



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

17/2023 Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa D/698/04.07.02/2022

Itärata Oy, 6.11.2023.

Suomi-rata Oy, 6.11.2023.

Liikenne- ja viestintäministeriö, 6.11.2023.

Turun Tunnin Juna Oy, 6.11.2023.

Väylävirasto, 8.11.2023.

Itärata Oy:n lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa

Kiitämme Itärata Oy:n puolesta mahdollisuudesta osallistua Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa -tarkastukseen sekä mahdollisuudestamme antaa lausuntomme tarkastuskertomusluonnoksesta (12.10.2023).

Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotoissa todettiin hankeyhtiömallin olevan uusi käytäntö, jolla pyritään täydentämään valtion suoraa budjettirahoitusta väyläinvestointien suunnittelussa ja rakentamisessa. Hankeyhtiömallin kokonaisrahoituspäätökset varmistavat riittävän suuret suunnitteluhankekokonaisuudet, joille voidaan hakea kansallista rahoitusta täydentävää Euroopan unionin CEF-rahoitusta.

Itärata Oy on perustettu alkuvuodesta 2022 suunnittelemaan nopea raideyhteys Lentorata-Porvoo-Kouvola rakentamisvalmiuteen saakka. Yhtiö on ollut tarkastuksen aikana toimintansa käynnistysvaiheessa. Yhtiö on aloittanut toimintansa muita hankeyhtiöitä myöhemmin, mutta saanut nopeasti aikaan tuloksia myönteisenä koetun yhteistyömallin avulla. Valtion ja kuntien yhteisomistuksessa olevan yhtiön on ollut luontevaa rakentaa aktiivista kumppanuutta eri toimijoiden välillä ja tehostaa suunnitteluprosesseja yhteisen tietopohjan avulla.

Hankeyhtiöiden perustamisvaiheessa niiden tehtävä rajattiin yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä ja osakassopimuksissa käsittämään niille määritettyjen ratayhteyksien suunnittelu rakentamisvalmiuteen saakka. Yhtiö voi tämän lisäksi tehdä tai teettää selvityksiä hankkeen rakentamisen mahdollistamiseksi sekä hankkeeseen liittyvien hyötyjen, haittojen ja muiden vaikutusten tunnistamiseksi. Yhtiö voi harjoittaa myös muuta edellä mainittuun toimintaan liittyvää toimintaa. Hankeyhtiöt tekevät perustamisasiakirjojensa mukaisesti ratayhteyksien suunnittelun lisäksi tarvittavia selvityksiä. Itärata Oy toimii objektiivisena tiedon tuottajana ja näkee avoimuuden ja luottamuksen olevan edellytys rakentavalle yhteistyölle hyvin laajan sidosryhmäjoukon kanssa.

Tarkastuksen perusteella hankeyhtiöiden tehtävänmäärittely oli selkeä ja tarkastuksen yhteydessä on tunnistettu runsaasti, valtion toimijoiden sekä hankeyhtiöiden osallisten nimeämiä, vaikutuksiltaan merkittäviä hankeyhtiömallin hyötyjä. Hankeyhtiöorganisaatiot on perustettu tarpeita vastaavasti ja henkilövalinnat sekä hankeyhtiön operatiivisessa johdossa, että hallituksessa ovat huolella valmisteltuja. Hankeyhtiöiden hallituksissa on monipuolista osaamista, mikä tukee niiden perustehtävän hoitamista. Myös hankeyhtiöiden johdon, hallituksen ja omistajaohjauksen välinen yhteistyö on toiminut hyvin.

Hankeyhtiömallin käyttöönoton ensisijainen tavoite oli saada käyntiin suuria väylähankkeita, jotka olisivat jääneet käynnistymättä ilman valtion budjettirahoituksen ulkopuolista lisärahoitusta. Tästä haastatellut valtion ja hankeyhtiöiden toimijat olivat täysin yksimielisiä. Kyseinen tavoite myös saavutettiin. Pyrkimyksenä oli myös pitkäjänteisesti varmistaa ratojen suunnittelun rahoitus yli hallituskausien.

Itärata Oy:n tehtävänä on nopean raideyhteyden suunnittelu Lentorata-Porvoo-Kouvola. Yhtiö ottaa toiminnassaan huomioon valtakunnalliseen liikennejärjestelmään ja alueiden kehitykseen liittyvät näkökohdat Itäradan vaikutusalueen ollessa huomattavan laaja. Kaikkien hankeyhtiöiden hankkeet perustuvat Väyläviraston ja sen edeltäjien suunnitelmiin sekä merkittävältä osin myös maakuntakaavoihin.

Tunnistamme hankeyhtiössä hankkeen vaikuttavuuden liittyvän liikenneväyliin ja liikenteen hallintaan, liikkumiseen ja kuljetuksiin, liikenteen operointiin sekä alueiden kehittymiseen hankkeen suunnittelualueella ja sitä huomattavasti laajemmalla hankkeen vaikutusalueella. Itärata Oy on tunnistanut roolinsa valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämisessä ja on tarjoutunut liikenne- ja viestintäministeriölle osallistumaan liikenne12 -suunnitelman valmisteluun sekä toimimaan valtakunnallisessa liikennejärjestelmätyössä aktiivisesti. Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla tavoitellaan pitkäjänteistä liikennepolitiikkaa, jota hankeyhtiöt vahvasti tukevat.

Tarkastuksessa oli havaittu riski, että erillisen organisaation käyttö yksittäisen yhteyden suunnittelussa voisi johtaa valtakunnallisen väyläverkoston osaoptimointiin. Itärata Oy ei osaoptimoi väyläverkostoa, vaan toteuttaa yhtiön perustamisasiakirjoissa omistajiensa, jotka kaikki ovat julkishallinnon toimijoita, määrittämiä tavoitteita suunnitella määritetty raideyhteys rakentamisvalmiuteen saakka.

Hankeyhtiö ottaa luonnollisesti huomioon suunnittelun kohteena olevan raideyhteyden osana valtakunnallista ja kansainvälistä liikenneverkkoa ja liikennejärjestelmää. Väyläviraston johtaman hankkeen suunnitteluprosessissa keskitytään myös hankkeen onnistuneeseen läpivientiin, jossa ympäristövaikutusten arviointi sekä yleis- ja ratasuunnitelmat laaditaan hanketta tai sen osaa koskien. Täten hankeyhtiön tehtävä ja rooli ei eroa Väyläviraston suunnittelutehtävästä yksittäisessä hankkeessa. Hankeyhtiön tekemä tiivis ja rakentava yhteistyö suunnittelualueen ja vaikutusalueen sidosryhmien kanssa mahdollistaa suunnittelutyön etenemisen mahdollisimman sujuvasti.

Liikenteen vihreä siirtymä ja päästövähennystavoitteet edellyttävät raidehankkeiden ja raideliikenteen voimakasta kehittämistä myös Suomessa. Väylähankkeiden eteneminen selvityksistä eri suunnitteluvaiheiden kautta toteutukseen ja toteutettavan väylähankkeen tuottamiin vaikutuksiin kestää varsin pitkään, minkä vuoksi useita suuriakin hankkeita tulee edistää samanaikaisesti. Hankeyhtiöitä ei tule nähdä keskenään kilpailevina tahoina, vaan organisaatioina, jotka edistävät samanaikaisesti koko Suomen liikennejärjestelmän kehittämisen kannalta merkittäviä hankkeita. Itärata Oy viimeisimpänä perustettuna hankeyhtiönä on voinut hyödyntää muiden hankeyhtiöiden kokemuksia ja aikaansaamia tuloksia toiminnassaan.

Suurten raidehankkeiden eri vaiheissa tarvitaan erilaista osaamista, minkä vuoksi hankeyhtiöiden hankkeiden eteneminen hieman eri vaiheissa on toimialan kannalta

hyvä asia tarvittavan työvoiman saatavuuden varmistamiseksi ja alan osaamisen turvaamiseksi pitkäjänteisesti. Suunnitteluhankkeiden tilaajaorganisaatioita, jopa raidesuunnitteluhankkeiden tilaajaorganisaatioita, on Suomessa runsaasti. Tämä yhdessä raidehankkeisiin suunnatun rahoituksen lisääntyttyä edellyttää joka tapauksessa alan osaamisen kehittämistä ja suunnitteluresurssien lisäämistä.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että hankeyhtiöiden toiminnalla ei ole perustuslaillisuuslausunnon mukaan esteitä. Tämänhetkinen lainsäädäntö ei kuitenkaan tue hankeyhtiömallilla tehtävää valtion rataverkon suunnittelua. Ehdotammekin lainsäädäntöä tarvittavilta osin päivitettäväksi sujuvan toiminnan mahdollistamiseksi. Hankeyhtiöltä puuttuva viranomaisrooli ei ole aiheuttanut hankeyhtiölle vaikeuksia. Hankeyhtiöiden edustajat voidaan myös kutsua mukaan maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämiin viranomaisneuvotteluihin.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty suositus Valtioneuvostolle, että ennen suurten ratahankkeiden mahdolliseen toteutusvaiheeseen etenemistä tulisi tunnistaa esimerkiksi roolitukseen, ohjaukseen, valvontaan, rahoitukseen ja lainsäädännön luomiin edellytyksiin liittyvät riskit ja varmistettava niiden hallinta. Näin toimien turvataan hankkeen toteuttaminen sujuvasti. Hankeyhtiö osaltaan edesauttaa tunnistamaan näitä riskejä ja niiden hallintakeinoja.

Hankeyhtiön ja hankeyhtiöitä ohjaavan liikenne- ja viestintäministeriön välinen yhteistyö eri muodoissa on toiminut erittäin hyvin, samoin yhteistyö Väyläviraston kanssa on ollut toimivaa. Itärata Oy noudattaa Väyläviraston suunnitteluohjeita ja tekee niihin tarvittaessa kehitysehdotuksia, mikäli niissä ei vielä ole otettu huomioon hankeyhtiöiden tarvitsemia linjauksia esimerkiksi suurnopeuskaluston asettamille vaatimuksille tai eurooppalaisen raidelevyden käyttöönotolle. Olemme tarjoutuneet suunnitteluohjeyhteistyöhön Väyläviraston kanssa ratojen yleissuunnitteluohjeen valmistelussa. Itse raidehankkeen suunnittelussa hankeyhtiöt ovat Väyläviraston kanssa rinnasteisia tilaajaorganisaatioita. Väyläviraston rooliin ja heidän resurssien käyttöön liittyviä haasteita emme ole yhteistyössämme kohdanneet. Itäradan osalta ei vielä ole tehty ensimmäistä Väyläviraston hankearviointiohjeistuksen mukaista hankearviota, jota varten tarvitaan selvityksiin perustuvia vaikutusarviointeja, jotka taas edellyttävät hankkeen suunnittelun edistämistä. Hankeyhtiöiden tekemät vaikutusselvitykset ovat normaalia lakisäateistä suunnitteluprosessin läpivientiä, eivät suunnittelusta irrallisia osia.

Ratalinjausvalinnan tekeminen ennen hankeyhtiön perustamista on helpottanut Itärata Oy:n toimintaa, jolloin hankeyhtiö on voinut keskittyä ratayhteyden suunnitteluun ja tarvittavien selvitysten tekemiseen. Osaltamme Väylävirastolle ei ole syntynyt veloitteita, mutta toiminnasta mahdollisten veloitteiden suhteen pyritään sopimaan niin varhain kuin mahdollista.

Tarkastuskertomusluonnoksessa nostettiin esiin hankeyhtiöissä rinnakkain merkittävän suurella pääomalla tehtävä suunnittelutyö ennen hankkeiden mahdollisia toteuttamista koskevia päätöksiä. Tämä käytäntö ei poikkea julkisen sektorin infrahankkeiden suunnittelukäytännöistä, sillä selvityksiä, esisuunnittelua, yleissuunnittelua sekä tie- tai ratasuunnittelua tehdään lähes poikkeuksetta ennen

toteutuspäätöksiä. Suunnittelemattomien varausten ylläpitäminen esimerkiksi maakuntakaavoissa vaikeuttaa muuta maankäyttöä alueella. Suunnittelemalla hanke riittävän tarkasti voidaan aluevaraukset rajata ja hankkeen vaikutukset selvittää sillä tarkkuudella, että muuta maankäyttöä voidaan edistää. Tästä syystä jo 1970-luvulta lähtien suunnitelmissa esiintyvää Itärataa on perusteltua suunnitella ratasuunnitelmatarkkuuteen, vaikka toteutus päätöstä ei olekaan. Kaikista julkisen sektorin suunnitteluhankkeista, joita edistetään hankeyhtiöiden ulkopuolella, ei tulla välttämättä tekemään toteutus päätöstä.

Tarkastuksessa nostettiin esiin, että hankeyhtiöt ovat tehneet hyvää työtä ja luoneet toimivia käytänteitä. Hankeyhtiöiden toiminta on tarkoituksenmukaista ja samalla tuottavaa ja tehokasta, kun hankkeita saadaan edistettyä sujuvasti kohti niiden välittömien ja välillisten vaikutusten toteutumista. Itärata Oy toimii avoimesti ja läpinäkyvästi ja on valmiit jakamaan kokemuksiaan alan toimijoille toimialan kehittämiseksi. Hankeyhtiö tekee laajaa asiakaslähtöistä sidosryhmäyhteistyötä hankkeen sujuvan etenemisen varmistamiseksi. Hankeyhtiöiden ketteryys sekä varhainen mahdollisuus vaikuttaa kuntayhteistyöhön ja kuntien kaavoitukseen sujuvoittaa suunnittelutyötä.

