

Sisäisen valvonnan järjestäminen ja kokonaisarvio

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus ja järjestäminen

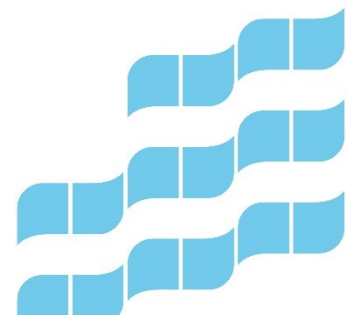
Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat kaupungin johdon ja esihenkilöiden arjen johtamistyötä, joka perustuu lakiin, kaupunkistrategiaan ja eettisiin periaatteisiin. Jokaisen luottamushenkilön, johtajan ja esihenkilön tulee johtaa näyttämällä hyvää esimerkkiä. Sisäinen valvonta on johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla pyritään varmistamaan kaupungin toiminnan lainmukaisuutta, edistämään kaupungin tavoitteiden saavuttamista sekä ennaltaehkäisemään resurssien tuhlaamista ja väärinkäytöksiä. Riskienhallinta on kiinteä osa sisäistä valvontaa. Se tarkoittaa johdonmukaista tapaa ennakoita, tunnistaa, analysoida sekä hallita kaupungin toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Hyvin toteutettuna sisäinen valvonta sekä riskienhallinta edistävät kaupungin toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Tampereen kaupungin sisäisen valvonnan vastuut ja tehtävät määräytyvät kuntalain mukaisesti. Toimielimet, pormestari ja apulaispormestarit, johtajat ja esihenkilöt toteuttavat ja kehittävät vastuualueensa sisäistä valvontaa. Toimielimet, johto ja esihenkilöt ovat vastuussa siitä, että heidän alaisessaan toiminnassa noudatetaan lakia, kaupungin omia määräyksiä, sääntöjä ja ohjeita. Tämä edellyttää selkeää tehtävien ja toimivallan määrittelyä sekä jatkuvaa kouluttamista ja viestintää. Johdolla on selonottovelvollisuus alaisestaan toiminnasta. Havaittuihin epäkohtiin, virheisiin tai poikkeamiin tulee aina puuttua tarkoituksenmukaisella tavalla, jotta organisaation johtamislinja pysyy yhdenmukaisena ja ennakoitavana. Johdon ja esihenkilöiden vastuulla on myös toiminnan jatkuva kehittäminen toimintaympäristön muutosten keskellä. Ohjaus- ja tukiroolissaan prosessinomistajat kehittävät ja seuraavat oman prosessinsa sisäistä valvontaa ja sen onnistumista. Konsernihallinnon lakiasianyksikkö kouluttaa ja ohjeistaa sisäisen valvonnan toimintatapoja. Sisäinen tarkastus toimii ylimmän johdon tukena ja antaa suosituksia sisäisen valvonnan kehittämiseksi havaintojensa perusteella. Henkilöstö noudattaa lakeja, kaupungin määräyksiä ja ohjeita ja raportoi mahdollisista poikkeamista esihenkilöille tai tarvittaessa muihin kanaviin.

Sisäisen valvonnan järjestämistä ohjaavat keskeiset määräykset ovat kaupunginvaltuuston hyväksymät hallintosääntö, eettiset toimintaperiaatteet sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Tärkeässä osassa on myös kaupunginhallituksen hyväksymä hyvä hallinto- ja johtamistapa kaupunkikonsernissa -määräys. Näiden lisäksi toimintaa ohjataan muilla aihekohtaisilla konsernimääräyksillä, päätöksillä, ohjeilla sekä toimivallan delegointipäätöksillä. Johdon, esihenkilöiden ja henkilöstön arjessa toteuttamat valvontatoimenpiteet ratkaisevat sisäisen valvonnan onnistumisen ja vaikuttavuuden.

Eettinen kanava vahvistaa valvontaa ja johtaa kehittämistoimiin

Vuoden 2023 aikana otettiin käyttöön ilmoittajansuojelulain mukainen Tampereen kaupungin eettinen kanava (ks. Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta). Tampereen kaupungin eettisen kanavan avulla henkilöstö, entiset työntekijät sekä sopimuskumppanit voivat ilmoittaa työnsä yhteydessä havaitsemistaan rikkomuksista sekä väärinkäytöksistä. Kanavan tavoitteena on, että ilmoittaminen on turvallista, eikä ilmoittajaan kohdisteta vastatoimia. Kanavan valmisteluvaiheessa päätettiin, että kaupungin eettiseen kanavaan voi tehdä myös anonyymejä sekä ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuulumattomia ilmoituksia, vaikka laki ei sitä edellytäkään. Anonyymien ilmoitusten käsittely ja selvittäminen on haastavaa, joten on olennaista, että ilmoittaja jättää ilmoituksessaan riittävän seikkaperäiset tiedot tapahtumasta.



Kaupungin eettisen kanavan käyttöönnotosta ja toiminnasta on vuoden aikana tiedotettu henkilöstölle monin tavoin ja useissa eri verkostoissa ja johtoryhmissä. Kanavan olemassaolo on tiedostettu hyvin ja sitä on myös hyödynnetty rikkomusten ilmoittamisessa. Vuoden 2023 aikana kanavaan jätettiin yhteensä 17 ilmoitusta. Vaikka ilmoitukset ovat olleet pääosin aiheellisia, vain pieni osa niistä kuului ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan. Yksittäisiä toistuvia teemoja ilmoituksissa olivat kaupungin omaisuuden tai infrastruktuurin käyttäminen kaupungin toiminnan ulkopuoliseen tarkoitukseen, yksittäisiin työsuhteisiin liittyvät havainnot ja hankintoihin tai toimivallan käyttöön liittyvät epäilyt. Ilmoituksia on tehty vaihtelevasti varsin pienistä päivittäiseen työnjohdoton kuuluvista asioista kohtalaisen vakaviin rikkomusepäilyihin saakka. Jokainen ilmoitus on käsitelty kanavasta laaditun konsernimääräyksen edellyttämällä tavalla, ja moni ilmoitus on johtanut sisäisen valvonnan kehittämistoimenpiteisiin.

Ilmoittajansuojelulain mukainen kanava on valtakunnallisesti uusi käytäntö, ja siihen liittyy etenkin julkishallinnossa vielä useita avoimia kysymyksiä. Näiden ratkaiseminen kunnissa edellyttää niille suunnattua tiedottamista ja koulutusta, ja onkin todennäköistä, että Tampereen kaupungin eettisen kanavan toimintaa tullaan edelleen kehittämään lain tulkinnan selkiytyessä.

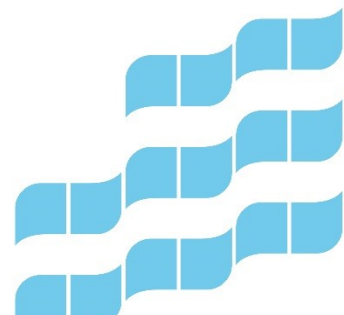
Sisäisen valvonnan vahvuudet ja kehittämiskohteet

Vuoden 2023 loppupuolella kaupungin palvelualueiden palveluryhmät, konsernihallinnon yksiköt sekä liikelaitokset toteuttivat johtoryhmätyöskentelynä sisäisen valvonnan itsearvioinnin omasta toiminnastaan. Itsearviointien avulla saadaan parempi käsitys toimintayksiköiden sisäisen valvonnan tilasta. Arviointiprosessi toimii myös yksiköiden johdon työkaluna, jolla lisätään ymmärrystä sisäisestä valvonnasta ja sen kehittämisestä jokapäiväisessä toiminnassa. Itsearviointien pohjalta on laadittu toimielinten hyväksymät palvelualueiden ja konsernihallinnon selonteot vastuualueiden sisäisestä valvonnasta.

Itsearvioinneissa tunnistettiin sekä vahvuuksia että kehitystarpeita yksiköiden sisäisen valvonnan tilassa. Kaupungin laajuisesti sisäisen valvonnan vahvuusalueita olivat esimerkiksi rikkomusten, häirinnän ja epäasiallisen käytöksen estäminen ja niihin puuttuminen, sekä kaupungin päätöksiin liittyvien toimivallan perusteiden ja lainmukaisuuden läpinäkyvyys päätösten perusteluissa. Lisäksi vahvuusalueita olivat yksiköiden omien tulojen ja menojen ajantasainen seuranta sekä varojen käyttöön liittyvien tehtävien vastuuttaminen eri henkilöille vaarallisten työyhdistelmien estämiseksi ja valvonnan mahdollistamiseksi.

Tärkeimmiksi kehityskohteiksi itsearvioinneissa nousivat yhteistyön sujuvuus kaupungin eri yksiköiden ja toimintojen kesken, riskienarvioinnin hyödyntäminen jokapäiväisen toiminnan kehittämisessä sekä toiminnassa syntyvän tiedon arkistointi ja saatavuus. Lisäksi osassa yksiköistä nousi esiin tarve kehittää varahenkilöjärjestelyjä keskeisissä tehtävissä. Merkittäviä kehityskohteita tunnistettiin myös kaupungin tietojärjestelmien hallinnan ja kehittämisen vastuiden selkeydessä sekä tietojärjestelmiin liittyvien käyttöoikeuksien ajantasaisuudessa. Erilaisten tietojärjestelmien merkitys kaupungin toiminnassa korostuu jatkuvasti ja niihin liittyvät riskit on syytä tunnistaa ja hallita tehokkaasti.

