

MÄNTSÄLÄN KUNTA

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE

Sisällysluettelo:

1. JOHDANTO	2
2. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA	2
2.1. Hyvä hallinto ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet	2
2.2. Johtamis- ja ohjausjärjestelmä	3
2.3. Mäntsälän kunnan valvonnan rakenne ja sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet	3
2.4. Mäntsälän kunnan riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu	5
2.5. Riskienhallintaprosessi.....	6
3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA	7
3.1. Tilivelvollisuus	7
3.2. Luottamushenkilöiden valvontavastuu	8
3.3. Kunnan johdon valvontavastuu.....	8
3.4. Esimiehen valvontavastuu	9
3.5. Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista	9
4. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA MÄNTSÄLÄN TOIMINTAPROSESSEJA	10
4.1. Päätöksentekoprosessi.....	10
4.2. Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta	11
4.3. Henkilöstöasiat.....	12
4.4. Kirjanpito ja maksuliikenne	14
4.5. Omaisuuden hallinnointi.....	16
4.6. Projektitoiminta.....	18
4.7. Tietoturva.....	18
4.8. Avustukset.....	19
4.9. Sisäiseen tarkastukseen liittyvät muut asiat.....	19
Liitteet:	21

1. JOHDANTO

Tämä ohje täydentää valtuuston 23.2.2015 § 5 hyväksymiä Mäntsälän kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on yhtenäistää sisäisen valvonnan toimintatapoja ja varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan. Ohje koskee kaikkia kunnan toimia, johtoa ja henkilöstöä.

Ohjeessa

- kuvataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja vastuut,
- tarkastellaan keskeisiä toimintaprosesseja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta,
- esitetään keinoja, joilla tilivelvollinen johto voi edistää hyvää hallinto- ja johtamistapaa sekä varmentaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja asianmukaisuutta.

2. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

2.1. Hyvä hallinto ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaista toimintaa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kunnan asukkaiden ja asiakkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda sellaiset linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla kun toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia periaatteista, joita kunnan toiminnassa noudatetaan. Tässä yhteydessä painotetaan luottamushenkilöiden, esimiesten ja työntekijöiden velvollisuutta toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti rehellisesti ja vilpittömästi.

Kunnan toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallintotavan periaatteita. Niihin kuuluvat mm. hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen
- tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin
- objektiviteettiperiaate, joka edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa
- suhteellisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden

- luottamuksensuojaperiaate, jonka mukaan ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat lähinnä oikeusturvasäännöksiä. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös

- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus,
- neuvontavelvollisuus,
- hyvän kielenkäytön vaatimus ja
- viranomaisten yhteistyövelvoite.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kattaa kaikki kunnan toiminnot: oma toiminta sekä toiminta, josta kunta vastaa lainsäädännön, omistuksen, sopimusten, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden osalta.

2.2. Johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Mäntsälän kunnan organisaatio ja sen toimivaltasuhteet määritellään hallintosäännössä. Valtuusto ylimpänä päätöksentekuelimenä vastaa kunnan ja kuntakonsernin strategisesta päätöksenteosta, tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja valvonnasta. Kunnanhallituksen alaisuudessa kunnanjohtaja vastaa koko kunnan strategisesta johtamisesta. Kunnanhallituksen alaisuudessa toimii neljä lautakuntaa. Lautakunnat ohjaavat ja valvovat tehtäväalueensa toimintaa kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen päätösten mukaisesti.

2.3. Mäntsälän kunnan valvonnan rakenne ja sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Valvonta jakaantuu **ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan**. Kunnan ulkoista valvontaa hoitaa tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa hoitavat lisäksi mm. kunnan asukkaat. Kunnan sisäisestä valvonnasta vastaavat luottamushenkilöt ja kaikki tilivelvolliset ja esimiehet.

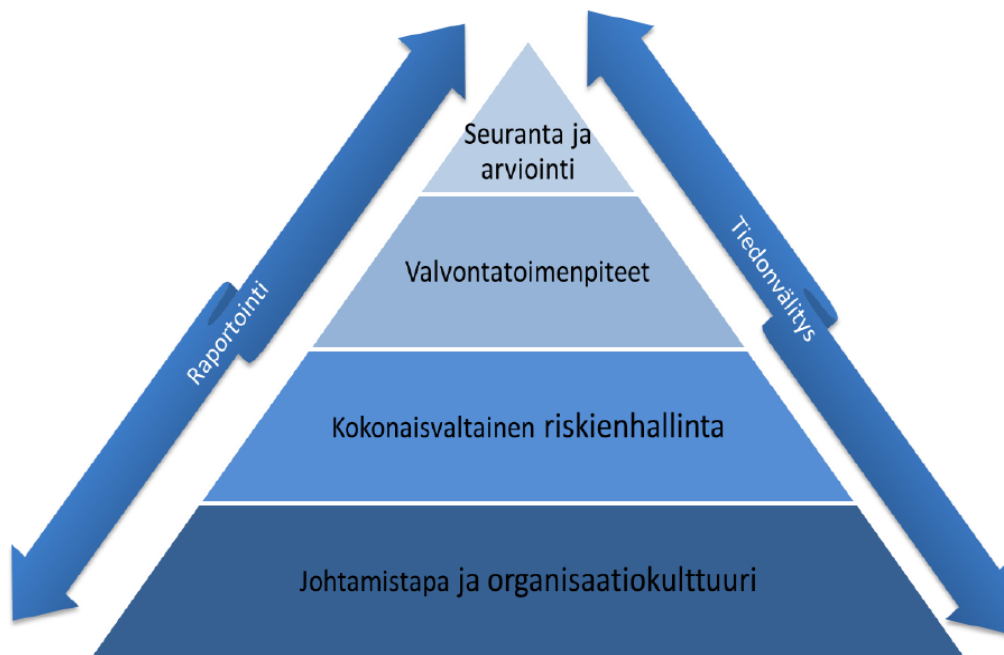
Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen hyväksytyllä tavalla. Se on yleistä rationaalista toimintaa suunnittelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja valvonnan muodostamassa valvontaketjussa. Sen toimivuudesta vastaavat esimiehet.

Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille ja toimielimille kuuluva osa sisäistä valvontaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat tavoitteiden ja velvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

Sisäinen tarkastus on riippumatonta arviointi- ja tarkastustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa konsulttitoimintaa. Sen ensisijaisena kohteena ovat toimintalinjaukset, toimintaperiaatteet, resurssien käyttö ja tavoitteiden toteutuminen. Sisäinen tarkastus suoritetaan toimivan johdon toimeksiannosta ja alaisuudessa.

Sisäinen valvonta on kunnan ja sen toimialan tai vastualueen toiminnan omaa valvontaa, joka on luottamushenkilöiden, johdon tai johdon lukuun tehtyä. Sisäinen valvonta koostuu viidestä osatekijästä, joiden ollessa kunnossa organisaation ja sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan

saavuttaa. Tilivelvollisten tulee huolehtia osatekijöiden asianmukaisesta järjestämisestä ja valvonnasta.



