

# Olympiastadionin perusparannus



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUKSET

1/2021



Laillisuustarkastuskertomus

# Olympiastadionin perusparannus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2021

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/1034/04.06.01/2020

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen laillisuustarkastuksen Olympiastadionin perusparannus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle, valtiovarainministeriölle, Helsingin kaupungille ja Stadion-säätiölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovaraincontroller -toiminnolle.


Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, Helsingin kaupungilla ja Stadion-säätiöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2022.

Helsingissä 15. tammikuuta 2021

**Jaakko Eskola**  
johtaja

**Olli Piironen**  
ylitarkastaja



ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-499-6 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-499-6  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-499-6>

Helsinki 2021

Tarkastuskertomuksen kuva  
K2s & NRT

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli Olympiastadionin perusparannushanke erityisesti valtionavustuksen myönnön, käytön ja valvonnan näkökulmasta. Tarkastus kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriöön valtionapuviranomaisena ja Stadion-säätiöön valtionavustuksen saajana.

Hyvän hallinnon periaatteiden ja tuloksellisuuden toteutumiselle on merkittävää varmistaa, että valtion kokonaan tai osittain rahoittamissa hankkeissa valtion talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä ja määräyksiä on noudatettu ja että hankkeita on asianmukaisesti hallinnoitu.

Tavoitteena oli selvittää, onko valtionavustukset käytetty käyttötarkoituksen mukaisesti ja onko avustuksen prosessi päätöksenteosta myöntämiseen ja maksamiseen ollut asianmukainen. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, onko sisäinen valvonta hoidettu asianmukaisesti.

## Valtionavustus on käytetty pääosin käyttötarkoituksen mukaisesti

Tarkastuksessa ei tullut esiin viitteitä siitä, etteikö rahoitettu kokonaisuus olisi yleisesti valtionapupäätösten mukainen. Kustannukset ovat kuitenkin nousseet huomattavasti tarve- ja hankeselvityksestä.

Hankkeessa rakennuttajana ja rahoittajaosapuolena toimivan Helsingin kaupungin hankkeelta laskuttamat kustannukset eivät ole kaikilta osin olleet läpinäkyviä. Rakennuttajan tuntiveloitushinnastoon sisältyy yleiskustannuksia, joiden yhteydestä hankkeeseen ei voitu läpinäkyvästi varmentua.

Stadion-säätiön hankkeen kustannuksiin sisällyttämä oikeuden langettama hyvitysmaksu ei tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ole hankkeen avustuskelpoinen kustannus.

Kustannusten jakomallia ei ole laadittu riittävällä tarkkuudella sen varmistamiseksi, että kustannukset jakautuvat sovitusti.

## Avustuksen prosessi päätöksenteosta myöntämiseen ei ole ollut kaikilta osin asianmukainen

Tieto hankkeen kustannusarvioiden kehityksestä ja kustannuksiin liittyvistä epävarmuuksista ei välittynyt kaikilta osin oikea-aikaisesti ja riittävässä laajuudessa rahoitusta koskevan päätöksenteon pohjaksi.

Valtio on linjauksissaan määrittänyt, kuinka suurella summalla se enintään osallistuu hankkeen kustannuksiin. Hankkeen keskeiselle urakalle kiinteää kattohintaa ei taas ole määriteltä: kattohinta muuttuu, kun lisä- ja muutostöitä hyväksytään. Hankkeeseen valitun urakkamallin maksuperuste on siten ristiriidassa valtion rahoituslinjauksen kanssa.

Mallin ja rahoituspäätösten perustan ristiriitaa ei kuitenkaan tuotu esiin riittävän läpinäkyvästi hankkeen rahoituksen käsittelyssä sen jälkeen, kun urakkamalli oli hyväksytty.

Valtionavustuspäätökset eivät olleet kaikilta osin valtionavustuslain mukaisia. Päätöksistä ei aina käynyt ilmi valtionavustuslain 11 §:n mukaisia tietoja.

## Valtionapuviranomaisen suorittamassa valvonnassa on ollut puutteita

Valtionapuviranomaisen suorittama valvonta ei vastannut monimuotoisen ja pitkäkestoisen hankkeen vaatimuksia. Hankkeeseen nimetyn ohjausryhmän tehtävänä oli varmistaa, että hankkeen kustannukset pysyvät hallinnassa ja hanke aikataulussa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ohjausryhmä ei kyennyt asianmukaisesti suoriutumaan tehtävästään hallita hankkeen kustannuksia. Tarkastuksessa kävi myös ilmi, ettei ohjausryhmällä ollut tosiallisia mahdollisuuksia varmistaa, että hanke toteutuu kustannustehokkaasti ja tavoiteaikataulussa.

## Tarkastusviraston suositukset

1. Kustannusten huomattava nousu huomioon ottaen valtioapuviranomaisen olisi suositeltavaa varmistaa, että sille lainsäädännön mukaisesti jälkikäteen toimitettaviin selvityksiin valtionavustuskokonaisuuden käytöstä sisältyy riittävän tarkka ja läpinäkyvä laskelma kustannusten nousun syistä.
2. Stadion-säätiön valtionavustuksen saajana sekä opetus- ja kulttuuriministeriön valtionapuviranomaisena tulisi varmistua siitä, että hankkeelle kohdistetut kustannukset ovat avustuspäätöksen ja avustusehtojen mukaisia.
3. Korkeimman hallinto-oikeuden Stadion-säätiölle langettama hyvitysmaksu oikeudenkäyntikuluineen tulisi poistaa hankkeen avustuskelpoisista kustannuksista.
4. Valtion osarahoittamissa hankkeissa kaikkien rahoittajaosapuolien kustannusten jakomalli tulisi dokumentoida riittävän tarkalla tasolla, jotta voidaan varmentua siitä, että malli johtaa sovittuun kustannusten jakautumiseen.
5. Valtionapuviranomaisen tulisi tulevissa vastaavissa hankkeissa varmistaa, että rahoituspäätösten pohjaksi välittyy riittävän läpinäkyvä tieto kustannuksista ja kustannusarvioihin liittyvistä epävarmuuksista.
6. Valtion osarahoittamissa hankkeissa tulisi varmistua siitä, että hankkeen urakkamalli ja rahoituspäätös ovat yhdenmukaisia.
7. Valtionapuviranomaisen tulee huolehtia, että valtionavustushankkeeseen liittyvät asiakirjat laaditaan asianmukaisesti ja arkistoidaan yhteneväisellä tavalla ja kattavasti. Asiakirjat tulisi arkistoida siten, että niiden hyväksymistä osoittavat merkinnät ovat myös jälkikäteen selkeästi todennettavissa.
8. Jotta julkisten varojen käyttö olisi läpinäkyvää ja kustannustehokasta, valtion tulisi valvoa laajoja, monimuotoisia ja pitkäkestoisia hankkeita asianmukaisesti ja riittävästi.
9. Mikäli valtio asettaa rahoittamiinsa kustannuksiltaan ja toteutukseltaan merkittäviin hankkeisiin ohjausryhmän, valtion tulisi varmistaa, että ryhmällä on riittävä päätösvalta hankkeen ohjaamiseen ja käytössään riittävä asiantuntemus. Ohjausryhmällä tulisi myös olla toimiva yhteys päätöksentekoon.

# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot</b> .....	5
<b>1 Mitä tarkastettiin</b> .....	9
<b>2 Onko valtionavustukset käytetty käyttötarkoituksen mukaisesti?</b> .....	12
2.1 Kokonaisuus käyttötarkoituksen mukainen, mutta kustannukset ovat nousseet merkittävästi .....	12
2.2 Rakennuttajan kustannukset eivät ole kaikilta osin läpinäkyviä .....	13
2.3 Oikeuden langettama hyvitysmaksu ei ole hankkeen avustuskelpoinen kustannus .....	15
2.4 Kustannusten jakomalli tulisi dokumentoida selkeämmin .....	17
<b>3 Onko avustuksen prosessi päätöksenteosta myöntämiseen ja maksamiseen ollut asianmukainen?</b> .....	18
3.1 Päätöksentekoon ei välittynyt kaikilta osin riittävästi tietoa hankkeen kustannusarvioista ja urakkamallista .....	18
3.2 Valtionavustuspäätökset eivät olleet kaikilta osin valtionavustuslain mukaisia .....	21
<b>4 Onko sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?</b> .....	23
4.1 Monimuotoisen hankkeen valvonta jäi puutteelliseksi .....	23
4.2 Ohjausryhmän edellytykset hallita kustannuksia jäivät vähäisiksi .....	26
<b>Liite: Miten tarkastettiin</b> .....	29
<b>Viitteet</b> .....	35





# 1 Mitä tarkastettiin

---

Tarkastuksen kohteena oli Olympiastadionin perusparannushanke ja siihen valtion talousarviossa vuosina 2012–2020 osoitettu rahoitus. Valtionapuviranomaisena toimii opetus- ja kulttuuriministeriö. Perusparannushanketta hallinnoi Stadion-säätiö, joka on valtionavustuksen saaja. Hanketta rahoittavat Helsingin kaupunki ja valtio yhtä suurin osuuksin. Tarkastus kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriöön valtionapuviranomaisena ja Stadion-säätiöön valtionavustuksen saajana.

Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti keväällä 2020 sisällyttää hanketta koskevan tarkastuksen tarkastussuunnitelmaansa. Tarkastus toteutettiin laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksena.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää Olympiastadionin perusparannushankkeen hallinnon asianmukaisuutta erityisesti valtionavustuksen käytön ja tietoperustan näkökulmasta.

