

Liikenne- ja viestintäministeriö

Tarkastuskertomus 9/2016 Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelu

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tarkastuksesta Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelu (9/2016).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää raportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä kohdentaessaan viraston tarkastustoimintaa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksessa selvitettiin liikennepoliittikan keinoja elinkeinoelämän toimintaedellytysten tukena, ja sen kohteena oli raskaan liikenteen suurimpia sallittuja mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen tietoperusta. Tarkastuksessa kohteena oli ajoneuvojen käytöstä tiellä annettu asetus (1257/1992).

Tarkastuksessa havaittiin, että

- vaikutusten arviointi tai muu valmisteluun liittyvä arviointi tulee dokumentoida niin, että tarkastelun eri vaiheet on raportoitu havainnollisesti ja ymmärrettävästi. Laskennan lähtöarvot ja oletukset tulee esittää selkeästi.
- päätöksenteon perustana käytettävää tietoa koskevien dokumenttien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.
- taloudellisesti merkittävien päätösten perustana olevan tiedon vertailukelpoisuus ja kattavuus tulisi varmistaa. Kaikki merkittävät vaikutukset tulee arvioida, ja esitettyjen lukujen on perustuttava riittävään ja luotettavaan tietoon.
- säädösvalmistelusta ja siihen liittyvästä vaikutusten arvioinnista on tarpeen tehdä jälkiseuranta tai -arviointi.

Jälkiseurannassa keskityttiin erityisesti siihen

- miten vaikutusarvioiden ja kannattavuuslaskelmien työvaiheita sekä laskennan perusteita, lähtöarvoja ja -oletuksia kuvaavaa dokumentointia on parannettu tarkastuksen jälkeen
- millä tavoin päätöksenteon perustana käytettävää tietoa koskevien dokumenttien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on kiinnitetty huomiota
- millä tavoin säädösvalmistelun kokonaistaloudellista arviointia on edistetty
- miten säädösvalmistelun valmistelun jälkiseurantaa on vahvistettu ja onko tarkastuksen kohteena olleesta säädösvalmistelusta ja siihen liittyvästä vaikutusten arvioinnista tehty jälkiseuranta tai -arviointi.

Jälkiseuranta tehtiin lähettämällä 8.11.2018 liikenne- ja viestintäministeriölle selvityspyyntö. Seurannassa perehdyttiin lisäksi aihetta koskevaan, tarkastuksen jälkeen valmistuneeseen kirjalliseen aineistoon. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Jälkiseurannan perusteella on vaikea arvioida, miten systemaattisesti vaikutusarvioiden ja kannattavuuslaskelmien työvaiheita sekä dokumentointia on parannettu tarkastuksen jälkeen

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikutusarvioiden ja kannattavuuslaskelmien työvaiheita sekä dokumentointia on pyritty parantamaan, mutta työvaiheita ja laskennan perusteita kuvaava dokumentointi oli puutteellista. Laskelmat eivät olleet yksityiskohtaisia, eikä olennaisia laskentaoletuksia ollut esitetty. Kaikki taustatiedot eivät myöskään käyneet ilmi asiakirjoista, eikä osa arviointidokumenteista ollut edes saatavilla tarkastuksen aikana. Asetusmuutoksen olennaisimmat vaikutukset oli arvioitu, mutta kokonaistaloudellinen arviointi oli jäänyt tekemättä. Vaikutusten arviointi tai muu valmisteluun liittyvä arviointi tuli tarkastusviraston suosituksen mukaan dokumentoida siten, että tarkastelun eri vaiheet on raportoitu havainnollisesti ja ymmärrettävästi. Laskennan lähtöarvojen ja oletusten tuli olla selvästi esitettyjä.

Tarkastusvirastolle 13.12.2018 antamansa selvityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ei ole tehnyt systemaattista jälkiseurantaa ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun asetuksen muuttamisesta. Liikenne- ja viestintäministeriö on kuitenkin seurannut tavarakuljetusten lisääntymistä sekä ajoneuvoille sallittujen suurimpien sallittujen massojen muutosta asetuksen voimaantulon jälkeen osana tavanomaista hallintotoimintaa. Lisäksi Liikennevirasto on selvittänyt muun muassa siltojen parantamistarpeita. Se julkaisee verkkosivullaan karttaa painorajoitetuista silloista ja alikuljien rajoituksista. Ministeriö toteaa yleisesti, että sen laatimissa hallituksen esityksissä vaikutusten jälkikäteinen arviointi on huomioitu paremmin kuin muiden ministeriöiden esityksissä, sillä hallinnonalan virastojen toimintaan kuuluu jatkuva seuranta ja raportointi.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt parantamaan säädösvaikutusten valmistelun jälkiseurantaa. Sen sijaan jälkiseurantaa varten hankitun aineiston avulla ei voida päätellä, onko ministeriön laatimissa hallituksen esityksissä otettu vaikutusten jälkikäteinen seuranta huomioon keskimääräistä useammin kuin muissa ministeriöissä. Samoin on todettavissa, että ministeriö on ryhtynyt parantamaan vaikutusarvioiden ja kannattavuuslaskelmien työvaiheita sekä laskennan perusteita, lähtöarvoja ja -oletuksia kuvaavan dokumentointia. Toimenpiteiden vaikuttavuutta tai riittävyyttä ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida jälkiseurannan perusteella.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyrkii kiinnittämään huomiota dokumenttien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen

Tarkastuksessa todettiin, että päätöksenteon perustana käytettävää tietoa koskevien dokumenttien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

Tieto pyritään ministeriön antaman selvityksen mukaan esittämään graafisesti ja kirjallisesti siten, että tietoa tarvitsevat, esimerkiksi päätöksentekijät, kansalaiset ja sidosryhmät, saavat ymmärrettävää tietoa. Selvityksestä ei yksityiskohtaisemmin käy ilmi, millä tavoin päätöksenteon perustana käytettävää tietoa koskevien dokumenttien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on kiinnitetty huomiota.

