



TUUSULAN KUNTA SISÄINEN TARKASTUS INVESTOINNIT

21.10.2019
EI-JULKINEN (Julkl 24.1. § 7, 8 ja 15 k)

SISÄLLYSLUETTELO

1. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET
2. YLEISARVOSANA TARKASTUSKOHTEESTA
3. TARKASTUKSEN YKSITYISKOHTAISET HAVAINNOT
 1. Osa-alue 1. Investointiohjelma
 2. Osa-alue 2. Investointien suunnittelu, investointilaskelmat, investointien toteutus ja hankintamenettelyt
 3. Osa-alue 3. Investointiohjelman seuranta
4. YHTEYSTIEDOT

1. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET

TARKASTUKSEN KOHDE

Tarkastuksen kohteena oli Tuusulan kunnan investointeihin liittyvät menettelytavat. Tarkastus sisältyy kunnanhallituksen 18.3.2019 hyväksymään vuosisuunnitelmaan vuodelle 2019.

TAVOITTEET JA RAJAUKSET

Tavoitteena oli varmistaa, että

- Investoinnit tapahtuvat suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisesti
- Investointiohjelman tavoitteet on määritelty riittävällä tasolla
- Investointilaskelmat on laadittu asianmukaisesti ja perustellusti,
- Investointien toteutus ja hankintamenettelyt ovat asianmukaiset
- Investointiohjelmalla on riittävät seurantamenettelyt.

Investointeja tarkasteltiin muutaman investoinnin otostarkasteluna sekä investointiprosessia sen toimivuuden näkökulmasta.

Tarkastus kohdistui kunnan investointeihin vuosina 2018-2019 liittyviin menettelytapoihin. Tytäryhtiöiden investointimenettelyjä ei tarkastuksessa arvioitu.

ARVIOINTIPERUSTEET

Arviointiperusteina tarkastuksessa käytettiin:

- Tuusulan kunnan investointiohjelma
- Laaditut investointilaskelmat
- Hyvän hallinnon mukaiset käytännöt

TOTEUTUS

Investointiprosessia on tarkasteltu sekä aineistotarkastuksella että haastatteluilla. Investointiprosessia käytiin läpi tilainvestointien ja infrainvestointien menettelyjä.

Tarkastuksen aikana on haastateltu seuraavia henkilöitä:

- Halonen Riikka, kiinteistötaloussuunnittelija
- Hippeläinen Heli, talouspäällikkö
- Juhola Petri, yhdyskuntatekniikan päällikkö
- Koskikallio Mia, talousasiantuntija
- Koskinen Esa, rakennuspäällikkö
- Lahti Satu, hallintosihteeri (vesihuoltolaitos)
- Sahlakari Jukka, vesihuoltolaitoksen johtaja
- Senelius-Piiparinen Sanna, taloussuunnittelupäällikkö
- Sjöblom Jyrki, työpäällikkö
- Torvinen Markus, opetuspäällikkö

1. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET

ARVIOINTI

Arvioitavien osa-alueiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tason kokonaisarvion määrittelyssä on käytetty seuraavia symboleja:

A. Hyvä	Toimi suunnitellusti ja tarkoituksenmukaisesti.
B. Toimiva	Havaittiin kehittämiskohteita, jotka ovat yleisesti ratkaistavissa osana jatkuvaa toiminnan kehittämistä.
C. Tyydyttävä	Havaittiin keskeisiä kehittämiskohteita, jotka edellyttävät välitöntä huomiota ja erillisiä kehittämistoimia. Ilman niitä tai valvonnan heikentyessä nykyisestä vaarana voi olla riskien toteutuminen.
D. Riittämätön	Toiminta ja valvonta eivät olleet hyväksyttävällä tasolla. Tilanne on vakava ja vaatii välitöntä huomiota johdolta sekä nopeita korjaavia toimia.

RESURSSIT

Tarkastajina toimivat Minna Huuskonen sekä Helge Vuoti.

Mikäli teillä on raporttiin liittyviä kysymyksiä, kommentteja tai lisätietotarpeita pyydämme ottamaan yhteyttä Helge Vuotiin sähköpostilla helge.vuoti@bdo.fi tai puhelimitse 040 524 6002

Helsinki 21.10.2019



Helge Vuoti

JHT, HT, CIA, CISA, CFE, CCSA

2. YLEISARVOSANA TARKASTUSKOHTEESTA

YLEISARVOSANA TARKASTUSKOHTEESTA

C. Tyydyttävä	Havaittiin keskeisiä kehittämiskohteita, jotka edellyttävät välitöntä huomiota ja erillisiä kehittämistoimia. Ilman niitä tai valvonnan heikentyessä nykyisestä vaarana voi olla riskien toteutuminen.
----------------------	--

Investointiprosessia ei ole kuvattu kokonaisuudessaan, mutta prosessi on melko vakiintunut. Investointiohjelman tavoitteet on esitetty riittävällä tasolla ja investointien tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu talousarviossa lyhyesti, mutta riittävästi. Haasteena on investointiohjelman laajuus. Hankkeita on menossa samaan aikaan mittava määrä, jolloin hankkeiden hyvä hallinta ja seuranta korostuu, jotta ohjelma voidaan toteuttaa suunnitellulla tavalla.

Investointien suunnittelu ja investointilaskelmien tekeminen on yksittäisten henkilöiden vastuulla, joilla voi olla vastuullaan samaan aikaan useita isoja investointihankkeita. Tämä sisältää merkittävän henkilöriskin. Investointilaskelmien osalta ei voida todentaa vaihtoehtolaskelmien olemassaoloa, jolloin riskinä voi olla, ettei laskelmissa ole riittävällä tavalla otettu huomioon erilaisia toimintamalleja.

Investointien toteutukseen liittyvissä hankintamenettelyissä ei tarkastuksessa havaittu huomautettavaa.

Investointien seurantamenettelyt vaativat vielä kehittämistä. Tällä hetkellä ei kaikilta osin seurata riittävästi johtoryhmätasolla investointien edistymistä. Lisäksi yksittäisten investointien seuranta on vastuutettu yhdelle hankevastaavalle, joka seuraa tilannetta Excelissä. Yksityiskohtaisiin seurantoihin ei muilla ole pääsyä, jolloin toimintamalli sisältää henkilöstöriskin.

Tulevia investointeja suunniteltaessa olisi hyvä tietää aiempien investointien kannattavuus ja vaikutukset, jolla voitaisiin pienentää riskiä toistaa samoja mahdollisia heikkoja toimintamalleja investoinneissa. Näitä voitaisiin selvittää investointien jälkilaskelmilla investointiprojektien päätyttyä.

Tarkastushavainnot jakautuivat seuraavasti:

A. Hyvä	3 kpl
B. Toimiva	2 kpl
C. Tyydyttävä	4 kpl
D. Riittämätön	1 kpl

Suosittellemme kiinnittämään huomiota erityisesti luokkiin C ja D sisältyviin havaintoihin, joiden osalta tulee vastuullisten ryhtyä välittömiin korjaaviin toimenpiteisiin.

3. YKSITYISKOHTAISET HAVAINNOT

3. TARKASTETTAVA OSA-ALUE 1 INVESTOINTIOHJELMA

Arviointiperusteita ja taustaa

Talousarviossa määritellään Tuusulan kunnan menot ja tulot sekä tavoitteet seuraavalle vuodelle. Talousarvio sisältää myös kunnan investoinnit. Talousarvion lähtökohtana on kunnan strategia vuosille 2018-2021. Vuosien 2018 ja 2019 osalta investointiohjelmasta on päätetty valtuustossa 11.12.2017 ja 11.3.2019. Vuonna 2019 kunnan investoinnit ovat yhteensä 39.932.000 euroa, ja merkittävä osuus investoinneista on päiväkotij- ja kouluverkostojen uusimiseen sekä uusien asuinalueiden rakentamiseen liittyviä hankkeita.

Havainto ja merkittävyys		Kehittämissuositukset
Investointiohjelma Investointiohjelma on osa kunnan talousarviota. Talousarviossa investoinnit on esitelty omana lukunaan ja yli 300.000 euron investoinneissa on esitelty lyhyet perustelut talousarviossa.	A.	Ei suosituksia.
Investointiohjelman tavoitteiden määrittely Investointiohjelmassa tavoitteet on määritelty investoinneittain lyhyesti, esimerkiksi ”Kellokosken yhtenäiskoulun laajennus- ja muutostyöt, 6 M€ + kalusteet 0,7 M€, hankkeen valmistumisen yhteydessä uudistetaan oppimisympäristöjä ja parannetaan oppilaiden ja henkilöstön työergonomiaa uudistamalla kalustus koko koulussa”. Tavoitteiden määrittelyä voidaan pitää mielestämme pääosin riittävänä.	A.	Ei suosituksia.
Investointiohjelman vaikutukset käyttötalouteen Investointiohjelman hankkeiden vaikutuksia käyttötalouteen ei ole selkeästi kuvattu eikä laadittu laskelmia vaikutuksista seuraavien vuosien käyttötalouteen. Mikäli investointien vaikutuksia käyttötalouteen ei selvitetä/arvioida, voivat investoinnit aiheuttaa yllättäviä määräraharapeita seuraavien vuosien talousarvioihin.	C.	Suosittellemme, että Investointien suunnittelun ja investointilaskelmien yhteydessä arvioidaan myös vaikutukset seuraavien vuosien käyttötalouteen. Suositeltavaa on, että vaikutukset arvioidaan yhteistyössä taloushallinnon ja ao. toimialueen kesken.

3. TARKASTETTAVA OSA-ALUE 2 INVESTOINTIEN SUUNNITTELU, INVESTOINTILASKELMAT JA INVESTOINTIEN TOTEUTUS JA HANKINTAMENETTELYT

Arviointiperusteita ja taustaa

Tarkastuksessa käytiin läpi neljän investoinnin käytännön suunnittelua ja toteutusta; Kellokosken koulun laajennus, kouluverkkouudistus, infrainvestoinnit (Tuusulan Vesi) sekä KT 45 parantaminen. Palveluverkkosuunnitelman investoinneista käytiin läpi Kellokosken kouluhankkeen toteutuminen, jolloin tarkasteltiin koko investointiprosessia: suunnitelmat, tavoitteet, investointilaskelmat, toteutus, tavoitteiden saavuttaminen, jälkilaskelmat, seuranta.

Toisena investointikohteena tarkasteltiin infraan liittyviä investointimenettelyjä; mm. miten pitkän tähtäimen suunnitelmat valmistellaan, miten hankkeet vaiheistetaan, miten ne kytkeytyvät kaavoihin liittyvään työskentelyyn, millaisia vaihtoehtolaskelmia laaditaan, muiden laskentaperusteiden läpikäynti, miten ja millä välineillä investointeja hallitaan ja seurataan.

Havainto ja merkittävyys	Kehittämisehdotukset
<p>Investointiprosessi</p> <p>Kunnassa ei ole kuvattu investointiprosessia. Prosessien kuvaamattomuus voi aiheuttaa riskin siitä, että prosessin vastuut eivät ole kaikilta osin selkeät ja valvonta on puutteellista. Infraan liittyvien investointien osalta yhteys kaavavalmisteluun on tarkastuksen saaman tiedon mukaan osittain puutteellista: kärkihankkeiden lisäksi jokin hanke voi tulla toteutettavaksi myös ”sivusta” lyhyellä aikajänteellä. Ilman kaavan varmistumista infraa ei ole järkevää suunnitella etukäteen kovin pitkälle, sillä tilanne voi muuttua, ja kustannukset suunnittelusta ovat kuitenkin merkittävät.</p>	<p>B.</p> <p>Suosittellemme, että keskeiset investointiprosessit kuvataan, määritellään prosessin vastuut ja yhteistyötahot sekä tarvittavat kontrollit.</p>
<p>Investointilaskelma</p> <p>Syksyllä 2019 käyttöön otettavassa kehittämissalkussa on mallipohjat, joita tullaan hyödyntämään kehittämisinvestointien (prosessit, ICT ym.) suunnittelussa. Kesään 2019 saakka investointilaskelmien tekemiseen ei ole ollut olemassa erillistä järjestelmää, vaan vastuuvirkamies on laatinut laskelmat Excelillä oman henkilökohtaisen osaamisensa perusteella. Isommissa investoinneissa, joissa käytetään ulkopuolisia rakennuttajakonsultteja, laskelmat laatii rakennuttajakonsultti. Kunnassa ei ole muutoin erikseen määritelty investointilaskelmien laskentaperusteita tai vaihtoehtolaskelmien malleja. Vaihtoehtolaskelmia ei havaittu laaditun. Laskelmien laadinta perustuu henkilökohtaiseen, pitkäaikaiseen kokemukseen. Rakennuttajakonsulttien käyttämä investointilaskelmamalli ei ole tiedossa. Mikäli investointilaskelmien perusteita ei ole määritelty ja kuvattu, voi se aiheuttaa riskin, että laskelmissa ei huomioida riittävällä tasolla strategisesti merkittäviä asiakokonaisuuksia. Riskinä voi myös olla, etteivät laskelmat ole vertailukelpoisia keskenään, mikä voi vaikeuttaa priorisointia.</p>	<p>C.</p> <p>Suosittellemme, että kunnassa määritellään tarkemmalla tasolla investointilaskennan periaatteet eri tyyppisissä, tietyin aikavälein toistuvissa investoinneissa. Suositeltavaa on laatia myös suurimmista investoinneista vaihtoehtolaskelmia, joissa otetaan huomioon muun muassa erilainen inflaatio- ja korkotaso ja erilaiset toimintamallivaihtoehdot, muun muassa elinkaarimalli.</p>

3. TARKASTETTAVA OSA-ALUE 2 INVESTOINTIEN SUUNNITTELU, INVESTOINTILASKELMAT JA INVESTOINTIEN TOTEUTUS JA HANKINTAMENETTELYT

Havainto ja merkittävyys

Kehittämisehdotukset

Investointien toteutus ja hankintamenettelyt

Yksittäisen investointihankkeen osalta investoinnin toteutuksen läpiviennistä vastaa hankevastaava. Laajojen investointien, kuten KT 45 tien parantamisen hankehallinto on ulkoistettu rakennuttajakonsulteille, jotka kilpailutetaan kunnan hankintaohjeistuksen mukaisesti. Hankintaorganisaatio on ohut, teknisestä toteutuksesta vastaa hankevastaavan kanssa hankintasihteeri. Kunnan investointien lukumäärän ollessa suuri ja edelleen kasvava riskinä on, että hankintaprosessi viivästyy resurssipuutteiden vuoksi.

Kellokosken koululaajennuksen hankintojen osalta ei havaittu huomautettavaa.

C.

Suosittellemme, että kunnassa arvioidaan tai tarkennetaan suunnitellun investointiohjelman läpiviemisen vaatimat resurssitarpeet sekä hankintaosaamiseen liittyvät kehittämistarpeet. Arvioinnin perusteella toteutetaan tarvittavat toimenpiteet (mahdollisesti lisä-resursointi) hankintaosaamisen vahvistamiseksi.

3. TARKASTETTAVA OSA-ALUE 3 INVESTOINTIOHJELMAN SEURANTA

Arviointiperusteita ja taustaa

Kunnan kirjanpidossa seurataan talousarvion toteutumista. Investointikohteet ovat kirjanpidossa omana seurantakohteenaan. Vuositavoitteeksi on mainittu investointikohteiden kustannusseurannan kehittäminen vuodelle 2019.

Investointien osalta rakennushankkeissa kirjanpito ei tuota ajantasaista tietoa investointiin sitoutuneesta euromäärästä, sillä rakentamisessa yleisesti ilmenevät lisä- ja muutostyöt käyvät ilmi työmaakokouksissa, joissa niistä voidaan tiettyyn rajaan asti sopia.

