

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje

Kaupunginhallitus hyväksynyt 27.4.2015

Voimaantulo 1.6.2015

Viimeisin päivitys kaupunginhallitus 25.3.2019

Päivitykset voimaan 1.5.2019



1. JOHDANTO

Tämä ohje täydentää kaupunginvaltuuston 3.2.2014 hyväksymiä Ylöjärven kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen tarkoituksena on yhtenäistää sisäisen valvonnan toimintatapoja Ylöjärven kaupungissa sekä toisaalta varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksyttyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan. Ohje koskee kaikkia kaupungin toimia, johtoa ja henkilöstöä.

Ohjeessa määritellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteet ja periaatteet sekä menettely- ja hallintaprosessit, kuvataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajat ja vastuut, tarkastellaan keskeisiä toimintaprosesseja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta, esittäen menettelyjä ja keinoja, joilla tilivelvollinen johto voi edistää hyvää hallinto- ja johtamistapaa sekä varmentaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja asianmukaisuutta.

2 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

2.1 Hyvä hallinto- ja johtamistapa sekä hyvän hallinnon periaatteet

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta varmistavat hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaista toimintaa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä. Järjestelemän perustana ovat kaupungin arvot, asukkaiden ja asiakkaiden 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 kaupungin toiminnassa noudatetaan. Tässä yhteydessä painotetaan luottamushenkilöiden, esimiesten ja työntekijöiden velvollisuutta toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti sekä rehellisesti ja vilpittömästi.

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

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen
- tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin
- objektiviteettiperiaate, joka edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa
- suhteellisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden
- luottamuksensuojaperiaate, joka on ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

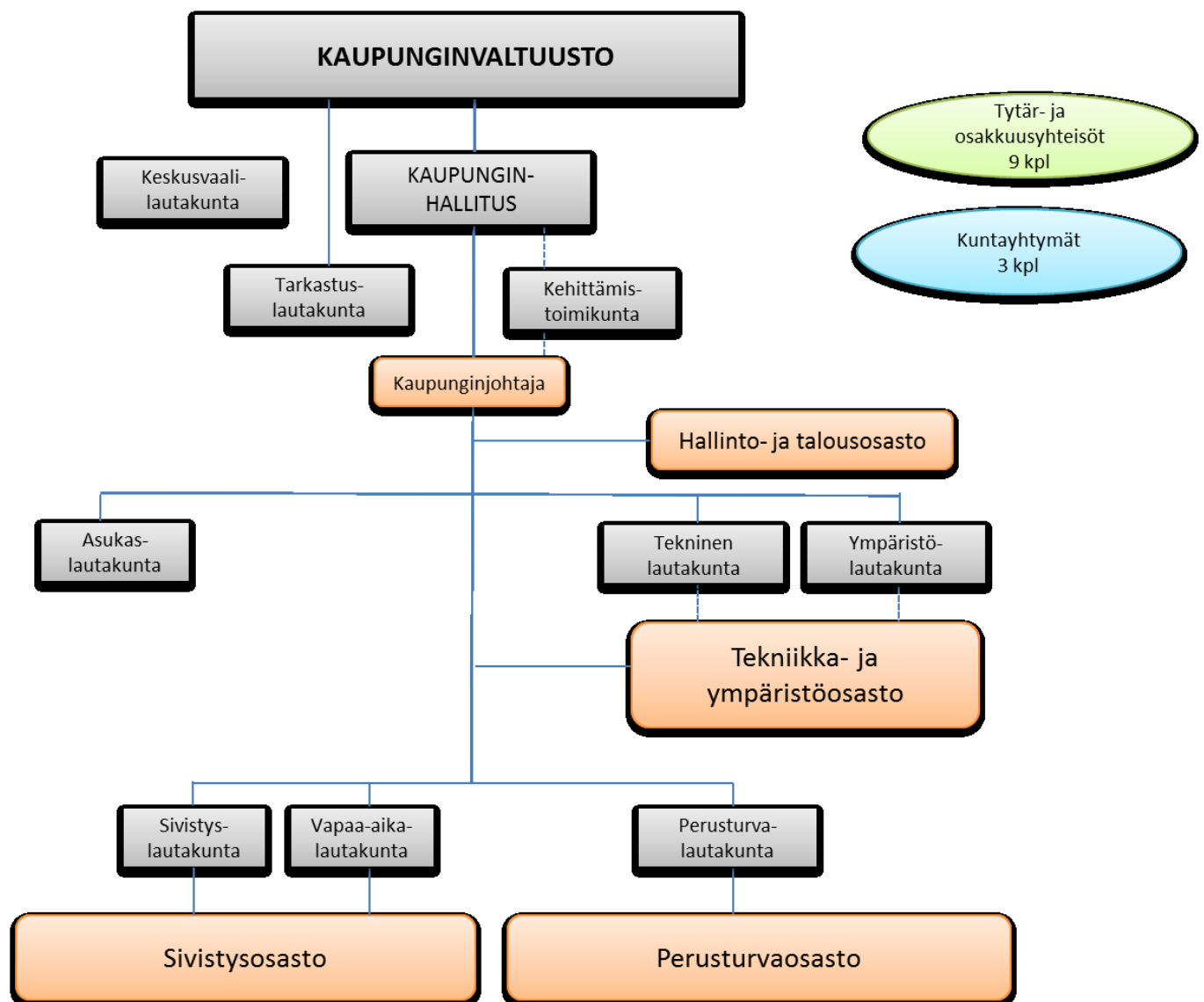
Hallinnon oikeusperiaatteet ovat ennen muuta oikeusturvasäännöksiä. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös

- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus,
- neuvontavelvollisuus,
- hyvän kielenkäytön vaatimus ja
- viranomaisten yhteistyövelvoite.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee kattaa kaikki Ylöjärven kaupungin toiminnot: sekä oma toiminta että toiminta, josta kaupunki vastaa lainsäädännön, omistuksen sopimusten, ohjaus- ja valvontavastuun tai muiden velvoitteiden osalta.

2.2 Johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Kaupungin organisaatio ja sen toimivaltasuhteet määritellään hallintosäännössä. Ylöjärven kaupungin organisaatio on esitetty seuraavassa kuviossa:

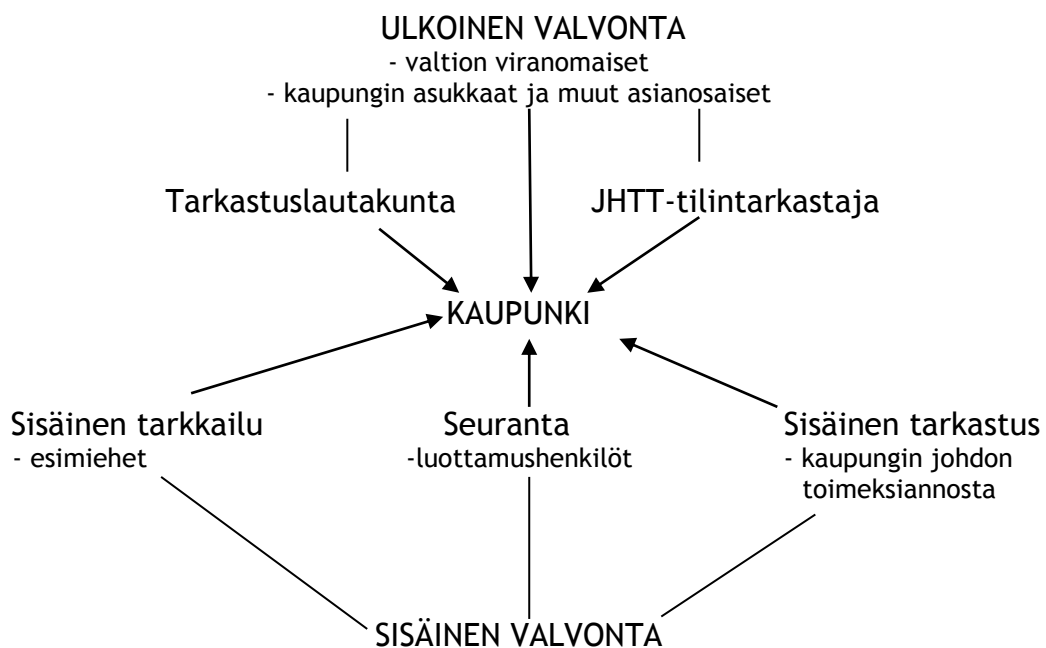


Kuvio 1: Ylöjärven kaupungin organisaatio

Kaupunginvaltuusto on kaupungin ylin päättävä elin. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Hallitus on asettanut kehittämistoimikunnan. Sen tehtävänä on mm. huolehtia strategiaprosessista ja poikkitoimialallisista kehityshankkeista sekä ohjata kaavoitusta, elinkeinopolitiikka ja seutuyhteistyötä. Kaupunginhallituksen alaisena toimiva kaupunginjohtaja vastaa koko kaupungin strategisesta johtamisesta. Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii kuusi lautakuntaa. Lautakunnat ohjaavat ja valvovat tehtäväalueensa toimintaa kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päätösten mukaisesti.

