

Kunnanvaltuuston päätös 4.5.2015

**SISÄISEN VALVONNAN YLEISOHJE**

**KIRKKONUMMEN KUNTAKONSERNI**

Astuu voimaan 1.6.2015

## Sisällysluettelo

SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA.....	3
Kirkkonummen kunnan johtamisjärjestelmä.....	3
Kunnan johtamisjärjestelmän organisointi.....	4
Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa .....	5
VALVONTAJÄRJESTELMÄ.....	5
Valvonnan rakenne .....	5
Sisäinen valvonnan määritelmä ja tavoitteet.....	6
SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT SEKÄ VASTUUT.....	8
Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta.....	8
Luottamushenkilöiden valvontavastuu .....	8
Kunnanjohtajan, toimialajohtajien ja tulosalueiden ja -yksiköiden ylimpien viranhaltijoiden valvontavastuu .....	9
Esimiehen valvontavastuu.....	9
RISKIENHALLINTA .....	9
Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet.....	9
Riskienhallinnan järjestäminen .....	10
VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA .....	10
Säännöllinen valvonta ja kontrollit.....	10
RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS .....	14
Raportointi ja tiedon laatu.....	14
Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle .....	14
SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA ARVIOINTI.....	14
Jatkuva seuranta ja valvonnan toimivuuden arviointi .....	14
Sisäisen tarkastajan arviointitehtävä.....	15
Ulkoisen tarkastuksen arviointitehtävä.....	15
Tiedonsaantioikeus.....	15
SISÄISEEN TARKASTUKSEEN LIITTYVÄT MUUT ASIAT .....	16
Sivutoimet .....	16
Esteellisyys .....	16
Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen .....	16
Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta.....	17
Sopimukset ja niiden hallinnointi.....	18
OHJEEN VOIMAATULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN .....	18

## SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

Tämä Kirkkonummen kunnan sisäisen valvonnan **yleisohje** koskee kaikkia kunnan toimielimiä, kunnan johtoa eri organisaatiotasolla ja kaikkia esimiesasemassa olevia.

Sisäisen valvonnan **yleisohjeen** tarkoituksena on varmistaa että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan kuntamme kaikissa hallintokunnissa. Sisäisen valvonnan yleisohje täydentää hallinto- ja muiden johtosääntöjen sekä lainsäädännön määräyksiä.

Kirkkonummen kunta on usealla toimialalla toimiva julkinen organisaatio.

Kunta vastaa

- x merkittävistä viranomaistehtävistä ja
- x kunnalla on laajoja palveluiden tuottamis- ja järjestämisvastuita sekä
- x verotusoikeus.

Edellä mainittu toiminta edellyttää Kirkkonummen kunnan toiminnalta läpinäkyvyyttä ja moitteettomuutta sekä hyvin toimivaa sisäistä valvontaa.

Kunnan toiminnot on järjestettävä ja toimintaa johdettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikessa toiminnassa on riittävä sisäinen valvonta. Toimielin ja sen alainen johtava viranhaltija vastaa johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta. Sisäinen valvonta on johtamis- ja hallintojärjestelmän osa, jonka avulla kunnan johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja joka tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista.

Kirkkonummen kunnanvaltuuston hyväksymässä konserniohjeessa määritellään toimintaohjeet ja periaatteet konsernin johdolle ja siihen kuuluville tytäryhteisöille, kuntayhtymille ja osakkuusyhteisöille. Näin varmistetaan hyväksytyn omistajapolitiikan ja strategisten tavoitteiden sekä konsernin kokonaisedun mukaisten toimintaperiaatteiden ja valvonnan toteuttaminen konsernissa.

### Kirkkonummen kunnan johtamisjärjestelmä

Kirkkonummen kunnan ohjaus- ja johtamisjärjestelmä perustuu kunnanvaltuuston hyväksymään strategiaan. Strategia luo perustan ja talousarvion ja taloussuunnitelman avulla strategia viedään jokapäiväisen toiminnan tasolle. Strateginen johtaminen on tulevaisuuden ennakoimista, jolla on tarkoitus varmistaa kuntakonsernin tavoitteiden toteutuminen ja tuloksellinen toiminta.

Kunnanjohtamisesta määrätään lakien ja asetusten lisäksi valtuuston hyväksymissä johtosäännöissä.

Kunnanvaltuusto hyväksyy kuntastrategian valtuustokausittain ja tarkentaa sen toteuttamista vuosittain talousarvion yhteydessä. Näin valtuusto antaa Kirkkonummen kunnan toiminnalle strategisen toimintalinjan. Kuntakonsernin päätöksentekoa valtuustokaudella ohjataan näiden linjausten pohjalta.

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaan kunnanjohtaja. Kunnan ylimpänä viranhaltijana kunnanjohtaja vastaa valtuuston ja kunnanhallituksen asettamien tavoitteiden ja päätösten toteuttamisesta.

Lautakunnat vastaavat alaisensa toiminnan ja talouden kehittämisestä, asettavat toiminnan tavoitteet ja ohjaavat toimintaansa. Lautakunnat valvovat, että toimintaa johdetaan tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti sekä vastaavat sisäisen valvonnan järjestämisestä ja riskienhallinnasta ja seuraavat toiminnan tuloksia omalla toimialallaan.

Kirkkonummen kunnan hallintosäännön määrittämät luottamushenkilötoimielimet ovat:

Tarkastuslautakunta  
 Kunnanvaltuuston valmistelutoimikunta  
 Luottamushenkilötoimikunta  
 Kunnanhallitus  
 Keskusvaalilautakunta  
 Perusturvalautakunta,  
 Sivistyslautakunta,  
 Suomenkielinen varhaiskasvatus- ja opetuslautakunta,  
 Ruotsinkielinen varhaiskasvatus- ja opetuslautakunta,  
 Liikuntalautakunta,  
 Nuorisolautakunta,  
 Yhdyskuntatekniikan lautakunta,  
 Rakennus- ja ympäristölautakunta,  
 Palvelutuotannon lautakunta ja  
 Eerikinkartanon johtokunta (lautakunta-asemassa oleva luottamushenkilötoimielin)

Kunnanhallituksella on kaksi jaostoa: konsernijaosto ja henkilöstöjaosto ja palvelutuotannon lautakunnalla on tiejaosto. Lautakunnan tehtävät on määritelty hallintosäännön 4 §:ssä.

