



*Suomi
Finland*
100

Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat

Selvitysmies Erkki Virtanen

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja | 10/2017



VALTIONEUUVOSTON KANSLIA



Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 10/2017

Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat

Selvitysmies Erkki Virtanen



Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-388-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/
Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Türkkan

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		Maaliskuu 2017
Tekijät	Selvitysmies Erkki Virtanen		
Julkaisun nimi	Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston kanslian julkaisu 10/2017		
ISBN PDF	978-952-287-388-0	ISSN PDF	1799-7828
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-388-0		
Sivumäärä	30	Kieli	Suomi
Asiasanat	Rakentaminen, kustannuslivitykset, projektinhallinta		
Tiivistelmä	<p>Reportissa selvitetään valtion rahoittamien rakennushankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen tehokkuutta sekä hankkeiden aikataulu- ja kustannusongelmia. Selvitysmieheltä edellytettiin selkeitä suosituksia näiden ongelmien vähentämiseksi.</p> <p>Selvityksessä on käyty läpi Liikenneviraston ja Senaatti-kiinteistöjen projektinhallintajärjestelmät sekä analysoitu viime vuosien rakennushankkeiden onnistumista. Analyysin lopputulos oli, että molempien organisaatioiden järjestelmät on kehitetty riittävälle tasolle.</p> <p>Sen sijaan selvitys paljasti, että sellaiset hankkeet, joissa valtio on mukana rahoittajana, näyttävät jopa pääsääntöisesti epäonnistuvan.</p> <p>Selvitykseen liittyi myös muiden pohjoismaiden rakentamiskäytäntöjen kartoitus.</p> <p>Suosituksista tärkein on ehdotus, että Suomessa alettaisiin väyläpolitiikassa noudattaa Ruotsin ja Norjan käytäntöjä. Näissä maissa laaditaan jokaisella vaalikaudella parlamentaarisesti pidemmän aikavälin väyläsunnitelma.</p> <p>Yhteisrakennushankkeisiin liittyen esitetään, että valtion rahoitus tulee aina määritellä "enimmäisenä" sekä euromääräisesti että prosentuaalisesti. Valtion osallistumisen pelisäännöt näiden hankkeiden ohjaukseen tulee selkiyttää ja vaikutusmahdollisuuksia lisätä.</p> <p>Valtion kiinteistöjen kehittämisohjelma tulee laatia ja toimeenpanna mm. työympäristöjen modernisoimiseksi ja vuokrasäästöjen aikaansaamiseksi.</p> <p>Allianssimallin käyttöä tulee lisätä. Allianssi-elinkaari-mallin käyttöä tulee tehostaa erityisesti julkisten rakennusten sisäilmaongelmien ehkäisemiseksi.</p> <p>Budjetoinnissa esitetään väyläverkon kehittämisessä siirtymistä viisivuotisen siirtomäärärahan käyttöön. Väylähankkeita ei tulisi aloittaa lisäbudjettipäätöksin.</p>		
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	Mars 2017
Författare	Erkki Virtanen	
Publikationens titel	Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat	
Publikationsseriens namn och nummer	Statsrådets kanslis publikationsserie 10/2017	
ISBN PDF	978-952-287-388-0	ISSN PDF 1799-7828
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-388-0	
Sidantal	30	Språk Finska
Nyckelord	Byggnad, kostnadsöverskridningar, projekthantering	
Referat	<p>I rapporten utreds effektiviteten i planeringen och genomförandet av statligt finansierade byggprojekt samt problemen med tidsplanerna och kostnaderna för projekten. Av utredaren förutsattes konkreta rekommendationer för att minska dessa problem.</p> <p>I utredningen behandlas Trafikverkets och Senatfastigheternas projekthanteringssystem och analyseras hur väl byggprojekten har lyckats under de senaste åren. Slutsatsen av analysen är att båda organisationernas system har utvecklats till en tillräcklig nivå.</p> <p>Utredningen avslöjade dock att sådana projekt där staten medverkar i egenskap av finansör i regel misslyckas.</p> <p>I utredningen ingår också en kartläggning av byggpraxis i de övriga nordiska länderna.</p> <p>Den viktigaste rekommendationen är att man i trafikledspolitiken i Finland ska följa praxis i Sverige och Norge. I dessa länder utarbetas det parlamentariskt under alla valperioder en långsiktig trafikledsplan.</p> <p>I fråga om sambyggnadsprojekt föreslås det att den statliga finansieringen alltid ska fastställas som maximibelopp såväl i euro som i procent. Spelreglerna för statens deltagande i styrningen av dessa projekt ska förtydligas och möjligheterna att påverka ska ökas.</p> <p>Utvecklingsprogrammet för statens fastigheter ska utarbetas och verkställas bland annat för att modernisera arbetsmiljöerna och åstadkomma besparingar i hyreskostnaderna.</p> <p>Användningen av alliansmodellen ska ökas. Användningen av allians-livscykelmodellen ska effektiviseras i synnerhet för att förebygga problem med inomhusluften i offentliga byggnader.</p> <p>I budgeteringen föreslås det att man övergår till ett femårigt överföringsanslag i fråga om utvecklingen av trafikledsnet. Trafikledsprojekt ska inte inledas genom beslut om tilläggsbudget.</p>	
Förläggare	Statsrådets kansli	
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisut.laukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office	March 2017	
Authors	Erkki Virtanen		
Title of publication	Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat		
Series and publication number	Prime Minister's Office Publications 10/2017		
ISBN PDF	978-952-287-388-0	ISSN PDF	1799-7828
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-388-0		
Pages	30	Language	Finnish
Keywords	Construction, cost overruns, project management		
<p>Abstract</p> <p>The report examines the effectiveness of planning and implementation of government-funded construction projects as well as project problems with scheduling and costs. The rapporteur is required to make clear proposals to reduce these problems.</p> <p>The investigation looked at the Finnish Transport Agency's and Senate Property's project management systems and also analysed the success of construction projects over the last few years. The findings of the analysis were that both organisations' systems have been developed to an adequate level.</p> <p>However, the investigation did uncover the fact that projects where the State was involved as a funder mainly seemed to be unsuccessful.</p> <p>A mapping of the construction practices in other Nordic countries was appended to the investigation.</p> <p>The most important of the recommendations is the proposal that Finland starts to adopt Swedish and Norwegian practices in its highway policy. In these countries in every parliamentary term a highway plan that is longer than the term is drawn up.</p> <p>In joint construction projects it is proposed that government funding should always be specified "as a maximum" both in euros and as a percentage. The rules regarding state participation in the steering of such projects should be clarified, and the opportunities to influence them should be increased.</p> <p>A government properties development programme should be drawn up and implemented so as to modernise working environments and achieve savings in rental costs.</p> <p>There should be increased use of the alliance model. The use of the alliance life cycle model should be made more effective, especially to prevent public building's indoor air problems.</p> <p>It is proposed that in budgeting, highway network development should move to a system of five-year appropriations. Highway projects should not be launched on the basis of supplementary budget decisions.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Publication sales/ Distributed by	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Yhteenveto suosituksista	8
2.1	Suosituksset	8
2.2	Kannanotot	10
3	Yleistä	11
3.1	Rakentaminen Suomessa	11
3.2	Kansainvälisiä käytäntöjä.....	19
4	Valtion rahoittama rakentaminen	21
4.1	Valtion liikenneväylät.....	21
4.2	Valtion kiinteistöt.....	24
4.3	Yhteisrahoitteiset hankkeet	27

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilä kutsui 30.12.2016 allekirjoittaneen selvittämään valtion rahoittamien rakennushankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen tehokkuutta sekä hankkeiden aikataulu- ja kustannusongelmia. Selvitysmieheltä edellytettiin selkeitä suosituksia valtioneuvostolle ongelmien vähentämiseksi tulevaisuudessa ja mahdollisuuksien mukaan myös meillä olevissa hankkeissa.

Toimeksiannon asettamispäätös kokonaisuudessaan.

Valtion rakennetun omaisuuden arvo on noin 25 miljardia euroa. Tästä Liikenneviraston vastuulla olevan väyläverkoston osuus on noin 20 miljardia euroa ja pääosin Senaatti-kiinteistöjen vastuulla olevan rakennuskannan noin 5 miljardia euroa.

Työssäni olen perehtynyt molempien em. organisaatioiden projektinhallintajärjestelmiin sekä selvittänyt viime vuosina toteutettujen hankkeiden onnistumisten ja epäonnistumisten syitä. Lisäksi olen perehtynyt eräisiin sellaisiin hankkeisiin, joissa valtio on tai on ollut osarahoittajana.

Liikenneviraston ja Senaatin avustuksella olen kartoittanut toimeksiannon mukaisesti muiden Pohjoismaiden käytäntöjä.

