

Sisäinen valvonta ja kokonais- valtainen riskienhallinta Toholammin kunnassa

Sisällys

Sisällys	2
1. JOHDANTO	3
1.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa	3
1.2 Sisäisen ja ulkoisen valvonnan rakenne Toholammin kunnassa	4
1.3 Sisäisen valvonnan tavoitteet	4
1.4 Toholammin kunnan riskienhallinnan luokittelu	5
2. TOIMIVALTA JA VASTUUT	6
2.1 Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta	6
2.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu	7
2.3 Viranhaltijoiden ja esimiesten valvontavastuu	7
2.4 Konserniyhtiöiden valvontavastuut	8
3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT	8
3.1 Päätöksenteko	8
3.2 Toiminta ja talous	8
3.3 Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös	9
3.4 Henkilöstöhallinto	9
3.5 Tietohallinto, ICT ja tietoturva	10
3.6 Hankinnat	10
3.7 Omaisuuden hallinnointi	11
3.8 Sopimukset ja niiden hallinnointi	11
3.9 Hankkeiden (projektien) hallinnointi	11
3.10 Avustukset	11
3.11 Viestintä	12
4. MUUT ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT	12
4.1 Ohjeistus ulkopuolisen tarjotessa lahjaa tai lahjaan verrattavaa hyötyä	12
4.2 Toimintaohje väärinkäytösepäilytilanteessa	13
5. OHJEEN VOIMAANTULO	13

1. JOHDANTO

Sisäinen valvonta on omavalvontaa, jonka tarkoituksena on auttaa organisaatiota saavuttamaan tavoitteitaan sekä ylläpitämään ja kehittämään suorituskyykyään. Kysymys on toiminnan itsearvioinnista ja tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinta kytketään organisaation strategiaan, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Riskienhallinnan avulla tunnistetaan organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat ja saatetaan tapahtumien riskit organisaation hyväksymälle tasolle.

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen asianmahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, että jokin voimavarojen mahdollistama tavoiteltu asia jää toteutumatta. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty.

Riski-käsite tarkoittaa tässä normaaliolojen riskejä, tämä ohje ei käsittele poikkeusolojen riskejä. Ne arvioidaan kunnan valmiussuunnitelmassa. Samaten normaaliolojen häiriötilanteet, kuten myrskyt, sähkökatkot tai tulvat, kuuluvat lähinnä valmiussuunnittelun piiriin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on edistää kuntakonsernin tavoitteiden saavuttamista, toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta. Niiden avulla varmistetaan toiminnan ja talouden raportoinnin oikeellisuus ja tietojen luotettavuus, turvataan resurssit, omaisuus ja toiminnan jatkuvuus sekä varmistetaan lakien, päätösten, sääntöjen ja johdon ohjeiden noudattaminen. Riskienhallinnalla pyritään osaltaan varmistamaan, että johtaminen, toiminnan suunnittelu ja päätöksenteko perustuvat oikeaan ja riittävään tietoon.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa päivittäistä johtamista ja ohjaamista sekä työn toteuttamista kaikilla organisaation tasoilla. Käytännössä sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvio-, toiminnan ja talouden seuranta- ja tilinpäätösprosessiin.

Toholammin kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksen tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kunnan ja kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista. Ohjeet koskevat kuntakonsernin kaikkia toimielimiä ja johtoa sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa, josta kunta vastaaomistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden myötä.

Toholammin kunnan hallintosäännön mukaan kunnanvaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kunnanhallituksella on vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.

1.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa

Toholammin kunnan johtaminen perustuu kuntastrategiaan, talousarvioon ja taloussuunnitelmaan sekä muihin valtuuston päätöksiin. Kuntaorganisaation tehtävät ja toimivaltasuhteet määritetään hallintosäännössä.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän hallinto- ja johtamistavan mukaista toimintaa. Hyvään hallinto- ja johtamistapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kunnan toiminnassa noudatetaan. Luottamushenkilöiden, esimiesten ja työntekijöiden tulee kaikissa tilanteissa toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti, rehellisesti ja vilpittömästi.

