

Sisäisen tarkastuksen toimintaohje

Hyväksytty kaupunginhallituksessa xx.x.2024 § xx



Sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen tarkoitus

Hallintosäännön pykälässä 99 on määritelty sisäisen tarkastuksen tehtävät. Toimintaohje määrittelee Salon kaupungin sisäisen tarkastuksen tarkoituksen, tehtävät ja vastuut sekä aseman organisaatiossa, toiminta-alueen ja tietojen saantioikeuden.

Sisäisen tarkastuksen tarkoitus

Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka on tarkoitus tuottaa lisäarvoa Salon kaupungille ja parantaa sen toimintaa.

Sisäinen tarkastus tukee Salon kaupungin organisaatiota tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnan tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen

Salon kaupungin sisäisestä tarkastuksesta huolehtii sisäisen tarkastuksen yksikkö.

Yksikön ulkopuolisia asiantuntijapalveluita voidaan hankkia esimerkiksi täydentämään väliaikaista resurssivajetta tai puuttuvaa erityisosaamista, mutta silloinkin vastuu tuloksellisen sisäisen tarkastuksen toiminnon ylläpitämisestä säilyy Salon kaupungilla. Sisäisen tarkastuksen toiminnan johtamisesta sekä ostopalveluiden koordinoinnista ja laadunvalvonnasta vastaa sisäinen tarkastaja. Sisäinen tarkastus osallistuu ostopalveluiden hankintaan vähintään arvioimalla palveluntuottajan ammattitaitoa, riippumattomuutta ja objektiivisuutta.

Asema, valtuudet ja vastuut

Sisäinen tarkastus toimii kaupunginhallituksen alaisuudessa ja esihenkilönä toimii kaupunginjohtaja. Sisäisen tarkastuksen kohteena voivat olla kaupungin kaikki toiminnot ja kaikki toimintayksiköt. Konserniohjeen mukaan sisäisen tarkastuksen yksikkö suorittaa kaupunkikonsernissa sisäistä tarkastusta kaupunginjohtajan toimeksiannon mukaisesti.

Myös kaupungin kolmannelta osapuolelta hankitut palvelut ja niiden tuottaminen kuuluvat sisäisen tarkastuksen toiminta-alueeseen siinä laajuudessa kuin palveluntoimitussopimuksissa on määritelty. Ensisijainen vastuu sopimusten toteutumisen valvonnasta on hankinnan tehneellä yksiköllä, eikä sisäinen tarkastus vastaa tarkastusoikeuden sisällyttämisestä palveluntoimitussopimukseen.

Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada tarkastustehtäväänsä varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat salassapitosäännösten estämättä. Salassa pidettäviin asioihin sovelletaan lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta, jonka mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Sisäinen tarkastus on oikeutettu saamaan toimintayksiköiltä tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellista apua.

Sisäisen tarkastuksen henkilöstöllä on asiantuntijavastuu työstään. Tarkastus- ja konsultointitoiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi sisäisellä tarkastuksella ei ole toiminnallista vastuuta arvioinnin kohteena olevista toiminnoista, eikä sillä ole oikeutta osallistua näiden toimintojen päätöksentekoon.

Hallintosäännössä on määritelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen vastuut ja tehtävät.

Yhteistyö tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan kanssa

Kaupungin hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Salon kaupungin 1.1.2024 voimaan tulleessa hallintosäännössä (hyväksytty 4.12.2023 § 92) on määritelty tarkastuslautakunnan tehtävät ja raportointi:

- 1) hyväksyy tarkastuslautakunnan arviointisuunnitelman
- 2) seuraa tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutoinkin seurattava tilintarkastajan tehtävien suorittamista ja tehtävä tarpeen mukaan esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi
- 3) huolehtii, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa
- 4) tehtävä aloitteita ja esityksiä tarkastuslautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen tarkastuksen tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla

Lisäksi hallintosäännön pykälässä 97 on määritelty, että kaupunginjohtaja antaa tarkastuslautakunnalle vuosittain selvityksen, miten sisäistä tarkastusta on ohjeistettu ja sen toimintaa seurattu ja hyödynnetty.

Sisäisen tarkastuksen on omalta osaltaan huolehdittava tilintarkastajien ja sisäisen tarkastuksen riittävästä yhteistyöstä ja yhteydenpidosta. Yhteistoiminnalla pyritään varmistamaan, että tarkastustoiminta on riittävän kattavaa ja ettei päällekkäistä työtä tehdä.

Tilintarkastajilla on oikeus tutustua kaikkiin sisäisen tarkastuksen tuottamiin raportteihin. Vastavuoroisesti sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada kaikki tilintarkastajien raportit ja lausunnot tiedoksi.

Tavoitteet

Sisäisen tarkastuksen toiminnan tavoitteena on edistää kaupungin toimintavarmuutta. Toimintavarmuudella tarkoitetaan sitä, että kaupunki

- noudattaa lakeja, säännöksiä ja sopimuksia
- tunnistaa tavoitteiden saavuttamista uhkaavat keskeiset riskit ja hallitsee ne tarkoituksenmukaisella tavalla

- saavuttaa tavoitteensa
- tekee päätökset oikeiden, riittävien ja oikea-aikaisten tietojen perusteella
- toimii tehokkaasti
- turvaa omaisuutensa
- toimii toimielinten ja johdon linjausten ja päätösten mukaisesti

Sisäisen tarkastuksen toiminnan sisäisenä tavoitteena on, että sen osaaminen, toimintatavat, työmenetelmät ja palvelut ovat korkeatasoiset.

Asiakkaat ja palvelut

Sisäisen tarkastuksen ensisijaiset asiakkaat ovat kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja ja tarkastuslautakunta. Muita asiakkaita ovat luottamushenkilöt, esihenkilöt, henkilöstö ja tilintarkastajat sekä kuntalaiset. Varsinaiset toimeksiannot tulevat ensisijaisilta asiakkailta.

Sisäinen tarkastus tuottaa asiantuntijapalveluita, joita ovat

- arviot tarkastelun kohteena olevan toiminnan, prosessin, järjestelmän, hankkeen, työmenetelmän tai toimintatavan toimintavarmuudesta
- kokonaisarviot organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien toimintavarmuudesta
- kehittämisehdotukset toimintavarmuuden parantamiseksi
- selvitykset, kannanotot ja lausunnot
- erityistoimeksiantojen toteuttaminen
- yhteydenpito tilintarkastajaan

Sisäisen tarkastuksen palvelut koskevat erityisesti seuraavia alueiden arviointia

- säädöksiä, määräysten ja sopimusten noudattaminen
- tavoitteiden asettaminen ja toteuttaminen sekä tuloksien seuranta
- riskienhallinta
- organisaation toimivuus
- raportoinnin ja sisäisten valvontamenetelmien luotettavuus, riittävyys ja tarkoituksenmukaisuus
- organisaation tietotekniikan johtamis- ja hallintojärjestelmä
- resurssien taloudellinen käyttö
- eettisten tavoitteiden, ohjelmien ja toimenpiteiden suunnittelu, käyttöönotto ja tuloksellisuus
- väärinkäytöksiä estäminen
- omaisuuden turvaaminen
- päätösten ja ohjeiden noudattaminen
- ohjeiden tarkoituksenmukaisuuden arviointi

Eettiset toimintaperiaatteet

Sisäinen tarkastus asettaa omat tavoitteensa niin, että ne ovat sopusoinnussa kaupungin tavoitteiden ja arvojen kanssa. Sisäinen tarkastus suorittaa tehtävänsä siten, että kaupungin arvot osaltaan ohjaavat työtä.

Sisäinen tarkastus ottaa toiminnassaan huomioon yleisesti hyväksytyt sisäisen tarkastuksen ammattistandardit ja eettiset periaatteet. Sisäisen tarkastuksen keskeiset toimintaperusteet ovat rehellisyys, objektiivisuus, luottamuksellisuus ja ammattitaito.

Sisäinen tarkastus on riippumaton tarkastettavista toiminnoista ja sisäisen tarkastuksen henkilöstön edellytetään olevan työssään objektiivisia. Henkilön tulee pidättäytyä arvioimasta sellaisia toimintoja, joista hän on ollut vastuussa.

Sisäisen tarkastuksen on ilmoitettava kaupunginjohtajalle riippumattomuutta tai objektiivisuutta vaarantavista tekijöistä ja olennaisista poikkeamista sisäisen tarkastuksen ammattistandardeista.

Sisäisen tarkastuksen henkilöstön on käytettävä työssään saamaansa tietoa harkiten sekä salassapitosäädöksiä noudattaen. Tietoja ei saa käyttää henkilökohtaisen edun tavoittelemiseksi eikä tavalla, josta voi olla haittaa kaupungille. Kaupungin toimintaan lähtökohtaisesti sovellettava julkisuusperiaate vaikuttaa myös sisäisen tarkastuksen työhön.

Toiminnan suunnittelu

Sisäinen tarkastaja laatii ja esittelee sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman kaupunginjohtajan hyväksyttäväksi. Merkittävät vuoden aikaiset muutokset suunnitelmaan saatetaan etukäteen kaupunginjohtajan hyväksyttäväksi.

