

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Tiehallinnosta ja laki Tieliikelaitoksesta. Nykyisen tielaitoksen sijaan muodostettaisiin kaksi erillistä organisaatiota: valtion virastona toimiva Tiehallinto ja liiketoimintaa harjoittava Tieliikelaitos -niminen valtion liikelaitos. Tiehallinto olisi nyt tielaitokselle kuuluvia viranomais- ja hallintotehtäviä hoitava viranomainen, joka hankkisi kilpailuttamalla valtioneuvoston, liikenneministeriön ja eduskunnan päätösten mukaiset, yleisten teiden

ylläpidossa ja kehittämisessä tarvittavat tuotteet ja palvelut markkinoilla toimivilta tuottajilta. Yksi näistä tuottajista olisi Tieliikelaitos. Tieliikelaitos olisi pääasiassa tielaitoksen nykyisen tuotannon tuotteita ja palveluja tuottava valtion liikelaitoksista annetun lain mukainen liikelaitos.

Esitys liittyy vuoden 2000 ensimmäiseen lisätalousarvioon. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2001.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila	4
2.1. Tielaitosta koskeva lainsäädäntö ja nykykäytäntö	4
2.2. Tietuotantotoiminnan kansainvälinen kehitys	5
2.3. Nykytilan arviointi	7
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	10
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	10
3.2. Tielaitoksen kehittämisvaihtoehdot	10
3.3. Valittu kehittämismalli	13
3.4. Keskeiset ehdotukset	14
4. Esityksen vaikutukset	18
4.1. Yhteiskunta- ja liikennepoliittiset vaikutukset	18
4.2. Taloudelliset vaikutukset	20
4.3. Elinkeino- ja kilpailupoliittiset vaikutukset	22
4.4. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	23
4.5. Ympäristövaikutukset	24
4.6. Vaikutukset aluekehityksen kannalta	24
5. Asian valmistelu	25
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	25
5.2. Lausunnot	26
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	27
1. Lakiehdotusten perustelut	27
1.1. Laki Tiehallinnosta	27
1.2. Laki Tieliikelaitoksesta	29
2. Tarkemmat säännökset	31
3. Voimaantulo	31
LAKIEHDOTUKSET	
1. Laki Tiehallinnosta	32
2. Laki Tieliikelaitoksesta	33

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Tielaitos vastaa 77 900 kilometrin mittaisen yleisten teiden verkon ylläpidosta ja kehittämisestä Suomessa. Yleiset tiet jaetaan toiminnallisesti valtateihin (8 587 km), kantateihin (4 687 km), seututeihin (13 403 km) ja yhdysteihin (51 223 km).

Tielaitos toimii nykyisin sisäisesti jakautuneena tiehallintoon ja tuotantoon. Saman organisaation sisällä toimivat sekä tienpidon tilaaja että tuottaja. Tiehallinto on tieviranomainen, joka vastaa yleisistä teistä ja luo tienkäyttäjille edellytyksiä taloudelliseen, turvalliseen ja sujuvaan liikkumiseen sekä elinkeinoelämälle edellytyksiä taloudellisiin ja oikea-aikaisiin kuljetuksiin. Tuotanto hoitaa tienpidon tuotantonnollisia tehtäviä.

Liikenneministeriön hallinnonalalla noudatettujen periaatteiden mukaisesti tielaitos on kehittänyt merkittävästi omia toimintojaan, organisaatioitaan ja hallintoaan. Pääkonttori-organisaatio ja piiriorganisaatiota uudistettiin vuonna 1988. Vesitiet erotettiin silloisesta tie- ja vesirakennuslaitoksesta merenkululaitokseen 1 päivästä maaliskuuta 1990. Tielaitoksessa otettiin vuonna 1990 käyttöön tulosohjaus. Vuosina 1993 — 1994 tiepiirien lukumäärää vähennettiin kolmestatoista yhdeksään. Vuodesta 1998 tielaitos on toiminut sisäisesti tiehallintoon ja tuotantoon jakautuneena. Tiehallinnon tiepiirejä on yhdeksän ja tuotannon tuotantoalueita on neljä. Toimintojen kehittämisen myötä laitoksen henkilöstö on vähentynyt. Vuosien 1990 ja 2000 välisenä aikana laitoksen vakinainen henkilöstömäärä on vähentynyt pääasiassa luonnollisen poistuman kautta 9 200:sta 6 100:aan.

Palvelutuotannon kehittämiseksi ja tehostamiseksi julkisissa organisaatioissa on tarpeen erottaa tilaajan ja tuottajan roolit. Roolien erottaminen on erityisen tärkeää silloin, kun virastomuodossa tuotetaan sellaisia tuotteita ja palveluja, joita on saatavissa myös markkinoilta tai joissa markkinat ovat avattavissa kilpailulle. Hallinnon kehittämistavoitteiden mukaisesti muut kuin julkisoikeudelliset suoritteet on tuotettava pääsääntöisesti liikeläydellisin periaattein maksullisina palvelutoimintoina nettobudjetointia käyttäen tai liikelaitos- tai yhtiömuodossa.

Vastuu yleisten teiden palvelu- ja laatu- tasosta, liikennekäytävyydestä ja tieverkon kunnosta osana infrastruktuuripolitiikkaa sekä tienkäyttäjille tarjottavista palveluista on välttämätöntä säilyttää eduskunnan ja valtioneuvoston ohjauksessa virastomuodossa toimivalla tilaajaorganisaatiolla, Tiehallinnolla, koska kysymyksessä on yhteiskunnan perustoiminta. Tiehallinto hankkisi yleisten teiden hoidossa, ylläpidossa ja kehittämisessä tarvittavia tuotteita ja palveluja sekä liikenteen palvelutehtäviä alalla toimivilta tuottajilta. Tilaajan ja tuottajan roolien eriyttämisellä tie- ja liikenneolojen suunnittelua voitaisiin vahvistaa ja kehittää riippumattomana tuotantonnollisista näkökohdista. Lisäksi uudistuksen yhteydessä avautuisi mahdollisuus merkittävään kilpailun lisäämiseen maa- ja vesirakennus- alalla. Tämä kehittäisi koko toimialaa, tuotantoliikelaitosta ja alan yksityisiä yrityksiäkin.

Tienpidon markkinat ovat jo nyt osaksi kilpaillut. Yksityiset konsulttitoimistot ja maarakennusalan yritykset tekevät yleisten teiden tienpitoon liittyviä suunnittelu- ja tuotantotehtäviä tielaitoksen kanssa tehtyjen sopimusten perusteella. Yksityisten yritysten työn osuus lisääntyi 1990-luvun alkuvuosiin saakka, jonka jälkeen tielaitoksen oman työn prosentuaalinen osuus lisääntyi markkoissa laskettuna, koska tienpidon määrärahojen vähentymisen seurauksena sekä rakentamis- että etenkin suunnittelutyöt vähentyivät. Vähentyneissä tehtävissä tielaitos on käyttänyt ensisijaisesti omaa henkilöstöään.

Yleisten teiden kunnossapidossa tielaitoksella on edelleen merkittävä asema. Koko kunnossapidossa tielaitoksen oman työn osuus oli 77 prosenttia vuonna 1994. Hoito- töissä vastaava osuus on viime vuosiin saakka ollut noin 85 prosenttia. Vuonna 1999 tiehallinto hankki kunnossapitourakoita tuotannolta noin 90 prosenttia ja hoitourakoita noin 94 prosenttia markkamääräisesti laskien. Aliurakoita näihin määriin sisältyi kunnossapidossa noin kolmannes ja hoidossa noin viidennes.

Vuonna 1983 rakentamisessa Tielaitoksen omajohtoisen työn osuus oli 54 prosenttia ja 1990-luvun alkupuolella noin 30 prosenttia. Vuoden 1998 alussa toteutetun tiehallinnon ja tuotannon eriyttämisen jälkeen Tielaitok-

sen tuotanto sai tiehallinnolta noin 89 prosenttia kaikista yleisten teiden rakennushankkeista rakentamisen määrärahoilla mitaten.

Suunnittelussa omana suunnittelutyönä tehdyn työn osuus oli 55 prosenttia vuonna 1990 ja 64 prosenttia vuonna 1995. Vuonna 1999 tiehallinto hankki suunnittelupalveluja Tielaitoksen konsultoinnilta 62 prosenttia kaikista suunnittelupalveluista markkamääräisesti laskien.

Tiehallinto kilpailutti vuosina 1998 ja 1999 tienpitoa ns. pilottihankkeina, joissa tielaitoksen tuotanto osallistui kilpailuun alan yritysten rinnalla. Suunnittelussa kilpailutettiin 16 hanketta, joihin kaikkiin tuotanto osallistui ja voitti 2 hanketta. Rakentamisessa ja ylläpidossa kilpailutettiin 30 hanketta, joista tuotanto osallistui 21 hankkeeseen ja voitti 10 hanketta. Hoidossa kilpailutettiin 10 kolmen vuoden pituista alueurakkaa, joihin kaikkiin tuotanto osallistui voittaen niistä kahdeksan. Tuotanto osallistui näihin kilpailukohteisiin optimiorganisaatiolla.

Tielaitoksen toiminnan kehittämisen tuloksena laitoksen toimintatavat ovat muuttuneet nopeasti. Vuoden 1998 alussa käyttöön otettu sisäinen tilaaja-tuottajamalli, sen edellyttämät konsultti- ja urakkasopimukset, nettobudjetoitu toiminta ja näitä tukevien tulos- ja talousohjausmallien sekä prosessijohtamisen käyttöönotto ovat parantaneet laitoksen tuotavuutta ja liiketoimintavalmiuksia.

Nykyistä olennaisesti laajempi ja nopeampi kilpailuttaminen ei kuitenkaan ole tuotannon toimiessa virastomuodossa ja tilaajaviranomaisen kanssa samassa organisaatiossa mahdollista. Samoin toiminnan läpinäkyvyysvaatimukset ja kilpailuneutraliteetti ovat välttämättömiä kilpailluilla maarakennus- ja suunnittelualan markkinoilla. Niiden toteutuminen virastomuodossa yhdessä viranomais-toimintojen kanssa on kuitenkin vaikeaa.

Tielaitoksen tuotannossa on pääosin toimintoja, joita jo harjoitetaan tai voidaan harjoittaa liiketoiminnan tapaan kilpailuaselmassa. Tällaisia toimintoja ovat muun muassa teiden parantamis- ja rakentamistöiden suunnittelu, teiden rakentaminen ja parantaminen sekä teiden kunnossapito. Näissä töissä on mahdollista saavuttaa kokonais- ja synergiahyötyjä tienpidon koko elinkaaren ajalle.

Tielaitoksen tuotannon kilpailukyvyyn parantaminen ja kilpailuneutraliteetin toteutuminen on mahdollista saavuttaa eriyttämällä tilaaja ja tuottaja toisistaan ja muodostamalla

tielaitoksen tuotantotoiminnasta liikelaitos. Liikelaitostamisen myötä tielaitoksen tuotannosta muodostettava liikelaitos ja yksityiset alan yritykset saavat hallitun siirtymävaiheen jälkeen käytännössä tasavertaiset mahdollisuudet kilpailussa.

Kilpailun kokonaan avauduttua liikelaitos toimisi maa- ja vesirakennusallalla ensi sijassa liikenneväyliin ja liikenneympäristöön liittyvissä tehtävissä. Tällä päätoimialallaan liikelaitos keskittyisi tieverkkoihin, katuverkkoihin, raideliikenneverkkoihin, yksityisteihin, metsäautoteihin ja lentokenttiin liittyviin töihin sekä liikenneväyliin ja liikenneympäristöön liittyviin ympäristörakenteisiin. Tielikelaitoksen ydinosaamisen alueita olisivat liikenneympäristön rakentamisen, hoidon ja ylläpidon kokonaispalvelut sekä liikenteen ja liikenneympäristön tieto- ja asiantuntijapalvelu.

Liikelaitos voisi kilpailun avauduttua hyödyntää osaamistaan ja toimia maa- ja vesirakennusallalla yleisten teiden ulkopuolella ensisijaisesti liikenneväyliin ja liikenneympäristöön sekä näihin liittyviin tuotteisiin ja palveluihin kuuluvissa töissä. Koska uudistuksella ei pyritä Tielikelaitoksen toiminnan volyymin laajentamiseen kotimaan markkinoilla perinteisellä toimialalla, voi liikelaitos toimia päätoimialan ulkopuolella siirtymäkauden aikana kuitenkin vain vähäisemmässä määrin. Markkinahäiriöiden välttämiseksi voidaan liikelaitosohjauksessa käyttää siirtymäkauden aikana tarkoituksenmukaista omistaja-, tulos- ja muuta ohjausta. Liikenneministeriön on tarkoitus asettaa erillinen hallinnonala, maarakennusalan ja muiden sidosryhmien edustajista koostuva seurantar ryhmä, joka osaltaan varmistaa markkinoiden toimivuutta.

2. Nykytila

2.1. Tielaitosta koskeva lainsäädäntö ja nykykäytäntö

Tielaitos on liikenneministeriön hallinnonallalla toimiva tulosohjattu nettobudjetoitu valtion virasto, joka huolehtii ja vastaa yleisten teiden tienpidosta ja tieliikenneolojen kehittämisestä sekä niihin liittyvästä palvelutoiminnasta yleisistä teistä annetun lain (234/1954) ja asetuksen (482/1957) perusteella. Lisäksi tielaitoksen toiminnasta on säännöksiä yksityisistä teistä annetussa laissa (358/1962) ja asetuksessa (690/1962) sekä

vähäisemmässä määrin muissa tieliikennettä ja yleisten teiden tienpitoa koskevissa säännöksissä.

Tielaitos saa pääasiallisen rahoituksensa valtion talousarviosta. Se harjoittaa myös maksullista, liiketaloudellisesti hinnoiteltavaa palvelutoimintaa nettobudjetointia käyttäen. Nettobudjetoidun palvelutoiminnan osuus on noin 4—5 prosenttia tielaitoksen koko budjetista. Nettobudjetointia toimintaa on viime vuosina lisätty tuotannon kilpailukyvyyn parantamiseksi ja kompensaatina tuotannon menetyksille kilpailutetuissa pilottihankkeissa. Liikenneministeriö asettaa tielaitokselle vuosittaiset tulostavoitteet, jotka on vuodesta 1998 alkaen asetettu erikseen tiehallinnolle ja tuotannolle. Vuoden 2000 tavoitteet koskevat liikenneturvallisuutta, liikenteen sujuvuutta, ympäristöä, tieverkon kuntoa, tienpidon taloudellisuutta, tuotannon kilpailukykyä sekä tienpidon kilpailulle avaamista ja organisaatiota. Tielaitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo valtioneuvoston enintään neljäksi vuodeksi nimittämä johtokunta.

Nykyinen tielaitoksesta annettu laki (47/1990) tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990, jolloin tie- ja vesirakennuslaitokselle aiemmin kuuluneet vesitieasiat siirrettiin merenkulkulaitoksen yhteyteen. Tielaitos luopui omasta raskaiden koneiden (ajoneuvojen) korjaamotoiminnasta 1 päivänä heinäkuuta 1994, jolloin Valtion Korjaamo, RAS-KONE, aloitti toimintansa liikelaitoksena. Tielalan kaupallista vientiä varten perustettiin vuonna 1994 vientiyhtiö Finnroad Oy, jossa tielaitos on vähemmistöosakkaana ja omistaa 40 prosenttia osakkeista kolmen yksityisen konsulttiyhtiön omistaessa kunkin 20 prosenttia osakkeista.

Tielaitos toimii tieliikennejärjestelmän asiantuntijana ja valmistelee yleisten teiden tienpitoa sekä tie- ja liikenneolojen kehittämistä koskevat ratkaisut poliittista päätöksentekoa varten. Tienpidon pitkän aikavälin suunnitelmat sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat ja talousarvioehdotukset valmistellaan tielaitoksessa. Tielaitoksella on myös lakisääteisiä asiakaspalvelutehtäviä tienpidon ja tieliikenteen hallinnan alalla. Lisäksi tielaitoksen tuotanto toimii laadittujen tieverkon ylläpito- ja parantamissuunnitelmien toteuttajaorganisaationa.

Aluehallinnossa tiepiireillä on merkittävä yhteistyötehtävä alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) mukaisesti alueiden kehittämissuunnitelmien ja -ohjelmien val-

mistelussa aluekehitysviranomaisina toimivien maakuntien liittojen kanssa. Sama koskee rakennerrahastojen kansallisesta hallinnosta annetun lain (1353/1999) mukaista maakunnan yhteistyöryhmää. Osa tienpidon määrärahoista on aluekehitysrahoja ja näitä koskevat toteutusohjelmat tehdään yhteistyössä seutukuntien, maakuntien liittojen ja yhteistyöryhmien kanssa. Maankäytön suunnittelussa tielaitos toimii yhteistyössä kuntien ja aluehallintoviranomaisten kanssa, koska liikenneverkkojen suunnittelu on merkittävä osa eriasteisten kaavojen suunnittelua ja valmistelua.

Tielaitokselle kuuluvia viranomaistehtäviä ovat yleissuunnitelmien ja tiesuunnitelmien hyväksyminen ja tiepäätösten antaminen. Moottori- ja moottoriliikenneteiden rakentamista ja merkittävää parantamista koskevista yleis- ja tiesuunnitelmista samoin kuin nopeusrajoitusten yleisestä tasosta päättää kuitenkin liikenneministeriö. Tielaitoksen lakisääteisenä viranomaistehtävänä on toimia lupien, lausuntojen ja päätösten antajana tieverkon laajuutta ja tiealueita koskevassa hallinnollisessa käsittelyssä, liikenteen painojen ja nopeuden rajoittamisessa ja tieverkon, tiealueen ja tienvarsien erikoiskäyttöä koskevissa asioissa tieliikennelain (267/1981) sekä yleisistä teistä annetun lain perusteella.

Tielaitoksella on tehtäviä myös yksityisten teiden valtionavustuksia koskevissa asioissa yksityisistä teistä annetun lain ja asetuksen mukaisesti. Vuoteen 1995 saakka avustukset on maksettu lakisääteisinä sekä yksityisten teiden tekemiseen että kunnossapitoon. Vuonna 1995 avustukset kuitenkin muutettiin harkinnanvaraisiksi.

2.2. Tietuotantotoiminnan kansainvälinen kehitys

Tienpito ja tienpidon tuotanto on järjestetty länsimaissa eri tavoin. Monissa taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön jäsenmaissa (OECD-maissa) päätieverkon suunnittelu ja rakentaminen on hoidettu pääsääntöisesti konsultti- ja urakkatyönä, kun taas kunnossapitoa on pitkälle hoidettu valtion omalla kunnossapito-organisaatiolla. Tämä käytäntö on vähitellen muuttumassa.

Yleinen suuntaus OECD-maissa on suunnittelun sekä rakentamisen ja kunnossapidon urakoinnin lisääntyminen valtioiden vastuulla olevien yleisten teiden hoidossa, ylläpidossa ja rakentamisessa. Samalla kuitenkin

valtioiden omien organisaatioiden tehokkuutta ja kilpailukykyä on pyritty parantamaan. Tämä on johtanut useissa maissa eriasteisten tilaaja-tuottajamallien kehittämiseen tienpidossa. Joissakin maissa valtion tuotanto on tämän mallin mukaisesti muodostettu valtion omistamaksi yritykseksi. Joissakin maissa omaksi yksikökseen erotettu tuotanto on yksityistetty tai siirretty aluehallinnon tuotanto-organisaatioiden toteutettavaksi.

Ruotsissa tielaitosta on kehitetty tilaaja-tuottajamallin pohjalta. Ruotsin tielaitos jaettiin kahteen toisistaan sisäisesti erilliseen saman pääjohtajan alaiseen ryhmään (divisi-on), tilaajaryhmään (Väg och Trafik) ja tuotantoryhmään (Produktion) vuoden 1992 alussa.

Samana vuonna päätettiin liikenneturvallisuuslaitoksen, Trafiksäkerhetsverketin, siirtämisestä tielaitoksen tilaajaorganisaation yhteyteen vuoden 1993 alussa. Liikenneturvallisuuksivirastoon kuului ajoneuvojen katsastustoiminta, ajoneuvojen ja ajokorttien rekisteröinti ja liikenneturvallisuusvastuu. Lisäksi Ruotsin tielaitoksen tilaajaryhmä on saanut vastuuta myös tienpidon ja tieliikenteen ympäristökysymyksissä ja tieliikenteen liikenneturvallisuudessa.

Tilaajan ja tuottajan sisäisen eriyttämisen yhteydessä käynnistyi kilpailun avaaminen koko Ruotsin yleisten teiden tienpidossa. Samalla Ruotsin tielaitoksen tuotanto alkoi osallistua kilpailuun myös muiden tilaajien, kuten kuntien maa- ja vesirakennushankkeista. Kilpailun avaaminen kokonaan toteutui vuoden 1998 loppuun mennessä.

Ruotsin tielaitoksen tuotanto on jaettu kolmeen tulosityksikköön, konsulttitoiminta, tuotantotoiminta ja lossit, joiden tulee voida toimia yhtiömuotoa muistuttavin toimintamallein, mutta virastomuodossa. Tuotannolla on oma alueorganisaatorakenteensa. Tuotannon yksiköillä on myös oma, muista tielaitoksen toiminnoista erotettu talous. Sekä tiehallinnon että tuotannon toiminnot ovat saman pääjohtajan alaisuudessa. Näissä organisaatiomuodoissa on kehittämistyötä jatkettu. Ruotsin tielaitoksen tuotannon yhtiöittämistä selvitettiin vuonna 1995, mutta yhtiöittämistä ei tuolloin toteutettu. Hallituksen asettama selvitysmies selvittää parhaillaan tuotannon ja konsultoinnin yhtiöittämismahdollisuuksia. Hänen raporttinsa on määrä valmistua kesällä 2000.

Norjassa yleisten teiden rakentamisen ja kunnossapidon urakointi on lisääntynyt mui-

den Pohjoismaiden tavoin. Urakoinnin osuudet ovat jonkin verran suuremmat kuin Suomessa, rakentamisessa noin 90 prosenttia ja kunnossapidossa noin 60 prosenttia. Norjan suurkäräjät päätti vuonna 1994, että tielaitoksen tuotantotoimintaa ei kokonaan yksityistetä eikä sitä myöskään lähdetä yhtiöittämään. Tielaitoksessa haluttiin säilyttää omaa tuotantoa markkinoiden hintatason hallitsemiseksi ja tienpidon tietotaidon säilyttämiseksi. Suurkäräjien päätöksen mukaan tielaitoksen oman tuotannon määrän tulee jatkossa kuitenkin muotoutua tuotannon tehokkuuden ja kilpailukykyyn mukaan.

Suurkäräjät päätti myös, että tielaitoksen tuotanto tulee erottaa sekä pääkonttori- että piiritasolla organisatorisesti ja laskennallisesti erilleen muista tielaitoksen toiminnoista. Tielaitoksen oma tuotanto tekee kustakin hankkeesta aina tarjouksen ja tuotannon erillisen laskentajärjestelmän perusteella arvioidaan voitavan varmistaa toiminnan läpinäkyvyys ja arvioida toiminnan kilpailukyky. Uusi organisaatio tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 1995. Kaikissa Norjan lääneissä (fylke) on edelleen tiepiiri, mutta tiepiirien yhteistyötä kehitetään ja toiminnan tehostamista jatketaan. Tavoitteena on menojen alentaminen 20 prosentilla vuoteen 2003 mennessä. Norjan tielaitos on vastannut yhdessä muiden liikennemuotojen kanssa tehdystä kansallisesta liikennesuunnitelmasta, joka luovutetaan Suurkäräjille vuoden 2000 keväällä.

