Tuloksellisuustarkastuskertomus

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2014

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 14/2014

Tuloksellisuustarkastuskertomus

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-276-3 (nid.)
ISBN 978-952-499-277-0 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-277-0
http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-277-0

Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 310/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

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

Ennen tarkastuskertomuksen antamista liikenne- ja viestintäministeriöllä 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 2017.

Helsingissä 3. päivänä marraskuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ari Hoikkala

Tarkastuksen tekijät:
Johtava tuloksellisuustarkastaja Ari Hoikkala
Johtava tuloksellisuustarkastaja Auri Pakarinen
Johtava tilintarkastaja Tuula Herrala
Johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas
Ylitarkastaja Reijo Mäkinen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara
Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:
Liikenne- ja viestintäministeriö

Asiasanat:
Ohjaus, ohjausjärjestelmä, tulosohjaus

Sisällys

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot **4**

1 Tarkastuksen tausta **9**

2 Tarkastusasetelma **10**

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus 10

2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset 15

2.3 Tarkastusaineistot ja menetelmät 18

3 Tarkastushavainnot **20**

3.1 Suunnittelu 20
3.1.1 Strateginen suunnittelu 20
3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu 27
3.1.3 Talousarvioesityksen rakenne ja sisältö 29

3.2 Johtaminen 35
3.2.1 Hallinnonalan tulosohjaus 35
3.2.2 Väylänpidon ohjaus 48
3.2.3 ELY-keskusten tulosohjausjärjestelmä 54
3.2.4 Säädösvalmistelu 59

3.3 Raportointi 72
3.3.1 Raportointi eduskunnalle 72
3.3.2 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset 73

3.4 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät 75
3.4.1 Laskentatoimi 75
3.4.2 Tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintamenettely 77

3.5 Sisäinen valvonta 79

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuksen kohteena oli liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan pääluokkaan on myönnetty yhteensä 3 198 miljoonaa euroa määrärahoja valtion vuoden 2013 talousarviossa.

Tarkastuksen pääkysymys oli, miten hyvät edellytykset liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle. Tarkastusviraston ohjausjärjestelmätarkastusmallin mukaisesti pääkysymys on jaettu edelleen viiteen osioon, jotka käsittelevät suunnittelua, johtamista, raportointia, laskentatointa ja arviointijärjestelmiä sekä sisäistä valvontaa. Yksityiskohtaisempi tarkastus painottui väylänpitotoiminnan ohjaukseen, koska valtion liikenneväylien väylänpitomenoihin on käytetty hallinnonalalle talousarviossa myönnetyistä määrärahoista noin kaksi kolmasosaa.

Ohjaukseen liittyvä perusohjeistus on melko hyvin hoidettu

Tarkastuksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on kehitetty ohjausjärjestelmää valtionhallinnon yleisten kehittämislinjausten mukaisesti ja tehty myös oma-aloitteista kehittämistyötä. Hallinnonalan ohjausprosesseissa on edetty suuntaan, jossa otetaan aiempaa paremmin huomioon hallitusohjelmassa edellytetyt toimenpiteet. Hallinnonalan ohjausjärjestelmän perusohjeistuksesta on kokonaisuutena huolehdittu melko hyvin, mikä on osaltaan antanut hyvät edellytykset ohjaukselle. Hallinnonalalla on oltu aktiivisia myös tulosohjauksen kehittämisessä.

Liikennepolitiikan ohjauksessa käytettävät uudet käsitteet ja indikaattorit ovat vielä keskeneräisiä

Erityisenä haasteena kunnolliselle suunnittelulle, johtamiselle ja raportoinnille on hallinnonalalla liikennepolitiikan uusien käsitteiden nopea käyttöönotto. Käsitteiden määritelmät ja sisällöt eivät ole aina olleet riittä-

vän kehittyneitä ja vakiintuneita aiempiin käsitteisiin verrattuna, mikä voi aiheuttaa ohjauksen heikentymisen riskin kokonaisuuden kannalta. Yksi esimerkki tästä on sinänsä järkevä pyrkimys siirtyä liikennejärjestelmäajatteluun, jolloin liikennejärjestelmä koostuu useista eri tavalla ohjattavista osista. Tämän kokonaisuuden käsittävien selkeiden ohjauskeinojen ja onnistumista kuvaavien indikaattorien kehittäminen vaatii aikaa.

Väylänpitovaroja ei tarkastella riittävästi kokonaisuutena toimenpiteitä priorisoitaessa

Toinen merkittävä ohjauksen ongelma on ollut se, että väylänpitotoiminnan ohjauksessa on pidetty eri väylänpitotoimenpiteiden tarkastelut sekä määrärahojen kohdentaminen ja mitoittaminen toisistaan liian erillään. Esimerkiksi aluepoliittiset intressit ovat voineet vaikuttaa osaltaan tähän erillään pitoon. Käytäntö on johtanut joidenkin yhteysvälien suurten ja kalliiden tasonparannushankkeiden suosimiseen olemassa olevan väyläverkoston riittävän kunnossapitotoiminnan sijasta. Tälle menettelylle ei ole löytynyt riittävää tietoperustaa eikä läpinäkyvästi esitettyjä perusteluja.

Valtion talousarviorakenne ja laatimiskäytäntö eivät edistä väylänpitovarojen kokonaistarkastelua

Valtion talousarviossa ei ole tarkasteltu sellaisia väylänpitorahoituksen kohdentamisen vaihtoehtoja, joissa olisi kysymys esimerkiksi jonkin väylänpitoinvestointimäärärahan siirrosta kunnossapitotoimintaan varattuun määrärahaan. On tyydytty vain toteamaan kunnossapitomäärärahojen riittämättömyys ja tämän määrärahan lisätarve. Valtion talousarvion laatimisessa ei ole määrätty perusteltavaksi valtion väylien väylänpitoon tarkoitetun kokonaisrahoituksen jakautumista eri momenteille.

Perusväylänpidon momentilta voidaan rahoittaa kunnossapitotoiminnan lisäksi liikenneväyliin tehtäviä kustannusarvioltaan kymmenien miljoonien eurojen investointeja. Tämän kokoisia hankkeita on toisaalta rahoitettu myös talousarvion menolajiluokittelun mukaisilla varsinaisilla investointimäärärahoilla. Investointiluonteisiin väylähankkeisiin on käytettävissä useampia talousarvion määrärahoja, mikä osaltaan hankaloittaa väylänpitotoiminnan ylätason ohjausta ja monimutkaistaa suunnittelua ja seurantaa.

Hallinnonalan strategia-asiakirjojen suuri määrä ja kirjavuus ovat riskejä tuloksellisuudelle

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ei ole yhtä hallinnonalan laatimaa niin sanottua konsernistrategiaa, joka olisi hallinnonalan politiikkaosa- ja toimintokohtaisten strategioiden yläpuolella. Hallinnonalan strategiakokonaisuus koostuu eri aikoina laaditusta ja sisällöllisesti kirjavasta asiakirjajoukosta. Näiden asiakirjojen strategisuuden aste ja sisältö vaihtelevat. On myös vaikeasti hahmotettavissa, miten tiiviisti eri strategiat ja niiden linjaukset liittyvät toisiinsa. Riskinä on liian hajanainen toiminnan suunnittelu. Joissakin hallinnonalan strategia-asiakirjoissa on taloudellisia vaikutuksia käsitelty melko vähän.

Ministeriön eräissä hankinnoissa on ongelmia hankintasäännöksien noudattamisessa

Tarkastuksen yhtenä osana arvioitiin joidenkin ministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintamenettelyjen säännöstenmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Eräässä hankkeessa palvelu oli kilpailutettu hankintalain mukaisesti, mutta sen hankintamenettelyssä havaittiin virheitä ja puutteita, jotka liittyivät tarjoajien soveltuvuudelle asetettuihin vaatimuksiin, tarjouksen vertailuperusteisiin sekä tarjousten vertailuun ja hankintapäätökseen. Muut tämän hankkeen hankinnat oli toteutettu suorahankintoina eli hankkimalla palvelut suoraan tietyltä palveluntarjoajalta ilman kilpailuttamista.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on paljon säädösvalmistelua tukevia rakenteita

Tarkastuksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriössä on toimivat rakenteet säädösvalmistelua varten. Säädösvalmistelua pidetään yhtenä ministeriön ydintoiminnoista. Johtoryhmäkäsittely on parantanut kansliapäällikön edellytyksiä vastata säädösvalmistelun laadusta. Liikenne- ja viestintäministeriö on myös panostanut vaikutusten arviointiin merkittävimmissä lakiuudistuksissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö voisi kuitenkin hyödyntää säädösvalmistelussa nykyistä enemmän työryhmiä. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi seurata nykyistä järjestelmällisemmin myös lakien toteutuneita vaikutuksia. Lisäksi vastuuvalmistelijan osallistuminen johtoryhmien kokouksiin ainakin merkittävissä säädöshankkeissa parantaisi tiedonkulkua.

Kaikkien virastojen tulosohjauksessa ei ole ollut taloudellisuustavoitteita

Tilintarkastusten perusteella tulostavoitteiden asetannan puutteena voidaan pitää taloudellisuustavoitteiden puuttumista useimmilta hallinnonalan kirjanpitoyksiköiltä. Kaikki kirjanpitoyksiköt ovat kuitenkin vuoden 2013 tilinpäätöksissään esittäneet taloudellisuudesta kuten muistakin toiminnallisen tehokkuuden osa-alueista olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot. Kirjanpitoyksikköjen tuloksellisuuden laskentatoimessa on edelleen kehitettävää muun muassa kustannusten kohdentamisen perustana olevan työajanseurannan osalta. Kirjanpitoyksikköjen sisäisen valvonnan tilan on vuoden 2013 tilintarkastuksissa arvioitu olevan Liikennevirastoa lukuun ottamatta pääosin asianmukainen.

Tarkastusviraston suositukset

1. Liikennejärjestelmä- ja palvelutasokäsitteiden sekä uuden liikennepolitiikan toimintamallin mukaisia indikaattoreita tulisi kehittää. Liikenneväylien kuntoa kuvaavista aiemmista tieto- ja ohjausjärjestelmistä ei tulisi luopua ohjauksessa, ennen kuin on kehitetty laajempaa liikennepolitiikan kokonaisuutta kuvaavia ja toimiviksi todettuja järjestelmiä niiden tilalle.

2. Valtion liikenneväylien kunnossapito- ja tasonparannustarpeita tulisi tarkastella ohjauksessa ja määrärahojen kohdentamisessa yhtenä kokonaisuutena. Toimenpiteet tulisi asettaa perusteltuun tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen ja sovittaa sen mukaan käytettävissä olevaan kokonaisrahoitukseen. Olemassa olevien ja edelleen tarpeellisten väylien taloudellinen päivittäinen kunnossapito, ylläpito ja nykyinen korjaustarpeen poisto järkevässä ajassa olisi priorisoitava ennen tasoa nostavia parannushankkeita tai väyläverkon laajuutta kasvattavia hankkeita, mikäli muusta suoritusjärjestyksestä ei ole tarkempia kannattavuusselvityksiä.

3. Jos priorisoidaan joidenkin yhteysvälien tasoa nostavia suuria parannushankkeita muun väyläverkon korjaustarpeen poiston sijasta, tälle on oltava riittävä tietoperusta ja päätös on perusteltava läpinäkyvästi. Kirjanpidossa tehtävää väyläverkon tasearvo- ja poistolaskentaa tulisi kehittää nykyistä käyttökelpoisemmaksi kuvaamaan väyläverkon todellista kunnossapitotarvetta.

4. Valtion väylänpitomenojen nykyinen budjetointitapa ei tue riittävästi väylänpitovarojen kohdentamisen kokonaistarkastelua. Yksi parannusvaihtoehto olisi talousarvion liikenneverkko-luvussa esitettävä väylänpitovarojen kohdentamisen kokonaistarkastelu, jossa esitettäisiin selkeät perustelut valitulle investointien kokonaistasolle sekä määrärahojen kohdentamiselle väylien alkuperäistä teknistä tasoa ylläpitävään, korjaustarpeen poistavaan ja toisaalta alkuperäistä tasoa selvästi parantavaan tai liikenneverkon laajentamista koskevaan toimintaan.

5. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi varmistaa, että tutkimus- ja kehittämishankkeisiin liittyvissä hankinnoissa noudatetaan säädöksiä ja hankintamenettelyt ovat tarkoituksenmukaisia. Suorahankintojen toteuttamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

6. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi hyödyntää säädösvalmistelussa nykyistä enemmän työryhmiä. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi seurata lakien toteutuneita vaikutuksia tekemällä jälkiseurannat tietyin kriteerein kaikkein merkittävimmistä lakiuudistuksista. Voidaan myös suositella, että vastuuvalmistelija osallistuisi johtoryhmien kokouksiin ainakin merkittävissä säädöshankkeissa. Tämä parantaisi tiedonkulkua.

7. Hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen tulosohjauksen terävöittämiseksi olisi suositeltavaa, että liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaisi kaikille hallinnonalan kirjanpitoyksiköille taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet tunnuslukuina tai muuten mitattavina tavoitteina.

1 Tarkastuksen tausta

Liikenne- ja viestintäministeriön toimialan vaikutus talouteen on merkittävä tarkasteltaessa välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia tai laajempia yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia. Valtion vuoden 2013 talousarviossa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan pääluokkaan on myönnetty yhteensä 3 198 miljoonaa euroa määrärahoja, joista suurin osa on tarkoitettu valtion omistamien liikenneväylien kunnossapitoon ja parantamiseen. Hallinnonalan vastuulle kuuluu myös muun muassa viestinnän ohjaus valtion tasolla. Viestintäalan ohjaukseen käytetään liikennealan ohjaukseen verrattuna melko vähän valtion talousarviomäärärahoja[1], mutta ohjauksella on suuri välillinen valtiontaloudellinen ja yhteiskuntataloudellinen merkitys. Viestintäalan yhteiskuntataloudellinen merkittävyys ilmenee esimerkiksi sen osuutena bruttokansantuotteesta[2].

Tarkastuksen kohteena on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmätarkastuksia varten on tarkastusvirastossa laadittu tarkastusmalli, jota on käytetty tarkastuksessa. Mallin mukaan tarkastuksen pääasialliset kohteet ovat ne johdon toimet ja menettelyt, joilla ministeriön johto luo edellytykset hallinnonalan toiminnalle ja tuloksellisuudelle sekä vastuun toteamiselle. Tarkastuksessa ei siis arvioida liikenne- ja viestintäministeriön toiminnan varsinaista tuloksellisuutta.

Tarkastusviraston linjausten mukaan ohjausjärjestelmätarkastukset tehdään kaikilta hallinnonaloilta. Ohjausjärjestelmätarkastukset on tähän mennessä tehty sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, ympäristöministeriön, puolustusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön hallinnonaloilta. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastus sisältyy tarkastusviraston vuosien 2013–2017 tarkastussuunnitelmaan.

---

[1] *Esim. Viestintäviraston käyttöön myönnettiin vuoden 2013 talousarviossa nettomäärärahoja yhteensä 29 miljoonaa euroa. Liikenne- ja viestintäministeriö osallistuu muutoin toimialan ohjaukseen toimilupa- ja taajuuspolitiikan keinoin, lainsäädäntöä kehittäen ja muulla strategisella vaikuttamisella. Tähän toimintaan ei ole varattu erillisiä määrärahoja, vaan toiminta tapahtuu ministeriön toimintamenomäärärahojen puitteissa. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirrettiin vuoden 2013 talousarviossa 500 miljoonaa euroa.*

[2] *Esim. internetin osuus Suomen bruttokansantuotteesta on noin yhdeksän prosenttia (Internet Suomen taloudessa. LVM:n julkaisuja 8/2012).*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Tarkastuksen kohteena oli liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa tässä niitä hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalansa tuloksellisuuden. Määritelmällä korostetaan sitä, että ohjausjärjestelmä on nimenomaan hallinnonalan johdon järjestelmä eikä se sisällä hallinnon toimintaa tai toiminnan vaikutuksia. Tuloksellisuus puolestaan voidaan määritellä optimaaliseksi suhteeksi tavoitteiden saavuttamisen sekä siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen välillä. Tuloksellisuus on siis yläkäsite onnistuneelle – vaikuttavalle, tehokkaalle, taloudelliselle, laadukkaalle ja lainmukaiselle – toiminnalle.

Tarkastuskohteena olevan ohjausjärjestelmän rahallista arvoa ei voi suoraan määritellä, koska ohjausjärjestelmä ei ole itsenäinen toiminto vaan osa kaikkea hallinnonalan toimintaa. Koska ohjausjärjestelmässä on perimmiltään kyse hallinnonalan johtamisesta ja hallinnasta, sen välillinen merkitys on kuitenkin suuri.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala, tehtävät ja organisaatio

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) toimialasta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Ohjesäännön 20 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat:

1. tie- ja rautatieliikenne, siviili-ilmailu ja vesiliikenne;
2. liikenneväylät, satamat ja lentopaikat;
3. ilmakehän tutkimus ja seuranta, sääpalvelut sekä fysikaalinen merentutkimus ja seuranta;
4. sähköinen viestintä, postitoiminta ja lehdistön tukeminen;
5. viestintäpalvelujen tietoturvallisuus.

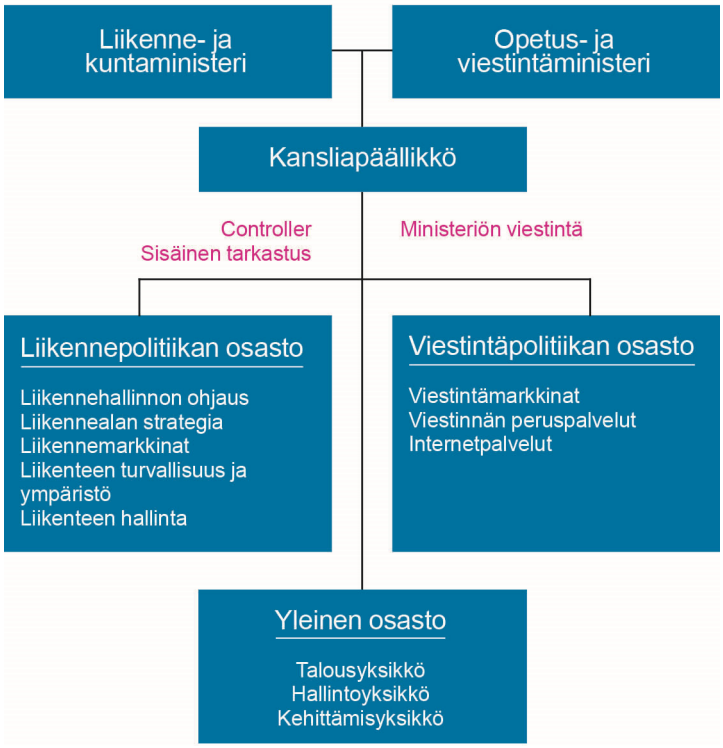
Yksityiskohtaisemmin liikenne- ja viestintäministeriön tehtävistä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa liikenne- ja viestintäministeriöstä (405/2003). Tätäkin yksityiskohtaisemmin tehtävistä määrätään ministeriön työjärjestyksessä (790/2011), jossa tehtävät on kohdennettu toimintayksikkötasolle saakka. Näitä säädöksiä ei selosteta tarkemmin tässä.

Säädöksissä mainituista liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimialasta ja tehtävistä on hallinnonalalla muodostettu neljä ryhmää, joista on käytetty termejä liikennepolitiikka, viestintäpolitiikka, omistajaohjaus sekä hallinnonalan yhteiset toiminnot. Hallinnonalaan kuuluvan Ilmatieteen laitoksen toimialaa ja tehtäviä on käsitelty näissä asiakirjoissa osittain liikennepolitiikan osana ja osittain hallinnonalan yhteisten toimintojen tutkimusosassa.

Ohjauksen kannalta huomionarvoista on myös se, että säädösten perusteella valtionhallinnossa tehdään liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaa laajemmilla kokoonpanoilla joitakin hallinnonalan toimialaan liittyviä merkittäviä päätöksiä. Tällaisia laajempia kokoonpanoja ovat olleet valtioneuvoston yleisistunto, talouspoliittinen ministerivaliokunta ja liikenne- ja viestintäpoliittinen ministerityöryhmä. Niissä on esimerkiksi päätetty käynnistää merkittäviä liikennehankkeita tai asetettu tavoitteita liikenneturvallisuuden parantamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriössä toimii kaksi ministeriä: liikenne- ja kuntaministeri ja opetus- ja viestintäministeri. Ministeriön korkein virkamies on kansliapäällikkö.[3]

[3] *Valtioneuvoston internet-sivu: ministerien työnjako.*



KUVIO 1. Liikenne- ja viestintäministeriön organisaatio 2014.[4]

Liikenne- ja viestintäministeriössä on kolme osastoa (yleinen osasto, liikennepolitiikan osasto ja viestintäpolitiikan osasto) (kuvio 1). Osastot jakautuvat edelleen yksiköihin. Ministeriön viestintä, sisäinen tarkastus ja controller ovat suoraan ylimmän johdon alaisuudessa. Liikenne- ja viestintäministeriössä on noin 170 työntekijää.

Muut toimijat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on neljä virastoa:
- Ilmatieteen laitos
- Liikennevirasto
- Liikenteen turvallisuusvirasto
- Viestintävirasto.

[4] *Liikenne- ja viestintäministeriön internet-sivu: organisaatiokaavio.*

Näiden lisäksi ministeriön ohjausvastuulla on kaksi valtion omistamaa osakeyhtiötä:

- Finnpilot Pilotage Oy
- Finavia Oyj.

Hallinnonalalla on myös valtion talousarvion ulkopuolinen televisio- ja radiorahasto, jonka tarkoituksena on järjestää Yleisradio Oy:n toiminnan rahoitus ja rahaston hoito sekä muutoinkin edistää televisio- ja radiotoimintaa.[5] Rahastoa hoitaa Viestintävirasto. Rahastolle suoritetaan rahoitusta talousarvioon otettavasta määrärahasta Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:ssä säädetyn julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi. Yleisradiosta annettuun lakiin tehdyn muutoksen (474/2012) seurauksena Viestintävirasto osallistuu aiempaa enemmän Yleisradio Oy:n valvontaan (12a ja 12b §).

Ministeriö on valvonut myös julkisoikeudellisen yhdistyksen Liikenneturvan toimintaa.

Hallinnonalan toimintojen ohjaukseen liittyviä muita toimijoita

Liikenne- ja viestintäministeriön yhteydessä on joitakin valtionhallintoa laajemman kokoonpanon käsittäviä neuvottelukuntia[6] sekä muita yhteistyöelimiä. Niiden tarkoitus on avustaa ministeriötä tietyissä erikseen määritellyissä asioissa. Joistakin on omat säädöksensä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-keskuksista) annetun lain (897/2009) 6–9 §:ssä on määritelty kyseisten keskusten tehtävien ohjaamista. Työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) kuuluu keskusten yleishallinnollinen ohjaus ja liikenne- ja viestintäministeriölle keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen toiminnallinen ohjaus. Liikenne- ja viestintäministeriö on delegoinut säädöksellä ELY-keskusten toiminnallisen tulosohjauksen Liikennevirastolle.[7]

Valtioneuvoston kansliaan on keskitetty markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden omistajaohjaus. Näihin yhtiöihin kuuluu myös eräitä aiemmin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimintoja hoitaneista yksiköistä muodostettuja yhtiöitä (Arctia Shipping Oy, Destia Oy, Finnair Oyj, Itella Oyj, Meritaito Oy, Raskone Oy ja VR-Yhtymä Oy).

---

[5] *Laki valtion televisio- ja radiorahastosta 745/1998 1 §.*
[6] *Esim. liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunta.*
[7] *Laki Liikennevirastosta (862/2009) 2 §.*

Hallinnonalan resurssit

Valtion talousarviossa vuoden 2013 liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan (31) määrärahat ovat yhteensä noin kolme miljardia euroa. Talousarvio jakautuu luvuittain seuraavasti (vertailukohteena vuoden 2012 talousarvioluvut):

TAULUKKO 1. Valtion talousarvioiden 2012 ja 2013 pääluokan 31 määrärahat luvuittain eriteltynä.

Talousarvion luku	Talousarvio 2012[8] 1 000 €	Talousarvio 2013[9] 1 000 €	Talousarvio 2013 Momenttien lukumäärä
01. Hallinto ja toimialan yhteiset menot	415 985	414 831	4
10. Liikenneverkko	1 719 713	1 926 250	12
20. Liikenteen viranomaispalvelut	40 502	42 562	1
30. Liikenteen tukeminen ja ostopalvelut	199 250	237 978	8
40. Viestintäpalvelut ja -verkot sekä viestinnän tukeminen	24 705	529 265	5
50. Tutkimus	43 142	47 197	1
Yhteensä	2 443 297	3 198 083	31

Vuoden 2013 määrärahat ovat nousseet yli 700 miljoonaa euroa edellisvuodesta. Suurin osa tästä noususta johtuu Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahaston kautta hoidettavan 500 miljoonan euron rahoituksen muuttumisesta valtion talousarvion kautta rahoitettavaksi vuonna 2013. Toinen merkittävä kasvua aiheuttanut tekijä on syksyn 2013 lisätalousarviossa eduskunnan myöntämä 200 miljoonan euron määräraha Finavia Oyj:n oman pääoman kasvattamiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahat ovat noin kuusi prosenttia valtion talousarvion määrärahojen yhteenlasketusta määrästä. Hallinnonalan ohjausjärjestelmä huolehtii osaltaan liikenteen ja viestinnän

[8] *Hallituksen vuosikertomus 2012. Luvut eivät sisällä edelliseltä vuodelta siirrettyjä siirtomäärärahoja.*

[9] *Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2013. Luvut eivät sisällä edelliseltä vuodelta siirrettyjä siirtomäärärahoja.*

sekä niiden yhteyksien toimivuudesta ja kehittämisestä. Nämä ovat välttämättömiä nykymuotoisen yhteiskunnan menestymisen kannalta. Hallinnonalan välittömien ja välillisten yhteenlaskettujen taloudellisten vaikutusten voi siten arvioida olevan olennaisesti suuremmat kuin valtion talousarviossa esitetty kolme miljardia euroa vuodessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle sijoitettujen tulojen arvioitiin olevan valtion talousarviossa vuodelle 2013 yhteensä noin 118 miljoonaa euroa.

Valtion taseen loppusumma oli 56 190 miljoonaa euroa vuoden 2013 lopussa.[10] Tästä summasta käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten kirjanpitoarvo oli 42 919 miljoonaa euroa. Ryhmän suurimmat yksittäiset erät ovat tie- ja rautatierakenteissa (yhteensä noin 17 000 miljoonaa euroa). Valtion omistamien liikenneväylien rakenteet ovat suurin yksittäinen omaisuuserä valtion taseessa (seuraavana ovat käyttöomaisuusarvopaperit, noin 14 000 miljoonaa euroa vuoden 2013 lopussa).

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan henkilöstön kokonaismäärä oli 2 286.

2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset

Tarkastuskysymykset

Tarkastuskysymykset perustuivat tarkastusvirastossa laadittuun ohjausjärjestelmätarkastuksen malliin. Kaikkien ohjausjärjestelmätarkastusten pääkysymyksenä on, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.

Tarkastuksessa ohjausjärjestelmää tarkasteltiin sen osien toimivuuksina. Ohjausjärjestelmän osat ovat 1) suunnittelu, 2) johtaminen, 3) raportointi, 4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmät sekä 5) sisäinen valvonta. Näistä kolme ensimmäistä muodostavat järjestelmän pääosat. Kaksi muuta osaa ovat pääosia tukevia ja leikkaavia toimintoja. Ohjausjärjestelmän osiin kohdistuvat tarkastuskysymykset on esitetty taulukossa 1. Tarkastuksessa ei voitu vastata kaikkiin kysymyksiin kattavasti. Sen sijaan tavoitteena oli tuottaa olennaista tarkastustietoa kunkin kysymysalueen sisällöstä.

[10] *Hallituksen vuosikertomus 2013.*

TAULUKKO 2. Ohjausjärjestelmän osat ja niihin kohdistuvat tarkastuskysymykset.

1. Suunnittelu
1.1 Onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä?
1.2 Onko hallinnonalalla tuotettu oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?
2. Johtaminen
2.1 Onko hallinnonalalla sellainen johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä voidaan saavuttaa asetetut tavoitteet?
2.2 Onko ministeriön säädösvalmistelu laadukasta?
3. Raportointi
3.1 Onko hallinnonalan raportointi eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksessa oikeaa ja riittävää?
3.2 Onko hallinnonalan taloudellinen raportointi oikeaa ja riittävää?
4. Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät
4.1 Ovatko johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmä sellaiset, että ne tuottavat oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan johtamista ja raportointia varten?
5. Sisäinen valvonta
5.1 Onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen?

Suunnittelun osalta tarkastettiin hallinnonalan strategista suunnittelua, toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarvioesityksen sisältöä. Johtamisen osalta tarkastettiin hallinnonalan tulosohjausta, ministeriön säädösvalmistelua, väylänpitotoiminnan ohjausta sekä hallinnonalan tehtävänä olevaa ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen toiminnallista tulosohjausta. Raportoinnissa tarkastuskohteena olivat raportointi eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksessa ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstiedot. Laskentatoimesta tarkastettiin erityisesti hallinnonalan kykyä tuottaa toiminnallisen tuloksellisuuden tietoja laskentajärjestelmien avulla. Hallinnonalan arviointijärjestelmistä tarkastettiin tutkimus- ja arviointihankkeiden hankintamenettelyjä. Sisäisestä valvonnasta esitetään tietoa tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikön tekemien havaintojen avulla. Tarkempia tarkastuskysymyksiä esitetään Tarkastushavainnot-luvun alalukujen alussa.

Tarkastuksen kriteerit ja rajaukset

Tarkastuksen peruskriteereinä ovat toiminnan tuloksellisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Lähtökohtana on, että hallinnonalan tuloksellisen

toiminnan yhtenä edellytyksenä on ohjausjärjestelmä, jolla kyetään suunnittelemaan ja johtamaan toimintaa onnistuneesti. Suunnittelun, johtamisen ja raportoinnin tueksi hallinnonalalla tulee olla kyky tuottaa taloudellista tietoa laskentatoimen välinein sekä laajempaa tietoa toiminnan tuloksellisuudesta arviointijärjestelmien avulla. Hallinnonalalla tulee myös olla riittävä sisäinen valvonta, joka osaltaan varmistaa toiminnan tuloksellisuutta sekä oikeiden ja riittävien tietojen käyttöä toiminnan suunnittelussa, johtamisessa ja raportoinnissa. Tavoitteiden saavuttamisesta ja tuloksellisuudesta tulee raportoida kirjanpitoyksikköjen tilinpäätöksissä sekä eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksessa.

Tarkastusviraston ohjeessa määritetään hyvälle säädösvalmistelulle seuraavat kolme kriteeriä:

1. Säädösvalmistelu on hyvin johdettua.
2. Ministeriö esittää antamissaan lakiesityksissä niiden keskeiset vaikutukset.
3. Säädösvalmistelu on avointa ja osallistavaa.

Tarkastusmallin merkittävin rajaus oli, että tarkastus kohdistuu pääosin vain hallinnonalan ohjausjärjestelmään. Tarkastuksessa ei siten arvioitu tarkemmin hallinnonalan varsinaista toimintaa tai sen tuloksellisuutta, eikä tarkastuksen perusteella siten voida tehdä yksityiskohtaisempia päätelmiä siitä, onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta ollut onnistunutta ja vaikuttavaa.

Toinen merkittävä rajaus oli, että kaikkia hallinnonalan ohjausjärjestelmän kannalta relevantteja toimintoja ei resurssisyiden vuoksi tarkastettu samalla tarkkuudella. Koska valtion liikenneväylien väylänpitomenoihin on käytetty hallinnonalalle talousarviossa myönnetyistä määrärahoista noin kaksi kolmasosaa, yksityiskohtaisempi tarkastus painottui väylänpitotoiminnan ohjaukseen. Yksityiskohtaisemman tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin viestintäsektorin ohjaus, Ilmatieteen laitoksen ohjaus sekä hallinnonalan omistajaohjaus.

Ohjausjärjestelmän toimivuutta arvioitaessa tarkasteltiin riittäväksi katsotussa määrin myös hallinnonalan virastotasoa. Lähempään tarkasteluun otettiin Liikenneviraston väylänpitotoiminta sekä sen toiminta ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen toiminnallisena tulosohjaajana. Tilintarkastus tuotti tietoa budjetoinnista, tulosohjauksesta, raportoinnista, laskentatoimesta ja sisäisestä valvonnasta koko hallinnonalalta.

Säädösvalmistelun arvioinnissa keskityttiin ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön valmisteluun eli hallituksen esitysten valmisteluun. Tarkastuksessa ei arvioitu Viestintäviraston eikä Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin säädösvalmistelua.

Tarkastusta rajattiin ajallisesti siten, että suunnittelussa arvioitiin vuosien 2013 ja 2014 talousarvioesitysten sisältöä ja rakennetta ja ohjauksessa vuoden 2013 tulosohjausta. Hallinnonalan sisäisen raportoinnin osalta tarkastelukohteena oli vuoden 2013 raportointi. Hallinnonalan taloudellisen raportoinnin riittävyyttä arvioitiin vuoden 2013 tilinpäätösten perusteella ja sisäisen valvonnan tasoa vuoden 2013 tietojen perusteella.

2.3 Tarkastusaineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääasiallisen aineiston muodostivat ohjausjärjestelmään liittyvät asiakirjat ja haastattelut liikenne- ja viestintäministeriössä sekä Liikennevirastossa. Joihinkin tarkastuskysymyksiin saatiin vastauksia myös vastuuhenkilöille osoitetuilla sähköpostikyselyillä.

Tärkeimpiä asiakirjoja olivat hallitusohjelmaan ja valtioneuvoston päätöksiin perustuvat valtakunnalliset ohjelmat ja suunnitelmat sekä niiden toimeenpanosuunnitelmat, strategisia linjauksia tai pitkän aikavälin suunnitelmia sisältävät asiakirjat, toiminta- ja taloussuunnitelmat, talousarvioesitykset ja -asiakirjat, tulossopimukset ja -raportit, tilinpäätökset ja toimintakertomukset, hallituksen vuosikertomus sekä eduskunnalle annetut erilliset selonteot.

Tulosohjausjärjestelmää arvioitiin muun muassa vertaamalla tulossopimuksiin sisältyviä tavoitteita toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä strategioihin ja valtakunnallisiin ohjelmiin kirjattuihin tavoitteisiin. Tällöin arvioitiin muun ohella sitä, miten ylätasolla asetetut tavoitteet heijastuvat virastojen tulostavoitteisiin.

Talousarviolain 12 §:n mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Tarkastuksessa arvioitiin hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitteluasiakirjan sisältöä talousarviolain vaatimusta vasten. Toiminta- ja taloussuunnitelmia sekä talousarvion sisältöä peilattiin hallinnonalan strategioihin.

Talousarvioesityksen tietosisällöstä tarkastettiin talousarvioesityksen tavoitteen asetantaa. Lisäksi arvioitiin talousarvion informatiivisuutta ja valitun budjetointitavan soveltuvuutta varsinaiseen toimintaan.

Tilintarkastus suoritettiin normaalein tilintarkastuksen menetelmin mutta ohjausjärjestelmätarkastuksen vuoksi tavallista kattavammin. Tilintarkastus kattoi kaikki hallinnonalan kirjanpitoyksiköt.

Sisäistä valvontaa koskevaan tarkastuskysymykseen vastattiin virastokohtaisesti tilintarkastuksen keinoin. Tarkastuksessa hyödynnettiin tar-

peellisiksi katsotuilta osin myös aiemmin tehtyjä tilin- ja laillisuustarkastuksia.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Suunnittelu

Suunnittelua koskevat tarkastuskysymykset olivat: 1) onko hallinnonalalla riittävä ja toimiva suunnittelujärjestelmä sekä 2) onko hallinnonala tuottanut oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten?

Seuraavassa arvioidaan strategista suunnittelua (3.1.1), toiminta- ja taloussuunnittelua (3.1.2) sekä talousarviosuunnittelusta talousarvioesityksen rakennetta ja sisältöä (3.1.3). Suunnitteluun liittyy osittain myös säädösvalmistelu, jota tarkastellaan osana hallinnonalan johtamista luvussa 3.2.4.

3.1.1 Strateginen suunnittelu

Tarkastusviraston ohjausjärjestelmätarkastusohjeessa on annettu yleisiä ohjeita strategisen suunnittelun tarkastamisesta osana hallinnonalan suunnittelujärjestelmää. Suunnitteluosan tarkastuskysymykset ovat:

- Onko ministeriö suunnitellut hallinnonalansa toimintaa ja taloutta riittävästi pitkällä aikavälillä?
- Onko ministeriö suunnitellut hallinnonalansa toimintaa ja taloutta riittävästi useamman vuoden aikavälillä?

Strategisen suunnittelun tarkastamisesta on annettu tarkastusvirastossa yksityiskohtaisempia ohjeita. Strategiakokonaisuuden tarkastuksessa keskeisiä kysymyksiä ovat strategisten linjausten valintaperusteet sekä strategioiden taloudellisten vaikutusten arviointi.

Hallinnonalan pitkän aikavälin suunnitelmat ja strategiat

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on useita erilaisia pitkälle, yli viiden vuoden aikavälille ulottuvia suunnitelma-, toimintalinja-, tulevaisuuskatsaus- ja strategiakäsitteitä käyttäviä asiakirjoja, joissa strategia-asioita ei ole aina erotettu muista asioista.

Tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ei ole yhtä hallinnonalan laatimaa konsernistrategiaa, joka olisi hallinnonalan politiikkaosa- ja toimintokohtaisten strategioiden yläpuolella. Hallinnonalan strategista suunnittelua ohjaavat valtionhallinnon ylätason strateginen suunnittelu ja strategiat, kuten hallitusohjelma ja hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma. Talousarvio ja

määrärahakehykset rajaavat käytännössä myös hallinnonalan strategioiden liikkumavaraa. Uuden hallitusohjelman pohjana ovat olleet muun muassa hallinnonalan tulevaisuuskatsaukset[11], joiden on sanottu olevan myös strategisia asiakirjoja.

Ministeriössä on laadittu ohjausprosessien kuvaus[12], jonka mukaan ministeriön strategisen suunnittelun sykli kulkee hallituskausittain. Hallitus muotoilee päälinjansa hallitusohjelmaan, jota ministeriöt toteuttavat omilla toimialoillaan. Hallitusohjelma on liikenne- ja viestintäministeriön toimialan osalta muutaman sivun mittainen keskeiset poliittiset kysymykset ja tavoitteet sisältävä asiakirja, jonka toteutumista hallitus seuraa vuosittain.

Uusi seuraavaan hallituskauteen tähtäävä strategiaprosessi alkaa jo hallituskauden loppupuolella, jolloin arvioidaan toimialan tila eli se, mikä on tarjottavan palvelutason määrä ja laatu suhteessa tavoitteisiin ja käytettävissä oleviin resursseihin. Kun tilakuvausta tarkastellaan toimintaympäristön muutostaustaa vasten, päästään toimialan tuleviin haasteisiin ja strategisiin valintatekijöihin. Tämä ministeriön virkamiestyönä tehty tulevaisuuskatsaus luo pohjaa seuraavan hallituksen ohjelmatyölle.

Ministeriön ohjausprosessien kuvauksen mukaan selontekomenettely on liikenne- ja viestintäministeriössä nousemassa hallitusohjelman rinnalle tätä tarkentamaan ja konkretisoimaan. Selonteko perustuu hallitusohjelmaan, ja sen laatimisessa käytetään hyväksi ministeriön omaa strategista valmistelutyötä. Selonteko luo perustan toiminnan ja talouden suunnittelulle.

Tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen mukaan liikenne- ja viestintäpolitiikkasektoreita on pidetty hallinnonalan strategisessa suunnittelussa yhtä tärkeinä. Hallinnonalan sisällä on kuitenkin käyty keskusteluja näiden kahden politiikkasektorin priorisoimisesta esimerkiksi mietittäessä hallinnonalan rahallisia säästökohteita.

Hallinnonalalla on myös liikenne- ja viestintäpolitiikkojen ulkopuolisia niin sanottuja toimintastrategioita, jotka koskevat toimintatapoja. Tällaisia ovat esimerkiksi resurssistrategiat, henkilöstöstrategiat ja viestintästrategiat.

Myös muilla hallinnonaloilla on julkaistu strategia-asiakirjoja[13], joiden linjaukset vaikuttavat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toi-

---

[11] *Esim.: Digitaalinen Suomi, uusi liikennepolitiikka. Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsaus puolueille 10.9.2010. LVM:n julkaisuja 33/2010.*

[12] *Liikenne- ja viestintäministeriön ohjausprosessit 1.4.2010 -asiakirja.*

[13] *Esim. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015. TEM:n julkaisuja 36/2011. Kansallinen energia- ja ilmastostrategia.*

mintaan. Liikenne- ja viestintäministeriö osallistuu muiden hallinnonalojen vetämien strategioiden laadintaan yleensä tähän nimetyn edustajansa avulla.

Hallinnonalalla on annettu strategisia linjauksia myös ministeriön laatimissa toiminta- ja taloussuunnitteluohjeissa. Ministeriön mukaan käytäntönä on miettiä hallituskauden alkuvaiheessa hallinnonalan linjaukset koko hallituskaudelle. Vuonna 2011 tehty toiminta- ja taloussuunnitteluasiakirja koskee siten koko nykyistä hallituskautta. Sen tavoiteasetanta on linkitetty tulossopimuksiin, johtamissopimuksiin, puolivuotisraportointiin, talousarvioon, kehysraportointiin, tilinpäätökseen ja tilinpäätöskannanottoihin.

Tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen mukaan hallinnonalan virastojen laatimia strategioita[14] on pidetty niin sanottuina toiminnallisina strategioina. Ministeriö ei ole pyrkinyt ohjaamaan virastojen strategioiden laadintaa. Virastoilla on myös niiden strategiseen suunnitteluun liittyviä julkaisuja, joissa perustellaan ja esitetään jonkin toiminnon linjauksia pitkälle aikavälille.[15]

Kun verrataan hallinnonalan strategista suunnittelua ohjausjärjestelmätarkastusmallin mukaiseen suunnitteluun, havaitaan, että käytännössä vanhoja strategioita korvaavia uusia strategioita ei laadita eikä kannata laatia täysin puhtaalta pöydältä: monet aiemminkin esillä olleet asiat toistuvat uusissa strategioissa, vaikka esimerkiksi painotukset saattavat muuttua. On myös muistettava, että tarvittaessa on oltava valmius reagoida muutoksiin nopeammin kuin esimerkiksi hallitusohjelmassa ja strategioissa on sanottu. Tarkastuksen aikana tuli esiin merikaapelin rakentamispää-

---

VNS 2/2013 vp. Suomen kyberturvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013, Suomen arktinen strategia 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.8.2013. Suomen avaruustoiminnan kansallinen strategia 2013–2020. TEM:n julkaisuja 2/2013. Merien tutkimuksen kansallinen strategia. Kansallisen merentutkimuksen koordinaatioryhmän raportti. Helsinki, 31.3.2011.

[14] *Liikenneviraston strategia. Hyväksytty johtoryhmässä 21.5.2012.*
Trafin strategia 2020. Trafin strategiaesite.
Viestintäviraston strategia 2020. 19.10.2011.
Ilmatieteen laitoksen strategia. Ilmatieteen laitoksen internet-sivut.

[15] *Esim. Trafin julkaisut: Ilmailun navigaatio- ja valvontalaitejärjestelmien strategia Suomessa vuosille 2012–2030. Liikenneviraston julkaisut: Liikenne- ja väylätietopalveluiden tavoitetila 2017. Liikenteenhallinta 2017. Liikenneviraston hankinnan toimintalinjat. Liikenneympäristön ja varusteiden kunnossapidon toimintalinjat. Tieliikenteen hallinnan toimintalinjat. Tieliikenteen vaihtuvan ohjauksen palvelutasot. Liikenneverkon kehittäminen 2012–2022. Liikenneviraston meluntorjunnan toimintasuunnitelma 2013–2018.*

tös Saksaan, jota ei ollut mainittu hallitusohjelmassa. Sitä ei osattu ennakoida hallitusohjelmaa laadittaessa.

Hallinnonalalla on ollut yhtenä valtion tulosohjaushankkeen pilottihankkeena viestintäpolitiikan strategiakartan laatiminen. Kartasta on laadittu luonnos[16]. Myös liikennepolitiikan sektorille on alettu laatia tämänkaltaista strategiakarttaa. Ministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että strategiakartta on hyvä väline toisaalta hallitusohjelman jalkauttamisessa liikenne- ja viestintäpolitiikan ohjauksessa ja toisaalta apuvälineenä tulevaisuuskatsauksen laadinnassa.

Strategiasuunnittelun kehittämistarpeena liikenne- ja viestintäministeriöstä tuotiin tarkastuksen yhteydessä esiin strategiasuunnittelua koskevien normien puute. Nyt jokainen ministeriö tekee strategista suunnittelua omalla tavallaan. Kansliapäällikkökokous on ottanut nykyisin konserniohjaajan roolia valtionhallinnossa.

Liikennepolitiikan pitkän aikavälin suunnitelmien ja strategioiden yleisarvio

Liikennepolitiikkasektorilla liikenne- ja viestintäministeriö sekä sen alaiset väylävirastot ovat tähän mennessä laatineet noin neljän tai viiden vuoden välein pitkän tähtäimen suunnitelmia, jotka ovat ulottuneet noin 20 vuoden päähän. Viimeksi on valmistunut Liikenneviraston liikennejärjestelmän pitkän aikavälin suunnitelma[17], jossa on esitetty asiantuntijanäkemys tulevaisuuden liikennejärjestelmästä ja hahmotettu Liikenneviraston roolia sen kehittämisessä. Nykyisin myös Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi osallistuu hallinnonalan joidenkin pitkän aikavälin suunnitelmien laadintaan osana hallinnonalan suunnittelua. Viimeisin ministeriön laatima liikennepolitiikan pitkän tähtäimen suunnitelma on vuonna 2007 valmistunut Liikenne 2030 -asiakirja[18], jonka on sanottu olevan virkamiesesitys tulevaisuuden liikennepoliittisiksi valinnoiksi.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on laadittu myös valtakunnallisia 5–10 vuoden suunnitelmia ja ohjelmia, kuten Liikenneturvallisuussuunnitelma ja Ilmastopoliittinen ohjelma. Liikennevirasto (aikaisemmin Tiehallinto) on esittänyt näkemyksiä erilaisista tulevaisuuden kuvista kolme tai neljä kertaa vuodessa ilmestyvässä Tulevaisuuden miä -julkaisussaan. Hallinnonalalla on laadittu myös joitakin muita tule-

---

[16] *Luonnos 3.12.2013.*

[17] *Liikenneolosuhteet 2035. Liikennevirasto 2011.*

[18] *Liikenne 2030. Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 1/2007.*

vaisuuskatsauksia kertaluontoisesti (esimerkiksi Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisusarjan eräät julkaisut).

Tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen mukaan vuosina 2008 ja 2012 hallituksen eduskunnalle antamia liikennepoliittisia selontekoja on pidetty viime vuosina liikennepolitiikan eräänlaisina ylästrategioina. Näiden selontekojen yhtenä tavoitteena on lisätä liikennepolitiikan pitkäjänteisyyttä. Pitkäjänteisyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä 10−15 vuoden jaksoa. Selonteon näkökulma kattaa koko liikennejärjestelmän ja ulottuu yli vaalikauden. Selontekomenettelyllä on haluttu korostaa eduskunnan asemaa liikennepolitiikan pitkän aikavälin linjausten määrittelijänä.

Liikennepoliittisen selontekoasiakirjan lisäksi monilta liikennepolitiikan osa-alueilta on tehty useita erillisstrategioita[19]. Näiden asiakirjojen strategisuuden aste ja sisältö vaihtelevat. Osa on sisällöltään lähinnä ylätason strategioiden toimeenpanosuunnitelmia ja osa aitoja strategioita.

Viestintäpolitiikan pitkän aikavälin suunnitelmien ja strategioiden yleisarvio

Viestintäpolitiikassa ei ole laadittu koko viestintäpolitiikan kattavaa selontekoa, vaan siinä on annettu yksittäisiä kysymyksiä koskevia selontekoja. Viestintäpolitiikan nykyinen strateginen suunnitelma ilmenee saatujen tietojen mukaan muun muassa hallinnonalan tulevaisuuskatsauksessa sekä toiminta- ja taloussuunnitelmassa. Viestintäpolitiikassa selontekomenettelyä on kuluvalla vaalikaudella käytetty sähköisen median osa-alueella. Vuonna 2012 laadittiin Sähköisen median viestintäpoliittinen ohjelma, joka annettiin eduskunnalle valtioneuvoston selontekona (VNS 4/2012 vp). Selonteko toimi strategisen ohjauksen välineenä valmisteltaessa erityisesti tietoyhteiskuntakaaren sähköisen median sääntelyä. Lisäksi strategisia linjauksia on esitetty joiltakin viestinnän osa-alueilta (ministeriön internetsivuilla olevat tietoturvastrategia, esteetön tietoyhteiskuntastrategia ja laajakaistastrategia). Strategisen tason linjauksia on esitetty myös asiakirjoissa, jotka on nimetty toimintaohjelmiksi tai periaatepäätöksiksi. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tällaisia ovat muun ohella vihreän ICT:n toimintaohjelma ja taajuuspoliittinen periaatepäätös. KIDE (kasvu, innovaatiot, digitaaliset palvelut ja evoluutio)-ohjelma[20] on viestintäpolitiikan alan älystrategia. Aiemmin viestintäpolitiikan strategiana pidetty Arjen

[19] *LVM:n internet-sivuilla luetellut strategiat.*

[20] *Viestintäpolitiikan KIDE-ohjelmakuvaus. LVM:n Dnro 2177/01/2012, 10.10.2012.*

tietoyhteiskunta -asiakirja on tehty edellisen hallituksen aikana vuonna 2010, eikä sitä ole pidetty enää nykyistä hallitusta sitovana.

Liikennejärjestelmään kohdistuva suunnittelu

Liikenne- ja viestintäministeriö on viime vuosina pyrkinyt keskittämään toimintaa strategiseen ohjaukseen ja kohdistamaan esimerkiksi liikenteen toimialan ohjausta aiempaa enemmän liikennejärjestelmään. Tarkastuksen mukaan tämä pyrkimys on kannatettavaa, mutta vaikeutena tällaisessa koko järjestelmään kohdistuvassa suunnittelussa tai hallinnonalan strategisessa suunnittelussa on se, että järjestelmän eri osat ovat eri tavoin organisoituja sekä eri toimijoiden vastuulla ja hallinnassa. Liikenne- ja viestintäministeriön on hankalaa ohjata liikenteen ja viestinnän toimialojen kokonaisuuksia tai kokonaisuuden eri osia yhtä tehokkaasti tai yhtä vaikuttavasti. Riskinä on esimerkiksi liikennejärjestelmään kohdistuvien suunnitelmien merkityksen, velvoittavuuden tai suunnitelmiin sitoutumisen väheneminen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ja valtion budjettitalouteen kuuluvan Liikenneviraston hallinnassa on valtion omistama liikenneväyläverkosto. Valtion lentoasemat ovat taas valtion omistaman osakeyhtiön Finavian hallinnassa. Liikenneväyläverkoston muut osat ovat kuntien ja yksityisten tahojen omistamia. Matkustus- ja kuljetuspalvelujen tarjoajat ja liikenneväyläverkostolla liikennöivät kulkuneuvot ovat valtion osakeyhtiöiden, kuntien ja yksityisten omistamia.

Liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla olevalla valtion budjettitalouden rahoituksella voidaan vaikuttaa suorimmin valtion omistamaan liikenneväyläverkostoon ja joidenkin joukkoliikennepalvelujen aikaansaamiseen. Liikennealalla toimivien valtion osakeyhtiöiden omistajaohjaus on keskitetty enimmäkseen valtioneuvoston kanslian vastuulle. Muihin toimijoihin kuin Liikennevirastoon ja Finaviaan voi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala vaikuttaa lähinnä lainsäädännöllä tai tekemällä vapaaehtoispohjalta eri toimijoiden kanssa yhteistyötä. Suunnittelussa tulisikin käsitellä myös viimeksi mainittuja asioita, jos tarkoituksena on sananmukaisesti koko liikennejärjestelmään kohdistuva suunnittelu.

Tarkastuksen mukaan suunnittelun vaikeudesta huolimatta pitkän aikavälin suunnittelu tai strateginen suunnittelu on tarpeen, koska esimerkiksi valtion liikenneinfrastruktuuriin tehtävät muutokset ovat suhteellisen hitaita toteuttaa ja toteutuessaan ne ovat erittäin pitkävaikutteisia. Pitkän aikavälin suunnitelmia on syytä päivittää ja sopeuttaa säännöllisin väliajoin toteutuneeseen kehitykseen, koska yhteiskunnan kehitys on joissakin asioissa (esimerkiksi sähköisessä viestinnässä) nopeaa ja vaikeasti ennakoitavaa. Pitkän aikavälin suunnittelussa on toisaalta hyvä pyrkiä ennakoi-

maan realistisesti esimerkiksi liikennejärjestelmän kehitystä, mutta toisaalta on hyvä visioida vapaammin järjestelmän kehitystä irrallaan nykyisestä ajoneuvokannasta, liikkumisen tarpeista ja asenteista sekä nykyisestä infrastruktuurista.

Yksi tärkeä reunaehto suunnittelulle, kehitykselle ja sen ennakoinnille on käytettävissä olevien julkisten taloudellisten resurssien rajallisuus ja liikenneinfrastruktuuriin käytettävän julkisen velanoton rajoittaminen järkevälle ja eettisesti kestävälle tasolle.

Yleisarvio vuoden 2012 liikennepoliittisesta selonteosta

Tarkastuksessa arvioitiin yksityiskohtaisemmin liikennepoliittista selontekoa, joka on yksi hallinnonalan keskeisistä strategia-asiakirjoista. Sitä verrattiin ohjausjärjestelmätarkastusmallin mukaiseen strategian ideaalimalliin. Liikennepoliittisen selonteon voi arvioida osittain täyttävän hyvälle strategia-asiakirjalle asetetut tavoitteet ja vaatimukset.

