



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelu



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelu

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-334-0 (NID.)
ISBN 978-952-499-335-7 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-335-7
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-335-7](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-335-7)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 116/54/2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelua koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään liikenne- ja viestintäministeriölle ja Liikennevirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Liikennevirastolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2018.

Helsingissä 30. toukokuuta 2016

Marko Männikkö
Ylijohtaja

Katja Estlander
Johtava tuloksellisuustarkastaja

Liikennejärjestelmän toimivuus on valtionhallinnon eri strategia-asiakirjoissa tunnistettu kilpailukyvyyn ja taloudellisen kasvun tärkeäksi edellytykseksi, johon voidaan vaikuttaa monilla liikennepoliittisilla keinoilla. Tämä tarkastus kuuluu kahden tarkastuksen muodostamaan kokonaisuuteen, joka koskee liikennepoliittikan keinoja elinkeinoelämän toimintaedellytysten tukena. Tarkastusten tavoitteena oli selvittää, miten liikennehallinnon elinkeinoelämää tukevien merkittävien toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointia ja hallintaa voitaisiin kehittää. Tämän tarkastuksen kohteena oli vuonna 2013 annetun, raskaan liikenteen suurimpia sallittuja mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen tietoperusta.

Valtioneuvoston vuonna 2013 antaman asetusmuutoksen myötä raskaan liikenteen ajoneuvojen suurin sallittu korkeus nostettiin 4,2 metristä 4,4 metriin ja suurin sallittu massa 60 tonnista 76 tonniin. Asetusmuutoksella on arvioitu olevan merkittävät taloudelliset seuraukset. Muutoksen seurauksena syntyvä logistiikkakustannusten säästö on 20 vuodessa arviolta 1,6–3,2 miljardia euroa. Asetusmuutoksesta aiheutuvien valtion väyläverkon ja siltojen korjauskustannusten on arvioitu olevan 610 miljoonaa euroa.

Valmistelutyö oli laadukasta, vaikka aikataulu oli tiukka

Ajoneuvojen suurimpia sallittuja mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelutyö tehtiin melko tiukalla aikataululla vuosina 2012–2013.

Valmistelun yhteydessä oli pystytty tuottamaan kaikkein olennaisin tieto päätöksenteon perustaksi. Valmistelutyö oli aikataulun huomioon ottaen asiantuntevaa ja perusteellista. Jos valmisteluun olisi ollut käytettävissä enemmän aikaa, olisi asetusmuutoksen vaikutukset ja kannattavuus voitu arvioida perustellummin ja kattavammin. Tiukka aikataulu aiheutti myös suuren kuormituksen vaikutusarviot tehneille asiantuntijoille.

Asetusvalmistelun osana tehtyjen vaikutusarvioiden ja kannattavuuslaskelmien tulokset olivat käyttökelpoisia päätöksenteon tukena. Vaikutusarvioilla oli erityisesti vaikutusta päätöksen teknisiin yksityiskohtiin, paripyörävaatimukseen ja asetuksen voimaantulon siirtymäajan pituuteen.

Taustatietojen keruussa ja dokumentoinnissa oli parantamisen varaa

Vaikutusarvioiden ja kannattavuuslaskelmien työvaiheita ja laskennan perusteita kuvaava dokumentointi oli puutteellista. Laskelmia ei ollut esitetty yksityiskohtaisesti, eivätkä kaikki taustatiedot käyneet ilmi asiakirjoista. Kaikkia tärkeitä laskentaoletuksia, kuten esimerkiksi 20 vuodelle jaksottamisen korkokantaa, ei ollut esitetty. Osa arviointidokumenteista ei edes ollut tarkastuksen aikana saatavilla.

Tehdyissä hyöty-kustannuslaskelmissa oli suhteutettu kuljetusyritysten saamat hyödyt ja yhteiskunnalle koituvat infrastruktuurikulut. Arvioinnin

tuloksia kuvaavassa muistiossa oli mainittu, että kyseinen suhdeluku kuvaisi asetusmuutoksen yhteiskuntataloudellista kannattavuutta. Tällainen kokonaisuudesta rajattujen hyötyjen ja kustannusten suhde on kuitenkin ennemmin käyttökelpoinen vertailuluku kuin kattava esitys yhteiskuntataloudellisesta kannattavuudesta.

Valtion tieverkon ja sen siltojen korjaustarve arvioitiin valmistelun aikana kattavasti. Kuntien tieverkosta ja yksityisteistä ei ollut käytettävissä edustavia tietoja, joiden perusteella niiden korjaustarve olisi voitu arvioida. Näitä tietoja ei erikseen selvitetty, vaan kuntien ja yksityisteiden osuudesta tehtiin yleisluontoinen arvio.

Asetusmuutoksen olennaisimmat vaikutukset oli arvioitu, mutta kokonaistaloudellista arviota ei ollut tehty

Tarkastushavaintojen perusteella voi todeta, että asetusmuutoksesta arvioitiin sen kaikkein olennaisimmat vaikutukset. Asetusmuutoksen mahdollisina vaikutuksina arvioitiin kuljetuskustannusten ja väyläverkon korjaustoimien kustannusten lisäksi esimerkiksi vaikutukset liikenneturvallisuuteen, ympäristöön, yritystoimintaan sekä kuntien toimintoihin ja talouteen.

Säädösvalmistelun vaikutusten arviointia ohjaavissa ohjeissa suositellaan, että valmisteltavan säädöksen vaikutuksista tehdään erillisten vaikutus-tarkasteluiden lisäksi kokonaistaloudellinen arvio. Kokonaistaloudellista arviota ei tässä tapauksessa ollut tehty. Olisi myös ollut hyvä arvioida esimerkiksi vaikutukset, jotka kohdistuvat yritysten väliseen kilpailuun, maantie- ja rautatieliikenteen työnjakoon, kansainväliseen liikenteeseen ja yritysten investointeihin. Viranomaisten toimintaan kohdistuvia vaikutuksia käsittelevässä kohdassa ei ollut mainintaa siitä, edellyttääkö mitta- ja massarajoitusten toteutumisen seuranta toimia valvonnan suhteen vai voidaanko se hoitaa olemassa olevin käytännöin ja resurssein.

Asetusmuutoksen vaikutukset saattavat kohdistua myös tie- ja rautatiekuljetusten väliseen työnjakoon. Tätä asiaa ei vaikutusarviointeja kuvaavissa asiakirjoissa tai asetusmuutoksen perusteluaineistossa käsitelty, vaikka asetusmuutosesitykseen annetuissa lausunnoissa oli toivottu arviota myös vaikutuksista liikennemuotojen väliseen työnjakoon.

Asetusmuutoksen valmistelun yhteydessä tehty arvio liikenneturvallisuusvaikutuksista ei ollut kovin kattava. Asetusmuutoksesta kuulemisen yhteydessä annetuissa lausunnoissa oli lisäksi esitetty epäilyjä siitä, että asetusmuutoksen kokonaisvaikutukset liikenneturvallisuuteen poikkeaisivat siitä, mitä valmistelun yhteydessä oli arvioitu.

Väyläverkon korjaustoimia varten saatavan rahoituksen suuruuden vaikutusta syntyviin hyötyihin ja kustannuksiin oli arvioitu laskemalla hyödyt ja kustannukset tilanteessa, jossa rahoitusta saataisiin vain puolet tarpeelliseksi arvioidusta määrästä. Lisäksi oli arvioitu vaihtoehtoa, joka sisälsi

vain paikallisia väyläverkon parannuksia. Asetusmuutoksen edellyttämien korjaustoimien rahoitusta valmisteltiin asetuksen sisällön valmistelun rinnalla. Tämän valmistelun tuloksena hankeohjelmalle osoitettiin 55 miljoonan euron määräraha hallituksen kehyspäätöksessä vuosille 2014–2017.

Ohjeiden mukainen jälkiseuranta tuottaisi hyödyllistä tietoa

Säädösvaikutusten valmistelua ja valmistelun vaikutusarviointeja käsittelevissä ohjeissa edellytetään valmistelun jälkiseurantaa. Tarkastuksen ajankohtaan mennessä ei ollut tehty systemaattista jälkiseurantaa tai seuranta-suunnitelmaa.

Liikennevirasto on kuitenkin tehnyt selvityksiä, jotka käsittelevät esimerkiksi akseli- ja ajoneuvomassojen kehittymistä, siltojen parantamistarpeita, tierasitusta ja pohjarakenteiden kestävyyttä.

