



VUOSIRAPORTTI

2023

Sirpa Salminen

Sisäinen tarkastaja, Internal Auditor

040 826 3172

ROVANIEMI

Sisällys

Yleistä.....	3
Sisäisen tarkastuksen järjestäminen ja resurssit.....	3
Sisäisen tarkastuksen tehtävä, painopistealueet ja tavoitteet	3
Vuoden 2023 työohjelma.....	4
Keskeiset havainnot ja suositukset	4
Liitteet	7

Yleistä

Rovaniemen kaupungin sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja konsultointitoimintaa. Sisäinen tarkastus toimii kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan alaisuudessa hyvän hallinto- ja johtamistavan, kaupungin eettisten periaatteiden, järjestelmällisen riskienhallinnan sekä sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan tuloksellisuuden vahvistamiseksi.

Sisäinen tarkastus noudattaa toiminnassaan sisäisen tarkastuksen kansainvälistä ammatillista ohjeistusta ja toimii kaupunginhallituksen hyväksymän sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen (KH 27.11.2017 565§), riskiperusteisen vuosisuunnitelman (14.2.2022 60§) ja kaupunginjohtajan erikseen antamien tarkastusmääräysten mukaisesti. Sisäinen tarkastus määrittää toiminnan painopistealueet sekä tarkastuskohteet riippumattomasti ja riskiperusteisesti ottaen huomioon ylimmän johdon näkemykset.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen ja resurssit

Sisäinen tarkastus järjestettiin sisäisen tarkastajan laatiman ja kaupunginjohtajan hyväksymän työohjelman mukaisesti. Työohjelma perustui kaupunginhallituksen hyväksymään vuosisuunnitelmaan. Työohjelmassa sisäisen tarkastuksen toiminnon tehtävät asetettiin tärkeysjärjestykseen organisaation päämäärien mukaisesti. Lisäksi resursseja kohdennettiin tarkastuksiin, joilla pyrittiin saamaan tietoa kaupungin toimintakulttuurin eettisyydestä ja lainmukaisuudesta. Tarkastushavainnoista raportoitiiin kaupunginhallitukselle, kaupunginjohtajalle, tilintarkastajalle ja tarkastuslautakunnalle.

Sisäisessä tarkastuksessa työskenteli yksi tarkastaja. Vuosisuunnitelman mukaiset tarkastukset suoritettiin omana toimintana. Tarkastusten lisäksi sisäinen tarkastaja osallistui asiantuntijana mm. kaupungin riskienhallinnan työryhmään ja muihin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistoimiin. Sisäinen tarkastaja ylläpitää ammattitaitoaan osallistumalla Suomen Kuntaliitto ry:n sisäisten tarkastajien verkoston kokouksiin ja koulutuksiin.

Sisäisen tarkastuksen tehtävä, painopistealueet ja tavoitteet

Sisäinen tarkastus arvioi riskiperusteisesti kaupungin johtamis- ja hallintomenettelyjen, sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan asianmukaisuutta, toimivuutta, tehokkuutta ja riittävyttä sekä antoi arviointiin perustuvia suosituksia.

Sisäiset tarkastukset kohdistuivat seuraaviin painopistealueisiin:

- Taloudellisuus, tuottavuus ja tuloksellisuus
- Varallisuuden ja omaisuuden sekä resurssien hallinta
- Lainmukaisuus ja hyvä hallintotapa
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmät

Sisäisten tarkastusten keskeiset tavoitteet liittyivät lain ja ohjeiden noudattamiseen. Tarkastuksilla pyrittiin varmistumaan siitä, että kaupungin sisäiset ohjeet olivat ajantasaiset ja poikkeamiin puututtiin välittömästi niiden ilmaantuessa. Tarkastusten tavoitteena oli saada kohtuullinen varmuus siitä, että toiminnan kannalta relevantit kontrollit on tunnistettu ja, että toiminnassa noudatetaan hyvää hallintotapaa, toimintaa sääteleviä lakeja ja kaupungin ohjeita. Tarkastusten tarkoituksena oli tarkastushavaintojen ja suositusten perusteella kehittää kaupungin toimintatapoja ja

arvioida aikaisemmin sisäisen tarkastuksessa tehtyjen kehittämistoimenpiteiden tilaa.

Vuoden 2023 työohjelma

Työohjelma toteutui pääosin suunnitelman mukaisesti. Sisäinen tarkastus toteutti hallituksen hyväksymän vuosisuunnitelman mukaisia tarkastuksia neljä (4) ja kaksi (2) kaupunginjohtajan erikseen määräämää tarkastusta. Kolme vuosisuunnitelman mukaista tarkastusta siirtyi ad hoc tarkastusten vuoksi vuodelle 2024.

