

SISÄISEN VALVONNAN YLEISOHJE 1.7.2014 LUKIEN

Kaupunginhallitus 23.6.2014 § 151

1. SISÄISEN VALVONNAN KÄSITE

Kunnan omaehtoinen -itsenäinen valvonta jaetaan **ulkoiseen ja sisäiseen** valvontaan. Ulkoinen valvonta on tilintarkastusta ja sisäinen valvonta koostuu sisäisestä tarkastuksesta, sisäisestä tarkkailusta ja seurannasta. Ulkoinen valvonta on järjestetty toimivasta johdosta riippumattomaksi. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kaupunginhallitus.

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden ja varojen käytön valvontaa. Sisäisen tarkkailun toimivuuden seuranta kuuluu ennen kaikkea johtovastuussa olevien henkilöiden tehtäviin.

Sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan näkyvä osa. Se on aktiivista, systemaattista ja julkista toimintaa. Se on tarkastustarkoituksessa tehtyä valvontaa. Perinteisiä tarkastuskohteita ovat rahavarat ja varastot.

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

Sisäinen valvonnan keinoja ovat:

- **ohjausjärjestelmän** avulla tapahtuva valvonta ja
- toiminnan **riskien hallinta**

Ohjausjärjestelmällä tapahtuva valvonta jakautuu edelleen suunnittelu- ja seurantajärjestelmän avulla tapahtuvaan valvontaan ja johtamisen avulla tapahtuvaan valvontaan.

Valtuusto hyväksyy sisäisenvalvonnan ja riskihallinnan perusteet.

Kaikilla tilivelvollisilla on vastuu oman toimialueensa sisäisen valvonnan rakenteiden luomisesta ja valvonnan jatkuvasta ylläpitämisestä. Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet ja niiden tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat. Tilivelvollisia viranhaltijoita ovat osastopäälliköt ja esittelijöinä toimivat viranhaltijat.

2. OHJAUSJÄRJESTELMÄLLÄ VALVONTA

2.1 Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän käyttö valvonnassa

2.1.1 Strateginen suunnittelu

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä on johdon käytössä oleva sisäisen valvonnan väline, jonka avulla hankitaan kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta. Suunnittelu varmistaa, että tavoitteet tulevat asetetuiksi ja seuranta varmistaa, että toiminta on tavoitteiden mukaista. Se varmistaa myös oikean informaation tuottamisen ja hyväksikäytön sekä molempiin suuntiin kulun ja luo siten edellytykset valvonnalle. Sisäisen valvonnan toimivuus edellyttää, että kunnassa on **omiin tarpeisiin** sovitettu ja dokumentoitu suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, jonka perustan muodostaa kunnan strateginen suunnittelu.

Jotta kuntalain suunnittelulle asettamat vaatimukset toteutuisivat, suunnitteluun tarvitaan pitkäjänteistä strategista ajattelua. Strategia on organisaation laajuinen toimintatapa, jolla pyritään yhteisiin päämääriin pitkällä aikajänteellä. Strategisessa suunnittelussa tuotetaan analysoitua tietoa

menneisyydestä, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta. Analyysien pohjalta muodostetaan tulevaisuudenkuva. Seuraavaksi muodostetaan kunnan toiminta-ajatus. Tämän jälkeen asetetaan kunnan pitkän aikavälin tavoitteet, joiden saavuttamiseksi tulee valita oikeat toiminnan painopisteet. Strategiseen suunnitteluun liittyy maankäytön strateginen kehittäminen ja suunnittelu, asumisen ja ympäristön suunnittelu, elinkeinopoliittinen suunnittelu ja konsernisuunnittelu.

2.1.2 Kuntalain mukainen taloussuunnittelu

Kuntalain mukainen vuosittainen taloussuunnittelu on kunnan toimintojen ja talouden yhteensovittavaa suunnittelua. Talousarvion ja -suunnitelman on sisällettävä sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet. Kaupunginhallitus hyväksyy vuosittain kesä – elokuussa seuraavan vuoden talousarviokehityksen/raamin ja antaa hallintokunnille laadintaohjeet. Hallintokuntien tulee tehdä ehdotukset toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista ja niiden toteuttamiseen tarvittavista määrärahoista.

