

Kaupunginhallitukselle

TP 2017 oheismateriaali

Kaupungin johdon lausuma sisäisen valvonnan toteutumisesta

KH xx.3.2018



Kauniaisten kaupunki
Grankulla stad

SELONTEKO SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISESTÄ SEKÄ ARVIO MERKITTÄVIMMISTÄ RISKEISTÄ, EPÄVARMUUSTEKIJÖISTÄ JA MUISTA TOIMINNAN KEHITTÄMISEEN VAIKUTTAVISTA SEIKOISTA 2017

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Ohjeen mukaan kunnan on toimintakertomuksessaan arvioitava toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittämiseen vaikuttavia seikkoja. Lisäksi kaupunginhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kunnassa järjestetty.

Merkittävien riskien arvioinnin ja sisäisen valvonnan selonteon valmistelu tapahtuu eri tehtäväalueilla siten, että toimialajohto valmistelee kaupunginhallitukselle esittävät tiedot.

Käytännössä toimialojen tulee antaa oma arvionsa merkittävimmistä riskeistä sekä selontekonsa sisäisen valvontansa järjestämisestä

Vastuu sisäisestä valvonnasta Kauniaisissa

Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus johtaa kaupungin toimintaa ja taloutta sekä seuraa talousarvion, taloussuunnitelman sekä niissä asetettujen tavoitteiden toteutumista ja vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Kaupungin valvontajärjestelmän tavoitteena on varmistua siitä, että kaupungin toiminnassa noudatetaan lakeja, säännöksiä ja saavutetaan toiminnalle ja taloudelle asetetut tavoitteet. Ulkoinen ja sisäinen valvonta ovat keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja siitä varmistumiseksi. Valvontajärjestelmä jakautuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Kuntalain mukaisen ulkoisen valvonnan muodostaa tarkastuslautakunnan suorittama tavoitteiden toteutumisen arviointi ja ammattitilintarkastajan suorittama tilintarkastus. Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta riippumatonta.

Sisäinen valvonta käsittää sisäisen tarkastuksen, sisäisen tarkkailun ja luottamushenkilöiden toimesta tapahtuvan seurannan. Johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta vastaa toimielin ja sen alainen johtava viranhaltija. Sisäisen valvonnan ohjeessa annetaan ohjeet sisäisen valvonnan järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Ohjeistus on tarkoitettu ensisijaisesti valvontavastuussa olevien esimiesten käyttöön. Tavoitteena on auttaa esimiehiä ja luottamushenkilöitä ymmärtämään johtamista, hyvää hallintotapaa ja sisäistä valvontaa ja sen liittymistä heidän tehtäviinsä.

Kauniaisten voimassa olevan sisäisen valvonnan ohjeen mukaan sisäisen valvonnan toteuttamisvastuu on esimiehillä.

Sisäinen tarkkailu on kaupungin toimintaan liittyvien työvaiheiden tai erillisten toimenpiteiden ja varojen käytön valvontaa. Sitä eivät suorita erilliset valvontaelimet vaan se on olennainen osa johtamista ja sen toimivuus on yksikön johdon vastuulla. Sisäinen tarkkailu liittyy yksikön työprosesseihin, joilla pyritään toimintaohjeiden noudattamiseen, kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden lisäämiseen, taloudellisuuden edistämiseen, omaisuuden turvaamiseen sekä virheiden ehkäisemiseen. Tarkkailua luodaan tehtävien eriyttämisellä, valtuuksien ja vastuun jakamisella, prosessi- ja menetelmäkuvausten laatimisella, rekisteritietojen ja ohjelmistojen suojaamisella ja vastaavilla keinoilla.

Yhdyskuntatoimi

Yhdyskuntatoimen sisäinen valvonta ja riskien hallinta on järjestetty kaupungin hallintosäännön ja sisäisen valvonnan ohjetta noudattaen. Esimiesten tehtävä on seurata toiminnan oikeellisuutta ja heidän tulee puuttua virheellisiin menettelytapoihin ja poikkeamiin ja korjata ne välittömästi, kun virhe on havaittu. Toimivallan delegoinnit, laskujen tarkastajat ja hyväksyjät sekä johtavien viranhaltijoiden sijaisuudet vahvistetaan vuosittain. Tavoitteena on, että kullakin toimialan viidestä tulosalueesta löytyy sijaistustilanteissa varahenkilöt omalta tulosalueelta. Ympäristötoimessa tämä ei toteudu, vaan sijaistaminen on jouduttu hoitamaan erillisen suunnitelman pohjalta. Laskujen tarkastaminen ja tiliöinti sekä niiden hyväksyminen on vastuutettu tulosalueittain ja eri henkilöiden tehtäväksi. Luonnollisesti laskut hyväksyy se henkilö, joka vastaa hankinnasta ja pystyy vahvistamaan laskun maksukelpoisuuden. Hankintarajoja noudatetaan ja hankinnoista tehdään viranhaltijapäätökset. Viranhaltijapäätökset saatetaan valiokunnalle tiedoksi ja mahdollista otto-oikeuden käyttämistä varten. Viranhaltijoiden hankintarajat ylittävät hankinnat päättää valiokunta. Talousarviot ja tilinpäätökset laaditaan rahatoimiston ohjeiden mukaisesti. Kukin tulosaluepäällikkö vastaa oman käyttötalousosuutensa seurannasta jatkuvana toimintana. Lisäksi toimialasihteerit seuraa kuukausittaisia käyttötalouden toteumia ja vertaa niitä kuluvan vuoden talousarvioon ja edellisten vuosien vastaavien ajankohtien toteumiin raportoiden säännöllisesti toimialajohtajalle. Näin pystytään havaitsemaan esim. vuosittaisista sää- tai muista olosuhteista johtuvia poikkeamia, ja tarvittaessa ennakoimaan hyvissä ajoin vaikutuksia koko vuoden talousarvioon. Investointihankkeiden toteumaa ja ennustetta seurataan vastaavasti kuukausittain. Hankkeille on nimetyt vastuuhenkilöt, jotka raportoivat hankkeiden etenemisestä aikataulun ja määrärahojen mukaisesti. Laajempi talouden ja tavoitteiden toteutumaseuranta laaditaan osavuosikatsausten yhteydessä kolmannesvuosittain. Poikkeamista raportoidaan valiokunnalle vähintään osavuosikatsausten yhteydessä, suuremmista poikkeamista heti kun ne on havaittu. Ensisijaisesti tilanne pyritään ohjaamaan talousarvion tai hankkeelle myönnetyn määrärahan mukaiseksi, mutta tarvittaessa anotaan lisämäärärahaa. Lisämäärärahojen anomista pyritään kuitenkin välttämään. Sisäinen laskenta (sisäiset vuokrat) ja kiinteistöjen käyttöomaisuuden poistot tuotetaan toimialalla ohjeiden mukaisesti. Yhdyskuntatoimen hallinnassa oleva kiinteistöomaisuus on vakuutettu sekä luetteloitu.

Edellä selostettu toteuttaa kaupungin sisäisten tarkkailun vaatimuksia toimialalla. Lisäksi yhdyskuntatoimen sisäisen valvonnan tavoitteiden toteutumisen edellytyksiä kehitetään jatkuvasti sisäisen toimivan informaation ja mm. hankintakoulutuksen myötä.

Vuonna 2017 toteutuneen ulkoisen valvonnan osalta mainittakoon tilintarkastajien toimialalle suorittama tarkistus, jonka tavoitteena oli varmistua asianmukaisesta toiminnasta ja talouden seurannasta, investointiprosessista ja hankkeiden oikeasta kirjanpidollisesta käsittelystä. Erityisen tarkasti käytiin rakennuttajapäällikön kanssa läpi ruotsinkielisen koulukeskuksen liikuntasalin saneerauksen investointihanke sen alusta loppuun asti. Toimialasihteerin ja tilahallintosihteerin kanssa tarkastettiin mm. sopimusten hallintaa ja talouden seurantaa toimialalla. Tilintarkastajien tarkastuksen perusteella voitiin todeta, että prosessit yhdyskuntatoimessa on järjestetty ja suoritettu asianmukaisesti. Lisäksi toimialajohtaja oli tarkastusvaliokunnan kuultavana 15.11.2017 yhdyskuntatoimen vuoden 2017 tavoitteiden toteutumisesta, tonttien myynneistä, kaavamuutoksista sekä ajankohtaisista asioista. Samassa kokouksessa rakennuttajapäällikkö antoi tilannekatsauksen Villa Bredan investointihankkeesta ja selvityksen kaupungin muista rakennushankkeista.

Strategiset riskit

Yhdyskuntatoimen strategiset riskit liittyvät kaupungin yleisessä valmiussuunnitelmassa mainittuihin toimialan piiriin kuuluvien elintärkeiden toimintojen varmistamiseen. Näitä ovat esim. sähkön-, lämmön- ja vedenjakelu. Toimiala ei tuota näitä palveluita itse, joten riskien hallinta edellyttää tuottajien ja jakelusta vastaavien tahojen valmiussuunnittelua sekä hyvää tiedonkulkua ja yhteistyötä mahdollisissa

poikkeustilanteissa. Muita elintärkeitä toimintoja, jotka toimialan tulee varmistaa kaikissa olosuhteissa, ovat katujen ja kiinteistöjen kunnossapito sekä ympäristönsuojelu. Toimialan valmiussuunnitelma toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi päivitettiin ja hyväksyttiin yhdyskuntavaliokunnassa syyskuussa.

Toiminnalliset riskit

Toimialan riskit liittyvät erityisesti pienen organisaation haavoittuvaisuuteen, osaavan henkilöstön saatavuuteen erityisesti henkilöstövaihdoksien yhteydessä sekä laajaan työohjelmaan. Vaihdotokset toki osaltaan mahdollistavat myös toiminnan kehittämisen, mutta siirtymävaiheet ovat usein erittäin kuormittavia muulle henkilökunnalle. Sama koskee sairauslomia ja muita sijaistustilanteita, joissa useinkaan ei sijaisten palkkaaminen ole käytännössä edes mahdollista. Pienessä organisaatiossa on varmistettava osaamisen jatkuva ylläpito sekä sijaisen tai varahenkilön ammattitaito. Viime vuosina on toimialalla ollut merkittävääkin jopa n. 10 % henkilövajausta myönnettyihin resursseihin nähden. Vuonna 2017 talonrakennusinvestoinneista vastaavien henkilöiden resursointi oli hyväksytyyn työohjelman laajuuteen ja vaatavuuteen nähden varsin niukka, vaikeuttaen henkilökunnan mahdollisuuksia pitää lomiaan. Ylityömääräyksiä jouduttiin antamaan. Tilannetta parantamaan tilakeskukseen perustettiin uusi projekti-insinöörin vakanssi, mutta sitä ei vielä maaliskuuhun 2018 mennessä saatu täytettyä. Rakennusvalvonnassa oli vastaavia henkilöstöresurssiongelmia toisen rakennustarkastajan irtisanouduttua. Kunnossapitoyksikköä pitkään vaivannut henkilöstöresurssien vajuus sen sijaan saatiin viimein kuntoon. Samoin kiinteistöyksikön eläköityneen henkilökunnan tilalle saatiin rekrytoitua uudet henkilöt.

Oikaisu- ja korvausvaatimusten syntymistä pyritään luonnollisesti ehkäisemään ennalta mahdollisimman oikeellisella ja huolellisella toiminnalla. Em. prosessien käsittelyyn on sinänsä toimivat käytännöt. Pienen organisaation laajat tehtäväkuvat edellyttävät kuitenkin varsin laajaa lainsäädännön ja sen muutosten tuntemusta. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleet muutokset hankintalaissa edellyttivät henkilöstön kouluttamista. Vuonna 2017 aikana kaupungille kohdistettiin vahingonkorvausvaatimus liittyen rakenteilla olevan yksityisen kauppakeskuksen laajennuksen rakennushankkeeseen. Kyse oli hankkeeseen luovutetun maa-alueen sisältämistä rakennusjätteistä, jotka kuitenkin eivät olleet kaupungin vaan edellisen maanomistajan vastattavia. Asia saatiin sovittua ja kauppakeskus veti pois kaupunkiin kohdistamansa vaatimukset kokonaisuudessaan. Toimialan luonteeseen kuuluu, että esim. asemakaavamuutoksista tai rakennuslupapäätöksistä toisinaan jätetään valituksia. Vuoden 2017 aikana nämä eivät menestyneet eivätkä johtaneet päätösten kumoamiseen.

Henkilökunnan kuormitusta kasvattavat myös lukuisat kyselyt ja kirjalliset tehtävät erilaisten raporttien, lausuntojen ja vastineiden muodossa. Näissä on yleensä tiukat määräajat, ja niihin vastaaminen siirtää toiminnan painopistettä pois palveluiden tuottamisesta kuntalaisille.

Kunnossapitokaluston ajantasaisuudesta huolehtiminen on erittäin tärkeää. Vanhenevaa kalustoa joudutaan korjaamaan usein, jolloin se on poissa palvelutuotannosta ja esim. talvikunnossapito hidastuu. Kyseessä on myös työntekijöiden työolosuhteista ja työturvallisuudesta huolehtiminen.

Toimialan vastuulla olevien sopimusten ehtoja on noudatettu. Sopimukset viedään sähköiseen arkistoon, jonka avulla seurataan sopimusten voimassaoloa ja vanhentumisaikoja.