Sisäisen valvonnan osatekijät

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Asianmukaisesti toteutettuna ne takaavat parhaiten asioiden sovitun toteutumisen ja ehkäisevät päätösten vastaista toimintaa sekä väärinkäytöksiä. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, millaiset valvontatoimet otetaan käyttöön, millaisiksi organisaation raportointi- ja tiedotusjärjestelmät muodostuvat ja miten seuranta toteutetaan. Organisaatiokulttuuri koostuu mm. eettisistä arvoista, rehellisyydestä, organisaation ihmisten pätevyydestä sekä tavasta, jolla johto antaa valtaa ja vastuuta sekä organisoii ja kehittää henkilöstöään.

Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan avulla kyetään löytämään myös uusia mahdollisuuksia.

Valvontatoimenpiteet ovat toimintatapoja ja –periaatteita, jotka auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteisiin kuuluvat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet sekä työtehtävien eriyttäminen. Valvontatoimenpiteitä suoritetaan kaikilla organisaatiossa, kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa.

Seuranta ja arviointi. Seurantatiedon perusteella arvioidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja edistetään niiden kehittämistä. Seuranta voi olla jatkuvaa tai sitä voidaan toteuttaa erillisillä arvioinneilla tai niiden yhdistelmillä.

Raportointi ja tiedonvälitys. Toimivan raportoinnin ja tiedonvälityksen avulla kunnan johto, henkilöstö, ja sidosryhmät saavat tukea oikea-aikaisesti, olennaista ja käyttökelpoista tietoa

toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tehokas tiedonvälitys organisaatiossa tapahtuu vertikaalisesti ja horisontaalisesti.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ”Yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen laatimisesta” mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluineilla tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla talous-suunnittelukaudella. Tätä tarkoitusta varten kunnanhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä.

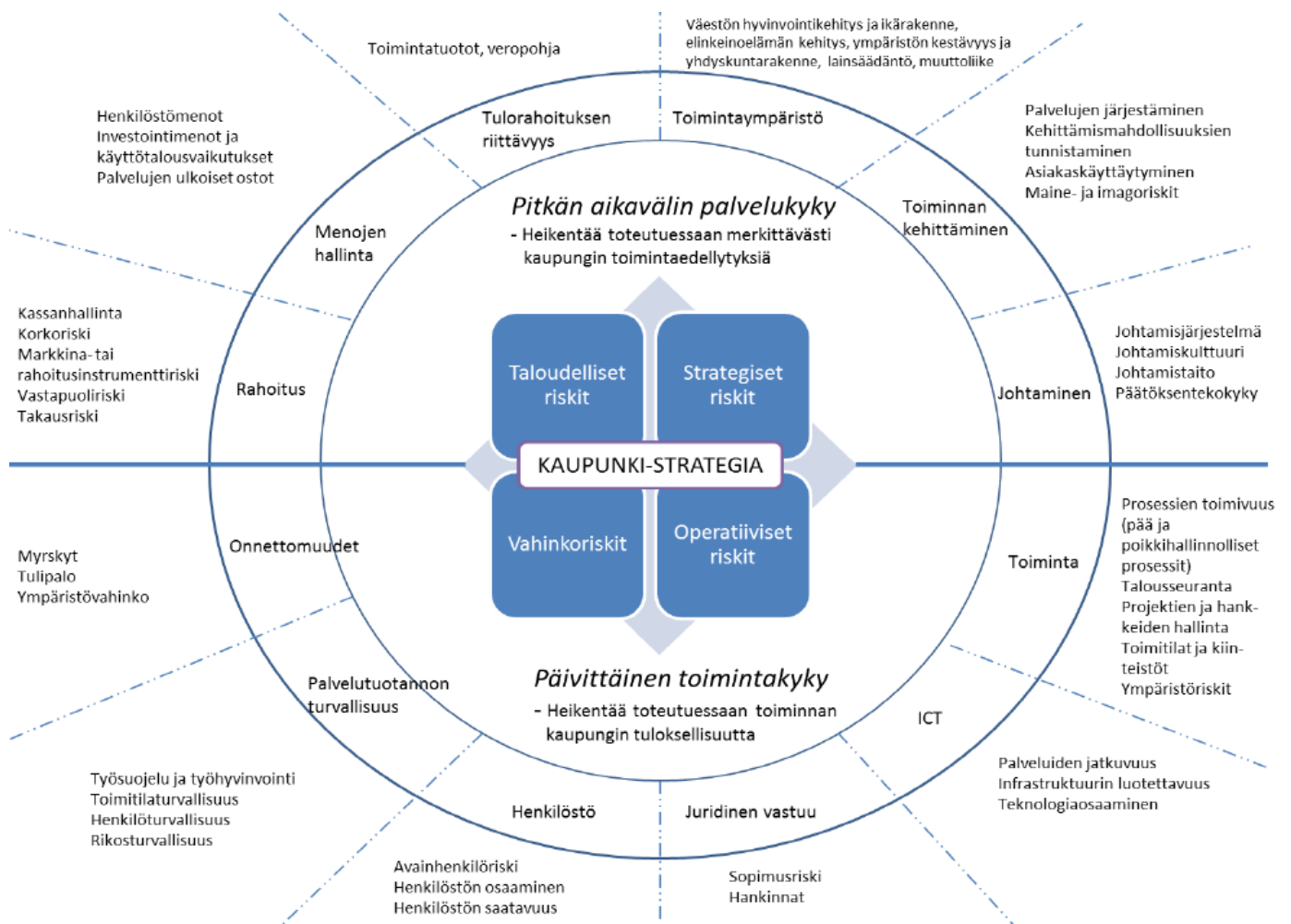
2.4. Mäntsälän kunnan riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu

Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaisimmat toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot. Riskienhallinnan 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 ja pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama hyvä jää toteutumatta. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty.

Kunnan riskit voidaan luokitella **strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin**. Strategiset riskit ovat riskejä, jotka liittyvät Mäntsälän kunnan pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin ja ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Operatiivisilla riskeillä tarkoitetaan päivittäistä toimintaa, prosesseja ja järjestelmiä uhkaavia riskejä. Taloudellisilla riskeillä tarkoitetaan talouden tasapainoon (menojen hallintaan ja tulorahoituksen riittävyteen), investointeihin ja rahoitukseen liittyviä riskejä. Vahinkoriskit kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä. Ohessa kuvataan Mäntsälän kunnan toimintaan vaikuttavia riskejä (esimerkki).



2.5. Riskienhallintaprosessi

Riskien arviointi ja raportointi kytkeytyvät normaaliin vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kunnan eri toimialat laativat toimialaansa koskevat riskienhallintasuunnitelman. Riskienhallintasuunnitelmassa määritellään merkittävimmät riskit ja käytettävät riskienhallintatoimenpiteet, riskien vastuuhenkilöt sekä mahdolliset aikataulut toimenpiteille. Riskienhallintasuunnitelma päivitetään vuosittain talousarvion laatimisen yhteydessä. Riskienhallintasuunnitelman laatimisen myötä yksiköille syntyy selkeä riskienhallinnan toimintamalli ja riskienhallintaprosessiin osallistuvilla henkilöillä yhteinen käsitys prosessin tavoitteista ja vastuista.

