



Krista Kustula

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KEHITTÄMINEN SIIKAJOEN KUNNASSA



SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KEHITTÄMINEN SIIKAJOEN KUNNASSA

Krista Kustula
Opinnäytetyö
Syksy 2013
Yrittäjyyden
ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

Krista Kustula

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen Siikajoen kunnassa

Työn ohjaaja: Ulla Reinikainen

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: syksy 2013 Sivumäärä: 50 + 76 liitesivua

Laki kuntalain muuttamisesta tuli voimaan 1.7.2012. Lainmuutosten tavoitteena on turvata päätöksentekijöille nykyistä paremmat tiedot kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä riskeistä. Muutoksen keskeiset keinot ovat tilinpäätösinformaation parantaminen ja nykyistä yhtenäisempien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien rakenteiden luominen kuntiin.

Kehittämistehtävän tarkoituksena on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden, tehtävien sekä vastuiden määrittely, olennaisten riskien kartoittaminen sekä sisäisen valvonnan ja riskien raportointimallin luominen ja käyttöönotto.

Tietoperustan keskeisinä aihealueina ovat kunnan hallinto, sisäinen valvonta, CO-SO-malli ja sisäinen tarkastus. Lähestymistapana tutkimukselle ovat toiminnallinen ja konstrukttiivinen tutkimus. Tutkimusmenetelminä on käytetty kyselyjä sekä ryhmäkeskusteluja.

Kehittämistehtävän tuotoksina syntyivät päivitetty sisäisen valvonnan ohje, tarkastussääntö ja konserniohje, kunnan tilivelvolliset määriteltynä, sisäisen tarkastajan toimintaohje, tarkastuslomake ja koulutus sekä kunnan riskit kartoitettuna. Lisäksi laadittiin sisäisen valvonnan ja riskien raportointimalli.

Kehittämistehtävän jatkotyöskentelyn aiheina ovat hallintosäännön päivittäminen, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen konserniyhtiöille sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen yhä edelleen.

Sisäinen valvonta, sisäinen tarkastus, riskienhallinta, kuntakonserni, tilivelvollisuus

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences

Entrepreneurship and Business Competence

Krista Kustula

International control and risk management, the development of Siikajoki municipality

Tutor: Ulla Reinikainen

Term of completion and year: Autumn 2013 Number of pages: 50 + 76 annex pages

The Act amending the Local Government Act came into force on 1.7.2012. According to the amendments aim is to ensure that decision-makers with better information on the financial situation of the municipality, as well as the risks. Change the key means of improving financial reporting and the current uniformity of the internal control and risk management structures in the municipalities.

Development task is to do the internal control and risk management criteria, tasks, and responsibilities for, the essential identifying risks and the internal control and risk reporting template creation and deployment.

The knowledge, base as key topic areas, includes municipal governance, internal control, COSO-model and internal audit. The approach to research is a functional and structural research. The research has been used in surveys, and group discussions.

Development project outputs were born updated internal control instructions, the control rule and group instruction, as defined by the municipality accountable for, the Internal Auditor's Code of Conduct, the inspection form and training, as well as the municipality of risks mapped out, in addition the development of internal control and risk reporting system.

Development task for future work will focus on the administrative rule updating, operational and financial targets for the Group companies, as well as the internal control and risk management in the development forward.

Internal control, internal audit, risk management, municipal group, accountability

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	3
ABSTRACT.....	4
1 JOHDANTO	6
1.1 Kehittämistehtävän lähtökohdat.....	6
1.2 Kehittämistehtävän rajaukset, lähestymistapa, tutkimusongelma ja tavoitteet ..	7
1.3 Kehittämistehtävän merkitys toimeksiantajalle.....	9
2 KUNNAN HALLINTO	11
3 SISÄINEN VALVONTA	17
3.1 COSO-malli.....	18
3.2 Sisäinen tarkastus.....	24
4 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KEHITTÄMINEN	27
4.1 Toimeksiantajan esittely, Siikajoen kunta.....	27
4.2 Kehittämistehtävän toteuttaminen.....	30
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	43
LÄHTEET	48
LIITTEET	50

1 JOHDANTO

1.1 Kehittämistehtävän lähtökohdat

Kuntarakenneuudistus muodostaa kuntalain kokonaisuudistuksen perustan. Kuntalain uudistuksessa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja kuntien muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti seuraavia asioita: talouden sisäinen ohjaus, johtamisjärjestelmä, luottamushenkilöiden asema, kuntalain ja erityislakien välinen suhde, kunnanosahallinto ja kuntien sekä markkinoiden välinen suhde. (Mäenpää 4.12.2012, koulutusmateriaali.)

Kuntalaissa ei ole aiemmin erikseen säädetty sisäisen valvonnan järjestämisestä. Kuntalain 75 §:ssä on edellytetty tilintarkastajan lausuntoa siitä, onko sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Eduskunta on 22.5.2012 hyväksynyt hallituksen esityksen kuntalain muuttamisesta. Laki tuli voimaan 1.7.2012. Lainmuutoksen tarkoitus on uudistaa kunnan talouden sisäistä ohjausta koskevia säännöksiä. Tavoitteena on turvata päätöksentekijöille nykyistä paremmat tiedot kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä riskeistä. Muutoksen keskeiset keinot ovat tilinpäätösinformaation parantaminen ja nykyistä yhtenäisempien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien rakenteiden luominen kuntiin. Muutoksen myötä myös luovutaan velvoitteesta valita tilintarkastajat valtuustokaudeksi. (Kuntaliiton yleiskirje 4.7.2012.) Kehittämistehtävän tavoitteena on nykyistä yhtenäisempien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien rakenteiden luominen Siikajoen kuntaan.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kunnan johtamis- ja hallintojärjestelmää. Lisäksi ne ovat osa strategista ja operatiivista toiminnan suunnittelua, päätöksentekoa, reagointia poikkeamiin sekä suoriutumisen arviointia. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon, esimiesten sekä henkilökunnan erilaisia toimenpiteitä. Niitä ovat keinot, joilla hallitaan riskejä sekä päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Kun johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnot tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden

riskien hallitsemisesta tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan sekä taloudellisesti että tehokkaasti, voidaan sisäisen valvonnan todeta olevan riittävää. (Oulun kaupunki 2012, hakupäivä 14.5.2013.)

1.2 Kehittämistehtävän rajaukset, lähestymistapa, tutkimusongelma ja tavoitteet

Kehittämistehtävä rajataan kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen. Tarkoituksena on päivittää sisäisen valvonnan ohje ja konserniohje, tunnistaa kunnan riskit, arvoida ne ja vastata niihin. Lisäksi on tarkoitus ottaa käyttöön toimiva raportointimalli, jolla sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta raportoidaan kunnan toimintakertomuksessa. Raportointivelvoitteet ulotetaan koskettamaan myös kuntakonsernia. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on tarkoitus saada kuntaan pysyvä toimintatapa, jota kehitetään jatkuvasti.

Lähestymistapa

Kehittämistehtävä on laadullinen tutkimus. Lähestymistapana siinä ovat toimintatutkimus ja konstruktiiivinen tutkimus. Toimintatutkimus nähdään osallistavana tutkimuksena. Tarkoituksena on tällöin yhteistyötä tehden ratkaista käytännön ongelmia sekä aikaansaada muutosta organisaatiossa. Toimintatutkimuksen käytännön ongelmat voivat olla teknisiä, sosiaalisia, ammatillisia tai jopa eettisiä. Toimintatutkimuksessa suunnitellaan, havainnoidaan ja arvoidaan. Sen päätarkoitus on aikaansaada toimintatapojen todellinen muutos yhteistyössä organisaation jäsenten kanssa. Kaikki osallistuvat muutokseen aktiivisesti. Toimintatutkimuksessa tärkeää on keskinäinen vuorovaikutus ja vuorovaikutuksen hyödyntäminen. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 58, 60–61.)

Kehittämistehtävässä toisena lähestymistapana on konstruktiiivinen tutkimus. Sillä on tarkoitus aikaansaada konkreettinen tuotos, suunnitelma tai malli. Konstruktiiivisessä tutkimuksessa tarvitaan jo olemassa olevaa sekä uutta käytännöstä kerättävää tietoa. Konstruktiiivisessä tutkimuksessa suunnitellaan, toteutetaan ja testataan.

Konstruktiiivinen tutkimus on toimintatutkimuksen tapaan myös osallistavaa tutkimusta. Vuorovaikutus ja kommunikaatio ovat tärkeitä. (Ojasalo ym. 2009, 65–66.)

Toimintatutkimuksessa yleisimmin käytettyjä tutkimusmenetelmiä ovat yhteiset keskustelut. Keskusteluja käytetään seuraavan keskustelun pohjana. Toimintatutkimuksen tekijä dokumentoi keskustelussa päätetyt tavoitteet ja näkemykset. (Ojasalo ym. 2009, 62.) Kehittämistehtävässä keskustelut toteutetaan osana johtoryhmän kokouksia. Tehtävään liittyen aineisto dokumentoidaan päiväkirjaan ja johtoryhmän muistioihin, joita käytetään seuraavien palaverien pohjana.

Konstruktiiivisen tutkimuksen tyypillisesti käytettyjä tutkimusmenetelmiä ovat havainnointi, ryhmäkeskustelut, kyselyt ja haastattelut. Yhteistyö on tärkeää ja käyttäjän kannattaa osallistuttaa osallistujat kehittämistehtävään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. (Ojasalo ym. 2009, 68.) Kehittämistehtävässä tehdään päävastualueiden päälliköille ja esimiehille lähtötilannekysely, jolla kartoitetaan heidän tietämystään sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Samanlainen kysely suoritetaan kuntakonsernin vastuuhenkilöille. Ryhmäkeskusteluita käytetään riskien kartoituksessa. Havainnoinnilla on myös keskeinen rooli kehittämistehtävässä, kun havainnoidaan sisäisen valvonnan puutteita kunnassa.

Tutkimusongelma ja tavoitteet

Kehittämistehtävän tutkimusongelmat ovat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden ja tehtävien sekä vastuiden määrittely, olennaisten riskien kartoittaminen kunnassa ja kuntakonsernissa, raportointimallin laatiminen ja käyttöönotto.

Kehittämistehtävän ensimmäisenä tavoitteena on päivittää kunnan sisäisen valvonnan ohje ja konserniohje. Nykyinen sisäisen valvonnan ohje on laadittu valtuustokaudeksi ja on näin ollen lakannut 31.12.2012. Ohjeessa on tarkoitus määrittellä sisäisen valvonnan perusteet, tarkoitus ja tavoitteet, tehtävät ja vastuut, kytkentä johtamisjärjestelmään sekä talousarvio- ja päätöksentekoprosessiin.

Konserniohje päivitetään vastaamaan kuntalain vaatimuksia esimerkiksi riskienhallinnan osalta.

Kehittämistehtävän toisena tavoitteena on kartoittaa kunnan riskit. Riskikartoituksen aloittamiseen kuuluu koulutus kunnan johtoryhmälle. Koulutuksen perusteella valmistellaan riskikartoituskysely, joka lähetetään kunnan esimiehille. Riskit koostetaan, arvioidaan ja valitaan raportoitavat riskit. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa varten laaditaan malli, jonka avulla toimintartomuksessa raportoidaan sisäisestä valvonnasta, riskeistä ja keskisistä johtopäätöksistä.

Kehittämistehtävän tärkeäksi tavoitteeksi asetetaan, että kunnanjohto, koko henkilökunta, luottamushenkilöt ja kuntakonserniyhtiöiden vastuuhenkilöt ymmärtävät asian tärkeyden. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulee saada osaksi jokapäiväistä toimintaa, jota myös kehitetään jatkuvasti.

1.3 Kehittämistehtävän merkitys toimeksiantajalle

Kehittämistehtävän merkitys Siikajoen kunnalle on suuri. Sen myötä kunnassa vastataan kuntalain asettamiin vaatimuksiin. Kuntatalouden yhä tiukentuessa on todella tärkeää, että sekä sisäinen valvonta että riskienhallinta ovat kunnissa hoidossa. Sisäisen valvonnan yhä tehokkaampi toteuttaminen ja valvontakeinojen miettiminen edesauttaa sitä, että väärinkäytösten riskejä voidaan pienentää. On todella tärkeää, että sisäisen valvonnan toteuttaminen ei ole ainoastaan kunnanjohtoon ja esimiesten tehtävä vaan että koko henkilökunta osallistuu sen toteuttamiseen. Jokainen työntekijä on sisäisen valvonnan toteuttaja miettiessään, mitä voisi tehdä toisin, jotta väärinkäytösten mahdollisuuksia ei syntyisi.

Haasteen Siikajoen kunnalle asettaa riskienhallinta. Kunnassa tulee tiedostaa ja tunnistaa kunnan strategiset riskit, taloudelliset riskit, vahinkoriskit sekä toiminnalliset riskit. Nämä riskit voivat olla sekä kunnan sisällä että ulkoapäin tulevia. Kun riskienhallinnan prosessi on ymmärretty kokonaisvaltaisesti, tulee sen muodostua

luontevaksi osaksi muuta toimintaa. Tämäkin asettaa haasteita. Kokonaisuus saattaa muodostua erilaisista prosesseista, esimerkiksi erilaiset operatiiviset riskit tai muut riskilajit kartoitetaan erikseen sekä hallitaan erikseen, eri tasoilla ja tavoilla, mutta tietoja ei osata hyödyntää yhteen. Kokonaisuus muodostetaan lähes aina samankaltaisista osioista, mutta kokonaisuuden toteutus vaihtelee, koska organisaatiot ja niiden toimintatavat ovat erilaisia. (Kattelus 4.12.2012, koulutusmateriaali.)

Kuntien yhteisiä riskienhallinnan haasteita ovat: riskienhallinnan linkittäminen strategiatyöhön ja tavoitteisiin, toiminnan riskienhallinnan prosessin johdonmukainen loppuun asti vieminen ja jatkuminen, riskienhallinnan yhdenmukainen soveltaminen myös muuhun toimintaan esimerkiksi suunnittelu- ja seurantaprosessiin ja riskitiedon kulkeminen oikea-aikaisesti ja oikealle taholle. (Kattelus 4.12.2012, koulutusmateriaali.)

2 KUNNAN HALLINTO

Kuntalaki antaa kunnille mahdollisuuden järjestää hallintonsa omista lähtökohdistaan ja tarpeistaan vastaavaksi. Kuntalain mukaan jokaisessa kunnassa on oltava kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari. Lisäksi tulee olla tilintarkastuksen järjestämisestä vastaava tarkastuslautakunta ja varsinainen tilintarkastaja. Valtuusto valitsee kunnanhallituksen alaisena toimivat lautakunnat sekä johtokunnat. (Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008, 11.)

Kunnan toiminnan- ja taloudenohjaus perustuu tulosohjausmalliin. Sen mukaan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvion ja -suunnitelman hyväksyy valtuusto. Lisäksi talousarvion on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen taloussuunnitelman suunnittelukautena. Kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten toimeenpanosta. Hallitus esittää toimintakertomuksessa selvityksen valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Selvitys annetaan sekä kunnasta että kuntakonsernista. Sisäinen valvonta varmentaa tavoitteiden saavuttamista. Tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja suorittavat ulkoista valvontaa. Lautakunta arvioi, kuinka valtuuston asettamat tavoitteet ovat toteutuneet. Lautakunnan tehtävänä on myös huolehtia kunnan ja tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Tilintarkastaja lausuu tarkastuskertomuksessa siitä, onko kunnan taloutta ja hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti. (Säilä ym. 2008, 11–12.)

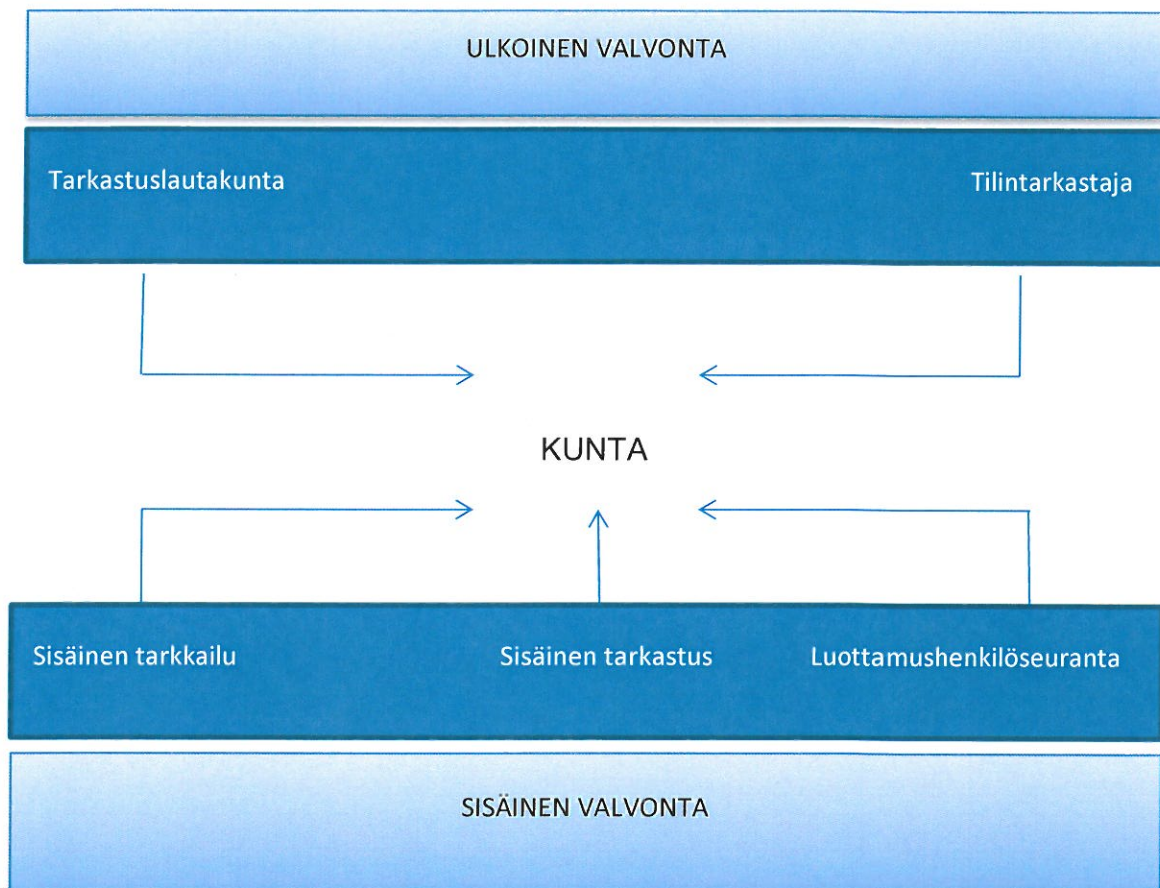
Kuntalaki

Voimassa oleva kuntalaki astui voimaan 1.7.1995. Aiempi kuntalaki eli kunnallislaki oli vuodelta 1976. Kuntalain keskeisenä tavoitteena on ollut avata kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin. Kuntalain myötä kuntien erilaisuus on tunnustettu ja se on nähty voimavarana, ei riskinä. (Harjula & Prättälä 2012, 7–9.)

Uuden kuntalain valmistelu liittyy kuntarakenteen uudistamiseen. Kesällä 2010 asetettiin virkamiestyöryhmä kartoittamaan kuntalain uudistustarpeet. Työryhmän seuraajaksi asetettiin kunnan talous-työryhmä. Kunnan talous-työryhmän tehtävänä oli valmistella vuoden 2011 loppuun mennessä nykyisen kuntalain taloussäännöksen tarkastukset. Tähän liittyy eduskunnan hyväksymä hallituksen esitys kuntalain muuttamisesta. (Harjula & Prättälä 2012, 21.) Tavoitteena on, että uusi kuntalaki on voimassa vuoden 2015 alusta. Työvaliokunnan tehtävänä on vastata lain valmistelusta sekä koordinoida valmistelujaostojen työtä; jaostoja ovat toimielimet ja johtaminen, demokratia, talous sekä kunnat ja markkinat. Talousjaoston tehtävänä on valmistella erityisesti kunnan talouden ohjaamista, yhteistoiminnan taloutta ja konsernin ohjausta, talouden tasapainotusta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat ehdotukset. (Mäenpää 4.12.2012, koulutusmateriaali.)

Kunnan talouden ja hallinnon valvonta

Kunnissa hallinnon ja talouden valvonta jaotellaan ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan (katso kuvio 1).



KUVIO 1. Kunnan toiminnan valvonta (Porokka-Maunuksela, Huuskonen, Koskinen, Säilä 2004, 34). Sisäistä valvontaa on esitelty tarkemmin kappaleessa 3.

Kunnan ulkoisen valvonnan kohteena ovat kunnanhallitus ja kunnan muu hallinto. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta ja kunnan muusta organisaatiosta riippumatonta. Siitä vastaavat laissa säädetyllä tavalla tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat. Ulkoinen valvonta palvelee kunnanvaltuuston valvonta- ja tarkastustarpeita suhteessa kunnan toimivaan johtoon ja hallintoon. Kunnassa sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla pyritään varmistamaan

toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. (Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalain muuttamisesta HE 24/2012 vp.)

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa on kerrottu, että kunnanhallitus on velvollinen antamaan selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa. Selonteossa tulee kuvata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen, valvonnassa havaitut puutteet sekä toimenpiteet niiden korjaamiseksi. (Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalain muuttamisesta HE 24/2012 vp.)

Tilivelvollisuus

Tilivelvolliset määritellään kunnissa sen vuoksi, että vastuuvapauslausunto voidaan kohdistaa heihin. Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat kunnan toimielimen jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Tilivelvollisuus merkitsee käytännössä, että viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, viranhaltijaan voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus. Valtuutetut eivät ole tilivelvollisia, muiden toimielinten jäsenet taas ovat. Kuntalain 17.1 §:n mukaan kunnan toimielimiä valtuuston lisäksi ovat kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat. (Harjula & Prättälä 2012, 620.)

Tilivelvollisuus kattaa sekä johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun että tulosvastuun ja oikeellisuuden vastuunalaisuuden. Se pitää sisällään velvollisuuden ohjeistaa ja järjestää riskienhallinta ja valvonta toimintoihin ja niiden toimivuuden seurannan. Tulosvastuu puolestaan tarkoittaa toiminnan tuloksellista järjestämistä. Toiminnan ollessa tuloksellista lautakuntien alaisten osastojen ja tehtäväalueiden toiminta on tavoitteiden mukaista, vaikuttavaa ja taloudellisesti järjestettyä. Oikeudellinen vastuunalaisuus tarkoittaa voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän hallintotavan noudattamista sekä toiminnassa että päätöksenteossa. (Oulun kaupunki 2012, hakupäivä 14.5.2013.)

Laissa ei ole vaatimusta tilivelvollisten määrittelemisestä. Kuitenkin sekä tilivelvollisten että muiden vastuullisten kannalta on selkeää, jos he tietävät, keitä vastuuvapauslausuma koskee. Tilivelvolliset hyväksyy tarkastuslautakunnan esityksestä valtuusto. Kunnanhallituksen ja tilintarkastajan kannanotto asiaan on myös hyvä saada. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu kannan ottaminen siihen, voidaanko tilivelvolliselle myöntää vastuuvapaus. Loppujen lopuksi harkintavalta siitä, kuka on tilivelvollinen, voidaan katsoa olevan tilintarkastajalla. (Harjula & Prättälä 2012, 621.)

Kuntakonserni

Siikajoen kuntakonserni koostuu emoyhteisöstä Siikajoen kunta sekä tytäryhteisöistä Kiinteistö Oy Kvantti, Ruukin Yrityspuisto Oy, Paavolan Vesi Oy ja Ruukin Vuokratalot Oy (katso kuvio 4 sivulla 30). Kuntalain mukaan kuntakonsernin muodostavat kunta ja yksi tai useampi juridisesti itsenäinen yhteisö. Nämä muodostavat yhdessä taloudellisen kokonaisuuden, jossa kunnalla on yksin tai yhdessä muiden kuntakonsernin yhteisöjen kanssa määräämisvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä. Kunnalla on määräämisvalta yhteisössä tai säätiössä, kun emoyhteisöllä on oikeus käyttää yli puolta kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä tai sillä on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä sama oikeus. (Säilä ym. 2008, 27.)

Konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johdosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tavoitteiden asettamista tytäryhteisöille ja lisäksi valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernin tuloksellisuuden seuranta, taloudellisen aseman seuranta ja analysointia sekä myös raportointia. Valtuuston tulee asettaa konsernille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, jotta konsernivalvontaa voidaan toteuttaa. (Säilä ym. 2008, 25, 28.)

Kuntakonsernin hyvä johtaminen edellyttää yhteiskunnan tarpeiden, poliittisen ilmapiirin ja eri lainsäädäntöjen tuntemista. Johtaminen on tavoitteiden asettamista, toiminnan rahoittamista, resurssien jakamista, toimintojen ja tulosten analysointia. Vaativana tehtävänä on eri toimialoilla toimivien konserniyhteisöjen yhteistyön ja koordinoinnin järjestäminen sekä toimivallan ja vastuun jakaminen konsernijohtoon ja konserniyhteisöjen kesken. (Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaloiite 2012.)

Konserniohjauksesta vastaa kunnan konsernijohto, mutta valtuusto voi johtosäännössä määrätä konsernijohtolle kuuluvia tehtäviä muullekin toimielimelle tai viranhaltijalle. Konserniohjauksen peruste on, että jokainen tytäryhteisö on vastuutettu jollekin konsernijohtoon kuuluvalla viranhaltijalla. Konsernijohtoon kuuluvalla viranhaltijalla on kunkin konserniyhteisön ohjaus ja konsernivalvonnan järjestäminen. Kunnanhallitus antaa eri yhteisöjen, laitosten tai säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille ohjeistusta kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin. Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Konserniohjauksen tärkeitä osa-alueita ovat konsernihallinnon järjestäminen, konsernin taloudenohjaus, henkilöstöpolitiikka, konsernivalvonta sekä konsernin sisäiset hankinnat ja hankintayhteistyö. (Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaloiite 2012.)

3 SISÄINEN VALVONTA

Sisäisen valvonnan avulla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla. Valvonnan tehtävänä on tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Organisaation valvonta on tehokasta, mikäli organisaation eri henkilöt tietävät ja ymmärtävät hyvin tehtävänsä ja tavoitteensa ja valvovat niiden saavuttamista. Sisäisen valvonnan avulla pyritään edesauttamaan kunnan tavoitteiden ja päämäärien saavuttamista. Sisäisen valvonnan järjestäminen on kunnan johdon ja kunnanhallituksen vastuulla ja se on keskeinen osa kunnan johdon toimintaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 47.)

