

Kaupunginhallitukselle

TP 2020 oheismateriaali

Kaupungin johdon lausuma sisäisen valvonnan toteutumisesta

YLKV 3.3.2020
KH 30.3.2020



Kauniaisten kaupunki
Grankulla stad

SELONTEKO SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISESTÄ SEKÄ ARVIO MERKITTÄVIMMISTÄ RISKEISTÄ, EPÄVARMUUSTEKIJÖISTÄ JA MUISTA TOIMINNAN KEHITTÄMISEEN VAIKUTTAVISTA SEIKOISTA 2019 - YHDYSKUNTATOIMI

Kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus vastaa kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat. Kaupunginhallitus myös valvoo, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimeenpannaan ohjeistuksen mukaisesti ja tuloksellisesti sekä antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä sekä selvityksen konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Valiokunnat vastaavat toimialoillaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta sekä raportoivat kaupunginhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kaupunginjohtaja ja toimialajohtajat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta vastuualueellaan, ohjeistavat alaisiaan tulosalueita sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Tulosaluepäälliköt vastaavat alaistensa tulosyksiköiden riskien tunnistamisesta, arvioinnista, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Konsernijohto vastaa konserniyhteisöjen ohjauksesta sekä niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisuuden valvonnasta.

Sisäisen valvonnan ohjeessa annetaan ohjeet sisäisen valvonnan järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Kauniaisten voimassa olevan sisäisen valvonnan ohjeen mukaan sisäisen valvonnan toteuttamisvastuu on esimiehillä. 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.

Sisäinen valvonta 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 valvonta liittyy yksikön työprosesseihin, joilla pyritään toimintaohjeiden noudattamiseen, kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden lisäämiseen, taloudellisuuden edistämiseen, omaisuuden turvaamiseen sekä virheiden ehkäisemiseen. Valvonta luodaan tehtävien eriyttämisellä, valtuuksien ja vastuun jakamisella, prosessi- ja menetelmäkuvausten laatimisella, rekisteritietojen ja ohjelmistojen suojaamisella ja vastaavilla keinoilla.

Yhdyskuntatoimi

Säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen

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.

Toimialan hallinto (toimialajohtaja ja toimialasihteeri) vastaa asioiden valmistelusta päätöksentekoon sekä päätösten toimeenpanosta ja niiden noudattamisesta. Toimialan hallinto kehittää toimialaa kokonaisuutena, seuraa asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä valvoo, ohjeistaa, opastaa ja neuvoo tulosalueita keskeisissä tehtävissä. Toimialan hallinto seuraa aktiivisesti palveluiden laatua ja kustannuksia.

Sääntöjen, määräysten ja päätösten tiedottamisesta huolehditaan ja uudet henkilöt perehdytetään

kaupungin toimintatapoihin. Tiedonkulusta vastaa toimialajohtaja toimialan johtoryhmän kokouksissa, ja kukin tulosaluepäällikkö omissa tulosaluepalaverissaan. Johtoryhmän kokouksista laaditaan muistiot, jotka ovat koko toimialan käytettävissä yhteisessä tiedostossa. Tärkeimmistä toiminnoista on laadittu yhteisiin tiedostoihin prosessikuvaukset, joita käytetään aktiivisesti toimintaohjeina. Tavoitteena on mahdollisissa ongelmatilanteissa käydä keskustelut ja sopia toimintatavat etukäteen siten, että toiminta pysyy oikeellisena. Tarvittaessa konsultoidaan kaupunginlakimiestä. Toimintavuoden 2020 aikana ei organisaation toiminnassa ilmennyt sellaisia virheitä tai puutteita lakien ja säännösten noudattamisessa, joihin olisi tullut puuttua.

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

Toimialan tärkeimmät tavoitteet on kirjattu kaupungin strategiaan sekä vuosittain laadittaviin toimialan työohjelmiin. Tulosalueilla on strategiasta johdettuja toiminnallisia vuositavoitteita sekä näiden mittareita. Toiminnan, tavoitteiden ja talouden toteutumisesta raportoidaan kolmannesvuosittain kaupungin osavuositarkastusten yhteydessä, koko vuoden toteutumat luonnollisesti tilinpäätöksen yhteydessä. Työohjelmiin sisältyvät kaupungin kaavoitusohjelma, talonrakennusinvestointihankkeet, liikenneväyläinvestoinnit, viheralueinvestoinnit, konehankinnat ja toimialan hiilineutraaliutta edistävien toimenpiteiden työohjelma. Työohjelmien etenemistä seurataan tulosalueilla kuukausittain sekä kaikkien hankevastaavien kesken muutaman kerran vuodessa järjestettävissä yhdyskuntatoimen hankepalaverissa. Lisäksi seurataan kuukausittaisia käyttötalouden toteumia ja verrataan niitä kuluvan vuoden talousarvioon ja edellisten vuosien vastaavien ajankohtien toteumiin. Näin pystytään havaitsemaan esim. vuosittaisista sää- tai muista olosuhteista johtuvia poikkeamia, ja tarvittaessa ennakoimaan hyvissä ajoin vaikutuksia koko vuoden talousarvioon. Ensisijainen toimenpide poikkeaman tultua havaituksi on kuitenkin saattaa tilanne vastaamaan myönnettyjä määrärahoja. Pääsääntöisesti yhdyskuntatoimi saavutti sille asetetut tavoitteet vuonna 2020 lukuun ottamatta joitakin kaavoitushankkeita, jotka eivät edenneet asetetussa tavoiteaikataulussa. Muutama talonrakennushanke jatkuu vuodenvaihteen yli.

Tilintarkastajienkin mukaan investointiprosessi on kunnossa eli investointihankkeet on suunniteltu, kilpailutettu, toteutettu, seurattu ja raportoitu oikein. Investointihankkeissa ei vuonna 2020 tapahtunut määrärahojen ylityksiä eikä myöskään yhdyskuntatoimen käyttötalouden puolella. Toimivaltarajoja on noudatettu. Investointihankkeissa myönnetyn määrärahan riittävyys selviää aina vasta kun urakkatarjoukset on saatu ja lopullisesti hankkeen valmistuttua, kun urakan aikana ilmenneet mahdollisesti tarvittavat muutos- tai lisätyöt on käsitelty ja suoritettu. Urakkaa edeltävät vaiheet perustuvat aiempien vastaavien hankkeiden toteumien pohjalta tehtyihin laskelmiin tai suunnitelmapiirustusten pohjalta tehtävään kustannusarviointiin, jotka yleensä sisältävät epävarmuustekijöitä. Peruskorjaushankkeissa täsmällinen kustannusarviointi ei aina ole edes mahdollista ennen hankkeen käynnistämistä ja rakenteiden avaamista. Hankkeisiin onkin syytä sisällyttää riittävät hankevaraukset määrärahojen riittävyyden varmistamiseksi.

Vastuut ja tehtävät organisaation eri tasoilla on määritetty niin, että ne ovat selkeät, tukevat toimintaa ja strategian toteuttamista. Kukin tulosaluepäällikkö vastaa oman käyttötaloulosuutensa seurannasta jatkuvana toimintana. Investointihankkeille on nimetyt vastuuhenkilöt, jotka raportoivat hankkeiden etenemisestä aikataulun ja myönnettyjen määrärahojen mukaisesti. Toimivallan delegoinnit, laskujen tarkastajat ja hyväksyjät sekä johtavien viranhaltijoiden sijaisuudet vahvistetaan vuosittain. Tavoitteena on, että sijaistilanteissa varahenkilöt löytyvät omalta tulosalueelta. Joissakin tilanteissa, kuten laskujen tarkastamisessa ja tiliöinnissä toimistohenkilökunta tukee tarvittaessa toisiaan yli tulosaluerajojen.

Laskujen tarkastus- ja hyväksymisvastuut on määritetty sisäisen valvonnan ohjeen edellyttämällä tavalla. Laskujen tarkastaminen ja tiliöinti sekä niiden hyväksyminen on vastuutettu eri henkilöiden tehtäväksi. Luonnollisesti laskut hyväksyy se henkilö, joka vastaa hankinnasta ja pystyy vahvistamaan laskun maksukelpoisuuden.

Sisäinen laskenta (sisäiset vuokrat) ja kiinteistöjen käyttöomaisuuden poistot tuotetaan toimialalla ohjeiden mukaisesti.

Riskienhallinnan järjestäminen

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 vuonna 2017. Vuonna 2018 valmiussuunnitelmaa täydennettiin liitetiedoilla.

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 tiedonhallintaa oikeellisen tiedon löydettävyyden parantamiseksi on kehitetty.

Toimialan riskit liittyvät erityisesti pienen organisaation haavoittuvaisuuteen, osaavan henkilöstön saatavuuteen erityisesti henkilöstövaihdoksien yhteydessä sekä laajaan työohjelmaan. Vaihdotukset 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. Henkilövaihdokset pienessä organisaatiossa sisältävät toiminnallisten riskien lisäksi myös taloudellisen riskitekijän tietokatkosten kautta jopa hankkeiden kustannusten hallintaan vaikuttaen. Viime vuosina on toimialalla ollut merkittäväkin jopa n. 10 % henkilövajasta myönnettyihin resursseihin nähden. Vuoden 2020 aikana lähes kaikki toimialan vakanssit oli saatu täytettyä. Tilakeskuksesta puuttuu edelleen LVI-asiantuntija, mikä puute vaikeuttaa hankkeiden taloteknisten osa-alueiden suunnittelun tarkastamista ja toteutusta sekä kiinteistöjen energiatehokkuusohjelman toimeenpanoa.