Kokemustemme mukaan eri tavoin kilpailuttamamme hankinnat ovat kiinnostaneet hyvin palveluntuottajiamme, sillä olemme saaneet toteuttamiimme kilpailutuksiin neljästä seitsemään osallistujatahoa. Tämänkaltaisen kilpailutilanteen voidaan katsoa synnyttävän myös kustannussäästöjä. Kilpailutuksia tarkasteltaessa tulee huomata, että tietyissä raidesuunnittelun erityistoiminnoissa Suomessa on vain muutama palveluntuottaja, ja tilaajina on ollut aiemmin vain valtio ja Helsingin kaupunki. Raideliikenteen laajentuminen raitioliikenteen kehittämisen myötä muihin kaupunkeihin ja hankeyhtiöiden aloitettua toimintansa, raidesuunnitteluosaamisen kysyntä sekä palveluntuottajien välinen kilpailu ovat lisääntyneet. Tämä edellyttää vastuullista toimintaa ja vahvaa osaamista myös tilaajilta. Tavoitteemme on myös kasvattaa alalle raidesuunnittelun osaajia ottamalla hankkeisiin mukaan myös nuoria, vasta valmistuneita suunnittelijoita ja tarjoamalla opinnäyte- ja tutkimusaiheita alan opiskelijoille.

Hankeyhtiöiden toiminnansuunnittelussa ennakoidaan eri suunnitteluvaiheisiin liittyvät kuulemiset ja mahdolliset valitukset. Hankeyhtiöllä on samanaikaisesti useita suunnittelun osahankkeita käynnissä, joilla pystytään tasaamaan yhtiön henkilöstön työkuormaa koko suunnittelukauden aikana. Suunnittelun osahankkeita ja selvityksiä voidaan täten myös edistää lakisääteisten kuulemisten ja mahdollisten valitusten aikana.

Valtiovarainministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön teettämään selvitykseen viitattuna, mikään väylähanke itsessään ei tule maksamaan itseään takaisin tai ne eivät ole kannattavia julkisen talouden ja valtiontalouden näkökulmasta. Itärata-hankeyhtiöön myöhemmässä vaiheessa sitoutuneiden osakkaiden omistus ja rahoitusosuudet olivat useimmiten pienempiä, kuin hankeyhtiöön alussa sitoutuneilla kunnilla.

Tarkastuskertomusluonnosraportin kannanottojen otsikkotasolle on nostettu toteamus ”Hankeyhtiömalli ei ole rataanfran suunnitteluvaiheen suositeltava rahoitusmuoto”. Tämä on erittäin voimakas ilmaisu, varsinkin siksi, kun hankeyhtiöt ovat toimintansa alussa, eivätkä ne vielä ole ehtineet tuottaa kaikkea tarvittavaa tietoa tulevan päätöksenteon tueksi. Tarkastuskertomusluonnoksen näkemyksen mukaan osakeyhtiömuodossa ei voisi tehdä mitään sellaista toimintaa, mikä vaatii alkusuunnittelua, alkuinvestointia tai muunlaista liiketoiminnan kehittämistä, sillä se olisi tappiollista. Hankeyhtiö tuottaa taseeseensa suunnitelmia, jotka ovat hankkeen toteuttavalle taholle rahanarvoista ja välttämätöntä tietoa toteutusvaiheen käynnistämiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että kolmen suuren hankeyhtiön suunnittelu samanaikaisesti on osoittautunut kokeiluksi, joka sisältää paljon epävarmuuksia ja riskejä. Tätä johtopäätöstä ei voi pitää objektiiviseen tietoon perustuvana, koska raportissa ei esitetä riittäviä faktoja tämän tueksi. Hankkeet ovat myös lähtökohdiltaan, esimerkiksi suunnitteluvaiheiltaan, hyvin erilaisia. Yhtiöt ovat toimineet varsin vähän aikaa, eikä toiminnan tuloksia tai havaittuja riskejä voida yhteismitallisesti arvioida. Haastateltujen tahojen havainnot lienevät yksittäisten henkilöiden, ei kattavasti hankeyhtiöiden kaikkien omistajien näkemyksiä. Raportti ei myöskään avaa kuntien osuutta yhtiöiden omistajina juuri lainkaan. Jää epäselväksi, kuka tai mikä taho pitää hankeyhtiöitä epävarmoina ja riskejä tuottavina kokeiluina. Kunnista saatu suora palaute ei tue tätä näkemystä.

Hankeyhtiöihin on varsin laaja kaupunkien ja kuntien toiminnallinen ja taloudellinen sitoutuminen, rahoittavathan kaupungit ja kunnat 49 % hankeyhtiöiden toiminnasta. Kaupungeilla ja kunnilla on vahva intressi hankkeen onnistumiseen ja alueellisten tarpeiden huomioimiseen. Odotamme tarkastuskertomuksessa painotettavan sitä, että kyseessä on Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin kuuluva tarkastus, jossa on katsottu hankeyhtiöitä valtion taloudenhoidon näkökulmasta, ei hankeyhtiön kaikkien omistajien tai yhteiskuntatalouden kannalta.

Itärata haluaa varmistaa riittävällä vuoropuhelulla, että omistajilla eli valtiolla sekä kaupungeilla ja kunnilla on yhteinen näkemys hankkeen tavoitteista ja etenemisestä. Kaupunkien ja kuntien näkemyksillä on merkitys hankkeen menestykseen ja hyväksyttävyyteen paikallisesti. Väylähankkeiden suunnittelu hankeyhtiöissä on suunnitteluhankkeen tilaajatoimintaa, joka ei tuota liiketoiminnan voittoa. Hankeyhtiöiden on katsottu tuottavan muita hyötyjä niiden toiminnan ketteryuden ja pitkäjänteisyyden kautta. Hankkeen pitkäjänteisyys tukee myös Euroopan unionin rahoitusmahdollisuuksien täysimääräistä hyödyntämistä. Hankeyhtiöt ovat tehokas keino edistää suunnitteluhankkeita sujuvasti ja ketterästi kohti niillä saavutettavaa vaikuttavuutta.

Petteri Portaankorva
Toimitusjohtaja
Itärata Oy

Valtiontalouden tarkastusvirasto

kirjaamo@vtv.fi

Viite: Lausuntopyyntö 12.10.2023, D/698/04.07.02/2022

Lausunto Tarkastuskertomusluonnoksesta Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa

VTV on pyytänyt lausuntoa Suomi-rata Oy:ltä Tarkastuskertomusluonnokseen Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kuulla yhtiön näkemys tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistaa, että kertomusluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä.

Suomi-rata Oy on tutustunut Tarkastuskertomusluonnokseen ja antaa lausuntonsa yhtiön näkökulmasta. Lausunnossa yhtiö nostaa esille sekä periaatteellisia puutteita että korjaamista edellyttäviä yksittäisiä asioita ja asiavirheitä, ja pyytää, että ne huomioidaan ja korjataan tarkastuskertomusta viimeisteltäessä.

Lisäksi Suomi-rata Oy toteaa, että kokonaisuutena tarkastuskertomusluonnos pitää sisällään oikeita havaintoja ja johtopäätöksiä. Luonnoksessa tuodaan hyvin ilmi erityisesti se, että ennen ratayhteyksien suunnittelun aloittamista valtion olisi tullut tehdä suuret päätökset, kuten ratalinjausten valinta, eikä siirtää niiden valmistelua hankeyhtiön vastuulle. Siinä myös mainiosti osoitetaan, että vaikka hankeyhtiöiden perustamisen taustalla oli tavoite varmistaa ratojen suunnittelun pitkäjänteinen rahoitus, se Suomirata-hankkeen osalta kumottiin poliittisella päätöksellä maan hallituksen vaihtuessa.

Tarkastuskertomusluonnoksen periaatteelliset puutteet

Hankeyhtiön tarkoituksen ja yhtiön toimeksiannon määrittely

Hankeyhtiön perustamisen tarkoitus ja toimintamalli käsitellään tarkastuskertomusluonnoksessa puutteellisesti, keskittyen pääasiassa yhtiön suunnittelutehtävään. Tästä seuraa muun muassa, että myös osakkaiden Suomi-rata Oy:lle antama toimeksianto jää epäselväksi, eikä luonnos anna kirkasta ja todenmukaista kuvaa yhtiön tehtävistä ja tavoitteista sekä niille asetetuista reunaehdoista.

Suomi-rata Oy pitää tärkeänä, että tarkastuskertomuksesta käy selkeästi ilmi yhtiön toimiala ja toiminnan tarkoitus, huomioiden se, miten ne määritellään yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksessa:

Yhtiöjärjestys, 2 §:

"Yhtiön toimialana on Helsingin ja Tampereen väliseen Helsinki-Vantaan lentoaseman kautta kulkevaan raideyhteyteen liittyvä raideliikenneinfrastruktuurin suunnittelu rakentamisvalmiuteen asti. Yhtiö voi tämän lisäksi tehdä tai teettää selvityksiä hankkeen rakentamisen mahdollistamiseksi sekä hankkeeseen liittyvien hyötyjen, haittojen ja muiden vaikutusten tunnistamiseksi.

Yhtiö voi harjoittaa myös muuta tässä kohdassa mainittuun toimintaan liittyvää toimintaa."

Yhtiöjärjestys, 3 §:

"Yhtiön toiminnan erityisenä tarkoituksena on kehittää ja tuottaa yhteiskunnan, viranomaisten ja osakkaidensa tarpeisiin raideliikenneinfrastruktuurin suunnitelmia ja tähän liittyvien hyötyjen, haittojen ja muiden vaikutusten arvioita. Yhtiön toiminnan pääasiallinen tarkoitus ei ole tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen.

Tämän pykälän määräyksillä ei ole tarkoitus poiketa yhtiön jakokelpoisten varojen jakamismahdollisuudesta vain osakkeenomistajille."

Osakassopimus, "Sopimuksen tarkoitus":

"Yhtiön tarkoituksena on edistää Helsingin ja Tampereen välisen Helsinki-Vantaan lentoaseman kautta kulkevan raideyhteyden suunnittelua rakentamisvalmiuteen asti ("Suunnitteluhanke"). - - Yhteyden suunnittelu koostuu eri osista, joita ovat Pasilan ja Keravan välinen Lentorata sekä jatkoyhteys Tampereelle. Jatkoyhteys voidaan toteuttaa joko uutena ratalinjauksena Helsinki-Vantaan lentoasemalta Tampereelle tai kehittämällä nykyistä pääraataa Riihimäen ja Tampereen välillä (3. ja 4. lisäraide sekä radan oikaisut). Jatkoyhteyden osalta Yhtiö tuottaa molemmista vaihtoehdoista esiselvityksen, joiden kesto on noin 1,5 vuotta ja kustannukset yhteensä noin 2,5 milj. euroa, ja jotka määräävät Suunnitteluhankkeen tarkemman sisällön. Esiselvityksillä luodaan edellytyksiä Suunnitteluhankkeen jatkosuunnittelua varten ja niiden valmistuttua erikseen päätetään, kumpi vaihtoehto suunnitellaan rakentamisvalmiuteen saakka."

Kuten yllä olevista lainauksista käy ilmi, yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen mukaisesti Suomi-rata Oy:n omistajilta saama toimeksianto käsittää uuden raideyhteyden suunnittelutyön lisäksi myös esiselvitykset, joiden perusteella osakkaat päättävät, kumman jatkoyhteysvaihtoehdon suunnittelutyötä lähdetään edistämään. Aikaa esiselvitysten tuottamiseen osakassopimuksessa on annettu noin 1,5 vuotta. Lainauksista käy ilmi myös, että yhtiö voi teettää myös muita selvityksiä rakentamisen mahdollistamiseksi sekä hankkeeseen liittyvien hyötyjen, haittojen ja muiden vaikutusten tunnistamiseksi.

Osakassopimukseen perustuen yhtiön tehtävä on ollut selvittää myös uusia toteutus- ja rahoitusmalleja, joiden avulla hankkeen toteuttamiseen vaadittu julkinen maksuosuus olisi jäänyt pienemmäksi. Osakassopimuksessa rakentamisvaiheesta ja rakentamisen kustannusten kattamisesta todetaan seuraavaa:

"Osapuolet tiedostavat, että rakentamisvaiheesta tai sen osista ei ole tehty päätöstä eikä tämän sopimuksen mukaisen suunnittelun loppuunsaattaminen velvoita osapuolia rakentamista koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi todetaan, että rakentaminen ei voi tapahtua vain Suomen valtion tai sen määräysvallassa olevien yhteisöjen varoilla, vaan edellytyksenä on, että

merkittävä osa rakentamisvaiheen investointikustannuksista katetaan muilta tahoilta, kuten kunnilta, sekä muista toimijoilta saatavilla sijoituksilla, tuotoilla tai maksuosuuksilla. Tätä taustaa vasten osapuolet sitoutuvat myötävaikuttamaan ja osallistumaan rakentamisvaiheen rakentamiskustannusten kattamistapojen ja investointiedellytysten selvittämiseen. Selvitystyön kohteena on myös osapuolten ja niiden määräysvallassa olevien tahojen omistamien kiinteistöjen hyödyntämisestä saatavat tuotot ja niiden ohjaaminen rakentamisvaiheen rahoittamiseen.”

Suomi-rata Oy katsoo, että toimeksiannon laajuus on tarkoituksenmukaista kuvata tarkastuskertomuksessa selkeästi ja viitata kuvaukseen kaikissa kohdissa, joissa hankeyhtiön tehtävää käsitellään.

Hankeyhtiömalli tuo lisäarvoa

Hankeyhtiön tarkoituksen ja toimintamallin puutteellinen kuvaus johtaa myös siihen, että liikevaihdon puute näyttäytyy tarkastuskertomusluonnoksen perusteella ongelmana ja hankeyhtiöiden suunnittelemat ratahankeet poikkeuksellisen kannattamattomina. Myös hankeyhtiömallin tuoma lisäarvo jää huomioimatta. Luonnoksessa todetaan mm. seuraavasti:

”Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota hankeyhtiöiden yhtiöjärjestyksessä esitettyyn määritelmään, jonka mukaan hankeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa. VTV on jo aiemmassa tarkastuksessaan ottanut kantaa siihen, että jos liiketoiminnan tuotot eivät kata toiminnan kustannuksia, ei julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ole perusteltua. Hankeyhtiöitä ei ole organisoitu VM:n yhtiöittämisestä koskevan ohjeistuksen mukaisesti. Hankeyhtiöissä ei ole syntynyt lainkaan liikevaihtoa ja toiminnan ollessa tappiollista osakkaat, sitoumuksensa mukaisesti, rahoittavat pääomasijoituksillaan ratasuunnittelusta aiheutuvat kustannukset ja syntyneen tappion.” (s. 14)

”Ministeriöiden [VM, LVM] teettämä selvitys on osoittanut, että hankkeet eivät tule maksamaan itseään takaisin. Valtiovarainministeriö toi tarkastushaastattelussa esiin, ettei se ole saanut selkeitä perusteluita hankeyhtiömallin käyttöönotolle, eikä näe hankeyhtiömallin tuottavan lisäarvoa. Valtion budjetin tai julkisen sektorin käyttökään ei sulkisi pois yhteisrahoitusta tai rahoituksen erilaista jaksottamista.” (s. 15)

”Hankeyhtiöiden tehtävä on suunnitella ratahankeita, joiden osalta liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat yhteistyössä selvittäneet, ettei rakentamista pidetä kannattavana julkisen talouden ja valtiontalouden näkökulmasta.” (s. 19)

Kuten tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, suunnitteluvaiheen hankeyhtiö(i)ssä ei synny liikevaihtoa eikä yhtiöjärjestyksen toimiala sitä mahdollista. Hankeyhtiöitä perustettaessa yksi keskeinen lähtökohta ratainvestoinnin rahoitukselle onkin ollut hyötyjä maksaa -periaate, ja se on antanut kunnille perusteen osallistua hankkeeseen, joka ei kuntien toimialaan normaalisti kuulu. Tämän osakkaat ovat tienneet hankeyhtiöön lähtiessään. Osakkaat ovat osakassopimuksin sitoutuneet suunnitteluvaiheen rahoitukseen ymmärtäen, että tehtävillä sijoituksilla katetaan suunnittelukustannukset ja yhtiön operatiivinen toiminta eikä hankeyhtiön toiminnan tarkoitus ole tuottaa voittoa.

Hankeyhtiömallin lähtökohta on löytää uusia työkaluja toteuttaa suuria infrahankkeita, joita valtion talousarviorahoituksella on vaikea saada aikaan. Mallissa hyödynnetään projektirahoituksen periaatteita, eli jaksotetaan hankekustannuksia pitkälle ajalle sekä ohjataan hankkeen käyttövaiheessa syntyviä tuloja kattamaan näitä kustannuksia. Tavoitteena on näin minimoida kuormaa, joka investoinnista koituu budjettitaloudelle.

Suomi-rata Oy pitää tärkeänä, että niin liikevaihto-asiaa kuin kannattavuutta ja hankeyhtiömallin tuottamaa lisäarvoa tarkastellaan tarkastuskertomuksessa laajemmin, huomioiden yhtiön toimeksianto ja hankeyhtiömallin tavoitteet. Siksi yhtiö katsoo, että ministeriöiden teettämästä selvityksestä (Suurten ratahankkeiden rahoitus- ja investointimahdollisuudet), johon luonnoksessa viitataan ja jossa hankeyhtiöt ovat olleet mukana, tulee tuoda esille myös yhteiskuntataloudelliset hyödyt. Esimerkiksi Suomi-rata-hankkeen osalta selvitys tunnistaa ulkoisia, esimerkiksi kiinteistökehitykseen liittyviä tulonlähteitä, joiden johdosta julkinen maksuosuus olisi pienentynyt merkittävästi.

Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanovirasto (CINEA) on omalla rahoituspäätöksellään todennut hankeyhtiömallin toimivaksi suunnitteluvaiheessa. Hankeyhtiöistä tehdyissä laskelmissa on oletettu CEF-tuen määrä huomattavasti pienemmäksi (20 % maksimimäärästä), kuin se on käytännössä.

Lainapääoman osalta hankeyhtiö pystyy myös hyödyntämään erilaisia rahoitusinstrumentteja. Kyse ei ole vain rahoituksen jaksottamisesta, vaan pitkäaikaisista lainoista ja korkosuojauksista. Hankeyhtiöllä on mahdollisuus käyttää pitkiä kiinteitä korkoja varmistamaan tasaisen korkokustannuksen ja turvaa sitä kautta liiketoiminnan ennustettavuutta. Mitä yhteisrahoitteisuuteen tulee, maksuperustelain mukainen maksullinen toiminta ei voi olla yhteisrahoitteista toimintaa. Käytännössä kunnat pystyvät rahoittamaan valtakunnallista hanketta vain yhtiön kautta.

Lisäksi Suomi-rata Oy huomauttaa, että kannattavuuden osalta suuret ratahankkeet, esimerkiksi Suomirata, eivät poikkea julkisin varoin toteutettavista ratahankkeista: niiden h/k-suhteet ovat vastaavia. Tosin väylähankkeiden toteutus päätökset tehdään useimmiten muilla kriteereillä kuin pelkkä h/k-suhde.

Yhtiö toimii omistajiensa ohjauksessa ja heidän eduksi

Suomi-rata Oy katsoo, että paikoin tarkastuskertomusluonnoksessa tuodaan ilmi yhtiötä kohtaan ilmaistua kritiikkiä tavalla, joka antaa olettaa, että yhtiö ei olisi toiminut läpinäkyvästi tai olisi ajanut jotain muuta kuin osakkaidensa etua. Osa kritiikistä kohdistuu asioihin, jotka on selkeästi määritelty osakassopimuksessa ja jotka ovat siten olleet osakkaiden tiedossa jo heidän päättäessään osallistua hankkeeseen. Yhtiön näkökulmasta yksittäisen osakkaan kriittinen asenne saa myös paikoin liian suuren painoarvon eikä luonnos näin anna koko kuvaa osakkaiden näkemyksistä.

Esimerkiksi:

”Hankeyhtiöiden osakkaat olivat vaihtelevan tyytyväisiä toiminnan sujuvuuteen ja kustannusten muodostumisen läpinäkyvyyteen sekä osakejakauman muodostamiseen.” (s. 10)

"Tarkastuksen aikana VM toi esiin, ettei tunnistettu suunnittelu-yhtiöiden etu välttämättä vastaa valtion, kuntien tai veronmaksajien etua. Hankeyhtiön ja osakkeenomistajan etujen välinen ristiriitaisuus tuotiin haastatteluissa esiin myös suunniteltujen linjausten ja mahdollisten pysähtymispaikkojen yhteydessä." (s. 19)

"Tarkastuksen haastatteluaineiston mukaan eräät Suomi-rata Oy:n osakkaat ilmaisivat kokeneensa hankeyhtiön menettelyssä piirteitä, jotka eivät heidän mielestään olleet osakkaan edun mukaisia. Nämä koskivat erityisesti ratalinjaukseen liittyvän päätöksen valmistelua. Jotkut osakkaat kokivat linjauspäätöksen valmistelu-aikataulun omiin tarpeisiinsa nähden turhan vaativiksi ja omat neuvottelumahdollisuutensa tästä syystä rajallisiksi.

Lisäksi usealle osakkaalle on ollut epäselvää, millä tavalla valtion kanta ratalinjauspäätökseen muodostetaan." - - Omistajapoliittinen linjaus olisi voinut olla vahvempi. Erityisesti valtion toiminnan periaatteet, esimerkiksi perusteet, joilla linjauspäätös tehdään.. olisi ollut hyödyllistä tietää." (s. 22–23)

"Vaihtoehtoisia ratalinjauksia koskevassa kysymyksessä eräät Suomi-radan osakkaat kokivat, ettei heille tietojen toimitukseen liittyvistä aikataulullisista syistä annettu tosiasiallista mahdollisuutta esittää näkemyksiään hankeyhtiössä." (s. 23)

"Suomi-rata Oy:n eri alueilla ilmenneitä erimielisyyksiä on ratkaistu tapauskohtaisesti. Eri intressiryhmien huomioimiseksi ja ratkaisun löytämiseksi perustettiin seurantaryhmä, jonka työ saatiin päätökseen. - - Suuri intressiristiriita yhtiön (Suomi-rata Oy) ja osakkaiden välillä on aiheutunut linjausvaihtoehtoista." (s. 24)

"Hankeyhtiöiden tehtävämäärittelyn havaittiin olleen niin väljä, että yhtiöt ovat voineet laajentaa toimintaansa pelkästä ratasuunnittelusta. Yhtiöt esimerkiksi teettivät omia selvityksiään ratahankkeiden liikenteellisistä, sosiaalisista, taloudellisista tai ympäristöllisistä hyödyistä. Kaikista kolmesta ratahankkeesta on tehty viralliset, Väyläviraston ohjeistuksen mukaiset, vertailukelpoiset hankearviot. Siten hankeyhtiöiden omat, täydentävät arvioinnit vaikuttivat osittain jopa yrityksiltä vaikuttaa sidosryhmien tai päättäjien mielipiteisiin." (s. 26)

"Suomiradan linjausvaihtoehtojen selvittämisen antaminen hankeyhtiön tehtäväksi oli johtanut ristiriitaisiin tulkintoihin hankeyhtiön ja sen joidenkin osakkaiden välillä." (s. 26)

Suomi-rata Oy katsoo, että edellä mainittuja kohtia tulee tarkentaa ja tasapuolistaa kertomalla, kuinka yhtiö on todellisuudessa toiminut, ja viittaamalla osakkaiden yhtiölle antamaan toimeksiantoon. Suomi-rata Oy on toiminut ja toimii omistajiensa ohjauksessa, ja osakkailla on pääsy kaikkeen yhtiön toimintaa koskevaan tietoon. Osakassopimuksessa todetaan selkeästi, että jatkoyhteyden linjauspäätös tehdään osakassopimuksen asettamassa aikataulussa (1,5 vuotta), perustuen jatkoyhteysvaihtoehtoista tehtyihin esiselvityksiin. Edelleen, osakassopimukseen perustuen, osa yhtiön tehtävänantoa on ollut myös hankkeen hyötyjen, haittojen ja vaikutusten selvittäminen, ja yhtiö on tuottanut tätä tietoa nimenomaan omistajiensa päätöksenteon tueksi. Hankearvioinnissa yhtiö on käyttänyt samaa menetelmää, jota LVM ja Väylävirasto käyttävät. Lisäksi yhtiö on teettänyt, niin ikään osakkaiden päätöksenteon tueksi, selvityksen nopean raideyhteyden laajemmista yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista.

Edelliseen perustuen Suomi-rata Oy katsoo tärkeäksi myös erikseen tarkentaa, ettei yhtiön ja sen osakkaiden välillä mukaan ole ollut intressiristiriitaa. Osakkaiden kesken

on sen sijaan ollut erilaisia näkemyksiä siitä, kumpi jatkoyhteysvaihtoehto suunnitellun tulisi valita. Linjausvaihtoehtoja koskevien esiselvitysten valmistuttua syksyllä 2022 osakkaat itse nostivat esiin lisäselvitystarpeita ja kysymyksiä, ja esittivät näin myös jatkoaikaa päätöksenteolle. Iso osa selvitystarpeista ja kysymyksistä koski laajemmin raideliikenteen toiminnallisuutta ja muita hankkeen tai hankealueen ulkopuolisia asioita, ei linjausvaihtoehtoja. Näiden tarpeiden ja kysymysten läpikäymiseksi ja päätöksenteon tueksi päätettiin perustaa erillinen seurantaryhmä, johon tarkastuskertomusluonnoksessakin viitataan. Seurantaryhmän työ päättyi sovitusti maaliskuun 2023 lopussa, ja ryhmän yksimielinen näkemys oli, että kaikki avoimet kysymykset on käsitelty ja tietopohja on tehtyjen selvitysten perusteella riittävä linjausta koskevan päätöksenteon tueksi.

Yksityisraiteen suunnittelu mahdollistaa uuden tavan toimia

Tarkastuskertomusluonnoksessa hankeyhtiömallin soveltuvuus ratainfra suunnitteluvaiheeseen kyseenalaistetaan ja mallin ongelmana nähdään se, ettei hankeyhtiö ole viranomainen ja että yhtiö suunnittelee yksityisraidetta. Esimerkiksi:

”Hankeyhtiömalli ei ole ratainfra suunnitteluvaiheen suositeltava rahoitusmuoto”

”Hankeyhtiömalli ei toimi näin suuressa kokonaisuudessa, jota ei kuitenkaan voida kokonaan irrottaa valtakunnallisesta liikenneverkosta, vaikka hankeyhtiöiden suunnittelutehtävä ja -rooli olikin selkeästi määritelty. Valmisteluvaiheessa mallin tarkoituksena näyttää olleen se, että suuria ratakankkeita voitaisiin edistää valtion talousarvion estämättä. - - Suomen tämänhetkinen lainsäädäntö ei tue hankeyhtiömallilla tehtävää ratasuunnittelua. Tästä syystä yhtiöt joutuvat suunnittelemaan yksityisraidetta, josta on tarkoitus myöhemmin tulla valtion rataverkon osa. Vaikeuksia on tuottanut myös se, että hankeyhtiö ei ole viranomainen, kuten ratoja perinteisesti suunnitteleva Väylävirasto. Tarkastuksessa havaittiin suuri riski siinä, että yhtä yksittäistä yhteyttä suunnittelevien, erillisten organisaatioiden käyttö voi johtaa valtakunnallisen väyläverkon osaoptimointiin. Väyläviraston roolin ja käytettävissä olevien resurssien suhteen on esiintynyt ongelmia esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, kun hankeyhtiön suunnittelutehtävän ulkopuolelle jäävässä, suunniteltavan radan ympäristössä on esiintynyt muutostarpeita.” (s. 2–3)

Suomi-rata Oy pitää tärkeänä, että hankeyhtiömallin soveltuvuutta arvioitaessa otetaan huomioon myös mallin tavoitteet ja yhtiön toimeksianto. Kuten edellä on osoitettu, yhtiön tehtäviin kuuluu myös uusien rahoitusmallien selvittäminen, niin että julkinen maksuosuus voidaan minimoida. Yksityisraiteen suunnittelu on tästä näkökulmasta ainoa vaihtoehto: se mahdollistaa uuden tavan toimia ja antaa kunnille tilaisuuden osallistua hankkeen rahoitukseen esimerkiksi kiinteistökehityksen kautta. Samasta syystä hankeyhtiölle on pikemminkin etu, ettei se ole viranomainen.

Hankeyhtiöt, kuten myös Väylävirasto ja Traficom, toimivat saman ministeriön alla. Liikenne 12 -suunnitelma on strateginen suunnitelma liikennejärjestelmän kehittämisestä ja se sisältää kuvauksen liikennejärjestelmän nykytilanteesta ja toimintaympäristön muutoksista sekä vision, suunnitelmalle asetetut tavoitteet ja periaatteet ja niitä tarkentavat strategiset linjaukset. On siis olemassa jo työkalu ja periaatteet, joilla

pitäisi pystyä varmistamaan, ettei luonnoksessa esitettyä osaoptimointia pitäisi päästä syntymään.

Korjaamista edellyttävät yksittäiset asiat ja asiavirheet

Kilpailutilanne ja resurssien riittävyys

Tarkastuskertomusluonnoksessa hankeyhtiöiden katsotaan kilpailevan samoista riittämättömistä resursseista, minkä vuoksi kilpailua ei synny eikä siten kustannussäästöjäkään. Luonnoksessa todetaan esimerkiksi seuraavasti:

"Hankintaympäristö on haastava, eikä kilpailua ole päässyt syntymään, minkä seurauksena hankeyhtiömallilla ei todennäköisesti saavuteta merkittäviä kustannussäästöjä itse suunnittelutyössä." (s. 3)

"Useita samankaltaisia ratahankkeita on käynnissä samaan aikaan ja markkinoilla on rajallinen määrä alan toimijoita ja osajia. Hankeyhtiön kilpailutuksiin saatiin useissa tapauksissa vain yksi tarjous." (s. 34)

Suomi-rata Oy:n näkemys on, että tämä ei pidä paikkaansa, jo siksi, että kolme suurta hanketta etenevät eri vaiheissa eivätkä siten kilpaile samoista resursseista. Yhtiö on itse saanut useita tarjouksia omissa kilpailutuksissaan, ja pyytää että tämä huomioidaan tarkastuskertomusta viimeistellessä. On myös huomattava, että kilpailu resursseista olisi mahdollista, vaikka suuria ratahankkeita edistäisi hankeyhtiöiden sijaan Väylävirasto.

Ilman suunnitelmia ei hankkeista voi päättää

Tarkastuskertomusluonnos nostaa esiin valtion ja kuntien kustannusriskin tilanteessa, jossa kolmea suurta ratahanketta suunnitellaan yhtä aikaa. Luonnoksessa todetaan seuraavasti:

"Valtiovarainministeriö kritisoi sitä, että suunnittelua tehdään rinnakkain kolmessa hankeyhtiössä merkittävän suurella pääomalla, jo ennen hankkeiden mahdollista toteuttamista koskevia päätöksiä. Tämän seurauksena kustannusriski on merkittävä. Voi aiheutua suurten hukattujen kustannusten riski siitä, että jotain jää suunnitelmarantoon ilman, että suunnitelma toteutuu edes osittain." (s. 29)

Suomi-rata Oy pitää tärkeänä ottaa huomioon, että mainittu riski ei liity hankeyhtiömalliin. Minkään väylähankkeen toteuttamispäätöstä ei voida tehdä ilman esiselvityksiä, hankearviointia ja riittävän pitkälle edennyttä suunnittelua.

Muut korjaustarpeet

Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 7 Suomirata-hankkeen` kustannusarvioksi ilmoitetaan 4 miljardia euroa. Tämä tulee korjata hintahaarukaksi niin, että se huomioi

molemmat päälinjausvaihtoehdot: pääradan lisäraiteet ja oikaisut (4 mrd €) sekä suurnopeusrata uudessa maastokäytävässä (5,5 mrd €).

Sivuilla 11–12 olevien taulukoiden 1, 2 ja 3 otsikot tulee muuttaa seuraavasti: Omistussuudet lähtötilanteessa.

Sivulla 15 todetaan, että ”.. hankeyhtiöt ovat hyödyntäneet Turun Tunnin Juna Oy:n osaamista ja kokemuksia. Suomi-rata Oy ei tätä näkökulmaa tunnista.

Sivulla 20 todetaan, että Ratasuunnittelua koskevat päätökset tekee hankeyhtiön hallitus”. Tarkastuskertomukseen tulisi tarkentaa, mitä päätöksiä tässä tarkoitetaan. Ratalain mukaiset yleis- ja ratasuunnitelmien hyväksymispäätökset tekee Traficom.

Sivulla 20 todetaan, että ”Päätöksenteon kannalta ratkaisevassa asemassa on Suomen valtio 51 %:n omistuksella. Äänestämiseen ei hankeyhtiöiden päätöksenteossa ole vielä päädytty. Määräenemmistövaatimuksesta (2/3 äänistä) mainitaan osakassopimuksessa osakkeiden luovutusta käsiteltäessä.” Suomi-rata Oy:n näkökulmasta määräenemmistövaatimusta koskeva kirjaus on luonnoksessa suppea, sillä se koskee myös mm. linjauspäätöstä.

Sivulla 21 otsikossa lukee seuraavasti: ”Väylävirastossa päätettävä asia: yleissuunnitelma”. Tämä ei pidä paikkaansa. Yleissuunnitelmat hyväksyy Traficom. Hankeyhtiön tehtävänä on yleissuunnitelman laatiminen. Turun Tunnin Juna -hankkeen yleissuunnitelman on laatinut Väylävirasto.

Sivulla 27 todetaan, että Turun Tunnin Juna Oy on toiminut hankeyhtiöistä pisimpään. Tämä ei pidä paikkaansa, vaan Suomi-rata Oy ja Turun Tunnin Juna Oy on perustettu samaan aikaan. Turun Tunnin Junan suunnitelmat ovat kuitenkin pidemmällä, koska YVA:n ja yleissuunnitelman laatiminen on tehty väyläviranomaisen toimesta ja yhtiölle on kuulunut ratasuunnitelmavaihe.

Timo Kohtamäki
Toimitusjohtaja, Suomi-rata Oy

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

KOO/KOH

6.11.2023

VN/29220/2023

VN/29220/2023**VTV:n lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa**

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV, tarkastusvirasto) on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä (LVM, ministeriö) lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta, joka käsittelee hankeyhtiöitä raideinvestointien suunnittelussa. VTV lähetti torstaina 12.10.2023 lausuntopyynnön LVM:n kirjaamoon, jossa se kirjattiin diaarinumerolla VN/29220/2023. Lausuntopyyntökirjeen mukaan lausunnon tulee olla toimitettu tarkastusviraston kirjaamoon (kirjaamo@vtv.fi) 7.11.2023 mennessä.

LVM kiittää mahdollisuudesta lausua tarkastuskertomuksen luonnoksesta ja esittää pyydetysti ministeriön näkemyksen luonnoksessa esitetystä tarkastuksen alustavista havainnoista ja kannanotoista.

Ministeriö, esittää seuraavat huomiot tarkastuskertomusluonnoksesta.

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT JA SUOSITUKSET (s. 2-4)

Ministeriö toteaa yleisesti, että tarkastuskertomuksen alussa esitetyt kannanotot ja suositukset eivät vaikuta vastaavan tai antavan kokonaiskuvaa selvityksessä esiin tulleista seikoista. Ministeriö toivoo, että tarkastuskertomuksen yhteenvedossa esitettäisiin objektiivisempi kuva ja otettaisiin kokonaisvaltaisemmin huomioon myös tarkastuksessa esiin tulleet positiiviset huomiot.

Toisena yleishuomiona ministeriö toteaa, että tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyn rajauksen perusteella (s. 41) tarkastus ei käsittänyt hankeyhtiöiden tekemiä selvityksiä ja suunnitelmia, tai suunnittelun toteutuneita aikatauluja ja kustannuksia. Tarkastuksessa ei myöskään käsitelty suurten ratahankkeiden yhteiskunta- tai liiketaloudellista kannattavuutta, eikä kyseisten ratojen rakentamista tai rakentamatta jättämistä koskevien päätösten perusteluita. Tämän perusteella ministeriö esittää ystävällisesti, ettei tarkastuskertomuksessa esitettäisi olettamuksia esimerkiksi siitä, ettei hankeyhtiömalli todennäköisesti mahdollista merkittäviä kustannussäästöjä, mikäli tämä ole ollut arvioinnin kohteena.

Tarkastuskertomusluonnoksen alussa, sivuilla 2-4 esitetään tarkastusviraston kannanotot sekä suositukset. Ministeriö kiinnittää erityistä huomiota alla oleviin lainauksiin, jonka jälkeen lausunnossa käsitellään yksityiskohtaisesti koko tarkastuskertomusluonnosta.

”Hankeyhtiömalli ei ole rataanfran suunnitteluvaiheen suositeltava rahoitusmuoto” (s. 2)

Ministeriö muistuttaa ystävällisesti, että hankeyhtiömallia suunnitella ja rakentaa raideyhteyksiä on käytetty laajasti muissa Pohjoismaissa (Tukholma Arlanda Express, Kööpenhamina Cityring M3 ja M4), Euroopassa (Lontoo High Speed 1, Channel Tunnel Rail Link), Aasiassa (Hong Kong MTR, Shenzhen Metro) ja Yhdysvalloissa (Washington

DC, WMATA). Suurten raideinfrastruktuurihankkeiden rahoittaminen maan arvonnousun hyödyntämiseen perustuvilla rahoitusmenetelmillä on toimivaksi todettu menetelmä monessa eri maassa. Erityisesti Aasiassa ja anglosaksisissa maissa rahoitusmenetelmiä on sovellettu menestyksellä useissa eri hankkeissa. Manner-Euroopassa näitä menetelmiä on sovellettu harvemmin, mutta esimerkiksi Kööpenhaminassa rahoitusmenetelmät on havaittu toimiviksi toimintatavoiksi.

Ministeriö toivoo, että mikäli tarkastuskertomuksen johtopäätöksenä esitetään, ettei hankeyhtiömalli toimi suomalaisessa ympäristössä, tästä esitetään perusteellisemmat argumentit, jotka osoittavat miten kansallinen ympäristö eroaa muusta maailmasta. Suunnitteluvaiheessa tehdään myös sellaisia olennaisia ratkaisuja, joilla on vaikutusta varsinaiseen rakentamisvaiheeseen. Tällöin on perusteltua, että hankeyhtiömallia voidaan käyttää myös suunnitteluvaiheessa

”Valmisteluvaiheessa mallin tarkoituksena näyttää olleen se, että suuria ratahankkeita voitaisiin edistää valtion talousarvion estämättä”. (s. 2)

Hankeyhtiöiden rahoituksen valtion osuus on järjestettävissä eduskunnan myöntämän talousarviomäärärahan kautta. Totta on se, että hankeyhtiöiden tarkoituksena on ollut laajentaa merkittävien infrahankkeiden rahoittamisen malleja suhteessa perinteiseen talousarviorahoitukseen nähden. Tarkoituksena on ollut edistää hankkeita, jotka olisivat voineet jäädä toteuttamatta pelkkään rajalliseen valtion rahoittamiseen nojautuen.

”Hankeyhtiöiden vahvuutena on pidetty sitä, että yhtiöiden perustamisvaiheessa niille myönnettiin rahoitus koko suunnitteluvaiheen ajaksi. Tarkastuksen aikana todettiin, että tämäkin rahoitus voi muuttua tai peruuntua, kun hallituspohja muuttui eduskuntavaalien jälkeen. Tämän seurauksena hankeyhtiömallilla tavoiteltu suunnittelun pitkäjänteisen, yli vaalikausien kestävä rahoituksen varmistamisesta ei toteutunut kaikkien hankeyhtiöiden osalta.” (s.2)

Hankeyhtiöllä on luotu instrumentti joka mahdollistaa hankeyhtiön toimialaan kuuluvan hankkeen suunnittelun rakentamisvalmiuteen asti ja tähän liittyvän rahoituksen. Demokraattiseen päätöksenteko- ja yhteiskuntamalliin kuuluu osana se, että jo tehtyjä poliittisia päätöksiä saatetaan arvioida esimerkiksi hallituskausittain eritavoin.

”Suomen tämänhetkinen lainsäädäntö ei tue hankeyhtiömallilla tehtävää ratasuunnittelua. Tästä syystä yhtiöt joutuvat suunnittelemaan yksityisraidetta, josta on tarkoitus myöhemmin tulla valtion rataverkon osa. Vaikeuksia on tuottanut myös se, että hankeyhtiö ei ole viranomainen, kuten ratoja perinteisesti suunnitteleva Väylävirasto.” (s. 2)

Ministeriö tuo esille, että nk. ”yksityisraide” määritellään raideliikennelain 4 §:n 54 kohdan mukaan muuksi kuin valtion omistamaksi ja valtion rataverkon haltijan hallinnoimaksi raiteeksi. Kyseessä on kansallisessa lainsäädännössä käytetty termi, joka ei perustu EU-lainsäädäntöön. Lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yksityisraiteita ovat muun muassa satamaraiteet, teollisuuslaitosten omistamat raiteet sekä kuntien hallinnoimat yksityisraiteet. Myös valtionyhtiöiden raiteet, esimerkiksi VR-Yhtymä Oy:n omistamat ja hallinnoimat raiteet ovat yksityisraiteita. On tärkeää huomata, että pelkästään se, että jokin raide katsotaan kansallisen sääntelyn perusteella yksityisraiteeksi, ei tarkoita, etteikö kyseiseen raideosuuteen taikka raideosuuden rataverkon haltijaan sovellettaisi raideliikennelain sääntelyä. Määrittävänä tekijänä on, katsotaanko kyseinen raideyhteys rautatiemarkkinadirektiivissä määritellyn jaottelun perusteella strategisesti merkittäväksi vai vähämerkitykselliseksi paikalliseksi rautatieinfrastruktuuriksi. Voimassa oleva kansallinen ja EU-sääntely sallii rataverkon ja sen rataverkon haltijan jättämisen

kokonaisuudessaan sääntelyn ulkopuolelle ainoastaan tilanteissa, joissa rataverkko on erillään muusta rautatiejärjestelmästä siten, ettei kyseiseltä rataosuudelta liikennöidä muualle rataverkkoon. Rataverkon hinnoittelua ja ratakapasiteetin jakamista koskevan sääntelyn ulkopuolelle voidaan jättää kansallisessa raideliikennelaissa tarkoitettu strategisesti vähämerkityksellinen yksityisraide, joka on Euroopan komissiolle tehdyn ilmoituksen ja komission tekemän päätöksen perusteella sallittu jättää sääntelyn ulkopuolelle. Lisäksi kansallisessa sääntelyssä on VR-Yhtymä Oy:n hallinnoimia yksityisraiteita ja satamaraiteita lukuun ottamatta annettu muille yksityisraiteen haltijoille mahdollisuus noudattaa kansallista ilmoitusmenettelyä sen sijaan, että näiltä muilta yksityisraiteilta edellytettäisiin EU-sääntelyn mukaista turvallisuuss lupaa. Näille muille strategisesti vähämerkitykselliseksi katsotuille yksityisraiteen haltijoille on myös helpotuksia kansallisessa lainsäädännössä EU:n yhteentoimivuus- ja kalustovaatimuksista. Vaikka hankeyhtiön rakennuttama rataosuus tulkittaisiin kansallisessa sääntelyssä tarkoitetuksi yksityisraiteeksi, on nykysääntelyn valossa erittäin epätodennäköistä, että uudet raideyhteydet olisivat luonteeltaan sellaisia, etteikö niitä tulkittaisi rautatiemarkkinoiden toimivuuden kannalta strategisesti merkittäviksi raideosuuksiksi sekä kiinteäksi osaksi rataverkkoa, johon on täysimääräisesti sovellettava EU-lainsäädännön vaatimuksia. Uusia mahdollisesti hankeyhtiömallilla suunniteltavia ja rakennettavia raideyhteyksiä ei siis tarvitse siirtää osaksi Suomen rataverkkoa, vaan ne olisivat automaattisesti normaalin sääntelyn piirissä, koska rakennettavat osuudet olisivat kiinteä ja strategisesti tärkeä osa Suomen olemassa olevaa rataverkkoa.

Ministeriö muistuttaa lisäksi, että yhtiöiden ja osakkaiden välisissä osakassopimuksissa on huomioitu, että hankeyhtiöt toteuttavat normaalisti viranomaiselle kuuluvaa suunnittelutehtävää. Osakassopimusten mukaan: ”Yhtiö tulee toiminnassaan ottamaan huomioon raideliikenteen hallinnointiin ja suunnitteluun liittyvät lakisääteiset velvollisuutensa. Yhtiön ja Väyläviraston rooleista ja yhteistyöstä Osapuolet toteavat, että ratalain (110/2007) nojalla Väylävirasto toimii hallinnassaan olevan valtion omistaman rataverkon haltijana ja radanpitäjänä. Edelleen ratalain nojalla rataverkon suunnittelu on rataverkon haltijan vastuulla, jolloin valtion rataverkon suunnittelu on lähtökohtaisesti Väyläviraston vastuulla. Raideliikennelain (1302/2018) nojalla Väylävirasto saa kuitenkin ulkoistaa tähän liittyviä tehtäviään. Suunnittelun on tapahduttava rataverkon haltijan eli Väyläviraston valvonnassa sääntelyn edellyttämällä tavalla”.

Ministeriö näkemyksen mukaan väite siitä, ettei kansallinen lainsäädäntö tue hankeyhtiömallilla tehtävää suunnittelua, on epätosi tai vähintään harhaan johtava ja tämä olisi hyvä korjata tarkastuskertomuksen eri kohtiin.

Hankeyhtiöiden suunnitteleminen yhteysvälien rakentamisesta ei ole tehty minkäänlaisia päätöksiä niitä perustettaessa. Päätöstä ei näin ollen ole tehty myöskään siitä, että ratayhteys tulisi osaksi valtion rataverkkoa. Poliittisten päätösvaihtoehtojen avoimna pitämiseksi hankeyhtiöt ovat kuitenkin suunnitelleet ratayhteyksiä valtion rataverkon laatuvaatimusten mukaisesti, jotta radat olisi, mikäli näin päätetään, mahdollista rakentaa myös osaksi valtion rataverkkoa.

”Suomen markkinoille ei mahdu kolmen suuren ratahankkeen rinnakkainen suunnittelu”
(s. 3)

Ministeriö nostaa esille, että kommentissa ei oteta huomioon sitä, voiko kysynnän lisääntymisellä olla toisaalta positiivisia vaikutuksia markkinoiden kehittymiseen pidemmällä aikavälillä. Kommentista syntyy vaikeasti tulkittava näkemys, että on olemassa tietty määrä hankkeita, joita valtiolla saisi olla kerrallaan vireillä (eikä merkitystä

voi olla sillä, että ovatko hankkeet vireillä eri hankeyhtiöiden vai ainoastaan Väyläviraston toimesta).

”Hankintaympäristö on haastava, eikä kilpailua ole päässyt syntymään, minkä seurauksena hankeyhtiömallilla ei todennäköisesti saavuteta merkittäviä kustannussäästöjä itse suunnittelutyössä”. (s. 3)

Ministeriö huomauttaa, että suunnittelutyössä on mahdollista tunnistaa kustannussäästöjä ja hankkeiden hyötysuhdetta kehittäviä toimia joilla voi olla olennaisesti merkittävämpiä vaikutuksia mahdollisen rakentamisen kustannuksiin ja vaikutuksiin, kun mitä on mahdollista saavuttaa yksittäisiä suunnittelukonsultteja kilpailuttamalla. Hankeyhtiömalli tarkastusviraston itsekin toteamalla tavalla on mahdollistanut tällaisten innovaatioiden kehittämisen.

”Keskusteluyhteys omistajaohjaajana toimivan liikenne- ja viestintäministeriön ja hankeyhtiöiden välillä oli sujuvaa, mutta ministeriö profiloitui enemmän keskustelukumppanina kuin ohjaavana ministeriönä. Omistajastrategiaa ei ole tehty, eikä määrämuotoista yhtiöanalyysiä tehdä.” (s.3)

”Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi selkeyttää omaa rooliaan omistajaohjaajana sekä hankeyhtiöiden, että niiden osakkaiden suhteen ja varmistaa, että hankeyhtiö toimii vastuullisesti yhteistyössä pienosakkaidensa suuntaan.” (s. 4)

Ministeriö muistuttaa, että osakeyhtiölain ja valtionyhtiöiden omistajaohjauksen pääsääntönä on, että omistajavaltaa käytetään pääsääntöisesti yhtiökokouksessa. Kuten tarkastusraportissakin todetaan, valtio noudattaa omistajaohjauksessa osakeyhtiölain mukaista toimivallan jakoa, minkä lisäksi toiminnassa huomioidaan Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodi sekä OECD:n corporate governance suosituksia.

Ministeriön omistajaohjaus valmistautuu keväisin vuosikellon mukaisesti ohjaamiensa yhtiöiden yhtiökokouksiin perehtymällä toimitettuun yhtiökokousaineistoon ja tekee analyysin yhtiöiden tilinpäätöksistä ja muusta toimitetusta materiaalista. Tämän lisäksi yhtiöt raportoivat toiminnan keskeiset talousluvut kvartaaleittain ministeriölle sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle.

Hankeyhtiöiden omistajaohjauksessa ministeriö on painottanut vahvaa yhteiskuntavastuun toteutumista ja edellyttänyt, että yhtiökokouksen yhteydessä käsitellään muun ohella tarkkarajaisesti yrityksen vastuullisuusraportti sekä palkkauksen periaatteet. Vuosittaisten yhtiökokousten lisäksi ministeriön omistajaohjaus tapaa yhtiön ja hallituksen johtoa säännöllisesti. Ministeriö pyrkii omistajaohjauksella varmistamaan, että yhtiö noudattaa valtioneuvoston omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä asetettuja periaatteita ja yleisiä tavoitteita.

Kaikissa hankeyhtiöissä on merkittävä määrä muita omistajia kuin valtio johon on osakeyhtiölaista lähtevistä syistäkin johtuen kiinnitettävä huomiota, kun yhtiön kanssa ollaan yhteydessä. VTV:n arviosta ei myöskään käy ilmi, etteikö ministeriö olisi harjoitetulla yhteydenpidolla ja omistajaohjauksella saanut edistettyä ministeriön näkemyksiä (tai olisiko näkemykset pitänyt kommunikoida yhtiölle vahvemmin sanankääntein tai kirjallisesti ohjauskirjeinä). Kaikki hankeyhtiöt raportoivat valtiolle kvartaaleittain talouslukuja ja yhtiön johdon ajankohtaisia havaintoja. VTV:n kommentteissa vaille perustelua jää minkälainen ”määrämuotoinen” yhtiöanalyysi olisi ollut tarkoituksenmukaista tehdä.

Ministeriö on neuvotellut kaikkien yhtiöiden ja osakkaiden kesken osakassopimuksesta, jossa on sovittu tarkkarajaisesti toiminnan tarkoituksesta sekä osakkaiden ja yhtiön välisistä toimintatavoista. Osakassopimuksen liitteenä olevassa yhtiöjärjestyksessä sovitaan myös hankeyhtiöiden toiminnan tarkoituksesta sekä siitä, että poiketen osakeyhtiölain pääsäännöstä, hankeyhtiöiden tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa taikka jakaa osinkoa.

Ministeriö katsoo, että edellä mainituilla toimenpiteillä se on tuonut valtio-omistajan tahdon selkeästi yhtiöiden sekä muiden osakkaiden tietoon. Tästä syystä tarkastuskertomuksen tiivistelmään nostettu toteamus, jonka mukaan ministeriö profiloitui enemmän keskustelukumppanina kuin ohjaavana ministeriönä, ei ministeriön käsityksen mukaan kuvaa LVM:ssä tehtävää omistajaohjaustyötä ja antaa siitä virheellisen kuvan, lisäksi vailla tarkempia perusteluja. Ministeriö on myös laatinut hankeyhtiöille omistajastrategian, joka on muun muassa raportoitu valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukselle. Edelleen omistajien yhtiölle asettamat strategiset tavoitteet on kuvattu yhtiön osakassopimuksessa.

VTV:n suositus ”Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi selkeyttää omaa rooliaan omistajaohjaajana osakkaiden suhteen ja varmistaa, että hankeyhtiö toimii vastuullisesti yhteistyössä pienosakkaidensa suuntaan” on perustelematon, lakiin perustamaton sekä vaikeasti ymmärrettävä.

Ministeriö huomauttaa, että tarkastuskertomuksen tiivistelmässä/yhteenvedossa esitetyt huomautukset voidaan katsoa edustavan kyseisen dokumentin johtopäätöstä. Ministeriön tarkastelun perusteella tarkastuskertomuksessa ei ole esitetty riittäviä perusteluja oheisten johtopäätöksien esittämiselle. Ministeriö tulkin mukaan kyseinen kannanottoihin ja suosituksiin nostettu toteamus näyttäisi perustuvan yhteen haastatteluun. Tästä syystä ministeriö pyytää ystävällisesti joko poistamaan kyseiset huomiot tarkastuskertomuksen yhteenvedosta/tiivistelmästä tai esittämään kattavampaa perustelua esitettyjen huomioiden tueksi. Ministeriön ulkopuolisella haastatellulla toimijalla tuskin voi olla kokonaiskuvaa siitä miten omistajaohjausta on toteutettu.

JAKSO 1. MITÄ TARKASTETTIIN

Hankkeiden arvioidut kokonaiskustannukset (s. 7)

Tarkastuskertomuksen sivulla 7 esitetään kolmen hankeyhtiön suunnitteleman raideyhteyden arvioidut kokonaiskustannukset. Kustannusarvioiksi esitetään Turun Tunnin Junan osalta 1,4 miljardia euroa, Suomi-radan osalta 4 miljardia euroa ja Itäradan osalta 1,7 miljardia euroa. Lähteeksi esitetään LVM:n ja VM:n teettämä Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitys. Lentoradan osalta tarkastuskertomuksessa viitataan 5.10.2023 LVM:ltä saatuun tietoon, jonka perusteella Lentoradan suunnittelun kustannusarvio on 25 miljoonaa euroa ja rakentamisen 2,9 miljardia euroa.

Ministeriö esittää huomautuksena, että Turun Tunnin Junan arvioidut kustannukset ovat 3,8 miljardia euroa. Kyseinen arvio perustuu viimeisimpään yhtiöltä saatuun tietoon. Tarkastuskertomuksessa viitatussa lähteessä kustannusarvioiksi esitetään 3,4 miljardia euroa, ei 1,4 miljardia euroa, kuten tarkastuskertomuksessa on esitetty. Raidehankkeiden kustannusarviot vastaavat muuten kuin Turun Tunnin Junan osalta nykytilaa.

Turun Tunnin Junan ratasuunnitelmat (s. 9)

Tarkastuskertomuksen sivulla 9 esitetään, että Turun Tunnin Junan ratasuunnitelmien on tarkoitus olla lainvoimaiset vuoden 2025 alussa.

Ministeriö huomauttaa, että Turun Tunnin Junan ratasuunnitelmat valmistuvat vuoden 2023 aikana. Mahdollisten valitusten ja niistä seuraavien hallintotuomioistuin käsittelyiden vuoksi suunnitelmien lopullista lainvoimaisuuden hetkeä on vaikea arvioida, mutta käsittelyyn on turvallista varata 1-3 vuotta.

JAKSO 2 TUKEEKO SUURTEN RATAHANKKEIDEN HANKEYHTIÖIDEN ORGANISOITUMINEN TULOKSELLISUUDEN EDELLYTYKSIÄ?

2.1 Hankeyhtiöiden omistus, toiminnan tarkoitus ja toimiala selkeästi määritelty

Taulukot 1-3 (s. 11)

Tarkastuskertomuksen sivulla 11 olevassa taulukossa esitetään kunkin hankeyhtiön omistusosuuksien jakautuminen sekä merkitsijän osuus osakepääomasta.

Ministeriö huomauttaa, että hankeyhtiöiden osakepääoma on 0 ja osakkeiden merkintähinta sekä rahoituskutsujen perusteella kerätty pääomitus on merkitty yhtiön sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon. Tästä syystä taulukossa olisi tarkoituksenmukaisempaa puhua omistusosuudesta. Hankeyhtiöiden osakkaiden rahoitusvastuu jakaantuu omistuksien suhteessa.

2.2 Hankeyhtiöorganisaatiot ovat pieniä ja toimivat tehokkaasti

Hankkeiden takaismaksuaika (s. 15)

Tarkastuskertomuksen sivulla 15 esitetään, että ”ministeriöiden” teettämä selvitys on osoittanut, että suuret ratahankkeet eivät tule maksamaan itseään takaisin.

Ministeriö huomauttaa, että liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön yhdessä tekemän selvityksen yhteenvedossa ja johtopäätöksistä ei löydy yllä olevaa väitettä. Selvityksen johtopäätöksissä esitetään, että hankkeiden ilmastopäästöjen laskennallinen ”takaisinmaksuaika” liikennöinnistä saatavilla päästövähennyksillä on hyvin pitkä (140–330 vuotta). Johtopäätöksissä todetaan niin ikään, että ”Aiempiin liikenneinfrastruktuurin rahoitusmalleihin verrattuna tarkasteltu hankeyhtiömalli kuitenkin saattaisi mahdollisesti pienentää vaadittavan budjettirahoituksen kokonaismäärää”.

Ministeriö muistuttaa ystävällisesti, että LVM-VM –yhteistyössä tehdyssä selvityksessä oli kyseessä alustava tarkastelu perustuen sen hetkisiin suunnittelutietoihin, jotka varsinkin Suomi-radnan ja Itäradnan osalta olivat hyvin alustavasta suunnitteluvaiheesta. Lisäksi selvityksessä keskityttiin tarkastelemaan hankkeiden toteutettavuutta yhtiömuodossa keskittyen liiketaloudelliseen kannattavuuteen, eli miten hankkeiden kustannuksia olisi mahdollista kattaa liiketaloudellisiksi tuloiksi muunnettavilla hyödyillä. Yhteiskunnan näkökulmasta liikennehankkeiden takaisinmaksua tarkastellaan yhteiskuntataloudellisten vaikutusten näkökulmasta ja yhteiskuntataloudellisen hyöty-kustannus-suhteen kautta, johon on olemassa vakiintuneet Väyläviraston ohjeistukset. Tämä tarkastelu eroaa liiketaloudellisesta tarkastelusta. Kaikki yhteiskuntataloudelliset hyödyt eivät ole muunnettavissa liiketaloudelliseksi kassavirraksi. Ratahankkeiden toteuttamisvaiheen organisoinnista ei ole myöskään vielä päätöksiä eli ei ole päätetty toteutetaanko ne juuri hankeyhtiömallilla vai jollain muulla mallilla (vai toteutetaanko ylipäätensä, pl. valtion tahtotila Turun tunnin junan toteuttamiseen). Olisi myös toivottavaa, että kun Suurten

ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitykseen viitataan, tuodaan selkeästi esille, että kyseessä on selvitys, jonka liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat tehneet yhteistyössä. Esimerkiksi tarkastuskertomuksen sivulla 43 annetaan ymmärtää, että selvityksen olisi tehnyt valtiovarainministeriö, vaikka LVM:n panos selvityksessä oli vähintään yhtä suuri kuin valtiovarainministeriön. LVM:llä on ollut edustus selvityshankkeen johtoryhmässä, hankeryhmässä sekä johtoryhmän asettamassa yhteistyöryhmässä.

Ministeriö pyytää ystävällisesti, että tarkoituskertomusta korjataan ja selvennetään tältä osin.

Mahdollisuus edistää hanketta kaavoituksen valitusaikana (s. 16)

Tarkastuskertomuksen sivulla 16 esitetään, että hankeyhtiö on tehokas keino ajaa hanketta eteenpäin, koska malli mahdollistaa resurssien kohdentamisen ja keskittymisen yhteen hankkeeseen. Kertomuksessa esitetään kuitenkin riskiksi, että suunnittelutyö saattaa keskeytyä, jos esimerkiksi viranomaisprosessit tai valitukset aiheuttavat viivettä.

Ministeriö toivoo, että tarkastuskertomukseen lisättäisiin konkreettisemmin kyseisestä riskistä ja siitä, mihin kyseinen oletus perustuu. Ministeriön tiedossa ei ole, että tällaista viivettä olisi esiintynyt minkään hankeyhtiön suunnittelussa. Ministeriö muistuttaa, että hankeyhtiöiden suunnittelu on monivaiheinen prosessi, jossa eri vaiheet on mahdollista suunnitella siten, ettei tietyn vaiheen viranomaiskäsitely rajoita hankkeen etenemistä. Suunnittelun päättyessä ratasuunnitelmien lainvoimaiseksi tuleminen voi venyä mahdollisten valitusten vuoksi. Tämän osalta pitää kuitenkin muistaa, että nykyisten hankeyhtiöiden tehtävä on saattaa suunnittelu päätökseen eikä päätöksiä rakentamistaiheeseen siirtymisestä ole (pl. valtion tahtotila Turun Tunnin Junaan liittyen). Suunnitteluvaiheen ja rakennusvaiheen välistä aikaa, joka kuuluu ratasuunnitelmien voimaantulemiseksi ei tulisi huomioida hankeyhtiöiden arvioinnissa.

Toiminnan tappio katetaan osakkaiden rahoitussitoumuksilla (s. 17)

Tarkastuskertomuksessa esitetään, että hankeyhtiöillä ei ole ollut lainkaan liikevaihtoa tarkasteltavana ajanjaksona. Liiketulos ja tilikauden tulos ovat olleet niin ikään tappiollisia. Tappiollinen toiminta suunnitteluhankkeen rahoittamiseksi katetaan osakkailta saatavalla rahoituksella, johon hankeyhtiöiden osakkeenomistajat ovat osakassopimuksessa sitoutuneet.

Ministeriö huomauttaa, että kyseinen on ollut itsestään selvä lähtökohta, kun hankeyhtiöiden perustamisesta raideyhteyksien suunnittelua varten on sovittu. Talouspoliittisessa ministeriövaliokunnassa 3.3.2020 käsitellyssä muistiossa todetaan, että ratahankkeiden ja hankeyhtiöiden suunnitteluvaihe rahoitettaisiin omistajien yhtiölle antamin pääomituksin ja tästä lähtökohdasta on sovittu yhtiöiden ja osakkaiden välisissä osakassopimuksissa. Pääomistusten lisäksi suunnitteluun on haettu rahoitusta EU:n verkkojen Eurooppa (Connection European Facility, CEF) –rahoitusohjelman kautta. Ohjelman mahdollistama enimmäistuki rakentamiseen on 30 % ja suunnitteluun 50 %. Turun Tunnin Juna Oy:n ratayhteyden suunnitteluun on tähän mennessä myönnetty yhteensä 37,5 miljoonaa euroa ja Lentoradan suunnitteluun yhteensä 2,75 miljoonaa euroa.

Suunnitteluhankkeille myönnetty valtion rahoitus (s. 17-18)

Tarkastuskertomuksessa esitetään, että suunnitteluhankkeille on myönnetty valtion rahoitusta 300 miljoonaa euroa. Lisäksi samassa kappaleessa todetaan, että hankeyhtiöiden perustamisvaiheessa esitettiin, että hankkeet voitaisiin toteuttaa ilman budjettirahoitusta ja ne linjattiin Liikenne12 –liikennejärjestelmäsuunnitelman ulkopuolelle.

Ministeriö huomauttaa, että valtio on sitoutunut yhtiökohtaisissa osakassopimuksissa pääomittamaan raidehankkeiden suunnittelukustannuksia yhteensä 158,7 miljoonalla eurolla. Ministeriö esittää, että tarkastuskertomuksessa esitettyä lukua korjataan tai sen perusteeksi esitetään tarkemmat lähteet. Ministeriö huomauttaa lisäksi, että pääministeri Petteri Orpo hallituksen ohjelman mukaan Suomi-radan suunnittelu keskeytetään ja kyseisen rataosuuden suunnittelu rajataan koskemaan nk. Lentoradan suunnittelua. Lentoradan suunnittelun arvioidut kokonaiskustannukset ovat selkeästi matalammat verrattuna Suomi-radan alun perin suunnittelemaan raideyhteyteen. Suomiradan suunnittelun arvioidut kokonaiskustannukset ovat maksimissaan 25 miljoonaa euroa. Suomi-rata Oy:n osakkaat sitoutuivat osakassopimuksessa rahoittamaan yhteyden suunnittelua kokonaisuudessaan yhteensä n. 154,72 miljoonalla eurolla. Lisäksi hallitusohjelmassa esitetään, että Turun Tunnin Junan osalta siirrytään rakentamisvaiheeseen, johon valtio varaa hallitusohjelmassa yhteensä 460 miljoonaa euroa.

Ministeriö ei myöskään tunnista keskustelua tai löydä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä lähteestä perusteluita, että hankeyhtiöiden perustamisvaiheessa oltaisiin esitetty, että hankkeet voitaisiin toteuttaa ilman budjettirahoitusta. Esimerkiksi talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 3.3.2020 käsitellyssä muistiossa todetaan selkeästi, että hankeyhtiöiden suunnitteluvaihe rahoitettaisiin omistajien yhtiölle antamin pääomituksin, minkä lisäksi kustannusten kattamiseen voidaan mahdollisesti saada myös EU-tukea. Muistiossa todetaan niin ikään, että mahdollisessa rakentamisvaiheessa yhtiö voisi rahoittaa toimintaansa omistajien yhtiölle antamin pääomituksin sekä velkarahalla. Tämä oletus tulovirroista todetaan myös ratahankkeiden hankeikkunassa julkaistussa ministeriön esityksessä ”Hankeyhtiöt suurten raideliikenneinvestointien edistäjinä”, joka esiteltiin 5.11.2019. Ministeriö katsoo, että kyseinen, selkeästi virheellinen väittämä tulisi korjata.

Hankeyhtiön ja sen osakkeenomistajan etu ei ole aina yhteneväinen (s. 19)

Tarkastuskertomuksessa sivulla 19 esitetään, että valtiovarainministeriö on tuonut tarkastuksen aikana esille, että on huomattu melko nopeasti, ettei tunnistettu suunnittelu-yhtiöiden etu välttämättä vastaa valtion, kuntien tai veronmaksajien etua. Tarkastuskertomuksen mukaan Hankeyhtiön ja osakkeenomistajan etujen välinen ristiriitaisuus tuotiin haastatteluihinsa esiin myös suunniteltujen linjausten ja mahdollisten pysähtymispaikkojen yhteydessä.

Ministeriö katsoo, että mikäli tarkastuskertomuksessa esitetään yksittäisiin haastatteluihin perustuvia väitteitä, tulisi väitteiden tueksi pystyä esittämään konkreettisia perusteita. Valtiovarainministeriön esittämä huoli saattaa hyvinkin olla perusteltu, mutta irrotettuna kontekstista (haastattelusta) lukijan on hyvin vaikea muodostaa käsitystä, mitä kyseisellä kommentilla on todellisuudessa tarkoitettu. Ministeriö toivoo, että kyseistä kohtaa tarkennetaan ja väittämän tueksi esitetään perusteluita, jotta lukijalla on mahdollisuus arvioida väitettä. Ministeriö olettaa, että esitetty ristiriita, joka koskee suunniteltuja linjauksia ja pysähdyspaikkoja, koskee Suomi-rata Oy:n tekemää suunnittelutyötä. Mikäli oletus on oikea, ministeriö huomauttaa ystävällisesti, että Suomi-rata Oy:n kohdalla ristiriita on luonnollinen, koska yhtiön osakkaat sopivat yhtiön ja osakkaiden välisessä

osakassopimuksessa, että yhtiö teettää syksyyn 2022 mennessä esiselvityksen Kerava-Tampere –välin ratalinjauksesta. Osakassopimuksen mukaisesti yhtiö selvitti kahta vaihtoehtoista yhteysväliä (uusi oikorata/pääradan kehittäminen). Osakassopimuksessa huomioitiin mahdollisuus Hämeen kuntien poistumiselle yhtiön toiminnasta, mikäli osakkaat olisivat päättäneet, että yhteys suunnitellaan uutena oikoratana.

Ministeriö katsoo, että väite siitä, että hankeyhtiön ja sen osakkeenomistajien etu ei ole aina yhteneväinen, ei yllä esitetyillä argumenteilla pidä paikkaansa. Ministeriö toivoo, että väitteen tueksi esitettäisiin perusteellisempaa argumentointia tai kohta poistettaisiin tarkastuskertomuksesta. Ministeriö muistuttaa, että yhtiön toiminnan tarkoitus on kirjattu selkeästi ja tarkkarajaisesti yhtiön ja osakkaiden väliseen osakassopimukseen sekä yhtiöjärjestykseen. Osakeyhtiön johtoa sitoo johdon lojaliteettivelvollisuus yhtiötä ja sen kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhtiön etu voidaan hankeyhtiöiden tapauksessa katsoa tarkoittavan osakassopimukseen ja yhtiöjärjestykseen kirjatus toiminnan tarkoituksen edistämistä.

2.3 Ratasuunnittelua koskevan päätöksenteon vastuut ja päätöspisteet ovat selkeät

Valtion tahtotila tunnetaan (s. 22)

Tarkastuskertomuksessa sivulla 22 esitetään liikenne- ja viestintäministeriön haastatteluun perustuen, että liikenne- ja viestintäministeriö kuvasi toimintansa olevan enemmän keskustelua ajankohtaisista kysymyksistä kuin varsinaista omistajaohjausta.

Ministeriö haluaa selkeyttää antamaansa lausumaansa ja viittaa lausunnon sivuilla 2 ja 3 esitettyihin perusteisiin. Omistajaohjaukseen sisältyy muutakin keskustelua ajankohtaisista kysymyksistä ja esimerkiksi keväisin tehtävä tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja muun yhtiökokousmateriaalin analysointi on merkittävä osa hankeyhtiöiden omistajaohjaustyötä. Ministeriö pyrkii omistajaohjauksella varmistamaan, että hankeyhtiöt toimivat osakassopimuksessa ja yhtiöjärjestyksessä asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja että yhtiö noudattaa valtioneuvoston omistajapoliittista periaatepäätöstä.

Hankeyhtiöiden johdon, hallituksen ja omistajaohjauksen välinen yhteistyö on toiminut hyvin (s. 22)

Toimintakertomuksen sivulla 22 todetaan osakeyhtiölain 8 §:n mukainen periaate, jonka mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Kertomuksessa esitetään tämän jälkeen yleistason väittämä, että tällöin yhtiön työntekijän ja hallituksen jäsenen tulee hakea yhtiön etua, eikä edistettävä valtion, tai muunkaan omistajan, hallituksen jäsenen nimittäneen tahon tai sidosryhmän etua tai näkemystä.

Ministeriö huomauttaa ystävällisesti, että osakeyhtiölain tarkastuskertomuksessa referoitu säännös, johdon lojaliteettivelvoite, koskee velvoitetta edistää yhtiön ja sen kaikkia osakkeenomistajien etua. Osakeyhtiölain esitöiden mukaan yhtiön edulla tarkoitetaan toimimista yhtiön tarkoituksen mukaisesti. Hankeyhtiöiden toiminnan tarkoitus on määritetty yhtiöjärjestyksessä sekä yhtiön ja osakkaiden välisessä osakassopimuksessa, jolloin yhtiön etu ja toiminnan tarkoitus vastaavat näiden asiakirjojen sisältöä.

Ratalinjauksikysymyksessä esiintyi epäselvyyksiä (s. 22)

Tarkastuskertomuksen sivuilla 23 esitetään, että valtion omistajapoliittinen linjaus olisi voinut olla myös vahvempi. Erityisesti valtion toiminnan periaatteet, esimerkiksi perusteet, joilla linjauspäätös tehdään tai taho, joka linjauspäätöksen tekee, olisi ollut osakkaan näkemyksen mukaan hyödyllistä tietää. Näin varsinkin siksi, että valtio voi yksin milloin tahansa sanella päätökset hankeyhtiössä omistusosuutensa perusteella.

Ministeriö toteaa ystävällisesti, että väite siitä, että valtio voisi enemmistöpäätöksellä sanella päätökset hankeyhtiössä ei pidä paikkaansa. Ministeriö muistuttaa, että valtio on neuvotellut jokaiseen hankeyhtiön ja sen kaikkien omistajien kesken osakassopimuksesta, jossa sovitaan poiketen osakeyhtiölain säännöistä mm. siitä, millaisella osakkeiden ja äänten enemmistöllä päätökset yhtiössä tehdään. Esimerkiksi Suomi-rata Oy:n ratalinjausasiaa koskien, johon on viitattu jo aikaisemmin tässä lausunnossa, päätös lopullisesti suunniteltavasta yhteydestä tulee tehdä 2/3 määräenemmistöllä. Osakassopimuksissa on tämän lisäksi lukuisia yhtiön toiminnan kannalta merkittäviä päätöksiä, jotka edellyttävät 2/3 määräenemmistöä (ks. esimerkiksi osakassopimuksien kohdassa 6.1.3 määritetyt, yhtiökokouksessa määräenemmistön kannatusta edellyttävät päätökset). Edelleen ratalinjauskysymykseen liittyy välittömästi kaavoitukseen liittyviä kysymyksiä.

2.4 Osakkaiden eriävät näkemykset on huomioitu omistajaohjaustoiminnossa ja poliittisessa valmistelussa

Tarkastuskertomuksen sivulla 23 esitetään, että Suomi-rata Oy:n ratasuunnittelun aloituksen lähtökohdat ovat olleet muihin hankeyhtiöihin nähden poikkeavat, sillä päätöstä ratalinjauksesta ei ollut tehty. Vaihtoehtoisia ratalinjauksia koskevassa kysymyksessä Suomi-rata Oy:n eräät osakkaat kokivat, ettei heille tietojen toimitukseen liittyvistä aikataulullisista syistä annettu tosiasiallista mahdollisuutta esittää näkemyksiään hankeyhtiössä.

Ministeriö huomauttaa ystävällisesti, että Suomi-rata Oy:n ratalinjauksesta keskusteltiin osakaskokouksessa syksyllä 2022. Osakassopimuksessa oltiin sovittu, että yhtiö teettää 1,5 vuoden aikana esiselvitykset yhteyden lopullisesta reitistä, joka tulitisiin suunnittelemaan rakentamisvalmiuteen. Osakkaat sitoutuivat osakassopimuksessa siihen, että esiselvitykset määräävät suunnitteluhankkeen tarkemman sisällön. Osakaskokouksen jälkeen sovittiin täydentävistä lisäselvityksistä sekä osakkaista koostuvan selvitysryhmän perustamisesta. Selvitysryhmä päätyi yksimielisesti toteamaan, että yhtiön esittämä ratalinjaus (uusi oikorata) täytti yhtiön toiminnan tarkoituksen paremmin verrattuna pääradan kehittämistä koskevaan ratalinjaukseen. Selvitysryhmässä oli edustettuna yhtiö, valtio-omistaja sekä muita omistajia (ml. Kanta-Häme).

Osakassopimuksista johtuvat erimielisyydet pyritään ratkaisemaan neuvottelemalla (s. 24)

Tarkastuskertomuksessa sivulla 24 esitetään, että olennaisista sopimusrikkomuksista menettää osakassopimuksen nojalla osakkaalle kuuluvat oikeudet. Suomi-rata Oy:n eräille osakkaille varattiin exit-mahdollisuus eli mahdollisuus luopua hankeyhtiön osakkuudesta. Kanta-Hämeen kuntien mahdollisen, exit-toteutusta koskevan sopimuksen osapuolina eivät ole Suomi-rata Oy:n osakkaista Suomen valtio, eikä Finavia Oyj.

Ministeriö toteaa, että on hyvä huomata, että exit-mahdollisuus varattiin sitä tilannetta varten, että omistajien tekemä päätös Suomi-rata Oy:n lopullisesta rakennusvaiheeseen suunniteltavasta yhteydestä olisi koskenut uutta oikorataa eikä olemassa olevan

pääradan kehitystä, joka oli luonnollisesti Hämeen kuntien toivoma linjaus. Exit-oikeus oli ajallisesti rajattu kolmen kuukauden mittaiseksi siitä hetkestä, kun uutta oikorataa koskeva yhtiökokouksen päätös olisi tehty.

JAKSO 3 ONKO HANKEYHTIÖMALLIN SOVELTAMINEN LUONUT EDELLYTYKSET ASETETTUJEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEKSI

Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 25 esitetään, että yksittäisten ratayhteyksien erillinen suunnittelu aiheuttaa samalla riskin kansallisen liikennejärjestelmän ja maankäytön koordinoinnin osalta, mistä on seurannut suunnittelemattomia resurssitarpeita Väylävirastolle.

Ministeriö huomauttaa, että hankeyhtiöiden osakassopimuksissa todetaan, että suunnittelun on tapahduttava Väyläviraston valvonnassa. Lisäksi tarkastuskertomuksessa todetaan, että hankeyhtiöt käyvät Väyläviraston kanssa säännölliset kvartaalipalaverit ja että Väylävirasto toimii yhtiöiden yhteistyökumppanina. Ottamatta kantaa siihen, onko tarkastuskertomuksessa esiin nostettu riski todellinen, ministeriö katsoo, että hankeyhtiöiden toiminnassa on varauduttu tarkastuskertomuksessa esiin nostettuun riskiin.

3.3 Hankeyhtiömalli tuo ketteryyttä ja innovatiivisuutta suurten ratahankkeiden suunnitteluun, mutta sisältää suuria riskejä

Valtion ja kuntien kustannusriski on suuri (s. 29)

Tarkastuskertomusluonnoksessa sivulla 29 todetaan, että valtiovarainministeriö kritisoi sitä, että suunnittelua tehdään rinnakkain kolmessa hankeyhtiössä merkittävän suurella pääomalla, jo ennen hankkeiden mahdollista toteuttamista koskevia päätöksiä. Tämän seurauksena valtion kustannusriski on merkittävä. Voi aiheutua suurten hukattujen kustannusten riski siitä, että jotain jää suunnitelmavarantoon ilman, että suunnitelma toteutuu edes osittain. Samassa kohdassa esitetään myös, että esimerkiksi Suomi-rata Oy:n kohdalla hankeyhtiömallin hyödyksi esitetty pitkäjänteisyys ei toteutunut [*tätä poliittista riskiä kommentoitu jo aikaisemmin lausunnossa*]. Lisäksi kohdassa todetaan, että suuri osa hankeyhtiöiden kuntaosakkaista on tuonut esiin, että kunnalla ei mahdollisesti ole varoja suunnitteluvaiheen jälkeen investoida rakentamiskustannuksiin, vaikka olisivatkin periaatteessa sitoutuneet hankkeeseen. Lisäksi tunnistetuksi riskiksi nostetaan esille, etteivät kuntien itselleen investoinnista odottamat hyödyt tule toteutumaan. Kunnat saattavat odottaa sellaisiakin hyötyjä, joiden syntyminen on epätodennäköistä tai jopa epärealistista.

Ministeriö toteaa, että varsinkin suuren mittakaavan infrahankkeissa on riskien minimoimiseksi perusteltua edetä porrastetusti siten, että ensin arvioidaan investointipäätöksen mielekkyyttä suunnitteluvaihetta koskien ja jos suunnitteluun lähteminen arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi, voidaan tähän vaiheeseen ryhtyä. Suunnittelu laajentaa merkittävästi tietopohjaa, jonka perusteella voidaan arvioida edelleen, onko varsinainen rakentamisen investointipäätöstä mielekäs.

Ministeriö katsoo, että huolellisten julkisten varojen käytön näkökulmasta ei ole perusteltua, että liikennepoliittisella perusteella aloitettu kymmenien miljoonien raideyhteyden suunnittelu tarkoittaisi samalla miljardiluokan rakentamisvaiheeseen sitoutumista ilman, että päätöksen tueksi olisi käytössä suunnitteluvaiheen merkittävää tietopohjaa.

Ministeriö muistuttaa, että ratasuunnitelmat on mahdollista pitää voimassa maksimissaan 12 vuotta (ratalaki 26 §). Tilanteessa, jossa suunnittelun jälkeiseen rakentamisvaiheeseen siirtyminen ei ole välittömästi ajankohtaista, mahdollistaa pitkä voimassaoloaika rakentamisvaiheeseen siirtymisen myöhemmin, mikäli toimintaympäristö ja edellytykset hankkeen toteuttamiselle ovat muuttuneet.

Ministeriö katsoo, ettei sen tule kommentoida kuntaosakkaiden päätöksentekoa, mutta toteaa yleisesti, että hankeyhtiömallin yhtenä perusoletuksena on, että kustannuksiin sitoutuvat omistajat ovat arvioineet ja perustaneet rahoituspäätöksensä hankkeen hyötyihin ja hankkeiden vaikutusalueen pitkän aikavälin vaikutuksiin. Kuten tarkastuskertomuksessakin on todettu, hankeyhtiömalli on mahdollistanut sellaisten infrahankkeiden käynnistämisen, mikä ei olisi ollut mahdollista pelkällä valtion budjettirahoituksella. Hankeyhtiömallissa jaettu rahoitusvastuu ja riski edesauttavat sitä, että hankkeiden aloituspäätösten taustalla on kattava arvio hankkeen tunnistetuista hyödyistä ja riskeistä.

Olli-Pekka Rantala
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Altti Iiskola
Neuvotteleva virkamies

6.11.2023

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1
PL 1119
00101 HELSINKI

Viite: D/698/04.07.02/2022 12.10.2023

Lausunto: Tarkastuskertomusluonnos, Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa

Turun Tunnin Juna Oy [Yhtiö] kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa tarkastuskertomusluonnokseen "Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa".

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida hankeyhtiömallin tuloksellisuuden edellytyksiä suurten raideinvestointien suunnittelussa, ja tarkoituksena tuottaa päätöksentekijöille tietoa hankeyhtiömallin eduista ja ongelmista suurten ratahankkeiden suunnitteluvaiheessa. Käsityksemme mukaan edellisissä on lähtökohtaisesti onnistuttu hyvin.

Tarkastusraportissa on tunnistettu hyvin hankeyhtiöiden toiminnan tehokkuus ja niille määritettyjen tehtävien onnistunut täyttäminen. Raportin mukaisesti hankeyhtiöorganisaatiot ovat pieniä ja toimivat tehokkaasti. Tarkastuksen perusteella tarkastuksen kohteena olleen Turun Tunnin Juna Oy:n hankinnat on suoritettu asianmukaisella tavalla ja hankintatoiminnalle on luotu asianmukaiset prosessit. Edelleen hankeyhtiötoimintamallilla on edistetty riskien hallintaa ja vastuullisuutta. Tarkastusraportissa mahdollisia haasteita on arvioitu tarkastusajankohtana olemassa olleiden tietojen perusteella.

Yhtiö nostaa lausunnossaan esiin havaitsemiaan keskeisimpiä näkökohtia, joilla se katsoo olevan merkitystä erityisesti tarkastusraportin johtopäätöksiä arvioitaessa.

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusviraston kannanottoja on kolme: **1.** Hankeyhtiömalli ei ole raitinfran suunnitteluvaiheen suositeltava rahoitusmuoto, **2.** Hankeyhtiöiden luomia hyviä käytänteitä voidaan siirtää väylähallinnon toimintaan ja **3.** Suomen markkinoille ei mahdu kolmen suuren ratahankkeen rinnakkainen suunnittelu. Edellisten osalta Yhtiö toteaa seuraavaa:

1. Hankeyhtiömalli ei ole raitinfran suunnitteluvaiheen suositeltava rahoitusmuoto

Turun Tunnin Juna Oy:n osalta hankeyhtiömallilla tavoiteltu suunnittelun pitkäjänteinen, yli vaalikausien kestävä rahoitus, on toteutunut hyvin. Raportissa esiin nostettu valtakunnallisesta liikenneverkosta irrottaminen, pitää osaltaan paikkansa. Yhtiö on kuitenkin tarkastellut liikennettä laajemmin Varsinais-Suomessa ja pääkaupunkiseudulla, ja operointimallitarkastelun osalta ottanut huomioon lisäksi niin kutsutun rantaradan liikennöinnin.

Suomen tämänhetkinen lainsäädäntö ei tue hankeyhtiömallilla tehtävää rata-suunnittelua. Tältä osin lainsäädännön tarkistamistarve on ilmeinen. Yhtiön käsityksen mukaan ratalain uudistamistyö on käynnissä.

Korostamme tässä yhteydessä vielä, että hankeyhtiömalli mahdollistaa kriittisen investoinnin tarkastelun ja vaihtoehtoisten kustannustehokkaiden ratkaisujen hakemisen. Tämä työ kuuluu nimenomaan suunnitteluvaiheeseen eikä sen tekeminen lähtökohtaisesti ole myöhemmin mahdollista. Käytännössä työ tarkoittaa sitä, että Yhtiö voi viedä eteenpäin rinnakkaisesti useampaa suunnitteluratkaisua ja tarkastelumallia kuin perinteisin menetelmin virkatyönä tehtäisiin. Näin edettäessä voidaan optimoida esimerkiksi h/k -suhdetta. Yhtiön osakassopimus on lisäksi mahdollistanut ”best practice” tapojen ja hankearviointiverrokkien tarkastelun kotimaista tulokulmaa laveammin.

2. Hankeyhtiöiden luomia hyviä käytänteitä voidaan siirtää väylähallinnon toimintaan

Hankeyhtiöiden hyvien käytänteiden siirtäminen Väyläviraston toimintaan on mahdollista vain osittain. Erityisesti tarkastusraportin esiin nostama matalan kynnyksen vuorovaikutus radan vaikutusalueen toimijoiden, maankäytön suunnittelun, maanomistajien ja muiden sidosryhmien kanssa on mahdollista saavuttaa vain yhtiömallilla. Tämä johtuu osaltaan siitä, että erityisesti hankealueen kuntien sitoutuminen yhtiöön, myös taloudellisesti, tuo selkeää tavoitteellisuutta hankkeen toteuttamiseen. Toiminnan ketteryys perustuu myös ”pienuuteen” mitä virastotyypisessä toimintaympäristössä on vaikeaa saavuttaa.

3. Suomen markkinoille ei mahdu kolmen suuren ratahankkeen rinnakkainen suunnittelu

Tarkastusraportin huomio siitä, että ratasuunnittelun osaajaresurssit ovat maassamme hyvin rajalliset pitää paikkansa. Nyt tarkastelussa olleiden kolmen hankeyhtiön suunnitteluvaiheet olivat kuitenkin merkittävästi eriaikaisia



eikä hankeyhtiömalli sinällään vaikuta resurssien määrään. On kuitenkin totta, että hankintaympäristö on haastava.

Kun suuria infrahankkeita edistetään hankeyhtiöillä, voitaisiin erilaisilla kumppanuusmalleilla löytää myös kansainvälisiä toimijoita Suomen markkinoille ja samalla lisätä kilpailua. Tämä vaatii asennemuutosta ja kotimaisten ratasuunnitteluohjeiden valmistelua myös englannin kielelle.

Todettakoon vielä, että Turun Tunnin Juna Oy:n osalta merkittävimmät suunnittelusopimukset oli kilpailutettu Väyläviraston toimesta ja sopimukset ainoastaan siirrettiin yhtiölle. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, olisivatko yhtiömallilla tehdyt kilpailutukset ja sopimukset olleen taloudellisesti mielekkäämpiä.

Nostamme vielä tässä yhteydessä esiin, että luonnoksen sivulla 16 oleva tulkinta siitä, että hankeyhtiö joutuisi vain odottamaan, jos hanke ajautuu hallinnollisiin haasteisiin tai valituskierteisiin, on väärä. Hanke on pilkottu osiin. Vaiheistus tullaan tekemään, koska tämän kokoluokan infrahankkeen kustannustehokas ja aikatauluriskit huomioon ottavat toteutus kannattaa tehdä osakokonaisuuksina. Petteri Orpon hallitusohjelma on osaltaan jo todennut edellisen vaiheistamalla hanketta. Seuraavan vaiheen suunnittelutyöt ja itse radan rakentaminen tullaan toteuttamaan vaiheittain ja mikäli jollain rataosuudella tai hallinnollisessa menettelyssä olisi hidasteita, voidaan koko hankkeen edistämistä jatkaa muilla osakokonaisuuksilla. Hankkeen kokoluokka mahdollistaa tämän ja tämä etenemistapa on myös kustannustehokkain.

Valtiovarainministeriön tarkastushaastattelu

Tarkastusraportin kohdassa 2.2 *Hankeyhtiöorganisaatiot ovat pieniä ja toimivat tehokkaasti* todetaan:

Valtiovarainministeriö toi tarkastushaastatteluissa esiin, ettei se ole saanut selkeitä perusteluita hankeyhtiömallin käyttöönotolle, eikä näe hankeyhtiömallin tuottavan lisäarvoa.

Yhtiö on tutkinut, voitaisiinko hanke toteuttaa alkuperäisiä suunnitteluperusteita tarkentamalla kustannustehokkaammin. Tehtyjen selvitysten mukaan hankekokonaisuuden tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa jopa satoja miljoonia euroja pienemällä rahamäärällä. Ilman hankeyhtiömallia näitä kustannussäästöjä ei olisi haettu. Siitä huolimatta, että säästöjen osalta tarvitaan edelleen lisäsuunnittelua sekä riskien tarkastelua ja hallintaa, on selvää, että tämä mahdollisuus on avautunut nimenomaan hankeyhtiömallin kautta. Yhtiön näkemys on, että kustannussäästöjen varmistamiseksi ja riskien hallinnan näkökulmasta hankeyhtiömalli on tuonut ja tuo jatkossakin lisäarvoa.



Tarkastusviraston suositukset

Yhtiö ei ota kantaa tarkastusraportissa Valtioneuvostolle ja Liikenne- ja viestintäministeriölle annettuihin suosituksiin. Suositusten mahdollisesti kytkeytyvät asiakokonaisuudet yhtiö on kirjannut edellä.

6.11.2023

TURUN TUNNIN JUNA OY



Pekka Ottavainen, toimitusjohtaja

Liitteet	-
Jakelu	VTV
Tiedoksi	TTJ:n hallituksen puheenjohtajisto





Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 12.10.2023

Väyläviraston lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa

Tarkastuksessa on arvioitu tuloksellisuuden edellytyksiä toimintamallissa, jossa suurten raideinvestointien suunnitteluvaiheen organisaatio- ja rahoitusmuotona sovelletaan hankeyhtiömallia.

Väylävirasto kiittää mahdollisuudesta lausunnon antamiseen ja toteaa, että tarkastus on toteutettu kattavasti ja sen suositukset ovat ymmärrettäviä ja kannatettavia.

Kertomuksen osalta Väylävirasto esittää lausuntopyyntöön viitaten seuraavat täsmennykset:

Suosituksen 2. osalta on hyvä tunnistaa, että väylälinjausten arviointia ja valintaa tehdään erityisesti esi- ja yleissuunnitteluvaiheessa vaikutuksiin ja vaikutustenarviointiin perustuen. Muut suosituksen kohdassa viitatus suuret kysymykset koskevat Väyläviraston näkemyksen mukaan esimerkiksi hankkeen toteutusmallia, eli esimerkiksi kysymystä siitä, tuleeko yhteys toteutuessaan osaksi valtion rataverkkoa. Tällä seikalla voi olla vaikutusta myös siihen, mitä asioita ja miten hankkeen suunnittelussa tulee ja voidaan huomioida, mikä edesauttaa suunnitteluvaiheen kustannustehokkuutta.

Suosituksen 6. osalta Väylävirasto toteaa, että hankeyhtiöiden hyvien käytänteiden arvioiminen, analysointi ja hyödyntämien myös Väyläviraston toiminnassa on hyödyllistä. On kuitenkin tunnistettava, että hankekohtaisesti ja yksittäiseen hankkeen tavoitteiden edistämiseksi luotuja käytänteitä tulee

7.11.2023

tarkastella aina myös valtakunnallisesta näkökulmasta ja koko hankkeen elinkaaren aikaiset vaikutukset huomioiden.

Raportin kappaleessa 3.3. on käsitelty ketteryyttä innovatiivisuutta hankeyhtiömallin etuna. Raportin mukaisesti ”hankeyhtiöt ovat pystyneet tehostamaan suunnittelun toimintatapoja verrattuna aiempiin alan yleisiin käytäntöihin.”. Raportissa on myös todettu, että ”tehostumisesta ei todennäköisesti ole seurannut merkittäviä suunnitteluvaiheen kustannussäästöjä tai aikatauluhyötyjä.” Väyläviraston näkemyksen mukaan hankeyhtiöt ovat olleet aktiivisia suunnitteluvaiheen ja myös teknisten ratkaisujen toimintatapojen edistämässä, mutta näiden toimenpiteiden vaikutuksia suunnittelu- tai toteutusvaiheen tehostumiseen ja tehokkuuteen on vielä liian aikaista arvioida. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi innovatiiviset ratkaisut saattavat johtaa säästöihin ja parempaan laatuun tulevaisuudessa (ratojen mahdollisissa rakentamis- ja operointivaiheissa), mutta toisaalta riskien realisoituessa vaikutus voi olla myös haitallinen (aikataulu- ja kustannusriskit). Näitä ketterien ja innovatiivisten toimenpiteiden vaikutuksia tuottavuuteen ja tehokkuuteen olisi myös tarpeen jälkiarvioida systemaattisesti. Väylävirasto on kuitenkin tunnistanut, että yhtiöiden luomia toimintatapoja on tarpeen arvioida ja hyödyntää myös Väyläviraston suunnittelutoiminnan kehittämisessä.

*Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.
Väylävirastossa asian on ratkaissut johtaja Pekka Rajala ja esitellyt
osastonjohtaja Jaakko Knuutila.*

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi Kirjaamo