

Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

17/2023



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2023

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/698/04.07.02/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa, johon on yhdistetty tuloksellisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen näkökulmat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Turun Tunnin Juna Oy:lle, Suomi-rata Oy:lle, Itärata Oy:lle, Väylävirastolle, liikenne- ja viestintäministeriölle, valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle, talousvaliokunnalle ja liikenne- ja viestintävaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Turun Tunnin Juna Oy:llä, Suomi-rata Oy:llä, Itärata Oy:llä, Väylävirastolla, liikenne- ja viestintäministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026. Jälkiseurannan tiedonhankintaa tehdään myös vuosina 2024 ja 2025.

Helsingissä 13. joulukuuta 2023

Jaakko Eskola

tarkastusyksikön johtaja

Katja Estlander

johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-546-7 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-546-7
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-546-7>
Tarkastuskertomuksen valokuva
iStock

Tarkastusviraston kannanotot



Tarkastuksessa arvioitiin valtiontalouden näkökulmasta, millaiset ovat tuloksellisuuden edellytykset, kun suurten raideinvestointien suunnitteluvaiheen organisaatio- ja rahoitusmuotona sovelletaan hankeyhtiömallia. Tarkastus kohdistui hankeyhtiömalliin kolmen osakeyhtiömuotoisen hankeyhtiön toiminnassa. Nämä yhtiöt ovat vuosina 2020–2022 perustetut Turun Tunnin juna Oy, Suomi-rata Oy ja Itärata Oy. Yhtiöiden tehtävänä oli suunnitella rakentamisvalmiuteen saakka nopea ratayhteys väleille Helsinki–Turku, Helsinki–Tampere ja Helsinki–Porvoo–Kouvola. Valtion omistusosuus kyseisistä yhtiöistä on 51 prosenttia.

Hankeyhtiömalli on näin sovellettuna Suomessa uusi käytäntö, jolla pyritään täydentämään valtion suoraa budjettirahoitusta väyläinfrastruktuurin suunnittelussa ja rakentamisessa. Pyrkimyksenä on myös pitkäjänteisesti varmistaa ratojen suunnittelun rahoitus yli hallituskausien. Tarkastuksella tuotettiin eduskunnalle ja väylähallinnolle valtiontalouden näkökulmasta tietoa siitä, mitä riskejä ja mahdollisuuksia hankeyhtiömallin soveltamiseen liittyy. Kyseistä tietoa voidaan käyttää hankeyhtiöiden tulevaisuutta koskevien päätösten perustana, jo toiminnassa olevien hankeyhtiöorganisaatioiden toiminnan ja omistajaohjauksen tukena, sekä väylähallinnon roolin ja käytänteiden kehittämisessä.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten hyvin hankeyhtiömallin soveltaminen ja hankeyhtiöiden organisoituminen tukevat yhtiöiden toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta. Tarkastuksessa arvioitiin myös, edistävätkö hankeyhtiöiden toimintatavat riskien hallintaa ja vastuullisuutta sekä tarkastettiin yhden hankeyhtiön hankintojen lainmukaisuutta.

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

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

Tarkastuksessa myös havaittiin, että yhtiöitä ei ole organisoitu valtiovarainministeriön yhtiöittämisestä koskevan ohjeistuksen mukaisesti¹, eikä Suomen lainsäädäntö tunnista hankeyhtiötä valtion rataverkon suunnittelijana. Tarkastuksen aikana todettiin, että hankeyhtiöiden osakkaina olevat kunnat saattavat odottaa osakkuudesta 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

aiemmassa tarkastuksessaan ilmaissut kantanaan, ettei mahdollisuus toimia menokehityksen ulkopuolella tai pääomittaa yhtiö nopeasti myymällä valtion tai toisen valtionyhtiön omistamia pörssi-osakkeita saa olla perussyy käyttää yhtiömuotoa². Tarkastusvirasto on myös aiemmin katsonut, että julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ei ole perusteltua³, jos liiketoiminnan tuotot eivät kata toiminnan kustannuksia.

Suurten ratahankkeiden valmisteluvaiheessa mallin soveltamisen tarkoituksena näyttää olleen se, että suuria ratahankkeita voitaisiin edistää pitkäjänteisesti 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, kuten kävi vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeen, kun hallituspohja muuttui ja hankeyhtiöiden rahoitusta uudelleenlinjattiin hallitusohjelmassa. Tämän seurauksena kaikkien hankeyhtiöiden osalta ei toteutunut hankeyhtiömallin tavoite varmistaa suurten ratahankkeidensuunnitteluun pitkäjänteinen, vaalikaudet ylittävä rahoitus.

Hankeyhtiöille tuotti jossain määrin vaikeuksia se, etteivät ne ole viranomaisia, kuten ratoja perinteisesti suunnitteleva Väylävirasto. Suomen tämänhetkinen lainsäädäntö ei tunnista hankeyhtiömallilla tehtävää valtion rataverkon suunnittelua. Suurten ratahankkeiden suunnittelun edetessä on myös tullut esiin ennakoimattomia lisäsuunnittelun tarpeita, kun hankeyhtiön suunnittelutehtävän ulkopuolelle jäävässä suunniteltavan radan ympäristössä on esiintynyt muutostarpeita. Tällaiset tilanteet on tapauskohtaisesti neuvoteltu hankeyhtiön ja Väyläviraston kesken, sillä roolit ja vastuut eivät ole olleet ennakolta selvästi määritellyt. Väyläviraston tehtäväksi on saattanut tulla lisäsuunnittelua, jonka tekemiseen sille ei ole ollut varattuna resursseja. Tarkastuksessa havaittiin riski siinä, että yhtä yksittäistä yhteyttä suunnittelevien, erillisten organisaatioiden käyttö voi johtaa kansallisen väyläverkon ja maankäytön kokonaisuuden hallinnan monimutkaistumiseen, mikä ei edistä kansallisen liikennejärjestelmän kokonaisehittämissä.

Hankeyhtiöiden ja omistajaohjaajana toimivan liikenne- ja viestintäministeriön välillä oli tarkastuksen perusteella sujuva keskusteluyhteys. Omistajaohjaus ei ollut kovin voimakasta tai strukturoitua.

Hankeyhtiöiden luomia hyviä käytänteitä voidaan siirtää väylähallinnon toimintaan

Tarkastus osoitti, että suurten ratahankkeiden suunnittelun hankeyhtiöt ovat tehneet monessa suhteessa hyvää työtä ja luoneet toimivia käytänteitä. Ne ovat kehittäneet innovatiivisia ja ketteriä toimintatapoja, joiden luomiseen Väylävirasto olisi ollut huomattavasti vaativampi ympäristö viranomaisroolin sekä viraston koon ja hierarkkisyyden vuoksi. Tarkastuksen aikana kävi ilmi, että monet hankeyhtiöiden luomista uusista toimintatavoista olisi hyödyllistä ja myös mahdollista ottaa soveltuvin osin käyttöön myös väylähallinnossa.

Hankeyhtiöt ovat kehittäneet uusia, tehokkaita toimintatapoja esimerkiksi riskien hallintaan ja kustannustoteuman seurantaan. Ne ovat myös luoneet innovatiivisia teknisiä suunnitteluratkaisuja. Hankeyhtiöiden päätöksenteko ja suunnittelun eteneminen on ketterää, ennen kaikkea niiden pienen ja matalan organisaation vuoksi. Osa yhtiöiden toimintatavoista olisi soveltuvin osin siirrettävissä väyläviranomaistenkin toimintaan.

Hankeyhtiöt ovat olleet matalan kynnyksen vuorovaikutuksessa radan vaikutusalueen toimijoiden, maankäytön suunnittelun, maanomistajien ja muiden sidosryhmien kanssa. Ne ovat siten voineet hankkia tietoa nopeasti ja luoda positiivista mielikuvaa suunnitteilla olevasta hankkeesta. Tarkastuksen aikana kävi ilmi, että myös viranomaisilta toivottaisiin uusia, joustavampia vuorovaikutuksen keinoja virallisten kuulemisten rinnalle.

Suomen markkinoille ei mahdu kolmen suuren ratahankkeen rinnakkainen suunnittelu

Kolmen suuren raideyhteyden suunnittelu samanaikaisesti, erillisten hankeyhtiöiden tekemänä, on osoittautunut kokeiluksi, joka sisältää epävarmuuksia ja riskejä. Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena esimerkiksi, että kolmen suuren ratahankkeen rinnakkainen suunnittelu on sitonut suuren määrän valtion rahoitusta, eikä valtio ollut päättänyt esimerkiksi kaikkien ratayhteyksien linjausvaihtoehtoja tai selvittänyt ratojen suunnittelusta Väylävirastolle aiheutuvia velvoitteita ja varmistanut niihin tarvittavia resursseja ennen suunnitteluvastuun antamista hankeyhtiöille.

Ratasuunnittelun osajaresurssit ovat Suomessa hyvin rajalliset. Samoista palveluntuotajien resursseista on kilpaillut kolme hankeyhtiötä ja niiden lisäksi Väylävirasto. Tarkastuksessa havaittiin, että suunnitteluosaamisen hankintaympäristö on ollut hankeyhtiöille haastava, eikä hankeyhtiömallilla ole vielä havaittu syntyneen merkittäviä kustannussäästöjä itse suunnittelutyössä. Samanaikaisesti käynnissä olevien suurten suunnitteluhankkeiden välinen onnistunut ajoitus voi kuitenkin edesauttaa osajakapasiteetin kasvua, ja ratasuunnittelun markkinan kasvu voisi tuoda Suomeen myös kansainvälistä kilpailua.

Tarkastuksen osana tehdyn, yhden hankeyhtiön hankintojen lainmukaisuuden tarkastuksen tuloksena todettiin, että kohteena olleen hankeyhtiön hankinnat oli suoritettu asianmukaisella tavalla ja hankintatoiminnalle luotu asianmukaiset prosessit.

Tarkastusviraston suositukset

Valtioneuvoston tulisi

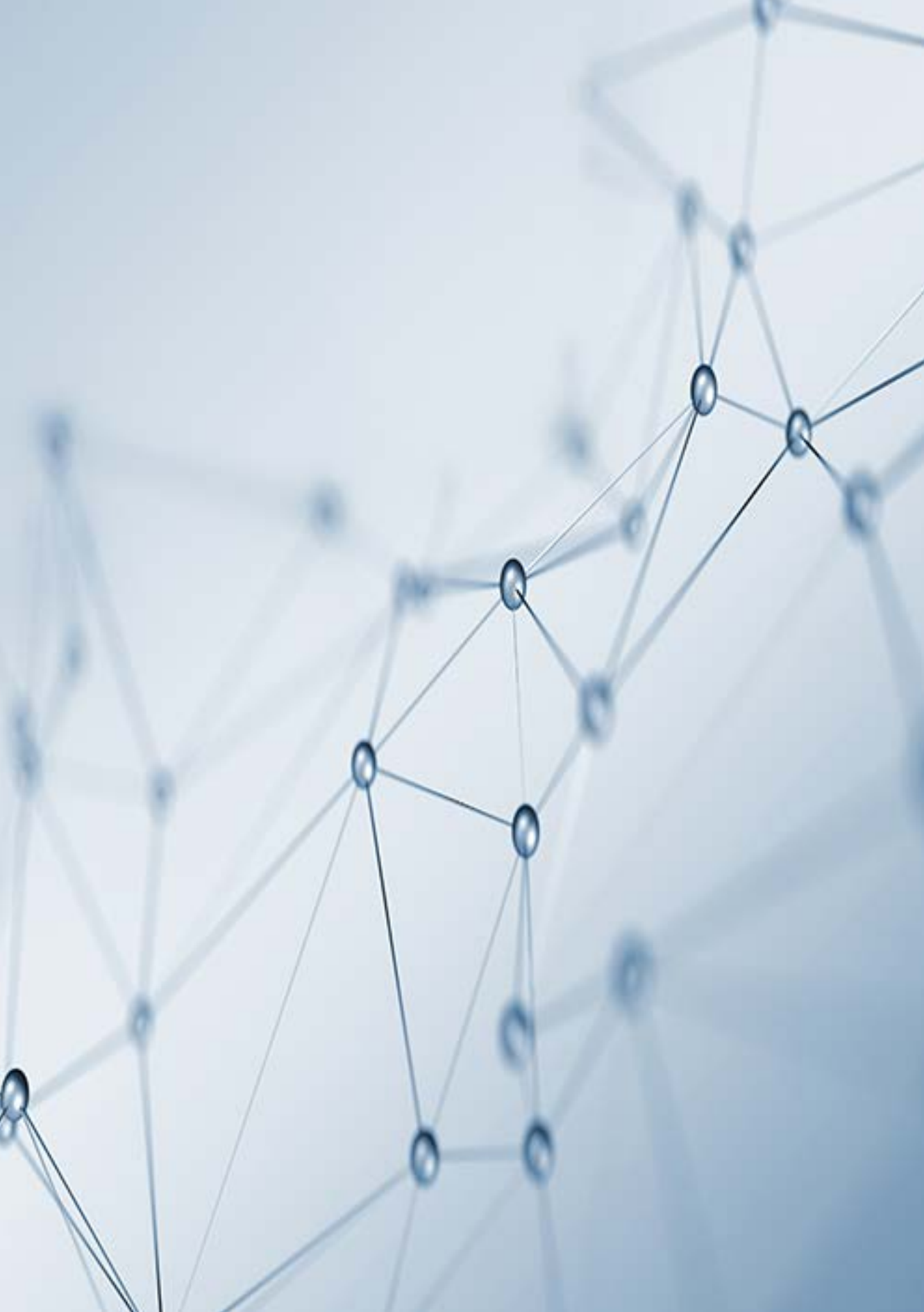
1. harkita vaihtoehtoisia toteutusmuotoja, tehdä niiden välisiä vertailuita sekä perustella valinnat läpinäkyvästi ja todennettavasti silloin, jos väyläinfrastruktuuria harkitaan suunniteltavan muuten kuin virastomuotoisesti.
2. tehdä ensin päätökset väyläinfrastruktuurihankkeiden suurista kysymyksistä, esimerkiksi ratalinjausten valinnasta, jos radan suunnittelu aiotaan antaa hankeyhtiön tehtäväksi.
3. varmistaa ennen suurten ratahankkeiden etenemistä mahdolliseen toteutusvaiheeseen, että hankkeiden yhteiskunta- ja liiketaloudellista kannattavuutta koskevat tiedot esitetään läpinäkyvästi. Valtioneuvoston tulisi myös tunnistaa esimerkiksi roolitukseen, ohjaukseen, valvontaan, rahoitukseen ja lainsäädännön luomiin edellytyksiin liittyvät riskit ja varmistaa niiden hallinta. Edelleen valtioneuvoston tulisi selkeyttää Väyläviraston rooli ja varmistaa, että sillä on resurssit niiden tilanteiden ratkaisemiseksi, jotka koskevat rakennettavan radan yhteyttä muuhun liikenneverkkoon ja maankäyttöön.

Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi

4. selkeyttää omaa rooliaan omistajaohjaajana hankeyhtiöiden ja niiden osakkaiden suhteen sekä varmistaa, että hankeyhtiö toimii vastuullisesti yhteistyössä pienosakkaidensa suuntaan.
5. täsmentää eri osapuolten roolia hankeyhtiöiden toimintakokonaisuudessa ja varmistaa, että esimerkiksi Väylävirastolla on käytettävissään riittävät resurssit suunnitteluyhteistyöhön.
6. huolehtia siitä, että hankeyhtiöiden toiminnassa syntyneet hyvät käytänteet siirretään soveltuvien osin myös väylähallinnon toimintaan.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	10
2 Luoko hankeyhtiöiden organisoituminen edellytykset toiminnan tehokkuudelle ja tarkoituksenmukaisuudelle?	13
2.1 Hankeyhtiöiden perustamisasiakirjat määrittelevät niiden omistuksen, toiminnan tarkoituksen ja toimialan selkeästi	14
2.2 Hankeyhtiöorganisaatiot ovat pieniä ja toimivat tehokkaasti	19
2.3 Ratasuunnittelua koskevan päätöksenteon vastuut ja päätöspisteet ovat selkeät	22
2.4 Osakkaiden eriävät näkemykset on huomioitu omistajaohjaustoiminnossa ja poliittisessa valmistelussa	26
2.5 Osakkaiden ristiriitatilanteet pyritään ratkaisemaan neuvottelemalla	27
3 Onko hankeyhtiömallin soveltaminen luonut edellytykset asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi?	29
3.1 Hankeyhtiöiden toimiala ja perustehtävä ovat selkeät mutta muut tehtävät tulkinnanvaraisia	30
3.2 Hankeyhtiöillä on tarkoituksenmukaiset käytänteet etenemisen seurantaan ja poikkeamatilanteiden varalle	31
3.3 Hankeyhtiömalli tuo ketteryyttä ja innovatiivisuutta suurten ratahankkeiden suunnitteluun mutta sisältää riskejä	32
4 Ovatko hankeyhtiöiden hankinnat ja hankintaprosessit olleet säädösten mukaisia?	38
4.1 Hankeyhtiöt ovat hankintayksiköitä	38
4.2 Hankeyhtiön hankintaprosessi ja hankinnat olivat asianmukaisia, mutta kilpailua ei ole syntynyt	40
5 Edistävätkö suurten ratahankkeiden hankeyhtiöiden toimintatavat riskien hallintaa ja vastuullisuutta?	41
5.1 Hankeyhtiöillä on toimivat riskien hallinnan menettelyt	41
5.2 Vastuullisuus toteutuu hankeyhtiöiden toiminnassa ja ratayhteyksien suunnittelun tavoitteissa	42
Liite: Miten tarkastettiin	45
Viitteet	50



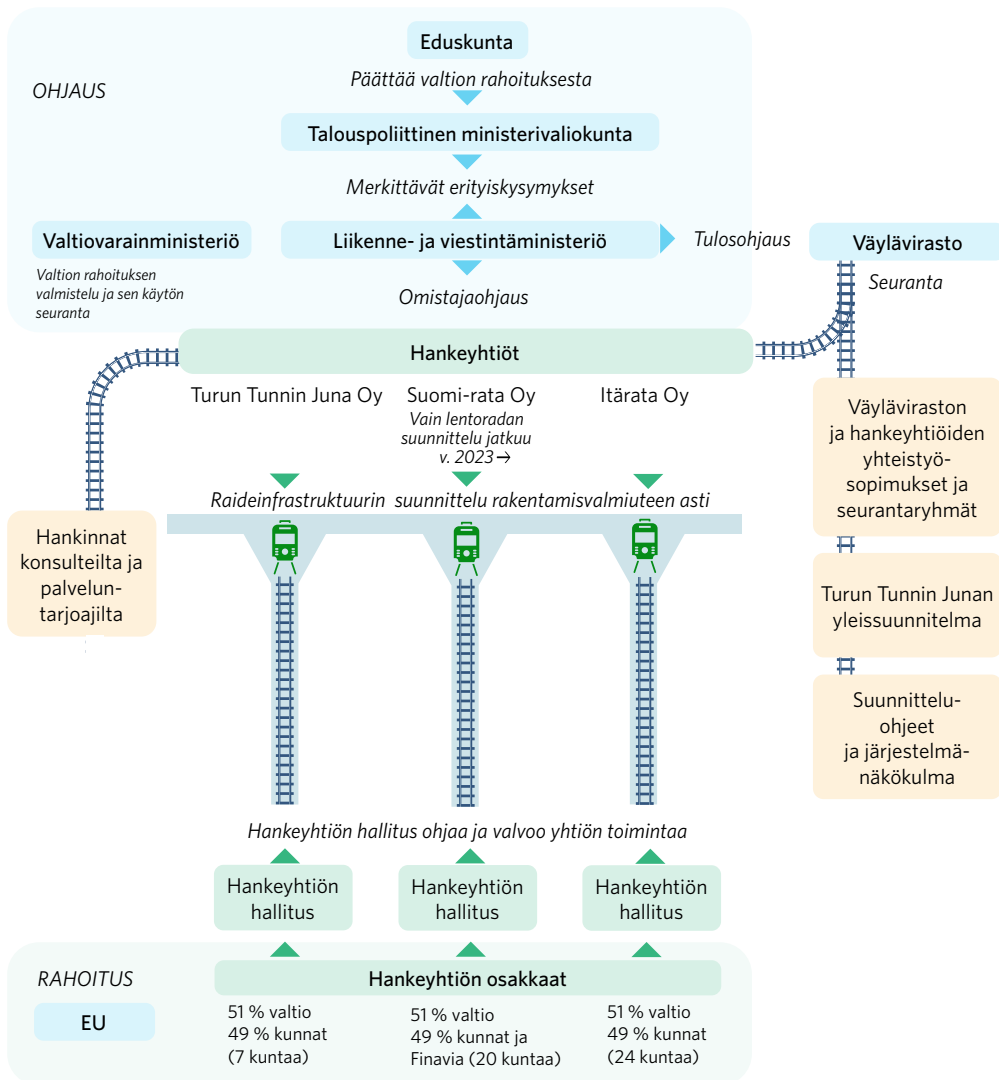
1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksessa arvioitiin valtiontalouden näkökulmasta, millaiset ovat tuloksellisuuden edellytykset, kun Helsingin Turun, Tampereen ja Kouvolan välisten suurten ratahankkeiden suunnitteluvaiheen organisaatio- ja rahoitusmuotona sovelletaan hankeyhtiömallia.

Suomen suuret ratainvestoinnit on perinteisesti rahoitettu valtion budjetista, ja niiden suunnittelu on ollut väylistä vastaavan viraston vastuulla. Valtion edellytykset osoittaa rahoitusta suuriin väyläinvestointeihin ovat hyvin rajalliset. Siksi valtioneuvosto pyrki laajentamaan suurten ratahankkeiden rahoitus pohjaa vuosina 2020–2022 valtion budjettirahoitukseen perustuvasta mallista, perustamalla ratahankkeiden suunnittelua varten kolme osakeyhtiömuotoista hankeyhtiötä (kuvio 1). Turun Tunnin Juna Oy:n tehtäväksi annettiin nykyistä nopeamman ratayhteyden suunnittelu Helsinki–Turku-välille. Itärata Oy:n tehtäväksi annettiin nopean junayhteyden suunnittelu Helsinki–Porvoo–Kouvola-välille. Suomi-rata Oy:n tehtäväksi annettiin Helsinki–Tampere-ratayhteyden suunnittelu sisältäen Lentoradan, eli uuden ratayhteyden rakentamisen Helsinki–Vantaan lentoasemalle. Valtio omistaa kustakin hankeyhtiöstä 51 prosenttia. Muina omistajina on kuntia sekä Suomi-rata Oy:ssä Finavia Oy. Tässä tarkastuskertomuksessa sanalla ”hankeyhtiö” viitataan edellä mainittuihin kolmeen yhtiöön.

Perustamisvaiheessa hankeyhtiöiden tehtävä rajattiin niiden yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksissa käsittämään ratayhteyden suunnittelun rakentamisvalmiuteen saakka. Turun tunnin juna -hankkeen suunnittelu aloitettiin Väylävirastossa jo ennen hankeyhtiön perustamista. Ratasuunnitelman tekeminen siirrettiin myöhemmin hankeyhtiön vastuulle, mutta radan yleissuunnitelman laatiminen jätettiin Väyläviraston tehtäväksi. Hankeyhtiöiden tehtävän ulkopuolelle rajattiin ratojen mahdolliseen rakentamiseen ja operointiin liittyvät kysymykset sekä vaihtoehtoiset rahoitusmallit. Ne jätettiin jatkoselvittelyjen aiheiksi ja tuotaviksi poliittiseen päätöksentekoon suunnittelun edetessä.

Arviot kolmen ratahankkeen alustaviksi suunnittelukustannuksiksi^{4,5} olivat vuonna 2023 seuraavat: Turun tunnin juna suunnittelukustannuksiksi arvioitiin 115 miljoonaa euroa ja hankkeen kokonaiskustannuksiksi 3,8 miljardia euroa. Itäradan suunnittelukustannukset arvioitiin noin 79 miljoonaan euroon ja kokonaiskustannukset 1,7 miljardiin euroon. Suomi-radon suunnittelukustannuksiksi arvioitiin puolestaan noin 155 miljoonaa ja hankkeen kokonaiskustannuksiksi 4–5,5 miljardia euroa.



Kuvio 1: Turun tunnin junan, Suomi-radan ja Itäradan hankeyhtiökokonaisuus.

Suomi-radan kustannuksiin sisältyvät Lentoradan kustannukset: suunnittelun tarkennettu kustannusarvio⁶ on 25,0 miljoonaa euroa ja rakentamisen 2,9 miljardia euroa. Alustavat kustannusarviot tulevat tarkentumaan suunnittelun edetessä. Esimerkiksi rakennusalan yleisen kustannustason kohoaminen voi vaikuttaa siten, että hankkeiden lopulliset kustannukset ovat arvioitua suuremmat.

Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan⁷ sisältyy linjauksia kolmesta tarkastellusta ratakankkeesta. Hallitusohjelmassa linjattiin, että Turun tunnin juna tullaan rakentamaan, Itäradan suunnittelu jatkuu edelleen ja Suomi-radan suunnittelu keskeytetään muilta paitsi Lentoradan osalta. Liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö käynnistivät syyskuussa 2023 Suomi-rata Oy:n osakkaiden kanssa neuvottelut siitä, että hankeyhtiön tarkoituksiksi muutettaisiin Lentoradan suunnittelu.

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. Radan rakentamissuunnittelu, rakentaminen ja käyttöönotto ajoittuvat vuosille 2025–2031. Lentoradan alustava linjaussuunnitelma ja ympäristövaikutusten arviointi valmistuvat vuoden 2023 loppuun mennessä. Sen jälkeen laaditaan radan yleissuunnitelma ja ratasuunnitelma. Itäradan suunnitteluvaihe alkoi vuonna 2023 ja sen on arvioitu kestävän noin yhdeksän vuotta.

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.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten hankeyhtiömallin soveltaminen suurten raideinvestointien suunnittelussa vaikuttaa niiden toiminnan tuloksellisuuden edellytyksiin. Tuloksellisuuden edellytyksinä arvoitiin, myötävaikuttaako yhtiöiden organisointi toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkuuteen, miten yhtiöiden toimintatavat voivat vaikuttaa niiden tavoitteiden saavuttamiseen, ovatko yhtiöiden hankinnat olleet asianmukaisia sekä ovatko yhtiöiden riskienhallinta ja vastuullisuustoimet asianmukaisia ja riittäviä. Tarkoituksena on tuottaa päätöksentekijöille tietoa käytetyn hankeyhtiömallin eduista ja ongelmista suurten ratahankkeiden suunnitteluvaiheessa.

Tarkastus rajattiin käsittämään Turun tunnin junan, Itäradan ja Suomi-radana ne suunnitteluvaiheet, joista oli tarkastuksen alkaessa olemassa rahoituspäätökset. Hankeyhtiöiden tekemien selvitysten ja suunnitelmien laatua, tai suunnittelun toteutuneita aikatauluja ja kustannuksia ei arvioitu. Tarkastuksessa ei myöskään käsitelty suurten ratahankkeiden yhteiskunta- tai liiketaloudellista kannattavuutta, eikä kyseisten ratojen rakentamista tai rakentamatta jättämistä koskevien päätösten perusteluita.

Tarkastuksessa vastattiin seuraaviin neljään tarkastuskysymykseen:

1. Tukeeko suurten ratahankkeiden hankeyhtiöiden organisointi hankeyhtiömallin tuloksellisuuden edellytyksiä?
2. Onko hankeyhtiömallin soveltaminen luonut edellytykset suunnittelun tehostamiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi?
3. Ovatko hankeyhtiöiden hankintaprosessit olleet säädösten mukaisia?
4. Edistävätkö suurten ratahankkeiden hankeyhtiöiden toimintatavat riskien hallintaa ja vastuullisuutta?

2 Luoko hankeyhtiöiden organisoituminen edellytykset toiminnan tehokkuudelle ja tarkoituksenmukaisuudelle?

Tarkastuksen perusteella Turun tunnin junan, Suomi-radon ja Itäradan hankeyhtiöiden tehtävämäärittely oli selkeä. Yhtiöt ovat pieniä, maksimissaan viiden hengen organisaatioita, ja ne toimivat tehokkaasti. Ratayhteyden suunnittelussa päätöksentekovastuut ja -pisteet on määritelty selkeästi. Tiedonkulku omistajaohjaajana toimivan liikenne- ja viestintäministeriön ja hankeyhtiöiden välillä toimii pääsääntöisesti hyvin. Hankeyhtiöt viestivät hallituksensa kanssa sujuvasti.

Hankeyhtiöiden operatiivisen johdon ja hallitusten henkilövallinat oli valmisteltu huolella. Hankeyhtiöiden hallituksissa on monipuolista osaamista, mikä tukee yhtiön perustehtävän hoitamista. Väylävirasto tekee hankeyhtiöiden kanssa yhteistyötä hankekohtaisissa seurantaryhmissä.

Hankeyhtiöiden osakkaiden esittämät, hankeyhtiön tekemistä päätöksistä mahdollisesti eriävät näkemykset on huomioitu omistajaohjaustoiminnossa ja poliittisessa valmistelussa. Osakkaiden ristiriitatilanteet pyritään ratkaisemaan neuvottelemalla. Hankeyhtiöiden osakkaat olivat vaihtelevan tyytyväisiä toiminnan sujuvuuteen, kustannusten muodostumisen läpinäkyvyyteen sekä osakeomistujakauman muodostamiseen.

2.1 Hankeyhtiöiden perustamisasiakirjat määrittelevät niiden omistuksen, toiminnan tarkoituksen ja toimialan selkeästi

Hankeyhtiöiden omistajia ovat valtio, Finavia ja useat kunnat

Hankeyhtiöiden perustamisvaiheessa valtioneuvosto edellytti, että yhtiöiden osakkeenomistajiksi (osakkaiksi) tulee valtion lisäksi myös muita hankkeesta hyötyviä julkisyhteisöjä tai julkisesti omistettuja yhteisöjä^{8,9}. Julkisten tahojen lisäksi olisi hyväksytty muitakin osakkaita edellyttäen, että yhtiön julkisomisteinen määränemmistö olisi säilynyt.

Jokaisen hankeyhtiön enemmistöomistaja on Suomen valtio. Myös Helsingin kaupunki on kaikkien kolmen hankeyhtiön osakkaana. Suomi-rata Oy:n osakkaana on myös Lentoasemayhtiö Finavia. Muut hankeyhtiöiden omistajat ovat kuntia ja kaupunkeja.

Hankeyhtiöiden osakkaista esimerkiksi lentoasemayhtiö ja suuret kaupungit toivovat saavansa erityistä hyötyä suunnitteilla olevista raideyhteyksistä. Osakkaina on radanvarsikuntien ja suurten kaupunkien ympäryskuntien lisäksi kuntia, jotka ovat halunneet raideyhteyden nähden etäisestä sijainnistaan huolimatta päästä osalliseksi raideinvestointeja koskevaan keskusteluun ja hankeyhtiön tiedonvälitykseen.