Kokonaisvaltainen jälkiseuranta tuottaisi hyödynnettävää tietoa muun muassa asetusmuutoksen toteutuneista vaikutuksista sekä mahdollistaisi rahoitustarpeen tarkentamisen ja toteutuneen rahoituksen käytön arvioinnin.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittelee liikenne- ja viestintäministeriölle seuraavaa:

1. Vaikutusten arviointi tai muu valmisteluun liittyvä arviointi tulee dokumentoida niin, että tarkastelun eri vaiheet on raportoitu havainnollisesti ja ymmärrettävästi. Laskennan lähtöarvojen ja oletusten tulee olla selkeästi esitettyjä.
2. Päätöksenteon perustana käytettävää tietoa koskevien dokumenttien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.
3. Taloudellisesti merkittävien päätösten perustana olevan tiedon vertailukelpoisuus ja kattavuus tulisi varmistaa. Kaikki merkittävät vaikutukset tulee arvioida, ja esitettyjen lukujen on perustuttava riittävästi ja luotettavaan tietoon.
4. Säädösvalmistelusta ja siihen liittyvästä vaikutusten arvioinnista on tarpeen tehdä jälkiseuranta tai -arviointi.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko päätöksen valmistelun yhteydessä tehty riittävät ja hyödynnettävät vaikutus- ja kannattavuusarviot?	15
3 Onko päätöksen valmistelun yhteydessä käsitelty sen seurauksena aloitettavan hankeohjelman rahoitusta?	23
4 Miten vaikutus- ja kannattavuusarviot ovat vaikuttaneet päätöksentekoon?	27
5 Onko päätöksen valmistelussa noudatettu säädösvalmistelun vaikutusten arviointia ohjaavia määräyksiä ja ohjeita?	31
Liite: Miten tarkastettiin	36
Viitteet	40



1 Mitä tarkastettiin

Valtiontalouden tarkastusvirastossa käynnistyi helmikuussa 2015 kaksi tarkastusta, jotka kohdistuivat liikennepoliittisten keinojen käyttöön elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämiseksi.

Tämän tarkastuksen kohteena oli vuonna 2013 annettu, raskaan liikenteen suurimpiin sallittuihin mittoihin ja massoihin kohdistuneen valtioneuvoston asetuksen muutos ja erityisesti sen tietoperusta. Toisen tarkastuksen pääasiallisina kohteina olivat valtion väylähankkeiden kannattavuuslaskelmat sekä kannattavuuden hallinta.

Tämän tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa ja esittää mahdollisia kehitysehdotuksia siitä, mitä tulevista samantyyppisistä valmistelutöistä vastaavien on syytä ottaa huomioon, kun he keräävät ja muokkaavat tietoja päätöksenteon perustaksi. Erityisesti haluttiin keskittyä vaikutus- ja kannattavuustarkasteluiden laatuun ja kattavuuteen.

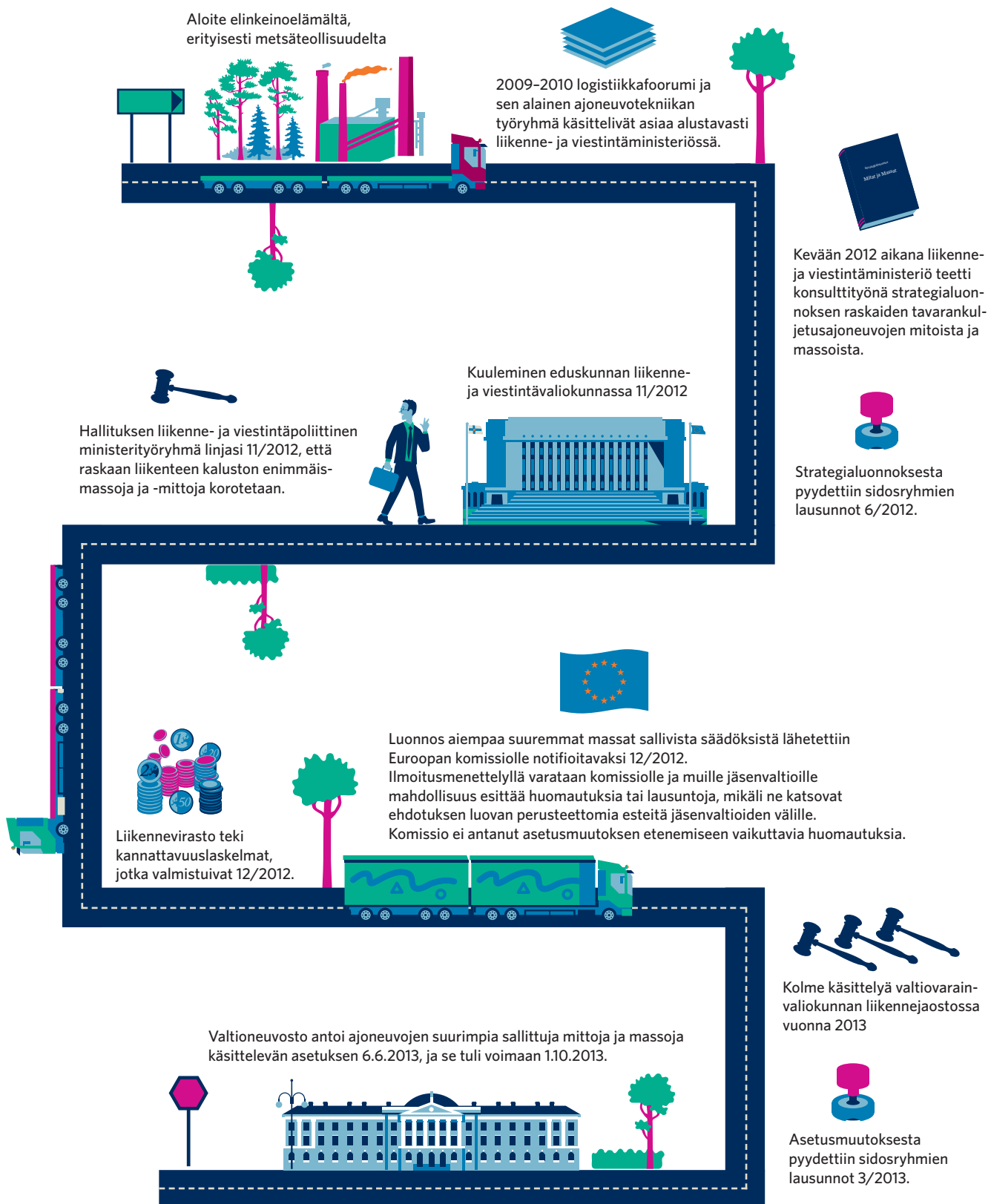
Asetusmuutoksen tietoperusta valittiin tarkastettavaksi sen vuoksi, että asetusmuutoksella on liikennepoliittisena toimenpiteenä ollut merkittävät vaikutukset kotimaisen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Asetusmuutoksen vaikutukset kohdistuvat suoraan kuljetuksia ostavan teollisuuden, kuljetusalan sekä kotimaisten kalustovalmistajien talouteen. Säännösmuutokset koskevat sellaista kalustoa, jonka päällirakentaminen ja räätälöinti asiakkaiden toiveiden mukaisesti tehdään usein Suomessa.

Väyläverkon muokkaustarpeista muodostuu merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle. Tarkastuksessa selvitettiin erityisesti sitä, miten kattavaan ja edustavaan tietoon tehty päätös perustui. Asetusmuutoksen valmistelu tehtiin melko tiukalla aikataululla, ja valmisteluun osallistui useita aktiivisia sidosryhmiä.

Valmistelun aikataulu oli tiukka sen vuoksi, että kalustoalan yritykset olivat varoittaneet joutuvansa pian irtisanomaan työntekijöitä, jos asetusmuutosta ei saataisi nopeasti voimaan. Asetuksen voimaantuloa odottavat yritykset eivät enää tilanneet uutta kalustoa, koska kaipaivat varmaa tietoa siitä, millaista kalustoa tulevaisuudessa käytetään. Myös pitkien kuljetus-sopimusten tekemisessä oli katko. Tämän tilanteen purkamiseksi asetusmuutos pyrittiin saamaan voimaan mahdollisimman nopeasti.

Valtioneuvosto antoi ajoneuvojen suurimpia sallittuja mittoja ja massoja käsittelevän asetuksen¹ 6.6.2013, ja se tuli voimaan 1.10.2013. Varsinaisen asetusmuutoksen valmistelua (kuvio 1) edelsivät asian käsittely niin kutsutussa logistiikkafoorumissa ja raskaiden ajoneuvojen massoja ja mittoja käsittelevän strategialuonnoksen laatiminen². Valmistelusta vastasi liikenne- ja viestintäministeriö.

Vuoden 2013 asetus annettiin muutoksena vuodelta 1992 peräisin olevaan asetukseen ajoneuvojen käytöstä tiellä³, johon oli jo tehty muutoksia vuonna 1997. Asetusmuutoksen myötä ajoneuvon suurin sallittu korkeus nostettiin 4,2 metristä 4,4 metriin ja suurin sallittu massa 60 tonnista 76 tonniin⁴. Tulevaisuudessa raskaan liikenteen suurimpia mittoja ja massoja koskeva asetus sisällytetään tieliikennelakiin, jonka uudistus on parhaillaan vireillä.



Kuvio 1: Asetusmuutoksen valmisteluprosessi



13 H

2 Onko päätöksen valmistelun yhteydessä tehty riittävät ja hyödynnettävät vaikutus- ja kannattavuusarviot?

Asetusmuutoksen valmistelun yhteydessä tehdyissä vaikutusarvioissa oli keskitytty asetuksen kannalta kaikkein olennaisimpiin vaikutuksiin, joita asiaan perehtyneet asiantuntijat olivat arvioineet. Nämä arviot oli tehty pääosin kattavasti. Suppeat ja kohdennetut vaikutus- ja kannattavuusarviot olivat valmistelun aikataulun huomioon ottaen riittävät ja hyödynnettävät. Vaikutusten arvioinnin kattavuudessa ja tietojen dokumentoinnissa olisi kuitenkin ollut parantamisen varaa.

Laskelmien tarkastettavuudessa oli puutteita, eikä kaikkien laskelmien oikeellisuutta voitu esitettyjen tietojen perusteella arvioida. Kuntien ja yksityisteiden liikenneverkon korjaustarpeesta ei ollut tehty luotettavaa selvitystä. Kannattavuusarvioiden luotettavuuden arviointi oli vaikeaa arviointiperusteista tehtyjen dokumenttien vähäisyyden ja suppeuden vuoksi. Kannattavuusarviot oli tehty tiukalla aikataululla. Jos käytettävissä olisi ollut enemmän aikaa, olisi se todennäköisesti parantanut arvioinnin laatua.

Tässä luvussa käsitellään asetusmuutoksen valmistelun aikana tehtyjen vaikutus- ja kannattavuusarvioiden sekä niiden dokumentoinnin laatua. Luvussa 5 tarkastellaan sitä, vastaavatko tehdyt arvioinnit säädöshankkeiden vaikutusarvioinnista annettuja ohjeita, sekä käsitellään arviointiohjeissa esitettyjä vaikutustyyppisiä, joiden arviointi olisi tuonut lisäarvoa asetusmuutoksen vaikutusarviointeihin.

Seurauksena kuljetuskustannussäästöjä ja infrastruktuurikustannuksia

Asetusmuutoksella on merkittävät taloudelliset seuraukset. Logistiikkakustannusten säästön on arvioitu olevan 20 vuodessa kaikkiaan noin 1,6–3,2 miljardia euroa⁵. Asetusmuutoksen seurauksena tarvittavien maantieverkolla tehtävien toimien kustannukset ovat Liikenneviraston mukaan⁶ 20 vuoden aikana seuraavat:

- siltojen painorajoitusten poisto n. 200 miljoonaa euroa
- matalien alikulkujen poisto n. 200 miljoonaa euroa
- tierakenteiden vahvistaminen n. 200 miljoonaa euroa
- alustavat ja valmistelevat työt n. 10 miljoonaa euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on yhdessä Liikenneviraston kanssa arvioinut, että kunnille aiheutuisi noin 300 000 euron kustannukset uusista liikenneerajoitusmerkinnöistä⁷. Kuntien katuverkon ja yksityisteiden korjausten kustannuksista ei ole tehty kattavaa arviota.

Dokumentoinnissa oli parantamisen varaa

Päätöksenteon perustana ollut keskeinen asiakirja oli asetusmuutoksen eri toteutusvaihtoehtojen hyötyjä ja kustannuksia kuvaava Liikenneviraston muistio⁸. Muistiossa ja sen liitteissä ei ole eritelty, miten hyötyerien suuruus on tarkkaan ottaen laskettu tai miten hyödyt ja kustannukset on laskettu 20 vuoden ajalle. Liikenne- ja viestintäministeriön perustelumuistiossa⁹ on esitetty yhteenveto asetusmuutoksen kaikista arvioituista vaikutuksista.

Liikenneviraston laskelmissa käytetyt kuljetustalouteen ja tienpito-kustannuksiin liittyvät taustatiedot ovat tarkastuksen aikana tehtyjen haastatteluiden ja saatujen kirjallisten lisäselvitysten perusteella olleet perusteltuja. Liikenneviraston lisäksi vaikutuksia, hyötyjä ja kustannuksia ovat jossain määrin arvioineet myös VTT, EK ja SKAL.

Tiestön kulumista käsittelevistä laskelmista oli tuotettu listaukset, joista laskelmien pääpiirteet käyvät ilmi. Kaikkia laskentaoletuksia ei kuitenkaan ollut dokumentoitu. Siltoja koskevista laskelmista ei ollut juurikaan kirjallista aineistoa.

Asetusmuutoksen mahdollisista vaikutuksista liikenneturvallisuuteen saatiin valmistelun yhteydessä suppea asiantuntija-arvio VTT:ltä, mutta ei tehty erillistä kattavaa selvitystä. Asetuksen valmistelijoilla ja turvallisuusarvion tekijöillä ei ollut enää aineistoa liikenneturvallisuutta käsittelevistä vaikutusarvioista, joten tehdyn arvioinnin laatua ei voitu selvittää tarkastuksessa. Saatavilla olivat vain lopputuloksena annetut numerotiedot. Asetusmuutoksen valmisteluun osallistuneet olivat sitä mieltä, että tehdyt arviot olivat olleet hyvin yleisluontoisia, ja niiden tekijätkin olivat jälkikäteen olleet itse sitä mieltä, että arviointityö ei ollut erityisen hyvälaatuista.

Laskelmissa vertailtu kuljetushyötyjä ja infrastruktuurikustannuksia

Liikenneviraston tekemissä asetusmuutoksen toteutusvaihtoehtojen hyötyjen ja kustannusten vertailussa oli hyödyiksi laskettu kuljetusyriyksille koituvien pääomakustannusten muutos, polttoaine- ja muiden ajokustannusten muutos sekä aikakustannusten muutos. Kustannuksina oli otettu huomioon yhteiskunnalle koituvat teiden ja katujen ylläpitokulut, siltojen vahvistamisen kustannukset sekä matalien siltojen osittaisen korottamisen kulut.

Tarkastuksessa asetusmuutoksen kannattavuuslaskelmaa verrattiin vastaavaan espanjalaisten yliopistotutkijoiden tekemään laskelmaan¹⁰ vuodelta 2015 (taulukko 1). Voidaan todeta, että laskelmissa oli pääosin otettu huomioon samat hyödyt ja kustannukset. Erona oli, että suomalaisessa laskelmassa ei ollut mukana liikenneturvallisuutta eikä erikseen päästöjä, kun taas espanjalaisessa laskelmassa ei ollut otettu huomioon pääomakustannuksia.

Vaikutusten laskenta ja taustatiedot olivat perusteltuja, mutta dokumentoinnissa olisi ollut parantamisen varaa

Taulukko 1: Asetusmuutoksen kannattavuuslaskelmissa arvioidut hyödyt ja kustannukset sekä vertailuesimerkinä espanjalaisen vastaavan laskelman¹¹ sisältämät tiedot

	Espanja 2015	Suomi 2013
Laskennan aikajakso, vuotta	15	20
Ajoneuvon massan yläraja, tonnia	60	76
Ajoneuvojen lkm	●	●
Synnytetty kysyntä	●	●
Onnettomuuksien määrä	●	
Onnettomuuksien vakavuus	●	
Teiden ylläpito- ja korjauskustannukset	●	●
Matka-aika (ruuhkat)	●	●
Liikennöinti/kuljetuskustannukset	●	●
Päästöjen kokonaismäärä	●	*
Tyhjänäajo	●	●
Tieinvestoinnit	●	●
Polttoaineen hinta	●	●
Pääomakustannukset		●

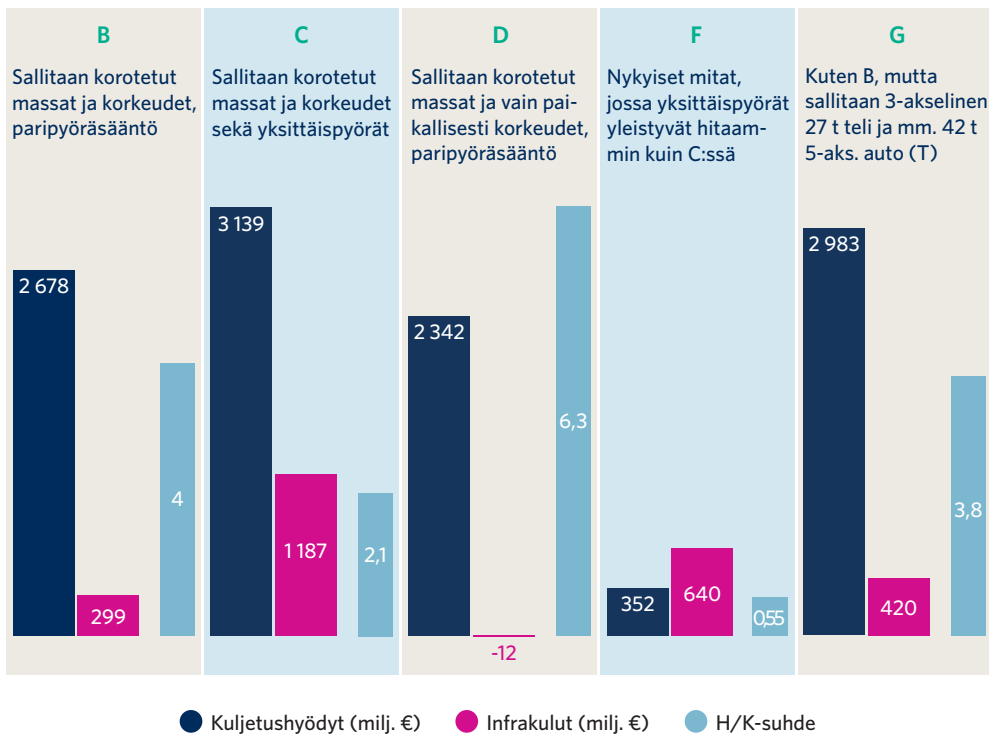
* Laskelmassa päästöt otettu huomioon suhteessa kuljetuskustannusten vähenemään