Riskienhallintasuunnitelma tehdään ja sitä päivitetään osana talousarvion laadintaa erikseen annettavan aikataulun ja ohjeistuksen mukaisesti. Riskiarviointi kattaa riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen, riskianalyysin sekä riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arvioinnin.

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen

Riskien tunnistamisen tavoitteena on luoda kattava luettelo riskeistä, jotka voivat mahdollistaa tai estää tavoitteiden saavuttamisen tai parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. On tärkeää tunnistaa riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen.

Riskien tunnistamisen on katettava kaikki riskit riippumatta siitä, onko niiden lähde toimialan hallinnassa. Riskien tunnistamisessa on otettava huomioon myös riskien seurannaisvaikutukset ja kumulatiiviset vaikutukset. Kaikki merkittävät syyt ja seuraukset on myös huomioitava.

Riskikokonaisuus saattaa olla toimialan toimintayksikköjen välillä toisistaan poikkeava. Toimialan tuleekin arvioida, onko riskianalyysin tarkoituksenmukainen laadintataso toimiala vai esimerkiksi vastuu-/ tehtävä-/ kustannuspaikka. Riskien tunnistamisessa on oltava mukana riittävän kattavasti asiantuntevia henkilöitä. Riskiarviointi on suositeltavaa työstää esimerkiksi johtoryhmässä.

Riskianalyysi

Riskianalyysissä muodostetaan tarkka käsitys riskeistä. Riskianalyysi voi myös antaa lähtötietoja päätöksentekoon, kun on tehtävä valintoja sellaisten eri vaihtoehtojen välillä, joihin sisältyy erityyppisiä ja eritasoisia riskejä.

Kun riskit on tunnistettu, voidaan niistä nostaa tarkasteluun 5 – 7 merkittävintä riskiä. Riskianalyysiin sisältyy riskin syiden ja niiden myönteisten ja haitallisten seurausten arviointi. Riskin tapahtumisen todennäköisyyksiä ja seurauksia on arvioitava. Tapahtumalla voi olla useita seurauksia, ja se voi vaikuttaa moniin tavoitteisiin. Käytössä olevat riskienhallintakeinot ja toimenpiteet on myös käsiteltävä.

Riskien merkityksen arvioinnin tarkoitus on auttaa tekemään päätöksiä riskianalyysin tulosten perusteella siitä, mitä riskejä on tarpeen käsitellä ja mikä on niiden käsittelyn toteuttamisen tärkeysjärjestys. Riskien merkitys muodostuu riskien todennäköisyyden ja riskien vaikutuksen tulona. Mitä suuremman arvon riskin merkitys saa, sitä tarkempaan tarkasteluun riski tulee nostaa.

Jossain olosuhteissa riskin merkityksen arvioinnin johtopäätöksenä voi olla lisäanalyysin tekeminen. Riskin merkityksen arvioinnin lopputulos voi myös olla päätös olla käsittelemättä riskiä millään muilla tavoilla kuin säilyttämällä jo olemassa olevat hallintakeinot. Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden arvioinnin on oltava suunniteltu osa riskienhallintaprosessia. Seuranta voi olla määrävälein tapahtuvaa tai tilannekohtaista. Seurantaan liittyvät vastuut on määriteltävä selvästi riskienhallintasuunnitelmissa.

3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

3.1. Tilivelvollisuus

Tilivelvollisella on erityinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan rakenteiden luomisesta ja sisäisen valvonnan tehokkuuden parantamisesta ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toimialalla. Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin toimielinten jäsenet (kunnanhallitus, lautakunnat sekä toimikunnat), kunnanjohtaja, toimialajohtajat ja esittelijät. Valtuutetut eivät ole valtuuston jäsenenä tilivelvollisia. Tarvittaessa tilivelvolliset voidaan yksilöidä toimielin- ja virkakohtaisesti talousarviossa.

Kunnan JHTT-tarkastaja määrittelee tilivelvolliset ottaessaan tilintarkastuskertomuksessa kantaa siihen, voidaanko tilivelvolliselle myöntää vastuuvapaus. Tilintarkastaja voi määritellä tilivelvolliseksi muunkin kuin kunnan päätöksellä tilivelvolliseksi nimitetyn viranhaltijan ja kohdistaa häneen muistutuksen tilintarkastuskertomuksessa ja häneltä voidaan kunnanvaltuuston päätöksellä evätä vastuuvapaus.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi. Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, jonka voi kohdistaa vain tilivelvolliseen. Tilivelvolliseen voidaan valvontavelvollisuuteen liittyen kohdistaa muistutus myös hänen alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta erityisasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaisensa toiminnan valvontavastuusta. Vahingonkorvausvaatimus tai rikosseuraamus voidaan kohdistaa myös muuhun kuin tilivelvolliseen.

3.2. Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kunnanvaltuusto vastaa Mäntsälän kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnanhallitus vastaa kuntalain mukaan kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjaamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kunnanhallitus antaa osana toimintakertomusta selonteon sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa.

Kunnanhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Lautakunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen toimiala tai tulosalue toimii vahvistetun talousarvion sekä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti ja asettaa omalta osaltaan tehtäväalueelle tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa.

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. Toimialajohtajien tehtävän on varmistaa toimialallaan yksityiskohtaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuus hallintosäännön, kunnanhallituksen antamien yleisohjeiden, johtosääntöjen ja voimassa olevien erillisohjeiden pohjalta. Toimialajohtajilla on tämän tehtävän toteuttamisessa erityinen vastuu tilivelvollisena ja esimiehenä.

3.4. Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on myös tietoinen tehtävistään. Esimiehen tehtävänä on luoda henkilöstölle edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen.

Esimies vastaa siitä, että hänen yksikkönsä tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita. Samoin hän vastaa siitä, että hänen alaisuudessaan olevien yksiköiden tavoitteet ovat linjassa koko yksikön tavoitteiden kanssa. Esimies vastaa myös tiedonkulusta ja raportoinnista.

Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaisensa toimintaa. Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, jos havaitaan toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden säännösten, ohjeiden ja päätösten vastaista.

