

# 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
- 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 toteutettu 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 riskiprofiilin 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 riskienhallintaseminaariin, 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 seuranta 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 suoritettiin keskusten omissa johtoryhmissä hyödyntäen Kuntaliiton riskienarviointipohjaa. Loppuvuodesta 2022 otettiin käyttöön riskienhallintaohjelmisto jonka tarkoituksena on tehostaa riskien seuranta ja raportointia. Tämä helpottaa myöskin kaupungin johtoryhmää seuraamaan raportoituja riskejä säännöllisemmin vuoden aikana.

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

- strategiset riskit
- toiminnalliset riskit
- taloudelliset riskit
- 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 osavuosisikastausten 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 riippumaton ja objektiivista toimintaa, jolla voidaan varmistaa sisäisen valvonnan toimivuus. Loviisan kaupungin sisäisen tarkastuksen palveluita käytetään kaupunginjohtajan tai kaupunginhallituksen päätöksellä tarvittaessa ostopalveluna.

### **Toiminnan tuloksellisuus**

Tilinpäätöksen 2022 tulos toteutui budjetoitua selkeästi positiivisempaan. Tähän vaikutti merkittävästi arvioitua suuremmat yhteisöverot. Toimintakulut ylittivät selkeästi vuoden 2021 tason, johtuen lähinnä erikoissairaanhoidon selkeästi korkeammista kuluista. Kaupunginhallitukselle raportoidulla kuukausiseurannalla ollaan pystytty jatkamaan kaupungin taloudellisen tilanteen toteumaseurantaa suhteessa talousarvioon. Suunnitelmallisuuteen, ennaltaehkäisevään toimintaan ja prosessien parantamiseen panostetaan kaikessa kaupungin toimissa. Prosessia on yleisen käsityksen mukaan pystytty pitämään hyvällä tasolla. Ennaltaehkäisevään toimintaan pyritään jatkossakin systemaattisemmin. Haasteen muodostaa varsinkin ajallisten resurssien riittävyys, jolloin toiminnan painopiste tahtoo asettua jo käsillä olevien tehtävien ratkaisemiseen.

## Hallinto

Maailman epävakaasta tilanteesta johtuva korkea inflaatio ja sitä kautta keskukseen kohdistuva kustannuspaine loi paineita taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Siinä onnistuttiin järjestelmällisellä kuluseurannalla ja pysymällä talouden tasapainottamisohjelmassa. Haastavasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta vuoden 2022 tulos on kaupunginkansliakeskuksen osalta talousarvion mukainen.

Hyvinvointialueen valmistelu nähtiin ennakkoon riskinä joustamattoman aikataulun takia. Riski realisoitui osittain, ja tiukan aikataulun takia muita töitä jouduttiin priorisoimaan. Myös hyvinvointialueen koordinaation puute ja tätä kautta selvitysten osittainen päällekkäisyys aiheuttivat ylimääräistä työtä. Hyvinvointialueen tarpeisiin pystyttiin kuitenkin vastaamaan tavoitteiden mukaisesti koko keskuksen tasolla. Kaupungista riippumattomista syistä osa tehtävistä siirtyi vuoden 2023 puolelle.

Kehittämisen- ja järjestelmätoimittajayhteistyössä oli haasteita. Varsinkin Sarastian toimittama S365-taloushallintojärjestelmä osoittautui suunniteltua vaativammaksi projektiksi järjestelmätoimittajan osalta. Lounas- ja virike-etuuksien sähköinen käyttöönotto viivästyi huomattavasti suunnitellusta, ja käyttöönotto tapahtui vasta loppusyksystä.

Rekryointihaasteet näkyivät niin kaupunginkansliakeskuksessa kuin koko kaupungin tasollakin. Tämä johtunee kaupungin huonosta palkkatasosta verrattuna sekä lähikuntiin että yksityiseen sektoriin.

Koronaviruspandemia on myös nostanut kustannuksia muun muassa lisääntyneiden sairaspöissaolojen ja työterveyshuollon kustannusten muodossa. Poissaolojen lisääntyminen on vaikuttanut myös palvelujen tuottamiseen ja työyhteisöjen kuormitukseen, sillä sijaisuuksiin on ollut ajoittain vaikea löytää henkilöstöä.

Työhyvinvointikyselyn tulosten perusteella koko kaupungin henkilöstövoimavarojen suurimmat riskit ja kehittämisen kohteet liittyivät työajan riittävyyteen, yhdenvertaiseen kohteluun, koko kaupungin johtamisjärjestelmään ja henkilöstön kokemaan arvostukseen. Yhteistoiminnassa ja työyksiköissä on tulosten käsittelyn yhteydessä nostettu kyselystä kolme parhaiten toteutunutta osa-aluetta ja yksi kehitettävä osa-alue.

Olellaisen riskin toiminnalle koko kaupungin tasolla muodostaa tietojärjestelmiin ja niitä käyttäviin henkilöihin kohdistuvat huijausyritykset, kuten sähköpostihuijaukset, jotka ovat kasvaneet määrällisesti ja muuttuneet yhä suunnitelmallisimmiksi. Tilanteen hallitsemiseksi henkilöstöä on säännöllisesti koulutettava tietoturva-asioissa ja tietoturvaan liittyviä prosesseja kehitettävä edelleen.

## Perusturvakeskus

Tunnistettuna riskinä toimintavuotena oli henkilökunnan riittävyys. Vuonna 2022 rekryointivaikeudet jatkuivat siten, että lääkäreiden, psykologien ja sosiaalityöntekijöiden lisäksi sairaanhoitajista ja terveydenhoitajista oli pulaa. Toinen iso riski oli henkilökunnan jaksaminen haastavana aikana. Useita perusturvakeskuksen työntekijöitä osallistui valmistelutyöhön. Osallistumisprosentit työajasta vaihtelivat 10:n ja 80:n välillä. Tätä vajetta pystyttiin kattamaan sijaisjärjestelyin vain osittain. Henkilöstöpulan ja pandemian lisäksi henkilökunnan voimavaroja kuluttivat uudelle työnantajalle siirtymiseen liittyvät epävarmuustekijät. Haasteista huolimatta kuntalaisia pystyttiin kuitenkin palvelemaan ihan hyvin, koska perusturvakeskuksen henkilökunta osoitti jälleen kerran ammattitaitonsa, muuntautumiskykynsä ja sitoutumisensa toiminnan tavoitteisiin.

Valmistelutyöhön osallistuttiin aktiivisesti, jotta alueen erityispiirteet tulisivat huomioiduksi ja hyvät paikalliset palvelut turvattua myös hyvinvointialueen aloittamisen jälkeen. Riski, että palvelun

saatavuus hetkellisesti kärsii valmistelutyön aikana, ei juurikaan konkretisoitunut henkilökunnan joustamisen ja käyttöön otettujen uusien toimintamallien takia. Koronaviruspandemiasta aiheutuneen hoitovelan vähentämisessä päästiin eteenpäin, mutta massarokotusten järjestämiset hidastivat tätä työtä.

### Sivistys- ja hyvinvointikeskus

Vuoden 2022 sujuvaa arkea vaikeutti merkittävästi tilapalvelun haasteet saada riittävä henkilöstö takaamaan toimivat, terveelliset ja viihtyisät tilat sivistys- ja hyvinvointikeskuksen palvelujen tuottamiselle. Lisäksi muun muassa koronaviruspandemian vaikutukset, Venäjän hyökkäys Ukrainaan, energiakriisi, ilmatoriskit ja laaja maahanmuutto tilapäisen suojelun tarpeen vuoksi näkyivät lasten, nuorten, perheiden ja henkilöstön hyvinvoinnin ja terveyden alenemana. Nämä vaikutukset ketjuttuvat ja kertautuvat. Kielitaitoista ja osaavaa henkilökuntaa sekä soveltuvia tiloja tarvittiin nopeasti joustavan toiminnan ohella. Osaavan henkilöstön rekrytointivaikkeudet kuormittivat myös sivistys- ja hyvinvointikeskusta.

Hyvinvointialueeseen liittyvä tilannekuva oli epäselvä henkilöstölle pitkään. Sivistys- ja hyvinvointikeskuksella on edelleen epätietoisuutta muun muassa hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyörakenteista, yhteistyösopimuksista, yhteistyöryhmistä, palvelukuvauksista ja palvelupoluista. Lisäksi perusturvakeskukselta kaupungin hoidettavaksi jääneistä tehtävistä on suuri osa keskittynyt sivistys- ja hyvinvointikeskuksen vastuulle. Riskinä on edelleen, ettei kaikkia keskuksen kontolle tulevia tehtäviä ole läpikäyty, eikä siten keskus ole varautunut tähän riittävästi talousarviossaan.

### Elinkeino- ja infrastruktuurikeskus

Mittava henkilöstövaje näkyi keskuksen palvelutasossa ja ylläpiti negatiivisen palautteen määrää. Keskuksen on kuitenkin huolehdittava siitä, että lakisääteiset palvelut tuotetaan tulevaisuudessakin asianmukaisina. Jo vuonna 2020 alkaneet rekrytointiongelmat pahenivat. Osaavan teknisen henkilöstön rekrytointi on haastavaa, viivästyttää käsittelyaikoja ja vaikuttaa negatiivisesti Loviisan kaupungin kykyyn tarjota palveluita.

Keskuksen suurimmat taloudelliset riskit liittyvät korjausvelan kasvuun, sisäilmaongelmiin ja rakenteelliseen pitkäaikaistyöttömyyteen. Samaan aikaan työvoimapula jarruttaa kasvua.

Kunnan työmarkkinatuki osuuden kasvulla on merkittävä vaikutus keskuksen talouteen. Työmarkkinatukimaksut eivät ole tarkasti ennakoitavia, ja kunnan pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisumahdollisuudet ovat rajalliset. Yhteistyö hyvinvointialueen kanssa liittyen heidän vastuulleensa siirtyneeseen kuntouttavaan työtoimintaan. TE-palvelut 2024 -uudistuksen valmistelu ja palveluiden järjestämisen suunnittelu on aloitettu Itä-Uudellamaalla. Jos Loviisan kaupunki ei seuraa tarpeeksi tarkkaan tilannetta eikä valvo valmistelussa omaa etuaan, se voi johtaa hyvinkin sekavaan ja taloudellisesti epäedulliseen tilanteeseen vuonna 2025.

Hankkeissa valitukset voivat siirtää hankkeiden alkamista. Henkilöstöresurssi ovat minimissään, ja yhtään varahenkilöä ei ole, jos sattuu esimerkiksi sairaustapauksia.

## Konserninvalvonta

Organisaatiomuutoksen yhteydessä kaupunginhallituksen alaisuuteen perustettiin 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.

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 muutamaan 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 seuranta ja arviointia.