

31.7.2012

HELSINGIN KAUPUNKI
TARKASTUSRAPORTTI
Rakennusviraston erityistarkastus

Tarkastaja Helge Vuoti, JHTT, CIA, CCSA, CISA, CFE
Tarkastusajankohta heinäkuu 2012
Jakelu Helsingin kaupungin rakennusvirasto
Tiedoksi Helsingin kaupungin tarkastusvirasto

31.7.2012

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDON TIIVISTELMÄ	3
2	TARKASTUSTOIMEKSIANTO	5
3	TARKASTUSHAVAINNOT	7
3.1	RAKENNUSVIRASTON RAKENNUTTAJATOIMINTA	7
3.1.1	RAKENNUSVIRASTON ORGANISOINTI JA VASTUUSUHTEET	7
3.1.2	HKR-RAKENNUTTAJAN PROSESSIT, OHJEET JA LOMAKKEISTO	8
3.1.3	HANKKEEN SUUNNITTELU, PROSESSI JA VALVONTA	11
3.2	TARKASTUKSEN KOHTEENA OLLEET URAKAT	14

Julkl 24 § 1 mom. 15, 19 k.

31.7.2012

1 JOHDON TIIVISTELMÄ

Helsingin kaupungin yleisten töiden lautakunta on päättänyt teettää BDO Oy:llä erityistarkastuksen rakennusvirastossa. Tarkastuksessa on selvitetty

- a) kilpailutuksen valmistelu ja periaatteet sekä niiden valvonta
- b) lisä- ja muutostöiden hyväksynnän, niiden laskutuksen, sekä urakoitsijoiden ylitysvarausten hyväksyntä ja valvonta
- c) tilaajaviraston toimenpiteet ja niiden riittävyys tuottajien valvonnassa.

Tarkastus on rajattu koskemaan 10 hanketta. Näistä viisi hanketta on poliisin esitutkinnan kohteena koskien kyseistä HKR-Rakennuttajan projektinjohtajaa. Viisi muuta hanketta on valittu toimeksiantajan määrittelyn mukaisesti. Pääpaino on yksittäisissä rakennusteknisten töiden lisä- ja muutostöiden tarjouksissa ja tilauksissa.

Pääasialliset havaintomme ja suosituksemme ovat seuraavat:

1. Pidämme kilpailutuksen valmistelua, periaatteita sekä niihin kuuluvaa valvontaa riittävänä sisäisen valvonnan kannalta. Tarkastuksessamme ei ole tullut ilmi viitteitä siihen, että tarjouskilpailutuksessa olisi voitu suosia tiettyjä urakoitsijoita.
2. Pidämme lisä- ja muutostöiden hyväksyntää, niiden laskutusta sekä urakoitsijoiden ylitysvarausten hyväksyntää ja valvontaa riskialttiina tarkastamiemme tapahtumien ajankohtana vallitsevien käytäntöjen perusteella. Tarkastuksessamme on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella on mahdollista, että
 - o lisä- ja muutostyönä laskutetaan ja hyväksytään perusrakkaan kuuluvaa työtä
 - o lisä- ja muutostyönä laskutetaan ja hyväksytään kokonaan tai osittain tekemättömästä työstä
 - o lisä- ja muutostyön yhteydessä urakoitsija jättää tekemättä (tai tilaaja jättää vaatimatta) kokonaan tai osittain työn yhteydessä syntyneitä hyvitystä siitä, ettei perusrakan vaatimia töitä ole tarvinnut tehdä

Tarkastuksessamme on ilmennyt, että kyseisen projektinjohtajan hankkeissa hänen valmistelemissaan toimistopäällikön lisä- tai muutostyön tilauspäätöksen päätösteksteissä ei ole noudatettu ohjeita ja niiden yhteydessä laadittavassa muutosvarauslaskelmissa on puutteita ja virheitä, esimerkiksi

- ainoastaan alkuperäinen muutostyöpäätös kirjataan päätöstekstiin eikä myöhemmin tehtyjä muutospäätöksiä
- muutosvarauslaskelmien muutosvarausta vastaavaa eurosummaa ei löydy lautakunnan, johtokunnan tai muun vastaavan elimen päätöksistä
- kumulatiivinen käytetty muutosvaraus on virheellinen muutosvarauslaskelmassa ja/tai tilauspäätöksessä

31.7.2012

Sisäisten kontrollien parantamiseksi urakoitsijan lisä- ja muutostyöt on hyväksynyt HKR-Rakennuttajassa 1.6.2012 lähtien työmaavalvojan lisäksi kustannuslaskija. Lisäksi kaikki lisä- ja muutostöihin liittyvä asiakirja-aineisto (muun muassa muutossuunnitelmat, kustannuslaskelmat sekä aliorakoitsijan tarjoukset ja laskut) arkistoidaan velvoitekirjanpidon yhteyteen laskutusvaiheessa. Kaikki lisä- ja muutostyöt käsitellään nykyisin HKR-Rakennuttajan toimistopäälliköiden yhteiskokouksessa kerran viikossa.

Tarkastuksessamme on ilmennyt, että kyseisen projektinjohtajan hankkeiden osalta ei ole lisä- ja muutostöissä pääosin löydettävissä kuin urakoitsijan tarjousten tarjouslehti, mikä vaikeuttaa vastaanotetun tuotannon tekijän todentamisen. Tästä syystä näiden hankkeiden asianmukaisuus on todettavissa kustannustehokkaimmin arvioimalla lisä- ja muutostöitä urakkasopimukseen ja tehtyihin muutossuunnitelmiin sekä esimerkiksi haastatteleamalla hankkeiden arkkitehteja ja työmaavalvojia lisä- ja muutostöiden perusteiden selvittämiseksi. HKR-Rakennuttaja on antanut toimeksiannon ulkopuoliselle rakennustekniikan asiantuntijalle selvittää kaikkien kyseisen projektinjohtajan hankkeiden osalta edellä mainitut asiat.

Käsityksemme mukaan edellä mainittu selvitys on tarpeen tehdä myös ennen kuin voidaan arvioida kyseisissä tapauksissa tilauspäätöksiä tehneiden toimistopäälliköiden ja työmaavalvojen (asiatarkastus) sekä projektiryhmän jäsenten toiminnan asianmukaisuutta. Arvioinnin tekemistä edesauttaisi lisäksi esitutkinnassa esille tulleiden tietojen käyttäminen.

Suosittelimme (nro 1), että HKR-Rakennuttajassa tehdyn päätöksen mukaisesti selvitetään kaikkien kyseisen projektinjohtajan hankkeiden osalta niiden asianmukaisuus.

Suosittelimme (nro 2), että edellä mainitun selvityksen jälkeen arvioidaan erikseen kyseisissä tapauksissa tilauspäätöksiä tehneiden toimistopäälliköiden ja työmaavalvojen (asiatarkastus) sekä kyseisten hankkeiden projektiryhmän jäsenten toiminnan asianmukaisuus.

Pidämme annettuja ohjeita tilahankkeista, urakoiden hankinnoista ja kilpailutuksesta sekä rakennuttamisprosessista riittävinä sisäisen valvonnan kannalta. Tarkastuksessamme ei ole tullut ilmi viitteitä siihen, että viraston tai HKR-Rakennuttajan johdon suorittama valvonta olisi ollut puutteellista sisäisen valvonnan kannalta.

3. Käsityksemme mukaan tilaajaviraston rooli tuottajien valvonnassa on ja tulee olla tilaaja-tuottaja-mallin perusteella vähäinen. Käsityksemme mukaan tilaajaviraston päätöksissä on ollut viivästyksiä, jotka osaltaan hankaloittavat toteuttajien valvontaa.

31.7.2012

2 TARKASTUSTOIMEKSIANTO

Yleisten töiden lautakunta on päättänyt teettää BDO Oy:llä erityistarkastuksen rakennusvirastossa. Tarkastuksessa selvitetään

- d) kilpailutuksen valmistelu ja periaatteet sekä niiden valvonta
- e) lisä- ja muutostöiden hyväksynnän, niiden laskutuksen, sekä urakoitsijoiden ylitysvarausten hyväksyntä ja valvonta
- f) tilaajaviraston toimenpiteet ja niiden riittävyys tuottajien valvonnassa.

Tarkastuksessamme olemme arvioineet seuraavia riskejä yllä mainittujen selvitettävien asioiden osalta

1. Riskinä tarjouskilpailutuksen osalta olemme arvioineet sitä, voidaanko tiettyjä urakoitsijoita suosia muiden kustannuksella, esimerkiksi
 - vuodetaan muiden tarjoajien tiedot
 - valintakriteerit vääristävät
 - valinta tehdään väärin perustein
2. Riskinä lisä- ja muutostöiden tekemisen osalta olemme arvioineet sitä, voiko laskutusta tapahtua ilman asianmukaisia perusteita
 - laskutetaan ja hyväksytään perusurakkaan kuuluvaa työtä
 - laskutetaan ja hyväksytään kokonaan tai osittain tekemättömästä työstä
 - urakoitsija jättää tekemättä (tai tilaaja jättää vaatimatta) kokonaan tai osittain työn yhteydessä syntyneitä hyvityksiä siitä, ettei perusurakan vaatimia töitä ole tarvinnut tehdä
3. Riskinä tilaajaviraston toimenpiteiden ja valvonnan osalta olemme arvioineet sitä, voiko epäonnistunut tiedonkulku tilaajaviraston ja rakennusviraston välillä aiheuttaa viivästyksiä tilaajaviraston päätöksissä

Tarkastus on rajattu koskemaan 10 hanketta. Näistä viisi hanketta on poliisin esitutkinnan kohteena koskien kyseistä HKR-Rakennuttajan projektinjohtajaa. Näistä neljässä hankkeessa toimittajana on .

31.7.2012

Viisi muuta hanketta on valittu toimeksiantajan määrittelyn mukaisesti seuraavasti:

- yhdessä hankkeessa [] jotta saadaan vertailuun kaksi saman toimittajan hanketta
- yhdessä hankkeessa [] mutta muu kuin kyseinen projektinjohtaja, jotta saadaan vertailukohtaa muiden projektinjohtajien toimintaan
- kolme muuta kyseisen projektinjohtajan suurempaa hanketta.

Pääpaino on yksittäisissä rakennusteknisten töiden lisä- ja muutostöiden tarjouksissa ja tilauksissa. Ilmeneekö tarjouksesta, tilauksesta ja niiden liitteistä riittävän yksiselitteisesti vastaanotettu tuotannon tekijä. Tarjouskilpailutukseen ja hankkeen muihin vaiheisiin sekä tilaajaviraston toimenpiteisiin tehtiin yleisluonteinen tarkastus.

Läpikäytyjen kustannusten osalta olemme arvioineet ovatko kustannukset tilaus- ja hyväksymiskäytäntöjen mukaisesti hyväksytyjä. Meillä ei ole edellytyksiä arvioida, ovatko kustannukset hankkeesta aiheutuneita menoja eikä sitä, liittyvätkö ne urakkaan. HKR-Rakennuttajan projektinjohtaja vastaa siitä, että laskuissa esitetyt kustannukset ovat projektista aiheutuneita menoja ja ne liittyvät urakkaan. Mikäli läpikäynnissä tietoomme on tullut muita kustannusten hyväksyttävyyteen liittyviä seikkoja, olemme raportoineet niistä alla olevien havaintojen yhteydessä.

Tarkastuksen tavoitteena on ollut myös laatia kehittämissuhteet siitä, millä toimenpiteillä vastaavilta tilanteilta voidaan välttyä jatkossa riskienhallinnan näkökulmasta.

Toimeksianto suoritettiin tilintarkastuslain 1:1 §:n 2 momentin mukaisena tilintarkastajan ns. muuna työnä noudattaen hyvää tilintarkastustapaa ja soveltuvin osin KHT-yhdistyksen hyväksymää liitännäispalvelustandardia 4400. Raporttimme on tarkoitettu yksinomaan tämän raportin tässä luvussa mainittuun käyttöön.

31.7.2012

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 RAKENNUSVIRASTON RAKENNUTTAJATOIMINTA

3.1.1 RAKENNUSVIRASTON ORGANISOINTI JA VASTUUSUHTEET

Rakennusvirasto vastaa Helsingin katujen ja viheralueiden suunnittelusta, rakentamisesta ja hoidosta sekä pysäköinninvalvonnasta. Myös kaupungin toimintojen suunnittelu ja rakennuttaminen kuuluvat viraston tehtäviin. Varsinaiset rakennus- ja kunnossapitotyöt virasto tilaa kaupungin omalta tuotantoyksiköltä Staralta sekä yksityisiltä urakoitsijoilta.

Yleisten töiden lautakunta ohjaa ja valvoo rakennusviraston toimintaa. Rakennusviraston päällikkönä toimii kaupungininsinööri.

HKR-Rakennuttaja toimii rakennusviraston nettobudjetoituna osastona. Osaston päätuotteet ovat tilahankkeiden ja infrastruktuurin rakennuttamistehtävät, hankesuunnittelu, taloushallintopalvelut ja kustannussuunnittelu. Kiinteistöjen elinkaari palvelutuotteita ovat sisäilma- ja kosteusvaurioselvitykset, energia-asiantuntemus ja - tutkimukset, kiinteistöjen ylläpitoasiantuntemus, elinkaari- ja ympäristövaikutuslaskenta.

HKR-Rakennuttaja tuottaa osaltaan kaupungin ja sen asukkaiden käyttöön kestävä kehityksen periaatteiden mukaan sekä uusia että peruskorjattuja tiloja; kouluja, päiväkotia, monitoimitiloja, sairaaloita ja liikuntapaikkoja. Osaston tuotteita ovat lisäksi katu- ja puistotoimen, metron ja lähiliikenteen, väestönsuojien, pysäköintilaitosten ja muiden erityisrakennusten rakennuttaminen sekä yleisten alueiden alueurakoinnin hoitaminen.

Työn alla olevan tuotannon arvo on yli 400 miljoonaa euroa. Vuosittain on käynnissä kolmisenkymmentä suurempaa ja satoja pienempiä rakennushankkeita. Vuosittain investointeihin käytetään noin 200 miljoonaa euroa. HKR-Rakennuttaja saa toimeksiantonsa pääasiassa tilakeskukselta, katuja puisto-osastolta sekä kaupungin omistamilta liikelaitoksilta ja yhtiöiltä.

HKR-Rakennuttajan vuoden 2012 talousarvio sisältää yhteensä 121 vakanssia, mikä on sama kuin vuoden 2011 talousarviossa. HKR-Rakennuttajan menoista henkilöstökulut muodostavat 74 prosenttia, ulkopuolisten palvelujen ja tarvikkeiden osuuden ollessa 16 prosenttia. Sisäiset vuokrat ja muut menot ovat 10 prosenttia kokonaismenoista.

31.7.2012

3.1.2 HKR-RAKENNUTTAJAN PROSESSIT, OHJEET JA LOMAKKEISTO

HKR-Rakennuttaja ryhtyy toteuttamaan hanketta sovittuaan asiasta tilaaja-viraston kanssa. HKR-Rakennuttajan hankkeelle määrätty projektinjohtajan toimesta avataan projektinumero SAP-toiminnanohjausjärjestelmään, jonka perusteella seurataan hankkeelle kertyneitä kustannuksia.

HKR-Rakennuttaja hoitaa hankkeeseen liittyvät tarjouspyynnöt ja mahdolliset kilpailutukset. HKR-Rakennuttaja laatii rakennuttamistarjouksen tilaajalle näiden tarjousten perusteella. Tarjouksessa on eritelty rakennuttamis-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset. Rakennuttamistarjouksen perusteella tilaajavirasto tekee tilauksen. Tilajaviraston tilaus ja HKR-Rakennuttajan urakoitsijoille tekemät ostotilaukset tallennetaan SAP-toiminnanohjausjärjestelmään kyseille hankkeelle (projektinumerolle) kustannusten seurantaan varten. HKR-Rakennuttajan oma rakennuttamispalkkio ja mahdollinen kauttalaskutus tallennetaan SAP-järjestelmään erikseen. Ostolaskut asiata tarkastaa HKR-Rakennuttajan kyseisen hankkeen työmaavalvoja ja hyväksyy pääsääntöisesti projektinjohtaja.

HKR-Rakennuttajan kilpailuttamisyksikkö hoitaa yhdessä projektinjohtajan kanssa kilpailutuksen. Annetut tarjoukset saapuvat kilpailuttamisyksikköön ja kilpailuttamisinsinööri huolehtii tarjouskuorten avaamisesta. Avatut tarjoukset leimataan ja niihin merkitään tarjouksen numero, päivämäärä ja avaajien nimenkirjaimet. Alkuperäiseen avauspöytäkirjaan merkitään tarjoushinnat, avaustilaisuuden päättymisajankohta ja avaajien allekirjoitukset ja nimenselvennykset. Kilpailuttamisinsinööri ottaa itselleen kopion ja alkuperäiset asiakirjat jäävät projektiryhmälle. Projektiryhmä valmistelee päätöstekstit ja toimittaa paperiversiot allekirjoituskierrokselle sekä pöytäkirjaotteet. Projektiryhmä valmistelee sopimukset, niin että ovat allekirjoitettavissa heti valitusajan jälkeen.