2.1.3 Lautakuntien käyttösuunnitelmat

Valtuuston hyväksyttyä talousarvion kaupunginhallitus antaa sen täytäntöönpanomääräyksineen hallintokuntien toimeenpantavaksi ja noudatettavaksi. Lautakunnat päättävät sen jälkeen käyttösuunnitelmista ja ne tulee toimittaa kaupunginhallitukselle tiedoksi vuosittain sen määräämässä ajassa. Käyttösuunnitelmilla hallintokunnat jakavat valtuuston asettamat tavoitteet seuraavan tason yksiköille ja kohteille osamäärärahoiksi ja osatuloarvioiksi.

2.1.4 Laskentajärjestelmä

Hyväksytyt käyttösuunnitelmat rekisteröidään kirjanpitojärjestelmään toiminnan ohjausta, johtamista ja eritasoista valvontaa varten. Kirjanpito osakirjanpitoineen (palkkalaskenta, reskontrat ja sisäinen laskenta) toteuttaa osaltaan sisäistä valvontaa ja on samalla myös sen apuväline.

Kirjanpito- ja ostoreskontra hoidetaan hallinto-osastolla.

Myyntireskontran hoidosta vastaa hallinto-osasto, mutta laskutukset hoidetaan pääsääntöisesti osastoittain kaupunginhallituksen hyväksymän laskutus- ja perintäohjeen mukaisesti.

Palkkalaskenta hoidetaan hallinto-osastolla ja opettajien ja perhepäivähoitajien osalta sivistysosestolla. Esimiesten vastuulla on palkanmaksuperusteena olevien työtunti-ilmoitusten ym. palkkalaskentaan toimitettavien asiakirjojen hyväksyminen. Osastopäälliköille toimitetaan palkanlaskennasta kolmesti vuodessa palkansaajien palkanmaksutiedot tarkistettavaksi.

Laskutuksesta ja perinnästä on annettu erillinen laskutus- ja perintäohje.

Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne. Lautakunnan on vuosittain määrättävä henkilöt, joilla on oikeus hyväksyä ostolaskuja ja tavaroiden/palvelujen vastaanottajat. Vastaanottajan on tarkastettava, että tositteen tarkoittama tavara, työsuoritus tai muu palvelu on saatu. Hyväksyjän on tarkastettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu vastaava palvelus on merkitty vastaanotetuksi, tositteessa on oikea tiliöinti, oikea toimittajatieto sekä oikea arvonlisäverokoodi. Hyväksyjä vastaa myös siitä, ettei käytettävissä olevaa määrärahaa ylitetä.

Ostolaskujen käsittelijöiden tulee toimia siten, että laskut tulevat maksatukseen ajallaan eikä kaupungille aiheudu viivästyskorkoja. Euromääräisesti suurien ostolaskujen toimittaminen maksatukseen on ensiarvoisen tärkeää maksuvalmiuden suunnittelun kannalta.

Käteiskassat ja varojen tilittäminen. Kaupungille perittäviä tuloja varten talousjohtaja myöntää tarvittavan pohjakassan. Hallinto-osaston nimeämä henkilö suorittaa harkinnan mukaan tarvittavan määrän (vähintään kerran vuodessa) alitilittäjien kassantarkistuksia. Tarkastuksista tulee laatia tarkastusraportti ja saattaa se asianomaisen toimielimen tiedoksi. Talousjohtaja antaa tarvittaessa tarkemmat ohjeet pohjakassoja koskien. **Käteiskassojen varoista ei saa suorittaa kaupungin menoja.**

2.1.5 Raportointi

Kustannuslaskenta ja raportointi palvelevat seurantaa. Vaikka tilinpäätös ja toimintakertomus ovat tärkeimmät seurantaraportit, on tulosten ja kustannusten raportoinnin oltava jatkuvaa toimintaa. Hallintokunnat toimittavat raportit talousarviovuoden taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kaupunginhallitukselle 30.4., 31.8. ja 31.12. tilanteista. Lisäksi toiminnallisten tavoitteiden toteutumista hallintokunnat toimittavat kaupunginhallitukselle raportit 31.8. ja 31.12. tilanteesta. Kaupunginhallitus toimittaa kyseiset raportit myös valtuustolle tiedoksi.