Vuosisuunnitelma perustuu dokumentoituun riskiarviointiin. Se laaditaan niin, että siinä voidaan ottaa huomioon muun organisaation suunnittelun tulokset sekä kaupunginhallituksen ja toimeenpanevan johdon tarpeet sekä tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien suunnitelmat. Siinä varaudutaan myös yllättäen esiin tulevien tehtävien hoitamiseen.

Suunnitelma annetaan kaupunginhallitukselle, tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle tiedoksi ja samoin mahdolliset merkittävät muutokset vuoden aikana saatetaan tiedoksi.

Sisäisen tarkastuksen prosessi

Sisäinen tarkastus käyttää palvelujen tuottamiseen tarkastuksia ja konsultointia. Tarkastukset ovat objektiivista havaintojen kokoamista ja merkityksen määrittelyä. Niiden tarkoituksena on tuottaa organisaatiolle riippumaton arvio riskienhallinnasta, valvonnasta tai johtamis- ja hallintoprosesseista.

Tarkastusprosessi koostuu

- tavoitteiden määrittelystä usein riskianalyysin pohjalta
- tarkastuksen suunnittelusta
- todentavan aineiston hankkimisesta
- aineiston analysoinnista
- päätelmien tekemisestä
- tarvittaessa suositusten antamisesta epäkohtien korjaamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi
- raportoinnista
- seurannasta

Todentava aineisto hankitaan analyttisin menetelmin tutkimalla asiakirjoja, havainnoimalla ja haastatteluilla. Tarkastusta kuvataan ja suositukset annetaan tarkastusraportoinnissa. Siihen sisällytetään tarkastuskohteen vastuuhenkilöiden kannanotot kehittämisehdotusten toteuttamisesta.

Sisäinen tarkastus arvioi annettujen suositusten tilaa ja toteutumista säännöllisesti ja raportoi jäljellä olevista riskeistä.

Sisäisen tarkastuksen konsultointipalvelut ovat neuvonanto- ja muita sen luontoisia palveluita, joiden tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa kaupungin toiminnoille sekä ehdotuksien tekemistä organisaation riskienhallinta, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien kehittämiseksi. Sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden turvaamiseksi konsultoinnin luonne ja laajuus sovitaan toimeksiantajan kanssa, merkittävimmissä toimeksiannoissa kirjallisena.

Konsultointipalveluja ovat muun muassa neuvonta mukaan lukien yksittäiset kannanotot ja kommentit, itsearviointien ohjaus ja koulutus. Sisäinen tarkastus voi olla edustettuna työryhmissä ilman operatiivista vastuuta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tuoda päätöksenteon tueksi järjestelmiin, työkulkuihin yms. liittyviä perusteltuja toimivuus-, luotettavuus- ja turvallisuusnäkökohtia, mutta niiden toteuttamisesta päättävät asianomaiset toimielimet ja vastuuhenkilöt.

Sisäinen tarkastus määrittelee ja tarpeen mukaan dokumentoi arviointi- ja varmistus-, sekä konsultointitoimintansa suunnittelua, tarkastustyötä ja raportointia koskevat alempana esitettyä tarkemmat menettelytavat.

Tarkastuksien suunnittelu

Yksittäistä tarkastusta varten laaditaan kirjallinen tarkastuskohteen alustavaan riskien arviointiin pohjautuva tarkastussuunnitelma, johon sisältyvät ainakin tehtävän laajuus ja rajoitteet, tavoitteet ja aikataulu ja käytettävät resurssit sekä menetelmät. Tarkastussuunnitelma käydään läpi tarkastuskohteen vastuuhenkilöiden kanssa aloituskeskustelussa.

Tarkastustyö

Tarkastuskohteesta hankitaan tietoa tutkimalla asiakirjoja sekä haastatteluiden, vertailujen, otosten ja testien avulla. Kunkin tarkastettavan asian osalta arvioidaan, miten asiat ovat suhteessa arviointiperusteisiin, mistä mahdolliset erot johtuvat ja mitä niistä seuraa sekä mihin toimenpiteisiin toiminnan kehittämiseksi tulisi ryhtyä.

Tarkastuksesta kootaan työpaperit, jotka dokumentoivat kaiken sen tehtyä koskevan olennaisen informaation, joka tukee johtopäätöksiä ja toimeksiannon tuloksia. Työpaperit on laadittava ja säilytettävä siten, että havainnot, analyysit ja johtopäätökset sekä mahdolliset suositukset voidaan myös jälkikäteen niiden perusteella todentaa.