Turun Tunnin Juna Oy:n osakkaina ovat valtio ja 7 kuntaa (taulukko 1). Yhtiön suurimmat osakkaat valtion lisäksi ovat Turun ja Espoon kaupungit, pienin puolestaan Kirkkonummen kunta.

Suomi-rata Oy:n osakkaat ovat valtio, Finavia ja 20 kuntaa. Yhtiön suurimmat osakkaat ovat valtio, Helsingin kaupunki ja Finavia Oy. 14 pienintä, alle 1 % omistusosuutta muodostaa yhteensä 5,2 % osakkeiden merkintähinnasta (taulukko 2).

Lukumääräisesti eniten osakkaita, valtion lisäksi 24 kuntaa, on Itärata Oy:llä. Yhtiön kuntaosakkaista suurin omistusosuus, 12 % on Porvoon kaupungilla. Pienimmät 13 osakkuutta ovat alle 1 % suuruisia ja niiden yhteenlaskettu osuus vain 1,9 prosenttia yhtiön osakkeiden merkintähinnasta (taulukko 3).

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

Taulukko 1: Turun Tunnin Junan Oy:n omistusosuudet.

Merkitsijä	Osuus osakkeiden 997 815 € merkintähinnasta, %
Suomen valtio	51,0
Turun kaupunki	13,3
Espoon kaupunki	13,3
Helsingin kaupunki	7,5
Salon kaupunki	4,8
Lohjan kaupunki	4,8
Vihdin kunta	4,8
Kirkkonummen kunta	0,5
Yhteensä	100

Taulukko 2: Suomi Rata Oy:n omistusosuudet.

Merkitsijä	Osuus osakkeiden 2 189 288 € merkintähinnasta, %
Suomen valtio	51,0
Finavia Oyj	10,3
Helsingin kaupunki	14,4
Tampereen kaupunki	7,2
Vantaan kaupunki	7,2
Hämeenlinnan kaupunki	1,2
Lahden kaupunki	2,2
Jyväskylän kaupunki	1,3
Muut 14 kuntaa yhteensä	5,2
Yhteensä	100

Taulukko 3: Itärata Oy:n omistusosuudet.

Merkitsijä	Osuus osakkeiden 1 998 700 € merkintähinnasta, %
Suomen valtio	51,0
Porvoon kaupunki	12,4
Kouvolan kaupunki	6,1
Helsingin kaupunki	5,1
Lappeenrannan kaupunki	4,6
Kuopion kaupunki	4,1
Mikkelin kaupunki	3,4
Joensuun kaupunki	3,0
Imatran kaupunki	2,9
Pieksämäen kaupunki	2,2
Kajaanin kaupunki	1,8
Iisalmen kaupunki	1,7
Muut 13 kuntaa yhteensä	1,9
Yhteensä	100

Hankeyhtiöiden omistus määriteltiin vaiheittain ja eriävin perustein

Hankeyhtiöiden perustamisvaiheessa määrättiin, että valtion omistusosuudeksi yhtiöistä tulee 51 prosenttia ja muut osakkaat voivat merkitä omistukseensa yhteensä loput 49 prosenttia hankeyhtiöiden osakkeista. Hankeyhtiöiden muiden osakkaiden omistusosuudet sovittiin hankeyhtiön ja osakkaiden välisissä sekä vähemmistöosakkaiden keskinäisissä neuvotteluissa. Yhtiöiden osakkaat, osakeomistusten koko ja vastuut määriteltiin yksilöidysti yhtiöiden osakassopimuksissa.

Kaikkien kolmen hankeyhtiön kohdalla toteutuu pääministeri Marinin hallitusohjelman¹⁰ mukainen vaatimus valtion, julkisyhteisöjen ja julkisesti omistettujen yhteisöjen enemmistöomistuksesta suurten raideinvestointien hankeyhtiöissä.

Yhtiöiden perustamisen jälkeen valtio sopi hankeyhtiön osakkuuksista aluksi suurimpien osakkaiden kesken. Nämä olivat tyypillisesti suurimpia kaupunkeja ja kuntia, jotka sijaitsevat suunnitellun rataosuuden varrella. Pienemmät omistusosuudet jaettiin osakkuusneuvotteluihin myöhemmin mukaan tulleiden, hankkeista vain vähän hyötyvien kuntien kesken.

Omistusosuusien jakautumisperusteet vaihtelivat jonkin verran hankeyhtiöiden välillä. Tarkastushaastatteluiden, osakkaille suunnatun kyselyn ja hankeyhtiöiden sopimusasiakirjojen mukaan kuntaosakkaiden omistusosuusien laskennan pääperiaatteina käytettiin kullekin kunnalle hankkeesta koituvaa suhteellista hyötyä sekä saavutettavuushyötyä. Suhteellinen hyöty perustui kunnan asukaslukuun ja sijaintiin suhteessa suunniteltavaan yhteysväliin. Saavutettavuushyöty laskettiin Helsingin ja paikkakunnan välisen matka-ajan suhteelliseen muutokseen perustuvan saavutettavuuskertoimen mukaan. Tarkastushaastatteluissa kävi ilmi, että kaikkein viimeisimpinä mukaan tulleiden osakkaiden pienten rahoitusosuusien määrittelyyn käytettiin myös näistä laskentaperiaatteista poikkeavia perusteita.

Tarkastushaastatteluiden ja hankeyhtiöiden osakkaille suunnatun kyselyn perusteella havaittiin, että vaikka hankeyhtiöiden osakkaat yleisesti ottaen pitivät rahoitusosuusien määräytymistä tasapuolisena ja oikeudenmukaisena, muutamat pienosakkaat olivat tästä eri mieltä.

Hankeyhtiöiden toimiala ja toiminnan tarkoitus on määriteltä yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksessa

Hankeyhtiöiden toimiala ja toiminnan tarkoitus määritellään kunkin yhtiön yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksissa lähes samansisällöisesti. Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiöiden toimiala on kuhunkin raideyhteyteen liittyvän raideliikenneinfrastruktuurin suunnittelu rakentamisvalmiuteen asti. Lisäksi yhtiöt voivat tehdä tai teettää selvityksiä hankkeen rakentamisen mahdollistamiseksi sekä hankkeeseen liittyvien hyötyjen, haittojen ja muiden vaikutusten tunnistamiseksi. Yhtiöt voivat harjoittaa myös muuta toimialaansa liittyvää toimintaa.

Yhtiöiden toiminnan tarkoitus on yhtiöjärjestyksen mukaan kehittää ja tuottaa yhteiskunnan, viranomaisten ja osakkaidensa tarpeisiin raideliikenneinfrastruktuurin suunnitelmia ja tähän liittyvien hyötyjen, haittojen ja muiden vaikutusten arvioita.

Hankeyhtiöiden toiminnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että hankeyhtiöiden yhtiöjärjestyksen mukaan hankeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa. Tarkastusvirasto on jo aiemman tarkastuksensa kannanottona esittänyt, että jos liiketoiminnan tuotot eivät kata toiminnan kustannuksia, ei julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ole perusteltua¹¹. Myös valtiovarainministeriö on esittänyt hankeyhtiömallin sopivan vain kannattavaan toimintaan¹².

Suurten ratahankkeiden suunnittelun hankeyhtiöitä ei ole organisoitu valtiovarainministeriön yhtiöittämistä koskevan ohjeistuksen mukaisesti¹³. Hankeyhtiöiden tehtävä on suunnitella sellaisia ratahankkeita, jotka valtiovarainministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan eivät ole julkisen talouden ja valtiontalouden näkökulmasta kannattavia.¹⁴

Koska yhtiöiden tehtävänä on tilata ja tuottaa suunnitelmia myöhemmää mahdollista käyttöä varten, niiden toiminta ei synnytä liikevaihtoa (taulukko 4). Osakassopimuksen mukaan suunnitelmat aktivoidaan hankeyhtiön taseeseen. Tavoitteena on, että valmiille ratasuunnitelmille saadaan Traficommin hyväksyntä ja että päätös rakentamissuunnittelua ja rakentamista varten saadaan tehtyä kohdullisissa ajassa hyväksynnän jälkeen.

Jos toiminnasta syntyy tappioita, osakkaat rahoittavat pääomaisijoituksillaan ratasuunnittelusta aiheutuvien kustannusten lisäksi toiminnan yhteydessä syntyneen tappion.

Taulukko 4: Hankeyhtiöiden vuoden 2022 tilinpäätöstietoja.

Vuosi 2022	Turun Tunnin Juna Oy	Suomi-rata Oy	Itärata Oy
Liikevaihto (tuhatta euroa)	0	0	0
Liiketulos	-633	-1 875	-448
Tilikauden tulos	-659	-1 876	-451
Oma pääoma yhteensä	26 781	2 277	1 548
Omavaraisuusaste %	82 %	84 %	95 %
Taseen loppusumma	32 726	2 699	1 624
Henkilöstö	4	5	1

Valtio on sitoutunut yhtiökohtaisissa osakassopimuksissa pääomittamaan raidehankkeiden suunnittelukustannuksia yhteensä 158,7 miljoonalla eurolla¹⁵. Hankeyhtiöiden perustamisvaiheessa esitettiin, että hankeyhtiöiden suunnitteluvaihe rahoitetaan omistajien yhtiölle antamin pääomituksin, minkä lisäksi kustannusten kattamiseen voidaan mahdollisesti saada myös EU-tukea, ja hankkeet linjattiin Liikenne12-liikennejärjestelmäsuunnitelman ulkopuolelle¹⁶. Sittemmin yhteys Liikenne12-suunnitelmaan palautettiin.¹⁷

Suurten ratahankkeiden rahoitus- ja investointimahdollisuuksia arvioineessa selvityksessä¹⁸ todettiin, että hankkeisiin joudutaan käyttämään talousarviorahoitusta, mikä vähentää muihin liikenne- ja väylähankkeisiin käytettävissä olevaa valtion rahoitusta. Suuret ratainvestoinnit sisältyvät osin pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman investointiohjelman.¹⁹

Tarkastushaastatteluisa tuli esiin, että hankeyhtiömallissa ne osakkaat, joilla ei ole hankkeeseen liittyviä tulo-odotuksia, joutuvat kirjaamaan yhtiöön sijoitetun pääoman kirjanpidollisista syistä saman tien tappioksi.

Erään hankeyhtiön hallituspöytäkirjojen mukaan useat kuntaosakkaat eivät kyenneet hankeyhtiön toiminnan alkuvaiheessa suorittamaan kaksi kertaa vuodessa erääntyvää maksuosuuttaan määräajassa.

2.2 Hankeyhtiöorganisaatiot ovat pieniä ja toimivat tehokkaasti

Hankeyhtiöorganisaatioissa ja niiden hallituksissa on monipuolista osaamista ja kokemusta

Ratasuunnittelua edistävät hankeyhtiöt olivat maksimissaan vain viiden hengen organisaatioita. Tarkastushaastatteluiden ja yhtiöiden hallitusten kokousasiakirjojen perusteella yhtiöiden resursointi on silti riittävää suhteessa niiden tehtävien laajuuteen. Tyypillisimmin hankeyhtiöön on palkattu toimitusjohtaja, suunnittelujohtaja, talous- tai hallintojohtaja, viestintäpäällikkö sekä assistentti.

Myös Väyläviraston näkemys tarkastuksen aikana oli, että hankeyhtiöiden organisoituminen on ollut luontevaa ja hankeyhtiöön rekrytoitujen henkilöiden osaaminen on vastannut tarvetta. Hankeyhtiön operatiivinen johto koostuu sekä väylähallinnossa, että suunnittelutoimistoissa pitkään työskennelleistä ammattilaisista, jotka siten tuntevat sekä ratahankkeiden suunnittelun, suunnitteluhankkeiden vetämisen, että Väyläviraston menettelytavat.

Hankeyhtiön hallituksella on yhtiön ohjauksessa tärkeä rooli. Hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valitsee varsinaisen yhtiökokous hallituksen valinnan yhteydessä. Turun Tunnin Juna Oy:n hallituksessa on 13 varsinaista jäsentä, joista Suomen valtio nimittää 7. Suomi-rata Oy:n hallitukseen kuuluu 9 jäsentä, joista valtio nimittää 5, ja Itärata Oy:n hallitukseen 11 jäsentä, joista valtio nimittää 6.

Hankeyhtiöiden hallitukset koostuvat pääasiassa hallitusammattilaisista. Hallitukseen sisältyy logistiikka- ja rataosaamista, rahoitusosaamista, ymmärrystä kuntien tehtävistä ja toiminnasta sekä projektiosaamista. Suomi-rata Oy:n hallituksen oman arvioinnin²⁰ mukaan hallitus hyötyisi aiempaa paremmasta ympäristö- ja vastuullisuusosaamisesta. Valtio on nimittänyt hallitusjäseniä muun muassa valtionhallinnosta, teollisuudesta ja rahoituksesta.

Hankeyhtiöiden organisoitumisessa ja toiminnassa on korostettu tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta. Yhtiöt ovat toimineet vasta suhteellisen lyhyen ajan, joten toteumatietoa on vähän. Lisäksi Venäjän vuonna 2022 alkanut hyökkäyssota Ukrainaan muutti Itärata Oy:n ulkoista toimintaympäristöä ratkaisevasti.

Voidaan pohtia, kuinka tarkoituksenmukaista on perustaa kolme eri yhtiötä suunnittelemaan kolmea suurta ratahanketta yhtä aikaa Suomen kokoisessa maassa, missä asiantuntijoiden ja osaajien määrän on rajallinen. Hankeyhtiöt kilpailevat samoista resursseista ja samoista poliittisin päätösin kohdennettavista varoista. Kolmessa eri organisaatiossa on jokaisessa oma operatiivinen johto ja hallitus, ja kolme eri tapaa järjestää hallinto, konsulttisopimukset ja muut hankinnat. Toisaalta Suomi-rata Oy:llä ja Itärata Oy:llä on ollut mahdollisuus hyödyntää Turun Tunnin Juna Oy:n toiminnan myötä kertyneitä kokemuksia.

Jo kolmen suuren ratahankkeen valmistelun varhaisessa vaiheessa suljettiin pois muut kuin yhtiömallilla toteutettavat toiminnan järjestämismuodot.²¹ Liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön teettämä selvitys²² on osoittanut, että hankkeet eivät tule maksamaan itseään takaisin. Valtiovarainministeriö toi tarkastushaastatteluissa esiin, ettei se ole saanut selkeitä perusteluita hankeyhtiömallin käyttöönotolle, eikä se näe hankeyhtiömallin tuottavan lisäarvoa. Valtion budjetin tai julkisen sektorin budjettien käyttökään ei sulkisi pois yhteisrahoitteisuutta tai rahoituksen erilaista jaksottamista.

Yhtiöt hankkivat suunnittelutyön, tutkimukset ja tukitoiminnot palveluntuottajilta

Samoin kuin väylähallinto, myös hankeyhtiöt ostavat varsinaisen suunnittelutyön ja siihen liittyvät tutkimukset ostopalveluina palveluntuottajilta.²³ Merkittävä osa myös hankeyhtiön hallinnon ja projektihallinnan tukitoiminnoista hankitaan ulkoisilta palveluntuottajilta.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että konsulttisopimuksissa sovitut sanktiointikäytännöt on luotu Väyläviraston käytäntöjä ankarammiksi, ja enemmän yritysmaailmassa käytössä olevia sanktiointikäytäntöjä vastaaviksi. Tämä todennäköisesti parantaa suunnitteluajakataulujen toteutumista, ja saattaa helpottaa halutun tasoisen laadun toteutumisen valvontaa. Aikataulujen ja laadun toteutumista ei voitu tarkastuksessa todentaa, sillä hankeyhtiöiden toiminta on vasta varhaisessa vaiheessa.

