



Laillisuustarkastus

Tarkastuskertomus 1/2021 Olympiastadionin perusparannus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Opetus- ja kulttuuriministeriö 9.12.2020
- Helsingin kaupunki 9.12.2020
- Stadion-säätiö 10.12.2020
- Valtiovarainministeriö 14.12.2020.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Tarkastuskertomusluonnokseen saatiin lausunnot kaikilta pyydettyiltä tahoilta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) ja valtiovarainministeriön (VM) antamissa lausunnoissa on pääosin yhdytty kertomusluonnoksessa esitettyihin kannanottoihin. Helsingin kaupungin ja Stadion-säätiön antamissa lausunnoissa on esitetty useita eriäviä näkökulmia ja perusteluja tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyihin kannanottoihin ja niiden taustalla oleviin johtopäätöksiin.

Helsingin kaupunki ja Stadion-säätiö toteavat lausunnoissaan, että luonnoksen perusteella syntyy mielikuva, että tarkastuksen yhteydessä ei ole tutustuttu kaikkeen hankkeen aikana toimitettuun aineistoon. Lisäksi ne toteavat, ettei kertomusluonnoksesta aina selviä, mihin tahoon annettu suositus kohdistuu. VM toteaa launnossaan, että kertomusluonnoksessa esitetyt suositukset voisi esittää olennaisuusjärjestyksessä ja suosituksia voisi tarkentaa siten, että niistä ilmenee tarkemmin, ketä annettu suositus koskee.

Alla on esitetty lausunnonantajien näkemykset kannanotoista ja niiden mahdollinen vaikutus tarkastuskertomukseen:

Valtionavustuksen käyttö

Helsingin kaupunki ja Stadion-säätiö toteavat launnossaan, että kaupungin näkemyksen mukaan Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke on toteutettu hyväksytyin tilaohjelman mukaisesti ja että kustannuskehitystä ja kustannusten nousujen syitä on avattu hankkeen aikana ohjaus- ja seurantar ryhmälle sekä molemmille rahoittajille. Lisäksi lausunnoissa on todettu, että kannanoton perustelussa mainittu kohta tarkastuksessa ei tullut esiin viitteitä siitä, etteikö rahoitettu kokonaisuus olisi yleisesti valtionavustuspäätösten mukainen on heidän näkemyksensä mukaan tarkastuksen olennaisin havainto ja se tulisi nostaa selkeämmin esiin.

Saatujen lausuntojen sekä ja lausuntoaikana saadun materiaalin perusteella tarkennettiin valtionavustuksen käyttöön liittyvää kannanottoa siltä osin, ettei tarkastuksessa tullut esiin viitteitä siitä, etteikö rahoitettu kokonaisuus olisi yleisesti valtionapupäätösten mukainen. Lisäksi lopullisen kertomuksen tarkastussuosituksista, havaintotekstiä ja otsikointia tarkennettiin.

Helsingin kaupunki ja Stadion-säätiö katsovat lausunnoissaan, että rakennuttajan kustannukset ovat olleet selkeitä ja läpinäkyviä sekä avustuspäätösten mukaisia.

Helsingin kaupungin ja Stadion-säätiön lausuntojen ja lausuntoaikana toimitettujen selvitysten perusteella tekstistä poistettiin raporttiluonnoksella ollut alustava havainto liittyen hankkeen projektinjohtajan tuntiveloitukseen. Lisäksi em. tekstiosuutta tarkennettiin lisäämällä maininta, että rakennuttajan kustannuksista on pidetty työajanseuranta, ja että tarkastusraportissa kuvattu havainto kustannusten läpinäkyvyydestä liittyy nimenomaisesti rakennuttajan tuntiveloituskustannuksiin sisällytettyihin yleiskustannuksiin. Lisäksi kertomukseen nostettiin Helsingin kaupungin ja Stadion-säätiön lausunnoissa esittämät näkemykset rakennuttajan kustannusten läpinäkyvyydestä.

Helsingin kaupunki ja Stadion-säätiö antoivat eriävät näkemykset kertomusluonnoksessa esitettyyn havaintoon oikeuden määräämästä hyvitysmaksusta. Kaupungin näkemyksen mukaan kyseessä oleva hankinta on toteutettu hankintalain säädöksiä noudattaen, ja että hankintaan on liittynyt vaikea hankintalakiin liittyvä tulkinta-asia. Lausunnoissa on lisäksi todettu, että hyvitysmaksu ei ole rangaistus, kuten sakko, seuraamusmaksu tai laiminlyöntimaksu. Kaupungin ja säätiön näkemyksen mukaan hyvitysmaksu ja asian hoitamiseen liittyvät oikeudenkäyntikulut ovat joka tapauksessa hanketta koskevissa valtion ja kaupungin välisissä sopimuksissa tarkoitettuja hankkeen hyväksyttäviä ja todellisia arvonlisäverottomia toteuttamiskustannuksia, jotka tulee kattaa solmittujen sopimusten mukaisesti rahoittajien yhtä suurin osuusin, kuten muutkin hankkeen kustannukset riippumatta siitä, millä tavalla valtio ja kaupunki omat rahoitusosuutensa käytännössä toteuttavat.

Tarkastushavaintoon ei ole tehty muutoksia lausunnoissa esitettyjen seikkojen perusteella. Valtio on järjestänyt rahoitusosuutensa valtionavustuksena, joten avustuksen käytön arvioinnissa tulkinta perustuu avustuspäätökseen ja avustusehtoihin. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hyvitysmaksu on seurausta hankintalain virheellisestä soveltamisesta. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hyvitysmaksu ja oikeudenkäyntikulut eivät ole valtionavustuspäätösten mukaisia, hankkeelle hyväksyttäviä kustannuksia, eikä niitä tulisi sisällyttää hankkeen avustuskelpoisiin kustannuksiin. Tarkastusraportissa ei oteta kantaa siihen, voisiko valtio kattaa hankkeen kuluja muulla tavoin kuin valtionavustuksena.

Hankkeen kustannusten jakomallista Helsingin kaupunki ja Stadion-säätiö toteavat lausunnoissaan, ettei ole erityistä riskiä siihen, noudattaako kaupunki solmimiaan sopimuksia vai ei. Lisäksi lausunnoissa todetaan, että kaupungin säätiölle myöntämät avustukset ovat todennettavissa kaupungin tekemistä päätöksistä. Stadion-säätiö toteaa lisäksi lausunnoissaan, että kustannusten jakomallia on noudatettu sopimusten mukaisesti, jakomalli on dokumentoitu riittävän tarkalla tasolla ja malli johtaa sovittuun kustannusten jakautumiseen rahoittajaosapuolien kesken.

Lopullisen kertomuksen tekstistä poistettiin maininta siitä, että Helsingin kaupungin ja Stadion-säätiön tulisi sopia lainanlyhennysavustuksesta kirjallisesti. Tarkastussuositukseseen on tehty muutoksia lausunnoissa esitettyjen seikkojen perusteella

Avustuksen prosessi

Havaintoon liittyen tiedon välittymiseen ylimpään päätöksentekoon hankkeen kustannusarvioista ja urakkamallista OKM toteaa lausunnoissaan, että katsoo viittauksen ennakoimattomiin loppukustannuksiin sisältäneen tiedon siitä, että loppukustannukset saattavat vielä nousta tuolloin esitetystä.

Urakkamallin ja rahoituspäätöksen väliseen ristiriitaan liittyen OKM:n ja VM:n lausunnot ovat yhdenmukaisia kertomusluonnoksessa esitetyn kanssa.

OKM myöntää lausunnossaan, että valtionavustuspäätösten sisällöissä on ollut puutteita, mutta toteaa, näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa mainittujen valtionavustuspäätöksiin liittyvien havaintojen olevan osin virheelliset koskien avustushakemusten – ja päätösten asianmukaista allekirjoittamista. OKM toteaa, että osasta dokumenteista on toimitettu VTV:lle allekirjoittamaton versio, mutta se ei tarkoittaisi, etteikö dokumentteja olisi allekirjoitettu.

OKM:n lausunnon perusteella kappaleen 3.2 tekstiä ja siihen liittyvää suositusta on tarkennettu siten, että tekstistä ilmenee, ettei *tarkastusta varten toimitetuissa* asiakirjoissa ole ollut asianmukaisia hyväksymismerkintöjä.