Kehittämistoimia valvonnan vahvistamiseksi tehtiin etenkin sivistyspalveluissa, jossa tarkasteltiin töiden organisointia ja resursseja, kehitettiin avustusten hallintaa ja valvontaa ja korjattiin käytäntöjä mm. hankinnoissa, sopimuksissa ja omaisuuden hallinnassa. Kaupunki on järjestänyt useita sisäisen valvonnan koulutuksia eri kohderyhmille ja tämä työ jatkuu edelleen vuonna 2024. Konsernihallinnon lakiasiainyksikön uudelleenorganisoinnin yhteydessä vahvistettiin lakiasiainyksikön tehtävää sisäisen valvonnan ohjaajana ja kouluttajana.



Sisäisen tarkastuksen järjestäminen ja keskeisiä tuloksia

Tampereen kaupunki on järjestänyt sisäisen tarkastuksen johdon sisäisen valvonnan järjestämistehtävän tueksi. Sen tehtävänä on arvioida riskiperustaisesti hyvän hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta. Sisäinen tarkastus raportoi havainnoistaan tarkastuskohteiden lisäksi suoraan kaupunginhallitukselle, pormestarille ja konsernijohtajalle.

Sisäinen tarkastus arvioi vuoden aikana palveluryhmien tai yksiköiden toiminnan sisäistä valvontaa tai rajatun tiettyjen prosessien käytäntöjä. Tarkastuksen kohteina ovat olleet muun muassa hallinnon käytännöt, sopimukset, hankinnat, avustukset, tietoturva, henkilöstöhallinnon prosessit sekä edustamisen käytännöt.

Sisäisen valvonnan osaaminen ja toimintatavat ovat kypsyystasoltaan erilaisia eri puolilla organisaatiota. Liikunta- ja kulttuuripalveluissa havaitut valvonnan puutteet ovat olleet merkittäviä, mutta niiden korjaamiseen on käytetty jo vuoden 2023 aikana paljon aikaa ja muita resursseja. Kehittämistoimista on raportoitu säännöllisesti sisäiselle tarkastukselle ja kaupungin johdolle.

Toistuvana sisäisen tarkastuksen havaintona on myös vuoden 2023 aikana ollut sopimusosaamisen, -johtamisen ja valvonnan puutteet, jotka säilyvät painopisteenä tarkastustoiminnassa jatkossakin. Sisäisen tarkastuksen antamiin suosituksiin on suhtauduttu pääosin myönteisesti ja korjaustoimet on toteutettu rivakasti.

Vuoden 2023 tarkastustoiminta johti useisiin olennaisiin sisäisen valvonnan kehittämistöimiin. Muutosten yksittäiset esteet liittyvät pääosin osaamistasoon, joten sen kehittämiseksi on edelleen tarve. Vanhoista hyvään hallintoon kuulumattomista käytännöistä luopuminen on edellyttänyt linjakasta ja nykyaikaista johtamista. Kaupungin tulee ottaa riskejä toiminnassaan, mutta riskinoton mahdollisuuksia ja -halukkuutta tulee arvioida kriittisesti. Sisäinen tarkastus korostaa tarkastustoiminnassa jatkossakin julkishallinnon toiminnan erityisiä lainmukaisuus- ja läpinäkyvyysvaatimuksia.

Kaupunginhallituksen kokonaisarvio sisäisestä valvonnasta ja tunnistetut kehittämistarpeet

Kaupunginhallitus toteaa toimielinten antamien selontekojen ja sisäisen tarkastuksen arviointien perusteella, että kaupungin yksiköiden sisäinen valvonta tuottaa pääosin kohtuullisen varmuuden toiminnan tuloksellisuudesta, lainmukaisuudesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta sekä johtamisen edellyttämän informaation riittävydestä. Havaittujen poikkeamien korjaamiseen on ryhdytty määrätietoisesti, ja pistemäisten toteutuneiden riskien havaitsemisen jälkeen kaupungin toiminnassa on otettu laajemmin käyttöön uusia riskienhallintakeinoja.

Sisäisen valvonnan kehittämistyötä kaupungin yksiköissä on syytä jatkaa. Tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi arvioidaan:

- sopimusjohtamisen, -hallinnan ja valvonnan määrätietoinen kehittäminen ja sitä tukevien järjestelmäratkaisujen toteuttaminen,
- palvelualueet ylittävien sekä konserninlaajuisten prosessien kokonaiskoordinaatio ja valvonta,
- rahaliikenteen valvonnan jatkuva seuranta ja valvontatoimenpiteiden kehittäminen havaintojen perusteella.

