

Sisäisen valvonnan yleisohje

Tämä ohje korvaa sisäisen valvonnan ohjeet, jotka kaupunginhallitus on hyväksynyt vuonna 2003

KH 27.6.2016

Sisällysluettelo

1 Johdanto	3
2 Kaupungin valvontajärjestelmä	3
3 Sisäisen valvonnan tavoitteet ja osatekijät.....	4
4 Sisäisen valvonnan toimivalta ja vastuut.....	5
4.1 Tilivelvollisten valvontavastuu.....	5
4.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu	5
4.3 Kaupungin johdon ja toimialajohtajien sekä liikelaitosten johtajien valvontavastuu	6
4.4 Esimiehen valvontavastuu	6
5 Sisäisen valvonnan arviointi ja raportointi	6
6 LIITE 1 Sisäisen valvonnan raportointipohja –malli	7

1 Johdanto

Kaupunginhallituksen tehtävänä on ylimpänä toimeenpanevana toimielimenä antaa toimialoille ja tulossyksiköille ohjeet sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Sisäisen valvonnan yleisohje on tarkoitettu ensisijaisesti valvontavastuussa olevien esimiesten ja toissijaisesti muun henkilöstön ja tilivelvollisten luottamushenkilöiden käyttöön. Esimiesten on varmistettava, että myös henkilöstö on tietoinen ohjeen keskeisestä sisällöstä ja sitoutuu noudattamaan sitä. Ohjeessa kuvataan kaupungin valvontajärjestelmä ja kerrotaan, mitä on sisäinen valvonta, miten se liittyy viranhaltijoiden ja työntekijöiden sekä luottamushenkilöiden tehtäviin ja mitkä ovat heidän vastuunsa sisäisen valvonnan järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Sisäinen valvonta on hyvän johtamis- ja hallintotavan edellytys. Sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on toimialan ja tehtäväalueen prosessi, jolla varmistetaan, että tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista, voimavarat ovat tuloksellisessa käytössä, omaisuus on turvattu sekä johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista. Sisäinen valvonta on olennainen osa jokapäiväistä toiminnan ohjausta ja johtamista. Sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki toimielimet ja johtavat viranhaltijat sekä muut esimiehet.

2 Kaupungin valvontajärjestelmä

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

Kaupungin sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja esimiehet. Sisäinen tarkastaja avustaa kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtoa arvioimalla ja tarkastamalla sisäisen valvonnan toimivuutta.

Sisäinen valvonta jakaantuu sisäiseen valvontaan, luottamushenkilöiden suorittamaan seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen.

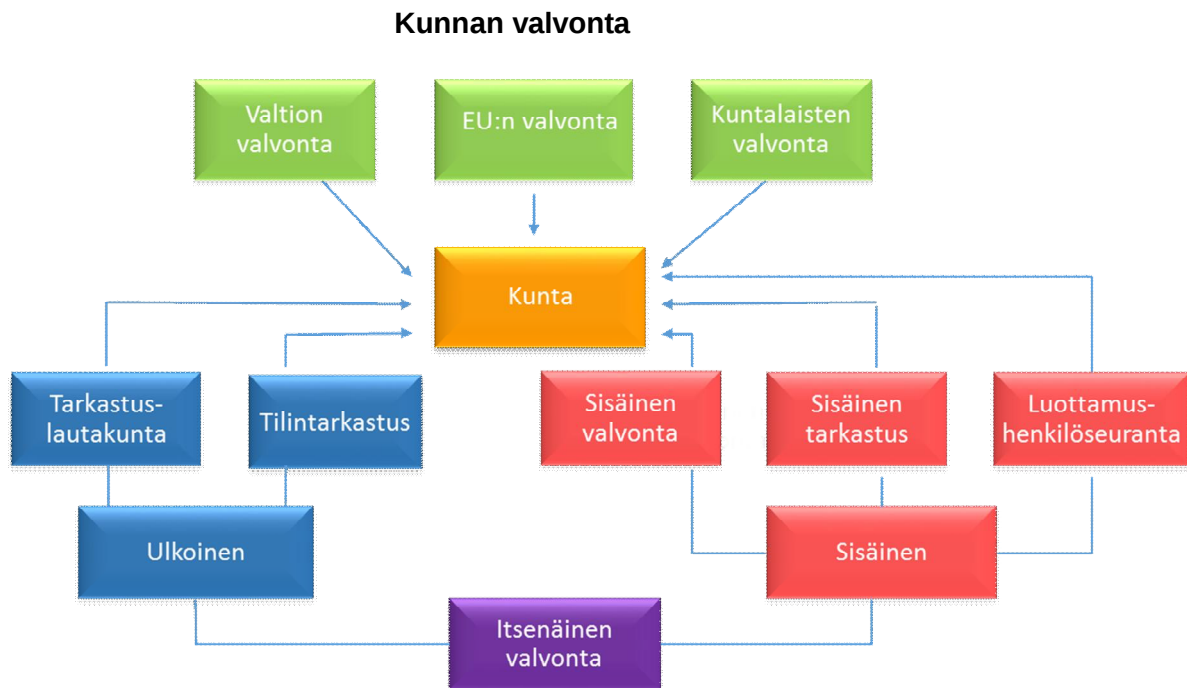
Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa esim. sen suhteen, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