Sisäiselle valvonnalle voidaan määritellä tavoitteita. Asetetut tavoitteet voivat olla seuraavanlaisia: päämäärien saavuttaminen, voimavarojen taloudellinen ja tehokas käyttö eli tuloksellisuuden varmentaminen, toimintaan liittyvien riskien hallinta, taloudellisen ja muun johtamisinformaation luotettavuus, laillisuuden varmistaminen ja johdon ohjeiden noudattaminen, toiminnan, tietojen ja omaisuuden turvaaminen, riittävät ja asianmukaisesti järjestetyt manuaaliset ja tietotekniset järjestelmät toiminnan tueksi. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 48.)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sääntely vaihtelevat kunnallishallinnossa merkittävästi. Hallinto- ja johtosäännöissä on lähinnä kuvattu vain sisäisen valvonnan määritelmä sekä vastuut. Sääntely on usein sen verran suppeaa, ettei se välttämättä aikaansaa riittävän selkeää ja kattavaa tilivelvollisuutta kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta. Myös ohjeistuksessa on kehittämistä, niitä ei joko ole, ne eivät ole toteuttamiskelpoisia tai ne ovat vanhentuneita ja keskittyvät suppeasti lähinnä hallinnon ja taloudenhoidon kysymyksiin. (Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalain muuttamisesta 24/2012 vp.) Myöskään riskienhallinnan periaatteita ei ole usein laadittu eikä niitä ole valtuusto hyväksynyt. Tällöin riskienhallinta ei ole kytköksissä toiminnan suunnitteluun eikä päätöksentekoon. Lisäksi ylemmän viranhaltijajohdon tietoisuus kokonaisvaltaises-

ta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on usein riittämätöntä. Myöskään valtuuston ja hallituksen sitoutuminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen ei ole ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta riittävää. Sisäisen valvonnan käsitteiden määrittely, tilivelvollisten toimijoiden ja henkilöstön kouluttaminen, sisäisen valvonnan toimeenpano sekä seuranta ja arviointi toteutuvat kunnissa harvoin. Hallituksella, johtavilla viranhaltijoilla, esimiehillä ja henkilöstöllä ei siten ole riittäviä edellytyksiä viedä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa käytäntöön vastualueellaan. Sisäistä valvontaa ei mielletä osaksi jokapäiväistä tekemistä. (Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalain muuttamisesta HE 24/2012 vp.)

3.1 COSO-MALLI

Sisäisen valvonnan yleisimmin käytetty määritelmä on COSO-malli. COSO-mallin avulla sisäinen valvonta voidaan jakaa viiteen toisiinsa sidoksissa olevaan osaluueeseen (katso kuvio 2). COSO-mallin takana on 1985 perustettu Tredway Commission, jonka tehtävänä oli selvittää tekijät, jotka johtavat vilpilliseen taloudelliseen raportointiin, ja antaa suositukset toimenpiteistä vilpillisen raportoinnin vähentämiseksi. Useat komitean suositukset kohdistuivat suoraan sisäiseen valvontaan. Komitea esitti eri tarkastus- ja valvontajärjestöille yhteistoimintaa erilaisten sisäisen valvonnan määritelmien ja käsitteiden yhdenmukaistamiseksi. Tämän yhteistyön tuloksena syntyi COSO vuonna 1992. Myöhemmin COSO-mallia on täydennetty ottamaan huomioon riskienhallinta ja arviointi kehikossa (COSO-ERM). COSO-mallin mukaan sisäinen valvonta määritellään prosessiksi, joka on suunniteltu tuottamaan kohtuullisen varmuuden seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi: yrityksen toimintojen tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus, taloudellisen raportoinnin luotettavuus ja lakien ja sääntöjen mukainen toiminta. (Ahokas 2012, 24–25.)



KUVIO 2. Sisäisen valvonnan osatekijät ja ulottuvuudet (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 49)

Johtaminen ja valvontakulttuuri

Johtaminen ja valvontakulttuuri luovat pohjan kaikille muille COSO-mallin osatekijöille. Vaikuttavina tekijöinä ovat historia ja kulttuuri. Valvontakulttuuri koostuu johdon ja henkilökunnan asenteesta, johdon toimintaperiaatteista sekä toiminnasta sisäistä valvontaa kohtaan. Valvontakulttuuri on hyvin vahvasti sidoksissa esimiehiin ja heidän asennoitumiseen sisäistä valvontaa kohtaan. Mikäli valvonta mielletään johdossa ja esimiesten keskuudessa tärkeäksi, se viestii alaisille asian tärkeydestä. COSO-mallin mukaisesti valvontaympäristö voidaan jakaa seitsemään osatekijään: rehellisyys ja eettiset arvot, henkilöstön pätevyys, hallituksen ja tarkastusvaliokunnan jakama huomio ja ohjaus, organisaatorakenne, työntekijöiden valta ja vastuu sekä henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt. (Ahokas 2012, 27.)

Kunnassa johtamis- ja valvontakulttuurilla on vaikutusta siihen, miten siellä toimitaan. Miten seurataan muutoksia ja riskejä ja miten niitä arvioidaan, miten asetetaan toiminnalle tavoitteita ja miten asetettuja tavoitteita mitataan. Tehokkaan joh-

tamis- ja valvontakulttuurin edellytys on selkeä vastuunjako. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 49.)

Riski ja riskienhallinta

Riski voi olla vahingon mahdollisuus. Lähes kaikki riskit voidaan luokitella ihmisen aiheuttamiksi ja sen takia niihin voidaan vaikuttaa, varautua ja niiltä voidaan suojautua. Jos riskeihin ei ole osattu tai huomattu kiinnittää huomioita, ne pääsevät yllättämään. Pienikin häiriötekijä voi käynnistää tapahtumaketjun, joka voi uhata koko yrityksen toimintaa. Riskejä otetaan myös tietoisesti ja harkiten esimerkiksi ajan ja vaivan säästämiseksi. Riski voidaan myös määritellä mahdollisuudeksi liike-toiminnassa. (Pk-yritysten riskienhallinta 2013, hakupäivä 20.4.2013.)

Riskit voidaan määritellä useilla tavoilla. Usein riski on sellaisen tapahtuman mahdollisuus, joka aiheuttaa tai josta seuraa yritykselle tai kunnalle taloudellisia menetyksiä tai henkilövahinkoja. Tavallisesti riskit jaetaan kahteen ryhmään, liikeriskit ja vahinkoriskit. Liikeriski on riski, jossa on mahdollisuus menetykseen tai voittoon. Liikeriskejä voivat olla yksityistäminen, ulkoistaminen, yhtiöittäminen, omaisuuden hallinta kuten pysyvien muuttaminen rahoitusomaisuudeksi ja kilpailuttaminen. Liikeriskiä tärkeämpi on vahinkoriski. Nämä riskit voidaan jakaa kolmeen ryhmään, henkilö-, omaisuusriskit ja toiminnan riskit. Tyypillistä vahinkoriskeille on, että vahingot syntyvät yleensä äkillisesti ja yllättävästi. (Engberg 2002, 9.) Riskien tunnistaminen ja analysointi on tehokkaan sisäisen valvonnan keskeinen osatekijä. Riskien tunnistaminen on jatkuva prosessi, koska taloudelliset, teknologiset, lainsäädännölliset ja toiminnalliset olosuhteet muuttuvat jatkuvasti. (Ahokas 2012, 31.)

Riskienhallinta on kaikkea yrityksessä ja kunnassa tehtävää toimintaa riskien ja niistä aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi. Riskienhallinta voi siis olla tilanteiden arviointia, suunnittelua ja käytännön tekoja. Jokainen henkilökunnan jäsen osallistuu riskienhallintaan omassa roolissaan. Riskienhallinta voi parhaimmillaan olla ennakoivaa, tietoista, suunnitelmallista ja järjestelmällistä. Kun se on kunnossa, jokainen hyötyy. Johdon ja henkilöstön välinen vuorovaikutus tuo voimaa yrityksen ja kunnan toimintaan. (Pk-yritysten riskienhallinta 2013, hakupäivä 20.4.2013.)

Riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista, jolloin se kattaa strategiset, toiminnalliset, taloudelliset ja lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit (katso kuvio 3). Lisäksi se sisältää riskien tunnistamisen, analysoinnin ja priorisoinnin sekä tuloksellisuuden arvioinnin. Kokonaisvaltainen riskienhallinta toimeenpannaan dokumentoidusti ja tuloksellisuudesta raportoidaan hallitukselle ja konserni-johdolle säännönmukaisesti. (Oulun kaupunki 2012, hakupäivä 14.5.2013.)



KUVIO 3. Riskien kartoittaminen kunnan näkökulmasta (Kattelus 4.12.2012, koulutusmateriaali)

Kuntien hallinnossa riskienhallinta on olennainen osa johtamista. Jotta riskienhallinta olisi systemaattista, tulisi sen olla omasta aloitteesta tapahtuvaa. Systemaatti-

sen riskienhallinnan avulla uhkana olevat riskit saadaan saman tavoitteellisen suunnittelun piiriin kuin kunnan muutkin toiminnat. Kun kunta ottaa riskienhallinnan osaksi toimintojaan, on tavoitteena riskeiltä suojautuminen. Tätä silmällä pitäen kunnissa mietitään ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, keskitetään resursseja ja selvitetään sisäisiä vastuukysymyksiä. (Engberg 2002, 8.)

Riskeihin voidaan vastata usealla tavalla. Niitä voidaan hallita seuraavasti: riskiä ei oteta lainkaan, sen todennäköisyys tai vahingon määrä pyritään alentamaan hyväksyttävälle tasolle, se saadaan hyväksyttävälle tasolle siirtämällä se muiden kannettavaksi esimerkiksi vakuuttamalla tai muilla suojaustoimenpiteillä. (Ahokas 2012, 32–33.)

Kunnan toiminnassa kohdataan riskejä, niillä voi olla vaikutusta kunnan menestykseen, taloudelliseen asemaan, maineeseen sekä palveluiden laatuun. Riskienhallinta tulisi liittää kunnan kokonaissuunnitteluun. Riskit tulisi tiedostaa kaikessa toiminnan ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan toimenpiteet tulisikin kohdistaa niihin riskeihin, joiden toteutuminen on todennäköistä ja joiden toteutessaan vaikutus on merkittävä. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 50.)

Valvontatoimenpiteet

Valvontatoimenpiteet ovat periaatteita ja menettelytapoja, jotka auttavat varmistamaan, että toiminta on sille asetettujen ohjeiden mukaista. Valvontatoimenpiteitä ovat sisäinen tarkkailu ja kontrolli ja niitä tulee suorittaa koko organisaatiossa ja kaikissa toiminnoissa. Toimenpiteitä ovat muun muassa erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet ja työtehtävien eriyttäminen. Valvontatoimet voivat olla ehkäiseviä, paljastavia, manuaalisia, automaattisia tai johtamiskontrolleja. (Ahokas 2012, 34.)

Valvontatoimenpiteet voidaan jakaa toimintaperiaatteisiin ja kontrolleihin. Ensin mainitut määrittelevät sen, mitä pitäisi tehdä. Jälkimmäiset voidaan jakaa ehkäiseviin ja paljastaviin kontrolleihin. Ehkäisevien kontrollien tavoitteena on ennaltaehkäistä virheitä ja väärinkäytöksiä. Niitä voivat olla työtehtävien eriyttäminen. Kunnassa tämä tarkoittaa niin sanottujen vaarallisten työyhdistelmien karsimista, toisin

sanoin sama henkilö ei esimerkiksi voi avata toimittajatietoja ja laittaa laskuja maksuun. Sama koskee laskujen asiallista tarkastamista ennen maksatusta ennalta määriteltyjen hyväksymisrajojen puitteissa sekä neljän silmän periaatteen mukaisesti. (Ahokas 2012, 36.) Siikajoen kunnan vaaralliset työyhdistelmät ovat: palkkojen laskeminen ja laittaminen maksuun, ostolaskujen tiliöiminen ja hyväksyminen, ostolaskujen tiliöiminen ja laittaminen maksuun, ostolaskujen hyväksyminen ja maksumääräyksen antaminen, myyntireskontran hoitaminen ja laskutus sekä osto-reskontran hoitaminen ja uusien toimittajatietojen avaaminen.

Paljastavilla kontroleilla pyritään paljastamaan virheitä ja poikkeamia. Kontrollit ovat usein kalliita tai aikaa vieviä ylläpitää. Paljastavia kontroleja voivat olla: kirjanpidon rahatilin täsmäyttäminen pankkitiliotteisiin, varastojen fyysinen inventointi, ostovelkojen vertaaminen velkojen vahvistuksiin, myyntisaamisten vertaaminen velallisten vahvistuksiin, palkanmaksun oikeellisuuden tarkastus pistekokeilla, analyttiset tarkastukset eli merkittävien suhdelukujen ja kehityssuuntien analysointi, sekä monitorointikontrollit eli kuukausittain tai neljännesvuosittain suoritettavat jälkikäteen tehtävät tarkastukset siitä, että tietyt kontrollitavoitteet ovat toteutuneet tarkastettavan ajanjakson aikana. (Ahokas 2012, 36.)

Valvontatoimenpiteiden dokumentointi vaihtelee. Dokumentoinnin laajuus riippuu organisaation koosta, rakenteesta ja johdon asettamista periaatteista. Tavallisesti yleiset toimintaperiaatteet, kuten hyväksymispolitiikat, maksatusohjelmäsäännöt, yleiset laskentaperiaatteet tai hinnoittelupolitiikat, ovat olemassa kirjallisina dokumentteina. (Ahokas 2012, 38.) Siikajoen kunnassa laskujen hyväksyjät määritellään joko lautakunnissa tai kunnanhallituksessa. Lisäksi kunnan hallintosäännössä säädetään useista toimintaperiaatteista. Dokumentaation avulla sekä hallintokunnat että kunnan johto saavat lisävarmuutta siitä, että kunnassa tehdään oikeita asioita. Kun kontrollit on dokumentoitu, ne on helpompi viestittää kunnassa eteenpäin, mikä puolestaan lisää henkilöstön ymmärrystä ja tietoisuutta sisäisestä valvonnasta.

Tieto ja tiedonvälitys

Tiedonvälityksen tavoitteena on varmistua tiedon oikeellisuudesta ja oikeasteisuudesta. Organisaatiossa toimivilla ihmisillä tulee olla tarvittava olennainen tieto käytettävissä ja omaksuttavissa. Tällöin he kykenevät hoitamaan työtehtäväänsä ja näin ollen oman roolinsa osana sisäistä valvontajärjestelmää. Annetun tiedon tulee olla päätöksenteon ja organisaation toiminnan kannalta ajantasaista ja oikeaa. Myös kommunikaation tulee olla tehokasta, ylhäältä alas sekä poikittain kulkevaa kommunikaatiota. Koko henkilökunnan on saatava ylimmältä johdolta viesti, että valvontavelvollisuudet tulee ottaa vakavasti. Jokaisen työntekijän tulee ymmärtää, mistä yrityksen sisäinen valvontajärjestelmä koostuu ja mikä on hänen oma roolinsa osana sitä. Myös kommunikaatioon sisäisten tarkastajien, johdon ja ulkoisten tarkastajien välillä tulee kiinnittää huomiota. (Ahokas 2012, 40.)

Seuranta

Seurannan avulla arvioidaan sisäisen valvonnan toimivuutta ja laatua. Seuranta voidaan jakaa jatkuvaan valvontaan ja erillisiin arviointeihin. Jatkuvaa valvontaa on päivittäinen esimiesten ja johdon toiminta sekä henkilökunnan omatoiminen seuranta. Sitä voivat olla, säännönmukaiset johtamis- ja ohjaustoimet, vertailut, täsmäytykset sekä muut normaalit tehtävät. Jatkuvaan valvontaan liittyen voidaan saada tietoa myös organisaation ulkopuolelta esimerkiksi kunnan asukkailta. Saatu palaute voi olla esimerkiksi valitus tai asiakastyytyväisyyskysely. Erilliset arvioinnit ovat tehtyjä arviointeja ennalta valituissa kohteissa. (Ahokas 2012 42–43.)

3.2 Sisäinen tarkastus

Kunnan johto voi systemaattisesti käyttää apunaan sisäistä tarkastusta suorittaessaan valvontavelvollisuuttaan. Sisäiseksi tarkastajaksi voidaan nimetä henkilö tai henkilöitä. Sisäinen tarkastus nähdäänkin kunnassa osana arviointi- ja varmistustoimintaa ja johdon apuna toimivana asiantuntijatoimintana. Tarkastuksesta ei ole säännöksiä kuntalaissa vaan tehtävät painottuvat kunnan johdon intresseihin. Sisäisen tarkastuksen organisointi on sidoksissa kunnan kokoon. Vaikkakin sisäiset tarkastajat toimivat hyvin itsenäisesti ja heillä on huomattava toimintavapaus, ei

heidän riippumattomuutensa voi koskaan vastata tilintarkastajalle asetettuja riippumattomuusvaatimuksia. Sisäinen tarkastus ei siis voi korvata ulkoista, lakisääteistä tilintarkastusta. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 52–53.)

Sisäinen tarkastus on osa kunnan johtamisjärjestelmää ja se kuuluu hyvään hallintotapaan. Sisäisen tarkastuksen järjestämistä ohjaavat sen kansainväliset standardit; tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa ja se tuottaa lisäarvoa organisaatiolle sekä parantaa sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tarjoaa organisaatiolle järjestelmällisen lähestymistavan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arvioinnissa. Se voidaan joko järjestää omana toimintana tai hankkia ulkopuoliselta palvelun tarjoajalta. (Harjula & Prättälä 2012, 594.) Sisäisen tarkastuksen tehtävä ei siis ole vastata sisäisestä valvonnasta eikä sen toimivuudesta, vaan tehtävänä on arvioida sisäisten kontrollien riittävyyttä ja tehokkuutta (Ahokas 2012, 52). Sisäinen tarkastus raportoi havainnoistaan ylimmälle johdolle, kunnanhallitukselle sekä lautakunnille ja antaa arvioita ja suosituksia sekä seuraa toimenpiteiden toteuttamista.

Sisäisellä tarkastuksella on myös vastuita. Asiantuntijavastuu tarkoittaa sitä, että tällä toiminnalla on hyvän tarkastustavan ja ammattisuositusten mukainen asiantuntijavastuu tekemästään työstä. Suunnitteluvastuu tarkoittaa sitä, että arviointi ja varmistussuunnitelmat on laadittu niin, että sisäinen tarkastus on toteutettavissa mahdollisimman kattavasti resurssien mahdollistamalla tavalla. Seurantavastuu puolestaan tarkoittaa sitä, että sisäisen tarkastuksen tulee seurata kehityssuositusten käsittelyä ja annettujen suositusten perusteella toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta; toteutuksen seuranta tulee dokumentoida sekä raportoida. Tietojen luottamuksellisuus tarkoittaa sitä, että sisäisten tarkastajien on käytettävä saamaansa tietoa harkiten ja varovasti. Kaikki tieto on pidettävä luottamuksellisena. (Holopainen, Koivu, Kuuluvainen, Lappalainen, Leppiniemi, Mikola & Vehmas 2006, 86–87.)

Sisäisen tarkastuksen toteutuessa hyvin tukee se organisaatiota tavoitteiden saavuttamisessa ja tarjoaa samalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta- ja valvontaprosessien sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. Sisäisen tarkastajan työhön voi sisältyä seuraavanlaisia tehtäviä: hallinnon tarkastus eli noudatetaanko johtosääntöä ja ohjeita, noudatetaanko toimintasääntöä, miten asiat valmistellaan, annetaanko oikeat tiedot päätöksentekijöille, päätösten täytäntöönpano, kunnan lakisääteisten velvoitteiden noudattaminen ja organisaatio ja sen tehokkuus. (Säilä ym. 2008, 72–73.)

4 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KEHITTÄMINEN

4.1 Toimeksiantajan esittely, Siikajoen kunta

Siikajoki sijaitsee Pohjois-Pohjanmaalla. Pinta-alaa on 1 055 km². Kunta kuuluu Raahen seutukuntaan yhdessä Raahen ja Pyhäjoen kanssa. Raahen lisäksi naapurikuntia ovat Lumijoki, Liminka, Hailuoto ja Siikalatva. Siikajoen kunnan taustalla on 1.1.2007 tapahtunut kuntaliitos, jolloin Ruukin ja Siikajoen kunnat yhdistyivät yhdeksi Siikajoen kunnaksi. (Kuntasuunnitelma 2012, 4–5.)

Siikajoen kunnan visio:

Siikajoki on itsenäinen vireä kunta, joka toimii aktiivisesti seutukunnallisena kehittäjänä. Yritystoimintaa tuetaan aktiivisesti ja yritystoiminta on moni-ilmeistä modernista maataloudesta innovatiiviseen huipputeknologiaan. Kuntataloutta hoidetaan vastuullisesti turvaten palveluiden jatkuvuus. Vahvalle kunnalle on tunnusomaista palveluiden perhekeskeisyys ja eri ikäluokkien välinen vuorovaikutus. Palvelut tuottaa ja järjestää ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö paikallisessa ja seutukunnallisissa verkoissa. Kuntalaisten hyvinvointia tukee siisti, viihtyisä ja turvallinen maaseudun asumis-, yritys-, oppimis- ja harrastusympäristö. Kuntahallinto perustuu asiakaslähtöisyyteen ja kuntalaisten tasavertaisuuteen. (Hallintosääntö 2011, 4.)

Toimielinorganisaatio

Siikajoen kunnan hallintosäännössä kerrotaan kunnan hallinnosta seuraavaa: Kunnan toiminnot jaetaan päävastuualueisiin, vastuualueisiin ja tulosityksiköihin. Päävastuualueet määrätään hallintosäännöllä. Valtuusto nimeää kullekin päävastuualueelle johtajan ja hänen sijaisensa. Vastuualueet ja tulosityksiköt määrää kunnanhallitus tai lautakunta. Kunnanhallitus asettaessaan kuntalain 17 §:n mukaista toimikuntaa määrittelee toimikunnan tavoitteet ja tehtävät sekä tilapäisyyden, pysyväisluontoisuuden ja ratkaisuvallan. Kunnanhallitus valitsee toimikuntaan vähintään kolme jäsentä sekä tarvittaessa henkilökohtaiset varajäsenet. Kunnanhallitus nimeää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. (Hallintosääntö 2011, 5.)

Kunnanhallituksen päätehtävä on johtaa kunnan hallintoa ja huolehtia hallintotehtävistä, ottaen huomioon kuntalaki, erityislait ja hallintosääntö. Lisäksi kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu kunnan kokonaisvaltainen kehittäminen sekä kunnan toiminnan tarkoituksenmukainen ja tuloksellinen hoitaminen valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti. Valtuusto valitsee kunnanhallitukseen tarpeellisen määrän jäseniä ja kullekin henkilökohtaisen varajäsenen. Kunnanhallitus valitsee edustajansa muihin lautakuntiin paitsi tarkastuslautakuntaan, keskusvaalilautakuntaan, vaalilautakuntiin ja kansalaisopiston johtokuntaan, jaostoihin ja koulutoimikuntiin. Kokouksissa kunnanhallituksen edustajilla on läsnäolo- ja puheoikeus. (Hallintosääntö 2011, 5.)

Kunnanjohtajan päätehtävä on johtaa kunnan hallintoa ja kunnanvirastoa tulosvastuullisesti ja hän toimii kunnanhallituksen alaisena. Kunnanjohtajan on otettava huomioon kunnanvaltuuston asettamat tavoitteet, sekä myös tehdä kunnanhallitukselle esityksiä toiminnan kehittämiseksi, ryhtyä toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi ja tarvittaessa siirtää asia kunnanhallituksen käsiteltäväksi. (Hallintosääntö 2011, 5.)

Yleishallinnon päävastuualueen esimiehenä toimii hallintopäällikkö, talouspäällikkö tai muu valtuuston nimeämä viranhaltija. Yleishallinnon toiminta-ajatuksena on luoda edellytykset kuntaorganisaation tulokselliselle toiminnalle ja huolehtia kunnalle kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta ellei tehtäviä ole lainsäädännön tai jonkun muun päätöksen perusteella siirretty muiden päävastuualueiden hoidettavaksi. (Hallintosääntö 2011, 9.)

Sivistyspalveluiden päävastuualueen esimiehenä toimii sivistystoimenjohtaja / kansalaisopiston rehtori tai muu valtuuston nimeämä viranhaltija. Sivistyspalveluiden toiminta-ajatuksena on kuntavision ja sivistysstrategian sekä opetussuunnitelmien mukaisesti tuottaa paikallisissa ja seutukunnallisissa verkoissa, viihtyisässä ja turvallisessa ympäristössä ja ammattitaitoisen ja motivoituneen henkilökunnan avulla monipuolisia sivistyspalveluita.

Sivistyspalveluiden tehtäväalueeseen kuuluvat varhaiskasvatus, lasten kotihoidon tuki, aamu- ja iltapäivätoiminta, esiopetus, perusopetus, lukiokoulutus, aikuiskasvatus, musiikkiopistotoiminta, kirjastotoimi, nuoriso-, liikunta- ja kulttuurityö sekä joukkoliikenneasiat. (Hallintosääntö 2011, 6, 10.)

Teknisen lautakunnan päävastuualueen esimiehenä toimii tekninen johtaja tai muu valtuuston nimeämä viranhaltija. Teknisen lautakunnan toiminta-ajatuksena on ylläpitää ja edistää rakennusten ja ympäristön kuntoa, teknisen tiedon ja taidon hyödyntämistä ja saatavuutta sekä kuntalaisten viihtyvyyttä, suunnittelemalla, ohjaamalla, tiedon välityksellä, rakentamalla, kunnossapitämällä ja säilyttämällä maaseutumainen, viihtyisä ja asumiseen houkutteleva elinympäristö. (Hallintosääntö 2011, 7, 11–12.)

Tunnuslukuja

Siikajoen kunnan palveluksessa oli 266 henkilöä 31.12.2012 (katso taulukko 1). Eniten henkilökuntaa oli sivistystoimessa. Sosiaali- ja terveystoimi on ulkoistettu Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän hoidettavaksi.

TAULUKKO 1. Siikajoen kunnan henkilöstömäärä 31.12.2012 (Toimintakertomus 2012, 21)

Palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä 31.12.2012

	vakinaiset	sijaiset	määräaik.	työllistetyt	yhteensä
Yleishallinto	13				13
Siivous- ja ruokapalvelu	31	3		1	35
Sivistystoimi	133	16	46*	3	198
Tekninen toimi	16		2	2	20
Yhteensä	193	19	48	6	266

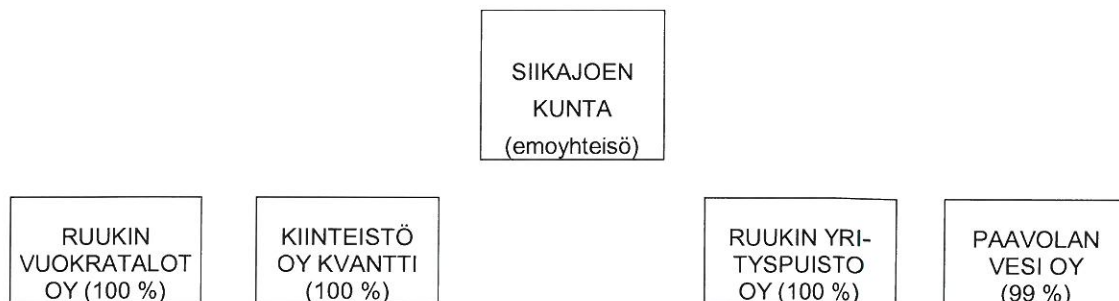
*) Sisältää kansalaisopiston määräaikaisen henkilöstön, 29 henkilöä

Palv.suhde jatkuu kevääseen.

Siikajoen kunnan tilinpäätös jäi alijäämäiseksi 572 000 euroa vuonna 2012. Tassaessa on alijäämäisen tuloksen myötä ylijäämää tuleville vuosille 668 000 euroa. Kunnan tuloveroprosentti on 21,0. Lainaa kunnalla oli vuoden 2012 tilinpäätöksessä 2 182 euroa / asukas kunnan asukasmäärän ollessa 5 634.

Kuntakonserni

Siikajoen kuntakonserniin kuuluvat Siikajoen kunnan lisäksi Ruukin Vuokratilat Oy, Kiinteistö Oy Kvantti, Ruukin Yrityspuisto Oy ja Paavolan Vesi Oy (katso kuvio 4).



