

## **Selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisestä**

Heinolan kaupungin selonteko sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta perustuu toimialojen sekä tytäryhtiöiden antamiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selontekoihin.

Kaupunginvaltuusto on määritellyt Heinolan kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 16.6.2014. Perusteiden mukaisesti kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Muut tilivelvolliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat vastaavat kukin omilla vastuualueillaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja tuloksellisuuden seurannasta.

### **Säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen**

Päätöksenteko ja delegointia koskevat linjaukset on kuvattu hallintosäännössä ja sen toimialakohtaisissa toimintaohjeissa. Paikalliset säännöt, ohjeet ja ohjelmat löytyvät kaupungin intranetistä ja ovat sieltä kaikkien saatavilla. Ohjeiden jalkauttaminen päivittäisiin toimintoihin vaatii panostusta, jotta ohjeiden sisältö ja niiden myötä muodostuvat käytännön toimenpiteet muovautuvat samanlaisiksi läpi koko organisaation ja varmistavat myös tasalaatuisen osaamisen.

Vuoden aikana toimintaan ei ole kohdistunut sellaisia merkittäviä muutoksenhakuja, jotka olisivat aiheutuneet virheellisellä toiminnalla tai päätöksillä.

#### *Konserniyhtiöissä*

Konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuntalain mukaan kuuluvat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja ja muut hallintosäännössä mainitut tahot. Heinolan kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen ja –johtajan lisäksi hallinto- ja kehitysjohtaja, talousjohtaja, henkilöstöjohtaja, teknisen toimen johtaja ja elinvoimajohtaja.

Konsernivalvontaa on suoritettu kirjallisen raportoinnin lisäksi tapaamisten muodossa. Tapaamisissa läsnä on ollut kaupungin johtoa sekä konserniyhtiöiden toimitusjohtajat.

Konserniyhtiöiden toimintaa ohjaa osakeyhtiölaki. Konserniohjeen mukaan yhtiöt noudattavat toiminnassaan osakeyhtiöiden hyvää hallintotapaa. Lisäksi yhtiöissä noudatetaan Heinolan kaupungin konserniohjetta ja konserniohjauspäätöksiä.

Yhtiöiden ylimmästä päätöksenteosta vastaavat yhtiöiden hallitukset ja toimitusjohtajat, jotka käyttävät päätösvaltaa hallituksen sopimalla tavalla. Toimitusjohtaja vastaa hallituksen päätösten toimeenpanosta, yhtiön hallinnon järjestämisestä sekä henkilökunnan toiminnasta.

Yhtiöiden lakisääteisestä tilintarkastuksesta vastaa Heinola-konsernin tilintarkastusyhteisö BDO Auditor Oy.

#### Hallituksen lausuma

Kaupunkikonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmä varmistaa lainsäädännön, säädösten, määräysten ja päätösten noudattamista. Toiminnan ja talouden lainmukaisuudessa ja talousarvion noudattamisessa ei ole havaittu puutteita. Yhteydenpito kaupungin johdon ja kaikkien konserniyhtiöiden välillä ei ole ollut niin säännöllistä kuin aikaisemmin.

#### Kehittämiskohteet

Ohjeistuksien päivittämistyön tulee olla jatkuvaa ja tähdätä näkyvään ja täsmälliseen ohjeistukseen. Ohjeistuksissa tulee myös huomioida järkevät toimintatavat niin, ettei ohjeiden noudattaminen aiheuta turhia työvaiheita, vaan ohjaa tehokkaampaan työskentelyyn. Sisäisen valvonnan osalta tulee erityisesti kiinnittää huomiota, että ohjeet ja hyväksi havaitut toimintatavat jalkautetaan ja saatetaan kaikkien tietoisuuteen saman sisältöisellä viestinnällä. Yhteistyötä konserniyhtiöiden kanssa tulee vahvistaa.

## Tavoitteiden toteutuminen, varojen käytön valvonta, tuloksellisuuden arvioinnin pätevyys ja luotettavuus

Talousarvion yhteydessä on asetettu taloudelliset ja toiminnalliset (sitovat) tavoitteet. Talouden ja toiminnan tavoitteiden toteutumista ja tuloksellisuutta on arvioitu toimitelmissä käsiteltävän kuukausiseurannan, osavuositarkastuksen sekä tilinpäätöksen yhteydessä. Osavuositarkastuksen yhteydessä tytäryhtiöiden tilannetta on seurattu tunnuslukujen avulla.

Varojen käytön valvontaa suoritetaan talouden seurannan yhteydessä sekä tarkemmin laskujen tarkastamis- ja hyväksymismenettelyillä. Käteisvarojen valvontaa on suoritettu sisäisen valvonnan lisäksi pääkassaan kohdistuneilla tarkastuksilla. Tarkastuksissa ei ole ilmennyt huomautettavaa.

Strategian toteutumisen seuranta perustuu osavuositarkastuksiin, jotka käsitellään myös johtoryhmissä. Kaupunkitasoinen yhteinen analysointi ja pohdinta on jäänyt edelleen hyödyntämättä päivittäisjohtamisessa. Tarve yhteiselle taloudelliselle vuoropuhelulle on edelleen yksi tärkeä ja kehitettävä kohde. Käytössä olevien järjestelmien vanhanaikaisuus ja toimintamallit hankaloittavat ajantasaisista ja joustavaa taloustiedon saantia sekä analysointia.

Sisäisen valvonnan merkitys on korostunut. Sisäinen valvonnan ohjeistus on osittain vanhentunut. Kaikkia menettely-/toimintatapaohjeita ei ole annettu kirjallisesti ja kaupunkitasoinen perehdyttämisohje on vanhentunut.

### *Konserniyhtiöissä*

Yhtiöiden tavoitteiden toteutumista seuraavat yhtiöiden hallitukset. Heinolan kaupungin konserniohjeen mukaan tytäryhtiöiden tulee raportoida kaupunginhallitukselle neljännesvuosittain. Lisäksi kaupunginjohtaja voi pyytää yhteisöjen toiminnasta ja taloudesta erillisiä selvityksiä.

Yhtiöt ovat raportoineet toiminnastaan konserniohjeen mukaisesti.

### Hallituksen lausuma

Toimintatavat ja menettelyt tavoitteiden saavuttamisen, varojen käytön valvonnan sekä tuloksellisuuden osalta ovat hyväksyttävällä tasolla, mutta tarkennuksia tarvitaan.

Konsernitavoitteiden asettaminen, toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisuuden sekä taloudellisen aseman seuranta tytäryhteisöjen osalta on hyväksyttävällä tasolla.

### Kehittämiskohteet

Strategian merkitystä tulee vahvistaa ja se tulee kytkeä vahvemmin ja näkyvämmiin osaksi vuosittaista talous- ja toimintasuunnitelmaa. Strategian merkitys tulee avata koko henkilöstölle niin, ettei sitä koeta toiminnasta irrallisena vaan toimintaa ohjaavana elementtinä. Toiminnan tulee olla suunnitelmallista ja perustua strategian mukaisiin pitkän ajan isoihin tavoitteisiin. Asetettujen tavoitteiden seurannan tulee olla toimintaa palvelevaa sekä kehitettävää, jolloin poikkeuksiin tulee reagoida esim. toimintatapoja muuttamalla. Talouden seuranta tulee saada entistä ajantasaisemmaksi sekä päivittäistä johtamista palvelevammaksi.

Ylimmän johdon ohjausta ja omavalvontaa tulee vahvistaa sisäistä valvontaa koskevan ohjeistuksen täsmentämisellä sekä jalkauttamisella käytäntöihin. Esimiesten tulee paremmin tunnistaa sisäisen valvonnan vastuunsa organisaatitasoisesti. Toimintamallit tulee määritellä ja antaa kirjallisena.

## Riskienhallinnan järjestäminen

Kuntalain vaatiman kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttamiseksi kaupungissa on käytössä yhteinen työkalu, johon tunnistetut riskit on kuvattu, luokiteltu ja arvioitu. Toimialojen johtoryhmät päivittävät työkalun kerran vuodessa arvioiden mikä tunnistettujen riskien tilanne on. Käytössä oleva työkalu vaatii kehittämistä ja riskienarviointi prosessina uudenlaista ajattelutapaa.

### *Toimintaan liittyvät riskit*

Toiminnan järjestämisen riskienhallinnassa on käytössä mm. turvallisuus- ja kriisi- ja valmiussuunnitelmat, joita tarkastellaan ja päivitetään säännöllisesti. Pelastussuunnitelmat ovat kiinteistökohtaisia. Päiväkodit ja koulut ja järjestävät säännöllisesti poistumisharjoituksia, mutta muilta osin poistumisharjoitusten järjestämisessä on edelleen parannettavaa.

Tietoturvaohjeistus on laadittu ja sen sisältö on koulutettu henkilöstölle. Tietoturvalain vaatimat rekisteriselosteet on laadittu. Sosiaali- ja terveystoimella on käytössä omaan toimintaan liittyvät tarkempi tietosuojaj- ja tietoturvapoliittikka ja toimialalla on jatkettu edelleen tietosuojan ja – turvaan panostamista alan lainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

### *Investointeihin ja rahoitukseen liittyvät riskit*

Hyvinvoinnin palveluverkkoselvityksen mukaisia suunnitelmien käynnistämistä ovat jarruttaneet tehdyt valitukset, jolloin niiden vaikutusta hankkeen toteutusaikatauluun on ollut mahdotonta arvioida etukäteen. Tämä on osaltaan vaikuttanut myös hankkeiden kasaantumisen toteutettavaksi entistäkin lyhyellä aikavälillä.

Kaupungin kassavarojen lyhytaikaisessa sijoittamisessa on käytetty hyväksytyjen sijoitusperiaatteiden mukaisesti vain kotimaisia talletuspankkeja, osakeriskejä ei ole otettu. Energiarahastojen sijoitusstrategia on varovainen ja perustuu sijoitusten laajalle hajauttamiselle. Sijoitustoiminnan riskit on tiedostettu. Menneenä vuonna energiarahaston tuotto oli kuitenkin poikkeuksellisen huono. Tilinpäätöshetkellä kaupungin pitkäaikaisista lainoista vaihtuvakorkoisia on 52% ja kiinteäkorkoisia 48% lainojen keskkoron ollessa 0,97%. Koko lainakantaan sisältyy maksuvalmiuden turvaamiseen otettuja lyhytaikaisia lainoja 8M€ (12%). Markkinoiden suotuisan tilanteen myötä kassanhallintaa on pidetty yllä lyhytaikaisilla lainoilla ja pitkäaikaisen lainan ottamisesta on pitäydtytty. Lyhytaikaisten lainojen keskkorko on ollut -0,20%. Velkojen korkoriskit ovat olleet vähäisiä, mutta kasvava lainakanta kasvattaa riskiä.

### *Vahinkoriskit*

Vahinkoriskeihin on varauduttu pääsääntöisesti vakuutuksilla. Vakuutukset on keskitetty vuoden 2017 alusta IF-Vahinkovakuutus Oy:lle. Voimassa olevien vakuutusten ulkopuolella on muutamia vähäarvoisia kiinteistöjä. Luonnonilmiövahingot eivät myöskään ole vakuutusturvan piirissä eikä kaupungin metsien vakuuttamista ole katsottu taloudellisesti kannattavasti. Kaupungin käytössä on vakuutusmeklari, jonka kanssa pidetään säännöllisiä tapaamisia.

### *Konserniyhtiöissä*

Tytäryhtiöiden hallitusten vastuulla on huolehtia siitä, että riskienhallinta on järjestetty asianmukaisella tavalla. Tytäryhtiöiden hallitusten tulee varmistua siitä, että toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan, arvioidaan ja niitä seurataan.

Tytäryhtiöt ovat raportoineet kaupungin johdolle riskienhallinnan toimintatavoista toimintakertomuksen yhteydessä.

## Hallituksen lausuma

Kaupunkikonsernissa riskienhallinnan järjestäminen on hyväksyttävällä tasolla.

## Kehittämiskohteet

Kaupungin riskienhallinnan toimintamalli on yhtenäistetty ja käyttöön otettu vuoden 2014 aikana. Toimintamalli ei ole kuitenkaan muodostunut päivittäistä johtamista tukevaksi toiminnaksi. Riskien kokonaisarviointi toteutetaan liian harvoin, eikä se ole tarpeeksi kattava. Riskienarvioinnin

työkalua ja koko prosessia tulee kehittää. Riskienarviointi tulee saada säännöllisemmäksi toimintatavaksi, jolloin myös riskien minimoimiseksi suunniteltujen toimenpiteiden toteutuksen seuranta on enemmän johtajuutta tukevaa.

Sijoituspolitiikka (energiarahaston sijoitusperiaatteet) on päivitetty viimeksi v. 2013 ja kaupungilta puuttuu rahoitusriskien riskipolitiikka. Mennyt vuosi osoitti, että sijoituspolitiikkaa tulee tarkastella ja miettiä tuottavampien sijoitusten mahdollistaminen. Rahoitusriskien ennalta suunnittelua ja seurantaa tulee vahvistaa ja laatia rahoitusriskien riskipolitiikka.

### **Omaisuuksien hankinnan, luovutuksen ja hoidon valvonta**

Omaisuuksien hankinta on pohjautunut määrärahapäätöksiin ja määriteltyihin hankinta- ja sopimusvaltuuksiin. Omaisuuksien hankkimisessa on noudatettu voimassa olevia ohjeistuksia ja lakeja. Hankinnat on pääasiassa kilpailutettu ja rakentajilta sekä tavarantoimittajilta on pyydetty riittävät vakuudet. Hankintoja on myös suoritettu maakunnallisena yhteistyönä. Hankinnoissa ei ole meneillään hallintoriitoja eikä tällä alueella ole sattunut merkittäviä taloudellisia menetyksiä.

Merkittäviä omaisuuksien luovutuksia ei ole ollut, eikä oleellisia kauppahintasaamisia ole syntynyt. Valtionosuuksia tai vähennettyjä arvonlisäveroja ei ole jouduttu palauttamaan.

Kiinteistöissä on tehty erilaisia katselmuksia ja kuntoarvioita ja välittömät kunnostustarpeet on todettu. Jo edellisessä selonteossa todettiin, että kunnossapito- ja peruskorjaustoimintaa ei ole kaikilta osin voitu toteuttaa riittävän pitkäjänteisesti ja suunnitellusti, jonka johdosta on muodostunut korjausvelkaa. Kiinteistöjen yllättävän huono kunto on velvoittanut nopeisiin toimenpiteisiin erityisesti koulujen osalta. Kokonaisia koulukiinteistöjä on jouduttu purkamaan, kun ne on todettu käyttökelvottomiksi.

#### *Konserniyhtiöissä*

Konserniyhtiöissä kiinteistöomaisuuden hoitoa on ennakoitu mm. PTS-suunnitelmien (pitkätähdyksen suunnitelma) vuosittaisella päivityksillä ja riittävän tiheillä katselmuksilla. Heinola-konsernin vakuutustarjoukset on pyydetty keskitetyksi. Tytäryhtiöiden vahinkoriskit on turvattu vahinkovakuutuksilla.

#### Hallituksen lausuma

Kaupunkikonsernin omaisuuksien hankinta ja luovutus sekä hoidon valvonta ovat hyväksyttävällä tasolla.

#### Kehittämiskohteet

Kiinteistöongelmat tuovat entistä vahvemmin esiin ennaltaehkäisevien toimenpiteisiin panostamisen. Korjausvelan vähentämiseksi pitkän tähtäimen investointisuunnitelmien kokonaisvaltaista suunnitelmallisuutta, ylläpitoa, seurantaa ja siitä raportointia tulee tehostaa ja näin mahdollistaa nopea reagointi poikkeamiin.

