

Sisäisen valvonnan järjestäminen ja kokonaisarvio

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on johdon ja esimiesten toteuttamaa arjen johtamistyötä, joka perustuu lakiin, kaupunkistrategiaan ja eettisiin periaatteisiin. Jokaisen luottamushenkilön, johtajan ja esimiehen tulee johtaa näyttämällä hyvää esimerkkiä. Heidän tulee suunnitella ja toteuttaa johtamisensa toimintaprosesseissa valvontatoimet, joilla edistetään tavoitteiden saavuttamista sekä ennaltaehkäistään resurssien tuhlaamista ja väärinkäytöksiä. Johto ja esimiehet ovat vastuussa siitä, että heidän alaisessaan toiminnassa noudatetaan lakia, kaupungin omia määräyksiä, sääntöjä ja ohjeita. Tämä edellyttää yksiselitteistä ja selkeää tehtävien ja toimivallan määrittelyä sekä jatkuvaa kouluttamista ja viestintää. Kun havaitaan epäkohtia, virheitä tai poikkeamia, niihin tulee aina puuttua tarkoituksenmukaisella tavalla, jotta organisaation johtamislinja pysyy yhdenmukaisena ja ennakoitavana. Johto ja esimiehet ovat vastuussa toiminnan jatkuvasta parantamisesta toimintaympäristön muutosten keskellä. Sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että kaupungin päätökset perustuvat riittävään tietoon, toiminta on lain ja kaupungin päätösten mukaista, ja että omaisuudesta ja resursseista huolehditaan.

Tämä selonteko perustuu konsernihallinnon, kaupungin palvelualueiden ja -ryhmien, liikelaitosten, sekä lauta- ja johtokuntien sisäisen valvonnan itsearviointeihin. Johtopäätökset perustuvat myös sisäisen tarkastuksen toimintavuoden aikana tekemiin tarkastuksiin.

Hallinto- ja johtamiskulttuuri

Tampereen kaupungin hallinto- ja johtamiskulttuuri perustuu kuntalain, hallintolain sekä muiden säännösten lisäksi kaupungin toimintaa ohjaaviin periaatteisiin, sääntöihin sekä ohjeistettuihin toimintatapoihin. Erityinen vastuu hallinto- ja johtamiskulttuurin luomisessa, viestinnässä, toimeenpanossa, ylläpitämisessä ja poikkeamiin puuttumisessa on ylimmällä johdolla, johtavilla viranhaltijoilla ja esimiehillä.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt päätöksen Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Päätöksellä valtuusto ohjaa koko kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja edellyttää, että kaupungin ja sen tytäryhteisöjen kaikissa toiminnoissa on oltava riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Sisäisen valvonnan tehtävät ja vastuut on määritelty kaupunginvaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä sekä toimintasäännöissä.

Hallintosäännön määräysten mukaisesti tilivelvolliset toimielimet vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Konsernihallinnon, palvelualueiden sekä liikelaitosten johtavien viranhaltijoiden velvollisuutena on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpano vastuualueillaan ja siihen liittyvä viestintä ja raportointi toimielimille.

Kaupunginhallitus huolehtii kuntalain mukaisesti kaupungin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus ohjaa ja valvoo kuntalain ja valtuuston päättämien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden mukaisesti kaupungin, sen palvelualueiden, liikelaitosten ja muiden toimintayksikköjen vastuulla olevan toiminnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja tuloksellisuutta. Tampereen kaupunginhallitus on antanut Hyvä hallinto- ja johtamistapa ja sisäinen valvonta -määräyksen, joka perustuu kuntalain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan säännöksiin sekä kaupunginvaltuuston hyväksymiin Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt kaupungin toimintaa ohjaamaan eettiset periaatteet. Niiden tarkoituksena on ohjata kaupungin eri toimijoiden päätöksentekoa, toimintaa ja vuorovaikutusta kaupungin työpaikoilla, luottamustoimissa ja julkisuudessa. Eettisillä toimintaperiaatteilla edistetään lisäksi kuntalaisten luottamusta julkisten varojen käyttöön ja hyvään hallintoon Tampereen kaupunkikonsernin toiminnassa.

Riskienhallinnan järjestäminen

Riskienhallinnan toteutus on vastuutettu kaupunginvaltuuston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet - päätöksessä sekä kaupungin hallinto- ja toimintasäännöissä. Kaupunginhallitus valmistelee ja kokoaa talousarvion laadinnan osana kokonaiskuvan kaupunkikonsernin riskeistä ja menettelytavoista keskeisten riskien hallitsemiseksi sekä mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Konsernihallinto, palvelualueet ja liikelaitokset ovat velvollisia käsittelemään talousarvion sekä palvelu- ja vuosisuunnitelmien laadinnan osana kokonaiskuvan toimintaansa liittyvistä merkittävimmistä riskeistä, niiden hallinnasta ja toiminnan valvontamenettelyistä. Riskienhallinnan tilaa ja

tuloksellisuutta seurataan ja arvioidaan säännönmukaisesti talousarviovuoden aikana ja sen tuloksellisuudesta raportoidaan osana välitilinpäätöksiä ja tilinpäätöstä.

Riskienhallinnan perustana ovat kaupunkistrategia, talousarvion toiminnan ja talouden tavoitteet, palvelu- ja vuosisuunnitelmat, toimintaympäristön analysointi, johtamisperiaatteet sekä eettiset periaatteet. Konsernihallinto, palvelualueet ja liikelaitokset ylläpitävät ajantasaista toimintaympäristöanalyysiä ja siitä johdettua riskiprofiilia toiminnastaan. Vuonna 2021 otettiin koko kaupunkiorganisaatiossa käyttöön riskienhallinnan tietojärjestelmä Granite, jonka avulla saatiin luotua kokonaisvaltainen ja reaaliaikainen näkymä koko kaupungin ja sen eri toimintayksiköiden riskeihin ja riskienhallinnan tilaan. Järjestelmä mahdollistaa reaaliaikaisen riskiraportoinnin ja sen avulla johto voi seurata myös vastuullaan olevien riskien hallintakeinojen toteutusta. Riskianalyseissa määriteltyjen riskien hallintatoimenpiteiden avulla kaupungin toimintaan liittyvät keskeiset riskit hallitaan suunnitelmallisesti ja ennakoivasti.

Johdon ja esimiesten valvontatoimenpiteet

Kaupunginhallituksen Hyvä hallinto- ja johtamistapa ja sisäinen valvonta -määräyksessä on kuvattu keskeisimpiin prosesseihin sisältyvät roolit ja valvontatoimenpiteet. Kaupungin konsernimääräyksillä ja ohjeilla on täydennetty hallinnon ja taloudenhoidon menettelytapavaatimuksia.

Erityisesti kaupungin sopimustenhallintaa ja hankintatoimintaa on kehitetty vuoden 2021 aikana kehittämällä sopimushallinnan ohjeistusta, toimintamalleja ja järjestelmiä. Myös hankintakoulutusta on järjestetty useille toimintayksiköille. Tavoitteena on, että hankintatoimen organisointi ja sopimushallinnan työkalut mahdollistavat jatkossa entistä tuloksellisemman ja läpinäkyvämmän sopimusten kilpailuttamisen, johtamisen ja valvonnan. Kehittäminen jatkuu edelleen vuonna 2022.

Viestintä ja raportointi

Viestintä ja raportointi ovat olennainen osa johtamisen, toiminnan suunnittelun ja arvioinnin, sekä valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisuutta. Viestinnän keinoin välitetään oikeaa ja ajantasaista tietoa kuntalaisille, henkilöstölle ja eri sidosryhmille kaupungissa valmisteilla olevista asioista, päätöksistä ja vaikuttamismahdollisuuksista. Tilivelvolliset toimielimet, johtavat viranhaltijat ja esimiehet ovat velvollisia järjestämään oikean ja riittävän sisäisen ja ulkoisen viestinnän ja raportoinnin, jotta he kykenevät asianmukaisesti valvomaan vastuullaan olevaa toimintaa ja sen riskienhallintaa. Viestinnän ja raportoinnin toimeenpano on ohjeistettu kaupunginhallituksen Hyvä hallinto- ja johtamistapa ja sisäinen valvonta -määräyksessä sekä mm. talouden ja investointien raportoinnin ja viestinnän yksityiskohtaisemmissa ohjeissa.

Kaupunkistrategiassa määritellyt vuositavoitteet sekä palvelu- ja vuosisuunnitelmat ohjaavat kaupungin toimintayksiköiden viestintää ja raportointia. Raportointi mahdollistaa tilivelvollisten toimielinten ja johdon vastuulla olevan valvonnan, toiminnan ja talouden tavoitteiden saavuttamisen seurannan sekä korjaavien toimenpiteiden ajantasaisen määrittelyn tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpano edellyttää jatkuvaa kouluttamista sekä johdon ja esimiesten viestintää sisäisen valvonnan välttämättömydestä.

Seuranta

Sisäisen tarkastuksen havainnot raportoidaan suoraan kaupunginhallitukselle, pormestarille ja konsernijohtajalle. Näin varmistetaan, että ylin johto saa tiedon sisäisen valvonnan heikkouksista, ja voi ryhtyä toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi. Vuoden 2021 aikana uudistettiin sisäisen tarkastuksen organisointia ja raportoinnin käytäntöjä.

Vuoden 2021 aikana on suunniteltu myös ilmoittajansuojelua koskevien säännösten toimeenpanoa kaupungissa. Ilmoittajansuojelulain voimaantulon jälkeen kaupungilla on käytössä väärinkäytösten ilmoituskanava, johon on mahdollista ilmoittaa kaupungin toiminnassa havaituista rikkomuksista. Sisäinen tarkastus hallinnoi riippumattomasti ilmoituskanavaa ja kehittää ilmoitusten käsittelyprosessia. Ilmoituskanavan kautta saatava informaatio voi auttaa kehittämään organisaatiokulttuuria, sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

Vuoden 2022 aikana on tavoitteena uudistaa sisäisen valvonnan arviointia vuorovaikutteisesti niin, että arviointitieto tuottaisi mahdollisimman paljon hyötyä yksiköille sisäisen valvonnan kehittämiseen.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen ja keskeisiä tuloksia

Tampereen kaupunki on järjestänyt riippumattoman sisäisen tarkastuksen toiminnon. Sen tehtävänä on arvioida riskiperustaisesti hyvän hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämistä ja tuloksellisuutta. Sisäisen tarkastuksen toimintaa organisoitiin uudelleen vuoden 2021 aikana. Sisäinen tarkastus toimii kaupunginhallituksen ja konsernijohtajan alaisuudessa ja raportoi havainnoistaan tarkastuskohteiden lisäksi suoraan kaupunginhallitukselle, pormestarille ja konsernijohtajalle.

Sisäinen tarkastus on tarkastanut toimintayksiköiden ja toiminnan johtamis-, riskienhallinta- ja valvontaprosesseja. Vuonna 2021 tarkastukset ovat kohdistuneet muun muassa hankinta- ja sopimustoimintaan, tietoturvaan ja tietosuojaan, omaisuushallintaan, avustustoimintaan, työhyvinvoinnin ja turvallisuuden johtamiseen, tavoitteiden toteutumisen raportointiin sekä laskujen käsittelyyn. Sopimusten käyttöön ja niiden valvontaan kohdistuvissa tarkastuksissa havaittiin olennaisia sisäisen valvonnan heikkouksia. Heikkoudet voivat johtaa siihen, että kaupunki ei johda ja valvo riittävästi jatkuvasti laajenevaa, sopimuksiin perustuvaa vastuullaan olevaa toimintaa, eivätkä markkinat kehity kaupungin edun mukaisesti. Hankinta- ja tilausosaamisen kehittäminen on edelleen tärkeää. Havaintojensa perusteella sisäinen tarkastus korostaa myös laadukkaan päätösvalmistelun merkitystä hyvän hallinnon edellytysten turvaajana. Arviointien ja tarkastusten perusteella tarkastusten kohteena olevat yksiköt ovat käsitelleet tarkastusraporteissa esitettyjä havaintoja ja suosituksia asianmukaisesti ja ryhtyneet tarvittaviin toimenpiteisiin.

Kaupunginhallituksen kokonaisarvio ja tunnistetut kehittämistarpeet

Kaupunginhallitus toteaa arvionaan, että kaupungin toiminnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat tuottaneet pääosin kohtuullisen varmuuden toiminnan tuloksellisuudesta ja lainmukaisuudesta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon tuloksellisuuden näkökulmasta keskeisiksi arvioidut kehittämistarpeet ovat:

- päätösvalmistelun kehittäminen ja läpinäkyvyyden lisääminen,
- hankintatoimen resurssien riittävyyden varmistaminen sekä sopimus- ja tilaajaosaamisen ja -työkalujen parantaminen,
- konsernina toimimisen ja tarkoituksen täsmentäminen,
- sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmallinen kehittäminen yksiköiden johtamisessa ja käytännöissä.