KUVIO 4. Siikajoen kunnan kuntakonserni 31.12.2012 (Toimintakertomus 2012, 27)

Konsernitilinpäätöstä tehtäessä Siikajoen kuntakonserniin otetaan mukaan myös kuntayhtymät, joita ovat Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Pohjois-Pohjanmaan liitto ja Raahen seudun koulutuskuntayhtymä (Toimintakertomus 2012, 27).

4.2 Kehittämistehtävän toteuttaminen

Kehittämistehtävän tutkimusongelmiksi määriteltiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden ja tehtävien sekä vastuiden määrittely, olennaisten riskien kartoittaminen kunnassa ja kuntakonsernissa, raportointimallin laatiminen ja käyttöönotto. Niinpä kehittämistehtävän ensimmäisenä tavoitteena oli päivittää kunnan sisäisen valvonnan ohje ja konserniohje. Nykyinen sisäisen valvonnan ohje oli laadittu valtuustokaudeksi ja on näin ollen lakannut 31.12.2012. Tarkoituksena oli myös päivittää hallintosääntö, mutta sen päivittäminen on jatkotyöskentelyn kohteena. Sisäisen valvonnan ohjeeseen oli tarkoitus määrittellä sisäisen valvonnan perusteet, tarkoitus ja tavoitteet, tehtävät ja vastuut, kytkentä johtamisjärjestelmään sekä talousarvio- ja päätöksentekoprosessiin. Konserniohje päivitetettiin vastaamaan kuntalain vaatimuksia muun muassa riskienhallinnan osalta.

Toisena kehittämistehtävän tavoitteena oli kartoittaa kunnan riskit sekä laatia raportointimalli, jolla raportoitaisiin kunnan merkittävistä riskeistä toimintakertomuksen yhteydessä. Kolmanneksi ja tärkeimmäksi tavoitteeksi kehittämistehtävälle asetettiin kunnanjohton, koko henkilökunnan, luottamusmiesten ja kuntakonserniyhtiöiden vastuuhenkilöiden ymmärryksen saamisen asian tärkeydestä. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta tuli saada osaksi jokapäiväistä toimintaa.

Päiväkirja ja lähtötilannekysely

Kehittämistehtävän aloitus tapahtui konkreettisesti joulukuussa, jolloin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä avattiin vuoden 2013 talousarvioasiakirjassa (liite 1). Tammikuussa asiaa käsiteltiin johtoryhmässä. Ennen aloituskokousta käytiin asiaan liittyen koulutuksessa. Johtoryhmän aloituskokouksessa sovittiin, että tehdään lähtötilannekartoitus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilasta kunnassa ja riskienhallinnan nykytilasta kunnan tytäryhtiöissä. Lisäksi kokouksessa sovittiin hallintosäännön uudistamistyöryhmän perustamisesta sekä sisäisten tarkastajien ohjeistamisesta. Kunnan johtoryhmä, johon kuuluvat kunnanjohtajan nimeäminä ja kunnanjohtajan lisäksi hallintopäällikkö, talouspäällikkö, siivous- ja ruokapalvelupäällikkö, sivistystoimenjohtaja, tekninen johtaja ja kiinteistöpäällikkö, toimi koko kehittämistehtävän ajan keskustelukumppanina. Ryhmäkeskustelut käytiin johtoryhmässä sekä sivistyslautakunnan koulunjohtajien ryhmässä, teknisen lautakunnan ”pikkuparlamentissa” ja esimiesinfossa. Kehittämistehtävän etenemisestä syntyi päiväkirja (liite 2).

Kehittämistehtävän lähtötilannekartoitus tehtiin kyselyllä. Kyselyä käytetään tilanteissa, joissa tutkittava aihealue tunnetaan jo hyvin; näin halutaan varmistus aihealueen paikkansa pitävyydestä. (Ojasalo ym. 2009, 41.) Kysely tehtiin kunnan johtaville viranhaltijoille sekä esimiehille. Kunnan organisaatio on sen verran pieni, että kysely sekä johtaville viranhaltijoille että esimiehille oli mahdollista. Kyselyn tarkoituksena oli kartoittaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytila Siikajoen kunnassa ja se pyrittiin toteuttamaan mahdollisimman selkeästi ja helposti. Kysy-

mykset olivat seuraavat: mitä tarkoittaa sisäinen tarkastus / tarkkailu työssänne, oletteko olleet tekemisissä kunnan sisäisten tarkastajien kanssa ja jos olette, missä yhteydessä ja oletteko kartoittaneet oman toimipisteenne riskejä ja jos olette, mitä ja onko asiaan liittyvää dokumentointia. Kyselyn avulla saatiin tietoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilasta sekä vastausten perusteella voitiin nostaa esille kehittämiskohteita.

Kysely lähetettiin 14.1.2013 sähköpostitse johtaville viranhaltijoille sekä esimiehille, joita oli yhteensä 19. Vastausaikaa kyselyllä oli 31.1.2013 saakka ja määräaikaan mennessä vastaukset saatiin 10 henkilöltä vastausprosentin ollessa 53 %. Kyselyn vastaukset ovat liitteenä (liite 3). Niistä voitiin päätellä, että esimiehet ymmärtävät, mitä sisäinen tarkkailu tarkoittaa ja mihin asioihin heidän tulee esimiehinä kiinnittää huomiota. Esille nousivat töiden sujuminen ja työt, jotka kuuluvat asianomaisen tehtäväalueelle. Myös vaarallisten työyhdistelmien huomioimiseen, talousarvion seurantaan ja sääntöjen sekä ohjeiden noudattamiseen tulee kiinnittää huomioita. Vastauksista voitiin kuitenkin päätellä, että sisäinen valvonta ja sisäinen tarkkailu tiedostetaan esimiehelle kuuluvina tehtävänä ja sisäisen valvonnan asiakokonaisuudet ovat selvillä.

Toisena kysymyksenä oli, ovatko esimiehet olleet tekemisissä kunnan sisäisten tarkastajien kanssa. Kunnanhallitus, sivistyslautakunta ja tekninen lautakunta valitsivat keskuudestaan kaksi henkilöä määrääjäksi hoitamaan kunnan sisäistä tarkastusta. Yleishallinnosta vastattiin, että sisäiset tarkastajat olivat suorittaneet tarkastusta viime vuosina. Sivistyslautakunnan päävastuualueella sisäisten tarkastajien kanssa ei ollut tehty yhteistyötä. Teknisen lautakunnan päävastuualueella sisäiset tarkastajat olivat keskittyneet kassan ja kunnanvarikon toiminnan vuosittaiseen tarkastamiseen. Vastauksista voitiin päätellä, että sisäisten tarkastajien tekemää työtä tulee tuoda yhä enemmän esille. Sisäinen tarkastus, vaikka se Siikajoen kunnassa ei ole ammattimaista tarkastustoimintaa on tärkeää ja antaa lisäarvoa kunnan johdolle. Kyselyn tuloksena päätettiin järjestää sisäisille tarkastajille koulutusta ja ohjeistusta, josta oli jo sovittu johtoryhmässä.

Kolmas kysymys liittyi riskeihin ja niiden kartoittamiseen ja dokumentointiin. Vastuksista päätettiin, että riskit on tiedostettu ja niitä on dokumentoitu. Tämä antoi hyvät lähtöasetelmat kunnan riskien kartoittamiselle. Lisäksi kunnassa oli varautumisharjoitus syksyllä 2012 ja siinä esille tulleita puutteita voitiin hyödyntää myös riskikartoituksessa.

Kyselyn tuloksena voitiin todeta että esimiehet tietävät, mitä sisäinen valvonta on ja mitä se tarkoittaa heidän työssään. Miten esimiehet toteuttavat sisäistä valvontaa työssään, olisi voinut olla jatkokysymyksen aiheena. Sisäisestä valvonnasta tulisi tulevaisuudessa järjestää koulutusta. Pääasia kuitenkin on, että sisäinen valvonta tiedostetaan esimiehelle kuuluvaksi tehtäväksi. Kysely vahvisti jo tiedossa olevan asian: kunnan sisäisten tarkastajien työtä ei tunneta. Ei edes tiedetty, että sivistyslautakunnan alaisia sisäisiä tarkastajia on nimettynä. Tältä osin kyselyn tuloksena päätettiin lähteä tukemaan sisäisten tarkastajien työtä ja osaamista. Sisäisiä tarkastajia varten ryhdyttiin laatimaan ohjetta, tarkastuslomaketta sekä järjestämään heille aiheeseen liittyvää koulutusta. Tarkoituksena oli vahvistaa heidän osaamista ja saada heidät aktiivisesti tarkastamaan omaa kunnan sisäisen valvonnan vastuualuettaan.

Kunnan tytäryhtiöille lähetettiin sähköpostitse kysely niiden riskienhallinnan nykytilasta. Kysymykset olivat: onko yhtiössänne käytössä riskienhallintasuunnitelmaa ja oletteko kartoittaneet yhtiönne riskejä, raportoineet ja dokumentoineet niitä. Vastaukset saatiin kolmelta yhtiöltä. Kahdella näistä ei ollut tehty minkäänlaista riskikartoitusta, mutta asiaan luvattiin paneutua vuoden 2013 aikana. Yhdellä yhtiöllä oli riskikartoitus valmiina sekä raportointikin kunnossa. Yhtiöiltä tullaan pyytämään tilinpäätöksen 2013 yhteydessä listaukset riskeistä. Kunnan käyttämä riskikartoituslomake lähetettiin tytäryhtiöille apuvälineeksi.

Sisäisen tarkastajan koulutus, toimintaohje ja raportointilomake

Sisäiset tarkastajat valitaan kunnanjohtoon avuksi kunnanjohtoon toteuttaessa valvontavelvollisuuttaan. Sisäisistä tarkastajista ei ole säännöksiä kuntalaissa. Sisäinen tarkastus on osa kunnan johtojärjestelmää ja kuuluu hyvään hallintotapaan.

Kunnanhallitus valitsee kaksi, sivistyslautakunta kaksi ja tekninen lautakunta kaksi jäsentä suorittamaan kunnassa sisäistä tarkastusta.

Kehittämistehtävän yhtenä tuotoksena laadittiin sisäisen tarkastajan toimintaohje sekä sisäisen tarkastuksen tarkastuslomake. Tämä ei ollut tavoitteena, mutta ohjeistus syntyi oheistuotoksena. Tarkoituksena oli, että sisäiset tarkastajat voisivat suorittaa tarkastusta nykyistä tehokkaammin sekä kiinnittää tarkastuksissaan huomiota kunnan kannalta olennaisiin asioihin. Niitä ovat toiminnan lainmukaisuuden varmentaminen ja tehtyjen päätösten oikeellisuus, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisen tarkastaminen, taloushallinnon tarkastus sekä kunnan omaisuuden tarkastaminen. Kunnanhallitus hyväksyi sisäisen tarkastajan toimintaohjeen sekä tarkastuslomakkeen kokouksessaan 18.2.2013 (liite 4).

Sisäisille tarkastajille pidettiin tarkastamiseen, toimintaohjeeseen ja tarkastuslomakkeeseen liittyen koulutustilaisuus 25.4.2013. Koulutuksen tarkoituksena oli sisäisten tarkastajien verkostoituminen, heihin tutustuminen, opastus ja neuvonta. Siikajoen kunnassa ei ole aiemmin järjestetty vastaavaa koulutusta. Koulutusmateriaalin pohjalta käytiin läpi sisäisen tarkastuksen merkitystä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta, sisäisen tarkastuksen merkitystä kunnalle sekä sisäisen tarkastajien tehtäviä. Tarkoitus oli saada sisäiset tarkastajat ymmärtämään, mitä heiltä tarkastustehtävässä vaaditaan ja kuinka tärkeä se on kunnan johtamisen näkökulmasta. Koulutustilaisuus oli vapaamuotoinen ja kysymyksiä tuli runsaasti. Kaikki sisäiset tarkastajat osallistuivat koulutukseen.

Koulutuksen tuloksena sisäiset tarkastajat saivat varmuuden tekemälleen työlleen, ohjeistusta kunnan johdon kannalta olennaisten asioiden tarkastamiseen sekä rohkeutta ottaa yhteyttä ja kysyä. Koulutuksessa myös sovittiin, että sisäisille tarkastajille lähetetään aina johtoryhmän kokousmuistio, joka lähetetään myös koko henkilökunnalle. Sivistyslautakunnan sisäiset tarkastajat, jotka eivät aiemmin olleet ymmärtäneet tehtävänsä sisäisinä tarkastajina, ovat nyt aktivoituneet ja suorittaneet ensimmäisen kaksipäiväisen tarkastuksen varhaiskasvatuksessa. Sisäisille tarkastajille on koulutuksen jälkeen annettu henkilökohtaista opastusta tarkastuksen suorittamisessa sekä lomakkeen käyttämisessä.

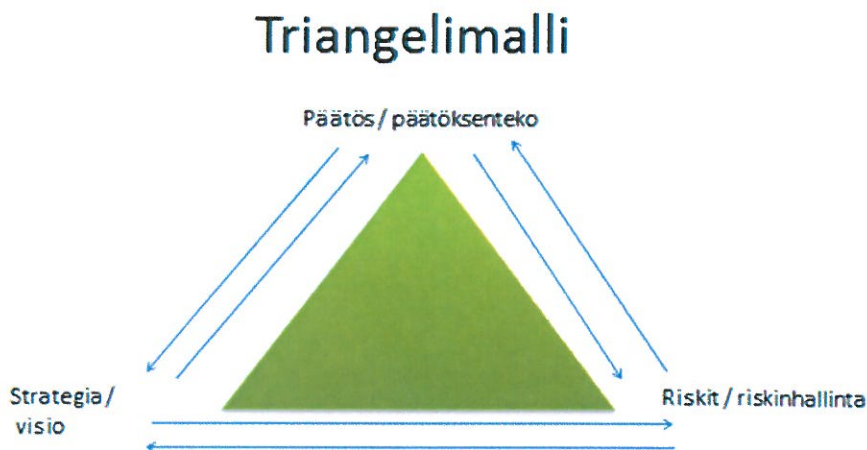
Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Kuntalaissa ei ole aiemmin erikseen säädetty sisäisen valvonnan järjestämisestä. Kuntalain 75 §:ssä on edellytetty tilintarkastajan lausuntoa siitä, onko sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Kunnan toimintakertomuksessa on vuosittain annettu selontekoa sisäisen valvonnan toteuttamisesta. Lähtötilannekyselyn perusteella voitiin päätellä, että sekä johtavat viranhaltijat että esimiehet ymmärtävät varsin hyvin, mitä sisäinen valvonta ja riskienhallinta tarkoittavat heidän omassa työtehtävässään. Kehittämistehtävän yhtenä tehtävänä oli sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisvaltainen kehittäminen sisäisen valvonnan perusteiden määrittelystä riskeihin ja niistä raportointiin. Asiaan liittyen käytiin koulutuksessa, johon koko kunnan johtoryhmä sekä seutukunnan (Raahen kaupunki, Pyhäjoen kunta ja Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä) asianomaiset osallistuivat. Koulutus pidettiin Raahessa 20.12.2013 ja kouluttajana toimi Audiator yhtiöiltä (nykyinen BDO) Markus Kiviahde. Koulutustilaisuuden tuloksena päätettiin kokoontua aiheeseen liittyen uudelleen keväällä 2013.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisvaltaista kehittämistä ryhdyttiin työstämään kunnassa keväällä 2013. Tätä varten perustettiin uudistustyöryhmä, johon kuuluivat kunnanjohtaja Kaisu Tuomi, sivistystoimen johtaja Tero Varis ja talouspäällikkö Krista Kustula; työryhmä kokoontui ensimmäisen kerran helmikuussa 2013. Tavoitteena oli hallintosäännön päivittäminen. Palaverissa sovittiin, että luovutaan sisäisen valvonnan ohjeesta sekä konserniohjeesta ja sisällytetään ne osaksi päivitettävää hallintosääntöä. Lisäksi sovittiin, että sivistystoimenjohtaja vastaa kokonaisvaltaisesti hallintosäännön päivittämisestä ja talouspäällikkö sisäisen valvonnan ohjeesta ja konserniohjeesta sekä, että valmistellaan sisäisen valvonnan perusteet asia valtuuston käsiteltäväksi. Myöhemmin tilintarkastajan kanssa keskusteltaessa päädyttiin siihen, että sisäisen valvonnan ohje voidaan sisällyttää hallintosääntöön, mutta konserniohjeen tulee olla oma asiakirjansa.

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa esiteltiin valtuustossa uusille valtuutetuille 27.3.2013. Esittelyn ajatuksena oli tutustuttaa valtuutetut kehittämistehtävään sekä saada valtuutetut tiedostamaan riskienhallinnan ja heidän tekemisensä päätösten

välinen yhteys. Valtuutetuille esiteltiin kehittämistehtävän tuotoksena syntynyt triangelimalli (katso kuvio 5), mallin idea on, että kunnan strategia, riskit ja päätökset eivät voi olla ristiriidassa keskenään vaan ne ovat aina kytköksissä toisiinsa.



KUVIO 5 Kehittämistehtävän tuotoksena syntynyt triangelimalli

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointimallin kehittäminen oli johtoryhmän kokouksen aiheena 26.4.2013. Kokoukseen oli valmisteltu materiaali, jonka pohjalta raportoimista oli tarkoitus ideoida. Kokouksessa käytiin keskustelua sisäisen valvonnan raportoitavista asioista ja sovittiin, että raportoinnissa keskeiset asiat ovat säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen, talousarvio ja käyttösuunnitelmat, hankinnat, ostopalvelut ja hankkeet, laskutus ja laskujen hyväksyntä, henkilöstö sekä tietojärjestelmät. Sisäisen valvonnan raportoinnin osalta sovittiin, että edellä mainituista asioista laaditaan raportointimalli talousarvioasiakirjaan 2014 (liite 5). Varsinainen raportointi tapahtuu päävastuualueiden esimiesten toimista toimintakertomuksessa vuodelta 2014.

Johtoryhmän kokouksessa käsiteltiin kunnan riskien kartoittamista ja riskienhallintaa. Riskeistä ei ole aiemmin raportoitu. Kunnassa tulee kartoittaa ulkoiset ja sisä-

set toiminnalliset, taloudelliset, strategiset ja vahinkoriskit. Kokouksessa käydyn keskustelun päätteeksi sovittiin, että riskien kartoittamisen suorittavat toimipisteiden esimiehet. Esimiehille (sivistyslautakunta ja tekninen lautakunta) käydään kertomassa riskienhallinnasta ja riskien kartoittamisesta heidän palaverissa. Apuna riskien kartoittamisessa käytetään riskikartoituslomaketta, jonka johtoryhmä muutamain muutoksin kokouksessa hyväksyi. Riskilomakkeella kartoitetaan riski tai ongelma, riskin toteutumisen pahimmat seuraukset, riskin suuruus arvoasteikolla 1–3, riskiin varautuminen, asian hoitaminen ja aikataulus.

Lomake lähetettiin johtaville viranhaltijoille ja esimiehille ja pyydettiin palauttamaan 30.6.2013 mennessä. Lisäksi käytiin kertomassa riskeistä ja riskien kartoittamisesta sekä koulunjohtajien palaverissa 7.5.2013 ja teknisen toimen palaverissa 27.5.2013. Lomakkeen palauttamisesta jouduttiin muistuttamaan useampaan otteeseen, mutta lopulta jokaisesta pyydetyistä toimipisteistä saatiin riskilomake täytettynä. Palautetuista riskilomakkeista koostettiin yksi yhteinen, johon riskit eriteltiin päävastuualueittain, tulosalueittain ja -yksiköittäin. Lomakkeelle merkittiin punaisella lomakkeen palauttaneiden mielestä heidän toimintansa kannalta merkittävät riskit (riskiluokka 3). Tulosalue ja -yksikkökohtaisten riskikoosteiden ohella tehtiin koko kuntaa koskeva riskikartoitus. Kunnan riskejä tarkasteltiin strategisesta, toiminnallisesta, taloudellisesta ja omaisuuden näkökulmasta.

Riskikoosteet sekä tulosalueittain ja -yksiköittäin että koko kunnan tasolta esiteltiin johtoryhmässä 9.8.2013. Koostettu materiaali lähetettiin johtoryhmän jäsenille etukäteen tutustuttavaksi. Kokouksessa keskusteltiin riskeistä ja sovittiin, että koostetaan tulosalueittain ja -yksiköittäin merkittävimmät riskit talousarvioasiakirjaan ja näistä sitten raportoidaan ensimmäisen kerran toimintakertomuksessa vuodelta 2014. Johtoryhmässä sovittiin, että riskien koostaminen tehdään päävastuualueittain ja mukana koostamisessa ovat sekä koulunjohtajat että teknisen toimen ”pikuparlamentti”. Koosteet lähetettiin päävastuualueiden esimiehille sähköpostilla 9.8.2013. Koostamisessa tuli huomioida toiminnallinen, taloudellinen, strateginen ja omaisuusnäkökulma. Raportoitavat riskit tuli toimittaa talouspäällikölle koostettavaksi 15.9.2013 mennessä.

Riskit saatiin koostettua, lähestymistapoja otettiin kaksi eli kunta yhteensä ja päävastuualueet tulosalueineen (liite 5). Kunta yhteensä riskiraportoinnissa otettiin tarkastelumalliksi taloudellinen, toiminnallinen, omaisuus ja strateginen riski. Merkittäväksi riskeiksi koko kunnan kannalta nousivat lainapääoman kasvu hallitsemattomaksi, avainhenkilöriski ja päätösten epäjohtonmukaisuus. Päävastuualueiden merkittävimmät riskit olivat avainhenkilöriski, pienet henkilöresurssit, tietokoneohjelmien toimivuus, sähkökatkokset, ruokamyrkytykset ja muut koko kunnan toimintaa yhteisesti koskettavat asiat.

Johtoryhmässä 9.8.2013 käsiteltiin myös päivitettyä sisäisen valvonnan ohjetta, joka oli tarkoitus liittää osaksi kunnan päivitettävää hallintosääntöä. Hallintosääntön päivittäminen on kehittämistehtävän jatkotyöskentelyn aiheena. Kunnassa käytössä olevan sisäisen valvonnan ohjeen oli kunnanhallitus hyväksynyt 8.12.2008 ja päivittänyt 16.2.2009. Sisäisen valvonnan ohje oli voimassa valtuustokauden 2009 – 2012. Sisäisen valvonnan ohje oli ajankohtainen päivittää, koska sen voimassaolo oli lakannut 31.12.2012. Sisäisen valvonnan ohjeeseen otettiin mukaan valtuuston 18.6.2013 hyväksymät sisäisen valvonnan perusteet. Päivitetyssä ohjeessa käsiteltäviä asiakokonaisuuksia olivat kunnan kulunvalvontajärjestelmä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet (tarkoitus ja tavoitteet, tehtävät ja vastuut, kytkentä johtamisjärjestelmään, talousarvio- ja päätöksentekoprosessiin ja konserniohjaus ja valvonta), sisäisen valvonnan toteuttaminen (sisäinen tarkkailu, sisäinen tarkastus, seuranta ja raportointi), riskienhallinta (riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus, riskeihin suhtautuminen sekä riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi) ja kunnan taloudenhoito (maksuliikenne ja kirjanpito, atk-järjestelmä, asiakirjahallinta, vastuualueet ja vastuuhenkilöt sekä tilivelvollisuus). Sisäisen valvonnan ohjeen päivittämisellä pyrittiin siihen, että ohjeesta on löydettävissä mitä sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat, kuka vastaa mistäkin, miten raportointi toteutetaan ja miten kunnan taloutta tulee hoitaa. Uutena asiana ohjeeseen sisällytettiin tilivelvollisuus ja johtavien viranhaltijoiden sijaiset.

Sisäisen valvonnan ohjeen päivittämisen yhteydessä laadittiin päävastuualueiden sekä tulosalueiden ja -yksiköiden esimiehille sisäisen valvonnan huoneentaulu (liite

6). Tarkoituksena oli, että huoneentaulu voitaisiin laittaa jokaisen esimiehen seinälle muistuttamaan sisäisen valvonnan tehtävistä.

Sisäisen valvonnan ohje oli kunnanhallituksen käsiteltävänä 9.9.2013. Samalla päivitettiin uudistukseen liittyen tarkastussääntö, koska nämä kaksi asiakokonaisuutta oli aiemminkin käsitelty samanaikaisesti (liitteet 7 ja 8). Tarkastussääntöön terävöitettiin kohtaa ulkoinen ja sisäinen valvonta ja muutettiin tilintarkastajan toimikauden pituus kuudeksi vuodeksi. Kunnanvaltuusto on hyväksynyt toimikauden pituuden muutoksen 10.10.2012 § 65. Kunnanhallituksen hyväksymisen 9.9.2013 jälkeen ohjeet olivat tarkastuslautakunnan käsittelyssä 11.9.2013.

Tilivelvollisuus

Sisäisen valvonnan ohjeeseen sisällytettiin kunnan tilivelvolliset. Kuntalain 75 §:n mukaan kunnan tilivelvollisina pidetään hallituksen ja lautakuntien jäseniä, esittelijöitä sekä toimielimen tehtäväalueen johtavia viranhaltijoita. Tilivelvollisina voidaan myös pitää itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita. Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus. Vastuuvapaus voidaan myös evätä tilivelvollisen alaisen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Tilivelvollisuuden puuttuminen ei kuitenkaan vapauta esimiesasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaistensa toiminnan valvontavastuusta. Valvontavastuu perustuu esimiesasemaan ja toimivaltaan. Tilivelvollisuus pitää sisällään johtamis-, ohjaus-, seuranta- ja tulostavastuun sekä oikeellisuuden vastuunalaisuuden. (Oulun kaupunki 2012, hakupäivä 14.5.2013.) Kuntalaissa määritellään, että kunnan tilivelvolliset hyväksyy valtuusto. Tarkastuslautakunta tekee esityksen valtuustolle tilivelvollisista. Siikajoen tarkastuslautakunta käsitteli asian ja teki esityksen valtuustolle kokouksessaan 11.9.2013.

Konserniohje

Kunnan kuntakonserniin kuuluu neljä tytäryhtiötä: Paavolan Vesi Oy, Ruukin Yrityspuisto Oy, Kiinteistö Oy Kvantti ja Ruukin Vuokratalot Oy. Kunnassa on käytössä konserniohje, joka päivitettiin kehittämistehtävän yhtenä tuotoksena. Konserniohjeen päivittämisen pohjaksi otettiin olemassa oleva ohje, jonka kunnanvaltuus-

to oli hyväksynyt 16.12.2009. Konserniohjeen laatimiselle ei ole virallista mallia, on vain Suomen Kuntaliiton suositus. Konserniohjeen päivittämisessä tehtiin yhteistyötä kunnanjohtajan kanssa sekä pyydettiin lausunnot konserniyhtiöiden hallituksilta. Kunnanhallitus hyväksyi päivitetyn ohjeen 9.9.2013 (liite 9).