Organisaatiossa tulee keskittyä huolella kokonaisvaltaiseen kiinteistötarpeen kartoittamiseen, jonka pohjalta voidaan laatia taloudellisesti järkevät pitkätähdyksen suunnitelmat tarpeellisen kiinteistövarustuksen kuntoon saattamiseksi tulevaisuuden palvelutarpeita varten. Avoimen ja projektimaisen toimintamallin avulla investointihankkeiden toteutusta voidaan hallita paremmin.

## **Sopimustoiminta ja keskitettyjen konsernitoimintojen ja –palvelujen käyttö**

Kaupunkikonsernin sopimustoiminta ja kumppanuuksien hallinta hoidetaan hajautetusti. Sopimusten laadintaa ja valvontaa koskevia ohjeita on annettu sisäisen valvonnan yleisohjeessa. Valvontaa ja täytäntöönpanoa toteutetaan asianhallintajärjestelmän sopimushallinnan avulla. Sopimusten tallennus sopimushallintaan on vielä joiltain osin kesken.

Sopimustoimintaan ei ole kohdentunut oleellisia valituksia tai vahingonkorvausvaatimuksia.

Heinolan kaupunginhallituksen v. 2008 antama konserniohjeistus on edelleen voimassa. Konserniohjeen päivittäminen on siirretty vuodelle 2019.

Vuoden aikana on panostettu hankintatoimeen rekrytoimalla määräaikainen asiantuntija. Sopimustilanne on kartoitettu ja tiedostettu. Hankinta-asiantuntijan avulla kaupunkitasoiset hankintatoimintamallit yhtenäistetään ja osaamista vahvistetaan. Osittainen hankintatoiminnan keskittäminen tuo säästöjä ja varmistaa, että olemassa olevat sopimukset ovat tiedostettuja.

### *Konserniyhtiöissä*

Yhtiöiden toiminnan kannalta merkittävistä sopimuksista päättää yhtiön hallitus. Toimitusjohtajat vastaavat yhtiöidensä perustoimintaan liittyvistä sopimuksista. Toteutuneita sopimusriskejä ei ole ollut menneellä tilikaudella.

### Hallituksen lausuma

Kaupunkikonsernin sopimustoiminta on hyväksyttävällä tasolla.

### Kehittämiskohteet

Organisaatiotasoinen sopimusosaaminen ja –hallinnan varmistamista tulee jatkaa sekä luoda ja jalkauttaa yhtenäiset toimintatavat. Sopimuksia tehtäessä huomiota tulee kiinnittää aikaisempaa kattavammin kaupungin velvoitteisiin, mm. poikkeustilanteisiin varautumisiin sekä tietosuojaan. Kaupungin konserniohje tulee saattaa ajantasaiseksi ja tietoisuuteen.

## **Arvio sisäisen tarkastuksen järjestämisestä**

Sisäisen tarkastuksen vastuulle kuuluu tavoitteiden saavuttamisen, toiminnan tehokkuuden, tiedon ja päätösten oikeellisuuden arviointi ja seuranta. Sisäinen tarkastus avustaa kaupunginjohtajaa hänen valvontavelvollisuutensa täyttämässä ja tukee kaupungin tavoitteiden saavuttamista.

Heinolan kaupungissa on yksi sisäisen tarkastajan virka, jota ei ole täytetty. Sisäisen tarkastuksen tehtäviä ostetaan tarvittaessa. Esimiesten sisäisen valvonnan vastuuta painotetaan enemmän.

### Hallituksen lausuma

Sisäistä tarkastus on korvattu sisäisen valvonnan korostamisella.

### Kehittämiskohteet

Sisäisen tarkastuksen palveluita ostetaan tarvittaessa. Esimiesten sisäisen valvonnan vastuuta tulee korostaa enemmän.