

KAAVIN KUNNAN HYVÄN HALLINTOTAVAN JA JOHTAMISEN SEKÄ SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OHJE

kunnanhallitus XX.XX.2025
valtuusto XX.XX.2025



Sisällys

1. Johdanto	3
2. Hyvä hallinto- ja johtamistapa	3
2.1. Hyvän hallinnon periaatteet	4
2.2. Eettiset periaatteet osana hyvää hallintoa	5
3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet	5
4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet	6
5. Kunnan johtamis- ja valvontajärjestelmä sekä toimijoiden roolit	7
6. Sisäinen tarkastus	9
6.1. Sisäisen tarkastuksen tehtävät	9
6.2. Sisäisen tarkastuksen järjestäminen ja riippumattomuus	10
6.3. Toiminnan suunnittelu	11
6.4. Tarkastuksen toteutus	11
6.5. Raportointi	11
7. Ilmoituskanava	12
8. Kuntakonsernin riskit	12
9. Riskienhallinta	13
10. Varautuminen häiriötilanteisiin	14
11. Työsuojelu, työn vaarojen selvittäminen ja riskienarviointi	14
12. Sisäisen valvonnan toimivallat ja vastuut	14
13. Sisäisen valvonnan, riskien ja riskienhallinnan raportointi	16
14. Toimintaprosessien ohjaus, valvonta ja riskienhallinta	17
14.1. Hallinto ja päätöksenteko	17
14.2. Henkilöstö	19
14.3. Taloudenhoito	21
14.4. Kirjanpito ja tilinpäätös	22
14.5. Omaisuuden hallinnointi	23
14.6. Sopimukset	24
14.7. Avustukset	25





14.8.	Tiedonhallinta	26
14.9.	Hankkeet ja projektit.....	27



1. Johdanto

Tämän ohjeen tarkoituksena on tukea hyvää hallintoa ja johtamista sekä varmistaa sisäisen valvonnan toteutuminen Kaavin kunnassa. Ohje täydentää Kaavin kunnan hallintosääntöä, kuntastrategiaa ja hankintaohjetta.

Hyvä hallinto- ja johtamistapa, joka sisältyy hallintolain oikeusperiaatteisiin, on toimivan ja modernin kuntaorganisaation perusta. Sen toteuttaminen on jokaisen työntekijän ja luottamushenkilön vastuulla.

Sisäinen valvonta on olennainen osa hyvää hallintotapaa. Kunnanvaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, ja kunnanhallitus vastaa niiden toimeenpanosta. Kunnanhallitus antaa myös ohjeet valvonnan järjestämisestä toimielimille ja toimialoille.

Ohjeessa kuvataan kunnan valvontajärjestelmä ja selvennetään, miten sisäinen valvonta liittyy henkilöstön ja luottamushenkilöiden tehtäviin, vastuihin ja velvollisuuksiin.

Sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä sekä varmistaa, että toiminta noudattaa lakeja, sääntöjä, ohjeita ja päätöksiä. Se tukee myös toimialoja riskienhallinnan kehittämisessä.

Vastuu sisäisestä valvonnasta kuuluu kaikille toimielimille, johtaville viranhaltijoille ja esihenkilöille.

2. Hyvä hallinto- ja johtamistapa

Julkisella sektorilla hyvä hallinto- ja johtamistapa perustuu hallintolakiin. Käytännössä se ilmenee selkeänä ohjauksena, tilivelvollisuutena ja vastuunjaon järjestelmänä. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat toiminnan lainmukaisuuden ja vastuullisuuden. Ne kattavat sekä kunnan oman toiminnan että toiminnan, josta kunta vastaa lainsäädännön, omistuksen, ohjauksen, valvonnan tai sopimusten perusteella.

Toimintaa ohjaavat kunnan arvot, asukkaiden ja asiakkaiden tarpeet sekä tuloksellisuuden arviointi. Hyvän hallinnon toteuttaminen edellyttää linjauksia, jotka mahdollistavat vaikuttavan ja eettisesti kestävä toiminnan. Tämän tulee olla selvää myös kunnan keskeisille yhteistyökumppaneille.



Hyvä hallinto- ja johtamistapa edellyttää, että luottamushenkilöt, esihenkilöt ja työntekijät toimivat lakien, säädösten ja johdon ohjeiden mukaisesti — rehellisesti ja vilpittömästi.

Kunnan tehtävät hoidetaan oikeusperiaatteita ja hyvää hallintotapaa noudattaen, asiakaslähtöisesti. Asiointia tulee jatkuvasti kehittää palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Palvelutilanteissa asiat käsitellään asianmukaisesti, viivytyksettä ja asiakasta kuullen sekä neuvoen — selkeää kieltä käyttäen.

2.1. Hyvän hallinnon periaatteet

Kunnan toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Niihin kuuluvat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisten päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

1. yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen.
2. tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin.
3. objektiviteettiperiaate, joka edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa.
4. suhteellisuusperiaate, joka velvoittaa esimerkiksi terveysvalvonnassa mitoittamaan keinot niin, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enempää kuin haitan tai vaaran poistaminen edellyttää.
5. luottamuksensuojaperiaate, joka on ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyövelvoite. Säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti. Lainsäätäjä pyrkii ohjaamaan julkisen hallinnon toimijoita oikeanlaisiin menettely tapoihin.

On tärkeä huomata, että kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa on huomioitava hyvän hallinnon perusteet, eikä vain hallintoasioiden käsittelyssä ja päätöksentekomenettelyssä.



2.2. Eettiset periaatteet osana hyvää hallintoa

Hyvä hallinto- ja johtamistapa tarkoittaa, että organisaatio ja sen jäsenet noudattavat yhteisesti hyväksyttyjä periaatteita. Perusta rakentuu kunnan arvoille, asukkaiden tarpeille ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnille. Tavoitteena on turvata tuloksellinen, eettisesti kestävä ja vastuullinen toiminta.

Kaavin kunnan luottamushenkilöiden, esihenkilöiden ja työntekijöiden tulee toimia lakien, säädösten ja johdon ohjeiden mukaisesti. Lahjuksien tai henkilökohtaisten etujen antaminen, vastaanottaminen tai hyväksyminen on kielletty. Tällaisista tarjouksista on ilmoitettava esihenkilölle tai sisäiseen tarkastukseen. Päätöksenteon tulee olla riippumatonta, ja kaiken toiminnan on kestävä ulkopuolinen tarkastelu.

Kaiken toiminnan tulee kestää ulkopuolinen tarkastelu. Ohjeet vieraanvaraisuudesta, lahjoista ja eduista on kuvattu luvussa 14.2.

3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Sisäinen valvonta on hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän keskeinen osa, jonka tavoitteena on auttaa kuntaa organisaationa saavuttamaan toiminnalle asetetut tavoitteet sekä arvioimaan tavoitteiden toteutumista, prosesseja ja riskejä. Sisäinen valvonta on osa päivittäistä johtamista ja siihen kuuluu sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja tavoitteena sillä on saada kohtuullinen varmuus kunnan tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä.

Käytännössä sisäinen valvonta tarkoittaa yleisesti kaikkia niitä kunnan ja kuntakonsernin toiminta- ja menettelytapoja, joilla pyritään varmistamaan, että kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista.

Vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä on kunnanhallituksella. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukainen järjestäminen koskee kaikkia kuntaan kuuluvia toimielimiä ja tilivelvollista johtoa sekä esihenkilöitä.



Kunta järjestää kuntalain mukaan palveluita asukkailleen. Kunnanvaltuusto päättää kuntastrategiasta ja sitovista tavoitteista. Kaikkien kunnan toimintojen tulee olla tavoitteiden mukaisia.

Keskeisenä tavoitteena sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa on huolehtia siitä, että kuntastrategian mukaiset tavoitteet saavutetaan. Kuntastrategia onkin kaiken toiminnan lähtökohtana ja keskeisenä johtamisen osana.

Kuntakonsernin tehtävät on järjestettävä siten, että kuntakonsernin kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskien hallinta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on katettava kuntakonsernin oman toiminnan lisäksi myös muu toiminta, josta kuntakonserni vastaa lainsäädännön, omistuksen, ohjaus- ja valvontavastuun sekä muiden velvoitteiden tai sopimusten nojalla.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetään huomioiden kunnan toiminnan laatu ja laajuus. Sisäisen valvonnan on oltava riittävää ja oikeassa suhteessa toimintaan ja riskeihin. Sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota yksikön toiminnan ja sen toimintaympäristön muuttuessa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta tulee seurata ja arvioida jatkuvasti, jotta niiden riittävyydestä ja toimivuudesta varmistutaan.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet koskettavat koko Kaavin kuntakonsernia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on toteuttaa kuntastrategiaa sekä vahvistaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa.

4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Sisäisen valvonnan perustan luovat **johtamistapa ja valvontakulttuuri**. Johtamistavan taustalla ovat organisaation arvot ja eettiset periaatteet. Ylimmillä toimielimillä on valvontavastuu alaisestaan toiminnasta. Organisaatorakenteen ja toimivallan jaon tulee tukea hyvän johtamistavan ja valvontakulttuurin edellytyksiä. Johtaminen on keskeinen osa organisaatiokulttuuria ja muodostaa perustan organisaation toiminnalle.

Kaikki organisaatiot kohtaavat erilaisia ulkoisia ja sisäisiä riskejä. Riski on määritelty mahdolliseksi tapahtumaksi, jolla on haitallisia vaikutuksia. Riskiarviointi on jatkuva prosessi, jossa tunnistetaan riskit,



jotka vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen. Riskien arviointi onkin riskienhallinnan perusta. Riskienarviointia ja riskienhallintaa on käsitelty tämän ohjeen myöhemmissä vaiheissa.

Kolmantena sisäisen valvonnan osatekijänä ovat **valvontatoimenpiteet**. Valvontatoimenpiteet on määritelty tässä ohjeessa ja niiden avulla varmistutaan siitä, että johdon määräykset tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien hallitsemiseksi toteutetaan. Valvontatoimenpiteitä toteutetaan organisaation jokaisella tasolla prosessien eri vaiheissa ja ympäristöissä. Ne voivat olla luonteeltaan tunnistavia tai ennaltaehkäiseviä. Valvontatoimenpiteet voivat muodostua erilaisista manuaalisista ja automaattisista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi hyväksymisistä, käyttöoikeuksista ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnista. Tehtävien eriyttäminen on tyypillinen tapa toteuttaa valvontatoimenpiteitä.

Sisäisen valvonnan **seurantatoimenpiteitä** ovat jatkuvat arvioinnit sekä sisäinen tarkastus, jolla varmistetaan sisäisen valvonnan toimivuus. Johto arvioi havaintoja säännöllisesti. Havaitut poikkeamat käsitellään tarkoituksenmukaisella tavalla. **Raportointi** muodostaa **tiedonvälityksen** kanssa sisäisen valvonnan osan.

Tiedonvälitys on välttämätöntä, jotta tavoitteiden saavuttamista tukevat organisaation sisäisen valvonnan vastuut toteutuvat. Johto käyttää tuottamaansa tai sisäisistä ja ulkoisista lähteistä hankkimaansa olennaista ja laadukasta tietoa, joka tukee sisäisen valvonnan ja muiden osa-alueiden toimivuutta. Viestintä on jatkumo, jossa tarvittaessa tietoa jaetaan ja vastaanotetaan. Sisäinen viestintä tarkoittaa tiedon jakamista organisaatiossa horisontaalisesti ja vertikaalisesti. Viestinnän avulla ylin johto osoittaa valvontavastuiden tärkeyden. Ulkoinen viestintä mahdollistaa olennaisen tiedon saamisen ja sen avulla voidaan viestiä ulkoisille sidosryhmille.

5. Kunnan johtamis- ja valvontajärjestelmä sekä toimijoiden roolit

Kunnan johtaminen jakautuu poliittiseen johtamiseen ja ammattijohtamiseen. Tämän vuoksi kunnan johtaminen eroaa monesta muusta organisaatiosta. Poliittisesta johtamisesta vastaavat luottamushenkilöt, jotka päättävät strategisista kysymyksistä. Ammatillinen johtaminen on puolestaan



tiivistetysti valmistelua ja täytäntöönpanoa. Viranhaltijoiden vastuulla on käytännön toiminnasta vastaaminen ja operatiivisen toiminnan johtaminen luottamushenkilöiden päätösten pohjalta.

Kuntaorganisaatiossa lainsäädännön merkitys on suuri ja kuntien toiminnasta määrätään tarkasti laissa. Kunnan hallintosäännössä määrätään kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Kuntalain mukaan luottamushenkilöitä ovat:

1. valtuutetut.
2. kunnan toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet.
3. kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet ja varajäsenet.
4. muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt.

Tilintarkastaja ei ole kunnan luottamushenkilö, vaan toimii toimeksiantosuhteessa kuntaan.

Vaikuttamistoimielinten jäsenet ja varajäsenet eivät ole kunnan luottamushenkilöitä, koska kyseiset toimielimet eivät ole kunnan varsinaisia toimielimiä, joista on laissa säädetty. Myöskään osakeyhtiön tai vastaavan yksityisoikeudellisen yhteisön hallituksen tai muun toimielimen jäsenet eivät ole kuntalain tarkoittamia luottamushenkilöitä, vaikka he edustavatkin kuntaa.

Kunnan viranhaltijat ja työntekijät ovat virka- tai työsuhteessa kuntaan. Joissakin tilanteissa kunnan palveluksessa oleva valitaan kunnan toimielimeen asemansa ja työtehtävänsä perustella asiantuntijana. Kun kunnan palveluksessa oleva valitaan kunnan toimielimen jäseneksi, on hän yleensä kunnan luottamushenkilö, koska häntä ei tällöin ole valittu työasemansa perusteella.

Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kuntalain perusteella valtuusto, joka siirtää toimivaltaa hallintosäännöllä. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnon ja toimintojen johtamisesta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuusvalvonnasta. Kunnan hallintoa, taloutta ja toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisuudessa kunnanjohtaja. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ovat kunnanhallitukselle sekä kunnanjohtajalle säädettyjä tehtäviä.

Vuosittaiseen toimintakertomukseen kirjataan sellaisia tietoja kuntaan ja kuntakonserniin liittyvistä asioista, joista ei tehdä selkoa tuloslaskelmassa, taseessa tai rahoitusosassa. Näitä asioita ovat muun



muassa arvio tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä keskeisistä havainnoista.

Kunnan toiminnan valvontajärjestelmä jakaantuu kahteen osaan: sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta on organisaatiosta riippumatonta. Kunnan ulkoisen valvonnan muodostavat kunnan muusta organisaatiosta riippumaton tarkastuslautakunta ja JHT-tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa suorittavat myös viranomaiset ja kuntalaiset.

Kuntalaki määrittää tilintarkastusyhteisön, tilintarkastajien sekä tarkastuslautakunnan valinnan ja tehtävät.

6. Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa, ja sen tehtävänä on tuottaa riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka tuo lisäarvoa ja tukee organisaation kehittämistä.

Tarkastus auttaa organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan riskienhallinnan, valvonnan sekä johtamis- ja hallintaprosessien arviointiin ja kehittämiseen. Sen tarkoituksena on varmistaa, että toiminta on kuntastrategian, toimintaperiaatteiden sekä säädösten ja määräysten mukaista, ja että se tukee asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Sisäinen tarkastus tuottaa johdolle päätöksenteon ja valvonnan tueksi olennaista tietoa. Se pyrkii myös ehkäisemään tehottomuutta, väärinkäytöksiä ja virheitä.

Sisäinen tarkastus raportoi tarkastuslautakunnalle sekä kunnanjohtajalle, joka raportoi edelleen kunnanhallitukselle. Sisäisen tarkastuksen toimintaa ohjaavia periaatteita ovat luottamuksellisuus, objektiivisuus, rehellisyys ja ammattitaito.

6.1. Sisäisen tarkastuksen tehtävät

Sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti ja riippumattomasti sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta, raportoi arvioinnin tuloksista sekä esittää toimenpide-ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus raportoi tarkastuslautakunnalle sekä kunnanjohtajalle ja kunnanjohtaja edelleen kunnanhallitukselle.



Sisäinen tarkastus:

1. tutkii ja analysoi toimialojen toimintaa suhteessa hyväksyttyihin tavoitteisiin, lainsäädäntöön, päätöksiin ja annettuun ohjeistukseen.
2. arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sekä johtamis- ja hallintoprosessien toimivuutta.
3. arvioi päätöksenteossa käytettävän informaation luotettavuutta.
4. arvioi resurssien ja varojen käytön tehokkuutta ja asianmukaisuutta sekä menettelyitä, joilla turvataan resurssien säilymistä ja hallintaa.
5. tukee varmistus- ja konsultointitoiminnallaan organisaation kehittämistä ja tavoitteiden saavuttamista.
6. edistää organisaation hyvää hallintoa ja johtamistapaa.

6.2. Sisäisen tarkastuksen järjestäminen ja riippumattomuus

Sisäisen tarkastuksen toteuttamisesta vastaa kunnanhallitus. Riippumattomuuden turvaamiseksi sisäinen tarkastus toimii kunnanjohtajan alaisuudessa ja saa toimivaltuutensa kunnanjohtajalta. Sisäistä tarkastusta johtaa hallintojohtaja. Sisäisen tarkastuksen asiantuntija-apuna toimii kunnan tilintarkastusyhteisö, jonka kanssa tehdään tarvittaessa sopimus asiantuntijapalvelun hankinnasta.

Sisäistä tarkastusta suorittavien henkilöiden velvollisuutena on ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan. Hallintojohtajalla tulee olla riittävät ammatilliset valmiudet hoitaa sisäisen tarkastuksen tehtäviä. Sisäisen tarkastuksen tulee ottaa tehtäväkseen vain sellaisia toimeksiantoja, joiden suorittamiseen on riittävä ammattitaito.

Sisäisellä tarkastuksella on oikeus viivytyksettä saada tarkastustehtäväänsä varten tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja tietojärjestelmien käyttöoikeudet salassapitosäännösten estämättä. Lisäksi sisäinen tarkastus on oikeutettu saamaan vastuualueilta apua tehtäviensä hoitamiseen.

Tarkastus- ja konsultointitoiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi sisäisellä tarkastuksella ei ole päätösvaltaa eikä toiminnallista vastuuta tarkastettavien toimintojen suhteen.



6.3. Toiminnan suunnittelu

Toiminnan sisäisessä tarkastuksessa tulee perustua suunnitteluun, joka ottaa huomioon riskien perusteet. Sisäiselle tarkastukselle laaditaan vuosisuunnitelma, jossa otetaan huomioon konsernin toimintaan ja talouteen liittyvät riskit, muutokset toiminnassa sekä toimivan johdon arvio.

Kunnanjohtaja ja hallintojohtaja valmistelevat kunnanhallituksen hyväksyttäväksi sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen. Sisäinen tarkastus toteuttaa suunnitelmaa ja kunnan johdon määräämät tarkastustehtävät. Toimintaohje toimitetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle.

6.4. Tarkastuksen toteutus

Tarkastukset perustuvat kunnanhallituksen hyväksymään sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelmaan. Kunnanjohtaja voi tarvittaessa antaa sisäiselle tarkastukselle ylimääräisiä toimeksiantoja.

Sisäinen tarkastus hankkii, analysoi ja dokumentoi tehtävän tavoitteiden saavuttamiseksi riittävän tiedon. Tiedon on oltava tehtävän tavoitteiden saavuttamisen kannalta riittävää, luotettavaa sekä olennaista.

Sisäisen tarkastuksen muodostamien johtopäätösten tulee perustua asianmukaisiin arvioihin. Tehtävien toteuttamista tulee valvoa asianmukaisesti, jotta varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen, laatu ja sisäisen tarkastuksen osaamisen ylläpito.

6.5. Raportointi

Sisäinen tarkastus laatii tarkastuskohteista tarkastusraportin, joka annetaan tiedoksi kunnanhallitukselle, tilintarkastajille ja tarkastuslautakunnalle.

Tarkastusraporttiin on sisällytettävä tehtävän tavoitteet ja laajuus sekä havainnot suosituksineen. Raportoinnin on oltava täsmällistä, selkeää, objektiivista, rakentavaa sekä ajantasaista. Tarkastuksen kohteelle on annettava tilaisuus ilmaista käsityksensä.

Sisäisen tarkastuksen tulee raportoida viivytyksettä kunnanjohtajalle havaitsemistaan merkittävistä sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan puutteista sekä väärinkäytöksistä.



7. Ilmoituskanava

Kaavin kunnalla on käytössä ilmoituskanava, joka perustuu EU:n direktiiviin unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Kunta suhtautuu kaikkiin väärinkäytösepäilyihin vakavasti, ja kanavan tavoitteena on ehkäistä vahinkoja sekä kehittää kunnan prosesseja.