2.3 Valvonnan rakenne Ylöjärven kaupungissa sekä sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

Valvonta jakaantuu **ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan** (kuvio 2). Ulkoinen valvonta on kaupunginhallituksesta ja kaupungin viranhaltijajohdosta riippumatonta toimintaa, jota suoritetaan sekä kaupungin järjestämänä että täysin kunnallisen ohjauksen ulkopuolella. Kaupungin järjestämää ulkoista valvontaa hoitaa tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoista valvontaa harjoittavat lisäksi mm. kaupungin asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.



Kuvio 2: Ulkoinen ja sisäinen valvontajärjestelmä.

Kaupungin sisäisestä valvonnasta vastaavat luottamushenkilöt sekä kaikki tilivelvolliset ja esimiehet.

Sisäinen tarkkailu on jatkuvaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen hyväksytyllä tavalla. Se on yleistä rationaalista toimintaa suunnittelun, päätöksenteon, toimeenpanon ja valvonnan muodostamassa toimintaketjussa. Sen toimivuudesta vastaavat **organisaatiossa esimiesasemassa** olevat.

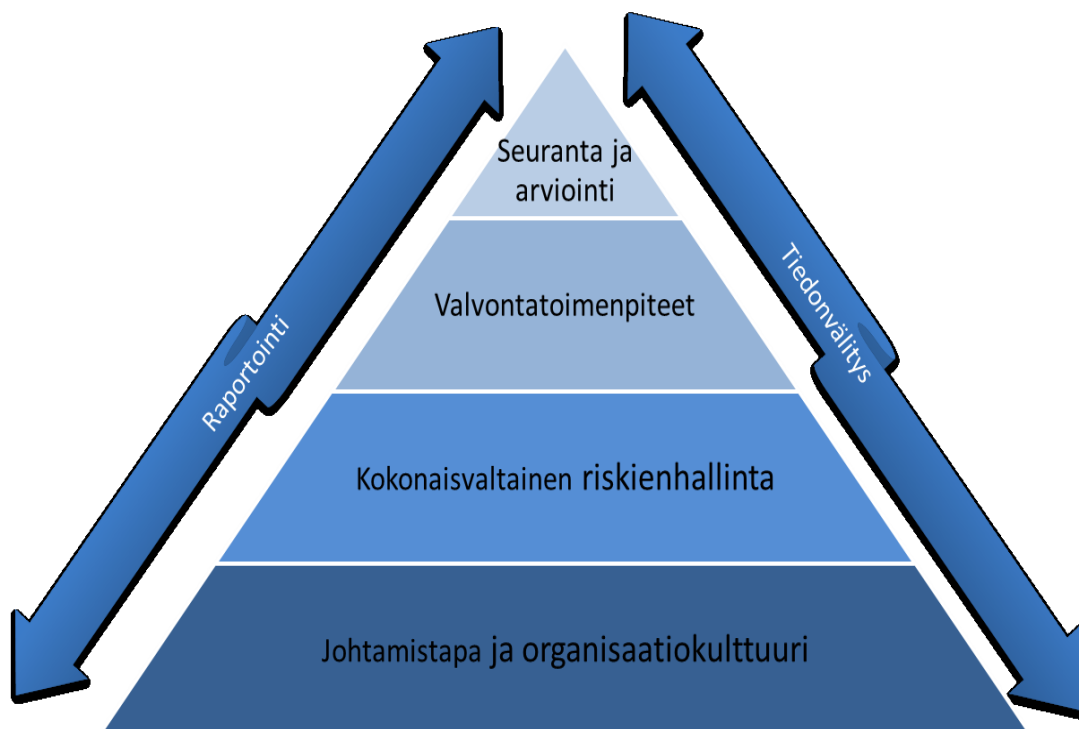
Seuranta on kunnallishallinnossa **luottamushenkilöille ja toimielimille** kuuluva osa sisäistä valvontaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat tavoitteiden ja velvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu

Sisäinen tarkastus on riippumatonta arviointi- ja varmistustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa konsultointitoimintaa. Sen ensisijaisena kohteena ovat toimintalinjaukset, toimintaperiaatteet, resurssien käyttö ja tavoitteiden toteutuminen. Sisäistä tarkastusta suoritetaan **kaupungin toimivan johdon toimeksiannosta ja alaisuudessa**.

Sisäinen valvonta on kaupungin ja sen toimialan ja vastualueen toiminnan omaa valvontaa, joka on luottamushenkilöiden tai johdon tai johdon lukuun tehtyä. Tavoitteena on varmistaa, että asiat kaupungissa tai omassa vastuuyksikössä sujuvat niin kuin niiden pitäisi sujua. Valvonta on riittävää, kun toiminta on organisoitu siten, että se tuottaa kohtuullisen varmuuden tavoitteiden toteutumisesta.

Sisäisen valvonnan osatekijät

Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisiinsa liittyvästä osatekijästä (kuvio 3, mukaillen COSO- ja COSO-ERM -viitekehukset, 1992 ja 2004). Näiden osatekijöiden ollessa kunnossa organisaation ja sisäisen valvonnan tavoitteet voidaan saavuttaa ja siksi tilivelvollisten tulee huolehtia osatekijöiden asianmukaisesta järjestämisestä sekä valvonnasta.



Kuvio 3: Sisäisen valvonnan osatekijät.

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri luovat perustan valvonnalle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Asianmukaisesti toteutettuna ne takaavat

parhaiten asioiden sovituslaisen 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 organisoii ja kehittää henkilöstöään.

Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Riskienhallinnan avulla kyetään myös löytämään uusia mahdollisuuksia.

Valvontatoimenpiteet ovat toimintatapoja ja -periaatteita, jotka auttavat varmistamaan tavoitteiden saavuttamista, määräysten noudattamista, resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, omaisuuden turvaamista ja tiedon luotettavuutta. Valvontatoimenpiteisiin kuuluvat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet sekä työtehtävien eriyttäminen. Valvontatoimenpiteitä suoritetaan kaikkialla organisaatiossa, kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa.

Seuranta ja arviointi. 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.

Raportointi ja tiedonvälitys. Toimivan raportoinnin ja tiedonvälityksen avulla kaupungin johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tehokas tiedonvälitys organisaatiossa tapahtuu sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

Ohjeen liitteenä 1 on lista, johon on kerätty oleellisia kysymyksiä sisäiseen valvontaan liittyen. Valvontavastuussa olevat esimiehet voivat käyttää kysymyksiä tukena testatessaan sisäisen valvonnan toimivuutta omalla vastualueellaan.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto; Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta 2013: ”Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Tätä tarkoitusta varten kunnanhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä”. Selonteon laatimista varten osastot, liikelaitokset ja tietyt viranhaltijat vastaavat tämän ohjeen liitteenä 2 olevaan sisäisen valvonnan arviointikyselyyn. Kysely täytetään osana tilinpäätösraportointia erikseen annettavan aikataulun ja ohjeistuksen mukaisesti.

2.4 Ylöjärven kaupungin riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu

Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaiset toiminnan riskit. Merkittävät riskit on tunnistettava, arvioitava ja luokiteltava sekä luotava niille riittävät riskienhallintakeinot

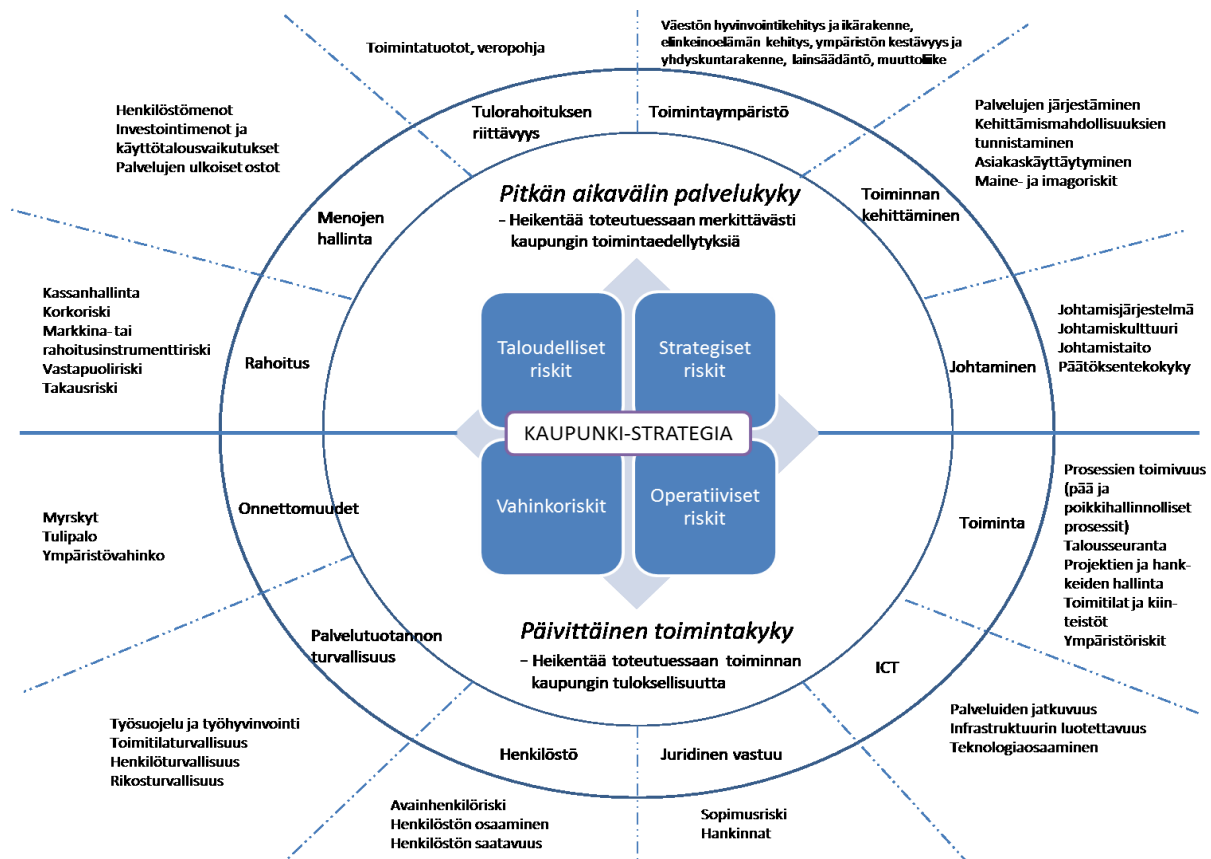
Riskienhallinnan tavoitteena on kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien

- strategisia tavoitteita,
- operatiivisia tavoitteita,
- raportoinnin luotettavuutta sekä
- 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. Sisäisen valvonnan kannalta on olennaista, että toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet on arvioitu ja ymmärretty.

Ylöjärven kaupungin riskit luokitellaan **strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin**. Strategiset riskit ovat riskejä, jotka liittyvät Ylöjärven kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin tai ulkoisiin epävarmuustekijöihin. Operatiivisille riskeillä tarkoitetaan päivittäistä toimintaa, prosesseja ja järjestelmiä uhkaavia riskejä. Taloudellisilla riskeillä tarkoitetaan talouden tasapainoon (menojen hallintaan ja tulo-rahoituksen riittävyyteen), investointeihin ja rahoitukseen liittyviä riskejä. Vahinkoriskit kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä.

Kuviossa 4 on kuvattu Ylöjärven kaupungin riskikartta. Kuviossa esitetään esimerkinomaisesti edellä mainittuun luokitteluun perustuen kaupungin toimintaan vaikuttavia riskejä.



Kuvio 4: Ylöjärven kaupungin riskikartta.

2.5 Riskienhallintaprosessi

Riskienhallintaprosessi on osa normaalia Ylöjärven kaupungin toiminnan suunnittelua, päätöksentekoa sekä toiminnan arviointia. Riskien arviointi ja raportointi kytkeytyy kiinteästi vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnittelu- ja raportointiprosessiin.

Kaupungin osastot ja liikelaitokset laativat toimialaansa koskevan riskienhallintasuunnitelman. Riskienhallintasuunnitelmassa määritellään merkittävämät riskit ja käytettävät riskienhallintatoimenpiteet, riskin hallinnanvastuuhenkilöt sekä mahdolliset aikataulut toimenpiteille. Riskienhallintasuunnitelma päivitetään vuosittain talousarvion laatimisen yhteydessä. Riskienhallintasuunnitelman laatimisen myötä yksiköille syntyy selkeä riskienhallinnan toimintamalli ja riskienhallintaprosessiin osallistuville henkilöille yhteinen käsitys prosessin tavoitteista ja vastuista.

Riskienhallintasuunnitelma tehdään ja sitä päivitetään osana talousarvion laadintaa tämän ohjeistuksen liitteenä 3 olevalle lomakkeelle erikseen annettavan aikataulun ja ohjeistuksen mukaisesti.

Riskien arviointi kattaa riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen, riskianalyysin sekä riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arvioinnin.

Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen

Riskien tunnistamisen tavoitteena on luoda kattava luettelo riskeistä, jotka voivat mahdollistaa tai estää tavoitteiden saavuttamisen tai parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. On tärkeää tunnistaa myös riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen.

Riskien tunnistamisen on katettava kaikki riskit riippumatta siitä, onko niiden lähde osaston/liikelaitoksen hallinnassa. Riskien tunnistamisessa on otettava huomioon myös riskien seurannaisvaikutukset ja kumulatiiviset vaikutukset. Kaikki merkittävät syyt ja seuraukset on myös huomioitava.

Riskikokonaisuus saattaa olla osasto toimintayksikköjen välillä toisistaan poikkeava. Osaston tuleekin arvioida onko riskianalyysin tarkoituksenmukainen laadintataso osasto vai esimerkiksi vastuu-/tehtäväalue/kustannuspaikka. Riskien tunnistamisessa on oltava mukana riittävän kattavasti asiantuntevia henkilöitä. Riskiarviointi on suositeltavaa työstää esimerkiksi johtoryhmässä.

Riskianalyysi

Riskianalyysissa muodostetaan tarkka käsitys riskeistä. Riskianalyysi voi myös antaa lähtötietoja päätöksentekoon, kun on tehtävä valintoja sellaisten eri vaihtoehtojen välillä, joihin sisältyy erityyppisiä ja eritasoisia riskejä.

Kun riskit on tunnistettu voidaan niistä nostaa tarkasteluun 5-7 merkittävintä riskiä. Riskianalyysiin sisältyy riskin syiden sekä niiden myönteisten ja haitallisten seurausten arviointi. Riskin tapahtumisen todennäköisyyttä ja seurauksia on arvioitava. Tapahtumalla voi olla useita seurauksia, ja se voi vaikuttaa moniin tavoitteisiin. Käytössä olevat riskienhallintakeinot ja toimenpiteet on myös käsiteltävä

Riskien merkityksen arvioinnin tarkoitus on auttaa tekemään päätöksiä riskianalyysin tulosten perusteella siitä, mitä riskejä on tarpeen käsitellä ja mikä on niiden käsittelyn toteuttamisen tärkeysjärjestys. Riskien merkitys muodostuu riskien todennäköisyyden ja riskien vaikutuksen tulona. Mitä suuremman arvon riskin merkitys saa, sitä tarkempaan tarkasteluun riski tulee nostaa.

Joissain olosuhteissa riskin merkityksen arvioinnin johtopäätöksenä voi olla lisä analyysin tekeminen. Riskin merkityksen arvioinnin lopputulos voi myös olla päätös olla käsittelemättä riskiä millään muilla tavoin kuin säilyttämällä jo olemassa olevat hallintakeinot. Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seurannan ja riittävyyden arvioinnin on oltava suunniteltu osa riskienhallintaprosessia. Seuranta voi olla määrävälein tapahtuvaa tai tilannekohtaista. Seurantaan liittyvät vastuut on määriteltävä selvästi riskienhallintasuunnitelmassa.

3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

3.1 Tilivelvollisuus

Tilivelvollisilla on erityinen vastuu sisäisen valvonnan rakenteiden luomisesta ja sisäisen valvonnan tehokkuuden parantamisesta ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin toimielimien jäsenet (kaupunginhallitus ja lautakunnat jaostoineen sekä toimikunnat), kaupunginjohtaja sekä toimialajohtajat ja toimielinten esittelijät. Valtuutetut eivät ole valtuuston jäseninä tilivelvollisia. Tarvittaessa tilivelvolliset voidaan yksilöidä toimielin- ja virkakohtaisesti talousarviossa.

Viime kädessä kaupungin JHTT-tilintarkastaja määrittelee tilivelvolliset ottaessaan tilintarkastuskertomuksessaan kantaa siihen, voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Tilintarkastaja voi määritellä tilivelvolliseksi muunkin kuin kaupungin päätöksellä tilivelvolliseksi nimetyn viranhaltijan ja kohdistaa häneen muistutuksen tilintarkastuskertomuksessaan ja häneltä voidaan kaupunginvaltuuston päätöksellä evätä vastuuvapaus.

Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi. Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, jonka voi kohdistaa vain tilivelvolliseen. Tilivelvolliseen voidaan valvontavelvollisuuteen liittyen kohdistaa muistutus myös hänen alaisensa tekemisistä tai tekemättä jättämisestä.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiesasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaisensa toiminnan valvontavastuusta. Vahingonkorvausvaatimus tai rikosseuraamus voidaan kohdistaa myös muuhun kuin tilivelvolliseen.

3.2 Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kaupunginvaltuusto vastaa Ylöjärven kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Kaupunginvaltuusto päättää kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Tarkastuslautakunta voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.

Kaupunginhallitus vastaa kuntalain mukaan kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se vastaa myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus on velvollinen antamaan

osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa.

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet vastaavat omalla tehtäväalueellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Lautakunnalla ja johtokunnalla on mm. velvollisuus valvoa, että sen alainen palvelualue/liikelaitos toimii vahvistetun talousarvion sekä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti sekä asettaa omalta osaltaan palvelualueelle/liikelaitokselle tavoitteet ja seurata niiden toteutumista. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa.