Havainto ja merkittävyys	Kehittämisehdotukset
<p>Kuukausiseuranta</p> <p>Vuoden alusta (2019) alkaen johtoryhmille on laadittu kuukausiraportointiin esittely myös merkittävimpien investointien osalta toteumatiedoista, mitä voidaan pitää hyvänä käytäntönä. Johtoryhmissä investointin läpikäynnin taso kuitenkin vaihtelee, jolloin riskinä on, ettei investointeihin liittyviä riskejä tunnisteta yhtenevästi eri toimialojen välillä. Erityisen tärkeänä nähdään Asuminen ja ympäristö sekä Varhaiskasvatus ja koulutus –toimialojen osalta käsittelyn yhdenmukaisuus ja korostuminen johtoryhmätyöskentelyssä.</p>	<p>B.</p> <p>Suosittelemme, että johtoryhmien kuukausiraportointia jatketaan ja kehitetään edelleen, sekä huolehditaan, että kaikkien toimialojen johtoryhmät ottavat yhteneväisen seurantatavan käyttöön.</p>
<p>Osavuosiseuranta</p> <p>Osavuosisikatsauksissa (kolmannesvuosittain) seuranta on esitetty teknisen lautakunnan alaisten palvelualueiden osalta. Seurannassa on esitelty merkittävimmät investointikohteet ja investoinnin tunnusluvut kokonaisuutena, ei hankkeittain.</p> <p>Osavuosiseurannan tiedot kokoaa taloussuunnittelupäällikkö.</p>	<p>A.</p> <p>Ei suosituksia.</p>

3. TARKASTETTAVA OSA-ALUE 3 INVESTOINTIOHJELMAN SEURANTA

Havainto ja merkittävyys	Kehittämisehdotukset
<p>Investointihankekohtainen seuranta</p> <p>Yksittäisten investointien osalta hankkeen vastaava seuraa investoinnin kustannuskertymää omilla Excel-seurannoillaan, joihin tiedot syötetään manuaalisesti mm. työmaapöytäkirjojen ja laskujen avulla. Tarkastuksen aikana kerrotun mukaan kunnassa ollaan ottamassa käyttöön syksyllä 2019 kehittämissalkku, jossa investointeja tullaan seuraamaan. Projektisalkkuun ei kuitenkaan ole tulossa integraatiota kirjanpitoon, vaan toimialojen talousvastaavat keräävät ja tallettavat tiedot salkkuun.</p> <p>Koska työ tällä hetkellä on manuaalista ja yksittäisen henkilön vastuulla olevaa, sisältää se riskin sekä mahdollisista näppäilyvirheistä että myös henkilöriskin; seurannat on tallennettu ainoastaan ao. henkilön tiedostoihin, eikä niihin ole pääsääntöisesti muilla henkilöillä pääsyä.</p>	<p>C.</p> <p>Suosittelemme, että kehittämissalkkuun luodaan mahdollisimman yhtenäiset mallit investointien seurannalle ja salkkuun luodaan pääsy tarvittavalle henkilöstölle. Yksittäisten hankevastaavien vastuulla olevien Excel-seurantojen osalta on suositeltavaa huolehtia riittävästä sijaisjärjestelyistä.</p>
<p>Jälkilaskelmat</p> <p>Tulevia investointeja suunniteltaessa olisi hyvä tietää aiempien investointien kannattavuus ja vaikutukset, jolla voitaisiin pienentää riskiä toistaa samoja mahdollisia heikkoja toimintamalleja investoinneissa. Näitä voitaisiin selvittää investointien jälkilaskelmilla investointiprojektien päätyttyä. Jälkilaskelmia kunnassa ei kuitenkaan ole tehty muun muassa resursointiongelmien vedoten.</p>	<p>D.</p> <p>Suosittelemme lisäämään investointiprosessiin jälkilaskelmien tekemisen ainakin merkittävimpien investointien ja tietyin väliajoin toistuvien investointien osalta. Investointihankkeen suunnittelun yhteydessä olisi jo suositeltavaa määritellä, millä aikajänteellä jälkilaskelmia olisi hyvä tarkastella (esimerkiksi 1-3-5 vuotta).</p> <p>Jälkilaskelmien tekemisessä olisi mahdollista käyttää hyväksi esimerkiksi korkeakouluharjoittelijoiden työpanosta.</p>

RAPORTTIA KOSKEVAT YHTEYDENOTOT:

HELGE VUOTI

PARTNER, JHT, HT, CIA, CISA, CFE, CCSA

GSM 040-524 6002

BDO AUDIATOR OY