Selvitystyön kuluessa olen kuullut yhteensä 41 asiantuntijaa. Asiantuntijoille olen luvannut, että heidän nimensä tai heidän mielipiteensä eivät tunnistettavina tule raportissa esille.

Lukuisat rakennus- ja konsultointialan asiantuntijat ovat työn kuluessa ottaneet yhteyttä ja antaneet hyödyllisiä neuvoja. Osa on tosin todennut, että tehtävä on mahdoton.

Kiitän kaikkia niitä, jotka ovat avustaneet selvitysmiestyössäni.

Helsingissä 31.3.2017



Erkki Virtanen

2 Yhteenvedo suosituksista

2.1 Suositukset

Suositus 1

Suosittelen, että valtion omista vaativista rakennushankkeista käytetään pääsääntöisesti allianssimallia. Samoin suosittelen, että valtio pääsääntöisesti vaatii allianssimallin käyttöä myös rakennushankkeista, joissa valtio on osarahoittajana.

Suositus 2

Suosittelen, että valtio ryhtyy Senaatti-kiinteistöjen avulla voimakkaasti kehittämään allianssi-elinkaari-mallia ja edistämään sen käyttöä julkisessa rakentamisessa.

Suositus 3

Kunkin hallituksen tulisi asettaa parlamentaarinen elin, joka valmistelee kolme seuraavaa vaalikautta koskevan väyläpoliittisen suunnitelman. Suunnitelman tulisi olla valmis lausuntokierroksineen eduskuntavaaleja edeltävänä vuonna. Uuden hallituksen tulisi sen pohjalta laatia ensimmäisen kehyspäätöksensä yhteydessä hallituskauden kattava väyläohjelma.

Suositus 4

Suosittelen, että väylähankkeiden aloittamisesta ei – harvinaisia pakollisia tapauksia lukuunottamatta – päätetä lisäbudjeteissa.

Suositus 5

Suosittelen, että momentilla 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen) siirrytään vuoden 2018 alusta käyttämään määrärahalajina viisivuotista siirtomäärärahaa nykyisen kolmivuotisen siirtomäärärahan sijasta.

Suositus 6

Suosittelen, että Senaatti ja hallinnonalat ministeriöiden johdolla yhdessä tekevät jo laatimansa investointisuunnitelman pohjalta kiinteistöjen ja niiden työympäristöjen kehittämishankkeen. Näin voitaisiin mm. saavuttaa Senaatin tavoittelema vuokramenojen 100 miljoonan euron alentamistavoite.

Suositus 7

Suosittelen, että välittömästi selvitetään ja päätetään, mikä jatkossa on linja hallintolain es-teellisyysäännösten soveltamisessa rakentamishankkeissa, joihin liittyy valtion rahoitusta.

Suositus 8

Sellaisten rakennushankkeiden, joissa valtio on osarahoittajana, johtoelimeen on nimettävä riittävin valtuuksin toimivat taloudellista asiantuntemusta edustava valtion edustaja ja rakentamisen asiantuntemusta edustava valtion edustaja, suosituksen 7 linjaus huomioon ottaen.

Suositus 9

Sen varmistamiseksi, että valtion edustajien näkemykset yhteisrahoitushankkeiden johtolimissä tulevat riittävästi otetuiksi huomioon, tulisi rahoituspäätökseen tarvittaessa liittää valtiolle oikeus keskeyttää rahoitus, mikäli hanke poikkeaa kohtuuttomasti ja perusteettomasti alkuperäisestä suunnitelmasta.

Suositus 10

Valtion rahoitusosuus yhteisrahoitushankkeissa tulee määritellä sekä euromääräisenä enimmäissummana että prosentuaalisena enimmäismääränä.

Suositus 11

Suosittelen, että käynnistymässä tai alkuvaiheessa olevien keskeisten väylä- ja rakennushankkeiden (ml. Raide-Jokeri ja Tampereen raitiotiehanke) valtionrahoitus ja valtion osallistuminen hankkeiden johtamiseen määritellään mikäli mahdollista suosituksieni 8, 9 ja 10 mukaisesti.

2.2 Kannanotot

Toimeksiantooni kuulumattomana esitän huomioni, että projektiosaamiseen tulisi rakennusallalla kiinnittää paljon nykyistä enemmän huomiota. Ammattikorkeakouluisa tulisi projektiosaamisen opettamiseen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, ja samoin alan omassa koulutustoiminnassa. (s. 15).

Suositukseni liittyen valtion ryhtymisestä kehittämään allianssi-elinkaarimallia Senaatti-kiinteistöjen avulla pitäisin perusteltuna, että kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen vastuutettaisiin viemään asiaa eteenpäin. Senaatti-kiinteistöt ja niin muodin myös Maakuntien Tilakeskus kuuluvat hänen vastuulleen. (s.17, liittyy suositukseen 2)

Kuten jäljempänä ilmenee, valtion oman väylärakentamisen ja kiinteistörakentamisen projektinhallinta on mielestäni Suomessa kehitetty riittävän laadukkaaksi, enkä näe perustelluksi esittää erillisen tarkastusorganisaation perustamista. Erityisesti yhteisrahoitushankkeissa ulkopuolisen arvion pyytäminen ennen päätöksentekoa sen sijaan voisi olla paikallaan. (s. 20)

Arvioni mukaan valtion väylien rakentamisen suunnittelujärjestelmä ja projektinhallinta näyttää kehittyneen vähintäänkin tyydyttävälle tasolle, enkä esitä siihen muutoksia. (s. 22)

Suositukseni liittyen totean, että kuluvalle vaalikaudella tämä tehtävä voitaisiin antaa liikenne- ja viestintäministeri Bernerin johtamalle parlamentaariseen ryhmälle lisäyksenä sen toimeksiantoon ja pidentämällä toimikautta. Lisäksi ryhmään tulisi kutsua asiantuntijaksi Liikenneviraston edustaja. (s. 23, liittyy suositukseen 3)

Maakuntauudistukseen liittyen esitän mielipiteenäni, että ELY-keskusten liikennevastuun alueen tehtävien uudelleenjärjestely tulisi toteuttaa niin, että perusväylänpidon ja väyläverkon kehittämisen organisointi ei nykyisestä ainakaan lisää pirstaloitu. (s. 24)

Tekemäni tarkastelun pohjalta totean, että Senaatin suunnittelu- ja projektinhallintajärjestelmä näyttää kehittyneen vähintäänkin tyydyttävälle tasolle, enkä esitä siihen muutoksia. (s. 26)

Mielestäni opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi tuoda Olympiastadionin perusparannushankkeen urakoitsijan laatima tarkennettu kustannusarvio- ja aikataulusuunnitelma tiedoksi talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan (Olympiastadion). (s. 29)

3 Yleistä

3.1 Rakentaminen Suomessa

Olen toimeksiantoni mukaisesti käynyt läpi valtion rahoittamien rakennushankkeiden suunnittelun ja toteutuksen hyviä ja huonoja esimerkkejä Suomessa.

Raportissa käytän yksinkertaisuuden vuoksi käsitettä projektinhallinta laajana, käsittäen prosessin hankkeen valmistelun aloittamisesta käyttöönottoon asti.

VÄYLÄHANKKEISTA otan kolme erilaista esimerkkiä onnistuneista hankkeista.

Liikenneviraston hanke: E18 Haminan ohikulkutie

Hanke päätettiin vuoden 2011 budjetissa. Valtuus oli 180 milj. euroa. Ohikulkutie avattiin liikenteelle vuotta suunniteltua aiemmin. Lopulliset kustannukset olivat 170 milj. euroa, mikä johtui lähinnä onnistuneesta kilpailutuksesta. Hankkeen johtaminen onnistui erinomaisesti.

Jälkirahoitteinen hanke: Kehä III, 2. vaihe

Hanke päätettiin vuoden 2013 budjetissa. Valtuus oli 150 milj. euroa, mistä valtion osuus 110 milj. euroa. Hanke toteutettiin yhteishankkeena Vantaan kaupungin kanssa. Tie otettiin liikenteelle suunnitellussa aikataulussa. Valtion menot jäivät 82 milj. euroon. Kilpailutus onnistui ja markkinatilanne oli hyvä.

Allianssihanke (yhteisrahoitteinen): Vt 12 Tampereen rantatunneli

Hanke päätettiin vuoden 2012 budjetissa. Valtuus oli 185 milj. euroa, josta valtion osuus 33 %. Valtuus muutettu sittemmin 61 milj. euroksi ja korotettu myöhemmin 66 milj. euroksi (kokonaiskustannukset 198 milj. euroa mm. pilaantuneiden maiden aiheuttamien

kustannusten takia. Hanke toteutettiin allianssihankeena yhdessä Tampereen kaupungin kanssa. Väylä avattiin liikenteelle puoli vuotta suunniteltua aikaisemmin. Lopulliset kustannukset jäänevät hivenen valtuutta pienemmiksi.

