisella tavalla järjestetyt valvontatoimenpiteet. Paras sisäinen valvonta syntyy organisaation ja sen johdon omista tarpeista käsin. Parhaimmillaan sisäinen valvonta kytkeytyy luonnolliseksi ja saumattomaksi osaksi johtamista, ohjausta ja yksikön perustoimintaa.

Säännölliseen valvontaan kuuluvat esimerkiksi seuraavat asiat:

- 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 niistä raportointi
- fyysiset valvontatoimenpiteet (esim. kameravalvonta, kulunvalvonta).

Jotkut valvontajärjestelyt voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niistä annetaan tietoa vain avainhenkilöille. Niihin voivat lukeutua esimerkiksi turvallisuuteen ja omaisuuden turvaamiseen liittyvät järjestelyt.

5.2 Säännöllinen valvonta ja kontrollit

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 ja
- turvaavat toiminnan jatkuvuutta.

Tehtävien eriyttämisellä pyritään virheiden ja väärinkäytösten estämiseen jakamalla tehtävät useaan vaiheeseen eri henkilöille vaarallisten työyhdistelmien välttämiseksi. Tilanteessa, jossa tehtäviä ei esimerkiksi henkilökunnan vähäisyydestä johtuen voida eriyttää, kohdistuu esimiehen suorittamalle valvonnalle erityisen suuri painoarvo.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt ja kuvaukset sekä toiminnan ja delegeoitujen valtuuksien käytön valvonta. Juupajoen kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivalta ja vastuut on määritelty hallintosäännössä ja jatkodelegoinneissa. Hallintosäännön 22 §:n mukaan toimivallan siirtopäätöksistä on pidettävä ajantasaista luetteloja vastuualueella.

5.3 Päätöksenteko

Päätöksentekoprosessin muodostavat päätöksen vireilletulo, 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 kumota valitusteitse oikeudessa.

Otto-oikeudella tarkoitetaan ylemmän viranomaisen oikeutta valvoa päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Toimielimien jäsenten ja esimiesten tulee valvoa alaistensa päätöksentekoa tarvittaessa otto-oikeutta käyttäen. Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalaissa ja hallintosäännössä. Otto-oikeutta on mahdollista käyttää myös valmistelua koskeviin ja päätöksiin, joihin ei ole muutoksenhakuoikeutta. Otto-oikeutta ei kuitenkaan voi käyttää kuntalain 92 §:ssä lueteltuihin asioihin. Niitä ovat lupa-, ilmoitus-, valvonta- ja toimitusmenettelyä koskevat asiat ja yksilöön kohdistuvat opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen asiat sekä kuntalain 51 §:ssä tarkoitettulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.

5.4 Strategia ja talous

Uusi kuntastrategia on hyväksytty Juupajoen valtuustossa helmikuussa 2018. Uuden kuntastrategian teemana on Elämää yhteisöstä – kasvua yrityksistä. Kuntastrategia 2025 sisältää neljä päämäärää, jotka on saavutettava: houkutteleva asuinpaikka, elinvoimaiset palvelut, kukoistava yhteisö ja vahvat yritykset. Lisäksi strategia sisältää yksityiskohtaisia toimenpiteitä ja tavoitteita valtuustokaudelle 2017 - 2021. Strategia ohjaa kunnan toimintaa ja on päätöksenteon selkänöja.

Kunnanhallitus hyväksyy vuosittain talousarvion laadintaohjeet. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on esitetty kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä resurssit tavoitteiden saavuttamiseksi. Talousarvion toteuttamista ohjaavat talousarvion täytäntöönpano-ohjeet. Vastuualueet määrittelevät vuosittain talousarviossaan, miten ne toteuttavat kuntastrategiaa ja omaa perustehtäväänsä tavoitteellisesti.

Kunnanhallitus hyväksyy kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden pohjalta tehtävälueiden toiminnalliset, taloudelliset ja palveluiden laadulliset tavoitteet sekä meno- ja tuloerien käyttösunnitelmat. Valtuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman viisivuotiselle suunnitelmakaudelle. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä investointien kokonaisvaikutukset mahdollisimman kattavalla tavalla. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet.

6. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE

Kirjanpidon ja maksuliikenteen järjestämisessä noudatetaan kuntalakea, kirjanpitolakea, hyvää kirjanpitoa, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita sekä Kuntaliiton suosituksia soveltuvin osin.

Kunnanjohtajan 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 riittävän nopeasti ja ajantasaisesti. Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tarkistukset ja täsmäytykset on tehtävä säännöllisesti.

6.1 Käteiskassat

Käteiskassoilla tarkoitetaan tässä kunnan toimintaan liittyviä käteiskassoja. Ohjeistus ei siis koske esimerkiksi henkilökunnan omia kahvikassoja tai muuta kunnan toimintaan kuulumatonta rahan käsittelyä. Ohjeistuksen tarkoituksena on turvata asianmukainen kassarahavirtojen käsittely.

Käteiskassojen käyttöönotosta päättää kunnanjohtaja. Käyttöönoton yhteydessä määritellään käteiskassan sijainti ja pohjakassan suuruus. Käytössä olevista kassoista pitää luettelo taloussihteerille.

Vastuualuejohtajat vastaavat alaisuudessaan olevista käteiskassoista. Käteiskassoille on nimettävä vastuullinen hoitaja ja hänelle varahenkilö. Kassojen varat on säilytettävä turvallisesti ja pohjakassojen ylitettävät varat on tilitettävä säännöllisesti kunnan pankkitilille; vähintään neljä kertaa vuodessa, joista yksi tilityskerta on tilivuoden päättyessä. Kassanhoitajan vaihtuessa on aina toimitettava kassantarkastus, josta on annettava kirjallinen kertomus.

Käteiskassan perustamisen yhteydessä otetaan käyttöön kassakirjanpito, johon jokainen kassatapahtuma tulee kirjata. Mikäli käytössä on kassapäätejärjestelmä, ei erillistä kassakirjanpitoa käytetä vaan raportit saadaan kassaohjelmasta. Kassakirjanpidon säilytyksessä noudatetaan arkistointiohjeita. Käteiskassan vastuullisen hoitajan tulee huolehtia, että kassakirjanpitoon kuuluva aineisto, kassaraportit ja kassapäätteiden kontrollinauhut mukaan lukien, ovat luettavassa muodossa koko arkistointiajan. Kassojen tilityksen yhteydessä on kassan kirjanpidosta toimitettava kopio taloussihteerille.

Käteiskassat tulee säilyttää kassakaapissa tai lukittavissa olevassa kaapissa, johon avain on ainoastaan kassavastuuhenkilöillä. Vara-avaimen säilyttämisestä vastaa yksikön esimies.

6.2 Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne

Hallintosäännön 67 §:n mukaan viranhaltijoiden hankintavaltuuksien euromäärän suuruudesta päätetään vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Kunnanjohtaja päättää yhteisistä hankinnoista talousarvion puitteissa. Yhteisellä hankinnalla tarkoitetaan hankintaa, joka koskee kahta tai useampaa vastuualuetta. Vastuualuejohtajat päättävät osastonsa toimintaa koskevista hankinnoista talousarvion puitteissa. Kunnanhallitus päättää

talousarvion puitteissa tätä suuremmista hankinnoista. Optiovuosien käyttöönotosta päättää hankintapäätöksen tehnyt viranhaltija tai kunnanhallituksen päättämässä hankinnoissa kunnanjohtaja.

Laskun hyväksyjän tulee tarkastaa, että tositteen tarkoittama tavara, työsuoritus tai muu palvelu on saatu. Hyväksyjän on myös tarkastettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelu on merkitty vastaanotetuksi, tositteessa on oikea tiliöinti, oikea toimittajatieto 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 viivytyksettä ja asiatarkastajien ja hyväksyjien tulee huolehtia poissaolo- ja sijaisjärjestelyistä lomiansa ajaksi. Ostolaskujen käsittelijöiden varahenkilöjärjestelyt tulee hoitaa siten, että laskut tulevat myös loma-aikoina käsitellyiksi eräpäivään mennessä.

