



**SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ
HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA
KEMIJÄRVEN KAUPUNGISSA**

Sisällysluettelo

1. SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA.....	1
1.1. Johdanto.....	1
1.2. Kemijärven kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä	2
1.3. Valvonnan määritelmä ja sisäisen valvonnan tavoitteet	3
2. RISKIENHALLINTA.....	4
2.1. Kemijärvi konsernin riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu.....	4
2.2. Riskienhallinnan järjestäminen ja hallinta	6
3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA.....	7
3.1. Tilivelvollisuus.....	7
3.2. Luottamushenkilöiden valvontavastuu.....	7
3.3. Kaupunginjohdon valvontavastuu.....	8
3.4. Esimiehen valvontavastuu.....	8
4. VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA.....	8
4.1. Säännöllinen valvonta	8
4.2. Kontrollit osana toimintaprosesseja ja toimintaa	9
4.3. Päätöksenteko.....	10
4.4. Talouden ja toiminnan suunnittelu.....	11
4.5. Henkilöstö.....	12
4.6. Kirjanpito ja maksuliikenne	12
4.7. Omaisuuden hallinnointi.....	13
4.8. Hanke- ja projektitoiminta	14
4.9. Tietohallinto, tietoturva ja tietosuojat.....	14
4.10. Sopimukset ja niiden hallinnointi	16
5. RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS.....	17
5.1. Raportointi ja tiedon laatu	17
5.2. Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle	18
6. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA ARVIOINTI.....	18
6.1. Jatkuva seuranta ja valvonnan toimivuuden arviointi	18
6.2. Tiedonsaantioikeus.....	19
7. MUUT ERILLISASIAT	19
7.1. Sivutoimet.....	19
7.2. Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen	20
7.3. Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta.....	21

7.4. Avustukset.....	21
8. OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN	22
Liite: Kysymyksiä valvontavastuussa oleville esimiehille sisäisen valvonnan toimivuuden testaamiseksi.....	23

1. SISÄINEN VALVONTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

1.1. Johdanto

Kuntalain 14 §:n mukaan kunnanvaltuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kemijärven kaupunginvaltuusto on päättänyt 4.3.2014 § 16 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Tämä nyt päivitettävä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje korvaa aiemman 25.11.2013 § 366 kaupunginhallituksessa hyväksytyt ohjeen ja sisältää päivitettyinä tietoina ohjeet mm. riskienhallinnasta ja uuden tietosuojalain mukaisesta toiminnasta.

Kemijärven kaupunki on monitoimialainen julkinen organisaatio, jolla on merkittäviä viranomaistehtäviä ja palveluiden tuottamis- ja järjestämisvastuita sekä verotusoikeus. Tämä edellyttää toiminnalta erityistä läpinäkyvyyttä sekä hyvää hallinto- ja johtamistapaa. Hyvällä hallinto- ja johtamistavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia periaatteista, joita kunnan toiminnassa noudatetaan. Tämä velvoittaa niin luottamushenkilöiden kuin esimiesten ja työntekijöidenkin velvollisuutta toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti rehellisesti ja vilpittömästi.

Hyvän hallintotavan periaatteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä sekä muut periaatteet, jotka on lueteltu alla.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- yhdenvertaisuusperiaate (velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen)
- tarkoitussidonnaisuuden periaate (viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä harkintavallan väärinkäyttöä)
- objektiviteettiperiaate (viranomaisen asiallinen ja puolueeton toiminta)
- suhteellisuusperiaate (viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden) ja
- luottamuksensuojaperiaate (yksilön oikeus luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen).

Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat myös:

- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus
- neuvontavelvollisuus

- hyvän kielenkäytön vaatimus ja
- viranomaisten yhteistyövelvoite.

Kemijärven kaupungin sisäisen valvonnan ohje koskee kaikkia kaupungin toimielimiä, johtoa ja esimiesasemassa olevia sekä kaupungin konsernivastuussa olevia tytäryhtiöitä, säätiöitä ja yhteisöjä. Sisäisen valvonnan ohjeen tarkoituksena on varmistaa, että yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita noudatetaan Kemijärvi-konsernin koko organisaatiossa.

Kemijärven kaupunginvaltuuston hyväksymässä konserniohjeessa (KV 11.6.2018 § 40) annetaan toimintaohjeet ja periaatteet kaupungin johdolle ja siihen kuuluville tytäryhteisöille, kuntayhtymille, säätiölle ja osakkuusyhteisöille. Valtuuston hyväksymissä omistajapoliittisissa linjauksissa (KV 6.5.2019 § 23) puolestaan ohjaavat kunnan pääomaa ja eri omaisuususeriä koskevaa päätöksentekoa ja käyttöä. Konserniohjeella ja omistajapoliittisilla linjauksilla varmistetaan hyväksytyn omistajapolitiikan ja strategisten tavoitteiden sekä konsernin kokonaisedun mukaisten toimintaperiaatteiden ja valvonnan toteuttaminen konsernissa.

1.2. Kemijärven kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Kemijärven kaupungin organisaatio ja sen toimivaltasuhteet määritellään hallintosäännössä. Hallintosääntöä täydentävät oheissäännöt ja toimintaohjeet.

Kaupunginvaltuusto vastaa kaupungin ja kaupunkikonsernin strategisesta päätöksenteosta, tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta, toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. Kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta, taloudenhoidosta, valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja valvonnasta. Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii kaksi lautakuntaa ja liikelaitoksen johtokunta. Lautakunnat ja johtokunta ohjaavat ja valvovat tehtäväalueensa toimintaa kaupunginvaltuuston ja –hallituksen päätösten mukaisesti. Kaupunginjohtaja vastaa kaupunginhallituksen alaisuudessa kaupungin strategisesta johtamisesta ja organisaation toimivuudesta.

Kaupungin johto ja esimiehet ovat vastuussa siitä, että kaupungin henkilöstö on tietoinen strategisista, taloudellisista ja toiminnallisista tavoitteista.

Kaupunginhallituksen vastuulla on järjestää sisäinen valvonta osana johtamisjärjestelmää ja kaupunginjohtajan vastuulla on varmistaa sen asianmukainen toimivuus.

1.3. Valvonnan määritelmä ja sisäisen valvonnan tavoitteet

Valvonta jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoista valvontaa hoitaa tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja sekä lisäksi mm. kunnan asukkaat. Sisäisestä valvonnasta vastaavat luottamushenkilöt, kaikki tilivelvolliset ja esimiehet.

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

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

Sisäinen tarkastus on riippumatonta arviointi- ja tarkastustoimintaa sekä johdon apuna toimivaa konsulttitoimintaa. Kemijärven kaupungilla ei ole sisäistä tarkastajaa, joten sisäisen tarkastuksen toteutuksesta tai tehtävistä konsulttipalveluna päätetään kaupunginhallituksessa tarpeen mukaan.