1.2 Sisäisen ja ulkoisen valvonnan rakenne Toholammin kunnassa

Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on kunnanhallituksesta ja kunnan viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kunnan järjestämänä että kunnallisen ohjauksen ulkopuolella. Kunnan järjestämää ulkoista valvontaa hoitavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa harjoittavat lisäksi mm. kunnan asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.

Kunnan sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esimiehet. Jokaisella kuntaorganisaation toimijalla on oma vastuunsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisuudessa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi tehdään vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä ja arvioinnin tulokset sekä keskeiset kehittämiskohteet esitetään toimintakertomuksessa.



1.3 Sisäisen valvonnan tavoitteet

- Yleisesti tunnetun sisäisen valvonnan määritelmän tarjoaa COSO-ERM-malli, jonka mukaan organisaation valvonta on sen hallituksen, johdon ja muun henkilökunnan toteuttama prosessi, jonka tarkoitus on tuottaa kohtuullinen varmuus siitä, että seuraavat tavoitteet toteutuvat:
- kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa
- lain säädöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan
- omaisuus ja voimavarat turvataan

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä:

1. **Valvontaympäristö.** Johtamistapa ja toimintakulttuuri luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Toimintakulttuuri koostuu mm. eettisistä arvoista, rehellisyydestä, organisaation ihmisten pätevyydestä sekä tavasta, jolla johto antaa valtaa ja vastuuta sekä organisoi ja kehittää henkilöstöään.
2. **Kokonaisvaltainen riskienhallinta.** Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa.
3. **Valvontamentelmät** ovat toimintatapoja ja -periaatteita, jotka auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteitä suoritetaan kaikkialla organisaatiossa, kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa.
4. **Sisäisen valvonnan kohteet ja menettelytavat.** Esimerkkejä valvontakohteista:
 Päätöksentekoprosessi
 Toiminta ja talous
 Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös
 Henkilöstöhallinto
 Tietohallinto, ICT ja tietoturva
 Hankinnat
 Omaisuuden hallinnointi
 Sopimukset
 Hankkeiden hallinnointi
 Avustukset
 Viestintä
 Strategia ja toiminnalliset tavoitteet
 Omistajaohjaus
5. **Seuranta ja raportointi.** Toimivan raportoinnin avulla kunnan johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tehokas tiedonvälitys organisaatiossa tapahtuu sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Seurantatiedon perusteella arvioidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja edistetään niiden kehittämistä.

1.4 Toholammin kunnan riskienhallinnan luokittelu

Toholammin kunnan riskit luokitellaan strategisiin, taloudellisiin, toiminnallisiin ja vahinkoriskeihin:

Strategiset riskit uhkaavat kunnan tavoitteiden ja strategian toteuttamista vaarantaen toiminnan edellytykset ja vision toteutumisen. Riskit liittyvät keskeisesti strategian toteuttamisen mahdollisuuksiin ja etenkin ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin.

Esimerkkejä

- väestönmuutos
- työpaikkojen merkittävä muutos
- elinkeinoelämän rakennemuutokset
- palvelujen järjestämistapoihin liittyvät riskit
- lainsäädäntömuutokset
- poikkeustilanteet ja kriisit

Taloudelliset riskit liittyvät sisäisiin tai ulkoisiin taloudellisiin tekijöihin.

Esimerkkejä

- verotulojen ja valtionosuuksien muutokset
- rahoitus- ja korkoriskit
- investointiriskit
- takaus- ja vakuusriskit
- talousarvion tasapainoisuus

Toiminnalliset riskit liittyvät palvelujen jatkuvuuteen.

Esimerkkejä

- Infran toimivuus (vesi, lämpö, sähkö, tilat)
- tietojärjestelmät
- henkilöstöriskit (saatavuus, rekrytointi, työturvallisuus, osaaminen, varahenkilöt)
- hankintojen riskit
- sopimus- ja vastuuriskit
- lainvastainen toiminta

Vahinkoriskit ovat usein seurausta odottamattomista ja äkillisistä, monesti vakuuttamiskelpoisista tapahtumista, joista voi seurata onnettomuus, rikkoontuminen tai vahingonkorvausvelvollisuus.

