

## Vastineet tarkastuslautakunnan vuoden 2021 arviointikertomuksen johdosta

2554/00.03.00.00/2022

### Tarkastuslautakunta 04.10.2022 § 63

**Valmistelija:** Arviointipäällikkö Anne Ukkonen, puh. 020 615 5965, anne.ukkonen(at)kouvola.fi

Kaupunginvaltuusto (13.6.2022 § 59) on velvoittanut kaupunginhallituksen ja muut tilivelvolliset huomioimaan arviointikertomuksessa esille nostetut kysymykset ja antamaan niistä vastineensa valtuustolle ja tiedoksi tarkastuslautakunnalle syyskuun loppuun mennessä.

Kaupunginhallitus on hyväksynyt vastineet kokouksessaan 12.9.2022 § 245 ja kaupunginvaltuusto on merkinnyt vastineet tiedoksi 19.9.2022 §.

Tarkastuslautakunnan kysymykset kaupunginhallitukselle ovat:

1. Miten seurataan palkkatukijaksojen vaikuttavuutta?
2. Millaisin keinoin aktivoidaan henkilöitä palkkatukijakson aikana hakeutumaan avoimille työmarkkinoille?
3. Onko laadittu leasing-rahoituskohteiden kustannuslaskelmaa koko leasingrahoitusajalle jäännöserä huomioiden?
4. Mikä on riskienhallinnan näkökulmasta talouden kantokyky ottaen huomioon tämän hetken lainanhoitokyky, investointiohjelma lähivuosille, tulevat leasingvastuut sekä yleinen kustannus- ja korkotason nousu?
5. Onko sisäinen valvontajärjestelmä ja valvontavastuut riittävän selkeät, jotta operatiivinen johto tiedostaa vastuunsa sisäisen valvonnan hoitamisessa?

Konsernipalvelujen toimiala on valmistellut tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen johdosta annettavat vastineet.

#### *1. Miten seurataan palkkatukijaksojen vaikuttavuutta?*

Vaikuttavuudesta saadaan TE-palvelun tilastotietoja. Vuoden 2021 osalta kunnalle palkkatuella työllistyneiden työttömyys 3kk palkkatukijakson päättymisen jälkeen oli 60,7%, yksityisen työnantajan jaksojen jälkeen 52,8%. Kunnan ja yksityisen sektorin ero selittyy osittain veloitetyöllistämisen kautta. Osaa yli 57vuotiaista työnhakijoista koskee lakisääteinen 6kk veloitetyöllistämiskaus kunnalla. Tämän 6kk jakson jälkeen työnhakija palaa alkuperäisen suuruuselle ansiosidonnaiselle työttömyyspäivärahalle, ja tästä ryhmästä jatkotyöllistytään sängen vähän. Kouvolaassa veloitetyöllistettävien

osuus kaikista vuonna 2022 palkkatuella aloittaneista on 13,2%. Merkittävin vaikutus palkkatukijaksoilla on Kelan osarahoittamaan työmarkkinatukeen (ns. sakkolista). Palkkatukijakson jälkeen työnhakija ei ole 2 vuoteen Kelan osarahoittamalla työmarkkinatuella. Jo tämä säästö käytännössä kattaa palkkatukiin investoidut rahat.

Kaupungilla oli vuonna 2021 päättyneitä palkkatukityöllistämisyaksoja (työllistettyjä henkilöitä) yhteensä 236, joista työttömyyden keston perusteella 214 ja vamman tai sairauden perusteella 22.

3 kuukauden kuluttua työllistämisyakson päättymisestä työllistetyistä 29 henkilöä eli 12,3 % oli työssä yleisillä työmarkkinoilla, 138 henkilöä eli 58,5 % työttömänä, 15 henkilöä eli 7 % työllistettynä ja loput 54 henkilöä eli 22,9 % muissa palveluissa tai poistettu rekisteristä. Kaikista kaupungin palkkatukityöllistetyistä 206 henkilöä eli 87,3 % oli työnhakijana 3 kuukauden kuluttua.

Kouvolassa yksityisillä oli vuonna 2021 päättyneitä palkkatukityöllistämisyaksoja (työllistettyjä henkilöitä) yhteensä 283, joista työttömyyden keston perusteella 252 ja vamman tai sairauden perusteella 31.

3 kuukauden kuluttua työllistämisyakson päättymisestä työllistetyistä 18 henkilöä eli 6,4 % oli työssä yleisillä työmarkkinoilla, 147 henkilöä eli 51,9 % työttömänä, 42 henkilöä eli 14,8 % työllistettynä, 6 henkilöä eli 2,1 % työvoimakoulutuksessa ja loput 79 henkilöä eli 24,7 % muissa palveluissa tai poistettu rekisteristä. Kaikista yksityisen sektorin palkkatukityöllistetyistä 243 henkilöä eli 85,9 % oli työnhakijana 3 kk:n kuluttua.

Palkkatukijaksot vaikuttavat myös Kouvolan työttömyysasteeseen. Käynnissä olevat palkkatukijaksot alentavat työttömyyttä n. 0,5% kuukausitasolla.

Jatkopolkujen kehittäminen olisi hyvä lisä palkkatukijaksojen vaikuttavuuden tehostamiseen.

## *2. Millaisin keinoin aktivoidaan henkilöitä palkkatukijakson aikana hakeutumaan avoimille työmarkkinoille?*

Tällä hetkellä suositellaan palkkatukijaksoja järjestäviä yksiköitä kannustamaan palkkatukijaksolla olevia hakemaan työtä jo ennen määräaikaisen työn päättymistä. Tämänhetkisillä työllisyysedistämisen henkilöresursseilla kattavaa ohjaustoimintaa ei pystytä tekemään, kun vuositason palkkatukijaksoja alkaa lähes 300. Syksyn aikana työllisyysyksikössä aloitetaan 3-4 tapaamiskerran uraohjauspilotointi, jossa pyritään löytämään jatkopolkuja palkkatukijakson jälkeen.

Aktivointi ja sen kehittäminen on yksi tulevaisuuden painopisteitä.

*3. Onko laadittu leasing-rahoituskohteiden kustannuslaskelmaa koko leasingrahoitusajalle jäännöserä huomioiden?*

Leasingrahoituskohteiden kustannuslaskelmat laaditaan jokaisessa tapauksessa koko leasingrahoitusajalle jäännösarvio huomioiden. Laskelmissa on tehty vertailu lainarahoituksen ja leasingrahoituksen välillä sekä otettu huomioon rahanarvonmuutos. Laskelmien yhteenvedot on esitelty kaupunginhallitukselle asioiden käsittelyn yhteydessä. Laskelmien perusteita ja laadintaa on esitelty myös tarkastuslautakunnalle. Jäännöserä on huomioitu kaikissa laskelmissa.

*4. Mikä on riskienhallinnan näkökulmasta talouden kantokyky ottaen huomioon tämän hetken lainanhoitokyky, investointiohjelma lähivuosille, tulevat leasingvastuut sekä yleinen kustannus- ja korkotason nousu?*

Talousarviota ja -suunnitelmia tehtäessä otetaan laajasti huomioon erilaisia kantokykyyn vaikuttavia seikkoja. Talouden kantokyky koostuu monesta eri tekijästä ja tunnusluvusta, eikä siitä ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, joten sille ei ole olemassa yhtä mittaria. Taloudelliseen kantokykyyn vaikuttaa mm. yleinen taloudellinen kehitys, verotulojen kehitys sekä kaupungin toimintaympäristön kehitys. Talouden kokonaisarviota riskienhallinnan näkökulmasta tehdään jatkuvasti. Tilinpäätöksen yhteydessä raportoidaan kuntalain mukaisten kriisikuntakriteerien toteutuminen. Kriisikuntakriteereitä voidaan ajatella yhdeksi tavaksi mitata taloudellista kantokykyä. Näiden mittareiden arvot kuitenkin kertovat toteutuneesta menneestä kehityksestä, eivätkä huomio tulevaa.

Talousarvion yhteydessä laaditaan taloussuunnitelma neljälle seuraavalle vuodelle. Suunnitelmassa pyritään ottamaan huomioon kaikki tiedossa olevat talouden kehitykseen ja kantokykyyn vaikuttavat tekijät. Vuonna 2022 on aloitettu myös talouden 10 vuoden suunnittelukehikon laadinta. Siinä mallinnetaan eri vaihtoehtojen vaikutuksia eli laaditaan erilaisia skenaarioita, joissa verrataan toimenpiteiden vaikutuksia talouden tasapainoon. Laskelmat osoittavat, että talouden tasapainossa pysyminen vaatii toimenpiteitä, kustannuksien alentamista tai tuottopohjan vahvistamista. Suunnittelut investoinnit ovat välttämättömiä, jotta pystytään saavuttamaan optimaalinen palveluverkko ottaen huomioon tulevat palvelutarpeet sekä tätä kautta kustannussäästöjä. Huomioitava on, että lähivuosien merkittävien uudistuksien, kuten hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen sekä TE-palvelujen siirto kunnille, kaikkia talousvaikutuksia ei vielä tarkkaan tiedetä. Suunnitelmia päivitetään tarpeen mukaan tietojen päivittyessä.

*5. Onko sisäinen valvontajärjestelmä ja valvontavastuut riittävän selkeät, jotta operatiivinen johto tiedostaa vastuunsa sisäisen valvonnan hoitamisessa?*

Kaupungin sisäisen valvonnan järjestelmän toimintapuitteet ja vastuut on määritetty valtuuston 14.10.2013 vahvistamassa *Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet* -asiakirjassa. *Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeet* on kaupunginhallitus vahvistanut 22.9.2014. Ohjeet on tarkoitettu ensisijaisesti johtamis- ja valvontavastuussa olevien esimiesten ja luottamushenkilöiden käyttöön. Ohjeissa kuvataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet ja toteuttamistavat osana hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Ohjeiden tarkoitus on antaa työkaluja johtamiseen ja valvontaan ja samalla varmistaa yhteisesti sovittujen ja hyväksytyjen toimintatapojen noudattaminen. Ohje koskee kaikkia kaupungin toimialoja sekä kaikkea kaupungin toimintaa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa esitetyn mukaisesti sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kaikkia niitä kaupungin ja kaupunkikonsernin menettelyjä ja toimintatapoja, joiden avulla johto voi saada kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta, taloutta ja toimintaa koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta sekä toiminnan lainmukaisuudesta. Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida ja hallita toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia.

Sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vastuut on määritetty selkeästi sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa että kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeissa. Perusteiden mukaan kaupunginhallituksella ja kaupunginjohtajalla on operatiivinen vastuu sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä. Kaupunginhallituksen tehtävänä on ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja sen toimeenpanon sekä sen asianmukaisuuden valvonta. Konsernipalvelut kehittää ja koordinoi kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Lautakunnat sekä johtavat viranhaltijat vastaavat omalla toimialueellaan sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä ja toimivuudesta sekä merkittävimpien riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Myös konserniyhteisöjen toiminnan osalta valvontavastuut on määritetty selkeästi.

Sisäinen valvonta toteutetaan operatiivisella tasolla pitkälti osana normaalia toimintaa ja siihen liittyvien menettelyjen ja toimintatapojen osalta on organisaatiossa annettu oma ohjeistuksensa, joka on sisällytetty mm. talousarvion, osavuositarkastusten sekä tilinpäätöksen laadintaa kokeviin ohjeisiin sekä talousarvion täytäntöönpanoa koskevaan ohjeeseen, jotka käydään toimialoilla vuosittain läpi. Talousarvion täytäntöönpanoa koskeva ohje sisältää selkeät vastuutukset koskien mm. tilivelvollisuutta ja tilivelvollisia, joilla on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä ja valvonnan jatkuvasta ylläpidosta

johtamansa toiminnan osalta. Tilivelvollisuus kattaa johtamis-, ohjaus- ja seurantavastuun lisäksi tulosvastuun ja oikeudellisen vastuun. Lisäksi jokainen esimies on vastuussa johtamansa toiminnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta eli toiminnan tuloksellisuudesta ja lainmukaisuudesta, vaikka varsinaista tilivelvollisuusasemaa ei olisikaan. Talousarvion täytäntöönpano-ohje sisältää myös selkeän ohjeistuksen talousarvion seurannan ja raportoinnin osalta sekä ohjeistuksen esimiesten henkilöstöhallinnollisten tehtävien osalta koskien palkanmaksua, henkilöstön vuosilomien ym. poissaolojen seurantaa sekä matkustusta. Tilinpäätöksen yhteydessä toimialat raportoivat toimintakertomuksessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja toimenpiteistä niiden korjaamiseksi.