Tarkastussuunnitelmassa hankinnat rajattiin lähtökohtaisesti tarkastuksen ulkopuolelle. Yksittäisiä hankintoja voitiin kuitenkin tarkastaa, jos se oli tarpeellista tarkastuksen pääkysymyksiin vastaamiseksi. Tarkastuksen aikana esiin nousseiden seikkojen vuoksi hankintoja tarkastettiin rajatusti sen selvittämiseksi, onko valtionavustusta käytetty käyttötarkoituksen mukaisesti ja onko hankkeen sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty.

Tarkastuksessa tuli esiin yksittäinen tapaus, jossa kilpailuttamisen sijaan oli tehty suora hankinta ilman riittäviä hankintalainsäädännön edellyttämiä perusteluja. Tämän johdosta hankintojen tarkastusta laajennettiin tarkastamalla joitakin hankintoja sen varmistamiseksi, että ne oli tehty hankintalain mukaisesti. Näiden tapausten osalta ei tullut esiin olennaista huomautettavaa.

Hyvän hallinnon periaatteiden ja tuloksellisuuden toteutumiseksi on merkittävää varmistaa, että valtion kokonaan tai osittain rahoittamissa hankkeissa valtion talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä ja määräyksiä on noudatettu ja että hankkeita on asianmukaisesti hallinnoitu. Tarkastus vahvistaa myös kansalaisten ja sidosryhmien luottamusta valtion taloudenhoitoon ja päätöksenteon tietoperustaan. Tarkastuksella on myös merkitystä pitkällä aikavälillä, sillä sen tuloksia voidaan hyödyntää vastaavien hankkeiden toteuttamisessa jatkossa.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraaviin pääkysymyksiin:

1. Onko valtionavustukset käytetty käyttötarkoituksen mukaisesti?
2. Onko avustuksen prosessi päätöksenteosta myöntämiseen ja maksamiseen ollut asianmukainen?

Lisäksi tarkastuksen tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto seuraavaan pääkysymykseen:

3. Onko sisäinen valvonta hoidettu asianmukaisesti?

Koska tarkastuksen päättyessä hankkeen lopulliset kustannukset eivät olleet tiedossa eikä hankeselvitystä ollut vielä tehty, kannanotto ensimmäiseen pääkysymykseen perustuu tarkastussuunnitelmasta poiketen rajoitettuun varmuuteen. Se tarkoittaa, että raportointi kohdistuu vain tarkastuksessa havaittuihin puutteisiin, mutta päätelmien perusteella ei voi tehdä koko hanketta koskevaa johtopäätöstä siitä, onko valtionavustukset käytetty käyttötarkoituksen mukaisesti.

Valtionavustuksen käyttötarkoituksen viitekehys muodostuu valtionavustuspäätöksissä määritellystä käyttötarkoituksesta, valtionavustuksen ehdoista ja lisäehdoista sekä valtionavustuspäätösten perusteena olevista tiedoista ja laadituista asiakirjoista. Valtionavustuslain 13 §:n mukaan valtionavustusta saa käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Saajan on lisäksi noudatettava valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia.

Avustuksen käyttötarkoitusta tarkasteltiin myös käymällä läpi myönnettyjen avustusten perusteena olevia aineistoja. Näitä olivat esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimesta annetun lain 37 §:n mukainen hankesuunnitelma sekä muut asiakirjat, joihin valtionavustuspäätökset perustuvat.

Ensimmäisessä pääkysymyksessä hankkeen kirjanpitoa tarkastettiin sen selvittämiseksi, onko valtionavustus käytetty siihen, mihin se on osoitettu. Lisäksi pyrittiin selvittämään, ovatko hankkeessa rakennetut tilat valtionapupäätöksen perusteena olevien suunnitelmien mukaisia.

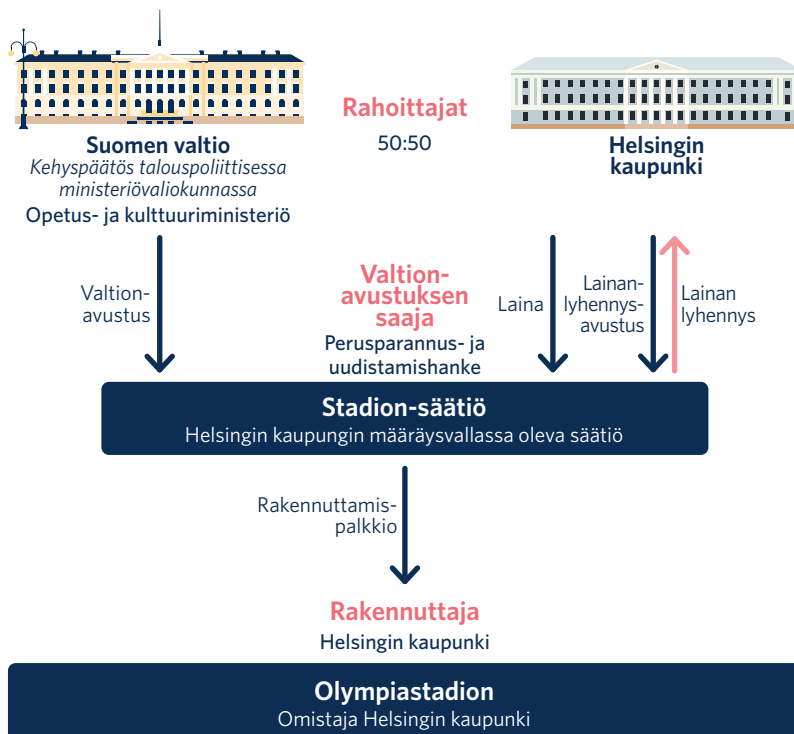
Toisessa kysymyksessä arvioitiin hankkeen valtionapuprosessia sen selvittämiseksi, onko hankkeen päätöksenteko perustunut realistisiin kustannusarvioihin ja tietoihin sekä onko hankkeelle osoitetun rahoituksen myöntämisessä ja maksamisessa menetelty valtionavustuslain mukaisesti. Tarkastus kohdistui hankkeeseen liittyvien valtionavustusten hakemusten ja päätösten sisältöön ja tietoperustaan.

Kolmannessa tarkastuskysymyksessä selvitettiin valtionaviranomaisen suorittaman sisäisen valvonnan asianmukaisuutta.

Tarkastuksen keskeinen säädösperusta muodostuu seuraavista säädöksistä ja määräyksistä:

- Laki valtion talousarviosta (423/1988)
- Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
- Hallintolaki (434/2003)
- Valtionavustuslaki (688/2001)
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)
- Liikuntalaki (390/2015)
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).
- Laki julkisista hankinnoista (348/2007)

Tarkastuksessa on huomioitu seuraavat hankkeeseen liittyvät tarkastukset ja selvitykset: Patentti- ja rekisterihallituksen valvontamuistio 28.2.2018, Stadion-säätiön toimeksiannosta laadittu, professori Arto Saaren suorittama Olympiastadionin perusparannushankkeen korjauskustannusten hallinnan auditointi 12.3.2018, sekä valtioneuvoston kanslian julkaisema selvitysmies Erkki Virtasen selvitys Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat (10/2017).



Kuvio 1: Olympiastadion perusparannushankkeen osapuolet ja rahoitus

## 2 Onko valtionavustukset käytetty käyttötarkoituksen mukaisesti?

Tarkastuksessa ei tullut esiin viitteitä siitä, etteikö rahoitettu kokonaisuus olisi yleisesti valtionapupäätösten mukainen. Kustannukset ovat kuitenkin nousseet huomattavasti tarve- ja hankeselvityksestä. Rakennuttajan omat kustannukset eivät olleet kaikilta osin läpinäkyviä. Hankkeelle kohdistettu oikeuden määräämä hyvitysmaksu ja oikeudenkäyntikustannukset eivät ole tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hyväksyttäviä avustuskelpoisia kustannuksia.

### 2.1 Kokonaisuus käyttötarkoituksen mukainen, mutta kustannukset ovat nousseet merkittävästi

Erityisavustuksen myöntämispäätöksissä opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt valtionavustukset Olympiastadionin perusparannushankkeen suunnittelu- ja rakennuttamiskustannuksiin sekä rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tarkastuksessa ei tullut esiin viitteitä siitä, etteikö rahoitettu kokonaisuus olisi yleisesti valtionapupäätösten mukainen.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan perustamishankkeen hankesuunnitelmaan pitää sisältyä pääpiirteittäinen selostus hankkeesta, selvitys hankkeen toteuttamisen tarpeellisuudesta ja toteuttamisajankohdasta sekä luonnossuunnitelmat ja kustannusarvio. Suunnitelmassa on eriteltävä hankkeeseen sisältyvät toimitilat (tilaohjelma).

Stadion-säätiön hankkeen jatkosuunnittelun pohjaksi laatima Olympiastadionin tarveselvitys valmistui tammikuussa 2012. Siinä kustannusarvio oli 197 miljoonaa euroa. Marraskuussa 2014 valmistuneessa hankesuunnitelmassa rakennuttajan laatima kustannusarvio oli 209 miljoonaa euroa.

Hankkeen kustannukset ovat nousseet tarveselvityksen ja hankesuunnitelman kustannusarvioista huomattavasti. Vuoden 2016 lopussa kustannusarvio nousi 261 miljoonaan euroon, kun rakennusteknisen projektinjohtourakan tarjoukset olivat saapuneet. Rakennuttajan mukaan kustannusten nousun syynä oli tuolloin



Kustannukset ovat nousseet huomattavasti

toisaalta rakentamisen hinnan nousu (tarjoushintaindeksi) ja toisaalta katsomon näköesteettömien paikkojen vaatimat vahvistukset rakenteisiin.

Tarkastuksen päättyessä loppusyksystä 2020 kustannusarvio oli noussut yli 330 miljoonaan euroon, lähes 70 miljoonaa euroa vuoden 2016 arviosta. Lopulliset kustannukset eivät olleet tarkastusta tehtäessä varmistuneet.

Hankkeeseen päätettiin sen loppuvaiheessa lisätä hankesuunnitelmaan alun perin kuulumattomat turvaportit ja tornin sisäpuolisten osien korjaus. Niiden yhteensä noin 2 miljoonan euron kustannus jää hankkeen kokonaisuudessa vähäiseksi.

Rakennuttaja on esittänyt valtionapuviranomaiselle lisäselvityksiä kustannusten nousun syistä lokakuussa 2019 lisärahoitushakemuksensa yhteydessä.

Kustannusten huomattava nousu huomioon ottaen valtioapuviranomaisen olisi suositeltavaa varmistaa, että sille lainsäädännön mukaisesti jälkikäteen toimitettaviin selvityksiin valtionavustuskokonaisuuden käytöstä sisältyy riittävän tarkka ja läpinäkyvä laskelma kustannusten nousun syistä.

## 2.2 Rakennuttajan kustannukset eivät ole kaikilta osin läpinäkyviä

### Rakennuttajan tuntiveloitushintoihin sisältyy merkittävästi yleiskustannuksia

Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen rakennuttajana toimii Helsingin kaupunki. Rakennushankkeeseen ryhtyvänä sekä valtionavustuksen saajana on Stadion-säätiö, joka maksaa rakennuttamispalkkion kaupungille. Stadion-säätiö on Helsingin kaupungin hallinnassa oleva yhteisö, jolloin rakennuttamispalkkio on konsernin sisäinen transaktio.

Rakennuttajan tehtävistä on sovittu Stadion-säätiön ja Helsingin kaupungin välisellä sopimuksella 8.3.2013. Sopimuksella rakennuttamispalkkion määräksi sovittiin 7,831 miljoonaa euroa, joka laskutettiin kuukausittain 81 575 euron suuruisena tasaeränä. Sopimukseen tehtiin 4.11.2015 lisälehti, jolla kiinteä kuukausiveloitus muutettiin laskutettavaksi tuntiveloitusperusteisesti sovitun kattohintaan saakka. Vuonna 2020 rakennuttamispalkkiota nostettiin 9,031 miljoonaan euroon.

Tarkastuksessa selvitettiin rakennuttajan veloitus pohjana olevan tuntiveloitushinnaston perusteita ja asianmukaisuutta sekä verrattiin hankkeelle kohdistettuja tuntiveloituksia niiden perusteisiin sen varmentamiseksi, että kustannukset kuuluvat hankkeelle ja ovat avustusehtojen mukaisia. Tarkastusta varten pyydettiin Stadion-hankkeen tuntiveloitushinnasto ja vertailua varten



Tarkastuksessa selvitettiin rakennuttajan veloitus pohjana olevan tuntiveloitushinnaston perusteita ja asianmukaisuutta

myös Helsingin kaupungin yleisesti rakennushankkeissaan käyttämä tuntiveloitushinnasto samalta ajankohdalta.

Helsingin kaupungin Stadion-hankkeessa käyttämät hinnat ovat noin 20–50 prosenttia korkeampia kuin sen yleisesti sisäisissä rakennushankkeissa käyttämässä hinnastossa. Saadun selvityksen mukaan ero hinnastojen välillä johtuu siitä, että Stadion-hanke eroaa luonteeltaan hankkeista, joissa Helsingin kaupunki yleensä toimii rakennuttajana: sisäisissä hankkeissa käytössä oleva hinnasto ei sisällä kaikkia todellisia kustannuksia, jotka puolestaan olisi huomioitu Stadion-hankkeen tuntiveloitushinnastossa. Stadion-hankkeen hinnasto on rakennuttajan mukaan muodostettu niin, ettei se sisällä voittoa mutta ei myöskään olisi alihinnoiteltu.

Tarkastuksessa käytiin läpi Stadion-hankkeen hinnaston pohjana olevan laskelman ja sen hinnanmuodostuksen perusteet. Veloitettava tuntihinta on laskettu vuosipalkasta laskettuna tuntihintana, jossa on huomioitu lomapalkka ja sivukulut. Tuntiveloitukseen sisältyy lisäksi yleiskustannuksia seuraavasti: tuki-henkilöstökerroin, joka saadun selvityksen mukaan sisältää sellaisten hankkeelle työtä tekevien henkilöiden palkkoja, joiden työstä ei kuitenkaan laskuteta erikseen, laskutettavien päivien kerroin sekä ostopalvelukerroin, joka sisältää yksikön ostopalveluja, kuten talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, puhelinkustannukset ja työterveyspalvelut. Veloitettavasta tuntihinnasta 40 prosenttia muodostuu palkka- ja sivukuluista. Yleiskustannusten osuus veloitettavasta tuntihinnasta on yhteensä 60 prosenttia.

## Yleiskustannusten yhteys hankkeeseen ei ole läpinäkyvä

Valtionavustuksen saaja vastaa siitä, että hankkeelle kohdistetut kustannukset ovat avustusehtojen mukaisia. Avustusehdoissa on määritetty valtionavustuksella katettavien yleiskustannusten perusteet. Yleiskustannusten tulee perustua todellisiin kuluihin, joiden toteutuminen voidaan osoittaa. Yleiskustannuksia ovat muun muassa yleishallinnon henkilöstön kustannukset, yleishallinnon toimistokulut sekä yleishallintoon liittyvät tietotekniikka- ja järjestelmäkustannukset.

Valtionavustuksen ehtojen mukaan avustuksella rahoitetun toiminnan tai projektin palkoista on tarvittaessa pidettävä työajanseurantaa ja avustuksen saajan tulee varmistaa, että hankkeelle kirjatut palkat perustuvat todellisiin, aiheutuneisiin kustannuksiin. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan yllä mainituista rakennuttajan tuntikustannuksista on pidetty työajanseurantaa, mutta tuntiveloitushinnastoon sisällytettyjen yleiskustannusten määräytymisperusteet ja yleiskustannusten yhteys hankkeeseen eivät ole läpinäkyviä eikä niiden suoraa yhteyttä hankkeeseen voida aukottomasti todentaa.



Yleiskustannusten on perustuttava todellisiin kuluihin, joiden toteutuminen voidaan osoittaa

Läpinäkyvyyden puute yleiskustannusten yhteydestä hankkeeseen aiheuttaa riskin, toteutuuko hankkeen kustannusten jakomalli sovitun 50–50 periaatteen mukaisesti.

Avustusehtojen mukaan hankkeelle kohdistettavat palkkakustannukset sivukuluineen voivat olla enintään 80 000 euroa vuodessa palkansaajaa kohden. Mikäli henkilö käyttää työpanoksestaan avustettavaan hankkeeseen vain osan, tulee kohdennettava määrä suhteuttaa vuosipalkkaan siten, ettei se laskennallisesti ylitä 80 000 euron rajaa. Keskimääräisellä vuosityöajalla (1 500 tuntia) jaettuna tämä tarkoittaa noin 55 euron tuntikustannusta. Hankkeessa käytetyt tuntikustannukset ovat merkittävästi korkeampia, ja usean hankkeelle työskennelleen henkilön hankkeelta veloitetut tuntikustannukset ylittävät 80 000 euron vuosittaisen rajan. Tuntikustannukset sisältävät noin 60 prosenttia yleiskustannuksia aikaisemmin kuvatun mukaisesti.

Helsingin kaupunki toteaa raporttiluonnokseen antamassaan lausunnossa, että kaupungin näkemyksen mukaan hankkeen yhteydessä Stadion-säätiöltä veloitetut kustannukset ovat perustuneet säätiön ja kaupungin väliseen sopimukseen, laskutusperusteet on käyty etukäteen läpi rakennuttajan ja rahoittajien, erityisesti valtion, kesken, ja laskutus on ollut solmitun sopimuksen ja sovitujen periaatteiden mukaista.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että Stadion-säätiön valtionavustuksen saajana sekä opetus- ja kulttuuriministeriön valtionapuviranomaisena tulisi varmistua siitä, että hankkeelle kohdistetut kustannukset ovat avustuspäätöksen ja avustusehtojen mukaisia.

## **2.3 Oikeuden langettama hyvitysmaksu ei ole hankkeen avustuskelpoinen kustannus**

Hankkeen kustannuksiin on sisällytetty korkeimman hallinto-oikeuden Stadion-säätiölle langettama hyvitysmaksu, 500 000 euroa, sekä vastapuolen oikeudenkäyntikulut, 13 120 euroa (KHO 3001/2020).

Hyvitysmaksu perustuu rakennuttajan virheelliseen menettelyyn hankkeen LVIA-teknisen projektinjohtourakan kilpailutuksessa. Urakkaan valitsematta jäänyt osapuoli valitti valinnasta markkinaoikeuteen, joka päätöksellään velvoitti Stadion-säätiön maksamaan 500 000 euron hyvitysmaksun valitsematta jääneelle osapuolelle. Stadion-säätiö valitti päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatien, että markkinaoikeuden päätös kumotaan. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut markkinaoikeuden

ratkaisua, vaan piti sen voimassa ja velvoitti Stadion-säätiön maksamaan valitsematta jääneelle osapuolelle 500 000 euron hyvitysmaksun ja vastapuolen oikeudenkäyntikulut 13 120 euroa.

Stadion-säätiö on sisällyttänyt hyvitysmaksun ja oikeudenkäyntikulut hankkeen kustannuksiin. Perusteluina Stadion-säätiö on esittänyt, että hyvitysmaksu voidaan katsoa hankkeelle kuuluvaksi, koska se ei ole sakko tai rangaistusluonteinen maksu, vaan hyvitys tarjoajalle, joka olisi voinut tulla valituksi tarjouskilpailussa. Lisäksi perusteluna on esitetty, että hyvitysmaksu huomioidenkin valittu tarjous oli kokonaisuutena halvin.

Valtionavustuspäätösten mukaan avustus on myönnetty Olympiastadionin perusparannus - ja uudistamishankkeesta aiheutuviin kustannuksiin. Hyväksyttäviksi menoiksi katsotaan tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset menot. Avustusehtojen mukaan hankkeessa suoritettavissa hankinnoissa tulee noudattaa hankintalainsäädäntöä. Avustusehtojen mukaan oikeudenkäyntikustannukset, oikeuden langettamat korvaukset sekä rangaistusluonteiset maksut, kuten sakot tai viivästyskorot, eivät ole hyväksyttäviä valtionavustuksella maksettavia kustannuksia.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hyvitysmaksu ja oikeudenkäyntikulut eivät ole valtionavustuspäätösten mukaisia, hankkeelle hyväksyttäviä kustannuksia. Hyvitysmaksu on seurausta hankintalainsäädännön virheellisestä soveltamisesta. Koska avustusehtojen mukaan avustettavassa hankkeessa tulee noudattaa hankintalakia, avustusehtoja ei ole tältä osin noudatettu. Hyvitysmaksu ei myöskään ole rakentamisesta tai uudistamisesta aiheutuva kustannus, vaan se on oikeuden langettama korvaus, joka olisi vältetty, jos hankintalainsäädäntöä olisi noudatettu oikein. Myöskään oikeudenkäyntikulut eivät ole avustusehtojen mukaan hankkeelle hyväksyttäviä kustannuksia.

Tarkastuksen perusteella syntynyt näkökanta hyvitysmaksun kohdistamiseen hankkeen kustannuksiin tuotiin esiin tarkastuksen aikaisissa tapaamisissa Stadion-säätiön, rakennuttajan sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Stadion-säätiö ja Helsingin kaupunki toteavat kertomusluonnokseen antamissaan lausunnoissa, että heidän näkemyksensä mukaan hyvitysmaksu ja asian hoitamiseen liittyvät oikeudenkäyntikulut ovat hankkeelle kuuluvia kustannuksia.

Tarkastussuosituksista ei ole muutettu lausunnoissa esitettyjen näkemysten perusteella.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että hyvitysmaksu oikeudenkäyntikuluineen poistetaan hankkeen avustuskelpoisista kustannuksista.



Stadion-säätiö on sisällyttänyt hyvitysmaksun ja oikeudenkäyntikulut hankkeen kustannuksiin



## 2.4 Kustannusten jakomalli tulisi dokumentoida selkeämmin

Hankkeen kustannusten jakomalli perustuu valtioneuvoston vuonna 1991 tekemään periaatepäätökseen, jonka mukaan Olympiastadionin perusparannuksesta ja uudistuksesta aiheutuvat kustannukset katetaan puoliksi Helsingin kaupungin ja Suomen valtion kesken. Hankkeen kustannusten jaosta on sovittu 13.3.2013 valtion ja Helsingin kaupungin välisessä sopimuksessa, jonka mukaan sopijapuolet ovat sitoutuneet rahoittamaan hankkeen hyväksyttävät ja todelliset kustannukset yhtä suurin osuuksin. Sopimuksen mukaan Helsingin kaupunki ja valtio voivat järjestää hankkeen rahoituksen haluamallaan tavalla, kunhan se on toisen sopijapuolen ja Stadion-säätiön kannalta kustannusneutraali.

Valtio on järjestänyt rahoitusosuutensa myöntämällä hankkeelle rahoitusta talousarviossa. Rahoitus on toteutettu valtionavustuksena, ja sen on myöntänyt valtionapuviranomaisena hankkeessa toimiva opetus- ja kulttuuriministeriö. Helsingin kaupunki on järjestänyt hankkeen rahoituksen pääosin myöntämällä Stadion-säätiölle hanketta varten lainaa, muilta osin säätiöön tehdyn pääomasijoituksin. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Helsingin kaupunki maksaa Stadion-säätiölle vuosittain lainanlyhennysavustusta, jolla Stadion-säätiö kattaa lainanlyhennyksen.

Yllä kuvatun periaatteen mukaan valtion ja Helsingin kaupungin rahoitusjärjestelyt ovat tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kustannusneutraaleja ja johtavat kustannusten jakautumiseen sovitun 50–50-jaon mukaisesti. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että lainanlyhennysavustusta ei ole kirjattu Helsingin kaupungin ja Stadion-säätiön väliseen velkakirjaan tai muuhun erilliseen dokumenttiin. Teoriassa tästä aiheutuu riski, että Stadion-säätiön käyttötalouden tuottoja käytettäisiin lainanlyhennyksiin Helsingin kaupungille. Tällöin kustannusten jako ei toteutuisi enää sovitulla 50–50-periaatteella.

Helsingin kaupunki toteaa kertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa, että kaupungin rahoitusosuuden kattamiseen liittyvät laina- ja muut päätökset ovat julkisia samoin kuin talousarviot, josta ilmenevät säätiölle varatut avustukset.

Lausunnossa esitetyllä näkemyksellä ei ole vaikutusta tarkastussuosituksen.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että valtion osarahoittamissa hankkeissa kaikkien rahoittajaosapuolien kustannusten jakomalli tulisi dokumentoida riittävän tarkalla tasolla, jotta voidaan varmentua siitä, että malli johtaa sovittuun kustannusten jakautumiseen.



Helsingin kaupunki ja valtio ovat sitoutuneet rahoittamaan hankkeen yhtä suurin osuuksin

# 3 Onko avustuksen prosessi päätöksenteosta myöntämiseen ja maksamiseen ollut asianmukainen?

Tieto hankkeen kustannusarvioiden kehityksestä ja kustannuksiin liittyvistä epävarmuuksista ei välittynyt kaikilta osin oikea-aikaisesti ja riittävässä laajuudessa rahoitusta koskevan päätöksen pohjaksi. Valtionavustuspäätökset eivät olleet kaikilta osin valtionavustuslain mukaisia. Hankkeen urakkamallin hinnanmääräytymisperuste oli ristiriidassa rahoituslinjausten kanssa, mitä ei tuotu riittävän läpinäkyvästi ja oikea-aikaisesti esiin hankkeen rahoituspäätöksiä valmisteltaessa.

## 3.1 Päätöksentekoon ei välittynyt kaikilta osin riittävästi tietoa hankkeen kustannusarvioista ja urakkamallista

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei tieto hankkeen kustannusarvioiden kehityksestä ollut kaikilta osin välittynyt rahoituspäätösten pohjaksi oikea-aikaisesti ja riittävässä laajuudessa. Kustannusarviot eivät aina olleet riittävän kattavia, informatiivisia ja läpinäkyviä, jotta ne olisivat tarjonneet asianmukaisen tietopohjan päätöksentekoon.

Tarveselvityksessä tammikuussa 2012 Olympiastadionin uudistamisen kustannusarvio oli 197 miljoonaa euroa. Kustannukset on rakennuttajan kustannusarviossa jaoteltu rakennusteknisiin (131,4 miljoonaa euroa), LVI-teknisiin (21,7 miljoonaa euroa) ja sähkötekniisiin töihin (18,4 miljoonaa euroa) sekä rakennuttajan kustannuksiin (25,5 miljoonaa euroa). Tarveselvitys toteaa erikseen, että katoksen osuus edellä mainituista kustannuksista on noin 26 miljoonaa euroa.



Tieto hankkeen kustannusarvioiden kehityksestä ei kaikilta osin välittynyt rahoituspäätösten pohjaksi oikea-aikaisesti ja riittävässä laajuudessa

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi toukokuussa 2012, että valtio osallistuu perusparannuksen kustannuksiin enintään 50 prosentin osuudella. Samalla se totesi, että perusparannus- ja uudistamishanke voidaan aloittaa tarveselvityksen ja sen tilaohjelman pohjalta.

Hankkeen alkuvaiheessa kesällä 2013 Senaatti-kiinteistöt esitti omaksi kokonaisarviokseen hankkeen suuruusluokasta ensimmäisen noin 288 miljoona euroa. Arvio ei ole suoraan vertailukelpoinen tarveselvityksen kanssa, sillä mm. tilojen laajuus on suurempi kuin tarveselvityksessä. Senaatti-kiinteistöt halusi selvittää hankkeen kustannusten suuruusluokkaa eritellysti ryhmiteltynä. Sillä ei ollut käytettävissään Helsingin kaupungin laatimia laskelmia.

Olympiastadionin perusparannuksen 2012–2018 hankesuunnitelma päivitettyine kustannuslaskelmineen valmistui marraskuussa 2014. Suunnitelmaa valmisteltaessa kustannusarvio vaihteli 212 miljoonasta eurosta 223 miljoonaan euroon. Kuukausia jatkuneiden keskustelujen jälkeen hanke päätettiin karsia 209 miljoonaan euroon. Hankesuunnitelman kustannusarviossa rakennuttaja jaottelee kustannukset rakennusteknisiin töihin (148,7 miljoonaa euroa), putkitöihin (12,1 miljoonaa), ilmanvaihtotöihin (5,2 miljoonaa), automatiikkaan (1,2 miljoonaa) ja sähkötekniisiin töihin (15,3 miljoonaa euroa) sekä rakennuttajan kustannuksiin (26,5 miljoonaa euroa).

Hanketta päätöksentekoon valmistavassa esittelyaineistossa todettiin, että 209 miljoonan euron kustannuslaskelmalla kyettään turvaamaan vähintään hyvä lopputulos perusparannuksessa. Aineistossa todettiin, että kustannuslaskelmassa on varauduttu ennakoitavissa oleviin muuttujiin. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi lokakuussa 2014, että valtion vastattavaksi tuleva perusparannushankkeen enimmäismäärä nousee hankesuunnitelman mukaisesti enintään 104,5 miljoonaan euroon. Helmikuussa 2015, kolme ja puoli kuukautta ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen, hankkeen rakennesuunnittelija nosti esiin, että näköesteellisten istuinpaikkojen vähentämisen vuoksi tarvittava pystypilarien vähentäminen on johtamassa huomattavaan kustannusten nousuun.

### **Kustannusriskin suuruusluokkaa ei avattu päätöksenteon valmisteluaineistossa oikea-aikaisesti**

Hankkeen kustannusarvio nousi merkittävästi 2016 keskeisten urakoiden tarjousten saavuttua. Urakkakustannushinnaksi muodostui rakennuttajan mukaan 260,9 miljoonaa euroa. Hankkeen valmistelussa ja ohjausryhmässä nousi toistuvasti esiin, että kustannusarvio sisältää merkittäviä riskejä, joiden toteutuessa

täysimääräisesti se voi nousta noin 300 miljoonaan euroon. Valtionapuviranomaisen ylimpään päätöksentekoon laatimassa valmisteluaineistossa ei kuitenkaan tuolloin käsitelty numeerista arviota kustannusriskin määrästä tai suuruusluokasta.

Kustannusriskin suuruusluokka oli olennainen, tiedossa ollut epävarmuus, joka olisi tullut välittää oikea-aikaisesti ja riittävän laajasti ylimpään päätöksentekoon rahoituksesta.

Hankkeen loppukustannusennuste ylitti 261 miljoonan euron budjetin syksyllä 2018. Keväällä 2019 loppukustannusennuste nousi 298 miljoonaan euroon ja saman vuoden syksyllä ensin yli 300:aan ja sitten yli 310 miljoonaan euroon. Alkuvuodesta 2020 loppukustannusennuste riskivarauksineen nousi lähes 330 miljoonaan euroon. Tarkastuksen loppuvaiheessa syksyllä 2020 loppukustannusennuste oli ylittänyt 330 miljoonaa euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että ministeriön päätösvalmistelu on perustunut rakennuttajan antamiin tietoihin ja laskelmiin. Vuonna 2016 laadittu valmisteluaineisto on perustunut parhaaseen silloin käytössä olleeseen tietoon. Vaikka riskien toteutumisen vaikutuksesta loppukustannuksiin keskusteltiin, niiden toteutumisesta ei ollut täyttä varmuutta. Tämän vuoksi ylimpään päätöksentekoon laaditussa aineistossa on viitattu rakennuttajan antamaan urakkakustannushintaan 260,9 miljoonaa euroa, minkä lisäksi on todettu, että summa ei sisällä varauksia ennakoimattomista lisäkustannuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että viittaus ennakoimattomiin lisäkustannuksiin on pitänyt sisällään tiedon siitä, että loppukustannukset saattavat vielä nousta tuolloin esitetystä.

Lausunnossa esitetyllä näkemyksellä ei ole vaikutusta tarkastussuosituksen.

## Urakkamallin maksuperusta oli ristiriidassa rahoituspäätösten kanssa

Rahoituspäätösten tietopohjaksi valmistelluista asiakirjoista ei ennen hankkeen loppuvaihetta syksyllä 2019 riittävästi selviä, mikä on hankkeen urakkamuodon maksuperusteen vaikutus hankkeen lopullisen hinnan muodostumiseen. Valtio linjasi tarvesuunnitelman ja hankesuunnitelman valmistuttua, kuinka suurella euroäärällä se enintään osallistuu hankkeen kustannuksiin. Hankkeen keskeisen urakkamallin maksuperusteen mukaan niin sanottu kattohinta puolestaan muuttuu sitä mukaa kun lisää ja muutostöitä hyväksytään. Päätöksen lisää ja muutostöiden hyväksymisestä tekee Stadion-säätiö. Urakkamallin ja rahoituspäätösten perustan ristiriitaa ei riittävän läpinäkyvästi tuotu esiin hankkeen rahoituksen käsittelyssä urakkamallin hyväksymisen jälkeen.



Kustannusriskin suuruusluokka oli olennainen, tiedossa ollut epävarmuus, joka olisi tullut välittää oikea-aikaisesti ja riittävän laajasti ylimpään päätöksentekoon rahoituksesta



Urakkamallin ja rahoituspäätösten perustan ristiriitaa ei riittävän läpinäkyvästi tuotu esiin

Stadion-säätiö päätti hankkeen urakkamuodosta, maksuperusteesta ja hankintamenettelystä 16.12.2014 rakennuttajan 3.12.2014 tekemän esityksen pohjalta rakentamistoimikunnan ja ohjausryhmän käsittelyn jälkeen. Hankkeen hinnoittelumallia valmisteltaessa ja siitä päätettäessä oli tiedossa, että valtion osallistuminen hankkeen rahoitukseen on määritelty euroina enimmäismäärällä.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että valtionapuviranomainen varmistaisi tulevaisuudessa vastaavissa hankkeissa, että rahoituspäätösten pohjaksi välittyy riittävän läpinäkyvä tieto kustannuksista ja kustannusarvioihin liittyvistä epävarmuuksista. Lisäksi suositellaan, että valtion osarahoittamissa hankkeissa tulisi varmistua hankkeen urakkamallin ja rahoituspäätöksen yhdenmukaisuudesta.

### **3.2 Valtionavustuspäätökset eivät oleet kaikilta osin valtionavustuslain mukaisia**

Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeeseen myönnetty valtionavustukset ovat erityisavustuksia liikunnan kehittämishankkeisiin, joihin sovelletaan valtionavustuslain (688/2001) lisäksi liikuntalain (390/2015) sekä opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annetun lain (1705/2009) säädöksiä. Erityisavustuksen ehdot ja rajoitukset on esitetty opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeessa OKM/1/091/2019.

Valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa toiminnassa valtionavustuspäätökseen sisältyviä ehtoja ja rajoituksia. Tarkastetuissa valtionavustuspäätöksissä on viittaus perustamishankkeiden valtionavustusta koskeviin lisäehtoihin mutta ei erityisavustuksen ehtoihin.

Valtionavustuslain 11 §:n 3 momentin kohdan 2 mukaan valtionavustuspäätöksistä tulee käydä ilmi valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista. Kahdessa päätöksessä ei ole annettu näitä tietoja, muissa tarkastetuissa päätöksissä on esitetty arvio hankkeen kokonaiskustannuksista.

Saman momentin kohdan 3 mukaan päätöksistä tulee käydä ilmi saajan valtionavustushankkeen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön. Avustuspäätöksissä ei ole mainintaa siitä, että valtionavustuksen osuus on enintään puolet hankkeen kokonaiskustannuksista. Avustuspäätöksissä ei ole myöskään ilmoitettu saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen tai muiden tulojen vaikutuksesta valtionavustuksen määrään ja käyttöön.

Valtionavustuslain 11 §:n mukaan valtionavustuspäätöksestä tulee käydä ilmi, että saajalla on velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta. Tätä ei ole esitetty kaikissa avustuspäätöksissä. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan selvityksiä ei ole tehty, mutta valtionavustuksille on haettu ja myönnetty käyttöajan pidennystä 31.12.2020 asti ja selvitys hankkeen kustannuksista on annettava 30.6.2021 mennessä. Käyttöaikaa on pidennetty edelleen 12.1.2021 siten, että avustusta saa käyttää vuoden 2021 loppuun ja selvitys hankkeen kustannuksista on annettava 30.6.2022 mennessä.

Kaikkia tarkastettavaksi toimitettuja valtionavustuspäätöksiä ei ollut asianmukaisesti allekirjoitettu. Päätöksiin ei kaikissa tapauksissa ollut liitetty valtionavustushakemusta tai muita dokumentteja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa, että ennen sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönottoa ministeri on allekirjoittanut valtionavustuspäätökset käsin ja allekirjoitettu versio on toimitettu hakijalle. Ministeriön arkistoon on toimitettu joko kopio päätöksestä tai ns. puumerkattu versio, joka joissakin tapauksissa oli toimitettu tarkastettavaksi. Nykyään päätökset allekirjoitetaan sähköisesti, jolloin sekä allekirjoitus että allekirjoituksen päiväys jäävät automaattisesti asiakirjan arkistokappaleeseen.

Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että kaikkia tarkastettavaksi toimitettuja valtionavustushakemuksia ei ollut asianmukaisesti päivätty tai allekirjoitettu. Kaikkia maksatushakemuksia ei ollut asianmukaisesti arkistoitu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa kertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa, että liikuntapaikkarakentamisen valtionavustushakemukset toimitetaan sähköisen järjestelmän kautta aluehallintovirastoihin, jotka toimittavat hakemukset edelleen ministeriölle. Asiakirjan toimittaminen edellyttää hakijalta sähköistä allekirjoitusta, eikä toimitus ole mahdollinen ilman sitä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa myös, ettei hakemusten siirtäminen aluehallintovirastosta ministeriöön ole kaikilta osin riittävä ja että muutoksiin on tältä osin ryhdytty.

Valtionapuviranomaisen tulee huolehtia, että valtionavustushankkeeseen liittyvät asiakirjat laaditaan asianmukaisesti ja arkistoidaan yhteneväisellä tavalla ja kattavasti. Asiakirjat tulisi arkistoida siten, että niiden hyväksymistä osoittavat merkinnät ovat myös jälkikäteen selkeästi todennettavissa.



Valtionapuviranomaisen tulee huolehtia, että valtionavustushankkeeseen liittyvät asiakirjat laaditaan asianmukaisesti ja arkistoidaan yhteneväisellä tavalla ja kattavasti

## 4 Onko sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

Valtionapuviranomainen ei ole huolehtinut Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta kaikilta osin siten kuin valtionavustuslain 4. luku ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 § edellyttäisivät. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen johto.



Kuvio 2: Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen keskeinen vastuunjako

### 4.1 Monimuotoisen hankkeen valvonta jäi puutteelliseksi

Olympiastadionin perusparannusta käynnistettäessä oli tiedossa, että hankkeesta on tulossa poikkeuksellisen laaja, monimuotoinen, epävarmuuksia sisältävä ja pitkäkestoinen. Stadion-säätiö esitti tammikuussa 2012 julkaisemassaan tarveselvityksessä, että arkkitehtuuriltaan ainutlaatuinen Olympiastadion peruskorjataan ja uudistetaan täydellisesti. Tarveselvityksen mukaan perusparannus ajoittuisi vuosille 2012–2018 ja sen kustannukset olisivat 197 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen mukaan valtionapuviranomaisen suorittama valvonta ei vastannut monimuotoisen ja pitkäkestoisen hankkeen vaatimuksia.

## Päätöksenteon ja rahoituksen eriyttäminen hankaloitti valvontaa

Talouspoliittinen ministerivaliokunta totesi toukokuussa 2012, että perusparannus- ja uudistamishanke voidaan aloittaa tarveselvityksen ja sen sisältämän tilaohjelman pohjalta. Ministerivaliokunta linjasi, että valtion osuus perusparannuksen kustannuksista on enintään puolet ja että osuuden enimmäismäärä täsmentyy hankesuunnitelman valmistuttua. Samalla talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi sitä, että perusparannuksen kustannusten hallitsemiseksi hankkeelle asetetaan erillinen ohjausryhmä, johon tulee edustus Stadion-säätiöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja Helsingin kaupungista sekä pysyvä asiantuntija Senaatti-kiinteistöistä.

Ministerivaliokunnan linjauksen mukaan hankkeeseen myönnettiin ensimmäisen kerran rahoitusta vuoden 2012 toisen lisätalousarvion yhteydessä. Stadion-säätiön hallitus päätti kesäkuussa 2012 käynnistää suunnittelun. Se totesi, ettei rakennuttamistehtäviä tarvitse kilpailuttaa, koska kiinteistön omistaja on Helsingin kaupunki ja rakennuttamistehtäviä suorittavat henkilöt ovat Helsingin kaupungin palveluksessa. Säätiön hallitus päätti, että rakennuttaja hoitaa suunnittelun kilpailutuksen ja kaupungin yksikkönä myös projektin taloushallinnon Helsingin kaupunkikonsernikirjanpitoon asti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti ohjausryhmän kesäkuussa 2012. Stadion-säätiön hallitus päätti nimittää 2012 syyskuussa hankkeelle rakentamistoimikunnan, joka valmistelelee asioita Stadion-säätiön hallituksen päätettäväksi ja tarvittaessa myös ohjausryhmän käyttöön.

Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeen keskeinen vastuunjako oli näin määritelty: hanketta hallinnoi Stadion-säätiö, joka on valtionavustuksen saaja. Rakentamistoimikunnan tehtävänä on toimia Stadion-säätiön hallituksen asiantuntijaryhmänä, joka ohjaa ja tekee esityksiä hallituksen päätettäväksi. Hanketta rahoittavat Helsingin kaupunki ja valtio yhtä suurin osuuksin. Valtionapuviranomaisena toimii opetus- ja kulttuuriministeriö, jonka asettama ohjausryhmä valvoo hankkeen kustannusten hallintaa ja tavoiteaikataulussa pysymistä. Rakennuttaja vastaa rakennuttamistehtävistä ja projektinjohdosta.



Tarkastuksen mukaan valtionapuviranomaisen suorittama valvonta ei vastannut monimuotoisen ja pitkäkestoisen hankkeen vaatimuksia



Hankkeen vastuunjakoon liittyy piirteitä, jotka heikentävät mahdollisuuksia valvoa valtionavustuksen käyttöä riittävästi ja asianmukaisesti. Rahoituksen ja hankkeen päätöksenteko on irrotettu toisistaan, etenkin valtion näkökulmasta: Stadion-säätiö tekee päätökset hankkeessa rakentamistoimikunnan esitysten pohjalta, ja valtio päättää osaltaan rahoituksesta. Hankkeen käytännön johtamisessa huomattava vastuu keskittyy rakennuttajalle.

Hankkeen valmistelun, päätöksenteon ja valvonnan roolit oli osin puutteellisesti eriytetty. Tämä ilmeni epäselvyytenä siitä, mitkä ovat perusparannus- ja uudistamishankkeen yhteiset ensisijaiset tavoitteet, jotka näyttäivät suuntaa silloin, kun väistämättömiä valintoja on tehtävä. Toisaalta roolien puutteellinen eriytyminen ilmeni myös henkilötasolla siten, että sama henkilö saattoi osin osallistua valmisteluun rakentamistoimikunnassa, päätöksentekoon säätiön hallituksessa ja valvontaan ohjausryhmässä. Päätöksentekoa valmisteleva rakentamistoimikunta ja kustannuksia valvova ohjausryhmä myös jäivät kuukausia kestäneelle tauolle vuosien 2016 ja 2017 taitteessa, jolloin keskeisten urakkatarjousten saavuttua hankkeen kustannusarvio oli noussut 261 miljoonaan euroon aiemmasta 209 miljoonasta eurosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää lausunnossaan, että hankkeen hallinto, henkilötason tehtävät ja vastuunjako olisi tullut määritellä selkeämmin. Ministeriö katsoo kuitenkin, että sen rooli valtionapuviranomaisena ei merkittävästi poikennut tavanomaisista liikuntapaikkarakentamisen hankkeista.

## Valtionapuviranomaisen toteuttama valvonta hankkeen aikana oli käytännössä vähäistä

Valtionapuviranomaisena toimiva opetus- ja kulttuuriministeriö teki ensimmäisen avustuspäätöksen marraskuussa 2012. Ministeriö edellyttää, että valtionavustuksen saaja toimittaa sille hankkeen valvontaa varten loppuselvityksen (hankeselvityksen). Koska loppuselvitys on saatavilla vasta hankkeen valmistumisen jälkeen, oli tiedossa, että sen merkitys näin pitkän hankkeen valvonnassa jää vähäiseksi. Tarkastuksen aikana loppuselvitystä 2020 hankeselvitystä ei vielä ollut saatavilla.

Valtionapuviranomainen on toteuttanut hankkeen aikaista valvontaa valtionavustusten maksatusten yhteydessä. Hankkeeseen myönnettyistä avustuksista osa on myönnetty ennakoon maksettavina ja osa hankkeen etenemisen mukaan maksettavina osuuksina, jotka avustuksen saaja hakee hankkeen edetessä maksuun maksatushakemuksella.



Hankkeen vastuunjakoon liittyy piirteitä, jotka heikentävät mahdollisuuksia valvoa valtionavustuksen käyttöä riittävästi ja asianmukaisesti



Loppuselvitys on saatavilla vasta hankkeen valmistumisen jälkeen

Maksatushakemuslomakkeella pyydetään tiedot avustuksen saajasta sekä tieto, mitä avustuksen maksuerää maksatuspyyntö koskee. Maksuerän maksamisen perusteeksi ja hankkeen etene-  
misen todentamiseksi pyydetään lisäksi toimittamaan kunnan rakennustarkastajan antama valmiusastetodistus.

Valtionavustuksen maksujen perusteena olevat valmiusaste-  
todistukset on laatinut rakennustarkastajan sijaan hankkeen projektinjohtaja. Tarkastuksessa saadun selvityksen mukaan jär-  
jestely on valtionapuviranomaisen hyväksymä. Menettely ei tar-  
kastuksessa saadun käsityksen mukaan ole läpinäkyvä, sillä se lisää hankkeen johtamisen keskittymistä rakennuttajalle.

## 4.2 Ohjausryhmän edellytykset hallita kustannuksia jäivät vähäisiksi

Valtionapuviranomaisella oli mahdollisuus seurata hanketta aset-  
tamassaan ohjausryhmässä, jonka puheenjohtajana toimi opetus-  
ja kulttuuriministeriön edustaja. Asettamispäätöksen mukaan ryhmän tavoitteena oli varmistaa, että perusparannushanke toteu-  
tuu kustannustehokkaasti ja tavoiteaikataulussa. Ohjausryhmän  
toimikauden oli määrä jatkaa 2018 loppuun.

Ohjausryhmän tehtäväksi asettamispäätös määrätti:

1. varmistaa, että Stadion-säätiön tekemä suunnittelun valinta-  
prosessi toteutetaan asianmukaisesti
2. varmistaa, että perusparannushankkeessa laaditaan L2-tasoinen  
hankesuunnitelma, joka sisältää luotettavat suunnitelmat ja eri-  
tellyt kustannuslaskelmat
3. seurata hankesuunnitelman valmistumista yhteistyössä raken-  
nutajan kanssa
4. seurata perusparannushankkeen edistymistä sekä varmistaa  
kustannusten hallinta ja tavoiteaikataulussa pysyminen.

Helsingin kaupungin ja valtion yhteistyösopimuksen mukaan Stadion-säätiö vastaa siitä, että ohjausryhmälle toimitetaan sen tehtävien hoitamiseksi riittävät tiedot muun muassa hankkeen etenemisestä ja kustannuksista sekä hankesuunnitelmista. Sopi-  
mukseen maaliskuussa 2015 tehdyssä lisäyksessä ohjausryhmän tehtäviä täsmennettiin siten, että sen tehtäväksi tuli myös varmista-  
taa, että hankkeen aikatauluttaminen ja rakennuttamisen vaiheis-  
taminen toteutuu kustannustehokkaasti.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei ohjausryhmä kyennyt asian-  
mukaisesti suoriutumaan tehtävästään hallita hankkeen kus-  
tannuksia. Tarkastuksessa kävi myös ilmi, ettei ohjausryhmällä



Asettamispäätös määrätti ohjausryhmän tehtäväksi mm. seurata perusparannushankkeen edistymistä sekä varmistaa kustannusten hallinta ja tavoiteaikataulussa pysyminen

ollut tosiallisia mahdollisuuksia varmistaa, että hanke toteutuu kustannustehokkaasti ja tavoiteaikataulussa. Ohjausryhmä ei voinut uskottavasti ohjata hanketta tai vaikuttaa sen päätöksentekoon. Selvitysmies Erkki Virtanen<sup>1</sup> toteaa ohjausryhmän toiminnasta seuraavaa: ”Ohjausryhmän pöytäkirjojen mukaan se on toistuvasti ’merkinnyt tiedoksi’ saamiensa kustannus selvityksiä. Vasta ryhmän kokouksessa numero 22 syyskuussa vuonna 2016 (puheenjohtajavaihdoksen jälkeen) hankkeen kustannuksista keskusteltiin vakavasti ja esitettiin mm. vaatimus, että ohjausryhmälle tulisi esittää vaihtoehto, jossa hanke pysyy kustannustavoitteessaan. Tämän alkuperäisen suunnitelman toteutumisen varmistaminen oli siis koko ajan ollut ryhmän päätehtävä, mutta siihen paneuduttiin kunnolla vasta yli neljä vuotta ohjausryhmän perustamisen jälkeen.”

”Seuraavaan kokoukseensa 3.10.2016 ryhmä ei tällaista vaihtoehtoa saanut vaan ilmoituksen, että hankkeen uusi kokonaiskustannusarvio on 261 milj. euroa, nousua siis 52 milj. euroa. Tältä pohjalta valtio ja kaupunki pari kuukautta myöhemmin pakon edessä päättivät lisärahoituksesta,” Virtanen jatkaa.

Selvitysmiehen huomiot ohjausryhmän roolista ja työstä vastaavat pääosin tarkastuksessa saatua käsitystä.

Ohjausryhmä kokoontui marraskuusta 2012 lähtien 2018 loppuun asti yhteensä 35 kertaa. Työskentelynsä alkuvaiheessa syyskuussa 2013 ohjausryhmä korosti kokouksessaan, että sen tehtävänä on ohjata hanketta ja kertoa kantansa hankkeen suunnittelussa tehtäviin priorisointeihin, eikä ainoastaan seurata suunnittelun etenemistä. Kokouksessa joulukuussa 2014 ohjausryhmä muistutti, että hanke on organisoitunut kolmitasoisesti päätöksentekoon, operatiiviseen projektinjohtoon ja toteutukseen, joista ohjausryhmä kuuluu päätöksentekotasolle Stadion-säätiön hallituksen kanssa.

Pöytäkirjojen perusteella ohjausryhmä vuosina 2013–2016 kuitenkin valtaosin ”merkitsi tiedoksi” hankkeen suunnittelun tilanteen sekä kustannusarvion ja aikataulun seurannan. Keväällä 2017 ohjausryhmän puheenjohtaja esitti huolensa ryhmän toiminnasta ja mahdollisuuksista toteuttaa asettamispäätöksessä mainittua tehtävää. Ohjausryhmä edellytti, että hankkeen rakentamistoimikunnan roolia korostettaisiin ja se raportoi havainnoistaan tiiviisti ohjausryhmälle. Ryhmä totesi, että käytössä olisi oltava hyvä raportointiväline, jonka avulla voitaisiin etukäteen tunnistaa mahdolliset riskit, reagoida niihin nopeasti ja ohjata toimintaa. Käytännössä ohjausryhmän vaatimukset eivät juuri johtaneet selkeisiin toimenpiteisiin hankkeen kustannusten hallinnassa.

## Ohjausryhmän toimikauden jälkeen asetettu seurantaryhmä seurasi, ei ”varmistanut”

Ohjausryhmän toimikausi 2012–2018 vastasi ryhmää asetettaessa tiedossa olevaa hankkeen kestoja. Ohjausryhmän toimikauden päätyttyä 2018 lopussa opetus- ja kulttuuriministeriö asetti hankkeelle seurantaryhmäksi nimetyn työryhmän hankkeen valmistumiseen asti. Seurantaryhmän tavoitteet poikkesivat ohjausryhmän tavoitteista.

Asettamispäätöksessä todettiin, että seurantaryhmä jatkaa ohjausryhmän työtä. Samalla ryhmän aseman määrittelyä kuitenkin muutettiin olennaisesti, sillä seurantaryhmän todettiin ”seuraavan”, ei ”varmistavan” hankkeen taloutta, kustannusarviossa pysymistä ja hankesuunnitelman noudattamista.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ryhmän nimen ja tavoitteen muutoksen taustalla oli myös sen tunnustaminen, ettei ohjausryhmä ollut kyennyt toteuttamaan sille asetettua tehtävää. Tavoitetason lasku heijastui myös kokousrytmiin: vuonna 2019 seurantaryhmä kokoontui vain kolme kertaa, ja vuonna 2020 tarkastuksen loppuvaiheeseen mennessä ryhmä oli kokoontunut niin ikään kolme kertaa.

Ohjausryhmän toimikauden loppuvaiheessa syksyllä 2018 hankkeen loppukustannusennuste ylitti ensimmäistä kertaa 261 miljoonan euron budjetin. Seurantaryhmän ensimmäisenä toimintavuonna 2019 loppukustannusennuste riskivaraus mukaan lukien nousi 329 miljoonaan euroon. Hankkeen arvioidut kustannukset nousivat siten noin 60 miljoonaa euroa vuodessa.

Tarkastuksessa ilmeni useita syitä sille, miksi ohjausryhmä epäonnistui eikä voinut käytännössä toteuttaa sille asetettuja tehtäviä. Ohjausryhmän todelliset vaikutusmahdollisuudet jäivät niukoiksi. Ryhmällä ei ollut todelliseen kustannuseurantaan tarvittavaa päätösvaltaa. Sen pyrkimykset ohjata kustannuksia hankkeen pysymiseksi kustannusarvioissa typistyivät toistuvasti hankkeen projektinjohdon selvityksiin, joiden mukaan säästöt eivät olleet mahdollisia hankkeen etenemistä vaarantamatta. Ohjausryhmän mahdollisuuksia varmistaa kustannusten hallinta kavensi myös valittu urakkamuoto.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että valtion tulisi valvoa laajoja, monimuotoisia ja pitkäkestoisia hankkeita asianmukaisesti ja riittävästi, jotta julkisten varojen käyttö olisi läpinäkyvää ja kustannustehokasta.

Lisäksi suositellaan, että mikäli valtio asettaa rahoittamiinsa kustannuksiltaan ja toteutukseltaan merkittäviin hankkeisiin ohjausryhmän, valtion tulisi varmistaa, että ryhmällä on riittävä päätösvalta hankkeen ohjaamiseen ja käytössään riittävä asiantuntemus. Ohjausryhmällä tulisi myös olla toimiva yhteys päätöksentekoon.



Seurantaryhmän tavoitteet poikkesivat ohjausryhmän tavoitteista

# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

## Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraaviin pääkysymyksiin:

1. Onko valtionavustukset käytetty käyttötarkoituksen mukaisesti?
2. Onko avustuksen prosessi päätöksenteosta myöntämiseen ja maksamiseen ollut asianmukainen?

Lisäksi tarkastuksen tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto seuraavaan pääkysymykseen:

3. Onko sisäinen valvonta hoidettu asianmukaisesti?

## Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli Olympiastadionin perusparannushanke ja siihen valtion talousarviossa vuosina 2012–2020 osoitettu rahoitus. Tarkastus kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriöön valtionapuviranomaisena ja Stadion-säätiöön valtionavustuksen saajana.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot opetus- ja kulttuuriministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Helsingin kaupungilta ja Stadion-säätiöltä. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Seuraavassa on esitetty tarkastuskysymykset, -kriteerit, -aineistot ja menetelmät. Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastuksesta on käyty keskustelua opetus- ja kulttuuriministeriön sekä valtiovarainministeriön edustajien kanssa. Tarkastusasetelmaan tai tarkastuksen kriteereihin ei ole käytyjen keskustelujen pohjalta tehty olennaisia muutoksia.

## Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko valtionavustukset käytetty käyttö-tarkoituksen mukaisesti?
  - Onko valtionavustusta käytetty ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen? Onko valtionapuviranomainen riittävästi varmistanut tätä?
    - Onko valtionavustuksen saaja antanut valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamiseksi oikeat ja riittävät tiedot?
    - Onko valtionavustuksen saaja ilmoittanut viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta?
  - Maksuliikenne:
    - Perustuuko hankkeen maksuliikenne tehtyihin sopimuksiin?
    - Onko maksatuksissa tapahtunut virheitä?
  - Onko kirjanpidon tositeaineisto asianmukaista?
    - Käykö tositeista riittävän selkeästi ilmi menon perusta?
    - Onko kirjanpidon audit trail aukottomasti todettavissa tositeesta pääkirjanpitoon?
    - Onko huolehdittu tositeaineiston asianmukaisesta säilyttämisestä ja arkistoinnista?
  - Ovatko rakennetut tilat valtionapupäätöksen mukaisia?
  - Onko mahdolliset lisä- ja muutostyöt asianmukaisesti käsitelty ja hyväksytyt?
  - Onko kustannusten jakomallia ja sen periaatteita noudatettu? Onko jakomallin dokumentaatio riittävä jaon todentamiseksi?

## Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

### Kriteerit:

laki valtion talousarviosta (423/1988), asetus valtion talousarviosta (1243/1992), hallintolaki (434/2003), valtionavustuslaki (688/2001), laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), liikuntalaki (390/2015), laki kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), valtionavustuspäätökset ehtoineen, muut määräykset ja ohjeet, sopimusehdot.

### Aineistot:

valtionavustuspäätökset, sopimukset, maksuliikenne, kirjanpitomateriaali, pöytäkirjat, laaditut asiakirjat ja selvitykset, hankesuunnitelmat, muu päätöksenteon dokumentaatio.

### Analyysimenetelmät:

sisältöanalyysi, analyttinen tarkastus, tapahtumatarkastus, haastattelut.

2. Onko avustuksen prosessi päätöksenteosta myöntämiseen ja maksamiseen ollut asianmukainen?
- Ovatko päätöksentekijöille esitetyt hankkeen kustannusarviot olleet realistisia?
  - Ovatko kustannusarviot vastanneet suunnitelmia?
  - Onko valtionavustuksen hakija antanut hakemuksen yhteydessä valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi?
  - Onko päätöksentekijöille hankkeen edetessä selitetty oikea-aikaisesti ja riittävässä laajuudessa syyt, jotka ovat rakennusaikana johtaneet kustannusarvion ylittymiseen ja hankkeen viivästymiseen?
  - Onko päätöksentekijöillä ollut hankkeen loppuvaiheessa riittävä etukäteistieto lopullisista kustannuksista?
  - Onko valtionapuviranomainen tehnyt valtionavustusta koskevassa asiassa kirjalliset päätökset?
  - Käykö valtionapupäätöksistä ilmi:
    - valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset
    - valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista
    - saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön
    - valtionavustuksen käyttöaika sekä 13 §:n 2–4 momentissa tarkoitettut ehdot ja rajoitukset
    - saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta
    - muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

#### Kriteerit:

laki valtion talousarviosta (423/1988), asetus valtion talousarviosta (1243/1992), hallintolaki (434/2003), valtionavustuslaki (688/2001), laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), liikuntalaki (390/2015), laki kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), valtionavustuspäätökset ehtoineen, muut määräykset ja ohjeet, sopimusehdot.

#### Aineistot:

valtionavustuspäätökset, sopimukset, maksuliikenne, kirjanpitolomakkeet, pöytäkirjat, laaditut asiakirjat ja selvitykset, hankesuunnitelmat, muu päätöksenteon dokumentaatio.

#### Analyysimenetelmät:

sisältöanalyysi, analyttinen tarkastus, tapahtumatarkastus, haastattelut.

- Onko valtionavustus maksettu yhtenä vai useampana eränä (mitä maksatuksista on päätetty)? Onko maksatuksissa tapahtunut virheitä?
- Onko valtionavustuksesta maksettu ennakkoa? Jos kyllä, onko se ollut valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista?
- Onko valtionavustuksen saaja antanut valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot?

### 3. Onko hankkeen sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

- Sopimusten hallinta ja asianmukaisuus:
  - Onko sopimukset asianmukaisesti laadittu ja hyväksytyt?
  - Onko ne arkistoitu asianmukaisesti?
  - Onko sopimusmuutosten tietoperusta riittävällä tavalla dokumentoitu?
- Onko valtionapuviranomainen huolehtinut valtionavun asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta?
  - Onko valtionapuviranomainen arvioinut valvonnan tarpeen ja riittävyyden asianmukaisesti?
  - Mitkä ovat valtionavun hallinnoinnin sisäisen valvonnan keskeiset kontrollit (avainkontrollit), joilla valtionapuviranomainen on mielestään kohtuudella varmistunut sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta?
  - Onko valtionapua varten laadittu (oma) hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus ja toimiiko se käytännössä?
  - Onko valtionapuviranomainen ohjeistanut valtionavun valvonnan? Onko ohjeistus selkeä?
  - Miten rakennustöiden valvontaa on hoidettu ja täyttävätkö nykyiset toiminnot/raportit rakennuttajan/rahoittajan tarpeet?
  - Onko valtionapuviranomaisella ollut todellista mahdollisuutta valvoa sopimuksen toteutumista?
  - Onko valvonnan suorittamisessa ollut olennaisia ongelmia?

### Kriteerit:

laki valtion talousarviosta (423/1988), asetus valtion talousarviosta (1243/1992), hallintolaki (434/2003), valtionavustuslaki (688/2001), laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), liikuntalaki (390/2015), laki kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), valtionavustuspäätökset ehtoineen, muut määräykset ja ohjeet, sopimusehdot.

### Aineistot:

valtionavustuspäätökset, sopimukset, maksuliikenne, kirjanpitomateriaali, pöytäkirjat, laaditut asiakirjat ja selvitykset, hankesuunnitelmat, muu päätöksenteon dokumentaatio.

### Analyysimenetelmät:

sisältöanalyysi, analyttinen tarkastus, tapahtumatarkastus, haastattelut.



- Onko valvonnassa (käyttö- ja seuranta-tietojen hankkiminen ja tarkastukset) tai muutoin havaittu olennaisia puutteita valtionavun käytössä?
- Onko valtionapuviranomainen ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin valvonnan tulosten pohjalta?
- Onko valtionapuviranomainen riittävästi varmistunut siitä, että valtionavun saaja on esittänyt oikeat ja riittävät tiedot valtionavun käytöstä ja tuloksellisuudesta?
- Riskienhallinta:
  - Miten hankkeen riskienhallinta on dokumentoitu?
  - Missä elimissä riskienhallintaa on käsitelty?
  - Mitä hallintakeinoja riskeille on määritelty? Mitä olennaisia toimenpiteitä valtionapuviranomainen on tehnyt tai suunnitellut tekevänsä, jotta olennaisimmat riskitekijät eivät estäisi tavoitteiden saavuttamista?
- Onko valtionapuviranomainen suorittanut valtionavun maksamisessa ja käytön valvonnassa valtionavustuksen saajan talouden tai toimintaan kohdistuvia tarkastuksia tai valtuuttanut toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan tarkastuksia?
- Hankkeen organisointi ja vastuunjako:
  - Onko hankkeen osapuolten/toimijoiden vastuut ja valtuutukset määritelty ja dokumentoitu asianmukaisesti?
  - Onko valtionavusta kokonaisuutena vastaava virasto kohtuudella varmistunut siitä, että hallinnointimenettelyt ovat asianmukaiset ja yhdenmukaiset?
  - Onko valtionavun hallinnointimenettelyistä olemassa ohjeistusta? Ohjeistuksen selkeys?
  - Onko päätökset tehty asianmukaisella tavalla?
- Esteellisydet:
  - Onko valtionapuviranomainen riittävästi varmistunut, että hankkeessa toimivaltaiset virkamiehet eivät ole toiminnassaan esteellisiä?

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuksen suunnittelu, toteutus ja raportointi on toteutettu huhtikuussa 2020 – tammikuussa 2021.

Aineistona on käytetty hankkeeseen liittyvää kirjallista materiaalia, hankkeen kirjanpitoaineistoa sekä haastatteluja. Haastattelut on suoritettu syksyn 2020 aikana.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Olli Piironen, johtava tilintarkastaja Sari Pelli, johtava tilintarkastaja Johanna Kormu sekä johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen. Tarkastuksen projektipäällikkönä toimi Olli Piironen ja tarkastuksesta vastaavana johtajana Jaakko Eskola.

## Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Seuraavassa on esitetty tarkastukseen liittyviä rajoituksia ja varauksia:

- Olympiastadionin perusparannushankkeen lopulliset kustannukset eivät ole olleet tiedossa tarkastuksen suorittamisen aikana, eikä taloudellista loppuselvitystä ole vielä laadittu. Tarkastuksen johtopäätökset perustuvat siihen kirjalliseen materiaaliin ja kirjanpitoaineistoon, mitä olemme tarkastuksessa saaneet käyttöömmä 4.11.2020 mennessä. Mikäli hankkeen lopulliset kustannukset poikkeavat tarkastuksen aikana tiedossa olleesta loppukustannusennusteesta, olisi sillä voinut olla vaikutusta tarkastuksen havaintoihin, johtopäätöksiin ja tarkastussuosituksiin.
- Ensimmäisen pääkysymyksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko hankkeelle myönnetyt valtionavustukset käytetty niiden käyttötarkoituksen mukaisesti. Koska hankkeen lopulliset kustannukset eivät olleet tiedossa tarkastuksen aikana eikä hankeselvitystä ole vielä tehty, kannanotto ensimmäiseen pääkysymykseen on tarkastussuunnitelmasta poiketen rajoitettuun varmuuteen perustuva. Se tarkoittaa, että tarkastuskertomuksessa raportoidaan vain tarkastuksessa havaituista puutteista, mutta tarkastuksen johtopäätösten perusteella ei voi tehdä koko hanketta koskevaa johtopäätöstä siitä, onko valtionavustukset käytetty käyttötarkoituksen mukaisesti.
- Tarkastussuunnitelman mukaisesti hankintojen tarkastus oli lähtökohtaisesti rajattu tarkastuksen ulkopuolelle, mutta hankintoja voitiin tarkastaa siltä osin kuin se oli perusteltua tarkastuksen pääkysymyksiin vastaamiseksi. Raportissa esitetyt hankintoihin liittyvät kannanotot antavat vain rajoitetun varmuuden, eikä niiden perusteella voida tehdä johtopäätöstä hankintojen asianmukaisuudesta koko hankkeen laajuudelta.

# Viitteet



- 1 Virtanen, Erkki 2017: Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2017.



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/VTV_fi)