

1.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko 1.1. – 31.12.2022

1.2.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan politiikka vahvistettiin kunnanvaltuustossa 3.2.2014 § 3.

Siilinjärven kunnan hallintosäännön 29 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta sekä päättää kunnan omaisuuden ja vastuiden vakuuttamisesta. Kunnanhallitus on vahvistanut Siilinjärven kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen kokouksessaan 9.6.2014 § 133.

Siilinjärven kuntakonserniohje on vahvistettu KV 27.5.2019 § 18. Konserniyhtiöt ovat järjestäneet sisäisen tarkastuksensa ja riskienhallintansa Siilinjärven kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen sekä konserniohjeen mukaisesti.

Kunnanjohtaja huolehtii kuntakonsernin tasolla riittävän ja toimivan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kunnan johtoryhmä ja sisäinen tarkastus avustavat kuntakonsernin johtoa kokoamalla ja arvioimalla kuntakonsernin merkittäviä riskejä yhdessä palvelualueiden ja tytäryhteisöjen kanssa. Sisäinen tarkastus avustaa kunnanhallitusta ja kunnanjohtajaa heidän valvontavelvollisuuksiensa täyttämässä tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.

1.2.2 Kunnanhallituksen arvio konsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilasta

Siilinjärven kunnanhallituksen selonteko sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vuodelta 2022 perustuu palvelualueiden ja konserniyhtiöiden antamiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selontekoihin. Lautakunnat ovat käsitelleet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vuosittaisen talousarvioseuranan yhteydessä. Konserniyhtiöiden selonteko on laadittu.

Kuntakonsernin tavoitteiden toteutuminen

Asiaa on yksityiskohtaisemmin käsitelty tilinpäätöksen toimintakertomuksen palvelualueita koskevassa osiossa ja talousarvion toteutumisvertailuissa.

Taloussuunnitelmassa tavoitteet oli eritelty valtuusto- ja lautakuntatasoisiksi, joista jälkimmäiset olivat valtuustoon nähden vain informatiivisia. Tämä on selkeyttänyt tavoiteasetantaa ja tavoitteiden seuranta.

Vuoden 2022 talousarvioon kuntakonsernin tavoitteet on määritelty ja kuntakonsernin tila on pysynyt tavoitteiden asettamissa rajoissa. Konserniyhtiöiden tavoitteet on määritelty vuoden 2022 osalta ja ne ovat toteutuneet lähes tavoitteiden mukaisesti. Kunnan toimintakulut kasvoivat edellisen vuoden 2021 tilinpäätökseen verrattuna 4,6 % ja toimintatuotot supistuivat -6,1 %. Toimintakulujen kasvu oli aikaisempia vuosia maltillisempaa kunnan oman palvelutoiminnan osittaisen supistamisen, rekrytointihaasteista aiheutuneiden henkilöstökulusäästöjen ja esimerkiksi työmatkustamisen ja koulutusten vähentymisen seurauksena.

Koronakorvauksia on saatu ja kirjattu tuloihin 1,585 M€ ja edellisvuonna vastaava 3,5 M€.

Säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen

Palvelualueiden sisäisen valvonnan vuosiraportteihin perustuen toimintaa on toteutettu ohjaavien säädösten ja määräysten mukaisesti. Kuntaan ei ole kohdistunut tai kohdistumassa vaateita, jotka johtuisivat esimerkiksi lakisääteisten tehtävien laiminlyönnistä.

Yksittäisistä viranhaltijapäätöksistä asiaperusteilla tehdyt päätöksen sisältöön tyytymättömyyttä osoittavat oikaisuvaatimukset ja valitukset ovat olleet vähäisiä suhteessa päätösten kokonaismäärään. Yksilöasioissa on joitakin oikaisuvaatimuksia ja valituksia tehty ja vireillä. Näihin ei kohdistu taloudellisia korvausvaatimuksia.

Tuloksellisuuden arviointi

Tuloksellisuutta on arvioitu vuoden 2022 aikana eritasoisilla mittareilla. Strategisiksi tavoitteiksi määriteltyjen kestäväen kuntatalouden, kuntalaisten hyvinvoinnin, vahvan elinkeinotoimen, vastuullisen kasvupoliittikan sekä osaavan, hyvinvoivan ja sitoutuneen henkilöstön mittareita seurataan säännöllisesti. Vuonna 2022 toteutettiin asiakkaiden tyytyväisyyskysely yhteisissä palveluissa, sosiaali- ja terveystaloudellisuissa sekä sivistyspalveluissa.

Tuloksellisuuden arviointi perustuu taloussuunnitelmaan kirjattujen taloudellisille ja toiminnallisille tavoitteille asetettujen mittareiden seurantaan ja arviointiin. Kuukausittain laaditaan talouden estimaatti. Lisäksi palvelualueilla suoritetaan talouden seuranta systemaattisesti.

Omaisuuksien ja palveluiden hankinnan, luovutuksen sekä hoidon valvonta

Hankintavaltaudet on määritelty hallintosäännön ja hankintaohjein sekä lautakunta- ja viranhaltijatasoisin delegointipäätöksin.

Hankintatoimi on järjestetty laajana maakunnallisena kokonaisuutena Sansia Oy:n kautta.

Kunnan omat hankinnat on hoidettu hankintoja koskevien säädösten mukaisesti eivätkä kunnan hankintapäätökset ole olleet markkinaoikeuden käsiteltävänä. Yhteishankinnassa kilpailutettujen tuotteiden ostotoiminnan ja sähköisen hankintamenettelyn käytännöt ovat vakiintuneet. Hankinta-Sampo on käytössä. Kiertonet-huutokaupparportaalia ja huutokauppatilaisuuksia käytetään käytöstä poistetun tavarantoiminnan luovutukseen. Tietojärjestelmä- ja mobiililaitteiden elinkaaren hallinta tapahtuu hankinnasta niiden käytöstä poistoon leasing-sopimukseen hankintaprosessiin sisältyvänä. Koneiden saatavuudessa on ollut haasteita, minkä vuoksi leasing-aikoja on jouduttu jatkamaan.

Kunnan hankinnoissa on noudatettu EU-pakotelainsäädäntöä.

Ohjeita noudatetaan ja käyttöomaisuusluettelot ovat pääosin ajan tasalla. Käyttöomaisuusluettelon tiedot on siirretty Efectestä 3StepIt-laiterekisteriin.

Sopimusten hallinta

Sopimushallinnossa on otettu käyttöön yhtenäinen käytäntö. Kaikki sopimukset on pääsääntöisesti viety Dynasty-asianhallintajärjestelmään. Tulevan hyvinvointialueen suunnittelutyöhön kuuluvana on Siilinjärven kunnassa jouduttu osoittamaan erittäin merkittävä työpanos olemassa olevien ja siirtyvien sopimusten selvittämisessä ja dokumentoinnissa vuoden 2022 aikana. Yhden konsernin tytäryhtiön osalta palvelusopimuksen noudattamisessa kunnan suuntaan on ollut haasteita, mutta tilanne on suurimmalta osin korjautunut vuoden 2022 aikana.

Kunnanhallituksen kokouksessa on käsitelty konserniohjaukseen liittyvät asiat. Kunnanjohtaja ja tarkastusasiantuntija suorittavat konsernivalvontaa säännöllisesti toimintavuoden aikana, minkä lisäksi he käyvät yhdestä kahteen kertaan vuodessa konsernivalvontakeskustelut tytäryhteisöjen hallitusten puheenjohtajien ja toimitusjohtajien kanssa. Kaikkien tytäryhteisöjen ja konsernijohtoon yhteinen valvontatapaaminen on pidetty kerran vuodessa.

Tytäryhteisöjen hallitukset vastaavat tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesti järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä riskien raportoinnista kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Toimitusjohtajat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä tuloksellisuudesta. Toimitusjohtaja raportoi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta yhtiön hallitukselle.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteet ja kehittäminen

Ulkoisen toimintaympäristön vaikutuksia koko kunnan tasolla, toimialoilla ja eri toiminnoissa arvioidaan strategia- ja talousarvioprosesseissa, talouden osavuosi- ja tilinpäätösraportoinneissa sekä tilinpäätöksen yhteydessä. Strategisten ja sitovuustason tavoitteiden toteutumista uhkaavia merkittävimpiä riskejä ja tavoitteisiin liittyviä uusia mahdollisuuksia tunnistetaan ja arvioidaan talousarvion tavoitteiden asettamis-/suunnitteluprosesseissa sekä seurantaprosesseissa. Riskejä pyritään tunnistamaan ja arvioimaan myös kehityskeskustelujen yhteydessä vuosittain. Tavoitteiden toteutumiseen liittyvien riskien tunnistamis- ja arviointiprosessi on ollut käytössä vuonna 2022.

Toimielinpäätöksenteon yhteydessä suoritetaan pääsääntöisesti päätösten vaikutusten ennakoarviointia suhteessa kuntastrategiaan. Ennakkovaikutusten arviointi on ollut käytössä toimielimissä loppuvuodesta 2020 lähtien.

Uusi kuntastrategia 2022 - 2025 valmisteltiin ja hyväksyttiin kunnanvaltuustossa 6.6.2022 § 129.

Vuoden 2022 aikana kunta on raportoinut Valtionkonttoriin uuden raportointijärjestelmän vaatimusten mukaisesti.

Kuvaus kehittämistoimenpiteistä

Tilintarkastusyhteisö BDO:n sisäisen valvonnan kartoituksen ja muutaman vuoden valvontasuunnitelman laatimista koskevan konsultoinnin tuloksia on sovellettu käytäntöön vuoden 2022 aikana. Vuonna 2022 BDO:n suosittelemat sisäisen valvonnan prosessit ovat olleet käytössä.

BDO:n suorittaman Siilinjärven kunnan tietojärjestelmien käytön tarkoituksenmukaisuuden ja kehitysnäkökymien arvioinnin perusteella tietoturvapoliittikkaa on kehitetty ja sitä on jalkautettu koulutuksen kautta organisaatioon esimieskoulutuksissa. Vuonna 2022 jatkettiin EU:n tietosuojasetukseen liittyviä selvityksiä ja arviointeja sekä henkilöstön koulutusta tietosuoja-asioihin. Tietosuoja- ja tietojärjestelmäselosteet ovat pääsääntöisesti ajan tasalla. Korjaavat toimenpiteet ovat toteuttamista varten tiedossa. Tietosuojavastaava ja tietoturvavastaava sekä palvelualuekohtaiset tietosuojavastaavat on nimetty. Tietoturva- ja tietosuojapolitiikka on päivitetty jo vuonna 2021 (KH 29.3.2021) ja on astunut voimaan 1.4.2021.

Sisäisen valvonnan vuosisuunnitelma on laadittu ja vahvistettu kunnanhallituksessa. Riskienarvioinnin pohjalta on saatu luotua prosessi, jolla tarkastustointia on kehitetty ajantasaiseksi, sisäistä valvontaa palvelevaksi toiminnaksi. Sisäinen valvonta (johtoon tarkkailu- ja varsinainen tarkastustoiminta) ja riskienhallinta on toiminut hyvin, koska merkittävä osa valtuuston asettamista niin taloudellisista kuin toiminnallisistakin tavoitteista on saavutettu tilikaudella muutostalousarvioon tarkasteltuna, väärinkäytöksiä tilikausiin 2015 - 2021 ilmeni ja todennettiin yhden viranhaltijan osalta. Asianomaisen virkasuhde purettiin asian

tultua ilmi tammikuussa 2022; asianomainen korvasi taloudelliset menetykset kunnalle maaliskuussa 2022. Virkasuhteen purkamisen yhteydessä tehty rikosilmoitus/tutkintapyyntö poliisille eteni prosessina poliisitutkinnan valmistumiseen loppuvuodesta 2022. Rikosoikeudellinen tuomioistuinkäsittely ei ennättänyt alkaa vuoden 2022 aikana. Kunta ei ole joutunut väärinkäytöksistä oikeudellisiin tai taloudellisiin korvausvastuisiin. Alkuperäiseen talousarvioon verrattuna tavoitteet saavutettiin pääosin. Tavoitteiden saavuttamiset on tarkemmin raportoitu tilinpäätöksessä. Väestökehitystavoite (asukasmäärä säilyy ennallaan) alittui 50 henkilöllä.

Vuoden 2022 talousarvioon on tehty strategisten ja sitovuustason tavoitteiden riskienarviointi. Sisäisen valvonnan vuosisuunnitelmassa kohdennetun tarkastuksen kohteeksi vuonna 2022 valittua riskien arviointia taloussuunnittelun ja –hallinnan osana ei resurssipulan vuoksi saatu toteutettua mutta luottokorttilaskujen kohdennetut ja tehostetut tarkastukset suoritettiin kunnan sisäisen tarkastuksen toimesta. Tämä oli osa tammikuun 2022 aikana paljastuneen väärinkäytöksen vuoksi laadittuja jatko- ja kehittämistoimenpiteitä. Tehostetuissa tarkastuksissa ei ilmennyt väärinkäytöksiä. Kunnan käyttämiä ulkoistetun perinnän palveluita uudistettiin 1.2.2022 lähtien sopimuksella Suomen Kuntaperintä Oy:n kanssa. Tämä järjestely tehosti, selkeytti ja nopeutti perintäprosessia, jossa myös maksukehotusten lähettäminen asiakkaille tapahtuu perintätoimiston kautta.

1.2.3 Konsernin merkittävimpien riskien hallinta

Viittaus toimintakertomuksen merkittävimpiin riskeihin

Sosiaali- ja terveystalouksissa koronan vuoksi jouduttiin organisoimaan lisäresursseja sekä tekemään lisää ulkoisia palveluostoja. Koronasta kunnalle aiheutuneet kustannukset kirjattiin litteralle. Litteroitujen kustannusten lisäksi koronasta aiheutui kunnalle välillisiä ja epäsuoria kustannuksia, joiden taloudellisten vaikutusten arviointi kokonaisuudessaan on mahdotonta. Valtion myöntämät koronasta aiheutuneiden kustannusten korvaukset korvasivat merkittävältä osin kunnalle koronasta aiheutuneet kustannukset. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriltä tulleet lisäveloitukset sekä alijäämän kattaminen vaikuttivat merkittävästi heikentäen kunnan tulosta.

Hyvinvointialueen valmistelu-aika oli lyhyt ja valmistelu sitoi kunnan henkilöstöresursseja, mikä aiheutti henkilöstön kuormitusta ja riskiä palvelutuotannon jatkuvuuteen. Tämä aiheutti kunnan palvelutuotannossa kuormitusta, koska esimerkiksi sijaisia ei ollut saatavissa.

Kunnan talouteen tulevina vuosina kohdistuvaa alijäämään riskiä pyritään hillitsemään kunnanvaltuuston (14.12.2020 § 42) hyväksymällä talouden pitkän tähtäimen (PTS) suunnitelmalla.

Sivistyspalveluiden palvelutarpeen kasvusta ja kunnan investointihankkeiden toteutumisesta muodostuu merkittävää riskiä talouteen.

Kuvaus merkittävimpien riskien arviointimenettelystä

Merkittävimmät riskit arvioidaan taloussuunnitelman laadinnan yhteydessä ja niiden toteutumista arvioidaan talousarvion valtuustoseurannan sekä tilinpäätöksen yhteydessä. Menettelyistä on ohjeistettu Siilinjärven kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeessa.

Kunnan kannalta merkittävässä toiminnoissa riskeihin ja häiriötilanteisiin on varauduttu etukäteen laadituilla suunnitelmissa.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan aiheutti sen, että Siilinjärven kunnassa tehtiin varautumiseen liittyviä kehittämistoimenpiteitä.

Henkilöriskit liittyvät osaavan ammattihenkilöstön työpanoksen saatavuuteen ja korvattavuuteen mahdollisten työpaikan vaihdosten ja sairauspoissaolojen yhteydessä. Kaikille työntekijöille ei korvaavaa henkilöä ole saatavissa nopealla aikataululla. Sosiaali- ja terveystaloudessa, sivistyspalveluissa, yhteisissä palveluissa sekä teknisissä palveluissa nämä riskit ovat jo toteutuneet, koska hakijoita ei kaikkiin tehtäviin ole saatu tai ei ole kelpoisuuden täyttäviä hakijoita. Sosiaali- ja terveystaloudessa edellä kerrotut riskit koskettavat myös esimiestasoa. Vuoden 2022 aikana sijaisten ja määräaikaisten työntekijöiden rekrytointi on ollut ennennäkemättömän vaikeaa, kaikkia tehtäviä ja sijaisuuksia ei ole saatu täytettyä. Rekrytointiongelmien takia toiminnoissa jouduttiin tekemään erilaisia järjestelyjä enemmän kuin aiemmin. Tilannetta pahensivat kevään työmarkkinaneuvotteluista johtuvat ylityö- ja vuorovaihtokiellot.

Kunta-alan keskiarvoon verrattuna Siilinjärven kunnan sairauspoissaolot ovat pysyneet hieman matalammalla. Vuoden 2022 sairauspoissaolo oli 19,1 kalenteripäivää per työntekijä (kaikki työntekijät vakituiset ja määräaikaiset). Sairauspoissaolot kasvoivat tuntuvasti edellisestä vuodesta. Koronan jatkuminen alkuvuodesta lisäsi sairauspoissaoloja merkittävästi. Käytössä on ollut Auntie-järjestelmä, joka tarjoaa verkkovälitteisesti matalan kynnyksen keskusteluapua ilman lääkärin lähetettä. Auntie on otettu hyvin käyttöön ja kaikki vuodelle 2022 ostetut paketit käytettiin. Sairauslomat mielenterveys syiden perusteella vähenivät 13 prosentilla edellisestä vuodesta.

Vuonna 2022 työtaturmien aiheuttamien poissaolojen määrä laski edellisestä vuodesta. Vuonna 2022 työtaturmien aiheuttamia poissaoloja oli 665 kalenteripäivää kun edellisenä vuotena niitä oli 714 kalenteripäivää. Työtaturmien ennaltaehkäisyssä yksi tärkeä keino on työyksikön haittojen ja vaarojen arviointi osana jokapäiväistä työtä. Läheltä piti -tilanteet ja tapaturmat käydään läpi esihenkilöinfoissa ja työyksikössä. Sähköisen työturvallisuusasioiden järjestelmällä raportoidaan työtaturmien ja läheltä piti -tilanteiden lisäksi havaittuja turvallisuuspuutteita. Johtoryhmä käsittelee kuukausittain työtaturmien aiheuttamat poissaolopäivät ja lisäksi johtoryhmälle sekä palvelualueille kootaan neljännesvuosittain tapaturmien tarkemmat kuvaukset.

Omaisuusriskit ja toiminnan vastuuriskit ovat hallinnassa. Vakuutukset ovat ajantasaiset sekä kattavat ja omavastuiden tasot on määriteltä. Vakuutukset on kilpailutettu ja tarvittavat tarkistukset ja täsmennykset tehdään kunnan ja vakuutusyhtiön/vakuutusmeklarin yhteisessä vuosittaisessa vakuutuspalaverissa. Käytössä on ollut vakuutusmeklaripalvelu.

Kunta on palvelutoiminnassa tapahtuneista vahingoista suorittanut joitakin korvauksia. Palvelutoiminnan laajuus huomioon ottaen vahinkojen määrä on ollut erittäin vähäinen. Kunnan vahinkorahastosta maksettujen korvausten yhteismäärä on ollut vähäinen, 16.453 euroa (26.600 € v. 2021). Vahingot eivät ole johtuneet tehtävien hoidon huonosta järjestämisestä tai laiminlyönneistä. Toiminnallisesti tai talouden näkökulmasta tarkasteltuna merkitykseltään vakavia riskejä ei ole realisoitunut.

Vahinkokorvausoikeudellisia prosesseja ei ole ollut.

1.2.4 Konserniyhtiöt

Merkittävimpien riskien hallitsemiseksi myös konserniyhtiöissä seurataan säännöllisesti sovittuja mittareita, tavoitteiden toteutumista ja niihin liittyviä riskejä. Tytäryhteisöjen hallitukset vastaavat tytäryhteisöjen riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä riskien raportoinnista kunnanhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Toimitusjohtajat vastaavat riskienhallinnan järjestämisestä sekä tuloksellisuudesta. Suurimmat taloudelliset riskit löytyvät konserniyhtiöiden peruskorjauksen tarpeesta olevasta rakennuskannasta.

1.2.5 Arvio sisäisen tarkastuksen järjestämisestä

Palvelualueiden johtajat ovat tehneet sisäisen tarkastuksen omilla palvelualueillaan kunnassa käytössä olevaan sisäisen tarkastuksen muistilistan mukaisesti ja antaneet siitä kirjallisen (muistilistan muotoisen) raportin. Raporttien pohjalta on kukin palvelualue tehnyt arvion omista valvontakäytännöistään ja arviot on käyty läpi palvelualuejohtajien yhteisessä palaverissa.

Organisaation ulkopuolisen toimesta tehtyjä sisäisen tarkastuksen palveluita on ostettu vuoden 2022 aikana KPMG Oy Ab:sta.

Sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelma laaditaan vuosittain ja vahvistetaan hallintosääntöön perustuen kunnanhallituksessa. Riskienarvioinnin pohjalta on saatu luotua prosessi, jolla tarkastustoiminta on kehitetty ajantasaiseksi, sisäistä valvontaa palvelevaksi toiminnaksi. Sisäinen valvonta (johdon tarkkailu- ja varsinaisen tarkastustoiminta) ja riskienhallinta on toiminut hyvin, koska merkittävä osa valtuuston asettamista niin taloudellisista kuin toiminnallisistakin tavoitteista on saavutettu tilikaudella, väärinkäytöksiä ei ole ilmennyt yhtä esiin tullutta viranhaltijatapausta lukuun ottamatta eikä kunta ole joutunut oikeudellisiin tai taloudellisiin korvausvastuisiin.