



22.5.2012

Ki/6

§ 277

Lausunto tarkastuslautakunnalle arviointikertomuksesta 2011

HEL 2012-005554 T 00 03 00

Päätös

Yleisten töiden lautakunta päätti antaa tarkastuslautakunnalle seuraavan lausunnon:

1.6 Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten edellyttämät toimenpiteet

Tilintarkastajan raporteissa esitetyt huomautukset ovat koskeneet määrämuotoisen prosessin muutosten hallinnan luomista, salasanavaatimusten määrittelyä kaupungin yleisohjeen mukaisesti sekä virustorjunnan kattavaa käyttöönottoa palvelimilla. Rakennusvirasto on tehnyt tilintarkastajien raporteissa sille esitetyt korjauskehotuksien mukaiset toimenpiteet lukuun ottamatta muutoshallinnan prosessia. Se on työn alla ja tavoitteena on kuluvan vuoden aikana ottaa se käyttöön.

4.1.6 Energiansäästötoimenpiteet

Kaupunkikonsernin osuus koko kaupungin energiankäytöstä on noin 15 %. On siis erittäin tärkeää, että kaupungin työntekijöille kohdennetun tiedotuksen lisäksi kaupungin asukkaille ja yksityissektorille tarjotaan valistusta sekä esimerkkejä hyvistä ratkaisuista kuten arviointikertomuksessa todetaan.

Rakennusvirasto on jo usean vuoden ajan toteuttanut mm. energiansäästökampanjoita, antanut koulutusta energiatehokkuusasioissa sekä toiminut esimerkkinä mm. matalaenergiarakentamiseen ja uusiutuvan energian hyödyntämiseen liittyvien pilot-hankkeiden, energiakatselmusten ja primäärienergiatarkastelujen sekä tiedotuskampanjoitten kautta.

Helsingin kaupunki on sitoutunut usein eri sopimuksin ja ohjelmin energiatehokkuuden parantamiseen. Näistä tärkeimmät ovat kuntien energiatehokkuussopimus KETS, Covenant of Mayors (energia- ja ilmastopopimus, kaupunginjohtajien sopimus), kaupungin strategiaohjelma sekä energiapoliittiset linjaukset. Lisäksi kaupunki on allekirjoittanut Green Digital Charter sopimuksen, jolla tavoitellaan tietotekniikan hiilijalanjäljen pienentämistä.

Hallintokuntien sitovat energiansäästötavoitteet ovat olennainen osa em. sitoumusten saavuttamista ja siksi on tärkeää, että sitovien tavoitteiden laajuutta kasvatetaan ripeästi. Samalla on edellytettävä, että yhteistyö hallintokuntien välillä toimii. HKR-Rakennuttaja on



laatinut mallin hallintokuntien energiasäästösuunnitelmien tekemiseksi sekä opastanut ja avustanut hallintokuntia käytännön työssä.

4.3.2 Rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuut

Tarkastuslautakunta on aivan oikein todennut, että HKR-Rakennuttajan ja Staran tulee yhdessä kiinteistöviraston tilakeskuksen kanssa kehittää edelleen yhteistyötä. Tällä hetkellä erityisesti tilakeskuksen ja HKR-Rakennuttajan välisessä toiminnassa esiintyy runsaasti päällekkäistä työtä ja selvää resurssien hukkakäyntiä. Yhteistoimintaan liittyvät prosessit läpikäymällä sekä yhteistyöstä ja vastuujaosta sopimalla voitaisiin selkeästi vapauttaa resursseja ulkopuolisen työn (sekä suunnittelun että rakentamisen) tehokkaampaan valvontaan laadukkaamman lopputuloksen varmistamiseksi.

Tarkastuskertomuksessa kiinnitetään huomiota rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuisiin. Tilakeskuksen käsityksen mukaan HKR-Rakennuttajan työmaavalvonta ei aina toimi sillä tasolla kuin se tilaajana edellyttää. Erityisesti työn laadun ja suunnitelmien noudattamisessa on ollut puutteita, joista osaltaan johtuvat muun muassa uusien rakennusten ongelmat. Myös valvontaan ja raportointiin lisä- ja muutostyövarausten käytöstä kiinnitettiin huomiota. Esiin tulleiden väärinkäytösten vuoksi myös yleisten töiden lautakunta on kiinnittänyt asiaan huomiota ja pyytänyt mm. erityistilintarkastusta osittain edellä oleviin asioihin liittyen tarkastuslautakunnalta.

Tilakeskus toteaa, etteivät sen resurssit riitä energiatalouden aktiiviseen valvomiseen. Asiaa on käsitelty edellä lausunnon kohdassa 4.1.6.

Uusi harmaan talouden torjuntaohje teettää selkeästi aiempaa enemmän valvontaa ja siihen liittyvää työtä. Tämä ja varsinaisen rakentamisen laadun tehokkaampi valvonta edellyttävät lisäresursseja.

HKR-Rakennuttaja ottaa käyttöön pölyn- ja kosteudenhallinnan ohjeistot, jotka ulottuvat suunnittelusta rakennusten luovutukseen asti.

Energiatehokas rakentaminen ja korjaaminen yhdessä kunnollisten sisäilmaolosuhteiden kanssa tekevät rakennuksista teknisempiä, niissä on runsaasti pitkälle kehitettyä tekniikkaa. Tämä asettaa aivan uuden tasoisia haasteita kiinteistöjen hoidolle ja huollolle. Tilanteen helpottamiseksi HKR-Rakennuttaja kehittää uutta, hoidon tueksi tarkoitettua ETSIVÄ-järjestelmää.

4.5.1 Pääkaupunkiseudun ympäristötavoitteiden arviointi Helsingin osalta

Rakennusvirasto kannattaa tarkastuslautakunnan johtopäätöstä organisoida ilmastonmuutoksen hillintään kohdentuva työ. Kysymykset



22.5.2012

ovat erittäin laajoja. Jo vuodesta 1974 kaupunginhallituksen päätöksellä toimiva, Ryj:n johtama energiansäästöneuvottelukunta (ESNK) on luonteva koordinoija ilmastonmuutoksen hillintään liittyvissä kysymyksissä. ESNK huolehtii jo nyt kaupungin tärkeimpien asiaan liittyvien ohjelmien (KETS, Covenant of Mayors ja Parhaat energiatehokkuuden käytännöt) toteutuksesta sekä seuraa ja ohjaa työtä. ESNK raportoi vuosittain kaupungin toteuttamista energiansäästötoimista ja energiankäytön kehittämisestä. Raportti sisältää koosteen hallintokuntien energiansäästötoimista ja niiden vaikutuksen arvioinnin. Rakennusviraston HKR-Rakennuttaja huolehtii ESNK:n asioiden valmistelusta.

ESNK:n merkittävyyttä ja vaikuttavuutta tulee nostaa. ESNK:lla on jo eri alueista vastaavat alatyöryhmät.

Organisoinnin yhteydessä tulisi käydä läpi kaikki kaupungin työryhmät, sopia työnjaosta ja uudelleen organisoinnista sekä huolehtia erityisesti yhteistyön järjestämisestä kokonaisuuden hallitsemiseksi. Organisoinnissa tulisi ottaa erityisesti huomioon kunkin hallintokunnan kokemus, osaaminen, asiantuntemus sekä käytännön realiteettien tunnistamiskyky. Lisäksi kaikkien hallintokuntien sitoutuminen uuteen järjestelyyn on olennaista.

Erityisesti maankäyttöön, liikenteeseen ja jopa energiantuotantoon liittyvät asiat ovat seudullisia. Tämän vuoksi HSY:n asema seudullisena koordinaattorina on hyvä, mutta työn täytyy tapahtua kaupunkien ehdoilla.

Käsittely

Esittelijän muutokset:

Päätösehdotuksen otsikon "4.3.2 Rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuut" alla oleva toinen kappale korvataan seuraavalla:
"Tarkastuskertomuksessa kiinnitetään huomiota rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuisiin. Tilakeskuksen käsityksen mukaan HKR-Rakennuttajan työmaavalvonta ei aina toimi sillä tasolla kuin se tilaajana edellyttää. Erityisesti työn laadun ja suunnitelmien noudattamisessa on ollut puutteita, joista osaltaan johtuvat muun muassa uusien rakennusten ongelmat. Myös valvontaan ja raportointiin lisä- ja muutostyövarausten käytöstä kiinnitettiin huomiota. Esiin tulleiden väärinkäytösten vuoksi myös yleisten töiden lautakunta on kiinnittänyt asiaan huomiota ja pyytänyt mm. erityisilintarkastusta osittain edellä oleviin asioihin liittyen tarkastuslautakunnalta."

Saman otsikon alla olevan neljännen kappaleen toinen virke muutetaan seuraavaan muotoon: "Tämä ja varsinaisen rakentamisen laadun tehokkaampi valvonta edellyttävät lisäresursseja."



22.5.2012

Ki/6

Esittelijä

kaupungininsinööri
Raimo K Saarinen

Lisätiedot

Antti Hietala, osastopäällikkö, puhelin: 310 38236
antti.hietala(a)hel.fi
Olavi Tikka, tulosryhmän johtaja, puhelin: 310 38805
olavi.tikka(a)hel.fi
Antti Rautiainen, lakimies, puhelin: 310 38503
antti.rautiainen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 [Arviointikertomuksen kohta 1.6](#)
- 2 [Arviointikertomuksen kohta 4.1.6](#)
- 3 [Arviointikertomuksen kohta 4.3.2](#)
- 4 [Arviointikertomuksen kohta 4.5.1](#)

Otteet

Ote

Tarkastuslautakunta
Hallinto-osasto/HKR
HKR-Rakennuttaja

Otteen liitteet

Päätösehdotus

Yleisten töiden lautakunta päättäneen antaa tarkastuslautakunnalle seuraavan lausunnon:

1.6 Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten edellyttämät toimenpiteet

Tilintarkastajan raporteissa esitetyt huomautukset ovat koskeneet määrämuotoisen prosessin muutosten hallinnan luomista, salasanavaatimusten määrittelyä kaupungin yleisohjeen mukaisesti sekä virustorjunnan kattavaa käyttöönottoa palvelimilla. Rakennusvirasto on tehnyt tilintarkastajien raporteissa sille esitetyt korjauskehotuksien mukaiset toimenpiteet lukuun ottamatta muutoshallinnan prosessia. Se on työn alla ja tavoitteena on kuluvan vuoden aikana ottaa se käyttöön.

4.1.6 Energiansäästötoimenpiteet

Kaupunkikonsernin osuus koko kaupungin energiankäytöstä on noin 15 %. On siis erittäin tärkeää, että kaupungin työntekijöille kohdennetun tiedotuksen lisäksi kaupungin asukkaille ja yksityissektorille tarjotaan valistusta sekä esimerkkejä hyvistä ratkaisuista kuten arviointikertomuksessa todetaan.

Rakennusvirasto on jo usean vuoden ajan toteuttanut mm. energiansäästökampanjoita, antanut koulutusta



energiatehokkuusasioissa sekä toiminut esimerkkinä mm. matalaenergiarakentamiseen ja uusiutuvan energian hyödyntämiseen liittyvien pilot-hankkeiden, energiakatselmusten ja primäärienergiatarkastelujen sekä tiedotuskampanjoitten kautta.

Helsingin kaupunki on sitoutunut usein eri sopimuksin ja ohjelmin energiatehokkuuden parantamiseen. Näistä tärkeimmät ovat kuntien energiatehokkuussopimus KETS, Covenant of Mayors (energia- ja ilmastopopimus, kaupunginjohtajien sopimus), kaupungin strategiaohjelma sekä energiapoliittiset linjaukset. Lisäksi kaupunki on allekirjoittanut Green Digital Charter sopimuksen, jolla tavoitellaan tietotekniikan hiilijalanjäljen pienentämistä.

Hallintokuntien sitovat energiansäästöavoitteet ovat olennainen osa em. sitoumusten saavuttamista ja siksi on tärkeää, että sitovien tavoitteiden laajuutta kasvatetaan ripeästi. Samalla on edellytettävä, että yhteistyö hallintokuntien välillä toimii. HKR-Rakennuttaja on laatinut mallin hallintokuntien energiasäästösunnitelmien tekemiseksi sekä opastanut ja avustanut hallintokuntia käytännön työssä.

