

YLIVIESKAN KAUPUNGIN RISKIENHALLINNAN JA SISÄISEN VAL- VONNAN YHTEENVETO

Kaupunginhallitus 26.2.2023

Ylivieskan kaupungin riskienhallinnan yhteenveto

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kuntalain 23 §:ssä kunnanhallitukselle säädettyä hallinnon ja taloudenhoidon vastuutehtävää sekä kuntalain 24 §:ssä kunnanjohtajalle säädettyä hallinnon, taloudenhoidon ja kunnan muun toiminnan johtotehtävää. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tulee perustua systemaattiseen ja dokumentoituun toimintatapaan, joka varmentaa osana johtamista, toiminnan ja talouden suunnittelua, päätöksentekoa sekä taloudenhoitoa riskien hallintaa ja tavoitteiden saavuttamista.

Riskienhallinnan tulee olla luonteeltaan kokonaisvaltaista ja kuntakonsernin tasolla:

- kattaa strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit
- sisältää riskien tunnistamisen, analysoinnin ja priorisoinnin, hallinnan toimenpiteiden määrittelyn ja valvonnan, sekä tuloksellisuuden arvioinnin
- toimeenpannaan dokumentoidusti, ja tuloksellisuudesta raportoidaan hallitukselle säännönmukaisesti.

Ylivieskassa toimialat ovat toteuttaneet riskikartoituksen ja sisäisen valvonnan arvioinnin. Riskikartoitukset on toteutettu toimialoittain ja osa sisäisen valvonnan arvioinnista on myös tulosaluekohtaista. Riskikartoituksen tavoitteena oli tunnistaa kaupungin tärkeimpien tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit arviointihetkellä ja seuraavien lähivuosien aikana sekä suunnitella riskienhallintatoimenpiteet merkittävimpien riskien hallitsemiseksi.

Toiminnan osalta tavoitteet ovat talouden tasapaino, lakien noudattaminen, toiminnan jatkuvuus ja turvallisuus, toiminnan vaikuttavuus.

Kartoituksessa arvioitiin riskin vaikuttavuutta, todennäköisyyttä ja riskienhallinnan nykytilaa, joissa asteikona oli 1-5. Sen perusteella laskettiin yhteenlaskettu riskiluku.

Hyvinvointipalveluissa arvioitiin suurimmiksi riskeiksi tiloihin, henkilöstöresursseihin ja pandemiaan sekä sähkön tai veden jakeluun liittyvät riskit.

Sivistyspalveluissa palvelujen järjestämistapoihin liittyvät riskit arvioitiin suurimmaksi. Keskeisenä syynä tähän nähtiin hyvinvointialueudistuksesta mahdollisesti aiheutuvat palveluiden katvealueet, jolloin asiakkaita jää ilman palvelua. Toisena syynä oli varhaiskasvatuksen tuottamiseen liittyvät riskit julkisten ja yksityisten palveluntuottajien kesken, kun asiakasmäärä vähenee syntyvyyden pienentyessä. Myös taloudelliset riskit nähtiin, mutta lähinnä valtakunnan tasolla tulevista muutoksista (asiakasmaksumuutokset). Valtio on kuitenkin pääsääntöisesti korvannut kunnille lainsäädännön kautta tulevat velvoitteet, vaikkakaan kuntien näkökulmasta korvaus ei ole usein kattanut kaikkia menetyksiä. Toiminnallisista riskeistä merkittävimpanä nähtiin tietojärjestelmiin liittyvät häiriöt. Muiden tavoin henkilöstöriskit arvioitiin merkittäviksi.

Teknisten palveluiden osalta henkilöstöriskit arvioitiin suurimmaksi riskiluvulla mitattuna. Myös toimialalla tarvittavien koneiden ja laitteiden vahingot arvioitiin merkittäviksi sekä hankintaprosesseihin liittyvät riskit. Infran ja kiinteistöjen toimivuuden riski nousi myös esiin.

