



Laillisuustarkastuskertomus

Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 10/2012



Laillisuustarkastuskertomus
**Väylähankkeiden valtuuksien
budjetointi ja valtuusseuranta**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-225-1 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 242/52/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen väylähankkeiden valtuuksien budjetointia ja valtuusseurantaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Liikennevirastolle sekä liikenne- ja viestintäministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkitarkastus tehdään Liikenneviraston tilintarkastusten yhteydessä vuosittain.

Liikenneviraston tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen luvussa 5 esitetyn johdosta.

Helsingissä 29. päivänä kesäkuuta 2012

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Johtava tilintarkastaja Johanna Kormu

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tilintarkastaja Johanna Kormu

Johtava tilintarkastaja, JHTT Seppo Akselinmäki

Johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen

Johtava tilintarkastaja, JHTT Jenni Leppälahti

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski

Tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

liikenne- ja viestintäministeriö

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

valtuuksien budjetointi, valtuusseuranta, väylävaltuudet

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus	13
2.2 Tarkastuskohde	13
2.3 Tarkastuskriteerit	14
2.4 Tarkastusaineistot ja -menetelmät	14
3 Valtuusmenettelyn yleiset periaatteet ja tilintarkastuksen havainnot	16
3.1 Valtuusmenettelyn yleiset periaatteet	16
3.2 Keskeiset tarkastushavainnot varainhoitovuosien 2009–2011 tilintarkastuksissa	19
4 Tarkastushavainnot	21
4.1 Valtuus seurannan järjestäminen Liikennevirastossa	21
4.2 Ilmalan ratapiha	22
4.3 Valtionavustus Länsimetron rakentamiseen	23
4.4 Savonlinnan keskusta 2. vaihe	24
4.5 Koskenkylä–Kotka elinkaarirahoitus hanke	26
4.6 Kehä I Turunväylä–Vallikallio	27
4.6.1 Valtuuden budjetointi vuosina 2007–2010	27
4.6.2 Valtuus seurannan ja sopimusten tarkastus	30
5 Tarkastusviraston kannanotot	32
Lähteet	37

Osana koko talousarvion kattavaa valtuuksien budjetoinnin ja valtuusmenettelyjen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut väylähankkeiden valtuuksien budjetointiin ja valtuusseurantaan kohdistunut tarkastuksen.

Tarkastus on kohdistettu Liikenneviraston hallinnoimien väylähankkeiden valtuuksien budjetointimenettelyihin, valtuusseurantaan, valtuuksien kirjaamismenettelyiden kontrollitoimiin sekä Liikenneviraston tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen oikeellisuuteen ja riittävyys.

Tarkastus on tehty yhdessä tarkastusviraston suorittaman Liikenneviraston tilintarkastuksen kanssa ja se on suoritettu osittain aikaisempien tilintarkastushavaintojen jälkitarkastuksena.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, ettei väylävaltuuksien budjetoinnissa, käytössä, seurannassa ja tilinpäätöksessä esittämisessä ole noudatettu niitä koskevia keskeisiä säännöksiä ja määräyksiä. Valtuusmenettely on tarkkaan säännelty perustuslakitasoinen menettely. Sen säädöstenmukaisella soveltamisella turvataan eduskunnan budjettivallankäyttö siten, että eduskunta säilyttää tosiasiallisen päätösvallan valtion menoihin. Mikäli valtuusmenettelyä sovelletaan tosiasiallisesti sitä koskevien säädösten vastaisesti, ei tulevien vuosien sopimusten ja sitoumusten tekemiseen ole hallinnolla tosiasiallisesti eduskunnan sille suomina toimivaltuuksia.

Väylähankkeiden budjetoinnissa haasteellisia ovat eri hankkeiden erilaiset rahoitusratkaisut, projektien laajuus ja pitkäkestoisuus sekä indekseihin sidonnat. Kaikkien hankkeiden budjetointi ei vastaa valtion tosiasiallista sitoutumista eikä valtiolle aiheutuvia menoja. Vuotuiset arviot menoista tulee budjetoida parhaan ajantasaisen arvion mukaisesti. Talousarvioesityksen perustelujen tulee antaa oikea ja riittävä kuva valtion varojen käytön kohteista sekä oikeat ja riittävät tiedot eduskunnan ja hallituksen päätöksenteolle. Valtuuden käytön ja valtuuden käytöstä aiheutuvien menojen esittämistä talousarviossa tulee selkeyttää.

Liikennevirasto on tehnyt sopimuksia ja tilauksia sellaisiin valtuuksiin, jotka eivät ole olleet tilausten tai sopimusten tekoheikellä käytettävissä. Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu. Valtuusseurantajärjestelmiin on mahdollista tehdä muutoksia tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeenkin. Tarkastuksessa on havaittu, että tietoja on useissa hankkeissa myös muutettu tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen.

Kaikkia valtuuden käyttöä tarkoittavia asiakirjoja ei ole viety valtuusseurantaan. Valtuuden käyttöä ei ollut aina dokumentoitu riittävällä taval-

la. Kaikkia asiakirjoja ei ollut asianmukaisesti päivätty tai allekirjoitettu. Useissa tapauksissa tilaukset oli merkitty valtuuskirjanpitoon eri vuodelle kuin tilausasiakirjan mukaan olisi pitänyt.

Talousarvioon otetaan määrärahat menoja varten ja arviot kertyvistä tuloista. Koska Espoon kaupungin rahoittamasta osuudesta Kehä I Turunväylä Vallikallio -hankkeessa ei aiheudu valtiolle menoja eikä kerry tuloja, ei sen osalta voida ottaa valtion talousarvioon määrärahaa tai tuloarvioletta. Vuoden 2012 talousarvio ja kirjanpito tulee oikaista vastaamaan todellisia talousarvioletuloja ja -menoja. Jatkossa tulee varmistaa että talousarvio perustuu todellisiin tilanteisiin kaikissa hankkeiden rahoitusmuodoissa.

Resumé

Som en del av en laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning av budgeteringen av fullmakter och fullmaktsuppföljningen, som omfattar hela budgeten, har Statens revisionsverk gjort en granskning som hänfört sig till budgeteringen av fullmakter och fullmaktsuppföljningen vid trafikledsprojekt.

Granskningen har i fråga om av Trafikverket administrerade trafikledsprojekt hänfört sig till de beviljade fullmakternas budgeteringsförfaranden, fullmaktsuppföljningen, åtgärderna för kontroll av förfarandena vid noteringen av fullmakterna samt till riktigheten och tillräckligheten för de uppgifter som har presenterats i Trafikverkets bokslut.

Granskningen har gjorts tillsammans med den av revisionsverket gjorda redovisningsrevisionen av Trafikverket och den har delvis gjorts som en uppföljande granskning av observationer vid tidigare revisioner.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande, att i budgeteringen, användningen, uppföljningen och bokslutspresentationen av trafikledsfullmakterna inte har iakttagits de centrala bestämmelser och föreskrifter som gäller för dem. Fullmaktsförfarandet är ett noggrant reglerat förfarande på grundlagens nivå. Med ett författningsenligt tillämpande av det säkerställs riksdagens utövande av budgetmakten så, att riksdagen kvarhåller den faktiska beslutsmakten angående statens utgifter. Ifall fullmaktsförfarandet de facto tillämpas i strid med de för detta gällande författningarna, har förvaltningen de facto inte av riksdagen beviljade befogenheter att ingå avtal och förbindelser under kommande år.

Utmaningar i budgeteringen av trafikledsprojekt är de olika projektens varierande finansieringslösningar, projektens omfattning och långvarighet samt bindningarna till indextal. Budgeteringen av alla projekt motsvarar inte statens faktiska förbindelse eller de utgifter som orsakas staten. De årliga uppskattningarna av utgifterna bör budgeteras i enlighet med den bästa aktuella uppskattningen. Motiveringarna till budgetförslaget bör ge en riktig och tillräcklig bild av föremålen för användning av statens medel samt riktiga och tillräckliga uppgifter för riksdagens och regeringens beslutsfattande. Framställningen i budgeten av fullmaktsanvändningen och de utgifter som orsakas av fullmaktsanvändningen bör göras klarare.

Trafikverket har ingått avtal och gjort beställningar inom ramen för sådana fullmakter, vilka inte har funnits till förfogande vid den tidpunkt då beställningarna gjordes eller avtalen ingicks. Enligt 10 § i lagen om statsbudgeten får en fullmakt användas under det finansår, i vars budget den har intagits. Det är möjligt att göra ändringar i fullmaktsuppföljningssystemen också efter det att bokslutet har fastställts. Vid granskningen har

observerats, att uppgifter vid ett flertal projekt också har ändrats efter det att bokslutet har fastställts.

Alla dokument som avser fullmaktsanvändningen har inte införts i fullmaktsuppföljningen. Fullmaktsanvändningen har inte alltid dokumenterats på ett tillräckligt sätt. Alla handlingar hade inte daterats eller undertecknats på behörigt sätt. I ett flertal fall hade beställningarna noterats i fullmaktsbokföringen på ett annat år än vad man borde ha gjort enligt beställningsdokumentet.

I budgeten tas in anslag för utgifterna och uppskattningar av inkomster som inflyter. Emedan den av Esbo stad finansierade andelen av projektet Ring I Åboleden–Vallberget inte leder till utgifter eller inkomster för staten, kan i fråga om den inte tas in anslag eller inkomstuppskattning i budgeten. Budgeten och bokföringen för år 2012 bör korrigeras till att motsvara de faktiska budgetinkomsterna och utgifterna. I fortsättningen bör man säkerställa att budgeten baserar sig på de faktiska situationerna vid alla former för finansiering av projekt.