Esimerkkejä

- omaisuuden turvaaminen
- työturvallisuus
- kuntalaisiin kohdistuvat riskit
- toiminnan keskeytys
- oikeudelliset tai viranomaisten toimenpiteet

Edellä esitetyt näkökulmat kuvaavat niitä tekijöitä, jotka huomioidaan riskienhallinnan järjestämisessä ja toteuttamisessa, päätöksenteossa sekä raportoinnissa. Toimialueet voivat luoda omaan käyttöönsä toimintansa näkökulmasta tarkoituksenmukaisempia ja tarkempia riskiluokitteluja.

2. TOIMIVALTA JA VASTUUT

2.1 Tilivelvollisuus sekä vastuu sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

Kuntalain 125 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävissä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus.

Tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Valtuutetut eivät valtuuston jäseninä ole tilivelvollisia. Viime kädessä harkintavalta siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, voidaan katsoa olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että

- toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi
- viranhaltija voidaan kohdistaa muistutus tilintarkastajan antamassa tilintarkastuskertomuksessa ja
- viranhaltijalle voidaan myöntää tai olla myöntämättä vastuuvapaus.

Tilivelvollinen vastaa toiminnan ja talouden osalta sekä omasta että alaistensa tekemisistä ja tekemättä jättämisistä. Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuulu hänelle jo asemansa perusteella muutoinkin esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana.

Tilivelvollisuuden puuttuminen ei vapauta esimiestä valvontavastuusta eikä estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

2.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Valtuusto vastaa Toholammin kunnan toiminnasta ja taloudesta (KuntaL 14 §). Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Hallintosäännön 83 ja 87 §:ssä määritellään kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan sekä viranhaltijoiden ja esimiesten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät.

Kunnanhallitus vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kunnanhallitus antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Lautakunta ja johtokunta vastaavat toimialueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä raportoivat kunnanhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Tarkastuslautakunta voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnantilasta.

2.3 Viranhaltijoiden ja esimiesten valvontavastuu

Osastopäälliköt, liikelaitoksen johtaja ja yhtiöiden toimitusjohtajat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta vastuualueellaan, ohjeistavat alaisiaan palveluyksiköitä sekä raportoivat kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Palveluyksiköiden esimiehet vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Esimiehen tehtävänä on luoda henkilöstölle edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen (osana säännöllistä valvontaa). Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa. Esimiehen on ryhdyttävä välittömästi toimenpiteisiin, kun havaitaan toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista.

2.4 Konserniyhtiöiden valvontavastuut

Konsernijohto vastaa konserniyhtiöiden ohjauksesta sekä yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta. Hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiön toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan, arvioidaan ja niitä seurataan ja että riskienhallinnan periaatteet on määritelty. Kokonaisvastuu yhtiön riskienhallinnasta kuuluu hallitukselle.

3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIHALLINNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT

3.1 Päätöksenteko

Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö, Toholammin kunnan hallintosääntö ja toimintasäännöt.

Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen 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. Päätöksentekijällä on vastuu päätöksen sisällöstä ja asiasta. Viran- ja toimenhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta. Henkilöstö toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja tuntee riittävästi lainsäädäntöä omalta vastuualueeltaan.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn, joka tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, että ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Esteellisyydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.

Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalain 92 §:ssä ja hallintosäännössä. Ylemmän toimieliimen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Ylemmän toimieliimen on seurattava alemman toimieliimen ja alaistensa viranhaltijoiden päätöksentekoa ja esimiehen on seurattava alaistensa päätöksen- tekoa.

3.2 Toiminta ja talous

Talousarvio ja -suunnitelma on keskeinen kunnan toimintaa ohjaava suunnitteluasiakirja. Kunnanhallitus hyväksyy lautakuntien esityksestä valtuuston asettamien tavoitteiden pohjalta laaditut tehtäväalueiden toiminnalliset, taloudelliset ja laadulliset tavoitteet sekä meno- ja tuloerien käyttösuunnitelmat. Kuntastrategia ohjaa talousarvion ja -suunnitelman laatimista.

Talousarviossa ja –suunnitelmassa osoitetaan riittävät voimavarat asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä kuvataan, että miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Käyttötalousoosassa valtuusto asettaa toimieliin- ja tehtäväkohtaisesti toiminnalliset tavoitteet. Investointiossa osoittaa hankekohtaiset määrärahat ja tuloarviot. Rahoitusosassa osoitetaan, miten talousarvio vaikuttaa maksuvalmiuteen, kuinka paljon tarvitaan tulorahoituksen lisäksi pääomarahoitusta investointeihin ja lainanlyhennyksiin sekä miten rahoitustarve katetaan. Toimielimet seuraavat talousarvion toteutumista säännöllisesti.

Talousarvion laadinnan yhteydessä tehtävän riskien arvioinnin avulla kartoitetaan talousarviossa asetettavia tavoitteita uhkaavat riskit ja niihin sisältyvät mahdollisuudet sekä riskienhallintatoimenpiteet. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa riskejä hallitaan hyödyntämällä toiminnan ja talouden seurantajärjestelmiä ja sisäistä laskentaa sekä hyödyntämällä talouteen, palvelujen kysyntään, lainsäädännön kehitykseen ja väestöpohjaan liittyviä tilastoja ja ennusteita.

Taloussuunnittelukauden investointien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä investointien vaikutukset palvelutuotantoon, kustannuksiin ja käyttötalouteen sekä investoinnin luonne. Investointi voi olla luonteeltaan kunnan kilpailukykyä lisäävä elinkeinopoliittinen investointi tai riskienhallinnan näkökulmasta tehtävä pakollinen investointi, jotta esimerkiksi rakennuksen huonosta kunnosta aiheutuvat riskit eivät konkretisoidu. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet.

Seuranta, analysointi ja nopea reagointi poikkeamiin ovat osa toimivaa toiminnan ja talouden valvontaa. Seuranta on järjestettävä niin, että korjaaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä mahdollisimman nopeasti. Tiedonkulun on oltava säännöllistä ja luotettavaa. Raportointi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta on keskeinen johdon työväline. Tilinpäätöksessä ja siihen sisältyvässä toimintakertomuksessa esitetään selvitys valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella. Hallintosääntö sekä taloudenhoidon täydentävät määräykset ja ohjeet linjaavat talousprosesseja, rooleja ja vastuita, joihin kuuluu myös toiminnan ja talouden seuranta.

3.3 Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös

Taloushallinnon riskienhallinnan osalta on keskeistä, että taloushallinnon prosesseissa (kirjanpito, myyntilaskutus, perintä, ostolaskutus, maksuliikenne, palkanlaskenta) noudatetaan asiaa sääteleviä lakeja ja ohjeita ja henkilöstöllä on riittävä ammattitaito. Taloushallinnon prosesseista on oltava ajantasaiset menetelmä- ja prosessikuvaukset. Taloushallinnon prosesseihin sisältyvät kontrollit ja täsmäytykset tulee suorittaa ohjeiden mukaisesti sekä taloushallinnon palveluntuottajan (Kuntien Hetapalvelut Oy) kanssa tehtyä palvelukuvausta noudattaen.

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakia, kirjanpitolakia ja -asetusta, muuta talouden hoitoon vaikuttavaa erillislainsäädäntöä, hyvää kirjanpitolapaa, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita, Toholammin kunnan hallintosääntöä, taloudenhoidon täydentäviä ohjeita sekä soveltuvin osin Kuntaliiton suosituksia.

Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä lausunto sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta.

Kunnanhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimielinten on sisällytettävä vuosittain toimintakertomukseensa arvio sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä sekä keskeisistä johtopäätöksistä kunnanhallituksen selontekoa varten.

3.4 Henkilöstöhallinto

Toimintaa ja päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö, Toholammin kunnan hallintosääntö ja erillisohteet. Valtuuston hyväksymä kuntastrategia luo perustan kunnan henkilöstöpolitiikalle. Hyvä johtaminen ja esimiestyö mahdollistavat asetettujen tavoitteiden saavuttamisen ja muodostavat perustan henkilöstöasioiden riskienhallinnalle. Henkilöstön oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu

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

Toiminnan tulee olla suunnitelmallista ja henkilöstön rakenne ja määrä on mitoitettava vastaamaan asetettuja toiminnallisia tavoitteita. Henkilöstöresurssien tehokas käyttö edellyttää onnistumista henkilöstön rekrytoinnissa, perehdyttämisessä, osaamisen kehittämisessä ja henkilöstön liikkuvuuden varmistamisessa. Toimielimet seuraavat henkilöstömäärää kuukausittain osana normaalia toiminnan ja talouden seurantaa ja lisäksi toimielimet raportoivat henkilöstön tilasta vuosittain henkilöstöraportin avulla.

Työyhteisötaidot, johtaminen ja esimiestyö muodostavat perustan henkilöstöasioiden riskienhallinnalle. Riskienhallinnan kannalta työyhteisötaidot näkyvät vastuullisuutena, olennaiseen keskittymisenä ja siinä, että sekä esimies että työntekijä kokevat olevansa osa työyhteisön kehittämistä. Esimiehen on tiedostettava oma roolinsa ja tunnettava hänelle työnantajan edustajana kuuluvat velvollisuudet. Henkilöstöasioihin liittyvät esiin tulleet ongelmat on käsiteltävä heti ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Henkilöstöasioihin liittyvien riskien toteutumista ehkäistään muun muassa erilaisilla työhyvinvointia lisäävillä ohjelmilla, työsuojelutoiminnalla, työterveyshuollon kanssa tehtävällä yhteistyöllä, kehityskeskusteluilla ja koulutuksella.

Vuosittain laadittavassa henkilöstökertomuksessa seurataan kokonaisuutena henkilöstön tilaa ja siinä tapahtunutta kehitystä.

3.5 Tietohallinto, ICT ja tietoturva

Tietoturvallisuudella tarkoitetaan tietojen, palvelujen, järjestelmien, tietoliikenteen ja arkistoinnin suojaamista ja varmistamista niihin kohdistuvien riskien hallitsemiseksi sekä normaali- että poikkeusoloissa hallinnollisilla, teknisillä ja muilla toimenpiteillä. Tietojen luottamuksellisuutta, eheyttä ja käytettävyyttä suojataan laitteisto- ja ohjelmistovikojen, luonnontapahtumien tai tahallisten, tuottamuksellisten ja inhimillisten tekojen aiheuttamilta uhkilta ja vahingoilta.

IT-palvelut ja tietosuojavastaava vastaavat yleisestä tietoturvallisuuden valvonnasta, seurannasta ja ohjeistamisesta. Esimiehet vastaavat oman toimialueensa sisäisestä tietoturvan toteuttamisesta ja valvonnasta.

Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla ja käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla. Käyttöoikeudet antaa kunkin sovelluksen pääkäyttäjä ja käyttöoikeudet dokumentoidaan. Oikeuksien ajantasaisuus on tarkistettava vuosittain. Järjestelmien tiedostot ja tietokannat varmistetaan päivittäin. Tarkemmat määräykset tietohallintoon ja tietoturvaan annetaan omassa ohjeessa. Jokaisen työntekijän on perehdyttävä tietoturvaan ja omassa työssään on noudatettava tietoturva- sekä tietosuojaohteita ja määräyksiä.

3.6 Hankinnat

Hankinnoissa huomioidaan tuotteiden ja palveluiden koko elinkaari ja sopimusten aikaiset vaikutukset sekä sopimuksen elinkaaren aikainen valvonta. Toholammin kunnalla on erillinen pienhankintaohje.

Hankintojen yhteydessä ei saa ottaa vastaan lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Mikäli näitä tarjotaan, asiasta on raportoitava esihenkilölle. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa suorittaa kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimuksia omaksi eduksi. Esteellinen henkilö ei saa osallistua hankintapäätöksen valmisteluun ja tekemiseen.

3.7 Omaisuuden hallinnointi

Toimialueet ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kunnan omistama ja kunnan hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja että omaisuutta käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimialueet pitävät ajantasaista luetteloa kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta, arvopapereista, saamisista ja muusta omaisuudesta sekä lainoista, sopimuksista, sitoumuksista ja vakuuksista sekä antavat niistä tiedot tilinpäätöksen laatimista varten. Irtaimesta omaisuudesta pidetään yllä luetteloa siinä laajuudessa kuin omaisuuden tehokkaan hoidon ja katoamisvaaran näkökulmasta on tarpeellista. Omaisuuteen kohdistuvia riskejä arvioidaan säännöllisesti riskiarviointien yhteydessä.