Tarkasteltujen viiden toteutusvaihtoehdon hyödyt ja kustannukset on esitetty kuviossa 2. Kaikissa muissa vaihtoehdoissa on mukana massojen ja mittojen korotus, mutta vaihtoehto F on laskettu ajoneuvojen vanhojen mittojen mukaisena. Olennainen ero esitettyjen vaihtoehtojen välillä on se, että B, D ja G sisältävät säännön siitä, että on käytettävä paripyöriä, kun taas vaihtoehdoissa C ja F on laskettu ajoneuvojen käyttävän yksittäispyöriä. Vaihtoehto F kuvaa tilannetta, joka olisi todennäköisesti toteutunut ilman asetusmuutosta.

Asetusmuutoksen toteutuksen vaihtoehto G annettiin Euroopan komission notifioitavaksi, ja muutos toteutettiin tämän laskentavaihtoehdon mukaisena. Notifiointi- eli ilmoitusmenettelyllä varataan komissiolle ja muille jäsenvaltioille mahdollisuus esittää huomautuksia tai yksityiskohtaisia lausuntoja, mikäli ne katsovat ehdotetun määräyksen luovan perusteettomia esteitä jäsenvaltioiden välille^{12,13}. Ehdotetusta asetusmuutoksesta ei löytynyt huomautettavaa notifiointimenettelyssä.

Valittu toteutusvaihtoehto oli teknisiä yksityiskohtia koskevien neuvottelujen seurauksena johdettu muista tarkastelluista vaihtoehdoista laskennan edetessä. Arvioinnin aikana keskusteltiin ja sovittiin siitä, mitkä tekniset ratkaisut olivat olennaisia asetusmuutoksen toteuttamisen kannalta. Vaihtoehto G muodostettiin valituista teknisistä toteutustavoista siten, että vaihtoehdon kannattavuus oli mahdollisimman hyvä.

Valittu toteutusvaihtoehto rakentui arviointiprosessin aikana



Kuvio 2: Tarkasteltujen toteutusvaihtoehtojen hyödyt ja kustannukset Liikenneviraston laskelmien¹⁴ mukaan

Ratkaisun G hyöty-kustannussuhde on 3,8, joka on selvästi pienempi kuin vaihtoehdon D ja hieman pienempi kuin vaihtoehdon B. Toteutustavan G euromääräiset hyödyt olivat kuitenkin suuremmat kuin edellä mainittujen kahden muun ja hyöty-kustannussuhde suurempi kuin vertailuvaihtoehtojen C ja F.

Toteutustapaa G suuremmat euromääräiset hyödyt olisivat olleet ratkaisulla C. Vaihtoehdon D seurauksena infrastruktuurikustannukset olisivat jopa pienentyneet. Myös vaihtoehdon B infrastruktuurikulut olisivat olleet pienemmät kuin vaihtoehdon G. Toteutusvaihtoehtojen C ja F seurauksena syntyneet infrastruktuurikustannukset olisivat olleet selvästi suuremmat kuin notifiointiin valitun ratkaisun G.

Liikenneviraston¹⁵ mukaan toteutunut vaihtoehto on käytännössä toteutusvaihtoehtojen G ja D välissä, koska kaikkia matalia siltoja ei ole korjattu.

Tekniset laskelmat perustuvat yksittäisen asiantuntijan erityisosaamiseen

Kuljetuskustannusten määrittämisen perustana käytetyt ajoneuvokalustoon ja tien kulumiseen liittyvät tekniset laskelmat perustuvat yksittäisen asiantuntijan arvioon asiasta. Laskelmien pohjana käytettiin tietoa liikenteen senhetkisestä kalustojakaumasta, arviota eri asetusvaihtoehtojen myötä käyttöön otettavasta kalustosta sekä tietoa tavarankuljetusten tavaralajeittaisista määristä. Laskelmat sisältävät joitain oletettavia esimerkiksi tulevaisuuden ajoneuvotyyppijakaumasta, eikä niiden oikeellisuutta ole helppo tarkastaa. Laskelmista on taulukkomuotoisia tulostuksia, mutta niitä

on vaikea ymmärtää, jos ei ole erittäin perehtynyt teknisiin yksityiskohtiin.

Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden ja laskenta-aineistoon tutustumisen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että laskelmat perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan tietoon ja ovat luotettavia. Laskelmista tehdyissä tulostuksissa on selkeästi eritelty ajoneuvotyypit ja laskennan muutujat. Tierasitukseen ja tien kulumiseen liittyvät tiedot perustuvat suurelta osin tiealalla yleisesti käytettyihin, amerikkalaisiin AASHTO-selvityksiin¹⁶.

Polttoaineen kulutusta, ajoneuvojen hyötykuormaa, omaa massaa, ekvivalenttiakselimäärää, suhteellista hintaa ja pituutta koskevien laskelmien teko oli Liikennevirastossa yhden, erittäin kokeneen asiantuntijan vastuulla. Liikenneviraston muut virkamiehet laskivat näiden lähtötietojen perusteella eri vaihtoehtojen vaikutukset kuljetuskustannuksiin ja tierakenteiden ylläpitokustannuksiin sekä siltojen rakentamis- ja korjauskustannuksiin.

Polttoaineen kulutuslaskelmat tehnyt avainasiantuntija on sittemmin jäänyt eläkkeelle, eikä ole varmuutta siitä, olisiko Liikennevirastossa enää nykyisin riittävää asiantuntemusta, jos vastaavan tyyppinen arvio pitäisi tehdä uudelleen. Laskentaan käytetyn tietokannan avulla voidaan tehdä uusia laskelmia, mutta mahdollisten uusien ajoneuvojen ominaisuuksien määrittelyyn tarvittaisiin erityisasiantuntemusta. Tällaiset arviot eivät ole Liikenneviraston rutiinitehtäviä, mutta satunnaisesti niitä joudutaan kuitenkin tekemään.

Liikenneviraston muistiossa¹⁷ on ristiriitainen tieto yksittäispyörän ja paripyörän erosta. Muistiossa kerrotaan, että laskelmissa on tehty oletus siitä, että yksittäispyörä rasittaa tietä 2 kertaa niin paljon kuin paripyörä. Samassa muistiossa kerrotaan kuitenkin tutkimustiedosta, jonka mukaan leveätkin yksittäispyörät rasittavat tien päällystettä 2,5 kertaa niin paljon kuin paripyörät.

Siltojen korjaustarpeen arviointi edellyttää tapauskohtaista harkintaa

Siltojen korjaustarvetta koskevista laskelmista on erittäin vähän kirjallista aineistoa. Arviot on tehty asiantuntijatyönä kutakin siltaa yksittäin tarkastellen. Laskelmat perustuvat yksittäisen, kokeneen asiantuntijan arvioihin, jotka oli tehty yhteistyössä yksikön päällikön kanssa.

Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella muodostui käsitys siitä, että valtion siltojen korjaustarvetta koskevat arviot ovat perustuneet hyvään asiantuntemukseen ja ovat huolella tehtyjä. Arviot perustuvat Liikenneviraston siltarekisterin tietoihin. Siltarekisteri on siltojen perustietovarasto, joka sisältää sillan hallinnollisten ja rakenteellisten tietojen lisäksi tietoja esimerkiksi siltojen vaurioista ja kunnosta sekä ehdotetuista ja toteutuneista korjauksista. Laskelmien jälkikäteinen yksityiskohtainen tarkastaminen olisi vaikeaa ja vaatisi sen, että kustakin sillasta keskusteltaisiin erikseen arviot tehneen asiantuntijan kanssa.

Kuntien ja yksityisteiden tieverkkoa ja siltoja koskevat tiedot ovat laskelmissa puutteellisia, eikä käytettyjen lukujen oikeellisuudesta ole varmuutta. Haastatteluissa kävi ilmi, että Liikennevirasto oli pyytänyt näitä tietoja Kuntaliitolta ja Suomen tieyhdistykseltä, mutta tietoja ei ollut saatavilla. Tämän vuoksi Liikennevirastossa päädyttiin tekemään oma arvio kuntien ja yksityisteiden teitä ja siltoja koskevasta korjaustarpeesta. Kyseinen arvio perustui Liikenneviraston ja lähinnä suurimpien kuntien saatavilla oleviin tietoihin.

Kuntien ja yksityisteiden tieverkkoa ja siltoja koskevat tiedot laskelmissa ovat puutteellisia

Lausunnoissa jonkin verran kritiikkiä ja lisäselvitystoiveita

Sekä strategialuonnokseen että asetusmuutoksen sisältöön antamissaan lausunnoissa Kuntaliitto oli esittänyt, että asetuksen valmistelun yhteydessä olisi tehty erillinen arvio asetusmuutoksen vaikutuksista kuntien infrastruktuuriin ja talouteen, koska tätä tietoa ei ollut valmiina. Kuntaliitto oli lausunnoissaan myös todennut, että valmisteluasiakirjoissa kyseiset tiedot olivat puutteellisia ja kustannusarviot alhaisia.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa Kuntaliitosta todettiin, että Kuntaliitto olisi toivonut pääsevänsä mukaan valmisteluun jo sen aikaisessa vaiheessa, jolloin kuntien tieverkon ja siltojen korjaustarve olisi ehkä voitu ottaa huomioon paremmin. Kuntaliitto antoi lausunnon strategialuonnoksesta ja oli valmistelussa mukana asetusmuutoksen lausuntovaiheesta lähtien. Asetuksen valmistelijat ja Kuntaliitto olivat erimielisiä siitä, olisiko Kuntaliitolla ollut mahdollisuus osallistua valmisteluun jo aiemmin.

Strategialuonnokseen ja asetusmuutokseen annetuissa lausunnoissa oli esitetty vähäisiä arvioita vaikutuksista ja jonkin verran kritiikkiä vaikutusten arvioinnin puutteista. Nämä kommentit oli otettu jatkovalmistelussa huomioon muuten riittävällä tavalla, mutta koska liikenneturvallisuusvaikutuksia koskevat arviot olivat kovin ristiriitaisia, lisätarkastelut aiheesta olisivat olleet tarpeen.

Kuntaliiton aikainen osallistuminen olisi saattanut vaikuttaa arvioinnin lopputulokseen



KYMLIÖKI
PYHTÄÄNHAARA
KYMMEÄ ALV
PYTTIS GREN

50

3 Onko päätöksen valmistelun yhteydessä käsitelty sen seurauksena aloitettavan hankeohjelman rahoitusta?

Asetusmuutoksen edellyttämien korjaustoimien rahoitusta valmisteltiin asetuksen sisällön valmistelun rinnalla. Tämän valmistelun tuloksena hankeohjelmalle osoitettiin rahoitusta hallituksen kehyspäätöksessä vuosille 2014–2017. Poliittisille päätöksentekijöille esiteltiin tarvittavien toimenpiteiden kustannusarvioita ja keskusteltiin toteutuksen aikataulusta ja toimenpiteistä, joihin rahoitus kohdistettaisiin. Erillisiä, tätä tarkempia rahoitustarkasteluita ei tehty.

Tarkastuksessa käsiteltiin hankeohjelman rahoitusta vain siltä osin, miten rahoituksen tarve oli perusteltu asetusmuutoksen valmistelun aikana. Tarkastuksessa ei pyritty ottamaan kantaa siihen, mistä lähteistä rahoitusta saatiin ja mihin toimiin se kohdistettiin, tai siihen, oliko saatu rahoitus riittävää ja tarkoituksenmukaista.

Asetusmuutoksen toteutusvaihtoehtojen hyödyistä ja kustannuksista tehdyssä tarkastelussa oli mukana vaihtoehto, jossa rahoitusta saataisiin vain puolet tarpeellisesta, sekä vaihtoehto, jossa väyläverkon parannukset olisivat olleet vain hyvin paikallisia.

Vuoden 2013 hallituksen kehyspäätöksessä asetusmuutoksen perusteella tehtäviin siltojen ja teiden kantavuuden korjauksiin sekä siltojen alikulkujen korotuksiin osoitettiin 55 miljoonaa euroa vuosille 2014–2017. Tämän rahoituksen vuosittainen jakautuminen on esitetty taulukossa 2. Osa tarpeellisista korjauksista tulee lisäksi tehtyä tieverkon korjausvelkaan kohdistuvien korjausten yhteydessä tähän käytettävän muun rahoituksen turvin. Liikenneviraston¹⁸ mukaan tällä rahoituksella voidaan poistaa vain merkittävimmät uutta liikennettä rajoittavat tekijät.

Taulukko 2: Asetusmuutoksen seurauksena tehtäviin korjaustoimiin myönnetty rahoitus vuosina 2014–2017

Vuosi	Myönnetty rahoitus, milj. €
2014	15
2015	10
2016	15
2017	15
Yhteensä	55

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on vuonna 2014 todennut, että määrärahatarpeet ovat pienentyneet siitä, mitä asetusmuutoksen voimaan tullessa esitettiin¹⁹. Valiokunta on kannanotoissaan korostanut, että uudistuksen täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää kuitenkin lisäpanostuksia tieverkon ja siltojen kantavuuden parantamiseen, sillä erityisesti painorajoitetut sillat muodostavat pullonkauloja kuljetuksille. Valiokunta on myös todennut, että uudistuksen vaatimat tieverkon korjaustarpeet eivät saa hei-

Korjaustoimien rahoitusta valmisteltiin asetuksen sisällön valmistelun rinnalla

Määrärahan tarve on vähentynyt asetuksen voimaantulon jälkeen

kentää muuta tienpitoa tai johtaa muiden kiireellisten elinkeinopoliittisesti perusteltujen korjaustoimien lykkäämiseen. Valtiovarainvaliokunta on myös esittänyt, että uudistuksen vaikutukset liikenneturvallisuuteen ja tienpidon kustannuksiin on arvioitava uudelleen. Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on tuonut esiin huolen teiden ja siltojen kantokyvystä sekä rahoituksen riittävydestä.²⁰

Hyväksyessään kehyselonteon vuosille 2014–2017 eduskunta edellytti valtiovarainvaliokunnan mietinnön²¹ pohjalta, että raskaan liikenteen massojen ja mittojen korotuksen vaikuttavuus, hyödyt ja aikataulu olisi arvioitava uudelleen. Tällaista uudelleenarviointia ei ole tehty, mutta liikenneministeri on todennut, että hallitus jatkaa yhteistyötä Liikenneviraston, kuntien, ELY-keskusten ja elinkeinoelämän kanssa parannustoimien kohdentamisessa sekä seuraa sitä, miten kuljetusten tarjoajat reagoivat muutoksiin kalustohankinnoissaan.²²



4 Miten vaikutus- ja kannattavuusarviot ovat vaikuttaneet päätöksentekoon?

Tehtyjen haastatteluiden ja tarkastettujen valmisteluasiakirjojen mukaan vaikutusarvioilla on ollut merkittävä vaikutus päätöksen tekniseen sisältöön ja asetuksen siirtymäajan pituuteen. Arviointiprosessin kuluessa muodostettiin vaiheittain kuusi teknistä toteutusvaihtoehtoa, joiden mahdollisia vaikutuksia ja kannattavuutta Liikennevirasto vertaili.

Toteutusvaihtoehtojen tarkentuessa syntyi vähitellen yhteinen käsitys siitä, miten asetusmuutos olisi hyvä toteuttaa. Tässä yhteydessä tarkasteltiin myös erilaisten siirtymäaikojen merkitystä. Arvioita käsiteltiin valiokuntien asiantuntijakuulemisissa sekä valmistelijoiden, poliittisten päätöksentekijöiden ja sidosryhmien yhteistyönä seminaareissa, valmistelupalavereissa sekä eri tahojen välisissä kahdenkeskisissä keskusteluissa. Muutosehdotuksen sisältö tarkentui valmistelu- ja arviointiprosessin kuluessa, eikä siihen tehty merkittäviä muutoksia virallisissa poliittisissa käsittelyissä.

Laskelmien perusteella syntyi uusia toteutusvaihtoehtoja

Tehtyjen haastatteluiden ja dokumenttistorian tarkastelun perusteella vaikutus- ja kannattavuusarviot vaikuttivat sovittujen mittojen ja massojen yksityiskohtien lisäksi erityisesti siihen, että asetusmuutokseen otettiin mukaan sääntö ajoneuvojen paripyöristä. Haastateltujen valmistelijoiden ja muiden asiantuntijoiden mukaan tässä valmisteluprosessissa vaikutusarvioinnilla oli ollut suuri merkitys asetuksen sisällön kannalta.

Valmistelun aikana keskusteltiin mahdollisuuksista kolmen, viiden tai seitsemän vuoden siirtymäajaksi. Näitä vaihtoehtoja vertailtiin vaikutus- ja kannattavuuslaskelmien yhteydessä. Liikenne- ja viestintäpoliittinen ministerityöryhmä päätti marraskuussa 2012 viiden vuoden siirtymäajasta. Tänä aikana asetuksen voimaan tullessa käytössä olevalle kalustolle sallitaan aiempaa suuremmat kuormat, mikäli ajoneuvot täyttävät niitä koskevat turvallisuusvaatimukset myös suurilla massoilla.