Ilmoituskanava on käytettävissä Kaavin kunnan intranetissä. Ilmoituksen valmistelusta vastaa hallintojohtaja ja käsittelystä kunnanjohtaja. Epäilyistä tehtävät jatkotoimet määräytyvät tapauksen vakavuuden mukaan. Tutkinta voidaan tehdä yhteistyössä viranomaisten kanssa tai siirtää poliisille.

Ilmoituskanavaa ei saa käyttää epäasiallisesti. Perättömistä ilmoituksista voi seurata rikosoikeudellisia seuraamuksia. Vaikka ilmoitus tehtäisiin anonyymisti, poliisilla on oikeus saada ilmoittajan teletunnistetiedot.

8. Kuntakonsernin riskit

Riskillä tarkoitetaan epävarmuuden vaikutusta Kaavin kuntakonsernin tavoitteisiin. Vaikutukset riskeillä voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia suhteessa tavoitteisiin. Riskejä voidaan jaotella usealla eri tavalla. Kaavin kuntakonsernin riskit voidaan jakaa neljään osaan. Näiden lisäksi on vielä huomioitava globaalien riskien vaikutukset.

Strategiset riskit liittyvät tyypillisesti väestön hyvinvointiin ja ikärakenteeseen, talouden suhdannevaihteluihin, työn rakennemuutokseen, elinkeinoelämän kehitykseen, valtiontalouteen ja hallituspolitiikkaan, lainsäädäntöön ja niin edelleen.

Taloudelliset riskit liittyvät muutoksiin markkinatilanteissa, rahoitustilanteeseen lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä sekä vastapuolien kykyyn täyttää taloudelliset velvoitteensa. Kunnan näkökulmasta talouteen liittyviä riskejä voivat olla esimerkiksi budjetin ylitykset, investointien epäonnistumiset sekä valtionosuuksien muutokset. Keskeistä taloudellisten riskien hallinnassa ovat toiminta- ja investointimenojen hallinta sekä luotettava ja ajantasainen talouden seuranta.

Toiminnallisilla riskeillä tarkoitetaan kunnan päivittäistä toimintaa uhkaavia riskejä. Jos kuntakonsernissa ei ole selkeitä toimintaperiaatteita, tavoitteita ja mittareita, toiminta voi hajaantua tai



johtaa tehottomuuteen. Kunnan näkökulmasta toimintaan liittyviä riskejä voivat olla esimerkiksi palveluiden keskeytykset, henkilöstövajaus ja erilaiset toimintahäiriöt.

Maineeseen liittyvät riskit kuvaavat niitä riskejä, joilla voi olla negatiivista vaikutusta kunnan maineeseen. Jos kuntakonsernissa ilmenee avoimuuden puutetta, epäselviä eturistiriitoja tai kyseenalaisia päätöksiä, se voi heikentää luottamusta kuntaan. Huono viestintä kuntalaisten tai sidosryhmien suuntaan konsernin toiminnasta voi aiheuttaa väärinkäsityksiä ja kritiikkiä. Maineenhallinta on tärkeää, sillä negatiivinen julkisuus voi vaikuttaa kunnan toimintaan ja luottamukseen.

9. Riskienhallinta

Riskienhallinta on olennainen osa sisäistä valvontaa, ja sen tavoitteena on varmistaa organisaation toiminnan jatkuvuus, häiriöttömyys sekä tavoitteiden saavuttaminen. Keskeistä on olennaisten riskien tunnistaminen, arviointi, luokittelu ja hallintakeinojen suunnittelu.

Valvontakeinot tulee järjestää tarkoituksenmukaisesti organisaation koon, toimialan ja toimintaympäristön mukaan. Riskienhallinta kattaa myös ulkoiset palveluntuottajat sekä muut kriittiset kumppanit.

Kunnan vastuulla on varmistaa palvelujen jatkuvuus kuntalaisille. Toimintaa voivat uhata muun muassa taloudelliset riskit, turvallisuusriskit, henkilöstön osaamiseen liittyvät haasteet, rekrytointivaikeudet, tietoliikenteen häiriöt sekä kiinteistöihin liittyvät ongelmat.

Riskienhallinta ei ole vain reagoitua ongelmiin, vaan strateginen investointi. Se suojaa organisaatiota sisäisiltä ja ulkoisilta uhilta sekä tukee luottamuksen säilymistä kuntalaisten keskuudessa.

Riskienhallinta on osa kunnan päätöksentekoa, ja jokaisen toimialan esihenkilö vastaa oman vastualueensa riskienhallinnan toteutuksesta ja ohjeistuksesta.

Riskienhallinnan ydin on riskien tunnistaminen. Toimintaa vaarantavat tekijät nimetään, arvioidaan ja järjestetään todennäköisyyden mukaan. Näin varmistetaan, että merkittävimpiin uhkiin pystytään varautumaan tehokkaasti.



10. Varautuminen häiriötilanteisiin

Kunnanjohtaja vastaa yhdessä kunnanhallituksen kanssa varautumisesta. Häiriötilanne on tapahtuma tai tilanne, jotka edellyttävät kunnan johtamisessa tai palvelutuotannossa normaalioloista poikkeavia toimenpiteitä, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Poikkeusolot kuvataan valmiuslaissa.

Pelastuslaissa on säädetty vastuut väestönsuojelutehtävissä ja niihin varautumisessa. Kunnan vastuulla olevat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen kuuluvat niissä palvelevan henkilöstön velvollisuuksiin, mikä tarkoittaa niin tehtävien suorittamista kuin ammattitaidon ylläpitämistä.

11. Työsuojelu, työn vaarojen selvittäminen ja riskienarviointi

Työsuojelu sekä vaarojen ja riskien arviointi ovat osa riskienhallintaa. Työsuojelu tähtää hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Työsuojelu on työympäristön ja työolosuhteiden jatkuvaa seurantaa ja kehittämistä. Hyvin toteutettuna työsuojelu edistää henkilöstön hyvinvointia ja työkykyä ja näin ollen parantavat kunnan palveluiden laatua ja luovat positiivista työantajakuvaa Kaavin kunnasta. Työsuojelusta määrätään tarkemmin työsuojelun toimintaohjelmassa.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työn vaarojen selvittämiseen ja riskien arviointiin. Selvitys ja arviointi tulee tehdä olosuhteiden muuttuessa olennaisesti ja se on pidettävä ajantasaisena. Työterveyshuolto pohjaa oman työpaikkaselvityksensä vastualueen tekemään työn vaarojen selvitykseen ja arviointiin.

12. Sisäisen valvonnan toimivallat ja vastuut

Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta. Kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta muodostavat kattavan kokonaisuuden. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat hallintosäännön mukaisesti. Kunnanhallituksen vastuut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta on määritelty hallintosäännössä. Kunnanjohtajan vastuut on määritelty niin ikään hallintosäännössä.



Hallintosäännön mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet ja hyväksyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen. Valtuuston toimivaltaan kuuluvat myös kuntastrategian ja toiminta- ja taloussuunnitelman hyväksymiset. Talousarviossa valtuusto asettaa kuntakonsernille tavoitteet. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät siten talousarvioprosessiin ja ne kattavat koko kunnan tehtäväkentän.

Kunnanvaltuusto:

1. päättää kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen perusteista.

Kunnanhallitus:

1. vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteen sovittamisesta siten että kunnan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan.
2. hyväksyy sisäisen tarkastuksen suunnitelman, johon perustuen arvioidaan riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuutta.
3. vastaa riskienhallinnan järjestämisestä siten, että kunnan toiminnan olennaiset riskit tunnistetaan ja kuvataan, riskin toteutumisen vaikutukset, toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan.
4. hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat.
5. valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti.
6. antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.
7. valmistelee sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevan toimintakertomukseen otettavan osion.

Lautakunnat:

1. vastaa toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta.
2. raportoivat kunnanhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.



Johtavat viranhaltijat ja esihenkilöt:

1. vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta toimialallaan, ohjeistavat alaisiaan toimintayksiköitä.
2. raportoivat kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Henkilöstö:

1. tunnistaa riskejä ja raportoi niistä.
2. toimii annettujen ohjeiden mukaisesti.
3. on ilmoitusvelvollinen epäasianmukaisista menettelytavoista.

Tarkastuslautakunta:

1. esittää arviointikertomuksessa arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.

Tilintarkastaja:

1. tarkastaa, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

13. Sisäisen valvonnan, riskien ja riskienhallinnan raportointi

Raportoinnin tavoitteena on varmistaa, että päätöksenteko perustuu ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon organisaation riskeistä, niiden hallintatoimenpiteistä ja sisäisen valvonnan tilasta.

Raportoinnissa huomioidaan seuraavat osa-alueet:

1. Talousarvion valmistelu ja analysointi: Kunnan toiminnan suunnittelussa arvioidaan toimintaympäristön muutokset ja niiden mahdolliset vaikutukset tavoitteisiin.
2. Riskien tunnistaminen ja arviointi: Analysoidaan kunnan tavoitteisiin vaikuttavat riskit sekä määritellään hallintatoimenpiteet näiden riskien vähentämiseksi.
3. Toimintaympäristön seuranta: Riskienhallinnan prosessiin kuuluu jatkuva seuranta, joka varmistaa, että riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toimenpiteet ovat vaikuttavia.



Raportointikäytännöt tukevat kunnan strategista johtamista ja päätöksentekoa. Yksityiskohtaiset raportointivelvollisuudet ja vastuut on kohdennettu eri toimijoille, kuten toimialajohtajille, jotka raportoivat havainnoistaan tarkastuslautakunnalle ja kunnanhallitukselle. Kunnanhallitus antaa toimintakertomuksessaan arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimenpiteistä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

14. Toimintaprosessien ohjaus, valvonta ja riskienhallinta

14.1. Hallinto ja päätöksenteko

Hallintopalveluissa ohjataan päätöksentekoa, tiedonhallintaa, asiakirjahallintoa ja muita hallinto- ja tukipalveluita, niiden toteuttamista ja osaltaan myös valvontaa.

Kunnan päätöksenteko perustuu hyvän hallinnon mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Lainsäädäntö ja hallintosääntö ohjaavat päätöksentekoa. Kuntalaisen asianmukainen kohtelu edellyttää, että henkilökunta toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja tuntee kuntalain, hallintolain ja julkisuuslain lisäksi oman tehtäväalueensa keskeisen ja ajantasaisen lainsäädännön.

Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen toimeenpano sekä toimeenpanon valvonta. Päätöksenteon tulee perustua hyvään valmisteluun, eli riittäviin ja oikeisiin tietoihin. Tiedon on säilyttävä muuttomattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Päätöksentekijä on vastuullinen päätöksen sisällöstä ja asiasta.

Viranhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta sekä sisällöllisestä oikeudesta. Päätöksiä valmisteltaessa sekä pantaessa täytäntöön on noudatettava lainsäädäntöä, sääntöjä ja ohjeita. Mikäli päätös syntyy virheellisesti tai lainvastaisesti, voidaan se kumota valitusteitse oikeudessa.

Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalain 92 §:ssä sekä kunnan hallintosäännössä. Ylemmän toimielimen on seurattava alemman toimielimen ja alaistensa viranhaltijoiden päätöksentekoa ja esihenkilön on seurattava alaistensa päätöksentekoa sekä toimintaa.



Kunnan tulee toimia avoimesti ja edistää sitä. Julkisuuslain lähtökohtana on julkisuus. Laissa määritellään asiakirjojen salassapitoperusteet ja oikeus saada tieto viranomaisten asiakirjoista. Erityislainsäädännössä on erinäisiä määräyksiä tietojen salassapidosta. Julkisuuslain 25 §:n mukaan viranomaisen on tehtävä salassapitomerkintä asiakirjaan. Merkinnästä on käytävä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin julkisuuslainkohtaan salassapito perustuu sekä salassapitoaika.

Salassapitomerkintä voidaan tehdä esimerkiksi seuraavalla tavalla asiakirjan ylätunnisteeseen:

SALASSAPIDETTÄVÄ

JulkL 24.1 § __kohta

Voimassa xx.xx.xxxx. saakka.

Salassapitomerkintä on tehtävä viranomaisen laatimiin asiakirjoihin silloin, kun viranomainen laatii asiakirjan ja viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin silloin, kun toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan ja viimeistään ottaessaan sen käsittelyyn. Samalla on huolehdittava siitä, että Dynasty-asianhallintajärjestelmässä on oikeat salassapitomerkinnot. Merkinnän tekeminen on sen vastuulla, joka on asiakirjan laatinut tai kenen tehtäviin asiakirjan mukaisen asian käsittely kuuluu.

Osittain salaisesta asiakirjasta laatijan tulee huomioida asiakirjan rakenne niin, että salaiset osiot on erotettu muusta sisällöstä esimerkiksi laittamalla ne liitteelle. Salassapito koskee myös suullisesti annettua tietoa asiakirjasta ja tiedon asiakirjasta saa antaa ainoastaan sille, kenellä on siihen oikeus.

Kunnan luottamushenkilöiden ja kaikkien työsuhteisten esteellisyydestä asian valmisteluun säädetään kuntalaissa sekä hallintolaissa. Luottamushenkilöille on koottu erillinen ohje esteellisyydestä päätöksentekoon. Esteellisyyssäännöksillä ja ohjeilla turvataan luottamus hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn valmistelusta täytäntöönpanoon saakka. Jokainen on ensisijaisesti vastuussa siitä, ettei osallistu esteellisenä asian käsittelyyn. Mikäli henkilö osallistuu esteellisenä päätöksentekoon, on kyseessä menettelyvirhe, joka voi aiheuttaa valitusprosessissa päätöksen kumoutumisen. Joissain tapauksissa esteellisyys voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.



Mikäli päätöksentekoprosessissa tapahtuu riskienhallinnan menettelyistä huolimatta virhe, voidaan lainsäädännön nojalla:

1. korjata päätöstä hallintolain nojalla.
2. oikaista päätöstä oikaisuvaatimusmenettelyllä kuntalain nojalla.
3. käyttää otto-oikeutta kuntalain nojalla.
4. käyttää kunnanhallituksen laillisuusvalvontaa valtuuston päätöksiin kuntalain nojalla.

Taulukkoon on kuvattu esimerkkejä päätöksentekoon liittyvistä riskeistä ja menettelyistä.

Riskialue	Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Toiminnallinen riski	Päätöksentekijä ylittää toimivaltansa	Selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt
Toiminnallinen riski	Esteellisenä tehty päätös	Delegoitujen valtuuksien käytön valvonta
Toiminnallinen riski	Määräaikojen noudattamatta jättäminen, puutteellinen valmistelu jne.	Päätöksentekoprosessiin liittyvän osaamisen varmistaminen (ohjeistukset ja koulutukset)

14.2. Henkilöstö

Henkilöstöasioiden strategisesta ohjauksesta vastaa kunnanhallitus, operatiivisen johtamisen ollessa esihenkilöiden vastuulla. Kattavalla henkilöstöasioiden johtamisella pyritään varmistamaan henkilöstön tasapuolinen kohtelu. Henkilöstön tasapuolinen kohtelu edellyttää, että esihenkilöt tuntevat voimassa olevan lainsäädännön, virka- ja työehtosopimuksen ja muut annetut ohjeistukset sekä noudattavat niitä.

Keskeinen osa henkilöstöjohtamista on henkilöstösuunnitelma, missä asetetaan henkilöstön rakenne ja määrä vastaamaan asetettuja toiminnallisia tavoitteita. Onnistunut rekrytointi ja perehdytys mahdollistaa henkilöstöresurssien tehokkaan käytön sekä organisaation kehittymisen. Toimielimet seuraavat henkilöstömäärää osana muuta normaalia toimintaansa.

Kuntalaisten on voitava luottaa viranomaisten ja viranhaltijan toiminnan tasapuolisuuteen. Toiminnan tulee olla avointa ja sitä tulee voida tarkastella ja arvioida hallinnon ulkopuolelta. Viranhaltijoiden



sivutoimen ilmoittamisesta säädetään laissa ja sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on turvata avointa ja hyvää hallintoa ja sen toteutumista. Sivutoimesta on tehtävä ilmoitus tai haettava sivutoimilupaa.

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden velvollisuuksista on säädetty laissa. Viranhaltija tai työntekijä ei saa vaatia tai ottaa vastaan muuta etua, jolla pyritään vaikuttamaan tämän toimintaan tai joka on omiaan vaarantamaan toimintansa palvelussuhteessa. Kun lahjan tai edun vastaanottamista arvioidaan, tulee tässä ottaa huomioon muun muassa:

1. tarjotun edun arvo ja toistuvuus.
2. asiaan liittyvät muut tekijät ja olosuhteet.
3. onko lahjan vastaanottaminen ulkopuolisen silmin omiaan heikentämään luottamusta.
4. pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan viranhaltijan tai työntekijän toimintaan ja voiko lahjan vastaanottaminen johtaa kiitollisuudenvelkaan.

Pääsääntöisesti kunta maksaa henkilöstönsä sekä luottamushenkilöiden virkamatkat. Yritysmatkojen kohdalla on syytä miettiä, miksi yritys maksaa matkan. Tehtäessä matka vapaa-ajalla ja yksityishenkilönä, se ei muuta matkan hyväksyttävyyttä. Annettaessa matkamääräystä on aina arvioitava matkan tarpeellisuus ja kenen tehtäviin matka kuuluu. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Tavanomaista suuremman vieraanvaraisuuden vastaanottamista ja sen syitä tulee harkita huolellisesti.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulee ulkopuolisten tahojen tarjoamien taloudellisten etuuksien ja lahjojen hyväksyttävyyden arvioinnissa huomioida, että luottamus viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ei heikkene. Ulkopuolisten tahojen tarjoamien etuuksien osalta tulee huomioida lisäksi Kuntaliiton yleiskirje 17/2017 vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista.

Lahjuksen ottamisen rankaistavuus edellyttää sitä, että etuuden saajalla on mahdollisuus vaikuttaa asioiden käsittelyyn tai etuuden saajalla on yhteys etuuden antajaan. Viranhaltija voi olla vastata valmistelusta ja toimia esittelijänä. Luottamushenkilön roolissa voi päätöksenteon lisäksi olla neuvotteluihin osallistumien ja muu valmistelu. Usein hyvä kysymys arvioitaessa toiminnan mahdollista moitittavuutta on kysyä itseltään, miltä toiminta näyttää ulospäin.



Sisäisen valvonta toimiessaan on paras keino ehkäistä väärinkäytöksiä ja paljastaa niitä. Kaavin kunta ei hyväksy väärinkäytöksiä ja johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa ehkäistäkseen ja paljastaakseen väärinkäytöksiä.

14.3. Taloudenhoito

Hallintopalvelut ohjaa kunnan talouden, laskennan ja investointien suunnittelua, kehittämistä ja raportointia. Keskeisenä kumppanina taloudenhoidossa on Monetra Pohjois-Savo Oy. Hallintopalvelut vastaa siitä, että kirjanpidon ja maksuliikenteen järjestämisestä ja hoitamisessa noudatetaan lakeja ja määräyksiä sekä kunnan hallintosääntöä. Hallintopalvelut antaa ohjeet tileistä ja niiden käytöstä.

Hallintopalvelut valmistelee talousarvioita, tilinpäätöstä ja muita taloushoitoon kuuluvia ohjeita ja asiakirjoja. Hallintosäännön sekä muut ohjeistukset linjaavat talousprosesseja koskevat roolit ja vastuut, joihin kuuluu myös toiminnan ja talouden seuranta. Tilinpäätöksessä ja siihen sisältyvässä toimintakertomuksessa esitetään selvitys valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella.

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

Taulukossa on esimerkkejä taloussuunnitteluun liittyvistä riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä.

Riskialue	Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Strateginen riski	Asetetut tavoitteet eivät ohjaa toimintaa	Oikein asetetut tavoitteet, joita voidaan mitata
Toiminnallinen riski	Seurannassa ei huomata poikkeamia asetetuista tavoitteista tai niitä ei huomioida	Säännöllinen seuranta ja valvonta, osaaminen ja tietojärjestelmien hyödyntäminen ja hallinta

14.4. Kirjanpito ja tilinpäätös

Kirjanpito ja tilinpäätös ovat erityisen tärkeitä, jotta taloushallinnon prosesseissa (kirjanpito, myyntilaskutus, perintä, ostolaskutus, maksuliikenne, palkanlaskenta) noudatetaan asiaa sääteleviä



lakeja ja ohjeita. Henkilöstön on ymmärrettävä taloushallinnon prosesseihin sisältyvien kontrollien ja täsmäytysten merkitys, kuten maksuliikenteessä, ostolasku- ja myyntilaskuprosesseissa sekä perinnässä. Näiden prosessien asianmukainen hoitaminen edellyttää koulutettua henkilöstöä, jotka tuntevat lainsäädännön ja organisaation käytännöt.

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia ja -asetusta, muuta talouden hoitoon vaikuttavaa erityislainsäädäntöä, hyvää kirjanpitolaptaa, kirjanpitolautakunnan antamia yleisohjeita sekä hallintosääntöä sekä soveltuvien osin Kuntaliiton suosituksia. Kirjanpidon tileistä ja niiden käytöstä annetaan ohje kunnan tilikartassa.

Kirjanpitolaissa tilinpäätökselle on annettu ensisijaisesti informaatiotehtävä. Keskeiset tiedot ovat tuloksen muodostumisen osoittaminen ja tilinpäätöspäivän taloudellisen aseman kuvaaminen. Tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaamaan laaditaan tase, tuloksen muodostumista kuvaamaan tuloslaskelma sekä varojen hankintaa ja käyttöä kuvaamaan rahoituslaskelma.

Tilinpäätös ja toimintakertomus toteuttavat informaatiotehtävää päätöksentekijöille, kuntalaisille ja muille sidosryhmille. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot myös kunnan rahoitustilanteesta. Toimintakertomuksessa annetaan kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvänä olennaisena asiana arvio todennäköisestä tulevaisuuden kehitysnäkymistä.

Tilinpäätöksen hyväksymisen edellytyksenä on kirjausten oikeellisuus sekä oikeat ja riittävät tilinpäätöstiedot toimintakertomuksessa, tuloslaskelmassa ja taseessa liitteineen. Kirjanpidon on tuotettava tilinpäätökseen talousarvion seurannan sekä valtionosuusviranomaisten ja tilastokeskuksen edellyttävät tiedot kunnan toiminnasta ja taloudesta.

Tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä varmistetaan, että tiedot ovat oikeita ja riittäviä päätöksenteon tueksi. Taloushallinnon riskienhallinnassa on olennaista, että kirjanpidon ja tilinpäätöksen prosessit on kuvattu tarkasti ja niiden noudattamista valvotaan säännöllisesti.

Taulukkoon on kuvattu esimerkkejä taloushallintoon, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen liittyvistä riskeistä ja menettelyistä.

Riskialue	Riski	Riskienhallinnan menettelyt
-----------	-------	-----------------------------



Toiminnallinen riski	Kirjanpitoa ei hoideta lakien ja määräysten mukaisesti	Ohjeistus ja säännöllinen valvonta, osaamisen ylläpito niin omassa toiminnassa kuin ostopalvelussa
Vahinkoriski	Tileiltä häviää varoja tai niitä käytetään väärin	Vaarallisten työyhdistelmien eliminointi
Toiminnallinen riski	Myynti-, ostolaskutus tai palkanmaksuprosesseissa tapahtuvat virheet	Prosessikuvaukset ja prosessien ohjeistus, laskujen asiataarkastus- ja hyväksymismenettelyt ja osaamisen vahvistaminen

14.5. Omaisuuden hallinnointi

Kunnan omaisuus kirjataan kunnan taseeseen. Omaisuus ryhmitellään tasekaavan mukaisesti pysyviin, vaihtuviin ja vastaaviin. Kunnan omistus on kunnan tehtävien toteuttamisen kannalta välttämätöntä. Kunnan omaisuuteen on suhtauduttava kriittisesti ja omistamisen on oltava kunnan toimintaa tukevaa ja omaisuuden on oltava tarkoituksenmukaisessa käytössä. Tarpeeton omaisuus on tarvittaessa realisoitava.

Kunnan omaisuutta tulee hoitaa riskittömästi. Kunnan henkilöstön velvollisuutena on huolehtia siitä, että kunnan omaisuutta ei katoa, se pidetään kunnossa ja sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnan omaisuuteen kohdistuvat vahingonteot tai rikokset on tarvittaessa ilmoitettava poliisille.

Hankintojen osalta noudatetaan Kaavin kunnan hankintaohjetta ja lakia julkisista hankinnoista.

Taulukkoon on kuvattu esimerkkejä omaisuuden hallinnointiin liittyvistä riskeistä ja menettelyistä.

Riskialue	Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Vahinkoriski	Mittavat omaisuusvahingot (esim. tulipalo) ja vahingonteot	Ajantasaiset ja kattavat vakuutukset



Vahinkoriski	Koneiden ja kaluston toimintahäiriöt ja rikkoontuminen	Ajantasaiset ja kattavat vakuutukset, säännölliset huoltotoimenpiteet
--------------	--	---

14.6. Sopimukset

Sopimushallinta on tärkeää juridisten riskien hallinnan, toiminnan sujuvuuden varmistamisen ja kunnan etujen turvaamisen näkökulmasta. Sopimusten hyväksymisoikeudet määrätään hallintosäännössä. Sopimuksen laatiminen edellyttää lähtökohtaisesti joko viranhaltijan tai toimielimen päätöstä.

Sopimushallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että

1. sopimuksista on yhteinen rekisteri ja arkistointi.
2. sopimusten teolle on selkeä prosessi ja valtuudet.
3. sopimuksia allekirjoittavat henkilöt, joilla on siihen valtuudet.
4. sopimuksissa on kuntaa suojaavat kohtuulliset pykälät.
5. sopimuksilla on omistaja, joka vastaa sopimusten seurannasta ja sopimukseen liittyvistä toimenpiteistä.
6. sopimukset irtisanotaan, kun ne eivät ole tarpeen.

Sopimuksia laadittaessa on pääsääntöisesti noudatettava alan yleisiä sopimusehtoja, jotka voidaan tarvittaessa laittaa liitteeksi tai osaksi sopimusta. Sopimukseen sisältyvät yleiset sopimusehdot tulee käydä huolellisesti läpi ja tarkistaa, että ne voidaan hyväksyä osaksi sopimusta. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon osalta valvotaan mm. toimitusten, palvelun tai urakan sopimuksenmukaisuutta, laskutusta ja maksatusta, indeksitarkistuksia ja irtisanomisia.

Sopimuksen valvontavastuu on sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään taholla. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on toimielimen esittelijällä tai hänen määräämällään taholla. Jos sopimus koskee useita yksiköjä, on sopimuksen solmimisen yhteydessä päätettävä, kenellä on vastuu sopimuksenmukaisuuden valvonnasta ja sopimushallinnasta.



Kunta voi hankkia palveluita myös ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Useimmissa tapauksissa palveluiden laadusta varmistuminen on kunnan vastuulla. Palvelusopimuksissa tai tehtäessä niitä on kuvattava, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään. Tämän lisäksi sopimukseen on kirjattava lauseke, joka turvaa kunnan oikeuden saada valvonnan edellyttämät tiedot tai antaa kunnalle oikeuden tarkastaa palveluita.

Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti ja sopimukset tallennetaan asiakirjahallinnon ohjeiden mukaisesti asianhallintajärjestelmään.