6.3 Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto

Kukin vastualue on omalta osaltaan vastuussa kunnan maksuvalmiuden hoidosta. Tämä edellyttää tulojen laskuttamista ja perimistä viivytyksettä. Maksumuistutus lähetetään kahden viikon kuluessa siitä kun lasku on erääntynyt. Laskutuksen tulee perustua päätöksiin ja sopimukseen. Laskutus hoidetaan aina käyttäen yleislaskutus- tai muuta vastaavaa järjestelmää, jotta maksuseuranta voidaan hoitaa asianmukaisesti.

6.4 Rahoitusriskien hallinta

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla, rahavarojen sijoitustoiminnan vakaudella sekä lainasalkun minimoinnilla. Hallintosäännön 25 §:n mukaan kunnanhallitus päättää rahoituksen periaatteista. Kunnanjohtaja raportoi kassa- ja lainatilanteesta talousraporttien yhteydessä.

6.5 Omaisuuden hallinnointi

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

Omaisuuden hallinnoinnissa noudatetaan konserniohjetta ja kunnan hallintosääntöä, jossa on määräykset mm. omaisuuden myynnistä ja poistamisesta.

6.6 Hankinnat

Hankinnoissa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), kunnan hankintaohjeita ja sitä täydentäviä ohjeita sekä muita ohjeita. Jokaisessa yksikössä on varmistettava riittävä hankintaosaaminen.

Hankintoihin liittyviä riskejä ovat muun muassa hankintojen toteuttaminen ilman valtuuksia, hankintojen toteuttaminen hankintalainsäädännön tai ohjeiden vastaisesti sekä omaisuuden häviäminen tai turmeltuminen.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi hankintavaltuuksien määrittely, valtuuksien käytön sekä ohjeiden noudattamisen seuranta, hankintaan liittyvien tehtävien jako sekä hankintaprosessin toimivuuden arviointi.

7. TIETOHALLINTO, TIETOTURVA JA TIETOSUOJA

Tietoturvallisuus tarkoittaa tietojen käsittelyn ja arkistoinnin turvaamista. Tietoturvallisuus rakentuu tiedon luottamuksellisuudesta, eheydestä ja käytettävyydestä sekä todentamisesta ja tiedon kiistämättömyydestä. Tällä tarkoitetaan tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteensopivuuden ja -toimivuuden sekä järjestelmien ja toiminnan tietoturvallisuuden varmistamista, joiden avulla voidaan mahdollistaa tietotekniikan tehokas hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä.

Juupajoen kunnan tietoturvan toteuttamisen perustana ovat ”*Juupajoen kunnan tietoturvapoliittikka*” (hyväksytty 15.2.2011) sekä ”*Henkilöstön tietoturvaohje* (hyväksytty 15.2.2011)”. Ohjeiden päivittäminen on meneillään (6/2018) ja ne tuodaan päätöksentekoon alkusyksystä 2018.

Henkilöstön velvollisuus on noudattaa annettuja tietoturvaohjeita. Lisäksi kunnan työntekijöiden ja viranhaltijoiden on allekirjoitettava työ-/virkasuhteen alkaessa kunnan tietoturvasitoumus, jossa määrätään esimerkiksi tietojen salassapidosta ja työaseman käytön periaatteista.

Kuntakonsernin ja yksiköiden johdon on tunnistettava ja arvioitava, mitkä uhkat aiheuttavat kunnan toiminnalle tai sen kehittämislle merkittäviä tietoturvariskejä. Tietoturvariskit liittyvät yleisesti tietojen luottamuksellisuuteen, oikeellisuuteen ja saatavuuteen. Tietoturvariskien arviointi on osa kokonaisvaltaista riskienhallintaa.

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 kunnanhallitukselle talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätettyinä ajankohtina (v. 2018: 30.4., 30.6. ja 30.9.). Kunnanhallitusta ja valtuustoa informoidaan merkittävistä poikkeamista tavoitteiden toteutumisessa tai määrärahojen käytössä sekä esitetään poikkeamien syyt.

Raportoinnissa oleellista on tiedon laatu. Sisäisen valvonnan toimivuuden perusta on luotettava, olennainen ja ajantasainen sekä oikeamuotoinen tieto. Tiedon laatuun vaikuttavat tiedon soveltavuus tarkoitukseensa, ajantasaisuus, oikeellisuus ja saatavuus. Kunnanhallitus arvioi seurantaraporttien perusteella kunnan taloustilannetta ja päättää millaisiin toimiin vastuualueiden 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.