Sisäinen valvonta on kunnan toiminnan omaa valvontaa, joka on johdon tekemää tai johdon lukuun tehtyä. Näkökulmana sisäisessä valvonnassa on, millä keinoin ja tavoin johto varmistaa, että asiat omalla vastuualueella tai vastuuyksikössä sujuvat niin kuin niiden pitäisi sujua. Onnistuneen johtamisen perusedellytyksiä on, että johtajalla on ajantasainen tieto vastuualueensa tai yksikkönsä olennaisten asioiden tilasta eikä johtaminen tapahdu vain olettamusten varassa. Sisäisen valvonnan tavoitteet liittyvät yleisellä tasolla toiminnan kustannustehokkuuden parantamiseen, laadukkaan ja läpinäkyvän hallinnon järjestämiseen sekä työn mielekkyyden turvaamiseen.

Ulkoinen valvonta on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta. Kuntalain mukaan tilintarkastajan on hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen ohella tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastaja raportoi tarkastuksistaan tarkastuslautakunnalle, kaupungin johdolle, talousjohdolle ja tarkastuksen kohteelle.

Kaupunginvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta valmistelee kuntalain mukaisesti valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat ja arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista.

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

takaavat parhaiten asioiden sovitun toteutumisen ja ehkäisevät 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.

Riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi sekä niihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa.

Valvonnalla varmistetaan asetettujen 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. Valvonta turvaa lakien ja asetusten sekä kaupungin päätösten, sääntöjen ja ohjeiden noudattamisen.

Seurannalla, arvioinnilla ja raportoinnilla edistetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja kehittämistä. Seuranta voi olla jatkuvaa tai sitä voidaan toteuttaa erillisillä arvioinneilla tai niiden yhdistelmillä. Toimivan raportoinnin ja tiedonvälityksen avulla kunnan johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat tilannetietoja ja tukea oikea-aikaisesti. Johto ja esimiehet huolehtivat siitä, että heidän vastuualueellaan tuotetaan ja ylläpidetään luotettavia tietoja toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta. Tiedot tulee raportoida oikein ja ajantasaisesti.

2. RISKIENHALLINTA

2.1. Kemijärvi konsernin riskienhallinnan periaatteet ja riskiluokittelu

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, jonka tavoitteena on varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Riskienhallinnan on katettava kaikki olennaisimmat toiminnan riskit. merkittävimmät 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 ja
- lakien ja ohjeiden noudattamista

Riski on mahdollinen tapahtuma tai tapahtumaketju, joka voi vaarantaa taloudellisten tai toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä tai uhata organisaation mainetta. Riski ei ole ainoastaan negatiivisen 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.

Kunnan riskit voidaan luokitella strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Kemijärven strategiset riskit ovat riskejä, jotka liittyvät pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin sekä niihin kohdistuviin sisäisiin ja ulkoihin epävarmuustekijöihin. Operatiiviset riskit kulmineituvat päivittäiseen toimintaan, toimintaprosesseihin ja käytössä oleviin järjestelmiin. Taloudelliset riskit liittyvät talouden tasapainoon eli menojen hallintaan ja tulo-rahoituksen riittävyyteen, investointeihin ja rahoitukseen. Vahinkoriskit puolestaan kohdistuvat yleensä tiettyyn kohteeseen ja vahingon mahdollisuus sekä seuraukset ovat etukäteen tiedossa, mutta vahingon todennäköisyyttä ei tiedetä.

Kemijärven strategisia riskejä ovat toimintaympäristöön, toiminnan kehittämiseen ja johtamiseen liittyvät riskit. Toimintaympäristöön liittyviä riskejä ovat mm. väestön hyvinvointikehitys ja ikärakenne, muuttoliike, elinkeinoelämän kehitys, yhdyskuntarakenne ja ympäristön kestävyys sekä lainsäädännön muutokset. Toiminnan kehittämiseen liittyvät riskit ovat mm. palvelujen kehittäminen, kehittämismahdollisuuksien tunnistaminen, asiakaskäyttäytyminen sekä maine- ja imago-riskit. Johtamiseen liittyviä riskejä ovat johtamisjärjestelmä ja –kulttuuri, johtamistaito ja päätöksentekokyky.

Kemijärven operatiivisia riskejä ovat päivittäiseen toimintaan, ICT-järjestelmiin ja juridisiin vastuisiin liittyvät riskit. Päivittäiseen toimintaan liittyvät riskit ovat prosessien toimivuus, talousseuranta, projektien hallinta, toimitilat ja kiinteistöt sekä ympäristöriskit. ICT-järjestelmiin liittyviä riskejä ovat mm. palvelun jatkuvuus, järjestelmien tietoturvasuus ja luotettavuus, teknologiaosaaminen ja kyberhyökkäykset. Juridisiin vastuisiin liittyvät riskit liittyvät pääosin hankintoihin ja sopimukseen sekä ao. osaamiseen.

Kemijärven taloudellisia riskejä ovat tulo-rahoituksen riittävyyteen, menojen hallintaan ja rahoitukseen liittyvät riskit. Tulo-rahoituksen riittävyyteen liittyvät riskit ovat veropohja, valtionosuusjärjestelmä, maksu- ja myyntitulojen määrä sekä tytäryhtiöiden tuloutuksen taso. Menojen hallintaan liittyvät riskit ovat mm. henkilöstömenot, palvelujen ostot sekä investoinnit ja niiden vaikutus käyttötalouteen. Rahoitukseen liittyvät riskit liittyvät kassanhallintaan, lainojen korkoihin, annettuihin takauksiin ja käytettyihin rahoitusinstrumentteihin.

Kemijärven vahinkoriskejä ovat onnettomuuksiin, palvelutuotannon turvallisuuteen ja henkilöstöön liittyvät riskit. Onnettomuuksiin liittyvät riskit ovat tulipalo-, myrsky- ja ympäristövahinkoriskit. Palvelutuotannon turvallisuuteen liittyvät riskit ovat mm. työsuojelu ja työhyvinvointi, henkilöturvallisuus, toimitilaturvallisuus, palvelusetelituottajien toiminnan turvallisuus ja rikosturvallisuus. Henkilöstöön liittyvät riskit ovat mm. avainhenkilöriskit,

henkilöstön osaaminen ja saatavuus sekä työkyky.

2.2. Riskienhallinnan järjestäminen ja hallinta

Toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Toimintakertomuksessa osana sisäisen valvonnan selontekoa raportoidaan kunnan riskienhallinnan taso ja riittävyys sekä arvioidaan riskit, jotka liittyvät varsinaiseen toimintaan, investointeihin, rahoitukseen ja vahinkoihin.

Hallintosäännön 24 §:n mukaan kaupunginhallitus vastaa riskienhallinnasta ja vahingonkorvausvastuusta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Kemijärven kaupungin riskienhallinnassa noudatetaan kaupunginhallituksen hyväksymiä riskienhallinnan periaatteita. Kaupunginhallitus päättää, mikä kaupungin omaisuus ja mitkä toiminnot vakuutetaan.

