

Toimintakertomusraportointi

1. 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. Etenkin talouspalveluiden henkilöstötilanteesta johtuen riskienhallintatyöryhmää ei nimetty 2020, vaan koordinoinnista on vastannut kaupunginjohtajan johdolla 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 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. 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 osavuosisraportoinnin sekä tilinpäätöksen valmistelun yhteydessä, jolloin kaupunginhallituksella on myös riittävät tiedot lausua toimintakertomuksessa Loviisan kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

2. Miten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä arvioidaan?

Keskuskohtainen riskienhallinnan arviointi tehtiin keskusten omissa johtoryhmissä 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.

3. 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 osavuosisikatsausten 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 2020 tulos toteutui budjetoitua selkeästi positiivisempaan. Tähän vaikuttivat kuitenkin merkittävästi valtiolta saadut koronatuot ja harkinnanvarainen valtionosuus. Koronaviruspandemiasta huolimatta toimintakulut olivat pienemmät kuin vuonna 2019, osittain johtuen kaupungin talouden tasapainottamisohjelmasta. Kaupunginhallitukselle raportoidulla kuukausiseurannalla on pystytty aikaisemmassa vaiheessa tuomaan esille ylityshälytysten varhaisia signaaleja. Suunnitelmallisuuteen ja ennaltaehkäisevään toimintaan panostetaan kaikessa kaupungin toimissa vieläkin ja prosessia on yleisen käsityksen mukaan pystytty parantamaan. Asioiden ennaltaehkäisy on kuitenkin pääsääntöisesti aina vaikuttavampaa ja kustannuksiltaan halvempaa, ja ennaltaehkäisevään toimintaan pyritäänkin jatkossa entistä systemaattisemmin.

Korona-pandemia on 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 työnantajakuva 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 tähtävien 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.

Perusturvakeskus

Edelleen käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja siihen liittyvät lakimuutokset hidastavat perusturvakeskuksen toiminnan kehittämistä ja talouden vakauttamista. Taloudellista riskiä ja varsinkin hoitovelkaa nostattaa vielä enemmän meneillään oleva koronavirusepidemia. Ikäihmisten suuri osuus kaupungin väestöstä tuo jatkossakin haasteita sekä toiminnalle että taloudelle. Talouden tasapainottamiseen liittyvät henkilöstövähennykset ja rekrytointiin liittyvät haasteet aiheuttavat aiempaa enemmän palveluiden laatuun ja saatavuuteen liittyviä riskiä. Pandemiasta johtuvat poikkeukselliset työolosuhteet ja resurssivaje aiheuttavat henkilökunnalle suurta henkistä kuormitusta.

Sivistys- ja hyvinvointikeskus

Sivistys- ja hyvinvointikeskuksessa riskinä on, että vakinaisen henkilöstön tilalle ei saada riittävästi sopivia sijaisia, että toimintapaikkojen kunto ei ole riittävän laadukas ja etteivät tilat riitä. Henkilöstön osalta merkittävä riski on työntekijöiden tunne siitä, että he pystyvät vähemmässä määrin hallitsemaan omaa työtään ja että työn kuormittavuus lisääntyy. Koronaviruspandemia ja sen vaikutukset muodostavat toiminnan riittävyydelle nykyisessä laajuudessaan myös suuren haasteen. Riskinä voi olla esimerkiksi lasten ja nuorten mielenterveysongelmien lisääntyessä koulupoissaolojen kasvu.

Elinkeino- ja infrastruktuurikeskus

Elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen osalta on merkittävimminä riskeinä nostettu esiin henkilöstön vähennysten vaikutus keskuksen palvelutasoon yhdistettynä henkilökunnan rekrytointiongelmiin ja siitä johtuvat ongelmat henkilöstön jaksamisessa. Muita merkittäviä riskejä ovat sisäilmaongelmista aiheutuvat korjauskulut, käynnissä olevat rakennushankkeet ja korjausvelka. Työttömyyden kasvu ja sitä kautta merkittävä kasvu työmarkkinatukimaksuissa nähdään myös riskinä.

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 kokonaan omistamat yhtiöt
- b) Loviisan kaupungin osakkuusyhteisöt
- c) muut.

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 muutamaankin 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.

4. 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 (laaditaan tiedonhallintamallin laatimisen yhteydessä).

5. Selonteko sisäisen tarkastuksen järjestämisestä

Sisäisen tarkastuksen toimeksiannot ostetaan tarvittaessa ulkopuolisina asiantuntijapalveluina.

6. 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 sote-uudistuksen, etenemisestä.

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.