Taloudelliset riskit

Tilintarkastajienkin mukaan investointiprosessi on kunnossa eli investointihankkeet on kilpailutettu, suoritettu ja seurattu oikein. Hankkeissa ei vuonna 2017 tapahtunut määrärahojen ylityksiä (lukuunottamatta Sansinpellon päiväkodin jo vuonna 2015 valmistuneen hankkeen vuonna 2017 maksettua viimeistä maksuerää, joka käsitellään virallisesti ylityksenä vaikka alkuperäinen määräraha ei ylity) eikä myöskään yhdyskuntatoimen käyttötalouden puolella. Toimivaltarajoja on noudatettu. Investointihankkeissa määrärahan riittävyys selviää aina lopullisesti vasta kun urakkatarjoukset on saatu. Edeltävä vaihe perustuu

suunnitelmapiirustusten pohjalta tehtävään kustannusarviointiin, mikä saattaa sisältää epävarmuustekijöitä. Peruskorjaushankkeissa täsmällinen kustannusarviointi ei aina ole edes mahdollista ennen hankkeen käynnistämistä ja rakenteiden avaamista. Hankkeisiin onkin syytä sisällyttää riittävät hankevaraukset määrärahojen riittävyyden varmistamiseksi. Vuonna 2017 Villa Bredan suureen peruskorjaus- ja laajennushankkeeseen jouduttiin anomaan lisämäärärahaa, sillä saneerausosan putkisto osoittautui arvioitua huonokuntoisemmaksi. Oma riskinsä liittyy aina myös urakoitsijan työsuoritukseen ja valvonnan onnistumiseen. Myös tämä riski realisoitui ikävällä tavalla samaisessa Villa Bredan hankkeessa juuri ennen hankkeen valmistumista laajan vesivaurion kautta, puutteellisen asennustyön aiheuttamana. Vahingon korjaamisesta vastaa hankkeen putkiurakoitsija vakuutusyhtiönsä kautta. Hankinnoissa pyydetään tilaajavastuulain mukaiset selvitykset tarjouspyyntöjen yhteydessä. Vastaavasti valittavien urakoitsijoiden riskiluokka sekä mahdolliset maksuhäiriöt tarkistetaan ennen päätöksentekoa. Urakoiden maksuerätaulukot laaditaan siten, ettei maksuja suoriteta etupainotteisesti, vaan ainoastaan hyväksytyjä työsuorituksia vastaten. Toimialan projektipankin hallintaa tiedon hallinnan ja oikeellisen tiedon löydettävyyden parantamiseksi on kehitetty.

Taloudellista riskiä kaupungille saattaa aiheutua pilaantuneiden maa-ainesten poistamisesta rakennushankkeiden yhteydessä tai ympäristövahinkojen seurauksena. Ensisijaisesti puhdistuskustannuksista vastaa pilaantumisen aiheuttaja.

Henkilövaihdokset pienessä organisaatiossa sisältävät toiminnallisten riskien lisäksi myös taloudellisen riskitekijän tietokatkojen kautta hankkeiden kustannusten hallintaan vaikuttaen.

Vahinkoriskit

Omat riskinsä liittyvät vanhenevan kiinteistökannan ylläpitoon ja korjausvajeen aiheuttamaan kiinteistövaurioiden riskien kasvuun. Riskejä pyritään hallitsemaan huolehtimalla kiinteistöjen kuntoarvioiden ajantasaisuudesta ja kuntoarvioiden perusteella suoritettavien toimenpiteiden suorittamisesta ennen vaurioiden syntymistä. Tässä ratkaisevan tärkeää on kiinteistöjen kosteudenhallinta ja toimiva ilmanvaihto. Toisinaan hankevalmistelu kestää esim. määrärahasyistä tai kilpailutukseen liittyvien tekijöiden vuoksi tavoiteltua kauemmin, ja tekniset riskit vanhenevissa rakennuksissa kasvavat. Joka vuosi joudutaan määrärahojen riittävyyden mutta myös rajallisten henkilöresurssien vuoksi priorisoimaan korjaustoimenpiteitä.

Vahinkoriskeihin sisältyvät aina myös esim. tulipalot ja mahdolliset ulkoisista olosuhteista, kuten myrskyistä, aiheutuvat vauriot. Vuonna 2017 Kauniaisten uimahallilla tapahtui kemikaalitoimituksen yhteydessä vahinko, josta aiheutui n. 1000 litran 10% hypokloriittiliuoksen vuoto sadevesijärjestelmään ja edelleen laimennettuna kohti Gallträsk-järveä. Ympäristötoimen teettämien vesinäytteiden mukaan tällä ei kuitenkaan ollut vaikutuksia järven vedenlaatuun tai kalastoon. Riskejä pyritään ehkäisemään ja niistä aiheutuvien seurausten vaikutuksia minimoimaan mm. valmiussuunnittelun keinoin.

Vaihtelevat talviajan sääolosuhteet edellyttävät katujen ja yleisten alueiden huolellista ja jatkuvaa kunnossapitoa. Kunnalla on korvausvelvollisuus alueellaan tapahtuneissa liukastumis- ym. tapaturmissa. Sama saattaa koskea kaupungin omistamilla alueilla kaatuvien puiden aiheuttamia vaurioita. Vakavia vahinkoja ei ole tapahtunut ja myös korvausten kustannusvaikutus on pystytty pitämään alhaisena.