Riskienhallintasuunnitelmat tehdään sekä konsernitasolla että kaupungin organisaatiossa. Riskienhallinnan päämääränä on kaupungin strategiaa tukien varmistaa toimintojen jatkuvuus ja palvelujen häiriötön tuottaminen. Riskienhallintaa toteutetaan riskien arvioinneilla, joita varten riskienarviointilomake ja sitä täydentävät ohjeet on laadittu. Lähtökohtana on ennakkoon arvioida merkittävimmät riskikohteet, ja niihin varautumalla ja ennalta ehkäisevillä toimenpiteillä poistaa ja/tai minimoida niiden mahdolliset seuraamukset. Riskienhallinnasta päätettäessä johto ottaa kantaa siihen, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja miten suuria menetyksiä organisaatio pystyy kestämään. Tämä edellyttää organisaation riskirajojen, riskinottohalukkuuden ja riskinkantokyvyn arviointia ja määrittelyä. Nämä ratkaisut vaikuttavat siihen, millaisiin riskienhallintatoimenpiteisiin ryhdytään.

Suuri osa riskienhallintaa toteutuu toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Merkittävistä prosesseista on syytä laatia ja ylläpitää kuvaukset.

Riskien arviointi ja raportointi kytkeytyvät normaaliin vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kaupunkikonsernin tulee tehdä riskienhallintasuunnitelma ja määrittellä siinä merkittävimmät riskit ja käytettävät riskienhallintatoimenpiteet. Riskienhallintasuunnitelma päivitetään vuosittain talousarvion laatimisen yhteydessä erikseen annettavien ohjeistuksen mukaisesti. Riskiarviointi kattaa riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisen, riskianalyysin sekä riskien ja mahdollisuuksien merkityksen arvioinnin. Riskienhallintasuunnitelman päivittämistä koordinoi ja sen ajantasaisuudesta vastaa talous- ja kehittämisjohtaja.

3. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TOTEUTTAJAT JA HEIDÄN VASTUUNSA

3.1. Tilivelvollisuus

Tilivelvollisilla on erityinen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan rakenteiden luomisesta ja sisäisen valvonnan tehokkuuden parantamisesta ja jatkuvasta ylläpidosta oman vastualueensa mukaisesti. Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat ainakin toimielinten jäsenet (kaupunginhallitus, lautakunnat, johtokunta, toimikunnat), kaupunginjohtaja, toimialajohtajat ja esittelijät. Lisäksi tilivelvollisia ovat talousarviossa nimetyt viranhaltijat kuten vastuualuepäälliköt ja talous- ja kehittämisjohtaja. Valtuutetut eivät ole valtuuston jäsenenä tilivelvollisia. Tytäryhtiöiden toimitusjohtajat ja hallitukset ovat tilivelvollisia yhtiöidensä toiminnan ja talouden osalta ja vastaavat osaltaan konsernin riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta.

Kunnan tilintarkastusyhteisö määrittelee tilivelvolliset ottaessaan tilintarkastuskertomuksessa kantaa siihen, voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Tilintarkastaja voi määrittellä tilivelvolliseksi muunkin kuin kunnan päätöksellä tilivelvolliseksi nimetyn viranhaltijan ja kohdistaa häneen muistutuksen tilintarkastuskertomuksessa ja häneltä voidaan kaupunginvaltuuston päätöksellä evätä vastuuvapaus.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiestä alaistensa toiminnan valvontavastuusta eikä estä kohdistamasta vahingonkorvausvaatimusta tai rikosseuraamusta myös muuhun henkilöön kuin tilivelvolliseen (= tosiasiallinen vastuu). Viime kädessä harkintavallan siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, voidaan katsoa olevan tuomioistuimella, joka ratkaisee mahdollisesti nostetun vahingonkorvauskanteen.

3.2. Luottamushenkilöiden valvontavastuu

Kaupunginhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se vastaa myös sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kaupunginhallitus antaa vuosittain kirjanpitolautakunnan kuntajaoston edellyttämän sisäisen valvonnan selonteon osana toimintakertomusta riskienhallinnan, konsernivalvonnan ja sisäisen valvonnan tehokkuudesta ja kehitystarpeista.

Lautakunnalla ja johtokunnalla on velvollisuus valvoa, että sen alainen organisaatio toimii vahvistetun talousarvion sekä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti sekä asettaa omalta osaltaan tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista.

Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Seuranta on kunnallishallinnossa luottamushenkilöille kuuluva osa sisäistä valvontaa, esim. sen suhteen, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa. Seurannan keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen valvonta ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu.

3.3. Kaupunginjohtajan valvontavastuu

Kaupunginjohtajan velvollisuutena on huolehtia riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja ylläpitämisestä sekä toimivuuden varmistamisesta osana kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamista. Liikelaitoksen toimitusjohtajan, palvelualuejohtajien, vastuualuepäälliköiden ja talous- ja kehittämisjohtajan tehtävät ja vastuut määräytyvät vahvistetun työnjaon mukaisesti.

Palvelualueiden johtajat ja toimitusjohtaja ovat tilivelvollisina ja esimiehinä vastuussa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja ylläpitämisestä sekä riskienhallinnasta. He vastaavat siitä, että organisaation kullekin toiminnolle on määritelty vastuutaho. Heidän tehtävänä on luoda toimiva ja kattava ohjaus- ja seurantajärjestelmä.

3.4. Esimiehen valvontavastuu

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

4. VALVONTATOIMENPITEET TOIMINTAPROSESSEISSA

4.1. Säännöllinen valvonta

Tehokas sisäinen valvonta perustuu siihen, että kaupungilla ja tytäryhtiöillä on asianmukainen valvontarakenne ja valvontatoimenpiteet on järjestetty.

Valvontatoimenpiteillä pyritään hallitsemaan riskejä. Paras sisäinen valvonta syntyy organisaation ja sen johdon omista tarpeista. Parhaimmillaan sisäinen valvonta on luonnollinen ja saumaton osa johtamista, ohjausta ja yksikön perustoimintaa.

Pahimmillaan sisäinen valvonta on raskas erillisprosessi ja sitä suoritetaan vain siihen velvoittavan lain ja muun säännösten vuoksi. Säännölliseen valvontaan kuuluvat mm.:

- johdolle laadittavat raportit
- toiminnan ja toimintapoikkeamien seuranta
- talousarvion toteutumisen seuranta
- toimintaperiaatteiden sekä ohjeiden noudattamisen valvonta
- hyväksymis- ja valtuutusjärjestelmä
- erilaiset säännölliset varmistus- ja täsmäytystoimenpiteet
- sovittujen riskirajojen seuranta ja siitä raportointi
- fyysiset valvontatoimenpiteet esim. kameravalvonta, kulunvalvonta.

Osa valvontajärjestelyistä, esimerkiksi turvallisuuteen ja omaisuuden turvaamiseen liittyvät järjestelyt, voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niistä annetaan tietoa vain avainhenkilöille.

4.2. Kontrollit osana toimintaprosesseja ja toimintaa

Toimintaan ja toiminnan osaprosessiin rakennetut kontrollit havaitsevat ja estävät tai korjaavat prosessissa, tapahtumien käsittelyssä tai tiedoissa ilmeneviä virheitä.

Toimintaprosessiin sisäänrakennettuun valvontaan kuuluu mm. kontrolleja, jotka:

- varmistavat tapahtumien ja tietojen oikeellisuutta
- tukevat prosessin oikeaa kulkua ja tietojärjestelmän käytön oikeellisuutta
- tukevat päätösten ja lakien noudattamista
- suojaavat tietoja
- valvovat valtuuksissa pysymistä
- estävät virheitä ja väärinkäytöksiä
- varmistavat tehtävien riittävää eriyttämistä
- turvaavat toiminnan jatkuvuutta.

Tehtävien eriyttämisellä tavoitellaan virheiden ja väärinkäytösten estämistä jakamalla tehtävät useampaan vaiheeseen eri henkilöille, niin että ei synny vaarallisia työyhdistelmiä. Mikäli tehtäviä ei, esimerkiksi henkilökunnan vähäisyydestä johtuen, voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmin tehokkaasti valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan esimiehen tehostettava valvontaa. Valvontatoimenpiteiden jako voi perustua ns. koviin ja pehmeisiin kontrolleihin.

Kovia kontroleja ovat mm. erilaiset hyväksymiset, valtuutukset, todentamiset, täsmäytykset, toiminnan tarkastukset, omaisuuden turvaamistoimet ja työtehtävien ja vastuiden eriyttäminen.

Pehmeät kontrollit ovat puolestaan epämuodollisia ja aineettomia asioita mm. etiikka, rehellisyys, osaamisen kehittäminen, johtamisfilosofia, ymmärtämisen ja sitoutumisen aste, tiedonvälitys. Niiden olemassaolosta organisaatiossa henkilöstö voi yleensä vain kertoa.

Yksityiskohtaisten ja kattavien sisäisten valvonnan menettelytapojen ja kohteitten luetteleminen ei ole sisäisen valvonnan ohjeessa tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan kun valvontaympäristöt poikkeavat toisistaan perustehtävien erilaisuudesta ja toimintayksikköjen kokoeroista johtuen. Seuraavassa on lueteltu sisäisen valvonnan kannalta keskeiset toiminnot ja niihin liittyvät riskit sekä sisäisen valvonnan menettelyt.

Toimivalta ja vastuut on määritelty kaupungin hallintosäännössä ja jatkodelegoinneissa.

Toimivallan ja vastuiden epäselvyydestä voi aiheutua riskejä mm. toimivallan ylityksiä tai tehtävien tekemättä jäämisiä. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi selkeät toimivallan ja vastuiden määrittelyt ja kuvaukset sekä toiminnan ja delegoitujen valtuuksien käytön valvonta.

Toimivallan edelleen siirtämistä koskevista päätöksistä pidetään hallintosäännön mukaisesti ajantasaista luetteloja keskitetysti koko Kemijärvi-konsernin osalta Dynasty -asianhallintajärjestelmässä.

4.3. Päätöksenteko

Päätöksenteon tulee kunnassa perustua hyvän hallinnon julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen, jota ohjaavat lainsäädäntö ja johtosäännöt.

Kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä asian valmisteluun ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolain 27 §-30 §:ssä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Valtuutettu on esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä itseään tai hänen läheistään. Muiden kunnan luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain 28.1 §:ssä.

Päätöksentekoprosessiin sisältyvät asian vireille tulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko, päätöksestä tiedottaminen, päätöksen toimeenpano sekä päätöksen 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. Päätöksenteossa ja – valmistelussa sekä täytäntöönpanossa on noudatettava lainsäädäntöä ja sääntöjä sekä ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse oikeudessa kumota.

Toimielimien jäsenten ja esimiesten tulee valvoa alaistensa päätöksentekoa tarvittaessa otto-oikeutta käyttämällä. Otto-oikeus on ylemmän viranomaisen keino valvoa alemman viranomaisen päätöksenteon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Otto-oikeuden käyttämisestä säädetään kuntalaissa ja toimielinten johtosäännöissä. Otto-oikeuden käyttöä varten päätöksistä ilmoitetaan hallintosäännössä tarkemmin määrätyllä tavalla. Otto-oikeutta on mahdollista käyttää myös valmistelua koskeviin ja päätöksiin, joihin ei ole muutoksenhakuoikeutta. Ottaa ei saa kuntalain 51 §:ssä säädettyjä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita ja yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita.

Arkistotoimen järjestäminen kuuluu kunnanhallitukselle, jonka tehtävänä on määrätä, miten toimielinten asiakirjahallinto ja arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännönhoito järjestetään. Kunnan velvollisuutena on huolehtia asiakirjatietoonsa sisältyvistä tehtävistä koko niiden elinkaaren ajan.

4.4. Talouden ja toiminnan suunnittelu

Kaupunginvaltuuston hyväksymä strategia osoittaa toiminnan tavoitteet. Strategiassa asetettuja tavoitteita toteutetaan osana vuosittain hyväksyttävää talousarviota ja taloussuunnitelmaa. Kuntastrategian tavoitteet jalkautetaan talousarviossa osaksi kaupungin ja tytäryhtiöiden toiminnan tavoitteita.

Kaupunginhallitus hyväksyy vuosittain talousarvion ja taloussuunnitelmavuosien laadintaohjeet. Talousarviossa ja suunnitelmassa on esitetty kaupungin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä resurssit. Talousarvion toteuttamista ohjaavat talousarvion täytäntöönpano-ohjeet.

Palvelualueet, vastualueet, liikelaitos, merkittävimmät tytäryhtiöt ja säätiö määrittelevät vuosittain talousarviossaan, miten ne toteuttavat strategiaa ja omaa perustehtävänsä tavoitteellisesti.

Kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden pohjalta toimielimet hyväksyvät tehtäväalueensa toiminnalliset, taloudelliset ja palvelun laadulliset tavoitteet sekä meno- ja tuloerien käyttösunnitelmat.

Valtuusto hyväksyy talousarviossa investointisuunnitelman taloussuunnittelukaudelle. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvitettävä investointien vaikutukset toiminnan volyyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvitettävä myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet. Riskejä ovat mm., että strategia ei ohjaa aidosti toimintaa, toiminta ei ole kaupungin strategioiden mukaista, poikkeamia asetetuista tavoitteista ei huomata tai niitä ei oteta huomioon. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvät ohjeet, koulutukset, talouden raportointi ja seuranta.

Talousarvioon sisältyvää sitovaa määrärahaa ei saa ylittää ilman kaupunginvaltuuston lupaa. Mikäli palvelualue tai vastuualue ei pysty talousarviovuoden aikana toimimaan myönnetyn määrärahasa puitteissa, tulee sen tehdä lautakunnalle, kaupunginhallitukselle ja valtuustolle esitys talousarvion muutoksesta. Esitykseen tulee liittää perustelut ja selvitys niistä toimenpiteistä ja keinoista, joita on käytetty toiminnan sopeuttamiseksi annettuihin resursseihin.