Konserniohjeen päivittämisen myötä esille nousi kunnan ja konsernin kannalta kehitettävää. Konserniohjeessa on seuraava lause: konsernivalvonnassa on erityisesti seurattava valtuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Myös riskienhallintajärjestelmien toimivuutta pitää seurata. Tulevia kehittämistehtäviä liittyen konserniin ovat: valtuuston tulee asettaa tytäryhtiöille tavoitteet, joista tytäryhtiöiden tulee raportoida ja joita valtuuston tulee seurata. Tavoitteet tulee olla yhtiön kannalta realistiset ja helpot raportoida. Raportointi tapahtuu toimintakertomuksen yhteydessä. Toisena kehittämistehtävänä on tytäryhtiöiden riskien kartoittaminen ja niistä raportointi toimintakertomuksen yhteydessä. Tytäryhtiöistä Paavolan Vesi Oy:llä on riskit kartoitettuna ja niistä on raportoitu emoyhtiölle vuosittain. Muut yhtiöt ovat lupautuneet kartoittamaan yhtiöiden riskit vuoden 2013 aikana. Yhtiölle on lähetetty sähköpostitse kunnan riskikartoitusmalli sekä koulutusmateriaali. Tavoitteena on, että sekä kunnan että tytäryhtiöiden riskeistä voidaan raportoida viimeistään tilinpäätöksen 2014 yhteydessä.

Sisäisen valvonnan ohje, tarkastussääntö ja konserniohje olivat valtuuston hyväksyttävänä 2.10.2013. Valtuuston kokouksessa esiteltiin päivitettyjä ohjeita asiakokonaisuuksineen (liite 10). Kokouksessa painotettiin valtuuston roolia tavoitteiden asettajana tytäryhtiöille. Sovittiin, että tavoitteiden asettaminen aloitetaan valtuustoseminaarissa 4.10.2013. Työskentelyn pohjaksi laadittiin malli, jonka pohjalta tytäryhtiöille asetettaisiin toiminnalliset, omistajan esittämät ja taloudelliset tavoitteet. Sama pohja lähetettiin tytäryhtiöille kommentoitavaksi. Tavoitteet tullaan asettamaan marraskuun 2013 loppuun mennessä. Sisäisen valvonnan ohjeesta keskusteltiin ja valtuutetut halusivat painottaa virkamiesten vastuuta sisäisen valvonnan hoitamisessa. Sisäiset tarkastajat toimivat valvonnan tarkastajina. Todettiin

myös, että sisäisen valvonnan rooli on muuttunut kassojen ja varastojen tarkastamisesta toiminnan tarkastamiseen ja se on hyvä asia. Valtuusto hyväksyi ohjeet, joista sisäisen valvonnan ohje tulee osaksi päivitettävää hallintosääntöä.

Tutkimuksellisuus

Kehittämistehtävä oli sekä toiminta- että konstruktiivinen tutkimus. Toimintatutkimus, koska toimintatutkimus tavoittelee käytännön hyötyä ja käyttökelpoista tietoa. Toimintatutkimuksessa tutkija on se, joka pyrkii aikaansaamaan muutosta, käynnistää muutoksen ja rohkaisee ihmisiä tarttumaan asioihin. Toimintatutkimuksen avainsanoja onkin käytännönläheinen, osallistava ja sosiaalinen prosessi. (Heikkinen, Rovio & Syrjälä 2007, 19–20, 27.) Kehittämistehtävässä saatiin käytännön tietoa esimerkiksi kartoitettaessa merkittäviä riskejä kunnan kannalta. Itse tutkimus oli myös hyvin käytännönläheinen ja osallistava, koska kaikki esimiehet ja johtavat viranhaltijat osallistuivat riskien kartoittamiseen sekä myös sosiaalinen prosessi erilaisine ryhmäkeskusteluineen. Avainsanana toimintatutkimuksessa on toimintatavan muutos. Toimintatavan muutos aikaansaatii siten, että kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä niiden raportoinnista syntyi kuntaan pysyvä toimintatapa. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tulee raportoida vuosittain. Lisäksi riskeistä raportoinnista tytäryhtiöissä tulee myös pysyvä toimintatapa. Pysyvä toimintatapa pyrittiin myös ulottamaan sisäisten tarkastajien työskentelyyn. Heille aikaansaatii malli, jonka avulla he pystyvät suorittamaan tehtävänsä sisäisinä tarkastajina kunnan johdon apuna.

Kehittämistehtävä oli myös konstruktiivinen tutkimus, jonka tutkimusmenetelmiä ovat ryhmäkeskustelujen lisäksi kyselyt ja haastattelut. Konstruktiivisella tutkimuksella on tarkoitus aikaansaada konkreettinen tuotos, suunnitelma tai malli. Konstruktiivisessa tutkimuksessa tarvitaan jo olemassa olevaa tietoa sekä uutta käytännöstä kerättävää tietoa. Konstruktiivisessa tutkimuksessa suunnitellaan, toteutetaan ja testataan. Konstruktiivinen tutkimus on toimintatutkimuksen tapaan myös osallistavaa tutkimusta. Vuorovaikutus ja kommunikaatio ovat tärkeitä. (Ojasalo ym. 2009, 65–66.) Tutkimuksessa tehtiin lähtötilannekysely, jolla pyrittiin varmistamaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilasta. Konkreettisena tuotoksena ai-

kaansatiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointimalli sekä tuotoksena päivitetty sisäisen valvonnan ohje, konserniohje ja sisäisen tarkastajan toimintaohje. Itse pidän tärkeänä triangelimallia (katso kuvio 5 sivulla 36), jonka avulla saadaan päättäjät ymmärtämään kunnan strategia ja vision, päätösten ja riskien välinen yhteys. Mitään näistä kolmesta ei voi jättää tiedostamatta johdettaessa kunnan toimintaa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

COSO-mallin mukaan sisäinen valvonta on toimivaa ja tehokasta, jos johtamisjärjestelmä ja valvontakulttuuri, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, tieto ja tiedonvälitys sekä seuranta ovat kunnossa. Johtaminen ja valvontakulttuuri luovat pohjan kaikille muille COSO-mallin osatekijöille. Vaikuttavina tekijöinä ovat historia ja kulttuuri. Valvontakulttuuri koostuu johdon ja henkilökunnan asenteesta, johdon toimintaperiaatteista sekä toiminnasta sisäistä valvontaa kohtaan. Se on hyvin vahvasti sidoksissa esimiehiin ja heidän asennoitumiseen sisäistä valvontaa kohtaan. (Aho-kas 2012, 27.) Kehittämistehtävän yhtenä tavoitteena oli saada sisäinen valvonta osaksi jokapäiväistä tekemistä. Sisäistä valvontaa esiteltiin valtuutetuille, hallitukselle, johtoryhmälle sekä esimiehille useita kertoja. Esimiehet saatiin osallistumaan riskien kartoittamiseen ja sisäisen valvonnan raportoinnin kehittämiseen. Kun esimiehet suhtautuvat positiivisesti sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan, vaikuttaa se siihen, että myös heidän alaisensa kokevat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tärkeänä osana heidän työtänsä. Esimiesten rooli on myös hyvin keskeinen tiedonvälityksen kannalta. Viestittävä tieto tulee olla tosiasioihin perustuvaa ja täsmällistä. Tiedon ei ole tarkoitus kulkea vain johdolta alaisille vaan myös alaisilta johdolle ja hallintokunnalta toiselle. Tehokas tiedonkulku edesauttaa sisäisen valvonnan onnistumista.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta kunnassa on uusi asiakokonaisuus, vaikka riskejä on aiemminkin tunnistettu ja niihin on varauduttu. Kokonaisvaltainen riskienhallinta koostuu riskien tunnistamisesta, riskien arvioimisesta ja riskeihin vastaamisesta. Riskejä on sisäisiä ja ulkoisia, strategisia, toiminnallisia, taloudellisia ja omaisuusriskejä. Suurin työ keittämistehtävässä oli kunnan riskien tunnistaminen. Riskit saatiin tunnistettua, arvioitua ja suunniteltua se, miten riskeihin vastataan ja millä aikataululla. Riskien tunnistaminen, arvioiminen ja riskeihin vastaaminen on jatkuvaa työtä, koska taloudelliset, teknologiset, lainsäädännölliset ja toiminnalliset olosuhteet muuttuvat jatkuvasti. Riskienhallintaa tullaan kehittämään jatkossa enemmän

kohti kokonaisvaltaista riskienhallintaa, mutta se vaatii henkilöresursseja sekä yhteistyötä ja avointa vuorovaikutusta yli hallintokuntien.

Valvontatoimenpiteet ovat periaatteita ja menettelytapoja, jotka auttavat varmistamaan, että toiminta on sille asetettujen ohjeiden mukaista. Valvontatoimenpiteitä ovat sisäinen tarkkailu ja kontrolli ja niitä tulee suorittaa koko organisaatiossa ja kaikissa toiminnoissa. (Ahokas 2012, 34.) Valvontatoimenpiteiden onnistumiseen vaikuttaa valvontakulttuuri. Jos esimiehet suhtautuvat valvontatoimenpiteiden suorittamiseen positiivisesti, viestii se myös alaisille asian tärkeydestä. Kehittämistehtävässä ei lähdetty kehittämään valvontatoimenpiteitä, mutta niistä on kerrottu päivityksessä sisäisen valvonnan ohjeessa, jossa on oma kappaleensa talouden hoidolle. Uutena asiana liittyen valvontatoimenpiteisiin määriteltiin sisäisen valvonnan ohjeeseen johtavien viranhaltijoiden sijaiset. Sijaisten määrittelyllä vastataan myös avainhenkilöriskien.

Sisäisen valvonnan toteuttamista tulee seurata. Seuranta voidaan nähdä kokonaisuutena, jossa keskitytään sisäisen valvonnan laadun arviointiin. Se voi olla jatkuvaa tai määräjain tapahtuvaa tarkkailua. (Porokka-Maunuksela 2004, 52.) Sisäisen valvonnan toteuttamisesta on raportoitu vuosittain toimintakertomuksessa. Kehittämistehtävässä luotiin malli, jonka avulla raportoidaan vuosittain sisäiseen valvontaan liittyvistä asiakokonaisuuksista. Näitä asiakokonaisuuksia ovat säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen, talousarvion ja käyttösuunnitelmien seuraaminen, hankinnat ostopalvelut ja hankkeet, laskuttaminen ja laskujen hyväksyminen, henkilöstöön liittyvät asiat ja tietojärjestelmät.

Sisäiset tarkastajat seuraavat sisäisen valvonnan tehokkuutta ja sen onnistumista. Kehittämistehtävän yhdeksi tärkeäksi asiakokonaisuudeksi muodostui sisäisten tarkastajien osaamisen vahvistaminen. Kehittämistehtävän alussa suoritettu lähtötillanekartoitus vahvisti sitä käsitystä, että sisäisten tarkastajien rooli oli epäselvä. Heidä ei tiedetty olevan nimettyinä ja he eivät itse tieneet, mitä heidän sisäisinä tarkastajina tulee tehdä. Sisäisiä tarkastajia varten laadittiin toimintaohje, tarkastus-

lomake ja heille pidettiin koulutusta. Sekä kunnanhallituksen että sivistyslautakunnan alaiset sisäiset tarkastajat ovat suorittaneet koulutuksen jälkeen tarkastuksia.

Kehittämistehtävän myötä nousi esille uusia kehitettäviä asiakokonaisuuksia. Yhtenä kehittämistehtävän tuotoksena määriteltiin kunnan tilivelvolliset. Esityksen tilivelvollisista tekee valtuustolle tarkastuslautakunta, joka koostuu luottamushenkilöistä. Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. (Harjula & Prättälä 2012, 595.) Tarkastuslautakunnan vaalikelpoisuudesta, toimikaudesta, kokoonpanosta ja tehtävistä on säännelty kuntalain 71 §:ssä. Kuntalaissa ei ole kohtaa, jossa määriteltäisiin tarkastuslautakunnan jäsenen pätevyys. Esimerkiksi tytäryhtiöiden hallintoon valittavilta kunnan edustajilta edellytetään liiketaloudellista osaamista ja yhteisön toimialueen tuntemusta. Mielestäni myös tarkastuslautakunnan jäseniltä tulisi edellyttää sekä liiketaloudellista että kunnan hallinnon osaamista.

Sisäisen valvonnan ohjeen päivittämisen yhteydessä esille nousi myös kehitettäviä asioita. Sisäisen valvonnan ohjeessa kerrotaan, että hallintokunnat hyväksyvät toimikaudekseen tai vuosittain henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä laskut. Sivistyslautakunta ja tekninen lautakunta päättävät laskujen ja tositteiden hyväksyjät toimikaudeksi. Hallintosääntöön on määritelty kunnanhallituksen päävastuualueen hyväksyjät. Kehitettävää on siinä, että laskujen hyväksyjät tulee määritellä myös rahoitusosaan ja investointiosaan sekä määritellä laskujen hyväksymisrajat.

Kehitettävää on myös talousarvioseurannassa. Kunnanhallitukselle raportoidaan kuukausittain ja valtuustolle neljännesvuosittain talousarvion toteutumisesta. Sivistyslautakunnalle ja tekniselle lautakunnalle raportoidaan säännöllisesti. Vaikka raportointia tapahtuu ja se on säännöllistä, niin sitä voidaan kehittää. Mielestäni kunnanhallitukselle ja valtuustolle neljännesvuosittain tapahtuvaan raportointiin voitaisiin sisällyttää hallintokunnittaiset sanalliset arviot taloudellisesta tilanteesta. Investointiosan raportointia tulisi myös kehittää. Taloudellinen tilanne on kunnissa

tänä päivänä huono, mutta kehittämällä seuranta, voidaan taloustilanteen muutoksiin reagoida entistä paremmin. Tavoitteena on kokonaisvaltainen talousarvion seuranta.

Kunnan ohjeistusta voidaan myös kehittää. Pelkkä ohjeistaminen ei riitä vaan tulee myös varmistua siitä, että ohjeistusta noudatetaan. Siinä korostuu tiedottamisen ja tiedon saannin näkökulma. Ohjeistamista voidaan lisätä muun muassa laskujen tiliöijille. Laskujen tiliöimisessä ja arvonlisäverojen käsittelyssä on virheitä. Näitä virheitä voidaan välttää laatimalla tilien ja arvonlisäverokoodien käyttöohje. Ohjeessa kerrotaan tileistä ja arvonlisäverokannoista. Mitä tiliä voi missäkin tiliöinnissä käyttää ja mitkä ovat arvonlisäverokoodit ja milloin on kyseessä palautuskelpoinen, vähennyskelpoinen tai vähennyskelvoton arvonlisäverokirjaus. Ohjeistukseen liittyen tulee myös järjestää koulutusta koko henkilökunnalle.

Kehittämistehtävän yhtenä tuotoksena päivitettiin konserniohje. Päivitetyn konserniohjeen myötä haluttiin tuoda esille muutamia tärkeitä asioita, jotka kaipaavat toimenpiteitä kunnassa. Ohjeeseen kirjattiin, että tytäryhtiöiden hallintoon valittavilta kunnan edustajilta edellytetään liiketaloudellista osaamista ja yhteisön toimialueen tuntemusta. Valittavilla edustajilla tulee olla kykyä ja taitoa arvioida tytäryhteisön johdon toimintaa toiminta-ajatuksen, strategioiden ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Toisena tärkeänä asiana konserniohjeeseen kirjattiin, että valtuuston tulee asettaa tytäryhtiöille sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet ja lisäksi tytäryhteisöjen tulee kartoittaa toimintansa kannalta merkittävät ulkoiset ja sisäiset, strategiset, toiminnalliset, taloudelliset ja omaisuusriskit sekä raportoida riskeistä kunnalle vuosittain toimintakertomuksessa. Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamisessa on tarkoitus tehdä yhteistyötä kunnan ja tytäryhtiöiden hallitusten kesken. Konserniohjeen terävöittämisellä on tarkoituksena korostaa konsernin seurannan asemaa kunnassa. Kunnalle tulee konserniyhtiöiden kautta merkittäviä velvoitteita, esimerkiksi kunnan takaamat lainat. Kuntakonsernin johtamiseksi tarvitaan kehittyneitä strategioita, toimivaa konsernirakennetta, konserniohjausta, omistajapolitiikkaa, palvelujen strategista kehittämistä,

investointisuunnittelua sekä kunnan talouden tasapainottamista aidosti kuntavaali-kausittain ja toimivia raportointimenetelmiä. Riskienhallintaa tulee korostaa kuntakonsernissa, koska merkittävä osa päätösvallassa on ulkoistettu valtuutetuilta osakeyhtiöiden hallituksille. (Kuntalehti 7/2013, 44.)

Sisäisen valvonnan merkitystä ei voida korostaa liikaa. Vaikka Siikajoen kunnassa on päivitetty sisäisen valvonnan ohje, tarkastussääntö ja konserniohje, laadittu sisäisen tarkastajan toimintaohje, kartoitettu riskit, organisoitu raportointi sisäisestä valvonnasta ja riskeistä ja koulutettu sisäiset tarkastajat, niin asian eteen voidaan tehdä vieläkin enemmän. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tulee saada pysyvä toimintatapa, joka sisältyy jokapäiväiseen tekemiseen. Kunnassa tulee varmistua siitä, että jokainen työntekijä ymmärtää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tärkeyden ja osaa puuttua mahdollisiin epäkohtiin. Mielestäni sisäisen valvonnan osatekijöiden ja ulottuvuuksien tärkeyttä tulee korostaa eli johtamiskulttuuri, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, tieto ja tiedonvälitys sekä seuranta. Nämä tekijät aikaansaavat toimivan sisäisen valvonnan kulttuurin.

LÄHTEET:

Ahokas, N. 2012. Yrityksen sisäinen valvonta. Jyväskylä: Edita Publishing.

Enberg, M. 2002. Kuntien riskienhallinta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. HE 24/2012 vp.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. Kuntalaki. Helsinki: Talentum Media Oy.

Heikkinen, H., Rovio, E. & Syrjälä, L. (toim.) 2007. Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Helsinki: Hansaprint Direct Oy.

Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. 2006 ja 2010. Sisäinen tarkastus. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Kattelus, J., riskipäällikkö, Espoon kaupunki, 2012. Koulutusmateriaali 4.12.2012. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestäminen Espoon kaupunki-konsernin esittely.

Kiviaho, M. 2012. Johtamis- ja hallintotapa, sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Halupäivä 14.5.2013 http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=6f0aa9f7-8a69-40e8-b5b0-01eac85abcd5&groupId=52058.

Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaloiite. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Laki kuntalain muuttamisesta 4.7.2012/15/80/2012. Kuntaliiton yleiskirje kunnan- ja kaupunginhallituksille, kuntayhtymien hallituksille. Suomen kuntaliitto.

Moliis, P. 2013. Kuntakonserni vaatii kovaa osaamista. Kuntalehti 7/2013, 44–45.

Mäenpää, E., lainsäädäntöneuvos, Valtiovarainministeriö, 2012. Koulutusmateriaali 4.12.2012. Kuntalain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan uudet säännökset.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Helsinki: WSOYpro Oy.

Porokka-Maunuksela, R., Huuskonen, J., Koskinen, O. & Säilä, E. 2004. Kunnanhallinto, talous ja valvonta. Helsinki: KPMG ja Edita Publishing Oy.

Siikajoen kunnan hallintosääntö 15.12.2010. voimaantulo 1.1.2011. Siikajoen kunnanvaltuusto.

Siikajoen kunnan toimintakertomus 18.6.2013/2012. Siikajoen kunnanvaltuusto.

Siikajoen kuntasuunnitelma; Tulevaisuuden käsikirja Siikajoki 2030/28.3.2012. AIRIX Ympäristö. Siikajoen kunnanvaltuusto.

Suomen riskienhallintayhdistys. 2013. Startti riskienhallintaan. Hakupäivä 20.4.2013 <http://www.pk-rh.fi/startti-riskienhallintaan.html> (uusi linkki <http://www.pk-rh.fi/index.php?page=etusivu>).

Säilä, E., Hellén-Toivanen, P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A. & Urrila A. 2008. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: KPMG ja Edita Publishing.

LIITTEET

LIITE 1	OTE TALOUSARVIOASIAKIRJASTA VUODELTA 2013
LIITE 2	PÄIVÄKIRJA
LIITE 3	KYSELY/LÄHTÖTILANNEKARTOITUS
LIITE 4	SISÄISEN TARKASTAJAN OHJE JA TARKASTUSLOMAKE
LIITE 5	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIEN RAPORTOINTIMALLI
LIITE 6	SISÄISEN VALVONNAN HUONEENTAULU
LIITE 7	SISÄISEN VALVONNAN OHJEET
LIITE 8	TARKASTUSSÄÄNTÖ
LIITE 9	KONSERNIOHJE
LIITE 10	VALTUUSTON ESITTELYMATERIAALI

4 SISÄINEN VALVONNAN JÄRJESTÄMINEN

4.1. Sisäinen valvonta sekä konserniohjaus ja -valvonta

Sisäisen valvonnan järjestäminen kuuluu kunnanhallituksen vastuualueelle. Valvontaa ovat sisäinen tarkkailu ja tarkastus, tarkastustoiminta sekä talouden ja toiminnan seuranta. Kunnanhallitus on valinnut keskuudestaan 2 henkilöä, jotka ovat tarkastaneet vähintään kerran vuodessa kassa- ja pankkitilien varat sekä kunnan hallussa olevat arvopaperit ja erilaiset vakuudet; tarkastuksista annetaan kunnanhallitukselle raportti ja sen perusteella ryhdytään tarpeellisiksi katsottuihin toimenpiteisiin.

Päävastuualueiden esimiesten tehtävänä on valvoa, että kunkin hallintokunnan vastuulle kuuluvat tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan lautakuntien hyväksymällä tavalla ja tehtäviin osoitetuin voimavaroin. Valtuuston vahvistaman talousarvion mukainen käyttösuunnitelma hyväksytetään lautakunnassa.

Kunnan sisäisen valvonnan ohjeet on viimeksi päivitetty joulukuussa 2008 ja konserniohje vuotta myöhemmin. **Kuntalakiin 1.7.2012 tullut muutos** tarkentaa sisäisen valvonnan roolia ja korostaa erityisesti konserniohjauksen merkitystä. Tähän liittyy myös se, että kuntatalouden tilaa tarkastellaan jatkossa entistä vahvemmin nimenomaan konsernikokonaisuutena. ”Eduskunta on 22.5.2012 hyväksynyt hallituksen esityksen kuntalain muuttamisesta HE 24/2012. Laki kuntalain muuttamisesta (325/2012) tuli voimaan 1.7.2012. Lainmuutoksella uudistetaan kunnan talouden sisäistä ohjausta koskevia säännöksiä. Muutosten tavoitteina on turvata kunnan päätöksentekijöille nykyistä paremmat ja havainnollisemmat tiedot kunnan taloudellisesta tilanteesta ja riskeistä. Keskeisinä keinoina ovat tilinpäätösinformaation parantaminen sekä nykyistä yhtenäisempien sisäisen valvontaa ja riskienhallintaa koskevien rakenteiden luominen kaikkiin kuntiin. Lisäksi luovutaan velvoitteesta valita tilintarkastajat valtuustokautta vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten (Suomen kuntaliitto / yleiskirje 4.7.2012)”

Kuntaorganisaation taloushallinnossa tehdään opinnäytetyönä kehityshanke sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä kunnassa ja kuntakonsernissa. Työn valmistuttua uudet ohjeet otetaan käyttöön vuonna 2014.

Uusittaviksi tulevat siten sisäisen valvonnan ohjeet, konserniohje, hallintosääntö tarpeellisilta osin sekä tarkastussääntö. Valtuusto on syksyllä 2012 päättänyt, että kunnan tilintarkastajan toimikausi voi olla 6 vuotta. Tilintarkastuksen kilpailutuksessa voivat olla mukana konsernin tytäryhtiöt. Konsernitarkastuksen yhtenäisyyden kannalta tavoitteena on saman JHTT – tilintarkastusyhteisön valinta kunnan ja konserniyhteisöjen tarkastajaksi.

Uusissa ohjeissa sekä kunnan että konsernin riskejä tarkastellaan ja arvioidaan toiminnallisesta, taloudellisesta ja omaisuuden näkökulmista. Ohjeiden vahvana juonteena on omistajaohjaus, jonka merkitystä halutaan korostaa myös lain perusteella. *Riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista, jolloin se kunnan ja kuntakonsernin tasolla kattaa strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit.*

Valvonta kunnassa jakautuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan.

1. Ulkoinen valvonta

- a. kunnanhallituksesta ja kunnan viranhaltijoista riippumatonta
- b. tarkastuslautakunta
- c. tilintarkastaja
- d. kunnan asukkaat

2. Sisäinen valvonta

- a. sisäinen tarkkailu = kuuluu kunnan viranomaisen normaaliin toimintaan. Jatkuvaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen hyväksytyllä tavalla ja osoitettujen toimivarojen puitteissa. *Vastuu on organisaatiossa esimiesasemassa olevilla.*
- b. sisäinen tarkastus = riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistustoimintaa. Tarkoituksena on strategioiden, toimintaperiaatteiden ja tavoitteiden toteutumisen ja informaatiojärjestelmien tarkastus. Sisäinen tarkastus tarjoaa järjestelmällisen lähestymistavan arvioida ja parantaa organisaation riskienhallintaa, valvontaa ja johtamis- ja hallintoprosesseja. *Sisäinen tarkastus voidaan järjestää kunnan omana toimintana tai hankkia ulkopuoliselta palvelujen tuottajalta.*
- c. seuranta = *luottamushenkilöille kuuluva sisäinen valvonta* esim. sen suhteen, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa. Keskeiset tehtävät ovat: raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

Kehittämistyön eteneminen

1. vastuiden ja velvoitteiden määrittely kunnassa
 - **kunnanvaltuusto**
 - **päättää** kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan **perusteista**
 - **kunnanhallitus**
 - sisäinen valvonta ja riskienhallinta operatiivisena toimintana; **järjestää, ohjeistaa ja raportoi**
 - **kunnanjohtaja**
 - sisäinen valvonta ja riskienhallinta **operatiivisena toimintana**

- **lauta- ja johtokunnat**

- **valvoo ja arvioi** johtavien virkamiesten ja muiden esimiesten vastuulla olevaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä tuloksellisuutta

2. käsitteiden sisäinen tarkkailu, sisäinen tarkastus ja seuranta sekä riskienhallinta määrittely

3. vastaaminen seuraaviin sisäisen valvonnan kysymyksiin taulukoimalla.

Tehtävän tavoitteet?	
Mitä sopimuksia on noudatettava?	
Mitä säädöksiä on noudatettava?	

MITEN VARMISTETAAN, ETTÄ...

	Kuka tekee?	Mihin perustuu?	Miten ja kuinka usein varmistetaan ja raportoidaan?
oikea henkilö			

	Tekeekö?	Miten seurataan?	Miten ja kuinka usein varmistetaan ja raportoidaan?
tekee			

	Mitä tekee?	Mitä pitäisi tehdä ja miksi?	Miten ja kuinka usein varmistetaan ja raportoidaan?
oikeita asioita			

	Milloin tekee?	Milloin pitäisi tehdä ja miksi?	Miten ja kuinka usein varmistetaan ja raportoidaan?
oikeaan aikaan			

	Miten tekee?	Miten pitäisi tehdä ja miksi?	Miten ja kuinka usein varmistetaan ja raportoidaan?
oikein			

MITÄ PITÄISI TEHDÄ TOISIN?

(Lähde: kunnat.net, hakupäivä 26.10.2012)

4. kunnan olennaisten riskien kartoittaminen ja koostaminen sekä seurannan suunnittelemine
5. konsernin huomioiminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta
6. esimiehille tehtävä lomake liittyen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tiedostamiseen omassa työssään
7. opastus, neuvonta ja koulutus aiheeseen liittyen

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen Siikajoen kunnassa

Aihe on hyväksytty 2.10.2012

Ohjaajana toimii Ulla Reinikainen ja vertaisarvioijana Mia Försti

Työn eteneminen:

4.12.2012 koulutuksessa Auditor / Markus Kiviaho / Kuntatalo, Helsinki

20.12.2012 koulutuksessa Auditor / Markus Kiviaho / Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä, Gellman – Sali. Koulutukseen osallistuivat kunnan johtoryhmästä kunnanjohtaja, talouspäällikkö, sivistystoimen johtaja, tekninen johtaja, kiinteistöpäällikkö ja ruoka- ja siivouspalvelupäällikkö. Lisäksi koulutuksessa olivat mukana henkilöitä Raahen kaupungista, Pyhäjoen kunnasta ja Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymästä. Kokouksessa päätettiin tehdä yhteistyötä edellä mainittujen toimijoiden kanssa ja koollekutsujana toimii Siikajoen kunnan talouspäällikkö Krista Kustula.

12.12.2013 talousarvioasiakirjassa on 2013 selostusta muutoksen toteuttamisesta, kunnanvaltuusto hyväksynyt 12.12.2012

13.12.2012 kunnanjohtajan kanssa on pidetty palaveri aiheeseen liittyen:

- käytiin läpi 4.12.2012 koulutusmateriaali
- sovittiin, että asia tuodaan uudelleen valtuuston käsittelyyn alkuvuodesta 2013

11.1.2013 aihe oli johtoryhmässä

- sovittiin tehtäväksi lähtötilannekartoitus kunnassa liittyen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Kysely lähetetään esimiehille 14.1.2013 sähköpostitse ja vastauksien palauttamispäivämäärä on 31.1.2013
- perustettiin työryhmä asiaa viemään eteenpäin. Työryhmään kuuluvat talouspäällikkö, kunnanjohtaja ja sivistystoimen johtaja.
- päätettiin lähettää tytäryhtiöille kysely heidän riskeistä. Kunnalla on 4 tytäryhtiötä.
- asia on aiheena seuraavalla esimiestunnilla.

- sovittiin, että lautakuntien valitsemille sisäisille tarkastajille **tehdään ohje**, mikä on heidän toimenkuvansa sisäisinä tarkastajina

14.1.2013 lähettiin kysely

7.2.2013 työryhmän Kaisu Tuomi, Tero Varis ja Krista Kustula ensimmäinen kokoontuminen

- sovittiin, että luovutaan sisäisen valvonnan ohjeesta ja kuntakonserniohjeesta. Niissä olleet asiat päivitetään omaksi kappaleeksi hallintosääntöön
- Tero katsoo hallintosäännön läpi ja poistaa sisäistä valvontaa koskevat kohdat sieltä
- Krista kirjoittaa hallintosääntöön tekstiä sisäisen valvonnan osalta
- valmistellaan sisäisen tarkastuksen toimintaohje ja toimintalomake hallitukseen 25.2.2013
- valmistellaan pykälää valtuustoon, jossa aiheena ovat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet
- järjestetään koulutus sisäisille tarkastajille lomakkeen käytöstä. Lomake korvaa muistion
- käytetään hallintosäännön runkona sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta koulutusmateriaalissa 4.12.2012 ollutta runkoa.

18.2.2013 kunnanhallitus hyväksyi sisäisen tarkastajan toimintaohjeen ja tarkastuslomakkeen. Sovittiin, että sisäisille tarkastajille järjestetään aiheesta koulutusta

19.2.2013 esimiestunnilla esiteltiin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa

28.2.2013 johtoryhmän kokous

- kokouksessa käsiteltiin kunnan tilivelvollisia, josta oli laadittuna esitys. Sovittiin, että luetteloon lisätään laskujen tarkastajat ja lautakunnan pykälä, jossa niistä on päätetty. Selvitetään, että voiko ei viranhaltija hyväksyä laskuja kunnassa delegointipäätöksellä. Sovittiin, että alainen ei voi hyväksyä esimiehenä laskuja / menoja ja täten kunnanjohtajan laskujen hyväksyjäksi tulee kunnanhallituksen puheenjohtaja. Tilivelvolliset paperi viedään hallituksen käsitte-lyyn.

27.3.2013 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan esittely valtuustossa

- 16.4.2013 ohjausseminaari
- 25.4.2013 sisäisen tarkastajan koulutus, kaikki 6 sisäistä tarkastajaa osallistuivat
- 26.4.2013 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asiaa johtoryhmässä. Palaverissa sovittiin sisäisen valvonnan raportointitavasta ja raportoitavista asioista. Riskienhallinnassa päätettiin pyytää esimiehiä kartoittamaan omien toimialojensa riskit. Riskeistä päätettiin pitää oma palaveri sekä sivistystoimen koulujohtajille että teknisen toimiston palaveriporukalle. Palautus riskikartoituslomakkeelle sovittiin 30.6.2013.
- 29.4.2013 seutukunnallinen palaveri koskien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Osallistujat Siikajoen kunnasta 1, Raahen kaupungista 2 ja Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymästä 2 henkilöä. Siikajoen kunnan esittelymateriaali lähetettiin osallistujille myöhemmin.
- 7.5.2013 esiteltiin koulujohtajille riskikartoituslomaketta
- 27.5.2013 esiteltiin teknisen toimiston palaverissa riskikartoituslomaketta
- 3.6.2013 kunnanhallitus käsitteli sisäisen valvonnan perusteita, hyväksyi ja siirsi asian valtuuston hyväksyttäväksi
- 18.6.2013 kunnanvaltuusto hyväksyi sisäisen valvonnan perusteet
- 5.7.2013 mennessä saatiin jokaiselta osastolta riskikartoitukset, jotka koostettiin yhteen ja niistä korostettiin merkittävimpiä. Lisäksi laadittiin kuntaa koskettava riskikartoitus
- 5.7.2013 saatiin päivitettyä kunnan konserniohje sekä sisäisen valvonnan ohje, joka sisällytetään osaksi kunnan uudistettavaa hallintosääntöä
- 30.7.2013 annettiin sisäisen valvonnan ohje ja konserniohje kunnanjohtajalle kommentoitavaksi
- 31.7.2013 lähetettiin konserniohje kunnan konserniyhtiöiden hallituksille kommentoitavaksi. Palautus 25.8.2013 mennessä. Tämän jälkeen konserniohje menee kunnanhallituksen ja valtuuston käsittelyyn.

31.7.2013 päätettiin laatia esimiehille sisäisen valvonnan "huoneentaulu". Jaettiin johtoryhmän kokouksessa 9.8.2013

9.8.2013 sisäisen valvonnan ohje ja riskienhallinta ovat johtoryhmän kokouksessa asiana.

Kokouksessa sovittuja asioita olivat:

- sisäisen valvonnan ohje ja kunnan talouden hoito osaksi uudistettavaa hallintosääntöä
- hallintosäännön työstämistä jatketaan syksyllä
- muistutetaan konserniyhtiöitä yhtiön riskien kartoittamisesta ja raportoinnista, sähköposti 9.8.2013
- jokainen johtoryhmän jäsen miettii omalta osaltaan irtaimen omaisuuden luettelointiarvoa. Nykyisessä ohjeessa arvo on 200 euroa. Lisäksi tulee kirjata selkeä ohje, miten irtaimen omaisuuden myynnin / poistamisen suhteen menetellään kunnassa.
- vastuualueet ja vastuuhenkilöt kohta tulee auki kirjoittaa. Mitä tarkoittaa vastuuhenkilö ja mistä hän vastaa. Jokaiselle päävastuualueelle / tulosalueelle tulee määritellä vastuuhenkilö. Tästä kysellään sähköpostilla päävastuualueiden päälliköiltä.
- tilivelvollisena voi olla vain viranhaltija.
- tilivelvollinen kohtaan jatkoksi tulee määritellä johtavien viranhaltijoiden sijaiset. Tästä kysellään sähköpostilla päävastuualueiden päälliköiltä.

Riskienhallinta:

- riskikartoitus toimipisteittäin menee lausunnolle koulunjohtajille, teknisen toimen pikkuparlamenttiin ja kunnanjohtajalle. Jokainen käy läpi oman vastualueensa riskit ja nostaa siletä esille raportoitavat. Raportointi tapahtuu seuraavista näkökulmista: toiminnallinen, taloudellinen, strateginen ja vahinkorisiki. Raportoitavat riskit tulee olla selvillä 15.9.2013 mennessä.

9.8.2013 Kiinteistö Oy Kvantti ilmoitti hyväksyvänsä konserniohjeistuksen.

15.8.2013 lähetetty muistutuksena sähköposti konserniyhtiöille koskien riskien kartoittamista.

- 25.6.2013 lähetetty kunnan riskikartoituslomake uudelleen.
- 25.8.2013 mennessä kaksi tyärtä ilmoitti kannanottonsa konserniohjeeseen ja kahdelta ei saatu palautetta.
- 27.8.2013 tilintarkastaja sai luettavaksi konserniohjeen ja sisäisen valvonnan ohjeen ja antoi palautetta. Ohjeet muutettiin hänen ohjeistusten mukaisesti.
- 28.8.2013 kunnanjohtajan kanssa palaveri koko kunnan ja yleishallinnon raportoitavista riskeistä.
- 3.9.2013 riskit / priorisointi koulujohtajien palaverissa. Oheistusta annettiin paperisena..
- 9.9.2013 sisäisen valvonnan ohje, tarkastussääntö ja konserniohje hallituksen käsittelyssä, hyväksyttiin
- 11.9.2013 sisäisen valvonnan ohje, tarkastussääntö ja tilivelvolliset tarkastuslautakunnan käsittelyssä, hyväksyttiin
- 15.9.2013 saatiin "avainriskit" koostettua omaksi raportiksi. Nämä sekä sisäisen valvonnan raportointikohteet lisätään talousarvioasiakirjaan 2014.
- 1.10.2013 esiteltiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuotoksia esimiesiltapäivässä. Keskusteltiin siitä, tarvitaanko sisäiseen valvontaan koulutusta ja todettiin että koulutustarvetta ei ole. Keskusteltiin tilintarkastajan kanssa riskikartoituksesta.
- 2.10.2013 pidettiin valtuustolle esitys päivitetystä ohjeista – konserniohje, sisäisen valvonnan ohje ja tarkastussääntö. Keskusteltiin. Valtuusto hyväksyi säännöt. Päätettiin asettaa tytäryhtiöille tavoitteet vuoden 2013 aikana.

Lähtötilannekartoitus kyselymenetelmällä

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan
kehittäminen Siikajoen kunnassa ja
kuntakonsernissa

Krista Kustula YLI2SY

Lähtötilannekysely lähetettiin esimiehille 14.1.2013 ja
vastausaikaa annettiin kaksi viikkoa 31.1.2013 saakka

Kysely lähetettiin sähköpostitse 19 henkilölle, joista vastaukset
Määräaikaan mennessä saatiin 10 henkilöltä. Yksi lupasi vastata
Kyselyyn myöhemmin suullisesti. Vastausprosentti on täten 58%.

Kyselyssä oli kolme kysymystä

1. Mitä tarkoittaa sisäinen tarkastus / tarkkailu työssänne?
2. Oletteko olleet tekemisissä kunnan sisäisten tarkastajien kanssa
ja jos olette, niin missä yhteydessä?
3. Oletteko kartoittaneet oman toimipisteenne riskejä ja jos olette,
niin mitä? Onko teillä asiaan liittyen dokumentointia?

Vastauksia, yleishallinto

1. Mitä tarkoittaa sisäinen tarkastus / tarkkailu työssänne?
 - työt tehdään sovitusti
 - varmistetaan, että työntekijät tekevät **ne työt, mitkä heille kuuluvat**
 - työssä noudatetaan mahdollisia **määrärajoja**
 - huolehditaan, että työt tulevat tehdyksi lomien aikana
 - **työvoimaa riittävästi**
 - työt jakautuvat **oikeudenmukaisesti**
 - henkilökunnan **tasapuolinen kohtelu** (koulutukset)
 - asioiden hoidossa noudatettava omia sääntöjä ja valtion lakeja
 - työajanseuranta, lomien seuranta ja säästövapaiden seuranta
 - **vaaralliset työyhdistelmät** huomioitava
 - **talousarviossa pysyminen**

Vastauksia, sivistystoimi

1. Mitä tarkoittaa sisäinen tarkastus / tarkkailu työssänne?
 - huolellisuutta ja taloudellisuutta
 - ohjeiden, sääntöjen ja lakien noudattaminen
 - työyksiköissä toimitaan annettujen ohjeiden mukaisesti (selkeät ohjeet)
 - henkilöstön tehtäväkuvien, vastuiden ja valtuuksien ajan tasalla pitäminen (laskujen hyväksymien ja tarkastaminen eri ihmisillä, turvallisuussuunnitelmat ajan tasalla, ohjeiden noudattaminen, riskien tunnistaminen, ennaltaehkäisy ja hallinta
 - Sijoitetaan aina oikea ihminen parhaaksi soveltuvaan tehtävään
 - Resurssien jakaminen
 - Koulutussuunnittelu – jokaisella henkilökohtainen suunnitelma
 - Sijaistaminen – tehtävän vaativuus
 - Toiminnan tarkkailu, työsuunnitelman tavoitteiden arviointi lukukausittain, työajanseuranta
 - Kehityskeskustelut – tiimikeskustelut
 - Sisäisten tarkastajien tekemää valvontaa
 - Tarkkailu on esimiesten tehtäviin kuuluvaa valvontaa – tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan aiotulla lautakuntien hyväksymällä tavalla, tehtäviin osoitetuin voimavaroin sekä virkaehtosopimusta ja voimassa olevaa lainsäädäntöä noudattaen

Vastauksia, tekninen toimi

1. Mitä tarkoittaa sisäinen tarkastus / tarkkailu työssänne?
 - Tulosalueet ja niiden palvelusisältö on oltava tiedossa ja dokumentoituina
 - Päätösvalta ja päätösvallan siirrot on oltava tiedossa ja dokumentoituina
 - Henkilöstöön liittyvä päätösvalta on oltava tiedossa ja dokumentoituina
 - Hankintoihin liittyvä päätösvalta on oltava tiedossa ja dokumentoituina
 - Tositteiden hyväksyjät oltava päätettyinä ja dokumentoituina
 - Toiminnan tuloksellisuuden valvonta dokumentoituina
 - Resurssien tehokas käyttö dokumentoituina
 - Toiminnan kirjanpito ja raportointi oltava luotettavaa ja ajantasaista
 - Riskien hallinta: toimintojen keskeiset riskit tiedostettava ja dokumentoituina
 - Miten keskeisiä riskejä valvotaan
 - Projektien hallinto ja valvontaperiaatteet dokumentoituina
 - Sisäisen valvonnan raportointi dokumentoituina

Vastauksia, yleishallinto

2. Oletteko olleet tekemisissä kunnan sisäisten tarkastajien kanssa ja jos olette, niin missä yhteydessä?
 - Sisäiset tarkastajat tarkastaneet rahalippaat
 - Ylitöiden tekemisestä kysely vuonna 2011 ja vuonna 2012 säästövapaiden pitämisestä
 - Täsmäytetty maksuliikennetilejä kirjanpitoon
 - Kassakuitit pitänyt säilyttää tarkastajille
 - Haastateltu työajan riittämisestä 2012

Vastauksia, sivistystoimi

2. Oletteko olleet tekemisissä kunnan sisäisten tarkastajien kanssa ja jos olette, niin missä yhteydessä?
Eivät ole olleet tekemisissä sisäisten tarkastajien kanssa

Vastauksia, tekninen toimi

2. Oletteko olleet tekemisissä kunnan sisäisten tarkastajien kanssa ja jos olette, niin missä yhteydessä?

- Tekemisissä oltu teknisen lautakunnan sisäisten tarkastajien kanssa, tarkastuslautakunnan kanssa ja kunnan tilintarkastajan kanssa
- Lautakunnan sisäiset tarkastajat ovat käyneet tarkastamassa kaatopaikan kassan 2 – 3 kertaa vuodessa ja varikon toiminnan kerran vuodessa

Vastauksia, yleishallinto

3. Oletteko kartoittaneet oman toimipisteenne riskejä ja jos olette, niin mitä?
Onko teillä asiaan liittyen dokumentointia?
Omavalvontasuunnitelma, työsuojelullisten riskien arviointi, valmiussuunnitelma dokumentointineen

Vastauksia, sivistystoimi

3. Oletteko kartoittaneet oman toimipisteenne riskejä ja jos olette, niin mitä?
Onko teillä asiaan liittyen dokumentointia?
- Vuonna 2005
- Turvallisuussuunnitelma
- Toimintaohjeet uhka- ja riskitilanteisiin
- Tieturvariskit, sijaistamisen ohje, atk – käyttöoikeudet anomuksella, asiakirjasäilytys dokumentoituna, omaisuus luetteloitu, vastuut määritelty

Vastauksia, tekninen toimi

3. Oletteko kartoittaneet oman toimipisteenne riskejä ja jos olette, niin mitä?
Onko teillä asiaan liittyen dokumentointia?
On kartoitettu ja dokumentoitu 14.1.2013 päivitetty

Kyselyn johtopäätökset

Esimiehet tietävät aika hyvin sisäisen tarkkailun ja tarkastuksen merkityksen. Se miten asia käytännössä toimii vaihtelee eri kunnan yksiköissä kovasti.

Sisäiset tarkastajat ovat kunnassa kovin värittömiä. Kunnanhallitus Valitsee omat sekä sivistyslautakunta ja tekninen lautakunta. Sivistyslautakunnan tarkastajista ei ole mitään havaintoa. Pelkkä rahavarojen tarkastus ei ole riittävää vaikkakin tärkeää. Päätökset ja delegoinnit tulee myös tarkastaa!
Sisäisille tarkastajille tulee tehdä käsikirja! Ja heidän tulee Tiedostaa tärkeä roolinsa kunnassa

Riskejä on kartoitettu vaihtelevalla menestyksellä. Tässä riittää haastetta. Olennaiset riskit tulee kartoittaa, dokumentoida ja järjestää seuranta asianmukaisella tavalla.

Siikajoen kunta

SISÄISEN TARKASTUKSEN TOIMINTAOHJE

Kunnanhallitus hyväksynyt 18 / 2 / 2013



1. TOIMINTA - AJATUS

”Sisäinen tarkastus katsoo tulevaisuuteen ja on olennainen osa organisaatioiden hyvää johtamis- ja hallintojärjestelmää eli johtamiskulttuuria.

*Sisäinen tarkastus tutkii ja arvioi Siikajoen kunnan riskienhallinta- ja valvontajärjestelmää sekä johtamis- ja hallintoprosessia tarkoituksenaan tuottaa **riippumaton arvio** niiden tilasta ja antaa **suosituksia** niiden parantamiseksi ja Siikajoen kunnan toiminnan kehittämiseksi. ”*

Sisäisen tarkastuksen huoneentaulu

1. Kunnanhallituksen työkalu ja johdon kumppani
2. Reaaliaikaisesti mukana merkittävässä hankkeissa
3. Kunnan koko toiminnan laajasti kattavat arvioinnit
4. Keskittyy merkittäviin riskeihin ja niiden kokonaishallintaan
5. Itse arviointien hyväksikäyttö
6. It – tuntemus ja It:n hyväksikäyttö

Sisäinen tarkastus on **riippumatonta** ja **objektiivista** arviointi- ja varmistus- ja konsultaatiotoimintaa, joka on luotu tuottamaan **lisäarvoa** organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus **tukee organisaatiota** sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. Kunnanhallituksen kannalta **kumppanuus** sisäisen tarkastuksen kanssa vastaavissa ammatillisissa asioissa tehostaa toimintaa. Kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle varmistukset kehityssuosittelun lisäksi ovat arvokkaita.

2. SISÄISEN TARKASTUSTOIMINNAN SUUNNITTELU- JA RAPORTOINTITAPA

Siikajoen kunnanhallitus, sivistyslautakunta ja tekninen lautakunta valitsevat luottamushenkilöistä sisäiset tarkastajat toimikaudekseen. Tarkastajien tehtäviin kuuluu kohdassa kolme heille määriteltyjen tavoitteiden saavuttaminen kunnan johdon ja henkilökunnan avustuksella. Sisäinen tarkastaja voi tulla mukaan tarkkailijana johtoryhmän kokoukseen.

Sisäinen tarkastaja *hankkii, analysoi, tulkitsee ja dokumentoi* tietoa tarkastustulosten tueksi. Tulosten perusteella sisäinen tarkastaja mahdollisesti havaitsee

- poikkeamia, joita ei osattu odottaa
- poikkeamien puutteita siellä, missä niitä odotetaan
- virheitä
- epäsäännöllisyyksiä
- ohjeiden vastaista toimintaa

Sisäinen tarkastaja *raportoi* tarkastustyönsä tulokset tarkastuskohteen vastuuhenkilölle ja hänen esimiehelleen.

Raportoinnissa käytetään sisäiselle tarkastajalle tehtyä sisäisen tarkastuksen tarkastuslomaketta. Sisäinen tarkastaja raportoi lautakunnalle kerran vuodessa ja kunnanhallituksen määräävät sisäiset tarkastajat raportoivat puolivuositain kunnanhallitukselle. Lopuksi tarkastuslomake toimitetaan arkistoitavaksi.

3. SISÄISEN TARKASTUKSENTAVOITTEET

Sisäisen tarkastuksen tulee kattaa seuraavat osa – alueet:

1. hallintosäännön ja ohjeiden noudattaminen
2. toimintasuunnitelman noudattaminen
3. asioiden valmistelun oikeellisuus
4. oikeiden tietojen antaminen päätöksentekijöille
5. päätösten täytäntöönpano
6. kunnan lakisääteisten velvoitteiden noudattaminen
7. organisaation tehokkuuden varmentaminen (oikea henkilö tai toimitilin tekee oikeita asioita oikeaan aikaan oikein)
8. hallintokunnille asetettujen tavoitteiden asettaminen ja niiden seuranta
9. omaisuuden hoidon tarkastus
10. hallintokuntien suorittaman sisäisen valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden tarkastus
11. laskentatoimen ja taloudenhoidon tarkastus
12. toimenpidesuosittelujen antaminen

Sisäisen tarkastuksen tehtävät Siikajoen kunnassa

(tarkastuslomake perustuu näihin asioihin)

1. Tositetarkastus

- hyväksyjän toimivalta
- päätöksen, sopimuksen tai määräyksen mukaisen maksun aihe
- oikea tilinumero
- eräpäivän noudattaminen
- alainen ei voi hyväksyä esimiehensä laskua / tositetta
- toimittajatietojen muutosten hyväksymismerkinnän tarkastaminen

2. Rahavarojen ja varastojen tarkastaminen

- käteiskassat
- pankkitilien varat
- lahjoitusrahastot
- varastot

3. Toimivalta ja vastuu

- onko toimivallan siirrot = delegointipäätökset tehty hallintosäännön mukaisesti
- onko vastuuhenkilön toimivalta todettu täsmällisesti

4. Sopimukset ja sopimusten arkistointi

- onko ostoista ja myynneistä laadittu asianmukaiset sopimukset, onko sopimuksen tekijä saanut tehdä / allekirjoittaa sopimuksen ja onko ko. toimielin hyväksynyt sopimukset
- kaikki alkuperäiset tulee olla arkistossa, työyksiköissä saa olla vain kopiokappaleet

5. Päätösten toimeenpano ja tiedottaminen

- onko päätösten toimeenpano päätösten mukainen ja ovatko ne annettu tiedoksi asianmukaisesti
- tarkistettava toimielimen antaman valtuutuksen nojalla tehdyt viranhaltijapäätökset ja ovatko ne annettu tiedoksi ao. toimielimelle otto – oikeuden käyttöä varten

Huomio: viranhaltijapäätöksen voi tehdä vain viranhaltija

- tarkistettava toimielimen antamat ohjeet viranhaltijapäätösten laatimisesta sekä niiden toimittamisesta niin, että toimielin tosiasiallisesti voi käyttää otto – oikeuttaan kuntalain ja kunnan hallintosäännön määräämällä tavalla

6. Talouden seuranta ja kustannustietoisuus

- Kunnanhallitus on antanut seurantaohjeet: talousarvion täytäntöönpano – ohje 28.1.2013 § 31
- Sisäisen tarkastajan on tarkastettava, että kunkin toimielimen alaisten yksiköiden taloudellisesta tilanteesta on raportoitu säännöllisin määräajoin, vähintään neljännesvuosittain
- kustannuslaskennan kehittämisen seuranta ja yksikköhinnan seuranta määräajoin
- investointien toteutumisen seuranta kustannusarvioon ja talousarvioon nähden

7. Hankintaohjeiden noudattaminen

- hankintapäätöksistä tarkastetaan mm. tarjouspyynnöt, päätöksen perusteet sekä hankintapäätöksen tekijän toimivalta

8. Velkakirjat ja vakuudet

- tarkastettava, että velkakirjat ovat päätösten mukaiset ja että ehtoja on noudatettu
- vakuudet on oltava voimassa ja määrä riittävä
- velkakirjat on oltava arkistoituna asianmukaisesti
- maa – aineiden ottolupien vakuudet on tarkastettava sen toteamiseksi, että päätösten edellyttämät vakuudet on annettu kunnalle ja että ne ovat voimassa

9. Hankesuunnitelmat ja niiden toteuttaminen

- tarkastettava, että ainakin isoista hankkeista on tehty kustannusarvio, rahoitussuunnitelma ja hankesuunnitelma
- tarkastetaan hankkeen toteutus: rahoitus, työn- ja vastuunjako sekä joko ao. toimielimelle ja valtuustolle annettu loppuserivitys

Huomio: Investoinnit ovat hankkeittain valtuustoon nähden sitovia

4. SISÄISEN TARKASTUKSEN VASTUUT SUHTEESSA MUUHUN ORGANISAATION VASTUISIIN

Asiantuntijavastuu: sisäisellä tarkastuksella on hyvän tarkastustavan ja ammattisuositusten mukainen asiantuntijavastuu työstään.

Suunnitteluvastuu: arviointi ja varmistussuunnitelmat on laadittava siten, että sisäisen tarkastuksen toiminta on riskiarviointien perusteella priorisoitu toteutettavaksi kunnassa mahdollisimman kattavasti resurssien mahdollistamalla tavalla.

Seurantavastuu: sisäisen tarkastuksen tulee seurata kehityssuositusten käsittelyä ja suositusten perusteella toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta havaittujen riskien hallitsemisessa. Toteutuksen seuranta tulee dokumentoida ja raportoida.

Tietojen luottamuksellisuus: sisäisten tarkastajien on käytettävä saamaansa tietoa harkiten ja varovasti. Kaikki tieto on pidettävä luottamuksellisena sekä kunnan sisällä että sen ulkopuolella.

Lähteet:

Siikajoen kunnan sisäisen valvonnan ohje 8.12.2008

Holopainen, Koivu, Kuuluvainen, Lappalainen, Leppiniemi, Mikola ja Vehmas
2006. Sisäinen tarkastus. Tietosanoma Oy. AS Packett, Tallinna 2006.

