

TOIMINTAKERTOMUSRAPORTOINTI

Miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty Loviisan kaupungissa?

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä huolehtii kaupunginhallitus. Lisäksi kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kaupungin varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina, vastaavat sisäisen valvonnan toteuttamisesta.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat jatkuvaa toimintaa, jota toteutetaan tavanomaiseen, päivittäiseen toimintaan liittyvällä seurannalla ja määräajoin tehtävillä arvioinneilla. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisuus rakentuu

- hallinnon järjestämisestä
- johtamisvastuista
- valvontatoimenpiteistä
- raportoinnista
- seurannasta
- ja arvioinnista.

Tavoitteena on jatkuva, vuosittain kehittyvä prosessi toimintatapojen edistämiseksi.

Päivitetty sisäisen valvonnan ja riskienhallintaohje hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 15.5.2019 § 55. Ohjeen mukaan riskienhallinnan kehittämistä koordinoi kaupunginjohtajan nimeämä riskienhallintatyöryhmä. Riskienhallintaryhmänä toimii kaupungin johtoryhmä.

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on totutettu aikaisemman mukaisesti perustuen kaupungin keskusten ja vastuuyksiköiden vuonna 2016 suorittamaan toimintaympäristöanalyysin ja sen perusteella valmisteltuun keskuskohtaiseen riskiprofiiliin, eli luetteloon keskuksen toimintaan liittyvistä merkittävimmistä riskeistä ja niiden hallinnan menettelyistä. Analyysin ja riskiprofiiliin tuloksena määriteltiin toimenpiteet, joilla varmennetaan strategisten, toiminnan ja talouden mahdollisuuksien hyödyntäminen ja riskienhallinta sekä vastuut. Toimenpiteiden avulla saadaan kohtuullinen varmuus yllä mainittujen tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Kaupungin ja keskusten johtoryhmät kokoontuivat marraskuun lopussa yhteiseen riskienhallinta seminaariin, jossa päivitettiin muun muassa luetteloa merkittävimmistä riskeistä. Keskuskohtaiset arviot ja suunnitellut toimenpiteet raportoidaan lautakunnille ja vesiliikelaitoksen arviot ja suunnitellut toimenpiteet vesiliikelaitoksen johtokunnalle. Lautakunnat ja johtokunta seuraavat myös toimenpiteiden toimeenpanoa ja tuloksellisuutta. Merkittävimmistä keskusten ja vastuualueiden mahdollisuuksista ja riskeistä sekä niille määritellyistä toimenpiteistä raportoidaan kaupunginhallitukselle.

Riskienhallintaa arvioidaan hyväksytyyn talousarvion näkökulmasta ja seurantaa tehdään puolestaan osavuosiraportoinnin sekä tilinpäätöksen valmistelun yhteydessä, jolloin kaupunginhallituksella on myös riittävät tiedot lausua toimintakertomuksessa Loviisan kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Miten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä arvioidaan?

Keskuskohtainen riskienhallinnan arviointi alustettiin johtoryhmien yhteisessä seminaarissa, minkä jälkeen keskusten omissa johtoryhmissä suoritettiin riskienarviointi hyödyntäen Kuntaliiton riskienarviointilomaketta. Tämän jälkeen kaupungin johtoryhmä arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä koko kaupungin tasolla.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallintaohjeen mukaan riskit luokitellaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti neljään pääryhmään:

- strategiset riskit
- toiminnalliset riskit
- taloudelliset riskit
- ja vahinkoriskit.

Osa riskeistä on luonteeltaan sellaisia, että ne voivat periaatteessa kuulua useampaan ryhmään.

Riskien tunnistamisen jälkeen voidaan arvioida riskien hyväksyttävyyttä ja siedettävyyttä sekä etsitään tarkoituksenmukaiset riskienhallintatoimenpiteet.

Sisäinen valvonta eri toiminnoissa ja prosesseissa

Sisäinen valvonta on oleellinen osa kaupungissa tehtävää normaalia johtamistyötä ja siitä vastaavat ennen kaikkea esimiesasemassa olevat työntekijät.