Toimialajohtaja johtaa, valvoo ja koordinoi kunnanhallituksen alaisena toimialan toimintaa ja vastaa sen kehittämisestä, taloudesta ja toiminnasta sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sekä päättää toimialan jakamisesta tulosalueisiin ja tulosyksiköihin.

Tulosalueen vastuuhenkilöllä on myös vastuu valvoa ja koordinoita tulosalueensa toimintaa sen kehittämistä, taloudenhoitoa ja sitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Kunnan johtamisjärjestelmässä kuntastrategia ohjaa muiden toimielinten toimialakohtaisia strategioita ja palvelutuotantoon liittyviä suunnitelmia. Kunnanhallitus vastaa kuntastrategian toimeenpanosta ja raportoinnista kunnanvaltuustolle.

Kunnan johto eri organisaatiotasoilla ja esimiehet ovat vastuussa siitä, että kunnan henkilöstö on tietoinen strategisista, taloudellisista ja toiminnallisista tavoitteista. Kunnanhallituksen vastuulla on sisäisen valvonnan järjestäminen osana kunnan johtamisjärjestelmää ja kunnanjohtajan vastuulla on varmistaa sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäinen tarkastaja avustaa kunnanhallitusta, kunnanjohtajaa sekä toimialajohtajia valvontatehtävissä.

### **Kunnan johtamisjärjestelmän organisointi**

Johtamisjärjestelmän juridinen perusta on määritelty kuntalaisissa sekä kuntalakiin perustuvissa kunnan hallintosäännössä ja muissa johtosäännöissä sekä johtosäätöjen perusteella tehdyissä toimivallan siirroissa (toimivallan delegointi). Kunnanhallitus antaa kunnan toimialoja ja toimielimiä sekä tulosalueita ja -yksiköitä koskevia ohjeita, joiden noudattamista kunnanhallitus myös valvoo. Kunnan hallinnon organisoinnissa on otettava huomioon kuntalain 16 §:n velvoite kunnan hallinnon järjestämisessä. Kyseisen lainkohdan mukaan kunnanvaltuuston on hyväksyttävä tarpeelliset

johtosäännöt, joissa määrätään selkeällä tavalla kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

## Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa

Kunnan toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Kunnalle kuuluvat tehtävät hoidetaan oikeusturvan vaatimukset täyttävällä ja muutoinkin asianmukaisella ja kansalaisten luottamusta vahvistavalla tavalla.

Keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita julkishallinnossa ovat hallintolaissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet:

1. yhdenvertaisuus,
2. tarkoitussidonnaisuus,
3. puolueettomuus,
4. suhteellisuus ja
5. luottamuksensuoja

sekä palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta edellyttää viranhaltijan suorittavan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Viranhaltijan käytöksen pitää olla aseman ja tehtävän edellyttämällä tasolla. Työntekijöitä koskevat vastaavat säännökset löytyvät työ sopimuslaista.

Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelmän perustana ovat kunnan arvot, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuuden arviointi.

Keskeistä hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on luoda sellaiset linjaukset, jotka varmistavat tuloksellisuuden edellytykset samalla kun toiminta täyttää eettisyyden ja vastuullisuuden vaatimukset. Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kunnan toiminnassa noudatetaan. Luottamushenkilöiden, esimiesten ja työntekijöiden velvollisuus toimia lakien, säädösten ja organisaation johdon määräysten mukaisesti sekä rehellisesti ja vilpittömästi on hyvän hallinnon edellytys. Hyvän hallinnon mukaisessa toiminnassa korostetaan yhdenvertaisuutta ja työntekijöiden oikeutta mielipiteeseen, vakaumukseen sekä yhdistystoimintaan kunnioitetaan. Työntekijälle turvataan tasa-arvoinen työympäristö, jossa ei esiinny syrjintää.

## VALVONTAJÄRJESTELMÄ

### Valvonnan rakenne

Organisaation valvonta jakaantuu *sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan*. Ulkoinen valvonta on kunnanhallituksesta ja kunnan viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kunnan järjestämänä tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan toimesta sekä kunnallisen ohjauksen ulkopuolella.

Ulkoista valvontaa toteuttava esimerkiksi kuntalaiset, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja – mahdollisuus. Kunnan sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki, jotka ovat tilivelvollisia tai esimiesasemassa. Sisäinen tarkastaja avustaa kunnanhallitusta ja kunnan johtoa, arvioimalla ja tarkastamalla sisäisen valvonnan toimivuutta.

Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa.

Luottamushenkilöt voivat esimerkiksi tehdä seurantaa siitä, miten viranhaltija käyttää hänelle siirrettyä (delegoitua) toimivaltaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä on asettaa

- x raportointivelvoitteita
- x valvoa raportoinnin toteuttamista sekä
- x verrata raporteissa kuvattuja toteutuneita tuloksia tavoitteisiin.

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Sen toimivuudesta vastaavat organisaatiossa esimiesasemassa olevat.

Sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan näkyvä osa. Se on osa riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa konsultointitoimintaa. Se tarjoaa järjestelmällisen lähestymistavan arvioida ja parantaa organisaation riskienhallintaa, valvontaa ja johtamis- ja hallintoprosesseja. Sisäisen tarkastuksen tehtävät ovat strategioiden, toimintaperiaatteiden ja tavoitteiden toteutumisen sekä informaatiojärjestelmien tarkastusta.

## Sisäinen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Sisäinen valvonta on kunnan ja sen toimialojen, toimielinten ja tulosalueiden ja -yksiköiden toiminnan omaa valvontaa, joka on johdon tekemää tai johdon lukuun tehtyä. Sisäisessä valvonnassa näkökulmana ovat keinot ja tavat, joilla organisaation johto voi varmistaa, että toiminta ja siihen liittyvät erilaiset asiat omalla tulosalueella tai tulosyksikössä sujuvat niin kuin niiden pitäisi sujua. Onnistuneen johtamisen perusedellytyksiä on, että johtajalla on ajantasainen tieto alueensa tai yksikkönsä olennaisten asioiden tilasta eikä johtaminen tapahdu vain olettamusten varassa.

Sisäisen valvonnan tavoitteet liittyvät yleisellä tasolla

- x toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen,
- x laadukkaan ja läpinäkyvän hallinnon järjestämiseen sekä
- x työn mielekkyyden turvaamiseen.

Kysymys on toiminnan itse arvioinnista ja tavoitteena on toiminnan jatkuva kehittäminen parempaan suuntaan. Yksityiskohtaisemmin sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan jaotella seuraavasti:

### x **Vaikuttavuus ja tuloksellisuus**

Valvonnalla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja palvelujen laatua sekä toimintojen taloudellisuutta ja tuottavuutta.

### x **Raportointi ja tiedon oikeellisuus**

Valvonnalla organisaation johto ja esimiehet huolehtivat siitä, että heidän tulosalueellaan ja – yksikössään tuotetaan ja ylläpidetään luotettavia tietoja toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta. Tiedot tulee raportoida oikein ja ajantasaisesti.

x **Toiminnan laillisuus ja johdon ohjeiden noudattaminen**

Valvonta turvaa lakien ja asetusten sekä Kirkkonummen kunnan päätösten, sääntöjen ja ohjeiden noudattamisen.

x **Resurssien ja omaisuuden turvaaminen**

Valvonnalla varmistetaan, että kunnan voimavaroja käytetään järkevästi ja taloudellisesti kunnan hyväksi ja että resurssit turvataan menetyksiltä, jotka aiheutuvat virheistä, huonosta hoidosta, tuhlauksesta, väärinkäytöksistä, petoksista tai muusta sääntöjen ja ohjeiden vastaisesta toiminnasta.

Sisäiseen valvontaan vaikuttavat toiminnan luonne, sisältö ja laajuus, tulosalueen ja -yksikön talous sekä niihin liittyvät riskit. Valvonta on riittävää, kun toiminta on organisoitu siten, että se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta. Valvontatoimenpiteiden on oltava taloudellisia ja tehokkaita.

Sisäinen valvonta kattaa kunnan oman toiminnan sekä toiminnan, josta vastaa omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

Sisäisen valvonnan osatekijöitä ovat:

1. johtamistapa ja organisaatiokulttuuri
2. riskienhallinta
3. raportointi- ja tiedonvälitys
4. valvontatoimenpiteet
5. seuranta ja arviointi

Näiden osatekijöiden ollessa kunnossa organisaation ja sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan saavuttaa ja siksi tilivelvollisten tulee huolehtia näiden asianmukaisesta järjestämisestä sekä valvonnasta.

**Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri** luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Asianmukaisesti toteutettuna ne takaavat parhaiten asioiden sovitunlaisen toteutumisen ja ehkäisevät samalla päätösten vastaista toimintaa sekä väärinkäytöksiä. Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, millaiset valvontatoimet otetaan käyttöön, millaisiksi organisaation raportointi- ja tiedotusjärjestelmät muodostuvat ja miten seuranta toteutetaan. Organisaatiokulttuuri koostuu mm. eettisistä arvoista, rehellisyydestä, organisaation ihmisten pätevyydestä sekä tavasta, jolla johto antaa valtaa ja vastuuta sekä organisoi ja kehittää henkilöstöään.

Kokonaisvaltainen **riskienhallinta** on osa sisäistä valvontaa. Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan avulla kyetään myös löytämään uusia mahdollisuuksia.

**Valvontatoimenpiteet** auttavat varmistamaan talouden ja toiminnan laillisuuden, toiminnan tuloksellisuuden, hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Valvontatoimenpiteillä varmistetaan lisäksi toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden päätösten toteuttamista. Valvontatoimenpiteisiin kuuluvat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet sekä työtehtävien eriyttäminen.

Toimivan **raportoinnin ja tiedonvälityksen** avulla kunnan johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

**Seurantatiedon** perusteella **arvioidaan** sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja edistetään niiden kehittämistä. Seuranta voi olla jatkuvaa tai sitä voidaan toteuttaa erillisillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.

## SISÄISEN VALVONNAN TOTEUTTAJAT SEKÄ VASTUUT

### Tilivelvollisuus ja vastuu sisäisestä valvonnasta

Kuntalain 75 §:n tarkoittamia tilivelvollisia ovat:

- x kunnanhallituksen jäsenet
- x lautakuntien, johtokunnan ja muiden kunnan toimielinten jäsenet
- x kunnanjohtaja ja toimialajohtajat
- x toimintayksiköiden johto sekä
- x toimielimen esittelijät

Tilivelvollisuus ei tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka ei kuuluisi hänelle aseman perusteella muutoinkin esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, viranhaltijaan voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja viranhaltijalle voidaan myöntää vastuuvapaus. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaistensa toiminnan valvontavastuusta eikä estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen, siihen, jolla on tosiasiallinen vastuu. Viime kädessä harkintavallan siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, voidaan katsoa olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla.

### Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kunnanhallitus vastaa (Kuntalaki § 23) kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se vastaa myös sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kunnan hallituksen on arvioitava vuosittain toimintakertomuksessa riskienhallinnan, konsernivalvonnan ja sisäisen valvonnan tehokkuutta ja kehitystarpeita. Lautakunnalla ja johtokunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen toiminta tapahtuu vahvistetun talousarvion sekä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti sekä seurata tavoitteiden toteutumista.

Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

## **Kunnanjohtajan, toimialajohtajien ja tulosalueiden ja -yksiköiden ylimpien viranhaltijoiden valvontavastuu**

Kunnanjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta osana kunnan hallinnon ja taloudenhoidon johtamista. Toimialajohtajien tehtävät ja vastuut määräytyvät johtosääntöjen ja kunnanhallituksen vahvistaman työnjaon mukaisesti. Sisäinen tarkastaja avustaa kunnanhallitusta, kunnanjohtaja sekä toimialajohtaja heidän valvontavelvollisuuksiensa täyttämässä tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta. Tulosalueiden ja -yksiköiden ylin johto on tilivelvollisina ja esimiehinä vastuussa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja ylläpitämisestä sekä riskienhallinnasta johtosääntöjen tehtävänmäärittelyjen mukaisesti. He vastaavat siitä, että kaikille toiminnolle on määritelty vastuutaho. Heidän tehtävänä on toimivan ja kattavan ohjaus- ja seurantajärjestelmä toteuttaminen oman vastuualueensa osalta.

### **Esimiehen valvontavastuu**

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät ja vastuut on määritelty selkeästi ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Esimiehen tehtävänä on luoda henkilöstölle edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen osana säännöllistä valvontaa. Esimies vastaa siitä, että hänen yksikkönsä tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita. Samoin hän vastaa siitä, että hänen alaisuudessaan olevien toimintojen tavoitteet ovat linjassa koko yksikön tavoitteiden kanssa. Esimies vastaa myös tiedonkulusta ja raportoinnista. Esimiehet ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa. Esimiehen on ryhdyttävä toimenpiteisiin välittömästi, kun havaitaan toimintaa, joka on tehotonta tai epätarkoituksenmukaista tai lain, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista.

## **RISKIENHALLINTA**

### **Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan määritelmä ja tavoitteet**

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, jonka tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa riskienhallinta kytketään organisaation strategiaan, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Siinä tunnistetaan organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat ja saatetaan tapahtumien riskit organisaation hyväksymälle tasolle. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteena on kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien - strategisia tavoitteita - operatiivisia tavoitteita - raportoinnin luotettavuutta - lakien ja ohjeiden noudattamista.

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. Riskit liittyvät yleensä tuloksellisuuden, laillisuuden ja hyvän hallinnon vajeisiin tai varojen ja omaisuuden hukkaamiseen sekä tehotomaan käyttöön. Viime vuosina ovat aiempaa enemmän korostuneet henkilöstöön ja osaamiseen kohdistuva sekä tiedon laatuun ja tietoturvallisuuteen liittyvä riskienhallinta. Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, luokiteltava, arvioitava ja mitattava mahdollisuuksien mukaan. Kohtuullinen varmuus ja olennaisimpien asioiden varmistaminen on riittävä päämäärä, koska ehdoton varmuus edellyttää yleensä liiallisia kustannuksia saavutettavaan hyötyyn verrattuna.

## Riskienhallinnan järjestäminen

Toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Toimintakertomuksessa osana sisäisen valvonnan selontekoa raportoidaan kunnan riskienhallinnan taso ja riittävyys sekä arvioidaan riskit, jotka liittyvät varsinaiseen toimintaan, investointeihin, rahoitukseen ja vahinkoihin.

Kirkkonummen kunnan riskienhallinnassa noudatetaan kunnanhallituksen hyväksymiä riskienhallinnan periaatteita. Kunnanhallitus päättää kunnan omaisuuden ja toimintojen vakuuttamisesta. Riskienhallintaan kuuluvat myös takausvastuiden, vastavakuuksien ja muiden vastuiden valvonta. Vastuiden valvonta tulee hoitaa sillä toimialalla ja tulosyksikössä, jonka tekemiin sopimuksiin vastuut liittyvät, ellei johtosäännöistä tai kunnanhallituksen tai kunnanvaltuuston päätöksistä muuta johdu.

Riskienhallinnan päämääränä on kunnan strategiaa tukien varmistaa toimintojen jatkuvuus ja palvelujen häiriötön tuottaminen. Riskienhallintaa toteutetaan riskien arvioinneilla. Lähtökohtana on ennakkoon arvioida merkittävimmät riskikohteet, ja niihin varautumalla ja ennalta ehkäisevillä toimenpiteillä poistaa ja / tai minimoida niiden mahdolliset seuraamukset. Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestävänsä. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä.

Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään. Suuri osa riskienhallintaa toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Merkittävistä prosesseista on syytä laatia ja ylläpitää kuvaukset. Toimiva riskienhallinta on osa hyvää johtamista, toiminnan ohjausta ja palveluiden laadukkuuden varmistamista. Se kuuluu osana strategia- ja talousarvioprosessiin sekä toiminnan suunnitteluun.

## VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA

### Säännöllinen valvonta ja kontrollit

Tehokas sisäinen valvonta perustuu siihen, että kunnalla on asianmukainen valvontarakenne ja valvontatoimenpiteet on järjestetty. Valvontatoimenpiteillä pyritään hallitsemaan riskejä. Paras sisäinen valvonta syntyy organisaation ja sen johdon omista tarpeista. Parhaimmillaan sisäinen valvonta on luonnollinen ja saumaton osa johtamista, ohjausta ja yksikön perustoimintaa.

Säännölliseen valvontaan kuuluvat mm.:

- x johdolle laadittavat raportit
- x toiminnan ja toimintapoikkeamien seuranta
- x talousarvion toteutumisen seuranta
- x toimintaperiaatteiden sekä ohjeiden noudattamisen valvonta
- x hyväksymis- ja valtuutusjärjestelmä
- x erilaiset säännölliset varmistus- ja täsmäytystoimenpiteet
- x sovittujen riskirajojen seuranta ja siitä raportointi
- x fyysiset valvontatoimenpiteet esim. kameravalvonta, kulunvalvonta.

Osa valvontajärjestelyistä, esimerkiksi turvallisuuteen ja omaisuuden turvaamiseen liittyvät järjestelyt, voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niistä annetaan tietoa vain avainhenkilöille.

Prosessiin liitetyt erilaiset kontrollit havaitsevat ja estävät tai korjaavat prosessissa, tapahtumien käsittelyssä tai tiedoissa ilmeneviä virheitä. Toimintaprosessiin sisäänrakennettuun valvontaan kuuluu mm. kontroleja, jotka:

- x varmistavat tapahtumien ja tietojen oikeellisuutta
- x tukevat prosessin oikeaa kulkua ja tietojärjestelmän käytön oikeellisuutta
- x tukevat päätösten ja lakien noudattamista
- x suojaavat tietoja
- x valvovat valtuuksissa pysymistä
- x estävät virheitä ja väärinkäytöksiä
- x varmistavat tehtävien riittävää eriyttämistä
- x turvaavat toiminnan jatkuvuutta.

Tehtävien eriyttämisellä tavoitellaan virheiden ja väärinkäytösten estämistä jakamalla tehtävät useampaan vaiheeseen eri henkilöille, niin että ei synny vaarallisia työyhdistelmiä. Mikäli tehtäviä ei, esimerkiksi henkilökunnan vähäisyydestä johtuen, voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmin tehokkaasti valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan esimiehen tehostettava valvontaa.

Valvontatoimenpiteiden jako voi perustua ns. koviin ja pehmeisiin kontroleihin. Kovia kontroleja ovat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmätykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet ja työtehtävien ja vastuiden eriyttäminen. Pehmeät kontrollit ovat puolestaan epämuodollisia ja aineettomia asioita mm. etiikka, rehellisyys, osaamisen kehittäminen, johtamisfilosofia, ymmärtämisen ja sitoutumisen aste, tiedonvälitys. Niiden olemassaolosta organisaatiossa henkilöstö voi yleensä vain kertoa.

Yksityiskohtaisten ja kattavien sisäisten valvonnan menettelytapojen ja kohteitten luetteleminen ei ole sisäisen valvonnan ohjeessa tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan kun valvontaympäristöt poikkeavat toisistaan perustehtävien erilaisuudesta ja toimintayksikköjen kokoeroista johtuen.

Seuraavassa on lueteltu sisäisen valvonnan kannalta keskeiset toiminnot ja niihin liittyvät riskit sekä esimerkkejä sisäisen valvonnan menettelyistä.

1. Toimivalta ja vastuut
2. Päätöksenteko
3. Otto-oikeuden käyttäminen
4. Henkilöstö
5. Strategia ja talous
6. Kirjanpito ja maksuliikenne
7. Omaisuuden hallinnointi
8. Hankinnat
9. Tietoturva ja tietosuojat

**Toimivalta ja vastuut** on määritelty johtosäännöissä ja toimivallan siirroissa (delegoinnit). Toimivallan ja vastuiden epäselvyydestä voi aiheutua riskejä mm. toimivallan ylityksiä tai tehtävien tekemättä jäämisiä. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt ja kuvaukset sekä toiminnan ja delegoitujen valtuuksien käytön valvonta.

**Päätöksentekoprosessiin** sisältyvät päätöksen vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen toimeenpano sekä päätöksen 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 ja sääntöjä sekä ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse oikeudessa kumota. 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.

**Otto-oikeuden käyttämisestä** säädetään kuntalaissa ja johtosäännöissä. Otto-oikeuden käyttöä varten päätökset ilmoitetaan ylemmälle toimielimelle ja toimielimen puheenjohtajalle, kunnanjohtajalle ja muille otto-oikeutetuille viranhaltijoille neljän arkipäivän kuluessa toimielimen pöytäkirjan tarkastamisesta. Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan allekirjoittamisesta. Otto-oikeutta on mahdollista käyttää myös valmistelua koskeviin ja päätöksiin, joihin ei ole muutoksenhakuoikeutta.

Ottaa ei saa kuntalain 51 §:ssä säädettyjä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita ja yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita.

**Henkilöstöstrategia** luo perustan kunnan henkilöstöpolitiikalle. Vuosittaisessa talousarvioprosessissa henkilöstösuunnittelu täsmentyy talousarviovuodelle ja taloussuunnittelukaudelle. Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää voimassa olevan lainsäädännön, virka- ja työehtosopimusten sekä muiden henkilöstöasioita koskevien määräysten, päätösten ja ohjeiden noudattamista.

Riskit liittyvät henkilöstön hyvinvointiin kuten työn kuormittavuuteen, työn organisointiin, sairauspoissaoloihin ja työtapaturmiin. Henkilöstön rekrytointi, perehdyttäminen, osaamisen kehittäminen ja henkilöstön liikkuvuuden varmistaminen sisältävät riskejä henkilöstöresurssien tehokkaalle käytölle. Avainhenkilöriskit on tunnistettava ja avainhenkilöille on määriteltävä sijais- ja varahenkilöjärjestelyt. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi osaamisen hallinnan ja kehittämisen työkalut kuten kehityskeskustelut, erillinen ohjeistus sekä henkilöstöhallinnon raportointi ja -seuranta.

**Strategiat ja talousasiat.** Kunnanvaltuuston hyväksymät strategiat osoittavat kunnan toiminnan strategiset tavoitteet. Kunnanhallitus hyväksyy vuosittain talousarvion laadintakehyksen sekä siihen perustuvat laadintaohjeet. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on esitetty kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä osoitettu niihin resurssit. Talousarvion toteuttamista ohjaavat talousarvion täytäntöönpano-ohjeet. Toimielimet laativat tulosalueensa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja mittarit, jotka valtuusto hyväksyy talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Talousarvion toteuttamiseksi toimielimet laativat talousarvioon perustuvat käyttösuunnitelmat.

Kunnanvaltuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä investointien vaikutukset toiminnan volyyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet. Riskinä voi olla, että strategiat eivät ohjaa aidosti toimintaa, toiminta ei ole kunnan strategioiden mukaista, poikkeamia asetetuista tavoitteista ei huomata tai niitä ei oteta huomioon. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvät ohjeet, koulutukset, talouden raportointi ja seuranta.

**Kirjanpidon ja maksuliikenteen** järjestämisessä noudatetaan hallintosääntöä ja sitä täydentäviä määräyksiä ja ohjeita. Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyviä riskejä ovat esimerkiksi seuraavat: kirjanpitoa ei hoideta lakien ja määräysten mukaisesti, saatavia ei saada perityksi, varoja tileiltä ja käteiskassoista häviää tai käytetään väärin tai että tehtävienjaon epäselvyyksien johdosta taloushallinnon tehtäviä jää suorittamatta. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi tehtävien eriyttäminen, täsmäytykset, laskujen asiatarastus ja hyväksyminen sekä kassavarojen tarkastukset ja muu omaisuuden hallinnointi. Arvonlisäverolaissa ja siihen liittyvissä ohjeissa on määriteltä

arvonlisäverollisen myynnin perusteet, arvonlisäveron vähennys- ja palautusoikeus sekä vähennysoikeuden rajoitukset, veron peruste ja verokannat.

Arvonlisäveroon liittyviä riskejä ovat mm. 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.

**Omaisuuksien hallinnointi** on tärkeä osa kunnan toimintaa. Omistajapolitiikan näkökulmasta kunnan tehtävänä on tuottaa ja järjestää kuntalaisille lainsäädännössä tai kunnan omin päätöksin määritellyt palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti. Hallintokunnat ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kunnan omistama ja kunnan hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja, että sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Konsernihallinnon talousyksikkö ohjeistaa tarkemmin omaisuuden luetteloinnista sekä irtaimen omaisuuden hallinnasta.

Rahoitusomaisuuden hallinnoinnista vastaa konsernihallinnon talousyksikkö kunnanvaltuuston hyväksymien rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteiden mukaisesti. Kunnanhallitus hyväksyy kunnan leasingrahoituksen käytön periaatteet.

Kiinteistöomaisuuden hallinnoinnista vastaa palvelutuotannon lautakunnan alainen tilahallinto ja rakennuskannan kunnossapitopalvelut. Maaomaisuuden hallinnoinnista vastaa yhdyskuntatekniikan lautakunnan alainen tontti- ja paikkatietopalveluiden talousyksikkö kunnanvaltuuston määrittelemien maapoliittisten tavoitteiden ja toimenpidesuosituksen mukaisesti.

**Hankinnoissa** noudatetaan hankintalakia, hankintasääntöä ja sitä täydentäviä ohjeita sekä muita ohjeita. Jokaisessa hankintayksikössä on varmistettava riittävä hankintaosaaminen. Konsernihallinnon hankintapäällikkö auttaa asiantuntijana hankintayksiköitä hankintoihin liittyvissä asioissa. Hankintoihin liittyviä riskejä ovat esimerkiksi, että hankintoja tehdään ilman valtuuksia, hankintalainsäädännön tai ohjeiden vastaisesti, omaisuutta häviää tai turmeltuu. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi hankintavaltuuksien määrittely, valtuuksien käytön sekä ohjeiden noudattamisen seuranta, hankintaan liittyvien tehtävien jako sekä hankintaprosessin toimivuuden arviointi. Valtuusto vahvistaa vuosittain hankintavaltuudet talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

Konsernihallinnon sisäisten palveluiden atk-yksikön tavoitteena on kunnan **tietoturvan ja tietosuojan** hyvä hallinta. Tavoitteena on turvata kunnan tietoresurssien hyväksikäyttö suunnittelussa, johtamisessa, toiminnan toteutuksessa ja valvonnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteensopivuuden ja -toimivuuden sekä järjestelmien ja toiminnan tietoturvallisuuden varmistamista ja erilaisten viitekehysten luomista, joiden avulla voidaan mahdollistaa tietotekniikan tehokas hyödyntäminen yksiköiden toiminnan kehittämisessä.

Kuntakonsernin, toimialojen, toimielinten sekä tulosalueiden ja -yksiköiden johdon on tunnistettava ja arvioitava, mitkä uhat aiheuttavat kunnan toiminnalle tai sen kehittämiseksi merkittäviä tietoturvariskejä. Tietoturvariskit liittyvät yleisesti tietojen luottamuksellisuuteen, oikeellisuuteen ja saatavuuteen. Tietoturvariskien arviointi on osa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Se mahdollistaa esimerkiksi sähköisten palveluprosessien toteuttamisen tietoturva-asiat huomioiden. Jokaiselle tietojärjestelmälle on määriteltävä omistaja, jonka tehtävänä on mm. kartoittaa tietojärjestelmiensä toimintaan liittyvät riskit, huolehtia tietojenkäsittelyn luottamuksellisuudesta, tietojen oikeellisuudesta, järjestelmiin pääsyn valvonnasta ja toimintojen jatkuvuudesta. Vastuu tietoteknisistä jatkuvuussuunnitelmista, toipumissuunnitelmista ja toimintaohjeista on sillä yksiköllä, joka tietojärjestelmän omistaa. Riskienhallinnassa on huomioitava, että kunnan on pystyttävä tuottamaan lakisääteiset ja muut vastuullaan olevat palvelut teknisistä ongelmista huolimatta ilman, että siitä koituu kuntalaisille kohtuutonta haittaa.

Tietoturvapoliitiikan ja -ohjeiden noudattaminen on tärkeä osa kunnan sisäistä valvontaa. Konsernihallinnon sisäisten palveluiden atk-yksikkö seuraa teknisen ja hallinnollisen tietoturvan toteutumista ja sillä on oikeus toimeenpanna tietoturva-arviointeja. IT-palveluiden tuottajilla on velvollisuus raportoida säännöllisesti tietoturvaan liittyvistä palvelutasojen täyttymisestä ja riskeistä käyttäjätahon yhteyshenkilöille.

## **RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS**

### **Raportointi ja tiedon laatu**

Tehokas toiminta edellyttää, että päätöksenteon pohjana on käytettävissä riittävät ja oikeat tiedot. Organisaation toiminnan ohjaus ja valvonta perustuu toimintaa ja taloutta koskeviin tietoihin sekä säännösten ja päätösten noudattamiseen. Raportointi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta on tärkeä johdon työväline. Hallintosäännössä on määräykset toiminnan ja talouden seurannasta. Kunnanhallitus ja konsernihallinnon talousyksikkö voivat antaa tarvittaessa lisäohjeita.

Kunnanhallitukselle toimitetaan talouden ja toiminnan seurantaraportti (osavuosikatsaus) kahdesti vuodessa. Kunnanhallitus arvioi seurantaraporttien perusteella kunnan taloustilannetta ja päättää, millaisiin toimiin toimialoilla ja toimintayksiköissä tulee ryhtyä talousarvion tavoitteisiin pääsemiseksi. Kunnanhallituksen päätös ja seurantaraportti viedään kunnanvaltuustolle tiedoksi ja mikäli taloudellinen tilanne edellyttää kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi.

### **Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle**

Ylimmän johdon on viestitettävä henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä. Toimiva tiedonkulku varmistaa, että henkilöstö tuntee tehtävissään sovellettavat toimintaperiaatteet ja menettelytavat sekä osaltaan viestittää ja raportoi merkittävistä asioista ylemmälle organisaatiotasolle. Tehokasta tiedonvälitystä tarvitaan myös organisaation ulkoisten sidosryhmien kuten kuntalaisten, asiakkaiden, palvelujen toimittajien ja valtiovallan kanssa. Ulkopuolisilta tahoilta saadaan myös tietoa kunnan sisäisen valvonnan toimivuudesta esim. asiakaskyselyjen kautta.

## **SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA ARVIOINTI**

### **Jatkuva seuranta ja valvonnan toimivuuden arviointi**

Kunnanhallitus edellyttää valvonnan suunnitelmallisuuden edistämiseksi, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmat on laadittu jokaisella toimialalla niin, että kaikkien toimialalla toimivien yksiköiden toiminta on osa koko toimialan suunnitelmaa. Suunnitelmassa esitetään sisäisen valvonnan painopiste- ja kehittämialueet sekä toimenpiteet niiden toteuttamiseksi. Suunnitelma suositellaan valmisteltavaksi niin, että se perustuu toimielinten käyttösuunnitelmiin. Sisäisen valvonnan suunnitelma laadintaan niin, että se on vuosittain käsitelty ja hyväksytty toimielimen kokouksessa ja annettu tiedoksi kunnanhallitukselle viimeistään huhtikuun loppuun mennessä.

Suunnitelman toteuttamisesta toimielinten tulee raportoida osavuosikatsausten yhteydessä. Kunnanhallituksen on arvioitava vuosittain toimintakertomuksen osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta ja kehittämistarpeista sekä laadittava niistä selonteko.

Selontekoa varten toimielimet antavat toimintakertomuksen yhteydessä omat arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta sekä kehittämistarpeista. Valvontaa voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.

Kunnan konsernivalvonnasta vastaa kunnanhallitus. Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on mainituilla kohdealueilla tarkoitua kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

### **Sisäisen tarkastajan arviointitehtävä**

Suoraan kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen alaisuudessa toimiva sisäinen tarkastaja arvioi, vastaako nykyinen valvontatapa kunnanhallituksen asiasta tekemiä päätöksiä ja onko valvontajärjestelmä riittävä toiminnan ja siihen sisältyvien riskien hallitsemiseksi.

Tarkastusraporteissaan sisäinen tarkastaja antaa suosituksia sisäisen valvonnan kehittämiseksi ja havaitsemiensa valvonnan puutteiden korjaamiseksi. Lisäksi sisäinen tarkastaja toteuttaa johdon toimeksiannosta sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyviä erilliselvityksiä. Sisäinen tarkastaja ei osallistu päätöksentekoon eikä täytäntöönpanoon. Sisäisen tarkastajan olemassa olo ei vähennä esimiehen velvollisuutta luoda riittävää ja toimivaa sisäistä valvontajärjestelmää vastuullaan olevaan toimintayksikköön ja toimintaprosesseihin.

### **Ulkoisen tarkastuksen arviointitehtävä**

Ulkoisen valvonnan tarkastuselimet ovat tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta. Ulkoinen valvonta on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta. Kuntalain mukaan tilintarkastajan on hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen ohella tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastaja raportoi tarkastuksistaan tarkastuslautakunnalle, kunnan johdolle ja tarkastuksen kohteelle. Kunnanvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta valmistelee kuntalain mukaisesti valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat ja arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunta arvioi ja ottaa kantaa sisäisen valvonnan toimivuuteen ja asianmukaisuuteen.

### **Tiedonsaantioikeus**

Ulkoisella ja sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada veloituksetta kaikki tiedot ja asiakirjat, joita ne pitävät tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tietoja tai aineistoa luovutettaessa on varmistuttava tarkastajan henkilöllisyydestä. Ostettaessa palveluja ulkoiselta palveluntuottajalta tulee sopimukseen kirjoittaa lauseke, joka turvaa kunnalle oikeuden saada valvonnan edellyttämät tiedot tai antaa kunnalle tarkastusoikeuden.

## SISÄISEEN TARKASTUKSEEN LIITTYVÄT MUUT ASIAT

### Sivutoimet

Hyvään hallintoon kuuluu, että kuntalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toiminnan tasapuolisuuteen. Toiminnan on myös oltava niin avointa, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida hallinnon ulkopuolelta kuntalaisen näkökulmasta. Viranhaltijan sivutoimen harjoittamista koskevista rajoituksista säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:ssä. Viranhaltijan sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista.

Viranhaltijan/työntekijän on ilmoitettava sivutoimesta/anottava lupaa sivutoimen harjoittamiseen. Tarkemmat ohjeet sivutoimiluvista ja sivutoimi-ilmoituksista löytyvät intrasta henkilöstöhallinnon tiedotteista.

### Esteellisyys

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 52 §:ssä ja hallintolain 27 - 30 §:ssä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Muiden kunnan luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain 28.1 §:ssä seuraavasti:

1. Osallisuusjäävi
2. Edustusjäävi
3. Intressijäävi
4. palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi
5. Yhteisöjäävi
6. Ohjaus- ja valvontajäävi
7. Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä (yleislauseke)

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn, joka tarkoittaa asian käsittelyn kaikkia vaiheita valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti itse vastuussa siitä, että hän ei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Epävarmassa tilanteessa henkilön on syytä pidättäytyä osallistumasta asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Päätöksentekoon esteellisenä osallistuminen on menettelyvirhe, joka voi aiheuttaa valitusprosessissa päätöksen kumoutumisen ja joissakin tapauksissa jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

### Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden yleisistä velvollisuuksista ja vastuista on säännökset lainsäädännössä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17§:n ja rikoslain 40 luvun 12§:n 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. Arviointikriteerinä on se, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa

luottamusta viranomaiseen, viranhaltijaan tai julkishallinnon työntekijään. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon mm.

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

Pääsääntönä on, että kunta itse maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat. Etenkin yritysten kohdalla on syytä miettiä miksi yritys maksaa matkan. Ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-ajalla yksityishenkilönä ei muuta matkan hyväksyttävyyttä. Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on näissä tilanteissa syytä harkita huolellisesti. Yksittäisen lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan samoin näkökohdin kuin muidenkin taloudellisten etujen vastaanottamista. Lahjuksen ottamisesta rankaiseminen edellyttää sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaan koskeviin päätöksiin ja mahdollisuus vaikuttaa ratkaisuihin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä. Luottamushenkilö saattaa puolestaan pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös esim. kunnan neuvottelijana asian valmistelussa. Taloudellisen edun vastaanottanut viranhaltija tai luottamushenkilö voi tulla esteelliseksi käsittelemään asiaa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Lahjusrikos voi koskea myös esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa.

## Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta

Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Kirkkonummen kunnan toiminnassa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kunnan ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Väärinkäytöksen havaitseminen perustuu väärinkäytöksen merkkien tunnistamiseen. Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä.

Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:

- x asiakirjat ovat väärinä tai niitä epäillään väärennetyiksi
- x omaisuutta on hävitetty tai sen epäillään hävinneen
- x epäillään, että on erehdytetty henkilöä, ja tästä epäillään aiheutuneen kunnalle vahinkoa
- x huomataan avustusten hakemista koskevassa dokumentaatiossa virheellisiä tietoja
- x päätösvaltaa käytetään ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan
- x käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin.

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin. Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös sisäiselle tarkastajalle. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Sisäisen tarkastaja voi johdon harkinnan mukaan avustaa tutkimuksen teossa tai tutkia väärinkäytösepäilyyn. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on

tosiseikkoja, konsernihallinnon kunnanlakimies tai tarvittaessa muu lakiasioiden ammattihenkilö laatii tutkintapyyntöön ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

## Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset johtosäännöissä. Sopimuksen laatiminen edellyttää aina joko viranhaltijan tai toimielimen päätöksen tekemistä. Sopimukset on laadittava kunnan edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa kyseisen alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti. Sopimusten valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimialan toimialajohtajalla tai hänen määräämällään. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö. Tehdyistä sopimuksista pidetään luettelo (diaari) tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä. Sopimukseen liittyvät erilaiset vaatimukset tulee myös kirjata diaariin. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

Sopimuksenhallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että

- x sopimuksista on yhteinen rekisteri ja arkistointi
- x sopimusten teolle on selkeä prosessi ja valtuudet
- x sopimuksia allekirjoittavat henkilöt, joilla on siihen valtuudet
- x sopimuksissa on kuntaa suojaavat kohtuulliset pykälät
- x sopimuksilla on omistaja, joka seuraa sopimustensa irtisanomista, voimassaoloa, maksujen aiheellisuutta ja oikeellisuutta
- x sopimukset sanotaan irti, kun ne eivät ole tarpeen.

Kunta hankkii myös joitain peruspalveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Usein palveluiden laadun varmistaminen on kunnan vastuulla. Palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä on kuvattava myös se, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään.

## OHJEEN VOIMAATULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN

Ohje on kunnanhallituksen 25.3.2013 § 177 hyväksymässä muodossa astunut voimaan 1.5.2013 alkaen. Ohje astuu kuntalain edellyttämällä tavalla kunnanvaltuuston hyväksymänä voimaan 1.6.2015 alkaen.

Kunnanvaltuusto valtuuttaa kunnanjohtajan hyväksymään tähän ohjeeseen sellaiset vähäiset korjaukset, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi.

Ohje tuodaan kunnanvaltuuston käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai, kun kunnan toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.