



VIEREMÄN KUNNAN SISÄISEN VALVONNAN YLEISOHJE

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Sisäisen valvonnan yleisohjeen soveltamisala	1
3. Kunnan valvontajärjestelmä	2
4. Sisäisen valvonnan tavoitteet ja osatekijät	3
4.1 Riskienhallinta	3
4.2 Sisäinen tarkastus	4
4.3 Sisäinen tarkkailu	5
4.4. Seuranta	5
5. Sisäisen valvonnan toimivalta ja vastuut	6
5.1 Johtaminen valvonnan välineenä	6
5.2 Vastuunjako sisäisen valvonnan toteuttamisessa	6
6. Sisäisen valvonnan kohteet sekä riskit ja menettelytavat	7
6.1 Päätöksenteko	7
6.2 Johtaminen	8
6.3 Talous	8
6.4 Hankinnat	9
6.5 Henkilöstö	9
6.6 Tietohallinto; tietoturva ja tietosuoj	10
7. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointi	11
Voimaantulo	12

1. Johdanto

Kuntalain mukaan päätösvalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista kuuluu kunnan valtuustolle (14 §). Toimeenpanovastuu sen sijaan kuuluu kunnanhallitukselle, joka ylimpänä toimeenpanevana toimielimenä huolehtii sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä (39 §). Kunnanhallitus antaa toimielimille ja tulosalueille ohjeet sisäisen valvonnan järjestämisestä. Ohjeessa kuvataan kunnan valvontajärjestelmä ja kerrotaan, mitä sisäinen valvonta on, miten se liittyy viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden tehtäviin sekä mitkä ovat heidän vastuunsa sisäisen valvonnan järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on toimielimen ja tulosalueen prosessi, jolla varmistetaan, että tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista, resurssit käytetään tehokkaasti ja tuloksellisesti, omaisuus on turvattu sekä johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista. Sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki toimielimet ja johtavat viranhaltijat sekä muut esimiehet.

2. Sisäisen valvonnan yleisohjeen soveltamisala

Vieremän kunnassa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta määrätään tässä Vieremän kunnan sisäisen valvonnan yleisohjeessa. Täydentävät määräykset ovat Vieremän kunnan hallintosäännön (voimaan 1.6.2017) 10 luvussa sekä Vieremän kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -ohjeessa (valtuusto 28.8.2017 § 79).

Tämä sisäisen valvonnan yleisohje on laadittu vastaamaan 1.5.2015 voimaan tullutta kuntalakia (410/2015), jossa säädetään kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta seuraavasti:

- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättää kunnanvaltuusto (14.2 § 7 kohta).
- Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä huolehtii kunnanhallitus (39 §).
- Tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta annetaan hallintosäännössä (90 §).
- Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä (115.1 §)
- Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti (123.1 § 4 kohta).

3. Kunnan valvontajärjestelmä

Kunnan toiminnan ja talouden valvontajärjestelmä jaetaan ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Kunnan valvontajärjestelmästä säädetään kuntalaissa (KuntaL, 410/2015). Vieremä kunnassa ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän, jolla varmistetaan kunnan toiminnan tavoitteellisuus, tuloksellisuus ja taloudellisuus.

Ulkoinen valvonta on kunnan johdosta riippumatonta ulkopuolista valvontaa, johon kuuluvat valvontaviranomaisten toiminta, tarkastuslautakunnan arviointi ja lakisääteinen tilintarkastus sekä kuntalaisvalvonta. Kuntalaisvalvonnalla tarkoitetaan kuntalaisten keinoja puuttua muun muassa kunnan päätöksentekoon - kuntalaisvalvonta edistää siis kuntalainkin edellyttämää kunnan toiminnan demokraattisuutta. Tässä ohjeessa ei anneta määräyksiä ulkoisesta valvonnasta.

Sisäinen valvonta on johtamis- ja hallintojärjestelmän osa, jonka tavoitteena on auttaa kunnan organisaatiota saavuttamaan toiminnalle asetetut tavoitteet. Sisäinen valvonta on osa päivittäistä johtamista, minkä vuoksi sisäinen valvonta sisältyy kaikkiin kunnan toimintoihin eli prosesseihin. Sisäinen valvonta on strategista ja realistista toiminnan ja talouden suunnittelua sekä toiminnan seuraamista, jatkuvaa arviointia ja poikkeamiin reagointia.

