

LIIKENNESUORITTEIDEN OHJAILU

Fyysinen liikenne syntyy ihmisten ja yritysten toimintoihin perustuvasta tarpeesta kulkea ja kuljettaa. Osan liikenteestä ihmiset ja yritykset hoitavat itse. Liikenne- ja kuljetuspalveluja tarjoavien liikenteenharjoittajien toiminta on kaupallista toimintaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön asiakirjoissa esittämien tavoitteiden perusteella tarkastusvirastossa on päätelty, että ministeriön liikennepoliittisena tavoitteena fyysisen liikenteen osalta on

- koko liikenteen liikennemäärien minimointi,
- tavaraliikennettä lukuun ottamatta liikennesuoritteen minimointi ja
- henkilöliikenteen osalta eri liikennemuotojen markkinaosuuksien muuttaminen kohti ministeriön tavoitetta, jota ei kuitenkaan määritellä täsmällisesti.

Tavoitteet kohdistuvat ajoneuvoliikenteeseen. Ilman kulkemiseen ja kuljettamiseen liittyviin valintoihin vaikuttavia toimenpiteitä eivät liikenne- ja viestintäministeriön liikennepoliittiset tavoitteet ja visio tulevaisuuden liikenteestä toteudu.

Tarkastuksen kohteeksi määriteltiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnassa olevien resurssien käyttö toimenpiteisiin, joilla ministeriön tarkoituksena on vaikuttaa fyysiseen liikenteeseen niin, että ministeriön tavoitteet toteutuvat. Tarkastuksessa liikenteen infrastruktuuria on pidetty annettuna.

Toimenpiteistä, joilla ministeriön tavoitteena on vaikuttaa ihmisten ja yritysten kulkemiseen ja kuljettamiseen liittyviin valintoihin, tarkastuskertomuksessa käytetään nimitystä ”liikennesuoritteiden ohjailu”.

Tarkastuksen teemana on ollut etsiä vastaukset kysymyksiin, mitä toimenpiteitä liikenne- ja viestintäministeriö käyttää liikenne- ja kuljetuspalvelujen kysyntään ja tarjontaan vaikuttamiseen, paljonko ministeriö käyttää resursseja tähän toimintaan, miten täsmällinen käsitys ministeriöllä on

siitä, millaiseen tuottavuuteen se resurssien käytössä pääsee ja millä perusteilla markkinoihin vaikuttamisella saavutettua tai aikaa myöten todennäköisesti saavutettavaa kokonaistulosta voidaan pitää kansalaisten kannalta onnistuneena.

Ministeriö tarvitsee liikennesuoritteiden ohjailuun liittyvien toimenpiteiden tulosohjaukseen samaa informaatiota, jota tarvitaan tarkastuksessa esillä oleviin kysymyksiin vastaamiseen. Tulosohjaus on ollut hankevaiheen ohittaneena käytössä koko tämän tarkastuksen kohteena olevalla aikavälillä.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ministeriön ainoa yksiselitteinen liikennepoliittinen tavoite on, että liikenteen hiilidioksidipäästöt vuonna 2010 ovat enintään samat kuin vuonna 1990. Tosin on mahdollisuuksien rajoissa, että tavoite toteutuu ilman ministeriön toimenpiteitäkin ajoneuvotekniikassa tapahtuvan kehityksen tuloksena.

Liikennesuoritteiden ohjailulla on myös muita kuin ympäristön suojeluun liittyviä tavoitteita. Yksi tavoitteista on vähentää ajoneuvoliikennettä toimenpitein, jotka lisäävät henkilöliikenteessä joukkoliikenteen palvelujen kysyntää henkilöauton käytön kustannuksella. Toisaalta tavoitteena on ollut joukkoliikenteen palvelujen tarjonnan turvaaminen myös siellä, missä se kysynnän vähäisyyden vuoksi on taloudellisesti kannattamatonta. Keinona tavoitteen saavuttamiseksi käytetään muun ohella julkisen hallinnon rahallista tukea joukkoliikenteelle.

Liikennesuoritteiden ohjailun toimenpiteet ovat kohdistuneet sekä henkilöliikenteeseen että tavaraliikenteeseen. Tavaraliikenteessä ministeriö kuitenkin lähtee siitä, että kilpailu markkinoilla tehokkaimmin jakaa liikenteen kaupallisena toimintana hoidettuun liikenteeseen ja palvelujen tarjoajien potentiaalisten asiakkaiden itse hoitamaan liikenteeseen sekä muovaa eri liikennemuotojen markkinaosuudet niin, että tulos on kansantalouden kannalta hyvä.

Tarkastuksessa todettiin, että liikenne- ja viestintäministeriön toiminnassa tulosohjaus ei toimi tavalla, joka vastaisi toimintamallin käyttöön ottamisen yhteydessä asetettuja tavoitteita. Käytettävissä ei siten ollut informaatiota, jonka avulla tarkastus olisi ollut suoritettavissa sillä tavalla kuin kohdetta tarkastussuunnitelmaan otettaessa ajateltiin.

Tämän vuoksi tulosohjauksen käsitteistössä tarkoitettuun tulokseen, johon liikennesuoritteiden ohjailussa on päästy, ja tähän toimintaan käytettyjen resurssien tuottavuuteen liittyviin kysymyksiin ei ole voitu vastata.

Kun tulosohjausjärjestelmä otettiin käyttöön, johtavana ajatuksena oli, että virasto ja laitos nähdään paitsi palveluja tuottavana myös taloudellisena yksikkönä, joka tuottaa suoritteita ja jolla on yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tulosohjatun julkisen hallinnon yksikön tehtävänä on saada aikaan vaikutukset ja suoritteet niin pienellä käytettävien resurssien määrällä kuin on mahdollista. Sen vuoksi hallinnon taloudellisuuteen ja tuottavuuteen on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota. Valtioneuvoston eduskunnalle 11.10.1990 julkisen hallinnon uudistamisesta antaman selonteon mukaan tuottavuuden nousuun julkisessa palvelutuotannossa kiinnitetään huomiota siten, että se on vertailukelpoinen yksityisen palvelutuotannon tuottavuuskehityksen kanssa. Tavoite on edelleen voimassa.

Tavoitteen toteuttaminen edellyttää, että julkisen hallinnon yksiköissä tuottavuuden kehitystä seurataan ja simuloidaan menetelmiä, joilla yksityinen sektori pitää huolta tuottavuuden parantamisesta. Tulosohjausjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta laskenta-toimen kehittäminen on avainkysymys. Taloudellisuustietojen tuottaminen edellyttää kustannuslaskentaa. Tuottavuuslaskelmat edellyttävät sen lisäksi tuotosten laskentaa, johon liittyen seurataan julkisen hallinnon yksikön resurssien käyttöä eri yhteiskunnallisten vaikutusten ja suoritteiden aikaan saamiseen.

Suoritetussa tarkastuksessa on todettu, että liikenne- ja viestintäministeriössä ei ole kustannuslaskentaa. Tulosohjaukseen siirtyminen ei siten näytä asiallisesti muuttaneen liikennesuoritteiden ohjailuun liittyvää toimintaa verrattuna käytäntöön, jota noudatettiin ennen tulosohjaukseen siirtymistä.