9. MUUT ERILLISIASIAT

9.1 Sivutoimet

Hyvään hallintoon kuuluu, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toiminnan tasapuolisuuteen. Toiminnan tulee olla niin avointa, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida hallinnon ulkopuolelta kansalaisen näkökulmasta. Viranhaltijan sivutoimen harjoittamista koskevista rajoituksista säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:ssä.

Hallintosäännön 44 §:n mukaan sivutoimiluvan myöntämisestä ja sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen kieltämisestä päättää kunnanjohtaja. Kunnanjohtajan osalta asian päättää kunnanhallitus.

Lupa myönnetään määräaikaisena. Viranhaltijalle annettu sivutoimi voidaan peruuttaa. Viranhaltija on velvollinen ilmoittamaan saamastaan sivutoimiluvastaan esimiehelle virkatehtävämuutosten yhteydessä, jolloin voidaan arvioida luvan myöntämisen perusteita muuttuneessa tilanteessa. Työsopimussuhteisten työntekijöiden osalta työsopimuslain 3:3 §:ssä säädetään kilpailevasta toiminnasta.

Sivutoimi-ilmoitus annetaan esimiehelle. Vastuualueen esimiesten osalta sivutoimi-ilmoitus annetaan kunnanjohtajalle ja kunnanjohtaja antaa ilmoituksen kunnanhallituksen puheenjohtajalle.

9.2 Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon on säädetty kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27–30 §:ssä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamus hallintoon ja asioiden käsittelyyn puolueettomuuteen. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Muiden kunnan luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain 28.1 §:ssä. Esteellisyysperusteita ovat osallisuusjäävi, edustusjäävi, intressijäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, yhteisöjäävi, ohjaus- ja valvontajäävi sekä puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä (yleislauseke).

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn. Tällä tarkoitetaan asian käsittelyyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Asianosainen on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, ettei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Epävarmassa tilanteessa henkilön on syytä pidättäytyä osallistumasta asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Esteellisen henkilön osallistuminen päätöksentekoon on menettelyvirhe, joka voi aiheuttaa valitusprosessissa päätöksen kumoutumisen ja joissakin tapauksissa jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen joutumisen.

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 siten paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä, kunnan ohjeita rikkovia tai lain vastaisia tekoja.

Väärinkäytösten havaitseminen perustuu väärinkäytöksen merkkien tunnistamiseen. Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä. Tunnuksmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:

- asiakirjat ovat vääriä tai niitä on syytä epäillä väärennetyiksi
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäillään hävinneen
- epäillään, että on erehdytty henkilöä ja tästä olisi aiheutunut kunnalle vahinkoa
- huomataan avustusten hakemista koskevassa dokumentaatioissa virheellisiä tietoja
- päätösvaltaa käytetään ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin.

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Väärinkäytösten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Mikäli on perusteltuja syitä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, laaditaan (kunnanjohtaja tai ao. vastuualuejohtaja) tutkintapyyntö ja asia siirretään poliisin tutkittavaksi.

9.5 Avustukset

Avustuksia voivat myöntää vain siihen hallintosäännössä oikeutetut tahot. Toimielimet määrittelevät jakamiensa avustusten myöntämisperiaatteet, jotta päätöksenteossa toteutuvat tasapuolisuus ja oikeellisuus. 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 joko viranhaltija- tai toimielinpäätöksen tekemistä. Sopimukset on laadittava kunnan edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa kyseisen alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Sopimusten valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään taholla. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on vastuualuejohtajalla tai hänen määräämällään henkilöllä. Kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle tulee nimetä valvontavastuussa oleva henkilö.

9.8 Sisäisen valvonnan raportointi

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksen yhteydessä annettava lausunto sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä kunnan että koko kuntakonsernin osalta.

10. SISÄISEN VALVONNAN OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä sisäisen valvonnan ohje astuu voimaan välittömästi kunnanvaltuuston päätöksen jälkeen.