Kuntalain mukaan kunnallisen liikelaitoksen johtokunta vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kaupunginhallituksen on arvioitava vuosittain toimintakertomuksen osana riskienhallinnan, konsernivalvonnan ja sisäisen valvonnan tehokkuutta ja kehitystarpeita.

3.3 Kaupungin johdon valvontavastuu

Kaupunginjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta osana kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamista.

Osastopäälliköiden ja liikelaitosten johtajien tehtävänä on varmistaa toimialallaan yksityiskohtaisesti sisäisen valvonnan asianmukaisuus kaupunginhallituksen antamien yleisohjeiden, johtosääntöjen ja voimassa olevien erillisohjeiden pohjalta. Em. johtajilla on tämän tehtävän toteuttamisessa erityinen vastuu tilivelvollisena ja esimiehenä.

3.4 Esimiehen valvontavastuu

Esimies vastaa siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on myös 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 yksiköiden 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.

3.5 Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista

Taso tai toimija	Tehtävä tai vastuu
Kaupunginvaltuusto	Päätää kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen perusteista.
Tarkastuslautakunta	Voi esittää arviointikertomuksessaan arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.
Tilintarkastaja	Tarkastaa, onko kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti.
Kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja	Operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta sekä tuloksellisuudesta. Kaupunginhallitus on lisäksi velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa.
Johdon toimeksiannosta suoritettava sisäinen tarkastus	Arvioi ja tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.
Lautakunnat sekä tytäryhteisöjen hallitukset	Vastaa omalla tehtävä-/toimialallaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Tekee osana kaupungin tilinpäätöksen koontia selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä toimialaltaan.
Osastopäälliköt, liikelaitosten johtajat, tytäryhtiöiden toimitusjohtajat	Vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan sekä raportoivat niiden järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle.
Esimiehet	Vastaavat siitä, että yksikön henkilöstön tehtävät, vastuut ja toimivalta on määritelty selkeästi ja henkilöstö on myös tietoinen tehtävistään. Ohjaavat ja valvovat alaistensa toimintaa.
Henkilöstö	Riskien tunnistaminen, arviointi, ennaltaehkäisy ja raportointi omissa tehtävissään. Toimiminen annettujen ohjeiden mukaan.

4. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA YLÖJÄRVEN KAUPUNGIN TOIMINTAPROSESSEJA

4.1 Päätöksentekoprosessi

Kaupungin päätöksenteko perustuu hyvän hallinnon mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja kaupungin johtosäännöt. Kuntalaisten asianmukainen kohtelu edellyttää, että henkilökunta toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja tuntee kuntalain, hallintolain, julkisuuslain ja kielilain lisäksi riittävästi muuta lainsäädäntöä omalta vastuualueeltaan.

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.

Päätöksentekoprosessin muodostavat asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen toimeenpano sekä toimeenpanon valvonta. Päätöksenteon tulee perustua oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Päätöstekstin on oltava yksiselitteinen ja täsmällinen. Päätökset on perusteltava. Tiedon on säilyttävä muuttumattomana asian kaikissa käsittelyvaiheissa.

Arkistotoimen järjestäminen kuuluu kaupunginhallitukselle, jonka tehtävänä on määrätä, miten toimielinten asiakirjahallinta ja arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Kaupungin velvollisuutena on huolehtia asiakirjatietoonsa liittyvistä tehtävistä koko niiden elinkaaren ajan. Vastuu asiakirjahallinnan hoitamisesta kuuluu arkistonmuodostajalle. Ylöjärven kaupunki on yksi arkistonmuodostaja.

Päätöksentekijällä on vastuu päätöksen sisällöstä ja asiasta. Viran- ja toimenhaltijalla on vastuu laatimansa asiakirjan muodollisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta. Ylöjärven kaupungin asiansäilyttämisen ja arkistonmuodostuksen johtamisesta, ohjaamisesta ja valvonnasta sekä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista vastaa kaupunginhallituksen määräyksellä arkistonhoitaja.

4.2 Talouden ja toiminnan suunnittelu ja seuranta

Strateginen suunnittelu

Strateginen suunnittelu on Ylöjärven kaupungin tulevaisuuden suunnittelua ja ennakointia. Strategiatyön avulla pyritään tekemään Ylöjärven kaupungin kokonaisedun kannalta parhaita mahdollisia tulevaisuutta koskevia valintoja.

Kaupunkistrategia on Ylöjärven kaupunginvaltuuston hyväksymä, ylin kaupungin toimintaa, valintoja ja tulevaisuuden suunnittelua ohjaava asiakirja. Kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita toteutetaan osana vuosittain hyväksyttävää talousarviota. Tavoitteet jalkautetaan osaksi yksiköiden toimintaa talousarviossa strategian pohjalta asetettujen yksikkökohtaisten tavoitteiden avulla.

Talousarvio- ja suunnitelma

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän perustana on valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja -suunnitelma. Talousarvioon sisällytettävät sitovat tavoitteet asetetaan niin, että ne ovat sopusoinnussa keskenään ja konkreettisia. Niiden on oltava mitattavissa ja laadun arvioitavissa ja niiden toteutukselle on asetettava aikataulu.

Toimialojen tulee noudattaa talouden ja toiminnan suunnittelussaan valtuuston tekemiä linjauksia sekä kaupunginhallituksen ja keskushallinnon antamia talousarvion laadintaohjeita.

Käyttösuunnitelmat

Käyttösuunnitelmat hyväksytään välittömästi talousarvion hyväksymisen jälkeen. Ne rekisteröidään tämän jälkeen kirjanpitoon. Käyttösuunnitelmien toteutumisen valvontavastuu on lautakunnilla, osastopäälliköillä ja tulosalueiden päälliköillä.

Investointisuunnitelma

Kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman taloussuunnittelukaudelle. Toimialojen tulee investointien suunnittelun yhteydessä selvittää myös investointien vaikutukset toiminnan volyymiin, kokonaiskustannuksiin sekä käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvítettävä myös vaihtoehtoisten tuotantotapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuus.

Talousarviomuutokset

Talousarvioon sisältyvää sitovaa määrärahaa ei saa ylittää ilman kaupunginvaltuuston lupaa. Mikäli vastuualue ei kykene talousarviovuoden aikana toimimaan myönnetyn määrärahansa puitteissa, sen tulee tehdä lautakunnalle ja edelleen kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle talousarvion muutosesitys. Esitykseen tulee liittää perustelut ja selvitys niistä toimenpiteistä ja keinoista, joita on käytetty toiminnan sopeuttamiseksi annettuihin resursseihin.

Sisäinen laskenta

Sisäinen laskenta on väline mm. vaihtoehtojen vertailuun, toimintojen ohjaamiseen ja kehittämiseen, tuotteiden hinnoitteluun sekä tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden selvittämiseen ja seurantaan. Muutoksiin nopeasti reagoiva johtaminen edellyttää tehokasta ja ajantasaista sisäistä laskentaa. Osastot ja liikelaitokset vastaavat sisäisen laskennan kehittämisestä sille tasolle kuin se tavoitteiden ja tuloksellisuuden seurannan kannalta on tarkoituksenmukaista.

Seuranta ja raportointi

Taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden seuranta tulee toteuttaa jatkuvana prosessina. Osastot ja niiden luottamustoimielimet vastaavat käyttösuunnitelmien seurannasta itsenäisesti.

Vastuualueiden on raportoitava talousarviovuoden aikana sekä tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä talousarvion toteutumisesta. Talouden seurantaraportit sekä myös toiminnallisten tavoitteiden toteutumista sisältävät osavuosisiraportit annetaan kirjallisena kaupunginhallitukselle. Osavuosisiraportti toimitetaan tiedoksi myös valtuustolle. Raportoinnin ajankohta määritellään erillisellä ohjeella.

4.3 Henkilöstöasiat

Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää, että noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, virka- ja työehtosopimuksia, hallintosääntöä sekä muita henkilöstöasioita koskevia määräyksiä, ohjeita ja päätöksiä.

Keskitetty yksikkö koordinoi kaupunkitasoista henkilöstövoimavarojen hallintaa ja osaamisen kehittämistä, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa sekä johtaa virka- ja työehtosopimuksiin liittyvää tulkinta-, sopimus ja neuvottelutoimintaa. Henkilöstöhallinto johtaa strategista henkilöstötyötä. Kaupunginjohtajalla ja henkilöstöpäälliköllä on erityinen valvontavastuu henkilöstötyön osalta. Operatiivinen johto vastaa prosessin toimivuudesta, kehittämisestä, ohjeistamisesta ja seurannasta. Henkilöstöhallintoa koskevat ohjeet ja päätökset on koottu kattavasti Ylönettiin.

Henkilöstöasioiden riskienhallinta

Henkilöstön rakenne ja määrä mitoitetaan vastaamaan asetettuja palvelutavoitteita. Tehtävät muuttuvat palvelutarpeen muuttuessa ja työnantajälähtöisesti organisaatiomuutosten ja työjärjestelyjen takia että työntekijälähtöisesti työuralla uusiin tai vapautuviin työtehtäviin etenemisenä.