Liikennepoliittisessa selonteossa on eritelty selvästi vain osa mallin mukaisista strategiaelementeistä (visio, nykytilan analyysi, toimintaympäristön kuvaus), kun taas esimerkiksi päämääriä ja tavoitteita joutuu etsimään ja tulkitsemaan tekstistä. Linjauksia ja toimenpiteitä ei ole tekstissä eroteltu selvästi toisistaan, ja tekstille ovat tyypillisiä yleisluontoiset ilmaisut (esim. kehitetään, edistetään, tuetaan). Olisi hyvä pyrkiä kuvaamaan pikemminkin sitä, miten kehittäminen, edistäminen tai tukeminen aiotaan tehdä. Tässä asiassa strategia kaipaa siis terävöittämistä.

Selonteon ja siihen liittyvien, saatavilla olleiden[21] tietojen perusteella ei saa riittävän selvää ja ymmärrettävää kuvaa siitä, miten tai millä perusteilla on päädytty jokaiseen siinä esitettyyn linjaukseen ja toimenpiteeseen ja mikä on joidenkin linjausten ja toimenpiteiden suhde eräisiin toisiin linjauksiin ja toimenpiteisiin. Lukija ei myöskään vakuutu kaikkien strategisten valintojen toteutettavuudesta tai realistisuudesta. Strategian tietoperusta ei ole myöskään kaikilta osiltaan helposti todennettavissa. Kokonaan läpinäkyvät strategiaprosessit edistäisivät luottamusta strategisten valintojen taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen.

---

[21] *Liikennevirasto, LVM ja Trafi. Liikennejärjestelmän nykytilakatsaus liikennepoliittisen selonteon tausta-aineistoksi. 15.12.2011.*
Vuoden 2008 liikennepoliittisen selonteon toteutumisen analyysi. LVM. 15.12.2011.
Liikenteen merkitys yhteiskunnassa ja liikennepolitiikan 2010-luvun haasteet. 1.11.2011.
Liikennejärjestelmän tilan kuvaus. Ehdotus sisällöstä ja pilotti 2010. LVM:n julkaisuja 24/2010.

Yhteenveto

Yhteenvetona voi todeta, että hallinnonalan strategiakokonaisuus muodostuu eri aikoina laaditusta ja monitahoisesta asiakirjajoukosta. Asiakirjoissa ei ole kattavasti kuvattu ohjausjärjestelmätarkastusmallin mukaisia strategisen suunnittelun tärkeimpiä elementtejä (toimintaympäristön kuvaus, visio, perustehtävä, strategiset tehtävät ja strategiset linjaukset sekä mahdolliset menetelmäkuvaukset). Riskinä on, että linjaukset eivät ole aitoja strategioita. Tällöin ohjausvaikutus jää vähäiseksi.

On myös vaikeasti hahmotettavissa, miten kiinteästi eri strategiat ja niiden linjaukset liittyvät toisiinsa. Hallinnonalan strategista suunnittelua varten ei ole valmista kuvausta eri asiakirjojen muodostamasta kokonaisuudesta, mikä voi vaikeuttaa suunnittelua ja aiheuttaa ristiriitaisuutta eri strategia-asiakirjojen välillä. Riskinä on, että monet osa- ja substanssistrategiat sirpaloittavat toimintaa ja siten heikentävät tuloksellisuutta.

Joissakin hallinnonalan strategia-asiakirjoissa on käsitelty melko vähän taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisten vaikutusten tarkastelu olisikin saatava nykyistä kattavammin mukaan strategiasuunnitteluun. Strategiaprosesseja ja strategioiden laadintatapaa ei ole myöskään tuotu esiin kaikissa strategia-asiakirjoissa. Tämä vaikeuttaa strategiaprosessien läpinäkyvyyden arviointia.

3.1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 §:n (1216/2003) mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintansa taloutta sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun tuloksena on saatava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot (1096/2009). Tarkastuksessa selvitettiin, vastaako liikenne- ja viestintäministeriön useamman vuoden toiminta- ja taloussuunnittelu näitä vaatimuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut vuosittain osastoilleen ja yksiköilleen sekä alaisilleen virastoille ohjeet toiminta- ja taloussuunnitelman laatimiseksi[22]. Tässä ohjeistuksessa ei ole huomauttamista.

---

[22] *Esim. LVM:n kirje 21.9.2012 Dnro LVM/1940/01/2012 ja LVM:n kirje 3.10.2013 Dnro LVM/1797/01/2013.*

Tarkastuksessa käytiin läpi liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2014–2017. Suunnitelmassa on esitetty tavoitteita yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle liikenne- ja viestintäpolitiikan tietyllä tavalla jaotelluissa osissa. Näiden osien sisällöt kattavat koko viestintäsektorista viime aikoina painotetut sähköisen viestinnän ja postipalvelujen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Liikennesektorin osien sisältö käsittää eritasoisia tai eriulotteisia vaikuttavuustavoitteita koskien matka- ja kuljetusketjujen toimivuutta, joukkoliikenteen palvelutasoa, tieliikenteen turvallisuutta, liikenteen terveys- ja ympäristötavoitteita sekä resurssien käyttöä liikenneverkkojen ylläpidossa ja kehittämisessä.

Hallinnonalan yhteisistä toiminnoista säädösvalmistelulle, hallinnonalan ohjaukselle, tutkimukselle ja kehittämiselle ja hallinnonalan liiketoiminnalle on esitetty hallinnonalan yhteisiksi tavoitteiksi nimettyjä tavoitteita. Suunnitelmasta ei käy suoraan ilmi, ovatko nämä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita vai toiminnallisia tulostavoitteita. Liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että hallinnonalan yhteiset tavoitteet ovat luonteeltaan toiminnallisia tavoitteita.

Asiakirjassa ei ole nimetty toiminnalliselle tuloksellisuudelle toimialatai tehtäväkohtaisia tavoitteita. Ainoastaan hallinnonalan ohjaukselle on esitetty yleisluonteinen tavoite kehittää hallinnonalan toimintaa tavalla, joka edistää sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta että hallinnonalan virastojen ja laitosten toiminnallista tuloksellisuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta.

Hallinnonalan toimintaa jonkin verran tunteva lukija voi ymmärtää joillekin tavoitteille asetetut tavoitetasot, mutta jotkut näistä ovat yleispiirteisiä ja monitulkintaisia. Näitä ovat seuraavat yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ilmaisut: ”on varmistettu”, ”käytetään täysimääräisesti”, ”toimivat sujuvasti ja turvallisesti”. Taustoittavasta tekstistä huolimatta tavoitetasot jäävät osittain epäselviksi. Aina ei ole myöskään esitetty selvästi, miten tavoitteiden saavuttaminen aiotaan selvittää tai todeta. Hyvää on se, että tavoitteiden sisältö on pääosin yhteydessä hallinnonalan strategia-asiakirjoihin ja talousarvioesitykseen, joihin tutustumalla saa asioista lisätietoa.

Lisätietoihin tutustumalla havaitsee, että eräiden toiminta- ja taloussuunnitelman tavoitteiden sisältö on kuitenkin hieman erilainen kuin joissakin strategia-asiakirjoissa. Esimerkiksi toiminta- ja taloussuunnitelmassa on todettu, että ”keskeisen verkon **palvelutason säilyttäminen** on tavoitteena kaikissa tuoteryhmissä paitsi parantamisessa. *Muulla verkolla myös nykyinen päivittäisen kunnossapidon ja liikennepalveluiden laatutaso säilytetään* vuosina 2013–2015.” Sanamuoto on eri kuin valtioneuvoston vuoden 2012 liikennepoliittisessa selonteossa, jonka mukaan ”nykyi-

sellä rahoitustasolla koko liikenneverkon kuntoa ei ole mahdollisuus pitää hyvällä tasolla, minkä vuoksi varmistetaan erityisesti keskeisen liikenneverkon **toimivuus ja hyvä kunto**." Lisäksi siinä on sanottu, että "varmistetaan ensisijaisesti keskeisen väyläverkon **tarkoituksenmukainen kunto** sekä *koko verkon päivittäinen liikennöitävyys ja hoitotaso*." Keskeistä liikenneverkkoa koskevat tavoitteet antavat siten eri kohdissa hieman erilaisia tulkintamahdollisuuksia, ja sama pätee myös muuta liikenneverkkoa koskeviin tavoitteisiin.

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa on selvitetty 100 miljoonan euron määrärahan siirtoa momentilta 31.10.77 momentille 31.10.21 vuodesta 2016 alkaen. Siinä on myös perusteltu eräiden määrärahatasojen nosto- ja kehysleikkausten palautusesityksiä.

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa on esitetty arvio määrärahatarpeista kaikille hallinnonalan tehtäville. Siinä ei ole esitetty arviota hallinnonalan tuloista tai arviota bruttorahavirroista. Suunnitelmassa on tuotu lyhyesti esiin joitakin tekijöitä, jotka aiheuttavat muutospaineita määrärahatarpeisiin. Suunnitelmassa ei kuitenkaan käsitellä hallinnonalan toimijoiden muissa yhteyksissä esittämiä näkemyksiä väylänpitomäärärahojen vajeesta, jonka on esitetty olevan jopa satoja miljoonia euroja. Suunnitelmassa on väylänpidon osalta selostettu, miten sen eri toimintoihin on tarkoitus suunnata määrärahoja ja minkälaisia valintoja on ajateltu tehdä.

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa on käsitelty sellaisia asioita, joita on asetettu hallinnonalan tehtäväksi ylätason linjauksissa (hallitusohjelma, viestintäsektorin ja liikennesektorin ylätason linjaukset ja valtiokonsernin yhteiset kehittämishankkeet).

3.1.3 Talousarvioesityksen rakenne ja sisältö

Valtion talousarvio on lainsäädännön ohella eduskunnan tärkein väline valtiontalouden ja toiminnan ohjaamisessa. Talousarviosuunnittelun tarkastuskysymykset ovat ohjausjärjestelmätarkastusohjeeseen perustuen seuraavat:

A) Onko ministeriö suunnitellut omaa toimintaansa ja hallinnonalansa toimintaa riittävästi yhden vuoden aikavälillä?

B) Onko hallinnonalan talousarvioesityksessä oikeat ja riittävät tiedot? Erityisesti: Onko talousarvioesityksessä asetettu säädösten mukaiset ja riittävät tavoitteet vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle?

C) Onko talousarvioesitys kehysten mukainen?

Tarkastuksessa arvioidaan muun muassa sitä, onko ministeriön talousarvio (rakenne, perustelut, eri määrärahalajit, valtuusmenettely ja tilijaottelu) talousarvion laadintamääräysten mukainen. Tarkastuskriteereinä ovat talousarviolaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa sekä talousarvioehdotusten laadinnasta annetussa valtiovarainministeriön määräyksessä esitetyt vaatimukset talousarvion tietosisällöstä. Tarkastelun pääkohde on valtion vuoden 2013 talousarvio, mutta joitakin huomioita esitetään myös muiden vuosien talousarvioista.

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut vuosittain osastoilleen ja yksiköilleen sekä alaisilleen virastoille ohjeet talousarvioehdotuksen laatimiseksi[23]. Ohjeista käyvät ilmi noudatettavat määräykset, laadintavastuut, laadinta-aikataulu ja ehdotuksen käsittelyprosessi. Ohjeistuksessa ei ole tältä osin huomauttamista.

Lukurakenne

Valtiovarainministeriön määräyksen[24] mukaan talousarvioesityksessä kunkin pääluokan luku- ja momenttirakenne tulee laatia toimintojen johtamista palvelevaksi johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi siten, että samaan lukuun kootaan samaan aihekokonaisuuteen liittyviä asioita. Luvun momenteista tulee olla mahdollista kirjoittaa yhtenäiset lukuperustelut. Lukurakenteen tulee tukea selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista sekä tavoitteiden toteutumisen seurantaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan lukurakenne muuttui viimeksi vuoden 2011 talousarviossa, jolloin luku 60 (Liiketoiminta) jäi pois. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla olevan osakeyhtiömuotoisen toimijan Finavia Oyj:n valtion talousarviotaloudesta maksettava rahoitusosuus on tämän jälkeen hoidettu luvun 10 (Liikenneverkko) kautta. Omistajaohjauksen toiminta-aluetta ei ole nykyisin eritelty omana lukunaan. Nykyisessä lukurakenteessa viestintä- ja liikennepolitiikkaosat sekä Ilmatieteen laitoksen toiminta-alue ja ministeriön yleishallinnollinen toiminta-alue ovat erotettavissa melko selkeästi, vaikka lukujen nimet eivät ole tarkasti tällaisia. Nykyinen lukujaottelu on osittain organisaatio- ja osittain tehtäväperusteinen.

---

[23] *Esim. LVM:n kirje 23.2.2012 Dnro LVM/345/01/2012, LVM:n kirje 18.10.2012 Dnro LVM/2160/01/2012, LVM:n kirje 21.2.2013 Dnro LVM/241/01/2013, LVM:n kirje 10.10.2013 Dnro LVM/1803/01/2013.*

[24] *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011. Nro TM 1101. s. 10.*

Liikennepolitiikan määrärahat on jaettu kolmeen lukuun. Nämä sisältävät kukin oman päätehtäväryhmänsä.

Nykyisin erityisesti luku 30 (Liikenteen tukeminen ja ostopalvelut) sisältää sellaisen toimintakokonaisuuden, jolla ei ole selkeitä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattoreita eikä toiminnallisia tulostavoitteita. Tämän tehtäväkokonaisuuden määrärahat on jaettu kolmen tahon hallintaan (liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto ja Etelä-Savon ELY-keskus). Ohjauksen näkökulmasta tämä hajautuminen lisää periaatteessa toiminnan sirpaloitumisen riskiä.

Momenttijaottelu

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan talousarvion määrärahojen momenttijaottelu perustuu valtaosin valtiovarainministeriön määräyksessä mainittuun tehtävän tai menojen laadun mukaiseen jaotteluun, joten se noudattaa yleisesti ottaen määräystä. Tarkemmin tarkasteltuna hallinnonalan väylänpitomomenttien jaottelussa voi havaita seuraavan yleiseen budjetointikäytäntöön verrattuna poikkeavan piirteen.

Talousarvioasetuksen 5 §:ssä säädetään menojen jakamisesta momentteihin tehtävän tai menojen laadun mukaan. Laadun mukaan menot jaetaan kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin. Momenteille on yleensä määritelty vakiosisältöisiä käyttötarkoituksia, mikä rajaa sitä, mihin momenttia saa käyttää. Momentille erikseen kirjatut perustelut menevät kuitenkin vakiosisällön määrittelyn edelle. Näin momentin erityisperusteilla voidaan esimerkiksi laajentaa vakiokäyttötarkoitusta. Jos jollekin momentille on budjetoitu laadultaan erityyppisiä menoja, merkitään momentin numerotunnukseksi se, jonka sisältöä suurin osa momentille budjetoiduista menoista vastaa. Talousarvioasetuksen 5 §:n mukaan sijoitusmenoihin luokitellaan muun muassa maa- ja vesirakenteiden rakentamismenot.

Valtiovarainministeriön määräyksen[25] mukaan talousarvion pääjaotteluna on seuraava menojen laadun mukainen pääryhmitys:

1. kulutusmenot (01–29): menot, joiden välittömänä vastikkeena valtio saa varainhoitovuonna käytettäviä tuotannontekijöitä, kuten työpanosta, tavaroita ja palveluksia
2. siirtomenot (30–69): menot, joista valtio ei saa välitöntä vastiketta

[25] *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011. Nro TM 1101. Liite III-1. S. 37.*

3. sijoitusmenot (70–89): menot, joiden välittömänä vastikkeena valtio saa pitkävaikutteisia tuotannontekijöitä tai rahoitusvaateita, joista valtio saa tuloa tai muuta hyötyä useana varainhoitovuonna
4. muut menot (90–99): edellä mainittuihin pääryhmiin kuulumattomat menot, kuten valtionvelan hoitomenot.

Niin sanottu perusväylänpitomomentti (31.10.20) on siis valtion talousarviossa käytetyn menolajijaottelun mukaan luonteeltaan kulutusmenomomentti. Valtiovarainministeriön määräyksen mukaan ”momentin määrärahaa saa käyttää ainoastaan momentin numerotunnuksen osoittaman menoryhmän menoihin”. [26]

Perusväylänpitokäsite ja valtion talousarviossa tätä vastaavan momentin 31.10.20 päätösosan ja selvitysosan teksti on muotoiltu sellaiseksi, että momentilta voidaan rahoittaa ja siltä rahoitetaan todellisuudessa myös pitkävaikutteisia investointiluonteisia väylänpitotöitä[27]. Nykyisin suurin osa perusväylänpitomomentilta maksettavista lyhyt- ja pitkävaikutteisista menoista perustuu useampivuotisiin, enemmän tai vähemmän kiinteähintaisiin erilaisia väylänpitotöitä sisältäviin urakka- tai palveluhankintasopimuksiin. Näistä aiheutuvia menoja sisältyy myös valtuuskirjanpitoon.

Viime vuosien väylänpitoa koskevissa tarkastuksissa[28] on kiinnitetty huomiota siihen, että käsitteiden ja ohjauksen selkeyden kannalta on ongelmallista, jos perusväylänpitoon sisältyy myös investointiluonteisia hankkeita. Perusväylänpidon momentilta rahoitettavaan toimintaan voi sisältyä kustannusarvioltaan jopa kymmenien miljoonien eurojen investointiluonteisia hankkeita. Tämän kokoisia hankkeita on toisaalta rahoitettu myös menolajiluokittelun mukaisilla varsinaisilla investointimäärärahoilla.[29]

Tarkastusvirasto on lausunut aiempien tarkastusten perusteella, että väylänpitomenojen budjetoinnissa tulisi siirtyä nykyistä selkeämpään ja tarkoituksenmukaisempaan käytäntöön. Investointi- ja kulutusmenot tulisi pyrkiä määrittelemään selvemmin. Jos tämä osoittautuu käytännössä toi-

---

[26] *Liite III-1. S. 37.*

[27] *Valtion viime vuosien talousarvioesityksissä esitetty perusväylänpidon sisältö ja perusväylänpitomomentin tekstisisältö vaihtelevat jonkin verran siten, että perusväylänpitoon voi tulkita sisältyvän myös investointiluonteisia menoja. Esim. vuoden 2011 talousarvioesityksen mukaan perusväylänpito sisältää väylien päivittäisen hoidon ja ylläpidon, loppuun käytettyjen rakenteiden korvaamisen, liikenteen ohjauksen sekä pienet investoinnit.*

[28] *Esim. Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen, tarkastuskertomus 126/2006.*

[29] *Vesiväylien kunnossapito, tarkastuskertomus 182/2009, sivu 83.*

mimattomaksi, voitaisiin yhtenä vaihtoehtona harkita vain yhtä väylänpitomäärärahaa, jonka tarkempi käyttö olisi eritelty määrärahan käyttösuunnitelmassa.

Vuoden 2013 talousarvioesityksessä on esitetty perusväylänpidon jakaantuminen eräisiin pääryhmiin[30]. Perusväylänpitomomentin 31.10.20 selvitysosan tekstistä[31] ilmenee, että investointimenoja sisältyy näistä ryhmistä ainakin väylien uus- ja laajennusinvestointi-, korvausinvestointi- ja liikenteen informaatio- ja ohjauspalvelut -pääryhmiin yhteensä 307 miljoonaa euroa. Toisaalta selvitysosassa on esitetty, että perusväylänpidon investointimenoiksi on suunniteltu 217 miljoonaa euroa.

Perusväylänpidon momentilta rahoitettavien investointiluonteisten menojen kokonaismäärä ei siis ole nähtävissä selvästi talousarvion 2013 väylänpidon määrärahoista.

Väylänpidon pääosien nimikkeet ja jaottelu ovat muuttuneet vuoden 2014 talousarviossa siten, että väylänpito jaetaan nyt päivittäiseen kunnossapitoon, ylläpitoon, parantamiseen sekä liikennepalveluihin. Nämä on jaettu edelleen perusväylänpitomomentin päätösosassa mainittuihin osiin. Päivittäistä kunnossapitoa ovat hoito ja käyttö, kun taas ylläpitoa ovat korjaukset, elinkaaren hallinta ja omaisuuden hallinta. Parantamista ovat liikenneväylien parantamisinvestoinnit (pienehköt rakennuskohteet), liikenteen hallinnan järjestelmät sekä hankesuunnittelua edeltävä suunnittelu. Liikennepalvelut käsittävät liikenteen ohjauksen ja informaation, jäänmurron, maantielauttaliikenteen ja merikartoituksen.

Investointi-sanaa käytetään vuoden 2014 talousarviossa enää vain parantamisinvestoinneista, vaikka pitkävaikutteisia investointiluonteisia menoja sisältyy myös muihin väylänpidon osiin. Vuoden 2014 talousarvion selvitysosassa on mainittu, että perusväylänpidon rahoituksesta lähes kolme neljäsosaa on sidottu pitkäkestoisiin indeksisidonnaisiin sopimuksiin. Talousarvion yleiseen laadintaperiaatteeseen kuulunut jako kulutus- ja investointiluonteisiin määrärahoihin ei ole myöskään selkeästi nähtävissä vuoden 2014 talousarvion perusväylänpidon määrärahassa. Näyttää siltä, että valtion talousarviossa väylänpitomäärärahojen jako momentin 31.10.20 ja muiden momenttien välillä on tehty käytännössä siten, että muille momenteille kuin perusväylänpitomomentille on sijoitettu ne hankkeet, jotka poikkeavat rahoituksellisesti normaalista budjettirahoituksesta tai jotka on hankkeen suuren koon tai muun syyn vuoksi haluttu saattaa eduskunnan päätettäväksi.

---

[30] *Sivu 504.*

[31] *Sivut 506–507.*

Jos esimerkiksi talousarvion kulutus- tai investointimomenttien määrärahoista tehdään valtiolla sisäisiä yhteenvetolaskelmia, tulisi perusväylänpitomomentin poikkeaminen talousarvion yleisestä momenttikäytännöstä ottaa huomioon.

Muilta osin hallinnonalan momenttirakenne vaikuttaa selkeältä. Talousarvion perusväylänpitomäärärahan edellä kuvattu poikkeava budjetointikäytäntö liittyy myös väylänpidon ohjaukseen, jota on käsitelty luvussa 3.2.2.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa korostanut, ettei perusväylänpitomomentin budjetointimenettely ole talousarviosäädösten ja määräysten vastainen. Perusväylänpidon momentti on talousarvioasetuksen 5§:ssä mainittu niin kutsuttu tehtäväkohtainen momentti. Kuten asetus toteaa, momentille erikseen kirjatut perustelut menevät niin kutsutun vakiosisällön määrittelyn edelle.

Ministeriö on lausunnossaan perustellut myös erillisten väylänpitomomenttien tarpeellisuutta. Valtion talousarvion läpinäkyvyys ja parlamentaarisen päätöksenteon turvaaminen edellyttää ministeriön mielestä valtion talousarviossa olevien väylänpitomäärärahojen eriyttämistä. Mikäli momentit yhdistettäisiin, momentin suurus olisi noin 1,5 miljardia euroa. Riskinä saattaisi myös olla, että aloitettaisiin euromääräisesti suuria kehittämishankkeita perusväylänpidon kustannuksella ja väylänpitäjän lakisääteiset velvollisuudet heikkenisivät. Yhden väylänpitomomentin käyttö on ministeriön mielestä erityisen riskialtis.

Tulojen erittely

Valtion talousarviossa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan liittyvien tulojen jaottelu on pysynyt suunnilleen samana vuosina 2010–2014. Suuri osa tuloista on veronluonteisia maksuja, ja ne on sijoitettu osastoon 11. Muut tulot on sijoitettu osastoon 12 (sekalaiset tulot). Alamomentti 12.31.99.2 on poistunut vuoden 2013 talousarviossa. Tuloissa käytetyssä osasto-, luku- ja momenttijaottelussa ei ole huomauttamista.

Valtuudet

Tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö on huomauttanut vuosien 2011 ja 2012 tilintarkastuksissa Liikennevirastoa eräiden väylähankkeiden valtuuksien uusimisen laiminlyönnistä, valtuuskirjanpidon virheellisyyksistä ja erään hankkeen valtuuden ylityksestä. Liikenneviraston talousarvioesityksen valtuuslauseke ei ole myöskään ollut talousarviolainsäädännön eikä talousarvion laadintamääräyksen mukainen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen tilintarkastuskertomukset vuodelta 2013 eivät sisältäneet valtuuksien budjetointia tai valtuusseurannan toteuttamista koskevia laillisuushuomautuksia. Eduskunta on hyväksynyt talousarviolain 7 §:n muutoksen (6.6.2014/423), jonka mukaan siirtomäärärahan saa siirtää käytettäväksi neljän seuraavan varainhoitovuoden aikana, mikäli kyseessä on valtion investointihanke. Siirtomäärärahan enimmäiskäyttöajan muutos viideksi vuodeksi ja valtuusmenettelyä koskeva talousarviolain 10 §:n muutos ovat tulleet voimaan 1.7.2014. Muutokset tulevat osaltaan vaikuttamaan hallinnonalan laajojen investointihankkeiden budjetointiin ja valtuusseurantaan.

3.2 Johtaminen

Johtamista koskeva tarkastuskysymys oli, onko hallinnonalalla sellainen johtamisjärjestelmä, jonka avulla asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Seuraavassa tarkastellaan ensin hallinnonalan tulosohjausjärjestelmää (3.2.1). Tämän jälkeen arvioidaan väylänpidon ohjausjärjestelmää (3.2.2) ja ELY-keskusten tulosohjausjärjestelmää (3.2.3). Säädösvalmistelua tarkastellaan lopuksi luvussa 3.2.4.

3.2.1 Hallinnonalan tulosohjaus

Tulosohjausta tarkastettiin noudattaen soveltuvin osin viraston ohjausjärjestelmätarkastuksen tulosohjauksen tarkastamisen ohjetta. Tarkastuksen osakysymykset olivat seuraavat:

- Onko tulosorganisaatio selkeä, tulosvastuita toteuttava ja tasapainoinen?
- Onko tulosohjausprosessi asianmukainen?
- Onko tulossopimusten sisältö tarkoituksenmukainen?
- Onko tuloksellisuuden seuranta ja raportointi järjestetty asianmukaisesti?

Tulosohjausjärjestelmää arvioitiin muun muassa vertaamalla tulossopimuksiin sisältyviä tavoitteita toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä muihinkin ylätason suunnitelmiin ja linjauksiin kirjattuihin tavoitteisiin.

Ministeriö solmii ainoastaan hallinnonalan virastojen[32] kanssa varsinaiset allekirjoitetut tulossopimukset. Tulossopimuksissa sovitaan virastojen tulostavoitteet hallituskauden loppuun asti, mutta vuosittain käydään läpi tavoitteiden mahdollinen tarkistamistarve ja tehdään tarvittavat tarkistukset. Ministeriön yksiköt (kolme osastoa, yksi erillisyksikkö sekä controller ja sisäinen tarkastus) käyvät kansliapäällikön kanssa omaa toimintaansa koskevat tuloskeskustelut vuosittain. Varsinaisia allekirjoitettuja tulossopimuksia ei kuitenkaan tehdä.

Saatujen tietojen mukaan varsinaista tulosohjausta ei sovelleta muihin hallinnonalan toimijoihin eikä liikenne- ja viestintäalan valtionhallinnon toimijoihin.

Yleisradio Oy on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva valtion omistama osakeyhtiö, mutta yhtiön omistajaohjauksesta vastaa eduskunnan valitsema hallintoneuvosto. Yhtiön julkisesta palvelusta ja hallinnosta säädetään Yleisradio Oy:stä annetussa laissa[33]. Yhtiön hallinnosta vastaavat laissa säädetyt hallintoelimet, joita ovat eduskunnan valitsema hallintoneuvosto, hallintoneuvoston nimittämä yhtiön hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja. Yhtiön rahoituksesta on säädetty valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 3 §:ssä. Viestintävirasto osallistuu säädösten perusteella nykyisin aiempaa enemmän yhtiön valvontaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan kuuluu kaksi muutakin valtion omistamaa osakeyhtiötä (Finavia Oyj ja Finnpilot Pilotage Oy). Niiden pitämistä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjauksessa on perusteltu niiden erityistehtävillä.[34] Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa niiden erityistehtävien ja niin sanottujen omistajaohjaustehtävien ohjauksesta. Finavia Oyj:n erityistehtävä[35] on ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaverkostoa ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten sekä tarjota lennonvarmistuspalveluja Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa. Erityistehtävä

---

[32] *Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto ja Ilmatieteen laitos.*

[33] *Laki Yleisradio Oy:stä 1380/1993.*

[34] *Omistajaohjauksen internet-sivujen mukaan ne kuuluvat yhtiöryhmään 2: Valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi: yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli.*

[35] *Omistajaohjauksen internet-sivut: Yhtiökohtaiset strategiset intressit ja erityistehtävät.*

perustuu ilmailulakiin (1194/2009) ja lakiin ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (877/2009). Finnpilot Pilotage Oy:n erityistehtävänä on huolehtia luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa (940/2003) säädetyistä luotsaukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla. Erityistehtävä perustuu luotsauslaissa määriteltyyn monopoliasemaan.

Liikenne- ja viestintäministeriössä omistajaohjaus on organisatorisesti sijoitettu ministeriössä kehittämisyksikön yleiselle osastolle. Saatujen tietojen mukaan järjestelyllä on haluttu luoda liikenne- ja viestintäministeriössä ”palomuuri” liikennepolitiikan ja valtionyhtiöiden omistajaohjauksen välille. Tarkoitus on, että nämä valtionyhtiöt osallistuvat liikennepolitiikan suunnitteluun yhtenä sidosryhmänä, ja omistajaohjaus pidetään erillään liikennepoliittisesta valmistelusta. Omistajaohjauksessa noudatetaan osakeyhtiölakia (624/2006) sekä lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007). Lisäksi noudatetaan valtioneuvoston omistajaohjauksesta antamaa periaatepäätöstä ja liikenne- ja viestintäministeriön omaa osakeyhtiöiden hallinnointiohjetta.[36] Omistajapoliittisen periaatepäätöksen tavoitteiden toteutumisesta on raportoitu lyhyesti hallituksen vuosikertomuksessa.

Lisäksi liikenne- ja viestintäalalla toimii joukko muita valtionyhtiöitä[37], joiden omistajaohjaus on keskitetty valtioneuvoston kanslialle. Myös niiden omistajaohjauksesta on määrätty em. valtion omistajaohjausta koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä.

Saadun tiedon mukaan liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaajat keskustelevat säännöllisesti valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen virkamiesten kanssa. Keskustelun aiheina ovat olleet muun muassa yhtiöiden erityiskysymykset (esimerkiksi Finavian pääomitus) sekä yleiset omistajaohjaukseen liittyvät, periaatepäätöksen mukaiset asiat (esimerkiksi hallituspalkkioiden tasot). Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan valtioneuvoston kanslian ohjaukseen kuuluvien liikenne- ja viestintäalan yhtiöiden ohjaus ei ole ministeriön hoitaman liikenne- ja viestintäpoliittisen ohjauksen piirissä, vaan liikenne- ja viestintäministeriö kohtelee toiminnassaan liikenne- ja viestintäalan valtionyhtiöitä samalla tavalla kuin muitakin alan toimijoita.

---

[36] *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011. Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa olevien osakeyhtiöiden hallinnointiohje 1.1.2012. LVM:n sisäisiä julkaisuja 6/2011.*

[37] *Arctia Shipping Oy, Destia Oy, Finnair Oyj, Itella Oyj, Meritaito Oy, Raskone Oy, Suomen Lauttaliikenne Oy, VR-Yhtymä Oy.*

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan omistajaohjauksessa ei ole koettu olevan varsinaisia ongelmia. Omistajaohjauksen kehittämiskohteita ja -tarpeita kartoitetaan säännöllisesti osana ministeriön omia kehittämisprosesseja. Nykyinen liikenne- ja viestintäministeriön ohjausmalli on koettu hyväksi sekä ministeriössä että yhtiöissä. Tyypillisesti poliittisen ohjauksen (kuten liikennepoliittisen selonteon tai erilaisten liikennestrategioiden) myötä syntyy tarve tarkastella myös yhtiökohtaisia omistajaohjauksen periaatteita. Tästä voi aiheutua tarvetta myös toimenpiteille. Esimerkkinä on mainittu tulevan lentoliikennestrategian myötä syntyvä tarve selvittää vuoden 2014 aikana nykyisen Finavian omistajastrategian[38] ajantasaisuus.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjausorganisaatio on viestintäkokonaisuutta tarkasteltaessa melko looginen ja selkeä, koska tulosohjattavat viestintäasiat on keskitetty yhteen taloudellisesti ja toiminnallisesti erilliseen yksikköön, Viestintävirastoon. Liikennekokonaisuus on monitahoinen, koska julkishallinnossa on useita erillisiä liikennealan toimijoita, joista vain osa on tulosohjattuja. Käytännön työnjako on myös melko monimutkainen. Aiemmassa tarkastuksessa[39] on havaittu liikenneturvallisuustoiminnan työnjaon selkeyttämistarvetta Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston välillä. Hallinnonalalla on ollut vireillä tätä koskevia kehittämistoimenpiteitä. Liikenneturvaan kohdistuva ohjaus on myös melko monimutkaista. Liikenneturvan rahoituksen, aseman ja tehtävien uudelleen arviointi on kuitenkin vireillä.

Tulosohjausprosessin asianmukaisuus

Säädöksissä on määritelty yleisellä tasolla tulosohjauksen vaiheiden ja vastuiden jakautuminen ministeriön yksiköille.[40] Työjärjestyksen 13 §:n mukaan talousyksikkö tukee ja avustaa ministeriön johtoa sekä osastoja tulosohjausta koskevissa asioissa. Talousyksikkö käsittelee myös tulosohjauksen järjestämistä ja kehittämistä koskevat asiat hallinnonalalla.

Työjärjestyksen mukaan kukin osasto vastaa oman toimialansa osalta tulostavoitteiden valmistelusta. Hallinnonalan virastojen tulosohjaus on järjestetty siten, että yleinen osasto käsittelee Ilmatieteen laitoksen tulosohjausta koskevat asiat, liikennepolitiikan osasto Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston tulosohjausta koskevat asiat ja viestintäpolitiikan osasto Viestintäviraston tulosohjausta koskevat asiat. Viraston kanssa

---

[38] *Finavia Oyj:n omistajastrategiset linjaukset. LVM Yleinen osasto / Liiketoimintayksikkö 10.3.2011.*

[39] *Tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2013.*

[40] *791/2011, muutettu LVM:n asetuksilla 70/2012 ja 166/2012.*

solmitun tulossopimuksen allekirjoittavat ministeri, kansliapäällikkö ja ao. viraston pääjohtaja ja johtaja.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on laadittu ministeriön ohjausprosesseista tarkempi kuvaus[41] vuonna 2010. Tulosohjauksen eri vaiheista ja tulosohjauksen järjestämisestä on annettu hallinnonalalla myös muita määräyksiä ja ohjeita[42]. Ministeriössä on laadittu myös vuoden 2013 ohjausprosesseista yksityiskohtainen osavaiheittain ja päivittäin eritelty aikataulu.

Ministeriö on nimennyt kullekin hallinnonalan virastolle ja laitokselle sen asioista vastaavan tulosohjaajan ministeriössä. Tulosohjaajalla on tarvittaessa käytössään osaston asiantuntijoista koottu tukiryhmä. Tulosohjaajat toimivat myös osastojensa koordinaattoreina ohjausprosessin asiakirjojen laadinnassa, jollei osastolla muuta sovita.

Tulosohjaaja vastaa siitä, että hänen saamansa tiedot, jotka olennaisella tavalla vaikuttavat ohjattavan viraston tai laitoksen toimintakykyyn tai vaarantavat virastolle asetetut tulostavoitteet, välittyvät viipymättä ministeriön johdolle.

Tulosohjauksen vuosittaisia vaiheita ovat 1) maalis–huhtikuussa virastoilta ministeriölle tulevat seuraavan vuoden tulostavoite-ehdotukset, 2) huhti–toukokuussa käytävät virastokohtaiset tulosneuvottelut, 3) loka–joulukuussa sovittavat ministeriön tulostavoitteet sekä 4) joulu–tammikuussa tehtävät virastojen lopulliset tulostavoitekirjeet/sopimukset. Tämän lisäksi tulosohjausprosessiin voi katsoa kuuluvan tulossopimusten toteutumisen väliraportit, keväällä annettavat tilinpäätökset ja toimintakertomukset sekä kesällä annettava ministeriön tilinpäätöskannanotto ja sen käsittely.

Tarkastuksessa ei tullut esiin olennaisia tulosohjausprosessien toimimattomuuteen liittyviä uusia ongelmia, joita ei olisi jo tunnistettu edellä mainituissa asiakirjoissa ja ministeriön tulosohjauksen kehittämistyössä.

Liikenne- ja viestintäministeriön tulosohjauksen kehittämishanke

Tarkastuksen aikana liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on toiminut 1.5.2011 asetettu tulosohjauksen kehittämistyöryhmä. Lisäksi on ollut käynnissä kaksi valtiovarainministeriön vetämää koko valtionhallin-

---

[41] *Liikenne- ja viestintäministeriön ohjausprosessit 1.4.2010.*

[42] *Esim. puolivuotisraporttiohje 2013 virastoille ja laitoksille sekä ministeriön osastoille, LVM:n toimeksianto virastoille v. 2014–2015 tulostavoitteiden tarkistamiseksi, tulostavoitteiden laadintaohje 2013, LVM:n kannanotto 2013 virastoille ja laitoksille tulosneuvotteluissa esille otettavista asioista.*

non tulosohjauksen kehittämishanketta: valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämishanke ja valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU). Liikenne- ja viestintäministeriön hanke on ollut kiinteässä yhteydessä näihin kahteen hankkeeseen.

Tulosohjaus on liikenne- ja viestintäministeriön hankkeessa ymmärretty laajana käsitteenä, jolloin sen on sanottu tarkoittavan kaikkia valtionhallinnon suunnittelu- ja raportointiprosesseja, joissa käsitellään toiminnan tuloksellisuutta ja rahoitusta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut tulosohjauksen kehittämishankkeelle jatkoaikaa. Viimeinen jatkoaika myönnettiin vuoden 2014 huhtikuun loppuun. Hankkeen viivästymisen on sanottu johtuvan siitä, että hanke on nimetty yhdeksi valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman kärkihankkeista, minkä vuoksi käsiteltävien asioiden näkökulmaa on laajennettu koko valtionhallintoa koskevaksi. Tämä on lisännyt hankkeen työmäärää.

Tarkastuksen aikana on ollut käytettävissä luonnos liikenne- ja viestintäministeriön tulosohjaushankkeen loppuraportista. Tavoitteena on tehdä tulosohjausprosesseista strategisemmat, yhtenäisemmät, poikkihallinnollisemmat ja keveämmät. Raporttiluonnoksessa on myös tehty kehittämisehdotuksia tulosmittareiden kehittämiseksi ja strategian toiminnallistamiseksi.

Hallinnonalan virastojen pääjohtajien kanssa tehdyt johtamissopimukset

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on käytetty kahden tai kolmen vuoden ajan niin sanottua johtamissopimusmenettelyä osana tulosohjausta. Siinä ministeriön kansliapäällikkö on tehnyt hallinnonalan neljän viraston pääjohtajien kanssa vuotuiset johtamissopimukset. Sopimuksessa on seuraavat viisi osaa, joiden painoarvot vaihtelevat 10 ja 30 prosentin välillä:

- johtaminen ja johtajuus
- henkilöstö
- palvelukyky ja laatu sekä tehokkuus
- sidosryhmäsuhteet ja vuorovaikutus
- pääjohtajan henkilökohtainen kehittyminen.

Osien 1–4 tavoitteiden ja toteutuman arviointi perustuu viraston tulostavoitteiden ja seurantatietojen perusteella määräytyvään tavoitearvojen muodostamiseen ja pisteytykseen ja osa 5 kahdenkeskiseen arviointiin. Johtamissopimusten perusteella toteutuneet tulospalkkiot ovat olleet kolmesta seitsemään prosenttia peruspalkasta.

Liikennehallinto on katsonut johtamissopimusmenettelyn hyödylliseksi, mutta siinä on nähty myös kehittämistarpeita[43]. Yksi mahdollinen ongelma on sopimuskauden pituus: tulisiko sopimukset ulottaa virastojen tulossopimusten mukaisesti hallituskauden mittaisiksi vai pääjohtajien nimityskaudeksi.

Vuotuinen hallinnonalan tulostavoitejulkaisu

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulostavoitteet ja varsinaiset tulossopimukset on koottu yhdeksi asiakirjaksi[44], joka on julkaistu Netrassa. Asiakirjassa on esitetty ensiksi ministeriön tulostavoitteet. Tämän jälkeen esitetään virastojen tulossopimukset, joita on yhteensä neljä. Muut hallinnonalaan kuuluvat toimijat eivät ole tässä julkaisussa mukana (niiden ei ole sanottu kuuluvan varsinaisen tulosohjauksen piiriin).

Hallituskauden mittainen tulossopimus otettiin käyttöön Ilmatieteen laitoksessa vuosille 2012–2015. Hallinnonalan muissa virastoissa ja ministeriössä monivuotiset tulostavoitteet tai tulossopimus laadittiin ensimmäistä kertaa vuosille 2013–2015. Tarkoitus on arvioida tulossopimusten tarkistustarvetta vuosittain ja tehdä tarvittavat tarkistukset. Saadun haastattelutiedon mukaan ministeriön ja virastojen monivuotisiin tulostavoitteisiin esitetyt muutokset vuosille 2014–2015 ovat olleet vähäisiä, koska tavoiteasettelun muuttamista merkittävästi ei ole katsottu perustelluksi enää hallituskauden tässä vaiheessa.

Ministeriön tulostavoitteet on ryhmitelty kahteen pääryhmään (yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tulostavoitteet). Tulossopimuksissa esitetyissä virastojen tulostavoitteissa on myös yhteinen päärakenne (tuotokset ja laadunhallinta sekä toiminnallinen tehokkuus), mutta näiden alla olevat tarkemmat tulostavoitteiden ryhmittelyt eroavat toisistaan.

Ministeriön ja eri virastojen tulosohjauksen menettelyt ovat säädöksen mukaiset mutta eivät täysin samanlaisella viitekehyksellä. Ministeriön tulostavoitteet ja virastojen tulossopimukset sisältävät kuitenkin tulosprisman tuloksellisuuskäsitteistön terminologiaa ja sitä mukailevaa tavoiteasetantaa.

Tulostavoitejulkaisussa esitetyt tulostavoitteet ovat osittain samat kuin talousarvioesityksessä vuodelle 2013 esitetyt tulostavoitteet. Joissakin sanamuodoissa ja lukuarvoissa on eroja. Haastattelutiedon mukaan alkusyk-

---

[43] *Haastattelutiedot ja controller Marja Heikkinen-Jarnolan esitys 5.2.2014.*

[44] *LVM:n hallinnonalan tulostavoitteet vuosille 2013–2015. Tammikuu 2013. Liikenne- ja viestintäministeriö.*

systä julkaistavassa talousarvioesityksessä on tarkoitus esittää vasta alustavat tulostavoitteet, joita voidaan muuttaa vielä vuodenvaihteeseen asti. Talousarvioesityksessä on myös mainittu joissakin kohdissa, että siinä on kyse alustavista tulostavoitteista. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan talousarvioesityksessä esitetyt tulostavoitteet on käytännössä laadittu esityksen laadintavuoden keväällä, jolloin on perusteltua, että niitä tarkennetaan vuoden lopulla.

Ministeriön tulostavoitteet 2013

Ministeriön tulostavoitteina on esitetty sekä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita että toiminnallisia tulostavoitteita. Yleisenä piirteenä ministeriön tulostavoiteosuudessa on melko pitkien asialuetteloiden käyttö. Näiden asialuetteloiden perusteella ei ole helppo hahmottaa toiminnan painopistealueita tai eri tasojen tavoitteiden hierarkiaa ja niiden yhteyksiä toisiinsa. Toisaalta vaikuttaa erittäin vaikealta yhdistää kaikkia ylätason tavoitteita selkeästi tai kattavasti alatason tavoitteisiin tai kehittää tässä suhteessa parempi tavoitehierarkia.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden relevanssi, selkeys ja toteuttamisen mitattavuus vaihtelevat. Esimerkiksi ”on varmistettu” sekä ”matka- ja kuljetusketjut toimivat sujuvasti ja turvallisesti” -tyyppiset tavoitteet ovat monitulkintaisia, jos niiden yhteydessä ei esitetä tarkempia selityksiä tai indikaattoreita. ”Kehitetään” ja ”tuotetaan” -tyyppisissä tavoitteissa toteutumisen suunta voidaan ehkä todeta helposti, mutta tavoitteen toteutumisastetta voi olla vaikea mitata yksiselitteisesti. Vaikeasti todennettavia tavoitteita ovat myös ne, joissa on kyse toimintatapojen laadullisesta muutoksesta. Näiden seikkojen vuoksi kaikkien esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ei voi olettaa olevan sellaisenaan johtamisen ja seurannan kannalta hyvin toimivia.

Ministeriön toiminnallisia tulostavoitteita on melko paljon ja ne ovat enimmäkseen sanallisia. Kokonaistuottavuuden, työn tuottavuuden ja ministeriön työtyytyväisyyden kehittymiselle asetetut tulostavoitteet ovat numeerisia. Jotkut sanalliset tulostavoitteet ovat hyvin yleisluonteisia, monitulkintaisia ja tekemistä ilmaisevia.

Puutteena voidaan pitää sitä, että liikenne- ja viestintäministeriön tulostavoitteissa ei ole mittareita taloudellisuudesta.

Liikenneviraston tulossopimus 2013

Tulossopimuksessa esitetään alussa yhteensä yhdeksän Liikenneviraston toiminnan painopistealuetta, joista osalla on selkeä yhteys ylätason tavoitteisiin (hallitusohjelma ja liikennepoliittinen selonteko) ja osalla ei. Vai-

kuttaa siltä, että jälkimmäisissä painopistealueissa on koettu olevan siinä määrin ongelmia ja kehittämistarvetta, että ne on nostettu esiin tulossopimuksessa, jotta niihin panostettaisiin jatkossa aiempaa enemmän. Niitä ei ole kuitenkaan jostain syystä haluttu ottaa varsinaisiksi tulostavoitteiksi. Varsinaisia tulostavoitteita on johdettu seuraavista painopistealueista:

- liikenneturvallisuuden parantaminen
- tuottavuuden parantaminen
- toimivat matka- ja kuljetusketjut
- ympäristöhaittojen hillintä.

Seuraavista toiminnan painopistealueista ei ole johdettu varsinaisia tulostavoitteita:

- hankintamenettelyn suunnittelun ja toteuttamisen kehittäminen ja hankehallinta
- sisäinen valvonta ja riskienhallinta
- varautuminen
- inhimillisen pääoman kehittäminen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa esittänyt tässä luvussa käsiteltyihin virastojen tulossopimuksiin liittyen, että varsinaiset tulostavoitteiden painopisteet on kohdistettu liikenne- ja viestintäpolitiikalle asetettujen tavoitteiden toimeenpanoon. Sen sijaan inhimillisen pääoman kehittäminen on sisällytetty tulostavoitteistoon valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa (VATU-ohjelmassa) edellytetyllä tavalla.

Liikenneviraston tulossopimuksessa ei ole mittareita taloudellisuudesta.

Liikenneviraston tulossopimuksen voi tulkita melko moniulotteiseksi siinä esiin nostettujen ylätason tavoitteiden, käytettyjen erityyppisten käsitteiden, toiminnan painopisteiden ja rahoituksen käytön tavoitelinjausten vuoksi. Liikenneviraston tulossopimuksesta välittyykin sellainen kuva, että Liikenneviraston toimintaa pyritään ohjaamaan tulossopimuksessa muita virastoja enemmän muutenkin kuin varsinaisten tulostavoitteiden avulla.

Liikenteen turvallisuusviraston tulossopimus 2013

Liikenteen turvallisuusviraston tulossopimus on Liikenneviraston tulossopimusta yksinkertaisempi ja selkeämpi. Aluksi esitetään Liikenteen turvallisuusviraston toiminnan painopisteet melko yleisellä tasolla seuraavien otsikoiden alla:

- valvonta
- vaikuttaminen

- turvallisuuden ja ympäristövaikutusten hallinta
- tiedonhallinta
- varautuminen
- viestintä
- inhimillinen pääoma.

Kaikista painopisteistä ei ole suoraan nähtävissä yhteyttä varsinaisiin tulostavoitteisiin.

Liikenneturvallisuuden tilaan vaikuttaa laaja ja monitahoinen joukko erilaisia tekijöitä, ja Liikenteen turvallisuusviraston toimenpitein on käytännössä mahdollista vaikuttaa tämän tilan kehittymiseen vain osittain. Tulostavoitteet onkin määritelty sellaisiksi, joihin voi olettaa olevan viraston toimenpitein mahdollista vaikuttaa.

Myöskään Liikenteen turvallisuusviraston tulossopimuksessa ei ole mittareita taloudellisuudesta.

Viestintäviraston tulossopimus 2013

Myös Viestintäviraston tulossopimus on melko yksinkertainen ja selkeä. Sopimuksen alussa esitetään Viestintäviraston toiminnan painopisteet melko yleisellä tasolla:

- Viestintäpalvelujen tarjonta monipuolistuu.
- Viestinnän peruspalvelujen saatavuus paranee.
- Viestintäverkkojen ja -palvelujen toimintavarmuus ja turvallisuus kehittyvät.
- Sähköisten palvelujen käyttö lisääntyy.
- Inhimillistä pääomaa kehitetään.

Esitetyistä painopisteistä on nähtävissä yhteys varsinaisiin tulostavoitteisiin lukuun ottamatta viimeistä painopistettä. Viimeisen painopisteen ja tulossopimuksen liitteenä olevien seurattavien mittareiden välillä on kuitenkin selvä yhteys.

Suurin osa tulostavoitteista on muotoiltu sellaisiksi, joihin voi olettaa olevan viraston toimenpitein mahdollista vaikuttaa. Joidenkin tulostavoitteiden toteutuminen riippuu kuitenkin valtion ulkopuolisista toimijoista, eikä käytettyihin tulosmittareihin ole rajattu sisältyvän vain Viestintäviraston toimenpiteiden osuus.

Viestintäviraston tulossopimuksessa on mittareita taloudellisuudesta.

Ilmatieteen laitoksen tulossopimus 2013

Myös Ilmatieteen laitoksen tulossopimus on melko yksinkertainen ja selkeä. Sen alussa esitetään Ilmatieteen laitoksen toiminnan painopisteet:

- Sää ja turvallisuus: yhteiskunnan sääherkkyyteen reagoiminen
- Ilmastonmuutos ja yhteiskunta: tuotetaan tietoa päätöksenteon tueksi
- Itämeri ja arktiset alueet: lisääntyneisiin ympäristöriskeihin vastaaminen palveluja kehittämällä
- Liikenne ja energia: Älyliikenteen edistäminen
- Inhimillistä pääomaa kehitetään.

Otsikoiden alla on yleisluontoista kuvausta painopisteiden sisällöstä. Kaikilla painopisteillä voi tulkita olevan jonkinlainen yhteys varsinaisiin tulostavoitteisiin. Myös painopisteiden ja tulossopimuksen liitteenä olevien seurattavien mittareiden välillä voi nähdä yhteyden.

Suurin osa tulostavoitteista on muotoiltu sellaisiksi, joihin voi olettaa olevan viraston toimenpitein mahdollista vaikuttaa. Joidenkin tulostavoitteiden toteutuminen riippuu kuitenkin valtion ulkopuolisista toimijoista, eikä tulosmittareihin ole rajattu sisältyvän vain Ilmatieteen laitoksen toimenpiteiden osuus.

Ilmatieteen laitoksen tulossopimuksessa ei ole mittareita taloudellisuudesta.

Tuloksellisuuden seuranta ja raportointi

Hallinnonalan virastojen vuosien 2013–2015 tulossopimusten[45] mukaan tuloksellisuuden seurantaa tehdään ensiksi keväällä pidettävien vuotuisten tulosneuvottelujen yhteydessä. Virastot toimittavat ministeriölle puolivuotisraportin vuosittaisen aikataulun mukaisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan puolivuotisraportti on laadittu elokuussa kesäkuun lopun tilanteesta. Virastot raportoivat toiminnallisten tulostavoitteiden toteutumisen vuosittain toimintakertomuksessa, joka on osa tilinpäätöstä. Ministeriö antaa tämän jälkeen talousarvioasetuksessa tarkoitetun kannanoton viraston tilinpäätöksestä.

Tulosohjauksessa on siirrytty vuonna 2013 kaikkien virastojen osalta yhtä vuotta pidemmän ajanjakson arviointiin, mistä johtuen vuoden 2013 tulostavoitteiden toteutumisen ennakkoarviota on jatkettu myös vuosille 2014–2015 (tavoitteen toteutumisen suunta).

---

[45] *LVM:n ja sen hallinnonalan neljän viraston väliset tulossopimukset vuosille 2013–2015.*

Lisäksi näissä tulosneuvotteluissa on käsitelty keskeisiä hallinnonalaa ja/tai virastoa koskevia strategisia erityiskysymyksiä. Neuvotteluissa käsiteltyjen asioiden määrää on sanottu vähennetyn aiemmasta, koska monet asiat käsitellään nykyisin jo virastojen ohjauksen johtoryhmissä.

Ministeriö on antanut kesällä 2013 hallinnonalan virastoille ohjeet[46] tulostavoitteiden saavuttamista koskevan puolivuotisraportin laatimisesta. Näissä ohjeissa jatketaan vuoden 2012 puolivuotisraportoinnin yhteydessä käyttöön otettua tulosvaroitustyyppistä liikennevalomallia. Mallin mukaan virasto laatii taulukkopohjalle liikennevalosymboleita sisältävän tarkastelun, jossa keltaiset ja punaiset valot vaativat tarkemman analyysin. Vuoden 2013 puolivuotisraportoinnissa pääpaino on ohjeen mukaan vuoden 2013 tavoitteen saavuttamisessa ja sen analyysissä. Mikäli vuoden 2013 ennuste poikkeaa merkittävästi vuodelle 2013 asetetusta tavoitteesta, raportoidaan myös tämän ennusteen suhde vuosien 2014 ja 2015 tavoitteeseen.

Tarkastuksessa on käyty läpi ministeriön vuonna 2013 käsittelemät puolivuotisraportit. Niissä on ministeriön edellä mainittujen ohjeiden perusteella taulukkopohjaan tehdyt raportoinnit ja niiden jälkeen sanallinen arvio rahoituksen toteutumasta. Puolivuotisraportoinnista ei ole olennaista huomautettavaa.

Liikenneviraston arvioinnin loppuraportti 2014

Tarkastuksen aikana valmistui liikenne- ja viestintäministeriön tilaama Liikenneviraston arvioinnin loppuraportti[47]. Arviointiin haastateltiin muun muassa ministeriön, Liikenneviraston, ELY-keskusten ja sidosryhmien edustajia. Raportissa on esitetty kehittämissuosituksia, jotka kohdistuvat seuraaviin asioihin:

- ministeriön ja viraston välisen yhteistyön kehittäminen
- Liikenneviraston sisäisen organisaatiokulttuurin ja prosessien kehittäminen
- talous- ja tietojärjestelmäriskien hallinta
- Liikenneviraston toiminnan mittaamisen kehittäminen
- ELY-keskusten ja Liikenneviraston välisen roolin selkeyttäminen
- viestinnän tehostaminen.

---

[46] *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten tulostavoitteiden puolivuotisraportointi vuonna 2013. 12.6.2013. Dnro LVM/2161/01/2012.*

[47] *Liikenneviraston arviointi virastouudistuksen näkökulmasta. LVM:n julkaisuja 4/2014.*

Ministeriö ei ollut vielä tarkastusta tehtäessä ottanut kantaa arviointiraportin lopputuloksiin. Ministeriö ja Liikennevirasto tulevat arvioimaan erikseen raportin perusteella tarvittavat jatkotoimenpiteet.

Tarkastuksessa ei ole havaittu kehittämissuosituksista olennaista huomautettavaa.

Yhteenveto

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla tulosohjaukseen siirryttiin valtionhallinnossa ensimmäisten joukossa, joten tulosohjauksesta on jo melko pitkä kokemus. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala on ollut aktiivinen tulosohjauksen kehittämisessä. Kehittäminen on kohdistunut myös tulosohjausprosesseihin. Hallinnonalan tulosohjausprosessien esitetyistä ongelmista ja kehittämistarpeista ei ole tarkastuksen perusteella olennaista uutta huomautettavaa, ja jo esitetyt kehittämistarpeet ovat perusteltuja.

Ministeriön sisäinen tulostavoiteasetanta ei ole yhtä kehittynyt kuin hallinnonalan virastojen tulostavoiteasetanta. Hallinnonalan virastojen tulossopimusten sisältö noudattaa pääpiirteissään samaa rakennetta. Tarkempi sisältö vaihtelee kuitenkin hieman.

Virastojen toiminnalliset tulostavoitteet 2013–2015 ovat enimmäkseen samat kuin talousarvioesityksessä 2013. Jotkut tulostavoitteet on kuitenkin ryhmitelty eri tavoilla. Joidenkin tulostavoitteiden lukumäärät, sanamuodot ja tavoitteissa käytetyt lukuarvot poikkeavat myös hieman toisistaan. Haastattelutiedon mukaan alkusyksystä julkaistavassa talousarvioesityksessä on tarkoitus esittää vasta alustavat tulostavoitteet, joita voidaan muuttaa vielä vuodenvaihteeseen asti. Talousarvioesityksessä on myös mainittu joissakin kohdissa, että siinä on kyse alustavista tulostavoitteista. On kuitenkin selvää, että talousarvioesityksen tulostavoitteista annettavan informaation arvo ja merkitys vähenevät sen ja muiden asiakirjojen sisällöllisten erojen kasvaessa.

Neljästä virastosta kolmen tulostavoitteissa ei ole mittareita taloudellisuudesta.

Liikenneviraston tulossopimus on monimutkaisempi kuin muiden virastojen tulossopimukset. Liikenneviraston tulossopimuksesta välittyy sellainen kuva, että Liikenneviraston toimintaa pyritään ohjaamaan tulossopimuksessa muita virastoja enemmän muutenkin kuin varsinaisten tulostavoitteiden avulla.

Tarkastuksessa ei ole havaittu tulostavoitteiden seurannasta ja raportoinnista olennaista huomautettavaa.

3.2.2 Väylänpidon ohjaus

Koska aikaisemmissa tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota väylänpitotoimintojen tietoperustan puutteisiin ja kehittämistarpeisiin, tarkastuskysymyksiä asetettiin myös väylänpidon ohjauksesta. Tarkastuskysymyksenä oli muun muassa, tuottavatko väylänpidon tietojärjestelmät oikeaa ja riittävää tietoa ohjausta, seurantaa ja raportointia varten.

Väylänpitoon liittyneiden aiempien tarkastusten havaintoja

Tarkastusvirastossa on viime vuosina tehty useita väylänpitoon liittyneitä tarkastuksia[48], joissa on havaittu ongelmia ja kehittämistarpeita muun muassa väylänpidon raportointitiedoissa ja tietojärjestelmissä. Tarkastuksista tehtyjen jälkiseurantojen perusteella monissa asioissa on tapahtunut merkittävää kehitystä. Joissain asioissa on kuitenkin edelleen parannustarvetta. Näistä erityisesti seuraavat liittyvät väylänpidon ohjausjärjestelmiin:

- väyläverkkojen kuntoa, kunnossapitotarvetta ja -kustannuksia kuvaavan tiedon parantaminen
- raportointi eri kunnossapitotöiden priorisoinnista ja sen perusteista
- väylänpidon käsitteiden selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen
- väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmien toteutumisen ja laskelmien osuvuuden seuranta
- hankkeiden toteutuspäätösten valmistelun ja perustelujen läpinäkyvyys ja perustelujen esittäminen
- väylien muodostaman kokonaisuuden tarpeiden ja tarpeiden kannattavuuden kuvan selkeyttäminen
- hankkeiden rahoitustapavaihtoehtojen kannattavuuden arvioinnin kehittäminen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut tarkastusten jälkiseurannan yhteydessä, että liikennepolitiikan toimintatapoja uudistetaan, jotta olisi mahdollista tarjota asiakkaiden tarpeita riittävän hyvin palveleva ja jatkuvasti toimiva liikennejärjestelmä tehokkaasti ja taloudellisesti. Tämä edellyttää useiden erityyppisten toimenpiteiden käyttämistä, mikä taas edellyttää erilaisten toimenpiteiden vaikutusten arviointia – ei pelkästään hankkeiden vaikutusten arviointia. Vaikutusarvioinnin kehittäminen suuntaan, jossa voidaan arvioida erilaisten toimenpiteiden ja niiden yhdistelmien vaikuttavuutta, on lähivuosina yksi kehittämisen painopisteistä.

---

[48] *Tarkastuskertomukset 126/2006, 159/2008, 182/2009 ja 211/2010.*

Väylänpidon ohjaustietouden viimeaikainen kehittäminen ja tiedon hyödyntäminen

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenneviraston välisissä tulossopimuksissa ei ole viime vuosina ollut sellaisia tulostavoitteita, jotka liittyisivät suoraan edellä mainituissa tarkastuksissa havaittuihin kehittämistarpeisiin. Joidenkin tulostavoitteiden, kuten huonokuntoisten väylien pituuksien ja huonokuntoisten siltojen lukumäärien, voi kuitenkin katsoa selkeyttäneen väyläverkkojen kuntotietoa.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan ministeriö on pyrkinyt viime vuosina keskittymään strategiseen ohjaukseen, ja tämän suuntaisesti ministeriö on antanut väylänpitotoiminnan operatiivisen hoitamisen ja tähän liittyvien tietojärjestelmien hoitamisen Liikennevirastolle. Saatujen tietojen mukaan ministeriön hoitama Liikenneviraston tulostavoitteiden ja väylänpitotoiminnan seuraaminen ei enää perustu ensisijaisesti ministeriön erillisiin tietojärjestelmiin vaan ministeriön ja Liikenneviraston johdon ja asiantuntijoiden väliseen jatkuvaan vuorovaikutukseen. Liikennevirasto raportoi ministeriölle vuoden mittaan, minkä lisäksi kokoontuu erilaisia johto- ja ohjausryhmiä. Näissä ryhmissä on mukana sekä ministeriön että Liikenneviraston edustajia.

Määrämuotoiseen raportointiin liittyen Liikennevirasto raportoi ministeriölle tulossopimuksen tulostavoitteiden toteutumisesta elokuussa kesäkuun lopun tilanteesta puolivuotisraportilla (jossa myös ennustetaan, miten tavoitteet saavutetaan vuoden lopussa) sekä vuoden lopun tilanteesta tilinpäätöksen yhteydessä. Vuoden lopun toteutuma kirjataan myös Netraan. Toinen määrämuotoinen raportointimuoto on Liikenneviraston toiminta- ja taloussuunnitelma sekä talousarvioehdotus, joissa esitetään väylänpitotoimintaa kuvaavia tietoja. Aiemmissa väylävirastoissa ja nykyisin Liikennevirastossa on laadittu aika ajoin myös strategioita sekä pitkän aikavälin suunnitelmia, joissa on esitetty väylänpitoon liittyviä tietoja. Nämä ovat menneet myös ministeriölle tiedoksi.

Edellä mainittujen ryhmien kokousaineistosta sekä hallinnonalalla viime vuosina valmistuneista väylänpitoon liittyvistä tutkimus- ja kehittämisjulkaisuista voidaan havaita myönteistä kehitystä, joka on aiempien tarkastusten kehittämissuositusten suuntaista.

Ensimmäisenä merkittävänä linjauksena on tarkastuksessa havaittu, että hallinnonalalla on pyritty kehittämään 1990-luvun alkupuolelta lähtien liikennejärjestelmän tilan seurantaa niin, että se palvelisi järjestelmän strategista suunnittelua ja ohjausta. Liikennejärjestelmän tilaan kuuluu yhtenä osana liikenneväylien ja väylänpidon tila. Viimeisin valtakunnallinen tilan seurannan määrittely on vuodelta 2010. Liikenne- ja viestintäministeriö

antoi tämän jälkeen Liikennevirastolle toimeksiannon liikennejärjestelmän tilan seurannasta. Liikennevirastossa valmistui asiasta selvitys 2012[49].

Ministeriössä hyväksyttiin keväällä 2012 Liikenneviraston suunnitelma tilan seurannasta niin, että syksyllä 2012 voidaan käynnistää tilan seurannan toteuttaminen. Tilan kuvaamisessa oli tarkoitus hyödyntää muun muassa Liikenneviraston, Trafin, Suomen ympäristökeskuksen ja Liikenneturvan tuottamia tietoja. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kaikille avoin internet-sivu liikennejärjestelmä.fi on avattu maaliskuun lopulla 2014. Siihen on koottu tietoa Liikenneviraston, Trafin ja Ilmatieteen laitoksen tiedoista sekä toimintaympäristötietoa.

Toinen merkittävä viime vuosien ylätason linjaus on ollut pyrkimys siirtyä liikenteen palvelutasoajatteluun. Palvelutasoajattelua on pyritty kehittämään erilaisilla tutkimus- ja kehityshankkeilla. Haastattelutietojen mukaan palvelutasoajattelun kehittäminen on kuitenkin edelleen kesken. Kattavasti kaikki eri tekijät huomioon ottavia mittareita ei ole vielä näköpiirissä. Liikennevirastossa katsotaan, että palvelutasoajattelu sopii väylänpidon alkuvaiheen hankesuunnitteluun keinoksi määritellä tarvittava palvelutaso, minkä lisäksi se sopii myös apuvälineeksi liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Palvelutasotarpeen määrittelyssä on hyödynnetty myös tienkäyttäjätutkimuksia.

Kolmas merkittävä viime vuosien ylätason linjaus on ollut pyrkimys siirtyä uudeksi liikennepolitiikaksi kutsuttuun ajatteluun. Haastattelutietojen mukaan sen kehittämistyö on kuitenkin vielä kesken.

Tarkastuksessa ei havaittu tähänastisessa väylänpidon ohjauksessa kovinkaan paljon sellaisia toimenpiteitä, joista todennäköisesti aiheutuisi olennaisia muutoksia nykyiseen väylänpitotoimintaan lähitulevaisuudessa. Pitkällä, yli 10 vuoden aikavälillä liikennejärjestelmään kohdistuvista kehityshankkeista voi kuitenkin aiheutua olennaisia muutosvaikutuksia esimerkiksi uusien liikennettä ohjaavien maksujärjestelmien sekä älyliikenteen joidenkin uusien sovellusten käyttöönoton toteutuessa. Jotkut muutostoimet voisivat vähentää olennaisesti lyhytaikaisia liikenneruuhkia tai tasata liikenneväylien kapasiteettien käyttöasteen suurta ajallista vaihtelua, mikä vähentäisi suurten ja kalliiden väylien tasonparannushankkeiden tarvetta. Kun otetaan huomioon liikenneväyläinvestointien laskennallinen kuoletusaika 30–50 vuotta ja todellisuudessa tätä pitempi käyttöaika, näissä investoinneissa tulisi jo hyvissä ajoin varautua näköpiirissä oleviin liikennetarpeen merkittäviin muutoksiin. Myös joidenkin yhteysvälien, kuten Venäjälle suuntautuvan, liikenteen määrän ennustettuun kehitykseen

---

[49] *Liikennejärjestelmän tilan seurannan toteuttamisselvitys. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 19/2012.*

liittyy monia epävarmuustekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon rajallisten väylänpitovarojen käyttöä priorisoitaessa.

Liikennehallinnossa on alettu viime aikoina suunnitella ja kehittää toimintaa, jossa otettaisiin aikaisempaa enemmän huomioon edellä kuvatut kehityssuunnat. Liikennehallinnosta on tuotu esiin, että väylien kapasiteettien on havaittu olevan suuren osan ajasta vajaassa käytössä ja erityisesti suurissa investointihankkeissa ei toteudu pääomien tehokas hyödyntäminen laajasta näkökulmasta.

Tarkastuksessa havaittiin melko vähän tarkasteluja eräistä nähtävissä olevista väylänpidon päälinjausvaihtoehdoista. Huomiota kiinnittää erityisesti väylien tason ylläpitotoimenpiteiden ja tasoa selvästi parantavien toimenpiteiden resurssiosuuksia vertailevien tarkastelujen vähäisyys. Vuoden 2012 liikennepoliittisessa selonteossa on esitetty yhtenä valtioneuvoston linjauksena, että ”väyläinvestoinneista siirretään 100 miljoonaa euroa vuodessa liikenneverkon pieniin investointeihin ja ylläpitoon vuodesta 2016 alkaen”. Tätä resurssiosuusmuutosta on perusteltu selonteossa seuraavasti: ”Perusväylänpidon rahoitus on ostoarvoltaan laskenut 2000-luvulla. Samaan aikaan liikenne on kasvanut. Rahoitus ei ole riittänyt verkon kunnon ylläpitämiseen. Tilanne on pystytty kuitenkin hallitsemaan rahoitusta uudelleen kohdistamalla ja supistamalla pienten investointien määrä minimiin. Vastaavia joustoja ei ole enää käytettävissä. On vaikea kuvitella, että jatkossa koko pitkä väyläverkosto ja siihen tukeutuva liikennejärjestelmä toimisi pelkästään riittämättömän kunnossapidon varassa ilman mahdollisuutta toteuttaa mitään muutoksia.” Tarkastuksen aikana saadun tiedon mukaan tätä perusväylänpidon lisäyssuunnitelmaa ei kuitenkaan toteuteta säästösyistä. Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa ilmoittanut vuoden 2014 budjettiriihessä päätetyn, että hallituksen talousarvioesitykseen vuodelle 2015 lisätään 30 miljoonaa euroa perusväylänpitoon.

Valtaosassa tarkastuksessa läpikäydyistä liikennepolitiikan ylätason selvityksistä ja suunnitelmista on edelleen pidetty toisistaan erillään perusväylänpidon ja suurten väylänpidon kehittämishankkeiden toimenpidetarpeen ja rahoitustarpeen tarkastelut. Myöskään perusväylänpidon sisällä ei ole perusteltu yksityiskohtaisemmin sitä, miksi jokin osa perusväylänpitorahoituksesta kohdennetaan joidenkin väyläverkon osien selvään tasonnostoon ja samaan aikaan osalla väyläverkkoa korjausvelka tai korjaustarve kasvaa, kun rahoitusta ei kohdisteta niille tarpeeksi.

Liikenneviraston nykyinen käsitys sen väylien korjausvelan suuruudesta on tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan vuonna 2011 tehdyn arvion[50] mukainen eli noin 2 000 miljoonaa euroa. Liikenneviraston mukaan tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tämän suuruinen summa tulisi käyttää korjauksiin, sillä esimerkiksi jotkut väylärakenteet on tarkoitus käyttää ensin loppuun ja korvata sitten uusilla. Korjaustarpeen käsite kuvaa Liikenneviraston mukaan niitä toimenpiteitä ja edelleen niiden mukaan yhteenlaskettu rahamäärä sitä, mikä olisi tarpeen tai järkevää tehdä. Korjaustarpeen osuudeksi Liikennevirasto on arvioinut noin 1 000 miljoonaa euroa. Se voitaisiin poistaa esimerkiksi tähän kohdennettavalla 100 miljoonan euron vuotuisella lisäpanostuksella kymmenessä vuodessa. Vuoden 2012 liikennepoliittisessa selonteossa perusväylänpitoon esitetyn 100 miljoonan euron lisäpanostuksen käyttötarkoitusta ei ole muotoiltu siten, että se tulisi yksiselitteisesti käyttää tämän korjaustarpeen poistamiseen: esitetty käyttötarkoitus mahdollistaa 100 miljoonan euron vuotuisen lisäpanostuksen käyttämisen joidenkin väyläverkon osien tason selvään parantamiseen väyläverkon korjaustarpeen poistamisen sijasta.

Tarkastuksen aikana liikennehallinnosta on tuotu esiin, että valtion liikenneväylien korjausohjelmaa ei ole saatu tehtyä, koska poliittiset päättäjät haluavat pitää suurten liikenneinvestointien ja perusväylänpitomäärärahojen tarkastelun erillään toisistaan eikä väylänpitorahoitusta ja sen erilaisia käyttömahdollisuuksia haluta tarkastella kokonaisuutena. Poliittinen kiinnostus kohdistuu välillä liikaa uusien liikenneväylähankkeiden saamiseen esimerkiksi jollain sovitulla jakotavalla eri alueille eikä esimerkiksi siihen, missä järjestyksessä erilaisiin väylänpitotoimenpiteisiin on kokonaisuuden kannalta tärkeintä ja kannattavinta käyttää varat. Tämä ajattelu johtaa yksittäisten yhteysvälien tai väylänosien suurten tasonparannushankkeiden suosimiseen olemassa olevien väylien kunnossapitotoiminnan sijasta. Suomi ei ole tässä poikkeus, vaan samantyyppistä ajattelua esiintyy muissakin maissa. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt talousarvio- ja kehysneuvotteluissa esittämään lisämäärärahoja väylien korjaustarpeen vähentämiseksi, mutta tuloksetta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa pitänyt sinänsä perusteltuna väylänpidon toimenpiteiden nykyistä selvempää kuvaamista teknistä tasoa ylläpitävään ja toisaalta tätä tasoa selvästi parantavaan toimintaan. Kuitenkin väyläverkon palvelutasoa ei voida kuvata vain teknisten ominaisuuksien kannalta, vaan myös käytön kannalta. Väyläverkon pitoaika on kymmeniä vuosia, jolloin

---

[50] *Liikenneväylien korjausvelka. Laskentamallin kehitys ja testaus. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 42/2011.*

palvelutasovaatimuksetkin muuttuvat ajan myötä. Jako ei ole siten helppo suorittaa.

Ministeriö on lausunut myös, että erillisten väyläverkon kehittämismomenttien käyttö on perusteltua, koska kyse on nimenomaan väyläverkon huomattavasta palvelutason parantamisesta, jota on haluttukin kuvata eriyttämällä momentit perusväylänpidosta. Yksittäinen investointi on suuri, jolloin on perusteltua arvioida hankkeen yhteiskuntataloudellista kannattavuutta suhteessa investoinnin kustannuksiin. Samalla on kyse eduskunnan päätösvallasta sen päättäessä toteutetaanko investointi vai ei. Perusväylänpidon määräraha on puolestaan enemmän viranomaisen omassa päätösvallassa. Valtion talousarvion läpinäkyvyys ja parlamentaarisen päätöksenteon turvaaminen edellyttävät ministeriön mielestä valtion talousarviossa olevien määrärahojen eriyttämistä. Mikäli momentit yhdistettäisiin, momentin suurus olisi noin 1,5 miljardia euroa. Riskinä saattaisi myös olla, että aloitettaisiin euromääräisesti suuria kehittämishankkeita perusväylänpidon kustannuksella ja väylänpitäjän lakisääteiset velvollisuudet heikkenisivät. Yhden väylänpitomomentin käyttö on ministeriön mielestä erityisen riskialtis.

Yhteenveto

Hallinnonalan väylänpidon ohjausjärjestelmässä on merkittävä ongelma siinä, ettei se ole pystynyt tuottamaan riittävää suunnitelmaa jatkuvasti raportoimansa väylien korjausvelan kasvun tai kasvavan korjaustarpeen poistamiseksi käytettävissä olevan väylänpidon kokonaisrahoituksen puitteissa. Tällaisen suunnitelman tekemiselle ei ole nähtävissä rahoituksellisia esteitä, sillä väylänpitomäärärahojen nykyiset kehykset mahdollistavat esitetyn korjaustarpeen poistamisen esimerkiksi kymmenessä vuodessa, jos joidenkin yhteysvälien suuria tasonparannushankkeita siirretään vastaavasti myöhemmäksi. Aiemmin tällaisen suunnitelman tekoa on vaikeuttanut osaltaan käytettyjen käsitteiden moninaisuus sekä yhdenmukaisten tietojen puute, mutta tietouden voi katsoa viime vuosina parantuneen ja yhdenmukaistuneen.

Väylänpidon kokonaistarkastelua koskevissa suunnitelmissa perusväylänpidon ja suurten väylänpidon kehittämishankkeiden toimenpidetarpeiden ja rahoitustarpeiden tarkastelut on pidetty toisistaan erillään. Myös perusväylänpidon suunnitelmissa kuntotason ylläpitotoimenpiteiden ja tasoa selvästi parantavien toimenpiteiden tarkastelut on pidetty toisistaan erillään. Tämä hämärtää kokonaistarkastelua ja sitä, kuka todellisuudessa vastaa ja päättää väylien kuntotason ylläpitämiseen ja joidenkin väylänosien tason selvään parantamiseen kohdistuvista rahoitusosuuksista ja

millä perusteilla. Kaikista toimenpiteiden päävaihtoehdoista ei ole tehty yksityiskohtaisempia vaihtoehtotarkasteluja.

Väylänpidon ohjausjärjestelmällä ei ole myöskään muulla tavoin pystytty ohjaamaan väylänpitotoimintaa siten, että jatkuvasti raportoidun kasvavan korjaustarpeen poistamisesta olisi syntynyt selkeä päätös.

Valtion liikenneväyliin kohdistuvat toimenpidetarpeet tulisi asettaa suunnittelussa tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen ja sovittaa sen mukaan käytettävissä oleviin kokonaisrahoituspuitteisiin. Olemassa olevien ja edelleen tarpeellisten väylien taloudellinen päivittäinen kunnossapito, ylläpito ja korjaustarpeen poisto järkevässä ajassa tulee priorisoida ennen tasoa tai laajuutta kasvattavia parannushankkeita, mikäli muusta suoritusjärjestyksestä ei ole tarkempia kannattavuusselvityksiä. Jos taas priorisoidaan joidenkin yhteysvälien tasoa tai väyläverkon laajuutta kasvattavia suuria parannushankkeita muun väyläverkoston kunnossapidon tai korjaustarpeen poiston kustannuksella, tämä täytyy perustella selkeästi ja riittävästi. Kirjanpidossa tehtävää väyläverkon tasearvo- ja poistolaskentaa tulisi kehittää nykyistä käyttökelpoisemmaksi kuvaamaan väyläverkon kunnossapitotarvetta.

Hallinnonalalla on viime vuosina tuotu joidenkin uusien käsitteiden (liikennejärjestelmä-, palvelutaso- ja uusi liikennepolitiikka -ajattelu) mukaiset toimenpiteet ohjauksessa etusijalle huolimatta siitä, että niiden määrittely ja tuloksellisuuden mittaaminen on vielä melko kehittymätöntä entiseen hallinnonalan ohjausajatteluun verrattuna. Tämä aiheuttaa riskin, että varojen käyttöä voidaan perustella haluttaessa liian helposti kaikenlaisiin toimenpiteisiin. Samoin erilaisten toimenpiteiden tuloksellisuus voidaan haluttaessa helposti kuvata saavutetuksi. Esimerkiksi liikennejärjestelmän palvelutasoa kuvaavana indikaattorina ovat olleet tähän mennessä vain Liikenneviraston kyselytutkimusten tulokset.

3.2.3 ELY-keskusten tulosohjausjärjestelmä

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluu ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen toiminnallinen ohjaus. Ohjauksesta huolehtii käytännössä Liikennevirasto. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Ohjausjärjestelmätarkastuksen tarkastuskysymyksenä oli, onko ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen tulosohjausjärjestelmällä riittävät edellytykset olla toimiva.

Edellä luvussa 3.1.1 on selostettu ELY-keskusten organisaatiosta ja niiden toiminnallisesta ohjauksesta annettuja säädöksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö on delegoinut säädöksellä ELY-keskusten toiminnallisen tulosohjauksen Liikennevirastolle. Tämä merkitsee sitä, että Liikennevirasto neuvottelee toiminnalliset tulossopimukset ELY-keskusten kanssa ja allekirjoittaa ne.

On huomattava, että ELY-keskuksille on delegoitu lähinnä vain tienpitoon ja joukkoliikenteen tukemiseen liittyviä liikennehallinnon tehtäviä. Osa tienpidon ja joukkoliikenteen tukemisen tehtävistä sekä radanpitoon ja vesiväylienpitoon liittyvät tehtävät ovat Liikenneviraston hoidettavana.

Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa ELY-keskusten toimintaa kuitenkin muuten kuin suoralla tulosohjauksella. Ministeriön ohjaukseen kuuluu muun muassa säädösohjaus. Esimerkiksi maantielaissa on määritelty Liikenneviraston ja ELY-keskusten tehtäviä ja rooleja. Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön välillä solmitut ELY-keskusten ao. toimintaan liittyvät tulossopimusten kohdat ohjaavat myös ELY-keskusten vastuualueiden tulossopimusten sisältöä ja edelleen ELY-keskusten toimintaa.

Saatujen tietojen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenneviraston välisiä ELY-keskusten ohjauksen välineitä ovat tulosohjauksen lisäksi ohjaus erilaisten työryhmien avulla sekä ministeriön ja Liikenneviraston vastuuhenkilöiden valmistelevat keskustelut ennen kokouksia tai ajankohtaisten asioiden ilmetessä. Myös Liikennevirastossa on käytössä tulosohjauksen lisäksi informaatio-ohjauksen menettelyjä sekä vapaamuotoisia keskusteluja, esimerkiksi nimettyjen asiantuntijaverkostojen keskustelut.

Liikennevirastossa on laadittu kesällä 2012 ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueille ja Liikenneviraston toimialoille yhteinen toiminnansuunnitteluohje vuosille 2013–2015. Toiminnansuunnitteluohjeessa on määritelty tulosohjauksen ja sen asiakirjojen yhteyksiä Liikenneviraston strategiaan ja muuhun ohjaukseen. Siinä käytetty ohjausasiakirjojen jaottelu on nelitasoinen: 1) Strategia, 2) Strategiaa täsmentävät toimintalinjat, 3) Ohjelmat, 4) Ohjeet.

Toiminnansuunnitteluohjeen mukaan ELY-keskukset suunnittelevat toimintansa toimenpiteinä samassa Sampo-toiminnanohjausjärjestelmässä, joka on käytössä Liikennevirastossa. Toimenpiteitä käsitellään tässä järjestelmässä hankkeina. Periaatteena on, että Sampossa on ajantasaiset toiminta- ja taloussuunnittelukauden kehykset ja hankkeet (hankkeet suunniteltu sille toimenpidetasolle kuin on mahdollista).

Ohjeen mukaan toiminnallisen tulossuunnittelun keskeiset linjaukset perustuvat Liikenneviraston pitkän aikavälin suunnitelmiin (visio, PTS, strategiset päämäärät ja TTS) sekä ELY-keskusten strategiseen ohjaukseen ja liikenne- ja viestintäministeriön alustavaan tulosohjaukseen.

Viime vuosien aluehallinnon organisaatiomuutokset eivät ole varsinaisesti yksinkertaistaneet tulosohjausta, sillä Liikenneviraston tulosohjaamat yhdeksän ELY-keskusta hoitavat käytännössä suurelta osin entisten yhdeksän tiepiirin tehtäviä sekä lisäksi valtion eräitä muita liikennehallinnon tehtäviä. Tulosohjausta helpottaa kuitenkin se, että kaikilla ELY-keskuksilla on samanrakenteinen toiminnallinen tulossopimus ja samat toiminnallisen tuloksellisuuden mittarit. Toisaalta ohjauksen monimutkaisuutta lisäävät Liikenneviraston ohjauksen kokonaisuuteen kuuluvat lisäasiakirjat, joiden sisältö vaihtelee ELY-keskuksittain.

ELY-keskusten tulosohjaukseen vaikuttavat myös eräät liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ulkopuoliset toimijat. Työ- ja elinkeinoministeriö solmii kaikkien ELY-keskusten kanssa niin sanotun strategisen tulossopimuksen, johon sisältyvät eri hallinnonalojen osuudet. Tarkastuksessa vertailtiin joidenkin ELY-keskusten strategisten tulossopimusten liikennesektoria koskevia tavoitteita.

Vertailun perusteella ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri -toimialan strategisten tulostavoitteiden yhteys liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan liikennepolitiikan tulosohjaukseen ei ole kaikilta osin selkeä. ELY-keskusten strategisissa tulostavoitteissa on hieman erilaiset liikenteeseen liittyvien käsitteiden ryhmittelyt ja sanalliset painotukset kuin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tavoitteissa. Joidenkin ELY-keskusten strategisissa tulostavoitteissa painottuvat myös liikenne- ja viestintäministeriön tulostavoitteita enemmän 1) maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittamistavoitteet ja 2) elinkeinoelämän tukemistavoitteet.

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueet raportoivat erikseen vuosittain Liikennevirastolle tulostavoitteiden saavuttamisesta. Liikenneviraston pääjohtaja päättää tarvittavista ohjaustoimista.

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueiden kanssa solmitut toiminnalliset tulossopimukset 2013–2015

Liikennevirasto on solminut vuosittain yhdeksän ELY-keskuksen kanssa toiminnallisen tulossopimuksen. Vuodesta 2012 alkaen tulossopimukset on ulotettu koko hallituskaudelle. Ensimmäisen vuoden tulostavoitteet ovat sitovia, ja myöhempien sopimusvuosien tavoitteita tarkistetaan vuosittain toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia vastaavasti. Eri ELY-keskusten varsinaiset tulossopimukset ovat rakenteeltaan samanlaisia, sa-

moin kuin toiminnalliset tulostavoitteet. Vuosille 2013–2015 tehdyissä tulossopimuksissa toiminnalliset tulostavoitteet ovat olleet:

- perusväylänpidon tuloksellisuus, paino 35 %
- liikenteen turvallisuuden parantaminen, paino 15 %
- poikkihallinnollinen liikenneturvallisuusyhteistyö, paino 10 %
- liikennejärjestelmän kehittäminen, paino 15 %
- osaamisen suunnitelmallinen kehittäminen, paino 15 %
- elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaaminen, paino 10 %.

Tulosohjauskokonaisuus muodostuu varsinaisesta sopimuksesta, tulosneuvottelun muistiosta, vastuualueen toimintasuunnitelmasta, tavoitekorteista ja budjettiasiakirjoista. Osa näistä lisäosista tekee tulosohjauskokonaisuudesta varsinaista tulossopimusta moniulotteisemman ja samalla myös monitulkintaisemman. Toisaalta ohjauskokonaisuuteen kuuluvat toimintasuunnitelma ja tavoitekortit selventävät ja tarkentavat tulossopimuksissa melko yleispiirteisesti ilmaistujen toiminnallisten tulostavoitteiden sisältöä ja niissä käytettäviä indikaattoreita. Myös eri ELY-keskusten erikoistumistehtävät lisäävät ohjauskokonaisuuden moniulotteisuutta.

Kun tarkastellaan toiminnallisten tulostavoitteiden sisältöjä ja niissä käytettyjä indikaattoreita tarkemmin, havaitaan, että tulostavoitteisiin valitut osat liittyvät merkittävään osaan ELY-keskuksen tehtävistä, mutta ne eivät kata kaikkia tehtäviä. Tulosohjauskokonaisuuteen kuuluvien sanallisten osien voikin ajatella täydentävän varsinaisia tulostavoitteita ja lisäävän tavoitekokonaisuuden kattavuutta.

Esimerkiksi Kaakkois-Suomen toiminnallisen tulosohjauskokonaisuuden toimintasuunnitelmaosassa on kuvattu yleispiirteisesti yhteyksiä ELY-keskuksen strategiseen tulossopimukseen. Kaakkois-Suomen strateginen tulossopimus sisältää myös liikenne ja infrastruktuuri -vastuualuetta koskevia tulostavoitteita, joiden voi tulkita käsittelevän osittain samoja asioita kuin toiminnallisessa tulossopimuksessa on. Strategiset tulostavoitteet ovat kuitenkin yleispiirteisempiä, sanallisia ja sisältävät runsaasti tekemistä koskevia ilmaisuja (kuten edistetään, kehitetään, erityishuomio kiinnitetään ja osallistutaan).

Toiminnallisen tulosohjauskokonaisuuden voi tulkita täydentävän ja tarkentavan ELY-keskuksen strategista tulossopimusta siltä osin kuin niissä käsitellään samankaltaisia asioita. Osa toiminnallisen tulossopimuksen tavoitteista kohdistuu kuitenkin eri asioihin kuin strategisessa tulossopimuksessa.

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen ohjauksen arviointi

Vuoden 2014 alussa valmistuneessa Liikenneviraston arvioinnin loppuraportissa[51] on esitetty eri osapuolten haastattelujen perusteella esiin tulleita päätelmiä Liikenneviraston ja ELY-keskusten työnjaon ja ohjauksen tilasta ja kehittämistarpeista. ELY-keskusten kaikkien toimialojen ohjausjärjestelmän kehittämistarpeita on kuvattu myös 30.11.2012 valmistuneessa selvitysmies Rauno Saaren raportissa[52].

ELY-keskusten yleisessä ohjauksessa ja osaltaan myös liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen ohjauksessa tunnistetut ongelmat ja kehittämistarpeet liittyvät ylätasolla päätettyyn valtion alueellisten toimintojen organisointitapaan. Tämä ylätasolla päätetty aluehallinnon organisointi ei ole ollut tarkastuksen kohteena. Raportoiduista aluehallinnon ohjauksen ongelmista ja kehittämistarpeista ei ole huomautettavaa. ELY-keskusten toimintojen ohjauksen kehittäminen tai uudelleenorganisointi ovat olleet tarkastuksen aikana pohdittavina, eikä mahdollisia muutoksia voi vielä ennakoida.

Tarkastuksessa saadun arvion mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan strategian ja ELY-keskusten ohjaamisen välillä ei ole ollut systemaattista toimintamallia eikä viitekehystä. Tätä haastetta on lähestytty tarkastelemalla virkamiestyönä strategiakartan soveltamista kaksiportaiseen aluehallinnon ohjausjärjestelmään (vrt. aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmä).

Valtion alueellisen organisaation hoitaman väylänpidon ohjauksen kehittymiseen jatkossa vaikuttaa myös tarkastuksen aikana vireillä ollut hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano ja siihen liittyvä mahdollinen valtion aluehallinnon uudelleen järjestäminen.

Yhteenveto

Valtion liikennehallinnon viime vuosien aluehallinto-organisaatiomuutokset eivät ole yksinkertaistaneet tulosohjausta, sillä tulosohjatut ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueet hoitavat käytännössä suurelta osin entisten tiepiirien ja lääninhallitusten liikenneosastojen tehtäviä. Liikennetoimintojen tulosohjaus on kaksitasoinen, ja näiden ta-

---

[51] *Liikenneviraston arviointi virastouudistuksen näkökulmasta. LVM:n julkaisuja 4/2014.*

[52] *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta. TEM-raportteja 31/2012.*

sojen tulosohjaus jakaantuu työ- ja elinkeinoministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalojen kesken. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan hoitaman toiminnallisen tulosohjauksen raskautta keventää se, että kaikilla ELY-keskuksilla on samanrakenteinen tulossopimus ja samat toiminnallisen tuloksellisuuden mittarit. ELY-keskusten tulosohjauksen yhteys liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjaukseen ei ole kuitenkaan kaikilta osin selkeä.

Liikenneviraston laatima ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri -toimialan ohjausta koskeva ohjeistus vaikuttaa sinänsä asianmukaiselta eikä siitä ole olennaista huomautettavaa. Väylänpidon ylätason ohjauksen kehittämistarpeet heijastuvat myös ELY-keskusten tienpidon ohjaukseen ja tulosohjaukseen. Myös ELY-keskusten tienpidon tuloksellisuutta kuvaavia indikaattoreita olisi hyödyllistä kehittää johtamalla ne liikennealan ylätason ohjauksen indikaattoreista.

3.2.4 Säädösvalmistelu

Liikenne- ja viestintäministeriön säädöstuotanto

Monilla liikenne- ja viestintäministeriön lakiehdotuksilla on merkittäviä välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Niillä on usein myös merkittäviä välillisiä taloudellisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia ympäristön tilaan, turvallisuuteen ja tietoyhteiskunnan kehitykseen. Liikenne- ja viestintäministeriön sääntely koskettaa laajasti paitsi yrityksiä, myös kaikkia kansalaisia.

Liikenne- ja viestintäministeriön säädöstuotanto on laajaa. Viime vuosina liikenne- ja viestintäministeriö on antanut reilut parikymmentä hallituksen esitystä vuosittain; se on siten yksi eniten lakiehdotuksia valmistelevista ministeriöistä.

Merkittävä osa liikenne- ja viestintäministeriön lakiehdotuksista liittyy unionioikeuden täytäntöönpanoon. Yleisesti ottaen toimivien sisämarkkinoiden luominen, rajat ylittävän liikkuvuuden lisääminen ja turvallisuuden edistäminen ovat keskeisiä alueita, joihin Euroopan unionin sääntely kohdistuu. Viime vuosina liikenne- ja viestintäalan unionioikeutta on säädetty yhä enemmän asetuksilla direktiivien sijaan.

Kansainvälisiä sopimuksia liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee vuosittain muutamia.

Yhteenveto liikenne- ja viestintäministeriön säädöstuotannosta ja lakiehdotusten taustasta vuonna 2013 esitetään taulukoissa 3 ja 4. Liikenne- ja viestintäministeriö kertoo lausunnossaan tarkastuksesta, että vuonna 2013 neljä hallituksen esitystä oli muita laajempia ja veivät muita

enemmän aikaa. Tämä kuvaa yleisimminkin liikenne- ja viestintäministeriön esitysten jakaumaa laajoihin ja suppeisiin.

TAULUKKO 3. Liikenne- ja viestintäministeriön säädöstuotanto 2013.[53]

Hallituksen esityksiä	15
Budjettilakiehdotuksia	0
Valtioneuvoston asetuksia	34
Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksia	18

TAULUKKO 4. Liikenne- ja viestintäministeriön lakiehdotusten tausta 2013.

Kansallinen tarve	6
Direktiivi	1
Kansainvälinen sopimus	3
Asetus	1
Muu EU-tausta[54]	4
Yhteensä	15

Kaikki liikennepolitiikan osaston viisi yksikköä ja viestintäpolitiikan osaston kolme yksikköä valmistelevat lakiehdotuksia. Liikennepolitiikan osasto valmistelee hieman enemmän lakiehdotuksia kuin viestintäpolitiikan osasto.

Liikennepolitiikan osastossa säädösvalmistelua tehdään erityisen paljon liikenteen turvallisuus ja ympäristö -yksikössä ja liikennemarkkinoiden yksikössä. Liikennehallinnon ohjauksen yksikkö valmistelee etupäässä asetuksia ja vähän lakeja.

Viestintäpolitiikan osastossa eniten lainsäädäntöä valmistelee viestinnän peruspalveluiden yksikkö ja vähiten internetpalveluiden yksikkö. Viimeisten kolmen vuoden aikana viestintäpolitiikan osaston lainvalmistelu on

[53] *Valtioneuvoston asetusten lukumäärä on saatu valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä hakemalla valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellyt liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemat valtioneuvoston asetukset.*

[54] *Komission selvityspyynnöt (HE 12/2013, 168/2013), komission päätös (HE 182/2013) ja komission tulkintakäytäntö (HE 51/2013).*

keskittynyt tietoyhteiskuntakaaren (HE 221/2013) valmisteluun. Esitys kattaa suuren osan sähköisen viestinnän lainsäädännöstä, ja valmisteluun ovat osallistuneet kaikki osaston yksiköt.

Viime vuosien epävakaa taloustilanne on näkynyt myös liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmistelussa. Hallinnonalalle kuuluvia lakihankkeita on sisältynyt kehyspäätöksiin, rakennepoliittiseen ohjelmaan ja vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan. Viime vuosina on päätetty ottaa käyttöön useita uusia liikenne- ja viestintäpolitiikan tukia[55].

Liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmistelua arvioidaan tässä kolmen tarkastuskriteerin avulla, jotka ovat

1. säädösvalmistelun hyvä johtaminen
2. vaikutusten arvioinnin kattavuus
3. säädösvalmistelun avoimuus ja laajapohjaisuus.

Säädösvalmistelun johtaminen

Liikenne- ja viestintäministeriössä säädösvalmistelu tunnistetaan yhdeksi ydintoiminnoksi[56]. Ministeriössä on selkeä säädösvalmistelun johtamisjärjestelmä. Säädösvalmistelun kehittämiselle on nimetty ministeriössä vastuuhenkilö, ja ministeriössä toimii myös lainvalmistelijoiden verkosto. Säädösvalmistelu on mukana tulostavoitteissa.[57]

Säädöshankkeiden johtoryhmäkäsittely

Liikenne- ja viestintäministeriössä säädösvalmisteluhankkeet käsitellään kolmessa eri johtoryhmässä kolmessa eri valmisteluvaiheessa.

---

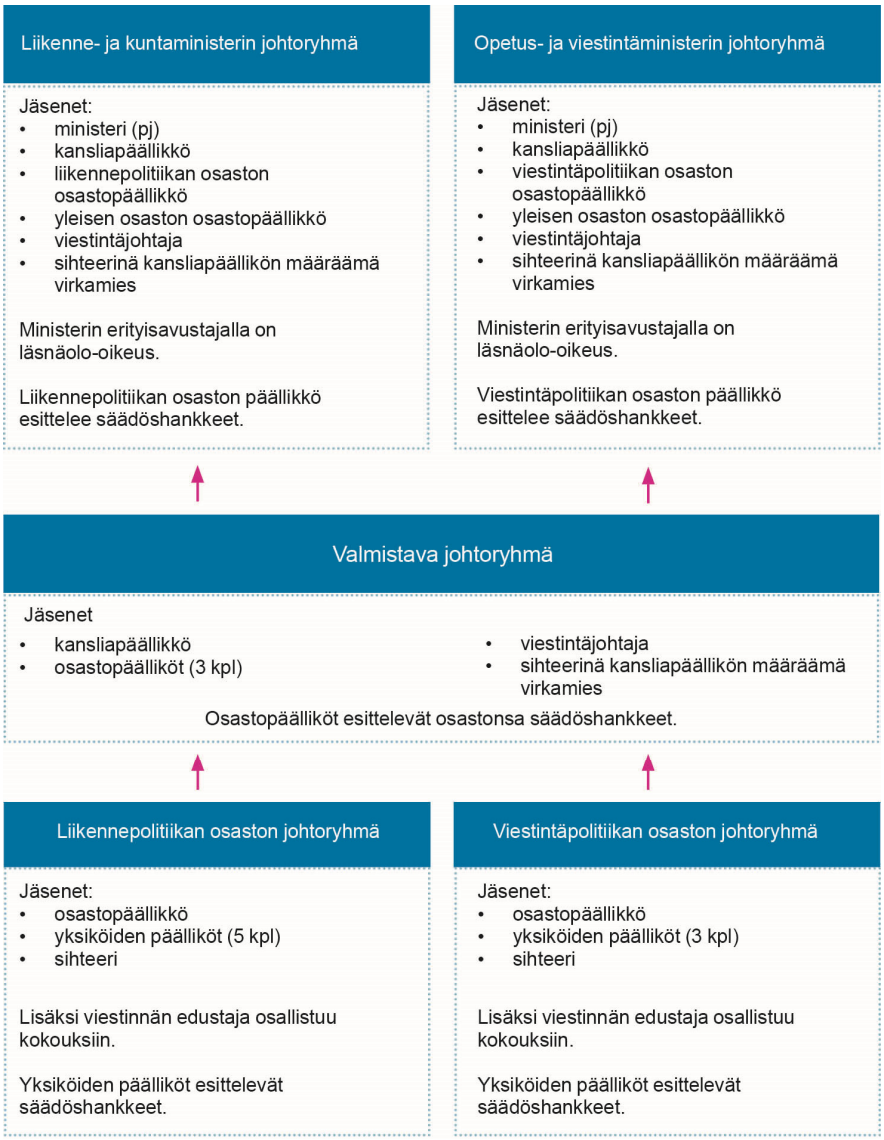
[55] *Näitä ovat esimerkiksi alusinvestointien ympäristötuki, investointituki rikkipesureiden hankintaan ja median innovaatiotuki.*

[56] *Rakenteiden luominen säädösvalmistelun kehittämiselle on tärkeä periaate OECD:n hyvän säädösvalmistelun suosituksessa; ks. OECD 2010.*

[57] *Vuoden 2014−2015 tulostavoitteissa on mukana säädösvalmistelun laatu, ammattitaitoisuus ja selkeä johtaminen. Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöksessä vuodelta 2013 arvioidaan, että nämä tavoitteet on saavutettu lukuun ottamatta sitä, että lainvalmistelun riittävää resursointia ei ole varmistettu. Tilinpäätöksen mukaan erityisesti avustavan henkilöstön riittävyyteen tulee panostaa. Avustavan henkilökunnan liian vähäistä määrää pidettiin ongelmana jo vuoden 1996 liikenneministeriön arvioinnissa, ks. liikenneministeriö 1996, s. 4. Tilinpäätöksessä arvioidaan, että lainsäädäntöhankkeet ovat edenneet pääosin aikataulun mukaisesti ja ilman laatuongelmia.*

Ensimmäinen käsittely tapahtuu hankepäätöstä tehtäessä, toinen ennen säädöksen lähettämistä lausuntokierrokselle ja kolmas ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Ensin asia käsitellään joko liikenne- tai viestintäpolitiikan johtoryhmässä (kuvio 2). Tämän jälkeen se käsitellään valmistavassa johtoryhmässä. Lopuksi asia käsitellään ministerin johtoryhmässä. Hallinnonalojen virastojen tehtäviin liittyvistä säädöshankkeista tiedotetaan tulosohjaajille. Hallinnonalan talousarvioon vaikuttavista seikoista tiedotetaan talousyksiköille.



KUVIO 2. Säädöshankkeiden johtoryhmäkäsittely.

Jos säädösmuutos on suppea tai merkitykseltään vähäinen, sitä ei välttämättä käsitellä kaikissa johtoryhmissä eikä kaikissa vaiheissa. Toisaalta jos säädöshanke on erityisen merkittävä, kuten tietoyhteiskuntakaari oli, sitä voidaan käsitellä johtoryhmissä useita kertoja. Johtoryhmissä ei käsitellä yksinomaan lakihankkeita, vaan paljon myös muita asioita.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on nimetty säädösvalmistelun kehittämisestä vastaava virkamies. Hän toimii sihteerinä johtoryhmien kokouksissa ja vetää lainvalmistelijoiden verkostoa.

Liikenne- ja viestintäministeriön controller toimii taloudenhoidon ja riskienhallinnan laadunvarmistajana. Hän saa kaikki johtoryhmien asiat etukäteen luettavaksi ja raportoi niistä kansliapäällikölle. Controller kiinnittää huomiota lakiehdotusten kustannusvaikutuksiin ja vaikutusten arvioinnin laatuun.

Osastojen johtoryhmissä yksikön päällikkö esittelee asian. Valmistavassa johtoryhmässä ja ministereiden johtoryhmissä puolestaan osastopäällikkö esittelee asian.

Tarkastuksen perusteella olisi suotavaa, että valmistelija voisi osallistua lakihankkeiden esittelyyn johtoryhmissä ainakin silloin, kun kyseessä on iso lakiuudistus. Tarkastuksessa tuli esille, että tiedonvälitys johtoryhmän ja valmistelijan välillä ei aina toimi. On monimutkaista, että valmistelija ensin esittelee lakihankkeen vaiheen osastopäällikölle ja sen jälkeen johtoryhmä kommentoi esitystä osastopäällikölle, joka sitten välittää johtoryhmän kommentit valmistelijalle. Valmistelijalla on paras asiantuntemus lakiluonnoksesta ja siksi olisi luontevaa, että valmistelija vastaisi sitä koskeviin kysymyksiin ja saisi suoraan tietoonsa muutosehdotukset ja niiden perustelut.

Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin, että johtoryhmien kokousten kokoonpano on tietoisesti haluttu pitää rajattuna. Näin on haluttu varmistua siitä, että valmistelija ja hänen esimiehensä selvittävät asian yhdessä jo ennen johtoryhmäkäsittelyä.

Ministereiden erityisavustajilla on oikeus olla läsnä ministereiden johtoryhmissä ja osastojen johtoryhmissä. Valmistavan johtoryhmän käsittelyyn he eivät osallistu. Tarkastuksen perusteella erityisavustajien läsnäolo johtoryhmien kokouksissa voi olla ongelmallista hyvän hallinnon kannalta, sillä erityisavustajien tehtävänä on ensisijaisesti edistää ministerin etua. Siten erityisavustajan läsnäolo voi haitata tietoon perustuvaa lainvalmistelua.[58]

Johtoryhmäkäsittelyn otti käyttöön nykyinen kansliapäällikkö vuonna 2007. Aikaisemmin pidettiin ongelmana sitä, ettei ministereillä ollut riit-

---

[58] *Tarkastusvaliokunta on tuonut mietinnössään esille ongelmia poliittisen johdon ja virkamiesjohdon työnjaossa (TrVM 10/2013, s. 2−4). Mietinnön mukaan erityisavustajan oikeus osallistua ministeriön johtoryhmien kokouksiin ja muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin mahdollistaa tosiasiallisen puuttumisen linjaorganisaation toimintaan. Kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, 45 §) mukaan kansliapäälliköllä on vastuu lainvalmistelun laadusta. Hallitus hyväksyi toukokuussa 2014 iltakoulussaan uudet käytännesäännöt poliittisen päätöksentekijän ja virkavalmistelijan rooleista. Ks. aiheesta myös valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, s. 36−46.*

tävästi tietoa siitä, mitä asioita ministeriössä valmisteltiin. Johtoryhmäkäsittelyn tavoitteena oli lisätä ministereiden ja kansliapäällikön tietoa säädöshankkeista. Tarkastuksen perusteella johtoryhmäkäsittely on täyttänyt sille asetetun päätavoitteen eli se on parantanut tiedonkulkua ministeriössä. Järjestelmä on parantanut kansliapäällikön mahdollisuuksia vastata säädösvalmistelun laadusta (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 45 §).

Säädöshankkeita seurataan säännöllisesti

Johtoryhmät seuraavat säännöllisesti säädöshankkeiden etenemistä.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä on puolivuosittainen suunnitelma niistä lakiehdotuksista, jotka se antaa eduskunnalle seuraavalla istuntokaudella.[59] Osastoilla on myös omat, yksityiskohtaisemmat suunnitelmat lakihankkeista. Näitä suunnitelmia käsitellään säännöllisesti osastojen johtoryhmissä.

Jokaisen istuntokauden lopussa järjestetään sekä liikenne- että viestintäpolitiikan osastossa säädöshankkeiden seurantakokous. Kokoukseen osallistuvat kansliapäällikkö ja istuntokaudella annettujen lakiehdotusten valmistelijat. Kokouksessa todetaan eduskuntakäsittelyn vaihe, eduskunnan tekemät muutokset, mahdolliset perustuslakivaliokunnan kannanotot ja eduskunnan antamat lausumat. Kokouksessa myös suunnitellaan, mitkä lakiesitykset annetaan seuraavalla istuntokaudella. Kokouksen jälkeen kansliapäällikkö käy kuultavana liikenne- ja viestintävaliokunnassa.[60]

Säädösvalmistelun ohje

Liikenne- ja viestintäministeriöllä on toukokuussa 2014 päivitetty sisäinen ohje säädösvalmistelusta.[61] Ohjeen ensimmäinen versio on vuodelta 2007. Ohje sisältää määräyksiä muun muassa vaikutusten arvioinnista, sidosryhmäyhteistyöstä, säädösvalmistelun johtamisesta, perustuslakikysymysten huomioimisesta, viestinnästä ja säädösvalmistelijan asiantuntemuksen kehittämisestä.

---

[59] *Eduskunnalle kevätistuntokaudella 2014 annettavat / aiemmin annetut LVM:n hallituksen esitykset.*

[60] *Pöytäkirja liikennepoliittisen osaston säädösseurantakokouksesta 28.1.2014. Liikennepolitiikan osaston hallituksen esitykset syysistuntokaudella 2013.*

[61] *Liikenne- ja viestintäministeriö 2014.*

Lainvalmistelijoiden verkosto

Liikenne- ja viestintäministeriössä toimii lainvalmistelijoiden verkosto. Verkosto järjestää tapaamisia ja koulutuksia ja tiedottaa ajankohtaisista säädöspoliittisista asioista jäsenilleen. Verkostoon kuuluu noin yhdeksänkymmentä virkamiestä eli noin puolet ministeriön virkamiehistä.

Lainvalmistelijoiden verkosto järjestää säännöllisesti koulutuksia. Se on järjestänyt viime vuosina koulutuksia muun muassa hyvästä suomen kielestä, kuntavaikutusten arvioinnista, sukupuolivaikutusten arvioinnista ja julkisuuslaista.

Säädösvalmistelun auditointi

Liikenne- ja viestintäministeriö on ottanut vuonna 2013 käyttöön lainvalmistelun auditoinnin. Tämä tarkoittaa sitä, että joidenkin erityisen tärkeiden lakihankkeiden valmistelusta tehdään sisäinen arviointi. Auditointi käsitellään osaston johtoryhmässä, ja se esitellään myös lainvalmistelijoiden verkostossa. Tavoitteena on tunnistaa sellaisia asioita, joita voitaisiin tehdä paremmin tulevaisuudessa. Erityisesti on tarkoitus arvioida sellaisia lakihankkeita, joita perustuslakivaliokunta on käsitellyt.

Vuonna 2013 liikenne- ja viestintäministeriö teki ensimmäisen auditoinnin maantieliikenteen työaikadirektiivin täytäntöönpanosta (HE 179/2012).[62] Auditointia varten haastateltiin eduskunnan valiokuntasihteereitä ja oikeusministeriön laintarkastusyksikön päällikköä. Auditoinnissa listattiin asioita, joita opittiin valmistelun aikana.

Osaaminen ja työkulttuuri

Valmistelutyöstä pääosan tekevät juristit. Ministeriössä työskentelee kuitenkin myös yhteiskuntatieteellisen ja teknisen koulutuksen saaneita asiantuntijoita, jotka tarvittaessa osallistuvat erityistä asiantuntemusta edellyttävään valmisteluun.

Useammassa haastattelussa mainittiin ongelmana henkilöstön vaihdoksista johtuva osaamisvaje. Kokeneita valmistelijoita on jäänyt eläkkeelle, eikä uusilla valmistelijoilla ole vielä yhtä vahvaa substanssiosaamista.

Haastattelujen perusteella yksi liikenne- ja viestintäministeriön tärkeimmistä vahvuuksista on yhteistyötä tukeva työkulttuuri. Tätä edesaut-

---

[62] *Säädöshankkeiden laadun arviointi. Auditointi yhdestä vuoden 2013 HE:stä. HE 179/2012 laiksi yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä. 19.12.2013.*

taa ministeriön pieni koko. Haastatteluissa kuvattiin, että ministeriössä on ”hyvä ja avoin henki”. Valmistelijat tuntevat toisensa ja auttavat toisiaan.

Vaikutusten arviointi

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeiden (2007) mukaan hallituksen esityksissä tulee arvioida muiden muassa vaikutuksia julkiseen talouteen, kansantalouteen, yrityksiin, eri väestöryhmien asemaan ja tietoyhteiskuntaan.

Tarkastuksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö panostaa vaikutusten arviointiin ainakin merkittävimmissä lakiuudistuksissa. Se tilaa säädösvalmistelun tueksi verrattain usein selvityksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö saa tutkimustietoa säädösvalmistelun tueksi konsulttiyrityksiltä, yliopistoilta ja oman hallinnonalansa viranomaisilta. Viestintäpolitiikan tutkimusta tehdään Viestintävirastossa ja liikennepolitiikan tutkimusta Trafissa ja Liikennevirastossa. Tietoa vaikutuksista saadaan myös toimialojen yrityksiltä ja liitoilta. Kansainvälisesti tärkeitä tiedontuottajia ovat Euroopan komissio, OECD ja Kansainvälinen televiestintäliitto ITU.

Viestintävirasto antoi tarkastusta varten muistion siitä, millaista tietoa se tuottaa liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmistelun tueksi (Viestintävirasto 2014). Muistion perusteella Viestintävirasto tuottaa tilastoja ja muuta tietoa ensisijaisesti oman toimintansa tueksi. Tietojenvaihto liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston välillä on kuitenkin tiivistä. Viime aikoina Viestintävirasto on esimerkiksi selvittänyt sitä, millä tavalla tunnistamistietojen tallentamisesta annettu direktiivi on toimeenpantu Ruotsissa. Viestintävirasto on tuottanut taustaselvityksiä myös muun muassa laajakaistarakentamisen tuesta ja taajuushuutokaupan vaikutuksista viestintämarkkinoihin. Muistion mukaan kotimainen viestintäpolitiikan tutkimus on varsin kapea-alaista, yksityiskohtaisiin ilmiöihin keskittyvää ja epäsäännöllistä.

Seuraavassa luonnehditaan lyhyesti taloudellisten vaikutusten arviointia kolmessa vuonna 2013 annetussa hallituksen esityksessä. Hallituksen esitykset on valittu sillä perusteella, että ne olivat taloudellisesti erityisen merkittäviä. Tässä tarkastuksessa ei ole ollut mahdollista arvioida yksityiskohtaisesti vaikutusarvioiden kattavuutta ja paikkansapitävyyttä.

Tietoyhteiskuntakaari (HE 221/2013). Tietoyhteiskuntakaareen sisältyy laaja, vajaat kymmenen sivua pitkä vaikutusten arviointi.

Laajaa lakiehdotusta valmisteltiin pitkään. Myös vaikutusten arviointiin panostettiin poikkeuksellisen paljon. Vaikutusarvioinnin tueksi liikenne- ja viestintäministeriö tilasi konsulttiyritykseltä kolme selvitystä (liikenne- ja viestintäministeriö 2012, 2013b ja 2013c). Selvitykset koskivat talou-

dellisia vaikutuksia yrityksille sekä viranomaisvaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä vaikutusarviointi on jaoteltu vastaavalla tavalla.

Vaikutusarvioinnissa korostetaan, että taajuuksien uusi huutokauppamenettely tuo merkittäviä tuloja valtiolle. Lakiehdotuksessa ei esitetä arvioita huutokaupan tuloista. Toisaalla esityksessä mainitaan, että vuoden 2013 huutokaupan lähtöhinta oli 100 miljoonaa euroa.

Laajasta näkökulmasta on myönteistä, että vaikutusarvioinnissa tuodaan esille myös kielteisiä vaikutuksia. Esityksen mukaan huutokauppa voi johtaa siihen, että teleoperaattoreille jää vähemmän varaa vaihtoehtoisiin investointeihin. Hallituksen esityksessä olisi tosin voinut mainita vieläkin selkeämmin, että huutokauppa tulee pienentämään teleyritysten liikevoittoa. Toisaalta esityksessä huomautetaan, että taajuuksien hinta tulisi olemaan hyvin pieni osa teleyritysten liikevaihdosta.

Ajokortin koulutusvaatimukset (HE 173/2013). Lakiehdotuksessa vähennettiin autokoulussa annettavan teoriaopetuksen minimivaatimuksia niiltä, jotka suorittavat ajokortin opetusluvalla. Vaikutusarvion mukaan opetusluvalla hankitun ajokortin hinta alenisi muutosten myötä 650 euroa. Opetusluvan kustannukset olivat nousseet vuoden 2013 alusta, kun opetustuntien määrää oli lisätty.

Vaikutusarvioinnissa analysoidaan yleisiä taloudellisia vaikutuksia, liikenneturvallisuusvaikutuksia, viranomaisvaikutuksia ja yritysvaikutuksia.

Vaikutusarvioinnissa olisi voinut luonnehtia tarkemmin sitä yritysten joukkoa, johon lakimuutos kohdistuu, eli autokoulualaa. Olisi voinut todeta, että suurin osa autokouluista on pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Tieto tai arvio autokoulujen liikevoittoprosenteista olisi auttanut hahmottamaan uudistuksen vaikutusta alaan.

On myönteistä, että vaikutusarvioinnissa tuodaan esille myös kielteisiä yritysvaikutuksia autokoulualaan. Kielteisten vaikutusten osalta viitataan Autokoululiiton lausuntoon. Lausunnon mukaan uudistus aiheuttaa seitsemänkymmenen liikenneopettajan työttömyyden.

Vaikka autokoulualan liikevaihto laskee, lisää opetusluvan hinnan alentuminen kotitalouksien ostovoimaa. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että hinnan alenemisen hyödyt ovat yhteiskunnallisesti suuremmat kuin haitat. Esityksessä olisi voinut todeta vieläkin selkeämmin, että hinnan aleneminen lisää kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja.

Ajoneuvojen katsastus (HE 17/2013). Lakiuudistuksessa annettiin autokorjaamoille oikeus tehdä katsastuksia ja katsastusyrityksille vastaavasti oikeus tehdä huoltoja. Katsastajaksi pääsemisen edellytyksiä helpotettiin. Uudistuksen tarkoituksena oli alentaa katsastuksen hintoja tai ainakin hillitä niiden nousua.

Vaikutusarviointi on melko laaja, viisi ja puoli sivua. Ehdotuksessa arvioidaan vaikutuksia kotitalouksien asemaan, yrityksiin, valtiontalouteen, viranomaisten toimintaan, ympäristöön ja yhteiskuntaan.

Lakiehdotusta pohjustettiin useilla selvityksillä. Vaikutusarvioinnissa on hyödynnetty kahta konsulttiyritykseltä tilattua selvitystä (Trafi 2010 ja Trafi 2012). Toisaalla hallituksen esityksessä viitataan myös Ajoneuvohallintokeskuksen vuosina 2007 ja 2008 tilaamiin konsulttiselvityksiin (Ajoneuvohallintokeskus 2007 ja 2008).

Taustaselvityksen mukaan 2 000 korjaamoa olisi kiinnostunut tarjoamaan jatkossa myös katsastuspalveluja. Toisaalta neljäsosa katsastustoimipaikoista arvioi lopettavansa toimintansa kokonaan muutoksen seurauksena.

Kotitalouksien taloudellisen aseman arvioidaan parantuvan, kun kilpailu lisääntyy, ja tämä puolestaan alentaa katsastuksen hintaa. Hinnan alenemisesta esitetään myös määrällinen arvio. Vaikutusarvioinnissa ei tuoda esille sitä kenties itsestään selvänä pidettyä asiaa, että kotitalouksien käytettävissä olevat tulot lisääntyvät, kun katsastuksen hinnat laskevat.

Vaikutusarviossa tuodaan esille kielteisenä vaikutuksena se, että raskaiden ajoneuvojen katsastuksen hinta nousisi.

Trafille koituvia uusia tehtäviä ja kustannuksia kuvataan seikkaperäisesti.

Lakien vaikutusten jälkiseuranta

Liikenne- ja viestintäministeriössä tehdään vuosittain jälkiseurantoja lakihankkeista, ja ne voivat olla laajojakin[63].

Jälkiseurantoja ei kuitenkaan tehdä suunnitelmallisesti[64]. Koska jälkiseurantoja voidaan tehdä vuosittain vain rajattu määrä, ne olisi tärkeää kohdistaa kaikkein merkittävimpiin lakiuudistuksiin.

Sidosryhmien kuuleminen

Liikenne- ja viestintäministeriössä on useita kuulemista tukevia rakenteita.

Kaikkien säädöshankkeiden kuulemista ja viestintää suunnitellaan, kun hankkeita asetetaan. Näitä suunnitelmia käsitellään johtoryhmissä. Viestinnän edustaja on mukana kaikissa johtoryhmissä.

---

[63] *Esimerkkinä konsulttiyritykseltä tilattu arviointi Liikenneviraston perustamisesta (liikenne- ja viestintäministeriö 2014b).*

[64] *Lakimuutosten järjestelmällisestä jälkiseurannasta ks. valtiontalouden tarkastusvirasto 2013 s. 33−36.*

Merkittävimmistä lakihankkeista tehdään sidosryhmäsuunnitelma, jossa nimetään tärkeimmät kohderyhmät ja yhteistyön muodot. Ministeriöllä on sisäinen ohje sidosryhmäyhteistyöstä.[65]

Kaikista hankkeista järjestetään lausuntokierros. Lausuntopyynnöt löytyvät helposti liikenne- ja viestintäministeriön verkkosivuilta.

Kuulemisessa hyödynnetään liikenne- ja viestintäministeriön viittätoista neuvottelukuntaa ja niiden jaostoja. Neuvottelukuntia kuullaan niin kansainvälisten sopimusten valmistelussa kuin kansallisessakin valmistelussa. Lisäksi ministeriö järjestää erityisiä kuulemistilaisuuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö on käyttänyt Ota kantaa -palvelua muutamassa valmisteluhankkeessa, kuten ajo-opetuksen uudistuksessa.[66]

Lakihankkeelle voidaan lisäksi perustaa omat verkkosivut.[67]

Kuuleminen vuoden 2013 lakiehdotuksissa

Liikenne- ja viestintäministeriö valmisteli pääosan vuoden 2013 lakiehdotuksistaan yhteistyössä toisen viranomaisen kanssa (taulukko 5). Nämä viranomaiset olivat useimmiten Trafi ja Liikennevirasto.

TAULUKKO 5. Valmistelutapa lakiehdotuksissa 2013.

Yhteistyö	11
Virkatyö	3
Työryhmä	1
Yhteensä	15

Työryhmässä valmisteltiin ainoastaan tietoyhteiskuntakaari (HE 221/2014). Hankkeen valmistelussa oli mukana iso, viidenkymmenen toimialan seurantaryhmä, joka kokoontui viisi kertaa. Ryhmä jakaantui seitsemään alatyöryhmään. Tietoyhteiskuntakaaren valmistelussa kuultiin sidosryhmiä muutenkin laajasti. Valmistelun alkuvaiheessa ministeriö teki toimialalle verkkokyselyn. Alan toimijoita kuultiin kahdessa kuulemistilaisuudessa hankkeen aloittamisvaiheessa ja ennen vaikutusarvion valmis-

[65] *Asiakas edelle, verkostot haltuun, liikenne- ja viestintäministeriön sidosryhmätoiminnan linjaukset 2012−2015.*

[66] *Hankkeen mietinnössä on julkaistu lyhyt yhteenveto verkkokeskustelun tuloksista (liikenne- ja viestintäministeriö 2014).*

[67] *Esimerkiksi tietoyhteiskuntakaaren valmistelun keskeiset asiakirjat on koottu omalle hankesivustolleen (http://www.lvm.fi/hanke/tietoyhteiskuntakaari).*

tumista. Valmisteluun kuului muutoinkin lukuisia tapaamisia toimialojen kanssa.

Työryhmätyön osuutta voidaan pitää alhaisena ottaen huomioon kuulemisohjeiden seuraavan suosituksen: ”Merkittävät lakihankkeet tulee pääsääntöisesti valmistella työryhmissä, joissa on mukana myös sidosryhmiä.”[68] Merkittäviä uudistuksia, joissa työryhmää ei käytetty, olivat ainakin ajo-opetuksen uudistus (HE 173/2013) ja katsastuksen uudistus (HE 17/2013). Katsastusuudistuksen alkuperäisen ehdotuksen tosin valmisteli aikaisemman Ajoneuvohallintokeskuksen[69] yhteydessä toimiva katsastustoiminnan koulutustoimikunta.

On myönteistä, että liikenne- ja viestintäministeriö järjesti lausuntokierroksen kaikista vuoden 2013 lakiehdotuksista. Joissakin lakiehdotuksissa kerrotaan seikkaperäisesti lausuntojen sisällöstä ja huomioon ottamisesta (HE 17/2013, HE 36/2013 ja HE 221/2013). Toisissa lakiehdotuksissa näitä asioita kuvataan hyvin niukasti (HE 88/2013, HE 160/2013 ja HE 205/2013).

Katsastusuudistuksesta ja tietoyhteiskuntakaaresta järjestettiin kuulemistilaisuuksia. Kuulemistilaisuuksien järjestämistä voidaan suositella jatkossa nykyistä useammin.

Yhteenveto

Monet liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan säädökset ovat yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti laajoja ja merkittäviä, joten on myönteistä, että säädösvalmistelu tunnistetaan ministeriössä yhdeksi ydintoiminnoksi.

Tarkastuksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriössä on toimivat rakenteet säädösvalmistelulle ja sen kehittämiselle. Esimerkkejä näistä ovat

- säädöshankkeiden johtoryhmäkäsittely
- säädösvalmistelun kehittämisestä vastaava virkamies
- controller taloudellisten vaikutusten laadunvarmistajana
- lainvalmistelijoiden verkosto
- säädösvalmistelun laadun huomiointi tulostavoitteissa
- säädöshankkeiden seurantakokoukset ja auditointi
- säädösvalmistelun ohje.

---

[68] *Oikeusministeriö 2010: Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010.*

[69] *Nykyisin tämän tehtäviä hoitaa Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi.*

Entistä sujuvamman tiedonkulun vuoksi olisi suositeltavaa, että valmistelija osallistuisi johtoryhmien kokouksiin ainakin merkittävissä säädöshankkeissa.

On myönteistä, että liikenne- ja viestintäministeriö tilaa usein selvityksiä lakien vaikutusten arvioinnin tueksi. Liikenne- ja viestintäministeriö ei kuitenkaan tee järjestelmällisesti jälkiseurantoja lakien toteutuneista vaikutuksista. Olisi suositeltavaa, että liikenne- ja viestintäministeriö tekisi jälkiseurannat tietyin kriteerein kaikkein merkittävimmistä lakiuudistuksista.

Voidaan myös suositella, että liikenne- ja viestintäministeriö hyödyntäisi jatkossa enemmän työryhmiä säädösvalmistelussa.

3.3 Raportointi

Raportointijärjestelmä voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen raportointiin. Seuraavassa arvioidaan hallinnonalan ulkoista raportointia. Ulkoinen raportointi sisältää sekä tilivirastojen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen että koko hallinnonalan raportoinnin eduskunnalle.

Ulkoisen raportoinnin tarkastuskysymyksiä oli kaksi: Onko hallinnonalan raportointi eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksessa oikeaa ja riittävää? Onko hallinnonalan taloudellinen raportointi oikeaa ja riittävää?

3.3.1 Raportointi eduskunnalle

Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2013 on annettu huhtikuussa 2014 toisen kerran yhdistettynä kertomuksena aiempien erillisten valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen sijaan. Vuosikertomuksessa on neljä osaa: hallituksen vaikuttavuusselvitys, ministeriöiden tuloksellisuusselvitykset, tilinpäätöslaskelmat sekä toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Liikenne- ja viestintäministeriön tuloksellisuusselvityksen alussa (selvitys on yhteensä 11 sivua hallituksen vuosikertomuksessa) ovat liikenneministerin ja viestintäministerin erilliset lyhyet yleiskatsaukset sektoreiltaan. Tämän jälkeen on esitetty kokoavana taulukkona asetetut viestinnän toimialan kolme ja liikenteen toimialan kuusi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitetta ja niiden arvioitu saavuttamisen aste neliportaisella asteikolla.

Ministeriö on arvioinut liikenteen turvallisuuden kehittymistä lukuun ottamatta (arvosana tyydyttävä) kaikki tavoitteet hyvin saavutetuiksi.

Selvityksessä on tavoitekohtaisesti kuvattu melko lyhyesti vaikuttavuustavoitteiden toteutumista ja resurssien käyttöä. Selvitykset ovat melko yleisiä. Analyyttisyys ei tämän luonteisessa, tiukasti rajatussa esityksessä voikaan olla kovin syvällistä. Selvitykset antavat yleensä myönteisen kuvan arvioidun asian tilanteesta ministeriön näkökulmasta. Toisaalta on myös todettavissa selvää raportoinnin kehittymistä viime vuosina, kun vuosikertomusraportointia on pyritty yleisesti valtion tasolla kehittämään.

Tarkastusvirastossa on tehty tarkastuksen aikana myös vuosittainen hallituksen vuosikertomuksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen tarkastus. Tämä tarkastus kohdistui vuoteen 2013, ja siinä on arvioitu hallinnonalojen vuosikertomusraportointia suhteessa hallinnonaloille talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin.

Tarkastuksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut kattavasti ministeriölle asetettuja tavoitteita. Ministeriön arviointien perustelut on arvioitu tarkastuksessa tyydyttäviksi. Liikenne- ja viestintäministeriö on toimintansa luonteen vuoksi pystynyt hyödyntämään myös mittareita esitettyjen perustelujen tukena. Toisaalta ministeriön osalta on todettu myös tarkennus- ja kehittämistarpeita sekä tavoitteiden asettamisessa että niiden raportoinnissa.

3.3.2 Tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Talousarvioasetuksen 11 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa hallinnonalalle ja sen merkittävimmille virastoille ja laitoksille eritellyt tavoitteet myös 65 §:ssä tarkoitetulle toiminnalliselle tehokkuudelle. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja.

Tilintarkastuksissa on arvioitu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen[70] toiminnalliselle tehokkuudelle (taloudellisuus, tuottavuus ja maksullinen sekä yhteisrahoitteinen toiminta) hyväksymiä tulostavoitteita siitä näkökulmasta, ovatko kirjanpitoyksiköt esittäneet tilinpäätöksissään tavoitteiden toteutumatiedot ja ovatko esitetyt tiedot oikeat ja riittävät.

Ministeriö on hyväksynyt kaikille kirjanpitoyksiköille tuottavuustavoitteet työn tuottavuuden kehittymistä ja kokonaistuottavuuden kehittymistä koskevina prosenttilukuina. Merkittävää maksullista toimintaa harjoittaville kirjanpitoyksiköille Liikennevirastoa lukuun ottamatta on hyväksytty tulostavoitteet maksullisen toiminnan eri osa-alueille (liiketaloudelliset,

[70] *Liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto ja Ilmatieteen laitos.*

julkisoikeudelliset ja erillislakeihin perustuvat suoritteet) kustannusvastaavuusprosenttien muodossa. Yhteisrahoitteisen toiminnan tulostavoite on hyväksytty vain Ilmatieteen laitokselle.

Toiminnallista tehokkuutta koskevan tavoiteasetannan puutteena voidaan pitää taloudellisuutta kuvaavien tulostavoitteiden puuttumista hallinnonalan kirjanpitoyksiköiltä lukuun ottamatta Viestintävirastoa, jolle on hyväksytty useita yksikkökustannuksiin perustuvia tavoitteita. Ministeriö ei myöskään ole katsonut aiheelliseksi vahvistaa tulostavoitteita Liikenneviraston maksulliselle (tuotot 47 milj. euroa vuonna 2013) eikä yhteisrahoitteiselle toiminnalle (tuotot 57,6 milj. euroa vuonna 2013).

Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa tuonut esiin, ettei kertomusluonnoksessa ole esitetty, minkälaisia taloudellisuusmittareita voitaisiin käyttää. Ministeriön mukaan tavoiteasettelun yhteydessä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista asettaa suurille määrille ministeriön, virastojen ja laitosten suoritteita yksikkökustannustavoitteita. Sen sijaan tuottavuustavoitteet on mahdollista asettaa koko viraston tasolla. Tuottavuuslaskenta menetelmänä mahdollistaa viraston tuotoksen laskemisen kokonaisuutena. Ministeriö on ehdottanut lausunnossaan, että kertomuksessa painotettaisiin tuottavuustavoitteiden asettamisen hyötyjä suhteessa taloudellisuusindikaattoreihin.

Talousarviolain 21 §:n mukaan viraston tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa tulee esittää oikeat ja riittävät tiedot viraston toiminnallisesta tehokkuudesta. Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan tilinpäätöksen tulee sisältää toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuina. Tietojen tulee sisältää vertailut 11 §:n mukaisesti vahvistettuihin tulostavoitteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olennaisimmista syistä.

Liikenneviraston ja Viestintäviraston taloudellisuudesta esitetyt tiedot ovat olleet taloudellisuuden tunnuslukuja (yksikkökustannukset). Ilmatieteen laitos ja ministeriö ovat kuvanneet taloudellisuutta sijaissuureilla (tulosaluekohtaiset kustannukset / henkilötyövuosi) ja Liikenteen turvallisuusvirasto suhteuttamalla kulutietoja henkilötyövuosiin ja esittämällä pääsuoritteet.

Kirjanpitoyksiköt ovat esittäneet tilinpäätöksissään tavoiteasettelua vastaavasti tiedot työn tuottavuudesta ja kokonaistuottavuudesta tunnuslukuina. Ministeriössä on kuitenkin esitetty tunnuslukuun perustuvana vain kokonaistuottavuus. Tunnusluvut ovat pohjautuneet Tilastokeskuksen aikanaan kehittämään laskentamalliin, jota on eri kirjanpitoyksiköissä kehitetty edelleen. Vuotta 2012 koskevassa tilinpäätöskannanotossaan ministeriö on kiinnittänyt huomiota tuottavuuden mittaamistapoihin ja edellyttänyt

mittareiden kehittämistä paremmin kirjanpitoyksikköjen toimintaan soveltuviksi. Mittareita on kehitetty myös valtiovarainministeriön vaikuttavuus- ja tuottavuushankkeen yhteydessä.

Maksullisen toiminnan määrä on kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä ministeriötä lukuun ottamatta ylittänyt talousarviolain tarkoittaman olennaisuusrajan, joksi Valtiokonttori on määritellyt 100 000 euroa. Koko hallinnonalan maksullisen toiminnan tuotot vuonna 2013 olivat 171,7 milj. euroa. Tästä Liikenneviraston tuotot olivat 47,6 milj. euroa, Liikenteen turvallisuusviraston tuotot 89,1 milj. euroa, Ilmatieteen laitoksen tuotot 12,4 milj. euroa ja Viestintäviraston tuotot 22,6 milj. euroa. Kirjanpitoyksiköt ovat esittäneet maksullisen toiminnan kannattavuus- ja kustannusvastaavuuslaskelmat vuoden 2013 tilinpäätöksissään säännösten ja määräysten mukaisesti. Liikennevirasto (tuotot 66,6 milj. euroa) ja Ilmatieteen laitos (15,0 milj. euroa) ovat esittäneet tilinpäätöksissään myös yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kirjanpitoyksiköt ovat esittäneet vuoden 2013 tilinpäätöksissä ministeriön vahvistamien toiminnallista tehokkuutta koskevien tulostavoitteiden toteutumatiedot. Lisäksi on esitetty tiedot niistä toiminnallisen tehokkuuden osa-alueista, joille ministeriö ei ollut tulostavoitteita vahvistanut. Siten kaikki kirjanpitoyksiköt ovat esittäneet myös taloudellisuustiedot sekä maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat, jos toiminta on ollut merkittävää. Kirjanpitoyksikköjen toiminnallisesta tehokkuudesta vuoden 2013 tilinpäätöksissä esittämiä tietoja on voitu pitää kokonaisuutena olennaisilta osin oikeina ja riittävinä.

3.4 Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Laskentatointa ja arviointijärjestelmiä koskevat tarkastuskysymykset olivat: onko hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden kirjanpito ja kustannuslaskenta toimivaa ja onko hallinnonalalla riittävät edellytykset vaikuttavuustiedon tuottamiseen toimialueestaan?

3.4.1 Laskentatoimi

Laskentatointa tarkastettiin osana tarkastusviraston normaalia liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tilintarkastusta. Seuraavassa esitetään keskeiset tilintarkastuksessa tehdyt havainnot.

Kirjanpito

Vuoden 2013 tilintarkastuskertomusten mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen kirjanpidon hoito ja valvonta on ollut pääosin asianmukaista ja tilinpäätöslaskelmat on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti.

Liikenneviraston kirjanpidossa on kuitenkin edelleen ollut olennaisia sisäisen valvonnan puutteita, jotka ovat olleet syynä tilinpäätöslaskelmia (talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma ja tase) koskeviin huomautuksiin tilintarkastuskertomuksessa.

Tuloksellisuuden laskentatoimi

Talousarviolain 16 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Myös maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta on järjestettävä siten, että maksullisen toiminnan vuositulos voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 55 §:n mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä kirjanpitonsa lisäksi toiminnan tuloksellisuuden seuranta (tuloksellisuuden laskentatoimi) siten, että ne tuottavat taloudellisella ja luotettavalla tavalla viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä 63 ja 65 §:ssä säädetyt tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Tärkeimpiä, tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa raportoitavia taloutta ja tuloksellisuutta koskevia tietoja on voitava verrata kahden aikaisemman vuoden tietoihin.

Laskentatointa on tarkastettu osana vuosittaista tilintarkastusta. Toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen perustana olevaa laskentatointa on tarkastettu siinä laajuudessa, että on voitu selvittää, sisältääkö tuloksellisuuden kuvaus olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot.

Tilintarkastuksen mukaan kirjanpitoyksikköjen tuloksellisuuden laskentatoimessa on edelleen ollut kehittämistarvetta etenkin työajanseurannassa ja siihen perustuvassa kustannusten kohdentamisessa. Ministeriöstä on puuttunut jatkuva työajanseuranta. Myös Liikenneviraston, Liikenteen turvallisuusviraston ja Viestintäviraston työajanseurannassa on vuonna 2013 havaittu tuloksellisuustietojen luotettavuuteen vaikuttavia epävarmuustekijöitä. Puutteita ei kuitenkaan ole pidetty tuloksellisuustietojen oikeellisuuden kannalta olennaisina. Siten käytössä oleviin työajanseuran-

tamenetelmiin perustuvat ja erillislaskelmin tuotetut toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot on arvioitu oikeiksi ja riittäviksi.

Hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen tuloksellisuuden laskentatointa on ministeriökirjanpitoyksikköä lukuun ottamatta voitu pitää vuonna 2013 asianmukaisesti hoidettuna ja järjestettynä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ottavat käyttöönsä valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän Kiekun tämänhetkisen aikataulun mukaan vuonna 2016. Tuloksellisuuden laskentatoimen kehittäminen on osittain kytketty uuden tietojärjestelmän käyttöönottoon.

3.4.2 Tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintamenettely

Ohjausjärjestelmätarkastuksen osana tarkastettiin joidenkin liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2013 maksamien rahalliselta arvoltaan suurimpien tutkimus- ja arviointipalvelujen hankintamenettelyjä. Nämä hankinnat liittyivät eräisiin ministeriössä päätettyihin laajempiin tutkimus- ja arviointihankkeisiin. Hankkeet olivat

- hanke nro 35743 (Shortsea Promotion Centre Finland / intermodaalikuljetusten edistämistutkimus)
- hanke nro 301167 (Tieliikenteen energiatehokkuuden tutkimusohjelma TRANSECO / eBus-sähköbussihanke)
- hanke nro 311246 (Eranet+Electromobility: Scenario based market potential, assessment and policy eMAP)
- hanke nro 311268 (Liikenneviraston arviointi)
- hanke nro 751110 (Ruuhkamaksuselvitys).

Näiden hankkeiden hankintamenettelyjen tarkastuksessa ei tullut esiin olennaista huomautettavaa luettelossa viimeisenä olevaa hanketta lukuun ottamatta. Tämän hankkeen hankintamenettelyjen tarkastuksesta on laadittu erillinen muistio[71], jossa on selostettu yksityiskohtaisesti tarkastushavainnot ja niiden perusteella tehdyt johtopäätökset. Seuraavassa on selostettu tiivistetysti muistiossa esitettyjä havaintoja ja johtopäätöksiä. Myös ministeriön controller oli kiinnittänyt jo aikaisemmin huomiota tämän hankkeen hankintoihin ja laatinut 30.9.2013 muistion, jossa on esitetty samankaltaisia havaintoja ja johtopäätöksiä.

Edellä mainitussa liikenteen kehittämishankkeessa toimivan työryhmän käyttöön on hankittu valtionhallinnon ulkopuolisilta toimijoilta useita asiantuntija- ja tutkimuspalveluselvityksiä. Yksi näistä hankinnoista kilpailu-

[71] *VTV:n muistio 21.3.2014.*

tettiin julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, jäljempänä hankintalaki) mukaisella tarjouskilpailulla. Muut hankinnat toteutettiin suorahankintoina. Tarkastuksessa havaittiin hankintalain mukaisesti kilpailutetun palvelun hankintamenettelyssä virheitä ja puutteita, jotka liittyivät tarjoajien soveltuvuudelle asetettuihin vaatimuksiin, tarjouksen vertailuperusteisiin sekä tarjousten vertailuun ja hankintapäätökseen. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, ettei tämän hankinnan hankintamenettelyä ole näiltä osin toteutettu hankintasäännöksissä edellytetyllä tavalla.

Työryhmän käyttöön hankittiin myös lukuisia asiantuntija- ja tutkimuspalveluselvityksiä suorahankinnoin. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että projektinhallinta- ja sihteeripalvelujen, hinnoittelu- ja ruuhkamaksumallien sekä kilometriverojärjestelmän kustannusarvioiden hankintakokonaisuuksiin sisältyvät hankinnat on jaettu osiin. On kyseenalaista, onko tällainen hankintakokonaisuuksien pilkkominen hankintasäännösten mukaista. Niin ikään on kyseenalaista, voisiko näihin hankintoihin, jos ne olisi toteutettu kokonaisuuksina, soveltua hankintasäännösten mukaiset suorahankintaperusteet.

Työryhmän hankintojen suunnittelua ja toteuttamista on käsitelty vuonna 2012 laaditussa suunnittelumuistiossa. Suunnittelumuistiossa on esitetty erilaisia perusteluja sille, miksi siinä mainitut hankinnat on Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön näkökulmasta tarkoituksenmukaista toteuttaa suorahankintoina. Sen sijaan muistiossa – tai hankintojen suunnitteluprosessissa ylipäänsä – ei ole otettu huomioon hankintalainsäädännön merkitystä tai siitä aiheutuvia rajoituksia näiden hankintojen toteuttamisessa. Vaikuttaa siltä, että liikenne- ja viestintäministeriössä on pilkottu hankintoja siten, että osahankintojen arvo on jäänyt alle hankintalaissa tarkoitetun kynnysarvon, arvioimatta hankintalain pilkkomiskiellon merkitystä.

Suorahankintojen tekeminen on mahdollista vain hankintasäännösten asettamien rajoitusten puitteissa. Esimerkiksi se seikka, että hankintojen kilpailuttaminen ei tiettyjen realiteettien valossa vaikuta hankintayksiköstä tarkoituksenmukaiselta, ei ole hankintasäännöksissä tarkoitettu suorahankintaperuste.

Hankintojen kilpailuttamatta jättäminen voi myös olla tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta ongelmallista. On huomattava esimerkiksi, että laadukkaiksi osoittautuneita ratkaisuja tarjoavat tarjoajat menestyvät usein hyvin myös avoimissa tarjouskilpailuissa, jotka on toteutettu tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset huomioiden. Hankintayksiköllä on myös harkintavaltaa esimerkiksi tarjoajien soveltuvuudelle tai hankinnan kohteelle asetettavien vaatimusten taikka tarjouksen vertailuperusteiden asettamisessa. Lähtökohtaisestikaan kilpailuttamiseen perustuva han-

kintamenettely ei siten merkitse sitä, että hankintayksikön on pakko valita tarpeisiinsa heikosti soveltuva ratkaisu.

Edellä mainitussa suunnittelumuistiossa on viitattu siihen, että suorahankinnoilla on pyritty saavuttamaan hallinnon sisäisiä synergiaetuja. Tähän tavoitteeseen voidaan kuitenkin pyrkiä myös kehittämällä kilpailuttamisjärjestelyjä. Voitaisiin esimerkiksi ajatella, että liikenne- ja viestintäministeriön sekä Liikenneviraston tarvitsemia palveluja voitaisiin hankkia hallinnon sisäisin yhteishankintajärjestelyin. Jos tällaisia palveluja tarvitaan toistuvasti, yhteishankinnat olisi ilmeisesti mahdollista toteuttaa myös puitejärjestelyin. Tarkastuksessa ei ilmennyt, onko edellä mainittuja mahdollisuuksia harkittu nyt tarkasteltuja hankintoja tehtäessä.

3.5 Sisäinen valvonta

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan tässä niitä järjestelyjä, joilla organisaation johto pyrkii varmistumaan toiminnan tuloksellisuudesta mukaan lukien toiminnan laillisuus. Sisäinen valvonta on ohjausjärjestelmää poikkileikkaava toiminto, jonka tehtävänä on varmistaa asianmukaiset menettelytavat. Sisäisellä valvonnalla ei suoraan saada aikaan tuloksellisuutta, mutta sillä voidaan osaltaan varmistaa, että tuloksellisuuden edellytysten tai tuloksellisuuden puutteet huomataan ja korjataan. Sisäisen valvonnan tarkastuskysymyksenä oli, onko hallinnonalan sisäinen valvonta riittävää.

Sisäisen valvonnan riittävyys

Talousarvioasetuksen 69 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset sisäisen valvonnan menettelyt.

Tarkastuksessa on arvioitu hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen sisäisen valvonnan kokonaistilaa lähinnä vuoden 2013 tilintarkastuskertomuksiin sisältyvien kielteisten laillisuuskannanottojen ja ilmoitusvelvollisuuksien perusteella.

Vuotta 2013 koskevien tilintarkastusten mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu Liikenteen turvallisuusvirastossa, Ilmatieteen laitoksessa ja ministeriökirjanpitoyksikössä. Liikenneviraston ja Viestintäviraston tilintarkastuskertomuksiin on sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto, joka Liikennevirastossa koski talousarvion vastaisia menettelyjä kirjanpidon tosittamisessa ja Viestintävirastossa talousarvion momenttiperustelujen vastaista määrärahan käyttöä. Mainittakoon,

että vuoden 2012 tilintarkastuskertomuksessa Liikennevirastolle oli annettu yhdeksän laillisuushuomautusta. Tältä osin Liikenneviraston sisäisen valvonnan tilan voidaan arvioida kehittyneen myönteisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuva ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle sisältyi ainoastaan Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen. Viestintävirastossa on jo osin ryhdytty kirjanpidon määrärahojen kohdentamiseen liittyneiden puutteiden korjaamiseen.

Liikenneviraston ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle koskee talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisia menettelyjä ja sisäistä valvontaa. Liikennevirastolta on vuoden 2013 tilintarkastuskertomuksessa edellytetty toimenpiteitä kirjauskäytännöissä, menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa, tosittamisessa, sopimushallinnassa sekä menetelmäkuvauksessa ja täsmäytyskontrolleissa esiin tulleiden puutteiden vuoksi. Myös maa-alueiden myyntien ja palveluhankintojen tarkastuksissa sekä Sampo-järjestelmää koskeneessa jälkitarkastuksessa on havaittu sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta Liikenneviraston tulee tilintarkastuskertomuksen mukaan ryhtyä toimenpiteisiin.

Vuotta 2013 koskevien tilintarkastuskertomusten mukaan sisäisen valvonnan tila on hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä kokonaisuutena ollut asianmukainen lukuun ottamatta Liikennevirastoa, jossa korjaavat toimenpiteet ovat edelleen osittain kesken.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen

Talousarvioasetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen asianmukaisesta järjestämisestä vastaa kirjanpitoyksikköjen johto.

Liikennevirastossa, Ilmatieteen laitoksessa ja liikenne- ja viestintäministeriössä sisäinen tarkastus on hoidettu omana työnä. Liikennevirastossa toimii kaksi sisäistä tarkastajaa pääjohtajan välittömässä alaisuudessa. Ilmatieteen laitoksessa on hallintojohtajan alaisuuteen sijoitettu osaaikainen sisäinen tarkastaja, jonka työpanos kuitenkin vuonna 2013 käytettiin lähes kokonaan muihin kuin tarkastustehtäviin. Ministeriön sisäinen tarkastaja on sijoitettu liikenne- ja viestintähallinnon controllerin alaisuuteen ja hän raportoi controllerille.

Liikenteen turvallisuusvirasto ja Viestintävirasto ovat hankkineet sisäisen tarkastuksen ostopalveluna. Vuonna 2013 ostopalveluja hankittiin Lii-

kenteen turvallisuusvirastossa 55 henkilötyöpäivää ja Viestintävirastossa 28 henkilötyöpäivää. Ostopalveluina hankittua sisäistä tarkastusta on pidetty näissä merkittävien tulojen perimisestä vastaavissa kirjanpitoyksiköissä toimivana ratkaisuna.

Kirjanpitoyksikköjen järjestämän sisäisen tarkastuksen lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on järjestetty controller-toiminto. Kansliapäällikön apuna toimiva liikenne- ja viestintähallinnon controller valvoo ministeriön työjärjestyksen 33 §:n mukaan ministeriön sekä sen toimialan virastojen ja laitosten suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmien laatua sekä riskienhallintaa, arvioi hallinnonalan toimintayksiköiden taloutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevia tietoja, kehittää hallinnonalan raportointia, riskienhallintaa ja ennakointia, tuottaa muita kansliapäällikön pyytämiä asiantuntijapalveluja ja selvityksiä hallinnonalan toiminnan taloudellisuudesta, tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta ja huolehtii muista kansliapäällikön määräämistä tehtävistä.

Tilintarkastuksissa ei viime vuosina ole erityisesti tarkastettu sisäisen tarkastuksen järjestämiseen ja toimivuuteen liittyviä kysymyksiä. Sisäisen tarkastuksen järjestämistavasta, organisatorisesta asemasta ja tarkastukseen tarvittavista voimavaroista päättää kirjanpitoyksikön johto. Hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen sisäisen tarkastuksen tarvetta arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota niihin vaatimuksiin, joita kirjanpitoyksikköjen koko, toimintojen moninaisuus ja maantieteellinen hajautuneisuus asianmukaisen sisäisen valvonnan ylläpitämiselle asettavat.

Arviointi- ja vahvistuslausuma sekä tilinpäätöskannanotto

Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan toimintakertomuksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

Hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat toimintakertomuksissaan ilmoittaneet käyttäneensä sisäisen valvonnan arvioinnin pohjana Coso-Erm-viitekehykseen perustuvaa valtion sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan laatimaa arviointikehikkoa. Vuoden 2013 tilintarkastuksissa on selvitetty lausuman laatimisprosessia, lausuman sisältöä sekä sen vastaavuutta tilintarkastuksissa tehtyjen havaintojen kanssa. Tilintarkastusten mukaan lausumien valmistelua ja sisältöä on voitu pitää pääosin asianmukaisina eikä ristiriitoja tilintarkastushavaintojen kanssa tullut esiin.

Myös ministeriö on vuotta 2012 koskevassa tilinpäätöskannanotossaan arvioinut kirjanpitoyksikköjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa muun muassa arviointi- ja vahvistuslausumien perusteella. Sisäisen val-

vonnan tason ministeriö on katsonut pääosin olevan kirjanpitoyksiköissä Liikennevirastoa lukuun ottamatta vaatimusten mukaista.

Kaikkien kirjanpitoyksikköjen vuoden 2013 toimintakertomuksessa on esitetty väärinkäytöksistä oikeat ja riittävät tiedot eli on todettu, ettei esitettävää ole ollut. Ministeriö on valtionapuviranomaisena esittänyt oikeat ja riittävät tiedot takaisinperinnöistä.

Talousarvioasetuksen 66 i §:n mukaan ministeriön on annettava vuosittain viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15. päivänä perusteltu kannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksikön ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut kirjanpitoyksikön tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aihetta.

Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä, asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta ja siitä, ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia. Lisäksi on ilmoitettava ministeriön kanta kehittämistarpeisiin. Ministeriön on myös lausuttava, mihin toimenpiteisiin kirjanpitoyksikössä on tarpeen ryhtyä ja mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut 12.6.2013 tilinpäätöskannanoton hallinnonalansa virastojen ja laitosten sekä televisio- ja radiorahaston vuoden 2012 tilinpäätöksistä (LVM/606/01/2013). Tilinpäätöskannanoton ovat erikseen kunkin kirjanpitoyksikön osalta allekirjoittaneet asianomainen ministeri ja ministeriön kansliapäällikkö.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöskannanotto hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen vuoden 2012 tilinpäätöksistä on sisältänyt olennaisilta osin talousarvioasetuksen 66 i §:ssä edellytetyt asiakokonaisuudet.

Tarkastuksessa tilinpäätöskannanottoa on tarkasteltu lähemmin siitä näkökulmasta, miten ministeriö on käsitellyt kirjanpitoyksikköjen tilintarkastuksissa esille otettuja asioita. Ministeriö on ilmoittanut käsitelleensä tarkastusviraston antamissa tilintarkastuskertomuksissa ja tarkastuksista laadituissa vuosiyhteenvedoissa sekä myös valtion tilinpäätöstä koskevassa tarkastusviraston erilliskertomuksessa esitetyt hallinnonalan riskienhallinnan kannalta merkittävimmät asiat varsinaisessa tilinpäätöskannanotossa sekä yksityiskohtaisemmin erillisessä 20.6.2013 päivätyssä liiteasiakirjassa (LVM/606/01/2013), joka on laadittu liikenne- ja viestintähallinnon controllerin esityksestä ja käsitelty ministeriön valmistavassa johtoryh-

mässä. Tilintarkastushavaintoja koskevan kannanoton ovat allekirjoittaneet ministeriön kansliapäällikkö ja controller.

Tilinpäätöskannanotossa on käsitelty kirjanpitoyksikköjen tilintarkastuskertomuksissa ja vuosiyhteenvedoissa esitetyt laillisuushuomautukset ja ilmoitusvelvollisuuden tarkastusvirastolle aiheuttaneet huomautukset. Ministeriö on myös kehottanut virastoja ja laitoksia ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin tarkastusviraston raportoinnin johdosta.

Tilinpäätöskannanotossa ja liiteasiakirjassa esitetyt ministeriön kannanotot ja suositukset ovat pääosin vastanneet tilintarkastuksessa syntyneitä käsityksiä asioiden tilasta, ja ministeriön edellyttämiä toimenpiteitä on voitu pitää oikeansuuntaisina. Valtuuksien ja eräiden määrärahojen budjetoinnista ja eräistä kirjauskäytännöistä ministeriön ja tarkastusviraston näkemykset ovat olleet jossain määrin eriäviä. Myös tilintarkastuksissa edellytettyjen budjetointimuutosten toimeenpanossa on ollut viiveitä, kun ne on toteutettu osana normaalia vuotuista budjetointiprosessia.

Ministeriö on tilinpäätöskannanotossa kiinnittänyt myös huomiota kirjanpitoyksikköjen maksupolitiikan yleisten perusteiden laatimiseen tai päivittämiseen sekä hinnoitteluperusteiden päivittämiseen. Tuloksellisuuden parantamiseen tähtäävinä omina toimenpiteinään ministeriö on ilmoittanut jatkavansa tulosohjauksen sekä tuottavuuden mittaamisen kehittämistä ja ohjausprosessin selkeyttämistä.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että ministeriön tilinpäätöskannanotto liitteineen on ollut toimiva osa ministeriön hallinnonalan talousohjauksen ja -valvonnan toteuttamista.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009).

Laki Liikennevirastosta (862/2009).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki valtion televisio- ja radiorahastosta (745/1998).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993).

Liikenne- ja viestintäministeriön työjärjestys (791/2011).

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1539/2011).

Valtioneuvoston asetus liikenne- ja viestintäministeriöstä (405/2003).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Valtiovarainministeriön kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta antama määräys (23.3.2011, TM 1101).

2. Hallituksen esitykset

HE 179/2012 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä.

HE 12/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rautatielain muuttamisesta.

HE 17/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 36/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle joukkoliikennelain muuttamisesta.

HE 88/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alusliikennepalvelulain muuttamisesta ja ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen V lukuun tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain 2 §:n kumoamisesta.

HE 160/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 168/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rautatielain muuttamisesta.

HE 173/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta.

HE 182/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisten tietullijärjestelmien yhteentoimivuudesta.

HE 205/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain 15 §:n ja tieliikennelain muuttamisesta.

HE 221/2013 vp − Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.

3. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisemattomat asiakirjat

Ajokortti- ja ammattipätevyysopetuksen kehittäminen. Muistio valmistavaan johtoryhmään 20.3.2014.

Eduskunnalle kevätistuntokaudella 2014 annettavat / aiemmin annetut hallituksen esitykset liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta.

Finavia Oyj:n omistajastrategiset linjaukset. Liikenne- ja viestintäministeriö, Yleinen osasto / Liiketoimintayksikkö 10.3.2011.

Liikennepolitiikan hallituksen esitykset syysistuntokaudella 2013.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishanke –loppuraporttiluonnos 28.5.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten tulostavoitteiden puolivuotisraportointi vuonna 2013. 12.6.2013. Dnro LVM/2161/01/2012.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirje 23.2.2012 Dnro LVM/345/01/2012.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirje 18.10.2012 Dnro LVM/2160/01/2012.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirje 21.2.2013 Dnro LVM/241/01/2013.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirje 10.10.2013 Dnro LVM/1803/01/2013.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirje 21.9.2012 Dnro LVM/1940/01/2012.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirje 3.10.2013 Dnro LVM/1797/01/2013.

Liikenne- ja viestintäministeriön ohjausprosessit 1.4.2010.

Liikenne- ja viestintäministeriön tulostavoitteet vuodelle 2014−2015. 31.12.2013.

Liikenne- ja viestintäministeriön tutkimus- ja kehittämistoiminnan suunnittelu- ja hallinnointiohje 12.4.2013 (564/13/2013).

Muistio liikennepoliittisen osaston säädösseurantakokouksesta 28.1.2014.

Säädöshankkeiden laadun arviointi. Auditointi yhdestä vuoden 2013 HE:stä. HE 179/2012 laiksi yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä. 19.12.2013.

Säädöshankepäätös 17.3.2014. Hankkeen nimi: Liikenneopettajan ja kuljettajantutkintoja vastaanottavan henkilön tehtävissä toimiminen.

Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin tuloksista. 26.9.2012.

4. Muut kirjalliset lähteet

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2013.

Asiakirjayhdistelmä valtion talousarviosta 2014.

Digitaalinen Suomi, uusi liikennepolitiikka. Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsaus puolueille 10.9.2010. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 33/2010.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta. TEM-raportteja 31/2012.

Hallituksen vuosikertomus 2013. Osat 1–4. Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen julkaisusarja 1–4/2014 .

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.

Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012.

Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti.

Kohti uutta liikennepolitiikkaa. Älyä liikenteeseen ja viisautta liikkujille. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 1/2013.

Liikennejärjestelmän tilan seurannan toteuttamisselvitys. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 19/2012.

Liikenneolosuhteet 2035. Liikennevirasto 2011.

Liikenne 2030. Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 1/2007.

Liikenneinvestointien rahoitus- ja budjetointimalleja selvittäneen työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2012.

Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa olevien osakeyhtiöiden hallinnointiohje 1.1.2012. Liikenne- ja viestintäministeriön sisäisiä julkaisuja 6/2011.

Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöskannanotot hallinnonalan virastojen ja laitosten sekä televisio- ja radiorahaston vuoden 2012 tilinpäätöksistä. Kesäkuu 2013.

Liikenneviraston arviointi virastouudistuksen näkökulmasta. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 4/2014.

Liikenneväylien korjausvelka. Laskentamallin kehitys ja testaus. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 42/2011.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuosille 2013–2015. Tammikuu 2013. Liikenne- ja viestintäministeriö.

Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita. 10.11.2010. Dnro 338/01/2010.

Opetus- ja kulttuuriministeriön älystrategia. OKM-KIDE. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:9.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia.

Toiminnansuunnitteluohje 2013–2015. Liikenneviraston esikunta. Liikennevirasto. Helsinki 2012.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011.

Valtion talousarvioesitys 2013. (TAE 2013).

Valtion talousarvioesitys 2014. (TAE 2014).

Valtion talousarvion tilijaottelu 2013.

Ajoneuvohallintokeskus 2007: Selvitys katsastustoiminnan hintakehityksestä. TalentPublicHouse Oy. Ajoneuvohallintokeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 2/2007.

Ajoneuvohallintokeskus 2008: Selvitys katsastusalan kilpailun lisäämisestä. McKinsey & Company. Ajoneuvohallintokeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 2/2008.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2012: Tietoyhteiskuntakaaren vaikutukset yrityksille. Valor Nag Partners. 30.11.2012.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2013a: Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätös vuodelta 2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2013b: Tietoyhteiskuntakaaren viranomaisvaikutukset. Valor Nag Partners. 4.1.2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2013c: Tietoyhteiskuntakaaren yhteiskunnalliset vaikutukset. Valor Nag Partners. 6.2.2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2014a: Ajo- ja ammattipätevyyskoulutuksen kehittäminen. Työryhmän raportti. Julkaisuja 10/2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2014b: Liikenneviraston arviointi virastouudistuksen näkökulmasta. Ramboll Management Consulting. Julkaisuja 4/2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2014c: Säädösvalmistelu liikenne- ja viestintäministeriössä. Sisäisiä julkaisuja 6/2014. LVM/1048/01/2014, 22.5.2014.

Liikenneministeriö 1996: Säädösvalmistelun kehittäminen liikenneministeriössä. Sisäisen hallinnon julkaisuja 2/96.

OECD 2010: Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth.

Oikeusministeriö 1985: Selvityksiä säädösvalmistelusta II. Säädösvalmistelu ministeriöissä. Lainvalmisteluosaston julkaisu 11/1985.

Oikeusministeriö 2007: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Julkaisu 2007:6.

Oikeusministeriö 2010: Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010.

Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 10/2013 vp − K 18/2013 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville.

Trafi 2010: Selvitys ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain muutosehdotusten vaikutuksista. Ramboll Management Consulting. Trafin julkaisuja 11/2010.

Trafi 2012: Katsastustoimilupalain muutosehdotusten vaikutusarvioselvityksen päivitys. Ramboll Management Consulting. Trafin julkaisuja 3/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Selvitys 3/2013.

Viestintävirasto 2014: Vastaukset valtiontalouden tarkastusviraston kysymyksiin viestintäpolitiikan tutkimuksesta. Muistio dnro 642/09/2014, 26.5.2014.

5. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset

Liikenneturvallisuus. Tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2013.

Rataväylien kunnossapito. Toiminnantarkastuskertomus 159/2008.

Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen. Toiminnantarkastuskertomus 126/2006.

Vesiväylien kunnossapito. Tuloksellisuustarkastuskertomus 182/2009.

Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut. Tuloksellisuustarkastuskertomus 211/2010.

6. Haastattelut

Liikenne- ja viestintäministeriö, seitsemän henkilöä, 6.9.2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö, talousyksikkö, kaksi henkilöä, 10.9.2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö, seitsemän henkilöä, 13.12.2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö, seitsemän henkilöä, 6.2.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö, liikennepolitiikan osasto, yksi henkilö, 6.3.2014.

Liikennevirasto, viisi henkilöä, 20.3.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö, kansliapäällikkö, 21.3.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö, liikennepolitiikan osasto, yksi henkilö, 10.4.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö, viestintäpolitiikan osasto, kolme henkilöä, 8.5.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö, controller, 6.5.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö, hallitussihteeri, liikennepolitiikan osasto, 16.4.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö, hallitusneuvos, yleinen osasto, 21.3.2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö, lainsäädäntöneuvos, viestintäpolitiikan osasto, 8.5.2014.

7. Tarkastuskertomuksesta annettu lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö, 1.10.2014, LVM/1701/02/2014.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
228/2011 Sairaanhoitovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
230/2011 Työsuojeluvalvonta
231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjujana
2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011

Tarkastuskertomukset vuodesta 2014 lähtien

1/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Eduskunnan lausumien toimeenpano
2/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut
3/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa
4/2014 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Välillisen verotuksen muutokset
5/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkinen oikeusapu
6/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suhdanneluonteinen korjausavustus
7/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ympäristöterveydenhuolto
8/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Nuorisotyöttömyyden hoito
9/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
10/2014 Laillisuustarkastuskertomus: Energian tukeminen
11/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sähköisen arkistoinnin edistäminen
12/2014 Laillisuustarkastuskertomus: Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin
14/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-277-0 (PDF)