Seuraavassa kaksi esimerkkiä vähemmän onnistuneista hankkeista.

Liikenneviraston hanke: Vt4 Lusi-Vaajakoski

Hanke päätettiin vuoden 2007 budjetissa. Valtuus oli 75 milj. euroa. Valtuutta korotettiin seuraavan vuoden lisäbudjetissa 20,5 milj. eurolla. Hanke valmistui aikataulussa, mutta korotettukin valtuus ylitettiin vielä noin 4 milj. eurolla.

Alkuperäinen valtuus ylitettiin siis yli kolmellakymmenellä prosentilla, mihin lähes ainoana syynä esitettiin ylikuumentuneet markkinat. Rakennuskustannusindeksin nousu vuodesta 2007 vuoteen 2008 oli 4 %, joten kustannusnousu ei voinut olla oikea selitys valtuuden korotukselle.

Liikenneviraston hanke: Pietarsaaren meriväylä

Hanke päätettiin vuoden 2009 budjetissa. Valtuus oli 8,0 milj. euroa. Hanke valmistui viisi vuotta myöhässä. Kustannukset olivat 10,9 milj. euroa. Hanke vietiin budjettiin elinkeinopoliittisin syin yleissuunnitelmatasoisena ja ennen vesilain mukaisen luvan hakemista.

KIIINTEISTÖRAKENTAMISESTA otan kaksi esimerkkiä onnistuneista hankkeista.

Senaatin hanke: Onerva Mäen erityiskoulu, Jyväskylä

Hanke päätettiin kustannusarviolla 29,0 milj. euroa. Hanke toteutui lähes aikataulussa ja kustannusarvion mukaisena, vaikka alkuperäinen hankesuunnitelma osoittautui alimitoitetuksi. Onnistumisen keskeinen tekijä oli osapuolten hyvässä yhteistyössä hoitama projektinhallinta.

Allianssihanke: VTT:n ydinturvallisuustalo, Espoo

Hanke päätettiin kustannusarviolla 32,9 milj. euroa. Hanke toteutui hieman alle aikataulun ja hieman alle kustannusarvion. Rakennushanke oli kaikin tavoin ainutlaatuinen. Onnistumiseen vaikutti keskeisesti Senaatin hankevastaavan keskittyminen hankkeeseen ja kaikkien osapuolten voimakas sitoutuminen allianssihankeeseen.

Seuraavassa kaksi esimerkkiä vähemmän onnistuneista hankkeista.

Senaatin hanke: Mikkelin vankilan uudisrakennus

Hanke päätettiin vuonna 2007 kustannusarviolla 15,0 milj. euroa. Rakennus valmistui vuoden myöhästyneenä vuonna 2013. Kustannusylitys oli 7,2 milj. euroa eli lähes viisikymmentä prosenttia. Hankkeeseen liittyi monia niistä projektinhallintaongelmista, joita olen luetellut edempänä. Tämä on sikäläkin omalaatuista, että vankiloita on Suomessa rakennettu ennenkin.

Yhteisrahoitushanke: Musiikkitalo

Rakennuspäätös tehtiin vuonna 2008. Kustannusarvio oli 160 milj. euroa, mutta päättäjät vaativat, että hanke pitää toteuttaa 140 milj. eurolla. Hankkeen rahoituksesta vastasi valtio 48 %, YLE 26 % ja Helsingin kaupunki 26 %. Hanke valmistui vuonna 2011. Kokonaiskustannukset olivat 166 milj. euroa. Hankkeeseen liittyi monia projektinhallintaongelmia, mutta myös ennakoitua vaativampia perustustöitä yms.

Läpikäymistäni hankkeista valtaosa oli suhteellisen onnistuneita. Epäonnistuneita hankkeita leimasi muutama yhteinen piirre. Näistä seuraavassa suppeahko yhteenveto.

Hankkeiden valmisteluvaiheessa esiintyi mm. seuraavia, osin päällekkäisiä ongelmia:

- rakennuskohteen teknisiä esiselvityksiä ei oltu tehty tai ne oli tehty puutteellisesti
- hankkeen valmistelijat yrittävät minimoida valmistelukustannukset ja siksi esiselvitykset, esisuunnitelmat ja laskelmat tehdään pinnallisesti
- hankkeen valmistelussa ei ole otettu huomioon mahdollisia kaavoituksellisia ja muita hallinnollisia ongelmia valitusmenettelyineen
- hankkeen valmistelu tehdään jostain syystä (esimerkiksi päätöksentekijän vaatimuksesta) niin nopeasti, että siihen jää kiireestä johtuvia puutteita
- kustannussuunnittelu, aikataulusuunnittelu ja projektisuunnittelu jää sivurooliin lopputuloksen suunnittelun viedessä pääroolin
- kustannuslaskelmia ei päivitetä, vaikka hankesuunnittelun ja hankkeen aloittamisen väliin jää pitkä aika
- päätöksentekijän hyväuskoisuus.

Minulle on esitetty myös väitteitä, että joidenkin hankkeiden kustannustiedot on tietoisesti mitoitettu epärealistisen pieniksi, jotta hanke saadaan läpi päätöksenteossa. Tätä en voinut mitenkään todentaa. Useinmiten tällainen uskottavanoloinen väite koski Länsimetroa.

Hankkeiden toteutusvaiheessa esiintyi mm. seuraavia, osittain päällekkäisiä ongelmia:

- asiakkaan tilanne ja tarpeet muuttuvat hankkeen kuluessa
- markkinatilannemuutokset (esim. kustannuskehitys, rakennuskapasiteetin puute, tarjouksia ei saada)
- valittu urakkamuoto ei tue hankkeen tavoitteiden saavuttamista, syntyy urakkariitoja, jopa oikeusprosesseja
- suunnittelun ohjaus pettää, ei pysytä hankesuunnitelmassa ja päätöksissä
- erilaiset epäonnistumiset työmaan projektin johdossa ja organisoinnissa
- erilaiset lupakäsittelyt ja valitusprosessit viivästyttävät hankkeita
- aidot yllätykset (konkurssit, lakot, yms.).

Kuulemani asiantuntijat arvioivat, että rakennushankkeiden aikataulu- ja kustannusongelmista yhdeksänkymmentä prosenttia johtuu hankkeiden valmistelun puutteista ja virheistä. Kymmenen prosenttia johtuu rakentamispäätöksen jälkeisistä ongelmista.

Erikseen olen selvittänyt, aiheuttavatko suojelulliset näkökohdat merkittäviä ongelmia projektinhallinnassa. Liikenneviraston, Senaatin ja Museoviraston mukaan nykyiseen käytäntöön ei liity mainittavia ongelmia, kunhan suojelukysymykset otetaan hankkeessa ajoissa huomioon.

Yhteenvedona ylläsanotusta totean, että lähes kaikki esiintyneet ongelmat ovat vältettävissä, jos projektinhallinta on kunnossa.

Näihin projektinhallinnan ongelmiin on vuosien saatossa etsitty ratkaisuja, myös rakennussektorin toimesta. Kaikki perinteiset mallit johtavat useimmissa tapauksissa tilaajan ja urakoitsijan vastakkainasetteluun, jossa kumpikin tavoittelee itselle parasta mahdollista lopputulosta, kokonaisuuden kärsiessä.

Toisaalta on myös esitetty, että mikä tahansa malli tuottaa hyviä tuloksia, jos tekijöinä on osaavia, "hyviä tyyppejä". Useat toimijat esittivät väitteen, että alalle koulutetaan liian vähän osaajia.

Toimeksiantooni kuulumattomana esitän huomionani, että projektiosaamiseen tulisi rakennusalalla kiinnittää paljon nykyistä enemmän huomiota. Ammattikorkeakouluisa tulisi projektiosaamisen opettamiseen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, ja samoin alan omassa koulutustoiminnassa.

Nykyään parhaana mallina pidetään ns. allianssimallia, joka on maailmalla otettu varsin yleisesti käyttöön. Suomessa mallia alettiin tutkia rakennusalan yhteisenä projektina vuonna 2007, jolloin VTT toteutti laajan selvityksen. Raportti antoi hyvän pohjan allianssimallin käyttöönottoon, mutta vasta vuonna 2010 Liikenneviraston aloittaessa toimintansa alkoi allianssimallin käyttöönoton valmistelu. Ensimmäinen allianssipäätös tehtiin vuonna 2011.

Seuraavassa yleinen kuvaus allianssimallista.