Haastatteluiden, aiheesta pidettyjen seminaarien aineistojen sekä valiokuntakuulemisten muistioiden perusteella on muodostunut käsitys siitä, että vaikutusarvioita käytettiin päätöksenteon perustana ja niitä käsiteltiin poliittisen päätöksenteon eri vaiheissa. Vaikutusarvioita päivitettiin valmistelun edetessä. Tämä tapahtui lähinnä siten, että tarkasteluun lisättiin uusia vaihtoehtoja. Vanhoja laskelmia ei uusittu tai korjailtu jälkikäteen.

Asiaa käsiteltiin useasti vuosina 2012 ja 2013

Poliittisen päätöksenteon pääasialliset tapahtumat olivat kuuleminen eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnassa marraskuussa 2012 ja kolme käsittelyä valtiovarainvaliokunnan liikennejaostossa vuonna 2013. Liikenne- ja viestintäpoliittinen ministerityöryhmä teki päätöksen mittojen ja massojen korottamisesta marraskuussa 2012, ja asetuksen muutosesitys hyväksyttiin valtioneuvoston istunnossa 6.6.2013.

Vaikutusarvioilla oli merkittävä vaikutus päätöksen tekniseen sisältöön ja siirtymäajan pituuteen

Asetusmuutoksen sisältö ei muuttunut poliittisissa käsittelyissä, vaan valmistelutyötä tehtiin ja ehdotusta muokattiin niiden välillä.

Arviointitiedon lisäksi asetusmuutoksen sisältöön vaikutti merkittävästi aktiivinen sidosryhmäyöskentely. Asetuksen valmistelijat kävivät aktiivista keskustelua esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton, kuljetusalan järjestöjen, kuljetuksia ostavan teollisuuden ja kalustovalmistajien kanssa. Sidosryhmät osallistuivat aiheesta järjestettyihin seminaareihin ja kävivät keskustelua myös suoraan liikenne- ja viestintäministerin kanssa.



Hallituksen esitysten
laatimisohteet

SÄÄDÖSVALMISTELU LIIKENNE- JA

SÄÄDÖSENÖTYSTEN VÄIKUTUSTEN ARVIOINNIN
Ohteet



5 Onko päätöksen valmistelussa noudatettu säädösvalmistelun vaikutusten arviointia ohjaavia määräyksiä ja ohjeita?

Asetusmuutoksen vaikutusten arvioinnissa oli noudatettu hallituksen esityksen laatimisohjetta, mutta ei kattavasti hallinnonalan omaa ohjetta tai oikeusministeriön ohjetta säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Valmistelussa oli päätetty keskittyä niihin vaikutuksiin, jotka katsottiin asetusmuutoksen kannalta olennaisimmiksi. Joitain vaikutuksia, esimerkiksi kokonaistaloudellinen arvio vaikutuksista, oli kuitenkin jätetty tekemättä sen vuoksi, että arviota ei olisi käytettävissä olleilla aika- ja henkilöresursseilla pystytty tekemään.

Ohjeiden mukaisista vaikutusarvioista tehtiin kaikkein olennaisimmat

Vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden noudattamista arvioitiin vertaamalla säädösvalmistelusta annettuja ohjeita asetusvalmistelun yhteydessä raportoituihin vaikutusarvioihin. Seuraavat kolme ohjetta olivat vuonna 2013 olennaisia liikennealan asetusmuutoksen vaikutusten arvioinnin kannalta:

1. Hallituksen esityksen laatimisohjeet²³
2. Säädösvalmistelu liikenne- ja viestintäministeriössä²⁴
3. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, Oikeusministeriön ohjeet²⁵

Oikeusministeriön ohjeessa korostetaan, että vaikutusten arviointi ja sen tulosten avoin esittäminen lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta. Tämä lisää myös luottamusta päätöksentekoon. Ohjeen mukaiset pääasialliset arvioinnin kohteet ovat

1. taloudelliset vaikutukset
2. vaikutukset viranomaisten toimintaan
3. ympäristövaikutukset
4. muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Asetusmuutoksen arvioidut vaikutukset on esitetty kahdessa pääasiallisessa asiakirjassa: Liikenneviraston asiaa käsittelevässä muistiossa²⁶ sekä liikenne- ja viestintäministeriön laatimassa perustelumuistiossa.²⁷ Perustelumuistiossa, joka oli poliittisen päätöksenteon virallinen tausta-aineisto, vaikutukset on esitetty hallituksen esityksen laatimisohjeen mukaisesti. Muistiossa todetaan asetusmuutoksen tarkoituksena olleen, että säännökset mahdollistaisivat aiempaa paremmin olemassa olevien ajoneuvojen hyödyntämisen sekä kuormaamisen kannalta mielekkäiden ajoneuvojen valmistamisen. Samalla on pyritty varmistamaan, ettei raskaiden ajoneuvojen aiheuttama liikenneympäristön kuormitus olisi liian suuri.

Asetusmuutoksen taloudellisina vaikutuksina oli arvioitu yritysvaikutukset, vaikutuksia kuljetusten tarjoajiin ja jonkin verran vaikutuksia kuntien rakennus- ja kunnossapitotoimintaan sekä kaukolämpölaitosten biopolttoainekuljetuksiin ja kuntien kilpailutukseen. Arviossa todettiin, että kunnille koituisi hyötyjä kunnan tarvitsemien kuljetusten tehostumisesta

Asetusmuutoksen vaikutusten arvioinnissa on otettu huomioon kaikkein olennaisimmat vaikutukset

ja esimerkiksi satamien toiminnan vilkastumisesta. Kuljetustaloudellisten hyötyjen jakautuminen kuljetusten tarjoajien ja kuljetusten tarvitsijoiden kesken oli mainittu, mutta sitä ei ollut arvioitu.

Suurimpien sallittujen massojen korotuksesta hyötyivät erityisesti raskaita materiaaleja, kuten maa-ainesta tai puuta, kuljettavat yritykset. Suurimman sallitun korkeuden korotus oli merkittävä erityisesti elintarvikekuljetusten osalta, sillä korotetussa kuormassa on mahdollista kuljettaa kahta tavarankuljetusrullakkoa päällekkäin aiemman yhden sijaan.

Vaikutusarvioissa ei ole otettu kantaa oikeusministeriön ohjeessa edellytettäviin julkistalouteen tai kansantalouteen kohdistuviin vaikutuksiin eikä tehty kokonaistaloudellista arviota vaikutuksista. Valmisteluun osallistuneiden käsitys oli, että tällaisten arvioiden teko ei olisi onnistunut niin, että niistä olisi saatu luotettavaa tietoa.

Perustelumuistiossa todettiin, että ehdotettujen muutosten kokonaisvaikutusta kuljetusten tarjoajien asemaan ja esimerkiksi autonkuljettajien työllisyyteen on vaikea arvioida tarkemmin. Vaikutukset kotimaisiin ajoneuvonvalmistajiin ja ajoneuvoveron kertymään oli mainittu, mutta niitä ei ollut analysoitu.

Oikeusministeriön ohjeessa sanotaan, että vaikutusarvioinnissa on tunnistettava, estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä. Vaikutusarvioissa ei ole otettu kantaa asetusmuutoksen vaikutuksiin yritysten väliseen kilpailuun tai yritysten investointeihin.

Vaikutuksista viranomaisten muuhun toimintaan on perustelumuistiossa maininta, mutta siinä ei sanota mitään siitä, edellyttääkö asetusmuutos muutoksia liikenteen valvontaan. Haastatteluissa selvisi, että valvonnasta keskusteltiin asetusmuutoksen valmistelun aikana ja oli todettu, että olennaisia muutoksia liikenteen valvontaan ei tule. Tämä on kuitenkin olennainen kysymys asetusmuutoksen kannalta, joten sen olisi voinut mainita vaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Ympäristövaikutukset on arvioitu ohjeiden mukaisesti. Myös vaikutukset liikenneympäristön ylläpitokustannuksiin on arvioitu tarkasti.

Yhteiskunnallisina vaikutuksina on mainittu lyhyesti liikenneturvallisuusvaikutuksista. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden ja asiakirjojen analyysin perusteella voidaan todeta, että asetusmuutoksen mahdollisia vaikutuksia liikenneturvallisuuteen ei todennäköisesti ole arvioitu riittävän kattavasti. Arvioinnista on ollut saatavilla ainoastaan lopputulokset, mutta ei mitään kirjallista tausta-aineistoa. Sidosryhmien edustajat ovat esittäneet kritiikkiä asetusmuutoksen perusteluna käytettyä arviota kohtaan, ja arvio positiivisista liikenneturvallisuusvaikutuksista on ristiriidassa useiden asetusmuutoksesta annettujen lausuntojen kanssa. Lausunnoissa mainittuja huolia liikenneturvallisuuden heikkenemisestä ovat esimerkiksi vaikutukset siltoihin ja sillankaiteisiin kohdistuviin törmäyksiin, vaikutukset yhdistelmien heilumiseen ja huojumiseen sekä yhdistelmän hallinnan menettämiseen, vaikutukset risteyskäyttämiseen ja mäkien nousukykyyn liukkaalla, vaikutukset kuorman sidonnan ongelmiin, vähäliikenteisten teiden ajettavuuden vaikutukset kaatumisriskiin sekä tunneleiden paloturvallisuuden ongelmat ja yrittäjien kustannuspaineiden näkyminen mahdollisena tinkimisenä turvallisuustekijöistä.

