

Tilintarkastajan lausunto

Nivalan kaupunki - Siirtoviemärin linjaukseen liittyvä päätöksenteko

Olemme suorittaneet alla luetellut erikseen sovitut toimenpiteet, jotka liittyvät Nivalan kaupungin siirtoviemärin linjaukseen liittyvään päätöksentekoon.

Toimeksianto on suoritettu erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevissa toimeksiannoissa sovellettavan liitännäispalvelustandardin 4400 Toimeksiannot taloudelliseen informaatioon kohdistuvien erikseen sovittujen toimenpiteiden suorittamisesta.

Koska alla mainitut toimenpiteet eivät muodosta tilintarkastusstandardien mukaista tilintarkastusta eivätkä yleisluonteista tarkastusta koskevien standardien mukaista yleisluonteista tarkastusta, emme ilmaise edellä mainittujen standardien mukaista varmuutta. Jos olisimme suorittaneet lisätoimenpiteitä taikka tilintarkastusstandardien mukaisen tilintarkastuksen tai yleisluonteista tarkastusta koskevien standardien mukaisen yleisluonteisen tarkastuksen, tietoomme olisi saattanut tulla muita seikkoja, joista olisimme raportoineet teille.

Seuraavat toimenpiteet ja niistä esille tulleet havainnot on tehty yksinomaan siksi, että Nivalan kaupunki voisi niiden perusteella arvioida päätöksentekoa:

1. Vesihuollon kehittämissuunnitelma

- a. Nivalan kaupunginvaltuusto on 24.4.2014 § 15 hyväksynyt vesihuoltolain (119/2001) mukaisen vesihuollon kehittämissuunnitelman. Hyväksymishetkellä voimassa olleen vesihuoltolain mukaan kunnan oli laadittava alueelleen vesihuollon kehittämissuunnitelma.
 - i. Laissa tuolloin määritelty suunnitelma ei ole luonteeltaan sitova, mutta sen on todettu olevan tärkein tulevaisuuden vesihuoltoratkaisujen suunnittelun työkalu.
 - ii. Lainsäädännössä ei ollut tarkkoja sisältövaatimuksia suunnitelmalle ja suunnitelman tarkoituksen on ollut olla joustava suunnittelun väline. Osittain kehittämissuunnitelman on katsottu olevan myös omistajaohjauksen väline valtuuston hyväksyessä kehittämissuunnitelmaan kirjatut tavoitteet vesihuollon kehittämisessä. (Lähde: Kuntaliitto: Kunnan tehtävät vesihuollossa: Vesihuollon kehittäminen ja järjestäminen. Vesiosuuskunnat, kuntien vesihuoltolaitokset ja kunnat -opas s. 4-)
- b. Laissa vesihuoltolain muuttamisesta 681/2014 kehittämissuunnitelmaa koskeva pykälä muutettiin kuulumaan seuraavasti: *5 § Vesihuollon yleinen kehittäminen. Kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi yhteistyössä alueensa vesihuoltolaitosten, laitoksille vettä toimittavien ja niiden jätevesiä käsittelevien sekä muiden kuntien kanssa sekä osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun.*

- c. Kaupunginhallitus on kokouksessaan 24.2.2020 § 40 hyväksynyt esityksen kohdan 1 mukaisesti seuraavan: ”Kaupunginvaltuuston 24.4.2014 §15 hyväksymässä vesihuollon kehittämissuunnitelmassa tavoitteena on viemäriverkoston laajentamisen jatkaminen taajaman lievealueille ja myös haja-asutusalueille. Voimassa oleva vesihuoltolaki ei edellytä vesihuollon kehittämissuunnitelman laatimista. Laki vesihuoltolain muuttamisesta annettu Helsingissä 22.8.2014 681/2014, jossa vesihuoltolain 5 § on muutettu siten, ettei edellytetä vesihuollon kehittämissuunnitelman laatimista. Vesihuollon kehittämissuunnitelma on kuitenkin syytä päivittää ennen kuin mahdollisesti määritetään uusia toiminta-alueita viemäroinnin laajentamiseksi. Vesihuollon kehittämissuunnitelman hyväksymisestä, sekä toiminta-alueiden määrittämisestä päättää kaupunginvaltuusto”.
- d. Vesihuollon kehittämissuunnitelmassa (sivu 11) on esitetty, että ”Suunnitelmaa laadittaessa Nivala-Ylivieska siirtoviemärin on oletettu mukailevan VT27:a”. Edellä olevan perustella käsityksemme mukaan lausuma ei tarkoita päätöstä linjauksesta eikä suunnitelma ole luonteeltaan sitova.
2. Siirtoviemärihankkeen käsittely kaupungin toimielimissä
- a. Kaupunginhallitus 20.8.2019 § 194: Vesikolmio Oy:n edustajat antavat tilannekatsauksen kaupunginhallitukselle siirtoviemärihankkeesta. Merkittiin tiedoksi.
- i. Pöytäkirjassa ei liitettä eikä siitä ilmene valittua siirtoviemärin linjausvaihtoehtoa.
- ii. Pöytäkirjassa ei ole merkintää, että kaupunginhallitus olisi antanut hallintosäännön 19 §:n mukaisesti ennakkokantaa siirtoviemärilinjauksesta.
- b. 7.10.2019 nivalalaisten vetoamus kaupunginhallitukselle. Vetoamuksessa esitetään seuraavaa:
- 1) vesihuollon kehittämissuunnitelma päivitettävä
 - 2) selvitettävä haja-asutusalueiden talouksien tilanne jätevesien käsittelyn osalta
 - 3) poistetaan tarpeettoman tiukka kaupungin vaatimus jätevesien viemärointiin haja-asutusalueella
 - 4) selvitetään siirtoviemärin linjausvaihtoehtoista kustannukset
 - 5) arvioidaan puolueettomasti haitat tonttien, maan, hajuhaittojen, käyttörajoitteiden, joenalituksen, penkanvuotoriskin, vedenottamoiden, mahdollisen vuotoriskin ja tästä aiheutuvan saastumisen sekä salaojituksen kannalta.
- Lisäksi vetoamuksessa todetaan seuraavaa: Mikäli laki muuttuu ja viemärointi tulee niin
- 6) yhtenäinen liittymähinta kuntalaisille kaava-alueella ja kaavan ulkopuolella
 - 7) huolehditaan tasavertainen kohtelu asukkaille. Yhtenäinen ja kohtuullinen liittymishinta ja aikataulu koko Nivalan alueelle.

c. Kaupunginhallitus 28.10.2019 § 286: Vetoimuksen käsittely.

Kaupunginhallitus kävi asiasta evästyskeskustelun ja merkitsi vetoimuksen tietoon saaduksi.

Kaupunginhallitus päätti osoittaa vetoimuksen Vesikolmio Oy:n käsiteltäväksi ja pyytää Vesikolmio Oy:ltä lausuntoa huomioiden toiminnallisesta ja taloudellisesta näkökulmasta erityisesti kohdat 4-5. Hanke päätettiin keskeyttää siihen saakka, kunnes tarpeelliset neuvottelut uuden mahdollisen linjauksen tarkastelemiseksi Nivalan kaupungin kanssa on käyty. Samassa yhteydessä selvitetään linjausten kustannusvaikutukset.

d. Kaupunginhallitus 27.1.2020 § 21.

Vesikolmio Oy:n hallitus on antanut asiasta kaupunginhallituksen pyytämän lausunnon. Lausunnossa Vesikolmio toteaa mm., että Ylivieska-Nivala välin siirtoviemäriin suunnittelu ja rakentaminen toteutetaan samalla periaatteella ja edellytyksillä kuin muidenkin osakaskuntien alueella olevat siirtoviemärihankkeet. Vastaavasti ELY -keskus toteaa lausunnossaan, että siirtoviemäriin ja siirtoviemäriin etäisyys asukaskeskittymistä pitäisi ottaa huomioon jo viemärintisuunnitelmissa, jotta mahdollisimman moni talous haja-asutusalueella pystyy liittymään viemäriverkon piiriin.

Kaupunginhallitus palautti vastauksen antamisen vetoimukseen jatkovalmisteluun.

e. Kaupunginhallitus 24.2.2020 § 40.

Kaupunginhallitus vastasi vetoimuksessa esitettyihin kohtiin § 40 mainitulla tavalla ja kaupunginhallitus totesi myös, että Nivala-Ylivieska välin siirtoviemäriinlinjausta on esitelty Vesikolmio Oy:n toimesta mm.:

- Vesikolmio Oy:n yhtiökokouksessa 12.4.2019

- yleisö-/infotilaisuudessa kuntalaisille 12.6.2019

- Nivalan kaupunginhallituksessa 20.8.2019

16.9.2019 Vesikolmio Oy on päättänyt lopullisen linjauksen kahdesta esillä olleesta joen eteläpuolen linjauksesta.

Lisäksi 9.12.2019 on pidetty yhteinen neuvottelutilaisuus Nivalan kaupungin sekä Vesikolmio Oy:n edustajien kesken.

Siirtoviemäriinlinjaus on asia, josta Vesikolmio Oy tekee yhtiönä päätökset.

Kaupunginhallitus päättää myös todeta, että pääsuunnittelun aikana käydään neuvottelut linjauksista kiinteistön omistajan kanssa ja linjausvaihtoehto tulee hakea yhteistyössä maanomistajan kanssa.

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen täydentäen vastausta kohtaan 5:

Maanomistajan kanssa käydään neuvottelu salaojituksen korjaamisen vaihtoehtoista. Maanomistaja hyväksyy tehdyn työn ennen sen peittämistä ja tehty työ dokumentoidaan paikkaperusteisina kuvina.

M.P. jätti asiaan eriävän mielipiteen.

- f. Kaupunginhallitus 30.3.2020 § 93.
Kaupunginhallituksen 24.2.2020 § 40 päätöksestä on annettu virheellisesti oikaisuvaatimusoikeus ja asiassa on tehty oikaisuvaatimus. Todettiin, ettei oikaisuvaatimusoikeutta ole.
- g. Kaupunginhallitus 1.6.2020 § 173.
K.S. on tehnyt valituksen Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle koskien kaupunginhallituksen päätöstä 30.3.2020 § 93. Kaupunginhallitus antoi asiassa lausunnon hallinto-oikeudelle.
- h. 23.4.2020 tehtiin valtuustoaloite ”Siirtoviemäriin uudelleen käsittely kaupungin osalta kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa”. Valtuutettu esitti siirtoviemäriasiain uudelleen avattavaksi ja käsiteltäväksi kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa.

Kaupunginhallitus totesi 1.6.2020 § 168, että asiasta on kunnallisvalitus Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden käsiteltävänä.
- i. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksellä 28.1.2021, jolla hallinto-oikeus on hylännyt K.S.:n valituksen Nivalan kaupunginhallituksen 30.3.2020 § 93 päätöksestä ei käsityksemme mukaan ole merkitystä nyt tarkastelun kohteena olevassa asiassa.
- j. Kaupunginhallitus ottaa aloitteen käsiteltäväksi hallinto-oikeuden käsittelyn jälkeen. Kaupunginhallitus 15.2.2021 § 52 käsitteli aloitetta hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen ja totesi, ettei aloite anna aihetta jatkotoimenpiteisiin. Aloite on loppuunkäsitelty.

3. Lunastus- ja ennakkohaltuunottolupa

- a. Vesikolmio Oy on hakenut 14.5.2021 päivätyllä hakemuksellaan Maanmittauslaitokselta lunastus- ja ennakkohaltuunottolupaa hakemuksen liitteissä esitettyjen niiden kiinteistöjen alueilta, joiden kanssa Vesikolmio ei ole tehnyt sopimusta vesihuoltolinjan ja valokuitukaapelin sijoittamisesta nyt kyseessä olevan hankkeen osalta.
- b. Maanmittauslaitos on varannut aikaa lausunnon antamiseen hakemuksesta 20.8.2021 saakka.

- c. Nivalan kaupunginhallitus lausui Maanmittauslaitokselle 23.8.2021 § 12, että Nivalan kaupunki edellyttää, että ennen lunastus- ja ennakkohaltuunottolupahakemuksen käsittelyä maanomistajien kanssa käydään vielä erilliset neuvottelut viemäriin sijoittumisesta kiinteistöille ja otetaan huomioon maanalaisten linjahankkeiden peltosalaojitusten korjausohjeet.
- d. Maanmittauslaitoksen päätöstä asiassa ei ole käsityksemme mukaan tehty.

4. Konserniohjeistus (hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.12.2017).

Nivalan kaupungin konserniohjeessa (ohjeen sivu 6) todetaan tytäryhteisöjen neuvotteluvelvoitteista. Vesikolmio Oy ei ole Nivalan kaupungin tytäryhtiö mutta konserniohjeen liitteessä 1. todetaan, että osakkuusyhteisöissä (ml. Vesikolmio Oy) noudatetaan soveltuvin osin konserniohjetta.

Konserniohjeessa todetaan kohdassa ”Konserniohjeen sitovuus”, että ”Hyväksyessään konserniohjeen tytäryhtiöt sitoutuvat konserniohjeen noudattamiseen kokonaisuudessaan. Konserniohjeita noudatetaan konserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä, yhtiöjärjestyksestä, säännöistä, perus- tai osakassopimuksesta muuta johdu.”

Koska Vesikolmio Oy on Nivalan kaupungin osakkuusyhtiö, jossa kaupungilla on 20,25 prosentin osuus (Nivalan kaupungin tilinpäätös 2020) omistus- ja äänivallasta, kaupunki pystyy käsityksemme mukaan ensisijaisesti vaikuttamaan yhtiön toimintaan yhtiökokousten kautta (OYL 1:6 § mukaisesti), hallitusjäsenten valinnassa sekä antamalla ohjeita kaupunkia yhtiössä edustaville henkilöille ennen hallituksen kokouksia (kuntalain 46 § mukaisesti). Kaupungilla ei ole siten samaa mahdollisuutta kuin täysin omistamissaan tytäryhtiöissä esimerkiksi osakkeenomistajan yksimielisenä päätöksenä (OYL 5:1-2 §) tehdä yhtiössä päätöksiä.

