

Kinnulan kunta

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE

Sisällys

1. SISÄISEN VALVONNAN OHJEEN TARKOITUS	3
2. SISÄISEN VALVONNAN VASTUUT	4
3. VALVONTAYMPÄRISTÖ	4
4. RISKIENHALLINTA.....	5
5. VALVONTAMENETELMÄT.....	5
5.1. Sisäinen tarkastus	6
6. SISÄISEN VALVONNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT	6
6.1. Toimivalta ja vastuut	7
6.2. Päätöksenteko	7
6.3. Henkilöstö	8
6.4. Toiminta ja talous.....	8
6.5. Kirjanpito ja maksuliikenne	9
6.6. Omaisuuden ja vakuuksien hallinnointi	9
6.7. Hankinnat.....	10
6.8. Tietohallinto, tietoturva ja tietosuojat	10
7. SISÄISEN VALVONNAN SEURANTA JA RAPORTOINTI	11
8. ILMOITUSVELVOLLISUUS EPÄASIANMUKAISISTA MENETTELYTAVOISTA ..	12
9. OHJEEN VOIMASSAOLO	12
LIITE 1: Kinnulan kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimalli	

1. SISÄISEN VALVONNAN OHJEEN TARKOITUS

Sisäisen valvonnan ohjeen tarkoituksena on varmistaa ja edistää sisäisen valvonnan käytännön toteutusta Kinnulan kuntakonsernissa sekä tiedottaa sisäisen valvonnan merkityksestä, velvoitteista ja vastuista koko henkilöstölle.

Kinnulan kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjesäännön oikeudellisena perustana ovat kuntalaki, kunnan hallintosääntö ja muut valtuuston hyväksymät hallintoa ohjaavat ja määrittävät asiakirjat. Ohjeessa määritetään sisäisen valvonnan vastuita sekä tehtäviä toimenpiteitä ja toimintaan liittyviä raportointivelvoitteita.

Uusi kuntalaki (410/2015) pitää sisällään säännökset kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

- 14.7 §: Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.
- 90 §: Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset f) hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.
- 115 §: Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.
- Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.
- 123 §: Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös.
- Tilintarkastajien on tarkastettava onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kuntalain säännöksiin tavoitteena on terävöittää kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja siitä raportointia. Tästä syystä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi perustua järjestelmälliseen ja dokumentoituun toimintatapaan. Sisäisen valvonnan järjestäminen on johdon velvoite. Se antaa näkökulman organisaation toimintaan, johtamiseen ja riskienhallintaan.

Sisäisen valvonnan tavoitteena on tukea johdon päätöksentekoprosessia ja saada riittävä varmuus toiminnan tuloksellisuudesta, toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta ja raportoinnin oikeellisuudesta ja riittävyydestä. Lisäksi sisäisellä valvonnalla varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen ja annetaan perusteet toiminnan jatkuvalla kehittämiselle osana päivittäistä toimintaa. Ihmiset säätävät ja mahdollistavat organisaation tavoitteet ja toteuttavat valvonnan ja riskienhallinnan.

Sisäisen valvonnan tulee kattaa kaiken kuntakonsernin toiminnan. Sisäisen valvonnan menettelyt tulee sisällyttää ja valvontanäkökulma tulee huomioida kaikessa johtamisessa sekä organisaatioiden että toimialojen suunnitelmissa. Toimialojen sisäisiin määräyksiin sekä ohjeisiin tulee sisällyttää sisäisen valvonnan toteutumisen edellyttämät menettelyt. Toimintasuunnitelmaan tulee sisällyttää suunnittelujaksoa koskevat sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat erityiset linjaukset ja odotukset.

2. SISÄISEN VALVONNAN VASTUUT

Kuntalain 14.7 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa Kinnulan kuntaorganisaation hyvää hallintoa ja johtamista. Ohje koskee kaikkia toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kunnan toimintaa, josta Kinnulan kunta vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä.

Valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja edellyttää, että konsernin kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtuuston tehtävänä on ohjeistaa koko sisäisenvalvonnan käytänteet ja vastuut hallintosäännössä.

Kunnanhallituksella on vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaoksen tehtävä on valvonnan järjestäminen ja yhteensovittaminen siten, että kunnan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan.

Kunnanhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omien tehtävä alueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta, tuloksellisuudesta sekä niistä raportoinnista hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti. Johtavien viranhaltijoiden, erityisesti tilivelvollisten, tehtävänä on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueellaan ja raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti.

Sisäistä valvontaa toteuttavat myös kaikki työntekijät kaikilla organisaatiotasolla osana toimintatutkimuksiin sisältyvää toimintojen ja varojen käytön valvontaa. Kaikkien tulosalueiden ja tulosyksiköiden on toimintaa suunnitellessaan otettava huomioon sisäisen valvonnan asettamat vastuut ja velvoitteet sekä varattava niille tarvittavat resurssit.

3. VALVONTAYMPÄRISTÖ

Valvontaympäristö luo organisaation hengen vaikuttaen ihmisten valvontatietoisuuteen. Se on kaikkien muiden osatekijöiden perusta, joka luo järjestystä ja jäsenyyttä ja siten perustan kokosisäisen valvonnan toimivuudelle.

Johdon ja esimiesten tulee omalla toiminnallaan näyttää esimerkkiä ja luoda organisaatioon myönteinen sisäisen valvonnan ilmapiiri. Johtamistapa ja toimintakulttuuri luovat perustan valvontaprosessille ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Ne vaikuttavat oleellisesti sisäisen valvonnan osatekijöiden toteutumiseen ja samalla organisaation kaikkeen muuhunkin toimintaan.

Valvontaympäristöstä huolehtimalla johto muokkaa valvontaympäristöä haluamallaan tavalla ja vaikuttaa samalla sisäisen valvonnan onnistumiseen. Hyvin toimiva valvontaympäristö sisältää toimivat organisaatorakenteet, selkeät ja asianmukaiset toimivallan sekä vastuun jaot, henkilöstön hyvän ammattitaidon ja jatkuvan kehittämisen, korkeat eettiset periaatteet sekä rakentavan johtamistyylin.

4. RISKIENHALLINTA

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa taloudellisten tai toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta.

Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asian mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama hyvä jää toteutumatta. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty. Kunnan talousarvion ja käyttösuunnitelman laatimisen yhteydessä tulee arvioida tulevan vuoden tavoitteisiin ja tehtäviin kohdistuvat riskit, jotka estävät tai heikentävät tavoitteiden saavuttamista.

Riskienhallinta tulee liittää osaksi toiminnan ja talouden suunnittelua, seuranta ja kehittämistä tai se voidaan toteuttaa siten, että riskienhallinta liitetään osaksi toimintajärjestelmiä kartoittamalla riskit itsearviointina olemassa olevissa prosesseissa.

5. VALVONTAMENETELMÄT

Valvontamenetelmillä tarkoitetaan niitä toimintaperiaatteita ja menettelytapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan, että tarpeellisiin toimiin ryhdytään sisäisen valvonnan ja riskien hallitsemiseksi.

Valvontatoiminnot kattavat koko organisaation, sen kaikki tasot ja toiminnot. Esimiesten tehtävänä on määritellä ja toteuttaa vastuualueensa osalta sellaiset valvontatoimet, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus siitä, että riskiarvioinnissa havaitut riskit ovat hallinnassa. Valvontatoimissa havaittuja poikkeamatietoja seurataan ja niihin puututaan aktiivisesti. Toimialojen sisäisen valvonnan kannalta työprosesseihin sisäänrakennetut tarkistus- ja valvontatehtävät ovat tärkeimmät. Niiden toimivuuteen ja noudattamiseen on jatkuvasti kiinnitettävä huomiota. Näin järjestetty sisäinen valvonta vähentää erillisten valvontatarkastusten tarvetta ja antaa mahdollisuuden suunnata voima-varoja tehokkaasti.

Kinnulan kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta perustuu kuntalakiin, hallintosäätöön ja tähän ohjeeseen.

1.Toiminnalliset tavoitteet:

Tavoitteet, jotka liittyvät organisaation resurssien tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkaaseen käyttöön. Tavoite toteutuu, kun se saavutetaan resursseja tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti käyttäen.

2.Talouden raportointi:

Tavoitteet, jotka liittyvät julkaistavien taloudellisten raporttien luotettavuuteen. Tavoite toteutuu, kun organisaation ylimmällä johdolla ja muulla johdolla on päätöksenteossa käytettävissään luotettavaa tietoa oikeaan aikaan ja kun ulkoiset sidosryhmät voivat luottaa annettuun taloudelliseen informaatioon.

3.Lakien ja sääntöjen mukaisuus:

Tavoitteet, jotka liittyvät toimimiseen yritystä koskevien lakien ja sääntöjen mukaan. Tavoite toteutuu, kun organisaation toiminnassa noudatetaan lakeja ja organisaation itselleen luomia sääntöjä ja toimintatapoja.

5.1.Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointi-toimintaa, 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 hallinto-prosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Jokainen hallintokunta valitsee kaksi sisäistä tarkastajaa, jotka raportoivat havainnoistaan jaokselle ja kunnanhallitukselle puolivuositain.

Sisäisen valvonnan ja ristienhallinnan jaos laati vuosittain sisäisen tarkastuksen suunnitelman seuraavalle vuodelle.

6. SISÄISEN VALVONNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT

Sisäisen valvonnan keskeinen tehtävä on tuottaa oikeaa ja riittävää tietoa toiminnan kehityksestä tavoitteita kohti ja siten edesauttaa organisaation tavoitteiden ja päämäärien saavuttamisessa. Kun johdolla on käytettävissään tiedot toiminnan kehityksestä, toimintaa uhkaavista riskeistä ja mahdolliset suositukset valvonnan parantamisesta, ovat toiminnan järkevän ohjauksen edellytykset olemassa ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyys kasvaa. Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä. Ne on johdettu tavasta, jolla kunnan perustoimintaa johdetaan, ja ne ovat osa johtamisprosessia.

Osatekijät ovat:

- 1.johtamistapa ja organisaation kulttuuri,
- 2.riskien arviointi,
- 3.päivittäisvalvonta ja tehtävien eriyttäminen,
- 4.raportointi ja tiedonvälitys,
- 5.seuranta ja tarkastus.

Sisäisen valvonnan pääkohteet voidaan vielä jaotella Kinnulan kunnassa seuraavasti:

- a) päätöksentekoprosessin valvonta,
- b) tietoturvan sisäinen valvonta,
- c) hankinnan sisäinen valvonta,
- d) strategian ja toiminnallisten tavoitteiden sisäinen valvonta,
- e) henkilöstöasioiden sisäinen valvonta,
- f) talouden sisäinen valvonta,
- g) omaisuuden hallinnan sisäinen valvonta,
- h) omistajaohjauksen sisäinen valvonta.

Yksityiskohtaisten ja kattavien sisäisten valvonnan kohteiden ja menettelytapojen yksityiskohtainen luettelu ei ole tässä ohjeessa tarkoituksenmukaista, koska valvontaympäristöt poikkeavat toisistaan perustehtävien erilaisuudesta ja toimintayksikköjen kokoeroista johtuen.

Seuraavassa on lueteltu sisäisen valvonnan kannalta keskeisiä kohteita ja niihin liittyviä riskejä sekä sisäisen valvonnan menettelyitä.

6.1. Toimivalta ja vastuut

Kunnan toimivalta ja vastuut on määritelty hallintosäännössä ja johtosäännöissä, joilla valtuusto on siirtänyt toimivaltaansa toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Samalla valtuusto on antanut viranomaiselle oikeuden siirtää eli delegoida sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivallan voi siirtää sekä toimintasäännöllä että yksittäisellä päätöksellä. Toimielin tai viranhaltija, jolle toimivaltaa on siirretty, on sekä oikeutettu että velvoitettu tekemään päätöksen asiasta. Se, jolle on siirretty toimivaltaa, on vastuussa tehdystä päätöksestä. Toimielimissä päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei kuitenkaan ole vastuussa päätöksestä. Asian esittelijällä on, mikäli päätös poikkeaa hänen päätösehdotuksestaan, oikeus ilmoittaa eriävä mielipide. Jos esittelijä ei ilmoita eriävää mielipidettään, myös hän on vastuussa esittelystään poikkeavasta päätöksestä.

Toimivaltaa siirtäneen viranomaisen tulee varmistua siitä, että toimielin tai viranhaltija, jolle toimivaltaa siirretään, kykenee käyttämään sitä asianmukaisesti. Toimivaltaa siirtäneellä viranomaisella on valvontavastuu delegoinnin mukaisista päätöksistä. Vastuuta ei voi välttää vetoamalla siihen, että toimivalta on siirretty. Toimivallan ja vastuiden epäselvyydestä aiheutuvia riskejä voivat olla mm. toimivallan ylittäminen tai tehtävien tekemättä jääminen.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt ja kuvaukset sekä toiminnan ja valtuuksien käytön valvonta.

6.2. Päätöksenteko

Päätöksentekoprosessiin sisältyvät asian vireille tulo, valmistelu, päätöksenteko, tiedottaminen, toimeenpano sekä toimeenpanon valvonta. Päätöksenteon tulee perustua oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Päätöstekstin on oltava yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava. Tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Päätöksenteossa ja -valmistelussa sekä täytäntöönpanossa on noudatettava lainsäädäntöä sekä sääntöjä ja ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse oikeudessa kumota. Päätöksenteossa on muistettava, ettei esteellinen henkilö osallistu asian käsittelyyn, mikä tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen päätöksentekijä on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, ettei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Toimielimien jäsenten ja esimiesten tulee valvoa alaistensa päätöksentekoa tarvittaessa otto-oikeutta käyttämällä. Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Päätöksentekoprosessin toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta seurataan vuosittain toimielinten antamissa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteoissa, joihin kootaan yhteen veto viranhaltija ja toimielinpäätöksistä: kokousten ja päätösten määrät, oikaisuvaatimukset, valitukset, otto-oikeuden käyttämiset, vireillä olevat oikeusprosessit sekä eri oikeusasteiden päätökset.

6.3. Henkilöstö

Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää voimassa olevan lainsäädännön, virka- ja työehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista.

Vastuu työyhteisön hyvinvoinnista on sekä esimiehellä että työntekijöillä. Esimiehen on kuitenkin tiedostettava oma roolinsa ja tunnettava hänelle työnantajan edustajana kuuluvat velvollisuudet. Esiin tulleet ongelmat on käsiteltävä heti ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin. Henkilöstöasioihin liittyviä ongelmallisia asioita ei saa jättää käsittelemättä. Toimintayksiköiden johdon tulee valvoa esimiestyön asianmukaisuutta ja puuttua tarvittaessa epäkohtiin. Esi- miesten ja toimintayksiköiden johdon tulee suorittaa tarvittavat työnjohdolliset puuttumistoimenpiteet alaistensa osalta.

Annetut huomautukset ja varoitukset tulee dokumentoida.

Esimiesten on valvottava palkan maksatuksen oikeellisuutta kuukausittain. Erityistä huomiota on kiinnitettävä virka- ja työehtosopimusten mukaisiin arviointijärjestelmiin ja palkkauksen oikeudenmukaisuuteen. Samoin tulee menetellä harkinnanvaraisia etuuksia käsiteltäessä. Henkilöstöyksikön ja esimiehen on seurattava palkan maksuperusteiden oikeudenmukaisuutta ja oikeellisuutta.

Riskit liittyvät henkilöstön hyvinvointiin (esimerkiksi työn kuormittavuus, työn organisointi, sairaus-poissaolot ja työtapaturmat). Henkilöstön rekrytointi, perehdyttäminen, osaamisen kehittäminen ja henkilöstön liikkuvuuden varmistaminen sisältävät riskejä henkilöstöresursien tehokkaalle käytölle. Avainhenkilöriskit on tunnistettava ja avainhenkilöille on määriteltävä sijais- ja varahenkilöjärjestelyt.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi osaamisen hallinnan ja kehittämisen työkalut kuten kehityskeskustelut sekä henkilöstöhallinnon raportointi ja -seuranta.

6.4. Toiminta ja talous

Talousarviossa ja -suunnitelmassa on esitetty kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä resurssit. Palvelukokonaisuudet ja liikelaitokset määrittelevät vuosittain talousarviossaan, miten ne toteuttavat omaa perustehtäväänsä tavoitteellisesti. Kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden pohjalta toimielimet hyväksyvät tehtäväalueensa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä käyttösuunnitelmat määrärahoille ja tuloarvioille.

Valtuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman taloussuunnittelukaudelle. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä investointien vaikutukset toiminnan volyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä

myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet. Riskejä ovat mm., että tavoitteet eivät ohjaa aidosti toimintaa, toiminta ei ole tavoitteiden mukaista, poikkeamia asetetuista tavoitteista ei huomata tai niitä ei oteta huomioon. Yleisesti kyse on kunnan talouteen kohdistuvista uhkista ja kunnan toiminnansopeuttamisesta niiden vaatimalla tavalla. Kyse on talousarvion valmistelussa tehtävistä valinnoista sekä talousarvion tuloihin, menoihin ja tavoitteiden toteutumiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvät ohjeet, koulutukset sekä talouden raportointi ja seuranta.

6.5. Kirjanpito ja maksuliikenne

Oikein tehtyjen kirjausten ja tilinpäätöksen edellytyksenä on kirjanpitohenkilöstön riittävä ammattitaito. Henkilöstön on ymmärrettävä kirjanpitojärjestelmiin sisältyvien kontrollien ja täsmäytysten merkitys ja heidän on osattava käyttää niitä virheettömän kirjanpidon ja tilinpäätöksen varmistamiseksi.

Kirjanpitojärjestelmästä ja siihen liittyvistä osajärjestelmistä tulisi olla ajantasaiset menetelmäkuvaukset.

Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyviä riskejä ovat mm., että kirjanpitoa ei hoideta lakien ja määräysten mukaisesti, saatavia ei saada perityksi, varoja tileiltä ja käteiskassoista häviää tai käytetään väärin tai tehtävienjaon epäselvyyksien johdosta taloushallinnon tehtäviä jää suorittamatta.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi tehtävien eriyttäminen, täsmäytykset, laskujenasiatarkastus ja hyväksyminen sekä kassavarojen tarkastukset ja muu omaisuuden hallinnointi.

Arvonlisäveroon liittyviä riskejä ovat esimerkiksi, että verollisesta myynnistä jää arvonlisävero tilittämättä (aiheutuu viivästysseuraamuksia) ja vähennykseen tai palautukseen oikeuttava vero jää saamatta.

Sisäisen valvonnan keinoja ovat erilaisten tarkistusraporttien ja laskujen läpikäynti, henkilökunnan koulutus ja ohjeistus arvonlisäveron käsittelyyn. Hallintokuntien tulee varmistaa laskutuksen toimivuus ja raportoida laskutuksen poikkeamat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaokselle puolivuositain.

6.6. Omaisuuden ja vakuuksien hallinnointi

Palvelukokonaisuudet, liikelaitokset ja tytäryhteisöt ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kuntakonsernin omistama ja hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja että sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Toimialajohtajat vastaavat, että omaisuudesta ja irtaimesta omaisuudesta laaditaan asianmukaiset luettelot talouspalveluiden ohjeistuksen mukaisesti.

Omaisuuteen ja vakuuksiin kohdistuvia riskejä on arvioitava säännöllisesti ja raportoiva poikkeamista kunnanhallitukselle. Riskienhallinnasta vastaa se yksikkö, jonka hoitoon omaisuus on uskottu. Toimintayksiköiden on välittömästi ilmoitettava kunnan omaisuuteen kohdistuneista vahingoista ja rikoksista kunnanjohtajalle, ja poliisille tutkinnan suorittamista varten.

Seuranta varten toimintayksiköiden on pidettävä em. tapahtumista omaa rekisteriä, jonka tiedot on vuosittain käsiteltävä yksikön toimintakertomuksessa.

6.7. Hankinnat

Hankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä ja lisäksi Kinnulan kunnan hankinta sääntöä. Toimintayksiköiden johdon on varmistettava, että hankintatoiminta on järjestetty tarkoituksenmukaisesti, yksikössä on riittävä hankintaosaaminen ja hankinnat tehdään oikein, asianmukaisesti, taloudellisesti ja tehokkaasti. Hankintojen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja tai palveluksia. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimuksia omaksi edukseen. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hankintojen valmisteluun tai päätöksentekoon.

Riskejä ovat mm., että hankintoja tehdään ilman valtuuksia, hankintalainsäädännön tai ohjeiden vastaisesti, omaisuutta häviää tai turmeltu.

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

6.8. Tietohallinto, tietoturva ja tietosuoja

Kunnan tietotekniikkatoiminnassa on huomioitava suunnitelmallisuus, kustannustehokkuus ja kokonaisuuden hallinta siten, että turvataan tietoresurssien hyväksikäyttö suunnittelussa, johtamisessa, toteuttamisessa ja valvonnassa. Keskushallinto vastaa tietoturvan ja tietosuojan hallinnan kehittämisestä ja koordinoinnista, mutta vastuu toimintayksikön ja toiminnan tietoturvasta ja tietosuojasta on jokaisella esimiehellä ja työntekijällä.

Kinnulan kunnan koko konsernia koskeva kunnanhallituksen hyväksymä tietoturvapolitiikka, jossa määritellään tietoturvan toteuttamisen periaatteet, menettelytavat ja ohjeet tietoturvan varmistamiseksi ja ylläpitämiseksi, saatetaan ajan tasalle.

Joissakin toimintayksiköissä, mm. perusturvapalveluissa, on erityisohjeita tietoturvaan ja tietosuojaan liittyen. Henkilötietojen tietoturva ja tietosuoja korostuvat palvelutuotannon ulkoistamisessa niissä tapauksissa, kun kunnalla säilyy henkilötietolain tarkoittama rekisterinpitäjän vastuu. Ulkoistussopimuksia tehtäessä tulee niihin aina liittää ehdot eri osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista.

Henkilörekistereistä juridisesti vastaavalla rekisterinpitäjällä on rekisterinpitäjän velvoite antaa asiasta kirjalliset ohjeet sekä nimetä tehtävistä vastaavat henkilöt ja ylläpitää niitä tietosuoja- ja jäsellesteissa. Kunnanjohtaja vastaa siitä, että on olemassa toimiva järjestelmä, jossa merkittävät tietoturvariskit ja toiminnalliset riskit tunnistetaan ja arvioidaan. Vastuu tietoteknisistä jatkuvuus suunnitelmista ja toimintaohjeista on tietojärjestelmän omistajayksiköllä. Jokaisen tietojärjestelmän omistajan on mm. kartoitettava tietojärjestelmiensä toimintaan liittyvät riskit,

huolehdittava tietojenkäsittelyn luottamuksellisuudesta, tietojen oikeellisuudesta, pääsynvalvonnasta ja toimintojen jatkuvuudesta. Riskienhallinnassa on huomioitava, että kunnan on pystyttävä tuottamaan lakisääteiset ja muut vastuullaan olevat palvelut teknisistä ongelmista huolimatta ilman, että siitä koituu kuntalaisille kohtuutonta haittaa.

Tietoturvariskillä tarkoitetaan epäedullisia seuraamuksia, jotka voivat aiheutua siitä, että tieto ei ole turvassa ulkopuolisilta (luottamuksellisuus), tieto ei ole käytettävissä oikeaan aikaan oikeilla henkilöillä (saatavuus) tai tietojen virheettömyyttä ei voida taata (oikeellisuus). Tietojärjestelmäriskit koostuvat mm. teknisten järjestelmien häiriöistä ja puutteellisuuksista ja kattavat esimerkiksi laitteisto-, ohjelmisto- ja tietoliikennet riskit. Tietojärjestelmän omistajien vastuuhenkilöiden 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.

7. SISÄISEN VALVONNAN SEURANTA JA RAPORTOINTI

Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa annetaan mm. lausunto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä sekä mahdollisesta tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on vuonna 2017 antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilipäätöksen laatimisesta. Yleisohjeessa on ohjeet selonteon antamisesta kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaoksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla suunnitelmakaudella. Sisäisen valvonnan toimivuutta tulee seurata jatkuvasti. Johdon ja esimiesten tulee varmistua sen toimivuudesta ja riittävydestä osana päivittäistä johtamista.

Jatkuviin seurantatoimenpiteisiin kuuluvat esimerkiksi:

- tavallisten johtamistoimien kautta saatu näyttö siitä, että sisäinen valvonta toimii (toiminnan ja talouden seurantaraportit, erilliset raportit ja selvitykset)
- tietojärjestelmien tuottamaa tietoa voidaan verrata muista tietolähteistä saatuihin tietoihin tai manuaalisesti tehtyihin laskelmiin
- sisäiset ja ulkoiset tarkastajat sekä toimielimet antavat suosituksia sisäisten valvontatoimien vahvistamiseksi (esim. tarkastuslautakunnan arviointikertomus)
- koulutustilaisuudet, suunnittelu- ja muut kokoukset antavat tärkeää palautetta johdolle siitä, onko valvonta tehokasta

Sisäinen valvontajärjestelmä toimii organisaatiossa silloin, kun jatkuvien seurantatoimenpiteiden avulla kyetään toiminnasta löytämään puutteita ja kehittämiskohteita sekä havaintojen pohjalta kyetään toimintaa kehittämään ja ohjaamaan haluttuun suuntaan.

Liitteen 1 Kinnulan kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimalli on seurannan työkalu, jolla sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa voidaan arvioida työyksiköissä. Mallin tuloksia tulee käsitellä vuosittain johto- ja esimiestasoilla sekä raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaokselle.

8. ILMOITUSVELVOLLISUUS EPÄASIANMUKAISISTA MENETTELYTAVOISTA

Kunnan palveluksessa olevan henkilön, joka työtehtäviensä hoidon yhteydessä havaitsee kunnan toiminnassa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, epäiltäviä laiminlyöntejä tai väärinkäytösepäilyjä, on ilmoitettava havainnoistaan lähimmälle esimiehelle. Mikäli tämä ei ole asian luonteen tai henkilön aseman johdosta mahdollista, on asiasta ilmoitettava toimialan johtajalle. Epäiltyä väärinkäytöstä koskevan ilmoituksen vastaanottajan tulee ryhtyä kulloinkin ilmoituksen edellyttämiin riittävänä pidettäviin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi. Mikäli se ei kuulu ilmoituksen vastaanottajan toimivaltaan tulisi hänen huolehtia siitä, että ilmoitus saatetaan eteenpäin hänen esimiehelleen tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

9. OHJEEN VOIMASSAOLO

Tämä ohje astuu voimaan kunnanhallituksen hyväksymisen yhteydessä kumoten samalla vanhat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeet.

Kunnanhallitus valtuuttaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan jaoston tekemään sisäisen valvonnan ohjeeseen sellaisia vähäisiä muutoksia, jotka ovat tarpeellisia ohjeen ajan tasalla pitämiseksi. Sisäistä valvontaa ja tarkastusta suorittavat soveltavat toiminnassaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjetta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje tuodaan kunnanhallitukselle tiedoksi toimikausittain keskushallinnon käyttösuunnitelman yhteydessä.