Tanskassa tienpitojärjestelmä poikkeaa Suomen järjestelmästä siten, että Tanskan tielaitos vastaa vain Suomen päätieverkkoa vastaavan tieverkon ylläpidosta. Alemman tieverkon pidosta vastaavat maakunnat (Amt) ja kunnat. Tanskan tielaitos tekee itse ja teettää konsulteilla suunnittelutyötä. Sen sijaan rakentamisessa ja kunnossapidossa se on puhdas tilaajaorganisaatio, jolla ei ole omaa tuotantotoimintaa. Maakunnilla on omat tuotanto-organisaatiot. Niiden tekemän oman työn osuus kunnossapidossa on ollut 60 — 80 prosenttia. Nämä organisaatiot tekevät myös Tanskan tielaitoksen vastuulla olevan päätieverkon kunnossapitotöitä tarjouskilpailun perusteella. Suunnitelmia myös tällä tasolla tilaaja-tuottajamallin kehittämiseksi on tehty.

Saksassa valtion tielaitos toimii sekä tilaajana että tuottajana. Suunnitelmia tilaajatuottajamallin soveltamisesta tienpidon uuden organisointiin ei ole tehty.

Englannissa tievirasto (Highways Agency) vastaa moottoritieverkon ja päätieverkon ylläpidosta. Alemman tieverkon ylläpidosta vastaavat kreivikunnat (maakunnat) ja kunnat. Maahan on rakennettu myös tavanomaisia tulliteitä ja sen lisäksi suuria päätieverkohankkeita on toteutettu yksityisrahoituksella varjotulleja käyttäen (jälkirahoitushankkeet). Tievirasto on puhdas tilaajavirasto, jolla ei ole omaa tuotanto-organisaatiota. Sillä on jonkin verran talvikunnossapidossa tarvittavaa erikoislaitteistoa, auroja, suolan sirottelulaitteita ja linkoja, jotka se antaa tuottajien käyttöön. Tievirasto omistaa myös moottoritieverkon varrella osan moottoritien kunnossapidon tukikohdista.

Vuonna 1998 tieviraston roolia suunnattiin tienrakennushankkeista uudenaiseen rooliin. Tässä uudessa roolissa tievirasto vastaa tieverkon tehokkaasta käytöstä osana kansallista kuljetusjärjestelmää eikä irrallisena erillisenä verkkona Tievirasto toimii tiiviissä yhteistyössä muiden liikennejärjestelmien omistajien, kuljetusyritysten sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa.

Tieviraston vastuulla olevan tieverkon suunnittelusta, kunnossapidosta ja tavanomaisesta kunnostus- ja parantamistyöstä ovat huolehtineet kreivikunnat tieviraston kanssa tehdyn useampivuotisen sopimuksen perusteella. Tievirasto on suurentamassa kunnossapidon alueurakoiden kokoa.

Tieviraston hallinnoiman tieverkon tienpito on avattu asteittain kilpailuun alueiden suurentamisen myötä.

Muista OECD-maista Australia ja Uusi-Seelanti ovat kehittäneet tienpidon rahoitusta sekä tilaaja-tuottaja -mallia kaikkein eniten.

2.3. Nykytilan arviointi

Tieverkko

Tielaitos vastaa yleisten teiden ylläpidosta ja kehittämisestä Suomessa. Yleisiä teitä on (31.12.1999 tilanne) 77 900 kilometriä. Yleiset tiet jaetaan toiminnallisesti valtateihin (8 587 km), kantateihin (4 687 km), seututeihin (13 403 km) ja yhdysteihin (51 223 km). Yleisistä teistä on päällystetty 50 249 kilometriä (65 %). Valaistuja tieosuuksia on 10 149 kilometriä (13 %). Yksinomaan moottoriajoneuvoliikenteelle tarkoitettuja moottori- ja moottoriliikenneteitä on 681 kilometriä. Kevyen liikenteen väyliä oli vuoden 1999 alussa 4 206 kilometriä. Yleisillä

teillä oli vuoden 1999 alussa 13 595 siltaa ja 56 lauttapaikkaa.

Kunnat huolehtivat omasta katuverkostaan. Katujen yhteispituus on noin 25 000 kilometriä. Katujen kunnossapidosta tehdään kuntien omilla organisaatioilla noin 70 prosenttia ja vastaavasti katujen rakentamistöitä teetetään yksityisillä urakoitsijoilla noin 70 prosenttia. Yksityisiä teitä on yli 110 000 kilometriä. Lisäksi maassa on laaja metsäautoteiden verkko.

Yleisten teiden tienpidon rahoitus

Yleisten teiden suunnitteluun, rakentamiseen ja parantamiseen on valtion talousarviossa kolme eri määrärahaa: perustienpidon ja tieverkon kehittämisen määrärahat sekä erillinen määräraha tieverkon jälkirahoitus- ja kokonaisrahoitushankkeisiin. Perustienpidon määrärahalla rahoitetaan teiden kunnossapitotehtävät, rakenteen parantamistehtävät, pienet rakennushankkeet ja näiden suunnittelu. Kehittämisen määrärahalla rahoitetaan suuret, talousarviossa erikseen nimetyt tieverkon kehittämishankkeet ja niiden suunnittelu.

Tienpidon määrärahojen taso 1990-luvulla vaihdellut. Määrärahat olivat korkeimmillaan vuonna 1992, jolloin perustienpitoon käytettiin 3,9 miljardia markkaa ja kehittämishankkeisiin 2,0 miljardia markkaa. Vuoden 2000 talousarviossa perustienpidon määrärahat ovat noin 3,1 miljardia markkaa ja kehittämishankkeiden vajaa 0,7 miljardia markkaa. Tulot tielaitoksen kaupallisesta, yleisten teiden ulkopuolisesta toiminnasta vuonna 1999 olivat yli 200 miljoonaa markkaa.

Lisäksi jälkirahoitus- ja kokonaisrahoitushankkeita varten on erillinen 240 miljoonan markan määräraha vuoden 2000 talousarviossa. Lahden moottoritie välillä Järvenpää - Lahti valmistui jälkirahoitushankkeena syksyllä 1999. Valtio maksaa moottoritien rakentaneelle yksityiselle tieyhtiö Nelostie Oy:lle korvausta tien rakentamisesta ja kunnossapidosta 15 vuoden ajalta liikennesuoritteiden mukaisesti määräytyvän korvauksen, arviolta noin 100 miljoonaa markkaa vuodessa. Porvoo - Koskenkylä tieosuus rakennetaan moottoritieksi kokonaisrahoituksella. Tielaitoksen tiehallinto oikeutettiin vuoden 1999 talousarviossa solmimaan hanketta koskeva kokonaisrahoitussopimus. Hanketta toteuttaa työyhteisliittymä, jossa myös tielaitoksen tuotanto on mukana. Koko hankkeen

rahoitus on talousarviossa varmistettu etukäteen.

Jatkossa suuret tiestön kehittämishankkeet on järkevää toteuttaa kilpailuttamalla ne kokonaisrahoitusta käyttäen.

Tienpidon ja tielaitoksen ohjaus

Yleisten teiden tienpitoa ja tielaitoksen toimintaa ohjaavat yleisistä teistä annetut säädökset sekä valtioneuvoston ja liikenneministeriön tie- ja liikennepoliittiset linjaukset ja strategiat. Tielaitos ja liikenneministeriö valmistelevat yhteistyössä kutakin vuotta koskevat tienpidon ja tielaitoksen toiminnan tavoitteet sekä määrärahaehdotukset, joilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Eduskunta käsittelee tavoitteet ja päättää määrärahoista ja tiestön kehittämishankkeista talousarvion käsittelyn yhteydessä. Valtion talousarviossa myönnettyillä perustienpidon ja tieverkon kehittämisen määrärahoilla rahoitetaan myös tielaitoksen hallintotoimintojen sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot.

Vuoden 2000 tulostavoitteet koskevat tiehallinnon osalta liikenneturvallisuutta, liikenteen toimivuutta, ympäristöä, tieverkon kuntoa ja tienpidon taloudellisuutta sekä tuotannon osalta sen kilpailukykyä ja tienpidon kilpailuttamiskokeiluja.

Liikenneministeriön kanssa sovitut tavoitteet viedään tulosehjausjärjestelmän mukaisesti toteutusportaaseen saakka. Tulosehjauksessa käytetään kannusteena tulospalkkiojärjestelmää.

Tielaitosta ohjaa ja valvoo valtioneuvoston enintään neljäksi vuodeksi nimittämä johtokunta ja johtaa pääjohtaja.

Yleisten teiden tienpidon organisointi

Tielaitos on vuoden 1998 alusta toiminut sisäisesti jakautuneena tiehallintoon ja tuotantoon. Tiehallinnon organisaatio koostuu keskushallinnosta ja yhdeksästä aluehallinnon tiepiiristä. Tiepiirit ovat tielaitoksen tulosyksiköitä, joissa noudatetaan tulosjohtamista. Tiepiirien tehtäviä ovat tie- ja liikenneolojen suunnittelu, tienpidon teettäminen sekä liikenteen ohjaus ja asiakaspalvelut. Tiepiirit hankkivat alueensa tienpidossa tarvittavat tuotteet ja palvelut pääosin neuvottelu-urakoina tielaitoksen tuotannolta, vähäisessä määrin kilpailuttamiskokeilujen kautta ja osassa suunnittelukohteita yksityisiltä konsulttitoimistoilta.

Tuotanto muodostuu pääkonttorista, vienti-tyksiköstä ja kolmesta päätoiminnosta: urakointi, konsultointi ja lauttatoiminta. Neljä tuotantoaluetta ja valtakunnallinen projekti- ja päällystysyksikkö vastaavat rakennus- ja kunnossapitotoiminnasta. Konsultoinnilla on pääkonttori sekä neljä alueellista yksikköä, jotka vastaavat suunnittelu-, mittaus- ja maatutkimuspalveluista sekä valtakunnallinen tiestötietopalveluyksikkö. Lauttayksikkö vastaa lautta-alus- ja lossiliikenteen hoidosta. Vientitoiminnasta vastaa vienti-tyksikkö. Tuotannon yksiköt tuottavat tienpidon tuotteita ja palveluja osittain omana työnä ja osittain hankkimalla alihankintapalveluja ulkopuolisilta yrityksiltä.

Tie- ja liikenneolojen suunnittelu

Tiehallinto vastaa nyt ja tulevaisuudessa yleisten teiden suunnittelusta osana liikennejärjestelmäsuunnittelua, teiden suunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta ja tieliikenteen hallinnasta sekä tieliikenteen tietopalveluiden tuottamisesta. Teiden rakentamista koskevat päätökset tehdään saman hallinnon sisällä eli liikenneministeriössä tai tielaitoksessa. Muuta maankäyttöä ja rakentamista ohjataan maankäyttö- ja rakennuslailla sekä kuntien ja maakuntien toimenpitein. Tielaitos on laajasti yhteistyössä sidosryhmien kanssa maankäytön suunnittelussa ja kaikissa tiensuunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon vaiheissa.

Yleisten teiden tie- ja rakennussuunnittelu

Tiehallinto tilaa yleisten teiden tie- ja rakennussuunnitelmat tuotannon konsulttoimilta tai yksityiseltä konsulttitoimistolta.

Käytännön suunnittelutyöstä suurin osa tehdään tuotannon konsulttoinnin suunnittelutoimipisteissä. Konsultoinnin palveluksessa on yhteensä noin 860 henkilöä. Yleisten teiden parantamis- ja rakentamistöiden tie- ja rakennussuunnitelmien laatimisessa tielaitoksen oman työn osuus on tasaisesti vähentynyt. Vuonna 1983 oman työn osuus oli 78 prosenttia ja vuonna 1990, jolloin se oli alimmillaan, 55 prosenttia. Tienpidon rahoituksen ja suunnittelun rahoituksen vähentymisen myötä on viime vuosien aikana tielaitoksen konsultoinnin omana työnä tehdyn suunnittelun osuus lisääntynyt ja se on noin 60 prosenttia.

Tielaitoksen tuotannon konsulttoinnin

käynnissä olevien suunnitteluhankkeiden tilauskanta oli vuonna 1999 arvoltaan noin 250 miljoonaa markkaa. Tästä määrästä tiehallinnon tilauskanta oli 160 miljoonaa, tuotannon sisäisten tilausten 72 miljoonaa markkaa ja ulkopuolisten konsulttitoimекsiantojen noin 16 miljoonaa markkaa.

Rakentamis- ja parantamistyöt

Vastuu tiehankkeiden tilaamisesta on yhdeksällä tiepiirillä. Suurista tieverkon rakennushankkeista on tielaitoksen tuotantoon muodostettu erillisiä määräaikaista projektio-organisaatioita, jotka huolehtivat rakennushankkeen teettämisestä joko kokonais- tai osurakoin. Päälystystöitä ja isoja rakennushankkeita toteutetaan valtakunnallisen projektin ja päälystysyksikön kautta. Suurten rakennushankkeiden tilaamisessa on pyritty siirtämään kokonaisrahoitushankkeisiin, jotka tiepiirit kilpailuttavat.

Pienemmät rakentamishankkeet tilataan pääosin neuvottelu-urakoina tuotannon urakointiyksiköiltä. Rakennustöissä käytetään suurelta osin aliurakointia tai konevuokrausmenettelyä, koska tuotannon organisaatioilla ei ole teiden rakentamisen edellyttämää erikoiskalustoa.

Päälystetöissä tielaitoksen tuotannolla on kaksi omaa kuumapäälystysasemaa ja kuusi pehmytasfalttibetoniasemaa. Oman pehmytasfalttibetonikaluston määrä on viime vuosien aikana vähentynyt, vaikkakin kaluston kapasiteettia ja käyttöaste ovat lisääntyneet, koska kalustolla on ryhdytty tekemään muun muassa uusia päälystetyyppejä. Tielaitoksen tuotanto on luopunut omasta kiviainesten murskaustoiminnasta ja hankkii tällä hetkellä kaikki murskaustuotteet ulkopuolisilta urakoitsijoilta.

1980-luvulla tielaitoksen rakentamis- ja parantamistöiden toteuttaminen ulkopuolisina urakoina lisääntyi rahoituksen ja hankkeiden määrän kasvun myötä. Viime vuosina tielaitoksen tuotanto on teettänyt ulkopuolisina alihankintoina 70—80 prosenttia saamiensa rakennusurakoiden töistä.

Teiden kunnossapito

Teiden kunnossapito tarkoittaa teiden päivittäishoitoa ja pitkäaikaista ylläpitoa. Näitä tehtäviä tiepiirit tilaavat neuvottelu-urakoina tuotannon urakointiyksiköistä, joita oli 14 vuonna 1999. Keskimääräinen ura-

kointiyksikkö hoitaa nyt noin 5 500 tiekilometrin kunnossapidon. Kunnossapidon pääkaluston muodostavat 640 raskasta kuorma-autoa, 230 kevyttä kuorma-autoa, 230 tiehöylää, 150 traktoria ja 210 pyöräkuormajaa. Kalusto on kehitetty ja hankittu erityisesti kunnossapidon tarpeita varten. Kaluston määrä on vähentynyt koko 1990-luvun ajan.

Tielaitoksen tuotanto on jatkuvasti kehittynyt kunnossapidon osaamistaan ja siihen liittyvää kalustoa. Tästä syystä tielaitoksen tuotannon oman työn osuus on kunnossapidossa pysynyt rakentamistöitä suurempana. 1990-luvulla tielaitoksen ulkopuolisen työn osuus kaikista kunnossapitotöistä on ollut 30—40 prosenttia. Yleisten teiden hoitotöistä se on ollut 1990-luvulla 15—25 prosenttia. Kunnossapidossa Tielaitoksen tuotanto teettää ulkopuolisina alihankintoina suuren osan päälysteen uusimistöistä, murskaustöistä, ojitustöistä ja viheraluetöistä.

Tielaitoksen kehittämissuunnan arviointi

OECD-maissa yleisenä tavoitteena tienpito-organisaatioiden kehittämisessä on toimintojen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantaminen. Tämä on johtanut sekä yksityisen sektorin palvelujen käytön lisääntymiseen että tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen.

Tilaaaja-tuottajamallissa molempien osapuolten roolien selkeytyminen parantaa tiepoliittisen valmistelun tasoa ja antaa paremmat mahdollisuudet yhteiskunnan tarpeista lähtevään tieliikenteen ja tienpidon suunnitteluun. Tilaaajasta erillisenä liiketoimintaorganisaationa toimiminen antaa tuotannolle virastomuotoa tasavertaisemmat ja paremmat mahdollisuudet osallistua kilpailuun markkinoilla yksityisen sektorin kanssa. Tässä mielessä käsiteltävinä olevien lakiehdotusten mukainen tielaitoksen kehittämissuunta on yhdenmukainen kansainvälisen kehityssuunnan kanssa.

Liikenneministeriön hallinnonalalla on toteutettu laaja toiminta- ja organisaatorakenteiden uudistus viimeisten kymmenen vuoden aikana. Liikenneministeriön hallinnonalalla toimii seitsemän valtionyhtiötä: Suomen Posti Oy, Sonera Oyj, VR-Yhtymä Oy, Yleisradio Oy, Finnair Oyj, Suomen Autokatsastus Oy ja Raskone Oy. Lisäksi Ilmailulaitos toimii liikelaitoksena. Liiketoimintaorganisaatioiden muodostamisen yhteydessä on muodostettu liikenneministeriön hallinnonalalle viranomaistehtävien hoitoa

varten myös virastoja. Näitä ovat muun muassa Telehallintokeskus, Ratahallintokeskus ja Ajoneuvohallintokeskus.

Liikenneministeriön hallinnonalalla organisaatiomuotoja on pyritty kehittämään siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin kunkin toimialan markkinatilannetta ja lähtökohtia.

Tielaitoksen viranomaisvastuulla olevien toimintojen ja tuotantotoimintojen sijaitsemista saman laitoksen sisällä ei voida pitää tiepoliittisen ohjauksen, tuotantotoimintojen kehittämisen eikä kilpailuneutraliteetin kannalta selkeänä ja kestäväenä ratkaisuna.

Tästä syystä nämä toiminnot tulisi erottaa viraston sisäistä jakoa selkeämmin toisistaan.

Virastomuotoisessa tuotantotoiminnassa organisaation toimintaa sääntelevät säädökset ja hallinnolliset määräykset, jotka on laadittu ensisijaisesti julkisoikeudellisten hallintotehtävien ja suoritteiden tuottamista varten.

Kilpailluilla markkinoilla virastomuodossa ja tilaajan yhteydessä toimiva tuotanto-organisaatio ei myöskään kykene tarpeeksi herkästi reagoimaan muuttuviin markkinatilanteisiin.

Tielaitoksen tuotantotoimintaa on viime vuosikymmenen aikana kehitetty määrätietoisesti kohti liiketoiminnallisia toimintamuotoja. Viime vuosien kehitysportaina ovat olleet tulosohjauksen käyttöönotto vuonna 1990, tulos- ja tuotantosopimusmenettelyn käyttöönotto tielaitoksen sisäisenä tiehallinnon ja tuotannon välisenä sopimusmenettelynä vuonna 1993, "sisäisen liikelaitosmallin" käyttöönotto vuonna 1995 ja laitoksen sisäisen jakaantumisen tilaaja-tuotantorakenteisiin tiepiireissä vuonna 1996 ja koko tielaitoksessa vuonna 1998 sekä vuosina 1998 ja 1999 toteutetut kilpailuttamiskokeilut. Tässä kehityksessä ehdotettu tuotannollisen toiminnan eriyttäminen omaksi liikelaitokseksi on tielaitoksessa tähän saakka tehdyn kehittämistyön johdonmukainen jatko.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Julkisen sektorin uudistustyössä on asetettu tavoitteeksi parantaa julkisen hallinnon tuloksellisuutta ja nostaa hallinnon tuottavuutta. Hallitusohjelmassa elinkeinopolitiikan kannalta keskeisiä painopisteitä ovat muun

muassa kilpailuympäristöä ja markkinoille pääsyä tehostavat toimenpiteet. Julkisia palveluja kilpailulle avattaessa huolehditaan samalla myös siitä, ettei heikennetä palvelujen laatua ja saatavuutta. Hallitusohjelman mukaan liikennepolitiikan lähtökohtana on kestävä kehityksen periaate. Liikennepolitiikalla tuetaan kansantalouden kasvua, parannetaan ympäristön tilaa ja luodaan edellytyksiä logistisen kilpailukyvyyn paranemiselle. Maan eri osiin tarjotaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä tukevat yhteydet ja liikennepalvelut. Tielaitoksen osalta hallitusohjelmassa todetaan, että tielaitoksen organisaatiota kehitetään käynnissä olevien pilottikokeilujen pohjalta hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Tiehallinnon ja tuotannon eriyttäminen merkitsee yhteiskunnallisten ja viranomais-tehtävien erottamista tuotannollisista tehtävistä. Tämä parantaa ja selkeyttää sekä tie- ja liikennepoliittista ohjausta että tuotannollisten tehtävien hoitoa. Valtioneuvoston ja liikenneministeriön edellytykset liikenne- ja infrastruktuuripolitiikan yhteensovittamiseen ja suunnitteluun osana valtioneuvoston ohjausta selkeytyvät ja paranevat.

Uudistuksen tarkoituksena on myös parantaa tielaitoksen nykyisen tuotantotoiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta saattamalla liikelaitosuudistuksen kautta vielä tielaitoksen omana työnä tehdyt tienpidon tuotteet ja palvelut asteittain ja hallitusti avoimeen kilpailuun maa- ja vesirakennusallalla. Siten uudistuksella on mahdollista saavuttaa huomattavaa tehostumista ja taloudellisuuden parantumista paitsi tienpidossa myös koko maarakennusallalla sekä samalla turvata tienpidon laatu ja tieliikenteen palvelutaso.

3.2. Tielaitoksen kehittämisvaihtoehdot

Yleistä

Tielaitoksen toimintojen kehittämisessä on viime vuosien aikana tutkittu useita vaihtoehtoja. Perusvaihtoehtoina ovat olleet lähinnä seuraavat kaksi toisistaan poikkeavaa mallia:

- tielaitoksen toiminnan edelleen kehittäminen tulosohjattuna virastona; tai
- tielaitos jaettuna erillisiksi tilaajavirastoksi ja tuotannon liiketoimintayksiköksi (liikelaitos, osakeyhtiö).

Virastomuodossa kehittäminen

Virastomuotoisessa kehittämismallissa tielaitos kehittäisi toimintaansa ja organisaatiotaan edelleenkin virastomuotoisena tilaaja-tuottajaorganisaationa.

Virastomuotoinen organisaatio on tarkoitettu lähinnä julkisoikeudellisia palvelu- ja hallintotehtäviä varten. Tällaisia tienpidon tehtäviä hoidetaan tällä hetkellä tielaitoksen tiehallinnossa. Vaikka tiehallinto toimisi tuotannosta sisäisesti eriytettynä, tiepolitiikan valmistelua ja päätöksentekoa koskevat tehtävät sekä tuotannolliset tehtävät olisivat edelleenkin samassa organisaatiossa. Tällöin ei saavutettaisi niitä etuja, joita roolien selkeällä toisistaan erottamisella haetaan.

Virastomuodossa tilaaja-tuottajamallissa jatkamisen suurimmat ongelmat tulevat esille tuotannon toimintojen ja kilpailukyvyyn kehittämisessä. Tuotannon kehittämisessä voidaan nähdä kolme erilaista vaihtoehtoa:

- sulkeutuminen virastomuodossa yleisten teiden tienpitoon;
- jatkaminen virastomuodossa niin, että kilpailu avataan; tai
- jatkaminen virastomuodossa kilpailua avaamalla niin, että tuotanto ei osallistu kilpailuun.

Missään edellä mainituissa vaihtoehdoissa tielaitoksen tuotanto ei voisi osallistua isoihin urakkakilpailuihin eikä uusimuotoisiin kokonaisrahoitushankkeisiin, koska se olisi osa tilaajaorganisaatiota. Tämä olisi tuotannon toiminnan kehittämiselle suuri toiminnan volyymin rajoitus, koska jatkossa on tarkoitus toteuttaa kaikki suuret yleisten teiden rakentamishankkeet kokonaisrahoitushankkeina.

Sulkeutuminen yleisten teiden tienpitoon merkitsisi tuotannon osaamisen hyödyntämisen lopettamista yleisten teiden ulkopuolella. Virastumuotoinen tuotanto ei voisi nettobudjetoitua käyttäen kilpailla yleisten teiden tienpidon ulkopuolisilla markkinoilla, vaan toiminta jouduttaisiin rajaamaan yleisten teiden tienpitoon. Näin rajatulla toimialalla se johtaisi nykyisen henkilöstöpolitiikan vallitessa omana työnä tehdyn osuuden lisäämiseen ja ensi vaiheessa tielaitoksen alihankintatyön vähentämiseen.

Yleisten teiden tienpidon avaaminen kilpailuun niin, että tielaitoksen tuotanto osallistuu kilpailuun, on kilpailun tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta jatkuvana toimintana mahdotonta, koska budjettirahoit-

teisen viraston ja yritysten lähtökohdat ovat erilaiset ja tuotanto on samaa organisaatiota tilaajan kanssa. Toisaalta kilpailuasetelmat virastomuotoisessa organisaatiossa ovat yksityistä sektoria huomattavasti heikommat. Virastomuodossa tapahtuva laajamittainen kilpailun avaaminen aiheuttaisi tielaitoksen tuotannon henkilöstön suuren vähentämistarpeen ja pitemmällä aikavälillä tuotanto-organisaation alasajon.

Kilpailun avaaminen virastomuodossa niin, että tuotanto ei osallistu siihen, merkitsisi käytännössä tuotannon asteittaista alasajoa.

Virastomuodossa jatkaminen johtaisi tosiasiallisesti tuotannon vähittäiseen alasajoon sen vuoksi, että virastomuodossa tienpidon taloudellisuuden ja tuottavuuden parantaminen voinee tapahtua parhaiten alihankintoja lisäämällä. Virastomuodossa jatkaminen ei myöskään luo kehittämisedellytyksiä infrastruktuurialan kehittämiselle eikä alan suomalaisen osaamisen vahvistamiselle kansainvälistyvässä toimintaympäristössä.

Edellä mainituista syistä tielaitoksen jatkokehittämistä yhtenä tilaaja-tuottaja -kokonaisuutena virastomuodossa ei voida pitää hyvänä vaihtoehtona tienpidon, henkilöstön, valtiontalouden eikä myöskään toimialan kannalta.

Koko tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena

Aikaisemmin on ollut esillä myös sellainen teoreettinen vaihtoehto, että koko tielaitos toimisi käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena. Liikelaitos saisi silloin rahoituksensa tienkäyttöön perustuvilla maksuilla. Tienkäytöstä perittävien verojen ja maksujen osittain-kaan korvamerkintä tienpidon investointeihin tai tieverkon kunnossapitoon ei ole saanut hyväksymistä. Tienpitoon liittyy lisäksi aina myös merkittäviä viranomaistehtäviä. Näin ollen tämä liikelaitosvaihtoehto on enemmänkin teoreettinen.

Tielaitos jaettuna erillisiksi tilaajavirastoksi ja tuotannonliiketoimintayksiköksi

Tässä vaihtoehdossa tielaitos jaettaisiin tilaajana toimivaan Tiehallintoon ja tuotanto-toimintaa harjoittavaan liiketoimintaorganisaatioon. Molemmilla organisaatioilla olisi omat johto-organisaationsa.

Vastuu yleisen tieverkon palvelutasosta, kunnosta ja ylläpidosta säilyisi liikennemi-

nisteriön alaisella virasto-organisaatiolla, jolle osoitettaisiin valtion talousarviossa tienpidon määrärahat. Virasto-organisaatio hallinnoisi Suomen yleisten teiden verkkoa. Siihen sovellettaisiin samaa yhteiskunta-, liikenne ja tiepoliittista ohjausta kuin tähän saakka on sovellettu nykyiseen tielaitokseen. Jakamisella voitaisiin aikaisempaa paremmin ohjata yhteiskunnan tienpitoon osoittamien määrärahojen käyttöä oikeisiin toimenpiteisiin oikea-aikaisesti. Tällaiselle virastolle olisi mahdollista myös antaa laajempia vastuita tieliikenteen alueelta.

Tuotantotoiminnasta muodostettaisiin liiketoimintaorganisaatio, joka muiden tuottajien tapaan kilpailisi hallitun siirtymäkauden jälkeen viraston ja muiden asiakkaiden toimeksiannoista. Toisaalta liiketoimintaorganisaatio toimisi liikenneväyliin ja liikenneteknologiaan liittyvissä tehtävissä kilpailuilla markkinoilla ja kilpailun avulla tienpidon tuotannon kustannuksia voitaisiin alentaa.

Liiketoimintaorganisaatio toimisi maa- ja vesirakennusalueella ja keskittyisi ensisijaisesti pääosaamisalueelleen eli liikenneväylien ja liikenneympäristön suunnitteluun, rakentamiseen, ylläpitoon ja hoitoon sekä näihin liittyviin tuotteisiin ja palveluihin.

Tärkeä toiminta-alue olisi ensinnäkin liikenneympäristön rakentamiseen liittyvät kokonaispalvelut. Toinen tärkeä toiminta-alue olisi liikenneympäristön hoidon ja ylläpidon kokonaispalvelut. Kolmantena osa-alueena tulisivat kysymykseen liikenteeseen ja liikennejärjestelmään liittyvät tieto- ja asiantuntijapalvelut, kuten liikenteen telematiikka. Tämäntapaisten palvelujen kysyntä tulee todennäköisesti lisääntymään tekniikan kehittymisen myötä.

Liiketoimintaorganisaation painotukset voisivat muotoutua kysynnän mukaisesti. Liiketoimintalaitoksen tavoitteena olisi kilpailukyvyyn ja kannattavan toiminnan kehittäminen markkinoilla. Lisäksi liiketoimintalaitokselle asetettaisiin tiestön päivittäisen liikennöitävyyden turvaamiseksi palvelutavoite, jonka mukaisesti sillä olisi velvollisuus tarjoutua yleisten teiden hoitourakoihin ja lauttaliikenteen hoitoon koko maassa.

Virasto-organisaatio - Tiehallinto - avaisi tässä mallissa yleisten teiden tienpidon tuotannon hallitusti ja asteittain avoimeen kilpailuun, jolloin tienpito voitaisiin tuottaa yhteiskunnan kannalta aikaisempaa edullisemmin. Kilpailuneutraliteetti voitaisiin turvata tässä mallissa edellä esitettyjä vaihtoehtoja

paremmin tilaajan toimiessa erillisenä tuotannosta hallinnollisesti riippumattomana viranomaisorganisaationa.

Liiketoimintaorganisaatio liikelaitoksena tai osakeyhtiönä

Liikelaitosmuoto on sopiva tuotantotoiminnan organisointimuoto sellaisessa tilanteessa, jossa liiketoimintaorganisaatio tulisi toimimaan markkinoilla, joilla ei olisi liikelaitoksen perustamisvaiheessa välittömästi täysin toimivaa kilpailua. Lisäksi se on sopiva muoto sellaiselle yhteiskunnallista merkitystä omaavalle toiminnalle, jota eduskunta ja valtioneuvosto haluavat ohjata toiminta- ja palvelutavoitteilla.

Liikelaitosmalli sopii osakeyhtiötä paremmin nykyiseen tuotannon kehitystilanteeseen, jossa korostuvat henkilöstöpolitiikan hallittu hoitaminen ja kilpailun avaaminen.

Lisäksi yleisten teiden kunnossapitotehtävät ovat merkittävä osa tielaitoksen tuotannosta. Varsinaisessa tiestön hoidossa markkinoita on jo hieman avattu, mutta lossiliikenteen hoidossa ei ole toimivia markkinoita. Kun tielaitoksen tuotannosta muodostetaan liiketoimintaorganisaatio, tulee varmistua siitä, että koko maan alueella voidaan turvata riittävä teiden hoitotaso, tieliikenteen liikenneturvallisuuden ylläpito ja lauttaliikenteen palvelutaso. Näistä syistä liikelaitosmuodon voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukainen ja pysyväisluonteinen tielaitos- tuotannon organisointimuoto.

Suomessa ja erityisesti liikenneministeriön hallinnonalalla toteutetut virastomuotoisten tuotantotoimintojen liiketoiminnallistamiset ovat pääsääntöisesti ja varsinkin suurten yksiköiden osalta edenneet liikelaitosvaiheen kautta. Näissä ratkaisuissa on virastomuodossa olleista tuotantoyksiköistä muodostettu liikelaitoskokonaisuuksia. Liikelaitosmuoto on näiden kokemusten perusteella osoittautunut joidenkin organisaatioiden kohdalla hyväksi perusratkaisuksi (Ilmailulaitos). Joidenkin organisaatioiden kohdalla se taas on osoittautunut hyväksi siirtymävaiheen organisointimuodoksi tuotantotehtävissä, joissa yhtiömuoto on toiminnan luonteen kannalta tarkoituksenmukainen ratkaisu (Raskone).

Tielaitoksen nykyisen virastomuotoisen 2—3 miljardin markan tuotantotoiminnan siirtäminen suoraan perustettavalle osakeyhtiölle ei ole käytännössä mahdollista. Tällaisen liiketoiminnan ja omaisuuden siirtämi-

nen apporttina osakeyhtiöön johtaisi väistämättä markkinahäiriöihin. Suuruusluokaltaan tämän suuruisen kannattavan ja kilpailuasetelmaltaan neutraalin liiketoiminnan aloittaminen "tyhjistä" ei olisi myöskään käytännössä mahdollista tai sen ongelmat muodostuisivat liian vaikeasti hallittaviksi. Tielaitoksen henkilöstöjärjestöt ovat yksimielisesti vastustaneet tielaitoksen tuotannon tai sen osien yhtiöittämistä.

Yksi tai useampia liiketoimintaorganisaatioita

Tielaitoksen tuotannon liiketoimintaorganisaatiota muodostettaessa voisivat kysymykseen tulla seuraavat vaihtoehdot:

- koko tuotantotoiminnasta vastaava liikelaitos, liikelaitoskonserni tai osakeyhtiö taikka
- urakointitoiminnasta vastaava liikelaitos sekä suunnittelupalveluista vastaava liikelaitos tai osakeyhtiö tai useampia osakeyhtiöitä.

Tuotannon useamman liiketoimintayksikön organisointivaihtoehdoissa sekä fyysisistä tehtävistä että suunnittelutehtävistä voitaisiin muodostaa omat liikelaitokset tai konsultti- luonteiset toiminnot yhtiöittää joko yhdeksi tai useammaksi yhtiöksi. Suunnittelutehtävissä on markkinoilla pitkään toimineita korkeatasoisia konsulttiyrityksiä ja kilpailutilanne on olemassa myös tiehallinnon hankkimien palvelujen osalta. Suunnittelutehtävillä yksinään ei voitane katsoa olevan sellaista yhteiskunnallista merkitystä, jonka takia suunnitteluyrityksen tulisi olla eduskunnan ja valtioneuvoston tiiviissä palvelu- ja toiminto-ohjauksessa.

Jos tielaitoksen tuotanto hajautettaisiin useisiin erillisiin liiketoimintaorganisaatioihin, eriytettäisiin samalla tielaitoksessa kehittynyttä tienpidon kokonaisuuksien sekä suunnittelu- ja rakennuttajatehtävien hallintaan kehittynyttä osaamista ja ammattitaitoa. Tämä heikentäisi henkilöstön osaamiseen ja ammattitaitoon sekä suunnittelun, rakennuttamisen, rakentamisen ja kunnossapidon synergiaan perustuvia erillisten liiketoimintaorganisaatioiden kilpailumahdollisuuksia.

Useamman liiketoimintaorganisaation vaihtoehto olisi myös ristiriidassa niiden alan kehittämispyrkimysten kanssa, joita etsitään mahdollisesti käynnistyvässä infraklusterin teknologia-ohjelmassa. Alan kehittämistarpeet kohdistuvat toimintatapojen ja työ-

menetelmien kehittämiseen. Teknologiaohjelman yhtenä tavoitteena on luoda uusia hankintamenettelyjä suurempien ja laatuvaatullisten palvelukokonaisuuksien hankintaan. Näihin palvelukokonaisuuksiin kuuluu fyysisen suorituksen lisäksi innovatiivinen uusien teknisten ratkaisujen etsiminen sekä rakennus- ja työsuunnittelu. Tämän vuoksi on edullista, että suunnittelu- ja toteutussosaamista on samassa organisaatiossa.

Myös henkilöstön kehittämis- ja sopeuttamismahdollisuudet olisivat usean liiketoimintaorganisaation vaihtoehdossa huonommat. Tämän takia yhden liiketoimintaorganisaation muodostamista voidaan pitää parempana ratkaisuna suuren organisaation hallitun muutoksen takia.

3.3. Valittu kehittämismalli

Yleistä

Tielaitoksen tuotannon edelleen kehittämistä virastomuodossa tai koko tielaitoksen muodostamista liikelaitokseksi ei voida pitää yhteiskunta-, liikenne-, kilpailu- eikä elinkeinopolitiikan kannalta tarkoituksenmukaisena.

Tielaitoksen kehittäminen toisaalta yleisten teiden tieliikenneoloista vastaavaksi viranomaisorganisaatioksi ja toisaalta tuotannon liiketoimintaorganisaatioksi vastaa tutkituista vaihtoehdoista parhaiten voimassa olevien yhteiskunta-, liikenne-, elinkeino- ja kilpailupolitiikan päämääriä. Samoin se vastaa parhaiten julkisen hallinnon kehittämistä koskevia peruslinjauksia ja toteuttamismahdollisuuksia.

Edellä esitettyjen, liiketoimintaorganisaatiovaihtoehtoja koskevien näkökohtien perusteella yhden liikelaitoksen mallilla voidaan parhaiten toteuttaa tielaitoksen tuotannon kilpailukyvyyn kehittämisen tavoitteet ja yleisten teiden tienpidon tuotannon kilpailulle avaamisen vaatimukset. Tielaitoksen henkilöstön sopeuttamisen ja kehittämisen kannalta se on myös muita parempi vaihtoehto.

Liikelaitoksen toiminnan läpinäkyvyys ja kilpailuneutraliteetti

Suunnittelu- ja suunnitelmien toteutusyksikköjen sijoittaminen samaan organisaatioon edellyttää kilpailuneutraliteetti- ja läpinäkyvyysongelmien selkeää hallintaa. Mi-

niemiedellytys on, että kaikki kilpailuun osallistuvat tuotanto-organisaatiot saavat toteutussuunnitelmista samat tiedot, jos palvelut hankitaan sellaisina, että niistä on laadittu toteutussuunnitelmat erillisinä ja ne eivät sisälly itse palvelutuotteeseen.

Tienpidossa suunnittelu jakautuu eri tarkoituksia palveleviin vaiheisiin. Yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman laatiminen ja käsittely on hallinnollinen prosessi, joka tarvitaan yhteiskunnan maankäytön suunnittelussa maa-aluevarauksiin ja hankkeen toteutuksessa tarvittavan tiealueen määrittelyä varten. Tiesuunnitelma on julkinen juridinen asiakirja, jolla hankitaan tielakiin perustuva oikeus uuden tien tekemiseen tai vanhan parantamiseen. Sen perusteella ei voida laatia urakka-asiakirjoja eikä toteuttaa hankkeita.

Erottamalla juridisten yleis- ja tiesuunnitelmien laatiminen varsinaisesta toteutusvaiheesta tarvittavasta rakennussuunnittelusta voidaan tilaajan toimenpiteillä ratkaista kilpailuneutraaliteettiin liittyviä kysymyksiä.

Toisaalta tiehallinnon tilausmenettelyjä kehitettäessä ollaan siirtymässä vähitellen rakentamisen kokonaispalvelujen tilaamiseen joko kokonais- tai kokonaisvastuu-urakoina. Tällöin tilattavat rakennushankkeet sisältävät mm. hankkeen rakennus- ja työnsuunnittelun sekä varsinaisen rakennustyön. Tällöin ei neutraaliteettiongelmia synny.

Liikelaitoksen toiminnan kilpailuoikeudelliset läpinäkyvyyssvaatimukset voidaan lisäksi toteuttaa liikelaitoksen sisäisillä rakenteilla, mahdollisilla valtioneuvoston antamilla tulosityksiköitä koskevilla osatulosavoiteilla ja tulosityksiköiden kustannuslaskennan ja hallinnon erillisyydellä.

3.4. Keskeiset ehdotukset

Liiketoiminnan järjestäminen

Edellä esitetyt tavoitteet nykyisen tielaitoksen tuotantotoimintojen uudelleenjärjestelystä voidaan parhaiten toteuttaa järjestämällä tielaitoksen tuotanto liikelaitosmuotoon.

Tielaitoksen tuotantotoiminnoista muodostettaisiin lailla valtioneuvoston ohjesäännöissä säädetyn ministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos, joka liikelaitoksista annetun yleislain mukaisesti päättäisi omista sisäisistä organisaatio- ja toimintarakenteistaan ja niiden kehittämisestä. Liikelaitos ehdotetaan perustettavaksi liikenneministeriön hallinnonalalle.

Perustettava Tieliikelaitos toimisi hallitun siirtymäkauden jälkeen avoimessa kilpailutilanteessa maa- ja vesirakennusallalla ensisijaisesti liikenneväylien ja liikenneympäristön suunnittelussa, parantamisessa, rakentamisessa ja kunnossapidossa sekä näihin liittyvien tuotteiden ja palvelujen tuottajana. Keskeisintä toiminta-aluetta voisi kuvailla ilmaisella liikenne- ja liikenneympäristötekniologialla.

Tieliikelaitos tulisi toimimaan yhtenä liikelaitoskokonaisuutena. Liikelaitoksen palvelutarjonnassa tulisivat toiminnan alkuvaiheessa olemaan liikenneväylien ja liikenneympäristön rakentamisen kokonaispalvelut, liikenneympäristön hoidon ja ylläpidon kokonaispalvelut sekä liikenteen ja liikennejärjestelmien tieto- ja asiantuntijapalvelut.

Toiminnan kilpailuoikeudellisen läpinäkyvyyden ja kilpailuneutraaliteetin varmistamiseksi liikelaitos muodostettaisiin organisaatiorakenteeltaan ja tulosohjaukseltaan sellaiseksi, että se takaisi kilpailun neutraalisuuden. Liikelaitoksen toiminta järjestettäisiin sellaiseksi, että tarvittava läpinäkyvyys toteutuu.

Tieliikelaitoksella olisi hallitus, jonka valtioneuvosto nimittäisi kolmeksi vuodeksi. Koko liikelaitoksen toimintaa johdettaisiin kevyestä keskushallinnosta. Liikelaitoksella olisi myös oma alueorganisaationsa. Liikelaitoksen palvelukseen siirtyisi sen perustamisajankohtana arviolta 4 650 tielaitoksen palveluksessa olevaa henkilöä.

Liikelaitoksen liiketoiminnan ja organisaation tärkeimpiä suunnittelu kuuluisi liikelaitoksen johdon tehtäviin.

Tiehallinnon vastuu yleisistä teistä sekä tie- ja liikenneoloista

Yleisten teiden liikenne- ja tienpitovastuun osalta tavoitteet toteutuvat parhaiten antamalla perustettavalle uudelle virastolle, Tiehallinnolle, vastuu yleisistä teistä ja tieliikenneolojen kehittämisestä kuten tieliikenteen hallinnasta, teiden palvelu- ja laatu- tasosta, liikennöitävyydestä ja tieverkon kunnosta. Tiehallinto toimisi samalla tienpidon tuotteiden tilaajana sekä huolehtisi liikenteen ohjauksen ja palvelujen järjestämisestä ja asiakaspalveluista. Uusi virasto olisi liikenneministeriön hallinnonalalla toimiva tulosohjattu virasto. Sillä olisi yleisten teiden muodostaman tieverkon "omistajan" rooli ja sillä olisi ensisijainen tienpitäjän vastuu

yleisten teiden liikennöitävyydestä tienkäyttöön nähden. Tiehallinnolla olisi oikeus tehdä päätöksiä valtion puolesta tiestöön, tieliikenteeseen sekä tieverkon suunnitteluun, ylläpitoon ja käyttöön liittyvissä laissa raja-
tuissa asioissa.

Tiehallinto olisi valtioneuvoston ja eduskunnan budjettiohjauksessa. Ohjausvälineinä olisivat yleisiä teitä ja Tiehallintoa koskevat säädökset, tienpidon ja tiehallinnon oman toiminnan rahoitus, Tiehallinnolle asetettavat tienpidon vaikuttavuus- ja taloudellisuustavoitteet sekä Tiehallinnon omaa toimintaa koskevat tulostavoitteet. Lisäksi valtioneuvosto voisi käyttää myös muita virastomuotoisen toiminnan ohjausvälineitä. Tiehallinto ja sen alueorganisaationa toimivat tiepiirit olisivat tältä osin nykyisen tielaitoksen ja sen tiepiirien seuraajia.

Tiehallinto viranomaisena ja asiantuntijana

Koko liikennejärjestelmässä Tiehallinnolla olisi tieliikennejärjestelmän asiantuntijan rooli. Tiehallinto vastaisi yleisten teiden tieliikenneolojen toimivuudesta ja kehittämisestä osana koko liikennejärjestelmää. Tiehallinnolla olisi siten vastuu yleisestä tieverkosta, sen kehittämisestä ja palvelutasosta sen mukaan kuin eduskunta ja valtioneuvosto päättävät.

Tiehallinto osallistuisi yhdyskunta- ja maankäytön suunnitteluun ja toimisi asiantuntijana muun muassa tieliikennettä, tienpitoa, liikenneturvallisuutta, liikenteen ja tienpidon toimenpiteiden vaikuttavuutta ja liikennemuotojen yhteistoimintaa sekä ympäristövaikutuksia koskevista kysymyksistä.

Tiehallinto valmistelisi tie- ja liikenneoloja koskevia strategioita ja suunnitelmia sekä selvittäisi niiden vaikutuksia ja rahoitustarpeita liikenneministeriön päätöksentekoa varten. Aluetasolla Tiehallinnon piirit toimisivat alueellisina tieliikennejärjestelmän asiantuntijoina yhteistyössä aluekehitysviranomaisina toimivien maakunnallisten liittojen ja kuntien kanssa.

Tiehallinto vastaisi osaltaan yhteistyössä korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja tienpidon tuottajien kanssa liikennettä ja tienpitoa koskevasta tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Tiehallinnon omissa organisaatioissa ei yleensä tehtäisi varsinaista tutkimustyötä, vaan Tiehallinto selvittäisi tutkimus- ja kehittämistarpeita ja teettäisi varsinaiset tutkimus- ja kehitystehtävät alan tutkimuslaitok-

silla, korkeakouluilla, Tieliikelaitoksella ja muilla yrityksillä sekä osallistuisi alan tutkimushankkeiden rahoitukseen.

Tiehallinto huolehtisi ja vastaisi virasto-organisaationa yleisten teiden verkkoa, tienpitoa ja tieliikennettä koskevista viranomais-tehtävistä. Pääosa säännöksistä on yleisistä teistä annetussa laissa ja asetuksessa, tieliikennelaissa ja tieliikenneasetuksessa. Yksityisten teiden valtionavustustoimintaa koskevat asiat on säädetty yksityisistä teistä annetuissa laissa ja asetuksessa. Eräitä säännöksiä on maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa, oikeudesta entiseen tiealueeseen annetussa laissa, liikenneministeriön päätöksessä yleisten teiden näkemäalueiden määrittämisestä ja liikenneministeriön päätöksessä yleisillä teillä olevien lauttojen varusteista ja niiden liikenteen valvomisesta.

Tiehallinnon viranomaistehtävinä tulisivat edelleen olemaan seuraavat tehtävät:

- yleis- ja tiesuunnitelmien hyväksyminen sekä tiepäätösten ja tienpitotoiminnan korvausten hallinnollinen ja lakisääteinen käsittely siltä osin kuin ne eivät kuulu liikenneministeriön tehtäviin;
- tieviranomaistehtävät lausunnonantajana;
- tieverkon laajuutta ja tiealueita koskevien asioiden hallinnollinen käsittely;
- liikenteen painojen ja nopeuden rajoittaminen;
- tieverkon, tiealueen ja tienvarsien erikoiskäyttöä koskevat luvat; sekä
- yksityisten teiden valtionavut.

Tiehallinnon alueorganisaatio, tiepiirit turvaisivat alueellisen ja paikallisen asiakaspalvelun, kuten lupien ja neuvonnan saannin tiepiirien konttoreista ja tarpeen mukaan myös paikallisella tasolla omien paikallispalvelujen tai yhteispalvelujen kautta.

Tiehallinto yleisten teiden tienpidon tilaajana

Tiehallinnon eräänä tehtävänä on hankkia sen käyttöön osoitetuilla määrärahoilla tienpidossa tarvittavat tuotteet ja palvelut markkinoilla olevilta tuottajilta mahdollisimman edullisesti ja oikealaatuisina. Tältä osin Tiehallinnolla on mahdollisuus osaltaan luoda edellytyksiä koko Suomen infrastruktuurialan teollisuuden kehittämiseen.

Infrastruktuuriala on kauppa- ja teollisuusministeriön sekä Tekesin eli Teknologian kehittämiskeskuksen selvitysten mukaan kehittynyt heikosti verrattuna muihin teolli-

suudenaloihin. Yhtenä koko alan ongelmana on, että rakennusprosessi pelisääntöineen ei tue rakentamisen teollistamista, elinikäkustannusten huomioonottamista, ympäristövaikutusten vähentämistä, kustannusten alentamista ja tuottavuuden kehittämistä. Alan laadun kehittämistyö on pysähtynyt laatujärjestelmien tasolle.

Alan nykyisessä toimintatavassa kilpailuttaminen ei koske rakentamisen lopputuotetta. Rakennuttaja teettää suunnitelmat ja urakakilpailun perusteella valitaan toteuttajaksi se, joka toteuttaa suunnitelman halvimmalla. Tällainen toimintatapa ei johda tuotetta koskevan osaamisen kehittymiseen eikä mahdollista tutkimus- ja tuotekehitystyötä. Selvitysten mukaan alan kilpailuttamistapojen tulisi johtaa kokonaisuuksien hallintaan, edellyttää asiakkaan yksilöllisten vaatimusten täyttämistä ja ohjata eri tahoja yhteistyöhön.

Askettain tehdyssä infraklusterin teknologiaohjelman esiselvityksessä on tunnistettu edellä mainitut ongelmat. Esiselvityksessä asetettiin alan tavoitteeksi kehittää rakennuttamisprosessia, tuottavuutta ja kilpailukykyä, henkistä pääomaa ja kansainvälistä kilpailukykyä.

Tiehallinnon tehtävänä on osaltaan luoda edellytyksiä koko Suomen infrastruktuurialan kehittämiseksi toimimalla vaativana asiakkaana ja ottamalla käyttöön rakennuttamismenettelyjä, joissa tuottajan valinnassa käytetään perusteena hinnan lisäksi tuotteen laatuvaatimuksia ja tuottajan laaduntuottokykyä.

Tiehallinto voi myös osaltaan varmistaa edullisia hintoja, liikenneturvallisuutta ja hyvää laatua toimivien markkinoiden ja kilpailun avulla. Tiehallinto järjestäisi tarjouskilpailut, käsittelee tarjoukset ja valitsisi toimenpiteiden toteuttajat rakennuttamismenettelyihin perustuvien tarjousten arviointiperusteiden mukaisesti.

Tietuotannon tuotteiden ja palvelujen hankinnassa virasto edistäisi kansainvälisten kehitysnäkymien mukaisesti siirtymistä kokonaisvastuun, laatu vastuun ja monipuolisten kannusteiden käyttöön. Olennaista on toimivien markkinoiden aikaansaaminen ja erityisesti siirtymävaiheessa markkinahäiriöiden välttäminen.

Kaikilta tuottajilta vaaditaan jo nykyisin laatujärjestelmät tai ainakin laatusuunnitelmat, joiden avulla voidaan laatu vastuuta siirtää tuottajille, mahdollistaa tuottajien toimintatapojen ja työmenetelmien kehittäminen

sekä vähentää samalla viraston valvontatyötä. Tiehallinnon omaan tilaajatoimintaan varataan riittävät resurssit.

Teiden suunnittelussa hankinta voisi koskea kaikkia suunnittelutehtäviä. Suunnittelu- ja palvelut ostettaisiin siirtymäkauden jälkeen tarjouskilpailun perusteella. Tarjouskilpailuun kehitettäisiin tuottajien valintaperusteet kansainvälisten mallien mukaisesti. Nykykäytäntöön verrattuna tulisi korostumaan suunnitelmien laatijan vastuu teknisistä ratkaisuista ja työn laadusta sekä yhteistyö molempien osapuolten välillä. Tämä parantaisi myös maarakennusalan tuotannollista osaamista ja kilpailukykyä.

Suurten rakentamishankkeiden teettämiseksi virasto toimisi rakennuttajana, jolloin se voisi käyttää esimerkiksi projektinjohto-, kokonaisvastuu- tai kokonaisurakointia. Päälystetyöt voitaisiin hankkia alueellisina kokonaisuuksina. Päälysteiden uusimistöihin voitaisiin sisällyttää tarvittavat tierakenteiden korjaus- ja vahvistustyöt.

Kunnossapidossa urakat olisivat tyypillisesti useampivuotisia alueellisia hoitourakointia, joiden koko vaihtelisi markkinoiden syntymisen ja kehittymisen mukaan arviolta 500 ja 1 500 tiekilometrin välillä. Mikäli toimivia markkinoita ei synny, voidaan tarvittaessa kilpailuttaa myös pienempiä alueellisia urakkakokonaisuuksia. Urakointia kehitettäisiin siirtymävaiheen aikana toimintavastuuurakan suuntaan. Tiehallinto voisi ostaa siirtymäkaudella lauttaliikenteen hoidon kokonaisuutena. Siirtymäkauden aikana selvitetään, onko mahdollista kilpailuttaa myös lauttaliikennepalvelut. Muita kunnossapidon tuotteita ja palveluja virasto ostaisi erillisurakoina.

Kilpailun avaaminen yleisten teiden tienpidossa

Yleisten teiden tienpito avattaisiin täysin kilpailulle vuoden 2004 loppuun mennessä, jolloin yleisten teiden suunnittelu ja hoitokin olisivat kilpailun piirissä. Rakentaminen ja ylläpito avattaisiin kilpailulle vuosina 2001 ja 2002.

Tiehallinnon tehtävänä on luoda edellytyksiä toimivien yleisten teiden tienpidon markkinoiden syntymiseen. Toimintaedellytyksiä luodessaan Tiehallinto avaisi yleisten teiden tienpidon tuotannon asteittain avoimeen kilpailuun. Kilpailun avaamisen tarkka askellus

määräytyisi sen mukaisesti kuin virastolle kehittyä valmiuksia laajaan uusimuotoiseen kilpailuttamiseen ja yrityksille liiketoiminnallisia edellytyksiä tarjoamiseen. Tarkoitus on edetä tuotannossa täyteen kilpailuun vaiheittain neljässä vuodessa, rakentamisen ja ylläpidon osalta kuitenkin nopeammin. Tiehallinnossa on pilottiurakoiden yhteydessä kehitetty uusia kilpailuttamiskäytäntöjä ja -menettelyjä sekä niihin liittyviä asiakirjoja. Tällainen kehittämistyö sekä uusien menetelmien soveltamis- ja sisäänajovaihe ovat useita vuosia vaativa prosessi. Kansainvälisten kokemusten mukaan sisäänajo on vaatinut 3 — 4 vuotta.

Rakentamisessa ja ylläpidossa kilpailua avattaisiin vaiheittain siten, että rakentaminen ja ylläpito avautuisivat kilpailulle siirtymäkauden kahden ensimmäisen vuoden eli vuosien 2001—2002 aikana. Arvioitu rakentamisen ja ylläpidon volyymit olisi noin 600 miljoonaa markkaa kumpanakin vuonna. Samana aikana avattaisiin kilpailulle myös kaikki uudet tieverkon kehittämiskohteet. Kehittämiskohteiden lopullinen rahoitustaso määräytyy valtion talousarviossa.

Suunnittelun osalta kilpailu avattaisiin asteittain neljän vuoden eli vuosien 2001—2004 aikana. Arvioitu kilpailuun tuleva suunnittelunvolyyymi olisi noin 150 miljoonaa markkaa kunakin vuonna.

Vuoden 2001 hoitourakoista voitaisiin avata avoimeen kilpailuun alueellisesti noin 250 miljoonan markan arvosta. Tämän jälkeen vuosittain kilpailuun tulevaa osuutta voitaisiin lisätä tasaisesti niin, että kunnossapito olisi avattu täysin avoimeen kilpailuun jo vuoden 2004 loppuun mennessä.

Edellä esitetyn siirtymäkauden ja siihen liittyvän vaihteellisuuden tuloksena Tielikelaitokselle ja markkinoille tuleville yrityksille olisi joka vuosi tarjottavana hoidon nykyistä suurempia, pitempiketoisia laatuvaatullisia urakoita jokaisen tiepiirin alueella noin neljäsosa kyseisen tiepiirin yleisten teiden hoidosta.

Markkinoiden asteittaisella avaamisella välttyttäisiin tilanteelta, jossa markkinat ovat usean vuoden kiinni ja mahdolliselta tilanteelta, jossa voittaja veisi kerralla kaikki työt useaksi vuodeksi. Ne kokonaisuudet, jotka eivät ole avoimessa kilpailussa siirtymävaiheen aikana, tulisivat liikelaitoksen urakoiksi neuvottelu-urakoina, koska liikelaitos sopeuttaa henkilöstönsä hallitusti samana aikana. Siirtymäkauden aikana urakoiden laa-

juutta ja laatuvaastuuta voitaisiin edelleen kehittää.