Emme ole niihin ikään löytäneet Vesikolmio Oy:n hallituksen päätöstä hyväksyä Nivalan kaupungin konserniohje. Tämän perusteella Nivalan kaupungin konserniohje ei ole Vesikolmio Oy:tä sitova.

5. Nivalan kaupungin konserniohjeistus

Kaupungin hallintosäännön 18 §:ssä on määritelty, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja sekä kaupunginhallituksen nimeämät viranhaltijat. Konsernijohdon tehtävät ja toimivallan jako on määritelty hallintosäännön 19 §:ssä.

Hallintosäännön 19 §:n 7-kohdan mukaan kaupunginhallitus antaa kaupungin ennakkokannan konserniohjeen edellyttämässä asioissa. Emme ole löytäneet kaupunginhallituksen päätöstä, jossa olisi annettu hallintosäännön 19 §:n mukaisesti ennakkokantaa siirtoviemäriin sijoittumisesta.

Emme ole löytäneet kaupunginhallituksen päätöstä, jossa olisi annettu hallintosäännön 19 §:n mukaisesti ennakkokantaa hyväksyä Nivalan kaupungin konserniohje Vesikolmio Oy:n hallituksessa.

6. Vesikolmio Oy:n hallitus on käsitellyt siirtoviemäriin linjauksia kokouksissaan.

- a) Yhtiön yhtiökokouksessa 2019 toimitusjohtaja on esitellyt Nivala-Ylivieska siirtoviemäri-hankkeen. Toimitusjohtajan esitys on yhtiökokouksen pöytäkirjan 1/12.4.2019 liitteenä. Pöytäkirjan mukaan kokoukseen on osallistunut Nivalan kaupunginhallituksen nimeämä yhtiökokousedustaja.
- b) Yhtiön hallituksen pöytäkirjan 3/16.9.2019 mukaan kokouksessa on käsitelty Nivala-Ylivieska siirtoviemäriin yleissuunnitelma, jossa todetaan, että vaihtoehtoina ovat vaihtoehto 1. joka kulkee Välikylän välittömässä läheisyydessä ja vaihtoehto 2. joka kulkee Kalajoen tulvapenkereen vierellä. Hallitus on hyväksynyt yleissuunnitelma vaihtoehto 1:n mukaisesti (VE1 - Välikylän kautta). Pöytäkirjassa ei ole merkintää eriävästä mielipiteestä. Pöytäkirjan mukaan kokoukseen on osallistunut Nivalan kaupungin nimeämä edustaja.

Kokonaisuutena arvioituna toteamme käsityksenämme, että

- Nivalan kaupunginvaltuuston hyväksymä (24.4.2014 § 15) vesihuoltolain (119/2001) mukainen vesihuollon kehittämissuunnitelma on edelleen voimassa.
- Vesihuollon kehittämissuunnitelmassa esitettyä olettaa siirtoviemäriin linjauksesta ei voida pitää päätöksenä eikä suunnitelma ole luonteeltaan sitova.
- Vesikolmio Oy:n hakemasta lunastus- ja ennakkohaltuunottoluvasta, johon Nivalan kaupunginhallitus on antanut lausunnon maanmittauslaitokselle (23.8.2021 § 12), ei ole tullut päätöstä Maanmittauslaitoksen toimesta.
- Siirtoviemäriin linjaukseen liittyvässä päätöksenteossa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka olisivat ristiriidassa Nivalan kaupungin hallintosäännön tai Vesikolmio Oy:n toimivallan kanssa.

Suosittellemme, että kaupungissa tarkennetaan omistajapolitiikkaa, omistajaohjauksen periaatteita ja konserniohjauksen toimintatapoja osakkuusyhtiöissä.

Suosittellemme, että hallituksen kokousten pöytäkirjojen liitteiden täydellisyyteen kiinnitetään huomiota.

Raporttimme on tarkoitettu yksinomaan tämän raportin neljännessä kappaleessa mainittuun käyttöön, eikä sitä pidä käyttää muuhun tarkoitukseen emmekä vastaa siitä, mikäli raportti luovutetaan Nivalan kaupungin muulle osapuolelle.

Tämä raportti koskee vain edellä yksilöityä siirtoviemäriin linjaukseen liittyvää päätöksentekoa, eikä se koske Nivalan kaupungin hallintoa, sisäistä valvontaa, riskienhallintaa, konsernivalvontaa tai tilinpäätöstä kokonaisuutena.

Helsingissä 27. tammikuuta 2022

BDO Audiator Oy, tilintarkastusyhteisö

Helge Vuoti

JHT, HT, CIA, CCSA, CISA, CFE