Tarkastuslomake

Tositetarkastus

Tositteen nimi	Hyväksyjä ja hyväksyjän asema, onhan laskulla eri henkilö tarkastajana ja hyväksyjänä	Maksun aihe päätös, sopimus, määräys	Tilinumeron oikeellisuus	Eräpäivän noudattaminen	Toimittajätiedon muutoksen tarkastaminen	Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ _____
tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

Tarkastuslomake

Rahavarojen tarkastus

Kassan sijainti	Kassavastaava ja hyväksyminen	Pohjakassan tarkastaminen ja kassan saldo	Kassan tilitys pvm	Löytyykö kassanauha	Täsmäytys kirjanpitoon	Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ _____
tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

Tarkastuslomake

Pankkitilien varat

Tilin nimi ja numero	Saldo tilioitteella	Pankin varmistus saldolle	Kirjanpidon saldo			Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____
tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus _____

Tarkastuslomake

Lahjoitusrahastot

Rahaston nimi, lahjoittaja	Tilin saldo	Kirjanpidon saldo	Tilitapahtumat	Tilin käytön hyväksyminen		Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____
tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus _____

Tarkastuslomake

Varastot

Varaston sijainti	Siisteys	Sosiaali- ja toimistotilat	Kalustoluettelo			Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ _____

tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

Tarkastuslomake

Toimivalta ja vastuu

Delegoitu päätös	Onko delegointi tehty hallintosäännön mukaisesti	Onko vastuuhenkilön toimivalta todettu täsmällisesti				Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ _____

tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

Tarkastuslomake

Sopimukset ja sopimusten arkistointi

Sopimuksen nimi	Sopimuksen allekirjoittajan asema	Toimielimen hyväksyntä sopimukselle	Alkuperäisen sopimuksen säilyttäminen	Onko sopimuksen ehtoja noudatettu		Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus _____

Tarkastuslomake

Päätösten toimeenpano ja tiedottaminen

Päätös	Onko päätös toimeenpantu ja onko annettu tiedoksi asianmukaisesti	Onko toimielimen valtuutuksen nojalla tehty viranhaltijapäätös ja onko se annettu toimielimelle tiedoksi	Onko toimielin antanut ohjeet viranhaltijapäätösten laatisesta ja toimittamisesta ja onko menettely kunnossa	Onko viranhaltijapäätöksen tehnyt virka- asemassa oleva henkilö		Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus _____

Tarkastuslomake

Talouden seuranta

Seurantaraportin ajanjakso	Onko raportti ollut lautakunnassa milloin (pykälä ja päivämäärä)	Onko lautakunnalla ollut kommentoitavaa seurannasta / taloudellisesta tilanteesta	Onko seurantaraportin johdosta tehty toimenpiteitä		Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

Tarkastuslomake

Kustannustietoisuus

Laskutuksen nimi	Onko laskutettu säännöllisesti	Onko hinnoittelu pitävä kustannusten kanssa	Seuranta	Ollaanko hinnoittelua kehittämässä, milloin ja miten	Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

Tarkastuslomake

Hankintaohjeiden noudattaminen

Hankintapäätöksen nimi	Tarjouspyynnön tarkastaminen	Onko päätös tehty oikein / perusteet	Onko hankintapäätöksen tekijä saanut tehdä päätöksen	Onko päätös toimeenpantu	Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____
tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus _____

Tarkastuslomake

Velkakirjat

Velkakirjan nimi	Onko velkakirja päätöksen mukainen	Onko velkakirjan ehtoja noudatettu	Onko velkakirjat arkistoitu asianmukaisesti	Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____
tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus _____

Tarkastuslomake

Vakuudet

Vakuuden nimi	Onko vakuus voimassa	Onko vakuuden määrä riittävä	Onko vakuudet arkistoitu asianmukaisesti	Onko maa – alnes ottolupien vakuudet annettu kunnalle ja ovatko voimassa	Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ _____
tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

Tarkastuslomake

Hankesuunnitelmat ja niiden toteuttaminen

Hankkeen nimi	Onko hankkeesta tehty kustannusarvio	Miten hankkeen rahoitus, työ ja vastuunjako on toteutettu	Onko hankkeesta annettu loppuselvitys ja kenelle	Hankkeen toteutuminen, onko toteutunut onko talousarvioylijätkä ja mistä ylitykset johtuivat	Huomioitavaa

Haastatellut henkilöt _____

Siikajoki ____/____/20____ _____
tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

Tarkastuslomake

Haastatellut henkilöt _____

Siiikajoki ____/____/20____ _____

tarkastuksen suorittaneen allekirjoitus

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN RAPORTOINTI

Sisäinen valvonta

Toimintakertomuksessa päävastuualueiden esimiesten raportoitavat asiat:

Sisäisen valvonnan osa - alue	keskiset asiat	raportointi 2014
1. Säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen	päätöksenteko, hyvä hallintotapa, oikaisuvaatimusten määrä	
2. Talousarvio ja käyttösunnitelmat	tavoitteet, varojen käyttö, toiminnan tuloksellisuus	
3. Hankinnat, ostopalvelut ja hankkeet	sopimukset - negatiiviset seuraamukset, sopimusehdot ja noudattaminen, kirjalliset sopimukset, hankkeen tavoitteet	
4. Laskutus ja laskujen hyväksyntä	hyväksyjän velvollisuudet, laskutusten oikeellisuus	
5. Henkilöstö	perehdytys, kehityskeskustelut, kokouskäytännöt, sairauspoissaolot, ammattitaidon ylläpito	
6. Tietojärjestelmät	vastuiden selkeys, käyttäjien koulutus, tietosuoja, tietoturva	

Riskienhallinta

Kunnan taso

Riski tai ongelma	Pahimmat seuraukset	Riskin suuruus 1 - 3	Riskin varautuminen	Miten toteutunut / toteuttamisaikataulu tilinpäätös 2014
Taloudelliset riskit				
1. Suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa hallitsemattomaksi				
a. Lainapääoman kasvu	Lainanlyhennykset maksetaan velkarahalla, korkojen osuus kasvaa, kriisikunnan kriteerit suhteellinen velkaantuneisuus >50 % ja lainamäärä / asukas täytyvät		3 Korkotason tarkkailu, suojaustoimenpiteet, lainoissa sekä kiinteä- että vaihtuvakorkoisia lainoja, investointiohjelman pitäminen maltillisena	
b. Verotulot ja valtionosuudet pienenevät merkittävästi	Kunnan tuloista 90 % koostuu verotuloista ja valtionosuuksista, jos nämä pienenevät merkittävästi, joudutaan käyttötalousmenoja rahoittamaan lainarahalla		1 Pyritään pitämään menot "kurissa" ja vahvistamaan tulopohjaa	
c. Sosiaali- ja terveyspalveluiden menot kasvavat suhteessa kunnan tulopohjaan liikaa	Käyttötalousmenoja joudutaan kattamaan lainarahalla		2 Omistajaohjauksen kautta vaikuttaminen	
2. Konsernivastuu	Kunnan tytäryhtiöille antamat takausvastuut ja suoralainat tulevat kunnan maksettavaksi		2 Tytäryhtiöiden kanssa tehtävä yhteistyö, tervehdyttämistoimenpiteet	
Toiminnalliset riskit				
1. Tietotekniset riskit				
a. Tietoturvallisuus	Kunnan tietoturvallisuus on uhattuna		1 Tietoturvallisuudesta ja siihen liittyvästä riskienhallinnasta on laadittu omat ohjeet. Tietoturvaohjeissa on määritelty keinot, joilla suojataan tietojen luottamuksellisuutta, eheyttä ja käytettävyyttä laitteisto- ja ohjelmistovikojen, luonnontapahtumien tai esimerkiksi tahallisten tekojen aiheuttamilta uhilta ja vahingoilta.	
b. Tietotekninen asiantuntijuus	Atk - palvelut eivät hoidu, kunnan atk - palvelut ovat yhden henkilön varassa		2 Sopimus atk - palveluiden ostosta tehty Tietolatva Oy:n kanssa.	
c. Sähkökatkokset	Useat kunnan toiminnot ovat riippuvaisia häiriöttömästä sähkön tuotannosta		2 Sähkökatkoksiin varautumisesta on ohje varautumissuunnitelmassa	
2. Avainhenkilöriski / sijaistamiriski				
a. Avainhenkilöillä ei ole määrättyjä sijaisia	Kunnan kannalta merkittävän työtehtävä hoitaminen kärsii tai jää kokonaan tekemättä		3 Jokaiselle avainhenkilölle tulla nimettynä sijainen, joka osaa sijaistaa tarvittaessa. Sijaisen kouluttamisesta / perehdyttämisestä on huolehdittava.	
b. Henkilöresurssit eivät riitä tehtävien hoitamiseen	Kunnan kannalta merkittävän työtehtävä hoitaminen kärsii tai jää kokonaan tekemättä. Syntyy vaarallisia työyhdistelmiä.		2 Riittävä henkilömäärä tulee turvata.	
c. Osaava, ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilökunta	Työtehtävä ei osata, haluta, voida hoitaa		1 Koulutuksiin tasapuolinen pääseminen. Työntekijöiden hyvinvoinnista huolehtiminen.	

Omaisuuriskit				
Kunnan omaisuuden tuhoutuminen, vahingoittuminen	Kunnan omaisuus tuhoutuu, vahingoittuu	2	Kunnan omaisuus on vakuutettu omaisuuslajeittain. Vakuutukset kilpailutetaan säännöllisin väliajoin. Muutosten yhteydessä vakuutukset käydään läpi ja niihin tehdään tarvittavat tarkennukset. Kunnan kiinteistöillä tulee olla asianmukaiset hälytyslaitteet. Hälytysjärjestelmää päivitetään säännöllisin väliajoin. Lakisääteisten vakuutusten lisäksi kunnalla on mm. hallinnon vastuuvakuutus sekä toiminnan keskeytysvakuutuksia.	
Kunnan omaisuuden arvon lasku	Kunnan omaisuuden arvo ei vastaa taseessa olevaa arvoa / käypää arvoa	2	Kunnan omaisuutta tulee korjata ja huoltaa säännöllisin väliajoin. Kiinteistökatsoelmukset ja korjaussuunnitelmat.	
Strateginen				
Päätösten epäjohtonmukaisuus	Päätöksenteko ei perustu hyväksytyihin strategioihin ja linjauksiin	3	Päätäjien tieto / taitoa tulee vahvistaa ja päivittää	

Hallintokunnat

Riski tai ongelma	Pahimmat seuraukset	Riskin suuruus 1 - 3	Riskiin varautuminen	Miten toteutunut / toteuttamisaikataulu tilinpäätös 2014
KUNNANHALLITUS Yleishallinto Avainhenkilöriski / sijaisuusriski	Työt jäävät tekemättä	3	Jokaiselle tulee olla määriteltynä sijainen. Sijaisen on oltava tietoinen sijaisettavan työtehtävistä ja osattava sijaistaa	
Henkilöresurssit pienet	Tärkeä työ jää tekemättä pitkän poissaolon seurauksena	3	Jokaiselle tulee olla määriteltynä sijainen. Sijaisen on oltava tietoinen sijaisettavan työtehtävistä ja osattava sijaistaa	
Tietokoneohjelmien toimivuus	Työt keskeytyvät, maksuja ja palkkoja ei saada ajallaan maksuun	3	Varautumissuunnitelma	
Siivous- ja ruokapalvelut Veden saannin keskeytyminen	Ruuan valmistus keskeytyy, keittopatoja ei voi käyttää ilman vettä	2	Paistouunin käyttömahdollisuus/monta vedenottamo/kertakäyttöastiat	
Pitkä sähkökatkos	Pakasteet sulavat	3	Agriqaatti, voi laittaa ruokaa	
Ruokamyrkytys	Asiakkaat ja henkilökunta sairastuvat	3	Omaavontasuuunnitelma	
SIVISTYSLAUTAKUNTA Varhaiskasvatus Koulutetun henkilöstön/sijaisten puute ja vaihtuvuus	Lain mukainen henkilöstörakenne ei toteudu. Vakinaiset kuormittuvat.	2	Sijaisuettelon ylläpito. Toimiva oppilaitosyhteistyö/ työssäoppimisen järjestäminen ja ohjaus.	
Sähkön ja vedenjakelun keskeytyminen	Päivähoitotoiminta vaikeutuu/keskeytyy.	2	Päivähoitotoiminta siirretään toisiin yksiköihin / perhepäivähoitoon. Käsihygienian tehostaminen.	
Perusopetus Koulurakennuksessa ongelmia Ulkopuolinen uhka	Koulu joudutaan sulkemaan Oppivelvollisuus joudutaan keskeyttämään Opettajat ja oppilaat enimmäismäärin poissa	1	Vuosittainen investointiesitykset 1 Erilaiset suunnitelmat	
Veden ja ruuan pilaantuminen Epidemiat (lintuinfluenssa)	Koulu joudutaan sulkemaan	1	Kunnan laatimat suunnitelmat 2 Terveydenhuollon suunnitelmat	
Pääkirjasto Henkilöriski/kullekin työtehtävälle varahenkilö Yksintyöskentely (iltavuoro)	Kirjastopalveluiden laatu vaarantuu Riski väkivaltatilanteisiin	3	Keskeiset työtehtävät dokumentoitu 3 Tiskin poistumisreitti huomioitu, asiakasväkivalian uhka -ohjeistus	
Ilkivalta-, murtoiskit	Omaisuu vahingot	3	Tallentavat valvontakamerat (4 kpl), liiketunnistushälytys	
Vapaa - aikatoimi Työntekijöiden vaihtuvuus	Ei jatkuvuutta, asiakassuhteet ja työ kärsii (etsivä määräaikainen)	3	2/3 vakituisessa työsuhteessa	
Huono sisäilma Aggressiivinen/päihteiden alainen asiakas	Työntekijän menettäminen sairauden vuoksi Vaaratilanne, vahingoittuminen	3	Ilmanpuhdistin (liian heikko varautuminen) 3 Työntekijöiden opastaminen	

TEKNINEN LAUTAKUNTA			
Avainhenkilöriski / sijaistamisriski	Avainhenkilöiden työt jäävät suorittamatta: lämpölaitosten hoito- ja hallintotyöt, kiinteistöjen hoito- ja hallintotyöt, laskujen käsittely, laskutuspalvelut, kaavoitukseen ja mittaukseen liittyvät tehtävät	2	Henkilöstön täydennys tarpeen mukaan
Kaukolämpölaitosten tekninen toiminta	Lämmöntoimitus pysähtyy pitkäksi ajaksi talvikkasella, jolloin lämpösopimuskiinteistöt jäävät ilman lämpöä	2	Hyvä tekninen kunnossapito, dokumentoitu kunnossapito-ohjelma
Kaukolämpöjohtojen rikkoontuminen	Talvikkasena pitkä lämpökatkos, lämpösopimusasiakkaat ilman lämpöä	2	Pidetään lämpölinjat teknisesti hyvässä kunnossa, tiedossa olevat vuodot korjataan niiden ilmittyä
Kaukolämpölaitosten tulipalo tai räjähdys	Lämmöntoimitus pysähtyy pitkäksi ajaksi talvikkasella, jolloin lämpösopimuskiinteistöt jäävät ilman lämpöä	2	Ruukissa varalla vanha laitos Häröntiellä, Paavolassa ja Siikajoella liikuteltavien, kewellä öjyllä toimivien varalämpökeskusten hankinta nopealla aikataululla
Kiinteistövahingot	Kiinteistö tuhoutuu tulipalossa	2	Kiinteistövakuuttaminen
Kiinteistöjen tekninen kunto	Tekninen kunto heikkenee, kun peruskorjausremontit jätetään tekemättä	2	Kiinteistöjen peruskorjaus 20 - 30 vuoden välein. Kiinteistöjen vuosittainen hoito suunnitelmallista ja hoitotoimenpiteet dokumentoitu.
Kiinteistömurrot	Kiinteistöä varastetaan esim. tietoteknisiä laitteita, vaarallisia aineita tai säretään rakenteita ja kalustoa	2	Tärkeimmissä kiinteistöissä murtohälytyslaitteet
Kunnallisten hankintojen suorittaminen isoissa hankkeissa	Valitus markkinaoikeuteen ja hankkeen toteutuksen viivästyminen	1	Hyvätasoiset tarjouspyyntöasiakirjat, joihin pohjautuen voidaan tarjous käsitellä ja tehdä päätös
Työtapatummat	Vakava loukkaantuminen. Kuolema.	2	Työturvallisuuskoulutus.
Asiakasväkivalta	Loukkaantuminen. Kuolema.	1	Asian tiedostaminen
Kaavateiden, kelyliikenteenväylien ja pihojen liukastumisonnettomuudet talvikaikana.	Loukkaantuminen	1	Kunnalla vastuuvakuutus. Oikea-aikainen hiekoitus sääolosuhteiden mukaan.

SISÄISEN VALVONNAN HUONEENTAULU

Sisäinen valvonta jakautuu:

sisäiseen tarkkailuun

sisäiseen tarkastukseen

luottamushenkilöiden suorittamaan seurantaan

Sisäinen tarkkailu on:

jatkuvaa toimintaa

työvaiheiden, toimenpiteiden, päätösten ja varojen valvontaa

Sisäisellä tarkkailulla varmistetaan, että

oikea henkilö tekee oikeita asioita oikeaan aikaan oikein

Sisäisen valvonnan suorittaminen:

vastuuhenkilö ja esimies

järjestävät, hoitavat ja valvovat oman yksikön sisäistä tarkkailua

vastaavat yksikön toiminta- ja tietoriskien tunnistamisesta ja hallinnasta

vastaavat henkilö- ja omaisuusvahinkojen ennaltaehkäisystä

raportoivat sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueellaan lautakunnalle

on ryhdyttävä viivyttämättä toimenpiteisiin, jos havaitsee sääntöjenvastaista, epätaloudellista ja tehotonta toimintaa

Sisäisessä valvonnassa tulee kiinnittää huomioita:

huolelliseen päätösten ja sopimusten valmisteluun

pätösten ja sopimusten tekemiseen perustellusti ja laillisesti toimivaltaa ylittämättä

pätösten käsittelyyn, toimeenpanoon ja tiedoksiantoon oikein ja viivyttämättä

sopimusten tehokkaaseen valvontaan

resurssien käyttöön asianmukaisesti ja tehokkaasti

toimintariskien hallintaan, jotta asetetut tulostavoitteet saavutetaan

henkilöstön toimintaan, jotta se on vastuullista sekä hyvän hallintotavan mukaista

kunnan tietojärjestelmien fyysisen turvallisuuden hoitamiseen

Muuta sisäisessä valvonnassa:

tilivelvollisten viranhaltijoiden on valvottava, että päävastuualueen, tulosalueiden ja tulosityksiköiden toiminnot toteutetaan valtuuston hyväksymää talousarviota ja käyttösuunnitelmaa sekä niihin liittyviä toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita noudattaen

päävastuualueen vastuuhenkilön tulee huolehtia päävastuualueensa tulojen ja menojen kertymän aiheuttamasta seurannasta sekä vastaavasti **esimiesten** omien tulosalueidensa ja tulosityksikköjen tulojen ja menojen aiheutumisen seurannasta. Seurannassa tulee hyödyntää web – raportointia. Seuranta tulee toteuttaa kuukausittain, jotta poikkeamiin ehditään reagoida.

hallintokunnat hyväksyvät toimikaudekseen tai vuosittain henkilöt, joilla on **oikeus hyväksyä laskut**. Hyväksyjän vastuualue tulee määritellä yksityiskohteisesti. Hyväksyjän on varmistettava, että lasku tai maksumääräys on muodollisesti ja asiallisesti oikein, tavara, työsuoritus tai muu palvelu on merkitty vastaanotetuksi, toimitus on sopimuksen mukainen ja laskussa on tili- ja arvonnäkömerkintä.

käteiskassoista vastaavat kassan sijainnin mukaisen toimipisteen vastuuhenkilöt

tulosalueiden ja tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden on määrättävä irtaimistosta vastuussa olevat henkilöt sekä määriteltävä tapa, jolla irtaimiston poisto- ja hankintavastuu jakautuu organisaation sisällä

varasto – oikaisuista ja käyttöön soveltumattoman materiaalin poistosta päättää päävastuualueen päällikkö tai hänen määräämänsä.

viranhaltijapäätökset tehdään Dynasty – asiahallintajärjestelmällä. Viranhaltijapäätöksiä tehtäessä tulee kiinnittää huomiota seuraaviin: mitä päätettäviä asioita on siirretty ja edelleen siirretty, onko päätökset tehty toimivallan puitteissa ja perustellusti, ovatko päätökset olleet nähtävillä ja annettu tiedoksi asianosaisille, onko päätöksissä mukana esteellisiä henkilöitä

kunnanjohtaja ja päävastuualueiden päälliköt vastaavat hallinto- ja kehittämispalveluista.

SISÄISEN VALVONNAN OHJEET

LIITE 7

SISÄINEN VALVONTA

1. Kunnan valvontajärjestelmä

Kuntalain 9. luvussa on määritelty hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Kunnan valvontajärjestelmä voidaan sen mukaan jakaa ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan.

Ulkoinen valvonta on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta, ja sen tärkein osa on hallinnon ja talouden tarkastus eli tilintarkastus. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös kunnan asukkaat ja esimerkiksi valtion sektoriviranomaiset. Tilintarkastuksen tehtävänä on järjestelmällisen, asiantuntevan, riippumattoman ja eri intressitahojen huomiioon ottavan valvonnan toteuttaminen.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kunnan johtamis- ja hallintojärjestelmää, strategista ja operatiivista toiminnan suunnittelua, päätöksentekoa, seuranta, poikkeamiin reagoimista ja suoriutumisen arviointia.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon, esimiesten ja henkilöstön erilaisia toimenpiteitä, joilla hallitaan riskejä ja lisätään päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä.

Sisäinen valvonta on riittävää, kun johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnot tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti, ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.

2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Sisäisen valvonnan organisointikaavio Siikajoen kunnassa:

Kunnanvaltuusto

sisäisen valvonnan perusteista päätäminen

Kunnanhallitus

sisäisen valvonnan järjestämisvastuu, selontekovastuu, ohjeistaminen ja raportointi

Kunnanjohtaja ja kunnanjohto

sisäisen valvonnan järjestämisvastuu ja operatiivinen toiminta

Lauta- ja johtokunnat

arvioi sisäisen valvonnan tuloksellisuutta ja toimeenpanoa sekä raportoi kunnanhallitukselle

Vastuuhenkilöt ja esimiehet

sisäinen valvonta omassa yksikössä ja raportointi lautakunnalle ja sisäisille tarkastajille

Tilintarkastaja

sisäisen valvonnan asianmukaisuuden tarkastaminen

Sisäinen tarkastaja

hankkii, analysoi, tulkitsee ja dokumentoi

Henkilökunta

sitoutuu toimimaan tavoitteiden ja annettujen sääntöjen mukaisesti, kehittämään toimintatapoja sekä ylläpitämään ja jatkuvasti kehittämään ammatillista osaamistaan

Kunnanvaltuusto on 18.6.2013 § 94 hyväksynyt Siikajoen kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.

Valtuuston perusteista päättäessään se sitovasti ohjaa kunnanhallitusta sen hoitaessa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan hallituksen, muiden tilivelvollisten toimielinten, johdon, esimiesten ja henkilöstön erilaisia toimenpiteitä, joilla hallitaan riskejä ja lisätään päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan *tarkoituksena* on edistää

- a. strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista
- b. toiminnan lainmukaisuutta
- c. hyvän hallintotavan toteutumista
- d. riskien ennaltaehkäisyä ja hallintaa

Tavoitteena on toimintojen suunnitteleminen ja järjestäminen tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti, ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut

- **valtuusto päättää** sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista
- **hallitus vastaa** hyvän hallintotavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.
- **hallitus** antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä
- **lauta- ja johtokunnat** vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta omalla toimialallaan.
- **lauta- ja johtokunnat** antavat toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä
- **kunnanjohtaja, päävastuualueiden esimiehet ja muut esimiehet** vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan
- **kunnanjohtaja ja päävastuualueiden esimiehet** raportoivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuuden valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle
- **henkilöstö** sitoutuu toimimaan tavoitteiden ja annettujen sääntöjen mukaisesti, kehittämään toimintatapoja sekä ylläpitämään ja jatkuvasti kehittämään ammatillista osaamistaan

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kytkentä johtamisjärjestelmään, talousarvio ja päätöksentekoprosessiin

- **Johtamisjärjestelmä**

Sisäisen valvonnan ohje on osana kunnan hallintosääntöä.

Kunnassa on kunnanhallituksen ja lautakuntien nimeämiä sisäisiä tarkastajia yhteensä kuusi henkilöä.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida hallitukseen hyväksymään suunnitelmaan perustuen objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta sekä esittää toimenpide – ehdotuksia järjestelmän jatkuvaksi kehittämiseksi. Sisäisille tarkastajille on laadittuna hallituksen hyväksymä toimintaohje ja raportointilomake.

Sisäinen tarkkailu kuuluu kunnan viranomaisen normaaliin toimintaan. Sen edellytyksenä on, että johtamisjärjestelmät ovat selkeitä organisaation joka tasolla. Kunnassa päävastuualueiden esimiesten tehtävänä on valvoa, että kunkin hallintokunnan vastuulle kuuluvat tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan aiotulla, lautakuntien hyväksymällä tavalla ja tehtäviin osoitetuin voimavaroin.

- **Talousarvioprosessi**

Talousarviossa on sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla oma osionsa. Sisäisestä valvonnasta kerrotaan seurattavat asiat. Merkittävät riskit määritellään riskienhallintalomakkeella. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta raportoidaan toimintakertomuksessa.

- **Päätöksentekoprosessi**

Sisäinen valvonta ja riskit huomioidaan päätöksiä tehtäessä. Riskienhallinta auttaa päätöksentekijöitä tekemään tietoisia valintoja, asettamaan toimintoja tärkeysjärjestykseen ja erottamaan vaihtoehtoiset toimintatavat.

Konserniohjaus ja – valvonta

Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjauksesta vastaa konsernijohto. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvallan käyttöä, käytännön ohjaamista yhtiökokouksissa tai vastaavassa toimielimessä sekä muita toimenpiteitä, joilla kunta osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Kunnassa omistajaohjausta toteutetaan kunnanhallituksen kokouksissa yhtiöiden edustajien evästämällä. Kunnassa on laadittuna konserniohje.

3. Sisäisen valvonnan toteuttaminen

Sisäinen tarkkailu

Hallintosäännön mukaisen päätöksentekoketjun tulee olla selkeä joka tasolla ja nähtävillä olon sekä otto-oikeusasioiden järjestetty hallintosäännön ja kuntalain 51§:n mukaisesti.

Kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmassa hallintokunnat esittävät sekä toiminnalliset että euromääräiset tavoitteensa sekä niiden toteuttamiskeinot. Talousarviossa annetut määrärahat sitovat hallintokuntien toimintaa ja niiden suunnitelmissa asettamien tavoitteiden toteutumista arvioidaan määrällisten mittareiden lisäksi laadullisin kriteerein. Kukin lautakunta esittää oman toimintansa tulokset valtuuston arvioitavaksi kunkin vuoden toimintakertomuksen yhteydessä.

Tehtävät ja vastuut on suunniteltava ja sovittava jokaisen esimiehen kanssa henkilökohtaisesti. Tehtäviä ja vastuista määriteltäessä on sisäinen valvonta otettava huomioon. Tehtäviä ja vastuuta voidaan myös vaihtaa tarvittaessa.

Jokainen esimies käy alaistensa kanssa vuosittaiset kehittämiskeskustelut, joissa analysoidaan edellisen vuoden toimintaa sekä sovitaan talousarviovuoden ja suunnitelmavuosien tavoitteista ja toiminnan painopisteistä.

Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan näkyvä osa. Se on aktiivista, systemaattista ja julkista toimintaa, jota tehdään tarkastustarkoituksessa. Sisäinen tarkastus tehdään toimivan johdon johdolla ja sen alaisuudessa.

Rahavarojen ja varastojen tarkastuksen lisäksi tarkastetaan kunnan strategioiden ja toimintaperiaatteiden toteutuminen, samoin informaatiojärjestelmät.