Yhteistyösopimukset määrittelevät Väyläviraston ja hankeyhtiöiden yhteistyön

Väylävirasto on solminut yhteistyösopimukset kaikkien kolmen hankeyhtiön kanssa, ja se seuraa niiden perusteella ratasuunnittelun edistymistä.

Väylävirasto korostaa, että sillä ei ole yhteistyösopimuksissa tilaajaroolia, jonka perusteella virasto olisi voinut velvoittaa hankeyhtiöt tietyn sisältöisiin sopimuksiin. Sopimuksiin on sisältynyt aina myös neuvottelukysymyksiä, ja hankeyhtiöt ovat osakeyhtiölain mukaan toimivina yhtiöinä tehneet itsenäisesti päätökset siitä, millaiseen yhteistyöhön ne ovat olleet halukkaita sitoutumaan. Väylävirasto ei myöskään puutu hankeyhtiön omistajaohjauksellisiin kysymyksiin tai valvo hankeyhtiöiden toiminnan lainmukaisuutta.

Yhteistyösopimuksessa on mainittu suunnittelu-yhtiön tehtävä ja toimivalta sekä määritelty asiat, joissa hankeyhtiön on noudatettava Väyläviraston suunnitteluohjeita siten, että valtion rataverkon vaatimukset täyttyvät.

Esimerkiksi Turun Tunnin Juna Oy:n ja Väyläviraston välisessä yhteistyösopimuksessa on sovittu, että hankeyhtiöt valmistelevat suunnitteluperusteet, ja Väylävirastolle varataan mahdollisuus esittää niihin kirjallisesti kommentit ja huomiot. Osakeyhtiölain mukaan toimivana organisaationa hankeyhtiö kuitenkin hyväksyy suunnitteluperusteet, ei Väylävirasto.

Sekä hankeyhtiöiden, että Väyläviraston mielestä yhteistyösopimukset edistävät Väyläviraston ja hankeyhtiöiden välistä yhteistyötä. Tarkastuksessa haastatellut Väyläviraston asiantuntijat kuitenkin korostivat sitä, että jos Väyläviraston roolina olisi valvoa hankeyhtiöiden tekemää suunnittelua, yhteistyösopimus ei olisi siihen optimaalisin työkalu.

Lainsäädäntö ei tunnista hankeyhtiöitä

Olemassa olevan lainsäädännön määritelmät ja rajaukset ovat hankaloittaneet hankeyhtiöiden toimintaa. Liikenne- ja viestintäministeriö teetti vuonna 2021 perustuslaillisuuslausunnon²⁴ hankeyhtiöiden suunnittelu-oikeuden varmistamiseksi. Lausunnon mukaan hankeyhtiöiden toiminnalle ei ole esteitä. Suunnittelu-yhtiöiden kautta toteutettavan suunnittelun suhde ratalakiin (110/2007) on epäselvä. Ratalaki ei tunnista hankeyhtiöitä raideinvestoinnin suunnittelijana eli tilannetta, jossa ratasuunnittelu toteutetaan suunnittelu-yhtiön kautta. Ratalaki sallii kolmannen tahon suunnitella, mutta sekä Väylävirasto että liikenne- ja viestintäministeriö ovat tulkinneet ratalakia niin, ettei hankeyhtiöiden ratasuunnittelua voi toteuttaa osana valtion rataverkkoa. Siksi hankeyhtiöiden suunnittelemat rataosuudet



Väylävirasto ei osallistu hankeyhtiöitä koskevaan päätöksentekoon.

tulee suunnitella yksityisraiteena. Tavallisesti yksityisraiteet ovat yleiseltä liikenteeltä eristettyjä teollisuusraiteita tai vastaavia.

Tarkastushaastatteluissa esitettiin, että vaikka ratalaki sisältää muutamia säännöksiä, joita ei tarvitsisi yksityisraiteita suunniteltaessa noudattaa, nämä vaatimukset kannattaa jo ratasuunnitteluvaiheessa huomioida, mikäli rataosuudet halutaan myöhemmin osaksi valtion rataverkkoa.

Hankeyhtiöt eivät myöskään voi kuuluttaa hankkeita vireille, koska ne eivät ole viranomaisia. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom tekee sen niiden puolesta.

Valtiovarainministeriö on nostanut esiin kysymyksen, olisiko hankeyhtiöiden asema tullut määritellä lainsäädännössä, kuten tehtiin esimerkiksi liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n²⁵ kohdalla. Myös Väyläviraston asema ja toiminta on tunnustettu ratalaissa. Valtiovarainministeriön mukaan on edelleen pohdinnassa, miten ratalaki tunnustaa tai ei tunnusta näiden suunnitteluyhtiöiden olemassaoloa.

Ympäristövaikutusten arvointiin sovelletaan lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.²⁶ Hankeyhtiöiden omistajaohjaukseen sovelletaan lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.²⁷

2.3 Ratasuunnittelua koskevan päätöksenteon vastuut ja päätöspisteet ovat selkeät

Valtio ei luovuta päätösvaltaansa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa

Hankeyhtiöiden toiminnan päätöksentekovastuut ja -pisteet on määritelty selkeästi. Päätöksenteko hankeyhtiössä tapahtuu osakeyhtiölain perusteella. Valtio pidättää itsellään päätösvallan taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävissä kysymyksissä. Raideinvestointipäätökset ovat viime kädessä poliittisia. Ylintä omistajapoliittista päätösvaltaa käyttää eduskunta.

Päätöksentekovastuut ja päätöspisteet

Eduskunnassa päätettävät asiat:

- raideinvestoinnin toteuttaminen
- hankkeen rahoituksen taso

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltavat ja päätettävät asiat:

- taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävät asiat, esimerkiksi hankkeen toteutusmuoto tai hankeyhtiöiden tehtävän ja rahoituksen mahdolliset muutokset

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomissa päätettävät asiat:

- ratahankkeen yleissuunnitelma
- ratasuunnitelma

Yhtiökokouksessa päätettävät asiat:

- ratalinjaus
- osakassopimuksen muuttaminen tai sen korvaaminen
- yhtiön tehtävän laajentaminen, yhtiön toiminnan päättäminen tai asettaminen selvitystilaan, uuden yhtiön perustaminen
- yhtiön lunastusoikeuden käyttäminen
- tilinpäätöksen vahvistaminen, taseen osoittaman tuloksen käsitteleminen, vastuuvapaus hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle
- hallituksen jäsenten lukumäärä, palkkio ja valinta, hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinta, tilintarkastajan palkkio ja valinta²⁸

Hankeyhtiön hallituksen päätöksentekovastuulle kuuluvat asiat:

- taloudellisen kynnyksarvon ja toimitusjohtajan hankintavaltuudet ylittävät hankintapäätökset
- suunnittelusopimukset
- yhtiön osakkeen lunastaminen luovutustoimin
- hallituksen valiokuntien työjärjestykset
- muut osakeyhtiölain mukaiset tehtävät

Hankeyhtiön päätöksentekovastuulle kuuluvat asiat:

- hallinnon operatiiviset päätökset

Päätöksenteko hankeyhtiössä tapahtuu omistuksen ja sen tuottaman äänioikeuden perusteella, joten ratkaisevassa asemassa on Suomen valtio 51 prosentin omistuksella.

Valtion päätöksenteko omistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.²⁹ Hankeyhtiötä koskeva päätöksenteko jakautuu lain mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnon ja omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, kesken. Ylintä omistajapoliittista päätösvaltaa käyttää eduskunta.

Valtioneuvoston päätösten valmistelussa keskeinen toimielin on talouspoliittinen ministerivaliokunta. Valtioneuvoston yleisistunnon toimivallassa olevat omistajapolitiikkaa koskevat päätösasiat käsitellään ensin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka on omistajapoliittisen päätöksenteon valmistelun keskeinen toimielin. Ministerivaliokunnan valmistelu perustuu päätöksentekoa tukevaan omistajapoliittiseen analyysiin ja omistajastrategiseen yhteistyöhön. Yhteyttä eduskuntaryhmiin vahvistaa parlamentaarinen omistajapoliittinen neuvottelukunta.

Valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Lisäksi toimintaan sovelletaan Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodia ja OECD:n hyvän hallintotavan suosituksia soveltuvilta osin. Näiden pohjalta omistajalla, yhtiön hallituksella ja toimivalla johdolla on kullakin omat, osakeyhtiölakiin perustuvat tehtävänsä, vastuunsa ja oikeutensa. Operatiiviset ja liikkeenjohdolliset päätökset kuuluvat yhtiön johdolle ja hallitukselle.

Liikenne- ja viestintäministeriö on talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle antamassaan esityksessä³⁰ todennut, että valtio ei luovuta miltään osin päätösvaltaansa perustettavalle hankeyhtiölle taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävässä asioissa.

Osakeyhtiölain 6 §:n mukaisesti osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa hankeyhtiön ylimmässä päättävässä elimessä, yhtiökokouksessa. Päätökset tehdään osakeyhtiölain mukaisesti annettujen äänten enemmistöllä. Kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä yhtäläiset oikeudet.³¹ Yhtiökokous, hallitus tai toimitusjohtaja ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella.

Ratasuunnittelua koskevat päätökset tekee hankeyhtiön hallitus, joka valitaan yhtiökokouksessa. Ratalinjauksia koskeva päätös tehdään puolestaan yhtiökokouksessa.

Hankeyhtiöiden päätöksenteossa ole vielä päädytty äänestämiseen. Mahdollisten merkittäviä päätöksiä koskevien äänestysten määräenemmistövaatimuksesta (2/3 äänistä) mainitaan yhtiöiden osakassopimuksissa.

Valtio-omistajan tahtotila tunnetaan

Hankeyhtiöiden toiminnan kehukset on esitetty niiden perustamisasiakirjoissa sekä liikenne- ja viestintäministeriön omistajastrategisissa asiakirjoissa³². Hankeyhtiöiden omistajaohjaustyön merkittävä osa on keväisin tehtävä tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja muun yhtiökokousmateriaalin analysointi. Liikenne- ja viestintäministeriö myös kutsuu säännöllisesti kvartaaleittain hankeyhtiön toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan keskustelemaan omistajaohjausteemoista. Valtio on linjannut ilmasto- ja vastuullisuusasiat, joista taksonomia³³ ja ilmastokysymyksiä painotetaan tällä hetkellä. Omistajaohjaus ei tarkastushavaintojen mukaan ollut kovin voimakasta.³⁴

Hankeyhtiön omistajat ovat määritelleet tahtotilansa yhtiölle, ja omistajatahto on kommunikoitu selkeästi hallitukselle. On mahdollista, että pienemmillä osakasryhmittymillä on hankeyhtiötä koskeva keskinäinen omistajastrategia, vaikkei tällaista tarkastusaineistosta ilmennyt.

Osana yhtiövarallisuuden hoitoa valtio asettaa edustajiaan omistamiensa yhtiöiden hallitukseen. Hallitus valitaan yhtiökokouksessa. Hallitusvalinnoilla varmistetaan, että valittavat henkilöt ymmärtävät sekä valtio-omistajan periaatteet että yhtiökohtaiset strategiset tavoitteet ja sitoutuvat niihin.

Hankeyhtiöiden johdon, hallituksen ja omistajaohjauksen välinen yhteistyö on ollut toimivaa

Osakeyhtiölain 8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Tällöin yhtiön työntekijän ja hallituksen jäsenen tulee hakea yhtiön etua, eikä hän voi edistää valtion tai muunkaan omistajan, hallituksen jäsenen nimittäneen tahon tai sidosryhmän etua tai näkemystä. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tästä vaatimuksesta on keskusteltu hankeyhtiöiden perustamisen aikaan ja toiminnan alkuvaiheessa.

Tarkastuksessa ei tullut esiin näkemyksiä, joiden mukaan yhteistyössä hankeyhtiön operatiivisen johdon, hallituksen ja omistajaohjaajana toimivan liikenne- ja viestintäministeriön välillä olisi ilmennyt toimimattomuuskohtia.

Omistajaohjaajana toimivan liikenne- ja viestintäministeriön toimintaa tiedonvälitykseen liittyvissä kysymyksissä kuvattiin tarkastushaastattelussa avoimeksi. Ratalinjaukseen liittyvissä kysymyksissä omistajaohjaaja pysytteli neutraalina osapuolena ja pidättäytyi esittämästä poliittiseen päätöksentekoon kuuluvia näkemyksiään. Liikenne- ja viestintäministeriö kuvasi toimintansa olevan paljon keskustelua ajankohtaisista kysymyksistä eri osapuolten kanssa. Yhteistyön hankeyhtiöiden ja omistajaohjaajan välillä kerrottiin toimivan hyvin.

Ratalinjauskysymyksessä esiintyi epäselvyyksiä

Hankeyhtiöiden osakassopimuksessa linjataan, että merkittävimmät päätökset pitää tuoda omistajien päätettäväksi. Enemmistöosakkaiden tulee huomioida hankeyhtiön muut osakkaat ja keskustella näiden kanssa. Omistajilta vaaditaan kykyä tehdä päätöksiä.

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

Lisäksi muutaman osakkaan mielestä on ollut epäselvää, millä tavalla valtion kanta ratalinjauspäätökseen muodostetaan. On ollut tiedossa, että viime kädessä valtio päättää linjauksista, mutta päätöksenteon etenemiseen liittyvä epätietoisuus koettiin epämiellyttäväksi.

2.4 Osakkaiden eriävät näkemykset on huomioitu omistajaohjaustoiminnossa ja poliittisessa valmistelussa

Hankeyhtiöiden toimintaan kohdistuu useita raportointivelvoitteita. Hankeyhtiöiden hallitusten velvollisuus on tiedottaa oma-aloitteisesti osakkaille. Hankeyhtiön raportointivelvoitteet määritellään osakeyhtiölaissa, kirjanpitolaisissa ja -asetuksessa, osakassopimuksissa, valtioneuvoston omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä sekä hankeyhtiön hallituksen työ- ja tarkastusvaliokunnan työjärjestyksessä.

Hankeyhtiön osakasosapuolten tavoitteena on, että suunniteluhankkeesta ja yhtiön toiminnasta tiedotetaan avoimesti.³⁵ Hankeyhtiöiden hallitukset ovat saaneet yhtiöstä ja liikenne- ja viestintäministeriöstä tarvitsemansa tiedon. Tarkastuksen perusteella tiedonkulun menettelyt omistajaohjaajana toimivan liikenne- ja viestintäministeriön, hankeyhtiöiden ja näiden hallitusten välillä toimivat pääsääntöisesti hyvin.

Sidosryhmien tietotarpeiden tunnistamiseen ja lisääntymiseen sekä tiedonvälityksen kannalta tehokkaimpien kanavien valintaan on hankeyhtiöissä kiinnitetty huomiota.

Suomi-rata Oy:n ratasuunnittelun aloituksen lähtökohdat olivat 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.



Hankeyhtiön hallitus on velvollinen tiedottamaan oma-aloitteisesti osakkaille.

2.5 Osakkaiden ristiriitatilanteet pyritään ratkaisemaan neuvottelemalla

Osakkailla on myötävaikutusvelvollisuus

Hankeyhtiön osakassopimuksen mukaan osapuolet sitoutuvat toimimaan yhtiökokouksessa, hallituksessa ja kaikissa muissa yhteyksissä tavalla, jota osakassopimuksen noudattaminen edellyttää. Osakkaiden tulee myös huolehtia siitä, että niiden lähipiiriin kuuluvat, määräysvallassa olevat sekä omistusyhteystahot noudattavat omalta osaltaan osakassopimuksen ehtoja, joihin ne ovat mahdollisesti sitoutuneet.³⁶ Osakassopimus määrittelee eri sopimusten ja säännösten tulkintajärjestyksen.