Omaisuuden vakuutusturvan kattavuutta arvioidaan säännöllisesti ja tarvittaessa vakuutuksiin tehdään tarvittavat laajennukset ja muutokset.

3.8 Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset kunnan hallintosäännössä ja toimintasäännöissä. Päävastuu sopimusten kokonaisuudesta ja -valvonnasta on hallinto-osastolla.

Sopimukset viedään kunnan asianhallintajärjestelmään. Sopimuksen paperinen versio säilytetään osaston lähiarkistossa. Pysyvästi säilytettävät asiakirjat luovutetaan kunnan keskusarkistoon.

3.9 Hankkeiden (projektien) hallinnointi

Kunta voi itse hallinnoida hankkeita tai olla mukana muiden hallinnoimissa hankkeissa. Kunnan omana toimintana toteutettavasta hankkeesta on laadittava hankesuunnitelma aikatauluineen ja kustannusarvioineen.

Hankkeesta on tehtävä päätös, jonka yhteydessä hankesuunnitelma hyväksytään. Hanke- ja avustushakemuksen allekirjoittaa päätöksen tehnyt viranomainen. Päätöksenteossa noudatetaan hallintosäännön toimivaltuuksia.

Hankkeen kirjanpito on järjestettävä niin, että hankkeen tuloja ja menoja voidaan seurata sekä valvonnassa vaaditulla että hankkeen rahoittajan vaatimalla tarkkuudella. Hankkeen toiminnan, talouden ja asiakirjahallinnon järjestämisvastuu on hankkeen projektipäälliköllä sekä hanketta hallinnoivan yksikön esimiehellä, jonka on hanketta käynnistettäessä otettava yhteys talouspalveluihin tarvittavien tunnisteiden perustamiseksi kirjanpitoa varten.

Pääsääntönä on, että hankkeen suunnittelusta, seurannasta ja raportoinnista vastaavat projektin vetäjä/projektipäällikkö ja hanketta hallinnoivan yksikön esimies.

Osallistumisesta toisen osapuolen hallinnoimaan hankkeeseen on tehtävä päätös. Päätöksessä on nimettävä yhdyshenkilö/projektipäällikkö ja hyväksyttävä hankesuunnitelma ja kustannusarvio kunnan osalta. Toisen osapuolen hallinnoimiin hankkeisiin sovelletaan yllä mainittuja määräyksiä.

EU-hankkeiden kirjanpito, tositteiden säilytys, hallinnointi ja valvonta toteutetaan EU-hankkeiden toteutuksesta annettujen ohjeiden mukaisesti.

3.10 Avustukset

Avustusmäärärahat budjetoidaan vuosittain talousarvion yhteydessä. Avustettavan toiminnan on edistettävä kunnan strategisten tavoitteiden toteutumista ja sen on tuettava ja täydennettävä kunnan toimintaa. Avustuksen hakijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Yleisperiaatteisiin sisältyy seuraavia sisäisen valvonnan elementtejä:
 avustuksista on tehtävä perusteltu avustuspäätös, jossa on muun muassa selvitys edellisen vuoden avustuksen käytön valvonnasta
 samaan tarkoitukseen myönnetään vain yksi avustus ja hakija on velvollinen ilmoittamaan, onko hakenut samaan tarkoitukseen avustusta toiselta Toholammin kunnan viranomaiselta
 avustuksen saamisen ehtona on, että avustuksen myöntäjällä on tarkastusoikeus yhteisön hallintoon ja talouteen ja
 avustuksen myöntävällä viranomaisella on velvollisuus valvoa avustuksen käyttöä ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, mikäli avustuksen käyttö ei täytä avustuksen käytön ehtoja.

3.11 Viestintä

Viestintä on osa jokaisen Toholammin kunnan työntekijän työtä. Toholammin kunta on viestinnässä avoin, selkeä, tasapuolinen ja proaktiivinen. Jokainen toimialue vastaa omien verkkosivujensa ja intrasivujensa päivittämisestä.

Ulkoisen viestinnän tavoitteena on helpottaa asukkaiden arkea, kertoa kunnan tarjoamista palveluista sekä vahvistaa Toholampi-brändiä. Sisäisen viestinnän tavoitteena on tarjota henkilöstölle tietoa työskentelyn tueksi ja antaa tietoa ajankohtaisista asioista. Viestinnän keinoja ovat muun muassa verkkosivut, Intra, sosiaalisen median kanavat, lehdistötiedotteet ja – tilaisuudet, esitteet sekä asukastilaisuudet ja työpajat, verkkosivujen palautetoiminto sekä tapaamiset. Tiedotteet julkaistaan kunnan verkkosivuilla, some-kanavissa ja lähetetään tiedotusvälineisiin.

Kunnanjohtaja ja johtoryhmän jäsenet antavat lausuntoja kunnan toimintaan ja kehitykseen liittyvissä asioissa. Muut johtavat viranhaltijat viestivät omiin vastuualueisiinsa liittyvissä asioissa. Toholammin kunnalle on määritelty viestintäohje/-suunnitelma, jota päivitetään vuosittain. Lisäksi kunnalle on määritelty kriisiviestinnän ohjeet, graafinen ohjeisto ja sosiaalisen median ohje.

4. MUUT ERITYISTÄ HUOMIOTA VAATIVAT ASIAT

4.1 Ohjeistus ulkopuolisen tarjotessa lahjaa tai lahjaan verrattavaa hyötyä

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun säännösten mukaan viranhaltija tai julkisyhteisön työntekijä ei saa vaatia tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi myös virkavelvollisuuksien rikkomista koskevien säännösten perusteella.

Keskeisenä lahjuksen arviointikriteerinä on, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta viranomaiseen, viranhaltijaan tai julkishallinnontyöntekijään. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa:

tarjotun edun arvo, laatu ja toistuvuus
 asiaan liittyvät mahdolliset muut tekijät ja olosuhteet
 onko lahjan vastaanottaminen omiaan heikentämään luottamusta kunnan toimintaan tai pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan viranhaltijan tai työntekijän toimintaan ja johtaako lahjan vastaanottaminen kiitollisuudenvelkaan lahjan tai edun antajalle.

Toholammin kunnan henkilöstöön kuuluva ja luottamushenkilö eivät saa vaatia, hyväksyä tai vastaanottaa lahjaa tai muuta etuutta, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan toimintaan palvelussuhteessa tai luottamustoimessa. Kielletyn etuuden rahallista arvoa ei ole määritelty. Lahjasta tai muusta etuudesta on ainaoikeus ja mahdollisuus kieltäytyä.

Virkamatkojen pääsääntönä on, että kunta itse maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat. Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu.

4.2 Toimintaohje väärinkäytösepäilytilanteessa

Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Toholammin kunnassa ei sallita minkäänlaisia väärinkäytöksiä. Johdon ja esimiesten velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kunnan ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja.

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:
 päätösvaltaa on käytetty ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan
 käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin
 asiakirjat ovat vääriä tai niitä epäilläään väärennetyiksi
 omaisuutta on hävitetty tai sen epäilläään hävinneen
 epäilläään, että on erehdytetty henkilöä, ja tästä olisi aiheutunut kunnalle vahinkoa

Henkilöstön on raportoitava havaitsemansa merkit mahdollisista väärinkäytöksistä tai rikkomuksista esimiehelleen. Tarvittaessa ilmoituksen voi tehdä myös suoraan kunnanjohtajalle, johtoryhmän jäsenelle tai sisäiseen tarkastukseen. Väärinkäytösten ja rikkomusten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Sisäinen tarkastus voi kunnan johdon harkinnan mukaan avustaa väärinkäytösten selvittämisessä. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, kunnanjohtaja tai hallintojohtaja laatii tutkintapyyntöä ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi. Mikäli epäily kohdistuu hallintojohtajaan, kunnanjohtaja laatii tutkintapyyntöä ja mikäli kunnanjohtajaan, kunnanhallituksen puheenjohtaja laatii sen.

Euroopan unionin ns. Whistleblower-direktiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistellaan oikeusministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä. Yli 50 työntekijää työllistäville yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioille sekä valtion virastoille asetettaisiin velvollisuus perustaa sisäinen, luottamuksellinen ilmoituskanava. Uuden lainsäädännön tarkoituksena on varmistaa, että henkilö, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Ilmoituskanavan käyttöönottovalmistelua seurataan aktiivisesti.