Kunnanhallitus, sivistyslautakunta ja tekninen lautakunta nimeävät keskuudestaan kaksi jäsentä suorittamaan sisäistä tarkastusta. Sisäisillä tarkastajilla on käytettävissä sisäisen tarkastajan toimintaohje ja raportointilomake.

Sisäisestä tarkastuksesta on laadittava tarkastusraportti ao. toimielimelle, kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle.

Seuranta

Seuranta on erityisesti luottamushenkilöille kuuluva sisäisen valvonnan osa-alue. Sen keskeinen tehtävä on raportointivelvollisuuden asettaminen, raportoinnin toteuttamisen valvonta sekä tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

Kunnanhallitukselle raportoidaan toiminnan ja talouden kehittymisestä ja toteutumisesta kuukausittain ja valtuustolle neljännesvuosittain (sis. sijoitustoiminnan raportin).

Muut luottamushenkilöelimet määrittelevät, missä laajuudessa ja aikataulussa toiminnasta ja taloudesta niille raportoidaan.

Luottamushenkilöt valvovat, että päätösten valmistelussa tuodaan esille olennaiset seikat, vaihtoehtoiset ratkaisutavat ja päätösten vaikutukset (esim. kustannukset, tilat, laitteet). Valittu ratkaisu ehdotus on aina perusteltava ytimekkäästi ja selkeästi, myös mahdollinen ennakkopäätösluonteisuus on tuotava esille.

Raportointi

Sisäisen valvonnan raportointi tapahtuu toimintakertomuksen yhteydessä vastuuhenkilöiden toimesta.

Raportoitavia asioita kunnassa ovat:

1. säännösten, päätösten ja määräysten noudattaminen
2. talousarvion ja käyttösuunnitelmien toteutuminen
3. hankinnat, ostopalvelut ja projektit
4. laskutus ja laskujen hyväksyntä
5. henkilöstö
6. tietojärjestelmät

4. Riskien hallinta

Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus (eri riskiluokat, sisäiset ja ulkoiset riskit) ja ulottuminen ulkoistettuihin palveluihin sekä koko kuntakonserniin

Riskienhallinta luo kunnalle lisäarvoa ja edesauttaa tavoitteiden saavuttamista. Se on osa johdon vastuualuetta ja olennainen osa kaikki organisaation prosesseja, kuten strategisen suunnittelun prosesseja ja kaikkine projektien ja muutoksenhallinnan prosesseja. Riskikartoituksessa otetaan huomioon toiminnalliset, taloudelliset, strategiset ja vahinkoriskit. Lisäksi huomioidaan sekä sisäiset että ulkoiset riskit. Riskit jaetaan kolmeen riskiluokkaan: vähäinen, kohtalainen ja merkittävä riski.

Kuntakonsernin yhtiöt määrittelevät ja luokittelevat omat riskinsä sekä raportoivat niistä kunnalle vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä.

Riskeihin suhtautuminen, riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi (kunnan eri yksiköt ja konserniyhteisöt)

Riskienhallinta on dynaamista, toistuvaa ja muutoksiin reagoivaa. Riskienhallinnan avulla muutokset havaitaan ja niihin reagoidaan viipymättä. Kaikkia riskejä ei voida poistaa. Riskien toimenpiteiden kiireellisyysjärjestys riippuu riskin suuruudesta. Riskienhallintatoimenpiteet aloitetaan suurimmiksi arvioiduista riskeistä ja ulotetaan niin laajalle kuin mahdollista. Pieniäkään riskejä ei pidä unohtaa, koska ne voidaan monesti hoitaa pienin kustannuksin.

Tunnistettuja riskejä voidaan hallita monilla keinoilla. Ensisijaisesti on pyrittävä estämään vahinkojen syntyminen tai vähentämään niiden seurauksia. Riskienhallintakeinoja ovat: riskin välttäminen, riskin pienentäminen, riskin siirtäminen ja jakaminen tai riskin pitäminen omalla vastuulla.

Riskien kartoittamisessa käytetään apuna riskilomaketta. Lomakkeella kartoitetaan esimiehiltä heidän toimipisteensä merkittävät riskit.

Riskilomake

Riski tai ongelma	Pahimmat seuraukset	Riskin suuruus 1 - 3	Riskiin varautuminen	Asia hoidettu	Toteutusaikataulu

Riskin suuruus

1 = vähäinen riski

2 = kohtalainen riski

3 = merkittävä riski

Lomakkeella raportoidaan kunnan merkittävistä riskeistä toimintakertomuksessa. Konserniyhtiöt raportoivat kunnalle yhtiöiden kannalta merkittävistä riskeistä toimintakertomuksen yhteydessä.

KUNNAN TALOUDEN HOITO

1. Maksuliikenne ja kirjanpito

Tositteet, vastaanotto ja hyväksyminen

Kirjauksen on perustuttava päivättyyn ja numeroituun tositteeseen, joka todentaa liiketapahtuman. Jos peruskirjanpidosta ei ilmene eikä muutoinkaan ole selvää, miten liiketapahtuma on kirjattu, tositteessa on oltava merkintä käytetyistä tileistä.

Menotositteesta on käytävä selville vastaanotettu tuotannon tekijä ja tulotositteesta luovutettu suorite. Tuotannon tekijän vastaanottoajankohta ja suoritteen luovutusajankohta on voitava osoittaa tositteen tai sen liitteen avulla taikka muutoin.

Tositteen, joka todentaa suoritettua maksua, tulee olla, mikäli se on mahdollista, maksun saajan tai maksun välittäneen rahalaitoksen tai muun vastaavan antama.

Milloin kirjauksen perusteeksi ei saada ulkopuolisen antamaa tositetta, kirjaus tulee todentaa kirjanpitovelvollisen itsensä laatiman ja asianmukaisesti varmennetun tositteen avulla.

Tositteesta tulee käydä selville ainakin tositteen antajan nimi, liiketapahtuman sisältö ja rahamäärä.

Hallintokunnat hyväksyvät toimikaudekseen tai vuosittain henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä laskut. Hyväksyjät ja heidän nimikirjoitusnäytteensä toimitetaan kirjanpitoon. Vuoden aikana tapahtuvista muutoksista on tehtävä vastaava ilmoitus.

Hyväksyjää määrättäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että kunkin hyväksyjän vastuualue on määritelty yksityiskohtaisesti, kaikille ao. viranomaisen vastuualueeseen kuuluville talousarviokohdille on oltava hyväksyjä, hyväksyjällä on ao. toimintasektorilla käytännön mahdollisuus hoitaa hänelle annetut velvoitteet.

Hyväksyjän on varmistettava, että lasku tai maksumääräys on muodollisesti ja asiallisesti oikein, tavara, työsuoritus tai muu palvelus on merkitty vastaanotetuksi, toimitus on sopimuksen mukainen ja että laskussa on tili- ja arvonlisäveromerkintä.

Laskut, maksuosoitukset

Hyväksytyt laskut on toimitettava hyvissä ajoin ennen eräpäivää kirjattavaksi ja maksettavaksi. On myös huomattava, että kirjauspäivänä kirjattu lasku ei ennätä samana päivänä maksuun.

Maksuliikenteen ja kirjanpidon hoitamista varten kunnalla on koneellinen laskujen maksatus asianmukaisella ohjelmistolla. Laskujen kirjaus on hajautettu yleishallintoon, sivistys- ja tekniseen toimeen. Varsinainen maksutapahtuma tehdään linjateitse yhdeltä koneelta kir-

janpidosta siten että ostoreskontrasta kootaan ao. päivän maksut pankkiyhteysohjelmaan, jolla ne laitetaan eteenpäin kerran päivässä.

Maksatuslistan allekirjoittaa kunnan tililtä kunnanhallituksen oikeuttama henkilö.

Toimittajarekisterin ylläpito ja uusien toimittajien aukaisu hoidetaan kirjanpidossa keskitetysti. Uuden toimittajan avaamisen / tietojen muuttamisen hyväksyy talouspäällikkö.

Pankista tilisiirtona tai käteisenä rahaa nostettaessa on ao. maksusuoritus hyväksyjän allekirjoituksen lisäksi varustettava tilin käyttöön oikeutetun henkilö allekirjoituksella.

Pankkitilien avaamisesta ja lopettamisesta päättävät kunnanjohtaja ja hallintopäällikkö yhdessä.

Tulojen vastaanotto

Kunnalle tulevat rahasuoritukset on ohjattava kunnan pankkitileille. Käteismaksuina vastaanotetaan kunnanviraston keskuksessa eräitä pienehköjä kertamaksuja, jotka on ohjelmoitu valmiiksi kassakoneeseen. Sen yhteydessä on sirukortin lukulaite.

Retki- ym. maksujen yhteydessä on kirjanpitoon esitettävä osanottajaluettelo tai sen jäljennös.

Kirjanpito

Kirjanpidosta on laadittu erillinen, kunnanhallituksen hyväksymä menetelmäkuvaus. Kirjanpitoon voidaan siirtää tietoja suorasiirtoina eri atk – järjestelmistä. Tietosisällöstä vastaavat asianomaisten järjestelmien vastuuhenkilöt.

Laskutus ja perintä

Laskutus tapahtuu CGI:n Pro eLaskutus – ohjelmalla tai erillisohjelmiin kuuluvilla laskutusohjelmilla. Laskutusta siirretään myös enenevässä määrin suoraveloitukseen /-maksuun ja sähköiseen muotoon. Kunnassa noudatettava maksuehto on 14 päivää.

Laskutuksista toimitetaan hyväksyjän allekirjoittamat luettelot kirjanpitoon. Tiedot laskutuksista luetaan konekielisinä myyntireskontraan ja kirjanpitoon, samoin viitteelliset suoritukset. Laskutuksessa noudatetaan kunnanhallituksen mahdollisesti erikseen antamia ohjeita, perintä on ulkoistettu, mikä on tehostanut huomattavasti kunnan saatavien maksamista.

Käteiskassat

Käteiskassat ovat:

1. kunnanviraston keskuksessa neuvonta
2. pääkirjastossa Ruukissa, Komppalinnan, Luohuan, Paavolan ja Revonlahden lähikirjastoissa
3. Revonlahden ja Paavolan koulun keittiössä

4. Gumeruksen koululla
5. Mäkelänrinteellä erillinen ruokalippukassa
6. teknisessä toimessa kaatopaikan kassa

Käteiskassoista vastaavat em. toiminnosta vastaavan vastuualueen vastuuhenkilöt. Käteiskassojen varat tilitetään vähintään kerran kuukaudessa kunnan tilille ja tositteet toimitetaan kirjanpitoon. Mikäli tilitettävä summa on alle 50 euroa, tilitys voidaan tehdä harvemmin.

Arvoposti

Kunnan keskushallinnolle osoitetun arvopostin kuittaavat hallintosäännössä mainitut, kunnanhallituksen nimenkirjoitukseen oikeutetut henkilöt. Lautakunnalle saapuvan arvopostin kuittaa päävastuualueen päällikkö tai lautakunnan määräämät muut henkilöt.

Sisäisen postin kautta lähetettävästä arvopostista vaaditaan vastaanottokuittaus.

Omaisuuksluettelot

Kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta, arvopapereista, saamisista ja muusta omaisuudesta sekä talousarviolainoista, sopimuksista, sitoumuksista ja vakuuksista on pidettävät luettelot.

Kiinteistöluetteloon on merkittävät tiedot kiinteistön hankinta-ajasta, määräalan erottamisoi-
keuden kiinnittämisestä, saannon lainhuudatuksista, hankintahinnasta sekä kiinteistöjen
luovutuksista ja niihin liittyvistä kiinnityksistä.

luettelo

kiinteä omaisuus
arvopaperit
sopimukset ja sitoumukset
leasing – sopimukset /atk
takaukset
vakuudet
haltijavelkakirjat
muu irtaimisto
talousarviolainat ja velkakirjat
asuntolainat ja niiden vakuudet
antolainat

luettelon pitäjä

maanmittausinsinööri
kirjanpito
arkistonhoitaja
atk – tukihenkilö
kirjanpito
kirjanpito
kirjanpito
ao. päävastuualue
taluspäällikkö
ao. toimistos sihteeri
taluspäällikkö

Irtaimen omaisuuden hallinta

Lautakuntien alaiset tulosalueet tai tulosityksiköt vastaavat irtaimen omaisuutensa hallinta-
järjestelmästä. Tulosalueiden tai tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden on määrättävä irtaimis-
tosta vastuussa olevat henkilöt sekä määriteltävä tapa, jolla irtaimiston poisto- ja hankinta-
vastuu jakautuu organisaation sisällä.

Tulosalueiden tai tulosityksiköiden on pidettävä luetteloa, johon merkitään irtaimistoesineet, joiden luettelointi esineen säilymisen, seurannan, esineen arvon, käyttötavan tai – iän, huoltotarpeen tai muun syyn takia katsotaan tarpeelliseksi. Luetteloon tulee merkitä esineet, joiden hankinta – arvo on yli 500 euroa, tai aiemmin hankittujen esineiden osalta päivänarvo (mikäli arvo on kohtuullisesti selvitettävissä) on vähintään 500 euroa. Irtaimistoluetteloon merkitty omaisuus on tarkistettava vuosittaisella inventoinnilla. Poistetusta esineistöstä tulee käydä ilmi poiston syy.

Tarpeeton käyttökelpoinen irtaimisto on tarjottava ensisijaisesti kunnan omien yksiköiden ostettavaksi tai vastikkeettomaksi luovutukseksi.

Irtaimistoesineisiin on tehtävä kunnan omistusmerkintä, mikäli se on mahdollista.

Varastot

Kunnalla on käytössä varastoja vain tilinpäätökseen kirjattavien polttoaineiden osalta, sekä pieni erä varastoon kirjattuja, edustustarkoituksiin hankittuja lahjaesineitä, kuten esimerkiksi vaakunakilpiä. Kunnanhallituksen luvalla voidaan perustaa varasto, jonka hankinnat rahoitetaan kassavaroin. Kirjanpidossa on jokaisella kassavaroin rahoitettavalla varastolla omat tilinsä. Varastosta luovutukset on kirjattava tilille säännöllisesti.

Varastolle on määrättävä vastuunalainen hoitaja, joka vastaa siitä, että materiaali vastaanotetaan, varastoidaan ja luovutetaan annettujen ohjeiden mukaisesti.

Varasto on inventoitava vähintään kerran vuodessa ja varastoluettelo on inventoinnin suorittajan päivättävä ja allekirjoitettava. Varasto-oikaisuista ja käyttöön soveltumattoman materiaalin poistosta päättää päävastuualueen päällikkö tai hänen määräämänsä.

2. Atk - järjestelmä

Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät ovat CGI:n palvelimilla Oulussa. Käyttöoikeudet on rajattu: oman käyttäjätunnus ja vaihtuva salasana oltava ao. henkilön käyttämään järjestelmään. Yhteydet Ouluun on järjestetty kytkimin ja valokuiduin. Pohjanmaan Puhelin Oy vastaa niiden toimivuudesta.

Kunnan palvelin ottaa varmistuksen käyttäjien tiedostoista joka päivä. CGI huolehtii heidän laitteillaan olevien ohjelmien varmistuksesta. Palvelin ja työasemat on varmistettu myös UPS - laitteilla, jotka sähkökatkosteissa estävät virran katoamisen.

Päivitetty virustorjuntaohjelma ja palomuri ovat käytössä. Käyttäjille on annettu ohjeet tarkistaa ulkopuolelta tuodut tiedonsiirtovälineet virustentorjuntaohjelmalla.

Tietoturvan varmistamiseksi on huolehdittava, ettei ATK – tukitehtävien osaaminen ole yhden henkilön varassa. Kunta ostaa tarvittavat lisäpalvelut ja ATK – tukihenkilön sijainnan ulkopuoliselta asiantuntijalta.

3. Asiakirjahallinta

Kunnassa on käytössä asiahallintajärjestelmä Dynasty for SQL. Nykyinen 6.0 - versio, on otettu käyttöön vuoden 2013 keväällä. Järjestelmä koostuu seuraavista osioista:

asiahallinta (diaari): asioiden käsittelyn seuranta, päätösrekisteri

asiakirjahallinta: asiakirjojen, kokousasioiden ja viranhaltijapäätösten laadinta ja katselu, esityslistojen ja pöytäkirjojen katselu

kokoushallinta: toimielimien esityslistojen ja pöytäkirjojen laadinta, pöytäkirjanotteet

Ohjelmassa on omat osiot julkisille ja salaisille asiakirjoille. Ohjelmassa annetaan käyttäjille käyttöoikeudet, joissa määritellään, mihin heillä on mm. selaus-, valmistelu- ja kokooja-oikeus.

4. Vastuualueet ja vastuuhenkilöt

Kunnan toiminnot jaetaan päävastuualueisiin, vastuualueisiin ja tulosityksiköihin. Kunnanjohtaja, päävastuualueiden esimiehet ja kehityspäällikkö vastaavat hallinto- ja kehittämisspalveluista. Tätä varten kunnassa on kunnanjohtajan nimittämä johtoryhmä. Päävastuualueen, vastuualueen tai tulosityksikön esimies

- päättää hankinnoista 5 000 euroon asti talousarvion puitteissa
- päättää niistä asioista, jotka toimitin toimivaltansa nojalla on siirtänyt viranhaltijan päätettäväksi
- päättää kunnan korvattavaksi kuuluvista vahingonkorvauksista enintään 5 000 euroa / vahinko
- päävastuualueensa esimies päättää hallinnoimiensa tilojen käyttämisestä, vuokraamisesta ja vuokralle ottamisesta ellei tästä hallintosäännöstä muuta johdu
- yleishallinnon päävastuualueen esimiehenä toimii hallintopäällikkö, sivistyspalvelujen sivistystoimen johtaja / kansalaisopiston rehtori ja teknisten palvelujen tekninen johtaja.
- päävastuualueen esimiehellä tai hänen toimenkuvassa määrättyllä sijaisella on oikeus hyväksyä kaikki päävastuualueensa tositteet
- päävastuualueen esimies hyväksyy tehtävänkuvan välittömien alaisensa osalta ja vastuualueen esimies, rehtori / koulunjohtaja alaisensa osalta
- päävastuualueen esimies valitsee toimialansa määräaikaisen henkilökunnan
- vastuualueen johtaja, rehtori / koulunjohtaja valitsee alaisensa määräaikaisen henkilökunnan enintään puoleksi vuodeksi
- päävastuualueen esimiehet, vastuualueiden esimiehet, rehtorit / koulunjohtajat sekä siivous- ja ruokapalvelupäällikkö ratkaisevat alaisiaan koskevat hallintosäännön 5.3 kohdassa olevat asiat.

Hallintosäännön mukaan kunnanjohtaja päättää päävastuualueiden välisestä henkilöstön käytöstä. Päävastuualueet on lueteltu hallintosäännön 2§:ssä ja niiden alaiset tulosalueet ja -yksiköt on lueteltu tilikartassa.

Vastuualueet ja niiden vastuuhenkilöt ovat seuraavat:

**Päävastuualue/
Tulosalue**

Kunnanhallitus

Keskushallinto
valtuusto
hallitus
muu yleishallinto
oikeudenhoito ja turvallisuus
talous-, palkka- ja henkilöstöhallinto
toimisto- ja monistuspalvelut
ATK-palvelut
muut palvelut
Siivous- ja ruokapalvelut
kuntamarkkinointi
seutukunta
palo- ja pelastustoimi
työllistäminen
hyvinvointipalvelut
ympäristöterveydenhuolto

Sivistyslautakunta

Hallinto
Varhaiskasvatus
Aamu- ja iltapäivätoimi
Esiopetus
Perusopetus
Lukio
Kansalaisopisto
Kirjasto- ja kulttuuritoimi
Vapaa-aikatoimi

Tekninen lautakunta

Hallinto
Yhdyskuntasuunnittelun toteuttaminen
Ympäristön hoito
Jätehuolto
Kiinteistöt
Energiahuolto /kaukolämpölaitos
Muu toiminta
Rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojelu,
ostopalvelu
Ympäristöhuolto

Vastuuhenkilö

kunnanjohtaja

hallintopäällikkö
hallintopäällikkö
hallintopäällikkö
hallintopäällikkö
hallintopäällikkö
hallintopäällikkö
hallintopäällikkö
hallintopäällikkö
ATK - tukihenkilö
hallintopäällikkö
siivous- ja ruokapalvelupäällikkö
kunnanjohtaja
kunnanjohtaja
kunnanjohtaja
hallintopäällikkö
kunnanjohtaja
kunnanjohtaja

sivistystoimenjohtaja

sivistystoimenjohtaja
varhaiskasvatusjohtaja
koulunjohtajat / rehtorit
koulunjohtajat / rehtorit
koulunjohtajat / rehtorit
rehtori
kansalaisopiston rehtori
kirjastotoimenjohtaja
nuoriso- ja liikuntasuhteeri

tekninen johtaja

tekninen johtaja
maanmittausinsinööri
tekninen johtaja
tekninen johtaja
kiinteistöpäällikkö
työnjohtaja
tekninen johtaja / kiinteistöpäällikkö

tekninen johtaja
tekninen johtaja

Muut vastualueet

johtaminen	kunnanjohtaja
kehittämistoiminta	kunnanjohtaja / kehityspäällikkö
elinkeinopolitiikka	kunnanjohtaja / kehityspäällikkö
yhdyskuntasuunnittelu / kaavoitus	kunnanjohtaja / maanmittausinsinööri
tiedottaminen	kunnanjohtaja / hallintopäällikkö
kuntamarkkinointi	kunnanjohtaja / kehityspäällikkö
rahoitus	kunnanjohtaja / taluspäällikkö
investoinnit	tekninen johtaja / kiinteistöpäällikkö

TILIVELVOLLISUUS

Kuntalain 75 § mukaan kunnan tilivelvollisina pidetään hallituksen ja lautakuntien jäseniä, esittelijöitä sekä toimielimen tehtäväalueen johtavia viranhaltijoita. Tilivelvollisina voidaan myös pitää itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita. Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus, häneltä voidaan evätä vastuuvapaus. Vastuuvapaus voidaan myös evätä tilivelvollisen alaisen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Tilivelvollisuuden puuttuminen ei kuitenkaan vapauta esimiesasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaistensa toiminnan valvontavastuusta. Valvontavastuu perustuu esimiesasemaan ja toimivaltaa. Tilivelvollisuus pitää sisällään johtamis-, ohjaus-, seuranta- ja tulosvastuun sekä oikeellisuuden vastuunalaisuuden.

Kunnan tilivelvolliset on määriteltävä muun muassa sen vuoksi, että vastuuvapauslausunto kohdistetaan heihin. Valtuutetut eivät ole tilivelvollisia, mutta kunnan muiden toimielinten jäsenet ovat. Kunnan toimielimiä ovat kuntalain mukaan valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot ja toimikunnat.

Tilivelvollisia viranhaltijoita määritellessä merkitystä on tehtäväalueen johtamisen ohella sillä, onko kyseessä oleva viranhaltija esittelijä ja tai onko hän vastuussa kunnanvaltuuston hyväksymän talousarvion toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Tilivelvollisuus määritellään suhteessa valtuustoon, joka päättää vastuuvapaudesta.

Siikajoen kunnan tilivelvollisia ovat seuraavat:**Toimielinten jäsenet:**

kunnanhallitus
 tarkastuslautakunta
 keskusvaalilautakunta
 vaalilautakunnat
 vaalitoimikunnat
 sivistyslautakunta
 tekninen lautakunta
 koulutoimikunnat
 kansalaisopiston johtokunta

asuntotoimikunta
henkilöstötoimikunta
markkinointityöryhmä
metsienhoitotoimikunta
nuoriso- ja vapaa – aikatoimikunta
sijoitustyöryhmä
työllisyystoimikunta
työyhteisötoimikunta
vanhus- ja vammaisneuvosto
yrittäjyystoimikunta
kunnanhallituksen nimeämät määräaikaiset toimikunnat ovat myös oman toimintansa osalta tilivelvollisia (esimerkiksi suunnittelu- ja rakentamistoimikunnat)

Toimielinten tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat:

Kunnanhallituksen päävastuualue

kunnanjohtaja
hallintopäällikkö
talouspäällikkö
siivous- ja ruokapalvelupäällikkö

Sivistyslautakunnan päävastuualue:

sivistystoimenjohtaja
varhaiskasvatusjohtaja
Luohuan koulu / koulunjohtaja
Paavolan koulu / koulunjohtaja
Revonlahden koulu / koulunjohtaja
Gumeruksen koulun rehtori
Ruukin koulu / rehtori
Ruukin yläkoulun ja lukion rehtori
kirjastotoimenjohtaja

Teknisen lautakunnan päävastuualue:

tekninen johtaja
maanmittausinsinööri / yhdyskuntasuunnittelu

SIJAISTAMISET

Johtavien viranhaltijoiden sijaiset ovat seuraavat:

Johtava viranhaltija	Sijainen
Kunnanhallituksen päävastuualue	
kunnanjohtaja	hallintopäällikkö
hallintopäällikkö	kunnanjohtaja / talouspäällikkö
talouspäällikkö	laskentasihteeri
siivous- ja ruokapalvelupäällikkö	keittiöpäällikkö
Sivistyslautakunnan päävastuualue:	
sivistystoimenjohtaja	Ruukin yläkoulu / lukion rehtori
varhaiskasvatusjohtaja	Satumetsän päiväkodin johtaja
Luohuan koulu / koulunjohtaja	ko. koulun vararehtori
Paavolan koulu / koulunjohtaja	ko. koulun vararehtori
Revonlahden koulu / koulunjohtaja	ko. koulun vararehtori
Gumeruksen koulun rehtori	ko. koulun vararehtori
Ruukin koulu / rehtori	ko. koulun vararehtori
Ruukin yläkoulun ja lukion rehtori	ko. koulun vararehtori
kirjastotoimenjohtaja	sivistystoimenjohtaja
Teknisen lautakunnan päävastuualue:	
tekninen johtaja	kiinteistöpäällikkö
maanmittausinsinööri / yhdyskuntasuunnittelu	tekninen johtaja

TARKASTUSSÄÄNTÖ

LIITE 8



SIIKAJOEN KUNTA

TARKASTUSSÄÄNTÖ

Valtuusto hyväksynyt 17.12.2008

Voimaantulo 1.1.2009

Päivitetty 2.10.2013

SIIKAJOEN KUNNAN TARKASTUSSÄÄNTÖ

Tarkastussääntö on 17.12.2008 valtuuston hyväksymä ja päivitetty 2.10.2013

1§ Ulkoinen ja sisäinen valvonta

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

Kunnan ulkoisen valvonnan kohteena ovat kunnanhallitus ja kunnan muu hallinto. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta ja kunnan muusta organisaatiosta riippumatonta. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat laissa säädetyllä tavalla tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat. Ulkoinen valvonta palvelee kunnanvaltuuston valvonta- ja tarkastustarpeita suhteessa kunnan toimivaan johtoon ja hallintoon.

Kunnassa sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus.

2§ Lautakunnan kokoonpano

Lautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kolme (3) muuta jäsentä. Jokaisella jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat valtuutettuja.

3§ Lautakunnan kokoukset

Lautakunnan kokouksissa tilintarkastajalla on läsnäolo- ja puheoikeus. Tilintarkastajalla ja lautakunnan määräämillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus olla läsnä lautakunnan kokouksessa lautakunnan niin päättäessä.

Kunnanhallitus ei voi määrätä edustajaansa lautakunnan kokouksiin.

Kokousmenettelyssä noudatetaan hallintosäännön määräyksiä. Esittelijästä päättää lautakunta.

4 § Lautakunnan tehtävät

Sen lisäksi, mitä kuntalain 71 ja 75 §:ssä säädetään, lautakunnan on:

1. **seurattava** tilintarkastajan **tarkastussuunnitelman toteutumista** sekä muutoinkin **seurattava tilintarkastajan tehtävien suorittamista** ja tehtävä tarpeen mukaan **esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi**
2. huolehdittava siitä, että **tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat**, jotka mahdollistava tilintarkastuksen suorittamisen hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa
3. **tehtävä aloitteita ja esityksiä** lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

5 § Tilintarkastajan valinta

Valtuusto valitsee tarkastuslautakunnan esityksestä kuudeksi (6) vuodeksi hallinnon ja talouden tarkastamista varten kaksi JHTT – tilintarkastajaa / JHTT – yhteisön.

6 § Vastuun jakaantuminen

Jos tilintarkastajia valitaan useampia kuin yksi, tilintarkastajat vastaavat kunnalle tilintarkastuksesta yhteisvastuullisesti.

7 § Tarkastuslautakunnan antamat tehtävät

Tilintarkastaja voi ottaa lautakunnalta toimeksiantoja lautakunnan käsiteltävien asioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien suorittamisesta, mikäli ne eivät ole ristiriidassa hyvän tilintarkastustavan kanssa.

8 § Tilintarkastajan ilmoitukset

Tilintarkastaja ilmoittaa tarkastussuunnitelman toteutumisesta ja tarkastushavainnoistaan tarkastuslautakunnalle sen määräämällä tavalla. Kuntalain 73 §:n 3 momentin tarkoittamat ilmoitukset lautakunnalle tehdään kirjallisina lautakunnan puheenjohtajalle. Kunnanhallitukselle annettavat ilmoitukset tehdään kirjallisina kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja kunnanjohtajalle.

9 § Tilintarkastuskertomus

Tilintarkastuskertomuksessa on kuntalain 75 §:ssä mainitun lisäksi esitettävä lausunto 73 §:n 1 momentin mukaisista asioista. Kertomuksessa esitetään myös muut tilintarkastajan tarpeellisiksi katsomat asiat.

10 § Tarkastuslautakunnan valmistelu valtuustolle

Lautakunta antaa valtuustolle vähintään viikkoa ennen tilintarkastuskertomuksen valtuustokäsittelyä arvionsa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta edellisenä vuonna.

Lautakunta esittää arvionsa myös tilintarkastuskertomuksessa tehdyistä muistutuksista sekä asianomaisen niistä antamista selityksistä ja kunnanhallituksen lausunnosta. Lautakunta esittää valtuustolle ehdotuksen toimenpiteistä, joihin lautakunnan valmistelu ja tilintarkastuskertomus antavat aiheita.

Tämä johtosääntö korvaa aiemmin hyväksytyn johtosäännön.

KONSERNIOHJE

LIITE 9



SIIKAJOEN KUNTA

KUNTAKONSERNIN KONSERNIOHJEET

Valtuusto hyväksynyt 16.12.2009

Voimaantulo 25.01.2010

Päivitetty 2.10.2013

Sisällysluettelo

1. Konserni – käsitteenä	2
2. Siikajoki - konserni	3
3. Konserniohjeen soveltaminen	4
4. Konsernivalvonnan järjestäminen	4
4.1 Toimivallan ja – vastuunjako	5
4.2 Ohjeiden anto kunnan edustajille	6
4.3 Tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi	7
4.4 Riskienhallintajärjestelmien toimivuus	8
4.5 Konsernipalveluiden käyttö	8
5 Tiedottaminen Siikajoki – konsernin asioista	8

1 KONSERNI KÄSITTEENÄ

Kuntakonserni

Kunta on konsernin emoyhteisö ja kunnan tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräysvalta. Emoyhteisöllä on tällöin oikeus käyttää **yli puolta** kohdeyhtymän **kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä** tai oikeus **nimittää tai erottaa enemmistö** jäsenistä kohdeyhtymän hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä sama oikeus.

Siikajoen kuntakonsernissa sovelletaan Suomen Kuntaliiton 29.10.2009 antamia, hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevia suosituksia.

Konsernijohto

Kuntalain 25a§:n mukaan kunnan konsernijohtoon muodostavat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Kunnanhallitus tai muu johtosäännössä määrätty muu kunnan viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannanottamisesta käsiteltäviin asioihin.

Konsernijohto koostuu yleensä emoyhteisön johdosta. Tytäryhteisöjen johtoon kuuluvat henkilöt eivät kuulu kunnan konsernijohtoon.

Omistajaohjaus

Konsernijohtoon vastuulla on omistajaohjauksen järjestäminen sekä konsernin valvontaa koskevien ohjeiden antaminen. **Omistajaohjaus toteutuu yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä.** Osakeyhtiömuotoisissa tytäryhteisöissä on ensisijaisesti noudatettava osakeyhtiölain määräyksiä ja konserni-ohjeet ovat tältä osin käsiteltävä suosituksina tytäryhteisön päätöksentekoaikana. Tytäryhteisöiden valvontaa koskevia ohjeita annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille; on huomattava kuitenkin, että konsernijohtoon päätökset eivät oikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Lopullinen päätävä ja vastuu asioista ovat yhteisön omalla päätöksentekoaikalla, vaikka kunnan ennakko- ja suositus päätettävään asiaan olisikin hankittu ennen yhteisön päätöstä. Yhteisöjen ja säätiöiden toimielinten tai toimitusjohtajan sekä toimielinten jäsenien velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Konsernijohto voi kuitenkin ohjata kunnan valitsemien edustajien kannanottoja ilmaisemalla kunnan kannanottavansa asiaan.

Konsernivalvonta

Konsernivalvonta tarkoittaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaan, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa on erityisesti seurattava valtuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen

noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Myös riskienhallintajärjestelmien toimivuutta pitää seurata.

Kunnan tytäryhteisön hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskeamiseen tarvittavat tiedot (Kuntalaki 70 §). Tämä säännös ei koske kunnan osakkuusyhdistystä.

Tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuus koskee taseen ja sen liitetietojen lisäksi myös muita tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitetietoihin liittyviä tietoja. Tytäryhteisön hallituksen on annettava muitakin keskeisiä tietoja, joita tarvitaan arvioimisessa tai toiminnan tuloksen laskeemisessa.

Tilintarkastuslain 6 § ”*Konsernin tytäryhteisöjen tilintarkastajista vähintään yhden on oltava sama kuin emolla. Edellä sanotusta voidaan poiketa vain perustellusta syystä.*”

2 SIIKAJOKI - KONSERNI

Siikajoki – konsernin muodostavat kunnan kokonaan omistamat tytäryhtiöt Ruukin Yrityspuisto Oy, Ruukin Vuokratilat Oy ja Kiinteistö Oy Kvantti sekä Paavolan Vesi Oy, josta kunnan omistusosuus on 99 %. Tytäryhteisöt yhdistetään kunnan konsernitilinpäätökseen ja kunnanhallituksella on velvollisuus valvoa niiden toimintaa kuntalain 70§:n mukaisesti.

Kunnalla ei ole kohderahoitteisia, talousarviosta erillään olevia liikelaitoksia tai itsenäisiä rahastoja.

Kuntien yhteistoiminnan kautta Siikajoki on omalla osuudellaan mukana Pohjois-Pohjanmaan liitossa (1,48 %), Raahen koulutuskuntayhtymässä (11,98 %), Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä (1,60 %) sekä Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymässä (17,65 %).

Siikajoki on mukana myös Jokilaaksojen Rahasto I Ky:ssä, joka tekee riskisijoituksia yrityksiin. Kunnassa toimivista palvelutuottajista yhteistyökumppaneita ovat Siikajoen Vanhustentuki ry sekä Paavolan - Revonlahden Sotavammaisten Tuki ry.

Konsernitilinpäätökseen yhdistellään tytäryhteisöt. Kunnan ollessa kuntayhtymän jäsen, taseet yhdistellään rivi riviltä omistusosuuden mukaisesti.

Konsernitilinpäätöksen laatimisperusteet ja tilinpäätökseen sisältyvät liitetiedot kirjataan kunkin vuoden tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen.

3 KONSERNIOHJEEN SOVELTAMINEN

Konserniohjetta sovelletaan ensisijaisesti kuntaan ja sen tytäryhteisöön, osakkuusyhteisöjä ohjataan lähinnä tilinpäätöstietojen raportoinnissa.

Kuntayhtymissä ja osakkuusyhteisöissä Siikajoen kunnan edustajien on toimittava niin, että kunnan konserniohjeen periaatteita noudatetaan niissä. Tytäryhtiöiden on toiminnassaan noudatettava Suomen kuntaliiton antamia hyvän hallintotavan (corporate governance) periaatteita ja käytäntöjä.

Kuntayhtymien omistajaohjaus toteutetaan kuntien yhdessä hyväksymien strategioiden pohjalta. Yhteistoiminta-alueiden laajentumisen myötä selkeän ja johdonmukaisen omistajaohjauksen merkitys korostuu erityisesti talouden hallinnan näkökulmasta.

Kunnan ja kuntakonsernin strategisten tavoitteiden on oltava samansuuntaiset. Aineelliset ja henkiset voimavarat on käytettävä hyväksi niin, että kuntalain mukainen kuntalaisten tasavertainen kohtelu ja huolehtiminen heidän hyvinvointinsa edellytyksistä voidaan toteuttaa.

4 KONSERNIVALVONNAN JÄRJESTÄMINEN

Sisäisen valvonnan ohjeiden mukaisesti toimintakertomuksissa on tehtävä selkoa, miten valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet kuntakonsernin toiminnassa.

Kunnanhallituksen selontekoa varten kuntakonsernin toimintaa tarkastellaan seuraavista näkökulmista:

- toimivallan ja – vastuunjako konserniohjauksessa
- ohjeiden anto kunnan edustajille tytäryhteisöissä
- tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi
- riskienhallintajärjestelmien toimivuus
- konsernipalveluiden käyttö

Siikajoen kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmän tulee edistää seuraavien tavoitteiden toteutumista:

- hyvä hallintotapa ja eettisyys
- tehokas johtaminen ja vastuullisuus
- riskien tunnistaminen ja niiden valvonta sekä raportointi konsernijohtolle
- riittävä ja oikea-aikainen tiedonkulku konsernin sisällä (konsernijohto, tarkastustoiminta)

Kunnan omistamat yhtiöt eivät anna taloudellista tukea poliittiseen toimintaan.

4.1 Toimivallan ja -vastuunjako

Valtuusto

Siikajoen valtuusto on kuntakonsernin ylin valvoja. Se hyväksyy kunnan konsernijohtamista ja valvontaa koskevat yleiset tavoitteet ja toimintaperiaatteet, jotka toteutetaan toimintaja taloussuunnitelmien mukaisesti. Tavoitteena on toteuttaa tytäryhteisöjen kautta joustava toimintamalli emoyhteisön oman toiminnan tueksi.

Tytäryhteisön perustamisvaiheessa tai liityttäessä yhteisöön, josta pääomasijoituksen kautta tulee kuntakonsernin yhteisö, valtuusto:

- päättää pääomasijoituksesta ja määrittelee sille tuottotavoitteen
- hyväksyy yhteisön toiminta-ajatuksen ja strategiset linjaukset, joiden on liityttävä Siikajoen kunnalle kuuluviin tehtäviin ja muutoin kunnan kannalta myönteisiä vaikutuksia edistävään toimintaan
- määrittelee omistajapolitiikan sisällön tavoitteena laadukkaiden ja kustannustehokkaiden palveluiden tuottaminen kuntalaisille ja kunnalle

Valtuusto hyväksyy myös:

- tytäryhteisön lisäpääomasijoituksen
- myöntää lainan tai takauksen tytäryhteisön pitkäaikaisen vieraan pääoman hankintaan
- seuraa tytäryhteisöjen toimintaa konsernitaseen, -tuloslaskelman, -rahoituslaskelman ja liitetietojen kautta tilinpäätösten yhteydessä ja vuosittaisten valtuustoinformaatioiden kautta sekä tarvittaessa erillisselvityksin mm. tarkastuslautakunnan pyynnöstä
- kunnan yhtiökokousedustajat valtuustokaudeksi kerrallaan
- kunnan edustajat kuntayhtymien yhtymäkokouksiin, ellei päätösvalta kuulu toiselle toimielimelle

Kunnanhallitus

Kuntalain mukaisesti kunnanhallitus ohjaa kunnan ja kuntakonsernin toimintaa sekä vastaa konsernivalvonnan järjestämisestä ja sen raportoinnista. Kunnanhallitus antaa ohjeet kuntayhtymäkokousten jäsenille ja yhtiökokousedustajille käsiteltävinä olevista asioista. Kunnanhallitus valitsee toimikaudekseen kunnan edustajat yhdistysten vuosikokouksiin ja ohjeistaa heitä niissä käsiteltävänä olevissa asioissa.

Kunnanhallitus evästää yhteisöjen hallituksissa ja johtokunnissa toimivia kunnan edustajia sekä kuulee heidän raporttinsa omien kokouksiensa yhteydessä. **Tytäryhteisön on kuitenkin aina varmistettava, että ohjeet ja evästys eivät ole ristiriidassa ao. yhteisö-**

lainsäädännön (osakeyhtiölaki, laki yhdistysten toiminnasta) tai yhteisön sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen kanssa.

Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnalla on oikeus saada selvityksiä kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja tilinpäätöksestä. Lautakunnalla on myös oikeus käydä tutustumassa niiden toimintaan ja tavoitteisiin ja saada tällä tavoin varmuus siitä, että valtuuston asettamat tavoitteet saavutetaan myös tytäryhteisöissä.

Siikajoen kunnan operatiivisen johdon tehtävät

Operatiivisessa toiminnassa kunnanjohtajan lähin esimies on kunnanhallitus. Sen kokouspiirin kuuluvat myös valtuuston puheenjohtajat. Vuosittain käytävissä tulos- ja kehityskeskusteluissa käydään läpi asetetut tavoitteet ja niiden saavuttaminen sekä määritellään kuntakonsernia koskevat lähiajan tai pitkän aikavälin painopistealueet tavoitteineen.

Kunnanjohtajan nimeämä, hallintokuntien ja toimialapäälliköistä muodostuva johtoryhmä toimii kunnanjohtajan apuna ja operatiivisessa ja taktisessa toiminnassa. Johtoryhmää voidaan laajentaa tarvittaessa myös valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajistolla. Kunnanjohtaja voi antaa ohjeita kuntakonsernin yhteisöjen ja yhtymien hallinnossa oleville kunnan edustajille.

Kunnanjohtaja voi olla konserniyhteisön hallituksen tai johtokunnan jäsen; kunnanjohtajalla on kuitenkin aina oikeus osallistua niiden kokouksiin asiantuntijajäsenenä.

Kunnanjohtaja tai hänen määräämänsä henkilö **raportoi** kunnanhallitukselle yhteisön toiminnasta ja tuloksesta vähintään kerran vuodessa ennen varsinaista yhtiökokousta **ja aina kun toimintaan liittyy merkittäviä muutoksia tai epäkohtia.**

4.2 Ohjeiden anto kunnan edustajille

Kunnan edustajien valintaperiaatteet

Tytäryhteisöjen hallintoon valittavilta kunnan edustajilta edellytetään liiketaloudellista osaamista ja yhteisön toimialueen tuntemusta. Edustajilla pitää olla kykyä ja taitoa arvioida tytäryhteisön johdon toimintaa toiminta-ajatuksen, strategioiden ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

Esteellisyyttä ja tasa-arvo vaatimuksia koskevat säännökset otetaan huomioon valittaessa kunnan edustajia tytäryhteisöjen hallintoelimiin.

Edustajien ohjeistaminen

Kunnanhallitus antaa ohjeet yhteisön hallituksessa toimiville kunnan edustajille merkittäviä taloudellisista ja toiminnallisista linjaratkaisuista. Ohjeita samoin kuin raportointia koskeva asiakohta on aina kunnanhallituksen asialistalla.

Tytäryhteisön hallituksen tehtävänä on yhteisön strateginen johtaminen ja jäsenillä on velvollisuus ottaa huomioon yhteisön etu. Yhteisön muiden mahdollisten omistajien intressit ja asiantuntemus on otettava huomioon, samoin keskeisten yhteistyökumppaneiden näkemykset. Mikäli kunnan edustajana yhtiön hallintoon valittu henkilö joutuu tilanteeseen, jossa hän joutuisi toimimaan kunnan edun vastaisesti, on hänen pyydettävä kunnalta (kunnanhallitukselta) selkeät toimintaohjeet.

Jokainen tytäryhteisön hallituksen jäsen toimii siinä yksilövastuullisesti ja häntä ohjaa tehtävässään vain yhtiön etu. Ennakkokäsityksen hankkimisessa ei siten ole kysymys tytäryhteisön sisäiseen päätöksentekoon tai sitä koskevan lain mukaisen toimitusjohtajan tai hallituksen vastuun siirtämisestä konsernijohtolle tai yhteisvastuun syntymisestä yhteisön toimielimen päätöksestä ennakkokäsityksen antaneen kanssa.

Lopullinen päätösvalta ja oikeudellinen vastuu ennakkokäsitystä edeltävästä asiasta ovat aina tytäryhteisön omalla päätöksentekuelimellä, vaikka kunnan ennakkokäsitys onkin hankittu ennen yhtiön päätöstä.

4.3 Tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi

Tytäryhteisöt seuraavat omaa toimintaansa voimassa olevien säädösten mukaisesti. Kunnanhallitus voi pyytää tytäryhteisön raporteja toimintavuoden aikana, mikäli se katsoo, että kunnan edustajien selonteko ei riitä kuvaamaan toiminnassa tapahtuneita tai odotettavissa olevia muutoksia.

Kunnanhallitus voi myös tutustua tytäryhteisön toimintaan pitämällä kokouksia tytäryhteisön tiloissa.

Valtuustolle raportoidaan tytäryhteisön toiminnasta vuosittain.

Raportoinnin yhteydessä mahdollisesti esille tulleisiin ongelmiin ja puutteisiin on tartuttava välittömästi niiden tultua ilmi.

Tytäryhteisöiltä pyydettäviä tietoja voivat olla esimerkiksi:

- suunniteltu palvelutuotannon kokonaismäärä (tärkeimmät suoritteet), toteuma ja ennuste
- investoinnit ja niiden rahoitus (lainanotto)
- välituloslaskelma
- tulos- ja rahoitusbudjetti koko vuodelle sekä tilinpäätösarvio
- toiminnallinen katsaus, jossa tarkastellaan toimintasuunnitelman toteutumista, poikkeamia ja korjaavia toimenpiteitä

- tunnuslukuseuranta (kannattavuus, maksuvalmius ja vakavaraisuus)

4.4 Riskienhallintajärjestelmien toimivuus

Tytäryhteisöjen on neuvoteltava etukäteen konsernin operatiivisen johdon (kunnanhallitus, kunnanjohtaja) kanssa toimialamuutoksista, merkittävistä omaisuuden luovutuksista, merkittävistä investoinneista, taloudellisen kantokyvyn kannalta merkittävän lainan ottamisesta tai annista, omaisuuden kiinnittämisestä tai muun vakuuden antamisesta sekä muista yhteisön toimintaedellytyksiin ja palvelukykyyn olennaisesti vaikuttavista toimista.

Siikajoen kunnan kokonaan omistaman yhteisön on neuvoteltava valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajien sekä kunnanjohtajan kanssa sijoitustoimintansa strategiasta, pitkäaikaisen vieraan pääoman järjestelyistä sekä yhteisön vakuutuspolitiikasta.

Tytäryhteisöjen tulee kartoittaa toimintansa kannalta merkittävät ulkoiset ja sisäiset strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä vahinkoriskit. Lisäksi tytäryhteisöjen tulee raportoida riskeistä kunnalle vuosittain toimintakertomuksen laadinnan yhteydessä.

4.5 Konsernipalveluiden käyttö

Tytäryhteisöjen on selvitettävä tukipalveluja (atk, painatus, hankinnat, koulutus, tilapalvelut jne) hankkiessaan myös Siikajoen kunnan tarjoamat palvelut ja niiden kilpailukykyisyys muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin nähden.

5 TIEDOTTAMINEN SIIKAJOKI – KONSERNI ASIOSSA

Konsernin asioista on tiedotettava kuntalaisille, sidosryhmille ja yhteistyökumppaneille noudattaen avointa viestintätapaa. Kuntakonserniin kuuluvaa tytäryhtiötä koskevasta tiedottamisesta vastaa yhtiön puolella hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolella konsernijohto. Konsernin asettamat tavoitteet ja toimintapolitiikka on otettava huomioon tiedottamisessa. Myös julkisuus- ja salassapitomääräyksiä on noudatettava koko konsernissa. Konserniyhtiöiden on tiedotettava asioistaan riittävässä määrin mm. kuntatiedotteen ja internetin välityksellä. Julkisuudesta ja saatavilla olosta on huolehdittava erityisesti silloin, kun kuntalaiset ovat yhtiön asiakkaita.

Konserniohje Sisäisen valvonnan ohje Tarkastussääntö

Kunnanvaltuusto 2.10.2013

Miksi ohjeet on päivitetty?

Ohjeen päivittäminen liittyy eduskunnan 22.5.2012 hyväksymään hallituksen esitykseen kuntalain muuttamisesta.

Laki kuntalain muuttamisesta tuli voimaan 1.7.2012

Lainmuutoksen tavoitteena on turvata kunnan päätöksentekijöille nykyistä paremmat tiedot kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä riskeistä.

Muutoksen keskeiset keinot ovat 1. tilinpäätösinformaation parantaminen, 2. **nykyistä yhtenäisempien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien rakenteiden luominen kuntiin.**

Muutoksen myötä myös luovutaan veloitteesta valita tilintarkastajat valtuustokaudeksi.

Konserniohje

Siikajoen konserni koostuu

emosta Siikajoen kunta,

tytäryhteisöistä

Kiinteistö Oy Kvantti, Paavolan Vesi Oy, Ruukin Vuokratilat Oy
ja Ruukin Yrityspuisto Oy,

kuntayhtymistä Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä (17,7%),

Pohjois – Pohjanmaan sairaanhoitopiiri (1,6%),

Pohjois – Pohjanmaan liitto (1,5 %) ja

Raahen koulutuskuntayhtymä (12 %)

Konserniohje

Taloustietoa

	2012	2011	
Omavaraisuusaste %	36,2	38,0	tulee olla yli 50 %
<i>kunnan omavaraisuusaste</i>	50,9	53,9	
Suhteellinen velkaantuneisuus %	47,7	47,3	tulee olla alle 50 %
<i>kunnan suhteellinen velkaant.</i>	45,3	42,5	
Kertynyt ylijäämä, 1000 €	1 316	2 042	
<i>josta kunta</i>	668	1 240	
Lainakanta, 1000 €	22 764	22 026	
<i>josta kunta</i>	12 293	11 044	
Lainat / asukas	4 041	3 907	
<i>josta kunnan lainat / asukas</i>	2 182	1 959	
	2012	2011	
Kunnan takaukset tytäryhtiöille	5 071 542	5 656 921	
<i>josta Kiinteistö Oy Kvantti</i>	409 156	460 450	
<i>Ruukin Vuokratilat Oy</i>	1 723 479	1 788 447	
<i>Ruukin Yrityspuisto Oy</i>	2 938 907	3 408 024	
Kunnan takaukset muille	869 111	973 389	
Takaukset yhteensä	5 940 653	6 630 310	

Konserniohje

Valtuusto on hyväksynyt konserniohjeen 16.12.2009 ja ohje on tullut voimaan 25.1.2010
Tytäryhtiöt ovat saaneet kommentoida päivitettyä ohjetta.
Tytäryhtiöiden toivomat muutokset on huomioitu päivitettyssä ohjeessa.

Aihekokonaisuuksina päivitettyssä ohjeessa ovat

1. Konserni käsitteenä (kuntakonserni, konsernijohto, omistajaohjaus, konsernivalvonta)
2. Siikajoki – konserni
3. Konserniohjeen soveltaminen
4. Konsernivalvonnan järjestäminen (toimivallan ja –vastuunjako, ohjeistus kunnan edustajille, seuranta, analysointi ja raportointi, riskienhallinnan toimivuus sekä konsernipalveluiden käyttö)
5. Tiedottaminen

Konserniohje

Esille nostettavia asioita:

Tytäryhteisöjen hallitukseen valittavilta kunnan edustajilta edellytetään **liiketaloudellista osaamista ja yhteisön toimialueen tuntemusta**. Edustajilla pitää olla **kykyä ja taitoa** arvioida tytäryhteisön johdon toimintaa toiminta – ajatuksen, strategioiden ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta

Toimintakertomuksessa on tehtävä selontekoa siitä, miten **valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet** ovat toteutuneet.

Tilintarkastuskilpailuksessa konsernin tytäryhteisöjen tilintarkastajista vähintään yhden on oltava sama kuin emolla. Edellä sanotusta voidaan poiketa vain perustellusta syystä.

Tytäryhteisöjen tulee **kartoittaa** toimintansa kannalta merkittävät ulkoiset ja sisäiset **riskit**. Tytäryhteisöjen tulee raportoida riskeistä kunnalle vuosittain toimintakertomuksen laadinnan yhteydessä.

Sisäisen valvonnan ohje

Nykytila:

Sisäisen valvonnan ohje on hyväksytty vuonna 2008
Ohje hyväksyttiin valtuustokaudeksi 2009 – 2012

Uutta:

Ohjeeseen on lisätty valtuuston 18.6.2013 hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet: sisäisen valvonnan organisaatiokaavio, tarkoitus ja tavoitteet, tehtävät ja vastuut, kytkentä johtamisjärjestelmään, talousarvioon ja päätöksentekoprosessiin, sisäisen valvonnan toteuttaminen, riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus ja ulottaminen ulkoistettuihin palveluihin sekä koko kuntakonserniin ja riskeihin suhtautuminen, riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi.

Kunnan taloudenhoito – osiota on päivitetty muuttuneilla tiedoilla
Irtaimistoluettelon s. 11 hankinta – arvoa on nostettu 500 euroon
Vastuualueet ja –henkilöt on avattu, mitä tarkoittaa

Sisäisen valvonnan ohje

Tilivelvolliset:

Kuntalain 75§ mukaan tilivelvollisina pidetään hallituksen ja lautakuntien jäseniä sekä toimielimen tehtäväalueen vastuunalaisia viranhaltijoita. Tilivelvollisina voidaan myös pitää itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita. Valtuutetut eivät ole tilivelvollisia, mutta kunnan muiden toimielinten jäsenet ovat. Kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot ja toimikunnat.

Miksi tilivelvolliset määritellään?

Jotta vastuuvapauslausunto voidaan kohdistaa. Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus, häneltä voidaan evätä vastuuvapaus. Vastuuvapaus voidaan evätä myös tilivelvollisen alaisen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Tilivelvollisuuden puuttuminen ei kuitenkaan vapauta esimiesasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaistensa toiminnan valvontavastuusta.

Tilivelvollisuus pitää sisällään johtamis-, ohjaus-, seuranta- ja tulosvastuun sekä oikeellisuuden vastuunalaisuuden.

Sisäisen valvonnan ohje

Sijaistamiset:

Ohjeessa on otettu kantaa yhteen kunnan kannalta merkittävään riskiin – avainhenkilöriski.

Johtaville viranhaltijoille on nimetty sijaiset.

Tarkastussääntö

Uutta:

1§ ulkoista ja sisäistä valvontaa avattu enemmän entiseen ohjeeseen
Verrattuna

5 § tilintarkastajan toimikauden pituus muutettu 6 vuodeksi.

Kvalt § 65 10.10.2012