

Kaupunginhallitukselle

TP 2021 oheismateriaali

Kaupungin johdon lausuma sisäisen valvonnan toteutumisesta

YLKV 8.3.2021
KH 14.3.2020



Kauniaisten kaupunki
Grankulla stad

SELONTEKO SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISESTÄ SEKÄ ARVIO MERKITTÄVIMMISTÄ RISKEISTÄ, EPÄVARMUUSTEKIJÖISTÄ JA MUISTA TOIMINNAN KEHITTÄMISEEN VAIKUTTAVISTA SEIKOISTA 2021 - 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 talous- ja hallintoassistentti) 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. Esimiehillä on velvollisuus osallistua n. kerran kuukaudessa järjestettäviin kaupungin esihenkilöfoorumeihin, joissa jaetaan ajankohtaista tietoa henkilöstöasioista. Tavoitteena on mahdollisissa ongelmatilanteissa käydä keskustelut ja sopia toimintatavat etukäteen siten, että toiminta pysyy oikeellisenä. Tarvittaessa konsultoidaan kaupunginlakimiestä. Toimintavuoden 2021 aikana yhdyskuntatoimessa ilmeni yhden henkilön kohdalla sellainen puute lakien ja säännösten noudattamisessa, johon oli syytä puuttua. Asian sisäinen käsittely johti ko. henkilön irtisanoutumiseen. Tapaus oli varsin poikkeuksellinen ja ainoa laatuaan toimialan v. 2003 perustamisesta lähtien.

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 vuosittavoitteita sekä näiden mittareita. Toiminnan, tavoitteiden ja talouden toteutumista raportoidaan kolmannesvuosittain kaupungin osavuositarkastusten yhteydessä, koko vuoden toteutumat tilinpäätöksen yhteydessä. Työohjelmiin sisältyvät kaupungin kaavoitusohjelma, talonrakennusinvestointihankkeet, liikenneväylä- ja muut infrainvestoinnit, 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 saattaa tilanne vastaamaan myönnettyjä määrärahoja, ja vasta toissijaisesti anoa tarkoitukseen lisämäärärahaa, mikäli se osoittautuu välttämättömäksi. Pääsääntöisesti yhdyskuntatoimi saavutti sille asetetut tavoitteet vuonna 2021 lukuun ottamatta joitakin kaavoitushankkeita, jotka eivät edenneet asetetussa tavoiteaikataulussa. Muutama talonrakennushanke jatkuu vuodenvaihteen yli.

Tilakeskuksen käyttötalousbudjetti ylittyi vuonna 2021 238 266,30 € johtuen keskimääräistä kylmemmästä vuodesta ja sen myötä kiinteistöjen kohonneista sähkön- ja lämmönkulutuksista. Joulukuu 2021 oli peräti 5 astetta normaalia kylmempi. Lisäksi koronapandemian takia ilmanvaihtoa kiinteistöissä tehostettiin, mikä osaltaan lisäsi lämmön- ja sähkönkulutusta. Tällä ylityksellä ei ole vaikutusta yhdyskuntatoimen koko toimialalle asetetussa käyttötalousraamissa pysymiseen, vaan se alittuu selvästi.

Julkisen käyttöomaisuuden investointimääräraha ylittyi 78 575,67 euroa (7,9 % 1.000.000 euron kokonaismäärärahasta). Ylitys aiheutui työohjelmaan sisältyvän Kylpylätien saneerauksen rakentamisen aikaisesta suunnittelutarpeesta ja mm. lisälouhinnoista. Kallion laajuus osoittautui tehdyistä pohjatutkimuksista huolimatta ennakoitua mittavammaksi. Lisäksi vanhan katuyhteyden alla oli puutteellisia rakennekerroksia, jotka eivät vastanneet nykyisiä rakentamismääräyksiä ja ne jouduttiin uusimaan määräysten mukaisiksi.

Vuonna 2021 toteutetuille pyöräliikenteen kehittämistöille myönnetty avustusosuus 18 029,60 euroa on vielä tuloutumatta. Tämä avustus oli ennakoitu saatavaksi vuoden 2021 aikana, kohdistettavaksi julkisen käyttöomaisuuden määrärahaan toteumaa pienentäen.

Tilintarkastajienkin mukaan investointiprosessi on kunnossa eli investointihankkeet on suunniteltu, kilpailutettu, toteutettu, seurattu ja raportoitu oikein. 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 käyttötalousosuutensa 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 sijaistustilanteissa 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 liitetiedostoilla.

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. Vaihdotokset toki osaltaan mahdollistavat myös toiminnan kehittämisen, mutta siirtymävaiheet ovat usein erittäin kuormittavia muulle henkilökunnalle. Sama koskee sairauslomiam 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 tietokatkojen kautta jopa hankkeiden kustannusten hallintaan vaikuttaen. Viime vuosina on toimialalla ollut merkittävääkin, jopa n. 10 % henkilövajausta myönnettyihin resursseihin nähden. Vuoden 2021 aikana henkilöressurssien puute korostui tilakeskuksessa ja vaikutti työohjelmaan sisältyvien hankkeiden käynnistämisen mahdollisuuksiin. Tilakeskuksen LVI-asiantuntija saatiin rekrytoitua loppuvuodesta, millä on suuri merkitys hankkeiden taloteknisten osa-alueiden suunnittelun tarkastamisessa ja toteutuksessa sekä kiinteistöjen energiatehokkuusohjelman toimeenpanossa. Maankäyttöpäällikkö irtisanoutui virastaan alkuvuodesta, minkä lisäksi maankäyttöyksikössä vapautui kaksi muuta vakanssia. Uusi maankäyttöpäällikkö aloitti virassaan elokuussa, mutta kaavahankkeiden valmistelu ei vuoden aikana juurikaan edennyt myös henkilöressurssisyistä. Myös kuntatekniikan tulosalueella oli henkilövajetta kunnossapitoyksikössä ja konevarikon esimiestehtävässä.

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, vaikkakin 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. Vuoden 2021 aikana valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen yhdestä kaupunginvaltuuston hyväksymästä asemakaavamuutoksesta. Asian käsittely jatkuu vuonna 2022. Rakennusluvista ei vastaanotettu valituksia. Aiempina 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 järjestelmällisesti ja 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 henkilöressurssien 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.

Vuonna 2020 käynnistynyt globaali koronaviruspandemia jatkui vuoden 2021 aikana, välillä rauhallisempina mutta kiihtyen uudelleen vuoden loppua kohti. Yhdyskuntatoimessa vaikutukset jäivät suhteellisen vähäisiksi, vaikuttaen lähinnä työjärjestelyihin. Asiantuntijatehtävät hoidettiin pitkälti etätöinä ja kenttätyöskentelyssä huolehdittiin terveysturvallisuudesta mm. porrastamalla töihin saapumista ja töistä lähtemistä sekä taukojen ajoitusta, huolehtimalla turvaväleistä, käsihygieniasta 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. Kalustoa uusitaan valtuuston hyväksymän ohjelman mukaisesti ja siten, että uutta konetta hankittaessa luovutetaan aina edeltävä kone vaihdossa. 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. Tilikauden 2021 tarkastuksen väliraportti keskittyi yhdyskuntatoimeen. Tilintarkastajien suorittamien tarkastusten perusteella on todettavissa, että prosessit yhdyskuntatoimessa on järjestetty ja suoritettu asianmukaisesti.