Säännölliseen valvontaan kuuluvat muun muassa

- toiminnan ja toimintapoikkeamien seuranta osavuosikatsausten yhteydessä
- talousarvion toteutumisen seuranta
- keskuskohtainen vuosittainen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko toimintakertomuksen yhteydessä
- toimintaperiaatteiden ja ohjeiden noudattamisen valvonta
- viranhaltijoiden ja toimielinten päätösten seuranta
- osto- ja myyntilaskutuksen tarkastus- ja hyväksymisjärjestelmän ylläpitäminen
- työtehtävien ja toiminnan seuranta
- tarvittaessa puuttuminen epäkohtiin.

Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista toimintaa, jolla voidaan varmistaa sisäisen valvonnan toimivuus. Loviisan kaupungin sisäisen tarkastuksen palveluita käytetään kaupunginjohtajan tai kaupunginhallituksen päätöksellä tarvittaessa ostopalveluna.

Toiminnan tuloksellisuus

Tilinpäätöksen 2021 tulos toteutui budjetoitua selkeästi positiivisempaan. Tähän vaikuttivat kuitenkin merkittävästi arvioitua suuremmat yhteisöverot ja valtiolta saadut koronatuet. Kaupunginhallitukselle raportoidulla kuukausiseurannalla on pystytty ylläpitämään kaupungin taloudellisen tilanteen toteutumista suhteessa talousarvioon. Suunnitelmallisuuteen, ennaltaehkäisevään toimintaan ja prosessien parantamiseen panostetaan kaikessa kaupungin toimissa. Prosessia on yleisen käsityksen mukaan pystytty parantamaan. Ennaltaehkäisevään toimintaan pyritään jatkossa entistä systemaatisemmin. Haasteen muodostaa varsinkin ajallisten resurssien riittävyys, jolloin toiminnan painopiste tahtoo asettua jo käsillä olevien tehtävien ratkaisemiseen.

Koronaviruspandemia on edelleen vaikuttanut laajasti läpi kaupungin eri toimintojen, varsinkin perusturvakeskuksessa sekä sivistys- ja hyvinvointikeskuksessa. Haastavasta tilanteesta huolimatta kaupungin toimintoja kyettiin suunnitelmallisesti hoitamaan.

Hallinto

Hallinnossa painotetaan yleisen johtamis- ja hallintokulttuurin luomista. Kun organisaatiossa vallitsee hyvästä hallintotavasta samanlainen käsitys, sisäinen valvonta myös vahvistuu. Tähän päästään lisäämällä koulutuksia, ottamalla käyttöön yhteisiä ohjeistuksia ja ottamalla riskienhallinta osaksi arkea.

Hyvä hallinto on perusoikeus, johon sisältyy muun muassa käsittelyn julkisuus sekä asianosaisen oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Tehtyjen kanteluiden, oikaisuvaatimusten ja valitusten sekä niiden johdosta saatujen päätösten valossa voidaan todeta, että keskuksissa ja vesiliikelaitoksessa noudatetaan lakia, päätöksiä ja hyvää hallintotapaa. Yksittäisissä tapauksissa todetut menettelyvirheet on korjattu ja toimintatapoja muutettu vaatimusten mukaisesti.

Riskit liittyen kyberturvallisuuteen ja tietosuojaan ovat kasvaneet niin maailmanlaajuisesti kuin valtakunnallisestikin. Myös kaupungin organisaatiossa on todettu kasvua tietoturva- ja tietosuojaloukkausten yrityksissä, tähän haasteeseen pystyttiin kuitenkin riittävän hyvin vastaamaan. Riskiä on minimoitu koulutuksella ja neuvonnalla.

Henkilöstöhallinnon osalta on havaittavissa yleisesti muuallakin tunnistettuja rekrytoinnin haasteita monissa ammattiryhmissä. Saadakseen osaavia työnhakijoita kaupungin on panostettava toimenpiteisiin niin työnantajakuvan kirkastamiseksi kuin mahdollisimman kilpailukykyisen palkan maksamiseksi. Henkilöstösäästöt yhdistettynä koronaviruspandemiaan ja kuntien uusiin tehtäviin vaikuttavat henkilöstön jaksamiseen, työkykyyn ja työssä viihtyvyyteen. Näin ollen on tärkeää, että jo aloitettujen työtyytyväisyyden ja työssä jaksamisen parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamista jatketaan katkeamattomasti säästötoimenpiteistä huolimatta.

Kaupungin haasteellinen taloudellinen tilanne on tiedostettu jo useamman vuoden ajan. Taloudellista tasapainoa on tavoiteltu talouden tasapainottamisohjelmalla, talouskurilla ja harkitsemalla tarkoin mahdollisuuksia henkilöstömäärän vähentämiseksi luonnollisen poistuman kautta. Taloudellisen tasapainon saavuttaminen ja positiivisen kehityksen jatkuminen vaativat tiukkaa taloudellista kuria vielä useamman vuoden ajan sekä toimenpiteitä asukasmäärän ja työpaikkojen määrän lisäämiseksi. Hyvinvointialueen aloittamisen myötä muuttuu kaupungin toiminnan painopistealueet ja tulot. Muutoksen toimeenpaneminen ja siihen liittyvän rahoituksen varmistaminen tulee olemaan tärkeä tehtävä lähivuosina.

Perusturvakeskus

Vuosia jatkunut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus nytkähti kovasti eteenpäin, kun siihen liittyvät lakiuudistukset hyväksyttiin kesällä 2021. Tämän jälkeen on alkanut kiivastahtinen hyvinvointialueelle siirtymisen valmistelu. Tämän valmistelun lisäksi perusturvakeskus on kehittänyt paljon toimintaansa osana alueellisia valtionavustushankkeita.

Lakiuudistukset, kuten hoitajamitoituksen toteuttaminen on tuonut lisää painetta rekrytointiin. Rekrytointihaasteet ovat vuonna 2021 laajentuneet koskemaan miltei kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmiä. Pahimmillaan resurssipula voi vaarantaa palveluiden tuottamisen, mutta toimintatapoja muuttamalla ja uusien yhteistyön muotojen kehittämällä tilanteesta on selvitetty.

Pandemia ja siitä johtuvat poikkeukselliset työolosuhteet ovat aiheuttaneet henkilökunnalle suurta henkistä kuormitusta. Lisäksi koronavirusepidemia on aiheuttanut vaikeuksia palvelutuotantoon resurssivajeen ja hoitovelan kasvun näkökulmasta. Taloudelliset riskit eivät ole toteutuneet valtionavustusten avulla vuonna 2021 mutta taloudellinen riski on edelleen olemassa ja kasvaa edelleen koronavirusepidemian jatkuessa.

Sivistys- ja hyvinvointikeskus

Sivistys- ja hyvinvointikeskuksen toimintaan vaikuttaneista riskeistä sietämättömäksi arvioituja vuonna 2021 olivat ulkopuolisten vaikutusten osalta koronaviruspandemia ja sitä johtuvat alati vaihtuvat usean eri tahon ohjeistukset ja rajoitukset. Toimintaa piti nopeasti mukauttaa. Tietojärjestelmien toimivuus (edu.fi-verkon yhteys hallintoverkkoon) ja pula varastotilasta toivat myös haasteita toiminnalle. Talouden tasapainottamisohjelman toteuttaminen vaikutti paljon palvelutuotantoon ja toimintaan.

Merkittävän riskin keskukselle muodostivat laajennetun oppivelvollisuuden, lukiolain ja varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen huomiointi toiminnassa. Muodollisesti kelpoisten sijaisten löytäminen oli haastavaa myös yleisen kohtaanto-ongelman vuoksi. Koronaviruspandemia vaikeutti tätä entisestään työmäärän lisääntymisen muodossa, lisäsi lasten ja nuorten mielenterveysongelmia ja kuormitti henkilöstöä, sekä perheitä. Henkilöstöä oli haasteellista irrottaa päivittäisistä työtehtävistä kouluttautumista varten. Julkisten hankintojen tekeminen edellyttää osaamista, paneutumista ja riittävää työaika. Merkittävän riskin muodosti monien toimijoiden välisen tiedonkulun onnistuminen, mutta myös ajanpuute kilpailutusten ajoissa aloittamiselle. Jatkuvaa huomiota on kiinnitettävä IKT-kaluston kulumiseen, ruoka- ja siivouspalveluiden laitteiden kunnossapitoon ja niiden ajoissa uusimiseen, sekä irtaimistosta ja kierrätyksestä huolehtimiseen.