Kunnan johtoryhmä käsittelee talousarvion toteutumista pääsääntöisesti kuukausittain.

Lautakuntien esittelijöiden tulee informoida hallintokuntaansa käyttösunnitelmien toteutumisesta niin, että toimielimellä on mahdollisuus vaikuttaa toimintaan.

2.2 Johtamisella toteutettava sisäinen valvonta

2.2.1 Toiminnan organisointi ja sisäiset säännöt

Hallintosäännössä on määritelty luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaatio. Hallintosäännössä on määritelty sekä lautakuntien ja niiden alaisten viranhaltijoiden tehtävät ja ratkaisovalta.

Kaupunginjohtaja ja osastopäälliköt muodostavat kunnan johtoryhmän.

Kaupunginjohtaja päättää osastojen välisestä työnjaosta ja osastopäällikkö osastojen alaisten tulosityksiköiden tehtäväjaosta. Viran/toimienhaltijoiden keskeiset tehtävät määritellään toimenkuvauksissa. Kuntalain tilivelvollisen käsite korostaa viranhaltijoiden vastuuta ja oman alansa toiminnan seurantavelvollisuutta.

Kaupunkia ja sen tytäryhteisöjä koskevista yhteisistä asioista on laadittu konserniohje. Konsernitavoitteet asetetaan vuosittaisissa talousarvioissa.

2.2.2 Sisäisen valvonnan vastualueet

Kuntalain 13 §:ssä on määritelty valtuuston tehtävät. Näistä ensimmäinen on "päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista". Valtuusto asettaa hallintokunnille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarvion yhteydessä ja valvoo niiden toteutumista. Tämä valvonta on myös tarkastuslautakunnan keskeinen tehtävä.

Kaupunginhallitus on vastuussa koko sisäisen valvonnan johtamisesta ja valvonnan toimivuuden varmistamisesta. Jokaisen toimielimen jäsenet ovat vastuussa tekemistään päätöksistä ja oman toimialansa toiminnan seurannasta. Toimielimen tehtävänä on myös seurata alaistensa viranhaltijoiden päätöksiä ja tarvittaessa käyttää kuntalain 51 §:n mukaista otto-oikeutta.

Hallintosäännön 26 §:n mukaan kunnan viranomaisen on neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ilmoitettava kaupunginhallitukselle ja lautakunnalle niiden määräämällä tavalla niistä

päätöksistä, jotka voidaan ottaa kaupunginhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi. Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, määräaika lasketaan pöytäkirjan allekirjoittamisesta.

Kaupungin hallinnon valvonta toteutuu suurelta osalta julkisuusperiaatteen kautta. Hallintokuntien samoin kuin viranhaltijoiden päätökset on pidettävä asianmukaisesti nähtävillä, annettava tiedoksi ja pantava täytäntöön. Niihin on sisällytettävä myös oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus. Esteettömyyden varmistamiseen on aina kiinnitettävä riittävästi huomiota. Kaupungin oman hallinto-organisaation esteellisyydet on syytä todeta vuosittain niin kaupungin kuin kaupunkikonserninkin asioissa. Kaupunginhallituksen ja muiden toimielinten järjestäytymiskokouksissa tulee pöytäkirjata jäsenten pysyvät esteellisyydet.

2.2.3 Henkilöstöhallinto

Kunnan henkilöstö on keskeinen resurssi kunnan palveluiden tuloksellisuudessa ja laadussa. Tästä syystä henkilöstöhallinnon käytännöt on käytävä läpi. Henkilöstöhallinto jakaantuu seuraaviin osa-alueisiin: henkilöstösuunnittelu, henkilöstöhankinta, henkilöstön kehittäminen, palkka- ja muut palvelussuhdeasiat, työsuojelu, henkilöstöpalvelut, yhteistoimintajärjestelmät, henkilöohjaus ja –valvonta.

Henkilöstösuunnittelua tehdään talousarvion ja taloussuunnitelman yhteydessä. Työsuojelulla ja henkilöstön kehittämisellä hallitaan henkilövahinkoja. Muita henkilöriskejä hallitaan ensisijaisesti henkilöstöhankinnan menettelyillä, sisäisen liikkuvuuden edistämällä, yhteistoimintajärjestelmillä, vaarallisten työhdistelmien estoilla sekä henkilöohjauksella ja valvonnalla. Jokainen työyksikkö on velvollinen perehdyttämään uudet tai tilapäiset työntekijät ja pitämään toimenkuvat ja sijaisuudet ajan tasalla.

Henkilöstötoimivalta on määritelty hallintosäännön luvussa 9.

3. TOIMINNAN RISKIEN HALLINTA

3.1 Tietoturvallisuus

Tietoturvallisuudella tarkoitetaan tietojen, järjestelmien ja palveluiden asianmukaista suojaamista sekä normaali- että poikkeusoloissa sääntöjen ja muiden toimenpiteiden avulla. Tietojen luottamuksellisuutta ja käytettävyyttä suojataan laitteisto- ja ohjelmistovikojen, luonnontapahtumien sekä tahallisten että tahattomien inhimillisten tekosten aiheuttamilta uhilta ja vahingoilta.

Tietoturva on koko organisaation yhteinen asia ja liittyy olennaisena osana jokaisen toimintayksikön toimintavastuuseen. Hallintokuntien ja yksiköiden vastuulla on jäljempänä esitettyjen tietoturvallisuusperiaatteiden noudattaminen.

Tietoturvallisuusperiaatteet:

- 1) Osastopäälliköt päättävät oman toimialansa tietojärjestelmien käyttöoikeuksista.
- 2) Jokainen tietojärjestelmän käyttäjä huolehtii siitä, että käyttäjänimet ja salasanat eivät joudu ulkopuolisten tietoon. Poistuttaessa työasemalta pidemmäksi ajaksi on työasema suljettava tai pääsy muuten estettävä salasanamenettelyllä. Henkilön palvelussuhteen päätyttyä poistetaan välittömästi häntä koskevat käyttöoikeudet ja salasanamäärittelyt.
- 3) Laitteiston käyttö- ja varastotilat sekä arkisto, kuten varmuuskopiot, suojataan ja säilytetään huolellisesti. Palvelimia ja tiedonsiirtolaitteita tulee säilyttää lukitussa tilassa, joka on varustettu murtohälyttimellä. Mahdollisten vesivahinkojen varalta laitteistot on sijoitettava korotetulle alustalle. Tietoarkistomateriaali on säilytettävä mahdollisuuksien mukaan kassakaapissa.

4) Luovutettaessa tietoväline muuhun käyttöön tulee tiedostot tyhjentää.

5) Tiedostoista on otettava varmuuskopiot. Eri järjestelmien varmuuskopioinnin hoitaa järjestelmän pääkäyttäjä ja tietojärjestelmän ylläpitäjä.

6) Osastopäälliköt hyväksyvät sovellusten pääkäyttäjät. Sovellusten pääkäyttäjien tehtävänä on huolehtia omaa sovellusta koskevasta tiedottamisesta, atk-yhdyshenkilöltä tulevan päivitys- ym. postin jakamisesta, muille käyttäjille annettavasta neuvonnasta ja yhteyden pidosta ohjelmistotoimittajiin.

Kukin esimies vastaa tietojärjestelmän ylläpitäjän kanssa oman toimintayksikkönsä tehtäviin, tietojärjestelmiin ja tietorekistereihin liittyvän tietoturvan toteuttamisesta ja sen valvonnasta.

3.2 Kaupungin toiminnan riskit

Kaupungin toimintojen sisäisen tarkkailun perusedellytyksenä on, että työ- ja toimintaketjut selvitetään. Toimien avulla voidaan osoittaa ketjuihin sisältyvät riskitekijät ja sisäisen tarkkailun menettelyt sekä vastuut. Toimintaketjujen kuvauksilla voidaan myös kartoittaa mahdolliset päällekkäiset työt ja turhat tarkkailurutiinit tai puuttuva valvonta.

Hallintokuntien tulee kartoittaa toimintansa keskeiset toimintaketjut. Samalla tulee ilmoittaa, miten seuranta hoidetaan ja kuka on vastuussa minkin osa-alueen osalta. Kartoituksessa tulee nimetä toiminnassa esiintyvät mahdolliset vaaratekijät ja niiden toteutumisen todennäköisyys.