4.3.2 Rakentamisen ja kiinteistöhoidon vastuut

Tarkastuslautakunta on aivan oikein todennut, että HKR-Rakennuttajan ja Staran tulee yhdessä kiinteistöviraston tilakeskuksen kanssa kehittää edelleen yhteistyötä. Tällä hetkellä erityisesti tilakeskuksen ja HKR-Rakennuttajan välisessä toiminnassa esiintyy runsaasti päällekkäistä työtä ja selvää resurssien hukkakäyntiä. Yhteistoimintaan liittyvät prosessit läpikäymällä sekä yhteistyöstä ja vastuujaoista sopimalla voitaisiin selkeästi vapauttaa resursseja ulkopuolisen työn (sekä suunnittelun että rakentamisen) tehokkaampaan valvontaan laadukkaamman lopputuloksen varmistamiseksi.

HKR-Rakennuttajalla on resursseja hoitaa tilakeskuksen toimeksiannoista lisäksi hankesuunnittelua, joiden osalta tarkastuslautakunta ei pitänyt resursseja riittävinä.

Tilakeskus toteaa, etteivät sen resurssit riitä energiatalouden aktiiviseen valvomiseen. Asiaa on käsitelty edellä lausunnon kohdassa 4.1.6.

Uusi harmaan talouden torjuntaohje teettää selkeästi aiempaa enemmän valvontaa ja siihen liittyvää työtä. Tällä hetkellä ne resurssit ovat poissa varsinaisen rakentamisen laadun valvonnasta.

HKR-Rakennuttaja ottaa käyttöön pölyn- ja kosteudenhallinnan ohjeistot, jotka ulottuvat suunnittelusta rakennusten luovutukseen asti.



Energiatehokas rakentaminen ja korjaaminen yhdessä kunnollisten sisäilmaolosuhteiden kanssa tekevät rakennuksista teknisempiä, niissä on runsaasti pitkälle kehitettyä tekniikkaa. Tämä asettaa aivan uuden tasoisia haasteita kiinteistöjen hoidolle ja huollolle. Tilanteen helpottamiseksi HKR- Rakennuttaja kehittää uutta, hoidon tueksi tarkoitettua ETSIVÄ- järjestelmää.

4.5.1 Pääkaupunkiseudun ympäristötavoitteiden arviointi Helsingin osalta

Rakennusvirasto kannattaa tarkastuslautakunnan johtopäätöstä organisoida ilmastonmuutoksen hillintään kohdentuva työ. Kysymykset ovat erittäin laajoja. Jo vuodesta 1974 kaupunginhallituksen päätöksellä toimiva, Ryj:n johtama energiansäästöneuvottelukunta (ESNK) on luonteva koordinoija ilmastonmuutoksen hillintään liittyvissä kysymyksissä. ESNK huolehtii jo nyt kaupungin tärkeimpien asiaan liittyvien ohjelmien (KETS, Covenant of Mayors ja Parhaat energiatehokkuuden käytännöt) toteutuksesta sekä seuraa ja ohjaa työtä. ESNK raportoi vuosittain kaupungin toteuttamista energiansäästötoimista ja energiankäytön kehittymisestä. Raportti sisältää koosteen hallintokuntien energiansäästötoimista ja niiden vaikutuksen arvioinnin. Rakennusviraston HKR-Rakennuttaja huolehtii ESNK:n asioiden valmistelusta.

ESNK:n merkittävyyttä ja vaikuttavuutta tulee nostaa. ESNK:lla on jo eri alueista vastaavat alatyöryhmät.

Organisoinnin yhteydessä tulisi käydä läpi kaikki kaupungin työryhmät, sopia työnjaosta ja uudelleen organisoinnista sekä huolehtia erityisesti yhteistyön järjestämisestä kokonaisuuden hallitsemiseksi. Organisoinnissa tulisi ottaa erityisesti huomioon kunkin hallintokunnan kokemus, osaaminen, asiantuntemus sekä käytännön realiteettien tunnistamiskyky. Lisäksi kaikkien hallintokuntien sitoutuminen uuteen järjestelyyn on olennaista.

Erityisesti maankäyttöön, liikenteeseen ja jopa energiantuotantoon liittyvät asiat ovat seudullisia. Tämän vuoksi HSY:n asema seudullisena koordinaattorina on hyvä, mutta työn täytyy tapahtua kaupunkien ehdoilla.

Tiivistelmä

Tarkastuslautakunta hyväksyi 18.4.2012, 38 §, arviointikertomuksen vuodelta 2011.

Lautakunta pyytää 23.5.2012 mennessä yleisten töiden lautakunnan lausuntoa kertomuksen kohdista 1.6, 4.1.6 ja 4.3.2. Yleisten töiden lautakunnan lausunnossa käsitellään myös kertomuksen kohtaa 4.5.1.



Arviointikertomuksen kyseiset kohdat on jaettu esityslistan liitteenä.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on kuntalain mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Esittelijä

1.6 Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten edellyttämät toimenpiteet

Tarkastuslautakunta seuraa tilintarkastuksen perusteella, että tilivelvolliset ja muut toiminnasta vastaavat henkilöt ovat ryhtyneet tarpeellisiin toimenpiteisiin niiden suositusten ja muistutusten johdosta, joihin tilintarkastus on antanut aiheita.

Tilintarkastajan tilivuosisia 2009-2011 koskevissa raporteissa on ollut toistuvasti esillä eri virastoja ja liikelaitoksia koskevia talouden ja hallinnon hoidossa havaittuja puutteita. Tarkastuslautakunta katsoo aiheelliseksi muistuttaa virastoja ja liikelaitoksia siitä, että niiden velvollisuus on ryhtyä viivyttämättä toimenpiteisiin tilintarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Tämä koskee erityisesti raporteissa kulloinkin mainittuja tahoja, mutta suosituksista hyötyvät myös ne, jotka eivät ole juuri kyseistä tarkastusta suoritettaessa olleet tarkastuksen kohteina.

Tilintarkastajan tilivuosisia 2009-2011 koskevissa raporteissa ovat erityisesti korostuneet tietojärjestelmien kontrolliympäristöä koskevat puutteet, joita esiintyy tilintarkastuksen kannalta keskeisissä kaupunkiyhteisissä ja virastokohtaisissa tietojärjestelmissä. Virastojen ja liikelaitosten tulee ryhtyä toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- virastojen ja liikelaitosten tulee ryhtyä viivyttämättä korjaaviin toimenpiteisiin tilintarkastuksessa havaittujen epäkohtien poistamiseksi.

4.1.6 Energiansäästötoimenpiteet

Arvioinnissa selvitettiin keskeisten hallintokuntien energiansäästötavoitteiden saavuttamista vuonna 2011. Lisäksi selvitettiin kaupunkikonsernin muita energiansäästötoimenpiteitä sekä niistä informoimista.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 2010 toivomusponnen siitä, että strategiaohjelman 2009-2012 ympäristökirjauksista muotoillaan sitovia toiminnallisia tavoitteita vuoden 2011 talousarvioon. Neljälle hallintokunnalle oli asetettu energiansäästöön liittyvä sitova toiminnallinen tavoite, joten toivomusponssi toteutui. Lisäksi usealle muulle hallintokunnalle oli asetettu energiansäästötavoite ei-sitovana



toiminnallisena tavoitteena. Tavoitteiden määrää tulisi edelleen lisätä vuoden 2013 talousarvioon.

Hallintokunnille asetettiin tavoitteeksi vähentää energiankulutusta edellisvuodesta kahdella prosentilla. Vuonna 2011 tavoitteet pääosin saavutettiin

Tarkastuslautakunta toteaa muun muassa, että

- hallintokuntien tulee jatkaa energiansäästötoimenpiteitä sekä niitä koskevaa valistustoimintaa, jotta energiansäästön ja kasvihuonekaasujen vähentämisen veloitteet saavutetaan.

4.3.2 Rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuut

Arvioinnissa selvitettiin, onko rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuunjako toimiva, miten valvonnassa on onnistuttu ja ovatko valvontaresurssit riittävät.

Rakennusvalvontavirastolle, kiinteistöviraston tilakeskukselle, rakennusviraston HKR-Rakennuttajalle sekä Staralle tehtiin sähköpostikysely siitä, ovatko rakentamisen valvontaresurssit riittävät sekä kuinka viime vuosina on paneuduttu erityisesti kosteuden- torjuntaan uudis- ja peruskorjaustyömailla. Tilakeskukselta kysyttiin lisäksi kiinteistöjen kunnossapidon resursoinnista ja yhteistyön sujuvuudesta muiden hallintokuntien kanssa.

Havainnot HKR-Rakennuttajasta

Tilakeskuksen ja HKR-Rakennuttajan välillä on ollut vuosittain yhteistoimintasopimus talonrakennushankkeiden rakennuttamisen tilaajamenettelystä. Vuonna 2011 rakennuttamista arvioitiin tilattavan noin 15 miljoonalla eurolla (ei sisällä arvonlisäveroa). Tilakeskuksen mukaan HKR-Rakennuttajan työmaavalvonta ei aina toimi sillä tasolla kuin se tilaajana edellyttää. Erityisesti työn laadun ja suunnitelmien noudattamisen valvonnassa on ollut puutteita, joista osaltaan johtuvat muun muassa uusien rakennusten ongelmat. Suunnitelmiin on jäänyt virheitä ja riskiratkaisuja. Niin sanottujen vaikeiden kohtien detaljisuunnittelun vähäisyyttä kritisoitiin myös. Tilakeskus arvosteli myös sitä, että rakennuttamistehtävät ja valvonta kohdistuvat pääosin taloudellisten ja hallinnollisten tehtävien hoitoon. Tällöin rakennusvirastolta ei saada riittäviä raportointitietoja lisä- ja muutostyövarausten käytöstä tai jopa niiden ylityksistä.

HKR-Rakennuttajan mukaan lisääntyneet rakennushankkeet eivät ole vastaavasti lisänneet henkilökunnan määrää. Tätä on osin saatu kompensoitua lisäämällä toiminnan tehokkuutta. Lisäksi käytetään jonkin verran ulkopuolisia konsulttipalveluja tasaamaan



22.5.2012

rakennuttamisen ruuhkahuippuja. Helsingin julkisesta talonrakentamisesta noin kolme neljäsosaa on peruskorjausta. Ulkomaisen työvoiman lisääntynyt käyttö, erilaiset työkuultuurit, urakoitsijoiden työnjohdon vähentyminen sekä aliurakoitsijoiden käyttö ovat lisänneet valvonnan ja ohjauksen tarvetta myös kaupungin työmailla. Syksyllä 2011 aloitettiin uuden kosteudenhallintajärjestelmän laatiminen. Järjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2012 aikana.

Tarkastuslautakunta toteaa muun muassa, että

- hankesuunnittelun ohjaus, rakentamisen valvonta sekä kiinteistöjen ylläpidon ohjaus ja valvonta tulee toteuttaa riittäväillä ja osaavilla resursseilla eri hallintokunnissa.

- HKR-Rakennuttajan ja Staran tulee yhdessä kiinteistöviraston tilakeskuksen kanssa kehittää edelleen yhteistyötään, jotta rakennuttaminen ja rakentamisen valvonta sujuvat paremmin.

Esittelijä

kaupungininsinööri
Raimo K Saarinen

Lisätiedot

Antti Hietala, osastopäällikkö, puhelin: 310 38236
antti.hietala(a)hel.fi
Olavi Tikka, tulosryhmän johtaja, puhelin: 310 38805
olavi.tikka(a)hel.fi
Antti Rautiainen, lakimies, puhelin: 310 38503
antti.rautiainen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 [Arviointikertomuksen kohta 1.6](#)
- 2 [Arviointikertomuksen kohta 4.1.6](#)
- 3 [Arviointikertomuksen kohta 4.3.2](#)
- 4 [Arviointikertomuksen kohta 4.5.1](#)

Otteet

Ote
Tarkastuslautakunta
Hallinto-osasto/HKR
HKR-Rakennuttaja

Otteen liitteet