

Sivistyksen toimialan selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä arvio merkittävimmistä riskeistä vuodelta 2024

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä toiminta- ja menettelytapoja, joilla toimielimet, johtavat viranhaltijat ja muut esihenkilöt pyrkivät varmistamaan toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, resurssien ja omaisuuden turvaamisen sekä raportoinnin ja tietojen luotettavuuden. Riskienhallinnalla puolestaan tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelyä, joiden avulla tunnistetaan ja kuvataan kunnan toimintaan liittyviä riskejä, arvioidaan riskien merkitystä ja niiden toteutumisen todennäköisyyttä, sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja säännönmukaiseksi raportoimiseksi.

Lait, organisaation säännöt sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet ja ohje määrittelevät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut ja menettelyt. Kaupunginvaltuusto vastaa kuntalain mukaisesti kaupungin toiminnasta ja taloudesta sekä päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kuntalain mukaan kaupunginhallituksen tulee huolehtia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Lisäksi kaikki tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa varojen käytössä, vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta omalla vastualueellaan.

Sivistyspalvelujen toimiala on järjestänyt ja toteuttanut alueensa riskienhallinnan näiden sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti. Toimialan johtoryhmä on seurannut merkittävimpiä riskejä ja päivittänyt keskeisiä ohjeistuksia vastaamaan nykyistä organisaatorakennetta vastuiden ja komentoketjujen osalta.

Sivistyspalveluiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttaminen perustuu kaupungilla yhteisesti käytössä olevien työkaluihin ja raportointijärjestelmiin. Toimialan johtoryhmä käy kuukausittain läpi talouden- ja henkilöstöhallinnon raportit. Talouden osavuositraportti on annettu lautakunnille neljännesvuosittain ja tiedotettu kuukausikohtaisesta talouden toteumasta. Yksikötasolla taloutta on seurattu Cognos -raportointijärjestelmän kautta. Vuoden 2024 syksyllä otettiin käyttöön myös talous- ja henkilöstöhallinnon raportointityökalu Monettieto. Lisäksi yksiköillä on käytössään kustannuspaikka- ja projektiseurantoja eri toiminnoistaan. Sivistyspalveluiden keskitetty talousyksikkö tuottaa myös palveluiden erityispiirteet huomioiden tarvittavia seurantaraportteja, joka on tuonut prosesseihin yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Suurien palveluiden, kuten varhaiskasvatuksen osalta talouden toteumaan vaikuttaa perheiden käyttäytyminen, joka haastaa ennakoitavuutta ja talouden toteuma saattaa vaihdella merkittävästi lyhyelläkin ajanjaksolla.

Sivistyksen toimialalla toteutettiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan itsearviointi kaikkien palvelualueiden esihenkilöille aikavälillä joulukuu 2024-tammikuu 2025. Itsearviointiin oli vastannut vajaa puolet palvelujohtajista (tilanne 20.1.2025), joten täysin kattavaa kuvaa arvioinnista ei voida antaa. Esille nousi kuitenkin tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvien riskien ilmoittaminen sekä tavoitteiden/vaativuuden epäsuhte annettuihin resursseihin.

Toimialan varautumisen suunnitelmia ja rakenteita on selkeytetty, mutta hallinnon rajalliset resurssit haastavat kehitystyötä edelleen. Eri palveluiden turvallisuustyöryhmät toimivat aktiivisesti ja kaikissa palveluissa pyritään lisäämään turvallisuusjohtamista ja tietoisuutta.

Hälytysjärjestelmiä on saatettu ajan tasalle ja koulutuksia, kuten Avekki- koulutuksia (aggression ja väkivallan ennakointi sekä hallinta) järjestetään. Samalla pyritään huolehtimaan, että riskitilanteissa on riittävä määrä henkilökuntaa paikalla.

Sivistyksen toimialan laajuus, heterogeenisyys sekä iso henkilöstömäärä haastaa vastuiden selkeää jakautumista. Koko esihenkilöstön kouluttaminen keskitetysti ei ole mahdollista toimialan palveluiden erilaisuuden vuoksi. Henkilöstökoulutuksia tehdään pienemmissä palvelualue- ja palveluyksikkökoulutuksissa.

Kiinnostus riskienhallintaa kohtaan on lisääntynyt ympäristön viimevuosien poikkeustilanteiden vuoksi ja riskit ovat aidosti myös konkretisoituneet arjen toiminnassa. Myös lisääntyvät uhkatilanteet kaikilla palvelualueilla ovat vaatineet kehittämään uusia toimintatapoja ja haastavat esihenkilöitä työturvallisuuden näkökulmasta.

Kasvun- ja oppimisen palveluissa huoltajien/oppilaiden/nuorten uhkaava ja asiaton käyttäytyminen on lisääntynyt vuoden 2024 aikana. Nuorten ja nuorten aikuisten pahoinvoinnin lisääntyminen näkyy nuorisopalveluiden toiminnoissa. Myös asiakkaiden päihteiden käytön ja mielenterveysongelmien lisääntyminen näkyy kulttuuri- ja liikuntapalveluissa ja uhkatilanneilmoitusten määrän kasvussa. Henkilöstömitoituksen niukkuus ja yksintyöskentely (kassapalvelut) muodostavat turvallisuusriskin. Tiukan taloudenpidon vuoksi rekrytoinnit ja sijaiskulut pyritään saamaan minimiin. Koulutusta vaaratilanteisiin on lisätty ja myös palveluiden käyttökieltoja ollaan jouduttu ottamaan käyttöön.

Kiinteistöjen heikko kunto on konkretisoitunut erilaisina kiinteistövahinkoina, jolloin tiloja on korjauksen vuoksi jouduttu sulkemaan asiakaspalvelulta. Isossa kuvassa ainut ratkaisu on, että investointihankkeiden hankesuunnitelmat etenevät suunnitellusti ja hallitusti. Samalla etsitään aktiivisesti korvaavien tilojen ratkaisuja ja uusien palvelutuotantotapojen tuottamismahdollisuuksia. Erityisessä keskiössä on toimialojen ja toimialan sisäinen palveluverkkotyön yhdistäminen, jossa voidaan hakea synergiaetuja esimerkiksi liikunnan sekä kasvun ja oppimisen palveluiden välillä. Näin pyritään myös varmistamaan kiinteistöjen mahdollisimman suuri käyttöaste. Toimialalla on myös kehitetty tilojen varauskäytänteisiin yhtenäiset prosessit perusopetuksen ja liikuntapalveluiden yhteistyössä.

Toimialan merkittävimpien riskien joukossa on edelleen henkilöstön saatavuuteen, riittävyyteen ja vaihtuvuuteen liittyvät riskit. Kuten edellä mainittu, talouden sopeuttaminen haastaa avainhenkilöstön pysyvyyttä ja rekrytointeja. Myös lainsäädännön tuomat vaatimukset palveluille vaatii jatkuvasti lisäresursointia tilanteessa, jossa vaatimus on resurssien vähenemiseen.

Toimintaympäristöanalyysi ja riskiarvio

Vuoden 2024 aikana sivistyksen toimialalla on analysoitu toimintaympäristön muutoksia, tunnistettu tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioitu niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laadittu tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet merkittävimpien riskien hallitsemiseksi. Riskiarviointia tehdään laajemmin palveluyksiköissä, mutta toimialan laajaan riskienarviontiin nousevat asiat palvelujohtajien arvioinnin perusteella. Riskien arvioinnin, seurannan ja raportoinnin sekä dokumentoinnin tueksi on käytetty yhdenmukaista työkalua Reiska- riskienhallintajärjestelmää, joka otettiin käyttöön vuoden 2024 aikana. Järjestelmä parantaa riskien dokumentointia ja raportointia johdolle, mutta vastaavasti muutos on tuonut lisätyötä esihenkilöille ja merkittävien uhkien seulonta ilmoitusten massasta on haastavampaa.

Edellä mainittujen toimenpiteiden avulla on muodostettu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma, joka konkretisoi riskiprofiilin ja riskienhallinnan toimintamallin sekä prosessin tavoitteet ja vastuut.

Kokonaisarvio sivistyksen toimialan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

Toimialan riskien kokonaisarviointi perustuu Reiska-ilmoituksiin ja konkreettisesti realisoituneisiin tapahtumiin. Suunniteltuja toimenpiteitä on toteutettu, mutta kaikkiin asioihin ei voida vaikuttaa

viranhaltijoiden/työntekijöiden taholta. Riskien hallintaa haastaa samalla toteutettavat talouden sopeuttamistoimenpiteet.

Merkittävimmistä riskeistä realisoitui uhkatilanteet palveluissa ja resurssien kohdentamisen riittävyys. Epävarman taloudentilan vuoksi ei pystytty rekrytoimaan osajia ja kaupungin maine työnantajana ei ole houkutellut hakijoita tärkeisiin rekrytointeihin. Ongelmat asiantuntijahenkilöstön riittävyydessä keskittyvät edelleen yksittäisiin korkeata osaamista vaativiin tehtäviin.

Strategiset ja taloudelliset riskit

Suurimpia strategisia ja taloudellisia riskejä on liikuntapalveluiden omistamat ikääntyvät ja hallinnoimat kiinteistöt sekä liikuntapaikat. Näihin on tehty kunto- sekä olosuhdekartoituksia. Riskit ovat suurimmat liikuntapalveluiden asiakasmääriltään suurimmissa liikuntapaikoissa, jonka takia riskin mahdollinen toteutuminen vaikuttaa laajempaan kohderyhmään ja tätä myöten myös taloudellisiin riskeihin.

Kunto- sekä olosuhdekartoitusten pohjalta on laadittu ja laaditaan pitkän tähtäimen suunnitelmia (PTS), joiden avulla pyritään ennaltaehkäisemään riskien konkretisoitumista käyttökatkoihin tai väistötiloihin siirtymiseen. Lisäksi suunnitelmat auttavat allokoimaan taloudellisia resursseja ylläpidon sekä peruskorjausten rahoitukseen sekä vuosittaisiin kunnossapitotoimiin. Realisoituvien riskien kohdalla käyttöön on otettu kaupungin määrittelemiä toimia, jotka pitävät sisällään mm. sisäilmatyöryhmän perustamisen. Toimien pohjalta toteutetaan tarkemmat/laajemmat tutkimukset ja korjaustoimenpiteet kohdekohtaisesti. Prosessi toteutui kuvatusti mm. jäähallien osalta vuonna 2024. Tästä huolimatta kilpajäähallin minijää asetettiin käyttökieltoon. Riskienhallinnan parantamista jatketaan kehittämällä aktiivista yhteistyötä kaupungin muiden yksiköiden etenkin kaupungin Tilapalvelun sekä kaupunkirakennepalveluiden kanssa.

Toisena merkittävänä riskikokonaisuutena on tunnistettu toimintaympäristön äkilliset muutokset sekä häiriö- ja uhkatilanteiden lisääntyminen asiakaskohtaamisten yhteydessä. Riskejä on pyritty hallitsemaan mallintamalla ja harjoittelemalla erilaisia arjen työtilanteita sekä parantamalla ennakointivalmiutta mm. poikkeustilanneraportteja läpikäymällä ja niistä oppimalla. Muita keskeisiä ennaltaehkäisyn toimenpiteitä ovat mm. tiedonkulun rakenteiden vahvistaminen, esihenkilötyön tukeminen, yksikkökohtaisten turvallisuuskartoitusten laatiminen ja kohdennettu henkilöstön osaamisen kehittäminen. Liikuntapalveluiden turvallisuustyöryhmä muodostettiin vuonna 2024 tukemaan nykyistä suunnitelmallisempaa yksiköiden turvallisuustoimintaa ja tietoisuutta.

Operatiiviset riskit

Varhaiskasvatuksen operatiivisena riskinä on yksityisen varhaiskasvatuksen kannattavuutta ja palvelusetelin arvon riittävyyttä palveluiden järjestämiseen. Osana riskienhallintaa pyritään luomaan uudenlainen ja kestävämpi ratkaisu palvelusetelin myöntämisen kriteereihin, mutta kaupungin talouden kokonaistilanne haastaa palvelusetelin kasvattamista. Esimerkkinä riskin konkretisoitumisesta on yksityisen päiväkotia Punapaulan (2023) ja Elämyspäiväkotia Kuusenkärrkäiden (2024) toiminnan siirtyminen kaupungin palveluvastuulle. Lisäksi pätevän kasvatus- ja opetushenkilöstön saatavuus on ollut huolestuttavaa erityisesti kaupungin reuna-alueilla.

Oikeudelliset riskit

Sivistyspalveluilla ei ole vireillä olevia merkittäviä oikeudenkäyntejä tai oikeudellisia riitoja. Oikeudelliset riskit liittyvät tavanomaisiin kuntalaisten tekemiin kanteluihin, selvityspyyntöihin tai vahingonkorvausvaatimuksiin.

Kokonaisarvio

Haastavasta taloudesta huolimatta toiminnan tuottavuus ja jatkuvuus eivät olennaisesti vaarantuneet. Edellä mainittuihin toimenpiteisiin viitaten voidaan todeta, että toimialan riskienhallinnassa on kokonaisuudessaan onnistuttu vähintäänkin kohtuullisesti.

Selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa johtamista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen avulla tuotetaan kohtuullinen varmuus tuloksellisesta ja tavoitteiden mukaisesta toiminnasta sekä hyvän hallinnon toteutumisesta ja toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta.

Kaupunginvaltuusto vastaa kuntalain mukaisesti kaupungin toiminnasta ja taloudesta sekä päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kuntalain mukaan kaupunginhallituksen tulee huolehtia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Lisäksi kaikki tilivelvolliset toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa varojen käytössä vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta. Sivistyslautakunta, kulttuuri- ja liikuntalautakunta ja toimialan viranhaltijajohto on järjestänyt vastuualueensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan annettujen sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteet ja tavoitteet

Sivistyksen toimialan sisäisen valvonnan kohteet ovat edelleen talouden tasapainottamisen vaikutukset toimintaan ja palvelutuotantoon sekä liikunta- ja kulttuuripalveluiden kiinteistöjen heikko kunto. Toimialan riskikartoituksessa painotettiin erityisesti koko kaupungin kolmen merkittävimmän riskin ilmentymistä. Kaupungin yhteisten riskien osalta toimialalla näkyi puutteellinen ohjauksen tuki kehittämisen ja toiminnan uudelleenjärjestelyn onnistumisen osalta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessia on kehitetty enemmän ohjaavaksi ja toimialat ovat saaneet yhdenmukaiset ohjeet ja aineistot.

Talousarvioprosessi 2025 osoittautui toimialan hallintoa ja henkilöstöä kuormittavaksi ja vei merkittävästi resursseja toimintojen kehittämiseltä ja perustyöstä. Toistamiseen käydyt laajat yhteistoimintaneuvottelut heikensivät henkilöstön jaksamista ja työnantajaimagoa. Useat henkilöstövaikutteiset toimenpiteet eivät kuitenkaan toteutuneet päätöksenteossa.

Kiinteistöjen ongelmakohteisiin nimetyt sisäilmatyöryhmät ohjasivat toimintaa, jota seurattiin liikuntapalveluiden ja sivistyksen toimialan johtoryhmässä ja erityistä huomiota vaativista kohteista raportoitiin lautakunnalle. Avainasemassa vuodelle 2025 on hankesuunnitelmissa pysyminen ja tarvittavien investointien toteuttaminen.

Henkilöstösuunnitelman sitovuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota ja sivistyspalveluiden täyttöluvat on käsitelty toimialan johtoryhmässä ja tämän jälkeen kaupungin täyttöluparyhmässä. Henkilöstökulujen osalta on saatu säästöjä, kun sijaisuudet pyritään paikkaamaan olemassa olevan henkilöstön kesken, mutta haastaa henkilöstön jaksamista. Kuitenkin monipolvinen rekrytointilupaprosessi teettää merkittävästi lisää hallinnollista työtä ja kuormittaa esihenkilöitä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehitystyötä tullaan jatkamaan aineistojen visualisointiin niin, että vastuullisten on helpompi seurata ja päivittää kaikkea sitä yksityiskohtaista tietoa, jota tehtävään liittyy.

Tämä vaatii vielä kaikkien toimijoiden koulutusta ja myös työaikaa. Tämä tavoite liittyy laajempaan raportoinnin ja tiedolla johtamisen kehitystarpeeseen koko toimialalla.

Kokonaisarvio

Sivistyspalvelut on toimintaraporttien valossa päässyt toimikaudella 2024 sekä taloudellisesti että tavoitteenasetannallisesti kohtuullisen hyvään tulokseen toimintakentän haasteista huolimatta. Tässä selonteossa kerrotuin keinoin ja toimenpitein on varmistettu toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja pyritty varmistamaan sen jatkuvuus. Selonteon valossa voidaan todeta, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kelvollisella tasolla.