Sisäinen valvonta

OKM ja VM yhtyvät pääpiirteissään VTV:n kannanottoihin sisäisestä valvonnasta.

OKM toteaa lausunnossaan, että hankkeen hallinto, henkilötason tehtävät ja vastuunjako olisi tullut määritellä selkeämmin, mutta katsoo ettei sen rooli valtionapuviranomaisena merkittävästi poikennut tavanomaisista liikuntapaikkarakentamisen hankkeista. OKM kuvaa lausunnossaan ministeriön roolia liikuntapaikkarakentamisessa ja toteaa, ettei resurssien puitteissa muunlainen menettely olisi mahdollinen.

OKM ja VM yhtyvät pääosin kertomusluonnoksessa esitettyyn kannanottoon liittyen ohjausryhmän toimintaan. OKM toteaa lausunnossaan, että ohjausryhmästä ja sen tehtävästä oli sovittu valtion, kaupungin ja säätiön välisellä sopimuksella, eikä OKM olisi voinut toimia toisin.

OKM:n lausunnon perusteella kannanottoa on tarkennettu siten, että hankkeen sisäinen valvonta jäi *osin* puuteelliseksi. Lisäksi kannanottoa on tiivistetty poistamalla myöhemmin tekstiin sisältyvä virke ohjausryhmän mahdollisuudesta varmistaa hankkeen toteutumista kustannustehokkaasti ja tavoiteaikataulussa.

Muuta

Helsingin kaupunki ja Stadion-säätiö ovat ottaneet kantaa tarkastuskertomusluonnoksen 1. pääluvun *Mitä tarkastettiin* -kohtaan, jossa käsitellään hankkeen hankintojen tarkastusta. Kyseisessä kohdassa tekstissä on perusteltu tarkastuksen laajentamista hankintoihin, koska tarkastuksessa havaittiin yksittäinen suorahankinta, jolle ei ole ollut hankintalainsäädännön edellyttämiä perusteluja. Tarkastusta laajennettiin tällä perusteella hankintoihin tarkastamalla kolme hankintatapausta. Näiden osalta ei havaittu huomautettavaa.

Helsingin kaupungin mukaan raporttiluonnos on tältä osin virheellinen. Perusteluna lausunnossa todetaan, että raporttiluonnoksessa mainittu yksittäinen suorahankinta on toteutettu hankintalain mukaisesti ja hankinnasta on julkaistu vapaaehtoinen suorahankintailmoitus hankintalaissa kuvatulla tavalla. Kaupunki katsoo lausunnossaan, että asia tulee korjata raporttiluonnoksessa. Stadion-säätiö on sisällyttänyt lausuntoonsa kuvauksen tapauksesta ja toteaa, että Stadion-säätiön näkemyksen mukaan massalaskennan ja vertailevan kustannusarvion konsultin valinnassa on toimittu hankintalain mukaisesti mukaan lukien vapaaehtoisen suorahankintailmoituksen julkaiseminen.

Tarkastuskertomusta ei ole muutettu lausunnoissa esitettyjen näkemysten perusteella. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan suorahankinnan peruste ei ole ollut hankintalain mukainen, eikä tehty suorahankintailmoitus muuta perustetta lainmukaiseksi, vaikka muiden tarjoajien valitusmahdollisuus ja sitä myöten tilaajan taloudellinen riski päättyy suorahankintailmoitukseen sisältyvän valitusajan päätyttyä. Asiaa ei ole kuitenkaan tarkastuksen kokonaisuudessa arvioitu olennaiseksi, eikä sitä ole sisällytetty tarkastuskertomuksen havaintoihin, vaan se on sisällytetty 1. päälukuun tarkastuksen laajuuden muutosta koskeväksi perusteluksi.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Teknisluontoisista täsmennys- ja korjausehdotuksista ei saatu erillisiä lausuntoja, mutta niitä käsiteltiin Stadion-säätiön kanssa lausuntovaiheen aikana. Ehdotukset on huomioitu soveltuvilta osin lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Lisätietoja: Ylitarkastaja Olli Piironen, p. 09 432 5808