Liikenne- ja viestintäministeriö on edistänyt säädösmuutosten vaikutusten kokonaistaloudellista arviointia

Tarkastuksessa suositeltiin, että taloudellisesti merkittävien päätösten perustana olevan tiedon vertailukelpoisuus ja kattavuus tulisi varmistaa. Kaikki merkittävät vaikutukset tulee arvioida, ja esitettyjen lukujen tulee perustua riittävään ja luotettavaan tietoon.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lausunnossaan, että vaikutusten arvioinnissa noudatetaan oikeusministeriön antamia ohjeita. Arvioinnin laajuus harkitaan hankekohtaisesti. Hallituksen esityksistä

pyritään tekemään myös kokonaistaloudellisia arviointeja, vaikka se toisinaan onkin haasteellista, sillä ennakkotietoja ihmisten käyttäytymisestä tai yritysten toiminnasta ei aina ole saatavilla.

Jokaisesta säädöshankkeesta laaditaan liikenne- ja viestintäministeriössä säädöshankepäätös, jonka ministeri hyväksyy. Hankepäätöksissä ennakoidaan alustavasti myös vaikutusten arviointia. Asian esittelijä arvioi jo valmistelun alkuvaiheessa, minkälaisia selvityksiä vaikutusten arvioimiseksi tarvitaan. Selvitystyö voidaan tarvittaessa kilpailuttaa myös ulkopuolisilla. Samassa yhteydessä selvitetään myös sitä, voidaanko ministeriössä tai virastoissa tuottaa riittäviä tietoja vaikutusten arvioimiseksi.

Ministeriöön perustettiin lokakuussa 2017 talouskehitysyksikkö tukemaan tulosohejausta, säädösvalmistelua ja omistajaohjausta taloudellisissa kysymyksissä. Yksikkö tuottaa tarpeellisia tilastoja tai selvityksiä ministeriön toimialan hankkeista.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tilannut selvityksen lainvalmistelunsa kehittämiseksi

Tarkastuksen suositusten mukaan liikenne- ja viestintäministeriön tulisi tehdä säädösvalmistelusta ja siihen liittyvästä vaikutusten arvioinnista jälkiseuranta tai -arviointi. Siitä tulisi käydä ilmi, miten säädös- ja vaikutusten valmistelun jälkiseuranta on vahvistettu.

Liikenne- ja viestintäministeriön tarkastusvirastolle 13.12.2018 antaman selvityksen mukaan ministeriö on tilannut lainvalmistelun kehittämiseksi Itä-Suomen yliopistolta selvityksen, jonka loppuraportti julkaistaan keväällä 2019. Ministeriön mukaan alustavien tietojen perusteella voidaan todeta, että liikenne- ja viestintäministeriön laatimissa hallituksen esitysten vaikutusarvioinneissa käsiteltiin yritys- ja kotitalousvaikutuksia enemmän kuin muiden ministeriöiden esityksissä, mutta julkistaloudellisten vaikutusten arviointi oli vähäisempää kuin muiden ministeriöiden esityksissä keskimäärin. Liikenne- ja viestintäministeriön esityksissä myös tuotiin esille vaikutuksiin liittyviä epävarmuustekijöitä useammin kuin muiden ministeriöiden esityksissä. Selvityksen loppuraportti on tarkoitus käsitellä ministeriön sisällä, ja sen perusteella on tarkoitus tehdä johtopäätöksiä sekä tarvittavia linjauksia mahdollisista jatkotoimenpiteistä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannan perusteella on vaikea arvioida, miten systemaattisesti vaikutusarvioiden ja kannattavuuslaskelmien työvaiheita sekä dokumentointia on parannettu tarkastuksen jälkeen. Liikenne- ja viestintäministeriö on tilannut lainvalmistelun kehittämiseksi selvityksen, jonka loppuraportti julkaistaan keväällä 2019. Loppuraportti on tarkoitus käsitellä ministeriön sisällä, ja sen perusteella on tarkoitus tehdä johtopäätöksiä sekä tarvittavia linjauksia mahdollisista jatkotoimenpiteistä. Jokaisen lainsäädäntöhankkeen valmistelun alkuvaiheessa ministeriön on tarkoitus kartoittaa, minkälaisia selvityksiä vaikutusten arvioimiseksi tarvitaan. Samassa yhteydessä on tarkoitus selvittää myös sitä, voidaanko ministeriössä tai virastoissa tuottaa riittäviä tietoja vaikutusten arvioimiseksi. Ministeriö pyrkii kiinnittämään huomiota dokumenttien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Säädösmuutosten vaikutusten kokonaistaloudellista arviointia ministeriössä on edistetty, ja jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä. Tarkastuksen jälkiseuranta ei ole tarpeen jatkaa.

Marko Männikkö
muutosjohtaja

Kimmo Metsä
ylitarkastaja