Hankkeen palveluntuottajan hankintamenettelyä käytetään hankintalain mukaista vaiheittaista neuvottelumenettelyä, jossa tarjoajien määrää vähennetään asteittain. Kun valinta on tehty, allianssi aloittaa toimintansa ns. Kehitysvaiheella, joka on hyvin yksityiskohdainen ja joka siis tehdään tilaajan, tuottajan ja suunnittelijoiden yhteistyönä. Tätä seuraa Toteutusvaihe, joka sisältää rakennusvaiheen ja takuuajan, joka yleensä on kaksi vuotta. Kaikkia vaiheita leimaa allianssin kaikkien osapuolten tiivis yhteistyö.

Tiiviin yhteistyön ohella allianssihakkeessa on uudenlaista ajattelua myös se, että se sisältää tulossopimuksen. Tavanomaisen katetuoton (esimerkiksi 6 prosenttia) ohella sopimus pitää sisällään myös eräänlaisen tulospalkkiosopimuksen, joka toteutuessaan kokonaisuudessaan voi tuottaa katetuoton luokkaa olevan lisäpalkkion. Mukana voi olla esimerkiksi

tavoiteaikataulun alittaminen, tavoitekustannusten alittaminen, virheiden ja puutteiden poistamisen nopeus ja niin edelleen.

Parhaimmillaan allianssihanke tuottaa tilaajan ja asiakkaan kannalta käypään hintaan ja sovittuun aikaan valmistuneen laadukkaan rakennuksen ja urakoitsija palkitaan tästä.

Allianssimenettelyn soveltamisala laajeni huomattavasti tämän vuoden alusta voimaan tulleen hankintalain muutoksen myötä. Uutena mukaan tuli ns. innovaatiokumppanuus-malli.¹

Allianssimalliin liittyy tietysti myös haasteita ja riskejä. On esimerkiksi varmistettava se, ettei hankkeeseen liity liian ”löysää” rahoitus- ja aikataulutavoiteasetantaa.

Allianssihakkeita on Suomessa toteutettu tai meneillään noin 40 kappaletta.

SUOSITUS 1

Suosittelen, että valtion omista vaativista rakennushankkeista käytetään pääsääntöisesti allianssimallia. Samoin suosittelen, että valtio pääsääntöisesti vaatii allianssimallin käyttöä myös rakennushankkeissa, joissa valtio on osarahoittajana.

Allianssimallia kehitetään eri tahoilla jatkuvasti. Yksi kehityssuunta on liittää malliin ns. elinkaaritarkastelu, jota kuvailen lyhyesti luvussa 4.1.

Tällä mallilla on rakennettu Järvenpään sosiaali- ja terveyskeskus vuosina 2014-2016. Hanke toteutui budjetissa (62 milj. euroa) ja aikataulussa.

Projekti-allianssi sitoutettiin kohteen elinkaaren aikaiseen onnistumiseen siten, että projektin valmistuttua tilaaja, käyttäjä ja urakoitsija perustivat kohteen ylläpidosta vastaavan ylläpitoallianssin, joka vastaa kohteen ylläpidosta 10 vuoden ajan rakennuksen valmistamisen jälkeen. Hanke on saanut lukuisia alan palkintoja.

Otan tämän mallin esille toimeksiantoni ulkopuolella siksi, että se tarjoaa minusta oivan mallin pyrkiä kehittämään rakentamisen laatua mm. sisäilmaongelmien suhteen. Tässä mallissa rakentajan intressissä on rakentamisen kuluessa huolehtia siitä, että näitä kalliita korjaustöitä vaativia ongelmia ei esiinny ainakaan tänä ”elinkaariaikana”.

¹ Elise Pekkala ea: "Hankintojen kilpailuttaminen", luku 5. Kirja ilmestyy toukokuussa.

Mallin kehittämistä ja käyttöönottoa tulisi mielestäni edistää erityisesti kuntasektorilla. Muun muassa maakunta- ja sote-uudistusten tiimoilla näyttää kunnallisia ja maakunnallisia rakennushankkeita Maakuntien Tilakeskuksen mukaan tulevan noin 1,3 mrd. euron edestä seuraavan kolmen vuoden aikana.

Maakuntien Tilakeskus on tässä vaiheessa Senaatin tytäryhtiö, jonka hallituksen puheenjohtaja on Senaatin toimitusjohtaja Jari Sarjo. Käsittäakseni Senaatti voisi eri tavoin edistää allianssi-elinkaarimallin käyttöä.

SUOSITUS 2

Suosittelen, että valtio ryhtyy Senaatti-kiinteistöjen avulla voimakkaasti kehittämään allianssi-elinkaari-mallia ja edistämään sen käyttöä julkisessa rakentamisessa.

Suositukseni liittyen valtion ryhtymisestä kehittämään allianssi-elinkaarimallia Senaatti-kiinteistöjen avulla pitäisin perusteltuna, että kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen vastuutettaisiin viemään asiaa eteenpäin. Senaatti-kiinteistöt ja niin muodoin myös Maakuntien Tilakeskus kuuluvat hänen vastuulleen.

Mallia pitäisi yrittää käyttää myös kosteus- ja homevaurioisten rakennusten peruskorjauksessa. Lienee kuitenkin realismia arvioida, että rakentajat eivät näin pitkäaikaiseen vastuuseen kovin helposti lähde moniongelmaisten talojen peruskorjauksessa.

Kuntasektori on aivan viime aikoina rakennusteollisuuden tukemana alkanut ajaa perinteisen elinkaarimallin soveltamista myös kuntien tilahankkeisiin. Tämän mahdollistamiseksi tulisi lakia elinkeinotulojen verottamisesta ja arvonnäköalaverolakia muuttaa. Viisi suurinta kaupunkia (Helsinki, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa) ovat tehneet tätä koskevan esityksen valtiovarainministeriölle 19.10.2016.

Uskoakseni tämä olisi erittäin hyvä ratkaisu kosteus- ja home-ongelmien ehkäisemiseen ja hoitamiseen. Elinkaarimalli merkitsisi kuitenkin myös kuntien lainanoton lisääntymistä ja lainojen hoitomenojen siirtämistä tulevaisuuteen, mikä erityisesti nyt kuntasektorin ollessa murrosvaiheessa voisi osoittautua ongelmalliseksi. En kuitenkaan ennakoivaltiovarainministeriön ratkaisua.

Yllä esittämäni "kevyempi" malli ei sisältäisi tätä velanotto-ongelmaa.

YHTEISRAHOITTEISET hankkeet

Valtio on osarahoittajana muutamissa suurissa rakennushankkeissa. Näitä viimeisimpiä ovat edelläkuvatut Tampereen rantatunneli ja Musiikkitalo sekä Kehärata, Lastensairaala, Länsimetro ja Olympiastadionin peruskorjaus. Näistä Tampereen hankkeen voi arvioida onnistuneen hyvin. Lastensairaala onnistunee kohtuullisesti. Muut ovat esimerkkejä epäonnistuneista hankkeista. Yhteenlaskettuna näiden epäonnistuneiden hankkeiden alkuperäinen kustannusarvio päätöksentekohetkellä oli hieman yli 1,6 mrd. euroa. Tämä ylitettiin melkein 0,8 mrd. eurolla eli lähes puolella.

Lastensairaalan rakentamisesta päätettiin valtion osalta vuoden 2015 budjetissa. Hankkeen kokonaiskustannusarvio oli 165 milj. euroa, mistä valtionavustus 40 milj. euroa. Sosiaali- ja terveysministeriö palkkasi ulkopuolisen tilintarkastustoimiston valvomaan valtionavun käyttöä. Vuoden 2016 budjetissa kustannusarvion todettiin nousseen rakennusteknisistä syistä ja kustannusten kohoamisen takia 175 milj. euroon valtionosuuden pysyessä ennallaan. Sairaala valmistuu jonkin verran myöhästyneenä ensi vuonna.

Kehäradan rakentamispäätös tehtiin vuoden 2009 budjetissa. Hankkeen kokonaiskustannusarvio oli 590 milj. euroa, mistä valtion osuus 404 milj. euroa. Rata otettiin käyttöön vuoden myöhässä vuonna 2015. Kokonaiskustannukseksi tuli 800 milj. euroa, mistä valtion osuus 516 milj. euroa. Suurimpia syitä olivat maaperäongelmat (glykoli-ongelma, maaperän laatu) sekä hankkeen laajentaminen toteutuksen aikana.

Länsimetron rakentamisesta päätettiin valtion osalta vuoden 2009 budjetissa. Kokonaiskustannusarvio oli 710 milj. euroa vuoden 2010 hintatasossa. Valtion alkuperäinen osuus oli 200 milj. euroa, mikä vuoden 2010 hintatasossa oli 213 milj. euroa. Valtionosuus sai olla enintään 30 prosenttia rakentamisen kustannuksista. Lopulliseksi valtion maksuosuudeksi muodostui 237 milj. euroa. Länsimetro otettaneen käyttöön noin vuoden myöhästyneenä joskus tänä vuonna. Kokonaiskustannukset lienevät nousemassa lähelle 1,2 mrd. euroa, joten valtionosuudeksi tulee noin 20 %.

Länsimetron toisen vaiheen rakentamispäätös valtion puolelta sisältyy vuoden 2015 budjettiin. Hankkeen kokonaiskustannuksiksi arvioitiin runsaat 800 milj. euroa. Valtion avustus on enintään 30 prosenttia, kuitenkin enintään 240 milj. euroa. Hankkeen liikenteelleotto-ajankohdaksi arvioitiin vuosi 2020.

Länsimetrosta valmistui erillinen selvitys 1.3.2017, joten en puutu tässä siihen tämän enempää. Selvitystä ei ole vielä julkistettu.

Olympiastadionin peruskorjauksesta sovittiin valtion ja Helsingin kaupungin kesken 13.3.2013. Valtion osuus hankkeen rahoituksesta "on enintään puolet". Hankkeen piti valmistua vuonna 2018. Sopimusta täydennettiin 10.3.2015. Siinä valtion rahoitukseksi todettiin enintään

104,5 milj. euroa. Muun muassa perusparannuksen kustannusten hillitsemiseksi hankkeelle asetettiin ohjausryhmä 28.6.2012.

Ohjausryhmän pöytäkirjojen mukaan se on toistuvasti ”merkinnyt tiedoksi” saamiensa kustannusselvityksiä. Vasta ryhmän kokouksessa numero 22 syyskuussa vuonna 2016 (puheenjohtajavaihdoksen jälkeen) hankkeen kustannuksista keskusteltiin vakavasti ja esitettiin mm. vaatimus, että ohjausryhmälle tulisi esittää vaihtoehto, jossa hanke pysyy kustannustavoitteessaan. Tämän alkuperäisen suunnitelman toteutumisen varmistaminen oli siis koko ajan ollut ryhmän päätehtävä, mutta siihen paneuduttiin kunnolla vasta yli neljä vuotta ohjausryhmän perustamisen jälkeen.

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

Mm. tähän hankkeeseen liittyen on esitetty näkemyksiä, ettei rahankäytöllä ole niin väliä silloin, kun ne ovat veikkausvoittovaroja. Jo budjettipäällikkötaustanikin takia olen toista mieltä. Minusta kaikkeen valtion varojen käyttöön tulee suhtautua yhtä vakavasti riippumatta siitä, miten varat on kerätty.

Esitän tämäläyppisiä yhteisrahoitteisia hankkeita koskevia johtopäätöksiä ja suosituksia myöhemmin luvussa 4.3.

3.2 Kansainvälisiä käytäntöjä

Olen toimeksiantoni mukaisesti selvittänyt valtion rahoittaman rakentamisen käytäntöjä ja kokemuksia muissa Pohjoismaissa. Liikennevirasto ja Senaatti ovat tehneet perusselvitykset, mistä niille kiitos.

Yleiskuva on, että muissa Pohjoismaissa rakennushankkeissa on käytössä pääosin perinteiset, Suomen käytäntöjä vastaavat mallit. Ongelmat vastaavat Suomen kokemuksia. Saatujen esimerkkien valossa kustannusylitykset epäonnistuneissa hankkeissa jäävät tyyppillisesti alle 10 prosenttiin. Aikataulut venyvät samoista syistä kuin Suomessa ja suurimmat haasteet ovat hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Suomesta poiketen budjettitalouden rahoituspäätöksiin liittyvät viiveet koetaan ongelmiksi. Näin erityisesti Norjassa, mistä lisätietoa edempänä.

Väylärakentamispolitiikka on Ruotsissa ja Tanskassa pitkäjänteisempää ja suunnitelmallisempaa kuin Suomessa, mistä selostus tuonnempana luvussa 4.1.

En käy tässä läpi maakohtaisia raportteja lähinnä siksi, että tiedot kerättiin luottamuksellisina ja että niistä ei meille mitään erityistä opittavaa ole.

Norjassa ja Tanskassa on yksi poikkeama Suomen järjestelmään. Niissä on rakennettu suuriin hankkeisiin erityinen kontrollijärjestelmä, eräänlainen auditointi. Järjestelmä käsittelee siis kaikki suuret hankkeet, ei vain rakennushankkeita.

Norjassa on toiminut vuodesta 2000 lähtien valtiovarainministeriön alaisuudessa järjestelmä, jonka nimi on Norwegian State Project Model. Mallilla tutkitaan periaatteessa kaikki hankkeet, joiden arvo on yli 750 miljoonaa Norjan kruunua ja joiden on tarkoitus päätyä parlamentin päätettäväksi. Hankkeet saavat rahoituksensa parlamentin käsittelyssä vasta tällä mallilla tutkitun suunnitteluvaiheen jälkeen. Näin ollen käsittely parlamentissa voi aiheuttaa jopa vuosien viiveen.

Syyt tämän organisaation perustamisen olivat tavanomaiset: suurten julkisten investointien kustannusylitykset ja aikatauluylytykset. Menetelmän toimivuudesta tehty laaja analyysi osoittaa, että nykyään 80 % hankkeista toteutuu eduskunnan asettamassa kustannusraamissa. Mikä prosentti tätä ennen oli, sitä raportti ei kerro.

Tanskassa on vuodesta 2006 lähtien ollut käytössä menettely, jossa yli 250 miljoonan Tanskan kruunun hankkeet arvioidaan ulkoisten konsulttien toimesta suunnitteluvaiheessa. Saamani raportin mukaan budjettilylyksiä on vuoden 2006 jälkeen ollut paljon vähemmän kuin sitä ennen. Mitään numerotietoja tästä ei esitetä.

Mainittakoon lisäksi, että Englannissa toimii valtiovarainministeriön johdolla National Audit Office, jonka tehtävä on tutkia tarkasti (scrutinise) julkisia menoja. Käytettävissäni ollut laajahko materiaali ei sisällä numeraalisia arvioita siitä, mitä tuloksia tämän organisaation toiminta on aikaansaanut.

Kuten jäljempänä ilmenee, valtion oman väylärakentamisen ja kiinteistörakentamisen projektinhallinta on mielestäni Suomessa kehitetty riittävän laadukkaaksi, enkä näe perustelluksi esittää erillisen tarkastusorganisaation perustamista. Erityisesti yhteisrahoitushankkeissa ulkopuolisen arvion pyytäminen ennen päätöksentekoa sen sijaan voisi olla paikallaan.

4 Valtion rahoittama rakentaminen

Valtion kiinteistöomaisuuden arvo on noin 25 mrd. euroa. Liikenneviraston vastuulla ovat väylät, arvoltaan noin 20 mrd. euroa, mistä maantieverkot 15 mrd. euroa, rataverkko 4,4 mrd. euroa ja vesiväylät 0,2 mrd. euroa. Rakennettujen kiinteistöjen arvo on noin 5 mrd. euroa. Tästä Senaatin vastuulla on noin 4,5 mrd. euroa. Tärkeimmät ulkopuolelle jäävät ovat Tasavallan presidentin ja eduskunnan kiinteistöt sekä Suomen ulkomaanedustustot. Nämä eivät sisälly myöskään raporttini tarkasteluun.

4.1 Valtion liikenneväylät

Väyläverkostosta vastaa vuonna 2010 toimintansa aloittanut liikenne- ja viestintäministeriön alainen Liikennevirasto ja sen ohjauksessa alueelliset ELY-keskukset.

Liikenneviraston budjetti on runsaat 2 mrd. euroa ja henkilöstön määrä vajaat 650 henkilöä. Käynnissä olevien kehittämisinvestointien kokonaisarvo on vajaa 3 mrd. euroa. Kuluvana vuonna väyläverkon kehittämiseen on valtion budjetissa osoitettu yhteensä noin 327 milj. euroa ja valtuuksia uusiin väylähankkeisiin yhteensä noin 770 milj. euroa. Uusia väylähankkeita on seitsemän kappaletta.

Lisäksi elinkaarihankkeista aiheutuu menoja tänä vuonna 107 milj. euroa. Perusväylänpitoon on tälle vuodelle budjetoitu 1 279 milj. euroa. En tarkastele tässä selvityksessä perusväylänpitoa.

Liikennevirasto on laatinut yhteenvedon vuosina 2010-2016 valmistuneista hankkeista, joita on 37 kappaletta. Olen seuraavassa jaotellut hankkeet niihin, jotka oli aloitettu ennen Liikenneviraston perustamista ja niihin, jotka on aloitettu sen jälkeen.