3.5. Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista

Toimija tai taso	Tehtävä tai vastuu
Kunnanvaltuusto	Päätää kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen perusteista
Tarkastuslautakunta	Voi esittää arviointikertomuksessa arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta
Tilintarkastaja	Tarkastaa, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti
Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja	Operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta sekä tuloksellisuudesta. Kunnanhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteon sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa.
Johdon toimeksiannon sisäinen tarkastus	Arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta
Lautakunnat ja tytäryhteisöjen hallitukset	Vastaa omalla tehtävä-/toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaan. Tekee osana kunnan tilinpäätöksen koontia selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä toimialallaan.
Toimialajohtajat, tytäryhteisöjen toimitusjohtajat	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan sekä raportoivat niiden järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle
Esimiehet	Vastaavat siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on myös tietoinen tehtävistään. Ohjaavat ja valvovat alaisensa toimintaa.
Henkilöstö	Riskien tunnistaminen, arviointi, ennaltaehkäisy ja raportointi omissa tehtävissään. Toiminnasta annettujen ohjeiden noudattaminen

Kunnanhallitus edellyttää valvonnan ja suunnitelmallisuuden edistämiseksi, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmat laaditaan jokaisella toimialalla niin, että kaikkien toimialalla toimivien yksiköiden toiminta on osa koko toimialan suunnitelmaa. Suunnitelmassa esitetään sisäisen valvonnan painopiste- ja kehittämialueet sekä toimenpiteet suunnitelman toteuttamiseksi. Suunnitelma suositellaan valmisteltavaksi niin, että se perustuu toimielinten käyttösuunnitelmiin. Sisäisen valvonnan suunnitelma laaditaan niin, että se on vuosittain käsitelty ja hyväksytty toimielinten kokouksissa ja annettu tiedoksi kunnanhallitukselle viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.

Suunnitelman toteuttamisesta toimielinten tulee raportoida osavuosikatsausten yhteydessä. Kunnanhallituksen on arvioitava vuosittain toimintakertomuksen osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Valvontaa voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla ja näiden yhdistelmällä.

Kunnan konsernivalvonnasta vastaa kunnanhallitus. Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on mainituilla kohdealueilla tarkoitettu kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

4. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA MÄNTSÄLÄN TOIMINTAPROSESSEJA

4.1. Päätöksentekoprosessi

Päätöksenteon tulee kunnassa perustua hyvän hallinnon julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen, jota ohjaavat lainsäädäntö ja johtosäännöt. Henkilökunnan tulee toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaan ja tuntea kuntalain, hallintolain, julkisuuslain sekä riittävästi muuta lainsäädäntöä omalta vastuualueeltaan.

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27 – 30 §:ssä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä itseään tai hänen läheistään. Muiden kunnan luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain 28.1 §:ssä.

Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen toimeenpano ja toimeenpanon valvonta. Päätöksenteon tulee perustua oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Päätöksenteon on oltava yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava. Tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa.

Arkistotoimen järjestäminen kuuluu kunnanhallitukselle, jonka tehtävänä on määrätä, miten toimielinten asiakirjahallinto ja arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännönhoito järjestetään. Kunnan velvollisuutena on huolehtia asiakirjatietoonsa liittyvistä tehtävistä koko niiden elinkaaren ajan. Vastuu asiakirjahallinnon hoitamisesta kuuluu arkistonmuodostajalle. Mäntsälän kunta on yksi arkistonmuodostaja.

Päätöksentekijällä on vastuu päätöksen sisällöstä ja asiasta. Viran- tai toimenhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta. Mäntsälän kunnan asiakirjahallinnan ja arkiston muodostuksen johtamisesta, ohjaamisesta ja valvonnasta sekä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista vastaa hallintosäännön mukaisesti kunnanhallituksen päättämä asiakirjahallintoa johtava viranhaltija.

4.2. Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta

Strateginen suunnittelu

Strateginen suunnittelu on Mäntsälän kunnan tulevaisuuden suunnittelua ja ennakkointia. Strategiatyön avulla pyritään tekemään Mäntsälän kokonaisedun kannalta parhaita mahdollisia tulevaisuutta koskevia valintoja.

Kuntastrategia on Mäntsälän kunnanvaltuuston hyväksymä, ylin kunnan toimintaa, valintoja ja tulevaisuuden suunnittelua ohjaava asiakirja. Kuntastrategiassa asetettuja tavoitteita toteutetaan osana vuosittain hyväksyttävään talousarviota ja taloussuunnitelmaa. Kuntastrategian tavoitteet jalkautetaan talousarviossa osaksi eri toimialojen tulosalue- ja tulosityksikkökohtaisia tavoitteita.

Talousarvio ja taloussuunnitelma

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän perustana on valtuuston hyväksymä kuntastrategia ja vuosittain hyväksymä talousarvio ja taloussuunnitelma. Talousarvioon sisällytettävät sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet asetetaan niin, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja ovat sopusoinnussa keskenään. Niiden on oltava mitattavissa ja laadun arvioitavissa sekä niiden toteutukselle on asetettava aikataulu.

Toimialojen tulee noudattaa talouden ja toiminnan suunnittelussa valtuuston tekemiä linjauksia sekä kunnanhallituksen ja taloushallinnon antamia laadintaohjeita.

Käyttösuunnitelmat

Käyttösuunnitelmat hyväksytään välittömästi talousarvion hyväksymisen jälkeen. Ne rekisteröidään tämän jälkeen kirjanpitoon. Käyttösuunnitelman toteutumisen seuranta- ja valvontavastuu on lautakunnalla, toimialajohtajilla ja tulosalueiden päälliköillä.

Investointisuunnitelma

Valtuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman taloussuunnitelmakaudelle. Toimialojen tulee investointien suunnittelun yhteydessä selvittää investointien vaikutukset toiminnan volyyymiin, kokonaiskustannuksiin sekä käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä vaihtoehtoisten toimintatapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuus. Kunnassa on käytössä tilahankkeiden toteutusohjeet (hyväksytty 16.6.2015).

Talousarviomuutokset

Talousarvioon sisältyvää sitovaa määrärahaa ei saa ylittää ilman kunnanvaltuuston lupaa. Mikäli vastuualue ei kykene talousarviovuoden aikana toimimaan myönnetyn määrärahansa puitteissa, sen tulee tehdä lautakunnalle, kunnanhallitukselle ja valtuustolle talousarvion muutosesitys. Esitykseen tulee liittää perustelut ja selvitys niistä toimenpiteistä ja keinoista, joita on käytetty toiminnan sopeuttamiseksi annettuihin resursseihin.

Sisäinen laskenta

Sisäinen laskenta on väline vaihtoehtojen vertailuun, toimintojen ja prosessien ohjaamiseen ja kehittämiseen, tuotteiden hinnoitteluun sekä tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden selvittämiseen ja seurantaan. Muutoksiin nopeasti reagoiva johtaminen edellyttää tehokasta ja ajantasaista sisäistä laskentaa. Toimialat vastaavat sisäisen laskennan kehittämisestä sille tasolle kuin se tavoitteiden ja tuloksellisen seurannan kannalta on tarkoituksenmukaista.

Palvelutuotannon tuloksellisuus edellyttää, että toimielimet, tulosalueet ja tulosityksiköt suorittavat osana sisäistä laskentaa kustannuslaskentaa sekä käyttävät saatua tietoa toiminnan arvioinnissa, kehittämisessä ja päätöksenteossa. Kunnan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa sekä tilinpäätöksessä esitetään tulosalueittain toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut.

Seuranta ja raportointi

Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden seuranta tulee toteuttaa jatkuvana prosessina. Toimialat ja niiden luottamustoimielimet vastaavat käyttösuunnitelmien seurannasta itsenäisesti.

Toimialat raportoivat talousarviovuoden aikana ja tilinpäätöksessä talousarvion toteutumisesta. Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista sisältävät osavuosisikatsausraportit annetaan kirjallisina kunnanhallitukselle ja edelleen valtuustolle. Raportoinnin tarkka ajankohta määritellään erillisellä ohjeella.

4.3. Henkilöstöasiat

Henkilöstöä koskien noudatetaan voimassa olevia virka- ja työehtosopimuksia, hallintosääntöä sekä muita henkilöstöasioita koskevaa lainsäädäntöä, määräyksiä, ohjeita ja päätöksiä.

Henkilöstöpalvelut –yksikkö koordinoi kunnan henkilöstövoimavarojen hallintaa ja osaamisen kehittämistä, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa sekä johtaa virka- ja työehtosopimuksien tulkinta-, sopimus- ja neuvottelutoimintaa. Kunnanjohtajalla ja henkilöstöjohtajalla on erityinen valvontavastuu henkilöstötyön osalta. Toimialojen operatiivinen johto vastaa prosessin toivuudesta, kehittämisestä, ohjeistamisesta ja seurannasta. Henkilöstöhallintoa ja henkilöstöpalveluja koskevat ohjeet ja päätökset löytyvät HR:n työpöydältä ”Ulrikasta” ja kunnan mantranetista.

Henkilöstöasioiden valvontatoimenpiteet

Henkilöstön rakenne ja määrä mitoitetaan vastaamaan asetettuja palvelutavoitteita. Tehtävät muuttuvat palvelutarpeen muuttuessa ja työnantajälähtöisesti organisaatiomuutosten ja työjärjestelyjen takia sekä työntekijälähtöisesti työuralla uusiin ja vapautuviin työtehtäviin etenemisessä.

Uuden henkilön palvelusuhteeseen ottaminen on myös investointi. Uuden henkilön palvelukseen ottamisessa on selvitettävä muut tarkoituksenmukaiset vaihtoehdot hoitaa työvoimavaje. Talousarviossa ja –suunnitelmassa on oltava tehtävää varten määräraha ja määrittely pääasiallisesta tarkoituksesta ja paikasta organisaatiossa.

Varsinaiseen palvelusuhteeseen ottaminen vaatii täyttöluvan. Pysyviin tehtäviin palkataan henkilö toistaiseksi. Määräaikaisen palvelusuhteen perusteena pitää olla lainsäädännön mukainen perusteltu syy (esim. sijaisuus). Määräaikaisuuden syy on aina mainittava työsopimuksessa tai viranhoitomääräyksessä. Koeaikaa on aina käytettävä uusia työntekijöitä rekrytoitaessa.

Henkilökohtaiset tehtävänkuvaukset valmistelee lähin esimies yhteistyössä työntekijän kanssa. Tehtäväkuvauksessa määritellään henkilön asema ja tehtävä vastuualueella sekä tehtävän tavoitteet.

Työsuojelutoiminta ja työterveyshuolto ovat osa henkilöstöasioihin liittyvää riskienhallintaa. Näillä toimialoilla edistetään työkyvyn säilymistä ja henkilöstön työviihtyvyyttä. Työsuojelutoiminnan ja työterveyshuollon avulla tunnistetaan työkyvyn ja työviihtyvyyteen liittyviä ongelmia ja uhkia.

Henkilöstöriskejä voidaan pienentää tehtävien täsmällisellä määrittelyllä, perehdyttämällä sekä päivittäisellä valvonnalla. Työnjako hoidetaan mahdollisuuksien mukaan niin, ettei väärinkäytösten mahdollisuuksia sekä vastuupäselvyyksiä aiheuttavia työyhdistelmiä synny.

Henkilöstöasioiden valvontatoimenpiteet

Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen

Esimies kehittää omia valmiuksiaan johtajana ja kannustaa työntekijöitään kehittämään itseään ja työyhteisöään. Tavoitteiden asettamista ja arviointia pohditaan kehityskeskustelujen yhteydessä samoin kuin tulostavoitteiden määrittelyn ja toteutumisen tarkastelun yhteydessä. Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia voidaan arvioida henkilöstökyselyin.

Palkan määrittely ja maksatus

Palkanmaksun periaatteet määräytyvät virka- ja työehtosopimusten, hallintosäännön, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevien ohjeistusten perusteella. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota palkkauksen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Samoin on meneteltävä, kun myönnetään virka- ja työehtosopimuksen mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia. Kuntatasolla ohjeistuksesta ja tulkinnasta vastaa henkilöstöpalvelut. Esimiehet toteuttavat ohjeistuksen mukaista palkkausta ja palkitsemista.

Henkilöstöasioiden raportointi

Viestintä on osa johtamista. Sisäisessä viestinnässä on otettava huomioon myös yhteistoimintasopimuksen määräykset. Periaatteena on, että henkilöstö saa tietoa henkilöstöä koskevista asioista ja niiden kehityksestä. Erityisesti on tiedotettava henkilöstölle heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen liittyvistä muutoksista sekä työpaikkaan ja työoloihin kuuluvista asioista. Vastuu tiedonkulusta ja oikeellisuudesta on esimiehillä. Palvelussuhdeasioihin liittyvät ohjeet löytyvät Ulrikasta. Henkilöstöpalvelut huolehtivat ohjeiden ajan tasalla pitämisestä.

4.4. Kirjanpito ja maksuliikenne

Laskentatoimi

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia ja -asetusta, hyvää hallintotapaa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita, arvonlisäverolakia sekä Kuntaliiton suosituksia. Talouspalvelut huolehtivat kunnan sisäisen taloushallinnon ohjeistuksen ajantasaisuudesta ja vastaa siitä, että ohjeet vastaavat voimassa olevan lainsäädännön määräyksiä. Kaiken kunnan nimissä tapahtuvan maksuliikenteen tulee sisältyä kunnan kirjanpitoon.

Kirjanpidon tuottamaa informaatiota käytetään sisäisen valvonnan apuna. Kirjanpito hoidetaan niin, että raportit ovat riittävän nopeasti ja ajantasaisesti saatavilla järjestelmästä. Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tarkistukset ja täsmäytykset tehdään säännöllisesti. Kirjanpityön (kirjanpito, osto- ja myyntireskontra, konsernitilinpäätös) tekee Mäntsälässä ulkopuolinen palveluntuottaja ja vastaa tehdystä työstä ostopalvelusopimuksen mukaisesti.

Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne

Kunnanhallituksen ja lautakuntien tulee määrätä henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä laskutositteet. Hyväksyjistä pidetään taloushallinnossa ajantasaista luetteloa. Kaikki hyväksyjät toimivat tilivelvollisen viranhaltijan alaisuudessa ja vastuulla. Laskun hyväksyjän tulee olla viranhaltija, mikäli hyväksymisoikeutta ei ole euromääräisesti rajattu. Tavarantoimituksen, työsuorituksen ja muun palvelun perusteena olevat tositteet, ml. muistiotositteet hyväksytään sähköisessä taloushallintojärjestelmässä.

Tositteen hyväksyjän on tarkastettava, että tositemuoto on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelus on merkitty vastaanotetuksi, tositteessa on oikea tiliöinti, oikea toimittajätieto sekä oikea arvonlisäverokoodi. Tositteen hyväksyjä vastaa myös siitä, ettei käytettävissä olevaa määrärahaa ylitetä. Asiatarkastaja ja hyväksyjä eivät saa olla sama henkilö. Jokaisen henkilökohtaiset laskut hyväksyy organisaation esimies.

Ostolaskujen käsittelijöiden tulee toimia niin, ettei kunnalle aiheudu viivästyskorkoja laskujen käsittelyn takia. Laskut tulee käsitellä viivytyksettä ja asiatarkastajien ja hyväksyjien tulee huolehtia ostolaskujen käsittelyohjelmaan poissaolo- ja sijaismerkinnöistä lomien ajaksi. Ostolaskujen käsittelijöiden varahenkilöjärjestelyt tulee hoitaa niin, että laskut tulevat loma-aikanakin käsiteltyä eräpäivään mennessä mahdollisimman hyvin.

Laskujen arvonlisämenettely

Kunnan toiminta jaetaan arvonlisäverotuksessa verolliseen ja verottomaan toimintaan. Verollista toimintaa on liiketoiminnan muodossa tapahtuva palvelun ja tavarantoiminnan myynti. Verottomaksi toiminnaksi on alv-laissa määritelty toiminta, jonka ei katsota tapahtuvan liiketoiminnan muodossa mm. terveyden ja sairaanhoitopalvelujen, sosiaalihuoltona tapahtuvien palvelujen ja tavaroiden sekä lakisääteisten koulutuspalvelujen myynti. Kunnilla on oikeus saada 5 %:n suuruinen laskennallinen palautus alv-laissa tarkoitetuista verottomista terveyden- ja sairaanhoitoon sekä sosiaalihuoltoon liittyvistä hankinnoista sekä tällaisen toiminnan harjoittajalle myönnetystä avustuksesta.

Laskuja käsiteltäessä on huolehdittava siitä, että arvonlisäverot kirjataan palautusjärjestelmään. Vain alv-laissa mainituista erityisistä syistä voidaan verottoman toiminnan arvonlisäverot jättää pois palautusjärjestelmän piiristä.

Palautusjärjestelmän mukainen arvonlisävero on kuntien lopullista kustannusta. Se on sisällytettävä kokonaiskustannuksiin kaikissa EU-hankkeissa jo hakemusvaiheessa ja myöhemmin maksatushakemuksissa, ellei asiasta ole erikseen toisin mainittu.

Verollisen eli liiketoiminnan osalta on käytössä vähennysjärjestelmä. Toiminta voi olla myös osittain verollista liiketoimintaa ja osittain verotonta toimintaa. Toimialoilla tulee vähintään vuosittain arvioida ja dokumentoida, onko jakosuhteet verolliseen ja verottomaan toimintaan oikeita.

Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto

Kunnan saatavat on laskutettava ja perittävä viipymättä, tehokkaasti ja taloudellisesti noudattaen lainsäädäntöä ja kunnan omaa ohjeistusta. Laskutuksen tulee perustua tehtyihin päätöksiin ja sopimuksiin. Lisäksi laskutuksen tulee olla hyvän asiakaspalvelun ja hyvän perintätavan mukaista.

Tulot hyväksytään samoin periaattein kuin menot. Hyväksyjä varmistaa laskutuksessa hyväksymismerkinnällään tulo- ja kirjausperusteiden oikeellisuuden sekä sen, että ns. vaaralliset työyhdistelmät laskutusprosessissa otetaan huomioon. Yksityiskohtaista ohjeistusta tulojen perintään löytyy kunnan intranetista.

Maksuvalmiussuunnittelu ja maksuliikenne

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla ja rahavarojen vakaudella sekä riskien minimoinnilla. Maksuvalmiussuunnittelusta tulee talouspalveluiden huolehtia riittävällä tarkkuudella niin, että kunnan päivittäiseen maksuliikenteeseen tarvittavan rahan määrä voidaan mahdollisimman hyvin optimoida.

Maksuliikenteen järjestäminen, lainojen ottaminen ja takaisinmaksu sekä likvidien varojen sijoittaminen tulee hoitaa talousarvion täytäntöönpanomääräyksiä ja valtuuston sijoitustoiminnan perusteita (kv 30.8.2004 § 249) antamia ohjeita noudattaen. Kassa- ja lainatilanteesta raportoidaan osavuosisikastausten ja kuukausiraportointien yhteydessä.

Pankkitilit

Kunnan maksuliikennetilien käyttöoikeudet päättää kunnanhallitus. Rahalaitoksessa olevien tilien avaamisesta ja lopettamisesta päättää kunnankamreeri. Talouspalveluiden on pidettävä luetteloa kaikista rahalaitoksissa olevista tileistä ja niiden käyttäjistä.

Maksut suoritetaan konekielisesti linjasirtona tai tilisiirtona ja poikkeuksellisesti kassasta rahana. Kassasta maksua suoritettaessa on kassan vastuuhenkilön otettava tositteseen maksun vastaanottajan kuittaus. Kassanhoitajan on varmistettava, että maksu suoritetaan oikealle henkilölle tai hänen valtuuttamalleen

Kassanhoito

Kassojen ja alitilittäjien perustamisesta päättää kunnankamreeri. Perustamispäätöksessä määrätään vastuullinen kassanhoitaja ja varahenkilö sekä annetaan kassanhoidon toiminta- ja tilitysohje. Kassanhoidosta vastaavan henkilön (alitilittäjän) ratkaisee kassaa hallinnoiva toimiala.

Käteiskassaan vastaanotettavasta suorituksesta annetaan maksajalle kassakuitti tai manuaalinen juoksevasti numeroitu päiväyksellä varustettu kuitti. Numeroiduista tositiesarjoista, tositiesien luovutuksista ja tilityksistä on pidettävä luetteloa toimialalla. Alitilittäjän asemassa olevan henkilön vaihtuessa on toimitettava kassantarkastus. Kassojen varat tilitetään kunnan pankkitilille kassan perustamispäätöksessä mainittu enimmäismäärä huomioiden. Kassavaroista pidetty kirjanpito tositteneen ja tilityksiin liittyvät kassatositteet toimitetaan talouspalveluihin kirjanpitoon. Numeroiduista tositiesarjoista sekä tositiesien luovutuksista ja tilityksistä pidetään luetteloa, johon kaikki tulojen perimiseen käytettävät kuitit on kuitattava. Kassan tarkastamisesta vastaa asianomaisen tulosalueen päällikkö, jonka on oltava tilivelvollinen. Hänen on vähintään kerran vuodessa tai tarvittaessa tarkastettava tai tarkistutettava alitilittäjän rahavarat. Tarkastuksesta tehdään viranhaltijapäätös, mikä toimitetaan tiedoksi kunnankamreerille. Rahavarat, arvopaperit ja muut asiakirjat on säilytettävä varmassa paloturvallisessa säilytyspaikassa.

