

Tarkastuskertomus 17/2024 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt ja saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto ja teknisluonteiset korjausehdotukset 22.11.2024
- Liikenne- ja viestintävirasto Traficom:n lausunto ja teknisluonteiset korjausehdotukset 25.11.2024
- Väyläviraston lausunto ja teknisluonteiset korjausehdotukset 25.11.2024
- Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n lausunto 25.11.2024

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tarkastuksen havainnot täydentävät virastouudistuksesta aiemmin tehtyjen arviointien johtopäätöksiä ja suosituksia. Havaintojen pohjalta tehtyjä kannanottoja ministeriö pitää perusteltuina.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan tarkastusraportissa esitetyt havainnot ovat pääosin virastossakin havaittuja ja tunnistettuja. Kannanottoihin liittyen virasto toteaa, ettei se näe asiantuntijoiden olemassa oleviin verkostoihin perustuvaa ketteryyttä riskinä. Kannanotoissa mainitusta tiesuunnitelmien hyväksymisprosessin hitaudesta Liikenne- ja viestintävirasto mainitsee, että toimintatapoja on kehitetty, eikä kertomusluonnoksessa esitetty vastaa enää nykytilannetta. Liikenne- ja viestintäviraston hyvinvointitiedon mahdollisina taustaselittäjinä virasto mainitsee myös koronan ja etätyöhön siirtymisen vaikutukset, sekä tulosten tulkintaan liittyen sen, että fiilismittarin vastausten skaala (asteikko 1–4) on suppeampi kuin esimerkiksi VM Barossa (1–5).

Väylävirasto pitää tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjä suosituksia kannatettavina.

Fintrafficin näkemyksen mukaan tarkastusluonnos on kattava ja hyvin laadittu sekä antaa selkeän ja monipuolisen kuvan tarkastuksen kohteena olleesta virastouudistuksesta ja sen vaikutuksista. Fintraffic kiinnittää huomiota yhtiön toimintaa koskevaan kolmanteen suositukseen, ja ehdottaa, että käsitepari ”liiketoimintaympäristön kehittäminen” korvattaisiin käsiteparilla ”toimintaedellytysten kehittäminen” ymmärrettävyyden vuoksi.

Kannanottolukuun tehtiin lausuntojen perusteella seuraavat muutokset:

s 2: ”Tarkastuksessa tuli esiin riski, että toiminnan tämänhetkiseen sujuvuuteen vaikuttaa osaltaan se, että asiantuntijat voivat edelleen käyttää vanhoja verkostojaan. Avainosaamisen keskittyminen voi kaventaa yleistä osaamista ja lisätä henkilöriskiä.” *Korvattu:* 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 henkilö-

s.2: ”Joissakin toiminnoissa, kuten tiesuunnitelmien hyväksymisessä, toimijoita on aiempaa enemmän, mikä hidastaa kyseisiä prosesseja ja tekee niistä kankeita.” *Korvattu:* ”Joissakin toiminnoissa, kuten tiesuunnitelmien hyväksymisessä, toimijoita on aiempaa enemmän, mikä saattaa hidastaa kyseisiä prosesseja. Toimintatapoja on kehitetty virastouudistuksen alkuvaiheen jälkeen.”

s.2: ”Kuitenkin Liikenne- ja viestintäviraston vuosien 2022 ja 2023 työhyvinvointiseurannan vastaajista jopa 22–23 prosenttia arvioi jaksamisensa työssä huonoksi.” *Korvattu:* ”Kuitenkin Liikenne- ja viestintäviraston vuosien 2022 ja 2023 reaaliaikaisen työhyvinvointiseurannan fiilismittarin vastaajista jopa 22–23 prosenttia arvioi jaksamisensa työssä huonoksi.”

s.3: Kolmatta suositusta ei muutettu Fintrafficin toivomaan sanamuotoon. Suositus pitää sisällään digitaalisten palveluiden markkinoiden kaikkien toiminnan edellytysten arvioinnin ja kehittämisen, josta niiden mahdollisen uudelleen järjestämisen. Suosituksesta ei pitäisi syntyä sellaista käsitystä, että tarkastusvirasto suosittelee lisäämään rahoitusta yhtiölle liikenteen digitaalisen markkinan kehittämiseksi. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että valtion osakeyhtiöiden toiminta on aitoa liiketoimintaa, eikä yhtiöille osoiteta tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää omistajan pääomituksia tai palvelusopimuksen katteiden kasvattamista.

Lausunnonantajien näkemykset havaintoluvuista

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota tarkastusviraston havaintoon toimintamallista, jossa valtio ostaa liikenteenohjauspalvelun suorahankintana valtion erityistehtävayhtiöltä. Ministeriö toteaa, että yhtiöittämisen yhteydessä lähtökohtana oli, että joillekin liikenteenohjauksen osa-alueille voi syntyä ajan myötä markkinaehtoisia toimijoita ja kilpailua. Ministeriö toteaa näin käyneen esimerkiksi lennonvarmistuspalveluissa. Ministeriö toteaa, että yhtiölle osoitettiin myös tehtäviä, joita on välttämätöntä hoitaa valtion määräysvallassa olevan toimijan toimesta luotettavasti ja toimintavarmasti kaikissa olosuhteissa vuorokauden ympäri. Yhtiö tuottaa näitä palveluita osana Väyläviraston palvelusopimusta sekä lennonvarmistuksessa erillisellä sopimuksella. Puolustus- ja turvallisuusviranomaisille tarjottavat palvelut ovat toinen yhtiön erityistehtävistä. Nämä kokonaisuudet vaikuttavat ministeriön arvioon yhtiön sidosyksikköasemasta ja suorahankintojen merkityksestä sekä markkinoiden kehittymisestä.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa tarkennusta virastouudistuksen tuottamia tehokkuushyötyjä koskevaan havaintoon. Virasto kertoo lausunnossaan ottaneensa virastouudistuksen jälkeen 100 henkilötyövuoden edestä vastaan uusia tehtäviä, joille ei ole osoitettu resursseja tai rahoitusta. Virasto katsoo, että tässä mielessä viraston toiminta on tehostunut merkittävästi. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa koronan ja alkuvaiheen yt-neuvotteluiden olleen merkittäviä haasteita ja parantaneen viraston kykyä reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksiin. Samalla Venäjän hyökkäyssota on aiheutunut haasteita viraston toimintasektorille. Nämä kriisit ovat viraston mukaan kasvattaneet viraston resilienssiä ja varautumisen tasoa. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että virastouudistuksesta ei seurannut asiakaspalvelun katkoksia ja virasto on suorittanut tulostavoitteensa hyvällä tasolla. Verkostoista virasto toteaa niiden olevan olennainen osa asiantuntijatyötä, eikä jaa kertomuksessa ilmaistua riskiä asiantuntijaosaamisen kaventumisen riskeistä. Traficom kertoo viraston luovuttavan yritysten käyttöön vuosittain 900 miljoonaa tietoyksikköä, joiden pohjalta luodaan merkittävää liiketoimintaa, mutta korostaa sitä, että kaikkea tietoa viranomaisiin ei kuitenkaan voi jakaa.

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa havaintoluvun kohtaa teknologiavelan aiheuttamasta esteestä viranomais toiminnan kehittämiseksi muutettavan siten, että kertomuksessa painotettaisiin tavoitteiden saavuttamisen edellyttävien kehityshankkeiden ja teknologiavelan korjaamisen toimenpiteiden toteutumisesta. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa täsmennyksiä viraston uutta organisaatiota kuvailevaan osioon.

Väylävirasto

Väylävirasto kertoo näkemyksensä siitä, että tiesuunnitelmien hyväksymisprosessi on nykyisin toimiva ja ehdottaa, että tarkastusvirasto huomioisi tämän havainnon muotoilussa. Virasto myös toteaa, että Väyläviraston ja Traficomien roolit ELY-keskusten ohjauksessa ovat selkeitä. Lisäksi Väylävirasto huomauttaa, että kertomuksessa esitetty ELY-keskusten perusväylänpidon tuottojen ja kulujen siirtyminen Väylävirastoon ei liity virastonuudistukseen, eikä myöskään toiminnan taloudellisuuteen tai tuloksellisuuteen. Virasto ehdottaa, että nosto ELY-keskusten ja Väyläviraston kirjausmallista korvataan jollain toisella. Väylävirasto ehdottaa uutta muotoilua koskien sivun 34 tietojärjestelmien kehittämistä ja siihen liittyviä vastuuta. Väylävirasto ehdottaa lisäystä koskien Fintrafficin keskitettyä liikenteenohjauksen suunnittelua siten, että havainnossa otettaisiin huomioon se, että rahoituksen niukkuus on koko Suomea koskeva haaste, joten kaikkia erittäin tarpeelliseksikaan arvioituja investointeja ei kyetä tekemään.

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy

Fintraffic kommentoi lausunnossaan kahta tarkastusviraston havaintoa, mutta ei ehdota varsinaisia korjausehdotuksia. Yhtiö kertoo, että meriliikenteenohjauksen henkilöstön ja työnantajan välinen oikeustapaus päättyi Helsingin käräjäoikeudessa työnantajan voittoon, mutta tuomio ei ole vielä lainvoimainen. Henkilöstöpuoli on valittanut tuomiosta, ja asian käsittely on yhä kesken Helsingin hovioikeudessa. Yhtiön lausunnon mukaan ELY-keskusten tyytymättömyys esimerkiksi tietunneleiden valvontakamerakuvien jakamiseen liittyy tiedonhallintaan liittyvän sääntelyn haasteellisuuteen.

Kertomusluonnoksen havaintolukuihin tehtiin lausuntojen perusteella seuraavat muutokset:

s.11: *Poistettu:* ”Joissakin toiminnoissa, kuten tiesuunnitelmien hyväksymisessä, toimijoita on aiempaa enemmän, mikä hidastaa kyseisiä prosesseja ja tekee niistä kankeita.”

s.12: ”Jo virastouudistuksen alkuvaiheen ulkoisessa arviossa tunnistettiin, että tiesuunnitelmien hyväksymisprosessi oli hidaskäynnissä, mikä oli edelleen ongelmana.” *Korvattu:* ”Virastouudistuksen alkuvaiheen jälkeinen tiesuunnitelmien hyväksymisprosessi 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.”

s. 13: *Poistettu:* ”Myös ELY-keskusten ohjauksen rooleihin liittyvät vastuut hakevat edelleen muotoaan.”

s.20: ”Kehityshankkeiden ja teknologiavelan korjaamisen viivästyminen saattaa vaikeuttaa viranomais-toiminnan kehittämistä.” *Korvattu:* ”Liikenne- ja viestintäviraston osalta virastouudistuksen viranomais-toiminnan kehittämistä koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää viraston kehityshankkeiden ja teknologiavelan korjaamisen toimenpiteiden toteutumista.”

s 17: ”Työnantajapuoli voitti kiistan”. *Korvattu:* ”Helsingin käräjäoikeudessa asian käsittely päättyi työnantajapuolen voittoon, mutta tuomio ei ole lainvoimainen. Henkilöstöpuoli valittiin tuomiosta Helsingin hovioikeuteen, missä asian käsittely on kesken.”

s. 32 *Lisätty:* ”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 keskusteluita myös sääntelyn selkeyttämisen tarpeesta.”

s.21: ”Vuoden 2024 lokakuussa Liikenne- ja viestintävirasto käynnisti neljä uutta, teknologiseen murrokseen ja strategiseen ennakkointiin keskittyvää vaikuttavuusverkostoa. Vanhan Datatalousverkoston rinnalle perustettiin Digitalisaatioverkosto, Kestävä kasvu ja kokeilut-, KV- ja EU-vaikuttaminen- sekä Teknologia- ja strategiaverkostot.” *Korvattu:* ”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 vastualueensa yhteiskunnallista kehitystä ja sidosryhmäyhteistyötä.”

s. 25 *Poistettu nosto*: ”ELY-keskusten perusväylänpidon tuottojen ja kulujen siirtyminen Väyläviraston kirjanpitoon ei vastaa kirjanpidon yleisiä periaatteita tai valtion suosituksia.”

s. 27 *Lisätty*: 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.”

s.34: ”Virastouudistuksen myötä tietojärjestelmien kehittämisen vastuut ovat saattaneet osin muuttua. Tarkastuksessa havaittiin, että ELY-keskusten rooli ja tarpeet järjestelmiä kehitettäessä ovat epäselvät. Liikennevirasto vastasi kehitystyöstä ennen virastouudistusta. ELY-keskukset eivät saa tällä hetkellä käynnistettyä uusien tietojärjestelmien kehittämistöitä. Käytännössä vastuu järjestelmien kehityksestä on siis siirtynyt ELY-keskuksille itselleen, mutta keskuksilla ei ole tähän resursseja.” *Korvattu*: ”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 lakisääteisesti itsenäisesti vastaavat, mutta keskuksilla ei ole näihin tehtäviin riittäviä resursseja. ELY-keskukset eivät saa tällä hetkellä käynnistettyä uusien tietojärjestelmien kehittämistöitä.”

s.36 *Lisätty*: ”Samalla tunnustetaan, että rahoituksen niukkuus on koko Suomea koskeva haaste, eikä ylipäätään kaikkia erittäin tarpeellisiksikaan arvioituja investointeja pystytä toteuttamaan.”

Liikenne- ja viestintäviraston lausunnossa liiketoimintaa edistävän toimintaa koskevan kommentin osalta tarkastuskertomusta ei ole muokattu, sillä toiminta ei ole syntynyt virastouudistuksen yhteydessä.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Väylävirasto toimittivat lausuntojensa liitteinä erilliset teknisluonteiset korjausehdotukset. Lausunnoille lähetetty versio oli kielenhuoltamaton, ja siten ehdotukset käsittelivät pääosin kirjoitusvirheiden korjauksia. Lisäksi korjausehdotuksissa oli muutamia yksittäisiä ehdotuksia sanamuotojen muuttamiseksi. Lopullisessa tarkastuskertomuksessa on huomioitu teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset sellaisenaan.

Tehdyillä täsmennyksillä ja tarkennuksilla ei ole vaikutusta kertomuksen johtopäätöksiin.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Katja Estlander, p. 09 432 5855