Sisäinen valvonta on jatkuvaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen hyväksytyllä tavalla ja tehtävään osoitettujen voimavarojen puitteissa. Se on yleistä rationaalista toimintaa suunnittelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja valvonnan muodostamassa toimintaketjussa. 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 sekä johtamis- ja hallintoprosesseja. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on kaupungin eri yksiköiden taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen sekä sääntöjen ja

toimintaperiaatteiden noudattamisen tarkastaminen. Informaatiojärjestelmien tarkastus sekä päätöksenteossa käytetyn tiedon riittävyyden ja luotettavuuden arviointi muodostavat keskeisen osan varmistus- ja arviointitehtävää.

Kaupungin toiminnan valvontajärjestelmä voidaan kuvata seuraavasti:



3 Sisäisen valvonnan tavoitteet ja osatekijät

Sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle ja kuntakonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Sisäistä valvontaa ei eriytetä muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan se on jatkuva osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista.

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä kunnan ja kuntakonsernin toiminta- ja menettelytapoja, joilla tilivelvolliset ja muut esimiehet pyrkivät varmistamaan, että

- kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan
- omaisuus ja voimavarat turvataan.

4 Sisäisen valvonnan toimivalta ja vastuut

4.1 Tilivelvollisten valvontavastuu

Tilivelvollisella luottamushenkilöllä ja viranhaltijalla on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta vastuualueellaan. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulostavastuun ja oikeudellisen vastuun. Tulostavastuulla tarkoitetaan toiminnan tuloksellista järjestämistä, jolloin vastuualueen toiminta on tavoitteiden mukaista, vaikuttavaa ja taloudellisesti järjestettyä. Oikeudellisella vastuulla tarkoitetaan voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän johtamis- ja hallintotavan noudattamista kaikessa toiminnassa ja päätöksenteossa. Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat hallituksen, lautakuntien ja johtokuntien sekä niiden jaostojen ja toimikuntien jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Tilivelvolliset määrittävät vuosittain talousarvion yhteydessä.

Kuntalain mukaan tilintarkastajan on sisällytettävä tilintarkastuskertomukseen lausunto sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan asianmukaisuudesta sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Muistutuksen edellytyksenä on, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen. Tilivelvolliselta voidaan evätä vastuuvapaus sekä omalta että hänen alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Tilintarkastajalla on harkintavalta arvioida, ketkä ovat tilivelvollisia. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaistensa toiminnan valvontavastuusta.

Muun henkilön kuin kuntalain tarkoittaman tilivelvollisen on myös hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen.

4.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Valtuustolla on kokonaisvastuu kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista <http://intranet/Taloushallinto/Sisainen-valvonta-ja-riskienhallinta>. Kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta. Se vastaa myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus raportoi toimintakertomuksessa kaupungin ja tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja kehittämistarpeista sekä merkittävimmistä riskeistä.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omien tehtäväalueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Toimielimet raportoivat toimintakertomuksen yhteydessä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä annettujen ohjeiden mukaisesti. Lautakunnalla ja johtokunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen palveluketju/liikelaitos toimii vahvistetun talousarvion sekä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti. Lautakunta/johtokunta asettaa omalta osaltaan palveluketjulle/liikelaitokselle tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista.

Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Luottamustehtävää hoitaessaan he suorittavat sisäistä valvontaa seuraamalla toimintoja, analysoimalla tietoa ja arvioimalla päätöksentekoa. Seurannan

21.6.2016

Id 247302

keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

4.3 Kaupungin johdon ja toimialajohtajien sekä liikelaitosten johtajien valvontavastuu

Kaupunginjohtajalla on kokonaisvastuu riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan järjestämisestä, toteuttamisesta ja toimivuuden varmistamisesta osana kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamista. Sisäinen tarkastus avustaa kaupunginjohtajaa hänen valvontavelvollisuutensa täyttämässä. Toimialajohtajien tehtävänä on omilla tehtäväalueillaan johtaa, valvoa ja kehittää kaupungin hallintoa sekä vastata siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Toimialojen muu johto ja liikelaitosten johtajat ovat tilivelvollisina ja esimiehinä vastuussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. He vastaavat toimialueensa toiminnan organisoinnista siten, että prosesseilla, hankkeilla, projekteilla tai yksittäisillä toiminnoilla on määritelty vastuutaho. Heidän tehtävänä on myös toteuttaa toimiva ja kattava valvonta- ja seurantajärjestelmä tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Johdon on viestittävä henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä. Tiedonkulku varmistaa, että henkilöstö tuntee tehtävissään sovellettavat toimintaperiaatteet ja menettelytavat.

4.4 Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että henkilöstönsä tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty ja henkilöstö on tietoinen tehtävistään. Esimiesten on luotava edellytykset tehtävistä suoriutumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Esimies käy säännöllisesti kehityskeskustelut, jossa tavoitteiden lisäksi käydään läpi alaisen toimivalta ja vastuut sekä tehtävien toteuttamisen edellyttämä osaaminen. Kehityskeskusteluissa sovitaan myös seurannasta.

Esimies vastaa siitä, että hänen vastuualueensa tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteita. Samoin hän vastaa siitä, että hänen alaisuudessaan olevien vastuualueiden tavoitteet ovat yhdenmukaiset ylemmän tason tavoitteiden kanssa. Esimies vastaa myös tiedonkulusta ja raportoinnista.

5 Sisäisen valvonnan arviointi ja raportointi

Sisäisen valvonnan kehittämiseksi, tehostamiseksi ja todentamiseksi toimialojen ja liikelaitosten on laadittava vuosittain oma sisäisen valvonnan suunnitelma (LIITE 1). Valvontakohteita ovat esim. viranhaltijapäätökset, kassat, tietoturvasuus, sopimukset, hankinnat, ajopäiväkirjat, ostot, työaika ja laskutus. Suunnitelmassa esitetään sisäisen valvonnan painopistealueet ko. vuodelle. Suunnitelma toimii raportoinnin pohjana. Raportoinnin tulee olla tiivistä ja kohdistua keskeisiin valvontahavaintoihin ja niiden perusteella tehtyihin ja tehtäviin ohjaustoimiin.

Suunnitelma laaditaan vuosittain vastuualueittain (tarvittaessa myös toimintayksiköittäin). Suunnitelmat kootaan toimialoittain yhdeksi kokonaisuudeksi, joka palautetaan talouspalveluihin. Toimialat ja liikelaitokset raportoivat suunnitelman toteuttamisesta osavuositarkastuksen sekä tilinpäätöksen yhteydessä (ajalta 1.1. – 30.6. elokuussa ja 1.7. – 31.12. tammikuussa). Esimies vastaa suunnitelman laatimisesta ja raportoinnista. Talouspalvelut kokoaa edellä olevan pohjalta yhteenvetoraportin, joka toimitetaan kaupunginhallitukselle, tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle.

6 LIITE 1 Sisäisen valvonnan raportointipohja –malli

<http://intranet/Taloushallinto/Sisainen-valvonta-ja-riskienhallinta>

SISÄISEN VALVONNAN SUUNNITELMA/ RAPORTTI					
Vastuualue/ toimintayksikkö/ esimies:			Ajanjakso:		
Suunnitelma laaditaan koko vuodelle tai puolelle vuodelle ja se toimitetaan taloustoimeen. Raportointi tehdään kaupunginhallitukselle puolivuositain 31.8. ja 31.1. mennessä. Tarkastusasiakirjat säilytetään ao. yksikössä ja esitetään pyydettyäessä.					
Tarkastuskohde*	Tarkastaja*	Tark.pvm.	Tarkastushavainnot	Sovitut toimenpiteet	Huom.

*Suunnitelman mukaan