Edellä mainitun lisäksi kaupungilla on omat ohjeistuksensa koskien mm. luottokorttien käyttöä ja käytön seurantaa sekä edustamista ja vieraanvaraisuutta. Kaikki ohjeistus on viety kaupungin Intraan ja se on siten helposti esimiesten ja henkilöstön löydettävissä.

Kaupungin viranomaisten (toimielimet ja viranhaltijat) toimivalta määritetään joko säädöksissä, hallintosäännössä tai hallintopäätöksin. Hallintosäännössä toimielimelle tai viranhaltijalle määrättyä toimivaltaa voidaan siirtää edelleen eli delegoida, mikä tehdään hallintopäätöksin. Operatiivinen johto seuraa hallintosääntömuutoksia ja vastaa siitä, että sääntömuutosten yhteydessä toimialat päivittävät delegointinsa ajan tasalle.

Sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työn tueksi on hankittu kesäkuussa 2022 sähköinen riskienhallintajärjestelmä (Granite). Kyseessä on laaja-alainen järjestelmä, joka kattaa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan, havaintoilmoitukset, tietosuojaja tietoturvapoikkeamailmoitukset, työn vaarojen kartoituksen ja väärinkäytösilmoitukset. Granite-järjestelmä tukee osaltaan operatiivista johtoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä ja seurannassa. Järjestelmä otetaan käyttöön mooduuleittain ja käyttöönottoprojekti viedään läpi syksyn 2022 aikana. Syksyn 2022 aikana on tarkoitus myös päivittää sisäisen valvonnan perusteet -asiakirja sekä kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje.

Sisäiseen valvontaan kuuluu sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuutta. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka toimii kaupunginjohtajan alaisuudessa ja on hallinnollisesti osa konsernipalvelujen talous ja strategia -palveluja. Sisäinen tarkastaja avustaa kaupungin johtoa sisäisen valvonnan toteuttamisessa tarkastamalla ja arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä. Sisäisen valvonnan järjestelmässä sisäinen tarkastus on aina toissijainen. Sisäisen valvonnan vastuu on aina organisaatiolla itsellään.

Sisäinen tarkastus antaa raporteissaan ja muistioissaan tarkastuskohteille suosituksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi. Tarkastuksista raportoidaan kaupunginhallitukselle, kaupunginjohtajalle, kaupungin johtoryhmälle, tarkastuskohteille sekä tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle.

Kaupunginhallituksen 31.1.2022 (§ 36) hyväksymässä sisäisen tarkastuksen suunnitelmassa yhtenä aiheena on sisäisen valvonnan tietoisuuden parantaminen. Johtamis- ja valvontakulttuuri, joka on yksi sisäisen valvonnan osatekijä, luo perustan valvontaprosessille ja edistää tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Sisäisen valvonnan tietoisuutta tullaan parantamaan muun muassa viestimällä uudesta käyttöön otettavasta sähköisestä riskienhallintajärjestelmästä sekä päivitettävistä ja olemassa olevista ohjeista.

Lisätietoja: hyvinvointipäällikkö Sanna-Riitta Junnonen, puh. 020 615 7429, sanna-riitta.junnonen(at)kouvola.fi; talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi; kehittämispäällikkö Karoliina Kanerva, puh. 020 615 7124, karoliina.kanerva(at)kouvola.fi ja hallintojohtaja Katja Tommiska, puh. 020 615 8651, katja.tommiska(at)kouvola.fi

#### **Arviointipäällikön ehdotus:**

Tarkastuslautakunta merkitsee saadut vastineet tiedoksi ja päättää mahdollisista jatkotoimenpiteistä.

#### **Tarkastuslautakunnan päätös:**

Tarkastuslautakunta merkitsi saadut vastineet tiedoksi ja seuraa omassa arviointityössään sitä, että myös kertomuksessa esiin nostettuihin havaintoihin ja suosituksiin reagoidaan. Annettujen vastausten osalta todettiin, että seuraavissa arviointikertomuksissa esitettäviä kysymyksiä täsmennetään ja edellytetään samalla täsmällisempiä vastauksia kysymyksiin.

---