Kaiken kunnan nimissä tapahtuvan maksuliikenteen tulee sisältyä kunnan kirjanpitoon. Kun kunnalle kuuluvia tulo-, meno- tai rahoitustapahtumia syntyy, ne on hoidettava sellaisen pankkitilin kautta, jonka omistajana on Mäntsälän kunta lukuun ottamatta kunnan käteiskassojen kautta kulkevia tapahtumia. Jos esim. koulujen ja päiväkotien yhteydessä on yhteistä, osittain kunnan ja osittain vanhempainyhdistyksen tai vastaavan toimintaa, tulee kunnan toimintaan liittyvä maksuliikenne hoitaa kunnan tilien kautta ja muu toiminta niiden ulkopuolella.

Luottokortit

Luottokorteilla ostaminen on verrattavissa lainanottoon. Luottokorttien myöntämisestä päättää kunnanjohtaja keskitetysti. Talouspalvelut pitää ajantasaisesti luetteloa kunnan luottokortin haltijoista. Luottokorttien käyttöä ohjeistetaan myöntämispäätöksen yhteydessä ja tarvittaessa erillisohjein.

4.5. Omaisuuksien hallinnointi

Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus

Omistajapolitiikalla linjataan kunnan suora ja välillinen, eri yhteisöjen kautta tapahtuva omistajuus. Omistajaohjauksesta vastaa kunnanhallitus. Talousarvioon ja taloussuunnitelmaan sisällytetään vuosittain kuntastrategiasta johdetut kuntakonserniin kuuluvia yhtiöitä koskevat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Kunta huolehtii siitä, että kunnan edustajat kunnan määräysvallassa olevissa yhteisöissä toimivat kunnan strategisessa suunnittelussa sekä toiminnan ja talouden ohjauksen prosesseissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti, ja että näiden yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta on saatavissa riittävästi seurantatietoa. Tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjaus- ja valvontavastuuta koskevat määräykset sisältyvät kunnan konserniohjeeseen.

Hankinnat

Hankinnoissa on noudatettava lakia julkisista hankinnoista, hallintosääntöä sekä kunnan omia hankintaohjeita, jotka löytyvät kunnan Mantra-intranetista. Hankintojen kilpailuttaminen on ohjeistettu kunnan ”Mäntsälän kunnan strategiset tavoitteet 2017 – 2019 ohjeella (kh 12.6.2017 § 7) sekä hankintaohjeella (kh 15.1.2018 § 4). Toimialojen hankintavaltuudet ja -rajat vahvistetaan vuosittain talousarvioasiakirjassa. Päätökset hankintojen delegoinnista tulee pitää ajan tasalla. Kaikki kunnan hankinnat kilpailutetaan sähköisesti HankintaSampo –hankintaohjelmalla 1.1.2018 alkaen. Kaikki hankintoja koskevat päätökset ja niitä koskevat sopimukset tulee dokumentoida ja arkistoida Dynasty asianhallintaohjelmaan.

Hankintapäätöksen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimuksia omaksi edukseen.

Kunnanhallitus päättää kirjanpidollisten tasevarastojen perustamisesta. Tällä hetkellä kunnalla ei ole käytössä tasevarastoja.

Ulkopuoliset varat

Kunnan nimissä voidaan käsitellä vain kunnalle kuuluvia varoja, jotka kirjataan kunnan kirjanpitoon, poikkeuksena toimeksiantojen pääomat kuten mm. lahjoitusrahastot. Yksityiset varat pidetään erillään kunnan kirjanpidosta.

Käyttöomaisuus

Kunnan omaisuus jaetaan kirjanpidollisen käsittelyn mukaan taseeseen aktivoitavaan käyttöomaisuuteen ja vuosikuluksi kirjattavaan omaisuuteen. Omaisuuden luokittelussa noudetaan valtuuston hyväksymää poistosuunnitelmaa (valtuusto 10.12.2013 § 88). Käyttöomaisuus rekisteröidään kunnan käyttöomaisuuskirjanpitoon, jota ylläpidetään osana kunnan kirjanpitojärjestelmää. Järjestelmästä saatavat raportit ovat samalla luettelo kunnan omaisuudesta tasetileittäin ryhmiteltynä lukuun ottamatta keskeneräisiä hankintoja. Taseeseen aktivoitava omaisuus on kunnan toiminnassa vähintään kolmena tilikautena käytettävä omaisuus, jonka hankintameno on vähintään 10 000 euroa (alv 0 %).

Irtaimiston luettelointi

Arvoltaan merkittävästä (arvo n. 1000 euroa) irtaimesta omaisuudesta tulee pitää luetteloa tai muulla luotettavalla tavalla seurata sen säilymistä kunnan hallussa. Valvonta kuuluu normaaliin esimiestyöhön. Palvelukeskusten tulee pitää hallussaan olevasta tai omistamastaan taide-esineistöä luetteloa.

Kunnan irtaimen omaisuuden poistaminen käytöstä, romutus ja myynti

Kukin toimielin päättää tehtäväalueellaan hallinnassa olevan irtaimen omaisuuden siirtämisestä, käytöstä poistamisesta ja poistetun omaisuuden myynnistä kunnan kokonaisuuteen huomioiden mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

4.6. Projektitoiminta

Kunta voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa. Hankkeesta vastaavan toimielimen tulee hallinnoimissaan projekteissa noudattaa projektiohjeita.

Hankkeen hallinnoinnissa tulee tehdä ainakin seuraavat päätökset:

- projektisuunnitelman hyväksyminen
- rahoituksen hakeminen
- projektien aloittamispäätös sisältäen
 - projektin organisoinnin, ohjausryhmän ja projektipäällikön valinta
 - projektista vastaavan viranhaltijan nimeäminen ja tehtävien ja valvontavelvollisuuksien määrittely
 - projektin raportointivelvollisuus
 - projektin loppuraportin hyväksyminen ja projektin päättäminen

Projektin kirjanpito tulee järjestää siten, projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tasolla. Projektin kirjanpidon järjestämisvastuu on projektia vastaavalla viranhaltijalla.

Projektista vastaavan viranhaltijan tehtävänä on valvoa projektin etenemistä sekä huolehtia projektia koskevien tilitysten ja raportoinnin toimittamisesta projektin rahoituspäätöksen edellyttämällä tavalla.

Kunnanhallitus tai lautakunta päättää osallistumisesta ja kuntaosuuden maksamisesta muiden hallinnoimiin projekteihin. Osallistumisen edellytyksenä on tarkoitukseen varattu määräraha. Päätöksestä on käytävä ilmi projektin tarkoitus ja tavoitteet, projektin kesto ja vastuuhenkilöt, kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma, hallinnoija ja projektin valvonnan järjestäminen sekä projektin toiminnasta tapahtuva raportointi.

4.7. Tietoturva

Tietoturvalla tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvien riskien minimointia. Mäntsälän tietoturvasta on annettu määräykset ja ohjeet henkilöstölle erillisillä tietoturvaohjeilla, jotka löytyvät kunnan Mantra-intranetista.

Tietojärjestelmien menetelmäkuvauksilla varmistetaan sisäisen tarkkailun toimivuus. Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla, palomuureilla, käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla ja muilla säännöillä. Eri ohjelmien pääkäyttäjien vastuuhenkilöinä tulee valvoa, että tietojärjestelmien eri sovellutusten käyttöoikeudet ovat asianmukaiset ja ajantasaiset. Käyttöoikeuksista tehdään selkeät päätökset. Vastuuhenkilöiden on huolehdittava riittävästä tietojärjestelmien käytön valvonnasta. Vastuuhenkilöiden on annettava ohjeet taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon ohjelmien sekä muiden tietojärjestelmien käytön kontrolleista ja nimettävä henkilöt, jotka vastaavat niiden säännönmukaisesta ja riittävästä suorittamisesta ja raportoinnista.

Esimiesten velvollisuus on tuntee tietoturvaohjeisto ja valvoa sen toteuttamista omassa työyksikössään. Työntekijä kuittaa perehdyttämisen yhteydessä allekirjoituksellaan kunnan tietoturvavitoumuksen, joka tulee esimiehen dokumentoidusti säilyttää.

4.8. Avustukset

Kukin toimielin huolehtii oman toimialansa avustusten myöntämisestä. Avustuksen myöntäjän tulee valvontavelvollisuuteensa liittyen sopia avustuksen saajan kanssa riittävästä seuranta-järjestelmästä ja raportoinnista. Mikäli avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisesti, voidaan avustus periä takaisin ja maksaminen keskeyttää. Kunnan tilintarkastajalle on varat-tava mahdollisuus avustusta saaneen yhteisön hallinnon ja tilien tarkistamiseen. Valtion viran-omaisten valvonnassa olevien avustusten käytöstä olevia määräyksiä on noudatettava sellai-senaan.

4.9. Sisäiseen tarkastukseen liittyvät muut asiat

Arvopapereiden ja vakuuksien valvonta

Tilinpäätökseen liittyvänä asiakirjana on luettelo kunnan omistamista osakkeista ja osuuksista sekä kunnan hallussa olevista vakuuksista. Kunnan takaus- ja muiden vastuiden asianmukai-sesta hoidosta vastaa asianomainen toimiala. Päättävä viranomainen vastaa aina vakuuden sisällöstä ja siitä, että se on annettu. Vakuudet säilytetään kassakaapissa. Vakuudet ja luettelo vakuuksista on pidettävä ajan tasalla.

Sivutoimet

Hyvään hallintoon kuuluu, että kuntalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toimin-nan tasapuolisuuteen. Viranhaltijan sivutoimen harjoittamista koskevista säännöksistä sääde-tään kunnallista viranhaltijasta annetun lain 18 §:ssä. Viranhaltijan/työntekijän on ilmoitettava sivutoimesta/anottava sivutoimilupaa sivutoimen harjoittamiseen. Tarkempia ohjeita sivutoimi-luvista ja sivutoimi-ilmoituksista antaa henkilöstöpalvelut.

Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmis-teluun ja päätöksentekoon säännellään kuntalain 52 §:ssä ja hallintolain 27 – 30 §:ssä. Esteel-lisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyyn puolueettomasti. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Muiden kunnan luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden tai työnteki-jöiden esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain 28.1 §:ssä seuraavasti:

1. Osallisuusjävi
2. Edustusjävi
3. Intressijävi
4. Palvelussuhde- toimeksiantojävi
5. Yhteisöjävi
6. Ohjaus- ja valvontajävi
7. Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä (yleislauseke)

Esteellinen ei saa osallistua asian käsittelyyn, joka tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti vastuussa siitä, että hän ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Epävarmassa tilanteessa henkilön on syytä pidättäytyä

osallistumasta asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Päätöksentekoon esteellisenä osallistuminen on menettelytapavirhe, joka voi aiheuttaa valitusprosessissa päätöksen kumoutumisen ja joissakin tapauksissa jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden yleisistä velvollisuuksista ja vastuista on säännökset lainsäädännössä. 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 virkavelvollisuutta 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
- asiana liittyvät mahdolliset muut tekijät ja olosuhteet
- onko lahjan vastaanottaminen ulkopuolisen silmin omiaan heikentämään luottamusta kunnan toimintaan, tai
- pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan viranhaltijan tai työntekijän toimintaan ja johdtaako kiitollisuudenvelkaan lahjan tai edun antajalle.

Pääsääntönä on, että kunta itse maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat. Ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-ajalla yksityishenkilönä ei poista matkan hyväksyttävyyttä. Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on näissä tilanteissa syytä harkita huolellisesti. Yksittäisen lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan samoin näkökohdin kuin muidenkin taloudellisten etujen vastaanottamista. Lahjuksen vastaanottamisesta rankaiseminen edellyttää sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaan koskeviin päätöksiin ja mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin tai mahdollisuus vaikuttaa ratkaisuihin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä. Luottamushenkilö voi pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös kunnan neuvottelijana asian valmistelussa. Taloudellisen edun vastaanottanut viranhaltija tai luottamushenkilö voi tulla esteelliseksi käsittelemään asiaa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Lahjusrikos voi koskea myös esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa.

Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tulkinta

Toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta ehkäisevät väärinkäytöksiä ja on paras tapa väärinkäytösten paljastamisessa. Mäntsälän kunnan toiminnassa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kunnan ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Väärinkäytösten havaitseminen perustuu väärinkäytösten merkkien tunnistamiseen. Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä.

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa ryhdyttävä vaadittaviin toimenpiteisiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ensimmäisessä esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja tueksi on tosiseikkoja, kunnan ylin johto laatii tutkintapyyntönsä ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset hallinto- ja toimintasäännöissä. Sopimusten laatiminen edellyttää aina joko viranhaltijan tai toimielimen päätöksen 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 selkainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti. Sopimuksen valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimialan toimialajohtajalla tai hänen määräämällään. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö. Tehdyistä sopimuksista pidetään luetteloa (diaaria) tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä. Sopimukseen liittyvät erilaiset vaatimukset tulee myös kirjata diaariin. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

Sopimushallinnan tavoitteena on varmistu siitä, että

- sopimuksista on yhteinen rekisteri ja arkistointi
- sopimusten teolle on selkeä prosessi ja valtuudet
- sopimuksia allekirjoittavat henkilöt, joilla on siihen valtuudet
- sopimuksissa on kuntaa suojaavat kohtuulliset pykälät
- sopimuksissa on omistaja, joka seuraa sopimustensa irtisanomista, voimassaoloa, maksujen asianmukaisuutta ja oikeellisuutta
- sopimukset irtisanotaan, kun ne eivät ole tarpeen

Kun kunta hankkii palveluita ulkopuolilta palveluntuottajilta, on palveluiden laadun varmistaminen kunnan vastuulla. Palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä on kuvattava myös se, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään.

Liitteet: