

**ASIKKALAN KUNNAN SISÄISEN  
VALVONNAN JA  
RISKIENHALLINNAN OHJE**

## 1. JOHDANTO

Kuntalain mukaan kunnanhallituksen tehtävä on huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanjohtaja vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön toteuttamisesta. palvelualuejohtajat ja palveluyksiköiden vastuuhenkilöt vastaavat vastuullaan olevan toiminnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

## 2. SOVELTAMISALA

Tätä ohjetta sovelletaan kaikkeen Asikkalan kunnan toimintaan.

## 3. KUNNAN VALVONTA

Riittävä ja näkyvä valvonta on välttämätön edellytys julkiselle luotettavuudelle. Valvonnan tarkoituksena on saada varmuus siitä, että asiat sujuvat niin kuin on tarkoitettu. Valvonta luo puitteet sille, että organisaatio kykenee saavuttamaan päämääränsä.

Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan.

## 4. ULKOINEN VALVONTA

Ulkoisesta valvonnasta säädetään kuntalaissa ja hallintosäännössä. Ulkoista tarkastusta suorittaa tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta. Tilintarkastaja tarkastaa, että sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti.

## 5. SISÄINEN VALVONTA

Sisäinen valvonta on olennainen osa johtamista. Valvonnan avulla varmistetaan että, tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista, voimavarat ovat tuloksellisessa käytössä, omaisuus on turvattu sekä johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista.

Kunnan strategiassa määritellään kunnan tahtotila ja kunkin vuoden talousarviossa strategiasta johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Sisäisen valvonnan tehtävänä on osaltaan varmistaa niiden toteutuminen jokaisella organisaatiotasolla.

### **Sisäisen valvonnan käsite ja periaatteet**

Sisäinen valvonta on riskienhallintaan liittyvää toimintaa ja myös osa hyvän hallinnon periaatteita. Sisäinen valvonta on säännöllistä, järjestelmällistä, muuntuvaa ja ennakoivaa. Se on myös avointa ja osa palveluyksiköiden toimintaa, jossa koko yksikkö on mukana. Kukin työntekijä raportoi esihenkilölleen, palvelualuejohtajat raportoivat lautakunnalle ja kunnanjohtajalle ja kunnanjohtaja raportoi kunnanhallitukselle. Valvonnan avulla pyritään ohjaamaan toimintaa sekä estämään väärinkäytökset, virheet ja epätarkoituksenmukainen toiminta.

Esihenkilöillä tulee olla ajantasainen tieto yksikön olennaisten asioiden tilasta ja niiden kehityssuunnasta. Kussakin yksikössä harkitaan yksikön koon ja toiminnan luonteen perusteella, miten valvontaa käytännössä toteutetaan.

Sisäinen valvonta jakaantuu

**sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen.**

### **Sisäinen tarkkailu**

Sisäisen tarkkailun toimivuus on kunkin yksikön johdon vastuulla. Sisäinen tarkkailu on usein näkymätöntä, kunkin yksikön toimintarutiineihin ja tietojärjestelmiin sisältyvää, jatkuvaa varojen käytön ja toimintojen kontrollia. Sisäinen tarkkailu kytkeytyy usein yksikön työrutiineihin, joilla pyritään omaisuuden turvaamiseen, virheiden ehkäisemiseen, toimintaohjeiden noudattamiseen, kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden lisäämiseen sekä taloudellisuuden edistämiseen. Tarkkailua luodaan tehtävien, valtuuksien ja vastuun jakamisella, prosessien työ- ja menetelmä kuvauksilla, rekisteritietojen ja ohjelmistojen suojaamisella yms. keinoilla.

Johtavassa tai esihenkilöasemassa olevien henkilöiden:

- on huolehdittava oman vastuualueensa tavoitteiden ja talousarvion toteutumisesta.
- tehtävänä on valmistella oman toimielimen käsittelyyn mahdolliset talousarviomuutokset käyttösuunnitelmineen sekä muutokset tavoitteiden toteutumisessa.
- on investointien osalta itse ja/tai määräämänsä alaisten seurattava hankkeiden toteutumista ja määrärahojen riittävyttä. Tekniset palvelut toimii rakennuttajana kunnan rakennushankkeissa. Teknisen johtajan tulee aina määritellä vastuuhenkilöt rakennushankkeiden eri vaiheille. Urakoiden osalta urakoitsijoilta on normaalien vakuuksien lisäksi vaadittava vastuuvakuutus. Hankkeiden toteutuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota kustannusarvion ja määrärahojen toteutumiseen, valtionavustusten ja muiden mahdollisten rahoitusosuuksien hakemiseen sekä raportointiin.
- on ennen esityksen tekemistä talousarvion muuttamiseksi neuvoteltava asiasta kunnanjohtajan ja talousjohtajan kanssa. Talousjohtaja valvoo talousarvion toteutumista, mutta vastuu toteutumisesta on palvelualuejohtajilla ja kunnanjohtajalla.
- on toimitettava määrääjassa raportti toiminnan ja talouden toteutumisesta omalle toimielimelle ja talousjohtajalle, joka valmisteleo yhteenvedon kunnanhallitukselle ja valtuustolle.
- on puututtava talousarvion toteutumisen ja toiminnan poikkeamiin heti kun asia on havaittu.
- on toimittava ja tehtävä päätöksiä kunnan erilaisten sääntöjen ja ohjeiden ja päätöksien mukaisesti.
- on noudatettava hankinnoissa taloudellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja hankintaohjeen mukaista menettelyä.
- on huolehdittava omaisuuden huolellisesta käytöstä, säilytyksestä ja kunnossapidosta.
- on huolehdittava ennen tilausta tai muuta menoa aiheuttavaa toimenpidettä, että kyseiseen menoon on varattu määräraha.
- on raportoitava aina välittömästi ylöspäin esihenkilölleen, jos toiminnassa on häiriöitä, jotka estävät esimerkiksi tavoitteiden toteutumisen, tai jos määrärahat eivät riitä.
- on vastattava oman yksikkönsä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

## Seuranta

Seurantavastuu kuuluu sekä viranhaltijoille että luottamushenkilöille. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Seuranta on ennen muuta kunnan johtoryhmälle ja luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa. Tuloksellinen seuranta edellyttää, että raportoinnin informatiivisuutta ja luotettavuutta analysoidaan sekä tarkkaillaan raportoinnissa esitettyjen arviointien johdonmukaisuutta. Palvelualuejohtajat vastaavat siitä, että palvelualueen henkilöstön toimivalta ja vastuu on asianmukaisesti määritelty. Esihenkilöiden on varmistuttava siitä, että työntekijät ovat tietoisia omista tehtävistään ja tulostavoitteistaan. Esihenkilön on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tulostavoitteisiin pääsemiseen. Esihenkilön tulee varmistua siitä, että työntekijät hallitsevat tehtävänsä edellyttämät osa-alueet lainsäädännöstä ja kunnan toimintaohjeista sekä osaavat käyttää asianmukaisesti tehtäviinsä liittyviä välineitä ja ohjelmistoja. Tarvittaessa työntekijöille on järjestettävä työtehtävien edellyttämää koulutusta.

## Sisäinen tarkastus

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on:

1. tutkia ja analysoida palvelualueiden toimintaa suhteessa lainsäädäntöön, päätöksiin ja annettuun ohjeistukseen;
2. tukea kunnan palvelualueiden tavoitteiden toteutumista uhkaavien riskien tunnistamisessa, ja arvioida riskienhallintaa;
3. tarkastaa sisäisen valvonnan toimivuutta; sekä
4. arvioida päätöksentekoa varten toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

Isommissa kaupungeissa on oma sisäisen tarkastuksen organisaatio henkilöresursseineen. Asikkalan kunnan sisäisen tarkastuksen tehtävät kuuluvat talousjohtajalle muiden tehtävien ohessa.

## 6. TOIMIVALTA JA VASTUUT

### Hallintosääntö

Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa määritellään kunnan toimielin- ja viranhaltijaorganisaatio sekä niiden toiminta, toimivallan jako ja tehtävät.

### Vastuu sisäisestä valvonnasta ja tilivelvollisuus

Tilivelvollisella on erityinen vastuu sisäisen valvonnan luomisesta ja valvonnan jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä lausunto sisäisestä valvonnasta sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Muistutuksen edellytyksenä on, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin toimielimien jäsenet ja toimielimen johtavat viranhaltijat. Viime kädessä harkintavallan siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, voidaan kuitenkin katsoa olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla. Lopullisesti asian ratkaisee tarvittaessa tuomioistuin. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esihenkilöasemassa olevaa viranhaltijaa tai työntekijää alaisensa toiminnan valvontavastuusta.

Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus, ei pelkästään hänen itsensä, vaan myös hänen alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä johtuen. Tällöin tilivelvollinen on laiminlyönyt alaisensa toiminnan valvontavelvollisuuden. Mahdolliset virkarikossyytteen ja korvausvaatimukset käsitellään käräjäoikeudessa. Korvausvelvollisuus ratkaistaan vahingonkorvauslain mukaisesti. Jos tilivelvolliselle on myönnetty vastuuvapaus, ei häntä kohtaan yleensä enää voida esittää siviilioikeudellisia vahingonkorvausvaatimuksia. Rikosoikeudellinen vastuu kuitenkin säilyy yleensä myös sen jälkeen.

### **Vaaralliset työyhdistelmät**

Työt tulee järjestää siten, ettei vaarallisia työyhdistelmiä synny. Tällaisia on mm. läheiset suhteet rekrytoinnin, työsopimuksen, palkkaamisen sekä ostolaskujen hyväksynnän/tarkastuksen suhteen.

## **7. PÄÄTÖKSENTEKO**

Kunnan päätöksenteko perustuu hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja kunnan hallintosääntö sekä kunnan muut ohjeet. Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano ja toimeenpanon valvonta.

### **Päätöksen valmistelu ja päätöksenteko**

Päätöksen valmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että esityksestä käy ilmi päätöksenteon perusteena olevat tosiseikat, päätöksentekoa ohjaavat lait ja ohjeet, mihin päättäjän ratkaisulta perustuu, sekä mahdollisten eri päätösvaihtoehtojen analysoinnit sisältäen esimerkiksi taloudelliset ja henkilöstövaikutukset. Esitys ei saa olla kuitenkaan tarpeettoman pitkä. Päätöspöytäkirjassa tulee erotella selkeästi esittelyosa ja päätösosa. Päätöstekstin tulee olla yksiselitteinen ja täsmällinen ja siitä tai päätösehdotuksesta on käytävä ilmi päätöksen perustelut.

Merkittävissä asioissa tulee suorittaa ennakkovaikutusten arviointi kunnan EVA-ohjeistuksen mukaisesti.

Jotta viranhaltijapäätös on otto-oikeus- ja oikaisuvaatimuskelpoinen ja jotta se voi tulla lainvoimaiseksi, tulee se tehdä päätöspöytäkirjan muodossa. Päätöksentekijän tulee olla viranhaltija.

### **Päätöksen täytäntöönpano ja sen valvonta**

Päätökset tulee asettaa asianmukaisesti nähtäville, antaa mahdollisimman nopeasti tiedoksi asianosaisille ja ilmoittaa hallintosäännössä olevan ajan kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ylemmälle toimielimelle mahdollisen otto-oikeuden käyttämistä varten. Kun viranhaltijan pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta. Tarkastaminen ja allekirjoittaminen on päivittävä. Päätös on saatettava asianosaisille tiedoksi ja pidettävä yleisesti nähtävillä, jotta se voi saada lainvoiman.

Päätöksessä olevan tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian eri käsittelyvaiheissa. Alkuperäisen päätösasiakirjan, asianhallintajärjestelmässä ja sähköisessä muodossa olevan version sekä päätöksestä annettavien otteiden ja jäljennösten on oltava yhtäpitäviä ja samansisältöisiä.

## **Esteellisyys**

Kunnan viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden esteellisyydestä noudatetaan hallintolain ja kuntalain säännöksiä. Asianomainen viranhaltija, työntekijä tai luottamushenkilö on itse päävastuussa esteellisyyden arvioimisesta ja ratkaisemisesta. Tästä huolimatta myös esihenkilöiden ja toimielinten esittelijöiden ja puheenjohtajien tulee valvoa, etteivät esteelliset henkilöt osallistu päätöksentekoon.

## **Asianhallinta**

Hyvän tiedonhallintatavan luominen edellyttää organisaation asiakirjahallinnon ja arkistotoimen hallintaa siten, että lainsäädännön vaatimukset on otettu huomioon. Tietojärjestelmän ja siihen sisältyvien tietojen ja asiakirjojen koko elinkaaren mittainen alkuperäisyys, eheys ja muu laatu samoin kuin niiden saatavuus ja käytettävyys on turvattava.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat pääsääntöisesti julkisia. Jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen julkisesta asiakirjasta sekä salassa pidettävän asiakirjan julkisesta osasta. Asianosaisella on oikeus saada tietoja muustakin kuin julkisesta asiakirjasta, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Julkisuuslaissa määritellään ne ajankohdat, jolloin viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi salassa pidettyjä tietoja lukuun ottamatta. Ennen kuin asia tulee julkiseksi, tiedon antaminen asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Asianhallintajärjestelmällä tulee helposti ja luotettavasti hallita tietoja mm. asioiden käsittelyvaiheista, tehdyistä toimenpiteistä, laadituista asiakirjoista, tehdyistä päätöksistä ja arkistointitoimenpiteistä. Toimivan asianhallinnan perusedellytyksenä on, että kaikki järjestelmän piiriin kuuluvat asiat ja asiakirjat luodaan ja talletetaan ao. järjestelmään. Mikäli järjestelmän käyttö on puutteellista, siihen tallennetun tiedon kattavuuteen ei voida luottaa. Asiaa valmisteltaessa valmistelijan on erikseen huolehdittava, että järjestelmästä ei voi lukea salassa pidettäviä tai ei vielä julkisia tietoja muu kuin siihen oikeutettu henkilö.

## **8. TALouden SUUNNITTELU JA SEURANTA**

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmien perustana on valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja -suunnitelma. Talousarvioon kirjattujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrittelyprosessi on avainasemassa luotaessa perustaa seurantaan liittyvälle sisäiselle valvonnalle. Palvelualueiden tulee jakaa valtuudet ja vastuut siten, että yhteiset tavoitteet voidaan saavuttaa.

Tavoitteiden toteutumisen seuranta edellyttää riittävän usein tapahtuvaa, oikeassa muodossa ja oikealle kohteelle toteutettua raportointia. Raporttien analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin on osa toimivaa valvontaa.

### **Seuranta ja raportointi**

Palvelualueen sisällä tapahtuvasta raportoinnista vastaa kukin esihenkilö omassa yksikössään. Esihenkilön on varmistettava, että toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tehokasta, taloudellista ja asianmukaisesti vaikuttavaa.

Tavoitteiden toteutumista arvioidaan myös kehityskeskusteluissa.

Mikäli on ilmeistä, ettei talousarviossa asetettua tavoitetta saavuteta, seurannan yhteydessä tulee esittää poikkeaman syy ja antaa selvitys, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tai ryhdytään tavoitteen saavuttamiseksi. Taloudellisiin tavoitteisiin sisältyy myös se, ettei sitovaa määrärahaa ylitetä tai sitovaa tuloarviota aliteta.

### **Talousarviomuutokset**

Kunnan suunnitelmallisen taloudenhoidon kannalta on erittäin tärkeää, että kaikki palvelualueet noudattavat tarkoin valtuuston hyväksymää talousarviota. Talousarvion sitovuudesta on laissa nimenomaan säädetty. Kuntalain mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Mikäli toimielin tai palvelualuejohtaja tai kunnanjohtaja toteaa talousarvioseurannan yhteydessä, ettei jotain sitovista toiminnallisista tai taloudellisista tavoitteista voida saavuttaa korjaavista toimenpiteistä huolimatta, tulee niiden tehdä kunnanhallitukselle ja edelleen valtuustolle esitys talousarvion muuttamisesta.

Ennen lisämäärärahan esittämistä tulee huolellisesti selvittää mahdollisuus kattaa lisämäärärahan tarve palvelualueen sisäisesti.

Ennen talousarviomäärärahoihin sisältyvämmän uuden toiminnan aloittamista tai palvelujen laajentamista, on tehtävä valtuustolle esitys talousarvion muuttamisesta.

Talousarviomuutokset tulee esittää valtuustolle tilikauden eli kalenterivuoden aikana.

## **9. HENKILÖSTÖASIAT**

Henkilöstöstrategia luo perustan henkilöstöasioiden hoidolle. Henkilöstöstrategian toteutumista arvioidaan vuosittain tehtävässä henkilöstötilinpäätöksessä. Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää, että noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, virka- ja työehtosopimuksia, sekä muita henkilöstöasioita koskevia määräyksiä, päätöksiä ja ohjeita. Erityinen valvontavastuu asianmukaisen henkilöstöasioiden hoidon varmistamisessa on kunnan henkilöstöhallinnolla.

### **Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen**

Johtamisen tulee olla oikeudenmukaista, vuorovaikutteista, kannustavaa, onnistumisesta palkitsevaa ja avointa uusille ajatuksille.

Esihenkilöiden tulee kehittää omia valmiuksiaan johtajana ja kannustaa työntekijöitään kehittämään itseään ja työyhteisöään. Tavoitteiden asettamisessa ja arvioinnissa käytetään kehityskeskusteluja, jotka käydään vähintään kerran vuodessa. Osana hyvää johtamiskulttuuria ovat myös säännölliset työpaikkakokoukset.

Vastuu työyhteisön hyvinvoinnista on sekä esihenkilöllä että työntekijällä. Työsuojeluorganisaatio laatii työsuojelun toimintasuunnitelman. Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan mm. henkilöstökyselyin ja osaamiskartoituksin.

### **Palkan määrittely ja maksatus**

Työtehtävistä on laadittava ja ylläpidettävä voimassaolevia tehtävänkuvauksia, joiden pohjalta tehdään henkilöä palkattaessa työ sopimus tai määräyskirja ja määritellään hinnoitteluohjeiden

mukainen tehtäväkohtainen palkka. Toimivallasta palkan määrittämisessä on säädetty hallintosäännössä.

## **10. KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE**

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakia, hyvää kirjanpitotapaa, kirjanpitolakia ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston sen soveltamisesta antamia yleisohjeita sekä mm. soveltuvin osin Kuntaliiton suosituksia. Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Tämä edellyttää oikein ja asianmukaisesti tehtyjä kirjauksia sekä toimintakertomuksessa, tuloslaskelmassa, taseessa ja liitetiedoissa oikeita ja riittäviä tilinpäätöstietoja.

### **Pankkitilien avaaminen ja kassojen perustaminen**

Pankkitilien avaamisesta ja kassojen perustamisesta päättää talousjohtaja.

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

### **Ostolaskujen käsittely**

Ennen laskun hyväksymistä se on tarkastettava. Laskun tarkastajan tehtävä on huolehtia siitä, että laskun aiheena oleva tuote tai palvelu on saatu, se on sovitun mukainen ja laskun määrä on sovitun mukainen. Laskun oikeellisuudesta kokonaisuutena vastaa sen hyväksyjä.