Osakassopimuksista johtuvat erimielisyydet pyritään ratkaisemaan neuvottelemalla

Tarkastuksen perusteella hankeyhtiömalli on mahdollistanut eriävien näkemysten käsittelyn niin omistajaohjaustoiminnossa kuin poliittisessa valmistelussa, ja vähemmistöosakkaiden eriävät näkemykset on yleensä huomioitu. Suunnittelussa ilmenevien ristiriitatilanteiden ratkaisua varten on osakassopimuksessa määritelty menettely. Osakassopimukseen liittyvät erimielisyydet pyritään ratkaisemaan ensisijaisesti neuvottelemalla.

Suomi-rata Oy:n eri alueilla ilmenneitä erimielisyyksiä on ratkaistu tapauskohtaisesti. Hankeyhtiön hallituksessa erimielisyyksiä ei ole ilmennyt, ei myöskään hallituksen ja hankeyhtiön operatiivisen johdon välillä. 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.

Siltä varalta, että omistajien tekemä päätös Suomi-rata Oy:n lopullisesta rakennusvaiheeseen suunniteltavasta yhteydestä olisi koskenut uutta oikorataa, eikä olemassa olevan pääradan kehitystä, eräille Kanta-Hämeen kunnille varattiin mahdollisuus luopua hankeyhtiön osakkuudesta. Tämän sopimuksen osapuolina eivät ole Suomi-rata Oy:n osakkaista Suomen valtio, eikä Finavia Oyj. Hankeyhtiön yhtiöjärjestys sisältää lunastus- ja suostumuslausekkeen³⁷. Hankeyhtiön osakkaat ovat osakassopimuksessa sopineet³⁸, että arvopapereiden

myyntimenettely määräytyy osakkaiden kesken aina ensisijaisesti osakassopimuksen, eikä yhtiöjärjestyksen mukaisesti.

Hankeyhtiöitä koskevissa osakassopimuksissa on määritelty luovutusrajoituksista.³⁹ Yleisen luovutuskiellon mukaan yhtiön arvopapereiden tai niihin perustuvien oikeuksien tai velvollisuuksien luovuttaminen, lahjoittaminen, siirtäminen, antaminen vakuudeksi tai panttaaminen muutoin kuin osakassopimuksen nimenomaisen määräyksen perusteella on kiellettyä.

Osakassopimuksen mukaan osakkaalla on oikeus luovuttaa arvopapereitaan yhtiöön mukaan otettavalle uudelle osakkaalle vain, mikäli määräenemmistö on antanut siihen suostumuksensa.⁴⁰

Yhtiöjärjestyksen suostumuslausekkeen⁴¹ mukaan yhtiön osakkeen hankkiminen luovutustoimin vaatii yhtiön suostumuksen. Suostumuksen antamisesta päättää yhtiön hallitus.

Varsinaisia erityismenettelyitä vähemmistöosakkaiden näkemysten huomioimiseen ei ole laadittu. Hankeyhtiömalli on mahdollistanut eriävien näkemysten käsittelyn sekä omistajaohjaustoiminnossa että poliittisessa valmistelussa, ja valtaosa vähemmistöosakkaista on kokenut näkemystensä tulleen huomioiduksi.

Olellaisista sopimusrikkomuksista osakas menettää osakassopimuksen nojalla itselleen kuuluvat oikeudet.

3 Onko hankeyhtiömallin soveltaminen luonut edellytykset asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi?

Hankeyhtiömallin käyttöönoton ensisijainen tavoite oli saada käyntiin suuria väylähankkeita, jotka olisivat jääneet käynnistymättä ilman valtion budjettirahoituksen ulkopuolista lisärahoitusta. Kyseinen tavoite saavutettiin. Pyrkimyksenä oli myös pitkäjänteisesti varmistaa ratojen suunnittelun rahoitus yli hallituskausien. Tämä ei kaikkien hankeyhtiöiden osalta toteutunut.

Hankeyhtiöt pystyivät tehostamaan suunnittelun toimintatapoja verrattuna aiempiin, alan yleisiin käytäntöihin. Tehostumisesta ei ole vielä todettu seuranneen merkittäviä suunnitteluvaiheen kustannussäästöjä tai aikatauluhyötyjä.

Tarkastuksessa havaittiin useita hankeyhtiömallin soveltamiseen liittyviä riskejä ja ongelmia. Nykyinen lainsäädäntö ei tunnista hankeyhtiötä valtion rataverkon suunnittelijana. Hankeyhtiö ei ole suunnitteleva viranomainen muttei myöskään liikevoittoa tuottava yritys. Kunkin yhtiön keskittyminen yhden yksittäisen ratayhteyden suunnitteluun antaa niille valmiudet panostaa tehokkaasti kyseisen yhteyden laadukkaaseen suunnitteluun. Yksittäisten ratayhteyksien erillinen suunnittelu aiheuttaa samalla riskin kansallisen liikennejärjestelmän ja maankäytön kokonaisuuden hallinnan osalta. Suunnittelun edetessä ilmenneistä ratayhteyden suunnittelualan ulkopuolella esiintyvistä lisätoimista on myös seurannut suunnittemattomia resurssitarpeita Väylävirastolle.

3.1 Hankeyhtiöiden toimiala ja perustehtävä ovat selkeät mutta muut tehtävät tulkinnanvaraisia

Suunnittelutehtävä on selkeä, mutta sen laajuudesta eri näkemyksiä

Vaikka itse suunnittelutehtävä on selkeä ja yksiselitteinen, hankeyhtiöiden yhtiöjärjestyksiin on kirjattu, että yhtiöt voivat harjoittaa myös muuta edellä mainittuun tehtävään liittyvää toimintaa. Kyseinen lause jättää yhtiöille tulkinnanvaraa ja vapauksia niiden tehtävän rajauksista.

Hankeyhtiöiden osakassopimuksissa ja yhtiöjärjestyksissä määriteltyä suunnittelutehtävää sääntelee lainsäädäntö, esimerkiksi ratalaki ja siihen liittyvät säädökset. Hankeyhtiöitä on veloitettu noudattamaan Väyläviraston suunnitteluohjeita ja -määräyksiä siten, että valtion rataverkon vaatimukset täyttyvät. Hankeyhtiöiden tehtävä sisältää myös suunniteltavan ratayhteyden rahoitusmahdollisuuksien selvittämisen.

Haastatteluaineiston analyysi osoittikin, että kaikilla hankeyhtiöillä oli yksiselitteinen käsitys siitä, mitkä ovat suunnittelun osatavoitteet ja -vaiheet. Yhtiöt ovat myös määritelleet ne sillä tarkkuudella, mitä tarkastuksessa voitiin edellyttää ottaen huomioon kunkin yhtiön toiminnan etenemisvaihe.

Hankeyhtiöiden tehtävänmäärittelyn havaittiin olleen niin väljä, että yhtiöt ovat voineet laajentaa toimintaansa niiden perustamisasiakirjoissa määritellystä suunnittelusta ja sen edellyttämistä selvityksistä. Yhtiöt esimerkiksi saattoivat teettää omia selvityksiään ratahankkeiden liikenteellisistä, sosiaalisista, taloudellisista tai ympäristöllisistä hyödyistä. Kaikista kolmesta suuresta ratahankkeesta on tehty viralliset, Väyläviraston hankearviointiohjeistuksen mukaiset, vertailukelpoiset hankearviot. Siten eräät hankeyhtiöiden omat, täydentävät arvioinnit vaikuttivat osittain jopa yrityksiltä vaikuttava sidosryhmien tai päättäjien mielipiteisiin.

Suunnittelutehtävän rajauksesta on seurannut ongelmia

Tarkastuksessa haastatellut Turun tunnin junan suunnittelun osalliset ja Väyläviraston asiantuntijat ilmaisivat monia ongelmia seuranneen siitä, että Väylävirastossa tehtiin radan yleissuunnittelua samanaikaisesti, kun hankeyhtiö jo teki ratasuunnitelmaa. Tätä haastetta ei ollut toisilla hankeyhtiöillä, jotka pääsivät aloittamaan työnsä jo ennen yleissuunnitteluvaihetta.



Turun Tunnin Juna Oy:n tehtävänä on ratasuunnittelu ja siihen liittyvät selvitykset, Itärata Oy:n ja Suomirata Oy:n puolestaan myös radan yleissuunnittelu ja sitä edeltävät selvitykset.

Yleissuunnitelman sisältö määrittää ratasuunnitelman sisältöä, sillä siinä esitetään esimerkiksi suunniteltavan radan liikenteelliset ja tekniset perusratkaisut, rautatiealueen likimääräinen sijainti sekä alueen ja liikenteen arvioidut vaikutukset ja mahdollisuudet haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi. Pahimmassa tapauksessa yleissuunnitelman hyväksymisen jälkeen voidaan joutua muuttamaan ratasuunnitelmaan jo tehtyjä teknisiä tai muita ratkaisuja.

Yleissuunnitelmavaiheen mahdolliset kaavamuutostarpeet viedään läpi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan. Näihin liittyy omat mahdolliset valitusprosessinsa, mikä voi merkittävästi vaikuttaa ratasuunnitelmien hyväksymisaikatauluihin. Kun suunnittelun eri vaiheita tehdään rinnakkain, maanomistajien ja muiden asianomaisten voi myös olla vaikea hahmottaa, mitä prosessia he ovat kommentoimassa.

Tarkastushaastatteluiden ja hankeyhtiöiden osakkaiden kyselyvastauksien perusteella kävi ilmi, että Suomi-radalla linjausvaihtoehtojen selvittämisen antaminen hankeyhtiön tehtäväksi oli johtanut ristiriitaisiin tulkintoihin hankeyhtiön ja sen joidenkin osakkaiden välillä.

Tarkastuksen perusteella osoittautui, että valtion olisi pitänyt ensin tehdä varsinaista ratayhteyden suunnittelua edeltävät suuret päätökset, joihin liittyy monia ristiriitaisia intressejä, eikä siirtää niiden valmistelua hankeyhtiön vastuulle. Myös se, että käynnistettiin kolmen suuren, keskenään kilpailevan ratahankkeen suunnittelu yhtäaikaaisesti, viittaa siihen, että päätöksentekijät halusivat lykätä vastuun ottamista toteutettavien ratayhteyksien valinnasta.

3.2 Hankeyhtiöllä on tarkoituksenmukaiset käytänteet etenemisen seurantaan ja poikkeamatilanteiden varalle

Suunnittelun etenemisen seuranta on tarkoituksenmukaista

Tarkastuksessa todettiin, että hankeyhtiöllä on niiden toiminnan vaiheeseen nähden tarkoituksenmukaiset suunnittelun osatavoitteiden toteutumisen seurannan menettelyt.

Haastatteluaineiston lisäksi tarkastuksessa perehdyttiin yhtiöiden toimitusjohtajien niiden hallituksille esittämiin katsauksiin, jotka olivat tarkoituksenmukaisia. Suunnittelussa pidemmälle edenneiden Turun Tunnin Juna Oy:n ja Suomi-rata Oy:n osalta tarkastuksen käytössä oli myös yhtiöiden hallitusten valiokuntien raportointi. Kaikilla hankeyhtiöllä on toimitiloissaan toimivat käytänteet, joilla ne ajantasaisesti havainnollistavat suunnittelun osatehtävien jatkomäärittelyä ja niiden etenemisen seurantaa.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankeyhtiöistä suunnittelussa pimmälle edennyt Turun Tunnin Juna Oy on kehittänyt ja ottanut käyttöön tehokkaat menettelyt osatavoitteiden toteutumisen ja toteutumisaikataulun seurantaan. Tarkastushavaintojen perusteella saatiin käsitys siitä, että kahdella muulla hankeyhtiöllä on tarkoituksenmukaiset suunnitelmat selkeiden ja tarkoituksenmukaisten seurantakäytänteiden muodostamiseksi niiden toiminnan edetessä.

Poikkeamatilanteisiin reagoidaan riittävän ketterästi

Tarkastuksen perusteella hankeyhtiöillä on riittävät käytänteet poikkeamatilanteisiin reagoimiseksi. Myös omistajaohjaajana toimiva liikenne- ja viestintäministeriö seuraa hankkeiden aikataulujen toteutumista. Jos niihin tulee muutoksia suunnitellusta, ministeriö vaatii yhtiöltä perusteluita sille, mistä muutokset johtuvat.

Monet haastatelluista toivat vahvasti esiin sen, että hankeyhtiöiden matalat ja pienet organisaatiot ovat ketteriä reagoimaan mahdollisiin poikkeamiin. Hankeyhtiöiden hallituksissa todettiin olevan paljon projektinjohto- ja taloudellista osaamista. Tarkastuksessa havaittiin myös, että yhteistyö hankeyhtiöiden ja niiden hallitusten välillä on toimivaa. Hankeyhtiöiden hallitusten ja valiokuntien kokousten lisäksi hankkeiden aikataulutusta käydään läpi yhtiökokouksissa.

Väyläviraston kanssa hankeyhtiöt käyvät myös säännölliset kvartaalipalaverit. Väylävirasto ei ohjaa suunnittelua, mutta toimii yhteistyö- ja keskustelukumppanina. Erillisiä kirjallisia poikkeustilanteiden toimintaohjeita ei tarkastusaineiston perusteella tunnistettu.

Hankeyhtiöiden edustajat mainitsivat, että vaikka yhtiöillä organisaatioina olisi hyvät valmiudet reagoida poikkeamiin ketterästi, suunnittelua voivat hidastaa esimerkiksi kuntien kaavoituksen ja maankäytön prosessit, suunnittelu Natura-alueiden läheisyydessä, sidosryhmien toiminta tai hankaluudet, jotka johtuvat ostopalvelumarkkinoiden resurssien ja kilpailun vähäisyydestä.

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

Hankeyhtiömallilla tunnistettiin olevan merkittäviä hyötyjä

Hankeyhtiömallin soveltamisen ensisijaisena ja suurimpana hyötynä tarkastushaastattelussa ja kirjallisessa aineistossa mainittiin se, että lisärahoituksen avulla voidaan käynnistää hankkeita, jotka pelkän valtion budjettirahan turvin jäisivät toteuttamatta.

Tästä olivat haastatellut valtion ja hankeyhtiöiden toimijat täysin yksimielisiä (kuvio 2). Tarkastusvirasto on kuitenkin jo aiemmassa tarkastuksessaan ilmaissut kantanaan, ettei mahdollisuus toimia menokehityksen ulkopuolella tai pääomittaa yhtiö nopeasti myymällä valtion tai toisen valtionyhtiön omistamia pörssiosakkeita saa olla perussy käyttä yhtiömuotoa⁴².

Muina merkittävänä hyötyinä mainittiin esimerkiksi hankeyhtiöiden ketteryys ja se, että kuntaomistajien sitoutuminen hankkeeseen antaa mahdollisuuksia vaikuttaa kuntien kaavoitukseen jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa.

Suunnittelun toimintatavat ovat tehostuneet

Tarkastushaastatteluiden ja hankeyhtiöiden toimintaan ja päätöksentekoon liittyvien asiakirjojen perusteella kävi ilmi, että hankeyhtiöt ovat pystyneet tehostamaan suunnittelun toimintatapoja verrattuna alan aiempiin yleisiin käytäntöihin. Tehostumiseen on vaikuttanut erityisesti se, että hankeyhtiöt ovat organisaatorakenteeltaan pieniä ja matalia, ja niiden hallitusten toiminta osaavaa ja aktiivista. Hankeyhtiöillä on myös hyvät mahdollisuudet käyttää kansainvälistä osaamista.