Vuosina 2007-2009 em. hankkeista aloitettiin 19 kappaletta. Niiden kokonaisvaltuus oli noin 1,4 mrd. euroa. Hankkeiden toteuttamisen myötä valtuuksia piti korottaa yhteensä noin 0,4 mrd. eurolla eli lähes 30 prosentilla.

Ajanjaksolla 2010-2016 valmistuneista hankkeista tehtiin päätöksiä vuosina 2010-2014 yhteensä 18 kappaletta. Näiden kokonaisvaltuus oli noin 1,6 mrd. euroa. Hankkeiden toteuttamisen myötä valtuuksia jouduttiin lisäämään vajaalla 40 milj. eurolla eli 2,5 prosentilla.

Arvioni mukaan valtion väylien rakentamisen suunnittelujärjestelmä ja projektinhallinta näyttää kehittyneen vähintäänkin tyydyttävälle tasolle, enkä esitä siihen muutoksia.

Projektinhallinnan kehittymisen keskeisenä tekijänä Liikennevirasto pitää ns. allianssimallin kehittämistä ja käyttöönottoa. Olen kuvannut mallia yleisellä tasolla edellä luvussa 3.

Toinen uudistus on ollut ns. elinkaarimallin käyttöönotto. Elinkaarimallissa valtio tekee sopimuksen väylän rakentamisesta ja ylläpidosta tietyksi ajaksi, yleensä 15-25 vuotta. Sen jälkeen väylä siirtyy valtion omistukseen.

Suomessa on toteutettu neljä elinkarihanketta (Lahden moottoritie sekä E18:lla Muurila-Lohja, Koskenkylä-Kotka ja Hamina-Vaalimaa). Elinkaarimallin hyödyllisyydestä on erilaisia käsityksiä, myös kansainvälisesti. Saksassa mallin käyttö on erittäin yleistä, mutta esimerkiksi Ruotsissa sitä on käytetty vain kahdessa hankkeessa.

Väyläpolitiikka ei Suomessa mielestäni ole riittävän pitkäjänteistä. Esimerkiksi Ruotsissa laaditaan joka neljäs vuosi Nationell transportplan (NTP), joka ulottuu kolmen hallituskauden ajalle. Se päivitetään kerran hallituskaudessa. Nyt voimassaoleva NTP koskee vuosia 2014-2025. Seuraavan, vuosia 2018-2029 koskevan NTP:n valmistelu on käynnissä Trafikverketin vetovastuulla. Trafikverketin ehdotus menee hallituksen käsittelyyn. Hallitus laatii asiasta lakiesityksen (infrastrukturposition), joka menee eduskunnan päätettäväksi.

Norjassa järjestelmä on vastaavantyyppinen. Seuraava suunnitelma (NTP) annetaan eduskunnalle keväällä 2017.

Molemmissa maissa näiden suunnitelmien valmistelu vie kolmisen vuotta.

Mielestäni myös Suomessa olisi siirryttävä samantyyppiseen pitkäjänteiseen väyläsuunnitteluun. Sillä voitaisiin välttää nykyinen jossain määrin poukkoileva väyläpolitiikka. Nykyjärjestelmän heikkoudesta voidaan esimerkkinä todeta, että aiempien päätösten ja elinkarihankekustannusten johdosta ei nykykehysten puitteissa voitaisi aloittaa yhtään uutta väylähanketta vuosina 2018-2020. Tämä ei luo riittävää pohjaa väylien suunnittelulle. Suurten väylähankkeiden valmistelu voi kestää kymmenisenkin vuotta, jopa enemmän, jos

asiaan liittyy esimerkiksi kaavoitusongelmia. Myöskään väylästön korjausvelan (2,5 mrd. euroa) hoidosta ei ole uskottavaa suunnitelmaa.

SUOSITUS 3

Kunkin hallituksen tulisi asettaa parlamentaarinen elin, joka valmistelee kolmea seuraavaa vaalikautta koskevan väyläpoliittisen suunnitelman. Suunnitelman tulisi olla valmis lausuntokierroksineen eduskuntavaaleja edeltävänä vuonna. Uuden hallituksen tulisi sen pohjalta laatia ensimmäisen kehyspäätöksensä yhteydessä hallituskauden kattava väyläohjelma.

Pitkäjänteisemmän väyläpoliittiseen suunnitelman laatimisen suositukseen liittyen totean, että kuluvalle vaalikaudella tämä tehtävä voitaisiin antaa liikenne- ja viestintäministeri Bernerin johtamalle parlamentaariselle ryhmälle lisäyksenä sen toimeksiantoon ja pidentämällä toimikautta. Lisäksi ryhmään tulisi kutsua asiantuntijaksi Liikenneviraston edustaja.

Nykyiseen väyläpolitiikkaan liittyy mielestäni myös kaksi budjetointiongelmia, jotka osaltaan vievät pohjaa pitkäjänteiseltä, johdonmukaiselta väylärakentamiselta. Tällä tarkoitan ensinnäkin sitä, että merkittäviäkin väylähankkeita on aloitettu lisäbudjettipäätöksin. Kun varsinainen kehys- ja budjettimenettely näin ohitetaan on vaarana, että hankkeen valmistelu ja tarkastelu suhteessa väyläpolitiikan kokonaisuuteen ei ole riittävän laadukasta. Uskoakseni on äärimmäisen poikkeuksellista, että väylähankkeelle tulee niin äkillinen tarve, että sitä ei varsinaisen budjetin yhteydessä voida käsitellä. Lisäksi menettely minusta ei vastaa perustuslain henkeä. Perustuslain 86 pykälässä todetaan seuraavaa: ”Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta.”

SUOSITUS 4

Suosittelen, että väylähankkeiden aloittamisesta ei – harvinaisia pakollisia tapauksia lukuunottamatta – päätetä lisäbudjeteissa.

Toinen budjetointiongelma on valtuusmenettely ja kolmivuotinen siirtomääräraha. Suurissa kehittämishankkeissa kolmivuotiskausi on liian lyhyt rahoitusajanjakso, mikä aiheuttaa hankkeiden toteuttamiseen tarpeetonta jäykkyyttä ja johtaa mm. turhaan hallinnolliseen työhön. Budjettilainsäädännön uudistus 1.7.2014 on mahdollistanut viisivuotisen siirtomäärärahan käytön. Se on otettu käyttöön tämän vuoden budjetissa puolustusmateriaalihankintoja koskien. Aivan samoilla perusteilla se tulisi ottaa käyttöön myös väyläinvestoinneissa.

SUOSITUS 5

Suosittelena, että momentilla 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen) siirrytään vuoden 2018 alusta käyttämään määrärahalajina viisivuotista siirtomäärärahaa nykyisen kolmivuotisen siirtomäärärahan sijasta.

Kuten alussa totesin, alueellisilla Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla (ELY) on oma roolinsa väyläverkoston hoidossa ja rakentamisessa. Viidestätoista ELY-keskuksesta L-vastuualue on yhdeksässä. Kaikki hankinnat hoidetaan neljässä ELY-keskuksessa.

Maakuntauudistuksessa ELY-keskukset lakkautetaan vuoden 2019 alussa ja tehtävät järjestellään uudelleen. L-vastuualueen tehtävien uudelleenjärjestelyn valmistelu on vielä kesken.

Maakuntauudistukseen liittyen esitän mielipiteenäni, että ELY-keskusten liikennevastuualueen tehtävien uudelleenjärjestely tulisi toteuttaa niin, että perusväylänpidon ja väyläverkon kehittämisen organisointi ei nykyisestä ainakaan lisää pirstaloitu.

4.2 Valtion kiinteistöt

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön alainen liikelaitos, eikä sillä ei ole suoraa rahoitusta valtion budjetista.

Senaatin liiketoiminnan kassavirtatulot koostuvat kahdesta päälähteestä: vuokrausliiketoiminnan ja valtiolle tarpeettoman kiinteistöomaisuuden myynnin kassavirrasta. Senaatin investoinnit rahoitetaan liiketoiminnan kassavirtatuloilla ja tarvittaessa velkaa ottamalla. Senaatin tuloutus perustuu vuokrausliiketoiminnan ja kiinteistöjen myyntien tulokseen ja kassavirtaan. Tuloutuksen määrästä päättää valtioneuvosto, Senaatin hallituksen tekemän esityksen perusteella samalla kun se hyväksyy Senaatin vuotuisen tilinpäätöksen.

Vuonna 2016 vuokrausliiketoiminnan tulos oli 66,8 milj. euroa ja kiinteistöjen myynnin tulos 107,6 milj. euroa. Kiinteistömyyntien kokonaismäärä oli 201,5 milj. euroa. Vuoden 2016 tuloksen perusteella tehtäväksi tuloutukseksi Senaatin hallitus on esittänyt 125 milj. euroa. Tällä tuloutuksella Senaatin omavaraisuusaste pysyy ennallaan (noin 62%).

Senaatin henkilöstömäärä on runsaat 300. Liiketoiminnan ulkoistamisaste on yli 90 prosenttia.

Rakennusinvestointeja koskeva päätöksenteko-oikeus on toimitusjohtajalla korjausinvestoinneissa 4 milj. euroon saakka ja uusinvestoinneissa 2 milj. euroon saakka. Näitä suuremmista investoinneista päättää Senaatin hallitus.

Kiinteistöomaisuuteen kohdistuvat investoinnit koostuvat kolmesta eri perustehtävästä. Vuonna 2016 uudisrakennusinvestointeihin käytettiin 81 milj. euroa. Rakennuskannan välttämättömiin peruskorjauksiin sekä perusparannuksiin käytettiin 147 milj. euroa. Perusparannukset kohdistuvat etupäässä hankkeisiin, joilla kehitetään valtionhallinnolle moderneja, tehokkaita työympäristöjä. Peruskorjaus- ja perusparannusmäärärahoista käytetään keskimäärin kaksi kolmasosaa perusparannuksiin. Näissä hankkeissa syntyy keskimäärin 25 prosentin tilakustannussäästö. Palaan tähän luvun lopussa. Muihin investointityyppiin kiinteistömenoihin käytettiin 30 milj. euroa.

Valtion vuoden 2017 talousarvion mukaan Senaatin investoinneista saa aiheutua menoja vuonna 2017 enintään 300 milj. euroa. Lisäksi Senaatti saa tehdä sitoumuksia, joista saa aiheutua menoja seuraavina vuosina yhteensä enintään 230 milj. euroa.

Senaatti on useita vuosia uudistanut investointiprojektien johtomallejaan. Viimeisimmän sykäyksen tähän työhön toi luvussa 3 kuvattu Mikkelin vankilan lisärakennusprojekti monine ongelmineen.

Keskeisimmät Senaatti-kiinteistöjen tekemät muutokset projektinhallintaansa olivat seuraavat:

1. Hankkeiden suunnitteluun ja valmisteluun panostetaan huomattavasti enemmän kuin aikaisemmin. Tämä koskee sekä hankkeiden yksityiskohdista teknisluonteista valmistelua että myöhemmässä vaiheessa kustannuslaskentaa ja aikataulusuunnittelua.
2. Rakennuttamisen johtaminen keskitettiin rakennuttamisjohtajalle ja rakennuttajapäälliköiden vastuuta korostettiin. Rakennuttamispäällikkö laatii hankesuunnitelman ja vastaa siitä, että kustannus- ja aikataulusuunnitelmat ovat realistisia. Hän vastaa myös koko hankkeen toteuttamisesta. Aiemmin yhdellä rakennuttamispäälliköllä saattoi olla vastuullaan kymmenenkin yhtäaikaista projektia, uudistuksen jälkeen vai 2-3. Rakennuttamisjohtaja raportoi yli 4 milj. euroon hankkeista Senaatin johtoryhmälle kuukausittain ja esittää siinä yhteydessä korjaavia toimenpiteitä, jos niihin hänen mielestään on syytä.
3. Senaatti kehitti itselleen ns. kärkihankeallianssimallin. Allianssimallia olen yleisemmin kuvannut edellä luvussa 3.

Senaatti on tehnyt jälkikäteisarvion hallituksensa vuosina 2008-2015 tekemistä investointipäätöksistä. Hankkeiden kokonaisarvo on 1150 milj. euroa. Päätöksiä on yhteensä 138. Niistä yhteensä 24 jouduttiin tuomaan hallituksen uudelleen päätettäväksi mm. kustannusylitysten takia. Suurin osa ylityksistä johtui asiakkaan kanssa sovitusta tarkoituksenmukaisista vuokraikutteisista muutoksista ja laajennuksista hankkeen aikana.

Laskelma osoittaa, että hankkeet ovat toteutuneet keskimäärin varsin hyvin suunnitelmien mukaisesti. Yhteenlaskettuna ylitysten summa oli vain 11 milj. euroa eli 1 % kokonaisarvosta. Vaihtelua oli kuitenkin ollut suhteellisen paljon. Kustannusarvio alitettiin yli 10 prosentilla 32 hankkeessa. Vastaavasti kustannusarvio ylitettiin yli 10 prosentilla 24 hankkeessa. Toteutuneet kustannukset poikkesivat suunnitellusta alle kahdella prosentilla 35 hankkeessa.

Senaatti on valmistellut yhdessä ministeriöiden ja virastojen kanssa varsin yksityiskohtaisen alustavan investointisuunnitelman vuosille 2016-2020. Siinä olevien noin viidensadan investointihankkeen kokonaisarvo on yli 1,5 mrd. euroa. Senaatille annettu indikaatiivinen kehys samalla ajanjaksolle on noin 1,3 mrd. euroa. Senaatin on tarkoitus jatkuvasti päivittää investointitarpeita yhdessä asiakkaidensa kanssa. Investointien toteutusjärjestys priorisoidaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan syksyllä 2015 hyväksymien investointikriteerien mukaan.

Arvioni on, että tällainen suunnitelma tarjoaa riittävän pohjan valtion kiinteistöjen hallittuun kehittämiseen ja Senaatin toiminnalle lähivuosina.

Tekemäni tarkastelun pohjalta totean, että Senaatin suunnittelu- ja projektinhallintajärjestelmä näyttää kehittyneen vähintäänkin tyydyttävälle tasolle, enkä esitä siihen muutoksia.

Teen kuitenkin yhden esityksen, joka ei varsinaisesti kuulu toimeksiantoni piiriin. Sillä on kuitenkin vaikutuksia valtiontalouteen.

Vuodelle 2016 Senaatilla oli 300 milj. euron valtuus kehittää valtion kiinteistöjä. Hankkeita toteutui vain 258 milj. euron arvosta. Erään arvion mukaan virastojen haluttomuus lähteä mukaan näihin kiinteistöjen ja työolosuhteiden kehittämishankkeisiin johtuu siitä, että alentuneista vuokrista saatava hyöty ei jää virastojen käyttöön.

Otan minulle tutun esimerkin näistä kehittämishankkeista. Työ- ja elinkeinoministeriö lähti mukaan tällaiseen hankkeeseen vuonna 2013. Kun hanke tulee päätökseen vuonna 2019, ministeriö tarvitsee entisistä toimipaikoistaan vain yhden, kun niitä hankkeen alussa oli viisi. Vuotuiset vuokratkustannukset olivat hankkeen alussa 5,5 milj. euroa, hankkeen lopussa ne ovat 1,8 milj. euroa. On toki todettava, että ministeriön henkilöstön määrä on hankkeen aikana eri syistä vähentynyt. Hankkeen tuloksena Senaatti voi myydä yhden TEMin käytössä olleen kiinteistön (Ratakatu) ja siirtää yhden (Etelä-Esplanadi 4) muuhun valtioneuvoston Kampus-kokonaisuuden käyttöön.

Senaatti on laatinut laskelman, paljonko vuokramenoissa voidaan säästää, jos valtion tiloja uudistetaan tehokkaaseen, moderniin työympäristökäyttöön. Senaatin mukaan säästö voi olla 100 milj. euroa kahdeksassa vuodessa. Säästöä voi kertyä enemmänkin, koska suunnitelman kahtena ensimmäisenä vuonna tästä saavutettiin jo 34 milj. euroa.

SUOSITUS 6

Suosittelena, että Senaatti ja hallinnonalat ministeriöiden johdolla yhdessä tekevät jo laatimansa investointisuunnitelman pohjalta kiinteistöjen ja niiden työympäristöjen kehittämissuunnitelman. Näin voitaisiin mm. saavuttaa Senaatin tavoitteleva vuokramenojen 100 miljoonan alentamistavoite.

Samalla totean, että Sipilän hallitusohjelmaan sisältyvä säästö päätös leikata virastojen vuokramäärärahoja vuonna 2019 kertavähennyksenä 30 milj. eurolla ja rajata näin Senaatin investointivaltuutta korostaa tällaisen ohjelman merkitystä.

4.3 Yhteisrahoitteiset hankkeet

Olen luvussa 3 esitellyt rakennushankkeita, joissa valtio on mukana osarahoittajana. Havainto oli, että erittäin suuri osa näistä hankkeista voidaan arvioida epäonnistuneiksi, jopa pahasti epäonnistuneiksi.

Näkemäni ja kuulemani perusteella olen tullut siihen johtopäätökseen, että yhteisrahoitteisissa hankkeissa valtion rahoituksen myöntämisehtoja tulee tiukentaa ja rahan käytön valvontaa tehostaa. "Anna rahat ja juokse" -periaate ei näissä hankkeissa edusta vastuullista valtion varojen hoitoa.

Näyttää siltä, että kaikkia epäonnistumisia leimaa erittäin huono projektinhallinta. Keskeistä tässä näyttää olevan se, että kun rahoittajia on useita, vastuuta projektin kustannushallinnasta ei kannata käytännössä kukaan. Koska valtion rahoitusosuus näissä hankkeissa on alle puolet (Stadion-hankkeessa puolet), ei valtio voi yksin määrätä projektinhallinnasta. Tietysti valtio voi ja sen pitääkin vaatia projekteille ammattimaista johtoa. Luulisi, että tämä olisi muidenkin rahoittajien intressissä.

Näitä projekteja johtaa johtoryhmä, ohjausryhmä tai vastaava. Länsimetro-projektia johtaa yhtiön hallitus. Valtion pitäisi asettaa näihin elimiin riittäväillä valtuuksilla varustettu, asiantunteva edustus. Yhden edustajan pitäisi edustaa taloudellista asiantuntemusta eli olla valtiovarainministeriöstä. Toisen edustajan pitäisi edustaa rakentamisen korkeaa asian-

tuntemusta, mikä väylärakentamisen osalta tarkoittaa Liikenneviraston edustajaa ja muun rakentamisen osalta Senaatin edustajaa.

Hankkeen luonteen mukaisesti valtio voi tietenkin asettaa näihin elimiin lisäksi myös substanssin, kuten urheilun tai kulttuurin, asiantuntijoita. Rakentamisen asiantuntemusta ministeriöissä ei tule lisätä.

On esitetty näkemyksiä, että hallintolain 28 pykälän mukaan valtion edustaja väylähankkeiden johto-organisaatiossa ei voisi olla Liikennevirastosta. Jos näin tulkitaan, ei valtion edustaja voisi muissakaan valtion osarahoittamissa hankkeissa voisi olla valtionavun myöntäjätahon edustaja. Nythän esimerkiksi Stadion-hankkeen ohjausryhmää johtaa OKM:n virkamies. Ministeriöt ovat siis tulkinneet hallintolain esteellisyysäädöksiä hyvin eri tavalla.

En ole esteellisyysäädösten asiantuntija, joten jätän asian asiantuntijoiden ratkaistavaksi. Alkamassa on useitakin hankkeita, joihin liittyen tämä näkökulma pitäisi selkeyttää kiireesti. Jos säädöksiä tulkitaan ylläkuvatulla tiukalla tavalla, valtion täytyy nimetä väylähankkeisiin edustajakseen joku ulkopuolinen rakennusalan asiantuntija ja OKM:n rahoittamissa hankkeissa edustukset pitää järjestellä uudelleen.

SUOSITUS 7

Suosittelen, että välittömästi selvitetään ja päätetään, mikä jatkossa on linja hallintolain esteellisyysäännösten soveltamisessa rakentamishankkeissa, joihin liittyy valtion rahoitusta.

SUOSITUS 8

Sellaisten rakennushankkeiden, joissa valtio on osarahoittajana, johtoelimeen on nimettävä riittävin valtuuksin toimivat taloudellista asiantuntemusta edustava valtion edustaja ja rakentamisen asiantuntemusta edustava valtion edustaja, suosituksen 7 linjaus huomioon ottaen.

Ankarin tapa parantaa tällaisten hankkeiden projektinhallintaa olisi liittää valtion rahoitukseen ehto, jonka mukaan rahoitus voidaan keskeyttää, jos hanke poikkeaa kohtuuttomasti ja perusteettomasti niistä suunnitelmista, joihin valtion rahoituspäätös alun perin perustui.

SUOSITUS 9

Sen varmistamiseksi, että valtion edustajien näkemykset yhteisrahoitushankkeiden johtelimityksissä tulevat riittävästi otetuiksi huomioon, tulisi rahoituspäätökseen tarvittaessa liittää valtiolle oikeus keskeyttää rahoitus, mikäli hanke poikkeaa kohtuuttomasti ja perusteettomasti alkuperäisestä suunnitelmasta.

Valtion rahoitusosuus yhteisrahoitushankkeisiin on määritelty vaihtelevasti. Esimerkiksi Stadion-hankkeessa on ”avoin valtakirja”, jonka mukaan valtio maksaa 50 prosenttia kustannuksista, ovatpa ne mitä hyvänsä. Tämä johtaa tietysti hallitsemattomaan rahankäyttöön, kuten on nähty. Valtion pitää ehdottomasti asettaa rahoitukselleen sekä euromääräinen että prosentuaalinen katto.

SUOSITUS 10

Valtion rahoitusosuus yhteisrahoitushankkeissa tulee määritellä sekä euromääräisenä enimmäissummana että prosentuaalisena enimmäismääränä.

Toimeksiantoni mukaisesti minun tuli tehdä selkeitä suosituksia myös meneillään oleviin hankkeisiin.

Olympiastadionin perusparannushankkeen ohjausryhmä totesi kokouksessaan 6.3.2017 vuodenvaihteen rahoituspäätökset ja sen, että lisää rahaa ei ole enää tulossa. Ohjausryhmä edellytti, että Skanskan tulee viimeistään elokuussa esittää tarkka suunnitelma hankkeen pysymisestä asetetussa kustannusarviossa ja aikataulussa. Näin ollen en esitä hankkeeseen liittyviä suosituksia.

Mielestäni opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi tuoda Olympiastadionin perusparannushankkeen urakoitsijan laatima tarkennettu kustannusarvio- ja aikataulusuunnitelma tiedoksi talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan.

Alkamassa tai alkuvaiheessa on ainakin viisi hanketta, joissa valtion on mukana rahoittajana. Kaksi näistä on väylähankkeita.

Raide-Jokerista päätettiin valtion osalta tämän vuoden budjetissa. Hankkeen kustannusarvio on 280 milj. euroa. Valtion avustus on enintään 30 prosenttia rakentamiskustannuksista, kuitenkin enintään 84 milj. euroa. Hankkeen on tarkoitus valmistua vuonna 2021.

Totean, että valtion rahoitusosuus on määritelty suosittellemallani tavalla. Äskettäin on myös päästy sopimukseen hankkeen toteuttamisesta allianssimallilla, mikä oli suositukseni.

Tampereen raitiotiehanke päätettiin valtion osalta tämän vuoden budjetissa. Hankkeen kustannusarvio on 250 milj. euroa. Valtion avustus on enintään 30 prosenttia rakentamiskustannuksista, kuitenkin enintään 71 milj. euroa. Hankkeen pääosan eli vaiheen 1 on tarkoitus valmistua vuonna 2021.

Totean, että valtion rahoitusosuus on määritelty suosittellemallani tavalla. Suosittelemani allianssimallin käyttöönotto mainitaan valtion budjetissa. Allianssin kehittämisvaiheeseen on arvioitu käytettävän 10,5 milj. euroa.

Helsingin Keskuskirjastohanke käynnistyi kaupunginvaltuuston vuonna 2015 tekemällä päätöksellä. Valtion osallistumispäätös sisältyi vuoden 2014 budjettiin. Valtionavustuksen enimmäismääräksi tuli 30 milj. euroa. Kirjaston on tarkoitus valmistua vuoden 2018 lopussa. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat 98 milj. euroa. Valtionosuuden prosentuaalista enimmäismäärää ei ole määritelty, joten tältä osin päätös ei ole suositukseni mukainen.

Tampereen Areena-hanke on vielä alkuvaiheessa. Areenan on tarkoitus valmistua vuonna 2020. Kustannusarvio on runsaat 100 milj. euroa ja valtionosuudeksi on kaavailtu 18 milj. euroa. Valtion rahoitukselle ei olla asettamassa prosentuaalista enimmäismäärää, mikä on suositukseni vastaista.

Tanssin talon rahoituspäätökset on tehty vuonna 2015 ja lopullinen rakentamispäätös vuonna 2017. Talon kustannusarvio on 27 milj. euroa. Valtion osuus on 6 milj. euroa, samoin kaupungin. Lopusta vastaa yksityinen säätiö. Valtion osuudella ei ole määritelty prosentuaalista enimmäismäärää, mikä on suositukseni vastaista. Talon on suunniteltu valmistuvan vuonna 2020.

SUOSITUS 11

Suosittelen, että em. viiden hankkeen valtionrahoitus ja valtion osallistuminen hankkeiden johtamiseen määritellään mikäli mahdollista suosituksieni 8, 9 ja 10 mukaisesti.



Together

YHDESSÄ

Tillsammans



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
info@vnk.fi
vnk.fi/julkaisut

ISBN: 978-952-287-388-0 PDF
ISSN: 1799-7828 PDF