Maantie- ja rautatieliikenteen työnjakoon kohdistuvia mahdollisia vaikutuksia ei ole käsitelty asetusmuutoksen vaikutusarvioinnin yhteydessä. Näistä on kuitenkin toivottu selvitystä asetusluonnoksesta annetuissa lau-

Asetusmuutoksesta ei ole tehty kokonaistaloudellista vaikutusarviota

Liikenneturvallisuusvaikutusten arviointi ei ollut riittävän kattavaa

sunnoissa, sillä liikennemuotojen välinen työnjako ja mahdollinen jonkin kulkutavan edistäminen ovat tärkeitä liikennepoliittisia valintoja, joilla on laajat seuraukset.

Työllisyysvaikutuksista perustelumuistiossa on todettu, että niitä on vaikea arvioida. Aluekehitysvaikutuksista ei ole mitään mainintaa. Vaikutuksista kansainväliseen liikenteeseen on esitetty arvio, mutta ei ole arvioitu kansainväliseen kilpailuun kohdistuvia vaikutuksia, jotka voisivat kuitenkin olla olennaisia, kun kyseessä on asetusmuutos, jolla vaikutetaan raskaan liikenteen kilpailutekijöihin.

Jälkiseuranta puuttuu

Vaikutusarvioinnista ei ole tehty systemaattista jälkiseurantaa tai seuranta-suunnitelmaa, joka on ohjeistettu sekä oikeusministeriön että liikenne- ja viestintäministeriön ohjeissa. Jälkiseurannan puuttuminen ei liene tietoinen päätös, vaan seurantaa ei mikään tahon ole huomannut suunnitella tai edellyttää valmistelun yhteydessä.

Liikennevirasto on tehnyt erillisiä selvityksiä ja kartoituksia akseli- ja ajoneuvomassojen kehittymisestä, siltojen parantamistarpeista, pyörien tierasitusvaikutuksesta sekä massojen vaikutuksista tien alla oleviin putkistoihin ja pohjarakenteiden kestävyYTEEN.

Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön ohjeessa esitetään, että jälkiseurannan avulla voidaan arvioida sitä, miten ennustetut vaikutukset ovat toteutuneet, sekä sitä, onko lainsäädännöllä ollut mahdollisia ennakkoimattomia vaikutuksia. Rahoituksen tarpeen ja toteutumisen seuranta toisi hyödyllistä tietoa. Jälkiseurannan tulokset vastaisivat myös eduskunnan esittämiin tietotarpeisiin ja uudelleenarvioinnin tarpeeseen (ks. luku 3).

Vaikutusarvioinneista olisi kuulunut tehdä jälkiseuranta

Asetusmuutoksen vaikutuksia arvioitu suppeammin kuin hallituksen esitysten vaikutuksia yleensä

Tarkastuksessa verrattiin vuoden 2009 hallituksen esityksistä tehtyjen vaikutusarvioiden kohteita tarkastetun asetusmuutoksen perustelumuistiossa²⁸ esitettyihin vaikutusarvioiden aihepiireihin. Taulukossa 3 esitetään vertailutietona, millaisia vaikutusarvioita hallituksen esityksistä oli Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemän tutkimuksen²⁹ mukaan vuonna 2009 tehty ja mitä näistä vaikutuksista oli arvioitu tarkastetun asetusmuutoksen valmistelun yhteydessä.

Taulukko 3: Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskeneen asetusmuutoksen arvioidut vaikutukset ja hallituksen esityksissä vuonna 2009 arvioidut vaikutukset

	Tehdyt vaikutusarviot		
	Hallituksen esityksissä vuonna 2009		Asetusmuutoksessa raskaan liikenteen mittoista ja massoista vuonna 2013
	N	%	
Vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen	166	59	maininta muutamasta kuntien talouteen kohdistuvasta vaikutuksesta
Vaikutukset viranomaisten toimintaan	156	55	maininta, ei arviota
Yritysvaikutukset	109	39	●
Vaikutukset kotitalouksien asemaan	53	19	-
Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa	53	18	-
Ympäristövaikutukset	37	17	●
Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään	48	13	maininta, ei arviota
Aluekehitysvaikutukset	12	6	-
Kielelliset vaikutukset	17	6	-
Sosiaaliset ja terveysvaikutukset	18	6	suppea liikenneturvallisuusarvio
Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen	16	6	-
Sukupuolivaikutukset	15	5	-
Tietoyhteiskuntavaikutukset	18	4	-
Vaikutukset lapsiin	7	2,5	-

Hallituksen esitysten arvioiduista vaikutuksista yleisimpiä olivat vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen, vaikutukset viranomaisten toimintaan ja yritysvaikutukset. Tämän tarkastuksen kohteena olleen asetusmuutoksen vaikutusarvioina oli kyseisistä arvioista raportoitu vain suppeasti yritysvaikutuksia ja maininta viranomaisten toiminnasta. Tämänkin tarkastelun perusteella voidaan todeta, että asetusmuutoksen vaikutuksia olisi ollut syytä tarkastella laajemmin kuin oli tehty.

Vaikutusarvioita suunniteltaessa on toki hyvä ottaa huomioon se, ettei turhaan tehdä arvioita sellaisista vaikutuksista, joita voidaan suoraan pitää hyvin vähäisinä tai olemattomina. Raskaan liikenteen mittoihin ja massoihin kohdistunut asetusmuutos oli ajoneuvojen teknisiä ratkaisuita koskeva säädöshanke, jonka merkittävät vaikutukset kohdistuvat harvoihin kohteisiin. Siksi useita vaikutustyyppisiä voitiin perustellusti jättää arvioinnin ulkopuolelle.

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, oliko vuonna 2013 tehdyn raskaan liikenteen mittoihin ja massoihin kohdistuvan asetusmuutoksen valmistelun tietoperusta riittävä. Tarkastuksessa selvitettiin myös, oliko päätöksen mahdolliset vaikutukset ja toimenpiteen kannattavuus arvioitu luotettavasti ja riittävästi päätöksenteon tueksi. Tarkastus kohdistui 6.6.2013 annetun valtioneuvoston asetuksen³⁰ valmisteluprosessiin sekä sitä edeltäneen strategiatyön valmisteluaineistoihin vuosilta 2010–2013.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön, mutta myös muiden hallinnonalojen asetusvalmistelussa. Tarkastuksen suositusten ja havaintojen perusteella on mahdollista parantaa asetusvalmistelun tietoperustaa ja valmisteluaineiston laatua sekä vaikutusten arvioinnin kattavuutta.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui liikenne- ja viestintäministeriöön, joka vastasi asetusmuutoksen valmistelusta, sekä Liikennevirastoon, jonka vastuulla olivat asetusmuutoksen vaikutus- ja kannattavuuslaskelmat.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä ja Liikennevirastolta, jotka molemmat antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko liikennepoliittista, elinkeinoelämän edellytyksiin kohdistuvaa esimerkkitoimenpidettä koskevan päätöksen tietoperusta ollut riittävä. Pääkysymys jaettiin neljään osakysymykseen, jotka on esitetty seuraavalla sivulla. Kysymysten yhteydessä on esitetty myös niiden tarkastelua varten määritellyt kriteerit, käytetyt aineistot ja menetelmät.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko päätöksen valmistelun yhteydessä tehty riittävät ja hyödynnettävät vaikutus- ja kannattavuusarviot?
2. Onko päätöksen valmistelun yhteydessä käsitelty sen seurauksena aloitettavan hankeohjelman rahoitusta?
3. Miten vaikutus- ja kannattavuusarviot ovat vaikuttaneet päätöksentekoon?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Vaikutus- ja kannattavuusarvioiden selkeys, kattavuus, mitattavuus ja tarkastettavuus

Aineistot: Asetusmuutoksen valmistelun vaikutusarviointiaineistot (myös muut kuin ”virallinen” dokumentti) ja valmistelua edeltävä strategiadokumentti, arviointeihin liittyvät ohjeet ja määräykset, strategia-työstä ja asetusmuutoksesta annetut lausunnot sekä valmisteluun osallistuneiden ja sidosryhmien haastattelut

Analyysimenetelmät: Valmistelun tausta- ja perusteludokumenttien analyysi. Asetusmuutoksen vaikutuksista ja kannattavuudesta tehdyistä laskelmista saatiin myös kirjallisia lisäselvityksiä, joissa esitetyt numerotiedot käytiin läpi tapauskohtaisesti. Haastatteluista tehdyt litteroinnit analysoitiin aineistolähtöisesti NVivo-ohjelman avulla.