Tarkastukset toteutettiin laaditun tarkastussuunnitelman mukaisesti. Työohjelman mukaisissa tarkastuksissa suunnitelma käytiin läpi tarkastuskohteen vastuuhenkilöiden kanssa. Sisäinen tarkastus esitti tarkastusten perusteella kokonaisarvion, keskeisiä havaintoja ja suosituksia. Vastuuhenkilöillä oli mahdollisuus kommentoida raporttia ja lisätä siihen toiminnan kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä.

Sisäinen tarkastaja valmisteli yhteistyössä tietohallinnon ja tietosuojavastaavan kanssa Whistleblowing -ilmoituskanavan käyttöönottoa. Ilmoittajan suojelua koskeva laki astui voimaan 1.1.2023 ja ilmoituskanava otettiin käyttöön 1.4.2023. Ulkoisena ilmoituskanavana toimii oikeuskanslerinvirasto. Kaupungin verkkosivulta löytyvät ohjeet ja linkki ilmoituksen tekoon. Vuoden 2023 aikana ilmoituskanavien kautta ei tehty ilmoituksia.

Keskeiset havainnot ja suositukset

Rovaniemen kaupungin toimintaa ohjaavat säännöt, määräykset, ohjeet ja päätökset ovat pääosin ajan tasalla. Vanhentuneet ohjeet tai ohjeiden puuttuminen synnyttää erilaisia toimintakäytäntöjä ja lisäävät riskien todennäköisyyttä. Kaupungin sisäisten ohjeiden ajantasaisena pitäminen vaatii jatkuvaa työtä. Ohjeiden merkitys korostuu erityisesti kaupungin hanketoiminnassa, koska hanketoiminta on organisoitu hajautetulla mallilla. Toimialat ja vastualueet vastaavat omista hankkeistaan. Hankkeiden poissulkeminen ja rajaaminen on hankalaa, koska strategian tavoitteet ovat laveat ja kaupunki ei ole linjannut missä ja millaisissa hankkeissa kaupunki voi olla mukana. Tarkastuksessa havaittiin, että projektitoiminnan menettelytapaohje oli vanhentunut. Uusittu ohje otettiin käyttöön vuoden 2024 alussa.

Sisäisessä valvonnassa ilmeni puutteita, mikä saattaa heikentää tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Valvonta kattaa olennaisimmat riskitekijät ja toimii pääosin vaikuttavasti, mutta ohjeiden ja raportoinnin puutteet heikentävät sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelun yhteydessä hanketoiminnalle tulee asettaa omat tavoitteet. Hankkeiden tarkoituksenmukaisuus ja tarpeellisuus suhteessa kaupunkistrategian tavoitteisiin tulee arvioida.

Valvontajärjestelmään sisältyy riskejä, jotka edellyttävät korjaavia toimenpiteitä. Hanketoiminnassa korostuvat talouteen ja henkilöstöön liittyvät riskit, minkä vuoksi toimijoiden osaamisen vahvistaminen on tarkoituksenmukaista. Hanketoimintaan liittyvää koulutusta järjestetään kevään 2024 aikana. Hanketoimijoiden verkostoitumisella lisätään myös osaamista ja yhdenmukaistetaan toimintakäytäntöjä.

Talouslyksikkö on vuoden 2023 aikana panostanut laskujen käsittelijöiden koulutukseen ja sisäiseen valvontaan. Valvonnan tueksi otettiin käyttöön käsiteltyjen ostolaskujen tarkistusprosessi, joka toteutetaan kolme kertaa vuodessa, jatkossa prosessi liitetään osaksi osavuosisikatsausprosessia. Tarkistuksen suorittavat

toimialojen asiantarkastajat, talous- ja rahoitusyksikkö sekä laki- ja hankintapalvelut -yksikkö. Tarkastuksessa korjataan laskujen kirjaamisessa tapahtuneet virheet. Toimenpide lisää talousraportoinnin luotettavuutta.

Uudenlaiset tarpeet Kansalaistorin ja Aalto -keskuksen alueen käytölle nousevat ajoittain esille. Lumirakentaminen keskeiselle alueelle herätti keskustelua ja nosti esille toiminnassa ilmenneitä puutteita. Sisäisessä tarkastuksessa havaittiin, että asioita jää hoitamatta, mikäli vastuukysymyksissä ilmenee epäselvyyttä. Lupaprosessiin liittyvien vastuiden ja menettelytapojen selkeyttäminen on välttämätöntä. Aiemmin alue on ollut vain kaupungin sisäisessä käytössä, minkä vuoksi ohjeiden ja hinnaston laatimista ei ole pidetty tarpeellisena. Alueen käyttöön tulee laatia ohje, jossa rajataan mihin käyttötarkoituksiin aluetta voidaan käyttää. Kaupunkilaisten osallistaminen Kansalaistorin ja Aalto -keskuksen alueen kehittämiseen on tarkoituksenmukaista.

Tehdyn tarkastuksen perusteella kaupungin omistusjärjestelyt ja menettelytavat kiinteistöyhtiöiden kulujen kirjaamisessa vaativat selkeyttämistä. Kaupungin hallinto-osakehuoneistojen peruskorjaus toteutettiin hallintosäännön mukaisesti liikelaitoksen johtokunnan päätöksellä. Peruskorjauskustannuksiin liittyvät poistot kirjattiin väärälle tilille, mikä antoi virheellisen kuvan tehdyistä poistoista. Poisto-aika oli määritelty ohjeiden mukaisesti. Kaupunginvaltuuston hyväksymän konserniohjeen mukaan yhtiön johtajan on neuvoteltava kaupungin konsernijohtajan kanssa ja hankittava kaupungin kanta toimenpiteistä, jotka poikkeavat yhtiön tavanomaisesta toiminnasta tai ovat taloudellisesti merkittäviä. Yhtiön kiinteistöön kohdistuvien panttikirjojen luovuttaminen luotollisen tilin vakuudeksi oli konserniohjeessa määritelty yhtiön tavanomaisesta toiminnasta poikkeava ja taloudellisesti merkittävä toimenpide. Vakuuden antamista ei käsitelty kaupunginhallituksessa.

Rovaniemen kaupungin tietoturvan ja -suojan toteuttaminen perustuu ajantasaiseen ohjeistukseen, määriteltyihin prosesseihin ja poikkeamien seurantaan. Tietohallinnon ja tietosuojavastaavan asema kaupungin organisaatiossa vaikuttaa tietoturva- ja -suojatyön arvostukseen. Huolehtimalla riittävästä tietoturva- ja tietosuojatyön resursseista ja ajantasaisuudesta kaupunki voi varmistaa häiriöttömän toiminnan. Tämä voi toteutua esimerkiksi kouluttamalla henkilöstöä ja lisäämällä palvelualueilla olevien tietosuojan ja tietoturvan yhdyshenkilöiden osaamista ja mahdollisuuksia tietoturva- ja tietosuojatyön toteuttamiseen. Tietoturva- ja tietosuojatyön tilaa on tarpeellista arvioida säännöllisesti esimerkiksi toteuttamalla ulkopuolinen auditointi. Kaupungin tulee kehittää kontrolleja, jotka mahdollistavat sisäisen valvonnan.

Rovaniemen kaupungilla on henkilöstöyksikön laatima ohje sivutoimiluvasta ja kilpailevasta toiminnasta (1.6.2011). Myös palvelussuhdeoppaassa ohjeistetaan miten toimitaan sivutoimilupien ja -ilmoitusten käsittelyssä. Kaupungin hallintosääntö ja delegointipäätökset määrittelevät toimivallan. Kaupungin intranetistä (Lanssi) löytyy lomake, jota käytetään sivutoimiluvan hakemiseen ja siitä ilmoittamiseen. Kaikissa päätöksissä sivutoimiluvan myöntämistä ei ole perusteltu, minkä vuoksi tarkastuksessa ei voitu varmistua sivutoimilupien edellytysten arvioinnista tai tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Sivutoimilupa ja -ilmoituslomake tulee uudistaa niin, että siihen lisätään perusteluille ja arvioinnille osio.

Kirjanpidon eriyttämisvelvoite koskee kaupunkia ja sen määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä. Rovaniemen kaupungin on uudistettava kirjanpitoaan ja kustannuslaskentaansa, jotta kirjanpidon eriyttäminen olisi mahdollista. Rovaniemen kaupungilla käytössä oleva kirjanpitojärjestelmä ei mahdollista eriytetyn laskelman tulostamista suoraan järjestelmästä. Eriyttäminen tehdään manuaalisesti ja

jälkikäteisesti Excel-laskelmiin. Yksiköiden dokumentit voivat poiketa toisistaan. Lisäämällä tietoa eriyttämissääädöksen sisällöstä ja soveltamisesta sekä tuotoista ja kustannuksista vastaavien henkilöiden perehdyttäminen kirjaamiskäytäntöihin mahdollistaa toimintatapojen yhdenmukaistamisen.

Taulukko: Keskeiset havainnot ja suositukset





Tarkastuksen kohde	Keskeinen havainto	Suositus
Lumikuutio, (ad hoc -tarkastus)	Puutteita valvonnassa, ohjeissa ja menettelytavoissa sekä epäselvyyttä vastuukysymyksissä.	Lupaprosessiin liittyvien vastuiden ja menettelytapojen selkeyttäminen alueen käytön ohjeistus.
Tietoturva ja -suoja, (työohjelman mukainen tarkastus)	Ajantasainen ohjeistus, prosessit määritelty ja poikkeamia seurataan.	Tietoturva- ja tietosuojatyön resurssien riittävyyden varmistaminen.
Kiinteistöyhtiö, (ad hoc tarkastus)	Omistusjärjestelyissä ja menettelytavoissa kehittämistarpeita sekä kirjaamiskäytännöissä puutteita.	Kaupungin omistusjärjestelyt ja menettelytavat kiinteistöyhtiöiden kulujen kirjaamisessa selvitetään ja järjestelyt selkeytetään.
Sivutoimet, (työohjelman mukainen tarkastus)	Ohjeistus olemassa, mutta toimintakäytännöt vaihtelevat.	Yhdenmukaisten toimintakäytäntöjen luomiseksi järjestetään aiheesta koulutusta esihenkilöille.
Kirjanpidon eriyttäminen (työohjelman mukainen tarkastus)	Sisäisiä ohjeita tai menettelytapoja ei ole määritelty.	Toiminnot, jotka kuuluvat kirjanpidon eriyttämisen piiriin tunnistetaan ja kirjanpitoa kehitetään niin, että eriytettävät toiminnot on helposti tulostettavissa kirjanpidosta.
Hankekäytännöt (työohjelman mukainen tarkastus)	Puutteita sisäisessä valvonnassa, riskienhallinnassa, ohjeistuksessa ja raportoinnissa. Menettelytavat vaihtelevat toimialoittain ja vastuualueittain.	Uudistetaan ohjeistus ja yhdenmukaistetaan sisäiset hallintakäytännöt sekä järjestetään koulutusta.

Liitteet

Liite 1: Tarkastuksessa annettava yleisarvion määrittämisessä käytettävä asteikko

Arvio	Arvion peruste
Hyvin järjestetty sisäinen valvonta	Tarkastuksen tuloksena ei havaittu merkittäviä sisäisen valvonnan puutteita.
Tyydyttävästi järjestetty sisäinen valvonta	Tarkastuksen tuloksena havaittiin useita puutteita sisäisessä valvonnassa. Tarkastustulokset yksinään tai yhdessä eivät johda merkittäviin sisäisen valvonnan puutteisiin. Johdon on kuitenkin suositeltavaa huomioida puutteet ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin valvontajärjestelmän vahvistamiseksi.
Sisäisen valvonnan merkittävä kehittäminen tarpeen	Tarkastustulokset yksinään tai yhdessä johtavat merkittäviin sisäisen valvonnan puutteisiin. Nämä löydökset viittaavat merkittäviin virheiden ja/tai väärinkäytösten mahdollisuuteen. Johdon on erittäin suositeltavaa välittömästi huomioida puutteet ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin valvontajärjestelmän vahvistamiseksi.
Hyvin vakavasti puutteellinen sisäinen valvonta	Tarkastustulokset yksinään tai yhdessä johtavat lähes täydelliseen sisäisen valvonnan puuttumiseen, jonka johdosta mahdollisuus virheisiin ja/tai väärinkäytöksiin on erittäin suuri. Johdon tulee välittömästi huomioida puutteet ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.

Liite 2: Tarkastushavaintojen riskiluokitus

Riskiluokitus	Määritelmä
	Erittäin korkea. Havainto saattaa merkittävästi heikentää tarkastettavan yksikön tai koko organisaation tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Havainnon merkittävyys vaatii välitöntä raportointia ylimmälle johdolle.
	Korkea. Havainto saattaa merkittävästi heikentää tarkastettavan yksikön tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä.
	Keskisuuri. Havainto saattaa jossakin määrin heikentää tarkastettavan yksikön tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä.
	Matala. Havainnolla tuskin on vaikutusta tarkastettavan yksikön tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyteen, mutta korjaavien toimenpiteiden suorittamisella voidaan parantaa sisäisen valvonnan tilaa.