5.OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä ohje tulee voimaan 1.1.2022 alkaen. Kunnanhallitus valtuuttaa kunnanjohtajan ja hallintojohtajan hyväksymään sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi. Ohje tuodaan kunnanhallituksen käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai kun kunnan toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.

Prosessi:

Jokainen hallinnonala tekee omaan toimintaansa sopivan riskilistauksen

Havaittu riski (esimerkkejä)	Kuvaus riskistä ja sen mahdollisuudesta/vahingosta	Vaikut- tavuus	Toden- näköisyys	Riskienhallinnan toimenpiteet	Vastuutaho
Strategiset riskit*					
Taloudelliset riskit*					
Toiminnalliset riskit*					
Vahinkoriskit*					

*Mahdollisia tarkastelukulmia riskeihin:

- Päätöksentekoprosessi
- Toiminta ja talous
- Taloushallinto, kirjanpito ja tilinpäätös
- Henkilöstöhallinto
- Tietohallinto, ICT ja tietoturva
- Hankinnat
- Omaisuuksien hallinnointi
- Sopimukset
- Hankkeiden hallinnointi
- Avustukset
- Viestintä
- Strategia ja toiminnalliset tavoitteet
- Omistajaohjaus

Hyödynnä seuraavaa lomaketta arvioitaessa riskin vaikutusta

Arvioinnissa käytetyt skaalat Vaikutus				
Kategoria	Kuvaus	Esimerkkejä rahallisesta vaikutuksesta	Esimerkkejä vaikutuksesta henkilöstöön	Esimerkkejä vaikutuksesta maineeseen tai asiakkaaseen
1	Pieni vaikutus	1 000 €	Ei loukkaantumisia henkilöstölle, epämukavuutta työskentelyolosuhteissa	Hyvin vähäinen vaikutus maineeseen/asiakkaaseen, voidaan korjata lyhyellä aikavälillä
2	Kohtalainen vaikutus	10 000 €	Lieviä vammoja yhdelle henkilölle	Vaikuttaa maineeseen, asiakkaaseen, mutta voidaan korjata lyhyellä aikavälillä
3	Suuri vaikutus	100 000 €	Lieviä vammoja useammalle henkilölle	Vaikuttaa maineeseen/asiakkaaseen, eikä pystytä korjaamaan lyhyellä aikavälillä
4	Erittäin suuri vaikutus	1 M€	Yhden henkilön kuolema tai vakava vammautuminen	Vaikuttaa voimakkaasti maineeseen/asiakkaaseen, huomattavat pitkän aikavälin vaikutukset
5	Katastrofaalinen vaikutus	10 M€	Usean henkilön kuolema	Maine täysin mennyt, huomattavan pitkän aikavälin vaikutukset. Merkittävä vaikutus useaan asiakkaaseen.

Hyödynnä seuraavaa lomaketta arvioitaessa riskin todennäköisyyttä

Arvioinnissa käytetyt skaalat Todennäköisyys			
Kategoria	Kuvaus	Esimerkkejä riskin toteutumistiheydestä	Esimerkkejä todennäköisyydestä
1	erittäin pieni	kerran 25 vuodessa tai harvemmin	< 4 % todennäköisyydellä tapahtuu seuraavan vuoden aikana
2	pieni	kerran 5 vuodessa	20 % todennäköisyydellä tapahtuu seuraavan vuoden aikana
3	kohtalainen	kerran vuodessa	100 % todennäköisyydellä tapahtuu seuraavan vuoden aikana
4	suuri	kerran kuukaudessa	100 % todennäköisyydellä tapahtuu seuraavan kuukauden aikana
5	erittäin suuri	kerran viikossa	100 % todennäköisyydellä tapahtuu seuraavan viikon aikana

Hyödynnä seuraavaa lomaketta arvioitaessa riskienhallinnan nykytilaa

Riskienhallinnan nykytila		
Kategoria	Kuvaus	
1	Riskienhallinta riittävällä tasolla	
2	Riskienhallinnassa kehittämistarpeita	
3	Riskienhallinnassa suuria kehittämistarpeita	