Johtopäätöksemme on, että pidämme kilpailutuksen valmistelua, periaatteita sekä niihin kuuluvaa valvontaa riittävänä sisäisen valvonnan kannalta. Tarkastuksessamme ei ole tullut ilmi viitteitä siihen, että tarjouskilpailutuksessa olisi voitu suosia tiettyjä urakoitsijoita.

Tarkastuksessa on ollut käytettävissä HKR-Rakennuttajassa käytössä olevia ohjeita kuten tilahankeohje (talous- ja suunnittelukeskus, päivitetty 12.1.2009 ja 4.11.2010), hankintaohje (HKR-Rakennuttaja, päivitetty 25.2.2011), kilpailutusprosessi (HKR-Rakennuttaja, päivitetty 25.2.2011), rakennuttamisprosessin toimintakuvaukset (HKR-Rakennuttaja, päivitetty 23.3.2010), kustannuslaskentaan toimitettavat laskentaohjeet (HKR-Rakennuttaja, käännetty arvonlisäverovelvollisuus (HKR-Rakennuttaja, päivitetty 14.3.2011), lisä- ja muutostöiden käsittely, tarkastaminen ja tilaaminen (HKR-Rakennuttaja, päivitetty 29.5.2012), päätösten, sopimusten ja tilausten tekeminen (HKR-Rakennuttaja, päivitetty 14.1.2011), hankintatoimeen liittyvien päätösesitysten valmistelu- ja jakeluohje

31.7.2012

(HKR-Rakennuttaja, päivitetty 21.11.2011), tilaus- ja päätösvaltuudet HKR-Rakennuttajassa (HKR-Rakennuttaja, päivitetty 14.1.2011) sekä mallipohjat yleisten töiden lautakunnan esityslistaksi ja toimistopäällikön tilauspäätökseksi.

Johtopäätöksemme on, että pidämme annettuja ohjeita tilahankkeista, urakoiden hankinnoista ja kilpailutuksesta sekä rakennuttamisprosessista riittävinä sisäisen valvonnan kannalta. Tarkastuksessamme ei ole tullut ilmi viitteitä siihen, että viraston tai HKR-Rakennuttajan johdon suorittama valvonta olisi ollut puutteellista sisäisen valvonnan kannalta.

Toimintakuvauksessa on todettu, että muutostyöt tulee suunnitella siten, etteivät ne aiheuta häiriötä varsinaiselle urakkatyölle. Muutostöiden toimitusajasta sovitaan urakoitsijoiden kanssa ja sovitut asiat kirjataan työmaakokouspöytäkirjaan. Mikäli muutossuunnitelma aiheuttaa poikkeamista alkuperäiseen suunnittelutoimeksiantoon, tehdään tästä työstä välittömästi muutossuunnitelmatilaus. Tilaaajaviraston haluamista lisätöistä pyydetään suunnittelijoilta lisäsuunnittelutarjoukset ja ne tilataan viipymättä. Toimintakuvauksessa todetaan lisä- ja muutostöistä, että halutuista lisä- ja muutostöistä on aina selvitettävä ensin, kumman luonteisesta työnsuorituksesta on kulloinkin kyse. Urakoitsijalta pyydetään sen mukainen tarjous. Rakennuttajan tulee käsitellä saatu tarjous viipymättä.

Lisätyöksi luetaan urakoitsijan suoritus, joka urakkasopimuksen mukaan ei alun perin ole kuulunut hänen suoritusvelvollisuuteensa. Haluttujen lisätöiden edellyttämät työnsuoritukset tilataan urakoitsijoilta aina kirjallisesti, kun sisältö, kustannukset, vaikutus urakka-aikaan ja mahdollinen vakuusvaikutus on selvitetty. Jos urakoitsija haluaa pidennystä urakka-aikaan lisätyön perusteella, on vaatimus esitettävä lisätyötarjouksessa. Edellä mainituista asioista on sovittava aina kirjallisesti ennen lisätöihin ryhtymistä.

Muutostyöksi luetaan sopimusten mukaisten suunnitelmien muuttamisesta aiheutuva urakoitsijan suorituksen muutos (=muutos, lisäys tai vähennys). Haluttujen muutostöiden edellyttämät työnsuoritukset tilataan urakoitsijoilta kirjallisesti, kun kustannukset on selvitetty. Pienet ja kiireelliset työt voidaan käynnistää nimettyjen henkilöiden suullisella määräyksellä. Merkintä suullisesta määräyksestä merkitään aina työmaakokouspöytäkirjaan. Jos suunnitelmamuutos aiheuttaa urakoitsijan käsityksen mukaan urakka-aikaan pidennystä, on siitä sovittava ennakolta ja urakoitsijan on esitettävä vaatimus urakka-ajan pidentämisestä kirjallisesti muutostyötarjouksen yhteydessä, kuitenkin viimeistään ennen kuin muutosta ryhdytään toteuttamaan.

Johtopäätöksemme on, että pidämme lisä- ja muutostöiden hyväksyntää, niiden laskutusta sekä urakoitsijoiden ylitysvarausten hyväksyntää ja valvontaa riskialttiina tarkastamiemme tapahtumien ajankohtana vallitsevien käytäntöjen perusteella.

31.7.2012

Tarkastuksessamme on tullut ilmi seikkoja (raporttimme kohta 3.2), joiden perusteella on mahdollista, että

- o lisä- ja muutostyönä laskutetaan ja hyväksytään perusrakkaan kuuluvaa työtä
- o lisä- ja muutostyönä laskutetaan ja hyväksytään kokonaan tai osittain tekemättömästä työstä
- o lisä- ja muutostyön yhteydessä urakoitsija jättää tekemättä (tai tilaaja jättää vaatimatta) kokonaan tai osittain työn yhteydessä syntynyttä hyvitystä siitä, ettei perusrakan vaatimia töitä ole tarvinnut tehdä

Tarkastuksessamme on ilmennyt (raporttimme kohta 3.2), että kyseisen projektinjohtajan hankkeissa hänen valmistelemissaan toimistopäällikön lisä- tai muutostyön tilauspäätöksen päätösteksteissä ei ole noudatettu ohjeita ja niiden yhteydessä laadittavassa muutosvarauslaskelmissa on puutteita ja virheitä, esimerkiksi

- ainoastaan alkuperäinen muutostyöpäätös kirjataan päätöstekstiin eikä myöhemmin tehtyjä muutospäätöksiä
- muutosvarauslaskelmien muutosvarausta vastaava eurosummaa ei löydy lautakunnan, johtokunnan tai muun vastaavan elimen päätöksistä
- kumulatiivinen käytetty muutosvaraus on virheellinen muutosvarauslaskelmassa ja/tai tilauspäätöksessä

Tarkastuksessa on tuotu lisäksi esille, että hankkeissa on ongelmana, että jakopäätökset eivät aina mene (ajallaan) tiedoksi velvoitekirjanpitoon. Lisäksi työmaapäiväkirjojen selostetekstit ovat puutteellisia eikä työmaapäiväkirjoja säilytetä järjestelmällisesti.

Sisäisten kontrollien parantamiseksi urakoitsijan lisä- ja muutostyöt on hyväksynyt HKR-Rakennuttajassa 1.6.2012 lähtien työmaavalvojan lisäksi kustannuslaskija. Lisäksi kaikki lisä- ja muutostöihin liittyvä asiakirja-aineisto (muun muassa muutossuunnitelmat, kustannuslaskelmat sekä aliurakoitsijan tarjoukset ja laskut) arkistoidaan velvoitekirjanpidon yhteyteen laskutusvaiheessa. Kaikki lisä- ja muutostyöt käsitellään nykyisin HKR-Rakennuttajan toimistopäälliköiden yhteiskokouksessa kerran viikossa.

Projektinjohtaja säilyttää koko hankkeen aineiston itsellään kolme vuotta siitä kun hanke on päättynyt. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan projektinjohtaja aineisto on pääosin hävinnyt siinä yhteydessä kun hän muutti 4. kerroksen kookkaasta huoneesta 3. kerroksen puolta pienempään huoneeseen. Muutto johtui viraston organisaatiomuutokseen liittyvistä huonejärjestelyistä maaliskuussa 2012.

31.7.2012

Tarkastuksessamme on ilmennyt, että kyseisen projektinjohtajan hankkeiden osalta ei ole lisä- ja muutostöissä pääosin löydettävissä kuin urakoitsijan tarjousten tarjouslehti, mikä vaikeuttaa vastaanotetun tuotannon tekijän todentamisen. Tästä syystä näiden hankkeiden asianmukaisuus on todettavissa kustannustehokkaimmin arvioimalla lisä- ja muutostöitä urakkasopimukseen ja tehtyihin muutossuunnitelmiin sekä esimerkiksi haastattelemalla hankkeiden arkkitehteja ja työmaavalvojia lisä- ja muutostöiden perusteiden selvittämiseksi. HKR-Rakennuttaja on antanut toimeksiannon ulkopuoliselle rakennustekniikan asiantuntijalle selvittää kaikkien kyseisen projektinjohtajan hankkeiden osalta edellä mainitut asiat.

Käsityksemme mukaan edellä mainittu selvitys on tarpeen tehdä myös ennen kuin voidaan arvioida kyseisissä tapauksissa tilauspäätöksiä tehneiden toimistopäälliköiden ja työmaavalvojen (asiatarkastus) sekä projektiryhmän jäsenten toiminnan asianmukaisuutta. Arvioinnin tekemistä edesauttaisi lisäksi esitutkinnassa esille tulleiden tietojen käyttäminen.

Suosittelimme (nro 1), että HKR-Rakennuttajassa tehdyn päätöksen mukaisesti selvitetään kaikkien kyseisen projektinjohtajan hankkeiden osalta niiden asianmukaisuus.

Suosittelimme (nro 2), että edellä mainitun selvityksen jälkeen arvioidaan erikseen kyseisissä tapauksissa tilauspäätöksiä tehneiden toimistopäälliköiden ja työmaavalvojen (asiatarkastus) sekä kyseisten hankkeiden projektiryhmän jäsenten toiminnan asianmukaisuus.

3.1.3 HANKKEEN SUUNNITTELU, PROSESSI JA VALVONTA

Tilojen hankkiminen ja toteuttaminen kaupungin hallintokuntien tarpeisiin on pääsääntöisesti tilakeskuksen vastuulla. Lisäksi liikuntavirasto, pelastuslaitos ja liikelaitokset toteuttavat omia hankkeita. Kun kaupungin toiminnot tarvitsevat lisää tilaa, tehdään tarveselvitys; kuinka paljon ja minkälaista tilaa tarvitaan. Tarveselvityksessä määritetään kohteen laajuus, sijainti sekä käyttötarkoitus. Tämän lisäksi kartoitetaan eri toteuttamisvaihtoehdot ja vertaillaan näiden ratkaisujen kustannusvaikutuksia. Tarveselvitys on tehtävä kaikista yli 200.000 euron (alv 0 %) uudis-, lisärakennus- ja toiminnallisista muutoshankkeista. Tarveselvityksen hyväksyy käyttäjähallintokunta ja tämän perusteella syntyy tarvepäätös.

Hallintokuntien hyväksymä tarveselvitys toimitetaan tilaajavirastolle (tilakeskus, liikuntavirasto, pelastuslaitos, Korkeasaaren eläintarha ja liikelaitokset) hankesuunnittelua ja rakentamisohjelmien laatimista varten. Hankesuunnitelmasissa tarkennetaan hankkeen laatutaso, aikataulut sekä kustannuspuitteet. Suunnittelu tehdään kiinteässä yhteistyössä tilaajan ja loppukäyttäjien kanssa. Tarkastelun pohjalta syntyy rakennusprojektin tärkein päätös eli hankepäätös.

31.7.2012

Hankesuunnitelman päätöksentekotaso riippuu hankkeen arvonlisäverottomista rakentamiskustannuksista. Hankesuunnitelman hyväksyy alle viiden miljoonan euron suuruisissa hankkeissa asianomainen lauta- tai johtokunta ja suurten liikelaitosten hankkeissa ao. liikelaitos johtosäätönsä mukaisesti. Kustannusennusteeltaan 5-10 miljoonan euron hankkeet menevät kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi. Poikkeuksena ovat Helsingin Energian, liikennelaitoksen, Helsingin Veden ja Helsingin Sataman hankkeet, jotka ao. johtokunta hyväksyy 10 miljoonaan euroon saakka. Kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi menevät yli 10 miljoonan euron hankkeet kaupunginhallituksen esityksestä.