3.3 Eu -hankkeet

Kaupungin ao. viranomaisen (toimielin/viranhaltija) seuraa EU-hankkeen etenemistä normaalin päätöksentekojärjestelmän puitteissa sen mukaan, miten vastuuta ja toimivaltaa on delegoitu. Näin ollen EU-hanke on normaalin sisäisen valvonnan piirissä.

Kaupunginhallituksen ja hallintokuntien nimeämien hankekohtaisten vastuuhenkilöiden on seurattava EU-projektien tukipäätöksissä ilmoitettujen veloitteiden noudattamista (hankintadirektiivi, julkisuus-, tasa-arvo- ja ympäristöehdot, menojen tukikelpoisuus jne).

Kaupunginhallitus on antanut vuonna 2005 erilliset EU-hankkeiden tmv. hankkeiden hallinnointiohjeet.

3.4. Hankintatoimi

Kaupungin hankinnoissa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista sekä kunnan hankintaohjeita ja yhteistyösopimuksia. Hankintaohjeiden mukaan hankintojen tulee perustua pääasiallisesti tarjousmenettelyyn. Hankintatoimivalta on määritelty hallintosäännön luvussa 10.

3.5 Rahoituksen/rahoitusriskin hallinta

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kaupungin rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla ja vuosittaisella talousarvion mukaisilla lainapäätöksillä. Lyhytaikaisen (alle vuosi) rahoituksen osalta päätökset tekee talousjohtaja hallintosäännön ja myönnetyn euromääräisen valtuuden puitteissa. Pitkäaikaisen rahoituksen ottamisesta tekee päätöksen hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus, joka lainapäätöstä tehdessään harkitsee mm. lainan korkosidonnaisuuden.

Sijoitustoiminnasta kaupunginvaltuusto on antanut erilliset sijoitustoiminnan perusteet – nimisen ohjeen vuonna 2003

3.6 Omaisuuden/omaisuusriskien hallinta

Kaupungin kiinteästä omaisuudesta tai muusta vastaavasta omaisuudesta ja arvopapereista on pidettävä luetteloita.

Kaupungin omistamista rakennuksista pidetään luetteloa teknisessä toimistossa, maaomaisuudesta pidetään luetteloa ympäristötoimistossa ja arvopaperista hallinto-osastolla.

Kaupungin rakennukset on vakuutettu.

3.7. Vakuutukset

Kaupunginhallitus päättää kunnan omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta. Vakuutukset perustuvat hallintokuntien ja vakuutusyhtiöiden yhdessä tekemiin kartoituksiin. Kaupungin toiminta- ja omaisuusriskeihin varaudutaan vakuutuksilla. Käytettävät vakuutusmuodot ovat omaisuusriskivakuutus, vastuuvakuutus ja tapaturmavakuutus. Vastuuhenkilö kaupungin vakuutuksissa on talousjohtaja yhteistyössä teknisen osaston kanssa.

Kaupungin rakennuksilla ja niihin sisältyvällä irtaimistolla on omaisuusriskivakuutus. Kaupungin metsillä on erillinen metsävakuutus. Kaupungin ajoneuvoilla on lakisääteinen liikennevakuutus ja harkinnan mukaan vapaaehtoinen vakuutus.

Kaupungilla on julkisyhteisön vastuuvakuutus, joka peittää sen korvausvelvollisuuden, johon kaupunki voi joutua ulkopuoliselle tai omalle työntekijälle aiheutetuista henkilö-, esine tai varallisuusvahingoista. Kaupungin työntekijöillä on lakisääteiset vakuutukset.

3.8 Vakuudet ja niiden hallinta

Kaupungin myöntämistä vakuuksista on pidettävä hallintokuntaakohtaisesti luetteloa. Vakuuksista vastaavat viranhaltijat ovat talousjohtaja, tekninen johtaja ja rakennustarkastaja. Viranhaltijoiden vastuualueet vakuuksien osalta on mainittu hallintosäännössä.

3.9 Sopimusten hallinta ja valvonta

Kaupungin tekemistä sopimuksista ja sitoumuksista on pidettävä luetteloa. Alkuperäiset sopimukset tulee toimittaa hallinto-osastolle. Sopimusten valvontavastuu on sillä toimielimellä tai sen alaisella viranhaltijalla, jonka tehtäväkenttään sopimus ja siinä mainitut tehtävät kuuluvat.