Kriteerit: Hankeohjelman rahoitusvaihtoehtoja ja kannattavuutta koskevat tunnusluvut tai muut mittarit, tarkastelun olemassaolo ja hyödynnettävyys

Aineistot: Päätöksen valmistelun asiakirjat ja arviolaskelmat, valmisteluun osallistuneiden ja sidosryhmien haastattelut

Analyysimenetelmät: Kirjallinen aineisto ja haastatteluista tehdyt litteroinnit analysoitiin osittain etsimällä teemoja dokumenteista manuaalisesti, osittain NVivo-ohjelman avulla.

Kriteerit: Vaikutus- ja kannattavuusarvioiden näkyminen päätöksen sisällössä

Aineistot: Päätöksen valmistelun arviointiaineistot, valmistelun osallisten, päätöksentekoon osallistuneiden ja sidosryhmien haastattelut, asetusasiakirja, valmistelun muistiot

Analyysimenetelmät: Kirjallinen aineisto ja haastatteluista tehdyt litteroinnit analysoitiin osittain etsimällä teemoja dokumenteista manuaalisesti, osittain NVivo-ohjelman avulla.

4. Onko päätöksen valmistelussa noudatettu säädösvalmistelun vaikutusten arviointia ohjaavia määräyksiä ja ohjeita?

Kriteerit: Säädösvalmistelun vaikutusten arviointia ohjaavien määräysten ja ohjeiden noudattaminen

Aineistot: Säädösvalmistelun vaikutusten arviointia koskevat määräykset ja ohjeet, päätöksen valmistelun muistiot ja laskelmat, valmisteluun osallistuneiden ja sidosryhmien haastatteluaineisto

Analyysimenetelmät: Säädösvalmistelun vaikutusarviointiaineistoja verrattiin kolmen arviointiohjeen³¹ sisältöön. Haastatteluista tehdyt litteroinnit analysoitiin aineistolähtöisesti NVivo-ohjelman avulla.

Asetusmuutoksen valmistelun muistiot, seminaariaineistot ja tiedotteet sekä arviolaskelmia koskevat dokumentit kerättiin valmistelun eri osallisilta ja sekä internet-julkaisuista. Asetusmuutoksesta annetut lausunnot saatiin liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamosta. Rahoitusta koskevat tiedot pyydettiin Liikennevirastosta.

Tarkastuksen aikana tehtiin haastattelut liikenne- ja viestintäministeriössä (1 henkilö, 2 haastattelua), Liikennevirastossa (2 + 1 henkilöä), Liikenteen turvallisuusvirastossa (1 henkilö, 2 haastattelua), Yleisessä Teollisuusliitossa (1 henkilö), eduskunnassa (1 henkilö), Kuntaliitossa (1 henkilö) ja Metsäteollisuus ry:ssä (1 henkilö). Haastattelut olivat teemahaastatteluita, joissa haastateltavalle oli annettu etukäteen lista käsiteltävistä teemoista. Haastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöisesti NVivo-ohjelman avulla.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus tehtiin ajalla 25.2.2015– 20.4.2016.

Kirjallinen aineisto kerättiin ajalla 1.3.2015–15.12.2015. Haastattelut tehtiin 1.3.2015–17.12.2015.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Katja Estlander. Johtava tuloksellisuustarkastaja Ari Hoikkala osallistui Liikennevirastossa tehtyihin haastatteluihin ja tarkastushavainnoista tehtyjen päätelmien muodostamiseen. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Koska tarkastusasetelma oli melko suppea ja selvärajainen, kovin suuren havaintoaineiston kerääminen ei ollut tarpeen. Lisäaineiston kerääminen lopetettiin siinä vaiheessa, kun samat havainnot alkoivat nousta kaikesta siihen mennessä kerätystä aineistosta.

- 1 Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun asetuksen muuttamisesta. 407/2013. Annettu Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2013.
- 2 Tanttu, A. 2012: Strategia raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen mitoista ja massoista. Luonnos.
- 3 Asetus ajoneuvojen käytöstä tiellä. 1257/1992. Annettu Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1992.
- 4 Liikennevirasto 2015: Raskaan kaluston massat ja mitat. <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikenneverkko/tiet/massatjमितat#.VZ5wF43yWM8>. Viitattu 9.7.2015.
- 5 Liikennevirasto 2015: Raskaan kaluston massat ja mitat. Hankekortti. http://www.liikennevirasto.fi/documents/20473/23313/Hankekortti_massat+ja+mitat/3c1df8c3-c829-494e-9d29-ce36ea738707. Viitattu 13.11.2015.
- 6 Liikennevirasto 2015: Raskaan kaluston massat ja mitat. Hankekortti. http://www.liikennevirasto.fi/documents/20473/23313/Hankekortti_massat+ja+mitat/3c1df8c3-c829-494e-9d29-ce36ea738707. Viitattu 13.11.2015.
- 7 Puurunen, Juhani 2013: Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Muistio 29.5.2013. Liikenne- ja viestintäministeriö.
- 8 Liikennevirasto 2012: Liikenneviraston laskelmat kuljetuskustannukset ja teiden ja siltojen vahvistamistarpeet 21.12.2012. Muistio.
- 9 Puurunen, Juhani 2013: Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Muistio 29.5.2013. Liikenne- ja viestintäministeriö.
- 10 Ortega, A., Vassallo, J.M., Guzmán A.F. & Pérez-Martinez P.J. 2015: Are Longer and Heavier Vehicles (LHVs) Beneficial for Society? A Cost Benefit Analysis to Evaluate their Potential Implementation in Spain. Transport Reviews. Routledge.
- 11 Ortega, A., Vassallo, J.M., Guzmán A.F. & Pérez-Martinez P.J. 2015: Are Longer and Heavier Vehicles (LHVs) Beneficial for Society? A Cost Benefit Analysis to Evaluate their Potential Implementation in Spain. Transport Reviews. Routledge.
- 12 Lainvalmisteluun liittyvät muut ilmoitusvelvoitteet. <http://eu-opas.finlex.fi/4-lainvalmisteluun-liittyvat-ilmoitusvelvoitteet/4-2/>.
- 13 EU:n ilmoitusmenettely. http://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/tavaroiden_ja_palvelujen_vapaa_liikkuvuus/eu_n_ilmoitusmenettely.
- 14 Liikennevirasto 2012: Liikenneviraston laskelmat kuljetuskustannukset ja teiden ja siltojen vahvistamistarpeet 21.12.2012. Muistio.
- 15 Liikennevirasto 2016: Liite1 Livin lausuntoon Raskaan liikenteen tarkastuskertomus.pdf.
- 16 AASHTO Homepage. <http://www.transportation.org>.
- 17 Liikennevirasto 2012: Liikenneviraston laskelmat kuljetuskustannukset ja teiden ja siltojen vahvistamistarpeet 21.12.2012. Muistio.
- 18 Liikennevirasto 2016: Liikenneviraston lausunto Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelun tarkastuskertomuksen luonnokseen. LIVI/1826/00.03.03/2016.
- 19 Eduskunnan valtiovarainvaliokunta 2014: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015-2018. VaVM 6/2014 vp - VNS 4/2014 vp.
- 20 Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta 2013: Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto 12/2013 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtioneuvoston kehyksistä vuosille 2014-2017 27.3.2013 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä.
- 21 Eduskunnan valtiovarainvaliokunta 2013: Valtioneuvoston selonteko valtioneuvoston kehyksistä vuosille 2014-2017. VaVM 9/2013 vp - VNS 3/2013 vp.
- 22 Kirjallinen kysymys 612/2013 vp ja liikenneministeri Merja Kyllösen vastaus kysymykseen. Raskaan liikenteen massojen ja mittojen korotuksen uudelleenarviointi.
- 23 Oikeusministeriö 2004: Hallituksen esityksen laatimissuhteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Oikeusministeriö. Edita.
- 24 Liikenne- ja viestintäministeriö 2007: Säädosvalmistelu liikenne- ja viestintäministeriössä. Nro 12/01/2007. Annettu 25.4.2007.
- 25 Oikeusministeriö 2007: Säädosuhteiden vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- 26 Liikennevirasto 2012: Liikenneviraston laskelmat kuljetuskustannukset ja teiden ja siltojen vahvistamistarpeet 21.12.2012. Muistio.
- 27 Puurunen, Juhani 2013: Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Muistio 29.5.2013. Liikenne- ja viestintäministeriö.
- 28 Puurunen, Juhani 2013: Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Muistio 29.5.2013. Liikenne- ja viestintäministeriö.
- 29 Pakarinen, Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura 2010: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki.
- 30 Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun asetuksen muuttamisesta. 407/2013. Annettu Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2013.
- 31 Liikenne- ja viestintäministeriö 2007: Säädosvalmistelu liikenne- ja viestintäministeriössä. Nro 12/01/2007. Annettu 25.4.2007; Oikeusministeriö 2007: Säädosuhteiden vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6; Oikeusministeriö 2004: Hallituksen esityksen laatimissuhteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Oikeusministeriö. Edita.

Tarkastuskertomuksen valokuvat

sivulla 10

iStock

sivulla 14 ja 22

Liikennevirasto

sivuilla 26

Valokuvaaja: Vilja Pursiainen, VTV

sivulla 30

Valokuvaaja: Sofia Isokoski, VTV



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-335-7 (PDF)