4.5. Henkilöstö

Henkilöstöä koskien noudatetaan voimassa olevia virka- ja työehtosopimuksia, hallintosääntöä sekä muita henkilöstöasioita koskevaa lainsäädäntöä, määräyksiä, ohjeita ja päätöksiä. Henkilöstöpalvelut koordinoi henkilöstövoimavarojen hallintaa ja osaamisen kehittämistä, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa sekä johtaa virka- ja työehtosopimusten tulkinta-, sopimus- ja paikallista neuvottelutoimintaa. Hallintosäännön lisäksi henkilöstön rekrytointia, työtehtävien tekemistä ja muita henkilöstöasioita ohjataan erillisillä henkilöstöohjeilla.

Vuosittaisessa talousarvioprosessissa henkilöstösuunnitelma täsmennetään talousarviovuodelle ja suunnittelukaudelle.

Työsuojelutoiminta ja työterveyshuolto ovat osa henkilöstöasioihin liittyvää riskienhallintaa. Näillä toiminnoilla edistetään työkyvyn säilymistä ja henkilöstön työviihtyvyyttä.

4.6. Kirjanpito ja maksuliikenne

Kirjanpidon ja maksuliikenteen järjestämisessä noudatetaan hallintosääntöä, konserniohjetta ja taloudenhoitoa täydentäviä määräyksiä ja ohjeita (KH 23.5.2011 § 155) sekä muita täydentäviä määräyksiä ja ohjeita.

Kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyviä riskejä ovat mm., että kirjanpitoa ei hoideta lakien ja määräysten mukaisesti, saatavia ei saada perityksi, varoja tileiltä ja käteiskassoista häviää tai käytetään väärin tai että tehtävienjaon epäselvyyksien johdosta taloushallinnon tehtäviä jää suorittamatta. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi

tehtävien eriyttäminen, täsmäytykset, laskujen asiantarkastus ja hyväksyminen sekä kassavarojen tarkastukset ja muu omaisuuden hallinnointi.

Maksuliikenteen osalta kaupungin puolesta sitoumuksia ja maksumääräyksiä saavat tehdä vain nimetyt kaupungin viranhaltijat. Tytäryhtiöiden henkilöstöllä ei ole käyttöoikeutta kaupungin tileihin, luotto- tai maksukortteihin eikä kaupungin tiliostoihin, joten tämän tyyppisten sopimusten tekeminen ei ole mahdollista.

Arvonlisäverolaissa ja siihen liittyvissä ohjeissa on määritelty arvonlisäverollisen myynnin perusteet, arvonlisäveron vähennys- ja palautusoikeus sekä vähennysoikeuden rajoitukset, veron peruste ja verokannat.

Arvonlisäveroon liittyviä riskejä ovat esim. se, että verollisesta myynnistä jää arvonlisävero tilittämättä (aiheutuu viivästysseuraamuksia) tai että vähennykseen tai palautukseen oikeuttava vero jää saamatta. Sisäisen valvonnan keinoja ovat erilaisten tarkistusraporttien ja laskujen läpikäynti, henkilökunnan koulutus ja ohjeistus arvonlisäveron käsittelyyn.

Kaupungin maksuliikennetilien käyttöoikeudet on määritelty taloussäännössä. Kaupungin tilien avaaminen ja lopettaminen on hallintosäännöllä määrätty talous- ja kehittämisjohtajalle.

4.7. Omaisuuden hallinnointi

Omistajapolitiikan näkökulmasta kaupungin tehtävänä on tuottaa ja järjestää kuntalaisille lainsäädännössä tai kaupungin omin päätöksin määritellyt palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti. Omistajapolitiikka on määritelty kaupunginvaltuuston 6.5.2019 § 23 hyväksymissä omistajapolitiittisissa linjauksissa. Kaupungin viranomaiset ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että kaupungin omistama ja kaupungin hoidossa oleva omaisuus pidetään kunnossa ja, että sitä käytetään taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Rahoitusomaisuuden hallinnoinnista vastaa kaupunginhallitus hyväksytyjen rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteiden mukaisesti ellei päätösvaltaa ole delegoitu muulle viranomaiselle.

Kiinteistöomaisuuden hallinnoinnista vastaa Tilapalvelut liikelaitos sekä maaomaisuuden hallinnoinnista tekninen vastuualue. Liittymistä vastaavat liikelaitos ja tekninen vastuualue (kunnallistekniikka) omistusosuuksiensa mukaan.

Hankinnoissa noudatetaan hankintalakia, kaupungin omia hankintaohjeita ja sitä täydentäviä muita ohjeita. Hankinnat kilpailutetaan Claudia –järjestelmän kautta ja hankinnoista pidetään kootusti yhteistä hankintaluettelo, jossa näkyy sopimusten osapuolet, sopimusten laajuus, kustannukset ja sopimusten päätyminen. Henkilökohtaisia

hankintoja ei saa tehdä kunnan hankintojen yhteydessä eikä käyttää kunnan hankintasopimuksia omaksi edukseen.

Jokaisella organisaatiotasolla on varmistettava riittävä hankintaosaaminen. Riskejä ovat mm., että hankintoja tehdään ilman valtuuksia, hankintalainsäädännön tai ohjeiden vastaisesti, omaisuutta häviää tai turmeltuu. Sisäisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi hankintavaltuuksien määrittely, valtuuksien käytön sekä ohjeiden noudattamisen seuranta, hankintaan liittyvien tehtävien jako sekä hankintaprosessin toimivuuden arviointi.

Kunnan omaisuus jaetaan kirjanpidollisen käsittelyn mukaan taseeseen aktivoitavaan käyttöomaisuuteen ja vuosikuluksi kirjattavaan omaisuuteen. Omaisuuden luokittelussa noudatetaan kaupunginhallituksen (KH 25.11.2013 § 368) hyväksymää poistosuunnitelmaa. Käyttöomaisuus rekisteröidään ja ylläpidetään Pro Economica Premiumin käyttöomaisuuskirjanpidossa. Taseeseen aktivoitava omaisuus on kunnan toiminnassa vähintään kolmena tilikautena käytettävä omaisuus, jonka hankintameno on vähintään 10 000 euroa (alv. 0 %). Tasearvollisen omaisuuden hankinnasta ja myynnistä tai romutuksesta (purkaminen tms. toimenpide, jolla omaisuus hävitetään) tulee ilmoittaa talouspalveluihin viipymättä.

Arvoltaan merkittävästä (arvo 500 euroa tai yli) irtaimesta omaisuudesta tulee pitää luetteloa Pro Economica Premiumissa ja seurata vuosittain sen säilymistä kunnan hallussa. Irtaimen omaisuuden luetteloinnista ja poistoista on annettu erillinen ohje (intrassa). Valvonta kuuluu esimiehille, vastuualuepäälliköille ja palvelualuejohtajille. Irtaimen omaisuuden hankinnasta, myynnistä tai käytöstä poistoista/romutuksesta tulee ilmoittaa talouspalveluihin viipymättä.