Raportointi

Tarkastushavainnot ja mahdolliset kehittämissuositukset sekä tilanteen mukaan tarkastusraportin luonnos käydään tarkastuskohteen vastuuhenkilöiden kanssa läpi tarkastuksen loppukeskustelussa.

Tarkastettavasta tai arvioitavasta kohteesta vastuussa oleville annetaan mahdollisuus esittää näkemyksensä havainnoista ja johtopäätöksistä ennen lopullista raportointia, ellei ole perusteltua syytä menetellä toisin.

Tarkastusraporttiin liitetään tarkastuskohteen johdon vastine, josta käy ilmi, hyväksyykö johto esitetyt kehittämissuositukset sekä miten ja millä aikataululla kehittämissuositukset aiotaan toteuttaa. Tarkastusraportti tai sen ote jaetaan tarkastuskohteen johdolle ja muille vastuutahoille, joita tulokset ja suositukset suoranaisesti koskevat. Raportti lähetetään tiedoksi kaupunginjohtajalle ja tarkastuskohteen esihenkilölle sekä toimialajohtajalle.

Konsultointilausuntojen raportoinnista sovitaan toimeksiantajan kanssa.

Mikäli sisäinen tarkastus katsoo, että tarkastuskohteen johdon hyväksymä riski on kaupungin kannalta liian suuri, tulee asia saattaa välittömästi kaupunginjohtajan tietoon ja ratkaistavaksi. Sisäisen tarkastuksen on niin ikään viivytyksettä raportoitava kaupunginjohtajalle ja kaupunginhallitukselle havaitsemistaan merkittävistä sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan puutteista sekä väärinkäytöksistä. Kirjallisen raportoinnin lisäksi tai asemasta, mikäli tarvetta dokumentointiin ei ole, tulokset voidaan esittää suullisesti.

Seurantatarkastus

Sisäinen tarkastus seuraa säännöllisin välein kehittämis ehdotusten käsittelyä ja suositusten perusteella toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta riskien hallitsemisessa ja toiminnan kehittämisessä. Seurantatarkastuksen tuloksista raportoidaan tarkastuskohteen vastuuhenkilöille ja kaupunginjohtajalle sekä vuosittaisessa raportoinnissa kaupunginhallitukselle.

Arkistointi

Tarkastusraportit arkistoidaan arkistointia koskevien määräysten ja tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti. Työpaperit säilytetään sisäisen tarkastuksen hallussa tarpeelliseksi katsomansa ajan.

Raportointi sisäisen tarkastuksen toiminnasta

Sisäinen tarkastus raportoi toiminnastaan kaupunginjohtajalle säännöllisen palaverikäytännön yhteydessä kuukausittain.

Sisäinen tarkastus raportoi vuosittain kaupunginhallitukselle maaliskuun loppuun mennessä edellisen vuoden toiminnasta. Tarkastuslautakunnalle raportoidaan toimintasuunnitelman toteutumisesta, merkittävistä avoimista riskeistä, sisäisen valvonnan tilasta, valvontatoimenpiteistä sekä muista kaupunkia tai sen johtamis- ja hallintojärjestelmää koskevista asioista. Merkittävistä havainnoista raportoidaan välittömästi kaupunginhallitukselle, kaupunginjohtajalle ja tarkastuslautakunnalle.

Sisäisen tarkastuksen ammattitaito ja laadunvarmistus

Sisäisen tarkastuksen henkilöstöllä tulee olla tai sen tulee hankkia tehtäviensä suorittamiseen tarvittavat tiedot, taidot ja muu pätevyys. Sisäisen tarkastuksen tulee varmistaa tehtävien edellyttämä jatkuva ammatillinen kehittyminen.

Sisäisen tarkastuksen tulee kehittää ja ylläpitää sisäisen tarkastuksen laadunvarmistusmenettelyitä. Menettelyihin sisältyvät sekä tarkoituksenmukaiseksi katsotut jatkuvat laadunvarmistusmenettelyt että tarpeelliseksi katsottavassa laajuudessa tehtävät sisäiset ja ulkoiset arvioinnit sisäisen tarkastuksen toiminnan laadusta.

Henkilöstöpäätökset

Sisäisen tarkastuksen henkilöstön valintaa, palvelussuhteen päättymistä ja palkkausta koskevat päätökset tehdään hallintosäännön mukaisesti.

Voimaantulo

Tämä toimintaohje tulee voimaan kaupunginhallituksen päätöksellä.

Sisäisen tarkastuksen on vuosittain arvioitava toimintaohjeen päivitystarpeet ja ne käsitellään kaupunginhallitukselle tehtävän vuosittaisen raportoinnin yhteydessä.