1 Johdanto

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2011 tarkastussuunnitelman sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen ohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alemmpitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty valtion talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti.

Laillisuustarkastus standardien tarkoittamana toimintona ei tarkoita pelkästään toiminnan lainmukaisuuden selvittämistä vaan tarkastukseen sisältyy myös toiminnan asianmukaisuus, joka voidaan hallinnossa tulkita erilaisten lainsäädäntöä alemmpitasoisten ohjeiden ja määräysten noudattamiseksi. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tarkastusvirastossa laaditaan valtiontalouden ja kansantalouden strategisista riskeistä riskianalyysi, joka ohjaa tarkastusviraston suunnittelua ja tarkastusviraston toimintayksiköiden riskianalyysejä ja suunnitelmien valmistelua. Laillisuustarkastuksista laaditaan erillinen riskianalyysi aihealueittain yhdistämällä eri alueiden analyyskejä. Erillisten laillisuustarkastusten lähtökohtana ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski.

Valtuuksien budjetoinnista ja valtuusmenettelystä suoritetaan koko talousarvion kattava laillisuustarkastus vuosina 2011–2012. Tarkastuksessa käydään läpi valtuuksien budjetointimenettelyjä eri hallinnonaloilla. Osana laajempaa tarkastusta on vuonna 2011 suoritettu väylähankkeiden valtuuksien budjetointiin ja valtuusseurantaan kohdistunut tarkastus. Valtuudet valittiin laillisuustarkastuksen kohteeksi olennaisuuden ja riskin perusteella.

Tämän tarkastuksen kohteena olivat väylävaltuudet, joiden Liikenneviraston käytettävissä oleva kokonaismäärä vuoden 2010 tilinpäätöksessä oli noin 2,5 miljardia euroa. Tarkastusaiheen valintaan vaikutti riskinäkökulmasta myös se, että vuoden 2010 alusta perustetun Liikenneviraston

varainhoitovuoden 2010 ja sen edeltäjävirastojen aiempien varainhoitovuosien tilintarkastuksissa on havaittu puutteita valtuuksien budjetoinnissa ja valtuusseurannassa.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa tarkastuksen perusteella kohtuulliseen varmuuteen perustuva niin sanottu positiivinen kannanotto seuraaviin kysymyksiin:

1. onko väylähankkeiden valtuudet budjetoitu valtion talousarviosta annettujen säädösten ja hyvän budjetointitavan mukaisesti
2. onko väylähankkeiden valtuuksien seuranta järjestetty valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen sekä Valtiokonttorin valtuuskirjanpidosta antaman määräyksen mukaisella tavalla
3. onko väylähankkeiden valtuuksista ja niiden käytöstä esitetty valtion ja liikenneviraston tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot.

Tarkastuksen pääkysymysten perusteella on määritelty tarkempia tarkastuskriteerejä.

Väylähankkeiden budjetoinnin ja valtuuksien seurannan asianmukaisuutta ja niistä tilinpäätöksessä esitettävien tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä arvioitiin erityisesti seuraavien säädösten ja määräysten perusteella:

- laki valtion talousarviosta (423/1988, talousarviolaki)
- asetus valtion talousarviosta (1243/1992, talousarvioasetus)
- valtiovarainministeriön määräykset toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 2.4.2008 (TM 0802), erityisesti luku 7.12 ja 23.3.2011 (TM 1101), erityisesti luku 7.13, sekä näiden edeltäjät tarvittaessa.
- valtiovarainministeriön määräykset tiliviraston tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista 8.11.2006 (TM 0620) sekä 15.12.2011 (TM 1101), erityisesti 2 § sekä Liite 1
- Valtiokonttorin määräys valtuuskirjanpidosta (326/03/2004).

2.2 Tarkastuskohde

Tarkastuksen pääkysymysten selvittämiseksi tarkastus on kohdistettu olennaisuuden ja riskin perusteella tarkastuskauden 2011 aikana niiden väylähankkeiden valtuuksien budjetointimenettelyihin, valtuusseurantaan, valtuuksien kirjaamisen menettelyiden kontrollitoimiin ja Liikenneviraston

tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen, joita hallinnoi Liikennevirasto.

Esitettyjen tietojen oikeellisuuden tarkastus on toteutettu väylävaltuushankkeiden valtuus seurannan tapahtumatarkastuksena. Erikseen tarkastettavia valtuuksia tai valtuushankkeita olivat riskianalyyysiin perustuen

1. momentilla 31.10.35 Valtionavustus länsimetron rakentamiseen (kokonaisvaltuus enintään 200 milj. euroa)
2. momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet)
 - hanke Savonlinnan keskusta 2. vaihe (kokonaisvaltuus 80 milj. euroa)
 - hanke Ilmalan ratapiha (kokonaisvaltuus 115 milj. euroa)
3. momentilla 31.10.79 (Elinkaarirahoitushankkeet)
 - hanke E 18 Koskenkylä–Kotka moottoritie (kokonaisvaltuus 650 milj. euroa)
 - hanke MT 101 Kehä I, Turunväylä–Vallikallio (kokonaisvaltuus 147 milj. euroa).

Lisäksi tarkastuksessa on otettu huomioon vuoden 2010 tilintarkastuksessa tehdyt tarkastushavainnot hankkeista Muurla–Lohja, Kehärata ja Lahti–Luumäki.

Tarkastettavat uudet hankkeet on valittu hankkeiden valtuuksien volyymin ja etenemistahdin mukaisesti.

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen tavoitteisiin on haettu vastausta johtamalla talousarviolain ja asetuksen valtuuden määrittelyä, talousarvion laadintaa sekä valtuuksien seuranta ja niistä tilinpäätöksessä esitettäviä tietoja koskevista säännöksistä tarkastuskriteerit. Lisäksi on otettu huomioon valtiovarainministeriön määräykset talousarvion laadinnasta, kirjanpitoyksikön ja valtion tilinpäätöksestä ja Valtiokonttorin määräys valtuus seurannasta.

2.4 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Väylähankkeiden valtuuksien tarkastus on toteutettu analyttisenä tarkastuksena, valtuus seurantaprosessin tarkastuksena sekä tapahtumatarkastuksena. Tarkastus on tehty yhdessä Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman Liikenneviraston tilintarkastuksen kanssa. Keskeiset tarkastuksen

havainnot ja johtopäätökset otetaan tarvittaessa huomioon Liikenneviraston varainhoitovuoden 2011 tilintarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksessa on otettu huomioon väylähankkeisiin kohdistuneet aikaisemmat tilintarkastukset ja niiden keskeiset pääosin Liikenneviraston ja sitä edeltäneiden Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkulkulaitoksen tilintarkastushavainnot olennaisuuden periaatteen mukaisesti. Tarkastus on suoritettu osittain aikaisempien tilintarkastushavaintojen jälkitarkastuksena.

Valtuuksien budjetoinnin tarkastus on suoritettu analyttisena tarkastuksena ja haastatteleamalla budjetoinnin vastuuhenkilöitä Liikennevirastossa sekä liikenne- ja viestintäministeriössä.

Tarkastuksessa on lisäksi haastateltu valtuusseurannan avainhenkilöitä ja samalla selvitetty todettuihin riskeihin liittyvät sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteet.

Tapahtumatarkastus on suoritettu valituista valtuushankkeista tarkastamalla riittävä osuus hankkeen sopimuksista tai muista valtuuksien käytöistä sen varmistamiseksi, että tilinpäätöksessä ilmoitetut tiedot käytettävissä olevasta valtuuden määrästä, valtuuden käytöstä ja uusittavissa olevan valtuuden määrästä ovat olennaisilta osiltaan oikein. Tapahtumatarkastuksessa on testattu sitä, toimiiko valtuusseurannan sisäinen valvonta, ja miten valtuusseuranta yleisesti hankkeessa oli toteutettu.

Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja Johanna Kormu, johtava tilintarkastaja, JHTT Seppo Akselinmäki ja johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen sekä johtava tilintarkastaja, JHTT Jenni Leppälahti (31.8.2011 asti). Tarkastusta ovat valvoneet tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski ja tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola.

Tarkastuskertomuksesta on pyydetty palaute Liikennevirastolta sekä liikenne- ja viestintäministeriöltä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

3 Valtuusmenettelyn yleiset periaatteet ja tilintarkastuksen havainnot

3.1 Valtuusmenettelyn yleiset periaatteet

Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä perustuslaki) 85 §:n 3 momentin mukaan talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus sitoutua varainhoitovuoden aikana menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Valtuusmenettelyllä eduskunta rajaa omaa päätösvaltaansa suhteessa tulevien vuosien talousarvioihin.

Valtuusmenettelystä säädetään tarkemmin laissa valtion talousarviosta (2988/423, jäljempänä talousarviolaki). Talousarviolain 10 §:n mukaan talousarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempisiin talousarvioihin. Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu. Valtuus on siten käytettävissä ainoastaan sen varainhoitovuoden ajan, jonka varsinaiseen talousarvioon tai lisätalousarvioon se on otettu. Talousarviolaisissa on tästä määriteltynä poikkeuksena talonrakennushankkeita koskevat valtuudet. Niitä koskevia säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta tarkastuksen kohteena olleisiin valtuuksiin.

Edelliseltä varainhoitovuodelta käyttämättä jäänyt valtuus on mahdollista uusida seuraavan vuoden talousarviossa kokonaan tai osittain. Valtuuden uusiminen on aina eduskunnan päätösvaltaan kuuluva asia. Uusittavan valtuuden määrä voi olla enintään sen verran kuin valtuutta on kirjanpito-yksiön talousarviovuotta edeltäneen vuoden tilinpäätöksen mukaan käyttämättä.

Valtiovarainministeriön määräyksessä toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM1101/23.3.2011) määrätään valtuuksien budjetoinnista. Määräyksen mukaan valtuus esitetään sen varainhoitovuoden talousarvioon, jonka aikana valtuuteen perustuviin menoihin tai sopimukseen voidaan suunnitellusti sitoutua. Edelliseltä vuodelta käyttämättä jääneen valtuuden mahdollinen uusiminen esitetään asianomaisen luvun tai momentin päätösosassa ja perustelu uusimmalle esitetään luvun tai momentin selvitysosassa. Valtiovarainministeriön

määräyksen mukaan edellisenä vuonna käytetyksi merkittyä myöhemmin peruuntunutta valtuutta ei ole mahdollista enää uusia. Mikäli valtuuden käyttö peruuntuu tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen, sen tilalle tulee talousarvioehdotuksessa tarvittaessa esittää uutta valtuutta samaan käyttötarkoitukseen.

Tämän tarkastus kohdistuu osittain myös ajanjaksoon, jolloin voimassa oli aiempi valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 0802, 2.4.2008). Määräyksen mukaan momentin tai luvun selvitysosassa on esitettävä myös arvio uusittavan valtuuden määrästä.

Koska talousarviolaki määrittelee valtuuden määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajatuksi oikeudeksi tehdä sitoumuksia, valtuutta voidaan käyttää vain talousarviossa olleessa valtuuslausekkeessa määriteltyyn käyttötarkoitukseen. Valtuuden käytöksi voidaan merkitä vain sellaisia sopimuksia, hallintopäätöksiä ja muita ulkopuoliseen nähden sitovia virallisia sitoumuksia, jotka sitovat valtiota oikeudellisesti ja aiheuttavat tulevaisuudessa talousarviomenoja ja määrärahatarpeita. Suunnitelmat tai muut arviot, jotka eivät vielä sido valtiota lopullisesti tuleviin menoihin, eivät ole valtuuden käyttöä.

Valtuuden käyttöä tulee seurata ja valtuuksien käytön seuranta on olennainen osa talousarvion toteutumisen seurantaa. Talousarviolain 15 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee järjestää talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Valtuuden seurantatiedoista tulee ilmetä eduskunnan myöntämän valtuuden kokonaismäärä, sen oikean sisällön mukainen käyttö ja valtuuden jäljellä oleva määrä. Valtuuksien seurannan yhteydessä seurataan lisäksi valtuuden käytöstä aiheutuneita menoja sekä valtuuden käytöstä tulevina varainhoitovuosina aiheutuvia määrärahatarpeita. Valtuuksia uusittaessa valtuuden uusiminen voi kohdistua enintään kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen mukaiseen valtuuden käyttämättömään osaan.

Koska valtuuksien seuranta on osa talousarvion toteutumisen seurantaa, sille asetetaan samat vaatimukset kuin muullekin talousarvion toteutumisen seurannalle. Kirjanpitoyksiköiden tulee noudattaa valtuusseurannassa hyvää kirjanpitoa. Valtuusseurannassa hyvä kirjanpito tapa merkitsee sitä, että

- valtuuksien seurannassa noudatetaan valtuusmenettelystä ja valtuuksien seurannasta annettuja säädöksiä,
- valtuusseuranta tuottaa oikeat ja riittävät tiedot myönnettyistä valtuuksista ja niiden käytöstä,
- valtuusseurannan yhteydessä seurataan valtuuden käytöstä aiheutuvia menoja ja määrärahatarpeita ja että

- valtuusseuranta on ajantasaisista, yhdenmukaista ja dokumentoitua.

Valtuusseurannan ajantasaisuudella tarkoitetaan sitä, että tiedot valtuusseurantaan merkitään ajantasaisesti vähintään kuukausittain. Kukin kirjanpitoyksikkö voi ratkaista valtuusseurannassa käyttämänsä menettelyt ja järjestelmät ottaen huomioon valtuuksien lukumäärä ja luonne. Valtuusseurannasta tulee voida laatia erittely, joka todentaa valtuusseurantaan viedyt tapahtumat (audit trail). Erittelystä on käytävä ilmi valtuusseurantaan tehdyt merkinnät valtuuden määrästä, valtuuden käytöstä ja valtuuden käytön peruuntumisesta. Varainhoitovuoden päätyttyä kirjanpitoyksikön tulee laatia yhteenveto varainhoitovuoden valtuustiedoista.

Kirjanpitoyksikön tulee toimittaa valtuuden käyttöä ja siitä aiheutuvia menoja ja määrärahatarpeita koskevat tiedot Valtiokonttorille, joka esittää tiedot valtion tilinpäätöksen talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä.

Valtuuden käytön dokumentoinnissa tulee olla viittaus sopimukseen, sitoumusasiakirjaan tai hallinnolliseen päätökseen (esimerkiksi omana työnä toteutettava hanke), joka on tehty valtuutta käytettäessä ja josta selviää mihin valtio on sitoutunut. Dokumentista tulee ilmetä valtuuden käytön määrä sekä päivämäärä, jolloin valtuutta on käytetty. Dokumenttina voidaan käyttää myös kopiota sopimus- tai muusta asiakirjasta. Dokumentti voi olla myös yhteenveto, josta on todettavissa aukoton yhteys niihin sopimuksiin tai sitoumuksiin, jotka todentavat valtuuden käytön. Vastaavasti valtuuden käytön peruuntumisen dokumentissa tulee olla viittaus peruuntumisasiakirjaan tai siitä laadittuun yhteenvetoon.

Koska valtuuden käyttötietojen muuttaminen tilinpäätöksen jälkeen ja näin mahdollisesti vapautuvan valtuuden käyttäminen seuraavina vuosina on talousarviolain 10 §:n vastaista. Hyvän kirjanpitotavan ja siihen liittyvän sisäisen valvonnan periaatteiden mukaista ei myöskään ole se, että tietojärjestelmät sallivat aikaisempien vuosien valtuuksien käyttöä edes epäsuorasti.

Valtuuden käytöstä aiheutuvista talousarviomenoista tulee esittää menoselvitys, josta ilmenevät varainhoitovuoden menot ja seuraavien vuosien määrärahatarpeet. Menoselvitys tulee laatia valtuuksittain taulukkona valtiovarainministeriön määräyksessä toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta olevan liitteen mukaisesti.

Yhteenvetona voidaan todeta, että valtuusmenettely on tarkkaan säännelty perustuslakitasoinen menettely. Sen säädöstenmukaisella soveltamisella turvataan eduskunnan budjettivallankäyttö siten, että eduskunta säilyttää tosiasiallisen päätösvallan valtion menoihin. Mikäli valtuusmenettelyä sovelletaan tosiasiallisesti sitä koskevien säädösten vastaisesti, ei tulevien vuosien sopimusten ja sitoumusten tekemiseen ole hallinnolla tosiasiallisesti eduskunnan sille suomia toimivaltuuksia.

3.2 Keskeiset tarkastushavainnot varainhoitovuosien 2009–2011 tilintarkastuksissa

Varainhoitovuosien 2009–2011 tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valtuusseurantaa ja valtuuksista tilinpäätöksessä esitettyjä tietoja sekä valtuuksien käytön ja seurannan sisäistä valvontaa sen varmistamiseksi, onko Liikenneviraston tilinpäätöksessä esitetty talousarviolain tarkoittamalla tavalla oikeat ja riittävät tiedot viraston hallinnoimista valtuuksista ja niiden käytöstä.

Vuoden 2009 tilintarkastuksessa on todettu, että valtuuden käyttöä koskevat tiedot on esitetty liian pieninä momenteilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet), Vihti-Pori -hankkeessa ja Vuosaaren satamahankkeessa sekä momentilla 31.10.79 (Jälkirahoitus-, kokonaisrahoitus- ja elinkaarihankkeet). Jos momentin 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) valtuuden käyttö olisi esitetty oikein, olisi käytettävissä oleva valtuuden määrä ylittynyt näissä hankkeissa.

Vuoden 2010 tilintarkastusta kohdennettiin Liikenneviraston valtuusseurantaan ja sen toimivuuteen sekä valtuusseurannan sisäiseen valvontaan neljän sopimusvaltuushankkeen osalta.

Vuoden 2010 tilintarkastuksessa todettiin, että valtuusseurantaan ei momentin 31.10.79 (Jälkirahoitus- ja elinkaarihaitushankkeet) yhteydessä ollut merkitty sopimukseen sisältyviä indeksitarkistuksia, minkä vuoksi talousarvion toteutumalaskelmat tiedot valtuuden käytöstä on esitetty 50 miljoonaa euroa liian pieninä. Jos valtuuden käyttö olisi esitetty oikein, olisi käytettävissä ollut valtuus ylittynyt noin 20 miljoonaa euroa. Momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) oli uusittujen valtuuksien edellisten vuosien käyttötietoja muutettu tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen. Jälkikäteisten muutosten tekeminen valtuusseurantaan samoin kuin valtuuksien ylittäminen on talousarviolain 10 §:n vastaista.

Tarkastuksessa havaittiin systemaattisluonteisia valtuuden käytön korjauksia, jotka oli tehty valtuuden käyttövuotta seuraavana vuonna korjaamaan valtuuden käyttötietoa ja edellistä vahvistettua tilinpäätöstä. Korjausten ja muutosten avulla on otettu käyttöön aikaisemmin sidottua valtuutta uudelleen. Valtuusseurannan järjestelmät ovat mahdollistaneet valtuustietojen muuttamisen tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen. Menettely on talousarviolain 10 §:n vastainen, jonka mukaan valtuutta saa käyttää vain sinä varainhoitovuonna, jonka talousarviossa se on myönnetty.

Valtuuksien tilinpäätösraportoinnissa on virheitä. Kaikkia uusittavaksi tarkoitettuja valtuuksia ei ole esitetty uusittaviksi edellisen vuoden tilin-

päätöksessä joko lainkaan tai uusittu määrä on poikennut tilinpäätöksessä käyttämättä jääneen valtuuden määrästä.

Osittain myös valtuusseurannan puutteiden todettiin mahdollistavan talousarviolain vastaisia muita toimenpiteitä. Valtuusseurannan tositteita ei ole aukottomasti järjestetty. Hankkeiden kaikista sitoumuksista ei ole aukotonta ja todennettavissa olevaa yhteyttä (audit trail) hankkeen valtuusseurantaan. Useassa tapauksessa valtuuden sidonta valtuusseurantaan ja sitoumuksen todentava dokumentti on päivätty eri vuosille.

Valtuusseurannan dokumentoinnissa havaittiin puutteita. Määrällisesti eniten virheitä havaittiin valtuuden kirjaamisajankohdan ja sidottavan määrän esittämisessä. Osasta sitoumuksia puuttuivat päivämäärät ja sopimussummat eikä tarkastuksessa voitu varmistua kaikkien sopimusten eumäärästä.

Hankkeita oli aloitettu ennen valtuuden tai määrärahan myöntämistä hankkeelle valtion talousarviossa. Tarkastuksessa todettiin, että rajanvetoa esi- ja yleissuunnittelun sekä hankkeen varsinaisen suunnittelun ja rahoittamisen välillä tulee selkeyttää.

Liikenneviraston sekä liikenne- ja viestintäministeriön palautteen mukaan vuoden 2013 talousarvioesitykseen tullaan esittämään lisättäväksi suurten kehittämishankkeiden suunnittelun rahoittamiseksi erityistä ”Muu kehittämisen hankesuunnittelu” -hanketta, josta rahoitetaan sijoitusmenomomenteilta rahoitettavien investointihankkeiden hankesuunnittelu ennen kuin niiden aloittamisesta tehdään päätös valtion talousarvion yhteydessä. Sen jälkeen kun hankkeen aloituksesta on tehty valtion talousarvion yhteydessä aloituspäätös, sisällytetään suunnittelukustannukset palautteen mukaan hankkeen kustannusarvioon.

Vuoden 2011 tilintarkastuksessa on todettu, että edellisen vuoden tilintarkastuksessa esiin tulleita indeksitarkistuksia ei ollut vielä kukaan merkitty valtuuden käytöksi. Yksi valtuus momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) on ylitetty noin 4 miljoonalla eurolla vuonna 2011.

4 Tarkastushavainnot

4.1 Valtuus seurannan järjestäminen Liikennevirastossa

Valtuusseurannan säädösten mukainen ja yhtenäinen järjestäminen edellyttää varsinkin monimutkaisissa hankkeissa viraston ohjeistusta. Liikennevirasto ei ollut tarkastettuna ajankohtana antanut omaa yhtenäistä ohjeistusta valtuusseurannasta. Liikenneviraston valtuusseurantaohje on valmistunut toukokuussa 2012.

Vielä vuoden 2011 ajan valtuusseuranta tehtiin kolmessa tietojärjestelmässä: TILKRA (rautatiehankkeet), HHJ (tiehankkeet) ja Excel (vesiväylähankkeet). Liikennevirastossa on otettu käyttöön vuoden 2012 alusta uusi tiedonhallintajärjestelmä SAMPO, johon sisältyy myös valtuuksien seuranta. Vuoden 2011 tilinpäätöksen valtuustiedot on esitetty kuitenkin vielä vanhojen järjestelmien tietojen pohjalta.

Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu. Sekä tarkastushetkellä käytössä olleisiin valtuusseurantajärjestelmiin että uuteen SAMPO -järjestelmään on mahdollista tehdä valtuuden käyttöä koskevia muutoksia tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen. Tässä laillisuustarkastuksessa kuten aikaisemmissakin Liikenneviraston ja sen edeltäjävirastojen tilintarkastuksissa on tullut esiin, että valtuuden käyttöä koskevia tietoja on useissa tarkastetuissa hankkeissa myös muutettu tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen. Valtuuden käyttötietojen muuttaminen tilinpäätöksen jälkeen ja jo käytetyksi merkityn valtuuden käyttäminen seuraavina vuosina on talousarviolain 10 §:n vastaista. Tältä osin suositellaan, että SAMPO -järjestelmää muutetaan siten, ettei valtuuden käyttöä koskevia tietoja voida muuttaa tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen.

Liikennevirasto sekä liikenne- ja viestintäministeriö ovat palautteessaan tuoneet esiin, että talousarviolainsäädännön varainhoitovuosisperiaate on hallinnollisesti haasteellista toteuttaa. Liikenneviraston ja Liikenneviraston palautteen mukaan vuoden 2013 talousarvioesityksen valmistelussa momentilla 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen) luovutaan valtuusmenettelystä ja siirrytään 5-vuotiseen siirtomäärärahamenettelyyn. Muutos edellyttää kuitenkin talousarviolain muuttamista.

Liikennevirastossa valtuusseurannan toteuttamisessa riskejä lisäävät hankesopimusten monimutkaisuus, mahdollinen indeksisidonnaisuus sekä hankkeiden pitkä kesto aika erityisesti elinkaarihankkeissa ja ulkopuolisten

rahoittajien osallistuessa etupainotteisesti hankkeen rahoitukseen. Hanke-sopimusten monimutkaisuus vaikeuttaa osaltaan valtuuden käytetyksi merkitsemistä. Valtuuden käyttö tulee dokumentoida valtuusseurantaan hyvää kirjanpito tapaa noudattaen siten, että valtuuden käytöstä aiheutuvi-en tulevien varainhoitovuosien määrärahararve saadaan oikein mitoitettua ja määrärahan budjetointi on selkeästi johdettavissa valtuusseurannasta.

Liikennevirasto sekä liikenne- ja viestintäministeriö ovat palautteessaan todenneet, että pitkäkestoisten valtuushankkeiden indeksikehityksen seuraaminen on ongelmallinen ja että sopivan seurantamenettelyn aikaansaaminen olisi tarpeellista.

4.2 Ilmalan ratapiha

Ilmalan ratapihahanke on uudishanke, jonka suunnittelu on aloitettu vuonna 2005, toteutusaika on vuosina 2006–2011 ja hanke valmistuu tosi-asiallisesti vuonna 2012. Ratapiha on jaettu 12 alueeseen, jotka on edelleen jaettu urakoiksi. Hanke käsittää yhteensä noin 280 tilausta.

Kyseessä on yhteishanke VR -yhtymän kanssa. VR:n osuutena on tehdä muun muassa rakennukset ja niihin liittyvät järjestelmät, eivätkä nämä sisälly valtion talousarviossa myönnettyihin valtuuksiin. Hankkeelle on myönnetty sopimusvaltuutta yhteensä 120,1 miljoonaa euroa momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankeet, siirtomääräraha 3 v). Valtuus ei sisällä arvonlisäveron osuutta. Valtuusseuranta on kytketty kustannusseurannan yhteyteen.

Suoritetussa tarkastuksessa tilaussopimuksia on verrattu valtuusseurannan (TILKRA) tietoihin. Osa aineistosta on ollut paperisina tarkastettavana Liikenneviraston tiloissa ja osa toimitettu tarkastettavaksi sähköisessä muodossa. Sopimuksista on tarkastettu valtuuden käyttöä todentavien sopimusten ja muiden dokumenttien löytyminen aineistosta, sopimusten merkitseminen valtuusseurantaan, valtuuden käytön merkitseminen valtuusseurantaan sitoumusta vastaavalle varainhoitovuodelle sekä valtuusseurantaan merkityn valtuuden käytön vastaavuus tilausasiakirjoihin.

Tarkastuksessa on havaittu, että valtuusseurannan tietoja valtuuden käytöstä on muutettu vuosien 2006 ja 2007 osalta siten, että Valtiokonttorille on valtion tilinpäätöksen valmistelua varten ilmoitettu valtuuden käyttö Liikenneviraston seurantajärjestelmän tietoja suurempana. Tämä tarkoittaa sitä, että valtuusseurantaan on tehty muutoksia ja myös sitä, että valtuutta on ollut mahdollista ottaa uudelleen käyttöön tilinpäätöksen jälkeen vuonna 2006 noin 560 000 euroa ja vuonna 2007 noin 119 000 euroa. Menettely on talousarvion ja talousarviolain 10 §:n vastainen.

Vuosina 2008–2010 valtuusseurantaan on merkitty tilinpäätösten valmistumisen jälkeen niihin sisältymätöntä Ilmalan ratapihan valtuuden käyttöä yhteensä noin 802 000 euroa. Menettelyssä on riski, että eduskunnan myöntämä valtuus on tosiasiaassa ylitetty.

Hankkeen sopimusten ja tilausten tarkastuksessa on havaittu, että hankkeen asiakirjoissa on tehtyjä tilauksia vuodelle 2005, jolloin valtuutta ei ollut käytössä, yhteensä noin 173 000 euron määräästä.

Sopimuksien tilaukset lisäyötilauksineen eivät kaikissa tapauksissa vastaa valtuusseurantaan merkittyä valtuuden käyttöä. Aineistossa oli myös sopimuksia, joista ei käy ilmi sidottavan valtuuden määrä (kattohinta). Aineistossa on mukana kustannusarvioita kattohinnoista, jotka eivät kuitenkaan vastaa valtuusseurannassa esitettyjä tietoja. Tarkastettavaksi esitettyssä aineistossa ei ollut kaikista sopimuksista kaikkia tilaukseen liittyviä asiakirjoja. Osa puuttuvasta materiaalista on toimitettu tarkastusta varten myöhemmin.

Osasta lisätilauksia ei ole erillisiä dokumentteja, vaan lisätilaukset on sisällytetty tilauksen vastaanottopöytäkirjaan ja muutokset valtuusseurantaan on tehty tämän pohjalta. Valtuuksien sitomista materiaalihankintoihin (REM- ja strategiset materiaalit) ei pystytty useissa tapauksissa esitetyn materiaalin pohjalta toteamaan. Kaikkia tilauksia ei ole viety valtuusseurantaan.

Useissa tapauksissa tilaukset on merkitty valtuusseurantaan eri vuodelle kuin tilausasiakirjan mukaan olisi pitänyt. Kaikkia tilausasiakirjoja ei ole allekirjoitettu. Kaikkia tilausasiakirjoja ei ole myöskään riittävän selkeästi tai ollenkaan päivätty.

Talousarviolain 15 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee järjestää talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Valtuusseurannan tulee olla ajantasaista, yhdenmukaista ja dokumentoitua. Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka varsinaiseen talousarvioon tai lisätalousarvioon se on otettu.

4.3 Valtionavustus Länsimetron rakentamiseen

Valtion vuoden 2010 neljännessä lisätalousarviossa 1.12.2010 on myönnetty valtuutta momentille 31.10.35 (Valtionavustus Länsimetron rakentamiseen, siirtomääräraha 3 v). Lisätalousarvion mukaan Länsimetron rakentamisen avustamiseen saa sitoutua niin, että avustuserien maanraken-

nuskustannusindeksillä kutakin maksuhetkeä edeltävän vuoden indeksin vuosikeskiarvosta vuoden 2007 lokakuun (indeksi 131,5) arvoon muunnettu yhteismäärä saa olla enintään 200 miljoonaa euroa. Valtuuden määrä on kuitenkin enintään 30 prosenttia länsimetron rakentamisen kustannuksista.

Liikenneviraston vuoden 2010 tilinpäätöksessä uusi valtuus on merkitty kokonaisuudessaan käytetyksi eikä uusittavaa valtuutta esitetä. Vuoden 2011 talousarviossa momentille 31.10.35 (Valtionavustus Länsimetron rakentamiseen) on myönnetty valtuus täsmälleen samanlaisena kuin vuoden 2010 neljännessä lisätalousarviossa. Vuoden 2011 tilinpäätöksessä momentilla 31.10.35 (Valtionavustus Länsimetron rakentamiseen) ei ole esitetty uutta tai uusittavaa valtuutta vaan aikaisempien vuosien valtuuksien käyttö 200 miljoonaa euroa.

Liikenneviraston myöntämä valtionavustuspäätös Länsimetron (Ruoholahti–Matinkylän metrolinjan) rakentamiseen on tehty 28.1.2011. Maksatuspäätös: Valtionavustuksen maksaminen länsimetron ennen vuotta 2011 syntyneisiin rakentamiskustannuksiin on tehty 16.2.2011.

Tarkastuksen yhteydessä Liikennevirasto ilmoitti, että valtuutta ei ollut merkitty käytetyksi valtionavustuspäätöksen perusteella vaan Liikennevirasto olisi kirjannut valtuuden käytöksi vuodelle 2011 maksatuspäätöksen perusteella maksetun määrän, joka on muunnettu talousarvioesityksessä edellytetyn vuoden 2007 lokakuun (131,5) indeksin hintatasoon.

Liikenneviraston vuosien 2010 ja 2011 tilinpäätösten mukaan valtuus on kuitenkin käytetty kokonaisuudessaan jo vuonna 2010 valtuusseurannan ja tilinpäätöksen tietojen mukaan ennen valtionavustuspäätöksen voimaantuloa. Valtuuden käytölle ei ole ollut perustetta vuonna 2010.

Samana valtuuden budjetointi uudelleen vuoden 2011 talousarviossa on käytännössä johtanut siihen, että valtuutta on tosiasiaassa budjetoitu hankkeeseen yhteensä 400 miljoonaa euroa.

4.4 Savonlinnan keskusta 2. vaihe

Savonlinnan keskustan liikenneyhteyksien parantamishanke on jaettu kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe on valmistunut lokakuussa 2011. Hankkeen tarkastettavana oleva toinen vaihe käsittää uuden rinnakkaistieyhteyden rakentamisen keskustan pohjoispuolelle välille Laitasalmi–Ruislahti. Lisäksi Huutokosken–Parikkalan rautatie siirretään uuden valtatievieren Neulaniemen ja Ruislahden nykyisen alikulkusillan välillä. Uusi rautatieyhteys valmistuu kesällä 2012 ja rinnakkaistie avataan liikenteelle kesällä 2013. Hankkeelle on myönnetty vuoden 2010 kolman-

nessa lisätalousarviossa 1.7.2010 valtuutta 80 miljoonaa euroa. Hankkeen perussopimus on allekirjoitettu 13.9.2010.

Savonlinnan keskustan liikenneyhteyksien parantamishankkeen 2. vaiheessa oli tarkastushetkellä tilauksia noin 40. Tilaukset ja sopimukset on käyty tarkastuksessa läpi.

Valtuusseurannasta on saatu tiedot valtuuksien käytöstä sopimuksittain sekä raportti sopimusvaltuuksista ja niiden käytöstä vuositasolla. Raportit on ajettu järjestelmästä 15.9.2011. Tarkastuksessa valtuusseurannan tietoja on verrattu Liikenneviraston Valtiokonttorille valtion tilinpäätöksen valmistelua varten toimittamaan valtuuksien seurantailmoitukseen talousarviovuodelta 2010. Tarkastuksessa todettiin, että kolme erillistä vuodelle 2010 kuulunutta tilausta, yhteismäärältään noin 5 miljoonaa euroa, oli kirjattu valtuusseurantaan virheellisesti vuoden 2011 valtuuden käytöksi. Asiasta huomautettiin vuoden 2010 tilintarkastuksen yhteydessä ja tilaukset on korjattu myöhemmin tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen vuoden 2010 valtuuden käytöksi. Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu.

Valtuusseurannan tarkastuksessa on todettu, ettei kaikkia tilaussopimuksia vuodelta 2011 eikä materiaalihankintoja ollut tarkastusajankohtaan mennessä kirjattu valtuusseurantajärjestelmään. Liikenneviraston selvityksen mukaan sopimukset oli kirjattu seurantajärjestelmään, mutta ne eivät tulostuneet raportille. Kaikista tilauksista ei käy ilmi valtuuden käytön euromäärä. Esimerkiksi konsulttisopimuksissa on ilmoitettu vain yksikköhinnat, mutta ei sopimuksen kokonaismäärää. Valtuuden käyttö on merkitty valtuusseurantaan joissain tapauksissa arvioon perustuen. Joissakin tapauksissa valtuuden käyttö on merkitty valtuusseurantaan ilman asianmukaista dokumentointia tai perusteluja arvioidulle valtuuden käytön määrälle. Joissakin tapauksissa sidotun valtuuden määrä ei täsmää tilauksessa ilmoitettuun kattohintaan.

Talousarviolain 15 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee järjestää talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Valtuusseurannan tulee olla ajantasaista, yhdenmukaista ja dokumentoitua. Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka varsinaiseen talousarvioon tai lisätalousarvioon se on otettu.

4.5 Koskenkylä–Kotka elinkaarirahoitusohanke

Koskenkylä–Kotka elinkaarirahoitusohjelman tarkoituksena on rakentaa 53 kilometriä moottoritietä Koskenkylästä Kotkaan.

Hankkeelle on myönnetty sopimusvaltuutta ensimmäisen kerran vuonna 2010 yhteensä 650 miljoonaa euroa. Hankkeen perussopimus on allekirjoitettu marraskuussa 2011. Valtuusseurantaan on merkitty valtuuden käytöksi suunnittelu- ja muiden asiantuntijapalveluiden hankintoja vuosina 2010–2011. Hankkeen ensimmäinen osa valmistuu vuonna 2012 ja toinen osa vuonna 2014. Palvelumaksuja on alettu maksaa vuodesta 2012 alkaen. Varsinainen elinkaarirahoituksen kunnossapitosopimus ajoittuu vuosille 2014–2026.

Perussopimukseen sisältyy indeksiehto. Valtuuslauseke valtion vuoden 2010 talousarviossa momentilla 31.10.79 (Elinkaarirahoitusohjelmat, siirtomääräraha 3 v) on euromääräinen (650 miljoonaa euroa) eikä siinä ole mainintaa kahteen eri indeksiin perustuvasta ehdosta sopimuksissa. Momentin selvitysosien perusteluissa oli maininta elinkaarirahoituksesta ja yhdestä indeksistä, joten eduskunta on yleisellä tasolla ollut tietoinen indeksisidonnaisuudesta. Talousarviolain 10 §:n perusteluissa todetaan (HE 193/1986), että jos valtuuden kohde on täsmällisesti yksilöity ja valtuuden rahallista arvoa ei kyetä riittävän tarkasti arvioimaan, voitaisiin valtuuden määrällinen rajausta poikkeuksellisesti tehdä kappalemääräisesti tai muulla sovitulla tavalla. Myös Valtiokonttorin määräys valtuuskirjanpidosta (326/03/2004) tuntee mahdollisuuden ilmaista valtuuden käyttö muuten kuin rahamääräisenä. Kahteen eri indeksiin sidottu valtuus on näin ollen sinänsä lain mukaan mahdollinen, mutta valtuuden ei-rahamääräisyyden olisi tullut ilmetä momentin päätösosasta. Nyt valtuus on rahamääräinen, mutta sen perusteella on sitouduttu kahteen indeksiin sidottuun sopimukseen, jolloin syntyy riski eduskunnan myöntämän valtuuden ylittymisestä tulevaisuudessa. Tältä osin talousarviossa tulee jatkossa mahdollisissa vastaavissa tapauksissa varmistaa, että valtuuslausekkeessa ilmaistaan selkeästi valtuuden käyttötarkoitus sekä määrä, joita vastaaviin menoihin tai sopimuksiin valtuuden perusteella voidaan sitoutua.

Tarkastettavana ovat olleet asiantuntijapalveluiden tilaukset vuosilta 2010 (20 tilausta) ja 2011 tarkastushetkeen asti (lokakuu 2011, 16 tilausta).

Tarkastuksessa on todettu, että valtuuden käytöksi on sidottu myös toimintamomentille budjetoituja viraston omia kuluja eli vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja matkakuluja. Kyseiset kuluerät on korjattu toimintamenoihin.

Vuoden 2010 Koskenkylä–Kotka -hankkeen valtuus seurannan yhteissumma vastaa Liikenneviraston Valtiokonttorille valtion tilinpäätöksen valmistelua varten toimittamaan valtuuksien seurantailmoitukseen vuodelta 2010.

Valtuuden käytöksi todentavissa tilauksissa oleva kattohinta ei kaikissa tapauksissa vastannut valtuus seurantaan merkittyä valtuuden käytön määrää. Liikenneviraston selvityksen mukaan valtuus seurantaan on kirjattu toteutuneen mukainen hinta. Mahdolliset lisätilaukset sekä muut varainhoitovuoden aikana tapahtuneet muutokset valtuuden käytössä tulisi dokumentoida nykyistä selkeämmin. Yksi tilaus oli päivätty työn suorittamisen jälkeen ja tilaus laadittu toteutuneiden työtuntien mukaan. Liikenneviraston selvityksen mukaan tilaus oli tehty suullisesti.

4.6 Kehä I Turunväylä–Vallikallio

Kehä I Turunväylä–Vallikallio -hankkeelle on myönnetty valtion talousarviossa valtuutta ensimmäisen kerran vuonna 2007. Hankkeen toteuttamissuunnitelma on laadittu Espoon kaupungin kanssa. Hankkeen rakenustyöt ovat pääosin valmistuneet vuoden 2011 loppupuolella.

4.6.1 Valtuuden budjetointi vuosina 2007–2010

Kehä I Turunväylä–Vallikallio -hankkeelle oli myönnetty valtuutta momentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v) vuoden 2007 talousarviossa 86,3 miljoonaa euroa. Valtuuden käytöstä aiheutuvia menoja varten oli vuoden 2007 talousarviossa myönnetty määrärahaa 3,0 miljoonaa euroa. Momentin päätösosassa todettiin Espoon kaupungin osallistuvan hankkeen rahoitukseen 33,7 miljoonalla eurolla, mikä on 39 prosenttia kustannuksista ilman arvonlisäveroa. Hanketta ovat valtion puolesta hallinnoineet Liikennevirasto ja sen edeltäjänä Tiehallinto.

Syntyneet menot maksoi vuonna 2007 Tiehallinto, joka myös laskutti Espoon kaupungilta sen osuuden.

Tiehallinnon Valtiokonttorille valtion tilinpäätöksen valmistelua varten toimittamassa valtuuksien seurantailmoituksessa varainhoitovuodelta 2007 oli valtuuden kokonaismääräksi ilmoitettu 86,3 miljoonaa euroa (uusi valtuus), käytöksi 1,752 miljoonaa euroa ja vuoden 2008 talousarviossa uusittavaksi määräksi 84,5 miljoonaa euroa. Liikennevirastosta saadun tiedon mukaan vuoden 2007 valtuuden käytöksi oli vuoden 2007 tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen muutettu toteutuneiden menojen mukainen

määrä 0,8 miljoonaa euroa, joka sisältää myös Espoon kaupungin rahoittaman osuuden menoista ilman vastaavia arvonlisäveroja.

Vuoden 2008 talousarviossa hankkeelle on myönnetty vuonna 2007 myönnetyn 86,3 miljoonan euron sijasta sopimusvaltuutta 164,7 miljoonaa euroa sisältäen arvonlisäveron. Momentin perusteluissa myönnetään Tiehallinnolle lupa tehdä Espoon kaupungin kanssa sopimus, jonka mukaan Espoon kaupunki vastaa valtiolle kuuluvista kustannuksista arvonlisäveroineen. Valtio suorittaa 61 prosentin osuutensa Espoon kaupungille korottomana vuosina 2012 ja 2013.

Espoon kaupungin kanssa on tehty sopimus toteuttamisesta, yhteistyöstä ja rahoitusjärjestelyistä 8.1.2008. Sopimuksen mukaan hankkeesta aiheutuvat kustannukset maksaa toteutusvaiheessa Espoon kaupunki. Espoon kaupunki myy ja luovuttaa maantiet toteutusvaiheen valmistuttua valtiolle, joka maksaa oman osuutensa hankkeesta aiheutuneista kustannuksista korottomana takaisin Espoon kaupungille vuosina 2012 ja 2013. Sopimuksen liitteenä on rahoitusjärjestely ja kustannuserittely. Erittelyn mukaan hankkeen kokonaiskustannus on 164,7 miljoonaa euroa, josta valtion osuus on 99,6 miljoonaa euroa. Sopimuksen mukaan valtiolla ei ole missään vaiheessa velvoitetta vastata hankkeen kokonaiskustannuksista. Valtuus on kuitenkin budjetoitu hankkeen kokonaiskustannuksille.

Vuoden 2008 kolmannessa lisätalousarviossa hankkeelle myönnettyä valtuutta on muutettu siten, että sopimusvaltuuden määrä tarkistetaan talousarvion mukaan enintään 147,0 miljoonan euron kokonaiskustannusten arvonlisäverottomaan määrään sekä vastaavat arvonlisäverot.

Valtion ja Espoon kaupungin välillä 8.1.2008 tehtyä sopimusta on tarkennettu 30.3.2009 vuoden 2008 kolmannen lisätalousarvion mukaisesti. Tarkistetun sopimuksen rahoitusjärjestelyn kustannuserittelyn mukaan hankkeen kokonaiskustannukset ilman arvonlisäveroa ovat 146,2 miljoonaa euroa, josta valtion takaisinmaksu kaupungille on yhteensä 108,8 miljoonaa euroa sisältäen arvonlisäveron. Espoon kaupungille ei synny hankkeen arvonlisäveroista lopullista kustannusta korkokustannusta lukuun ottamatta.

Vuosina 2008 ja 2009 valtuudet on merkitty Espoon kaupungin kanssa tehtyjen sopimusten perusteella käytetyiksi hankkeen kokonaiskustannusten määräisinä siten, että valtuuden käyttö sisältää myös Espoon maksusuuden, mutta ei arvonlisäveroja. Vuoden 2012 talousarvioesityksessä määrärahatarpeeksi on budjetoitu puolet kokonaiskustannusten määrästä eli 73,1 miljoonaa euroa. Määräraha sisältää myös Espoon kaupungin maksaman osuuden.

Liikennevirastosta saadun selvityksen mukaan hankkeen kokonaiskustannus Espoon maksusuuksineen on budjetoitu talousarviomenoksi mo-

mentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) ja Espoon kaupungin rahoitus osuus on budjetoitu tuloksi momentille 12.31.10 (Liikenneviraston tulot).

Kehä I Turunväylä–Vallikallio -hanketta on budjetoitu eri vuosina usealla eri tavalla eikä budjetointi vastaa valtion tosiasiallista sitoutumista eikä valtiolle aiheutuvia menoja tai sille kertyviä tuloja. Talousarvion momentille 12.31.10 (Liikenneviraston tulot) on budjetoitu Espoon kaupungin rahoitusosuus tuloina, joita ei sopimuksen perusteella kerry koska molemmat sopimusosapuolet maksavat oman maksuosuutensa mukaiset menot sopimuksen mukaisesti. Näin ollen sekä valtuuden käytöstä aiheutuvat menot että hankkeesta kertyvät tulot on budjetoitu 28,5 miljoonaa euroa liian suurina vuonna 2012.

Valtuus ja määräraha on budjetoitu hankkeen kokonaismenojen mukaan, vaikka valtio ei ole missään vaiheessa sitoutunut maksuosuuttaan (61 %) suurempaan osaan hankkeen menoista.

Vuoden 2012 talousarviossa on tulona 28,5 miljoonaa euroa kohdassa 12.31.10 (Liikenneviraston tulot) ja vastaava määräraha kohdassa 31.10.78 (Eräät väylähankkeet).

Liikenneviraston sekä liikenne- ja viestintäministeriön palautteen mukaan menettely johtuu bruttobudjetoinnista investointimomentilla, jolloin investointimeno kokonaisuudessaan on valtion talousarviomeno ja ulkopuolisen rahoittajan rahoitusosuus valtion talousarviotulo. Ulkopuolisen tahon rahoitusosuus ja suoritusajankohta on todettu investointimomentin selvitysosassa silloin kun hanke on aloitettu.

Palautteen mukaan vuoden 2013 talousarvioehdotuksessa määräraha on budjetoitu hankkeen kokonaiskustannusten määräisinä mutta ulkopuolisen rahoituksen osuudet esitetään hanke-erittelyn taulukossa lisäinformaationa. Palautteen hanke-erittelytaulukossa ei Kehä I, Turunväylä – Vallikallio -hankkeen ulkopuolisen rahoituksen osuutta sopimusvaltuudesta kuitenkaan ole esitetty.

Talousarvioasetuksen 42 §:n mukaan talousarviokirjanpitoon merkitään talousarviotapahtumina talousarviotulot ja talousarviomenot sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät. Tarkastusviraston käsityksen mukaan Liikenneviraston kirjanpidossa hankintamenon aktivoinnista aiheutuvia laskennallisia liikekirjanpidon tapahtumia ei voida pitää tämän säännöksen tarkoittamina talousarviokirjanpidon tapahtumina. Valtion ja Espoon kaupungin välisen sopimuksen mukaan Espoon kaupungin rahoitusosuus tästä tiehankkeesta ei aiheuta talousarviotuloa eikä -menoja, minkä vuoksi vuoden 2012 talousarviota tulee oikaista tuloarvion ja hankkeen määrärahan osalta.

Liikekirjanpidon osalta Valtion kirjanpitolautakunta on antanut lausunnon 19.5.1998 (1/51/1998) hakemukseen, jossa Tielaitos on pyytänyt lausuntoa yhteishankkeena kunnan kanssa valmistettuun käyttöomaisuuteen kunnalta saadun rahoitusosuuden kirjaamisesta liikekirjanpidossa. Lau-

sunnan mukaan käyttöomaisuushankintaan saatavaa kunnan rahoitusosuutta tulee käsitellä liikekirjanpidossa menon oikaisuna, jolloin valtion taseessa oleva omaisuus sisältää vain ne menot, jotka investoinnin hankkimisesta ovat valtiolle aiheutuneet. Kunnalta käyttöomaisuushankintaan saatua rahoitusosuutta ei voida pitää valtion liikekirjanpidon tulona.

Valtion kirjanpidon käsikirjan muutoksen (19.4.2010) mukaan käyttöomaisuuden hankintaan saatavan talousarvion ulkopuolisen rahoituksen kirjaaminen käyttöomaisuusinvestoinnin vähennykseksi on poistettu. Käsikirjan ohjeen mukaan hankinnan tekevä virasto kirjaa hankintamenon käyttöomaisuudeksi ja ulkopuolinen rahoitus kirjataan lajinsa mukaan tuottotilille.

Käyttöomaisuuden taseeseen merkitseminen perustuu talousarvioasetuksen 66 a §:n mukaan hyödykkeen hankintamenuon. Hankintamenon määrittely puolestaan perustuu Valtiokonttorin määräyksen hankintamenuosta. Ulkopuoliselta hankintaan saatua rahoitusta vastaavan hankintamenon sisällyttäminen taseeseen merkittävään hankintamenuon on poikkeus talousarvioasetuksen periaatteesta lukea hankintamenuon hankinnasta valtiolle aiheutuneet menot. Tämän vuoksi menettely tulisi valtion kirjanpidossa ohjeistaa toteamalla menettely selkeästi.

Tilanne, jossa taseeseen aktivoidaan sellaisia ulkopuolisen rahoittamia menoja, joita valtio ei ole lainkaan maksanut ja joita vastaavia menoja ja rahoitustapahtumia ei sisälly valtion kirjanpitoon, on rinnastettavissa lahjoituksen käsittelyä koskeviin periaatteisiin. Jos lahjakirjan tai sopimuksen perusteella on selvää, että omaisuus on merkittävässä valtion taseeseen, tulee lahjoituksena aktivoitavissa olevan hankintamenon määrä selvittää luotettavasti, tarvittaessa lahjoituksen antajalta saatavalla varmennuksella. Lahjoitukseen rinnastettavissa tilanteissa tapahtumasta ei aktivoinnin perusteella synny talousarviotuloa tai – menoa.

Talousarvioasetuksen mukaan kirjanpitoyksiköiden tilinpäätökset tulee laatia yhtenäisellä tavalla. Jotta yhtenäisyyden periaate toteutuisi hyvän kirjanpitoavan tarkoittamalla tavalla, tulisi periaatteen koskea sekä kaikkia kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksiä että mahdollisimman jatkuvasti eri vuosien tilinpäätöksiä. Tämän turvaamiseksi Valtiokonttorin tulisi selkeästi ohjeistaa myös poikkeaminen hankinnasta aiheutuneiden menojen periaatteesta.

4.6.2 Valtuusseurannan ja sopimusten tarkastus

Liikenneviraston tilinpäätöksissä valtuus on merkitty käytetyksi Espoon kaupungin kanssa tehtyjen sopimusten perusteella vuosina 2008 ja 2009. Valtuuden käyttöksi merkitty määrä sisältää myös Espoon kaupungin mak-

suosuuden. Valtuusseurantajärjestelmässä on seurattu tämän rinnalla niin sanottua lainahanketta eli Espoon kaupungille maksettaviksi toimitettavia tilauksia. Liikennevirasto on hyväksynyt tilaukset ja täsmäyttänyt ne Espoon kaupungin kanssa kuukausittain. Laskut on osoitettu Espoon kaupungille ja ne ovat tulleet Liikennevirastoon, jossa ne on hyväksytyt ja lähetetty edelleen Espoon kaupungille maksettavaksi.

Lainavaltuuden eli hankkeen tilausten seuranta on tehty Liikennevirastosta saadun tiedon mukaan sopimuksittain. Sopimusnumerointia ei voida pitää aukottomasti järjestettynä. Samalle sopimusnumerolle on kirjattu useita tilauksia ja tilaukset voivat olla jopa eri vuosina tehtyjä.

Hankkeen suunnittelusopimuksia ja tilauksia on tehty vuonna 2006 diaarin mukaan noin 1,75 miljoonan euron arvosta, mutta valtuus ja määräraha on otettu talousarvioon vuonna 2007. Liikenneviraston selvityksen mukaan vuonna 2006 on tehty lähinnä tarjouspyynnön valmistelua ja alustavaa suunnittelua, joka on maksettu perusväylänpidon määrärahasta. Valtuuden käyttöä tarkoittavat tilaukset ovat olleet enimmäkseen valmisteluonteisia töitä. Asiantuntijapalvelusopimukseen on sisällynyt ehto, jonka mukaan sopimuksen toteutusvaihetta koskevat osuudet jäävät toteutumatta, mikäli hankepäätöstä ei tehdä eli valtuutta tai määrärahaa valtion talousarviossa myönnetä.

Aiemmissä tarkastuksissa saadun käsityksen mukaan rajanveto esi- ja yleissuunnittelun ja hankkeen varsinaisen suunnittelun sekä niiden rahoittamisen välillä on epäselvä. Samat perushavainnot on todettavissa Kehä I hankkeen osalta.

Yksi investointihankkeeseen liittyvä rakentamistyö suuruudeltaan noin 108 000 euroa oli tehty jo ennen päähankkeen hankintapäätöstä ennen valtuuden myöntämistä vuonna 2006.

Tilausten dokumentointi on osin puutteellista. Kaikista tilauksista ei käy ilmi tilauksen kattohintaa. Joissakin tilauksissa urakoitsija on oikeutettu lisätyökorvauksiin tiettyjen ehtojen toteutuessa, mitä ei ole huomioitu lainavaltuusseurannassa.

Talousarviolain 15 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee järjestää talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Valtuusseurannan tulee olla ajantasaista, yhdenmukaista ja dokumentoitua. Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka varsinaiseen talousarvioon tai lisätalousarvioon se on otettu.

5 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko väylähankkeiden valtuudet budjetoitu valtion talousarviosta annettujen säädösten ja hyvän budjetointitavan mukaisesti, onko väylähankkeiden valtuuksien seuranta järjestetty talousarviolain ja -asetuksen sekä Valtiokonttorin valtuuskirjanpidosta antaman määräyksen mukaisella tavalla ja onko väylähankkeiden valtuuksista ja niiden käytöstä esitetty valtion ja liikenneviraston tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, ettei väylävaltuuksien budjetoinnissa, käytössä, seurannassa ja tilinpäätöksessä esittämisessä ole noudatettu niitä koskevia keskeisiä säännöksiä ja määräyksiä. Valtuusmenettely on tarkkaan säännelty perustuslakitasoinen menettely. Sen säädetenmukaisella soveltamisella turvataan eduskunnan budjettivallankäyttö siten, että eduskunta säilyttää tosiasiallisen päätösvallan valtion menoihin. Mikäli valtuusmenettelyä sovelletaan tosiasiallisesti sitä koskevien säädösten vastaisesti, ei tulevien vuosien sopimusten ja sitoumusten tekemiseen ole hallinnolla tosiasiallisesti eduskunnan sille suomina toimivaltuuksia.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Valtuuksien budjetointi

Väylähankkeiden valtuuksien sisällyttäminen talousarvioon ei perustu tosiasialliseen tarpeeseen tehdä varainhoitovuoden aikana hankkeeseen liittyviä sitoumuksia eikä eduskunta saa oikeita tietoja hankkeista talousarviomenettelyssä.

Valtuushankkeiden budjetoinnissa haasteellisia ovat eri hankkeiden erilaiset rahoitusratkaisut, projektien laajuus ja pitkäkestoisuus sekä indekseihin sidonnat. Indeksiin sidottu valtuus on niin sanottu ei-rahamääräinen valtuus, jossa valtuuden käytön määrä perustuu osittain arvioon tai laskelmaan valtuuden käytöstä aiheutuvista talousarviomenoista. Tällaista valtuutta on seurattava valtuusseurannassa sekä tuona muuna määränä että euromääräisenä. Määrärahatarpeesta tulisi käyttää aina uusimpia käytettävissä olevia arvioita.

Kaikkien hankkeiden budjetointi ei vastaa valtion tosiasiallista sitoutumista eikä valtiolle aiheutuvia menoja. Valtuuksien käytön ja valtuuden käytöstä aiheutuvien menojen esittämistapaa talousarviomomentin selvitysosassa tulee selkeyttää. Vuotuiset arviot menoista tulee budjetoida par-

haan ajantasaisen arvion mukaisesti. Talousarvioesityksen perustelujen tulee antaa oikea ja riittävä kuva valtion varojen käytön kohteista. Perustelujen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot eduskunnan ja hallituksen päätöksenteolle. Valtuuden määränä tulee ilmoittaa valtuuden käytöstä valtiolle aiheutuvien talousarviomenojen euromäärä ja määrärahan käyttötarkoitus tulee esittää täsmällisesti ja selkeästi.

Valtion talousarvioissa ei väylähankkeiden yhteydessä ole esitetty uusitavien valtuuksien euromääriä. Tietoja ei ole esitetty valtiovarainministeriön määräyksen toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta esittämällä tavalla. Eduskunta ei ole saanut valtiovarainministeriön laadintamääräyksen edellyttämällä tavalla oikeita ja riittäviä tietoja valtuuksien budjetoinnista.

Vuoden 2012 talousarviossa on tulona 28,5 miljoonaa euroa kohdassa 12.31.10.2 (Liikenneviraston tulot) ja vastaava määräraha kohdassa 31.10.78 (Eräät väylähankkeet). Espoon kaupungin rahoitusosuus tiehankkeesta ei aiheuta talousarviotuloa eikä -menoa, minkä vuoksi vuoden 2012 talousarviota tulee oikaista tuloarvion ja hankkeen määrärahan osalta.

Valtuuden käyttö

Liikennevirasto on tehnyt sopimuksia ja tilauksia sellaisiin valtuuksiin, jotka eivät ole olleet tilausten tai sopimusten tekoetkellä käytettävissä.

Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu. Sekä vanhoihin valtuusseurantajärjestelmiin että SAMPO -järjestelmään on mahdollista tehdä muutoksia tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeenkin. Tässä tarkastuksessa kuten aikaisemmissakin Liikenneviraston ja sen edeltäjävirastojen tilintarkastuksissa on tullut esiin, että tietoja on useissa tarkastetuissa hankkeissa myös muutettu tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen. Tarkastuksen kohteena olevien väylähankkeiden osalta valtuusseurantaan käytettävistä järjestelmistä havaittiin, ettei niiden ensisijainen käyttötarkoitus ole toimia valtuuden seurantajärjestelmänä. Tilikausia ei ole suljettu eikä merkintöihin jälkikäteen tehtyjä muutoksia pystytty ainakaan kaikissa valtuusseurantaan käytetyissä järjestelmissä jäljittämään.

Useat tarkastetuista hankkeista oli tosiasiallisesti aloitettu ennen kuin hankkeelle oli myönnetty valtuutta tai määrärahaa. Kustannukset on kirjattu tuolloin perusväylänpidon momentille 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v). Jo aikaisemmissa tilintarkastushavainnoissa on todettu, että rajanveto hankkeen esi- ja yleissuunnittelun ja hankkeen varsinaisen suunnittelun sekä niiden rahoittamisen suhteen on epäselvä. Valti-

on talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleisten määräysten mukaan kulutusmenomomenteilta (01-29) voidaan maksaa lyhytikäisten koneiden laitteiden ja kaluston hankintamenoja sekä muita sellaisia valtion toiminnasta johtuvia tai toimintaan liittyviä menoja, mikäli niitä ei ole luettava siirto- tai sijoitusmenoihin.

Liikennevirastolla ei ole toimivaa talousarviolain 15 §:n tarkoittamaa valtuusseurantaa.

Valtuusseurannan tositteita ei ole aukottomasti järjestetty eikä kaikkia valtuuden käyttöä tarkoittavia tilauksia ole viety valtuusseurantaan. Alkuperäisiä valtuuden käyttöä todentavia asiakirjoja puuttui tarkastettavana olleesta aineistosta. Joissakin tapauksissa sopimuksiin kohdistuneita lisätilauksia ei ollut dokumentoitu riittävällä tavalla. Hankkeen kaikista sitoumuksista ei ole aukotonta ja todennettavissa olevaa yhteyttä (audit trail) hankkeen valtuusseurantaan. Kaikkia asiakirjoja ei ollut asianmukaisesti päivätty tai allekirjoitettu.

Joissakin tapauksissa valtuuden käyttöä tarkoittava kirjallinen tilaus oli tehty ja valtuus sidottu vasta työn valmistumisen jälkeen.

Kaikista valtuuden käyttöä tarkoittavista tilauksista tai päätöksistä ei käy ilmi valtuuden käytön euromäärä eikä valtuuden käyttöä ollut kaikissa tarkastuksessa esiin tulleissa tapauksissa dokumentoitu riittävällä tavalla. Valtuuksien sidontojen dokumentointia on syytä täsmentää, etenkin silloin, kun valtuuden käyttäminen ei perustu selkeästi hinnoiteltuun tilaukseen tai sopimukseen. Valtuuden käytöksi on joissakin hankkeissa sidottu viraston toimintamäärärahaa rahoitettavia kuten vakinaisten virkamiesten palkkoja ja matkakuluja.

Palvelusopimusten indekseihin sidottujen osuuksien dokumentointia valtuusseurantaan tulee täsmentää. Järjestelmään on tallennettu valtuuden käytönä virheellisiä tapahtumia, mikä heikentää esitetyn tiedon luotettavuutta.

Useissa tapauksissa tilaukset on merkitty valtuuskirjanpitoon eri vuodelle kuin tilausasiakirjan mukaan olisi pitänyt. Valtuusseurantaan oli myös joissakin tapauksissa sidottu hankkeen sopimus- ja tilaustietoja ennen kuin hankkeelle oli myönnetty valtion talousarviossa valtuutta tai määrärahaa.

Valtuuksia koskevat tiedot tilinpäätöksessä

Liikenneviraston tilinpäätöksessään esittämissä talousarvion toteutumista osoittavissa tiedoissa valtuuden käytöstä ja käytettävissä olevasta valtuuden määrästä on virheitä.

Valtuusseurannan järjestelmät mahdollistavat valtuustietojen muuttamisen tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen. Tarkastuksen perusteella on ha-

vaittu, että valtuusseurannan tietoja on myös jälkikäteen muutettu. Valtuuden sidontoja on kirjattu valtuuskirjanpitoon eri talousarviovuodelle kuin asianomaisista dokumenteista käy ilmi.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Asetus valtion talousarviosta 1243/1992)

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2006

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2007

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2008

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2009

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2010

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2011

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2012

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Liikenneviraston tilinpäätös 2010

Liikenneviraston tilinpäätös 2011

Valtiokonttorin määräys valtuuskirjanpidosta (326/03/2004)

Valtion vuoden 2008 kolmas lisätalousarvio

Valtion vuoden 2010 neljäs lisätalousarvio

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus Liikenneviraston tilintarkastuksesta vuodelta 2010 11.5.2011 (53/121/2010)

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus Tiehallinnon tilintarkastuksesta vuodesta 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosiyhteenveto Liikenneviraston tilintarkastuksesta vuodelta 2010 11.5.2011 (53/121/2010)

Valtiontalouden tarkastusviraston väliraportti Liikenneviraston valtuus-seurannan tarkastuksesta 1.2.2011 (53/121/2010)

Valtiovarainministeriön määräys tiliviraston tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista 8.11.2006 (TM 0620)

Valtiovarainministeriön määräys tiliviraston tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista 15.12.2011 (TM 1101)

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 2.4.2008 (TM 0802)

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011 (TM 1101)

2. Haastattelut

Liikenne- ja viestintäministeriö 16.8.2011

Liikennevirasto 10.8.2011/Ilmalan ratapiha

Liikennevirasto 31.8.2011/Länsimetro

Liikennevirasto 16.9.2011/Savonlinnan keskusta osa 2

Liikennevirasto 12.10.2011/Kotka-Koskenkylä

Liikennevirasto 19.10.2011/Kehä I Turunväylä – Vallikallio

Lisäksi useita tarkentavia keskusteluja Liikenneviraston vastuuhenkilöiden kanssa syksyn 2011 ja kevään 2012 aikana.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-225-1 (PDF)