

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 14/2014 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa seurattavia asioita olivat:

- Miten liikenne- ja viestintäministeriö sekä Liikennevirasto ovat parantaneet tarkastuksen jälkeen väylänpitovarojen ja niiden käyttövaihtoehtojen kokonaistarkastelua eri väylänpitotoimenpiteitä priorisoitaessa? Mitä toimenpiteitä liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt valtion talousarvion muuttamiseksi suuntaan, joka mahdollistaa paremman väylänpitovarojen ja niiden käytön kokonaistarkastelun ja parantaa tästä välittyvää kuvaa?
- Miten hallinnonalan strategia-asiakirjoja ja niiden hallintaa on kehitetty tarkastuksen jälkeen?
- Miten on kehitetty hankintasäännösten noudattamisen varmistamista asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinnassa?
- Miten on parannettu liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmisteluprosessia?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö liikenne- ja viestintäministeriölle sekä Liikennevirastolle. Näiltä saatiin asianmukaiset selvitykset. Lisäksi jälkiseurannassa käytiin yleispiirteisesti läpi joitakin tarkastuksen kohteiden esiin tuomia aiheeseen liittyviä asiakirjoja ja julkaisuja kuten Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan konsernistrategia 2016–2020.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Väylänpitovarojen ja niiden käyttövaihtoehtojen kokonaistarkastelun parantaminen eri väylänpitotoimenpiteitä priorisoitaessa on edennyt

Tarkastuksessa kiinnitettiin muun ohella huomiota väylänpitovarojen kohdentamisen läpinäkyvyyteen eri väylänpitotoimenpiteitä priorisoitaessa. Väylänpitotoiminnan ohjauksessa on muun muassa pidetty eri väylänpitotoimenpiteiden tarkastelut sekä määrärahojen kohdentaminen ja mitoittaminen toisistaan liian erillään. Tämä on johtanut joidenkin yhteysvälien suurten ja kalliiden tasonparannushankkeiden suosimiseen olemassa olevan väyläverkoston riittävän kunnossapitotoiminnan sijasta. Myöskään valtion talousarviorakenne ja laatimiskäytäntö eivät tarkastuksen mukaan edistä väylänpitovarojen kokonaistarkastelua. Valtion talousarviossa ei ollut tarkasteltu sellaisia väylänpitohoitituksen kohdentamisen vaihtoehtoja, joissa olisi kysymys esimerkiksi jonkin väylänpitoinvestointimäärärahan siirrosta kunnossapitotoimintaan varattuun määrärahaan. Oli tyydytty vain toteamaan kunnossapitomääräraho-

jen riittämättömyys ja tämän määrärahan lisätarve. Investointiluonteisiin väylähankkeisiin on käytettävissä useampia talousarvion määrärahoja, mikä osaltaan hankaloittaa väylänpitotoiminnan ylätasoa ohjauksesta ja monimutkaistaa suunnittelua ja seuranta.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä on selostettu tarkastuksen jälkeisiä tapahtumia asiassa. Näitä ovat tulostavoitteiden asettamisessa ja seurannan yhteydessä tehdyt asiaan liittyvät kehittämistoimenpiteet, ministeriön ja Liikenneviraston yhteistyön tiivistäminen liikenneverkkoasioissa, väylien korjausvelan vähentämiseen myönnetty lisärahoitus ja sen kohdentaminen väylänpitotoimenpiteiden pääryhmiin, liikennehankkeiden vaikutusten arviointimenetelmien kehittäminen, yritys aikaansaada Liikenneverkkoyhtiö (Live) sekä helmikuussa 2017 liikenne- ja viestintäministeriön asettama parlamentaarinen liikennetyöryhmä ja tämän työryhmän tavoite luoda kustannustehokas, pitkäjänteinen ja tarkoituksenmukainen suunnitelma väyläverkon kehittämiselle ja rahoitukselle. Suunnitelman tavoitteena on lisäksi korjausvelan vähentäminen seuraavan 10 vuoden aikana sekä tarvittavan rahoituksen turvaaminen väylien ylläpitoon jatkossa. Työryhmän tehtävänä on määrittellä riittävät keinot edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhtenä tarkastelun kohteena on myös talousarviomenettelyn kehittäminen. Työryhmän toimikausi päättyy helmikuun 2018 lopussa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut myös maantielain uudistuksen olevan parhaillaan valmisteltavana. Siihen tulevana uutena asiana on valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu, mitä ei aiemmin lainsäädäntötasolla ole määritetty. Laki annetaan eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2018. Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut myös esittäneensä valtiovarainministeriölle muutoksia, joilla talousarvion pitkäjänteisyyttä ja momenttien joustavuutta lisättäisiin. Keskusteluiden valtiovarainministeriön kanssa on ilmoitettu olevan vielä kesken.

Liikennevirasto on selvityksessään ilmoittanut esittäneensä parlamentariselle korjausvelkakomitealle rahoituksen siirtoa kehittämishankkeista perusväylänpitoon korjausvelan vähentämiseksi. Korjausvelan vähentämiseen on sittemmin myönnetty lisärahoitusta 600 miljoonaa euroa. Liikennevirasto on ilmoittanut sen uuden elinkeinoelämäyhteistyön erityisteemana olleen mm. liikenneväylien korjausvelkakohdeiden tunnistaminen. Liikennevirasto on ilmoittanut lisänneensä viestintäänsä väylänpidosta pyrkimällä mm. kuvaamaan korjausvelkamäärärahan käyttökohteiden valintakriteereitä avoimesti Liikenneviraston verkkosivuilla. Liikennevirasto on selvityksessään kuvannut myös vielä jäljellä olevia kehittämiskohteita asiassa.

Jälkiseurannan perusteella otsikon asiassa on tällä hetkellä vireillä useita siihen liittyviä hankkeita ja kehittämistoimia. Asiassa voi katsoa tapahtuneen tarkastuksen suosituksen suuntaista kehitystä.

Hallinnonalan strategia-asiakirjat on saatu paremmin hallintaan

Tarkastuksessa kiinnitettiin muun ohella huomiota hallinnonalan strategia-asiakirjojen suureen määrään ja kirjavuuteen. Oli muun muassa vaikeasti hahmotettavissa, miten tiiviisti eri strategiat ja niiden linjaukset liittyvät toisiinsa. Riskinä oli liian hajanainen toiminnan suunnittelu.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on laadittu vuosille 2016–2020 hallinnonalan konsernistrategia, joka on julkaistu 18.1.2016. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan konsernistrategia toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaa ja perustuu ministeriön keväällä 2014 julkaisemaan tulevaisuuskatkukseen. Konsernistrategiassa on määritetty hallinnonalan kunkin viraston, ministeriö mukaan lukien, rooli strategisten tavoitteiden painopisteiden toteuttamisessa. Ministeriön mukaan strategia ohjaa koko hallinnonala. Hallinnonalan mahdollisten muiden strategioiden ja toimenpideohjelmien tulee pohjautua konsernistrategian tavoitteisiin ja tukea sen toimeenpanoa.

Saadusta selvityksestä ja muusta jälkiseurannassa läpikäydystä aineistosta ilmenee, että asiassa on tapahtunut tarkastuksen suosituksen suuntaista kehitystä tarkastuksen jälkeen.

Hankintasäännösten noudattamisen varmistaminen asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinnoissa on parantunut

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota joidenkin ministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintamenettelyjen ongelmiin hankintasäännösten noudattamisessa. Tarkastuksen kannanottojen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön tuli varmistaa, että tutkimus- ja kehittämishankkeisiin liittyvissä hankinnoissa noudatetaan säädöksiä ja hankintamenettelyt ovat tarkoituksenmukaisia. Suorahankintojen toteuttamiseen tuli kiinnittää erityistä huomiota.

Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut selvityksessään hankintaosaamista kehitetyn ministeriössä. Ministeriössä on asiantuntija, joka on tukena ministeriön hankintojen valmistelussa, lain mukaisuuden valvonnassa sekä toteutuksessa. Tällöin myös muiden virkamiesten hankintaosaaminen kehittyy.

Ministeriön hankintaohje on päivitetty valtioneuvoston yhteisen hankintaohjeen pohjalta. Ohjeen mukaan mm. tietyn kynnysarvon ylittävät hankinnat on ennen hankinnan käynnistämistä käytettävä kommentoitavana hankinta-asiantuntijalla. Hankintojen suunnittelua pyritään kehittämään mahdollistamalla entistä paremmin tarkoituksenmukaisten hankintakokonaisuuksien tunnistamisen. Saadun selvityksen mukaan suorahankintojen määrän on arvioitu vähentyneen.

Ministeriö on ilmoittanut myös selvittäneensä edellytyksiä puitejärjestelyjen perustamiseen tapauksissa, joissa tietty hankintatarve toistuu säännöllisen epäsäännöllisesti ja kun yksittäiset hankinnat jäävät hankintalain kynnysarvojen alle. Tähän liittyen on perustettu kaksi ja ollaan perustamassa yksi puitejärjestely avoimen HILMA:ssa julkaistun kilpailutuksen perusteella.

Jälkiseurannassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että asiassa on tapahtunut suosituksen suuntaista kehitystä tarkastuksen jälkeen.

Liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmisteluprosessin parantaminen on edennyt

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että liikenne- ja viestintäministeriö parantaisi säädösvalmisteluprosessiaan muun muassa tekemällä jälkiseurannat tietyin kriteerein kaikkein merkittävimmistä lakiuudistuksista.

Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut selvityksessään, että jälkiseurannan tarve arvioidaan ministeriössä lakihankkeittain. Selvityksessä on tuotu esiin kaksi toteutettua jälkiarviointia.

Ministeriö on ilmoittanut lakkauttaneensa konserniohjausosaston talousyksikön ja controllerin viran sekä perustaneensa kokonaan uuden talouskehitysyksikön. Tämän työjärjestysmuutoksen yhtenä tavoitteena on pystyä paremmin vastaamaan muuttuneiden olosuhteiden vaatimuksiin ja tuottamaan konserniohjausosaston puolesta taloudellisia analyyseja ja vaikutusarvioiteja ministeriön muille osastoille ja yksiköille.

Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut suunnittelevansa lainvalmistelun koulutusohjelman käynnistämistä vuoden 2018 alussa yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston, sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön kanssa. Koulutusohjelma on suunnattu virkauransa alussa oleville lainvalmistelijoiden ja siihen on suunniteltu osallistuvan lainvalmistelijoina myös sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä. Koulutusohjelman on suunniteltu päättyvän maaliskuussa 2019.

Saadun selvityksen perusteella voi arvioida otsikon asiassa tapahtuneen tarkastuksen suosituksen suuntaista kehitystä, mutta osa kehittämistoimista on vielä kesken.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin seuraavien liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän osien kehittämistä tarkastuksen jälkeen:

- Väylänpitovarojen ja niiden käyttövaihtoehtojen kokonaistarkastelun parantaminen väylänpitotoimenpiteitä priorisoitaessa
- Hallinnonalan strategia-asiakirjojen suuren määrän ja kirjavuuden hallinta
- Hankintasäännösten noudattamisen varmistaminen asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinnassa
- Liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmisteluprosessin parantaminen.

Jälkiseurannan perusteella hallinnonalan strategia-asiakirjajärjestelmän selkeyttämisessä sekä hankintasäännösten noudattamisen varmistamisessa on tapahtunut suosituksen suuntaista kehitystä. Väylänpitovarojen ja niiden käyttövaihtoehtojen kokonaistarkastelun parantamiseksi on vireillä hankkeita ja kehittämistoimia, joiden voi toteutuessaan katsoa vaikuttavan myönteisesti tarkastusviraston suositusten toteutumiseen. Myös liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmisteluprosessissa on tapahtunut myönteistä kehitystä, mutta osittain kehittämistoimet ovat vielä kesken.

Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa. Aihekokonaisuutta seurataan tavanomaisen hallinnonalaseurannan ja tarkastussuunnittelun yhteydessä.

Marko Männikkö
ylivohtaja

Ari Hoikkala
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikennevirasto