



28.4.2023

D/52/04.07.02/2023, 039/54/2019

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus Liikenneverkon elinkaaren hallinta 12/2020

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Liikenneverkon elinkaaren hallinta -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin tarkastuksen suositusten toteutusta vastuuviranomaisille lähetetyllä selvityspyynnöllä. Vastuuviranomaisten selvitysten lisäksi aineistolähteenä olivat viranomaisten asiakirjat, joissa selvitetään tarkemmalla tasolla liikenneverkon kehittämisinvestointien ja ylläpito- ja korjaustoimien suhdetta, korjaustoimien taloudellisen arvioinnin parantamista sekä ELY-keskusten liikennetoimialan mahdollista uudelleen organisointia. Erillisenä asiana jälkiseurannassa arvioitiin, millä tavalla 12-vuotisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on huomioitu uusinvestointien vaikutus korjaamisen ja muun ylläpidon tulevaan määrärahatarpeeseen.

Jälkiseurannassa selvitettiin tarkastuksen kolmen suosituksen toteutumista:

1. Valtioneuvosto ottaa liikenneverkon kehittämisinvestoinneista päätettäessä nykyistä paremmin huomioon uusien investointien vaikutuksen verkon lisääntyvään ylläpitotarpeeseen ja siitä tulevana vuosina aiheutuviin hoito- ja korjauskuluihin.
2. Liikenne- ja viestintäministeriö ja Väylävirasto kehittävät liikenneverkon korjaustoimien taloudellista arviointia niin, että toimia voidaan vertailla ja priorisoida läpinäkyvästi.
3. Valtioneuvosto arvioi ELY-keskusten liikennetoimialan tarkoituksenmukaisuutta ja tieverkon hallinnan siirrosta Väylävirastoon koituvat hyödyt.

Jälkiseurannan selvityspyyntö lähetettiin liikenne- ja viestintäministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja Väylävirastolle. Lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin liikenne- ja viestintäministeriön talousarvioehdotuksen 2024 laadintaohjeeseen ja sen perustelumuihiopohjaan, Rataverkon korjaushankkeiden arviointiohjeeseen (Väyläviraston ohjeita 10/2022), Perusradanpidon investointien vaikutusarvioinnin kehittämisen esiselvitykseen (Väyläviraston julkaisu 22/2021), Teiden parantamishankkeiden arviointiohjeeseen (Väyläviraston ohjeita 13/2022) ja Teiden parantamistoimenpiteiden vaikutusten arvioinnin kehittäminen -julkaisuun (Väyläviraston julkaisu 27/2021) sekä Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävien selvityshankkeen loppuraporttiin (valtiovarainministeriön julkaisu 2022:36).

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Ylläpitotarpeen huomioiminen kehittämisinvestoinneista päätettäessä

Liikenneinfrastruktuurin suunnittelussa pidemmän ajan suunnittelussa tärkeänä osana on 12-vuotinen Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Se on otettu käyttöön tarkastuksen jälkeen ja tällä hetkellä on voimassa suunnitelma vuosille 2021–2032.

Liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ohjataan ottamaan paremmin huomioon korjaustarpeet jo väylien kehittämishankkeissa. Suunnitelman mukaan ”Kehittämishankkeisiin liittyvän päätöksenteon pohjaksi kuvataan nykyistä kattavammin hankkeen kaikki elinkaarikustannukset sekä hankkeen merkitys liikennejärjestelmässä liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa tunnistettujen tarpeiden näkökulmasta.” Suunnitelman tavoite on myös viety Väyläviraston ohjeistukseen ja sen teettämien kehittämisinvestointien hankearviointeihin. Niissä huomioidaan kehittämisinvestoinnin aiheuttamat muutokset väylänpidon vuotuisissa käyttö- ja kunnossapitokustannuksissa.

Ylläpitotarpeen kustannukset huomioidaan myös valtion talousarvioesityksessä. Vuoden 2024 ohjeistuksessa talousarvion laatimiseen liikenne- ja viestintäministeriö on edellyttänyt investoinneilta eli kehittämishankkeilta perustelumuuistoissa kustannusvaikutusta ylläpitotarpeeseen.

2.2 Korjaustoiminnan taloudellisen arvioinnin kehittäminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tulosohjauksessaan (Hallitusohjelmaa toteuttava tulossopimus vuosille 2020–2023) asettanut Väylävirastolle seuraavat tarkastuksen suositukseen liittyvät tavoitteet:

- *”Muodostamme kokonaiskuvan väyläomaisuudesta ja menettelyt sen kokonaistaloudelliseen, pitkäjänteiseen ohjelmointiin (hallintaan)”*,
- *”Parannamme (omaisuuden) väylänpidon tehokkuutta ja laatua sekä markkinoiden toimivuutta”* sekä
- *”Kohdistamme väylänpidon toimenpiteet vaikuttavuuden perusteella, asiakastarpeita priorisoiden ja väylän kunto huomioiden.”*

Asetetuille tavoitteille on määritelty myös mittarit ja tavoitetasot, joita liikenne- ja viestintäministeriö ja Väylävirasto seuraavat. Käytännössä suositusten toteuttaminen ja kehittämistyö etenee Väyläviraston laatimien arviointiohjeiden kautta käytäntöön.

Väylävirasto julkaisi vuonna 2021 kaksi esiselvitystä perusradanpidon ja teiden parantamisinvestointien vaikutusarviointien kehittämisestä. Radanpidon selvitys keskittyi korjaushankkeisiin, tienpidon selvityksessä korjaushankkeiden merkitys oli vähäisempi. Selvitysten pohjalta Väylävirasto laati hankearviointiohjeet ratojen korjauksille ja teiden parantamishankkeille. Ohjeet julkaistiin vuonna 2022 ja ne ovat vielä kokeiluvaiheessa. Ohjeiden julkaisun jälkeen on käynnistynyt kymmenkunta ratojen korjaushanketta, joissa ohjetta sovelletaan. Yhdenmukaisella tavalla tehdyt arvoinnit mahdollistavat hankkeiden välisen vertailun ja valinnan yhteiskuntataloudellisilla perusteilla läpinäkyvästi.

Uusien hankearviointiohjeiden kokeiluvaiheessa on havaittu arvioitaviin tietoihin liittyviä epävarmuuksia. Väylävirasto kehittää ohjetta edelleen ja pyrkimyksenä on tarkentaa arvioita kunnossapitokustannusten kehityksestä ja liikennöintirajoitusten asettamisesta. Väylävirasto päivittää ohjetta saatujen kokemusten perusteella.

Teiden korjaushankkeiden arvioinnin kehittämistä Väylävirasto ei ole katsonut tarpeelliseksi. Virasto ei katso erillisen hankearvioinnin tuovan lisäarvoa päätöksenteolle. Kriteerien kautta tapahtuva ohjaus koetaan riittäväksi tavaksi varmistaa korjausresurssien tehokas kohdentuminen.

2.3 Organisaatorakenteen kehittäminen ja liikennetoimiala ELY-keskuksissa

Valtiovarainministeriö asetti 27.8.2021 selvityshankkeen, jossa selvitettiin valtion aluehallinnon virastorakennetta ja tehtävienjakoa. Hankkeessa kuvattiin erilaisia muutosvaihtoehtoja poliittisen päätöksenteon pohjaksi. Yhtenä vaihtoehtona raportissa on arvioitu keskushallinnon hallinnonalakohtaisten virastojen mallia. Arviointi toteuttaa tarkastusviraston kannanoton, jossa suositeltiin ELY-keskusten liikennetoimialan organisointivaihtoehtojen selvittämistä. Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut, että liikennetehtävät olisi mahdollista keskittää sen hallinnonalan olemassa oleviin virastoihin. Ministeriö näkemyksen mukaan tällä olisi saatavissa monia etuja, erityisesti toiminnan johtamisen ja ohjauksen selkeytymisessä.

Virastorakenteen mahdollisesta kehittämisestä ei ole tehty poliittista päätöstä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Liikenneverkon elinkaaren kannalta keskeisiä päätöksiä ovat uusiin verkon osiin investoiminen ja verkon ylläpidosta huolehtiminen. Liikenneverkon elinkaaren hallinta -tarkastuksessa havaittiin, että ylläpidon ja korjaamisen yhteiskuntataloudelliset vaikutuslaskelmat eivät ole yhtä kattavia kuin uusien investointien vastaavat arvioinnit. Tämä vaikeuttaa investointien ja korjaamisen keskinäistä vertailua ja eri hankkeiden kannattavuuden vertailua päätöksenteossa. Lisäksi investoinneista päätettäessä voi uuden infrastruktuurin vaikutus tuleviin kustannuksiin jäädä liian vähälle huomiolle.

Jälkiseurannan perusteella liikenne- ja viestintäministeriössä ja Väylävirastossa on parannettu uusien investointien ja korjaushankkeiden arviointien vertailukelpoisuutta ja vertailutietoa pyritään viemään myös päätöksenteon perustaksi. Tarkastuksen jälkeen uudeksi pitkän ajan suunnittelun välineeksi tehdyssä Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on aiempaa paremmin huomioitu investointien ja ylläpidon kokonaisuus. Tarkastuksessa annettu suositus organisaatorakenteen hyötyjen ja haittojen arvioinnista on toteutunut valtiovarainministeriön selvityshankkeessa. Poliittista päätöstä mahdollisesta organisaatorakenteen muutoksesta ei ole tehty.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Teemu Kalijärvi
tarkastuspäällikkö

Visa Paajanen
tuloksellisuustarkastusneuvos

JAKELU Väylävirasto
liikenne- ja viestintäministeriö
työ- ja elinkeinoministeriö