Laskun tarkastajana ja hyväksyjänä ei saa olla sama henkilö. Laskujen maksamiseen liittyviä vaarallisia työyhdistelmiä tulee välttää.

### **Myyntilaskujen käsittely ja saatavien perintä**

Kunnan saatavat on laskutettava ja perittävä viipymättä, tehokkaasti ja taloudellisesti noudattaen lainsäädäntöä, laskutus- ja perintäohjetta ja tehtyjä päätöksiä sekä ottaen huomioon sopimukset, asiakaspalvelun vaatimukset ja hyvä perintätapa.

Merkittävä osa tuloista saadaan lainsäädäntöön, viranomaisten päätöksiin tai sopimukseen perustuvina tilityksinä, joista osa suoritetaan hakemusten ja kustannus selvitysten pohjalta ja osa ilman hakemusta.

Saatava on kirjattava kuluksi, kun on todennäköistä, että saatava on käynyt arvottomaksi.

Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, kun velallista voidaan pitää maksukyvyttömänä.

Saatavan poistamisessa on noudatettava hallintosäännössä olevia määräyksiä. Poistaminen ei tarkoita perinnästä luopumista. Perintää tulee jatkaa niin kauan kuin se saatavan suuruuteen ja perimiskustannuksiin nähden on taloudellisesti järkevää.

### **Arvonlisävero**

Kunnan toiminta jaetaan arvonlisäverotuksen näkökulmasta verolliseen ja verottomaan toimintaan. Kunnan kannalta tärkein verollinen toiminta on liiketoiminnan muodossa tapahtuva tavaran ja palvelun myynti.

Pääosa kuntien toiminnasta on verotonta. Verottoman toiminnan ostoihin sisältyvän arvonlisäveron kunnat saavat valtiolta palautuksena takaisin erityisen palautusjärjestelmän



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

Verollisen eli liiketoiminnan osalta on käytössä vähennysjärjestelmä. Toiminta voi olla myös osittain verollista liiketoimintaa ja osittain verotonta toimintaa.

### **Maksuliikenne ja vieraan pääoman käyttö**

Maksuliikenteen järjestäminen, lainojen ottaminen ja takaisinmaksu sekä likvidien varojen sijoittaminen tulee hoitaa noudattamalla hallintosäännön määräyksiä huolehtien, että kaikessa toiminnassa huomioidaan riskien hallinta ja sisäisen valvonnan näkökohdat.

## **11. OMAISUUDEN HALLINNOINTI**

### **Käyttöomaisuus ja suunnitelmapoistot**

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden velvollisuutena on huolehtia siitä, että kunnan omistamaa ja kunnan hallussa olevaa omaisuutta ei katoa, omaisuus pidetään kunnossa sekä sitä käytetään ja hoidetaan taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kiinteän, irtaimen ja aineettoman omaisuuden valvonnalla varmistamaan, että omaisuutta hoidetaan em. tavalla.

Käyttöomaisuus jaetaan kirjanpidollisen käsittelyn mukaisesti poistosuunnitelman alaiseen käyttöomaisuuteen ja vuosikuluksi kirjattavaan omaisuuteen. Poistosuunnitelman alainen käyttöomaisuus merkitään taseeseen hankintamenoon vähennettynä suunnitelman mukaisilla poistoilla.

Vuosikuluksi kirjattavista hyödykkeistä pääosa on erilaista irtainta omaisuutta. Arvoltaan merkittävästä irtaimesta omaisuudesta tulee pitää joko luetteloa tai muulla luotettavalla tavalla seurata sen säilymistä kunnan hallussa.

### **Hankinnat**

Hankinnat on suoritettava taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti noudattaen julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä ja muuta lainsäädäntöä, kunnan hallintosääntöä, kunnan hankintaohjetta ja tehtyjä päätöksiä.

Hankintoja suoritettaessa on varmistuttava, että aiheutuvan menon suorittamiseen on riittävä määräraha.

Hankinnoissa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet ja pyrittävä kunnan kannalta kokonaistaloudellisesti edullisimpaan lopputulokseen. Hankinnoissa on noudatettava hankinnan suuruudesta riippumatta avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Hankintaa suunniteltaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä tarjouspyynnön sisältöön. Tarjouspyyntöä voidaan pitää tärkeimpänä asiakirjana hankintaprosessissa.

Toimivallasta hankinta-asioissa määrätään hallintosäännössä.

## Varastot

Varastovalvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota varastoinnin enimmäismäärän minimointiin ja varaston kiertonopeuden maksimointiin kuitenkin varmistaen, että toimintakyky on koko ajan riittävä. Varaston enimmäismäärän vahvistamisella varmistetaan, ettei varastoon sidota liikaa pääomaa, ja varaston kiertonopeuden seurannalla sitä, että varastoon hankittu tavara on tarkoituksenmukaista. Varastoilla tulee olla vastuuhenkilö. Tavarantoimituksia seurataan säännöllisellä inventoinnilla vähintään kerran vuodessa. Inventointierosta tulee laatia asianmukaiset selvitykset.

## 12. TIETOTURVA

Tietoturvaluus jaetaan seuraavassa henkilöstöturvallisuuteen, tietoliikenneturvallisuuteen, laitteistoturvaluuteen, ohjelmistoturvaluuteen, tietoaineistoturvaluuteen ja käyttöturvallisuuteen. Omaan kohtanaan käsitellään lisäksi toipumissuunnittelua.

### Henkilöstöturvallisuus

Henkilöstön palkkaamisen yhteydessä henkilöstön taustatiedot tarkastetaan lainsäädännön sallimalla ja velvoittamalla tavalla. Järjestelmien käyttöoikeudet määräytyvät työtehtävien perusteella. Käyttöoikeudet pyritään määrittelemään siten, että henkilö pystyy käsittelemään ainoastaan niitä tietoja, joita hän työtehtäviensä puolesta tarvitsee.

Henkilöstölle selvitetään tietoturvaohjeistusta tarpeen mukaan käyttöoikeuksien antamisen yhteydessä.

Kunta edellyttää, että kunnan sähköpostia käytetään tavalla, joka ei vaaranna tietoturvaa. Sähköpostia ei pääsääntöisesti tule käyttää yksityisten asioiden hoitoon. Työntekijöiden sähköpostikansioita ei työnantajan toimesta tutkita. Kunta kuitenkin edellyttää, että kansiot eivät sisällä mitään laitonta tai hyvien tapojen vastaista materiaalia. Sähköpostiliikenne kulkee roskapostisuodatuspalvelimen ja virustorjuntaohjelmiston läpi.

Työntekijöiden internetin käyttöä ei ole teknisin keinoin rajoitettu. Internettiä käytettäessä kiellettyjä ovat vierailut epäsiiveellistä tai laitonta materiaalia sisältävillä sivuilla. Jos yksittäinen työntekijä aiheuttaa virusongelmia internetin väärinkäytöllä on esihenkilön puututtava asiaan.

### Tietoliikenneturvaluus

Kunnan tietoliikenneverkko on eristetty internetistä palomuurilla ja käytössä on kehittynyt virustorjuntaohjelmisto. Työntekijöiden etäyhteyksiä varten on käytössä VPN -ohjelmisto, jolla luodaan suojattu yhteys kunnan tietoliikenneverkkoon.

### Laitteisto- ja ohjelmistoturvaluus

Työasemien ja puhelinten käyttöoikeudet on toteutettu niin, että käyttäjillä on mahdollisuus asentaa niihin vain kunnan hyväksymiä ohjelmistoja. Samoin on rajoitettu myös muita sellaisia toimenpiteitä, jotka voisivat vaarantaa tietoturvaluuden. Käyttäjien ei ole mahdollista nähdä muita työtiedostoja kuin omat ja hänelle jaetut tiedostot.

Työasemat pyritään pitämään mahdollisimman vakioituina.

Tietoturvan kannalta kriittisiin toimintoihin hankitaan ainoastaan sellaisia ohjelmistoja, jotka täyttävät keskeiset tietoturva vaatimukset. Huomiota kiinnitetään erityisesti tietojen suojaukseen ja varmistamiseen sekä käyttöoikeuksien hallintaan.

Ohjelmistohankinnat pyritään suorittamaan kehittämissuoritteina, joissa analysoidaan toiminnan nykytila, kehittämistavoitteet ja määritellään järjestelmiltä vaadittavat ominaisuudet sekä niiden painoarvot. Ohjelmistot pyritään hankkimaan luotettavilta toimittajilta, jotka pystyvät takaamaan ylläpidon myöhemmän saatavuuden.

### **Tietoaineistoturvallisuus**

Käyttäjän käyttöoikeudet tulee määrittellä eri sovelluksissa siten, että hänen on mahdollista käsitellä ainoastaan niitä tietoja, joihin hänellä työtehtäviensä puolesta on tarve.

Käyttöoikeudet sovelluksiin antaa käyttäjille kunkin ohjelman pääkäyttäjä, joka huolehtii myös siitä, että henkilön lopettaessa sovelluksen käytön hänen käyttöoikeutensa poistetaan. Pääkäyttäjät myös ohjeistavat henkilöt sovellusten käytössä tai ohjaavat heidät kursseille.

### **Turva-/valvontakamera-valvonta sekä kulunvalvonta**

Osaa kiinteistöistä valvotaan sähköisesti. Työntekijälle luovutetaan avain tai sähköinen kulunvalvontakortti tarpeen mukaan. Kulunvalvontakortilla on pääsy ainoastaan niihin kiinteistöihin, joihin työtehtävien perusteella on oikeus. Osassa kiinteistöjä on myös valvontakamera, joka on jatkuvassa aktiivitilassa. Tallennettua kuvamateriaalia voidaan tarvittaessa myöhemmin tarkastella.

## **13. AVUSTUKSET**

Avustuksia myönnetään kotitalouksille, yhteisöille ja yksityishenkilöille. Kotitalouksille myönnettäviä tyypillisimpiä avustuksia ovat Kelan kautta maksettavat lastenhoidon tuet. Etuuksista päättävien viranhaltijoiden esihenkilöiden tulee valvoa, että lainsäädäntöä noudatetaan, maksatus toimii asianmukaisesti ja kuntalaisia kohdellaan tasapuolisesti. Päätöksenteon tasapuolisuuden ja oikeellisuuden varmistamiseksi avustusten myöntämisestä tulee olla ohjeet.

Yhteisöille myönnettyjen avustusten sisäisestä valvonnasta vastaa avustuksen myöntänyt taho. Avustuksen myöntävän tahon tulee varmistua siitä, että avustus on haettu hakuohjeita noudattaen, se myönnetään avustusohjeiden mukaisesti ja sitä varten on määräraha. Erityistä huomiota tulee kiinnittää hakemusten jättöaikaan, yhdistyksen tms. yhteisön kelpoisuuteen saada avustusta, kohdeavustuksen käyttötarkoitukseen, maksatukseen tilitetöiden sekä avustuksen käyttöön. Mikäli avustusta ei ole käytetty avustusehtojen tai avustuspäätöksen mukaisesti, tulee avustuksen myöntäjän harkita avustuksen takaisinperintää tai maksatuksen keskeyttämistä. Avustuspäätökseen liitettävillä ehdoilla tilitysten tekemisestä kunnalle tulee taata mahdollisuus merkittävää avustusta saavan yhteisön hallinnon ja kirjanpidon tarkastamiseen.

## **14. SOPIMUKSET JA NIIDEN VALVONTA**

Sopimukset tulee laatia kunnan edun mukaisina ja niiden tulee noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon ja sopimusten noudattamisen osalta valvotaan mm. laskutusta/maksatusta, tilitysten suorittamista, indeksitarkistuksia ja irtisanomisia.

Sopimusten valvontavastuu sillä, jonka vastuualueelle sopimus kuuluu. Ellei käytössä ole keskitettyä sopimushallintajärjestelmää, tulee tehdyistä sopimuksista pitää luetteloa

tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltyinä. Sopimuksiin liittyviä toimenpiteiden eräpäiviä tulee seurata systemaattisesti. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Erityisesti tulee seurata sopimusten voimassaoloaikoja, jotta voidaan ajoissa ryhtyä tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin, kuten ajoissa neuvottelemaan sopimusten jatkamisesta tai kilpailuttamaan sopimuskohde.

## 15. PROJEKTI- JA HANKETOIMINTA

Kunta voi itse hallinnoida projekteja ja hankkeita tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa ja hankkeissa. Kunnan omina projekteina tai hankkeina toteutettavista toimenpiteistä on laadittava yksilöidyt projektisuunnitelmat aikatauluineen ja kustannusarvioineen. Projektin tai hankkeen kirjanpito järjestetään siten, että projektin/hankkeen tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tarkkuudella. Projekti/hankesuunnitelmassa kerrotaan, miten projektin/ toteutumisesta raportoidaan ja miten projekti/ arvioidaan.

Projektien ja hankkeiden menojen ja tulojen seuranta varten avataan jokaiselle projektille kunnan kirjanpitoon oma projektinumero.

Osallistumisesta toisen (kunnan ulkopuolisen toimijan) hallinnoimaan projektiin ta hankkeeseen on tehtävä päätös, jossa on nimettävä yhdyshenkilö, hyväksyttävä projekti/hankesuunnitelma ja kustannusarvio kunnan osalta sekä osoitettava, miten projektin/hankkeen tulot ja menot kirjataan.

## 16. RISKIENHALLINTA

Sisäinen valvonta on perimmiltään erilaisten riskien hallintaa. Riittävän sisäisen valvonnan perusedellytyksenä on riskien tunnistaminen ja niiden huomioon ottaminen sisäisen valvonnan rakenteita luotaessa. Riskit jaetaan tavallisesti liikeriskeihin ja vahinkoriskeihin.

Liikeriskejä sisältyy toimintaan, jossa on menetyksen mahdollisuus, mutta toisaalta mahdollisuus voittoon siinä tapauksessa, että toiminta sujuu hyvin. Liikeriskejä ei yleensä voida siirtää esimerkiksi vakuutuslaitoksen kannettavaksi, vaan ne jäävät omalle vastuulle.

Kuntien riskienhallinnan pääpaino on vahinkoriskeissä. Vahinkoriskit ryhmitellään yleensä kolmeen ryhmään: henkilöriskit, omaisuusriskit ja toiminnan riskit. Riskit saattavat toteutuessaan aiheuttaa kunnalle merkittävää taloudellista vahinkoa, korvaamattomia henkilövahinkoja sekä häiritä toimintaa tuntuvasti. Tavallisimmin vahinkoriskien hallinnalla ymmärretään suojautumista sellaisilta riskeiltä, jotka voidaan vakuuttamisen keinoin siirtää kokonaan tai osittain vakuutuslaitokselle. Tällaisia riskejä sisältyy kaikkiin em. kolmeen ryhmään.

Useimmat kunnallisen palvelutuotannon suoritteet eivät synny yhtenä kertakaikkisena tapahtumana, vaan lyhyempien tai pidempien työvaiheiden tai toimintojen ketjun lopputuloksena. Prosessin kaikkien osatoimintojen tulee toimia moitteettomasti, jotta lopputulos olisi onnistunut. Tällöin jokaisen osatoiminnon tulee olla valvonnan piirissä. Jos yksikin osavaihe jää valvomatta, puutetta ei voida korvata tehostamalla valvontaa ketjun muissa osissa. Prosessin eri vaiheiden suorituspaikat voivat sijaita organisaation eri osissa. Prosessin sisäinen valvonta on järjestettävä kussakin yksikössä yksilöllisesti. Valvonnan onnistumisen perusedellytyksenä on prosessikuvaus. Siinä osoitetaan toimintaan sisältyvät riskit, osavastuut ja sisäisen valvonnan menettelyt.

## Riskien tunnistaminen

Riskien tunnistamista tulee tehdä systemaattisesti ainakin kunnan johtoryhmässä ja jokaisella palvelualueella. Tarvittaessa sitä tulee tehdä myös palveluyksikössä.

Riskien tunnistamisessa voi käyttää esimerkiksi seuraavia kategorioita:

- strategiset riskit (pitkä aikavälin riskit kuten asukasluku, kunnan kannalta kriittiset toimijat)
- taloudelliset riskit (rahoitus-, korko-, takausriskit, ym.)
- toiminnalliset riskit (henkilöstö-, sopimus-, projekti-, tieto/tietotekniset riskit, ym.)
- vakuutus-/vahinkotapahtumat
- lakiasiat (lainsäädännön muutokset, mahdolliset oikeudenkäynnit, ym.)

## Riskien luokittelu

Riskien luokitteluun on monia tapoja. Yleensä luokittelussa arvioidaan yhtäältä riskin toteutumisen todennäköisyyttä ja sen vaikutusta. Ohessa on 3x3 arviointitaulukko.

Todennäköisyys	Todennäköinen	Kohtalainen riski	Merkittävä riski	Sietämätön riski
	Mahdollinen	Siedettävä riski	Kohtalainen riski	Merkittävä riski
	Epätodennäköinen	Merkityksetön riski	Siedettävä riski	Kohtalainen riski
		Merkityksetön	Haitallinen	Vakava
		<b>Vaikutus</b>		

- **sietämätön riski** tulee välittömästi poistaa tai toiminta keskeyttää
- **merkittävälle riskille** tulee pikaisesti tehdä toimenpiteitä
- **kohtalaiselle riskille** tulee määräajassa tehdä korjaavat toimenpiteet
- **siedettävää riskiä** seurataan mutta toimenpiteitä ei välttämättä tehdä
- **merkityksettömille riskeille** ei tehdä toimenpiteitä

## **Riskien hallintatoimet**

Riskien luokittelun jälkeen tulee riskiä hallita, mikäli riski ei ole vähäinen.

Riskien hallitsemiseen voidaan käyttää esimerkiksi seuraavia menetelmiä:

- riskin välttäminen  
(esim. vältetään epäilyttävien yritysten kanssa tehtäviä sopimuksia)
- riskin hyväksyminen (ei sovellu esim. työturvallisuusasioihin)
- riskin vaikutusten pienentäminen  
(esim. vältetään jotain toimintaa tai muutetaan toimintatapaa)
- riskin siirtäminen (vakuutukset toimivat usein vain osittain)
- riskin jakaminen (esim. toisen kunnan kanssa)

Riskien hallitsemiseksi tehtävien toimenpiteiden osalta tulee tarvittaessa päättää vastuuhenkilö ja aikataulu tilanteen seuranta varten. Työturvallisuuteen liittyvät riskit tulee lähtökohtaisesti poistaa.

## **Riskien vakuuttaminen**

Hallintosäännön mukaan talousjohtaja vastaa riskien vakuuttamisesta.

Jokaisen palvelualuejohtajan tulee valvoa, että vakuutusturvassa tapahtuvat muutostarpeet toteutetaan ja että vakuutukset ovat sisällöllisesti vakuutustarpeen mukaiset. Vastaavasti vakuutusturvassa tapahtuneet muutokset tulee saattaa tiedoksi palvelualueille.