

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

17/2024



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/488/04.07.02/2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuus-tarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään liikenne- ja viestintäministeriölle, Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille, Väylävirastolle ja Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista liikenne- ja viestintäministeriöllä, Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilla, Väylävirastolla ja Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2027.

Helsingissä 17. joulukuuta 2024

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Katja Estlander
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-563-4 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-563-4
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-563-4>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui Liikenne- ja viestintäviraston, Väyläviraston ja Fintraffic-liikenteenohjauskonsernin toiminnan kehittämiseen vuosina 2019–2024. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida sitä, miten liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus on vaikuttanut hallinnonalan organisaatioiden työnjakoon, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen.

Virastouudistuksen myötä luotiin ja lakkautettiin virastoja sekä perustettiin uusia valtionyhtiöitä vuoden 2019 alussa. Uudistuksessa tehtiin muutoksia kaikkiaan sataan lakiin.

Uudistuksen tavoitteena oli parantaa virastojen kykyä vastata asiakastarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin sekä selkeyttää tehtävänjakoa ja viranomaistehtäviä. Virastojen yhdistämisellä tavoiteltiin synergiaetuja ja liikenne- ja viestintäministeriön strategisen ohjauksen helpottumista. Uudistuksella haettiin myös sitä, että hallinnon tuottavuus ja vaikuttavuus paranevat, ja pyrittiin tukemaan digitaalisten palveluiden kehittämistä.

Virastouudistus selkeytti hallinnonalan organisaatioiden vastuiden ja tehtävien jakoa

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastot ja liikenteenohjausyhtiö saivat hoidettua niille osoitetut tehtävät vuosina 2019–2023, vaikka ajanjaksoon liittyi yllättäviä kriisitilanteita, kuten koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan.

Väyläviraston tehtävät selkiytyivät virastouudistuksen myötä merkittävästi. Väyläviraston osalta tarkastuksen tulokset olivat hyvin samansuuntaisia kuin Väylävirastosta vuonna 2023 tehdyn virastoarvioinnin¹ havainnot. Liikenne- ja viestintäalojen viranomaistehtävien keskittäminen Liikenne- ja viestintävirastoon sekä liikenteenohjauksen tehtävien keskittäminen yhteen paikkaan on yleisesti ottaen tuonut selkeyttä vastuiden ja tehtävien jakoon. Muutama epäselvyys vaatii vielä korjaamista. Myös hallinnonalan sääntelyn kannalta toimijoiden roolien ja vastuiden selkeytyksellä on ollut myönteinen vaikutus.

Liikenne- ja viestintävirastoon siirrettiin tehtäviä useista erityyppisiä tehtäviä hoitaneista virastoista. Tämä aiheutti alussa epäselvyyttä siinä, miten virasto organisoidaan ja miten luodaan toiminnoille yhteinen linja. Joissakin toiminnoissa, kuten tiesuunnitelmien hyväksymisessä, toimijoita on aiempaa enemmän, mikä saattaa hidastaa kyseisiä prosesseja. Toimintatapoja on kehitetty virastouudistuksen alkuvaiheen jälkeen.

Liikenne- ja viestintäviraston, Väyläviraston ja erityistehtäväyhtiö Fintrafficin henkilöstön työtyytyväisyys on yleisesti ottaen hyvää eikä ole juuri muuttunut vuosina 2019–2024. Kuitenkin Liikenne- ja viestintäviraston vuosien 2022 ja 2023 reaaliaikaisen työhyvinvointiseurannan, fiilismittarin vastaajista jopa 22–23 prosenttia arvioi jaksamisensa työssä huonoksi. Tarkastuksessa havaittiin, että virastoon ohjautuneet uudet tehtävät ja joidenkin tehtävien kausivaihtelu mahdollisesti kuormittavat osaa henkilöstöstä turhan paljon tai tehtävät eivät jakaudu tasaisesti henkilöstön kesken.

Tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus ja synergia paranivat – riskinä osaamisen kapeutuminen

Uudistuksen yksi tavoite oli helpottaa hallinnonalan strategista ohjausta. Liikenne- ja viestintäministeriössä koettiin, että tämä tavoite saavutettiin. Virastouudistuksen myötä LVM:n hallinnonalan vastuiden ja tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus parantui.

Virastouudistuksella saavutettiin merkittäviä synergiaetuja. Organisaatioiden sisäinen ja niiden välinen verkostoituminen on tuottanut sisällöllisesti hyviä tuloksia. Toisaalta verkostoissa toimiminen vie aikaa ja saattaa siten heikentää työn kokonaistehokkuutta. Hallinnonalan verkostotyön ansiosta reagointi toimintaympäristön muutoksiin oli tehokasta esimerkiksi koronapandemian aikana.

Tarkastuksessa tuli esiin, että toiminnan tämänhetkiseen sujuvuuteen vaikuttaa positiivisesti osaltaan se, että asiantuntijat voivat edelleen käyttää vanhoja verkostojaan. Avainosaamisen keskittyminen voi kaventaa yleistä osaamista ja lisätä henkilöriskiä. Liikenne- ja viestintäviraston suuri ”viranomaispooli” on niin moninainen, että fokus saattaa kadota. Uudistuksen onnistuminen edellyttää siten näiden riskien hallintaa.

Syksyllä 2023 alkanut valtion aluehallinnon uudistus² tulee vaikuttamaan ELY-keskukseen ja sitä kautta myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan työnjakoon.

Uudistuksen tuloksellisuustavoitteet ja niiden seuranta olisi pitänyt määritellä selkeästi

Tarkastuksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus ei tuottanut merkittäviä tuloksellisuushyötyjä vuoteen 2023 mennessä. Uudistuksesta voi seurata taloudellisia hyötyjä esimerkiksi synergiaeduista tai uudesta digitaalisesta liiketoiminnasta pitkällä aikavälillä, kun kaikki muutokset on saatu valmiiksi ja jäljelle jääneet epäkohdat korjattua. Virastouudistukselle ei ollut määritelty selkeitä, mitattavia tavoitteita eikä niiden toteutumisen seurantaa, minkä vuoksi saavutettujen hyötyjen arviointi tarkastuksessa oli vaikeaa.

Viranomaispalveluiden keskittäminen Liikenne- ja viestintävirastoon ja tienkäyttäjien palveluiden, kuten tienkäyttäjälinja, keskittäminen liikenteenohjausyhtiöön on helpottanut kansalaisten toimintaa ja todennäköisesti tuottanut heille säästöjä. Fintrafficin liiketoiminnan kasvattamisen edellytyksiä, kuten dataekosysteemitominnan kaupallista potentiaalia, tulee suunnitella ja arvioida tarkemmin.

Uudistus lisäsi vaikuttavuuden edellytyksiä

Tarkastuksessa havaittiin, että virastouudistuksen myötä LVM:n hallinnonalan virastojen ja liikenteenohjausyhtiön vaikuttavuuden edellytykset paranivat. Valmiudet vastata asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeisiin kehittyivät myönteisesti vuodesta 2019 vuoteen 2024. ELY-keskukset eivät kuitenkaan olleet tyytyväisiä, vaan kokivat virastouudistuksen heikentäneen omia toimintaedellytyksiään.

Asiakkaiden tyytyväisyys Liikenne- ja viestintäviraston sekä Väyläviraston toimintaan on ollut keskimäärin hyvää. Väyläviraston tehtävä selkeytyi ja sen tuotosten tasalaatuisuus parani uudistuksen ansiosta, mutta toisaalta asiakastyytyväisyyttä on heikentänyt väyläverkon huono kunto. Fintrafficin tuotosten laadusta saatiin tarkastuksessa ristiriitaista tietoa.

Liikenteen digitaalisten palveluiden kehittämismahdollisuudet paranivat, mutta niiden markkinat eivät kasvaneet tavoitteiden mukaisesti

Virastouudistuksen yksi pyrkimys oli tukea hallituksen tavoitetta siitä, että liikenteen digitaalisia palveluita ja niiden kasvuympäristöä kehitetään, mikä parantaa myös liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä.

Tarkastuksessa havaittiin, että liikenteenohjaukseen ei syntynyt kilpailua virastouudistuksessa. Fintraffic-liikenteenohjausyhtiön sidosyksikköasema ei myötävaikuta siihen, että tarjontaa syntyisi liikenteenohjausmarkkinoille. Yhtiömuoto saattaa kuitenkin lisätä toiminnan joustavuutta verrattuna virkatyöhön.

Fintrafficin dataekosysteemyössä todettiin olevan huomattavia mahdollisuuksia. Tällä hetkellä dataekosysteemyön rahoitus on kuitenkin niukkaa. Yhtiö rahoittaa dataekosysteemin kehittämistä muun muassa Väyläviraston palvelusopimuksen kiinteällä katteella. Yhtiön sidosyksikköasema voi hidastaa toiminnan laajentamista, sillä se rajoittaa liikevaihdon tekemistä muun kuin yhtiön omistajan kanssa. Tarkastusvirasto katsoo, että osakeyhtiölle tulee antaa vain tehtäviä, joilla yhtiö voi tehdä liiketoimintaa. Fintrafficin tuotteita kehitettäessä on myös tärkeää arvioida, kenelle dataa voidaan jakaa. Aiemman tarkastuksen³ yhteydessä Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on suositellut puolueetonta arviointia Fintrafficista.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella VTV suosittelee, että liikenne- ja viestintäministeriö

1. varmistaa, että merkittävien uudistusten valmistelussa asetetaan selkeät tavoitteet ja määritellään seurantamenettelyt, jotta saavutettuja hyötyjä voidaan arvioida tehokkaasti
2. varmistaa, että kullekin virastolle osoitettavat tehtävät ovat suhteessa organisaation käytössä oleviin resursseihin
3. edistää Fintrafficin liiketoimintaympäristön kehittämistä, jotta virastouudistuksen tavoitteet liikenteen digitaalisten markkinoiden rakentamisesta voidaan saavuttaa.

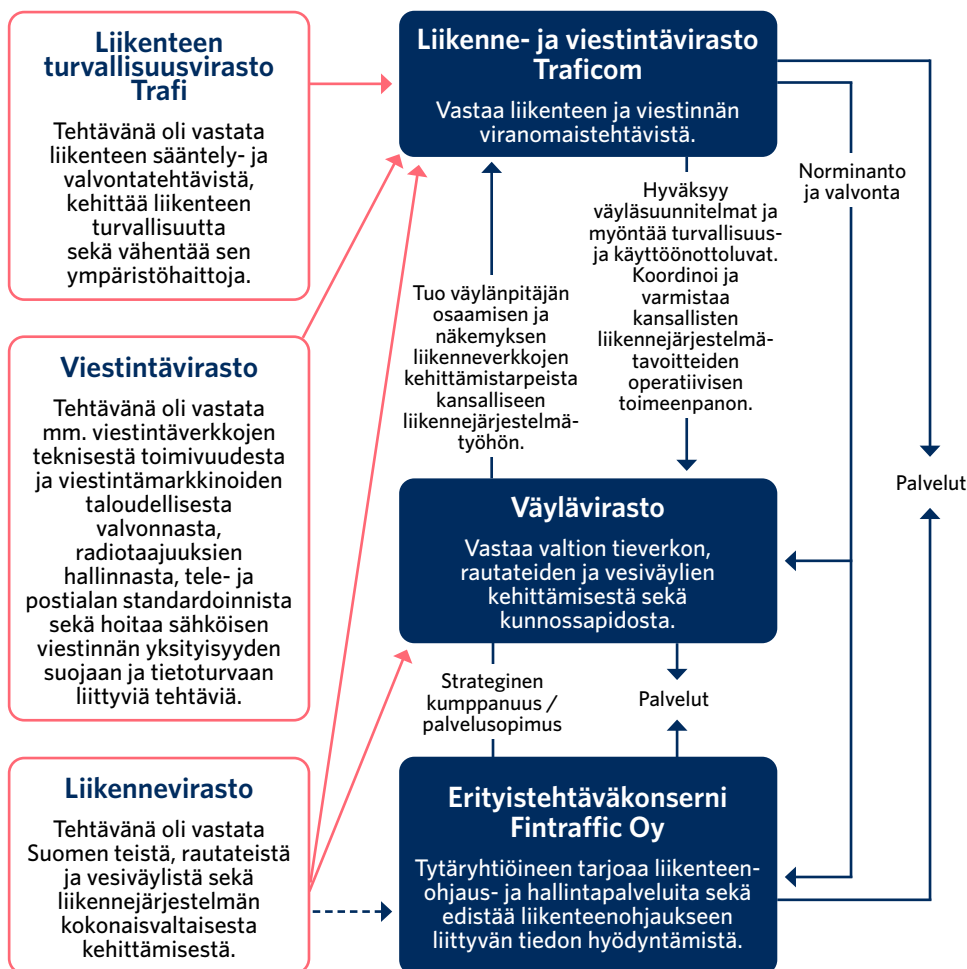
Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden vastuiden ja tehtävien jako selkeytynyt?	12
2.1 Virastojen ja liikenteenohjausyhtiön tehtävät toteutuivat	12
2.2 Viranomaistehtävien keskittäminen toi selkeyttä vastuiden ja tehtävien jakoon	14
2.3 Henkilöstön hyvinvointi ja työtyytyväisyys oli keskimäärin hyvää, mutta osa Liikenne- ja viestintäviraston henkilöstöstä kuormittui	17
3 Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vastuiden ja tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus parantunut virastouudistuksen myötä?	20
3.1 Tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus parani, mutta Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväkentässä on vielä tarkennettavaa	20
3.2 Verkostomuotoinen yhteistyö kehittyi, ja kaventuneesta osaamisesta aiheutui riski	22
4 Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden toiminnan tuloksellisuus parantunut virastouudistuksen myötä?	25
4.1 Toiminnan taloudelliset tulokset pysyivät ennallaan	25
4.2 Uudistuksesta ei seurannut merkittäviä tehokkuushyötyjä	28
5 Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden toiminnan vaikuttavuus parantunut virastouudistuksen myötä?	31
5.1 Valmiudet vastata asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeisiin paranivat	31
5.2 Toiminnan tuotokset paranivat jonkin verran	35
5.3 Uudistus ei suoraan vaikuttanut hallinnonalan kilpailuun ja markkinoihin	38
Liite: Miten tarkastettiin	40
Viitteet	44



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus kohdistui Liikenne- ja viestintäviraston, Väyläviraston ja Fintraffic-liikenteenohjausyhtiön toiminnan kehittymiseen vuosina 2019–2024. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, miten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuonna 2019 voimaan astunut virastouudistus on vaikuttanut hallinnonalan organisaatioiden työnjakoon, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Tarkastuksessa pyrittiin tunnistamaan sellaiset olennaiset tekijät, jotka vaikuttivat virastojen välisen ja niiden sisäisen työnjaon tarkoituksenmukaisuuteen sekä virastojen tuloksellisuuden kehitykseen.



Kuvio 1: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistuksessa tehdyt organisaatiomuutokset

Vuoden 2019 virastouudistuksen tavoitteena⁴ oli parantaa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen kykyjä vastata asiakastarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin sekä selkeyttää niiden tehtävänjakoa. Virastouudistuksessa luotiin ja lakkautettiin virastoja sekä perustettiin uusia valtionyhtiöitä (kuvio 1). Uudistus ei koskenut Ilmatieteen laitosta.

Virastouudistuksella tavoiteltiin synergiaetuja ja liikenne- ja viestintäministeriön strategisen ohjauksen odotettiin helpottuvan. Uudistus tähtäsi siihen, että hallinnonalan viranomaistehtävät selkeytyvät, sääntelyn sujuvuus paranee ja liikenne- ja viestintäverkkojen luotettava ja sujuva toiminta voidaan turvata. Tavoitteena oli myös parantaa hallinnon tuottavuutta ja vaikuttavuutta resurssien monipuolisemmalla ja tehokkaammalla käytöllä. Uudistuksella pyrittiin tukemaan hallituksen tavoitetta siitä, että liikenteen digitaalisia palveluita ja niiden kasvuympäristöä tulee kehittää ja parantaa näin liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä. Tämä tukee myös uusien digitaalisten palveluiden kehitystyötä.

Yksittäisten virastojen valtiontaloudellinen merkitys on huomattava. Vuonna 2023 Liikenne- ja viestintäviraston nettomääräraha oli 97,4 miljoonaa euroa ja Väyläviraston 57,8 miljoonaa euroa. Fintraffic-konsernin liikevaihto oli 242,2 miljoonaa euroa, josta suurin osa muodostui Väyläviraston tilaamista ohjauspalveluista. Perusväylänpitoon myönnettiin 1,4 miljardia euroa vuonna 2023 ja väyläverkon kehittämiseen 365,8 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Entisen Liikenneviraston viranomaistehtävät siirrettiin Liikenne- ja viestintävirastoon. Liikenneviraston väyläomaisuuden hallintaan liittyvät tehtävät pysyivät virastossa, jonka nimi muutettiin Väylävirastoksi. Liikenneviraston tieliikennettä ja meriliikennettä koskeneet liikenteenohjauspalvelut siirtyivät uuteen Fintraffic-konserniin (perustamisvaiheessa nimeltään Traffic Management Finland Oy). Lennonvarmistuspalveluita hoiti aiemmin Finaviasta eriytetty Air Navigation Services Finland Oy, joka oli perustettu 2016. Junaliikenteenohjausta teki ennen virastouudistusta VR:n yhteydessä toiminut Finrail Oy (2012 alkaen). Virastouudistuksessa valtio luovutti yhtiöiden osakkeet vastikkeetta Fintraffic-emo-yhtiölle. Hallinnonalan lainsäädäntöä muutettiin uudistuksessa hyvin laajasti. Virastolakipakettiin liittyviä muutoksia tehtiin 88 lakiin ja kahteen asetukseen.⁵ Liikenteenohjaus- ja hallintapalvelujen yhtiöittämiseseen liittyviä lakeja tai lakimuutoksia hyväksyttiin 12 kappaletta.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaa Suomen liikennejärjestelmän turvallisuudesta ja toimivuudesta sekä viestintäyhteyksien ja -palveluiden laadukkuudesta, turvallisuudesta ja kohtuuhintaisuudesta. Virasto on toimialan lupa-, rekisteri- ja valvontaviranomainen. Virasto vastaa tie-, rata- ja meriliikenteen väyläverkon suunnittelusta, kehittämisestä ja kunnossapidosta sekä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisesta.

Väylävirasto vastaa tie-, rata- ja meriliikenteen väyläverkon suunnittelusta, kehittämisestä ja kunnossapidosta sekä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisesta. Lisäksi virasto vastaa liikenteenohjauksen ja talvimerenkulun järjestämisestä.

Valtion erityistehtäväyhtiö, liikenteenohjauskonserni Fintraffic, huolehtii kaikkien liikennemuotojen liikenteenohjauspalveluiden tuottamisesta. Emoyhtiö Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy vastaa konsernin strategian johtamisesta, hallinnointimallin ylläpidosta ja kehittämisestä, rahoituksen koordinoinnista sekä määriteltyjen konsernipalveluiden tuottamisesta konsernin yhtiöille. Fintraffic Raide Oy vastaa rautatieliikenteen ohjauksesta, Fintraffic Tie Oy tieliikenteenohjauksesta, Fintraffic Meriliikenteenohjaus Oy meriliikenteenohjauksesta ja Fintraffic Lennonvarmistus Oy lennonvarmistuksesta.

ELY-keskukset huolehtivat alueillaan maanteiden hoidosta ja kunnossapidosta sekä liikenteen sujuvuudesta ja turvallisuudesta. ELY-keskusten toimialaohjaus on säädetty sekä Väyläviraston että Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi. Syksyllä 2023 alkanut valtion aluehallinnon uudistus⁶ tulee vaikuttamaan ELY-keskuksiin ja sitä kautta myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan työnjakoon.

Tarkastuksen kohteena olevien virastojen toimintaa sekä hallinnonalan työnjakoa sääteleviä lakeja ja muita säädöksiä

Kumpaakin kohdevirastoa koskee oma erityislakinsa: Laki Liikenne- ja viestintävirastosta (935/2018) ja Laki Väylävirastosta (862/2009). Näistä laki Liikenne- ja viestintävirastosta laadittiin virastouudistuksen yhteydessä. Virastouudistusta edeltävä laki Liikennevirastosta muutettiin laiksi Väylävirastosta. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön toimintaa säätelee valtioneuvoston asetus liikenne- ja viestintäministeriöstä (405/2003).

Hallinnonalan työnjakoa ja tehtäviä säätelevät edellä mainittujen lisäksi esimerkiksi seuraavat lait: Laki liikenteen palveluista (320/2017), Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005), Raideliikennelaki (1302/2018), Ratalaki (110/2007), Tieliikennelaki (729/2018), Vesiliikennelaki (782/2019) ja Ilmailulaki (864/2014).

Liikenteenohjaustehtävät siirrettiin osakeyhtiön hoidettavaksi lailla Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi (574/2018). Toimintaa ohjaavat myös yleiset valtionhallinnon toimintaa ohjaavat säädökset, kuten hallintolaki.

Tarkastus rajattiin virastouudistuksen toteutumisen jälkeiseen aikaan eli vuosiin 2019–2024. Tarkastusasetelma tarkastuskysymyksineen ja -kriteereineen on esitetty tarkemmin tarkastuskertomuksen liitteessä.

Tarkastuksen tulosten pääasiallisia hyödyntäjiä ovat eduskunta, Liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto ja Fintraffic Oy:n omistajaohjauksesta vastaava liikenne- ja viestintäministeriö. Tarkastuksen kohteena olevat organisaatiot voivat käyttää tarkastuksen tuottamaa tietoa edistämään virastouudistuksen tavoiteltuja hyötyjä.

2 Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden vastuiden ja tehtävien jako selkeytynyt?

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden vastuiden ja tehtävien jako on selkeytynyt virastouudistuksen myötä. Virastot ja liikenteenohjausyhtiö saivat hyvin hoidettua niille osoitetut tehtävät vuosina 2019–2023, vaikka ajanjaksoon liittyi yllättäviä kriisitilanteita, kuten koronaviruspandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan. Liikenne- ja viestintäviraston, Väyläviraston ja erityistehtäväyhtiö Fintrafficin henkilöstön työtyytyväisyys on mittausten perusteella yleisesti ottaen hyvää. Liikenne- ja viestintäviraston haasteena on, että sille annetaan jatkuvasti uusia tehtäviä.

2.1 Virastojen ja liikenteenohjausyhtiön tehtävät toteutuivat

Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät muodostettiin Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín, Viestintäviraston ja Liikenneviraston (viranomaistehtävät) tehtävistä. Valtiovarainministeriön vuonna 2023 julkaiseman virastoarvioinnin⁷ mukaan Liikenne- ja viestintäviraston palvelutasossa ei tapahtunut virastouudistuksen yhteydessä huomattavaa häiriötä ja viraston asiakastytyväisyys on pysynyt hyvällä tasolla. Tätä tietoa tukee havainto siitä, että Liikenne- ja viestintävirasto on pystynyt vastaamaan kattavasti koronapandemian vaikutuksiin⁸, käymään läpi yt-neuvottelut vuosina 2020–2021 ja ottamaan vastuulle merkittävän määrän uusia kansallisesta ja EU-sääntelystä tulevia tehtäviä.

Vuonna 2019 Liikenne- ja viestintäviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön välisessä tulossopimuksessa oli määritelty 27 mittaria, joista 25 toteutui täysin ja kaksi toteutui osittain. Lisäksi oli määritelty kahdeksan toiminnallisen tehokkuuden mittaria, joista



Virastouudistus ei aiheuttanut häiriötä Liikenne- ja viestintäviraston palvelutasossa.

toteutui viisi. Toteutumatta jäivät verolipun ja kuljettajatutkinnon yksikkökustannukset sekä liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus.

Vuonna 2023 Liikenne- ja viestintäviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön välisessä tulossopimuksessa oli määritelty yhteensä 16 yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaria, joista 14 toteutui täysin ja kaksi toteutui osittain. Lisäksi oli kolme toiminnan taloudellisuuden tunnuslukua, jotka eivät toteutuneet. Tunnuslukutavoitteet koskivat yksikkökustannuksia, julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuutta ja liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuutta.

Väylävirasto

Tarkastushaastatteluiden mukaan Väylävirasto on pystynyt hyvin hoitamaan tehtävänsä vuodesta 2019 eteenpäin. Tätä tietoa tukevat viraston tilinpäätökset vuosilta 2019–2023. Perusväylänpidon rahoituksen ostovoiman heikkenemisen vuoksi väyläverkon kunto on kuitenkin edelleen huonontunut ja korjausvelka kasvanut, mikä näkyi tienkäyttäjien asiakastyytyväisyyden heikkenemisenä.

Vuonna 2019 Väyläviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön välisessä tulossopimuksessa oli määritelty 21 mittaria, joista 16 toteutui täysin ja viisi toteutui osittain. Lisäksi oli määritelty neljä toiminnallisen tehokkuuden mittaria, joista toteutui kaksi. Toteutumatta jäivät tulostavoitteet ”kokonaistuottavuuden kasvu” sekä ”liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus”.

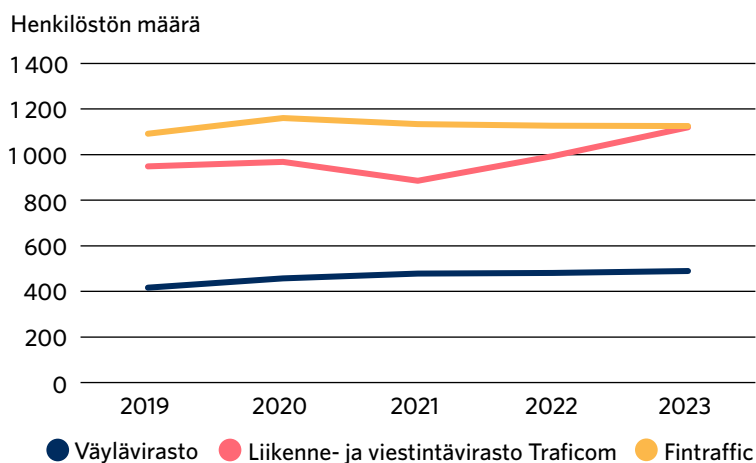
Vuonna 2023 Väylävirastolla oli yhteensä 18 tulostavoitteiden mittaria, joista kaikkien tavoitetaso saavutettiin. Lisäksi oli 19 toiminnan tunnuslukua, joista neljän osalta asetettua tavoitetasoa ei saavutettu. Tunnusluvut, joiden osalta tavoite ei toteutunut, olivat ”korjausvelka tieverkolla”, ”elinkeinoelämän tyytyväisyys väylien palvelutasoon”, ”huonokuntoiset päällystetyt tiet vilkasliikenteisellä maantieverkolla” ja ”huonokuntoiset maantiesillat”.

Fintraffic

Fintraffic-konserni on uudistuksen jälkeen kyennyt hoitamaan liikenteenohjaustehtävänsä teillä, merellä, raiteilla ja ilmassa. Suurimpia taloudellisia ja toimintaan liittyviä ongelmia on ollut Fintraffic Lennonvarmistus -tytäryhtiöllä, jolle on koronapandemian ja Venäjän aloittaman sodan seurauksena asetettujen pakotteiden vuoksi tullut taloudellisia haasteita. Emoyhtiö on myöntänyt lennonvarmistusyhtiölle konserniavustuksia, jotta se selviäisi haasteista. Lennonvarmistus ei kuulu Väyläviraston kanssa tehtävän palvelusopimuksen piiriin. Palvelusopimus koskee tie-, meri- ja raideliikenteen ohjausta. Väylävirasto maksaa sopimuksella sovittujen tehtävien hoitamisesta, ja maksu määräytyy palvelun tuottamisesta koituvien todellisten kustannusten mukaan. Lisäksi Väylävirasto maksaa yhtiölle sen kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti noin viiden prosentin katteen kustakin laskusta.



Väylävirasto saavutti valtaosan tulostavoitteistaan, mutta tyytyväisyys väylien kuntoon heikkeni.



Kuvio 2: Väyläviraston, Liikenne- ja viestintäviraston ja Fintrafficin henkilöstön määrän kehitys vuosina 2019–2023 (Lähde: Väyläviraston, Liikenne- ja viestintäviraston ja Fintrafficin tilinpäätökset ja toimintakertomukset vuosilta 2019–2023)

2.2 Viranomaistehtävien keskittäminen toiselle selkeyttä vastuiden ja tehtävien jakoon

Hallinnonalan viranomaistehtävien keskittäminen Liikenne- ja viestintävirastoon on yleisesti ottaen tuonut selkeyttä vastuiden ja tehtävien jakoon. Muutama epäselvyys vaatii vielä korjaamista. Hallinnonalan toimijoiden roolien ja vastuiden uudelleen määrittely on sääntelyn kannalta myönteistä.

Liikenne- ja viestintävirasto

Virastouudistuksen tehtävien jaon mukaan Liikenne- ja viestintävirasto valvoo Väylävirastoa ja koordinoi liikennejärjestelmäsuunnittelun valmistelua ja toimeenpanoa. Haastatteluaineiston perusteella liikenne- ja viestintäministeriö on tyytyväinen siihen, että Liikenne- ja viestintävirasto on pystynyt ottamaan toimimaan toivotusti liikennejärjestelmän suunnittelussa ja tiedontuotannossa sekä liikenne-ennustemallin kehittämisessä. Tarkastushaastattelussa vastuiden ja tehtävien jako nähtiin pääosin selkeänä sekä ministeriön että sidosryhmien näkökulmasta. Jo virastouudistuksen alkuvaiheen ulkoisessa arvioissa⁹ tunnistettiin, että tiesuunnitelmiensa hyväksymisprosessi oli hidas. Virastouudistuksen alkuvaiheen



Tiesuunnitelmien hyväksymisprosessin hitaus koettiin yhä ongelmaksi.

jälkeen tiesuunnitelmien hyväksymisprosessia onkin kehitetty. Liikenne- ja viestintäviraston ja Väyläviraston näkemys oli, että uudet roolit ja haasteet ovat jo vakiintuneet ja yhteistyö on yleisesti ottaen sujuvaa. ELY-keskuksissa suunnitelmien hyväksymisprosessi koettiin alkuvaiheen ongelmien korjaantumisesta huolimatta edelleen turhan monivaiheisena ja hitaana. Lisäksi virastouudistus voi väliaikaisesti vielä heikentää asiakaspalvelua.

Tarkastuksessa haastateltujen mielipiteitä jakoi kysymys siitä, onko tehtävien jako Liikenne- ja viestintäviraston ja Fintrafficin kesken valmis. Toisaalta nähtiin, että Fintrafficin vastuulle on jäänyt joitakin tehtäviä, jotka luontevasti olisivat viranomaistehtäviä. Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n hoitamat lentoturvallisuuteen liittyvät tehtävät ovat esimerkkejä tehtävistä, jotka tyypillisesti hoitaa viranomainen. Toisaalta osa haastatelluista mainitsi edellytykset siirtää yhä enemmän tehtäviä viranomaisilta yhtiön hoidettavaksi. Liikenne- ja viestintäviraston ja Väyläviraston välisissä pienissä epäselvyyksissä on samaan tapaan kyse siitä, kuuluisiko jokin yksittäinen Väyläviraston hoitama tehtävä, kuten liikkumispalvelukatalogin (National Access Point) ylläpito, ennemminkin Liikenne- ja viestintäviraston hoidettavaksi.

Väylävirasto

Koska viranomaistehtävät keskitettiin Liikenne- ja viestintävirastoon, Väylävirastosta tuli toiminnan asiantuntijavirasto. Väyläviraston ELY-keskuksiin kohdistama ohjaus, viraston sisäinen ohjaus ja eri yksiköiden tehtävät oli määritelty viraston työjärjestyksessä. Useissa haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin, että ohjauksessa ja valvonnassa aivan kaikki ei vielä toimi sujuvasti käytännössä. Pientä korjattavaa oli myös ohjaus- ja valvontarooleja koskevien sopimusten selkeydessä ja johdonmukaisuudessa.

Sidosryhmä- ja asiakaskyselyiden mukaan Väyläviraston asema hallinnonalan kentässä oli ymmärrettävä, ja yleisesti ottaen asiakkaat tiesivät, missä ja kenen kanssa asioita tulee hoitaa.



Virastouudistus helpotti Väyläviraston tehtävien organisointia.

Datan avaaminen LVM:n hallinnonalalla

Avoin data on digitaalisessa muodossa olevaa informaatiota, joka on kaikkien vapaasti käytettävissä mihin tahansa tarkoitukseen, kunhan sen alkuperäinen lähde mainitaan¹⁰. Liikenne- ja viestintäviraston avoin data-aineisto sisältää esimerkiksi merikartoituksen tiedot syvyyssaineistosta. Avoimuutta rajoittavia syitä ovat esimerkiksi henkilötietojen suojaaminen, liikesalaisuuksien paljastumisen ehkäisy, aineistoon kohdistuvat kolmannen osapuolen tekijänoikeudet ja kansallinen turvallisuus¹¹.

Ennen vuoden 2019 virastouudistusta aineistoa avasivat Ilmatieteen laitos, Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi sekä näitä pienimuotoisemmin Viestintävirasto¹². Liikenne- ja viestintäministeriö selvitti datan avaamista ja hyödyntämistä liiketoiminnassa ja päätöksenteossa jo vuonna 2017. Tuolloin tunnistettiin datan laajasta avaamisesta mahdollisesti aiheutuvia haasteita, jotka liittyivät viranomaisen rooliin, tiedon laatuun ja reaaliaikaisuuteen sekä tiedon keruuseen, hallintaan, yhdistämiseen ja luovutukseen. Haasteellisimpana pidettiin riskien arviointia vaativaa aineistoa, kuten turvallisuuden kannalta keskeistä sekä henkilötietoja että liikesalaisuuksia sisältävää dataa. Selvityksen mukaan kyseisen datan osalta avaamisen riskit on arvioitava ja aineistoa on anonymisoitava tai siitä on poistettava liikesalaisuuksia ennen datan avaamista. Tällaista aineistoa oli selvityksen mukaan erityisesti Trafilla ja Viestintävirastolla.

Vuoden 2019 virastouudistuksessa tavoitteena¹³ oli, että Liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto ja Fintraffic avaisivat edelleen lisää hallussaan olevaa dataa ulkopuolisten käyttöön. Hallituksen esityksessä virastouudistuksesta mainittiin, että avattavien tietojen on oltava sellaisessa muodossa, että niistä ei pysty tunnistamaan yksittäisiä henkilöitä eikä niistä käy ilmi salassa pidettäviä tietoja. Datan avaamisen potentiaaliset juridiset riskit henkilötietoon ja tietosuojalainsäädännön asettamiin vaatimuksiin näin ollen tunnistettiin osana virastouudistusta.

Hallinnonalan viranomaisten käytettävissä oleva tietoperusta

Ennen virastouudistusta Liikenne- ja viestintäviraston tietopääoma jakautui Liikenteen turvallisuusvirastoon, Liikennevirastoon ja Viestintävirastoon.

Liikenteen turvallisuusvirasto keräsi, ylläpiti ja tuotti tietoa tieliikenteen, ilmailun, merenkulun ja raideliikenteen liikennevälineistä, kuljettajista, muista henkilö lupien haltijoista, yrityksistä ja koulutuksista. Liikenneviraston tietovarantojen tietopääoma koostui väyläomaisuuden, liikenteen ja olosuhteiden sekä väylien kunnossapidon tietovarannoista. Viestintävirasto ylläpiti viestintäverkkoihin liittyviä tietoaineistoja. Näitä ovat laajakaistaverkkojen saatavuustiedot, tiedot radioverkoista, julkinen taajuusjakotaulukko ja tiedot TV- ja radioasemista Suomessa. Vanhoissa virastoissa olleet tietovarannot siirtyivät uudistuksessa osaksi Liikenne- ja viestintävirastoa.

Nykyisin Liikenne- ja viestintävirasto toimii hallinnonalan merkittävänä tiedontuottajana. Virasto ylläpitää liikenteen ja viestinnän rekistereitä, koordinoi ja valvoo valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun valmistelua ja toimeenpanoa ja osallistuu maakuntien liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen toimialallaan. Liikenne- ja viestintävirasto ylläpitää liikennejärjestelmän toimintaympäristön muutosten ja liikennejärjestelmän nykytilan kuvausta, jonka tueksi hallinnonalan muutkin toimijat tuottavat tietoa. Liikenne- ja viestintäviraston avointa dataa ovat esimerkiksi ajoneuvo- ja alustiedot, liikennelupiin, viestintäpalveluihin ja verkkotunnuksiin sekä kyberturvallisuuteen liittyvät tiedot.

Väylävirasto ylläpitää ja tarjoaa ammattikäyttöön tietoja esimerkiksi maanteistä ja radoista sekä hallinnoi infrastruktuuriin liittyvää avointa dataa, kuten väylänpidon tietoja sekä suunnitelma- ja väylien liikennöitävyystietoja. Liikenteenohjausyhtiön tarjoamaa avointa dataa ovat liikenteen olosuhte-, liikenne-, liikenteen informaatio ja häiriötiedot sekä merivaroitustiedot.

2.3 Henkilöstön hyvinvointi ja työtyytyväisyys oli keskimäärin hyvää, mutta osa Liikenne- ja viestintäviraston henkilöstöstä kuormittui

Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintäviraston työtyytyväisyyden kokonaiskehityksessä ei ole havaittavissa suurta vaihtelua, ja keskiarvo on ollut 3,52–3,66 (asteikko 1–5) vuosina 2019–2023. Reaaliaikainen työhyvinvointitieto vuosilta 2022 ja 2023 osoitti kuitenkin, että jopa 22–23 prosenttia vastaajista arvioi työssä jaksamisensa huonoksi. Tulos voi viitata työtehtävien kausiluonteiseen vaihteluun tai siihen, että työmäärän tasaisemmassa jakamisessa olisi parantamisen varaa. Myös YT-neuvotteluilla on voinut olla pitkäaikaista vaikutusta työssä jaksamiseen.

Virastouudistuksen tavoitteista erillisten YT-neuvottelujen jälkeen kesäkuussa 2021 toimintaa järjesteltiin uudelleen, ja siinä yhteydessä 56 tehtävää lakkautettiin pysyvästi. Näissä tehtävissä toimineista henkilöistä 33 pystyttiin sijoittamaan toisiin tehtäviin virastossa. Henkilöstöä on neuvottelujen jälkeen lisätty uusiin virastolle osoitetuihin substanssitehtäviin. Lisäksi vuonna 2022 ja 2023 on palkattu määräaikaista henkilöstöä hoitamaan ruuhkautuneita palveluja ja edistämään kehityshankkeita¹⁴.

Liikenne- ja viestintävirastolle on osoitettu viime vuosien aikana myös useita uusia tehtäviä, joihin virasto ei ole saanut lisärahoitusta. Näitä tehtäviä virastossa joudutaan hoitamaan olemassa olevilla resursseilla ja osoittamalla sisäisesti niihin henkilöitä. Haastateltavien mukaan virasto pystyy hoitamaan uusia tehtäviä ainoastaan välttävästi. Tehtävät edellyttävät myös viraston nykyisen henkilöstön kouluttamista ja osaamisen kehittämistä, jotta he pystyvät vastaamaan uusiin haasteisiin ja hoitamaan uudet tehtävät.

Liikenne- ja viestintäviraston lähiesihenkilöiden työssäjaksamiseen on kiinnitetty huomiota viraston perustamisesta lähtien. Lähiesihenkilöiden työssäjaksamista tukevat toimet ovat olleet monipuolisia. Lähiesihenkilöille on järjestetty muun muassa erilaisia koulutuksia, luentoja ja valmennuskeskusteluja sekä annettu ohjeita ja valmiita toimintamalleja. Tällaiset toimet ovat tärkeitä, sillä lähiesihenkilöiden jaksaminen vaikuttaa myös muun henkilöstön jaksamiseen.

Väylävirasto

Väylävirasto oli selkeästi määritellyt organisaatiokulttuurin ja henkilöstön hyvinvoinnin kehittämistavoitteet ja niiden seurannan sekä toimenpiteet, jotka tuli tehdä seurannan tulosten perusteella. Myös lähiesihenkilöiden työssä jaksamiseen panostettiin.



Liikenne- ja viestintävirastolle on uudistuksen jälkeen osoitettu useita uusia tehtäviä.

Henkilöstötyytyväisyys pysyi melko vakaana ja hyvänä vuosien 2019–2023 aikana¹⁵. Johtajuusindeksi parantui vuodesta 2019 (3,60) ja pysyi vuodesta 2021 lähellä arvoa 3,8. Innovointikyvykkyyksindeksi (v. 2019: 3,60 ja v. 2023: 3,78) ja työyhteisöindeksi (v. 2019: 4,00 ja v. 2023: 4,15) kasvoivat tasaisesti, mikä viittaa työilmapiiriin ja innovatiivisuuden parantumiseen. Kokonaistyytyväisyys oli parempaa vuonna 2023 (3,96) kuin vuonna 2019 (3,70), ja se on pysynyt suhteellisen vakaana jo vuodesta 2021.

Viraston palkkausjärjestelmä oli yhdenmukainen ja perusteltu. Tarkastushaastatteluissa toivottiin kuitenkin palkkauksen koko asteikon kaikkien portaiden laajempaa käyttöä. Viraston henkilöstö koki, että viraston työt on organisoitu hyvin. Henkilöstö sai työssään hyödyntää kokemustaan ja koulutustaastaansa.

Väyläviraston henkilöstö ei kokenut päässeensä itse aktiivisesti tekemään uudistusta. Tosin useat tarkastuksessa haastatelluista kertoivat, että heidän työtehtäviensä sisältö ei ollut merkittävästi muuttunut uudistuksen myötä.

Väyläviraston viestinnän kehittämistoimet olivat monipuolisia vuosina 2019–2023. Työyhteisöviestintä oli yksi viraston keskeisiä painopisteitä vuonna 2023. Asiakastytyväisyyskyselyjä ja sidosryhmätutkimuksia toteutettiin ja niiden tuloksia hyödynnettiin palveluiden kehittämisessä. Vaikka viestinnän kehittämisen painopisteet vaihtelivat vuodesta toiseen, jatkuvien teemojen kehittäminen oli systemaattista. Monet tarkastuksessa haastatellut toivat esiin sen, että Väyläviraston ulkoinen viestintä oli toimivampaa kuin talon sisäinen. Lähes kaikki ELY-keskuksissa haastatelluista esittivät toiveen siitä, että viraston ulkoisessa viestinnässä tuotaisiin esiin näkyvämmiin ja tasapuolisemmin myös ELY-keskusten tekemä menestyksekkäs työ.

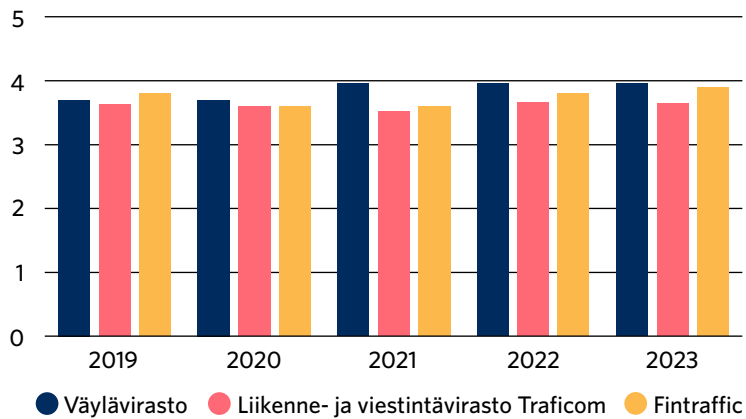
Fintraffic

Konsernin henkilöstön hyvinvointi on ollut pääosin hyvällä tasolla. Osa Lennonvarmistuksen hyvinvointituloksista on kuitenkin ollut konsernin sisällä suhteellisesti heikoimpia. Esimerkiksi yhteistyötä muiden liikennemuotojen kanssa sekä tulevaisuuden suunnasta lennonvarmistuksen henkilöstö on antanut suhteellisesti heikompia arvioita. Näissä tuloksissa näkyy taloudellisen tilanteen aiheuttama epäselvyys tulevaisuudesta. Kokonaisuutena lennonvarmistuksen arvosanat ovat hyvällä tasolla.

Haastatteluissa saadun tiedon mukaan yhtiössä oli meriliikenteen ohjauksen henkilöstön ja työnantajan välinen oikeustapaus, joka liittyi työntekijöiden työehtoihin siirryttäessä virastosta osakeyhtiöön. Helsingin käräjäoikeudessa asian käsittely päättyi työnantajapuolen voittoon, mutta tuomio ei ole lainvoimainen. Henkilöstöpuoli

valitti tuomiosta Helsingin hovioikeuteen, missä asian käsittely on kesken. Meriliikenteenohjauksen henkilöstön työtyytyväisyys on ollut muun yhtiön tavoin hyvällä tasolla.

Konsernin vahvuutena on esihenkilötyö, ja esihenkilöiden työssä jaksamista on pyritty tukemaan erilaisilla toimenpiteillä. Yhtiössä henkilöstön osaamista on kyetty hyödyntämään hyvin.



Kuvio 3: Väyläviraston, Liikenne- ja viestintäviraston ja Fintrafficin työtyytyväisyyden kehitys vuosina 2019–2023 (Lähde: Väyläviraston, Liikenne- ja viestintäviraston ja Fintrafficin tilinpäätökset ja henkilöstökyselyiden yhteenvetoraportit vuosilta 2019–2023)

3 Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vastuiden ja tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus parantunut virastouudistuksen myötä?

LVM:n hallinnonalan vastuiden ja tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus parantui virastouudistuksen myötä. Virastouudistus paransi Väyläviraston tehtävien ja liikenteenohjauksen organisoinnin tarkoituksenmukaisuutta. Myös Liikenne- ja viestintävirastossa viranomais-tehtävien keskittäminen paransi tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuutta monelta osin. Virastouudistuksen myötä verkostomuotoista työskentelyä kehitettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioissa. Muutoin uudistus on saattanut kaventaa organisaatioiden osaamista ja vaikeuttaa sen ylläpitämistä tulevaisuudessa.

3.1 Tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus parani, mutta Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväkentässä on vielä tarkennettavaa

Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintävirastolle on virastouudistuksen jälkeen annettu kymmeniä kokonaan uusia tehtäviä ja olemassa olevia tehtäviä on laajennettu. Osassa tarkastushaastatteluista nousi esiin, että esimerkiksi sähköautojen latauspisteisiin liittyvät tehtävät eivät ole Liikenne- ja viestintäviraston toiminnan kannalta täysin tarkoituksenmukaisia. Uusien tehtävien vuoksi virastossa tarvitaan esimerkiksi rakennettuun ympäristöön liittyvää uudenlaista osaamista. Moninaisten tehtävien riskeihin liittyen haastatteluissa nousi esiin, että Liikenne- ja viestintäviraston tosiasiallinen päätösvalta voi jäädä heikommaksi prosesseissa, joissa Väyläviraston resurssit ovat merkittävästi suuremmat. Ongelmana voi haastateltavien mukaan



Uudet tehtävät aiheuttavat virastossa uudenlaisia osaamistarpeita.

olla yhtäältä se, onko ministeriöllä kykyä ohjata isoa virastoa, jossa on runsaasti erilaisia tehtäviä ja asiantuntemusta. Toisaalta Liikenne- ja viestintäviraston sisäinen, verkostomainen työskentely on auttanut tunnistamaan virastossa niitä tahoja, joiden osaamista yhdistelemällä voidaan toimeenpanna uusia tehtäviä.

Virastouudistuksesta erilliset vuosien 2020–2021 yt-neuvottelut ja toistuvat muutokset toimintaympäristössä ovat vähentäneet kehittämiseen käytettävissä olevia resursseja Liikenne- ja viestintävirastossa. Vuosien 2021–2022 resurssivajetta ja koronapandemian aikana syntyneitä jonoja lyhennettiin lisäämällä resursseja muun muassa asiakaspalvelutehtäviin ja kehityshankkeisiin vuosina 2022–2023.

Liikenne- ja viestintäviraston osalta virastouudistuksen viranomaistoiminnan kehittämistä koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää viraston kehityshankkeiden ja teknologiavelan korjaamisen toimenpiteiden toteutumista.

Väylävirasto

Väylävirasto määriteltiin liikenteen asiantuntijavirastoksi, jonka tehtävä on vastata valtion tieverkon, rautateiden ja vesiväylien kehittämisestä ja kunnossapidosta sekä talvimerenkulun järjestämisestä. Tämä on parantanut viraston tehtävien tarkoituksenmukaisuutta. Vuonna 2019 Väylävirasto keskittyi pääasiassa liikenneverkon ylläpitoon ja kehittämiseen ja alkoi kehittää pitkän aikavälin suunnitelmia. Vuoteen 2023 mennessä viraston tehtäväkenttä oli selkeytynyt ja yhteistyöverkot muotoutuneet hallinnonalan uuden organisaati-orakenteen mukaisiksi. Myös uusia yhteistyömalleja oli luotu.

Myös tarkastuksessa haastatellut Väyläviraston asiantuntijat kertoivat, että uudistus on suurimmalta osin parantanut hallinnonalan tehtävien jakautumista.

Fintraffic

Fintraffic-konsernin perustamisen myötä eri liikennemuotojen liikenteenohjaustoiminnot ovat nyt yhdessä organisaatiossa. Yhden toimijan olemassaolo voi helpottaa toiminnan ohjausta sekä laadun yhdenmukaistamista. Etenkin tieliikenteenohjaus on nyt omana toimintonaan ja irrallaan muusta väylänpidosta, mikä selkeyttää liikenteenohjausta. Tieliikenteenohjauksen palvelua voidaan edistää sillä, että palvelu erotetaan muusta toiminnasta ja se eriytetään omaan organisaatioonsa. Keskittäminen mahdollistaa myös valtakunnallisen palvelutason yhdenmukaistamisen. Yksittäisillä alueilla yhdenmukaistaminen on voinut näkyä palvelutason paikallisena heikkenemisenä esimerkiksi tieliikenteenohjauksessa. Ennen uudistusta lainsäädäntö ei tuntenut käsitettä liikenteenohjaus siinä mielessä, mitä se nykyisin merkitsee tieliikenteenohjauksessa.

Kun toiminta keskitettiin yhteen organisaatioon, samalla myös liikenteenohjaustoimintaan kohdistettavat valtion resurssit tulivat läpinäkyviksi, sillä liikenteenohjauspalvelun hankintaan käytettävä määräraha ilmoitetaan valtion talousarviossa yhdellä momentilla vuosittain. Aiemmin liikenteenohjaukseen kohdistettuja määrärahoja ei ollut esitetty yhtä läpinäkyvästi.

Toisaalta, kun tieliikenteenohjaus erotettiin organisatorisesti muusta perusväylänpidosta, syntyi uusi rajapinta. Nykyisin uusi rajapinta sijoittuu kumipyöräliikenteen perusväylänpitoa hoitavien viranomaisten (mm. ELY-keskus) ja tieliikenteenohjausta osana liikenteen palveluita tuottavan yhtiön välillä. Rajapinnan ylittävä koordinaatio ei ole ollut tarkastushavaintojen mukaan täysin toimivaa.

Fintrafficilla on edelleen yksittäisiä tehtäviä, jotka sopisivat luontevasti viranomaisen hoidettavaksi. Tehtävien jakautumista on ollut tarkoitus tarkastella vuoden 2024 aikana. Fintrafficissa kyse on ollut esimerkiksi lentoturvallisuuteen liittyvistä tehtävistä, jotka kansainvälisesti ovat olleet viranomaisten tehtäviä mutta virastouudistuksessa ovat jääneet yhtiön hoidettavaksi. Toisaalta työnjakoa on korjailtu uudistuksen jälkeen myös siten, että turvallisuusradio-palvelu on siirretty pois Väyläviraston ja yhtiön välisestä palvelusopimuksesta ja muutettu Liikenne- ja viestintäviraston yhtiöltä tilaamaksi palveluksi.

Pääosin tehtävien jako on ollut toimivaa Väyläviraston, Liikenne- ja viestintäviraston ja Fintrafficin välillä.

3.2 Verkostomuotoinen yhteistyö kehittyi, ja kaventuneesta osaamisesta aiheutui riski

Liikenne- ja viestintävirasto

Virastouudistuksen seurauksena Liikenne- ja viestintäviraston organisaatorakenteeseen perustettiin kolme vaikuttavuusverkostoa vuonna 2020. Vaikuttavuusverkostoina toimivat aluksi Tulevaisuuden toimiva liikenne-, Kestävä ja puhdas ympäristö- sekä Liikenne-markkinaverkosto. Vuonna 2023 perustettiin Datatalousverkosto vastaamaan uusien digi- ja datasäädösten toimeenpanosta. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että Liikenne- ja viestintäviraston organisaatorakenteen sisäiset vaikuttavuusverkostot ovat toimineet toivotulla tavalla viestintäkanavana ministeriöön ja mahdollistaneet sen, että viraston sisällä on voitu kulloinkin koota tarvittava osaaminen. Ne ovat eläneet ajassa hallitusohjelmien ja toimintaympäristön muutoksen mukaan.



Vaikuttavuusverkostot ovat eläneet ajassa toimintaympäristön muutoksen mukaan.

Liikenne- ja viestintäviraston organisaatio uudistui lokakuusta 2024 alkaen kahdeksaksi toimialaksi ja viideksi vaikuttavuusverkostoksi. Tavoitteena on, että uusi organisaatorakenne on mahdollisimman selkeä niin asiakokonaisuuksien kuin johtamisenkin osalta. Uudet vaikuttavuusverkostot ovat Digitalisaatioverkosto, Kestävä kasvu ja kokeilut- verkosto, Teknologia- ja strategiaverkosto, Kv- ja EU-vaikuttaminen verkosto ja Datatalousverkosto. Niiden on tarkoitus edistää vastuualueensa yhteiskunnallista kehitystä ja sidosryhmäyhteistyötä.

Väylävirasto

Väylävirasto toimii hallinnonalan yhteistyöverkostoissa muiden valtion viranomaisten ja esimerkiksi kuntatoimijoiden kanssa. Tarkastushaastatteluissa todettiin, että verkostomainen työskentelytapa on kehittynyt virastouudistuksen jälkeen. Verkostoyhteistyötä pidettiin hyvänä ja tarpeellisenä. Asiantuntijat olivat kuitenkin huolissaan siitä, että yksittäisten organisaatioiden erityisosaajien määrä saattaa jäädä niin vähäiseksi, että organisaatioiden oma osaaminen vähitellen kapeutuu. Haastatteluissa tuotiin esiin myös se, että kun pitkän uran virastossa tehneet avainhenkilöt ajan myötä poistuvat organisaatiosta, voi uusien tulokkaiden ilman suoria henkilökontakteja olla vaikea hahmottaa, miten asioita tulisi hoitaa.

ELY-keskuksissa koettiin, että yhteistyö esimerkiksi kansallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa ei ole täysin toimivaa. Asiantuntijat mainitsivat, että alueellisten toimintaympäristöanalyysien tieto ei siirry kansalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan, vaikka alueyhdyshenkilö on mukana prosessissa. ELY-keskusten resursseja kuormitti se, että he nykyään keskustelevat liikennejärjestelmän suunnittelun strategisista kysymyksistä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa ja suoraan infrastruktuuriin liittyvistä Väyläviraston kanssa aiemman yhden tahon sijaan.

Fintraffic

Fintraffic-konsernin tehtävistä tieliikenteenohjaus on ollut ennen uudistusta viranomaisen tehtävä. Käytännössä työtä tehtiin muun perusväylänpidon ohessa. Tieliikenteenohjausta nykymerkitykseensä viittaavana käsitteenä ei ollut olemassa lainsäädännössä ennen uudistusta. Käytännössä kuitenkin tieliikenteenohjausta ja -hallintaa tehtiin Liikennevirastossa ja ELY-keskuksissa osana perusväylänpitoa. Virastouudistuksessa tieliikenteenohjaus erillisenä toimintona sai juridisen merkityksensä ja tieliikenteenohjaus eriytettiin muusta väylänpidosta osakeyhtiöön. Valtio tilaa palvelun yhtiöltä



Verkostomainen yhteistyö tuo synergiaetuja, mutta verkostotyön lisääntymisen riskit on tiedostettava nykyistä paremmin.

Väyläviraston ja yhtiön välisen palvelusopimuksen mukaisesti. Siirto korostaa väylänpidosta vastaavien viranomaisten ja liikenteenohjauksesta vastaavan yhtiön koordinaation merkitystä. Hallituksen esityksessä yhtiön perustamisesta todetaan, että yhtiö ja virasto ovat strategisia kumppaneita.

Yhtiön ja viranomaisen välille perustettiin niin sanottu kumppanuuden ohjausryhmä, jonka tehtävä on johtaa sopimuksen toimeenpanoa. Ohjausryhmä päättää muun muassa palvelun sisällöstä ja maksuperusteista. Ohjausryhmän jäsenenä on edustajia sekä virastosta että yhtiöstä. Ohjausryhmän olemassaolo on perusteltu, mutta tuloksellisuuden kannalta on riski, että palvelun tarvesuunnittelua tai muita ei-tarkoituksenmukaisia tehtäviä valuu toimittajan (yhtiön) tehtäväksi. Tarkastuksessa saatiin viitteitä siitä, että yhtiön rooli palvelun tarvesuunnittelussa on keskeinen. Tarkastusvirasto katsoo, että valtion hankintoihin liittyvä tarvesuunnittelu kuuluu viranomaisen vastuulle. Yleisesti ottaen roolitus liikenne- ja viestintäministeriön, Väyläviraston ja yhtiön kesken sisältää tuloksellisuuden liittyviä riskejä. Ministeriö omistajaohjaajana ohjaa Fintrafficia. Omistajaohjaaja edellyttää yhtiöltä maltillista voiton tuottoa. Yhtiön merkittävin asiakas on niin ikään ministeriön suorassa tulosohjauksessa oleva Väylävirasto.

4 Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden toiminnan tuloksellisuus parantunut virastouudistuksen myötä?

Tarkastus osoitti, että virastouudistuksella ei ollut merkittäviä vaikutuksia hallinnonalan organisaatioiden toiminnan tuloksellisuuteen. Toiminnan taloudelliset tulokset pysyivät ennallaan, eikä suuria tehokkuushyötyjä havaittu.

4.1 Toiminnan taloudelliset tulokset pysyivät ennallaan

Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintävirastoa edeltävien virastojen tuottavuutta mitattiin Tilastokeskuksen kehittämällä tuottavuusmittaristolla. Tuottavuuden kehityksen mittaaminen perustui virastojen tulossopimuksessa mainittuihin tuottavuustavoitteisiin. Vuosina 2019–2023 Liikenne- ja viestintäviraston tulossopimukseen ei ole sisällytetty tuottavuusmittareita. Sen sijaan toiminnallista tehokkuutta mitataan ja kuvataan toiminnan taloudellisuuden mittareilla, muun muassa yksikkökustannuksilla.



Toiminnallista tehokkuutta kuvataan yksikkökustannuksilla.

Taulukko 1: Esimerkkejä liikenteen palveluiden yksikkökustannusten kehityksestä vuosina 2018–2023 (Lähde: Liikenne- ja viestintäviraston tilinpäätökset vuosilta 2018–2023)

Yksikkökustannus, euroa	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verolippu	1,39	1,52	1,51	-	-	-
Ajoneuvoverotuksen kustannus/verokertymä	-	-	-	0,0100	0,0095	0,0104
Ajoneuvon rekisteröinti	4,73	4,62	3,90	3,66	3,89	4,33
Tietoyksikkö	0,0115	0,0082	0,0066	0,0043	0,0039	0,0046
Ajokorttihakemus	33,22	22,76	34,10	32,64	30,23	34,30
Kuljettajantutkinto	53,88	72,97	59,45	57,73	57,54	64,08
Verkkotunnus	7,98	5,49	3,80	3,83	2,92	3,02

Liikenne- ja viestintäviraston tilinpäätöksien¹⁶ mukaan viraston tavoitteena on alentaa tai pitää kustannukset samansuuruisena kuin edellisenä vuotena. Vuonna 2023 tavoite ei toteutunut minkään palvelun osalta. Palveluiden yksikkökustannukset vuonna 2023 ovat kuitenkin laskeneet vuodesta 2018 lukuun ottamatta ajokorttihakemuksen ja kuljettajatutkinnon yksikkökustannusta. Tarkastuksessa havaittiin, että muutokset toimintaympäristössä vaikeuttavat vertailulukujen tulkintaa.

Väylävirasto

Tarkastuksessa havaittiin, että Väyläviraston tuloksellisuus ei parantunut eikä heikentynyt virastouudistuksen myötä ainakaan vuoteen 2023 mennessä. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole asettanut Väylävirastolle toiminnan taloudellisuutta kuvaavia tulostavoitteita eikä seurantamittareita. Tilinpäätöksissään Väylävirasto esittää kunkin väylämuodon taloudellisuutta kuvaavan tunnusluvun, kustannukset väyläkilometriä kohden (Taulukko 2).

Taulukko 2: Väyläviraston kustannukset väyläkilometriä kohden vuodesta 2019 vuoteen 2023 (Lähde: Väyläviraston tilinpäätökset vuosilta 2019–2023)

Tunnusluku	2019	2020	2021	2022	2023
Kustannukset, euroa/maantiekkm	14 422 €	13 562 €	14 034 €	14 481 €	17 723 €
Kustannukset, euroa/ratakkm	97 764 €	100 959 €	104 221 €	108 271 €	126 451 €
Kustannukset, euroa/kauppamerenkulun väyläkm	6 848 €	7 722 €	7 747 €	8 208 €	8 172 €

Väyläviraston kokonaiskulujen kasvu vuodesta 2019 (1,8 miljardia euroa) vuoteen 2023 (2,1 miljardia euroa) oli 263 miljoonaa euroa.

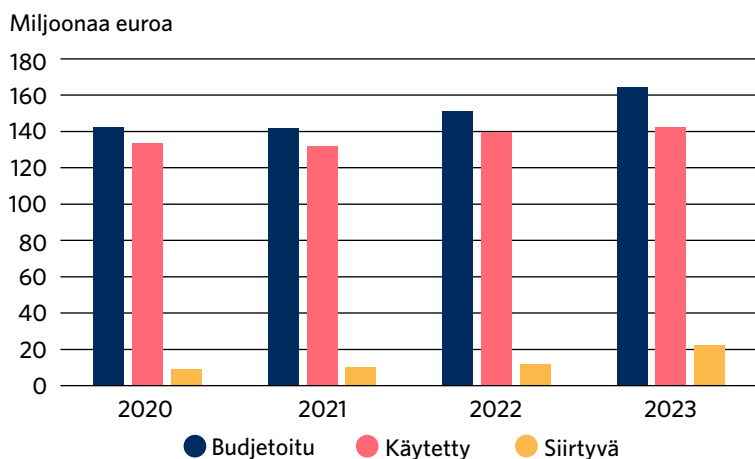
Perusväylänpidon määrärahat olivat 1,11 miljardia euroa vuonna 2019 ja 1,38 miljardia euroa vuonna 2023. Väliin jäävinä vuosina perusväylänpidon rahoitus oli lisätalousarvioissa myönnetyn lisärahoituksen ansiosta jopa 1,56–1,48 miljardia euroa vuodessa.

ELY- ja TE-keskusten KEHA-keskuksen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen ei sisälly perusväylänpidon ylläpidon toteuttamisesta ja väyläverkon kehittämisen suunnittelusta aiheutuneita tuottoja ja kuluja, vaan ne siirtyvät Väyläviraston kirjanpitoon ja esitetään Väyläviraston tilinpäätöksen tuotto- ja kululaskelmalla. Menettely ei vastaa kirjanpidon yleisiä periaatteita eikä valtion kirjanpidon käsikirjassa määriteltyjä kirjausmalleja.

Fintraffic

Yhtiöltä ostettaviin palveluihin osoitetaan vuosittain valtion varoja valtion budjetin perusväylänpidon momentilla 31.10.20. Momentilla ilmoitetaan enimmäismäärä, jonka yhtiöltä ostettavien palveluiden palvelumaksuun saa käyttää. Määräraha on kasvanut ensimmäisen vuoden 141 miljoonasta eurosta noin 167 miljoonaan euroon (2024).

Tarkastuksessa havaittiin, että palveluhankinnan siirtyvä erä on kasvanut merkittävästi vuosina 2020–2023 (9,1 miljoonasta 22,5 miljoonaan euroon). Ensimmäiseltä uudistuksen jälkeiseltä toimintavuodelta 2019 ei jäänyt siirtyvää erää. Momentille myönnetään kolmivuotista siirtomäärärahaa.



Kuvio 4: Budjetoitu, käytetty ja siirtyvä erä vuosina 2020–2023
(Lähde: Väyläviraston tilinpäätösten toteumalaskelmat vuosilta 2020–2023)

Yhtiö on toiminut tiiviissä vuorovaikutuksessa valtion kanssa esimerkiksi digiratahankkeessa. Haastatteluiden perusteella näyttää siltä, että yhtiön ja valtion yhteistyönä tehdyn hankkeen sivuvaikutuksena suomalaisten yritysten osaaminen on kehittynyt. Yhtiö on havainnut lisääntyneitä kilpailua esimerkiksi tarjouskilpailuissaan. Yhtiön dataekosysteemyössä datan käyttömäärät ovat myös kasvaneet vähitellen. Toiveissa on, että datan perusteella luotujen tuotteiden vienti voisi lähteä käyntiin. Lisäksi haastatteluiden perusteella matkojen välityspalvelut ovat lisääntyneet yhtiön olemassaoloaikana.

Yhtiön omistajaohjauksen raportoinnin mukaan yhtiö saavuttaa ekosysteemi- ja digipalveluilleen asettamansa tavoitteet. Esimerkiksi alustapalveluissa rajapintakutsuja Digitrassicissa on ollut tavoitteen mukaisesti yli kaksi miljardia kappaletta tarkasteluajanjaksolla (Q2–Q3/2023). Digitransit-palvelussa vuonna 2023 ylitettiin tavoitteena



Fintrafficin palvelumaksun määrärahan siirtyvä erä on lähes kaksinkertaistunut.



Yhtiön toiminnalla voi olla positiivinen vaikutus liikenteen datamarkkinan kehittämiseen.

ollut neljän miljardin rajapintakutsun määrä. Liikenteen ekosysteemi-palveluihin osallistuvien organisaatioiden määrä on ollut 170, ja palvelu on kyselyn mukaan arvioitu hyödylliseksi (4,05/5) ja datan laaduksi on arvioitu 4,3/5.

4.2 Uudistuksesta ei seurannut merkittäviä tehokkuushyötyjä

Liikenne- ja viestintävirasto

Tarkastuksessa havaittiin, että Liikenne- ja viestintäviraston osalta taloustietojen vertailu uudistusta edeltäviin virastoihin on vaikeaa, koska vertailukelpoista lähtötietoa ei ole saatavilla. Liikenne- ja viestintäviraston vuoden 2019 tilinpäätöksessä vertailuluvut ovat olleet Viestintäviraston ja Trafin lukujen yhteissummia sisältämättä Liikenneviraston osaa. Tämä voi johtua siitä, että lukuja Liikenneviraston osalta ei ole ollut tai niitä ei ole saatu. Lisäksi lukujen tulkin-taa hankaloittaa viraston olemassaoloaikaan nähden lukuisat muutokset virastorakenteessa ja toimintojen sijoittelussa sekä muutokset toimintaympäristössä.

Liikenne- ja viestintäviraston toiminnan tehostuminen näkyy viraston kyvyssä vastaanottaa merkittävä määrä uusia tehtäviä ilman vastaavaa lisäresursointia. Nämä tehokkuushyödyt on saatu aikaan hyödyntämällä viraston tehtäväkentästä löydettävissä olevia synergioita ja mahdollisuuksia tehtävien uudelleenjärjestelyyn. Virasto arvioi ottaneensa vastaan jopa 100 henkilötyövuoden edestä sellaisia uusia tehtäviä, joihin ei ole saatu resursseja ja rahoitusta. Tehtävät ovat liittyneet erityisesti liikennejärjestelmätyöhön ja ympäristötehtäviin. Tällaiset olemassa olevia resursseja järjestelemällä haltuun otetut uudet tehtävät eivät käy ilmi esimerkiksi viraston tilinpäätöksestä, koska viraston rahoitus ei ole kasvanut uusien tehtävien myötä. Samalla rahoituksen tasolla hoidetaan nykyään aiempaa enemmän tehtäviä.

Väylävirasto

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Väyläviraston välisen tulossopimuksen toiminnallisen tehokkuuden mittareina on vuodesta 2020 alkaen esitetty tieverkon ja rataverkon korjausvelka. Tieverkon vuoden 2021 korjausvelka 1 570 miljoonaa euroa kasvoi 1 664 miljoonaan euroon vuonna 2023. Rataverkon korjausvelka väheni vuodesta 2021 (1 286 miljoonaa euroa) vuoteen 2023 (1 226 miljoonaa euroa). Koko väyläverkon korjausvelka kasvoi 3,1 miljardiin euroon vuoden 2019 määrästä 2,8 miljardia euroa.



Liikenne- ja viestintäviraston osalta vertailukelpoista lähtötietoa ei ole saatavilla.

Ostovoimakorjattuna väylien korjausvelka oli vuonna 2023 jo yhteensä noin neljä miljardia euroa, josta tieverkon korjausvelka on 2,4 miljardia, rataverkon 1,5 miljardia ja vesiväylien noin 35 miljoonaa euroa. Korjausvelan purkuun on pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa¹⁷ osoitettu 520 miljoonaa euroa. Maarakenusalan kustannustason nousu näkyy suoraan myös korjausvelan vähentämiseen tarvittavien toimenpiteiden hinnoissa. Tilastokeskuksen mukaan maarakennusalan kustannukset suurenevät 9,9 prosenttia vuoden 2022 tammikuusta vuoden 2023 tammikuuhun.

Väyläviraston henkilöstökulut henkilöä kohden eivät merkittävästi kasvaneet vuodesta 2019 vuoteen 2023. Kulut olivat noin 73 000 euroa vuonna 2019 ja noin 74 000 euroa vuonna 2023. Tarkastuksessa haastateltujen mukaan viraston toiminnallinen tehokkuus on parantunut vuoden 2019 jälkeen.

Fintraffic

Yhtiö saavuttaa hyvin omat tavoitteensa ekosysteemi- ja digipalvelutyössään. Fintrafficin dataekosysteemityölle on ollut kysyntää, mutta toiminnan rahoittaminen on osoittautunut hankalaksi. Yhtiö ei sidosyksikköasemansa vuoksi voi tehdä merkittävää liikevaihtoa muiden kuin omistaja-asiakkaiden kanssa. Dataekosysteemityötä rahoitetaan pääosin yhtiölle maksettavalla katteella sekä erilaisilla EU-hankerahoilla. Dataekosysteemityö on ollut rahamäärällisesti pientä yhtiön muuhun toimintaan suhteutettuna, sillä toiminnan liikevaihto ollut alle viisi miljoonaa euroa vuodessa.

Yhtiö sai uudistuksen alussa 30 miljoonan euron säästötavoitteen. Tässä vaiheessa ei ollut olemassa yksiselitteistä tietoa uudistusta edeltäneistä liikenteenohjauksen kustannuksista, joihin yhtiön toteutuneita kustannuksia olisi voinut verrata. Yhtiö laski laskennalliset pohjaluvut vuoden 2018 kustannusten tasosta, joihin yhtiön kustannuksia voidaan verrata. Tämän lisäksi yhtiö kehitti laskentamallin nykyisten kustannusten kehityksen seuraamiseen. Yhtiö kutsuu tätä tehostamislaskennaksi. Säästötavoitteen saavuttamisen idea on ollut se, että yhtiön toiminnan kustannukset nousevat toiminta-asteen laajentamista ja inflaatiota vähemmän. Toisin sanoen säästöksi lasketaan se, että toiminnan kustannukset eivät kasva samassa suhteessa toiminnan kasvun kanssa. Toiminta-asteessa huomioidaan myös palveluiden poistuminen. Laskennan logiikka on ulkoisen tilintarkastajan tarkastama. Väylävirasto on vahvistanut laskelmassa käytetyt muutokset yhtiön tuottamissa palveluissa.

Tehostamislaskennan mukaan yhtiö saavutti vuosina 2019–2022 noin 34 miljoonan euron kumulatiivisen tehostumisen. Tämän seurauksena vuoden 2022 oikaistu kustannustaso oli noin 22 prosenttia



Korjausvelan kasvuun vaikutti Väyläviraston oman toiminnan tehokkuuden ja väylänpitoon myönnetyn rahoituksen lisäksi yleisen kustannustason nousu.



Fintraffic on saavuttanut laskennallisia säästöjä.

matalampi alkutilanteeseen verrattuna. Laskelmien mukaan yhtiön toiminnan laajuutta kuvaava toiminta-aste on kasvanut 60 miljoonaa euroa, mutta kustannukset ovat nousseet 41 miljoonaa euroa. Myös inflaatio on nostanut kustannuksia.

Yhtiö kertoo saavuttaneensa tehostumisen hyödyntämällä skaaletuja Väyläviraston palveluiden laajentuessa sekä toteuttamalla kustannustehokkaita hankintoja. Vuosille 2023–2028 yhtiö on asettanut uuden 30 miljoonan euron tehostamistavoitteen.

Yhtiö haluaa pitää kiinni sidosyksikköasemastaan, mikä mahdollistaa liikenteenohjauksen suorahankinnat yhtiöltä. Sidosyksikköasema rajoittaa kuitenkin sitä, minkä verran yhtiö voi tehdä liikevaihtoa muiden kuin omistajansa kanssa. Fintrafficin dataekosysteemityölle on ollut kysyntää, mutta sidosyksikköasema rajoittaa toimintaa. Yhtiö on tuonut omistajalleen esille rahoituksen puutteet, joiden vuoksi dataekosysteemityötä ei voida täysimääräisesti hyödyntää. Yleisesti ottaen osakeyhtiölle tulisi osoittaa vain sellaisia tehtäviä, joille on markkinat ja aitoja asiakkaita ja joiden toteuttamiseksi voidaan rakentaa taloudellisesti kannattavaa liiketoimintaa¹⁸. Mikäli tehtävä ei tosiasiallisesti ole liiketoimintaa, sen hoitaminen yhtiömuodossa ei ole perusteltua.

Koska markkinapuutteita esimerkiksi tieliikenteenohjauksessa on edelleen, valtion on perusteltua tuottaa palvelu itse tai määräysvallassaan olevan organisaation kautta. Toisaalta valittu toimintamalli, jossa Väylävirasto ostaa palvelun suorahankintana Fintrafficilta, ei välttämättä edistä haluttua kilpailun syntymistä liikenteenohjaukseen.

5 Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden toiminnan vaikuttavuus parantunut virastouudistuksen myötä?

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden vaikuttavuuden edellytykset parantuivat vuodesta 2019 vuoteen 2024. Valmiudet vastata asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeisiin sekä Väyläviraston ja Liikenne- ja viestintäviraston toiminnan tuotokset ja niiden vaikuttavuus paranivat. Fintrafficin tuotosten laadun kehityksestä saatiin tarkastuksessa ristiriitaista tietoa. Virastot ja liikenteenohjausyhtiö kehittävät toimintansa vastuullisuutta yleisten vastuullisuusvaatimusten trendin mukaisesti. Tarkastuksessa ei havaittu, että virastouudistus olisi merkittävästi parantanut hallinnonalan kilpailua ja markkinoita.

5.1 Valmiudet vastata asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeisiin paranivat

Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintävirastossa asiakas- ja sidosryhmätyytyväisyyttä on seurattu osana johdon raportointia. Vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan asiakastytyväisyys on säilynyt erittäin hyvänä (4,1 asteikolla 1–5) jopa koronapandemian aikana, kun Liikenne- ja viestintäviraston omien sähköisten palvelujen käyttö lisääntyi: asiointitapahtumien määrä nousi 4,8 miljoonasta (2019) yli 6,2 miljoonaan vuonna 2020. Vuonna 2023 asiakastytyväisyyden kokonaisarvosana asiakaspalvelun kyselyissä oli 4,2. LVM:n koordinoima hallinnonalan ulkoinen sidosryhmien tyytyväisyyskysely toteutettiin viimeksi vuoden 2019 aikana (3,7). Liikenne- ja viestintävirasto on kiinnittänyt huomiota sidosryhmätytyväisyyteen käynnistämällä sidosryhmäyhteistyön kehittämisen vuonna 2023¹⁹.



Liikenne- ja viestintäviraston asiakastytyväisyys säilyi koronapandemian aikana.

Asiakaspalautetta arvioidaan liikennemuodoittain. Vuonna 2023 Liikenne- ja viestintäviraston Liikennejärjestelmäpalvelut sai asiakailtaan hyvät arvosanat erityisesti vuorovaikutuksesta. Asiaksvastauksissa kiiteltiin asiantuntijoiden osaamista, helppoa lähestytävyyttä ja nopeita vastauksia esimerkiksi sähköpostitiedusteluihin. Osassa vastauksista korostettiin henkilökohtaisen asioinnin saataavuutta ja tärkeyttä (verrattuna esimerkiksi verkkosivuilla oleviin lomakkeisiin tai luettavaan tietoon). Palautteissa ei vuonna 2023 noussut esiin asioita, jotka olisivat johtaneet toimintaprosessien suuriin muutoksiin.

Merenkulun sidosryhmät olivat lähes yksimielisiä palveluelementtien tasosta, ja keskiarvo oli 4,4/5. Saadut palautteet olivat pääosin myönteisiä. Palautteissa ei noussut esille erityisiä toimintaan liittyviä kehitystarpeita.

Ilmailun asiakkaat arvostivat erityisesti palvelujen löydettävyyttä, saatavuutta ja/tai saavutettavuutta. Kriittisimmin tarkasteltiin palvelun hyödyllisyyttä ja/tai tarkoituksenmukaisuutta. Keskiarvo oli 4,6/5.

Raideliikenteen palvelujen keskiarvo oli 3,9/5, ja parhaimmat arvosanat sai palvelusisällön riittävyys. Raideliikenteen palautteessa korostui sidosryhmien tyytyväisyys lähestyttävyyteen, neuvontaan, sujuvaan yhteistyöhön sekä palveluun muutos- ja ad hoc -tilanteissa.

Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla olevan yleisen palautelomakkeen kautta kerättävien asiakaspalautteiden raportointia alettiin kehittää vuonna 2023. Muita mittauksia vuonna 2023 olivat Kyberturvallisuuskeskuksen tilannekuvatuotteiden asiakastytyväisyyskysely ja Luottamus & Maine -tutkimus.

Väylävirasto

Väyläviraston tekemien toimintaympäristöanalyysien laatu ja kattavuus ovat parantuneet roolien selkeydyttyä. Virasto tuottaa tietoa liikenne- ja viestintäministeriön liikennejärjestelmän tilan seurantaan. Väyläviraston riskikorteissa ja strategisten riskien arvioinnissa on määritelty toimenpiteet mahdollisten riskien realisoituessa.

Väyläviraston strategian päivittämisen yhteydessä on tehty toimintaympäristön muutossignaalien SWOT-analyysi, jonka perusteella on suunniteltu tarvittavia toimia.

Toimintaympäristön analyysiä käydään läpi Väyläviraston johdon katsauksissa. Johdon katselmus on osa strategia- ja toiminnansuunnitteluprosessia samoin kuin valvonnan, seurannan ja arvioinnin kokonaisuutta ja riskienhallintaa. Johdon katselmuksessa käsitellään muun muassa aikaisempien johdon katselmusten toimet, liikennemuotokatselmuksen tulokset edelliseltä vuodelta, tuotokset ja

tavoitteiden saavuttaminen, asiakastarpeet ja -tyytyväisyys, poikkeamat, riskienhallinnan vaikuttavuus, valvontojen tulokset, ulkoisten toimittajien suorituskyky, resurssien riittävyys ja kohdistuminen. Myös palvelutarjonnan määrittelyä on virastossa kehitetty edelleen.

Sidosryhmien tyytyväisyys^{20, 21, 22, 23, 24} Väyläviraston toimintaan parantui hieman vuodesta 2019 vuoteen 2023. Koska aiempien sidosryhmäkyselyiden kysymyksenasettelu poikkesi uusimmista, ei niissä annettuja arvosanoja voitu tarkastuksessa suoraan vertailla. Vuonna 2023 sidosryhmien antamien arvosanojen keskiarvo oli 3,8/5.

Väyläviraston asiakastyytyväisyytenä^{25, 26, 27} tarkasteltiin tienkäyttäjien ja elinkeinoelämän tyytyväisyyttä sekä merenkulun asiakastyytyväisyyttä. Valmiuksien paraneminen ei suoraan näy Väyläviraston asiakastyytyväisyysluvuissa suurelta osin siksi, että perusväylänpidon rahoitustaso ja yleinen kustannustason nousu ovat vaikuttaneet Väyläviraston mahdollisuuksiin ylläpitää tieverkon kuntoa ja päällystettyjen teiden määrää. Aktiivinen viestintä sidosryhmien ja käyttäjien kanssa kuitenkin vaikutti tuloksiin myönteisesti.

Yksityisten tienkäyttäjien ja ammattikuljettajien keskimääräinen tyytyväisyys teiden kuntoon pieneni hieman vuodesta 2019 (3,1/5) vuoteen 2023 (2,8/5). Sekä 2019 että 2023 kansalaisten tyytyväisyys maanteiden kuntoon talvikaudella oli 3,2. Raskaan liikenteen tyytyväisyys maanteiden talvihoitoon oli 2,6 vuonna 2023. Kansalaisten tyytyväisyys jalankulun ja pyöräilyn väylien kuntoon ja talvihoitoon oli 3,2 vuonna 2023. Matkustajien tyytyväisyys rautateiden palvelutasoon vuonna 2023 oli 3,5. Tyytymättömyyttä kohdistui hoidon tasoon ja koetun turvallisuuden tunteeseen.

Elinkeinoelämän kokonaistyytyväisyys oli 2,9/5 vuonna 2023, kun vuonna 2019 se oli ollut 3,1/5. Tyytyväisimpiä (3,8) oltiin kuljetusten toimivuuteen ja turvallisuuteen kokonaisuutena. Vähiten tyytyväisiä yritykset olivat siihen, miten niiden tarpeet otetaan huomioon väylien kunnossapidossa ja kehittämisessä (2,7).

Väyläviraston merenkulkuyksikön toimintaan tyytyväisten tai erittäin tyytyväisten osuus vuonna 2023 oli 80 prosenttia. Myös meriliikenteenohjauksen asiakas- ja sidosryhmätutkimuksessa viranomaiset olivat toimintaan tyytyväisiä. Vuonna 2018 oli yhteensä 76 prosenttia talvimerenkulun asiakas- ja sidosryhmätutkimukseen vastanneista tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä Väyläviraston talvimerenkulun toimintaan (arvosana 4 tai 5).

Fintraffic

Väyläviraston näkökulmasta Fintrafficin toiminta on ollut vaatimusten mukaista. Niin ikään liikenne- ja viestintäministeriö on ollut tyytyväinen muun muassa siihen, että yhtiön laskuttamat kustannukset eivät ole nousseet samassa suhteessa yhtiön lisääntyneiden tehtävien kanssa.

Muista sidosryhmistä ELY-keskuksissa oli eniten tyytymättömyyttä Fintraffic-yhteistyöhön. ELY-keskuksissa korostuvat viestinnän ja koordinaation puutteet. Yhtiön ja ELY:n välinen viestintä ei ole välttämättä toiminut silloin, kun yhtiö on tehnyt hankkeita ELY-keskuksen hallinnoimilla teillä. Koordinaatio-ongelmia on ollut muun muassa tietunneleissa. Hankaluudet ovat koskeneet esimerkiksi tunneleiden valvontakamerakuvien hallintaa ja tunneleiden korjaus- ja muutostöistä johtuvien sulkujen ajoittamista. Fintrafficin mukaan tiedon omistajuuden ja henkilötietojen käsittelyn sekä henkilötietoja sisältävien aineistojen luovutuksen lakisääteisiä perusteita on selvitetty laajasti ja yhteistä tulkintaa on haettu. Hallinnonalan sisällä on käyty keskusteluja myös sääntelyn selkeyttämisen tarpeesta.

Tieliikenteenohjauksen sidosryhmätyytyväisyyttä on sivuttu esimerkiksi 2020 ja 2021 tienkäyttäjätyytyväisyystutkimuksessa, jossa selvitettiin tienkäyttäjien tyytyväisyyttä muuttuvien nopeusrajoitusmerkkien näyttämään nopeusrajoitukseen suhteessa vallitseviin ajo-olosuhteisiin ja liikennetilanteeseen. Tienkäyttäjien tyytyväisyyden keskiarvot olivat 3,78 (2020) ja 3,83 (2021). Vuosina 2022 ja 2023 kyseistä asiaa ei ole enää raportoitu. Niin ikään käyttäjät ovat olleet tyytyväisiä liikenteen häiriöistä tiedottamiseen vuosina 2021–2023. Esimerkiksi 2022 raskaan liikenteen ammattiautoilijoiden keskiarvo oli 3,57 ja yksityishenkilöiden 3,55 asteikolla 1–5.

Yhtiön tuottaman Tienkäyttäjien linja -puhelinpalvelun asiakaspalveluun on oltu tyytyväisiä. Vuonna 2021 tehdyssä tutkimuksessa esimerkiksi vastausaikaan ja asiantuntemukseen oli tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä 56 prosenttia yksityishenkilöistä (2020: 51 %). Ammattiautoilijoista 41 prosenttia oli tyytyväisiä (2020: 45 %).

Toisaalta vain 31 prosenttia ammattiautoilijoista koki, että palaute oli auttanut vahingon hoidossa, ja 69 prosenttia ammattiautoilijoista koki, että palaute ei ollut auttanut vahingon hoidossa. Yksityishenkilöt olivat tyytyväisempiä, sillä 61 prosenttia koki ilmoituksen auttaneen ongelman hoidossa.

Yksityisautoilijoista vain yhdeksän prosenttia oli tehnyt ilmoituksen Tienkäyttäjien linjaan ja kuusi prosenttia Palauteväylään. Ammattiautoilijoista Tienkäyttäjien linjaan oli tehnyt ilmoituksen 32 prosenttia vastaajista ja Palauteväylään viisi prosenttia vastaajista.

Meriliikenteenohjauksen asiakastyytyväisyys on niin ikään ollut hyvällä tasolla^{28, 29}. Esimerkiksi vuoden 2021 keskiarvo eri kysymyksissä oli yli 4. Raideliikenteenohjauksen asiakastyytyväisyyden arvot asteikolla 4–10 oli 8,08 vuonna 2023.

5.2 Toiminnan tuotokset paranivat jonkin verran

Liikenne- ja viestintävirasto

Tarkastuksessa havaittiin, että Liikenne- ja viestintäviraston toimitojoja on kehitetty virastouudistuksen aiheuttamasta myllerryksestä huolimatta. Haastateltavat arvioivat, että vaikka Liikenne- ja viestintävirastolla oli alkuun resurssi-, aikataulu- ja yhteydenpito-ongelmia, niiden suhteen tilanne on korjautunut. Liikenne- ja viestintävirasto on toimintaympäristön muutoksista huolimatta aloittanut esimerkiksi vastuullisuusraportoinnin ja luonut riskienhallinnan käytänteitä osaksi kehittämistehtäviä.

Liikenne- ja viestintävirasto tarjoaa kansalaiselle suuren määrän suoria digitaalisia palveluita, jotka ovat riippuvaisia Liikenne- ja viestintäviraston itse rakentamista tai rakennuttamista tietojärjestelmistä. Vanhojen järjestelmien uudistaminen vaatii johdonmukaista työtä, jota virastouudistus on voinut osaltaan hidastaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemmin todennut, että Liikenne- ja viestintäviraston henkilöstövaihdokset ovat aiheuttaneet ongelmia järjestelmien elinkaaren hallinnassa³⁰. Virastouudistusta tarkastaessa havaittiin, että tietojärjestelmien teknisen korjausvelan hoitamiseen tähtäviä hankkeita ei ole uudistuksen jälkeen saatu käynnistettyä suunnitellun mukaisesti. Uudistuksen vaikutusta on kuitenkin vaikea arvioida tarkasti erillään koronatilanteesta ja yt-neuvotteluista.

Väylävirasto

Henkilövahinkoon johtaneiden onnettomuuksien määrä maanteillä väheni ja valtion rataverkolla olevien tasoristeysten onnettomuusriski pienentyi vuodesta 2019 vuoteen 2023 (taulukko 3). Vesiväylien huonokuntoisten kiinteiden turvalaitteiden osuus sekä radanpidosta johtuvat viivästykset myös vähenivät jonkin verran. Huonokuntoisten päällystettyjen teiden määrä kasvoi tällä aikavälillä samoin kuin talvimerenkulun palveluiden odotusaika.

Tienkäyttäjien palvelut ja ilmoituskanavat yhtenäistyivät ja paranivat. Varsinaista yhden luukun palvelun toteutumista ei ehkä Väyläviraston kaikissa palveluissa ole realistista ottaa tavoitteeksi.

Väyläviraston kokonaisarkkitehtuurin tavoitetilassa³¹ on määritelty avoimeen dataan liittyvä arviointiprosessi. Prosessissa hyödynnetään tietoaaineiston luokittelun ohjetta ja luokitteluehdotus käsitellään tarvittaessa organisaation valmiuspäällikön ja varautumisryhmän kanssa. Kyseessä on kuitenkin tavoitetila, joten asian tilan kehitykseen on syytä kiinnittää huomiota myös jatkossa.



Tietojärjestelmien korjausvelan vähentäminen ei ole uudistuksen jälkeen toteutunut suunnitellun mukaisesti.

Tarkastushaastatteluissa ELY-keskukset toivat esiin, että tiesuunnitelma-aineiston siirtämisessä organisaatioiden välillä sähköisesti oli erityisesti virastouudistuksen alussa haasteita. Tämä vaaransi tiedon muuttumattomuuden ja saatavuuden. Haastateltavat esittivät suunnitelma-aineiston ja toteuma-aineiston käytännön ongelmana vaikeuden varmistaa se, että viimeisin tieto on kaikilla käytettävissä.

Tietojärjestelmien kehittämisen vastuut ovat muuttuneet osin virastouudistuksessa ja osin muista syistä samanaikaisesti. Aiemmin Liikennevirasto huolehti laajasti tietojärjestelmien kehitystyöstä ja vastaa edelleen vastuullaan olevista tienpitoa palvelevista tietojärjestelmistä, joita myös ELY-keskukset hyödyntävät. Vastuita on siirtynyt ELY-keskuksille itselleen niissä tehtävissä, joista ELYt laakisäteisesti itsenäisesti vastaavat, mutta keskuksilla ei ole näihin tehtäviin riittäviä resursseja. ELY-keskukset eivät saa tällä hetkellä käynnistettyä uusien tietojärjestelmien kehittämistöitä.

Taulukko 3: Väyläviraston toiminnan tunnuslukuja (Lähde: Väyläviraston tilinpäätökset 2019, 2020, 2021, 2022 ja 2023)

Tunnusluku	2019	2020	2021	2022	2023
Liikennesuorite huonokuntoisella maantieverkolla (pääväylät/ muut) % (enintään)	-	8,0/ 10,7	7,8/ 11,2	7,3/ 12,8	7,9/ 12,8
Radanpidosta johtuvat viivästykset kaukojunaliikenteessä, % junista väh. 5 min. myöhässä (enintään)	7,4	5,0	5,3	7,5	6,2
Radanpidosta johtuvat viivästykset lähijunaliikenteessä, % junista väh. 3 min. myöhässä (enintään)	3,6	2,4	4,2	2,7	2,2
Talvimerenkulun palveluiden odotusaika, h (enintään)	2,5	2,6	2,7	3,7	3,5
Ilman odotusta läpipäässeet alukset, % (vähintään)	95,6	97,4	96	95,5	97,3
Painorajoitetut maantiesillat, kpl (enintään)	423	415	387	380	378
Tilapäiset nopeusrajoitukset rataverkolla, km (enintään)	118	93	120	115	139
Huonokuntoiset päällystetyt tiet (vilkasliikenteinen/muu verkko), km (enintään)	992/ 6 719	980/ 6 310	911/ 6 434	879/ 7 161	1 038/ 7 620
Huonokuntoiset sillat, maantiet/rautatiet, kpl (enintään)	853 yht.	762/ 115	756/ 129	779/ 123	877/ 123
Vesiväylien huonokuntoiset kiinteät turvalaitteet, % (enintään)	6,5	6,5	5,9	5,4	2,5
Henkilövahinkoon johtaneet onnettomuudet maanteillä kpl (enintään)	2 103	2 240	1 671	1 602	1 498
Valtion rataverkolla olevien tasoristeysten onnettomuusriski (10 v. riskisumma) (enintään)	217,5	200	201	189	161

Fintraffic

Fintraffic on laskelmiensa mukaan saavuttanut yhtiölle vuosille 2019–2022 asetetun 30 miljoonan euron säästötavoitteen. Koska virastouudistusta edeltävältä ajalta ei ole vertailutietoa palveluiden kustannuksista, yhtiö on laatinut oman laskentamallinsa, jolla se todentaa palveluiden hintaa. Laskelmien mukaan yhtiölle maksettavan palvelumaksun määrä ei ole noussut samassa suhteessa yhtiön lisääntyneiden tehtävien kanssa. Toisin sanoen yhtiön laskelmat osoittavat yhtiön tehostaneen toimintaa. Ulkoinen tilintarkastaja on tarkastanut laskelmat. Yhtiö on laatinut itselleen uuden tehostamistavoitteen.

Tarkastuksessa havaittiin, että yhtiön ja Väyläviraston välisessä palvelusopimuksessa on palvelun laatua ja vaikuttavuutta kuvaavia mittareita. Lisäksi sopimuksessa on joitain mittareita suoritteille. Suoritetietojen mittareiden laadinta tai mittarin laskukaavan määrittely on kuitenkin osin edelleen kesken. Niin ikään mittareiden toteutumisen vaikutus palvelumaksuun on edelleen pääosin määrittelemättä. Kaikille toiminnoille ei ole suunnitteilla suoritemittareita.

Yhtiö raportoi Väylävirastolle kolme kertaa vuodessa liikennemuotokohtaisesti ”Kumppanuuden kolmannesvuosiraportilla”. Kyseinen raportti on laadultaan samankaltainen kuin omistajaohjausraportointi, mutta se on suppeampi. Raportti ei sisällä kumppanuussopimuksessa mainittuja mittareita ja niiden toteumia. Raportissa kerrotaan yleisiä operatiivisia asioita, kuten tieliikenteenohjauksen turvallisuustilanne, ja investointien taloudellisia vaikutuksia. Varsinaisia liikenteenohjauksen suoritteita raportti ei käsittele.

Yhtiön omistajaohjausraportointi sisältää taloudellisen raportoinnin (liikevaihto, liike-tulos jne.) lisäksi vaikuttavuustietoa yhtiön toiminnasta (esim. yhtiön toiminnasta johtuvien onnettomuuksien määrä). Yhtiön vaikuttavuutta käsitellään lisäksi kumppanuuden ohjausryhmässä. Yhtiön Väylävirastolle toimittamat laskut sisältävät erittelyliitteen, josta ilmenevät muun muassa laskutuskauden poistot ja arvonalentumiset, rahoituserät ja henkilöstökulut. Erittely sisältää myös palvelutuotannon kokonaiskustannukset laskutusjaksolla liikennelajeittain (pl. palvelusopimuksen ulkopuolinen lennonvarmistuspalvelu).

Tarkastuksessa saatiin viitteitä siitä, että tieliikenteenohjausinvestointien määrä Uudenmaan ulkopuolisissa maakunnissa ei ole kehittynyt alueiden näkökulmasta suotuisasti. Valtakunnallinen, keskitetty liikenteenohjauksen suunnittelu on voinut näyttäytyä tietyillä alueilla palvelutason heikentymisenä. Tarkastusvirasto katsoo, että keskitetty malli on perusteltu ratkaisu, mutta keskitetyssä ratkaisussa tulisi turvata alueiden tasavertaiset edellytykset. Samalla tunnistetaan, että rahoituksen niukkuus on koko Suomea koskeva haaste, eikä ylipäätään kaikkia erittäin tarpeellisiksikaan arvioituja investointeja pystytä toteuttamaan.



Fintraffic on saavuttanut taloudelliset tavoitteet, mutta toiminnan raportoinnin kehitystyö on vielä kesken.

5.3 Uudistus ei suoraan vaikuttanut hallinnonalan kilpailuun ja markkinoihin

Liikenne- ja viestintävirasto

Virastouudistuksessa liikenteen palveluiden kehityksen edellytyksenä korostui viranomaisen kokoaman rekisteritiedon hyödyntäminen. Liikenne- ja viestintävirastossa osa-aluetta on kehitetty vuosien 2021–2023 aikana luomalla liikennettä ja viestintää koskeva avoimen tiedon keskitetty kokonaisuus (tieto.traficom.fi). Avointa tietoa julkaistaan alustalla muun muassa markkinoista, haittaohjelma- ja tietoturvaloukkauksista sekä ajoneuvoista. Datan avaamisen riskien arviointiin oli luotu virastossa vakiintuneet käytännöt.

Vaikka Liikenne- ja viestintävirasto on sitoutunut edistämään datatalouden kasvua viranomaisroolissaan ja aktiivisella verkostotyöllään, osa-alue on vasta kehittymässä. Tarkastushaastatteluissa on ilmennyt, että viranomaisen yhtenäistä roolia on vaikea määritellä hallinnonalan kilpailun ja markkinan kehittämisessä. Erilaisia markkinoiden tukemiseen tähtäviä toimia tunnistettiin useita, mutta ne vaihtelivat vastaajittain. Haastatteluissa tuotiin myös nimenomaisesti esiin, että viranomaistieto ei aina sovellu kannattavan liiketoiminnan syntymiseen.



Viranomaistieto ei aina sovellu kannattavan liiketoiminnan syntymiseen.

Väylävirasto

Väyläviraston merkittävin keino vaikuttaa hallinnonalan markkinoihin ja kilpailuun ovat sen tekemät hankinnat³². Yhteistyö Finttraffic-liikenteenohjauskonsernin kanssa on mahdollinen tapa myötävaikuttaa digitaalisten palveluiden markkinoihin.

Tarkastushaastattelussa kävi ilmi, että Väylävirasto pyrkii hankinnoissaan ottamaan huomioon alan markkinat ja kilpailutilanteen sekä tukemaan kilpailun syntymistä ja säilymistä. Tämä on usein haastavaa sen vuoksi, että alan toimijoiden lukumäärä Suomessa ei ole kovin suuri. Yhteistyö- ja hankintaosaamista tarkastelevissa sidosryhmätutkimuksissaan Väylävirasto on saanut hyvän tai erittäin hyvän arvosanan seuraavista tekijöistä:

- Väylävirasto ja ELY-keskukset edistävät hankinnoissaan tehokkaasti uusien toiminta- ja liiketoimintamallien, teknologioiden ja innovaatioiden kehittymistä.
- Väylävirasto ja ELY-keskukset edistävät hankinnoissaan toimialan markkinoiden kehittymistä ja uusien toimijoiden tuloa markkinoille.
- Väylävirasto ja ELY-keskukset kehittävät markkinoita yhteistyössä alan toimijoiden kanssa.
- Väylävirasto ja ELY-keskukset huomioivat toimialan markkinat, suhdanteet ja kilpailutilanteen.

Fintraffic

Valtio tilaa yhtiöltä suorahankintana liikenteenohjauspalveluita merelle, rautateille ja maanteille. Yhtiöittämissä yhteydessä hallituksen esityksessä linjattiin pitkän aikavälin tavoitteeksi, että kyseiset palvelut voitaisiin kilpailuttaa yhtiöittämissä myötä syntyvillä markkinoilla. Tarkastushaastattelussa Väylävirasto on todennut, että kilpailuttaminen ei ole realistista lähitulevaisuudessa.

Tarkastuksessa havaittiin, että Fintraffic on tehnyt avoimuusilmoituksia, jotta se voisi myydä muille kuin omistajilleen yli hankintalain salliman osuuden yhtiön liikevaihdosta (enintään viisi prosenttia ja 500 000 euron osuus liikevaihdosta). Avoimuusilmoituksen tekemisen jälkeen raja nousee kymmeneen prosenttiin, eikä 500 000 euron rajoitetta ole. Avoimuusilmoituksessa hankintayksikkö julkaisee määräysvallassaan olevan yhtiön aikovan myydä tuotettaan muille kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille. Mikäli avoimuusilmoitukselle määrättyssä määräajassa ilmoittaja ei saa ilmoituksia vastaavasta markkinaehtoisesta liiketoiminnasta, tulkitaan tämä niin, että vastaavaa markkinaehtoista liiketoimintaa ei ole, joten yhtiö voi myydä palvelua muillekin kuin omistajilleen vääristämättä kilpailua.

Avoimuusilmoitus on kerrallaan voimassa kolme vuotta. Fintraffic Tie on tehnyt avoimuusilmoituksen muun muassa seuraavasta ulosmyynnistä vuosina 2020 ja 2023: ”1. Liikenteenhallinnan/tunnelien operointi kaupungeille ja kunnille. 2. Häiriönhallinta ja liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden päivystystehtävät kaupunkien alueilla. 3. Maantieverkolla olevien liikenneopasteiden hallinta”³³. Avoimuusilmoituksiin ei tullut määräajassa vastauksia, eli markkinaehtoista toimintaa ei ole syntynyt. Yhtiö on näin voinut myydä palveluitaan kunnille korotetuilla rajoitteilla. Toisin sanoen yhtiöittämissä jälkeen ei ole syntynyt kilpailua yhtiön tarjoamille liikenteenohjauspalveluille.

Tarkastusvirasto katsoo, että valittu toimintamalli ei edistä markkinan syntymistä kyseiselle liiketoiminta-alueelle, koska valtio ostaa liikenteenohjauspalvelun suorahankintana omistamaltaan erityistehäväyhtiöltä. Sen sijaan dataekosysteemityöllä voi olla myönteinen vaikutus tietoa hyödyntävän liiketoiminnan syntymiseen liikenne-markkinalle. Dataa on hyödynnetty erilaisissa liikennevälineiden kulkua seuraavissa ratkaisuisissa sekä säätilaseurantaratkaisuissa.



Liikenteenohjaukseen ei ole syntynyt kilpailua.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoitus oli tuottaa valtiontalouden kannalta olennaista ja luotettavaa tarkastustietoa hallinnon tehokkaan toiminnan tukemiseksi. Tarkastuksella tuetaan hallinnon avoimuutta ja tuetaan tilivelvollisuuden toteutumista. Tarkastuksessa tuotettiin tietoa, joka tukee virastouudistuksen hyötyjen toteutumista.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, onko liikenne- ja viestintäministeriön vuoden 2019 virastouudistus selkeyttänyt hallinnonalan organisaatioiden välistä ja niiden sisäistä työnjakoa sekä parantanut hallinnonalan organisaatioiden toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tarkastuksessa pyrittiin tunnistamaan työnjaon tarkoituksenmukaisuuden ja virastojen tuloksellisuuden kehitykseen olennaisesti vaikuttaneet tekijät.

Tarkastuksen tulosten pääasiallisia hyödyntäjiä ovat eduskunta sekä Liikenne- ja viestintävirasto, Väyläviraston ja Fintraffic Oy:n omistajaohjauksesta vastaava liikenne- ja viestintäministeriö. Tarkastuksen kohteena olevat organisaatiot voivat käyttää tarkastuksen tuottamaa tietoa toimintansa kehittämiseen.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui Liikenne- ja viestintäviraston, Väyläviraston ja Fintraffic-liikenteenohjausyhtiön toiminnan kehittämiseen vuosina 2019 ja 2024.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä, Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilta, Väylävirastolta ja Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden vastuiden ja tehtävien jako selkeytynyt virastouudistuksen tuloksena?

Kriteerit:

- taloudellinen tehokkuus
- liiketoiminta, kilpailu ja markkinat
- tuotokset ja palvelut
- työnjako ja roolit
- organisaatiokulttuuri ja henkilöstö

Kriteerien lähteinä käytettiin hallituksen esityksiä virastouudistuksesta, suunnittelun ja seurannan virallisasiakirjoja sekä hallinnonalan virastolakeja.

Tarkastuskysymys 2: Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vastuiden ja tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuus parantunut virastouudistuksen tuloksena?

Kriteerit:

- tuotokset ja palvelut
- tarpeisiin vastaaminen
- taloudellinen tehokkuus
- työnjako ja roolit
- organisaatiokulttuuri ja henkilöstö

Kriteerien lähteinä käytettiin hallituksen esityksiä virastouudistuksesta sekä suunnittelun ja seurannan virallisasiakirjoja.

Tarkastuskysymys 3: Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden toiminnan tuloksellisuus parantunut virastouudistuksen tuloksena?

Kriteerit:

- taloudellinen tehokkuus
- organisaatiokulttuuri ja henkilöstö
- tuotokset ja palvelut
- työnjako ja roolit

Kriteerien lähteinä käytettiin hallituksen esityksiä uudistuksesta sekä suunnittelun ja seurannan virallisasiakirjoja.

Tarkastuskysymys 4: Onko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden toiminnan vaikuttavuus parantunut virastouudistuksen tuloksena?

Kriteerit:

- tarpeisiin vastaaminen
- tuotokset ja palvelut
- työnjako ja roolit
- taloudellinen tehokkuus
- liiketoiminta
- kilpailu ja markkinat

Kriteerien lähteinä käytettiin hallituksen esityksiä virastouudistuksesta, suunnittelun ja seurannan virallisasiakirjoja sekä hallinnonalan virastolakeja.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin liikenne- ja viestintäministeriötä, Liikenne- ja viestintävirastoa, Väylävirastoa ja liikenteenohjausyhtiö Fintrafficia tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistona käytettiin haastatteluaineistoa ja kohteiden toimittamia asiakirjoja, joissa kuvattiin niiden toimintaa vuosina 2019–2024. Tarkastushaastatteluita tehtiin kaikkiaan 18 kappaletta (LVM 1 kpl, Fintraffic 3 kpl, Väylävirasto 4 kpl, ELY-keskukset 5 kpl, Liikenne- ja viestintävirasto 5 kpl).

Tarkastuksessa sovellettiin monikriteeristä lähestymistapaa. Tarkastuskriteerit muodostettiin virastouudistuksen tavoiteasiakirjojen ja tarkastuskohteiden toimintaa kuvaavien asiakirjojen sekä niihin perustuvan kahden työpajan tulosten perusteella. Työpajoihin osallistui VTV:n henkilökuntaa. Aineiston kuvailuun käytettiin monikriteeristä kuvailumallia. Aineiston analyysimenetelmänä oli laadullinen sisällönanalyysi.

Tarkastushaastattelut nauhoitettiin ja nauhoitteet litteroitiin tekstitiedostoiksi. Nämä tiedostot koodattiin NVivo-ohjelmassa käyttäen koodauksen perustana tarkastuksen kuutta kriteeriä. Jokaista kriteeriä koskevat haastatteluiden kohdat tallennettiin NVivo-ohjelman avulla kriteerikohtaisesti omiksi Word-tiedostoikseen. Kukin tiedosto sisälsi lainaukset kaikista haastatteluista käydystä keskustelusta yhden kriteerin osalta. Kriteereitä kuvaavien mittareiden saamat arvot tallennettiin kyseisistä tiedostoista kuvailumalliin yksittelen asiantuntijatyönä.

Väyläviraston haastatteluaineiston lisäksi myös viraston toimintaa kuvaavista asiakirjoista saatuja tietoja tarkasteltiin monikriteerisen kuvailumallin avulla. Monikriteerinen kuvailumalli tuotti kuvaajan kaikkien kriteerien saamien arvosanojen keskiarvoista sekä jakauman kriteereitä kuvaavien mittareiden saamista arvoista. Liikenne- ja viestintäviraston sekä liikenteenohjausyhtiö Fintrafficin toimintaa kuvaava asiakirja-aineisto analysoitiin kriteerikohtaisesti suoraan asiakirjoista.

ELY-keskusten haastatteluaineisto käsiteltiin NVivossa ja aineiston kuvailumallilla samalla tavoin kuin virastojen ja liikenteenohjausyhtiön aineistot. ELYjen haastatteluista analysoitiin ne tiedot, jotka kuvasivat selvästi virastouudistuksen seurauksena tapahtuneita muutoksia sekä organisaatiokohtaisesti yhteistyötä hallinnonalan eri organisaatioiden kanssa.

Tarkastuksen aineistoa ja menetelmiä on kuvattu tarkemmin erillisissä tarkastusmuistioissa.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 14.2.2024 ja päättyi 17.12.2024. Tarkastuksen aineisto hankittiin vuoden 2024 helmikuun ja lokakuun välillä.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Katja Estlander, ylitarkastaja Sonja Huotari, ylitarkastaja Samu Kälkäjä ja tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden tuloksellisuutta käsitteleviin työvaiheisiin osallistuivat myös johtava tilintarkastaja Mia Huhta-Keskinen, johtava tilintarkastaja Tiina Riihilahti-Jylhä ja johtava tilintarkastaja Milla Vilkki.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheen kahteen työpajaan osallistui tarkastustiimin lisäksi VTV:n muuta henkilöstöä. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, ja päättöksentekijänä oli tarkastusyksikön johtaja Jaakko Eskola.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa ei arvioitu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistuksen toteutusprosessia, vaan hallinnonalan organisaatioiden toiminnan kehitystä virastouudistuksen jälkeisenä aikana. Tarkastusaineisto kerättiin vuoden 2024 keväällä ja kesällä, joten toteumatietoja oli lähinnä saatavilla vain vuoteen 2023 saakka.

Kaikkien tarkastuksen kriteerien perusteella ei voitu tarkentaa sitä, onko tapahtunut kehitys johtunut juuri virastouudistuksesta. Näissä tapauksissa raportoitiin, että kyseinen kriteeri on toteutunut vuodesta 2019 vuoteen 2024, mutta ei otettu kantaa siihen, mikä osa kehityksestä oli virastouudistuksen ansiota.

Viitteet

- 1 Lahtinen, H. ja Pekkala, H. (KPMG Oy) 2023: Väyläviraston arviointi. Kuuden viraston yhteinen arviointihanke. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:83.
- 2 Valtiovarainministeriö 2024: Valtion aluehallinnon uudistus. <https://vm.fi/aluehallintouudistus>. Viitattu 24.10.2024.
- 3 VTV:n tarkastuskertomus: Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona. Tuloksellisuustarkastuskertomus 13/2020. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 4 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi. Valtioneuvosto (2017). LVM:n hallinnonalan virastouudistus – Valtioneuvosto. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM016:00/2017>. Viitattu 24.10.2024.
- 5 LVM 30.10.2024. Sähköpostitse saatu tieto.
- 6 Valtiovarainministeriö 2024: Valtion aluehallinnon uudistus. <https://vm.fi/aluehallintouudistus>. Viitattu 24.10.2024.
- 7 Lahtinen, H. ja Pekkala, H. (KPMG Oy) 2023: Liikenne- ja viestintävirasto Liikenne- ja viestintäviraston arviointi. Kuuden viraston yhteinen arviointihanke. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:8.
- 8 Liikenne- ja viestintävirasto 2023: Liikenne- ja viestintäviraston toiminnan väliarviointi 2019–2023.
- 9 Deloitte 2020: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen 2019 arviointi.
- 10 Liikenne- ja viestintävirasto: Avoin data. <https://tieto.traficom.fi/fi/tietotraficom/avoin-data?toggle=Kyberturvallisuus&toggle=Taajuudet&toggle=Ajoneuvojen%20avoin%20data&toggle=Rautateiden%20kalustorekisterin%20avoin%20data>. Viitattu 24.10.2024.
- 11 Avoindata.fi: Selvitä rajoitteet ja riskit. <https://www.avoindata.fi/fi/opas/selvita-rajoitteet-ja-riskit>. Viitattu 24.10.2024.
- 12 Liikenne- ja viestintäministeriö 2017. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan datan avaaminen ja hyödyntäminen liiketoiminnassa ja päätöksenteossa.
- 13 Ks. viite 4.
- 14 Liikenne- ja viestintäviraston tilinpäätökset 2022 ja 2023.
- 15 Väyläviraston tilinpäätökset 2019, 2020, 2021, 2022 ja 2023.
- 16 Liikenne- ja viestintäviraston tilinpäätökset 2019, 2020, 2021, 2022 ja 2023.
- 17 Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Vahva ja välittävä Suomi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>. Viitattu 24.10.2024.
- 18 VM:n suositus yhtiöittämisen periaatteista 2018. Määräyskirje. <https://vm.fi/documents/10623/1115054/Suositus+yhti%C3%B6itt%C3%A4misen+periaatteista15.10.2018.pdf/bd0194f7-3e84-034d-2a02-5eb91ef35117/Suositus+yhti%C3%B6itt%C3%A4misen+periaatteista15.10.2018.pdf>. Viitattu 24.10.2024.

- 19 Liikenne- ja viestintäviraston tilinpäätös 2023.
- 20 Liikenne- ja viestintäministeriö: Liikenneviraston sidosryhmäkysely 2018.
- 21 Väyläviraston sidosryhmäkyselyt 2019 ja 2022.
- 22 Talvimerenkulun sidosryhmä- ja asiakaskysely 2018–2019.
- 23 Väyläviraston asiakas- ja sidosryhmäkysely talvimerenkulusta jäänmurtokaudelle 2022–2023.
- 24 Ks. viite 14.
- 25 Väyläviraston tienkäyttäjättyytyväisyystutkimukset 2019–2023.
- 26 Väyläviraston asiakas- ja sidosryhmäkysely talvimerenkulusta jäänmurtokaudelle 2022–2023.
- 27 Ks. viite 14.
- 28 Fintraffic 2023: Uutinen raideliikenteenohjauksen asiakastyytyväisyydestä. Fintraffic raideliikenteenohjauksen asiakas- ja sidosryhmätutkimus: Vahvuuksinamme vankka ammattitaito ja luotettavuus, kaiken lähtökohtana turvallisuus. <https://www.fintraffic.fi/fi/uutiset/fintraffic-raideliikenteenohjauksen-asiakas-ja-sidosryhmatutkimus-vahvuuksinamme-vankka>. Viitattu 24.10.2024.
- 29 Fintraffic 2023: Uutinen meriliikenteenohjauksen asiakastyytyväisyydestä. Asiakastyytyväisyys meriliikenteenohjaukseen erinomaisella tasolla. <https://www.fintraffic.fi/fi/uutiset/asiakastyytyvaisyys-meriliikenteenohjaukseen-erinomaisella-tasolla>. Viitattu 24.10.2024.
- 30 VTV:n tarkastuskertomus: Vanhat tietojärjestelmät. Tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2023. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 31 Tiedon luokittelun prosessikuvaus.
- 32 Väyläviraston ja ELY-keskusten yhteistyö- ja hankintaosaamisen sidosryhmätutkimukset 2022 ja 2023.
- 33 Yleinen avoimuusilmoitus 2023: Fintraffic Tie Oy:n liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut kunta-asiakkaille ja kaupungeille sekä hyvinvointialueille. <https://hilma.companyfacts.io/en/tid/127376>. Viitattu 24.10.2024.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)