

Kaupungin pysäköintitulojen rahastus ja tulojen tilitys

Salassa pidettävästä sisäisen tarkastuksen raportista 1E/2018 laadittu kooste

Kooste on julkinen asiakirja

Sisällys	
Tiivistelmä	2
Tarkastuksen kohde ja tavoitteet	3
Kohde ja rajaukset	3
Arviointiperusteet ja -kriteerit	3
Tarkastushavainnot	3

Tiivistelmä

Keskusrikospoliisin Länsi-Suomen yksiköltä marraskuun alkupuolella saatujen tietojen mukaan kaupungin pysäköintimittareista epäiltiin kavalletun huomattavan summan rahaa ja kavallukset olisivat alkaneet jo 1990-luvulla. Kaupunginjohtajan saatua tiedon epäillyistä kavalluksista määräsi hän aloitettavaksi välittömästi sisäisen tarkastuksen, jonka puitteissa arvioitiin mm. kaupungin sisäisen säännösten noudattamista sekä pysäköintilippuautomaattien rahastuksen valvontamekanismien toimivuudesta.

Henkilöstövaihtuvuus muutaman vakanssin ryhmässä on ollut vähäistä ja lähes samat henkilöt ovat työskennelleet mittarin rahastajina jo vuosia. Rahastajilla ei ole ollut nimettyä lähiesimiestä ja toiminnasta vastannut viraston tai liikelaitoksen esimies on kiinnittänyt toimintaan vain vähän huomiota.

Pysäköintiruutukohtaisista mittareista ei saatu tulotositteita, joten tilitykset niistä ovat perustuneet kaupungin pankkitilille tehtyihin kirjauksiin. Pysäköintiautomaatteihin siirryttäessä ei niistä saatavia tulokuitteja ole toimitettu rahanlaskentaan, kirjanpitoon eikä viraston tai liikelaitoksen talousosastolle.

Toiminnasta vastannut yksikkö aliarvioi pysäköintimaksujen ja niiden rahastusprosessin merkityksen, mistä syystä lippuautomaattien rahastamiseen liittyviä riskejä ei arvioitu perusteellisesti. Käteisen rahan käsittelyn valvontamekanismit olivat puutteelliset, eikä tietoa aiemmasta epäillyistä kavalluksista otettu huomioon. Vastuut ja roolit olivat epäselvät ja toimintoa siirrettiin yksiköstä toiseen ilman selkeää esimiesvastuuta. Työparijärjestelyyn luotettiin valvontakeinona. Epäiltyä kavallusta ei havaittu.

Vastuu pysäköintitulojen valvonnan puutteista on ollut kiinteistöliikelaitoksen ja sitä ennen kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja sen edeltäjien linjajohdolla.

Vastuu lippuautomaattien maksutulojen täsmäytyksien laiminlyönneistä on ollut kiinteistöliikelaitoksen ja sitä ennen kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja sen edeltäjien talousosastolla. Sama koskee aiempaa talouspalvelukeskusta ja tällä hetkellä kirjanpidosta vastaavaa Taitoa Oy:tä. Vastuu lippuautomaattien tulokuittien toimittamisen laiminlyönnistä rahanlaskentaan on ollut kiinteistöliikelaitoksella ja sitä ennen pysäköintitulojen keräämisestä vastanneilla yksiköillä.

Keskeiset havainnot

Pysäköintitulojen kirjausketjun ensimmäinen aukko on ollut rahanlaskennassa. Pysäköintitulot on toimitettu sinne ilman tulokuitteja.

Lippuautomaattien pysäköintitulot kirjattiin kirjanpitoon tiliotteiden viitesierrojen perusteella. Viitesierrojen summia pysäköintitulojen kertymästä ei varmennettu lippuautomaattien lähdetiedon eli tulokuittien avulla. Kirjanpitoon kirjattuja pysäköintimaksutuloja ei täsmäytetty lippuautomaattien tulokuitteihin viraston eikä liikelaitoksien taloushallinnossa.

Kaupungin tilintarkastajat eivät ole varmentaneet lippuautomaattien pysäköintitulojen kirjausketjun aukottomuutta eivätkä tilikauden pysäköintitulojen suuruusluokan oikeellisuutta tilikauden aikaisen tai tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä.

Tarkastuksen kohde ja tavoitteet

Kohde ja rajaukset

Kaupungin pysäköintitulojen rahastus ja rahojen tilitys. Tarkastuksen ulkopuolelle jäivät hyvinvointitoimiala ja satama.

Arviointiperusteet ja -kriteerit

Käteistulojen käsittelyn edellyttämien valvontakeinojen toteuttaminen.

Tarkastushavainnot

Pysäköintiruutukohtaisten kolikkomittareiden rahastus

- 1990-luvulla pysäköintirahojen epäillyn kavalluksen yhteydessä päätettiin muutamien työntekijöiden virkasuhde. Kavalletuksi epäillyn rahan määrää ei pystytty todentamaan. Tieto epäilystä kavalluksesta ei ilmeisesti kulkenut eteenpäin silloiseen kaupunginkansliaan. Mittarin korjaajat/rahastajat siirtyivät vuoden 1995 aikana hallinnollisesti kiinteistö- ja rakennustoimeen ja vuonna 2012 heidät siirrettiin kiinteistöliikelaitokselle kunnallistekniikkaliikelaitoksesta. Tieto aiemmasta epäilystä kavalluksesta oli ilmeisesti em. organisaatioissa vain muutamalla henkilöllä.
- Pysäköintiruutukohtaisia mittareita oli käytössä vielä vuonna 2014. Näistä mittareista ei saatu tulokuittia, josta olisi selvinnyt mittariin syötyn rahan määrä.
- Pysäköintimittarien tulot toimitettiin ulkopuoliselle rahanlaskentayritykselle laskettavaksi ja eteenpäin tilitettäväksi. Tulot tilitettiin useasta mittarista kerrallaan, eikä niitä seurattu mittarikohtaisesti. Käsitystä rahanlaskentaan toimitetun rahan määrästä ei ollut, koska mittareista ei saatu tulokuitteja.

Pysäköintilippuautomaattien rahastus

- Pysäköintilippuautomaatteihin siirryttiin asteittain 1990-luvulta lähtien. Vuoden 2017 lopulla tyhjennettäviä mittareita oli n. 150 kpl.
- Lippuautomaattien tyhjennyksestä huolehtivat mittarien rahastajat, joita on ollut neljä mittarinkorjaaja/-rahastaja -nimikkeellä.
- Tyhjennyksestä ja rahankuljetuksesta on vastannut kaksi työparina työskennellyttä rahastajaa. Työparien kierto oli satunnaista ja yksi rahastajista oli lähes vakituisesti mukana rahastuskierroksella.
- Aiemmissa kiinteistö- ja rakennustoimen talouskeskuksessa, kunnallistekniikassa tai kiinteistöliikelaitoksella ei ole käsitelty lippuautomaattien tulokuitteja eikä seurattu pysäköintitulojen kertymistä niiden avulla. Kiinteistöliikelaitoksella pysäköintitulojen kertymistä on seurattu. Kirjattuja summia ei ole verrattu kaupungin pankkitilille kirjattuihin pysäköintituloihin.
- Pankin tiliotteiden käsittely siirtyi talouspalvelukeskukselle (nyk. Kunnan Taitoa Oy) vuonna 2007. Lippuautomaattien tulotositteita ei ole pyydetty kirjanpitoon todentamaan tiliotteilta kirjattujen summien oikeellisuutta. Pysäköintitulotilityksiin on sisällytetty satunnainen kappalemäärä automaatteja, joten sen vuoksi pysäköintitulojen täsmäyttäminen automaatti-kohtaisesti ei ole ollut mahdollista.
- Pysäköintitulot olisi tullut täsmäyttää toiminnasta vastanneen liikelaitoksen talousosastolla.

7. Kaupungin tilintarkastajat eivät ole täsmäyttäneet pysäköintituloja, koska niiden vuosittainen kertymä on saadun tiedon mukaan jäänyt heidän arvioimansa olennaisen virhemarginaalin alle.

Käteisen rahan käsittelyyn sisältyvän varkaus- tai kavallusriskin on epäilty toteutuneen pysäköintitulojen osalta sisäisen valvonnan puutteiden vuoksi.

Valvonnan kannalta olennainen kontrolli eli täsmäytys on puuttunut.

Valvontavastuu

Kaupungin sisäisen ohjeistuksen mukaisesti valvontavastuu toiminnan edellyttämistä kontrolleista jakautuu seuraavasti:

Sisäisen valvonnan oppaan (Kh 17.4.2001 § 434) mukaan

Sisäisen valvonnan osalta valvontavastuussa ovat ensisijaisesti tilivelvolliset. Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta viranhaltijaa tai työntekijää vastuusta eikä vahingonkorvausvelvollisuudesta. Apulaiskaupunginjohtajat, virastojen ja laitosten johtajat sekä konserniyhteisöjen johtajat vastaavat toimialueensa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja toteuttamisesta. Virastopäälliköiden alaiset tulosalueiden ja toiminta/tulosyksiköiden esimiehet vastaavat kukin alaisensa toiminnon sisäisestä valvonnasta.

Päivittäisen toiminnan prosesseihin ja työketjuihin tulee sisällyttää valvontatoimenpiteitä niissä tunnistettujen riskien pohjalta.

Esimiesten on varmistettava, että kirjanpito henkilöstöllä on riittävä osaaminen tehtävänsä ja että he tiedostavat kontrollien merkityksen.

Käteisen rahan käsittelyä pidetään riskialttiina toimintona. Käteisvarojen säilyttäminen ja edelleen tilittäminen sekä tilitysten valvonta on ohjeistettava selkeästi ja varmistuttava, että ohjeet ovat asianomaisten tiedossa. Kassantarkastuksia on tehtävä riskilähtöisesti riittävän usein. Tulojen kertymisestä vastaavien tulee valvoa tulojen talousarvioin mukaista toteutumista.

Valvonnan tulee olla jatkuvaa ja riittävän usein toistuvaa. Valvontatoimenpiteet kuten kassantarkastukset, täsmäytykset ja muut kontrollit tulee dokumentoida.

Sisäisen valvonnan yleisohjeen (Kh 12.1.2009 § 5) mukaan

Esimiehen vastuulla oleva sisäinen valvonta sisältyy hyvään hallintoon ja johtamiskulttuuriin. Se sisältää kaikki menettelyt ja järjestelyt, joihin turvaututaan toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä omaisuuden turvan, informaation ja toiminnan oikeellisuuden varmistamiseksi.

Valvontatoimenpiteillä varmistetaan mm. toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, resurssien tehokas hyödyntäminen, omaisuuden turva sekä toiminnasta ja taloudesta annettujen tietojen oikeellisuus.

Sisäinen valvonta on osa jokapäiväistä toimintaa ja sen järjestämisestä vastaa ylin johto. Sisäisen valvonnan toimeenpanovastuu on viran- ja toimenhaltijoilla. Viranhaltijoiden vastuut on määritelty johto- ja toimintasäännöissä useimmiten siten, että heidän tulee johtaa, valvoa ja kehittää vastuullaan olevaa toimintaa, mikä näin ollen sisältää myös vastuun sisäisen valvonnan järjestämisestä ja sen toimivuudesta.

Kaupungin sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaavat tilivelvolliset ja heidän alaisuudessaan työskentelevät johtavat viran- ja toimenhaltijat sekä muut vastuuhenkilöt.

Toimielinten, tilivelvollisten ja muiden johtavien viranhaltijoiden tulee seurata valvontajärjestelmän toimivuutta. Seuranta voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.

Johtavat viranhaltijat vastaavat oman toimialueensa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riskienhallinnasta sekä tavoitteiden saavuttamisesta.

Turun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden (Kv 16.6.2014 § 99) mukaan

Sisäisen valvonnan toteuttamisesta vastaavat kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kaupungin varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina.

Toimialojen ja liikelaitosten johtavien viranhaltijoiden tulee toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan.

Tilivelvollisella on henkilökohtainen vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä ja jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta.

Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeen (Kh 7.9.2015 § 367) mukaan

Toimialueiden johtavien viranhaltijoiden, erityisesti tilivelvollisten, velvollisuus on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan.

Tilivelvollisia toimijoita ovat tilivelvolliset toimielimet (kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat), joiden jäsenet ovat luottamushenkilöitä sekä tilivelvolliset viranhaltijat.

Johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta vastaa kunkin toimielimen tehtäväalueen johtava viranhaltija. Virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt raportoivat sisäisen valvonnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista sekä kehittämistapeista saamiensa ohjeiden mukaisesti.

Jokainen työntekijä on omalta osaltaan vastuussa omien tehtäviensä edellyttämästä riittävästä ja toimivasta valvonnasta. Mikäli valvonnassa on puutteita tai selkeitä kehittämistarpeita, on hän velvollinen tiedottamaan tästä esimiehelleen.

Talous- ja strategiaryhmä tukee kaupungin johtoa sekä toimialajohtajia taloudenpitoon ja omaisuuden valvontaan liittyvissä tehtävissä kuten talouden suunnittelussa, seurannassa ja raportoinnissa sekä omaisuuden tehokkaan ja taloudellisen käytön suunnittelussa ja seurannassa.

Kirjanpitolain (1336/97) 2 luvun 5 §:n mukaan kirjauksen on perustuttava päivättyyn ja järjestelmällisesti numeroituun tai vastaavalla tavalla yksilöityyn tositteeseen, joka todentaa liiketapahtuman. Liiketapahtuman, tosittien ja kirjauksen välisen yhteyden tulee olla vaikeuksitta todettavissa.

Epäillyn pysäköintitulokavalluksen tärkeimmät syyt:

1. 1990-luvun epäiltyä anastusta ei käsitelty asianmukaisesti. Valvonnan puutteita ei korjattu eikä rahastuksen/tilityksen prosessia kehitetty varkausriski huomioiden. Tietoa epäilyistä anastuksesta ei viety eteenpäin.
2. Pysäköintiruutukohtaisista mittareista ei ollut mahdollista tulostaa tulokuitteja, joista olisi selvinnyt mittariin syötetyn rahan määrä ja jotka olisi voinut täsmäyttää rahanlaskennasta saatuun summaan. Näiden mittarien osalta tyhjennystapa ja tulokuitin puuttuminen mahdollisti pysäköintitulojen epäillyn kavalluksen.
3. Mittarin korjaajien/rahastajien työtila on fyysisesti etäällä siitä toimialasta tai hallintokunnasta, johon he ovat hallinnollisesti kuuluneet vuoden 1995 jälkeen. Esimies on ollut läsnä siellä vain harvoin. Toiminnan päivittäisvalvontaa ei ole ollut. Seurannan puute on mahdollistanut epäillyt kavallukset.
4. Mittarien rahastajat eivät tiedottaneet ongelmasta esimiehelleen.
5. Pysäköintitulojen kertymistä on seurattu joko järjestelmään kirjattujen tietojen avulla tai kirjanpidon kertymän avulla. Täsmäytyksiä järjestelmän ja pankkitilin sekä kirjanpidon välillä ei edellytetty, eikä niitä tehty. Tilityslomaketta, johon olisi liitetty mittarikohtaiset kuitit, ei edellytetty.
6. Laskettavaksi tuodusta rahasta ei toimitettu tulokuitteja. Eroja kertyneiden ja rahanlaskentaan toimitettujen pysäköintitulojen välillä ei tästä syystä ole havaittu rahanlaskennassa.
7. Talouspalvelukeskus ja myöhemmin Taitoa eivät ole edellyttäneet pysäköintitulojen kirjaamisessa tulokuitteja. Pysäköintitulot on kirjattu tiliotteen viitesirron perusteella. Kertyneiden ja tilitettyjen pysäköintitulojen eroja ei tästä syystä ole havaittu kirjanpidossa.
8. Kaupungin tilintarkastajat eivät ole tilikauden aikaisen tai tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä havainneet pysäköintitulojen tilitys- ja täsmäytysrutiinien puutteita.

Käteiskassoista/-tuloista tehtiin yleinen tarkastus vuonna 2012 sisäisen tarkastuksen toimesta. Tarkastuksessa havaittiin, että käteistulojen täsmäytusrutiinit ovat riittämättömät. Asia on tuotu esille mm. sisäisen valvonnan selonteossa. Vuonna 2012 tehdyn tarkastuksen yhteydessä käynnistettiin käteistuloja koskevan ohjeen päivitys, joka vuoden 2017 loppupuolella oli edelleenkin työn alla talous- ja strategiaryhmässä.

Vastuu pysäköintitulojen valvonnan puutteista on ollut kiinteistöliikelaitoksen ja sitä ennen kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja sen edeltäjien linjajohdolla.

Vastuu pysäköintitulojen täsmäytyksien laiminlyönneistä on ollut kiinteistöliikelaitoksen ja sitä ennen kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja sen edeltäjien talousosastolla, osittain myös Taitoalla ja sen edeltäjällä talouspalvelukeskuksella.