Tehostumisesta ei ole todettu vielä seuranneen merkittäviä suunnitteluvaiheen kustannussäästöjä tai aikatauluhyötyjä. Suunnittelutoiminnan tehostuminen ja uudet innovatiiviset ratkaisut saattavat johtaa säästöihin ja hyvään laatuun tulevaisuudessa, ratojen mahdollisissa rakentamis- ja operointivaiheissa. Suunnittelussa on mahdollista kehittää teknisiä ratkaisuita, jotka pienentävät rakentamiskustannuksia ja rakentamisen aikaisia haitallisia vaikutuksia merkittävästi alkuperäisiin arvioihin verrattuna. Näiden vaikutus myös hankkeiden kannattavuuteen tulisi selvittää perusteellisesti ja läpinäkyvästi.

Monet hankeyhtiöiden kehittämät hyvät käytänteet eivät edellytä toimintaympäristöksi hankeyhtiötä, vaan niitä voitaisiin siirtää Väylävirastonkin toimintaan. Tällaisia olisivat esimerkiksi riskien hallintaan ja kustannustoteuman seurantaan liittyvät ratkaisut, suunnitteluratkaisujen tekniset innovaatiot ja päätöksentekokulttuuri.

Tarkastushaastatteluisissa mainittiin myös, että suunnittelun sidosryhmät toivovat viranomaisilta uusia, vähemmän jäykkiä vuorovaikutuksen keinoja virallisten kuulemisten ynnä muiden rinnalle. Haastatteluisissa korostui myös, että kun viranomaisprosessien rinnalle kehitetään matalan kynnyksen tiedottamisen ja vuorovaikutuksen keinoja, on tärkeää huolehtia siitä, että sidosryhmät pysyvät tietoisina siitä, mihin prosessiin liittyvään ja mihin päämäärään tähtäävään vuorovaikutukseen he ovat osallistumassa.



Onnistuneiden suunnitteluratkaisuiden avulla voidaan vähentää haitallisia vaikutuksia ja pienentää rakentamisen kustannuksia.

Valtion ja kuntien kustannusriski on suuri

Valtiovarainministeriö kritisoi tarkastushaastattelussa sitä, että suunnittelua tehdään rinnakkain kolmessa hankeyhtiössä merkittävän suurella pääomalla, jo ennen kuin on tehty päätöksiä hankkeiden toteuttamisesta. Tämän seurauksena valtion kustannusriski on merkittävä. Valtiolle voi aiheutua suuria hukattuja kustannuksia siitä, jos tehdyt suunnitelmat jäävät suunnitelmavarantoon, ilman että niitä toteutetaan edes osittain.

Tarkastushaastatteluissa hankeyhtiömallin merkittävänä hyötynä mainittiin monesti suunnittelurahoituksen pitkäjänteisyys, mutta se ei ainakaan Suomi-radan osalta toteutunut. Vaikka Suomi-rata Oy:n toiminnasta oli jo tehty rahoituspäätös pitkälle aikavälille, maan hallituksen vaihduttua hankkeen suunnittelu keskeytettiin. Suomen valtio käynnisti Suomi-rata Oy:n osakkaiden kanssa syyskuussa 2023 neuvottelut siitä, että hankeyhtiön tarkoituksiksi muutettaisiin vain Lentoradan suunnittelu.

Suuri osa hankeyhtiöiden kuntaosakkaista on tuonut esiin, että kunnalla ei välttämättä ole suunnitteluvaiheen jälkeen varoja investoida rakentamiskustannuksiin, vaikka ne olisivatkin periaatteessa sitoutuneet hankkeeseen. Kuntien tulevaisuuden varat ovat jo pitkälle sidotut. Voi käydä niinkin, etteivät kuntien itselleen investoinnista odottamat hyödyt tule toteutumaan. Kunnat saattavat odottaa sellaisiakin hyötyjä, joiden syntyminen on epätodennäköistä tai jopa epärealistista.



Valtionaloudellisesti merkittäviä asioita poistuu valtion suorasta päätöksenteosta.



Kuvio 2: Tarkastushaastattelussa ja kirjallisessa aineistossa esitettyjä hankeyhtiömallin hyötyjä.

Toimijoiden roolien, vastuiden ja valtuuksien sekavuus on riski

Hankeyhtiöt ja Väylävirasto nostivat tarkastuksen haastatteluissa esiin hankeyhtiöiden roolin ja aseman ongelmallisuuden. Vaikeuksia on aiheutunut siitä, että hankeyhtiö ei ole viranomainen mutta ei myöskään liikevaihtoa tuottava osakeyhtiö. Myöskään hankeyhtiöiden suunnittelutoiminnalle ei ole selkeää lainsäädännöllistä perustaa. Sekavuutta on syntynyt siitakin, että yhtiöiden tehtävänä on suunnitella yksityisraidetta, joka on vasta myöhemmin tarkoitus liittää osaksi valtion rataverkkoa. Hankeyhtiöt eivät luonnollisesti voi hoitaa suunnitteluun liittyviä viranomaisprosesseja, mistä on aiheutunut riski siitä, että hankeyhtiöltä voi jäädä saamatta jokin tärkeä, suunnitteluun liittyvä tieto.

Hankeyhtiöiden ja Väyläviraston teettämän ratasuunnittelun erona on myös se, että hankeyhtiö keskittyy yhden ratayhteyden suunnitteluun, kun Väylävirasto puolestaan hallinnoi laajempaa suunnittelukokonaisuutta ja koko kansallista väyläverkostoa. Hankeyhtiöllä on suuri intressi ja tarve saada edistettyä omaa hankettaan, koska sillä ei ole muuta tehtävää. Hankeyhtiö on siten tehokas keino ajaa hanketta eteenpäin. 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.

Haastatteluaineistosta havaittiin, että hankeyhtiöiden tekemä suunnittelu on synnyttänyt muuhun liikenneverkkoon lisäsuunnittelun tarvetta, joka ei sisälly hankeyhtiön yhtiöjärjestyksessä määriteltyyn tehtävään. Väylävirastollekaan ei ole etukäteen varattu resursseja suurten ratahankkeiden tuottamiin lisäsuunnittelutarpeisiin. Tilanteet on ratkaistu tapauskohtaisesti soveltamalla.

Väyläviraston mielestä hankeyhtiöille annettu tehtävä yhden ratayhteyden suunnittelusta on turhan suppea. Virasto näki sen riskinä kansallisen väyläverkon ja maankäytön kokonaisuuden hallinnan monimutkaistumisen, mikä ei edistä koko kansallisen liikennejärjestelmän kehittämistä.

TALOUS JA PÄÄTÖKSENTEKO

- Valtiontaloudellisesti merkittäviä asioita poistuu valtion suorasta päätöksenteosta
- Onko tarkoituksenmukaista, tuottavaa tai tehokasta, että Suomen rataverkkoa suunnittelee kolme hankeyhtiötä & Väylävirasto?
- Korko- ja kustannustason kasvu voi sitoa suuria määriä rahaa
- Yhtiöt kilpailevat samoista poliittisin päätöksin kohdennettavista varoista
- Poliittisten valtasuhteiden muutos vaikuttaa hankeyhtiöiden toimintaedellytyksiin
- Yhtiöt kilpailevat samoista osaajaresursseista
- Miten kunnat osallistuvat rahoitukseen jatkossa?
- Vahvimmin lobbaavat maakunnat voittavat ratkaisuja tehtäessä
- Jos hanke ei toteudu, onko tehty turhaa työtä?

ROOLITUS

- Voiko hankeyhtiö olla yhtä objektiivinen tiedon tuottaja, kuin viranomainen?
- Hankeyhtiö ei voi itse kuuluttaa lakisääteisiä suunnitelmia vireille, tämän tekee Traficom
- Hankeyhtiö voi jäädä jonkin tärkeän tiedon ulkopuolelle, koska sitä ei tarvitse kutsua esimerkiksi kaavoituksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen viranomaisneuvotteluun
- Hankeyhtiöiden tekemälle suunnittelulle ei ole oikeudellista tai lainsäädännöllistä viitekehystä
- Ratalain vaatimukset ovat erilaiset valtion- ja yksityiselle rataverkolle
- Hankeyhtiön tehtävän määrittely on melko suppea, ei pystytä optimoimaan liikennejärjestelmää riittävästi
- Väylävirastolla ei ole rahoitusta näiden hankkeiden tai niistä johtuvien valtion verkon toimenpiteiden suunnitteluun

HANKEYHTIÖORGANISAATION TOIMINTA

- Hankeyhtiö ei voi tehdä kuten Väylävirasto, jos tulee viivästyksiä tms., tehdään toista hanketta
- Suunnittelun edetessä voi tulla esiin uusia, alkuperäisen rajauksen ulkopuolisia tarpeita
- Sidosryhmien tekemisiin ei voida vaikuttaa ketterästi, vaikka hankeyhtiön oma toiminta olisi ketterää
- Pieni organisaatio on haavoittuva

Kuvio 3: Tarkastushaastatteluissa ja kirjallisessa aineistossa esitettyjä hankeyhtiömallin riskejä ja ongelmia.

4 Ovatko hankeyhtiöiden hankinnat ja hankintaprosessit olleet säädösten mukaisia?

Tarkastuksessa selvitettiin myös ratayhteyksiä suunnittelevien hankeyhtiöiden hankintojen lainmukaisuutta. Julkisista varoista rahoitettavat hankeyhtiöt ovat hankintayksiköitä, joiden tulee hankinnoissaan noudattaa hankintalainsäädäntöä. Hankeyhtiöt eivät itse tee vastuulleen kuuluvaa suunnittelutyötä, vaan ostavat sen ulkopuolisilta toimijoilta.

Tarkastus kohdistui Turun Tunnin Juna Oy:n hankintoihin, koska suunnittelutyö on sen osalta edennyt pisimmälle, ja erityyppisiä hankintoja oli tarkastettavissa. Hankintaprosessia ja hankintoja tarkastettiin erillisenä tilintarkastuksena, ja siinä noudatettiin soveltuvien osin VTV:n hankintojen tarkastuksen ohjeistusta. Lisäksi tarkastuksessa hyödynnettiin tarkastusviraston jo aiemmin tekemää Väyläviraston tilintarkastusta, joka kohdistui suunnittelupalvelusopimusten siirtoon Väylävirastosta hankeyhtiöön.

Tarkastuksen perusteella Turun tunnin juna Oy:n hankinnat on suoritettu asianmukaisella tavalla ja hankintatoiminnalle on luotu asianmukaiset prosessit. Hankintaympäristö on kuitenkin haastava, minkä takia hankeyhtiömallilla ei todennäköisesti ole saavutettavissa merkittäviä kustannussäästöjä itse suunnittelutyössä. Useita samankaltaisia ratahankkeita on käynnissä samaan aikaan ja markkinoilla on rajallinen määrä alan toimijoita ja osajia. Hankeyhtiön kilpailutuksiin saatiin useissa tapauksissa vain yksi tarjous.

4.1 Hankeyhtiöt ovat hankintayksiköitä

Ratahankkeiden hankeyhtiöt on perustettu suunnittelemaan yksittäiset ratahankkeet rakentamisvalmiuteen asti. Ne ovat osakeyhtiöitä, jotka saavat kaiken rahoituksensa julkisista varoista. Hankeyhtiöt eivät kuitenkaan itse tee varsinaista suunnittelutyötä vaan hankkivat sen ulkopuolisilta toimijoilta. Hankinnat ovat siten yksi hankeyhtiön keskeisimmistä tehtävistä.



Hankeyhtiöt eivät itse suunnittele rataa.

Hankeyhtiöt ovat näin ollen julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuja hankintayksiköitä, ja niiden on noudatettava valtion hankintasäädöksiä.

Yksi hankeyhtiöistä tilasi oikeudellisen arvion hankintalainsäädännön soveltamisesta yhtiössä. Arvion tehnyt julkisiin hankintoihin erikoistunut asianajotoimisto katsoi, että hankeyhtiön tulee soveltaa hankinnoissa erityisalojen hankintalakia (1398/2016⁴³), koska yhtiön toimialana on raideliikenneinfrastruktuurin suunnittelu rakennusvalmiuteen asti. Erityisalojen hankintalain hallituksen esityksen (HE 108/2016) mukaan rautatien ja siihen liittyvän kiinteän omaisuuden suunnittelu kuuluu erityisalojen hankintalain soveltamisalaan.

Toisin kuin hankintalaissa, erityisalojen hankintalaissa ei ole erikseen kansallisiin hankintoihin sovellettavia säännöksiä tai kansallisia kynnysarvoja. Erityisalojen hankintalaki tulee sovellettavaksi vain erityisalojen hankintoihin, jotka ylittävät EU:n direktiiveihin perustuvat kynnysarvot. Kyseiset kynnysarvot ovat merkittävästi korkeammat kuin kansallisessa hankintalaissa. EU:n kynnysarvot alittavissa hankinnoissa hankeyhtiön omat ohjeistukset hankintaprosessista ovat keskeisessä roolissa.

Erityisaloilla toimivat hankintayksiköt voivat vapaasti valita käytävätkö ne hankinnassa avointa, rajoitettua vai neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös ilman edeltävää avointa tai rajoitettua menettelyä, jos neuvottelumenettelyn käyttämisestä julkaistaan hankintailmoitus. Neuvottelumenettelyn käytölle ei ole säädetty erityisiä edellytyksiä eikä sen käyttöä tarvitse erikseen perustella. Myös puitejärjestelyjen toteuttamisesta on hankintalakiin nähden joustavampia säännöksiä.

Hankintojen tarkastus perustui hankeyhtiöiden rooliin julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuina hankintayksikköinä. Tarkastus kohdistui Turun Tunnin Juna Oy:n hankintoihin, koska suunnittelutyö on sen osalta edennyt muita pidemmälle ja erityyppisiä hankintoja oli tarkastettavissa. Tarkastus toteutettiin erillisenä tilintarkastuksena, ja siinä noudatettiin soveltuvin osin tarkastusviraston hankintojen tarkastuksen ohjeistusta. Tarkastuksessa hyödynnettiin myös Väyläviraston vuoden 2021 tilintarkastuksessa saatuja tietoja suunnitteluhankkeen aloittamisesta Väylävirastossa ja suunnittelupalvelusopimusten siirtämisestä Väylävirastosta hankeyhtiöön.

Tarkastusta varten haastateltiin hankeyhtiön johtoa, käytiin läpi hankeyhtiön hankintoihin liittyviä asiakirjoja ja ohjeita sekä suoritettiin tapahtumatarkastusta. Tarkastus rajattiin kuudelta eri toimittajalta tehdyn hankinnan hankinta-asiakirjoihin (soveltuvin osin hankintailmoitus, tarjouspyyntö, tarjousasiakirjat, hankintapäätös ja sopimus/tilaus). Osa tarkastetuista hankinnoista oli EU:n kynnysarvon ylittäviä ja osa kynnysarvon alittavia. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, noudatetaanko hankeyhtiön hankintamenettelyissä hankintoja koskevia keskeisiä säädöksiä.



Hankeyhtiöt voivat hyödyntää erityisalojen hankintalain joustavampia hankintamenettelyjä.

4.2 Hankeyhtiön hankintaprosessi ja hankinnat olivat asianmukaisia, mutta kilpailua ei ole syntynyt

Tarkastuksessa havaittiin, että Turun Tunnin Juna Oy:ssä oli luotu asianmukaiset prosessit hankintatoiminnalle. Hankeyhtiön hankintaohje kattaa hankintaprosessin eri vaiheet, ja hankinnat oli hoidettu asianmukaisesti. Hankintaohjeissa oli huomioitu asianmukaisesti ja hankintalain säännöksiä mukaillen myös niiden hankintojen prosessi, jotka alittavat hankintalain EU-kynnysarvot.

Turun tunnin juna -hankkeen suunnittelu aloitettiin Väylävirastossa, josta se siirrettiin syksyllä 2021 hankeyhtiöön (ks. luku 1). Syy oli EU:lta hankkeelle haettu rahoitustuki, joka edellytti suunnitteluhankkeen käynnistämistä ennen kuin hankeyhtiötä oli ehditty perustaa ja sen operatiivista toimintaa aloittaa. Väylävirasto allekirjoitti hankeyhtiön kanssa yhteistyösopimuksen sekä suunnittelupalvelusopimusten siirtoa koskevan sopimuksen syyskuussa 2021. Väyläviraston aiemmin tekemät hankinnat ovat jossain määrin ohjanneet hankeyhtiön hankintoja.

Hankeyhtiö pyrkii toteuttamaan hankintoja tarjouskilpailun kautta myös erityisalojen hankintalain kynnysarvot alittavissa hankinnoissa, mutta sillä on ollut vaikeuksia saada tarjouksia kilpailutuksissa. Useimpiin tarkastettuihin hankintoihin saatiin vain yksi tarjous ja hankinnan eri osa-alueisiin tarjous yhdeltä, samalta toimijalta. Useat samanaikaiset hankkeet nostavat kysyntää markkinoilla, ja samalla alan toimijoita ja ratasuunnittelun osaajia on hyvin rajallisesti, eikä kansainvälistä kilpailua juuri ole. Kunnollista kilpailua eri toimijoiden välillä ei ole edellä mainitusta syystä syntynyt.

Kilpailun puuttuessa hankeyhtiömallilla toteutetuissa hankinnoissa ei ole ainakaan vielä todettu saavutetun merkittäviä kustannussäästöjä. Hankeyhtiö oli vaikeassa markkinatilanteessa hyödyntänyt ulkomailta hankittua työvoimaa ja kalustoa, mutta hankinta osoittautui hinnoittelultaan yhtiölle epäedulliseksi. Hankeyhtiö muutti hinnoittelumallia myöhemmissä töissä.

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

Hankeyhtiössä on pyritty kehittämään suunnittelutyön seuranta, joka usein on vaativampaa kuin konkreettisen rakentamisen seuranta. Hankeyhtiö on kehittänyt raportointimallia, jotta toisaalta varmistetaan toiminnan läpinäkyvyydestä ja toisaalta laskutuksen ajantasaisuudesta. Hankeyhtiön vaatimukset hankeraportoinnille poikkeavat jossain määrin Väyläviraston käytännöistä.



Markkinoiden rajallisuuden vuoksi kilpailu on ollut vähäistä.

5 Edistävätkö suurten ratahankkeiden hankeyhtiöiden toimintatavat riskien hallintaa ja vastuullisuutta?

Tarkastuksessa arvioitiin hankeyhtiöiden tähänastisia riskien hallinnan ja vastuullisuuden käytänteitä. Ne olivat asianmukaisia ja tarkoituksenmukaisia. Kaikissa yhtiöissä toteutuivat sellaiset toimintatavat ja raportointi, mitä yhtiöiltä niiden toiminnan hyvin erilaiset vaiheet huomioon ottaen voitiin edellyttää. Sen lisäksi, että yhtiöt itse toimivat vastuullisesti, ne pyrkivät myös luomaan tulevaisuudessa mahdollisesti toteutettaviksi uudenlaisia vastuullisia suunnitteluratkaisuja.

5.1 Hankeyhtiöillä on toimivat riskien hallinnan menettelyt

Riskien hallintakeinot vastaavat yhtiöiden toiminnan vaihetta

Turun Tunnin Juna Oy:llä ja Suomi-rata Oy:llä on tarkastushaastatteluiden ja hankeyhtiöiden toimittamien kokous- ja suunnitteluaineistojen perusteella toimivat menettelyt riskien hallintaan.

Itärata Oy on tunnistanut mahdollisia riskejä ja aloittanut niiden hallinnan suunnittelua. Siltä ei tarkastuksessa voitu edellyttää pidemmälle vietyjä riskienhallinnan menettelyjä, sillä yhtiö oli tarkastusaineiston keräämisajankohtana vasta strategiansa luomisvaiheessa.

Hankeyhtiöiden riskien hallinnan menettelyitä arvioitiin vertaamalla niitä Suomen standardisoimisliiton riskien hallinnan standardissa⁴⁴ ja Väyläviraston väylänpidon riskienhallintaohjeessa⁴⁵ esitettyihin hyviin käytänteisiin.

Hankeyhtiöillä on omat riskien hallinnan mallinsa

Turun Tunnin Juna Oy:n tarkastusta varten toimittaman kirjallisen aineiston perusteella arvioitiin, että yhtiöllä on kattava riskirekisteri ja edistyneet riskienhallinnan menettelyt. Yhtiö tunnistaa toiminnassaan mahdolliset riskit ja myös reagoi niihin.

Suomi-rata Oy oli tarkastuksen aineiston keräämisajankohtana valmistelemassa riskienhallintasuunnitelmaa ja kehittämässä omaa, Väyläviraston käyttämään malliin perustuvaa riskienhallinnan työkaluaan.

5.2 Vastuullisuus toteutuu hankeyhtiöiden toiminnassa ja ratayhteyksien suunnittelun tavoitteissa

Hankeyhtiöiden omistajat edellyttävät vastuullisuutta sekä yhtiöiden toiminnalta että tehtäviltä suunnitelmilta

Hankeyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavan liikenne- ja viestintäministeriön lähtökohtana on, että valtion omistajapoliittinen periaatepäätös⁴⁶ sitoo hankeyhtiöitä. Hankeyhtiöiden tehtävänä on itse miettiä kunnianhimoiset ja mitattavat vastuullisuustavoitteet ja raportoida niistä yhtiökokouksissa.

Valtion omistajapoliittinen periaatepäätös koskettaa kaikkia osakeyhtiöitä, joissa valtio on osakkeenomistaja. Periaatepäätöksessä vastuullisuudesta edellytetään seuraavaa⁴⁷: ”Jokaisen valtionyhtiön perusarvona on oltava yhteiskuntavastuu. Yhtiön tulee ottaa päätöksenteossaan taloudellisten tekijöiden lisäksi huomioon myös toiminnan sosiaaliset, alueelliset ja ympäristölliset vaikutukset.”

Hankeyhtiöiden osakassopimuksissa vastuullisuudesta on sovittu samoilla sanoilla seuraavasti^{48, 49, 50}: ”Osakkaat sitoutuvat siihen, että Yhtiö huolehtii yritysvastuustaan esimerkillisesti. Yhtiö sitoutuu harjoittamaan vastuullista ja kestävän kehityksen tavoitteiden mukaista liiketoimintaa. Yhtiön tulee toimia ekologisesti, sosiaalisesti sekä taloudellisesti kestävällä tavalla. Lisäksi Yhtiö sitoutuu edellyttämään vastaavaa sitoutumista yhteistyökumppaneiltaan. Yhtiö sitoutuu asettamaan yritysvastuulle mitattavia tavoitteita sekä raportoimaan tavoitteista, niiden saavuttamisesta sekä tulevista tavoitteista Yhtiön yhtiökokouksissa vuosittain.”

Väyläviraston vastuulla olevan suunnittelun yhteiskuntavastuullisuus on määritelty viraston ja hankeyhtiöidenkin toimintaa ohjauksessa lainsäädännössä, esimerkiksi ratalainsäädännössä, ja siihen perustuvissa Väyläviraston suunnitteluohjeissa.

Ohjeet käsittelevät sitä, miten ratahankkeesta aiheutuvia vaikutuksia on sekä selvitettävä että rajoitettava. Tällaisia ovat esimerkiksi meluvaikutusten tai luontovaikutusten selvittäminen, tarvittavat luonnonsuojelulain mukaiset selvitykset ja ympäristövaikutusten arviointi. Selvitykset tehdään ratalainsäädännön ja Väyläviraston suunnitteluohjeiden mukaisesti, riippumatta siitä, onko kyse Väyläviraston vai hankeyhtiön hankkeesta.

Hankeyhtiöillä on kunnianhimoisia vastuullisuustavoitteita

Tarkastushaastatteluiden ja kirjallisen aineiston perusteella hankeyhtiöiden vastuullisuustoimet ovat riittävät ja osittain ylittävät sen, mitä yhtiöiltä voidaan niiden toiminnan eri vaiheiden perusteella edellyttää. Hankeyhtiöt kertoivat haastatteluissa, että yhtiöiden hallitukset ovat edellyttäneet niiltä kunnianhimoisia vastuullisuustavoitteita.

Turun Tunnin Juna Oy:n ja Suomi-rata Oy:n vastuullisuusraporteissa kuvattiin yhtiöiden vastuullisuustavoitteita, toteutunutta vastuullisuustyötä ja -mittareita. Yhtiöistä pisimmällä suunnittelussa oleva Turun Tunnin Juna Oy on ehtinyt määritellyt vastuullisuuspolitiikassaan taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristövastuun tavoitteet ja mittarit selkeästi, samoin kuin periaatteet niiden seurantaan. Itärata Oy:n vastuullisuustavoitteet laaditaan vuoden 2023 aikana.

Vastuullisuustavoitteet voivat johtaa teknisiin innovaatioihin

Suurten ratahankkeiden hankeyhtiöt ovat pieniä suunnitteluyhtiöitä. Niiden oma toiminta ei ole vielä luontoon kajoavaa tai taloudellista vahinkoa aiheuttavaa, eikä niiden toiminnasta vielä synny esimerkiksi mittavia ympäristövaikutuksia.

Yhtiöiden tekemät suunnitelmat voivat kuitenkin tulevaisuudessa vaikuttaa hyvinkin merkittävästi ympäristövaikutusten syntyyn. Esimerkiksi ratojen rakentaminen tuottaa mittavia päästöjä. Rakentamisaikaisten päästöjen ilmastovaikutukset nousivat keskusteluun valtiovarainministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön yhteisessä, suurten ratahankkeiden rahoitusta ja investointimahdollisuuksia selvittäneessä hankkeessa⁵¹.

Tarkastuksessa haastatellut valtiovarainministeriön virkamiehet korostivat sitä, että suurten raidehankkeiden ympäristövastuussa on suuria haasteita, koska ympäristö- ja ilmastohaitat ovat suuret. Liikenne- ja viestintäministeriön edustajien tarkastushaastattelussa esittämä kanta oli, että hankeyhtiöt olivat tunnistaneet jo ennen ministeriöiden selvityksen julkaisemista ja miettineet ratkaisuja, joilla päästöjen syntyyn voitaisiin vaikuttaa.

Hankeyhtiöiden johto mainitsi tarkastushaastatteluissa erittäin olennaiseksi vastuullisuusperiaatteen sen, että yhtiöt voivat vaimuttaa kustannuksiin siten, että suunnitelmien perusteella syntyy kannattavaa ja kestävää kasvua sekä taloudellisesti tehokasta toimintaa. Hankeyhtiö käyttää julkisia varoja, joten sen on voitava perustella, miten taloudellisella panoksella voidaan saada aikaan suurimmat mahdolliset hyödyt.

Tarkastushaastatteluissa mainittiin olennaisina vastuullisuustekijöinä myös hiilineutraalisuusperiaatteet, EU:n kestävän rahoituksen taksonomian⁵² huomioon ottaminen ja kompensatiomahdollisuuksien selvittely. Hankeyhtiön vastuu seurata, hoitavatko hankeyhtiön hankintojen toimittajat kaikki vastuunsa, on myös tärkeä vastuullisuuskysymys.

Moni tarkastuksessa haastatelluista totesi, että vastuullisuusvaatimukset voivat johtaa uusien innovatiivisten teknisten ratkaisuiden suunnitteluun, mitä suurten ratahankkeidenkin hankeyhtiöt tavoittelevat. Esimerkkeinä mainittiin uudistava suunnittelu, rakentamisessa vapautuvien massojen innovatiivinen hyödyntäminen, haittojen kompensatiot ja aurinkokennojen hyödyntäminen energiantuotannossa.



Hankeyhtiöt suunnittelevat ympäristön ja talouden kestävyden kannalta vastuullisia ratkaisuja

Liite: Miten tarkastettiin

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

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida hankeyhtiömallin tuloksellisuuden edellytyksiä suurten raideinvestointien suunnittelussa.

Tarkastuksen tarkoitus oli tuottaa päätöksentekijöille tietoa hankeyhtiömallin eduista ja ongelmista suurten ratakankkeiden suunnitteluvaiheessa sekä osaltaan varmistaa, onko päätöksentekijöille aiheesta esitetty tieto ollut oikeata ja riittävää. Tarkastustulosten perusteella hankeyhtiöiden tulevaa toimintaa voidaan suunnitella ja kehittää. Tarkastus tuotti myös tietoa tulevaisuuden liikenneinfrastruktuuri-investointien toteutusmallien valmistelua ja valintaa koskevaa päätöksentekoa varten.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli osakeyhtiömuotoinen hankeyhtiömalli suurten kansallisten raideinvestointien suunnittelussa. Tarkastuksessa arvioitiin, millaiset edellytykset on sille, että yhteisömuotoinen hankeyhtiö, jonka enemmistöosakkaana on valtio, on tuloksellinen organisaatio- ja rahoitusmuoto suurten raideinvestointien suunnittelussa. Hankeyhtiömallia arvioitiin kolmen, vuosina 2020–2022 ratasuunnittelua varten perustetun hankeyhtiön toiminnan yhteydessä. Kyseisten hankeyhtiöiden, Turun Tunnin Juna Oy:n, Suomi-rata Oy:n ja Itärata Oy:n tehtäväksi annettiin nykyistä nopeamman ratayhteyden suunnittelu väleille Helsinki–Turku, Helsinki–Tampere ja Helsinki–Porvoo–Kouvola. Tarkastus käsitti Turun tunnin junan, Itäradan ja Suomi-radana ne suunnitteluvaiheet, joista oli maaliskuussa 2023, tarkastuksen alkaessa olemassa rahoituspäätökset.

Tarkastuksen kohdeorganisaatiot olivat liikenne- ja viestintäministeriö, Turun Tunnin Juna Oy, Itärata Oy ja Suomi-rata Oy. Näiden lisäksi käytiin keskustelua valtiovarainministeriön ja hankeyhtiöiden yhteistyökumppanina toimivan Väyläviraston kanssa.

Koska tarkastus tehtiin hankeyhtiöiden toiminnan varhaisessa vaiheessa, arvioitiin hankeyhtiömallin tuloksellisuuden edellytyksiin vaikuttavia tekijöitä kesään 2023 mennessä toteutuneen toiminnan ja siitä kertyneen kokemuksen perusteella. Hankeyhtiöiden tekemiä selvityksiä ja suunnitelmia, tai suunnittelun toteutuneita aikatauluja ja kustannuksia ei arvioitu. Tarkastuksessa ei myöskään käsitelty suurten ratakankkeiden yhteiskunta- tai liiketaloudellista kannattavuutta, eikä kyseisten ratojen rakentamista tai rakentamatta jättämistä koskevien päätösten perusteluita.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Turun Tunnin Juna Oy:ltä, Suomi-rata Oy:ltä, Itärata Oy:ltä ja Väylävirastolta. Näistä viisi antoi lausunnon ja ainoastaan valtiovarainministeriö ei antanut lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Tukeeko suurten ratahankkeiden hankeyhtiöiden organisoituminen hankeyhtiömallin tuloksellisuuden edellytyksiä?

Kriteerit:

- Hankeyhtiön organisoituminen tukee yhtiötä sen perustehtävän toteutuksessa
- Päätöksenteko on läpinäkyvää
- Vastuut ovat selkeät ja tarkoituksenmukaiset

Kriteerit perustuvat Osakeyhtiölakiin (646/2006) ja hyvän hallintotavan suosituksiin.

Tarkastuskysymys 2: Onko hankeyhtiömallin soveltaminen luonut edellytykset suunnittelun tehostamiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi?

Kriteerit:

- Hankeyhtiö tuottaa toimeenpanokelpoisen suunnitelman ratahankkeen rakentamisvaiheen perustaksi
- Hankeyhtiömallin on tunnistettu tuovan suunnitteluun elementtejä, jotka vaikuttavat positiivisesti suunnittelun tehokkuuteen, nopeuteen ja sujuvuuteen

Kriteerit perustuvat hankeyhtiöiden perustamis- ja ohjausasiakirjoihin, sekä liikennehallinnon ja infra-alan ohjeisiin ja määräyksiin suunnitteluhankkeiden ja niiden kustannusten hallinnasta.

Tarkastuskysymys 3: Ovatko hankeyhtiöiden hankintaprosessit olleet säädösten mukaisia?

Kriteerit:

- Hankinta-arvon ylittävät hankinnat kilpailutetaan säädösten ja määräysten mukaisesti ja hankintojen kustannustehokkuudesta on varmistuttu
- Laadullisesti suunnitelmat vastaavat Väyläviraston tilaamia suunnitelmia

Kriteerit perustuvat hankintasäännöksiin, -määräyksiin ja ohjeisiin, ja vertailutietoon Väyläviraston vastaavista hankinnoista.

Tarkastuskysymys 4: Edistävätkö suurten ratahankkeiden hankeyhtiöiden toimintatavat riskien hallintaa ja vastuullisuutta?

Kriteerit:

- Hankeyhtiö pyrkii tunnistamaan sekä hallitsemaan toimintansa aiheuttamia riskejä
- Yhtiö toimii vastuullisesti ja huomioi toimintansa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset
- Yhtiö raportoi toteuttamastaan yritysvastuusta.

Kriteerit perustuvat riskien hallinnan standardiin, väylänpidon riskienhallintaohjeeseen ja valtion omistajapoliittiseen periaatepäätökseen, joka ohjaa valtion toimintaa osakkeenomistajana.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin tarkastusasetelmaa ja tarkastuksen kriteereitä koskien liikenne- ja viestintäministeriötä, valtiovarainministeriötä, Väylävirastoa, Turun Tunnin Juna Oy:tä, Suomi-rata Oy:tä ja Itärata Oy:tä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttamaan asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tuloksellisuustarkastuksen aineistona käytettiin osana tarkastusta tehdyn, hankeyhtiöiden osakkaille suunnatun Webropol-kyselyn tuloksia, hankeyhtiöiden ja niiden hallitusten kokous- ja sopimusaineistoa, aiheeseen liittyviä virallisia päätös- ja suunnitteluasiakirjoja sekä haastatteluaineistoja. Kirjallinen aineisto saatiin pääosin hankeyhtiöiden omista kokous- ja sopimustenhallintajärjestelmistä ja hankeyhtiöiden, Väyläviraston, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön toimittamina yksittäisinä asiakirjoina. Merkittävän osan tarkastusaineistoa muodostivat myös väylähallinnon ja valtiovarainministeriön teettämät, väyläinvestointeihin ja niiden rahoittamiseen sekä kolmeen suureen ratahankkeeseen ja niiden vaikutuksiin liittyvät selvitykset.

Tarkastuksen aluksi lähetettiin kaikille Tunnin Juna Oy:n, Suomi-rata Oy:n ja Itärata Oy:n kuntaosakkaille ja Finaviaan Webropol-kysely. Tämän osakaskyselyn avulla kartoitettiin hankeyhtiöiden osakkuuden perusteita ja osakkaiden kokemuksia hankeyhtiön toiminnasta. Kyselyn vastaukset luokiteltiin Webropol-ohjelmiston raportointityökalulla ja niistä kirjoitettiin erillinen tarkastusmuistio. Tarkastuksessa haastateltiin Turun Tunnin Juna Oy:n, Suomi-rata Oy:n ja Itärata Oy:n hankeyhtiöorganisaatiot ja yhtiöiden hallitusten puheenjohtajat sekä hankeyhtiöiden viiden pienosakkaan edustajat. Haastatellut hankeyhtiöiden osakkaat valittiin osakaskyselyn tulosten perusteella.

Tarkastuskohteiden haastatteluiden aineisto analysoitiin NVivo-ohjelman ja Excelin avulla. Muista haastattelumuihinpanoista poimittiin manuaalisesti tarkastuskysymyksiin vastaamiseksi tarvittavat tiedot. Laajasta asiakirja-aineistosta etsittiin, asiakirjat yksitellen lukemalla, tarkastuksen kriteereitä vastaavat tiedot, jotka kirjattiin tarkastuksen osakysymyksiä käsitteleviin tarkastusmuistioihin.

Tilintarkastuksen aineistona käytettiin hankeyhtiön ja sen hallituksen hankintoihin liittyvää kokous- ja sopimusaineistoa, hankeyhtiön hankintaohjetta ja työjärjestystä, haastatteluaaineistoa sekä hankinta-asiakirjoja (hankintailmoitus, tarjouspyyntö, tarjousasiakirjat, hankintapäätös ja sopimus/tilaus). Tarkastus suoritettiin haastattelemalla, aineistoa läpikäymällä sekä tapahtumatarkastuksena. Tarkastuksessa noudatettiin soveltuvin osin VTV:n hankintojen tarkastuksen ohjeistusta.

Tarkastuksen aluksi haastateltiin Turun Tunnin Juna Oy:n johtoa hankeyhtiön hankintaprosesseista. Haastattelusta tehtiin kirjalliset muistiinpanot. Hankeyhtiöltä pyydettiin listaus tehdyistä hankinnoista. Tapahtumatarkastus rajattiin kuudelta eri toimittajalta tehdyn hankinnan hankinta-asiakirjoihin, jotka toimitettiin hankeyhtiön sopimustenhallintajärjestelmästä.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 1.3.2023 ja päättyi 13.12.2023. Tarkastuksen aineisto kerättiin maaliskuun ja lokakuun 2023 välisenä aikana.

Tarkastuskertomuksessa on huomioitu tarkastuskohteissa 7.9.2023 mennessä tapahtuneet muutokset.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät projektipäällikkö, johtava tuloksellisuustarkastaja Katja Estlander, johtava tuloksellisuustarkastaja Sanna Ollila, tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen ja johtava tilintarkastaja Milla Vilkki. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuskysymyksen 2 osakysymysten tarkentaminen

Tarkastuksen alussa todettiin hankeyhtiöiden toiminnan olevan vielä niin alussa, että asetelmaan kirjattuihin tarkastuskysymyksen 2 osakysymyksiin 2.4. ja 2.5, hankeyhtiömallin soveltamisen tuottamista vaikutuksista suunnittelun kustannuksiin tai aikatauluihin, ei ollut saatavilla riittävää, todennettua aineistoa. Siksi kysymyksiä ja niiden kriteereiden tarkkuustasoa päivitettiin.

Tarkastuksen suunnitelmassa esitetyt osakysymykset 2.4 ja 2.5

Kysymys 2.4 Mitä riskejä tai mahdollisia etuja hankeyhtiömallin soveltaminen on tuottanut suunnitteluajakautujen edellytyksiin?

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa määritelty kriteeri: Tähänastinen toiminta on toteutunut aikataulussa. Tulevien tehtävien suunnitelmien mukaiselle toteutumiselle on hyvät edellytykset. Suunnittelun aikataulujen toteutumisen edellytyksissä on eroa verrattuna perinteiseen suunnittelumalliin

Kysymys 2.5. Mitä riskejä tai mahdollisia etuja hankeyhtiömallin soveltaminen on tuottanut suunnittelun kustannussäästöjen edellytyksiin?

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa määritelty kriteeri: Tähänastinen toiminta on toteutunut tavoitellusti. Tulevien tehtävien toteutumiseen suunnitelmien mukaisesti on hyvät edellytykset. Hankeyhtiömallin soveltaminen tukee edellytyksiä säästää suunnittelun kustannuksia verrattuna perinteiseen suunnittelumalliin.

Tarkennetut osakysymykset 2.4 ja 2.5

Kysymys 2.4. Onko hankeyhtiömallin soveltamisen tuottamia mahdollisia etuja tai hyötyjä tunnistettu?

Tarkennettu kriteeri: Toimijat ovat tunnistaneet, tai asiakirjoista on todennettu hankeyhtiömallin potentiaalisia hyötyjä.

Kysymys 2.5. Onko hankeyhtiömallin soveltamisen tuottamia mahdollisia riskejä tai haittoja tunnistettu?

Tarkennettu kriteeri: Toimijat ovat tunnistaneet, tai asiakirjoista on todennettu hankeyhtiömallin potentiaalisia riskejä tai haittoja

Vaikka hankeyhtiömallin tuottamia hyötyjä tai riskejä ei tarkasteltu osakysymysten ja niiden kriteerien tarkkuudella, tarkastuksessa arvioitiin tätä yleisemmällä tasolla niitä hyötyjä tai riskejä, joita mallin soveltamisesta oli tunnistettu seuranneen, tai arvioitiin hyvin todennäköisesti seuraavan.

Viitteet

- 1 Valtiovarainministeriön suositus 15.3.2019. Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahat, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt. [Määräyskirje \(vm.fi\)](#)
- 2 Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona - Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020. Tarkastuskertomus 13/2020.
<https://www.vtv.fi/julkaisut/osakeyhtiö-valtionhallinnon-toimintojen-organisointimuotona/>
- 3 Valtion liiketoiminnan järjestäminen - Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018. Tarkastuskertomus 14/2018.
<https://www.vtv.fi/julkaisut/valtion-liiketoiminnan-jarjestaminen/>
- 4 Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitys. Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:5.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164565>
- 5 Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta 7.11.2023.
- 6 Liikenne- ja viestintäministeriöltä 5.10.2023 saatu tieto.
- 7 Hallitusohjelma 2023. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Vahva ja välittävä Suomi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- 8 Väylä tulevaan – Infra-hankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 34/2018.
<https://vm.fi/julkaisu?pubid=29201>
- 9 Päätösesitys talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle 10.9.2019. Suurten raidehankkeiden edistäminen. Liikenne- ja viestintäministeriö. LVM/235/01/2019.
- 10 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- 11 Valtion liiketoiminnan järjestäminen - Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018. Tarkastuskertomus 14/2018.
<https://www.vtv.fi/julkaisut/valtion-liiketoiminnan-jarjestaminen/>
- 12 Valtiovarainministeriön kommentit tarkastuksen suunnitelmaan 17.2.2023 sekä tarkastuksen aloituskeskustelu 28.3.2023.
- 13 Valtiovarainministeriön suositus 15.3.2019. Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahat, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt. [Määräyskirje \(vm.fi\)](#).
- 14 Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitys. Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:5.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164565>
- 15 Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta 7.11.2023.

- 16 Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 (Liikenne 12).
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-749-2>
- 17 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- 18 Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitys. Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:5, sivu 85.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164565>
- 19 Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Vahva ja välittävä Suomi
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- 20 Suomi-rata Oy. Hallituksen itsearviointi. Boardman 24.3.2022.
- 21 Väylä tulevaan – Infra-hankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 34/2018.
<https://vm.fi/julkaisu?pubid=29201>
- 22 Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitys. Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2023 24.1.2023.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164565>
- 23 Turun Tunnin Juna Oy:n tilinpäätös 4.12.2020–31.12.2021.
- 24 Ojanen, Tuomas. Lausunto 14.8.2021. Oikeudellinen arvio siitä, onko voimassa olevan ratalain (110/2007) tarkoittamien yksityisraiteiden suunnittelua ja/tai rakentamista pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotohtävänä.
- 25 Erityistehtäväyhtiö Fintraffic Oy.
- 26 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017).
- 27 Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007). Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta (1315/2016).
- 28 Itärata Oy, Suomi-rata Oy, Turun Tunnin Juna Oy. Yhtiöjärjestys 4§ Hallitus ja 7§ Tilintarkastaja.
- 29 1368/2007 muutoksineen.
- 30 Liikenne- ja viestintäministeriö. Muistio 10.9.2019. LVM/235/01/2019.
- 31 Osakeyhtiölaki 7 §.
- 32 Liikenne- ja viestintäministeriön (Miikka Rainiala) 9.11.2023 sähköpostitse toimittamat asiakirjat: Hankeyhtiöt, Itärata 2023 Q2 Omistajastrateginen raportti lyhyt_uusi, Lentorata erityistehtävät, Suomi-rata Oy, Turun Tunnin Juna 2023 Q2 Omistajastrateginen raportti lyhyt_uusi.
- 33 EU:n kestävä taloudellisen toiminnan luokittelujärjestelmä 2022. EU taxonomy for sustainable activities (europa.eu). https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_en
EUR-Lex - 32020R0852 - EN - EUR-Lex (europa.eu).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0852>
EUR-Lex - C(2021)2800 - EN - EUR-Lex (europa.eu).
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PL_COM:C\(2021\)2800](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PL_COM:C(2021)2800)
- 34 Hankeyhtiöiden ja niiden hallitusten puheenjohtajien sekä osakkaiden haastattelut.
- 35 Itärata Oy, Suomi-rata Oy, Turun Tunnin Juna Oy. Osakassopimus, Sopimuksen tarkoitus, kohta H.

- 36 Itärata Oy, Suomi-rata Oy, Turun Tunnin Juna Oy. Osakassopimukset, kohta 12 Yleisiä määräyksiä.
- 37 Suomi-rata Oy yhtiöjärjestys 11§ ja 12§.
- 38 Suomi-rata Oy Osakassopimus kohta 7.2 Luovutusrajoitukset.
- 39 Suomi-rata Oy Osakassopimus kohta 7 Osakkeiden luovuttaminen.
- 40 Suomi-rata Oy Osakassopimuksen kohta 7.3 Sallittu osakkeiden luovuttaminen.
- 41 Yhtiöjärjestys 12§.
- 42 Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona - Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020. Tarkastuskertomus 13/2020.
<https://www.vtv.fi/julkaisut/osakeyhtio-valtionhallinnon-toimintojen-organisointimuotona/>
- 43 1398/2016 Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.
- 44 SFS-käsikirja 18:2021. Riskien hallinta ja liiketoiminnan jatkuvuus. Suomen standardisoimisliitto. Helsinki.
- 45 Väyläviraston ohjeita 50/2020. Riskienhallinta väylänpidossa. Väylävirasto. Helsinki. https://ava.vaylapiilvi.fi/ava/Julkaisut/Vaylavirasto/vo_2020-50_riskienhallinta_vaylanpidossa_web.pdf
- 46 Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020. Vaurautta vastuullisella omistajuudella. VNK/2020/48. https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf
- 47 Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020. Vaurautta vastuullisella omistajuudella. VNK/2020/48. s.5 https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf
- 48 Osakassopimus koskien Turun Tunnin Juna Oy:tä. s.5.
- 49 Osakassopimus koskien Suomi-rata Oy:tä. 2020. s.6.
- 50 Osakassopimus koskien Itärata Oy:tä. 2022. s.7.
- 51 Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitys. Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisu ja 2023:5.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164565>
- 52 EU:n kestävä taloudellisen toiminnan luokittelujärjestelmä 2022. EU taxonomy for sustainable activities (europa.eu). https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_en
EUR-Lex - 32020R0852 - EN - EUR-Lex (europa.eu). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0852>
EUR-Lex - C(2021)2800 - EN - EUR-Lex (europa.eu). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C\(2021\)2800](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2021)2800)



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

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