

VN/15134/2022

8.6.2022

Väylävirasto

Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöskannanotto Väyläviraston vuoden 2021 tilinpäätöksestä

Liikenne- ja viestintäministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa Väyläviraston vuoden 2020 tilinpäätöksestä.

Kannanotto on käsitelty ministeriön johtoryhmissä.

Yleistä

Talousarvion noudattamisesta Valtiontalouden tarkastusvirasto on raportoinnut, että momentilta 31.10.20 (perusväylänpito, smr 3 v) on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 3 momentin vastaisesti rahoitettu urakoita, joiden kesto ylittää siirtomäärärahaikauden ja joille ei ole budjetoitu valtion talousarviosta annetun lain 10 §:ssä säädettyä valtuutta. Väyläviraston tulee selkeyttää hankkeiden budjetointia siten, että monivuotiset, siirtomäärärahaikauden ylittävät väylähankkeet budjetoidaan ja seurataan talousarviolain 10 §:ssä säädettyssä valtuusmenettelyssä.

Lisäksi Väyläviraston talousarvion noudattamista koskevassa tarkastuksessa todettiin, että kansainvälisen järjestön liittymismaksu (0,4 miljoonaa euroa) on kirjattu talousarvion vastaisesti sijoitusmenomomentille 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen, smr 3 v). Kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut on budjetoitu Väyläviraston toimintamenomomentille ja Väyläviraston tulee huolehtia, että vastaavat menot kirjataan jatkossa toimintamenomomentille.

Väylävirasto on luopunut Kiekuun tehdystä työtuntien kohdentamisesta ja siirtynyt työajan oletuskohdennukseen. Valtiokonttorin määräyksen (VK/54895/00.00.01.06.00/2020) mukaan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmalle kohdistettujen henkilöstökustannusten tulee perustua käytössä olevaan toteutuneen työajan seurantaan.

Väyläviraston vastuiden (liite 12) tarkastuksessa havaittiin kolme sopimusta, joiden yhteenlaskettu vastuu on esitetty tilinpäätöksessä 44,6 miljoonaa euroa liian suurena. Virhe johtuu menettelytavasta, jossa vastuusiin on sisällytetty sopimuksille sisältyvät optiot, vaikka niiden käytöstä ei ole tehty päätöksiä. Vastuun määrä tulee kuitenkin ilmoittaa tehtyjen päätösten mukaisesti. Näin ollen sopimukseen sisältyviä optioita ei sisällytetä tilinpäätöksen vastuusiin ennen kuin niiden käytöstä on tehty päätökset. Väyläviraston tulee jatkossa esittää sitoumuksiin liittyvät vastuut tilinpäätöksen liitetiedoissa sopimukseen perustuen oikeamääräisinä tehtyjen päätösten mukaisesti.

Id Versionumero

Väyläviraston kirjanpidon tarkastuksessa havaittiin, että Väylävirasto oli hyväksynyt rautateiden tilannejohtajapalvelua koskevia ostolaskuja yhtiöltä, jonka kanssa sillä ei ollut voimassa olevaa sopimusta. Rautateiden tilannejohtajapalvelusta oli tehty vuonna 2020 sopimus liikenteenohjausyhtiö Traffic Management Finland Oy:n (nyk. Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy) kanssa, mutta palvelusta laskutti rautatieliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta vastaava Fintraffic Raide Oy, joka tosiasiallisesti tuotti palvelun. Siirtosopimus allekirjoitettiin 29.12.2021. Väyläviraston tulee varmistua, että Väylävirastolla on asianmukaiset sopimukset sen toimijan kanssa, joka palvelusta laskuttaa.

Tarkastuksessa havaittiin, että Väylävirasto oli rahoittanut Turun tunnin juna -hankkeen suunnittelua ennen hankeyhtiön perustamista ja operatiivisen toiminnan aloittamista. Hankkeen suunnittelua toteutettiin Väyläviraston toimesta, koska EU:lta hankkeelle haettu rahoitustuki edellytti suunnitteluhankkeen käynnistämistä ennen hankeyhtiön perustamista ja hankkeelle oli osoitettu määrärahaa talousarviossa. Väylävirastolla ei ollut sopimusta suunnittelupalvelusopimusten siirtämisestä, Väylävirastolle aiheutuneiden menojen laskuttamisesta tai EU:lta haetun tuen maksamisesta hankeyhtiölle siinä vaiheessa, kun hankkeen suunnittelusta tehtiin sopimuksia ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Mikäli hankeyhtiö olisi käyttänyt sopimukseen suunnittelupalvelusopimusten siirtämisestä perustavaa oikeuttaan kieltäytyä vastaanottamasta sopimusvelvoitteita, olisivat sopimuksista aiheutuvat velvoitteet jääneet Väyläviraston maksettaviksi. Hankkeen suunnittelu ennen hankeyhtiön perustamista ja hankeyhtiön sitoutumista hankkeeseen tulee toteuttaa Väylävirastolle talousarviossa myönnetystä määrärahasta.

Perusväylänpidon ja väyläverkon kehittämisen määrärahojen käyttämisestä vastaavat osin ELY-keskukset. Nykyisen kirjausmallin johdosta KEHA-keskuksen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen ei sisälly tästä toiminnasta 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.

1. Arvio tuloksellisuudesta, sen kehityksestä ja asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Vuodelle 2021 virastolle oli tulossopimuksessa asetettu yhteensä 7 tulostavoitetta, joiden toteutumista mitattiin kaikkiaan 18 mittarin ja niitä koskevan 43 tavoitetaso avulla. Tavoitetasoista 42 toteutui kokonaan ja 1 tavoitetaso toteutui osittain.

Toimintakertomuksessa on selostettu ja analysoitu toteumaa. Osittain toteutunut tavoitetaso liittyi omaisuuslajien kunnonennustemalleihin. Alkuperäisenä tavoitteena oli laatia kunnonennustemallit suurimmalle osalle omaisuuslajeja, mutta virasto katsoi tarkoituksenmukaisemmaksi keskittyä vaikuttavimpiin omaisuuslajeihin. Virasto suoriutui tulostavoitteiden osalta vuodesta erittäin hyvin.

Tulossopimuksen liitteenä on mittareita, jotka eivät ole varsinaisia tulostavoitteita, mutta joilla seurataan viraston onnistumista perustehtävässään. Tulossopimuksessa oli 18 toiminnan tunnuslukumittaria, joista 14 toteutui, kaksi toteutui osittain ja 2 ei toteutunut. Osittain toteutuneet tavoitteet liittyvät liikennesuoritteeseen huonokuntoisella maantieverkolla ja huonokuntoisiin siltoihin. Lähijunaliikenteen täsmällisyystavoitetta ei saavutettu. Liikenneturvallisuuteen liittyvää tavoitetta valtion rataverkolla olevien tasoristeysten onnettomuusriskin alentumisesta ei saavutettu, koska tasoristeysten poisto- ja parantamishjelman kohteita siirtyi vuodelle 2022.

Tieliikenteen liikenneturvallisuutta kuvaava tunnusluku antaa ilmeisesti väärän kuvan liikenneturvallisuuden kehityksestä. Tunnusluvun perusteella henkilövahinkoihin johtaneiden onnettomuuksien määrä maantieverkolla väheni edelliseen vuoteen verrattuna ja tavoitteeksi asetettu määrä alitettiin selvästi. Viraston tilinpäätöksessä todetun mukaisesti suuri pudotus henkilövahinko-onnettomuuksien määrässä vuoden 2021 aikana selittyy kuitenkin ainakin osin raportointiteknisin syin. On oletettava, että moni etenkin lievempiin henkilövahinkoihin johtanut onnettomuus jää tilastojen ulkopuolelle. Kuolonkolarien ja vakaviin loukkaantumisiin johtaneiden kolareiden määrässä ei ole tapahtunut vastaavaa pudotusta kuin tunnuslukuna olevien henkilövahinko-onnettomuuksien kokonaismäärässä, vaan niiden määrä on pysynyt viimeisen viiden vuoden ajan hyvin pienen vaihteluvälin sisällä. Tilinpäätöksessä todetun mukaisesti tilastojen eheyteen on kiinnitettävä huomiota. On tärkeää, että liikenneturvallisuuden edistämiseksi on käytössä luotettava tietopohja, jotta työtä liikenteen 0-vision saavuttamiseksi voidaan jatkaa oikeasuuntaisesti ja määrätietoisesti.

VMBaro-työtyytyväisyyskyselyn mittareihin liittyvät tulostavoitteet saavutettiin. Johtajuusindeksi oli 3,81 (3,7 vuonna 2020), innovointikyvykkyyssindeksi 4,06 (4,0 vuonna 2020) ja työyhteisöindeksi 4,16 (4,1 vuonna 2020). Henkilötyövuosimäärä oli 451, kun se edellisenä vuonna oli 417.

Toiminnallisen tehokkuuden osalta tulossopimuksessa oli mittareina korjausvelan määrä tieverkolla ja rataverkolla. Maanteillä tavoitteeseen päästiin eli korjausvelka kasvoi hieman ennustettua vähemmän. Rataverkolla sen sijaan tavoitteeseen ei päästy ja korjausvelka kasvoi ratojen päällysrakenteiden osalta, kun niiden peruskorjauksiin ei pystytty panostamaan riittävästi.

2. Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kantalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Virasto on riittävästi raportoinut ja analysoinut tavoitteiden toteutumista. Viraston perustoimintaa kuvaaviin seurattaviin mittareihin tulee kiinnittää huomiota, jotta ne kuvaavat mahdollisimman hyvin viraston toimintaa ja antavat siitä oikean käsityksen.

Tilinpäätöslaskelmat on laadittu säännösten mukaisesti ja niiden liitteenä esitetyt tiedot on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla. Tilinpäätösanalyysi on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Myös neljänä edellisvuotena on ollut esillä havainto siitä, että perusväylänpidon toteuttamisesta ja väyläverkon kehittämisen suunnittelusta aiheutuneiden tuottojen ja kulujen kirjaaminen ELY-keskusten sijaan viraston kirjanpitoon ei vastaa kirjanpidon yleisiä periaatteita eikä valtion kirjanpidon käsikirjassa määriteltyjä kirjausmalleja.

Talousarvion noudattamisesta Valtiontalouden tarkastusvirasto on raportoanut, että perusväylänpidon momentilta (31.10.20) on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 3 momentin vastaisesti rahoitettu urakoita, joiden kesto ylittää siirtomääräraha-kauden ja joille ei ole budjetoitu valtion talousarviosta annetun lain 10 §:ssä säädettyä valtuutta. Lisäksi kansainvälisen järjestön liittymismaksu on kirjattu talousarvion vastaisesti väyläverkon kehittämismomentille (31.10.77). Muilta osin talousarviota on noudatettu.

Ministeriö pyytää virastoa kiinnittämään huomiota perusväylänpidon urakoiden rahoittamiseen siten, ettei siirtomääräraha-kautta ylitetä.

3. Toimenpiteet, joihin viraston on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Viraston tulee edelleen jatkaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä, jotta varmistetaan kirjanpito-menettelyiden asiamukaisuus.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että sitoumuksiin liittyvät vastuut esitetään tilinpäätöksen liitetiedoissa sopimukseen perustuen tehtyjen päätösten mukaisesti ilman mahdollisia sopimusoptioita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut, että Väyläviraston tulee selkeyttää hankkeiden budjetointia siten, että monivuotiset, siirtomääräraha-kauden ylittävät väylähankkeet budjetoidaan ja seurataan talousarviolain 10 §:ssä säädettyssä valtuusmenettelyssä. Ministeriö toteaa, että viraston tulee kiinnittää jatkossa huomiota talousarviolain noudattamiseen siirtomääräraha-kauden ylittävissä väylähankkeissa. Ministeriö toteaa myös, että valtiovarainministeriö suhtautuu valtuuksien käyttöön perusväylänpidon hankkeissa lähtökohtaisesti kielteisesti.

Ministeriö painottaa, että Väyläviraston on kustannusten nousun torjumiseksi jatkuvasti selvitettävä ja tarkasteltava mahdollisia säästö- ja tehostamistoimenpiteitä.

Ministeriö kannustaa virastoa jatkamaan viraston toimintaa kuvaavien tunnuslukuina esitettäviä mittareiden arviointia ja kehittämistä.

4. Liikenne- ja viestintäministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Hallinnonalan konserniyhtenäisyyttä tukevaa ohjausmallia ja siihen liittyviä prosesseja sujuvoitetaan edelleen.

Tulosohjauksen strategisuutta lisätään edelleen hallinnonalan toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Ministeriö jatkaa viraston kanssa hyväksi havaittua menettelyä, jossa haasteiden ilmaantumisessa asioita ja niiden syitä käydään yhdessä läpi ja muodostetaan tilannekuvaa. Yleisesti ottaen tuloksellisuuden parantamisessa korostuu edelleen hallinnonalan yhteistyö ja yhteinen tekeminen.

Timo Harakka
liikenne- ja viestintäministeri

Minna Kivimäki
kansliapäällikkö

Tiedoksi

Liikenne- ja viestintäministeriön osastot

Valtiovarainministeriö
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiokonttori

VN/15134/2022-LVM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: