



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Väylähankkeiden yhteiskuntataloudelliset kannattavuuslaskelmat (10/2016) 117/54/2015

Liikenne- ja viestintäministeriö, 18.4.2016, LVM/656/02/2016
Liikennevirasto, 19.4.2016, LIVI/2526/02.01.00/2016

18.04.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto
tuloksellisuustarkastus@vtv.fi
ari.hoikkala@vtv.fi

VTV 117/54/2015

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnokseen väylähankkeiden yhteiskuntataloudellisista kannattavuuslaskelmista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta: Väylähankkeiden yhteiskuntataloudelliset kannattavuuslaskelmat.

Tarkastuksen pääasiallisina kohteina olivat valtion suurten ja keskikokoisten väylähankkeiden kannattavuuslaskelmat sekä kannattavuuden hallintakäytännöt. Tavoitteena oli varmistua siitä, että hankearviointiohjeita on kehitetty tarkoituksenmukaisesti ja annettua ohjeistusta on noudatettu tarkastetuissa hankearvioinneissa.

Tarkastusvirasto totesi tarkastuksessa, että Liikennevirasto on viime vuosina laatinut systemaattisia näiden väylähankkeiden hankearviointiohjeita ja se on päivittänyt niitä aika ajoin. Virasto huomautti, että Liikennevirastolla ei ole hankearviointien systemaattista laadunvarmistusmenettelyä. Tarkastuksen perusteella jatkossa kehittämiskohteenä voisi olla hyötyjä maksaa -mallin edelleen kehittäminen, mallintaminen ja ohjeistaminen väylähankkeissa. Lisäksi olisi hyvä lisätä tietämystä siitä, missä määrin väylähankkeista eri varallisuuspiireille aiheutuvat välittömät taloudelliset hyödyt voidaan laskea hyödyiksi myös koko yhteiskunnan kannalta. Tarkastuksessa käytiin yksityiskohtaisesti läpi neljän pääasiassa elinkeinoelämän kuljetusten toimintaedellytyksiä tukevan tai tehokkuutta parantavan väylähankkeen hankearvioinnit. Tarkastuksessa havaittiin, että arvioinnit oli tehty yleisesti ottaen ohjeiden mukaisesti.

Tarkastusvirasto suositti, että liikennehallinnon tulisi tehdä arvioinnit kaikkien talousarvioissa nimettyjen valtion väylähankkeiden yhteiskuntataloudellisesta kannattavuudesta yleisesti hyväksytyillä systemaattisilla malleilla. Jos mallin perusteella yhteiskuntataloudellisesti kannattamattomaksi arvioidusta väylähankkeesta tehdään toteuttamispäätös, se tulisi perustella selkeästi ja läpinäkyvästi. Lisäksi Liikenneviraston tulisi tehdä väylähankkeiden yhteiskuntataloudellisten kannattavuusarvioiden toteutumisen jälkiseurantaa tähänastista kattavammin.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tarkastuskertomus on tehty ammattitaitoisesti ja siinä on keskitytty oleellisiin kysymyksiin. Tarkastuskertomus ei myöskään sisällä oleellisia tietopuutteita tai väärinkäsityksiä. Raportissa on analysoitu kannattavuuslaskelmia hyvin ja tarkastuskertomuksen suositukset ovat kannatettavia.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikennevirasto ovat myös itse arvioineet väylähankkeiden kannattavuusarviointien käytäntöjä ja kehittämistarpeita. LVM ja Liikennevirasto ovat tehneet saman havainnon laadunvarmistuksen puutteista kuin tarkastusvirasto.

200381 0.4

LVM ja Liikennevirasto ovat käynnistäneet väylähankkeiden kannattavuuslaskelmien kehittämisen. Yhtenä keskeisenä tavoitteena on kehittää kannattavuustarkastelu tarkastuskertomuksessa mainittuun suuntaan siten, että hankkeiden yhteiskuntataloudellisia hyötyjä arvioidaan nykyistä laajemmin ja tarkemmin. Myös hyötyjä maksaa periaatteen arviointi sisältyy jatkotyöhön. Kehittämistyön tuloksena pyritään ottamaan vaikutukset huomioon laajemmin nykyisen kehikon sisällä tai kehikkoa laajentamalla.

Tarkastuskertomuksessa tuodaan esille, että Liikennevirastossa ei seurata systemaattisesti kaikkien hankkeiden pitävyyttä, esim. ennusteiden toteutumista. Tämä pitää paikkansa, mutta on otettava huomioon, että liikennehankkeiden vaikutukset toteutuvat pitkällä aikavälillä. Tämän takia usein ei kannata selvittää esim. vuoden kuluttua hankkeen valmistumisesta, saati joka vuosi, kuinka esim. liikennemäärät ovat kehittyneet. Tarkastelu kannattaa tehdä vasta esim. 5 vuoden kuluttua, kun liikenne- yms. asiat ovat ehtineet sopeutua.

Juhapekka Ristola
osastopäällikkö, ylijohdaja

Tuomo Suvanto
liikenneneuvos

Jakelu

VEO
Liikennevirasto

19.4.2016

Viite: lausuntopyyntö 1.4.2016 Dnro 117/54/2015

Liikenneviraston lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Väylähankkeiden yhteiskuntataloudelliset kannattavuuslaskelmat

Liikennevirasto on tutustunut tarkastuskertomusluonnokseen ja antaa lausuntonsa Liikenneviraston näkökulmasta.

Tarkastusviraston kannanotot

Liikennevirasto voi yhtyä tarkastusviraston kannanottoihin ja nostaa niihin liittyen esille seuraavat asiat:

- 1) Liikennevirasto suhtautuu positiivisesti kehitystyöhön hyötyjä maksaa -periaatteen soveltamiseksi. Hankearviointi tarjoaa hyvän lähtökohdan eri osapuolille kohdistuvien hyötyjen määrittämiseen. Liikennevirasto kuitenkin katsoo, ettei hyötyjä maksaa -periaatteen soveltamista tule ohjeistaa osana hankearvioinnin ohjeistusta, koska hankkeen toteuttamismalli ja siihen liittyvä rahoitus eivät vaikuta hankkeen kannattavuuteen.
- 2) Liikennevirasto on havainnut hankearviointien laadunvarmistuksen ongelmat. Suurimmat laatu puutteet ovat ELY-keskusten laatimissa hankearvioinneissa, joita nyt tehty tarkastus ei koskenut. Liikennevirasto tulee ryhtymään toimiin hankearviointien laadun parantamiseksi.
- 3) Liikennevirastolla on käynnissä kehittämistyö "Vaikutusten arvioinnin kehittäminen". Kokonaisuus jakautuu osiin "Liikenne-ennusteiden kehittäminen" ja "Hankearvioinnin kehittäminen". Kehittämistyön yhteydessä on mahdollista nostaa esille liikenne-ennusteiden toteutumisen seuranta hankearviointien laadun varmistamiseksi ja parantamiseksi.
- 4) Liikennevirastolla ei ole mahdollisuuksia arvioida missä määrin hankkeilla aikaansaatu hyöty siirtyy kuljetuspalvelujen tarvitsijoille ja edelleen yhteiskunnalle, koska liikennöitsijöiden perimät rahtihinnat ovat liikesalaisuuksia. Liikennevirasto voi ainoastaan tuoda hankearvioinneissa esille epävarmuuden kuljetuskustannusten rahtihintoihin siirtymisestä.

19.4.2016

Tarkastusviraston suositukset

Liikenneviraston hankearvioinnin ohjeistus velvoittaa laatimaan hankearvioinnin kaikista tie-, rata- ja meriväylähankkeista, joille esitetään rahoitusta valtion talousarviosta. Tarkastusviraston suositus on siten Liikenneviraston hankearvioinnin ohjeistuksen mukainen.

Kaikista talousarviossa nimetyistä hankkeista ei kuitenkaan ole laadittu hankearviointia, kuten tarkastuskertomuksessa on havaittu. Liikennevirasto näkee poikkeamille seuraavat syyt:

- Kehittämishankkeiden kirjo on suuri ja kaikista hankkeista ei ole mahdollista laatia edes suppeaa hyöty-kustannuslaskelman sisältävää hankearviointia. Syynä tähän voi olla se, että merkittävä osa hankkeen vaikutuksista ei ole arvioitavissa rahamääräisesti tai edes määrällisesti. Esimerkkeinä tällaisista hankkeista voidaan mainita tarkastuskertomuksessa mainitut Ylivieskan ratapihan kunnostaminen, Keski-Pasilan länsiraide ja Länsimetron liityntäliikennejärjestelyt.
- Pienten kehittämishankkeiden osalta ei ole etukäteen selvillä nimetäänkö ne talousarviossa kehittämishankkeiksi. Myös osa korvausinvestoinneista saatetaan nimetä kehittämishankkeiksi.
- Tarkastuskertomuksessa listattujen hankkeiden joukossa ovat Äänekosken biotehtaan liikenneyhteydet ja Pyhäjoen ydinvoimalan tieinvestoinnit. Päätös näiden liikenneyhteyksien rakentamisesta tuli nopealla tahdilla ja hankearviointeja ei ollut ehditty laatia. Päätöksissä voidaan myös katsoa olleen ensisijaisesti kyse biotehtaan ja ydinvoimalan perustamisesta ja vaaditut liikenneinvestoinnit olivat seurausta näistä päätöksistä. Molempien hankkeiden tieyhteyksien kehittämisestä ja radan sähköistämisestä on sittemmin laadittu hankearvioinnit.

Liikennevirasto tulee tarkentamaan hankearvioinnin ohjeistusta siten, että se ohjeistaa paremmin pienten kehittämishankkeiden hankearviointien laatimista. Samassa yhteydessä kehitetään hankearvioinnin laatimista hankkeissa, joiden hyödyt ovat vaikeasti rahamääräisesti arvioitavissa.

Suositus laatia selkeät ja läpinäkyvät perustelut yhteiskuntataloudellisesti kannattamattomien väylähankkeiden toteuttamispäätösten yhteydessä on kannatettava. Liikennevirasto voi vain tukea Liikenne- ja viestintäministeriötä tässä tehtävässä laatimalla kattavia ja läpinäkyviä hankearviointeja.

Liikennevirasto on ohjeistanut laatimaan jälkiarvioinnin suunnitelmat osana hankearviointia ja laatinut joitakin jälkiarviointeja väylähankkeiden yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista. Jälkiarviointeja on laadittu eri laajuisina tarkoituksenmukaisen toimintatavan löytämiseksi. Laaditut jälkiarvioinnin suunnitelmat ja parantunut hankearviointien dokumentointi tulevat antamaan jatkossa paremmat edellytykset jälkiarviointien laatimiseen. Liikennevirasto tulee jatkamaan hankkeiden vaikutusten seurantaa.

19.4.2016

Muut havainnot

- 1) Luvussa 2.5 käsitellään hankearvioinnissa käytettyä laskentakorkoa. Tässä kohdin olisi hyvä tuoda esille, että vuonna 2011 julkaistussa hankearvioinnin yleisohjeessa esitettiin systemaattinen tapa määrittää laskentakorko. Ennen korkoa muutettiin lähinnä "hallinnollisena päätöksenä". Jatkossa korkoa tullaan päivittämään määritetyn laskentasäännön mukaisesti hankearvioinnin yksikköarvojen päivittämisen yhteydessä noin viiden vuoden välein.
- 2) Sivun 16 lopussa todetaan "...ohjeissa ei ole esitetty käytännössä valmiita yksinkertaisia arviointimalleja ja laskentakaavoja aivan kaikille mahdollisille vaikutuksille kuten hankkeiden kalatalousvaikutuksille, asumisvaikutuksille ja elinkeinovaikutuksille. On ymmärrettävää, että tällaisten laajempien vaikutusten arvioiden teettäminen on tästä syystä kallista ja aikaa vievää."

Tässä olisi parempi todeta, että kaikkien vaikutusten määrällinen arviointi ei ole mahdollista, koska vaikutusten arviointiin ei ole olemassa menetelmiä meillä eikä muualla.

- 3) Sivulla 19 todetaan, että hankearvioinnissa käytetty laskenta-aika 30 vuotta on melko pitkä ja ennusteessa oletetaan melko pieni liikennemäärien vaihtelu. Vaikka liikenteen kehityksen ennustaminen yli 30 vuoden päähän on haastavaa, ei Suomessa käytetty hankearvioinnin laskenta-aika ole kansainvälisesti vertailtuna edes melko pitkä. Pikemminkin se on lyhyt tai keskitasoa. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. tuotantolaitosten tasolla tehdyt kuljetusmääräennusteet) Liikennevirastolla ei ole mahdollisuuksia arvioida liikennemäärien tulevia vaihteluita. Tästä syystä hankearvioinneissa sovelletaan tavallisesti ennustettua keskimääräistä kasvua.
- 4) Sivun 20 alussa todetaan "Hankearviointeja ei varsinaisesti hyväksytä Liikennevirastossa, joten ohjeistuksen noudattaminen on käytännössä Liikenneviraston hankearviointien teittäjien vastuulla." Tässä pitäisi todeta, että on myös ELY:jen vastuulla ja Liikennevirastolla ei ole systemaattista menettelyä ELY:jen hankearviointien laadunvarmistukseen.

Sivun 20 lopussa todetaan, että toimitettujen Kokkolan ja Vuosaaren vesiväylähankkeiden Excel-taulukoiden luvut erosivat hankearvioinneissa raportoiduista luvuista alus- ja päätöskustannusten osalta. Havaittu epä johdonmukaisuus johtuu ilmeisesti siitä, että Excel-taulukot ja käytetyt raporttiversiot ovat eri hankearvioinneista. Kyseisiä hankearviointeja on päivitetty useaan otteeseen ja tästä on aiheutunut sekaannusta. Liikennevirasto haluaa varmistua ennen tarkastuskertomuksen julkaisemista, että käytetyt Excel-taulukot ja hankearvioinnit vastaavat toisiaan.

Riihimäen kolmioraitteen hankearvioinnissa on virheellinen luku hyöty-kustannuslaskelman jäännösarvo -rivillä. Raporttitekstin ja hyöty-kustannuslaskelman muut tiedot kuten hyödyt ja haitat yhteensä sekä hyöty-kustannussuhde vastaavat Excel-taulukon ilman betonitunnelia -vaihtoehdon lukuarvoja ja ovat siten oikein.

19.4.2016

- 5) Sivulla 23 nostetaan esille kysymys VR-Trackin riippumattomuudesta laatia hankearviointeja. Kysymystä ei ole tarpeen nostaa esille, jos tarkastusvirasto ei ota kantaa riippumattomuuteen.
- 6) Luvun 4.4 alussa esitetään havainto, ettei Liikenneviraston julkaisemista ulkomaan meriliikennetilastoista, rautatietilastoista ja kuntien satamien liikennetilastoista voi suoraan nähdä tarkasteltujen neljän hankkeen liikenne-ennusteiden toteutumista. Tilanne tulee olemaan tämä myös tulevaisuudessa, koska tilastojen laatimista ei ole tarkoituksenmukaista viedä hanketasolle, vaan hankkeiden liikenne-ennusteiden toteutumista tulee arvioida erillistarkasteluina. Parhaat mahdollisuudet tilastojen avulla tapahtuvaan tarkasteluun tulee olemaan vesiväylähankkeissa, kun AIS (alusten automaattinen identifiointi) –tietokannat ovat käytettävissä.

Lukuun 4.4 liittyen on vielä syytä tuoda esille huoli siitä, että kilpailun vapauduttua rautateillä liikennöitsijät ovat todennäköisesti haluttomia antamaan Liikennevirastolle täydellisiä tietoja yhteysvälikohtaisista matkustaja- ja kuljetusmääristä. Uhkana onkin vuotuisten rataosakarttojen laadinnan vaikeutuminen ja ennusteen toteutumisen seurannan vaikeutuminen.



Rami Metsäpelto
ylijohtaja
hankesuunnitteluosasto



Anton Goebel
liikenne-ekonomisti
hankesuunnitteluosasto

Tiedoksi Kirjaamo