

Tarkastuskertomus 17/2023 Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- liikenne- ja viestintäministeriö 7.11.2023
- Väylävirasto 8.11.2023
- Itärata Oy 7.11.2023
- Suomi-rata Oy 7.11.2023
- Turun Tunnin Juna Oy 7.11.2023
- valtiovarainministeriö ilmaisi tarkastuksen tulosten esittelytilaisuudessa 23.10.2023 olevansa tyytyväinen tarkastuksen laajuuteen, perusteellisuuteen ja kannanottoihin ja ilmoitti 8.11.2023, ettei ministeriön ole tarpeen antaa lausuntoa kertomuksesta

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

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

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

### Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

**Liikenne- ja viestintäministeriö** 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.

**Väylävirasto** toteaa, että tarkastus on toteutettu kattavasti ja sen suositukset ovat ymmärrettäviä ja kannatettavia.

**Itärata Oy** toteaa, että tarkastuskertomusluonnoksen kannanottojen otsikkotasolle on nostettu toteamus ”Hankeyhtiömalli ei ole rataifran suunnitteluvaiheen suositeltava rahoitusmuoto” on erittäin voimakas ilmaisu, varsinkin siksi, kun hankeyhtiöt ovat toimintansa alussa, eivätkä ne vielä ole ehtineet tuottaa kaikkea tarvittavaa tietoa tulevan päätöksenteon tueksi.

**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.

**Turun Tunnin Juna Oy toteaa**, että tarkastuksen tavoitteessa arvioida hankeyhtiö mallin tuloksellisuuden edellytyksiä suurten raideinvestointeja suunnittelussa ja tiedon tuottamisessa päätöksentekijöille hankeyhtiömallin eduista ja ongelmista suurten ratahankkeiden suunnitteluvaiheessa on lähtökohtaisesti onnistuttu hyvin.

Kertomusluonnoksen kannanottolukua on lausuntojen perusteella tarkennettu seuraavasti:

1. Kannanottoluvun alkuun lisätty ilmaus: valtiontalouden näkökulmasta.
2. Kielteisten kannanottojen tietoperustan kuvausta on tarkennettu
3. ”voisi johtaa valtakunnallisen väyläverkoston osaoptimointiin” korvattu: ”kansallisen liikennejärjestelmän ja maankäytön kokonaisuuden hallinnan monimutkaistumisen, mikä ei edistä koko kansallisen liikennejärjestelmän kehittämistä.”
4. Alakohta, joka oli kertomusluonnoksen lausuntoversiossa otsikoitu ”Hankeyhtiömalli ei ole raitinfran suunnitteluvaiheen suositeltava rahoitusmuoto on korvattu seuraavalla tekstillä:

”Hankeyhtiömallin käyttämistä ratayhteyksien suunnittelun rahoitus- ja organisaatiomuotona tulee tarkkaan harkita ja mahdollinen valinta perustella läpinäkyvästi

Tarkastus osoitti, että hankeyhtiömalli ei ole suositeltava organisaatio- ja rahoitusmuoto, kun suunnitellaan suuria ratahankkeita, joita ei voida kokonaan irrottaa valtakunnallisesta liikenneverkosta. Vaikka hankeyhtiöiden suunnittelutehtävä ja -rooli olikin selkeästi määritelty, niiden tehtäväkuvaan oli jäänyt tulkinnanvaraa.

Tarkastuksessa myös havaittiin, että yhtiöitä ei ole organisoitu valtiovarainministeriön yhtiöittämistä koskevan ohjeistuksen mukaisesti, eikä Suomen lainsäädäntö ei tunnista hankeyhtiötä valtion rataverkon suunnittelijana. Tarkastuksen aikana todettiin, että osakaskunnat saattavat odottaa sellaisiakin hyötyjä, joiden syntyminen on epätodennäköistä tai jopa epärealistista. Tarkastuksessa tuli myös esiin, että hankeyhtiöiden tekemä suunnittelu on synnyttänyt muuhun liikenneverkkoon lisäsuunnittelun tarvetta, joka ei sisälly hankeyhtiön yhtiöjärjestyksessä määriteltyyn tehtävään. Lisäksi hankeyhtiöt ovat pienen organisaationsa vuoksi haavoittuvia. Tarkastusvirasto on jo aiemmissa tarkastuksissaan ilmaissut kantanaan, ettei mahdollisuus toimia menokehyksen ulkopuolella tai pääomittaa yhtiö nopeasti myymällä valtion tai toisen valtionyhtiön omistamia pörssiosakkeita saa olla perussyy käyttää yhtiömuotoa, eikä julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ole perusteltua, jos liiketoiminnan tuotot eivät kata toiminnan kustannuksia.

Valmisteluvaiheessa mallin soveltamisen tarkoituksena näyttää olleen se, että suuria ratahankkeita voitaisiin edistää valtion talousarvion estämättä. 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 eduskunta-vaalien jälkeen. Tämän seurauksena hankeyhtiömallilla tavoiteltu suunnittelun pitkäjänteisen, yli vaalikausien kestävä rahoituksen varmistamisesta ei toteutunut kaikkien hankeyhtiöiden osalta.

Suomen tämänhetkinen lainsäädäntö ei tunnista hankeyhtiömallilla tehtävää ratasuunnittelua. Tästä syystä yhtiöt joutuvat suunnittelemaan yksityisraidetta, josta kuitenkin on tarkoitus myöhemmin tulla valtion rataverkon osa. Tarkastus osoitti myös sen tuottaneen vaikeuksia, että hankeyhtiö ei ole viranomaisen, kuten ratoja perinteisesti suunnitteleva Väylävirasto. Tarkastuksessa havaittiin suuri riski siinä, että yhtä yksittäistä yhteyttä suunnittelevien, erillisten organisaatioiden käyttö voi johtaa kansallisen väyläverkon ja maankäytön kokonaisuuden hallinnan monimutkaistumiseen, mikä ei edistä kansallisen liikennejärjestelmän kokonaiskehittämistä. Väyläviraston roolin ja käytettävissä olevien resursien suhteen on esiintynyt ongelmia esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, kun hankeyhtiön suunnittelutehtävän ulkopuolelle jäävässä, suunniteltavan radan ympäristössä on esiintynyt muutostarpeita.”

5. Suomen markkinoiden kokoa ja kilpailua koskevaan kappaleeseen lisätty:
- Samanaikaisesti käynnissä olevien suurten suunnitteluhankkeiden välinen onnistunut ajoitus voi kuitenkin edesauttaa osaajakapasiteetin kasvua, ja markkinan kasvu voisi tuoda Suomeen myös kansainvälistä kilpailua.
  - ”ei todennäköisesti saavuteta kustannussäästöjä” korvattu seuraavasti: Tehostumisesta ei ole vielä todettu seuranneen merkittäviä suunnitteluvaiheen kustannussäästöjä tai aika-tilaohyötyjä.
  - hankeyhtiömallilla ei ole vielä havaittu syntyneen merkittäviä kustannussäästöjä itse suunnittelutyössä.
6. Omistajaohjausta käsittelevästä alakohdasta
- poistettu teksti: Omistajastrategiaa ei ole tehty, eikä määrämuotoista yhtiöanalyysiä tehdä.
  - Kannanottoihin ja kertomustekstiin korjattu viittaus lähteisiin. Havainto perustuu hankeyhtiöiden ja niiden hallitusten puheenjohtajien sekä osakkaiden haastatteluihin, ei yksittäiseen haastatteluun.
7. Hankeyhtiöiden hyviä käytänteitä koskevaan lauseeseen täydennetty: ”voitaisiin **soveltuvin osin** ottaa käyttöön myös väylähallinnossa.”

### Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Kaikki sellaiset lausunnoissa esitetyt täsmennys- ja korjausehdotukset, jotka joko korjasivat jonkin kertomuksessa esitetyn virheellisen tiedon, tai täydensivät tarkastushavaintojen ja -päätelmien ymmärrettävää ja loogista esitystapaa, otettiin huomioon tarkastuskertomusluonnoksen viimeistelyssä. Lausunnoissa oli esitetty myös monia sellaisia teknisiä täsmennysehdotuksia, jotka olisivat lähinnä tuoneet lisätietoa yksittäisten hankeyhtiöiden toiminnasta, mutta eivät olleet tarkastuksen havaintojen tai päätelmien kannalta olennaisia. Näitä teknisiä täsmennys- ja korjausehdotuksia ei siten sisällytetty tarkastuskertomuksen viimeistelyyn. Tarkastuskertomusluonnosta on muokattu lausunnonantajien teknisluontoisten täsmennys- ja korjausehdotusten perusteella seuraavasti:

s. 8: Korjattu Turun Tunnin Junan kokonaiskustannusarvio 3,8 miljardia euroa.

s. 8: Suomi-radon kustannusarvioksi korjattu 4–5,5 miljardia euroa

s. 10: muutettu muotoon: ”Turun tunnin junan ratasuunnitelmat valmistuvat vuoden 2023 aikana. Suunnitelmien lainvoimaisuuden ajankohtaa on vaikea arvioida, koska mahdollisia valituksia seuraaviin hallintotuomioistuinkäsittelyihin voi kuluu 1–3 vuotta ratasuunnitelman valmistumisesta.”

s. 10: Lisätty ” Ratalain mukaan ratasuunnitelmat on mahdollista pitää voimassa maksimissaan 12 vuotta. Jos rakentamisvaiheeseen siirtyminen ei olisi ajankohtaista heti suunnitteluvaiheen jälkeen, pitkä voimassaoloaika tekee rakentamisvaiheeseen siirtymisen mahdolliseksi myöhemmin, mikäli toimintaympäristö ja edellytykset hankkeen toteuttamiselle muuttuvat. ”

s. 12: Lisätty: ” Pääomistusten lisäksi suunnitteluun on haettu rahoitusta EU:n verkkojen Eurooppa (Connection European Facility, CEF) –rahoitusohjelman kautta. Ohjelman enimmäistuki rakentamiseen on 30 % ja suunnitteluun 50 %.”

s. 13 & 14: korvattu ”osakepääomasta” sanalla ”merkintähinnasta”.

- s. 16: Lause valtion rahoituksesta korvattu tekstillä: "Valtio on sitoutunut yhtiökohtaisissa osakassopimuksissa pääomittamaan raidehankkeiden suunnittelukustannuksia yhteensä 158,7 miljoonalla eurolla."
- s. 16: "voitaisiin toteuttaa ilman budjettirahoitusta" korvattu tekstillä: "Hankeyhtiöiden perustamisvaiheessa esitettiin, että hankeyhtiöiden suunnitteluvaihe rahoitetaan omistajien yhtiölle antamin pääomituksin, minkä lisäksi kustannusten kattamiseen voidaan mahdollisesti saada myös EU-tukea."
- s. 17 muokattu tekstiä Turun Tunnin Juna Oy:n kokemusten hyödyntämisestä seuraavasti: "Toisaalta Suomi-rata Oy:llä ja Itärata Oy:llä on ollut mahdollisuus hyödyntää Turun Tunnin Juna Oy:n toiminnan myötä kertyneitä kokemuksia."
- s. 18: Muokattu tekstiä Väyläviraston ja hankeyhtiöiden yhteistyösopimuksista seuraavasti: "Yhteistyösopimuksessa on mainittu suunnittelu-yhtiön tehtävä ja toimivalta sekä määritelty asiat, joissa hankeyhtiön on noudatettava Väyläviraston suunnitteluohjeita siten, että valtion rataverkon vaatimukset täyttyvät."
- Luku 2: poistettu maininnat, jotka oli esitetty esimerkkeinä eräiden tarkastuksessa haastateltujen mielipiteistä liittyen yhtiöiden ja valtion, kuntien sekä veronmaksajien etujen mahdolliseen ristiriitaan.
- s. 21: Lisätty faktalaatikko hankeyhtiön päätöksentekovastuista ja päätöspisteistä.
- s. 22: lisätty maininta: "Mahdollisten merkittäviä päätöksiä koskevien äänestysten määränemmistövaatimuksesta (2/3 äänistä) mainitaan yhtiöiden osakassopimuksissa."
- s. 23: Lisätty maininta liikenne- ja viestintäministeriön 9.11.2023 sähköpostitse toimittamista omistajastrategisista asiakirjoista sekä ministeriön lausunnossaan mainitsemasta keväisin tehtävästä yhtiöiden tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja muun yhtiökokousmateriaalin analyysistä.
- s. 25: Tarkennettu kuvausta Suomi-radon osakkaiden exit-oikeuden perusteista.
- s. 25: "Suurin intressiristiriita yhtiön ja osakkaiden välillä on aiheutunut radan linjausvaihtoehdoista" korvattu: " Osakkaiden kesken on sen sijaan ollut erilaisia näkemyksiä siitä, kumpi jatkoyhteysvaihtoehto suunnitteluun tulisi valita."
- s. 25: "Eri intressiryhmien huomioimiseksi ja ratkaisun löytämiseksi perustettiin seurantaryhmä, jonka työ on saatu päätökseen", korvattu seuraavasti: " Osakkaiden kesken on sen sijaan ollut erilaisia näkemyksiä siitä, kumpi jatkoyhteysvaihtoehto suunnitteluun tulisi valita. Linjausvaihtoehtoja koskevien esiselvitysten valmistuttua syksyllä 2022 osakkaat nostivat esiin lisäselvitystarpeita ja kysymyksiä, joista suuri osa koski raideliikenteen toiminnallisuutta ja muita hankkeen tai hankealueen ulkopuolisia asioita. Näiden tarpeiden ja kysymysten läpikäymiseksi ja päätöksenteon tueksi päätettiin perustaa erillinen seurantaryhmä. Seurantaryhmän työ päättyi sovitusti maaliskuun 2023 lopussa,"
- s. 27 muokattu tekstiä kustannussäästöistä seuraavaksi: "Hankeyhtiöt pystyivät tehostamaan suunnittelun toimintatapoja verrattuna aiempiin, alan yleisiin käytäntöihin. Tehostumisesta ei ole vielä todettu seuranneen merkittäviä suunnitteluaiheen kustannussäästöjä tai aikatauluhyötyjä."
- s. 28: lisätty "Hankeyhtiöitä on veloitettu noudattamaan myös Väyläviraston suunnitteluohjeita ja -määräyksiä siten, että valtion rataverkon vaatimukset täyttyvät."
- s. 30: "hankeyhtiöistä pisimpään toiminut" korvattu seuraavasti: "hankeyhtiöistä suunnittelussa pisimmälle edennyt Turun Tunnin Juna Oy on kehittänyt ja ottanut käyttöön tehokkaat menettelyt osatavoitteiden toteutumisen ja toteutumisaikataulun seurantaan."

s. 34: Muokattu mahdollisia odotteluajoja koskeva teksti seuraavasti: ”Jos ulkopuoliset tekijät, esimerkiksi viranomaisprosessien kuulemiset tai mahdolliset valitukset, aiheuttavat suunnitteluun viivettä, hankeyhtiö voi pyrkiä edistämään hankekokonaisuuden muita osia jatkosuunnittelua vaiheistamalla. Väylävirasto puolestaan voi odotteluajana edistää myös jotain toista suunnitteluhankettaan.”

s. 39: Lisätty: ”Samanaikaisesti käynnissä olevien suurten suunnitteluhankkeiden välinen onnistunut ajoitus voi kuitenkin edesauttaa osajakapasiteetin kasvua, ja ratasuunnittelun markkinan kasvu voisi tuoda Suomeen myös kansainvälistä kilpailua.”

Tehdyillä täsmennyksiä ja tarkennuksilla ei ole vaikutusta kertomuksen johtopäätöksiin.

Lisätietoja: johtava tuloksellisuustarkastaja Katja Estlander p. 040 735 8918.