Käytännössä sisäinen valvonta tarkoittaa *yleisesti*¹ kaikkia niitä kunnan ja kuntakonsernin toiminta- ja menettelytapoja, joilla pyritään varmistamaan, että kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, toisin sanoen, että asetetut tavoitteet saavutetaan. Lisäksi sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että päätösten perustana oleva tieto on riittävää ja luotettavaa, että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja resurssit turvataan. Sisäinen valvonta on siis riskien ennaltaehkäisyä ja laadukkaan johtamisen varmistamista.

Sisäinen valvonta eroaa ulkoisesta valvonnasta siten, että sisäinen valvonta on kiinteä osa jatkuvaa toiminnan ja talouden ohjausta ja seuranta, kun taas ulkoinen valvonta on kunnan toimivasta johdosta riippumatonta valvontaa. Sisäiseen valvontaan kuuluvat riskienhallinta, sisäinen tarkastus, sisäinen tarkkailu ja seuranta.

- **Riskienhallinta** tarkoittaa niitä järjestelmällisiä menettelytapoja, joilla esimerkiksi tunnistetaan kunnan toimintaan liittyviä riskejä sekä pyritään varautumaan niihin. Riskienhallinta on sisäisen valvonnan erottamaton osa.
- **Sisäinen tarkastus** on riippumatonta, aktiivista ja systemaattista arviointi- ja konsultointitoimintaa, tarkastustarkoituksessa suoritettavaa valvontaa.
- **Sisäinen tarkkailu** on usein näkymätöntä, jatkuvaa valvontaa. Sisäinen tarkkailu on etenkin esimiesten vastuulla, eikä sitä varten ole erillisiä toimielimiä. Sisäisen tarkkailun tarkoitus on varmistaa, että tehtävät hoidetaan asianmukaisesti. Sisäinen tarkkailu toteutuu muiden muassa kehittämiskeskustelujen, organisaatorakenteen johdonmukaisuuden, tehtävien ja vastuun selkeän jaon sekä tavoitteiden asettamisen myötä.
- **Seuranta** on luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa esim. sen suhteen, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa. Seurantavastuu kuuluu myös viranhaltijoille. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

¹ Huolimatta siitä, että sisäisen valvonnan keskiössä on talouden suunnittelu ja seuranta, sisäinen valvonta ei ole synonyymi tälle, vaan sisäinen valvonta kattaa kaiken toiminnan, mukaan lukien talouden.

4. Sisäisen valvonnan tavoitteet ja osatekijät

Sisäinen valvonta ei ole itsetarkoitus, vaan sisäinen valvonta on instrumentti, jonka avulla voidaan saavuttaa kuntakonsernille asetetut tavoitteet. Tavoitteet jaetaan kolmeen ryhmään.

1. *Toiminnalliset tavoitteet* eli tavoitteet, jotka liittyvät organisaation resurssien tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen käyttöön. Tavoite toteutuu, kun se saavutetaan resursseja tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti käyttäen.
2. *Talouden raportointi*. Tavoite toteutuu, kun organisaation ylimmällä johdolla ja muulla johdolla on päätöksenteossa käytettävissä luotettavaa tietoa oikeaan aikaan ja kun ulkoiset sidosryhmät voivat luottaa annettuun taloudelliseen informaatioon.
3. *Lakien ja sääntöjen mukaisuus*. Tavoite toteutuu, kun organisaation toiminnassa noudatetaan lakeja ja organisaation itselleen asettamia sääntöjä ja toimintatapoja, kuten tätä sisäisen valvonnan ohjetta.

Hyvä johtamis- ja hallintotapa edellyttävät, että sisäinen valvonta, riskienhallinta sen osana, on kunnassa järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 1.2 §:n mukaan yksi kunnan perustavanlaatuisista tehtävistä on edistää kuntalaistensa hyvinvointia, mikä tulee ottaa huomioon kunnan päätöksenteossa ja johtamisessa. Koska sisäinen valvonta on osa kunnan johtamista, sisäinen valvonta toteuttaa lopulta kunnan perimmäistä tarkoitusta:

Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

4.1 Riskienhallinta

Sisäinen valvonta on pohjimmiltaan riskien kokonaisvaltaista hallintaa. Riski tarkoittaa mahdollista tapahtumaa tai tapahtumaketjua, joka vaikuttaa epävarmuutena asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Poikkeama asetettuun tavoitteeseen eli riskin toteutuminen voi olla negatiivinen, mutta myös positiivinen – riski viittaa siis sekä uhkiin että mahdollisuuksiin.

Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelytapoja, joilla pyritään ennalta varautumaan riskeihin mahdollisimman hyvin kaikissa kunnan toiminnoissa. Riskienhallinta on erottamaton osa sisäistä valvontaa, eikä sitä tule käsitellä erillään sisäisestä valvonnasta. Riskienhallinta sisältää

- kunnan ja kuntakonsernin toimintaan liittyvien riskien (sekä uhkien että mahdollisuuksien) tunnistamisen ja kuvaamisen, merkittävyyden arvioinnin ja toteutumisen todennäköisyyden arvioinnin sekä
- niiden toimintatapojen määrittelemisen, joiden avulla riskejä hallitaan, valvotaan ja niistä raportoidaan.

Riskienhallinta on keskeinen osa kunnan strategista ja operatiivista suunnittelua. Riskienhallinnan on oltava järjestelmällistä, jotta riskit tunnistetaan ja niihin reagoidaan ajoissa. Vieremän kunnassa riskienhallintaa ohjaavia keskeisiä periaatteita ovat siis edellä kerrotun mukaisesti

- riskien tunnistaminen (ajoissa),
- riskeihin reagoiminen,
- niin kunnan oman tilanteen kuin yhteiskunnan tilanteen seuraaminen,
- vaihtoehtoisten menettelytapojen ja parannusehdotusten kartoittaminen sekä yhteistyö.

Riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin. Kuntakonsernin riskit jaetaan

- strategisiin,
- taloudellisiin,
- toiminnallisiin riskeihin sekä
- henkilö/vahinkoriskeihin.

Kuten sisäisen valvonnan muiltakin osiltaan, riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista, toteutua kaikissa kuntakonsernin toiminnoissa ja sen organisaation kaikilla tasoilla sekä ulottua kaikkiin yllä kerrottuihin riskiluokkiin.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat erittäin merkittävä osa kunnan talouden kokonaisuuden hallintaa, joten käytännössä toiminnot kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin.

Talousarvion laadinnan yhteydessä kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee tehdä ns. riskikartoitus eli analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Talousarviokirjaan tulee sisällyttää koko kunnan sekä toimielinten ja tytäryhtiöiden riskianalyysit eli arviot merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä toimenpiteistä niiden hallitsemiseksi.

Tilinpäätöksen yhteydessä olevassa toimintakertomuksessa kunnanhallitus ja sen alaiset toimielimet sekä konserniyhteisöt antavat arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä selonteon sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Talousarviovuoden aikana sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa seurataan osavuosikatsauksissa.

Riskikartoitusten tekeminen eli riskien tunnistaminen, arviointi ja niihin varautuminen on tärkeää myös kaikkien toimielinten ja viranhaltijoiden tekemien päätösten yhteydessä.

4.2 Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, josta vastaa sisäisen tarkastuksen toiminto eli riippumaton tarkastuselin tai ryhmä. Sisäisen tarkastuksen tarkoituksena on varmistaa, että organisaation toiminta on tavoitteiden, päämäärien ja toimintaperiaatteiden sekä säädösten ja määräysten mukaista.

Sisäisen tarkastuksen tehtävä on

- arvioida objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konserni-valvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta;
- raportoida toiminnastaan sille elimelle, jonka alaisuudessa tarkastus toimii,
- esittää toimenpide-ehtotuksia järjestelmän kehittämiseksi.

Vieremän kunnassa ei ole erillistä sisäisen tarkastuksen yksikköä tai sisäisestä tarkastuksesta vastaavaa viranhaltijaa. Sisäinen tarkastus toteutetaan tarvittaessa ostopalveluna, mikäli siihen ilmenee erityistä tarvetta. Sisäisen tarkastuksen toiminnan valvominen, sen suunnitelmien hyväksyminen ja seuraaminen kuuluvat kunnanhallitukselle.

4.3 Sisäinen tarkkailu

Sisäinen tarkkailu eroaa sisäisestä tarkastuksesta siten, että sisäinen tarkkailu on usein näkymätöntä, jatkuvaa valvontaa. Sisäinen tarkkailu on etenkin esimiesten vastuulla, eikä sitä varten ole erillisiä toimielimiä. Sisäisen tarkkailun tarkoitus on varmistaa, että tehtävät hoidetaan asianmukaisesti – oikein, huolellisesti ja oikeaan aikaan. Sisäinen tarkkailu toteutuu muiden muassa tehtävien ja vastuun selkeän jaon sekä tavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisen seurannan myötä.

4.4. Seuranta

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta seurataan jatkuvasti. Seurannan keskeinen tehtävä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen. Seuranta toteutuu tehtyjä päätöksiä ja raporteissa kuvattuja tuloksia vertaamalla, tavoitteita asettamalla ja niiden saavuttamista seuraamalla. Etenkin esimiesten on tiedostettava sisäinen valvonnan luonne: sisäinen valvonta on päivittäistä johtamista. Sisäisen valvonnan jatkuva seuranta tarkoittaa yksinkertaisimmillaan tavallisia johtamistoimenpiteitä, kuten toiminnan ja talouden seurantaraportteja.

Sisäisestä valvonnasta ja siihen kuuluvasta riskienhallinnasta ei siis tule tehdä vaikeampaa kuin se tosiasia on – sisäistä valvontaa on myös yksinkertaiset, itsestään selvät asiat, kuten töiden huolellinen tekeminen ja jopa työilmapiiristä huolehtiminen. Nämä omalta osaltaan edistävät kunnan toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja siten vaikuttavat sisäisen valvonnan onnistumiseen.

Seurantatoimenpiteet toimivat, jos niiden avulla löydetään puutteita ja kehittämiskohteita. Jatkuvan sisäisen valvonnan toteutumisen seurantatoimenpiteitä ovat muun muassa

- asiakaspalautteet, asiakasvalitukset ja asiakaskäyttäytyminen, jotka voivat esimerkiksi vahvistaa näkemystä tavoitteiden toteutumisesta sekä viestiä tulevista riskeistä;
- koulutustilaisuudet, suunnittelu- ja muut kokoukset, joiden avulla lisätään ja päivitetään tietoutta, ja jotka toisaalta kertovat johdolle siitä, onko valvonta tehokasta sekä
- sisäisten ja ulkoisten tarkastajien sekä toimielinten, kuten tarkastuslautakunnan, antamat suositukset sisäisten valvontatoimien vahvistamiseksi, esimerkiksi tarkastuslautakunnan arviointikertomus.

5. Sisäisen valvonnan toimivalta ja vastuut

5.1 Johtaminen valvonnan välineenä

Sisäisen valvonnan toimivuus edellyttää valvontaympäristöä, jonka ilmapiiri on myönteinen ja jossa ohjeistus on selkeää. Koska sisäisen valvonnan järjestämisvastuu kuuluu kunnan johdolle, on kunnan johdon omalla toiminnallaan näytettävä esimerkkiä ja pyrittävä luomaan kunnan organisaatioon myönteinen *sisäisen valvonnan ilmapiiri*.

Johtamistapa vaikuttaa olennaisesti sisäisen valvonnan onnistumiseen, joten noudattamalla järjestelmällistä, avointa ja selkeää johtamistapaa, joka on yhtäpitävä hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden kanssa, Vieremän kunnan johto edistää sisäisen valvonnan onnistumista. Toimiva sisäinen valvonta on lopulta jokaisen kuntalaisen etu.

Hyvän johtamistavan lisäksi sisäisen valvonnan onnistuminen edellyttää tehtävien selkeää jakamista, valvonta- ja raportointivertteiden asettamista, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamista, omaisuuden turvaamista sekä sopimusten järjestelmällistä hallintaa.

5.2 Vastuunjako sisäisen valvonnan toteuttamisessa

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuunjako perustuu kuntalakiin.

Kunnanvaltuuston tehtävä on

- päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;
- edellyttää, että kunnan kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla sisäinen valvonta ja riskienhallinta on riittävää sekä
- ohjeistaa koko konsernin sisäisen valvonnan käytänteet ja vastuut hallintosäännössä.

Kunnanhallituksen tehtävä on järjestää sisäinen valvonta ja riskienhallinta asianmukaisesti. Kunnanhallitus vastaa

- sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta sekä
- toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.

Kunnanhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omien tehtäväalueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta, tuloksellisuudesta sekä raportoinnista kuten tässä ohjeessa jäljempänä määrätään.

Tulosalueiden ja tulosyksiköiden esimiehet vastaavat tulosalueensa tai -yksikkönsä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta sekä raportoinnista kuten tässä ohjeessa jäljempänä määrätään.

Konserniyhteisöjen hallitukset ja toimitusjohtajat vastaavat niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Konserniyhteisöt raportoivat konsernijohdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä merkittävien riskien hallinnasta konserniohjeen mukaisesti.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttaminen ei ole kuitenkaan ainoastaan kunnan johdon tehtävä, sillä sisäistä valvontaa toteuttavat tosiasiaassa myös kaikki työntekijät kaikilla organisaatiotasolla toimimalla sisäisen valvonnan ohjeiden mukaisesti eli ottamalla huomioon sisäisen valvonnan ohjeistuksissa asetetut vastuut ja velvoitteet. Sisäisen valvonnan toteuttaminen kuuluu siis kaikille eri organisaatiotasolla toimiville henkilöille – kunnanvaltuuston tehtävä on varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on riittävää kaikilla organisaatiotasolla.

6. Sisäisen valvonnan kohteet sekä riskit ja menettelytavat

Sisäinen valvonta sisältyy kaikkiin kunnan toimintoihin ja prosesseihin ja se on jatkuvaa arviointia ja poikkeamiin reagointia. Valvonnan keskeisimpiä kohteita, niihin liittyviä riskejä ja valvontamenetelyitä kuvataan jäljempänä yleispiirteisesti, sillä jokaisen valvontakohteen yksityiskohtainen kuvaaminen ei ole tämän yleisohjeen luonteen kannalta tarkoituksenmukaista. Kunnan toimielinten toimivallasta ja vastuusta määrätään Vieremän kunnan hallintosäännössä.

6.1 Päätöksenteko

Kunnan toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on todennäköisempää silloin, kun päätöksenteon yhteydessä päätöksentekijällä on käytettävissään oikeat ja riittävät tiedot toiminnan kehityksestä, toimintaa uhkaavista riskeistä ja mahdolliset suositukset valvonnan parantamisesta. Tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta avainasemassa on siis päätöksenteon pohjalla olevien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Näihin vaikuttavat

- johtamistapa ja organisaation kulttuuri;
- riskien arviointi;
- päivittäisvalvonta ja tehtävien eriyttäminen;
- raportointi ja tiedonvälitys sekä
- seuranta ja tarkastus.

Lainsäädännön, lakia alempien säädösten sekä ohjeistusten noudattamisen merkitys korostuu päätöksenteossa. Päätöksenteossa on otettava huomioon esimerkiksi hallintolain 2 luvussa säädetyt hyvän hallinnon perusteet, kuten päätöksenteon puolueettomuus ja avoimuus sekä hyvän kielenkäytön vaatimus. Päätösten tulee olla kieleltään ymmärrettäviä ja päätökset on perusteltava asianmukaisesti. Päätöksenteon tulee olla avointa kaikissa päätöksenteon vaiheissa, ja tätä edistetään esimerkiksi takaamalla kuntalaisille osallistumismahdollisuus sekä tiedottamalla päätöksenteosta. Päätöksentekijät vastaavat puolueettomuudestaan lähtökohtaisesti itse eli jokaisen tulee lähtökohtaisesti itse varmistua siitä, ettei ole esteellinen tekemään päätöstä. Tarkemmat määräykset päätöksentekomenettelystä ovat Vieremän kunnan hallintosäännössä.

Päätöksentekoon liittyvistä riskeistä suurin on päätöksen lainvastaisuus. Päätös voi olla lainvastainen joko sisältönsä vuoksi (aineellisesti väärä päätös) tai siitä syystä, että päätös on syntynyt väärässä järjestyksessä (muodollisesti väärä päätös). Virheellisten päätösten tekeminen hidastaa ja monimutkaistaa kunnan päätöksentekoa ja muuta toimintaa. Tästä syystä päätöksentekijöillä tulee olla ensinnäkin riittävästi tietoa oikeanlaisesta ja lainmukaisesta päätöksentekotavasta sekä toiseksi heillä tulee olla riittävät ja oikeat tiedot, joihin perustaa päätöksensä. Sisäisen valvonnan keinoilla, kuten päätöksentekoprosessin toimivuuden seuraamisella, varmistetaan päätöksenteon oikeellisuus.

Huolimatta siitä, että sisäinen valvonta liittyy olennaisesti kunnan taloudesta päättämiseen, päätöksentekoa koskevat sisäisen valvonnan ohjeistukset eivät koske ainoastaan kunnan taloudesta päättämistä vaan kaikkea päätöksentekoa.

6.2 Johtaminen

Kunnan johtamisjärjestelmän pääperiaatteena on tavoitteellinen ja tuloksellinen toiminta. Johtamisessa painotetaan osallistumista, sitoutumista, yhteistyötä ja esimiesten roolia tukijana ja kannustajana, resurssien järjestäjänä, yhteistyökumppanina ja palautteen antajana niin tavoitteiden asettamisessa kuin niihin pyrkimisessä. Tuloksellisen johtamisen lopputuloksena on paremmat palvelut taloudellisesti tuotettuna.

Kehityskeskustelut ovat tuloksellisen johtamisen keskeinen työkalu. Keskustelussa esimies ja alainen arvioivat yhdessä edellisen kauden onnistumista ja sopivat seuraavan kauden tavoitteista.

Yhteistoimista on johtamisen osatekijä. Spontaanina ja jatkuvan työrutiineihin sisältyvät kanssakäymisen lisäksi käytetään järjestettyjä yhteistoiminnan muotoja.

Viestintä on osa johtamista, jolla toteutetaan sisäistä valvontaa. Viestinnän toimivuuteen on kiinnitettävä huomiota: toimiva viestintä takaa oikean tiedon sännin oikeassa paikassa ja edesauttaa sisäisen valvonnan toteuttamista.

6.3 Talous

Kunnan taloutta ohjataan vuosittain talousarvioilla ja taloussuunnitelmilla. Valtuusto hyväksyy talousarviossa toimitelmille sitovat tehtäväkohtaiset toiminnan ja talouden tavoitteet ja niiden edellyttämät määrärahat sekä tuloarviot sekä kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Kunnanhallitus ja lautakunnat hyväksyvät talousarvioon perustuvan käyttösuunnitelmansa, ja toimielin voi siirtää käyttösuunnitelman hyväksymistä koskevaa toimivaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Toimielimet seuraavat talousarvion toteutumista säännöllisesti. Toiminnan ja talouden toteutumisesta raportoidaan toimitelmille talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätetyllä tavalla. Tarkemmat määräykset kunnan taloudesta ja sen valvonnasta ovat Vieremän kunnan hallintosäännön II osassa. Talouden hoidosta määrätään yksityiskohtaisemmin Vieremän kunnan talousohjeessa (Valtuusto 6.11.2017 § xx), missä annetuilla ohjeilla pyritään hallitsemaan käytännön talouden hoitoon liittyviä riskejä (mm. laskujen hyväksymisketjut ja käyttöoikeudet).

Yleisten taloudellisten epävarmuustekijöiden ja riskien lisäksi taloudellisia riskejä ovat muiden muassa

- se, ettei päätöksenteko perustu oikeaan ja riittävään tietoon;
- se, etteivät tavoitteet aidosti ohjaa taloudellista päätöksentekoa eli ettei asetettuja tavoitteita oteta tosiasianssa huomioon päätöksenteossa sekä
- ettei poikkeamia huomata tai huomioida.

Hyvään taloudenhoitoon kuuluu käytettävissä olevien resurssien ja tarpeiden yhteensovittaminen. Sisäisen valvonnan keinoja puuttua taloudellisiin riskeihin ovat talouden huolellinen suunnitteleminen, päätöksentekijöiden oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen, päätöksentekijöiden taloudellisen osaamisen varmistaminen esimerkiksi koulutuksin sekä erityisesti talouden seuranta ja raportointi.

Kirjanpito ja maksuliikenne

Kirjanpidon ja tilinpäätösten virheettömyys on välttämättömyys. Tämä tavoite saavutetaan seurannalla sekä edellyttämällä henkilöstöltä asianmukaista osaamista. Osaamista ylläpidetään koulutuksella ja ohjeistuksilla. On varmistuttava siitä, että henkilöstö ymmärtää kirjanpidon virheettömyyden merkityksen.

Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyviä riskejä ovat muiden muassa

- se, että kirjanpitoa ei hoideta lakien ja määräysten mukaisesti;
- se, ettei saatavia ei saada perityksi,
- se, että varoja tileiltä ja käteiskassoista häviää tai että varoja käytetään väärin
- se, että tehtävienjaon epäselvyyksien johdosta taloushallinnon tehtäviä jää suorittamatta sekä
- se, että verollisesta myynnistä jää arvonlisäverot tilittämättä ja vähennykseen tai palautukseen oikeuttava vero saamatta

Sisäisen valvonnan keinoja edellä kuvattujen riskien torjumiseksi ovat esimerkiksi selkeä tehtävien jako ja eriyttäminen, tarkastusraporttien ja laskujen tarkistaminen sekä omaisuuden hallinnointi kokonaisuudessaan, henkilökunnan koulutus ja arvonlisäverotietämyksen ajan tasalla pitäminen sekä ohjeistus arvonlisäveron käsittelyyn.

6.4 Hankinnat

Hankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädännön, erityisesti julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) lisäksi Vieremän kunnan hankintaohjetta (14.4.2014). Vieremän kunta toteuttaa hankintansa organisaation etua tavoitellen tavoitteellisesti ja kokonaistaloudellisesti.

Hankintoja tehdessä on varmistettava,

- että hankinnasta vastaavalla on riittävä osaaminen, jotta hankinnat tehdään oikein, asianmukaisesti, taloudellisesti ja tehokkaasti;
- ettei hankintojen yhteydessä sorruta väärinkäyttöksiin;
- ettei kaupungin hankintasopimuksia käytetä omaksi eduksi sekä
- ettei esteellinen henkilö osallistu hankintojen valmisteluun tai päätöksentekoon.

Hankintoihin liittyvistä riskeistä keskeisin on se, että hankintoja tehdään ilman valtuuksia tai hankintalainsäädännön tai hankintaohjeiden vastaisesti ja se, että omaisuutta häviää tai turmeltuu. Sisäisen valvonnan keinoja riskien ehkäisemiseksi ovat esimerkiksi hankintavaltuuksien määrittely, valtuuksien käytön ja ohjeiden noudattamisen seuranta, hankintaan liittyvien tehtävien jako sekä hankintaprosessin toimivuuden arviointi.

6.5 Henkilöstö

Sisäisen valvonnan toimivuus edellyttää hyvää henkilöstöhallintoa. Henkilöstöön liittyviin epäkohtiin, kuten häirintään, on puututtava välittömästi tapauksen kannalta asianmukaisella tavalla. Henkilöstöä on kohdeltava yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti; henkilöitä ei ilman hyväksyttävää pe-

rustetta saa asettaa eri asemaan. Henkilöstöasioista on tiedotettava. Erityistä huomiota on kiinnitettävä palkkauksen oikeudenmukaisuuteen. Tarkempia määräyksiä ja toimintaohjeita on esimerkiksi Vieremän kunnan yhdenvertaisuussuunnitelmassa (Valtuusto 19.12.2016). Henkilöstöhallintoa arvioidaan vuosittain erikseen henkilöstökertomuksessa.

Vastuu työyhteisön hyvinvoinnista kuuluu jokaiselle työyhteisön jäsenelle. Esimiesten on kuitenkin oltava tietoisia laillisista velvollisuuksistaan, esimerkiksi yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädetyistä työnantajan velvollisuuksista.

Henkilöstöön liittyvät riskit koskevat muiden muassa

- henkilöstön henkistä ja fyysistä hyvinvointia (mm. työn liiallinen kuormittavuus, työpaikkakiusaaminen, syrjintä, tapaturmat, huono työilmapiiri);
- rekrytointia, perehdyttämistä, uralla etenemistä, palkkausta, työsuhde-etuja sekä työsuhteen päättämistä.

6.6 Tietohallinto; tietoturva ja tietosuojaja

Toiminnassa keskeistä on tietoturvan ja tietosuojan varmistaminen. Tietohallinto vastaa tietoturvan ja tietosuojan kehittamisestä ja koordinoinnista, mutta vastuu toimintayksikön ja toiminnan tietoturvasta ja tietosuojasta on jokaisella esimiehellä ja jokaisella työntekijällä. Henkilötietojen lainmukaiseen käsittelyyn ja tietojen julkisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tietosuojalla tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten huomioon ottamista yksityisten henkilöiden yksityisyyden, oikeuksien ja oikeusturvan varmistamiseksi. Tietosuojalla pyritään varmistamaan esimerkiksi henkilötietojen oikeaoppisen käsittelyn ja niiden suojaamisen luvattomalta käytöltä ja käsittelyltä. Sen tarkoitus on siis turvata kohteen yksityisyys, oikeudet, vapaudet sekä oikeusturva.

Tietoturva sisältää kaikki ne toimenpiteet, jotka liittyvät tietojen saatavuuteen, oikeellisuuteen sekä tietojen luottamuksellisuuden säilymiseen käsittelyn, säilytyksen ja tiedonsiirron aikana. Tietoturvan päämääränä on varmistaa, että tiedot eivät vuoda, tiedot säilyvät eheinä ja ne ovat saatavilla niitä tarvitseville henkilöille. Toisin sanoen tietoturvalla tarkoitetaan niitä käytännön toimenpiteitä, joilla pyritään tietosuojan toteuttamiseen.

Tietoturvan kannalta riskejä ovat muiden muassa salassapitosäännösten noudattamatta jättäminen, henkilötietojen lainvastainen käsittely, tietomurrot ja tietojen väärinkäytökset. Tietoturvariskillä tarkoitetaan epäedullisia seuraamuksia, jotka voivat aiheutua siitä, että tieto ei ole turvassa ulkopuolisilta, tieto ei ole käytettävissä oikeaan aikaan oikeilla henkilöillä tai siitä, ettei tietojen virheettömyyttä voida taata. Näiden riskien toteutumista voidaan ehkäistä muun muassa varmistamalla, että tietojen käsittelijöillä on riittävä tietämys tiedon käsittelyn laillisista edellytyksistä ja käyttöoikeudet ovat ajan tasalla.

Tietojärjestelmäriskejä ovat esimerkiksi teknisten järjestelmien häiriöt ja puutteellisuudet. Tietojärjestelmien pääkäyttäjien tehtävänä on valvoa tietoturvaohjeiden noudattamista yhdessä järjestelmiä käyttävien henkilöiden esimiesten kanssa. Henkilön poistuessa kunnan palveluksesta tai järjestelmien käyttötarpeen loputtua muusta syystä, esimiesten on valvottava, että käyttöoikeudet peruutetaan välittömästi.

Kunnan tietoturva- ja tietosuojaperiaatteet ja käytännöt perustuvat kansallisiin, yleisiin ja toimialakohtaisiin tietoturvaa, henkilörekistereitä, hyvää tiedonhallintatapaa ja tiedon laatua ohjaaviin säästöiksi, ohjeisiin ja standardeihin. Toiminnassa noudatetaan kunnanhallituksen hyväksymiä tietoturvaohjeistoja.

7. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointi

Talousarvion laadinnan yhteydessä kunnanhallituksen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen tulee tehdä ns. riskikartoitus eli analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Talousarviokirjaan tulee sisällyttää koko kunnan sekä toimielinten ja tytäryhtiöiden riskianalyytit eli arviot merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä toimenpiteistä niiden hallitsemiseksi.

Kunnanhallitus antaa tilinpäätöksen yhteydessä toimintakertomuksessa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä konsernivalvonnasta.

Kunnanhallituksen selonteko perustuu sen alaisten toimielinten ja konserniyhteisöjen laatimiin selontekoihin. Kunnanhallituksen alaisten toimielinten tulee käsitellä oman toimialan selonteko merkittävimmistä riskeistä ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Selontekojen tulee perustua dokumentoituun aineistoon.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuutta seurataan talousarviovuoden aikana osavuosi-katsauksissa.

Mikäli tilikaudella havaitaan merkittäviä poikkeamia tai riskejä, on niistä raportoitava valvontavastuussa olevalle taholle. Valvontavastuussa olevien on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Ilmoitusvelvollisuus

Ilmoitusvelvollisuus on olennainen osa sisäisen valvonnan seuranta. Ilmoitusvelvollisuus niin havaittujen kuin epäiltyjen epäasiallisten menettelytapojen johdosta tarkoittaa, että kunnan palveluksessa olevan henkilön, joka työtehtäviensä hoidon yhteydessä havaitsee kunnan toiminnassa epäasiamukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, mahdollisia laiminlyöntejä tai väärinkäytösepäilyjä, on ilmoitettava havainnoistaan välittömästi vastuutaholle.

Ilmoituksen vastaanottajan on joko itse ryhdyttävä kulloinkin ilmoituksen edellyttämiin riittävänä pidettäviin toimenpiteisiin tai silloin, kun ilmoituksen vastaanottajalla ei ole toimivaltaa ryhtyä itse toimenpiteisiin, huolehdittava siitä, että ilmoitus saatetaan eteenpäin sille, jolla on toimivalta tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

Voimaantulo

Tämä sisäisen valvonnan yleisohje tulee voimaan 1.1.2018. Ohjeen tullessa voimaan se kumoaa aieman *Vieremän kunnan sisäisen valvonnan ohjeet* (29.11.2004 § 320), jolla on ohjattu sisäistä valvontaa tämän yleisohjeen voimaantuloon saakka.