Hankepääöksessä hankkeelle asetettu enimmäishinta on suunnittelun ja toteutuksen ohjauksessa sitova eikä sitä saa ylittää ilman eri päätöstä. Enimmäishinnan korottaminen on päätettävä hankesuunnitelman käsittelyjärjestyksessä uudelleen. Enimmäishinnan korotusesityksen tekemisestä kaupunginhallitukselle (kaupunginvaltuustolle) vastaa hankesuunnitelman tehnyt lauta- tai johtokunta.

Hankesuunnitelman jälkeen rakennussuunnittelu kilpailutetaan. Suunnittelussa arkkitehti ja erikoissuunnittelijat laativat luonnossuunnitelmat ja työpiirustukset koko rakennukselle. Suunnittelussa määritetään rakennuksen rakentamistapa, sisätilat sekä tekniset järjestelmät (muun muassa sähkö-, automatiikka- sekä rakenneratkaisut).

Rakentamisen valmisteluvaiheen päätteeksi valitaan urakoitsija (yleensä tarjouskilpailun perusteella) ja laaditaan urakka- ja hankintasopimukset.

Rakentamisen aloittaminen vaatii, että hanke on hyväksytyh hankesuunnitelman tavoitteiden mukainen, että hankkeelle on varattu riittävät määrärahat ja käyttäjähallintokunta on sitoutunut hankkeeseen. Hankkeen rahoitustarve saattaa kasvaa talousarvioon varatusta määrärahasta huomattavasti. Tilaajaviraston tulee kuitenkin huolehtia, että ylitys hoituu käytettävissään olevien määrärahojen puitteissa. Ennen urakkasopimuksen laatimista on päätettävä rahoituksen sitomisesta talousarviovuotta seuraaville vuosille ja tarvittaessa tilaajahallintokunnan on valmisteltava esitys kaupunginvaltuuston päätettäväksi.

Rakentamisvaihe vaatii hankkeen suurimman työpanoksen. Pää tavoitteena on tilaajan etujen vaaliminen eli rakennuksen valmistuminen sovitussa aikataulussa budjetin ja laatutavoitteiden mukaisesti. Tässä vaiheessa rakennuttaminen on urakoiden työsuorituksen ja aikataulujen valvomista. Rakentamisen ohjauksella varmistetaan sopimusten mukainen lopputulos. Kun rakennus on valmis, se luovutetaan tilaajalle. Käyttäjät koulutetaan käyttämään rakennusta ja sen tekniikkaa. Takuuajana tehdään myös tarkastuskäyntejä, joilla varmistetaan sopimuksen mukainen lopputulos. Hanke päättyy takuutarkastukseen ja takuiden vapauttamiseen.

31.7.2012

Tilaaajavirastot hankkivat yleensä rakennussuunnittelun ja rakentamisen HKR-Rakennuttajan kautta. HKR-Rakennuttaja ostaa, kilpailuttaa ja johtaa Helsingin kaupungin rakennushankkeiden suunnittelua ja urakointia. HKR-Rakennuttajan tehtävänä on varmistaa, että rakennushankkeet vastaavat kaupungin ja sen asukkaiden tarpeita ja toteutuvat aikataulujen, budjettien ja suunnitelmien mukaan.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan menettelyt hankkeelle sitoutumisesta ja määrärahojen käytöstä vaihtelevat hallintokunnittain. HKR-Rakennuttajan tulee tästä syystä olla tietoinen eri tilaaajavirastojen menettelyistä kun seurataan tilauksia ja laskutusta sekä tehdään hallintokuntaraportteja.

Tarkastuksessamme on tullut esille tapauksia (raporttimme kohta 3.2.3 ja 3.2.5), jossa päätösten moniportainen käsittely on tuonut viivästyksiä enimmäishinnan korotuspäätöksiin. Korotuspäätösten viivästyminen on omalta osaltaan vaikeuttanut kyseisen hankkeen toteuttamista ja valvontaa (muun muassa muutostyövarausten seurantaa), koska samanaikaisesti on urakkasopimuksen velvoitteiden mukaisesti tullut jatkaa urakan toteuttamista.

Käsityksemme mukaan tilaaajaviraston rooli tuottajien valvonnassa on ja tulee olla edellä kuvatun tilaaja-tuottaja-mallin perusteella vähäinen. Käsityksemme mukaan tilaaajaviraston päätöksissä on ollut viivästyksiä, jotka osaltaan hankaloittavat toteuttajien valvontaa.

31.7.2012

3.2 TARKASTUKSEN KOHTEENA OLLEET URAKAT

Julkl 24 § 1 mom 15, 19 k.