4.8. Hanke- ja projektitoiminta

Sisäisen valvonnan näkökulmasta keskeistä on hankkeiden ja projektien tuloksellisuuden parantaminen ja niiden ohjauksen kehittäminen. Kemijärven kaupungin projektiohjeet (KH 25.9.2000 § 238) koskevat koko kaupunkia.

4.9. Tietohallinto, tietoturva ja tietosuoja

Tietohallinnon tavoitteena on turvata kaupungin tietoresurssien hyväksikäyttö suunnittelussa, johtamisessa, toiminnan toteutuksessa ja valvonnassa.

Käytännössä tämä tarkoittaa tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteensopivuuden ja toimivuuden sekä järjestelmien ja toiminnan tietoturvallisuuden varmistamista, joiden avulla voidaan mahdollistaa tietotekniikan tehokas hyödyntäminen yksiköiden toiminnan kehittämisessä. Kaupunki ostaa tietohallinnon palvelut LapIT:lta.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (679/2016) tuli sovellettavaksi 5/2018 ja sen rinnalla

sovelletaan 1.1.2019 voimaan tullutta kansallista tietosuojalaki (1050/2018). Tietosuojalaissa säädetään myös muun muassa valvontaviranomaisesta sekä eräistä henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä erityistilanteista, kuten sananvapauden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisesta. Asetuksella luodaan kansalaisille uusia oikeuksia ja rekisterinpitäjille sekä henkilötietoja käsitteleville uusien velvollisuuksia. Asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

Tietosuojasetuksen tavoitteena ja tarkoituksena on vastata teknologian nopean kehityksen ja digitalisoitumisen haasteisiin sekä parantaa henkilötietojen suojaa verkkoympäristössä. Asetus ottaa kantaa henkilötietojen lainmukaiseen käsittelyyn ja kertoo milloin, miten ja kuka henkilötietoja saa käsitellä. Tietosuojasetus antaa paremman suojan henkilötiedoille ja enemmän keinoja hallita tietojen käsittelyä

Kunnan toimenpiteitä ovat:

- nimittää tietosuojavastaava
- analysoida henkilötietovarannot
- tehdä riskiarviot järjestelmistä, sopimuksista ja sanktiot
- laatia toimintaohjeet eri tilanteisiin
- huolehtia tiedosta koko elinkaaren ajan
- kouluttaa henkilöstöä
- valvoa henkilötietojen käyttöä (lokitiedot ja tehtävät)
- huolehtia toiminnan läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta
- huolehtia rekisteröidyn oikeuksista
- tehdä viranomaisilmoitukset
- huolehtia osoitusvelvollisuudesta

Kaupunkikonsernin ja yksiköiden johdon on tunnistettava ja arvioitava, mitkä uhkat aiheuttavat kaupungin toiminnalle tai sen kehittämiselle merkittäviä tietoturvariskejä. Tietoturvariskit liittyvät yleisesti tietojen luottamuksellisuuteen, oikeellisuuteen ja saatavuuteen. Tietoturvariskien arviointi on osa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Se mahdollistaa tehtyjen kehitysstrategioiden (esimerkiksi sähköiset palveluprosessit) toteuttamisen tietoturva-asiat huomioiden.

Jokaiselle tietojärjestelmälle on määriteltävä omistaja, jonka tehtävänä on mm. kartoittaa tietojärjestelmiensä toimintaan liittyvät riskit, huolehtia tietojenkäsittelyn luottamuksellisuudesta, tietojen oikeellisuudesta, pääsynvalvonnasta ja toimintojen jatkuvuudesta. Vastuu tietoteknisistä jatkuvuussuunnitelmista, toipumissuunnitelmista ja toimintaohjeista on tietojärjestelmän omistajayksiköllä. Riskienhallinnassa on huomioitava, että kaupungin on pystyttävä tuottamaan lakisääteiset ja muut vastuullaan olevat palvelut teknisistä ongelmista huolimatta ilman, että siitä koituu kuntalaisille kohtuutonta haittaa.

Tietohallintoasiantuntija valmistelee yksityiskohtaiset tietohallintoa koskevat tietoturva- ja tietosuojasiat sekä toimii tietohallintopalvelujen tilaajana palveluntuottaja LapIT:lta. Tietosuojapalveluja ostetaan tarpeen mukaan LapIT:lta.

Tietosuojasäännösten noudattaminen on rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuulla. Tietosuojavastaava mm. seuraa tietosuojasääntöjen noudattamista koko organisaatiossa ja tuo esiin havaitsemiaan puutteita, antaa tietoja ja neuvoja tietosuojasääntöjen mukaisista velvollisuuksista johdolle ja henkilötietoja käsitteleville työntekijöille. Tietosuoja-asetuksen mukaisesta toiminnasta vastaavat palvelualuejohtaja ja kaupunginjohtaja.

Asianhallintajärjestelmällä tulee helposti ja luotettavasti hallita tietoja mm. asioiden käsittelyvaiheista, tehdyistä toimenpiteistä, laadituista asiakirjoista, tehdyistä päätöksistä ja arkistotoimenpiteistä. Kemijärven kaupungilla on käytössä Dynasty – asianhallintajärjestelmä.

Toimivan asianhallinnan perusedellytyksenä on, että kaikki järjestelmän piiriin kuuluvat asiat ja asiakirjat luodaan ja talletetaan ao. järjestelmään. Mikäli järjestelmän käyttö on puutteellista, siihen tallennetun tiedon kattavuuteen ei voida luottaa. Asiaa valmisteltaessa valmistelijan on erikseen huolehdittava, että järjestelmästä ei voi lukea salassa pidettäviä tai ei vielä julkisia tietoja muu kuin siihen oikeutettu henkilö.

4.10. Sopimukset ja niiden hallinnointi

Sopimushallinta on sisäisen valvonnan keskeinen alue, jonka toimivuus edellyttää paitsi vastuukysymysten selkeää määrittelyä myös tehokkaan valvonnan mahdollistavaa konkreettista työkalua kuten esim. atk-järjestelmää.

Hankintarajat ja sopimusten hyväksymisoikeudet on määritelty hallintosäännössä. Sopimuksen laatiminen edellyttää aina joko viranhaltijan tai toimielimen päätöksen tekemistä. Sopimukset on laadittava kunnan edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa kyseisen alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti. Sopimuksen valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on lautakuntien ja johtokunnan osalta palvelualuejohtajalla/ toimitusjohtajalla ja kaupunginhallituksen ja valtuuston osalta kaupunginjohtajalla tai hänen määräämällään viranhaltijalla. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö. Tehdyistä sopimuksista pidetään luetteloa (diaaria) tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä Dynastyssa ja/tai Claudiassa. Sopimukseen liittyvät vaatimukset tulee kirjata diaariin. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

Ainakin merkittävimmät sopimukset on hyväksyttävä tapauksesta riippuen joko toimielimen tai viranhaltijan päätöksellä. Sopimukset on laadittava kaupungin edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti. Sopimusten valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Toimielinten hyväksymien sopimusten osalta valvontavastuu on palvelualuejohtajalla. Tärkeää on, että kullekin sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimetty valvontavastuussa oleva henkilö. Tehdyistä sopimuksista pidetään luettelo (diaari) tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltyinä. Sopimukseen liittyvät erilaiset vaatimukset tulee myös kirjata diaariin. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti.

Sopimushallinnan tavoitteena on varmistua siitä, että sopimuksista on yhteinen rekisteri ja arkistointi sopimusten teolle on selkeä prosessi ja valtuudet sopimuksia allekirjoittavat henkilöt, joilla on siihen valtuudet sopimuksissa on kaupunkia suojaavat kohtuulliset pykälät sopimuksilla on omistaja, joka seuraa sopimustensa irtisanomista, voimassaoloa sopimukset sanotaan irti, kun ne eivät ole tarpeen.

Kaupunki hankkii enenevässä määrin myös peruspalveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Useimmiten palveluiden laadun varmistaminen on kaupungin vastuulla. Palvelusopimuksissa tai niiden tekemisen yhteydessä on kuvattava, miten palveluiden laadunvarmistus järjestetään.

5. RAPORTOINTI JA TIEDONVÄLITYS

5.1. Raportointi ja tiedon laatu

Tehokkaan toiminnan edellytyksenä on, että päätöksenteon pohjana on käytettävissä riittävät ja oikeat tiedot. Organisaation toiminnan ohjaus ja valvonta perustuu toimintaa ja taloutta koskeviin tietoihin sekä säännösten ja päätösten noudattamiseen. Organisaation ulkopuolelta kerätään jatkuvasti tietoa toimintaympäristöstä ja sen muutoksista sekä ulkoisista tapahtumista ja olosuhteista.

Raportointi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnasta on tärkeä johdon työväline. Toimialoille ja toimintayksiköille annettavien ohjeiden mukaan on niiden raportoitava toimielimelle säännöllisin väliajoin.

Kaupunginhallitukselle toimitetaan talouden seurantaraportti kuukausittain lukuun ottamatta tammi- ja heinäkuuta. Talouden ja toiminnan seurantaraportti toimitetaan kaksi kertaa vuodessa. Kaupunginhallitus arvioi seurantaraporttien perusteella kaupungin taloustilannetta ja tarvittaessa ohjaa, millaisiin toimiin toimialojen tulee ryhtyä talousarvion

tavoitteisiin pääsemiseksi. Talouden ja toiminnan seurantaraportti viedään kaupunginvaltuustolle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Raportoinnissa oleellista on tiedon laatu. Sisäisen valvonnan toimivuuden perusta on luotettava, olennainen ja ajantasainen sekä oikeamuotoinen tieto. Tiedon laatuun vaikuttavat tiedon soveltuvuus tarkoitukseensa, ajantasaisuus, oikeellisuus ja saatavuus.

5.2. Tiedonkulku ja johdon tuki valvonnalle

Ylimmän johdon on viestitettävä henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksestä.

Toimiva tiedonkulku varmistaa, että henkilöstö tuntee tehtävissään sovellettavat toimintaperiaatteet ja menettelytavat sekä osaltaan viestittää ja raportoi merkittävistä asioista ylemmälle organisaatiotasolle. Tehokasta tiedonvälitystä tarvitaan myös organisaation ulkoisten sidosryhmien kuten kuntalaisten, asiakkaiden, palvelujen toimittajien ja valtiovallan kanssa. Ulkopuolisilta tahoilta saadaan myös tietoa kaupungin sisäisen valvonnan toimivuudesta esim. asiakaskyselyjen kautta.

6. SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA ARVIOINTI

6.1. Jatkuva seuranta ja valvonnan toimivuuden arviointi

Kaupunginhallituksen on kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antaman yleisohjeen mukaisesti arvioitava vuosittain toimintakertomuksen osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja kehittämistarpeita sekä laadittava niistä selonteko (selonteko kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä). Selonteossa on tuotava esille sisäisessä valvonnassa havaitut puutteet ja näihin liittyvät kehittämistoimenpiteet. Esille tuodut puutteet on perustuttava tilikauden aikaiseen tehtyihin valvontatoimenpiteisiin. Lisäksi toimintakertomuksessa on raportoitava merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Selontekoa varten vastuu- ja palvelualueet, liikelaitos sekä tytäryhtiöt antavat toimintakertomuksen yhteydessä omat arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta sekä kehittämistarpeista.

Valvontaa voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä. Lisäksi sisäisen valvonnan toimivuuden arvioinnissa voidaan hyödyntää erilaisia itsearviointijärjestelmiä.

Kaupungin konsernivalvonnasta vastaa kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja. Kaupunginhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten konsernivalvonta on kaupunkikonsernissa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on mainituilla kohdealueilla tarkoitettu kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. (Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä)

6.2. Tiedonsaantioikeus

Ulkoisella tarkastuksella on oikeus saada veloitukselta kaikki tiedot ja asiakirjat, joita ne pitävät tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tietoja tai aineistoa luovutettaessa on varmistuttava tarkastajan henkilöllisyydestä.

Ostettaessa palveluja ulkoiselta palveluntuottajalta tulee sopimukseen kirjoittaa lauseke, joka turvaa kaupungille oikeuden saada riittävät tiedot kaupungin kokonaisedun turvaamiseksi.

Samat tiedonsaanti tai tarkastusoikeudet on sisällytettävä avustuspäätöksiin.

7. MUUT ERILLISASIAT

7.1. Sivutoimet

Hyvään hallintoon kuuluu, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toiminnan tasapuolisuuteen. Toiminnan on myös oltava niin avointa, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida hallinnon ulkopuolelta kansalaisen näkökulmasta. Viranhaltijan sivutoimen harjoittamista koskevista rajoituksista säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 §:ssä. Viranhaltijan sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista.

Ohjeet sivutoimilupiin liittyvästä menettelystä sisältyvät kaupungin hallintosääntöön ja henkilöstöohjeisiin.

Kielteisistä ratkaisuista tehdään päätös ja henkilöä on kuultava ennen päätöksentekoa.

Viranhaltijalle annettu sivutoimi voidaan peruuttaa. Viranhaltija on velvollinen ilmoittamaan saamastaan sivutoimiluvastaan esimiehelle virkatehtävämuutosten yhteydessä, jolloin voidaan arvioida luvan myöntämisen perusteita muuttuneessa tilanteessa.

Työsopimussuhteisten työntekijöiden osalta työsopimuslain 3 luvun 3 §:ssä säädetään kilpailevasta toiminnasta.

7.2. Ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottaminen

Viranhaltijoiden ja julkisyhteisöjen työntekijöiden yleisistä velvollisuuksista ja vastuista on säännökset lainsäädännössä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n ja rikoslain 40 luvun 12 §:n säännösten mukaan viranhaltija tai julkisyhteisön työntekijä ei saa vaatia tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi myös virkavelvollisuuksien rikkomista koskevien säännösten perusteella. Arviointikriteerinä on se, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta viranomaiseen, viranhaltijaan tai julkishallinnon työntekijään.

Tässä arvioinnissa on otettava huomioon mm.:

- tarjotun edun arvo, laatu ja toistuvuus
- asiaan liittyvät mahdolliset muut tekijät ja olosuhteet
- onko lahjan vastaanottaminen ulkopuolisin silmin omiaan heikentämään luottamusta kaupungin toimintaan, tai
- pyritäänkö lahjalla tai edulla vaikuttamaan viranhaltijan tai työntekijän toimintaan ja
- johtaako kiitollisuudenvelkaan lahjan tai edun antajalle.

Pääsääntönä on, että kunta itse maksaa kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden virkamatkat.

Etenkin yritysten kohdalla on syytä miettiä miksi yritys maksaa matkan. Ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-ajalla yksityishenkilönä ei muuta matkan hyväksyttävyyttä.

Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Yritysten tarjoamissa tilaisuuksissa tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on näissä tilanteissa syytä harkita huolellisesti. Yksittäisen lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan samoin näkökohdin kuin muidenkin taloudellisten etujen vastaanottamista.

Lahjuksen ottamisesta rankaiseminen edellyttää sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin päätöksiin ja mahdollisuus vaikuttaa ratkaisuihin. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä.

Luottamushenkilö saattaa puolestaan pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös esim. kunnan neuvottelijana asian valmistelussa. Taloudellisen edun

vastaanottanut viranhaltija tai luottamushenkilö voi tulla esteelliseksi käsittelemään asiaa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Lahjusrikos voi koskea myös esim. kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa.

7.3. Väärinkäytösten ehkäisy, tunnistaminen ja tutkinta

Toimiva sisäinen valvonta ehkäisee väärinkäytöksiä ja on paras menetelmä väärinkäytösten paljastamisessa. Kemijärven kaupungissa ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupungin ohjeita rikkovia taikka lain vastaisia tekoja. Väärinkäytöksen havaitseminen perustuu väärinkäytöksen merkkien tunnistamiseen.

Nämä merkit voivat tulla esiin johdon käyttöön ottamissa valvontatoimenpiteissä, tarkastusten tuloksena tai muista lähteistä. Tunnusmerkkejä väärinkäytöksistä ovat esimerkiksi:

- asiakirjat ovat väärinä tai niitä epäillä väärennetyiksi
- omaisuutta on hävitetty tai sen epäillä hävinneen
- epäillä, että on erehdytty henkilöä, ja tästä olisi aiheutunut kaupungille vahinkoa
- huomataan avustusten hakemista koskevassa dokumentaatiossa virheellisiä tietoja
- päätösvaltaa käytetään ohi ohjeistuksen tai delegoidun toimivallan
- käskyvaltaa alaisiin on käytetty väärin.

Epäilyt väärinkäytöksistä on tutkittava ja tarvittaessa on ryhdyttävä vaadittaviin oikeustoimiin.

Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehelleen. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös sisäiseen tarkastukseen. Ensisijaisesti esimiesten tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Mikäli on perusteltua syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja sen tueksi on tosiseikkoja, laatii palvelualuejohtaja, talous- ja kehittämisjohtaja tai kaupunginjohtaja tutkintapyynnön ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi.

7.4. Avustukset

Toimielimet määrittelevät jakamiensa avustusten myöntämisperiaatteet, jotta päätöksenteossa tasapuolisuus ja oikeellisuus toteutuvat. Avustuksesta päätettäessä on huomioitava avustettavan toiminnan laatu ja laajuus. Avustettavan toiminnan on edistettävä kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista ja sen on tuettava ja täydennettävä kaupungin toimintaa.

Kaupungille tulee varata mahdollisuus tarkastaa avustusten saajien toimintaa. Myönnettyjen avustusten määrä pitää pysyä niille talousarviossa varatuissa määrärahoissa.

8. OHJEEN VOIMAANTULO JA AJAN TASALLA PITÄMINEN

Tämä ohje tulee voimaan kaupunginhallituksen hyväksytyä sen. Palvelualueiden ja tytäryhtiöiden tulee huolehtia siitä, että ohjeen sisältö tulee saattaa ainakin kaikkien esimiesten tietoon. Tiedottamisesta voidaan huolehtia esim. järjestämällä tiedotustilaisuus, johon osallistuvat tilivelvollisten lisäksi muutkin esimiesasemassa olevat.

Ohje tuodaan kaupunginhallituksen käsittelyyn kun lainsäädännössä tai kaupungin toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä.

Liite: Kysymyksiä valvontavastuussa oleville esimiehille sisäisen valvonnan toimivuuden testaamiseksi.

Valvontakulttuuri

Ymmärrätkö kaupunkikonsernin tehtävät ja strategiat?

Ymmärrätkö omaan toimintaani vaikuttavat tavoitteet ja niiden nivoutumisen kaupungin strategiaan ja tavoitteisiin?

Olenko sisäistänyt selkeästi asiat, joista olen vastuussa?

Ovatko johto- ja muut sääntömme ajan tasalla ja mielekkäitä toimintamme tarkoituksen kannalta?

Ovatko vastuualueemme tai toimintayksikkömme valtuudet ja vastuut selkeästi määritellyt ja ajantasaiset?

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 tehtäväalueellani toimiva laatujärjestelmä tai vastaava?

Riskien hallinta

Tunnistanko ennakolta riskit, jotka voivat vaikuttaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Onko minulla saatavissa tietoa, jonka avulla kykenen tunnistamaan ja arvioimaan riskit/ mahdollisuudet?

Arvioinko säännöllisesti riskejä?

Ymmärrätkö 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 kaupunginhallituksen hyväksymiä henkilöstöpoliittisia linjauksia noudatetaan yksikössäme?

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 saavuttamista?

Onko laskujen hyväksyjät sekä osto- ja tilausvaltuudet määritelty?

Raportointi ja tiedonvälitys

Onko tietojärjestelmistä ja informaatiokanavista saatava tieto luotettavaa ja ajantasaista?

Saanko riittävästi tietoa suoriutuakseni hyvin työtehtävistäni?

Tukeeko organisaationi ylin johto yksikköäni tavoitteidemme saavuttamisessa?

Toimiko tiedonkulku eri toimintayksikköjen välillä hyvin?

Tiedätkö kuinka minun tulee toimia, jos epäilen väärinkäytöksen tapahtuneen?

Seuranta

Suoritetaanko yksikössäni sisäisen valvonnan itsearviointia?

Onko sisäisen valvonnan kehittämissuunnitelma yksikössämme tehtynä?

Onko toimintayksikölleni ja –yksikössäni asetettu säännölliset raportointivelvoitteet ja toimitaanko niiden mukaisesti?

Saanko ja toimitanko 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 tilintarkastuksen raportit käsitellään yksikössäni?

Arvioiko johto yksikköni toimintaa asianmukaisilla tavoitteilla ja mittareilla?