Tuntuvan riskin muodostivat lakimuutosten nopea aikataulu, Edu.fi-verkon haasteet, hankintalain riittämätön asiantuntemus, kuten myös henkilöstöressurssin puute ohjeistusten ajantasaistamiseksi ja varalla oloa varten. Riippuvuus ELY-keskuksen päätöksistä kuntien välistä henkilökuljetusta koskien lisäsi epätietoisuutta ja työpainetta. Ajanpuute heikensi päätösten ennakoarvioinnin laadintaa. Kaksikielinen päätöksenteko vaatii paljon ennakoitua. Esihenkilöiden ajanpuute merkitsi myös vähäisempää ajallista panostusta perehdyttämiseen.

Kohtalaisen riskin toiminnalle muodostivat asiaton keskustelu sosiaalisessa mediassa ja operatiiviseen toimintaan puuttuminen. Tämä lisäsi entisestään kiirettä, vaikutti mielialaan, heikensi palvelua ja kaupungin imagoa sekä vei aikaa ydintoiminnalta ja kokonaisuuden hallinnalta.

Elinkeino- ja infrastruktuurikeskus

Elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen osalta on merkittävimpiä riskeinä nostettu esiin henkilöstön vähennysten vaikutus keskuksen palvelutasoon yhdistettynä henkilökunnan rekrytointiongelmien ja siitä johtuvat ongelmat henkilöstön jaksamisessa. Kapea asiantuntijaorganisaatio yhdessä resurssihaasteiden kanssa tekee osaavan varamiesjärjestelmän ylläpitämisestä vaikeaa ja tekee organisaatiosta hyvin haavoittuvan. Muita merkittäviä riskejä ovat sisäilmaongelmista aiheutuvat korjauskulut, käynnissä olevat rakennushankkeet ja korjausvelka. Työttömyyden kasvu ja sitä kautta merkittävä kasvu työmarkkinatukimaksuissa nähdään myös riskinä. TE-palvelut 2024 muutoksen valmistelu on valtiolla jo pitkällä. Jos Loviisan kaupunki ei seuraa tarpeeksi tarkkaan tilannetta ja aloita valmistautumista ajoissa, se voi johtaa hyvinkin sekavaan tilanteeseen vuonna 2024 ja aiheuttaa myös merkittävän taloudellisen riskin.

Konserninvalvonta

Organisaatiomuutoksen yhteydessä kaupunginhallituksen alaisuuteen perustettiin kehitys- ja konsernijaosto. Kaupungin uusi omistajaohjaus- ja konserniohje hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 12.6.2019 § 63. Ohje jaetaan edustajille niissä yhtiöissä, jotka kuuluvat konserniin ja joissa kaupungilla on vaikutusvaltaa.

Yhtiöt voidaan jakaa kolmeen kategoriaan:

- a) Loviisan kaupungin tytäryhtiöt
- b) Loviisan kaupungin osakkuusyhteisöt
- c) muut kuntayhtymät, säätiöt.

Loviisan kaupungin omistamien yhtiöiden osalta Loviisan Asunnot Oy nousee ylitse muiden. Kaupungilla on merkittävästi pääomaa sidottuna Loviisan Asunnot Oy:ssä ja yhtiön toiminnalla on myös strateginen merkitys. Yhtiötä seurataan siksi tiiviisti ja kaupungin yhtiön hallitukseen nimeämien edustajien kanssa ylläpidetään jatkuvaa dialogia. Osakkuusyhteisöiden osalta on mainittava Kymenlaakson Sähkö Oy, joka on kaupungin ylivoimaisesti arvokkain omistus. Loviisan kaupunki on yhtiön suurin osakas ja osakassopimuksen perusteella yhtiön hallituksen puheenjohtaja on siten myös Loviisan kaupungin nimeämä.