Taulukkoon on kuvattu esimerkkejä sopimushallinnan riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä.

Riskialue	Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Toiminnallinen riski	Sopimuksen teko jää	Sopimuksesta vastuussa oleva taho huolehtii, että sopimus laaditaan ja allekirjoitetaan asianmukaisesti.
Toiminnallinen riski	Sopimus ei toteudu sovitusti	Sopimuksesta vastuussa oleva taho valvoo sopimuksen toteutumista ja puuttuu epäkohtiin
Toiminnallinen tai strateginen riski	Sopimus on ylimalkainen ja jättää varaa tulkinnalle	Sopimus on laadittava mahdollisimman tarkasti ja yksityiskohtaisesti, jotta tulkinnanvaraisuudelta ja erimielisyyksiltä vältetään

14.7. Avustukset

Avustuksia voivat myöntää vain siihen oikeutetut tahot. Toimielimet määrittelevät jakamiensa avustusten myöntämisperusteet, jotta tasapuolisuus ja oikeellisuus toteutuvat päätöksenteossa. Avustuksesta päätettäessä on huomioitava avustettavan toiminnan laatu ja laajuus. Avustettavan toiminnan on edistettävä kunnan strategisten tavoitteiden saavuttamista ja sen on tuettava ja täydennettävä kunnan toimintaa. Myönnettyjen avustusten määrän tulee pysyä niille talousarviossa varatuissa määrärahoissa.



Myönnettyistä avustuksista pidetään rekisteriä. Kunta varaa itselleen mahdollisuuden tarkastaa avustusten saajien taloutta ja toimintaa.

14.8. Tiedonhallinta

Kaavin kunnan tiedonhallintaa ohjaa tiedonhallintalaki. Tiedonhallinta tarkoittaa prosessien järjestämistä siten, että tiedot ovat saatavilla ja löydettävissä koko niiden elinkaaren ajan. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat kunnan ICT-ratkaisut, tietoturva ja tietosuoja.

Kunnan on pystyttävä tuottamaan lakisääteiset palvelut ilman ICT-riskeistä johtuvia keskeytyksiä. Tietoturvalla tarkoitetaan tietojen, palveluiden, järjestelmien, tietoliikenteen ja arkistoinnin suojaamista sekä riskien hallintaa kaikissa olosuhteissa. Tietoja suojataan virheiltä, luonnononnettomuuksilta, inhimillisiltä erehdyksiltä sekä tahallisilta tai tuottamuksellisilta vahingoilta. Tietosuoja taas turvaa yksityisyyttä EU:n tietosuojasetuksen ja kansallisen tietosuojalain mukaisesti. Kaavin kunta on velvollinen noudattamaan näitä säädöksiä, ja niiden valvonnasta vastaa kansallinen tietosuojaviranomainen.

Hallintojohtaja toimii Kaavin kunnassa sekä tietoturva- että tietosuojavastaavana. Hän vastaa yleisestä valvonnasta, ohjeistuksesta sekä EU:n tietosuojasetuksen vaatimusten täytäntöönpanosta. Toimialajohtajat puolestaan vastaavat oman toimialansa tietoturvan toteutuksesta ja valvonnasta.

Tietojärjestelmät suojataan käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla ja salasanoilla. Oikeuksien ajantasaisuutta on valvottava säännöllisesti. Järjestelmien tietokannat ja tiedostot varmistetaan säännöllisesti.

Taulukkoon on kuvattu esimerkkejä tietoturvaan, tietosuojaan ja ICT-palveluihin liittyvistä riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä.

Riskialue	Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Toiminnallinen riski	Päätelaitteiden (puhelimet, tabletit ja tietokoneet) väärinkäyttö	Käyttäjätunnusten ja salasanojen käyttö, vain hyväksytyjen ohjelmien käyttö



Toiminnallinen riski	Sähköpostin käyttö	Sähköpostia käytetään vain työtehtävien hoitamiseen, henkilöstön koulutus
Toiminnallinen riski	Suojaamattomien verkkoyhteyksien käyttö	Käytetään lähtökohtaisesti vain suojattuja verkkoja
Toiminnallinen riski	Tietosuojan vaarantuminen	Tietoa käsitellään luottamuksellisesti, työhuoneet ja -pöydät pidetään "puhtaina" ja salassa pidettävät tai luottamukselliset materiaalit säilytetään lukittuina, asiakirjat hävitetään asianmukaisesti, työasema ja -huone lukitaan aina poistuttaessa

14.9. Hankkeet ja projektit

Kunta voi toteuttaa hankkeita itse tai osallistua muiden hallinnoimiin hankkeisiin. Kunnan omana toimintana toteutettavista hankkeista laaditaan hankesuunnitelma, joka sisältää kustannusarvion, aikataulun, vastuuhenkilön (projektipäällikön) tehtävät, toimivallan ja vastuut. Suunnitelmassa on myös kuvattava raportointi ja valvonta. Mikäli hankkeessa toimii muita henkilöitä, tulee heidänkin roolinsa ja vastualueensa määritellä.

Hankkeeseen osallistumisesta tehdään aina virallinen päätös, jonka yhteydessä hyväksytään hankesuunnitelma. Päätökseen liittyvät asiakirjat allekirjoittaa päätöksen tehnyt viranomainen tai toimielimen esittelijä. Päätöksenteossa noudatetaan hallintosääntöä.

Hankkeen kirjanpidon tulee mahdollistaa tarkka tuloseuranta. Projektipäällikkö ja toimialajohtaja vastaavat seurannan järjestämisestä. Toimialajohtaja on yhteydessä kirjanpitoon tunnisteiden perustamiseksi. Kirjanpito avaa kirjanpitotunnisteet järjestelmään, tukee vastuuhenkilöitä ja auttaa talousraportoinnissa.



Osallistuttaessa toisen osapuolen hallinnoimaan hankkeeseen, on tehtävä päätös, josta käy ilmi Kaavin kunnan yhteyshenkilö/projektipäällikkö, hyväksytty hankesuunnitelma ja kustannusarvio. Näihin sovelletaan samoja periaatteita kuin omiin hankkeisiin.

Taulukkoon on kuvattu esimerkkejä hankkeiden ja projektien riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä.

Riskialue	Riski	Riskienhallinnan menettelyt
Toiminnallinen riski	Virheellinen budjetointi	Hankkeen huolellinen valmistelu, varovaisuusperiaatteen noudattaminen
Toiminnallinen riski	Riittämättömät henkilöresurssit, epäselvät roolit ja vastuut	Tarkka määrittely hankesuunnitelmassa henkilöstöstä ja heidän vastuistaan
Toiminnallinen riski	Hankkeen tai projektin hankinnat	Varmistus siitä, että hankinnoissa noudatetaan hankintalakia ja kunnan omia ohjeistuksia
Taloudellinen riski	Hankkeen menot eivät ole tukikelpoisia, mahdollinen takaisinperintä	Rahoittajan ohjeiden ja sääntöjen tarkka noudattaminen ja menojen tukikelpoisuuden varmistaminen