Henkilökunnan kuormitusta kasvattavat myös lukuisat kyselyt ja kirjalliset tehtävät erilaisten selvitysten, raporttien, lausuntojen ja vastineiden muodossa. Näissä on yleensä tiukat määräajat, ja niihin vastaaminen siirtää toiminnan painopistettä pois palveluiden tuottamisesta kuntalaisille. Myös useat samanaikaiset, sinänsä tarpeelliset, kaupungin kehittämishankkeet syövät resursseja operatiivisesta toiminnasta.

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 varsin laajaa lainsäädännön ja sen muutosten tuntemusta. Toimialan luonteeseen kuuluu, että esim. asemakaavamuutoksista tai rakennuslupapäätöksistä toisinaan jätetään valituksia. Näitä ei kuitenkaan vastaanotettu vuoden 2020 aikana. Aiempinakaan vuosina valitukset eivät ole menestyneet eivätkä johtaneet päätösten kumoamiseen.

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

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. Yhdyskuntatoimen hallinnassa oleva kiinteistöomaisuus on vakuutettu sekä luetteloitu.

Vahinkoriskeihin sisältyvät aina myös esim. tulipalot ja mahdolliset ulkoisista olosuhteista, kuten myrskyistä, aiheutuvat vauriot. Myös rakennustyömailla on omat vahinkoriskinsä. Niiden korjaaminen kustannuksineen kuuluu useimmiten urakoitsijan vastuulle, mutta saattaa edellyttää kaupungin työpanosta asian valvomisessa.

Katuverkoston korjausvelan kasvamisen riskiä pyritään hallitsemaan teettämällä katuverkoston nykytilasta kuntoarvio ja sen perusteella suorittamaan toimenpiteitä oikea-aikaisesti ennen vaurioiden kasvamista liian suureksi. Tässä ratkaisevan tärkeää on korjausvelkalaskelman laatiminen ja sen jatkuva päivittäminen. Katuverkoston pintapuolisten rakenteiden tarkastelulla saadaan varsin kattavasti arvioitua korjausvelan taso. Joka vuosi joudutaan määrärahojen riittävyyden vuoksi priorisoimaan korjaustoimenpiteitä. Liikenneturvallisuuden kannalta merkittävät pienetkin korjaustoimenpiteet suoritetaan aina mahdollisimman nopeasti.

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.

Vuodelle 2020 leimaa-antava riskitekijä toteutui globaalien koronaviruspandemian muodossa. Yhdyskuntatoimessa vaikutukset jäivät vähäisiksi, vaikuttaen lähinnä työjärjestelyihin. Asiantuntijatehtävät hoidettiin pitkälti etätyönä ja kenttätyöskentelyssä huolehdittiin terveysturvallisuudesta mm. porrastamalla töihin saapumista ja lähtemistä sekä taukojen ajoitusta, huolehtimalla turvaväleistä ja yhteisten työvälineiden puhdistamisesta. Hengityssuojia hankittiin käytettäväksi työtehtävissä, jotka edellyttävät esim. liikkumista kiinteistöissä tai asiakastapaamisia.

Omaisuuksien hankinnan, luovutuksen ja hoidon valvonta

Toimialalla noudatetaan hankintarajoja ja hankinnoista tehdään viranhaltijapäätökset, jotka saatetaan valiokunnalle tiedoksi ja mahdollista otto-oikeuden käyttämistä varten. Viranhaltijoiden hankintarajat ylittävät hankinnat päättää valiokunta.

Myös mahdollista tarpeettomaksi jäänyttä hankittua irtaimistoa käytöstä poistettaessa noudatetaan kaupungin ohjeistusta.

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.

Sopimustoiminta

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

Arvio sisäisen tarkastuksen järjestämisestä

Kaikki edellä selostettu toteuttaa kaupungin sisäisen tarkkailun vaatimuksia yhdyskuntatoimen toimialalla. 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.

Lisäksi yhdyskuntatoimen sisäisen valvonnan tavoitteiden toteutumisen edellytyksiä kehitetään jatkuvasti sisäisen toimivan informaation ja mm. hankintakoulutuksen myötä.

Tilintarkastajat toteuttavat vuosittain ulkoisen tarkastuksen, jonka tavoitteena on varmistua asianmukaisesta toiminnasta ja talouden seurannasta, investointiprosessista, sopimushallinnasta ja hankkeiden oikeasta kirjanpidollisesta käsittelystä. Tilintarkastajien suorittamien tarkastusten perusteella on todettavissa, että prosessit yhdyskuntatoimessa on järjestetty ja suoritettu asianmukaisesti.