Yleisenä linjauksena on, että kaupungilla aina on edustajia yhtiöissä, joissa kaupungilla on omistuksen perusteella siihen oikeus. Hallitusjäsenten sekä yhtiökokousten kautta näiden yhtiöiden toimintaa seurataan jatkuvasti.

Kehitys- ja konsernijaosto on aloittanut konserniyhtiöiden toiminnan seurannan ja niiden edustajien säännöllisen tapaamisen jaostossa. Loviisan Vesiliikelaitos toimii kaupungin Y-tunnuksen alla, mutta myös Vesiliikelaitos kuuluu niihin yhteisöihin, joiden toimintaa seurataan jaostossa. Vesiliikelaitos raportoi kuitenkin erikseen riskeistään kirjallisesti omalle johtokunnalleen.

Merkittävimmät taloudelliset (rahan menettämisen) riskit liittyvät muutamaaan suurimpaan omistukseen. Maineen menettämiseen liittyvät riskit voivat toteutua käytännössä missä tahansa kaupungin konserniin kuuluvassa yhtiössä. Jossakin määrin maineen menettämisen haitta on myös sidoksissa siihen, minkä kokoinen ja kuinka tärkeä yhtiö on kyseessä. Maineen menettämisen riskiä pyritään rajaamaan ja hallitsemaan tiedottamalla yhtiöitä kaupungin toimintaperiaatteista ja ohjeistamalla yhtiöissä toimivia kaupungin edustajia.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osa-alueiden kehittämisaalueet

Kaupunginvaltuusto hyväksyi toukokuussa 2019 päivitetyn sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen sekä kesäkuussa 2019 uuden omistajaohjaus- ja konserniohjeen.

Kehittämisaalueina nähdään kaikkien keskusten ja liikelaitoksen osalta

- sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen vieminen yhä paremmin käytäntöön osaksi jokapäiväistä toimintaa
- keskusten ydinprosessien kuvausten ja ohjeiden laatiminen ja ylläpito.

Selonteko sisäisen tarkastuksen järjestämisestä

Sisäisen tarkastuksen toimeksiannot ostetaan tarvittaessa ulkopuolisina asiantuntijapalveluina.

Kannanotto sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä

Kaupunginhallitus esittää keskusten raportointiin ja omaan jatkuvaan seurantaan perustuen kokonaisarvionaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat pääsääntöisesti hyvällä tasolla. Loviisan kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta tuottavat pääosin kohtuullisen varmuuden toiminnan tuloksellisuudesta, lain ja hyvän hallintotavan mukaisuudesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta sekä johtamisen edellyttämän luotettavan toiminnallisen ja taloudellisen informaation riittävydestä.

Kuntakentän monet haasteet ja muutokset luovat epätietoisuutta kuntien tulevasta toiminnasta ja elinvoimaisuudesta yleensä. Loviisan kaupungin osalta tunnistetaan muun muassa haasteet liittyen

- demografiaan
- talouteen liittyvät paineet kuten tulojen ja menojen tasapinottaminen
- osaavan henkilöstön saatavuuteen ja rekrytointiin
- epävarmuus uudistusten, kuten TE-palvelut 2024, etenemisestä
- kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuus ja saavuttaminen hyvinvointialueen aloittamisen jälkeen.

Toisaalta kasvun ja elinvoiman saavuttamiseen sekä palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyy kehittämistarpeita, joiden toteuttaminen edellyttää panostamista resursseihin ja investointeihin. Kaupungin talouden tasapainon turvaaminen edellyttää palvelutuotantoverkon ja toimintaprosessien jatkuvaa kehittämistä.

Sisäisen valvonnan järjestäminen perustuu riittävään ohjeistukseen ja että läpi organisaation toteutettu systemaattinen riskikartoitus on ajantasainen. Olennaisimmat strategiaan, toimintaan ja talouteen liittyvät erilaiset riskit on arvioitu ja organisaatiossa ymmärretään riski myös mahdollisuudeksi. Riskienhallinnan tuloksellisuus edellyttää kuitenkin vielä seurannan suunnitelmallisempaa toimeenpanoa sekä toiminnan tuloksellisuuden säännöllistä seurantaa ja arviointia.