Hallintopalveluiden osalta kyberhyökkäykset, palvelujen järjestämistapoihin liittyvät riskit sekä korkoriskit ovat suurimmat.

Yhteenveto riskianalyysistä

Yhteenvedossa on yhdistelty eri toimialojen riskikartoituksen tuloksia ja osin arvioitu niitä uudelleen koko kaupungin näkökulmasta. Paikoin on havaittavissa, että toimialat ovat arvioineet riskejä yksityiskohtaisella tavalla tai osin suppeasta näkökulmasta. Tältä osin on havaittavissa lisäkouluttamisen tarvetta riskiarvioiden laadintaan.

Riskiluvultaan 10 suurinta on esitetty tässä yhteenvedossa. Riskien minimoimiseksi tai hallitsemiseksi laadittiin toimenpidesuunnitelma, joka pitää yhden tai useamman toimenpiteen riskin todennäköisyyden ja/tai vaikutuksen pienentämiseksi. Kullekin toimenpiteelle määriteltiin vastuutaho. Aikataulu toimenpiteiden osalta on jatkuva.

Merkittävimmäksi riskiksi arvioitiin kyberhyökkäys tai tietoturvaongelmat, jolla voi olla suuria vaikutuksia. Sen todennäköisyys on suuri ja nykytilassa on yhä kehittämistarpeita, vaikka siinä on tehty merkittäviä kehittämistoimenpiteitä. Muut suurimmat ovat palvelujen järjestämistapoihin liittyvät riskit ja yleisen kehityksen muutosriskit sekä infraan ja kiinteistöjen toimivuuteen liittyvät riskit. Neljänneksi ja viidenneksi korkeimmaksi arvioitiin korkoriski ja henkilöriski.

Nro	Havaittu riski	Kuvaus riskin mahdollisuudesta/vahingosta ja sen seurauksesta	Vaikut-tavuus	Toden-näköisyys	Riskien-hall-nykytila	Riski-luku (yht.)	Riskinhallinnan toimenpiteet (esim.todennäköisyyden pienentämiseksi, seurausten muuttamiseksi, riskien torjumiseksi, riski voidaan myös säilyttää tietoisesti)	Vastuutaho
1	Kyberhyökkäys tai tietoturvaongelmat	Toiminta keskeytyy, suorat vaikutukset eivät todennäköisesti kriittisiä, mutta pitkittyessä vaikeita ja haittaa tuovia. Tietomurrot tai hakkeroinnit voivat altistaa kiristykselle, jolloin aiempiin tietoihin ei päästä käsiksi.	3	4	1	8	Tekniseen tietoturvan parannettu ottamalla käyttöön uusia suojaus- ja valvontamenetelmiä. Käyttövaltuushallintaan laadittu uudet säännöt ja automatisoitu käyttäjätunnuksien hallinta. Monivaiheinen kirjautuminen otettu käyttöön henkilöstölle. Osallistuttiin digitaalisen turvallisuuden Taisto-harjoitukseen. Henkilökunnan tietoturvaohje päivitetty. Verkostoitu sidosryhmien ja alan toimijoiden kanssa.	Hallintopalvelut
2	Palvelujen järjestämistapoihin liittyvät riskit ja yleisen kehityksen muutosriskit	Syntyvyyden pienentyminen muuttaa palvelutarvetta. Jos muutoksiin ei reagoida, siitä seuraa taloudellista ja toiminnallista vahinkoa. Hyvinvointialueiden kanssa rajapintojen muodostuminen voi aiheuttaa katvealueita palveluissa	3	3	2	8	Palveluverkon muutokset tarvittaessa, rajapintojen läpikäynti. Palveluverkkotyöryhmä laatii esityksen 2024. Varhaiskasvatuspalvelut ja koulutpalvelut varautuvat palveluiden kysynnän alenemiseen, koska lapsimäärä heijastuu ensimmäisenä sinne.	Kaikki toimialat ja esimiehet
3	Infraan ja kiinteistöjen toimivuuteen liittyvät riskit	Tilojen ongelmat, infran toimivuuteen liittyvät ongelmat voivat vaarantaa kuntalaisten terveyttä tai turvallisuutta.	3	3	2	8	Toimintavarmuuden varmistaminen ja ylläpito esimerkiksi säännölliset huollot ja seuranta, varautuminen, tiedottaminen. Kuntoarvioiden laadinta ja korjaustoimenpiteet.	tekniset palvelut
4	Korkoriski	Korkojen noustessa suuri lainakanta aiheuttaa korkokulujen nousun	4	3	1	8	Finanssimarkkinoiden aktiivinen seuraaminen, koronvaihtosopimusten ja kiinteiden korkosopimusten arviointi ja tarvittaessa tekeminen valtuuston hyväksymän politiikan mukaisesti.	Talousjohtaja, kaupunginjohtaja
5	Henkilöstöriskit	Ohut henkilöstöresurssi erityisesti joissakin tehtävissä aiheuttaa sen, että yllättäen poisjäävän henkilön ammattiosaamista ei mahd.korva. Seurauksena työn hidastuminen ja pahimmillaan jonkin määräjän umpeutuminen yms.	2	3	2	7	Läpinäkyvät työskentelyprosessit, avoin tiedonjako, keskitetyt toimistopalvelut vähentää henkilöriskiä, ajantasaiset ohjeistukset ja prosessikuvaukset, rekrytointiin varautuminen	Kaikki toimialat ja esimiehet
6	Sähkön tai veden jakeluhäiriö.	Ihmisten elämä vaikeutuu tai vaarantuu. Kuormittaa merkittävästi koko kaupunkia ja vaikuttaa sen toimintaan kaikilla toimialoilla.	3	3	1	7	Varavoimakoneiden hankinta, verkoston kunnossapito, kaupungin ja toimialojen valmiussuunnittelua päivitetään jatkuvasti	tekniset palvelut, hallintopalvelut
7	Työtapaturmat koneiden ja laitteiden kanssa	Työ keskeytyy ja inhimilliset vahingot. Myös hyvällä tasolla olevasta työturvallisuudesta huolimatta voi tulla vahinkoja	2	3	2	7	Työturvallisuuskulttuurin jatkuva ylläpito, käyttäjien koulutus, ohjeistus, perehdytys, vuosihuollot/tarkastukset, työturvallisuuden varmistaminen, ennakointi	Kaikki toimialat ja esimiehet
8	Pandemia	Pandemia voi aiheuttaa toiminnan alasajon ja lisää henkilöstön kuormitusta. Vaikutukset näkyvät kuntalaisissa.	3	2	2	7	Valmiussuunnitelmien ja häiriötilantiedien ohjeiden ajantasaisuus, toimialojen yhteistyö, varautuminen.	Kaikki toimialat ja esimiehet
9	Työllisyystilanteen, asukaslukumäärän ja taloustilanteen heikkeneminen	Vähentää kaupungin verotuloja ja lisää mm. työmarkkinatuen kuntaosuuden menoja	3	2	1	6	Aktiivinen kaupungin kehittäminen ja elinkeinoelämän edistäminen, työttömien aktivointi	Hallintopalvelut
10	Hankintojen toteuttamiseen liittyvät ongelmat/sopimusriskit	Hankintojen epäonnistuminen ja mahdollisten valitusten viivästyttävä vaikutus ja sanktiot,	2	2	2	6	Hankintakoulutus ja laadun varmistus, sopimushallinta. Käytössä sähköinen hankintajärjestelmä, joka vähentää virheitä. Tarvittaessa asiantuntijapalveluiden hankinta.	toimialajohtajat

Arviointikriteerit

ARVIOINNISSA KÄYTETTY SKAALA - VAIKUTUS				
Kategoria	Kuvaus	Esimerkkejä rauhallisesta vaikutuksesta (suorat ja epäsuorat tappiot)	Esimerkkejä vaikutuksista henkilöstöön	Esimerkkejä vaikutuksesta maineeseen tai asiakkaaseen
1	Pieni vaikutus	1 000 €	Ei loukkaantumisia henkilöstölle, epämukavuutta työskentelyolosuhteissa	Hyvin vähäinen vaikutus maineeseen/asiakkaaseen, voidaan korjata lyhyellä aikavälillä
2	Kohtalainen vaikutus	10 000 €	Lieviä vammoja yhdelle henkilölle	Vaikuttaa maineeseen/asiakkaaseen, mutta voidaan korjata lyhyellä aikavälillä
3	Suuri vaikutus	100 000 €	Lieviä vammoja usealle henkilölle	Vaikuttaa maineeseen/asiakkaaseen, eikä pystytä korjaamaan lyhyellä aikavälillä
4	Erittäin suuri vaikutus	1 M€	Yhden henkilön kuolema tai vakava vammautuminen	Vaikuttaa voimakkaasti maineeseen/asiakkaaseen, huomattavat pitkän aikavälin vaikutukset
5	Katastrofaalinen	10 M€	Usean henkilön kuolema	Maine täysin mennyt, huomattavan pitkän aikavälin vaikutukset. Merkittävä vaikutus useaan asiakkaaseen

Arvioinnissa käytetyt skaalat - Todennäköisyys			
Kategoria	Kuvaus	Esimerkkejä riskin toteutumisfrekvenssistä	Esimerkkejä todennäköisyydestä
1	erittäin pieni	kerran 25 vuodessa tai harvemmin	<4% todennäköisyydellä tapahtuu seuraavan vuoden aikana
2	pieni	kerran 5 vuodessa	20% todennäköisyydellä tapahtuu seuraavan vuoden aikana
3	kohtalainen	kerran vuodessa	100% todennäköisyydellä tapahtuu seuraavan vuoden aikana
4	suuri	kerran kuukaudessa	100% tapahtuu seuraavan kuukauden aikana
5	erittäin suuri	kerran viikossa	100% tapahtuu seuraavan viikon aikana

Riskienhallinnan nykytila	
Kategoria	Kuvaus
1	Riskienhallinta riittävällä tasolla
2	Riskienhallinnassa kehittämistarpeita
3	Riskienhallinnassa suuria kehittämistarpeita

Sisäisen valvonnan yhteenveto

Sisällytetään osaksi tilinpäätöstä

Sisäisen valvonnan järjestäminen

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut on määritelty hallinto- ja johtosäännöissä hallitukselle, esimiehille ja henkilöstölle. Vastuualueiden ydin- ja tukitoimintojen toimintaprosessit on suunniteltu ja ohjeistettu niin, että sisäinen valvonta toteutuu pääsääntöisesti niissä käytänteissä, joilla johdetaan, suunnitellaan ja ohjataan Ylivieskan kaupungin toimintaa. Näin on varmistettu toiminnan taloudellisuudesta ja tulokellisuudesta sekä siitä, että kaupunki toimii voimassa olevan lainsäädännön ja ohjeistuksen mukaisesti.

Toiminnassa ja päätöksenteossa tiedostetaan erilaisia toimintaan ja talouteen liittyviä riskejä. Tilivelvolliset viranhaltijat ja esimiehet ovat velvollisia johtamaan, suunnittelemaan ja ohjaamaan toimintaa tavoitteiden saavuttamiseksi ja riskien hallitsemiseksi toiminnan luonteen mukaisesti. Toiminnan ja talouden seurannan ja arvioinnin perusteella heidän tulee myös reagoida merkittäviin riskeihin ja poikkeamiin.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä vastaa osaltaan kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja. Sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta voi tuottaa kuitenkin vain kohtuullisen varmuuden yllä mainittujen sisäisen valvonnan tavoitteiden saavuttamisesta ja erilaisten riskien hallinnasta.

Hallintosäännössä on määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Hallintosäännön 92 §:n mukaisesti toimielimen on sisällytettävä vuosittain toimintakertomukseensa arvio sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä keskeisistä johtopäätöksistä kaupunginhallituksen sisäisen valvonnan selontekoa varten.

Sisäisen valvonnan arviointi

Kaupungin toimielimet on ohjeistettu arvioimaan hallituksen sisäisen valvonnan selonteon perustaksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja riittävyttä. Arviointikriteereinä ovat soveltuvin osin olleet kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikot. Arviointi kohdistui seuraaviin sisäisen valvonnan osa-alueisiin:

- 1) päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta,
- 2) henkilöstöasioiden sisäinen valvonta,
- 3) taloussuunnittelun sisäinen valvonta,
- 4) kirjanpidon ja maksuliikenteen sisäinen valvonta,
- 5) talousraportointi,
- 6) omaisuuden hallinnoinnin sisäinen valvonta,
- 7) tietohallinnon ja tietoturvan sisäinen valvonta,
- 8) avustusten, takausten ja vakuuksien myöntäminen sekä
- 9) sopimushallinta
- 10) hankkeiden (projektien) hallinnointi

Ylivieskan kaupungin päätöksenteko-, hallinto- ja johtamiskulttuuri perustuu kuntalain, hallintolain sekä muiden säännösten lisäksi kaupungin toimintaa ohjaaviin periaatteisiin, sääntöihin sekä ohjeistettuihin toimintatapoihin. Erityinen vastuu hallinto- ja johtamiskulttuurin luomisessa, viestinnässä, toimeenpanossa, ylläpitämisessä ja poikkeamiin puuttumisessa on ylimmällä johdolla, johtavilla viranhaltijoilla ja esimiehillä.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Ylivieskan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Päätöksellä valtuusto ohjaa koko kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja edellyttää, että kaupungin ja sen tytäryhteisöjen kaikissa toiminnoissa on oltava riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Sisäisen valvonnan tehtävät ja vastuut on määritelty kaupunginvaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä sekä toimintasäännöissä.

Hallintosäännön määräysten mukaisesti tilivelvolliset toimielimet vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Johtavien viranhaltijoiden velvollisuutena on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpano vastuualueillaan ja siihen liittyvä viestintä ja raportointi toimielimille.

Kaupunginhallitus huolehtii kuntalain mukaisesti kaupungin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus ohjaa ja valvoo kuntalain ja valtuuston päättämien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden mukaisesti kaupungin tulosalueiden ja -yksikköjen vastuulla olevan toiminnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja tuloksellisuutta.

Vuoden 2023 otettiin käyttöön ilmoittajansuojelua koskevien säännösten mukainen ilmoituskanava, johon on mahdollista ilmoittaa kaupungin toiminnassa havaituista rikkomuksista. Ilmoituskanavan kautta saatava informaatio voi auttaa kehittämään organisaatiokulttuuria, sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

Havaitut puutteet

Tilikauden aikana ei ole raportoitu toteutuneista sisäisen valvonnan puutteista, joista olisi aiheutunut merkittävää haittaa kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnalle.

Kaupunginhallituksen tiedossa ei ole lakisäateisten tehtävien laiminlyöntejä tai muita lakien ja säännösten tai hyvän hallinto- ja johtamistavan vastaisia toimia, joista saattaisi seurata merkittävä korvaus, kanne tai muu sellainen vaatimus tai oikeusseuraamus. Avoinna olevat merkittävät riita-asiat liittyvät pelastuslaitoksen varallaolokorvauksiin.

Keskeiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisaalueet

Toimialat ovat edellisvuosien tapaan arvioineet oman toimintansa sisäisen valvonnan toimivuutta ja riskienhallinnan toimivuutta ja tarvittavia muutoksia. Toimialojen riskienhallinnan arvioista on havaittavissa, että osa toimialoista on arvioinut riskejä hyvinkin yksityiskohtaisella tavalla tai suppeasta näkökulmasta. Tältä osin on havaittavissa lisäkouluttamisen tarvetta riskiarvioiden laadintaan.

Kaupunginhallitus esittää toimialojen arviointien perusteella sekä omana arvionaan seuraavat kehittämistarpeet ja toimenpiteet.

1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvaaminen ja toimintamallien saaminen osaksi jokapäiväistä johtamista ja esimiestyötä. Riskien arvioinnin osalta paikoin on havaittavissa, että toimialat ovat arvioineet riskejä melko yksityiskohtaisella tavalla tai osin suppeasta näkökulmasta. Tältä osin on havaittavissa lisäkouluttamisen tarvetta riskiarvioiden laadintaan.
2. Palvelutarpeen muutosten aiheuttamien toiminnan ja resurssien oikea kohdentaminen vaatii kehittämistä. Myös investointien riittävän pitkäjänteinen ennakointi ja toteutus sekä toiminnan että talouden näkökulmasta.
3. Henkilöstövoimavarojen riittävyys ja esimiesten vastuiden ja velvollisuuksien tuntemuksen lisääminen. Kaupungin henkilöstöresurssit ovat paikoitellen niukat ja niiden oikeassa kohdentamisessa on yhä kehittämistarpeita. Kaupungin TOPA-keskitetyillä toimistopalveluilla on eräiden valmistelevien hallintotyötätekevien henkilöiden henkilöriskiä pyritty vähentämään.
4. Kaupungin jatkuvasti varmistettava, että jokaisella esimiestyötä tekevällä on selvillä tehtävään sisältyvät vastuut ja velvollisuudet. Vaikka tämä on pääsääntöisesti kunnossa, on tämän osalta tehtävä jatkuvaa varmistamista kaikkien esimiesten osalta.

Suunnitellut taloussuunnittelukauden kehittämistoimet

1. Hallintosäätöön perustuvien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytapaohjeiden integrointi johtamiseen ja toiminnanohjaukseen.
2. Kaupungin ydintoimintaan liittyvän pitkän tähtäimen palvelutarpeen arviointi ja investointien sovittaminen siihen
3. Konserniohjauksen tehostaminen

Selvitys sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ja tuloksista

Kaupungilla ei ole omaa erillistä sisäisen tarkastuksen henkilöstöä, vaan sisäistä tarkastusta tehdään oman työtehtävän ohessa.

Hallituksen kannanotto sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan järjestämisestä

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje uudistettiin vuoden 2021 aikana ja kaupunginvaltuusto hyväksyi 21.6.2021 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen. Tehty ohjeistus antaa hyvän perustan riskien tunnistamiseen, arviointiin ja jatkuvaan hallintaan.

Kaupungin hallintosäännössä määrätään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksesta ja tehtävistä, vastuista ja järjestämisestä. Hallintosäännöllä on määrätty toimielimien ja viranhaltijoiden ratkaisulta ja hankintavaltuudet.

Kaupungin sopimukset on talletettu sähköiseen muotoon. Laskujen käsittelyssä on sähköinen kierrätysjärjestelmä, jossa laskun asiatarkastajana ja hyväksyjänä ei voi olla sama henkilö. Talousarvion seurantaraportointi on järjestetty jatkuvaksi ja ajantasaiseksi.

Hallitus esittää kannanottonaan, että sisäinen valvonta tuottaa pääosin kohtuullisen varmuuden toiminnan tuloksellisuudesta, lain- ja hyvän hallintotavan mukaisuudesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta sekä johtamisen edellyttämän luotettavan toiminnallisen ja taloudellisen informaation riittävydestä.

Hallintosäännön edellyttämiä sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointeja suoritetaan, mutta ne eivät ole vielä kaikilta osin ja kaikkien tulosalueiden osalta systemaattisia ja edellyttävät käytännön toimintamallien kehittämistä.