



310/54/2013

Tuloksellisuustarkastus

6.10.2014

Tarkastuskertomus 14/2014 Liikenne- ja viestintäministeriön ohjausjärjestelmä

YHTEENVETO KERTOMUSLUONNOKSEN LAUSUNNOISTA

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

Liikenne- ja viestintäministeriö 1.10.2014.

Lausunnonantajalla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1. Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Liikenneministeriö on lausunnossaan katsonut, että kertomus antaa hyvän kokonaiskuvan hallinnonalan ohjausjärjestelmästä. Lausunnossa on kuitenkin kiinnitetty huomiota ja toivottu muutoksia kolmeen kannanottoihin liittyvään asiaan:

1) Väylänpitomäärärahojen budjetointi

Liikenne- ja viestintäministeriö on tulkinnut kertomusluonnoksen kannanottoja niin, että niissä olisi lausuttu perusväylänpidon budjetointimenettelyn olevan määräysten vastaista. Ministeriö ei myöskään pitänyt perusteltuna luonnoksen suositusta valtion talousarviossa olevien useiden väylänpitotoimintaan tarkoitettujen määrärahojen yhdistämiseksi yhdeksi väylänpitomäärärahaksi.

Kertomusluonnoksessa ei kuitenkaan ole todettu perusväylänpitomäärärahan budjetointimenettelyä määräysten vastaiseksi vaan ainoastaan selostettu yleisestä budjetointiperiaatteesta poikkeamista ja esitetty tästä aiheutuvia toiminnallisia ongelmia tai epä-tarkoituksenmukaisuuksia.

Tähän budjetointiasiaan liittyy myös omana väylänpidon ohjausongelmana tarkastuksessa havaittu joidenkin yhteysvälien suurten ja kalliiden tasonparannushankkeiden

priorisointi, samalla kun koko väyläverkon korjaustarve on jatkuvasti kasvanut riittämättömän kunnossapitorahoituksen vuoksi. Tähän ei ole löytynyt tarkastuksessa riittäviä perusteluja. Tähän ilmiöön liittyy tarkastuksessa havaittu yleinen väylänpitomäärärahojen käyttövaihtoehtojen kokonaistarkastelun puute. 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 väylänpitoon tarkoitettun kokonaisrahoituksen jakautumista eri momenteille. Kokonaistarkastelun puutetta on tarkastuksessa pidetty suurempana ongelmana kuin yhden momentin budjetointimääräysten noudattamistulokintaa. Tämän ongelman olemassa oloa ministeriö ei ole lausunnossaan kiistänyt.

Kertomusluonnoksen suosituksissa on tuotu esiin yhtenä parannusvaihtoehtona edellä mainittuun kokonaistarkastelun puutteeseen talousarvion eri väylänpitomäärärahojen yhdistäminen yhdeksi määrärahaksi ja tämän määrärahan käyttöperusteluissa selkeä esille tuonti ja perustelu määrärahan jakosuhteesta väylien kunnossapidon ja tasonparannusinvestointien välillä. Ministeriön lausunnon mukaan valtion talousarvion läpinäkyvyys ja parlamentaarisen päätöksenteon turvaaminen edellyttävät kuitenkin valtion talousarviossa olevien väylänpitomäärärahojen eriyttämistä eri momenteille. Yhden väylänpitomäärärahan käyttö on ministeriön mukaan riskialtis, koska tällöin saatettaisiin aloittaa suuria tasonparannushankkeita perusväylänpidon kustannuksella ja väylänpitäjän lakisääteiset velvollisuudet heikkenisivät.

Tarkastusviraston aiemmissa väylien kunnossapitoon kohdistuneissa tarkastuksissa on tuotu esiin, että kirjanpidossa lasketut väyläverkon tasearvot ja poistot ovat jääneet irrallisiksi teoreettisiksi laskelmiksi eikä niitä ole hyödynnetty väylien kunnossapitotoiminnassa ja kunnossapitotarpeen arvioinnissa. Väylien kunnostustarpeen määrittely on katsottu toteutuvan parhaiten kuntoseurannan ja asiantuntija-arvioiden perusteella eikä kirjanpitotietojen avulla. Olisi kuitenkin pyrittävä siihen, että väyläverkon tasearvojen ja poistojen laskennasta olisi jotain hyötyä, jolloin tätä laskentaa tulisi kehittää nykyistä käyttökelpoisemmaksi.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta näihin asioihin liittyvää kertomustekstiä on muutettu. Nyt lausutaan perusväylänpitomäärärahan budjetoinnissa yleisestä käytännöstä poikkeamisesta ja esitetään yhtenä parannusvaihtoehtona, että talousarvion luku-tasolla voitaisiin määrätä esitettäväksi väylänpitovarojen kohdentamisen kokonaistarkastelu. Siinä esitettäisiin selkeät perustelut valitulle väylänpidon kokonaisinvestointien tasolle sekä määrärahojen kohdentamiselle väylien alkuperäistä teknistä tasoa ylläpitävään toimintaan (suunnitelmien mukaista poistoa vastaava taso), väylien korjaustarpeen poistamiseen ja toisaalta alkuperäistä tasoa selvästi parantavaan tai väyläverkkoa laajentavaan toimintaan. Väylänpidon momenttijaottelu voisi tällöin pysyä ennallaan.

2) Taloudellisuustavoitteiden puuttuminen

Liikenne- ja viestintäministeriön palautteen mukaan kertomusluonnoksessa ei ole esitetty, minkälaisia taloudellisuusmittareita voitaisiin käyttää. Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että kertomuksessa painotettaisiin enemmän tuottavuustavoitteiden asettamisen hyötyjä suhteessa taloudellisuusindikaattoreihin.

Kuten palautteessa mainitaan, tuottavuuden tunnuslukua on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla kehitetty ja kehitetään edelleen mittaamaan tuottavuutta kirjan-

pitoyksikkötasolla. Kertomusluonnoksessa on käsitelty ko. kehittämistoimenpiteitä useassa kohdassa. Tilintarkastuksissa ei kuitenkaan ole tullut esiin mitään evidenssiä tuottavuuden mittaamisen hyödyistä muiden toiminnallisen tehokkuuden osa-alueiden mittaamiseen nähden.

Hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat toiminnaltaan monimuotoisia (esimerkkeinä Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto). Voidaan katsoa, ettei yksi tuottavuuden tunnusluku ole riittävä ohjaamaan kirjanpitoyksikköjen taloutta, vaan myös taloudellisuudelle on syytä asettaa tulostavoitteita. Kun toiminta on sen luonteista, että tuottavuutta voidaan mitata, antaa se mahdollisuuden asettaa kustannustavoitteita myös yksikkökustannuksille, tärkeimmille toiminnoille, prosesseille tai tulosalueille. Ministeriö on aiemmin vahvistanut yksikkökustannustavoitteita mm. väylä-, rata- ja tiekilometreille.

Tarkastajan tehtävänä ei sinänsä liene esittää kirjanpitoyksiköille konkreettisia taloudellisuustavoitteita. Tilintarkastuksessa on kuitenkin vuosia esitetty, että taloudellisuustavoitteita voitaisiin asettaa myös tulosaluekohtaisten kustannusten kehitystä kuvaavina sijaissuureina. Tulostavoitteiden asettamista tässä muodossa ei liikenne- ja viestintäministeriössä ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota talousarvioasetukseen. Ministeriöltä edellytetään tärkeimpien taloudellisuustavoitteiden asettamista edelleen voimassa olevassa talousarvioasetuksen 11 §:ssä, jonka mukaan toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eriteltyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitettulle toiminnalliselle tehokkuudelle (mm. taloudellisuus). Tulostavoitteet esitetään käytämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

Kertomusluonnoksen suositusta ei ole palautteen johdosta muutettu, mutta sitä on hieman täsmennetty siten, että se mahdollistaa hieman laajemman tulkinnan taloudellisuustavoitteiden muodosta.

3) Säädosvalmisteluprosessi

Liikenne- ja viestintäministeriö kommentoi lausunnossaan tarkastusviraston suositusta, jonka mukaan olisi hyvä, että lakihankkeen valmistelija voisi osallistua johtoryhmien kokouksiin. Ministeriön mukaan johtoryhmien kokousten kokoonpano on haluttu tietoisesti pitää rajattuna. Ministeriö on kuitenkin ilmoittanut ottavansa asian huomioon säädosvalmisteluprosessin kehittämisessä. Kertomustekstiä ei tämän johdosta ole muutettu, mutta tekstin havainto-osaan on lisätty liikenne- ja viestintäministeriön asiasta esittämä huomio.

2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnossa esitetyt korjaus- ja täsmennysehdotukset on otettu pääsääntöisesti otettu tekstimuutoksina huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Ari Hoikkala (ari.hoikkala@vtv.fi), puh. 09 432 5724