Uuden henkilöstön palvelukseen ottaminen on merkittävä investointi, mikä pitää tehdä huolella. Ennen uuden henkilön palvelukseen ottamista on selvitettävä muut tarkoituksenmukaiset vaihtoehdot hoitaa työvoimavaje. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on oltava tehtävää varten määräraha ja määrittely sen pääasiallista tarkoituksesta ja paikasta organisaatiossa.

Vakinaiseen palvelussuhteen ottaminen vaatii täyttöluvan. Pysyviin tehtäviin palkataan henkilöstö toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen. Määräaikaiseen palvelussuhteen perusteena pitää olla lainsäädännön mukainen perusteltu syy (esim. sijaisuus). Määräaikaisuuden syy on aina mainittava työsopimuksessa tai viranhoidtomääräyksessä. Koeaikaa on aina käytettävä uusia työntekijöitä rekrytoitaessa.

Henkilökohtaiset tehtävänkuvaukset valmistelee lähin esimies yhteistyössä työntekijän kanssa. Tehtävänkuvauksessa määritellään henkilön asema ja tehtävä vastuualueella sekä tehtävän tavoitteet.

Työsuojelutoiminta ja työterveyshuolto ovat osa henkilöstöasioihin liittyvää riskienhallintaa. Näillä toiminnoilla edistetään työkyvyn säilymistä ja henkilöstön työviihtyvyyttä. Työsuojelutoiminnan ja työterveyshuollon avulla tunnistetaan työkykyyn ja työviihtyvyyteen liittyviä ongelmia ja uhkia.

Henkilöstöriskit voivat kohdistua myös toimintayksikköjen varallisuuteen ja tietoihin. Henkilöstöriskejä voidaan pienentää henkilöstövalinnoilla, tehtävien täsmällisellä määrittelyllä, perehdyttämisellä sekä päivittäisellä valvonnalla. Työnjako hoidetaan mahdollisuuksien mukaan niin, ettei väärinkäytösten mahdollisuuksia eikä vastuuepäselvyyksiä aiheuttavia työyhdistelmiä synny.

Uuden henkilöstön rekrytoinnissa tulee kiinnittää huomiota henkilöstön ammatillisiin ja sosiaalisiin kykyihin, työhistoriaan ja pätevyYTEEN. Tarvittaessa tulee suorittaa työtehtävän vaatimat lakisääteiset henkilöstötaustojen selvittämiset ns. turvallisuusselvitysmenettelyn kautta. Lain edellyttämät rikosrekisteriotteet hankitaan systemaattisesti.

Henkilöstöasioiden valvontatoimenpiteet

Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen

Esimies kehittää omia valmiuksiaan johtajana ja kannustaa työntekijöitään kehittämään itseään ja työyhteisöään. Tavoitteiden asettamista ja arviointia pohditaan kehityskeskustelujen yhteydessä samoin kuin tulospalkkiotavoitteiden määrittelyn ja toteutumisen tarkastelun yhteydessä. Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan mm. henkilöstökyselyin.

Palkan määrittely ja maksatus

Palkanmaksun periaatteet määräytyvät virka- ja työehtosopimusten, kaupungin hallintosäännön, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevien ohjeistusten perusteella. Kaupungilla on lisäksi kannustamiseen ja palkitsemiseen liittyvä ohjeistus. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota palkkauksen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Samoin on meneteltävä, kun myönnetään virka- ja työehtosopimuksen mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia. Kaupunkitasolla ohjeistuksesta ja sen tulkinnasta vastaa keskitetty henkilöstöhallinto. Osastoilla esimiehet toteuttavat ohjeistuksen mukaista palkkausta ja palkitsemista.

Kaupungin palkkahallinto on keskitetty hallinto- ja talousosastolle. Esimiesten on valvottava alaistensa palkkojen oikeellisuutta Populus- henkilötietojärjestelmän kautta.

Henkilöstöasioiden raportointi

Viestintä on tärkeä osa johtamista. Sisäisessä viestinnässä on otettava huomioon myös yhteistoimintasopimuksen määräykset. Periaatteena on se, että henkilöstön on saatava tietoa henkilöstöä koskevista asioista sekä niiden kehityksestä. Erityisesti on tiedotettava henkilöstölle heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen liittyvistä muutoksista sekä työpaikkaan ja työoloihin kuuluvista asioista. Vastuu tiedonkulusta ja oikeellisuudesta on esimiehillä.

Palvelussuhdeasioihin liittyvät ohjeet löytyvät Ylönetistä. Henkilöstöhallinto huolehtii ohjeiden ajan tasalla pitämisestä.

Esimiehiä ohjeistetaan ja heille järjestetään esimieskoulutusta. Kehityskeskustelujen, työpaikkakokousten, henkilöstökyselyjen, asiakaspalautteiden ja tilastojen avulla arvioidaan henkilöstön osaamista, työyhteisön/yksilön hyvinvointia ja ammattitaitoa.

4.4 KIRJANPITO JA MAKSULIIKENNE

Laskentatoimi

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan kuntalakia, kirjanpitolakia, hyvää kirjanpitoa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita sekä mm. arvonlisäverolakia ja Kuntaliiton suosituksia. Talouspalvelut huolehtii, että kaupungin sisäinen taloushallinnon ohjeistus vastaa voimassaolevan lainsäädännön määräyksiä. Kaiken kaupungin nimissä tapahtuvan maksuliikenteen tulee sisältyä kaupungin kirjanpitoon.

Osastot ja liikelaitokset vastaavat alaisuudessaan toimivista käteiskassoista. Käteiskassoille on nimettävä vastuullinen hoitaja ja tälle varahenkilö. Kassojen varat on säilytettävä turvallisesti ja säilytettävä erillään yksityisistä varoista. Kassat on tilitettävä säännöllisesti. Talousjohtajan tai hänen määräämiensä henkilöiden on vuosittain tarpeellisin väliajoin suoritettava käteiskassojen tarkastus. Tarkastuksista on laadittava asianmukainen kirjallinen raportti.

Kirjanpidon tuottamaa informaatiota käytetään sisäisen valvonnan apuna. Kirjanpito hoidetaan niin, että raportit ovat riittävän nopeasti ja ajantasaisesti saatavilla järjestelmästä. Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tarkistukset ja täsmäytykset on tehtävä säännöllisesti.

Ostolaskujen käsittely ja maksuliikenne

Hallintosäännön nojalla osastopäällikkö hyväksyy osaston menot ja tulot. Osastopäälliköillä on oikeus siirtää menojen ja tulojen hyväksymisoikeus kustannuspaikkakohtaisesti alaisilleen viranhaltijoille. Tavarain, työsuorituksen tai muun palveluksen perusteena olevat tositteet hyväksytään pääosin Rondon sähköisessä järjestelmässä.

Tositteen hyväksyjän on tarkistettava, että tosite on muodollisesti ja asiallisesti oikea, tavara, työsuoritus tai muu palvelus on merkitty vastaanotetuksi, tositteessa on oikea tiliöinti, oikea toimittajatieto sekä oikea arvonlisäverokoodi. Tositteiden hyväksyjä vastaa myös siitä, ettei käsiteltävissä olevaa määrärahaa ylitetä.

Ostolaskujen käsittelijöiden tulee toimia niin, ettei kaupungille aiheudu viivästyskorkoja laskujen käsittelyn takia. Laskut tulee käsitellä viivytyksettä ja asiastarkastajien ja hyväksyjien tulee huolehtia Rondon poissaolo- ja sijaismerkinnöistä lomiansa ajaksi. Ostolaskujen käsittelijöiden varahenkilöjärjestelyt tulee hoitaa niin, että laskut tulevat loma-aikanakin käsiteltyä eräpäivään mennessä.

Myyntilaskujen käsittely ja tulojen kanto

Kaupungin saatavat on laskutettava ja perittävä viipymättä, tehokkaasti ja taloudellisesti noudattaen lainsäädäntöä ja kaupungin omaa ohjeistusta. Laskutuksen tulee perustua tehtyihin päätöksiin ja sopimuksiin ja sen tulee olla hyvän asiakaspalvelun ja hyvän perintätavan mukaista.

Tulot pitää hyväksyä samoin periaattein kuin menot. Hyväksyjä varmistaa hyväksymismerkinnällä tulo- ja kirjausperusteen oikeellisuuden.

Rahoitusriskien hallinta

Rahoitusriskejä hallitaan ennakoimalla kunnan rahavirtoja maksuvalmiussuunnittelulla ja rahavarojen sijoitustoiminnan vakaudella ja riskien minimoinnilla. Kassa- ja lainatilanteesta raportoidaan osavuosisiraportoinnin yhteydessä.

Pankkitilit

Pankkitilien avaamisesta ja lopettamisesta päättää talousjohtaja.

4.5 Omaisuuden hallinnointi

Omistajapolitiikka ja omistajaohjaus

Omistajapolitiikalla linjataan kaupungin suora omistajuus ja välillinen, eri yhteisöjen kautta tapahtuva omistajuus. Omistajapolitiikan tavoitteena on osaltaan tukea kaupungin palvelutuotannon ja muiden tehtävien laadukasta ja taloudellista toteuttamista.

Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginhallitus. Talousarvioon sisällytetään vuosittain kaupungin konserniin kuuluvia yhtiöitä koskevia tavoitteita. Konserniyhtiöiltä edellytetään omassa toiminnassaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa.

Kaupunki huolehtii siitä, että kaupungin edustajat kaupungin määräysvallassa olevissa yhteisöissä toimivat kaupungin strategisessa suunnittelussa sekä toiminnan ja talouden ohjauksen prosessissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja että näiden yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta on saatavissa riittävästi seurantatietoa. Tytär- ja osakkuusyhtiöiden ohjaus- ja valvontavastuuta koskevat määräykset sisältyvät konserniohjeisiin.

Hankinnat ja varastot

Hankinnoissa on noudatettava lakia julkisista hankinnoista sekä kaupungin omia sääntöjä ja ohjeita. Hankintojen kilpailuttaminen on ohjeistettu kaupungin hankintasäännössä.

Hankintapäätöksen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajilta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kaupungin hankintojen yhteydessä eikä käyttää kaupungin hankintasopimusta omaksi edukseen.

Varastovalvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomioita varastoinnin enimmäismäärän minimointiin ja varaston kiertonopeuden maksimointiin kuitenkin varmistaen, että toimintakyky on koko ajan riittävä.

Ulkopuoliset varat

Kaupungilla on myös muille kuuluvia varoja (esim. huollettavien varat). Esimiesten vastuulla on järjestää ulkopuolisten varojen hoito sekä riittävä ja luotettava luettelointi ja seuranta. Kaupungin nimissä voidaan käsitellä vain kaupungille kuuluvia varoja, jotka kirjataan kaupungin kirjanpitoon, poikkeuksena toimeksiantojen pääomat. Yksityiset varat pidetään erillään kaupungin kirjanpidosta.

4.6. Projektitoiminta

Kaupunki voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa. Hankkeesta vastaavan toimielimen tulee hallinnoimissaan projekteissa noudattaa kaupunginjohtajan hyväksymiä projektiohjeita.

Hankkeesta tulee tehdä hallinnoimistaan projekteista ainakin seuraavat päätökset:

- projektisuunnitelman hyväksyminen
- rahoituksen hakeminen
- projektien aloittamispäätös sisältäen;
- projektin organisoinnin, ohjausryhmän ja projektipäällikön valinta
- projektista vastaavan viranhaltijan nimeäminen ja tehtävien ja valvontavelvollisuuksien määrittely
- projektin raportointivelvollisuus
- projektin loppuraportin hyväksyminen ja projektin päättäminen.

Projektin kirjanpito tulee järjestää siten, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tarkkuudella. Projektin kirjanpidon järjestämisvastuu on projektista vastaavalla viranhaltijalla.

Projektista vastaavan viranhaltijan tehtävänä on valvoa projektin etenemistä sekä huolehtia projektia koskevien tilitysten ja raporttien toimittamisesta projektin rahoituspäätöksen edellyttämällä tavalla.

Kaupunginhallitus, ao. lautakunta tai liikelaitos päättää osallistumisesta ja kuntaosuuden maksamisesta muiden hallinnoimiin projekteihin. Osallistumisen edellytyksenä on tarkoitukseen varattu määräraha. Päätöksestä on käytävä ilmi projektin tarkoitus ja tavoitteet, projektin kesto ja vastuuhenkilöt, kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma, hallinnoija ja projektin valvonnan järjestäminen sekä projektin toiminnasta tapahtuva raportointi.

4.7 Tietoturva

Tietoturvalla tarkoitetaan tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvien riskien minimoimista. Kaupungin tietoturvasta annetaan määräykset Tampereen kehyskuntien yhdessä laatimassa tietoturvapoliittikaohjeessa.

Tietojärjestelmien menetelmäkuvauksilla varmistetaan sisäisen tarkkailun toimivuus. Tietojärjestelmät suojataan salasanoilla, palomuuereilla, käyttäjäkohtaisilla käyttöoikeuksilla ja muilla menetelmillä.

Vastuuhenkilöiden tulee valvoa, että tietojärjestelmien eri sovellusten käyttöoikeudet ovat asianmukaiset ja että käyttöoikeuksista tehdään selkeät päätökset.

Vastuuhenkilöiden on huolehdittava riittävästä tietojärjestelmien käytön valvonnasta. Vastuuhenkilöiden on annettava ohjeet taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon ohjelmien sekä muiden tietojärjestelmien käytön kontroleista ja nimettävä henkilöt, jotka vastaavat niiden säännönmukaisesta ja riittävästä suorittamisesta ja raportoinnista.

Esimiesten velvollisuus on tuntee ohjeisto ja valvoa sen toteuttamista omassa yksikössään. Työntekijä kuittaa perehdyttämisen yhteydessä allekirjoituksellaan saaneensa tiedon myös tietoturvaa koskevista ohjeista.

4.8 Avustukset

Kukin toimielin huolehtii oman toimialansa avustusten myöntämisestä. Avustuksen myöntäjän tulee valvontavelvollisuuteensa liittyen sopia avustuksen saajan kanssa riittävästä seurantajärjestelmästä ja raportoinnista. Mikäli avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisesti, voidaan avustus periä takaisin tai maksaminen keskeyttää. Kaupungin tilintarkastajille on varattava mahdollisuus avustusta saaneen yhteisön hallinnon ja tilien tarkistamiseen. Valtion viranomaisten valvonnassa olevien avustusten käytöstä olevia määräyksiä on noudatettava sellaisenaan.

4.9 Sopimukset

Ulkopuolisten tuottajien kanssa tehtyjen sopimusten valvontavastuu on sopimuksen tehneellä viranomaisella. Sopimusta tehtäessä tulee nimetä valvontavastuussa oleva viranhaltija ja varmistaa, että kaupungilla on tarvittaessa oikeus tarkistaa palveluntuottajan toimintaa.

4.10 Valtionosuudet ja -avustukset sekä muut avustukset

Toimialajohtaja vastaa toimialansa valtionosuuksien ja -avustusten sekä muiden avustusten hakemisesta sekä tilityksistä. Valtionosuuksien kertymistä seurataan osana talousarvion normaalia toteutumisseurantaa.

LIITE 1. KYSYMYKSIÄ VALVONTAVASTUUSSA OLEVILLE ESIMIEHILLE SISÄISEN VALVON- NAN TOIMIVUUDEN TESTAAMISEKSI

Valvontakulttuuri

- Ymmärränkö kaupunkikonsernin tehtävät ja strategiat?
- Ymmärränkö omaan toimintaan vaikuttavat tavoitteet ja niiden nivoutumisen kaupungin strategi-
aan ja tavoitteisiin?
- Olenko sisäistänyt selkeästi asiat, joista olen vastuussa?
- Ovatko hallinto- ja muut sääntömme ajan tasalla ja mielekkäitä toimintamme tarkoituksen kan-
nalta?
- Ovatko vastuualueemme tai toimintayksikkömme valtuudet ja vastuut selkeästi määritellyt ja
ajantasaisten?
- Tekevätkö yksikössäni päätöksiä ne, joilla on siihen tarvittavat tiedot, taidot ja valtuudet?
- Miten huolehdin, ettei henkilöstölleni anneta tehtäviä, joihin heitä ei ole riittävästi valmennettu?
- Onko tehtävälueellani toimiva laatu järjestelmä tai vastaava?

Riskienhallinta

- Tunnistanko ennakolta riskit, jotka voivat vaikuttaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?
- Onko minulla saatavissa tietoa, jonka avulla kykenen tunnistamaan ja arvioimaan ris-
kit/mahdollisuudet?
- Arvioinko säännöllisesti riskejä?
- Ymmärränkö valvomani riskit ja valvonnan ulottumattomiin jäävän riskitason?
- Raportointi ylimmälle johdolle säännöllisesti riskienhallinnan tilasta?
- Onko yksikössäni käytössä kirjalliset tehtävä- ja prosessikuvaukset tärkeimmistä toiminnoista?
- Miten huolehdin siitä, että henkilöstö voi hyvin ja suoriutuu tehtävistään tuloksellisesti?

Valvontatoimet

- Miten varmistan, että kaupungin henkilöstöasioihin liittyviä linjauksia noudatetaan yksikössämme?
- Miten varmistan, ettei yksikössäni synny vaarallisia työyhdistelmiä?
- Valvotaanko tietojärjestelmien käyttöä säännöllisesti ja ovatko tietojärjestelmien käyttöoikeudet
ajan tasalla?
- Miten suhtaudun lakien ja toimintaperiaatteiden vastaiseen toimintaan?
- Onko yksikössäni määritelty, mistä asioista tehdään päätöspöytäkirjat?
- Varmistetaanko yksikössäni, että palkkaa maksetaan vain oikeille henkilöille ja oikeansuuruisena?
- Arvioinko säännöllisesti valvontatoimia ja niiden tehokkuutta?
- Onko yksikössäni sellaiset menettelytavat ja prosessit, joilla varmistetaan tavoitteiden saavutta-
mista ?
- Onko laskujen hyväksyjät sekä osto- ja tilausvaltuudet määritellyt?

Raportointi ja tiedonvälitys

- Onko tietojärjestelmistä ja informaatiokanavista saatava tieto luotettavaa ja ajantasaista?
- Saanko riittävästi tietoa suoriutuakseni hyvin työtehtävästäni?
- Tukeeko organisaationi ylin johto yksikköäni tavoitteidemme saavuttamisessa?
- Toimiiko tiedonkulku eri toimintayksiköiden välillä hyvin?
- Tiedänkö kuinka minun tulee toimia, jos epäilen väärinkäytöksen tapahtuneen?

Seuranta

- Suoritetaanko yksikössäni sisäisen valvonnan itsearviointia?
- Onko riskienhallintasuunnitelma yksikössämme tehtynä?
- Onko toimintayksikölleni ja -yksikössäni asetettu säännölliset raportointivelvoitteet ja toimitaanko
niiden mukaisesti?
- Saanko ja toimitaanko riittävästi tietoa päätöksentekoa varten ja suoriutuakseni tehtävistäni?
- Seuraanko henkilöstöni toimintaa, päätöksentekoa ja päätösten toimeenpanoa?
- Opinko ja opimmeko valvonnan kautta saatavasta informaatiosta ja parannammeko sitä kautta
toimintaa?
- Miten sisäisen tarkastuksen / tilintarkastuksen raportit käsitellään yksikössäni?
- Arvioiko johto yksikköni toimintaa asianmukaisilla tavoitteilla ja mittareilla?

SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTI TILINPÄÄTÖKSEEN

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto; Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta 2013: "Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Tätä tarkoitusta varten kunnanhallituksen tulee **esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä.**

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan. Sisäisen valvonnan tulisi toteutua kunnan johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytännöissä. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. Lisäksi kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina, vastaavat sisäisen valvonnan toteuttamisesta."

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Valtuusto on hyväksynyt perusteet 3.2.2014. Lisäksi on tehty tarvittavat muutokset kaupungin hallintosääntöön. Valtuuston päättämien perusteiden pohjalta hallitus on 27.4.2015 hyväksynyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen. Tämä arviointi-lomake on osa ohjeessa määriteltyjä toimintaprosesseja.

Osastojen, liikelaitosten ja erikseen mainittujen viranhaltijoiden tulee täyttää lomake vuosittain osana tilinpäätösprosessia erikseen annetun aikataulun mukaisesti. Lomake on tuolloin noudettavissa sähköisenä Ylönetistä. Kysely toimii toimintakertomuksessa annettavan selonteon taustamateriaalina.

Vaihtoehdot

	ei ollenkaan	jonkin verran, vähän	kohtuullisesti, hyvin	erinomaisesti, aukottomasti, täysin kunnossa	en osaa sanoa
Valitse vain yksi vaihtoehto!	☐	☐	☐	☐	☐

OHJE ruksin lisäämiseksi: klikkaa valitsemasi ruudun kohdalla kaksi kertaa -> avautuu taulu>vaihda oletusarvoksi: valittu.

Vapaat tekstit –tekstiosuus harmaaseen laatikkoon (pitenee kirjoitettaessa)

Osasto/Liikelaitos:

Vastuuhenkilö:

Johtamisen ja sisäisen valvonnan järjestäminen

Johtamistapa ja valvontakulttuuri luovat perustan hyvälle hallinnolle ja edistävät tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön tietoisuutta tavoitteista ja sisäisestä valvonnasta.

Selonteossa tulee ottaa kantaa sisäisen valvonnan toimivuuteen lakien ja päätösten sekä hyvän hallintotavan noudattamisessa erityisesti lakisääteisissä tehtävissä ja erityisesti silloin, kun niiden noudattamisessa on havaittu puutteita

	ei ollenkaan	jonkin verran, vähän	kohtuullisesti, hyvin	erinomaisesti, aukottomasti, täysin kunnossa	en osaa sanoa
Ovatko nykyiset säännöt ja ohjeet riittävänä tukena ja asianmukaisia johtamisen ja hallinnon järjestämiseksi?	☐	☐	☐	☐	☐
Tunteeko henkilöstö keskeiset ohjeet, säännöt ja menettelytavat?	☐	☐	☐	☐	☐
Reagoiko esimies ohjeiden, sääntöjen ja menettelytapojen noudattamatta jättämiseen?	☐	☐	☐	☐	☐
Ovatko tehtäväjaot ja vastuut selkeitä, henkilöstö on ne tiedostanut ja ne ovat ajanmukaisia, toteutuuko tilivelvollisuus?	☐	☐	☐	☐	☐
Toteuttaako johto visiota, strategiaa ja tavoitteita?	☐	☐	☐	☐	☐
Vastaako toiminta tavoitteita, strategiaa ja visiota?	☐	☐	☐	☐	☐
Onko visio, strategia, tavoitteet viestitetty henkilöstölle ja sidosryhmille?	☐	☐	☐	☐	☐
Ovatko palvelualueen tavoitteet johdettu toimialan tavoitteista?	☐	☐	☐	☐	☐
Käsitteleekö johto seurantatietoja ja kehittääkö niiden perusteella toimintaa?	☐	☐	☐	☐	☐
Ovatko toimintaa tukevat tietojärjestelmät luotettavia?	☐	☐	☐	☐	☐
Ovatko henkilöstön rekrytoinnin, osaamisen arvioinnin ja kehittämisen periaatteet tiedossa ja ajan tasalla?	☐	☐	☐	☐	☐
Käydäänkö kehityskeskustelut säännöllisesti?	☐	☐	☐	☐	☐
Seurataan henkilöstön jaksamista ja työtyytyväisyyttä systemaattisesti esim. henkilöstötilinpäätöksen yhteydessä?	☐	☐	☐	☐	☐

	ei ollenkaan	jonkin verran, vähän	kohtuullisesti, hyvin	erinomaisesti, aukottomasti, täysin kunnossa	en osaa sanoa
Edellytetäänkö henkilöstön osallistumista ammatilliseen koulutukseen?	☐	☐	☐	☐	☐
Tukevatko vastualueiden taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet strategisten tavoitteiden toteutumista?	☐	☐	☐	☐	☐

Vapaata tekstiä ja huomioita edellisiin väittämiin:

Taloudelliset tavoitteet ja niiden seuranta

	ei ollenkaan	jonkin verran, vähän	kohtuullisesti, hyvin	erinomaisesti, aukottomasti, täysin kunnossa	en osaa sanoa
Onko vastualueiden menojen suunnittelu ja kehittymisen arviointi realistista ja säännöllistä?	☐	☐	☐	☐	☐
Suunnitellaanko toimintaa koordinoitusti siten, että jo suunnitelmia laadittaessa arvioidaan toiminnan vastaavuutta tarpeisiin ja kustannusvaikuttavuutta?	☐	☐	☐	☐	☐

Vapaata tekstiä ja huomioita edellisiin väittämiin:

Riskien hallinta

Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelyjä, joiden avulla tunnistetaan ja arvioidaan kunnan toimintaan liittyviä riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja säännönmukaiseksi raportoimiseksi.

Kunnan riskienhallinnan tasoa ja riittävyyttä arvioidaan sekä varsinaiseen toimintaan, investointeihin, rahoitukseen että vahinkoihin liittyvissä riskeissä. Riskit vaikuttavat toteutuessaan kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä.

Toimintaan, investointeihin ja rahoitukseen liittyvät riskit jäävät pääsääntöisesti kunnan kannettavaksi. Vahinkoriskin toteutumisesta seuraavaa menoa tai menetystä voidaan rajata vakuuttamalla.

	ei ollenkaan	jonkin verran, vähän	kohtuullisesti, hyvin	erinomaisesti, aukottomasti, täysin kunnossa	en osaa sanoa
Onko kuntakonsernissa systemaattinen menettely, jota noudattaen kuntakonsernin toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan ja arvioidaan?	☐	☐	☐	☐	☐
Onko riskienkartoitus ajan tasalla ja onko se tehty riittävän kattavasti?	☐	☐	☐	☐	☐
Raportoidaanko riskienhallinnasta säännöllisesti johdolle?	☐	☐	☐	☐	☐
Onko riskienhallinta ja seuranta vastuutettu selkeästi ja onko siihen riittävä asiantuntemus?	☐	☐	☐	☐	☐
Onko onnistuttu toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakkoinnissa?	☐	☐	☐	☐	☐
Ovatko toiminnan seuranta-, arviointi- ja raportointimenettelyt asianmukaiset ja riittävät?	☐	☐	☐	☐	☐
Ovatko toimivaltuudet tarkoituksenmukaiset ja toiminta ohjeistettu riittävästi? (hallintosääntö, delegoinnit, yksiköiden sisäiset ohjeet jne.)	☐	☐	☐	☐	☐

Vapaata tekstiä ja huomioita edellisiin väittämiin:

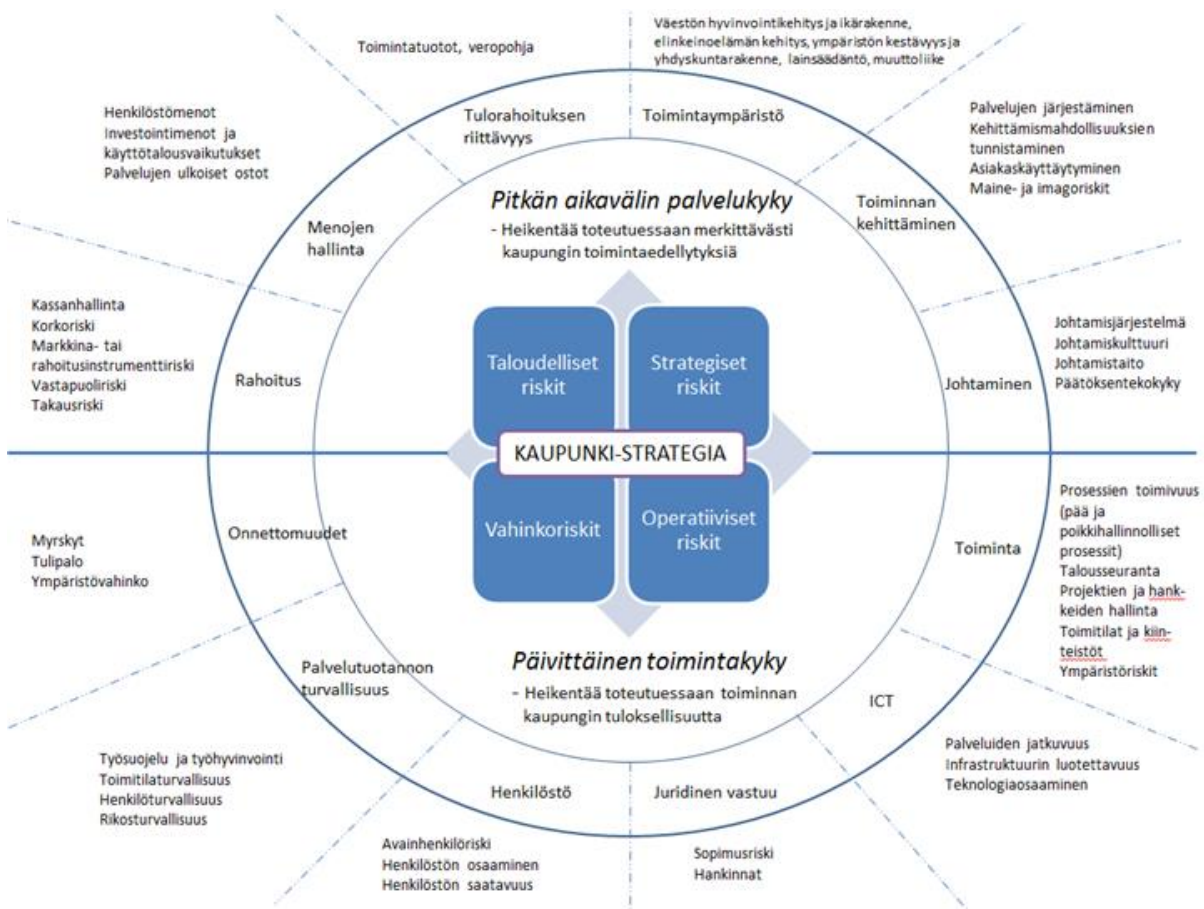
Informaatio ja kommunikaatio

Toimivat vuorovaikutus- ja raportointikanavat mahdollistavat sen, että kunnan johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea- aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toimintaan vaikuttavista tekijöistä. Oikea, riittävä ja luotettava tieto on välttämätöntä päätöksenteossa ja toiminnan arvioinnissa.

	ei ollenkaan	jonkin verran, vähän	kohtuullisesti, hyvin	erinomaisesti, aukottomasti, täysin kunnossa	en osaa sanoa
Onko toiminta avointa ja läpinäkyvää, ovatko asiakirjat julkisia ja rekisteröityjä asianhallintajärjestelmään?	☐	☐	☐	☐	☐
Onko sisäinen tiedonkulku järjestetty niin, että johdolla ja henkilöstöllä on käytettävissä oikea tieto, oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa?	☐	☐	☐	☐	☐
Onko ulkoisen tiedotuksen menettelytavat ja vastuuhenkilöt sovittu, tavoitteena ylläpitää oikea julkisuuskuva?	☐	☐	☐	☐	☐
	ei ollenkaan	jonkin verran, vähän	kohtuullisesti, hyvin	erinomaisesti, aukottomasti, täysin kunnossa	en osaa sanoa
Muuta Onko sopimustoiminnassa havaittu puutteita (esim. sopimusehtojen noudattamisessa) ja onko sopimusehtojen seuranta ohjeistettu ja kattavasti vastuutettu?	☐	☐	☐	☐	☐
Onko omaisuuden hankinnassa, luovutuksessa tai käyttöarvossa toteutunut menetyksiä tai onko jouduttu korvaus- tai muuhun oikeudelliseen vastuuseen, esim. hankintalain noudattamiseen liittyvissä asioissa? (käänteinen skaalaus)	☐	☐	☐	☐	☐
Onko vastuualueella tehty johto- tai muiden työryhmien itsearviointeja?	☐	☐	☐	☐	☐

Vapaata tekstiä ja huomioita edellisiin väittämiin:

1. Riskianalyysi laaditaan/päivitetään osana talousarvioprosessia osaston eri toimintojen edellyttämällä tasolla
 - osaston tulee arvioida, onko tarkoituksenmukainen riskianalyysin laadintataso koko osasto vai esimerkiksi vastuu-/tehtäväalue/yksikkö
2. Analyysi laaditaan Ylönetistä löytyvälle excel-tiedostolle. Se tallennetaan muodossa "Riskikartoitus_2015_osasto_alayksikkö" ja lähetetään excel-tiedostona talousjohtajalle.
3. Keskeisten riskien kartoitus ja listaaminen kaupungin **riskikartan** eri osa-alueiden pohjalta
 - näkökulmia riskien kartoittamisessa:
 - riskin toteutumisella esimerkiksi *henkilöihin, omaisuuteen tai maineeseen* liittyviä haitallisia seurauksia
 - toteutumisella seurauksia, jotka estävät strategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumisen



Ylöjärven kaupungin riskikartta

4. Määriteltyjen riskien toteutumisesta aiheutuvien seurauksien (S) ja todennäköisyyden (T) arviointi oheisten taulukoiden mukaisesti:

Luokka	Selite
1	<u>Lähes merkityksetön:</u> - <i>vahingot:</i> mitättömiä - <i>vaikutus toimintaan:</i> mahdollisesti lyhyt paikallinen toiminnan keskeytys
2	<u>Lievästi haitallinen:</u> - <i>vahingot:</i> pieniä taloudellisia tai muita vahinkoja - <i>vaikutus toimintaan:</i> enintään lyhyt keskeytys
3	<u>Kohtalainen:</u> - <i>vahingot:</i> henkilöihin (yhden henkilön vammautuminen), talouteen ja maineeseen liittyviä vahinkoja - <i>vaikutus toimintaan:</i> uusia työjärjestelyjä edellyttävä keskeytys, jolla vaikutuksia toimintaan ja talouteen
4	<u>Vakava:</u> - <i>vahingot:</i> Niin merkittäviä henkilöihin (usean henkilön vammautuminen), talouteen ja maineeseen liittyviä vahinkoja, että selviäminen ilman ulkopuolista apua vaikeaa. - <i>vaikutus toimintaan:</i> vakavia häiriöitä ja/tai pitkiä toiminnan keskeytyksiä
5	<u>Erittäin vakava:</u> - <i>vahingot:</i> henkilön/henkilöiden kuolema, suuret taloudelliset vahingot, erittäin merkittävä maineriski - <i>vaikutus toimintaan:</i> toiminnan jatkuminen epävarmaa

Riskien toteutumisen seuraukset (S)

Luokka	Selite
1	Erittäin epätodennäköinen
2	Epätodennäköinen
3	Kohtalainen
4	Todennäköinen
5	Erittäin todennäköinen

Riskien toteutumisen todennäköisyys (T)

5. Seuraavien tietojen täyttäminen oheiseen taulukkoon:

- riski
- riskin kuvas, syy siitä todennäköisesti aiheutuvat seuraukset (lyhyt sanallinen kuvaus)
- todennäköisyyden ja seurausten numeerinen arviointi kohdan 4. ohjeiden mukaisesti
- Selostus yksikön toimenpiteistä riskiin liittyen
- Toimenpiteiden vastuuhenkilö ja toteutusaikataulu

Riski	Riskin kuvaus ¹	Riskiluku			Toimenpiteet ²	Vastuuhenkilö	Aikataulu
		Todennäköisyys (T)	Seuraukset (S)	Riskiluku (T*S)			
				0			
				0			
				0			
				0			
				0			
				0			
				0			
				0			
				0			
				0			
				0			

¹ Lyhyt sanallinen kuvaus:
 - riskin syy
 - todennäköiset seuraukset

² Toimenpiteet riskin
 eliminoinniksi/pienentämiseksi/hallinoimiseksi

6 Riskianalyysi-tiedoston lähettäminen talousjohtajalle