Tiehallinnon ohjaus ja organisaatio

Tiehallinnon käyttöön tulisivat liikenneministeriön osoittamana valtion talousarviossa yleisten teiden tienpitoon osoitetut määrärahat. Talousarviomäärärahojen ohjaus on tulosohjauksen lisäksi viraston ohjauksen keskeinen osa. Tulosohjauksessa voitaisiin virastolle antaa tienpidon vaikuttavuustavoitteiden lisäksi sen oman toiminnan tehokkuutta ja edellä esitetyn tienpidon kilpailun avaamista koskevia määrällisiä ja aikataulullisia tavoitteita. Kilpailun avaamista koskevilla tavoitteilla voitaisiin osaltaan varmistaa hallittu muutos ja markkinoiden kehittyminen siirtymäkauden aikana.

Tiehallintoa ohjaisi ja valvoisi valtioneuvoston määrääjäksi nimittämä johtokunta. Johtokunnan tehtävänä olisivat viraston ohjaus ja valvonta sekä toiminnan kehittäminen. Johtokunnan asettamisessa ja kokoonpanossa varmistettaisiin yhteiskunta-, liikenne- ja tiepolitiikasta johdettujen tavoitteiden toteutuminen, tie- ja liikennealojen ylläpitäminen ja kehittäminen sekä kilpailujen markkinoiden toimintaedellytysten luominen. Tiehallintoa johtaisi pääjohtaja.

Tiehallinnon keskushallinto

Tiehallinnon keskushallinto huolehtisi valtakunnallisista tie- ja liikennealojen kehittämistä koskevista selvityksistä sekä tienpitoa ja tieliikennettä koskevasta tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Se vastaisi päätieverkon toimenpiteiden ohjelmoinnin koordinoinnista sekä tieverkon hoito- ja kuntotason tavoitteiden valmistelusta ja sopimisesta liikenneministeriön ja alueorganisaation kanssa. Keskushallinto vastaisi myös tarvittavien järjestelmien ja rekisterien kehittämisestä yhteistyössä palvelutoimittajien kanssa.

Keskushallinto huolehtisi Tiehallinnon tulos- ja talousohjausjärjestelmän edellyttämästä toiminnasta liikenneministeriön ja alueorganisaation kanssa. Samoin keskushallinto vastaisi tienpidon tilaajatehtävien yhtenäisyydestä ja koordinoinnista.

Toiminnassa tarvittavien tuotteiden ja palvelujen hankintatehtävissä keskushallinto huolehtisi infrastruktuurialan kehitysedelly-

tysten ja markkinoiden toimintaedellytysten luomisesta, kilpailuneutraliteetin ylläpidosta ja kilpailutilanteen edellytysten luomisesta ja ylläpidosta yhteistyössä alan kanssa. Toimivien markkinoiden ylläpitämiseksi se huolehtisi tienpidon tuotteistuksen ja urakointimuotojen ja niihin liittyvien toimintalinjojen, toimintapolitiikkojen, järjestelmien, sopimusmallien ja asiakirjojen kehittämisestä ja ylläpidosta sekä hankintatoiminnan valtakunnallisesta yhtenäisyydestä. Keskushallinto koordinoisi valtakunnallisten kehittämishankkeiden tilaamista ja alueorganisaation toimintaa.

Keskushallinto muodostuisi varsinaisista tiehallintotehtäviä hoitavista yksiköistä ja näitä palvelevista tukitoiminnoista.

Tiehallinnon keskushallintoon siirtyisi viraston perustamisvaiheessa nykyisestä tielaitoksesta noin 250 henkilöä.

Tiehallinnon alueorganisaatio

Tiehallinnon alueorganisaationa toimivilla tiepiireillä säilytettäisiin nykyisen tielaitoksen piiritason laaja toimivalta ja vastuu. Tiepiirit päättäisivät sovittujen tulostavoitteiden, rahoituksen ja alueellisen yhteistyön puitteissa tienpidon alueellisista ja paikallisista toimenpiteistä ja hankkisivat tienpidon tuotteet ja palvelut kilpailun perusteella alan yrittäjiltä. Alueella tiepiirit toimisivat nykyisen tielaitoksen piirijaolla.

Tiehallinnon alueorganisaatio vastaisi oman alueensa tie- ja liikenneolojen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä toiminnan edellyttämien rahoitustarpeiden selvittämisestä. Se huolehtisi yhteistyöstä keskushallinnon, asiakkaiden ja alueellisten sidosryhmien kanssa.

Tienpidon tuotteiden ja palvelujen hankintatehtävissä alueorganisaatio huolehtisi omalla alueellaan toteutettavan tienpidon tuotannon kilpailuttamisesta, sopimuskäytännöstä ja työn valvonnasta.

Viranomaistehtävissä alueorganisaatio huolehtisi asiakkaiden tarvitsemista lupa-, lausunto- ja avustuspalveluista sekä liikenteen hallinnasta, opastuksesta, säätelystä ja rajoituksista.

Perustamisvaiheessa tielaitoksesta siirtyisi viraston alueorganisaation palvelukseen noin 800 henkilöä. Keskimääräisessä tiepiirissä olisi perustamisvaiheessa noin 90 henkilöä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Yhteiskunta- ja liikennepoliittiset vaikutukset

Taloudellisen ja toiminnallisen tehokkuuden parantuminen

Toimivan infrastruktuurin luominen, ylläpito ja kehittäminen ovat keskeisimpiä yhteiskunnan toiminnan ja kehityksen perusedellytyksiä. Näitä edellytyksiä on niin tietokun fyysisenkin liikenteen alueella kehitetty liikelaitostamalla ja yhtiöittämällä sekä kilpailua lisäämällä. Liikenneministeriön hallinnonalan keskeisimmät toimenpiteet ovat Posti- ja telelaitoksen sekä Valtionrautateiden ensi vaiheen liikelaitostaminen ja sittemmin osakeyhtiöittäminen ja jakautumisprosessissa sittemmin muodostetun Sonera Oyj:n vaiheittainen yksityistäminen sekä Ilmailulaitoksen liikelaitostaminen.

Toimenpiteillä on voitu merkittävästi tehostaa näiden organisaatioiden palvelutuotannon taloudellisuutta ja usein myös parantaa palvelujen laatua sekä päästy reaalisesti alenevaan hintatasoon. Näin on varmistettu palvelujen kehittäminen ja rahoitus mahdollisimman pitkälle tulevaisuuteen. Samalla on voitu luoda valtiontalouden kannalta merkittäviä omistusraroja ja realisoida niitä.

Vastaavasti tielaitoksen uudelleen organisoimisella Tiehallintoon ja Tielikelaitokseen sekä kilpailun lisäämisellä pyritään taloudelliseen ja toiminnalliseen tehokkuuteen tieinfrastruktuurin rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Samalla rahoituksella saadaan määrällisesti ja laadullisesti enemmän aikaan.

Tiepoliittisen päätöksenteon parantuminen

Tuotantotoiminnan eriyttäminen viranomaistoiminnoista selkeyttää ja vahvistaa liikennepoliittikan strategioiden, linjojen ja painopisteiden asettamista. Eduskunnan päätöksenteosta johdettava valtioneuvoston ja liikenneministeriön liikenne- ja infrastruktuuripoliittinen ohjaus voidaan valtioneuvoston toiminnan kehittämisessä noudatettujen suuntaviivojen mukaisesti kohdistaa yhteiskuntapoliittisesti keskeisiin ja tärkeisiin kysymyksiin.

Tiehallinto olisi virastona liikenneministe-

riön ja sen kautta valtioneuvoston ja eduskunnan yhteiskunta- ja liikennepoliittisessa ohjauksessa. Ohjaus koostuisi paitsi Tiehallintoa, myös yleisiä teitä koskevista säädöksistä, tienpidon ja Tiehallinnon rahoituksen määrittävästä budjetista, Tiehallinnolle asetettavista tulostavoitteista ja muusta valtioneuvoston ja myös aluetason ohjauksesta. Liikelaitos taas toimisi eduskunnan ja valtioneuvoston liiketaloudellisista lähtökohdista lähtevässä ohjauksessa puhtaasti tuotannollisessa toiminnassa, jossa Tiehallinto kilpailuttaisi sitä alan muiden yritysten kanssa.

Sidosryhmä- ja asiakasyhteistyön tehokkuus

Tiehallinto ja sen alueorganisaationa toimivat tiepiirit jatkaisivat pitkälle nykyisen tielaitoksen viranomaisosan toimintaa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Alueellisesti tiepiirit olisivat paitsi keskushallinnon ohjauksessa, myös aluekehityslain perusteella maakunnan liittojen kanssa yhteistyössä tienpidon alueellisten tarpeiden, tavoitteiden ja ohjelmien laatimisessa. Tiehallinnon alueellisessa ohjauksessa säilytettäisiin tilaa alueiden omille tavoitteille valtakunnallisten rinnalla.

Tiepiireillä säilyisi niiden laaja toimivalta ja vastuu aluetason suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tiehallinnon ja tuotannon roolien eriytymisen myötä Tiehallinnolla olisi mahdollisuus tehokkaampaan sidosryhmä- ja asiakasyhteistyöhön.

Teiden palvelutason ja kunnossapidon laatutason säilyttäminen

Vastuu yleisten teiden palvelu- ja laatutasosta, liikennöitävyydestä ja tieverkon kunnosta säilyisi virastomuodossa toimivalla Tiehallinnolla. Tiehallinto ja sen alueorganisaatio hankkisivat tarvittavat tieverkon hoito-, ylläpito- ja kehittämistyöt sekä liikenteen palvelutehtäviä alan tuottajilta Tiehallinnon ja liikenneministeriön välillä sovitujen palvelu- ja laatutasovaatimusten mukaisina. Siten tielaitoksen jakaminen kahdeksi erilliseksi organisaatioksi ei sinällään vaikuttaisi yleisten teiden tie- ja liikenneoloihin, teiden kuntoon, liikenneturvallisuuteen eikä kunnossapidon laatutasoon. Uudistuksen myötä tuleva toiminnan tehostuminen ja hallinnon keventyminen kuitenkin luovat ny-

kyistä parempia taloudellisia edellytyksiä sovittujen palvelu- ja laatutasotavoitteiden ylläpitoon.

Kaikkien tienpidon tehtäviin tarjoutuvien on kyettävä osoittamaan riittävä laaduntuotokyky, mikä osoitetaan auditoinneilla. Tienpidon hankinnat tehdään kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella, jossa laadun osuudella on suuri merkitys.

Laatutasovaatimusten varmistamiseksi Tiehallinto edellyttäisi kaikilta sille tarjoavilta tuottajilta alkuvaiheessa Tiehallinnon hyväksymiä laatusuunnitelmia ja myöhemmin laatujärjestelmiä. Sen lisäksi Tiehallinto järjestäisi urakkasopimuksissa määritettyjen laatu- ja palvelutason seurannan ja valvonnan.

Syntyvässä uudessa tilaaja-tuottaja -mallissa Tiehallinto tiedottaa toiminnastaan selkeästi tienkäyttäjille ja julkistaa muun muassa tuottajille asettamansa teiden laatutasoa koskevat tavoitteet ja standardit. Tätä työtä on tehty jo laajasti tiepiirien antamien palvelusitoumusten avulla. Kaikilla tiepiireillä on palvelusitoumukset vuoden 2000 loppuun mennessä.

Tieliikelaitoksella olisi lisäksi velvollisuus tarjoutua yleisten teiden hoitourakoihin ja lauttaliikenteen hoitoon kattavasti koko maan alueella. Näin varmistettaisiin kilpailun toimimista ja turvattaisiin yleisten teiden palvelutaso syrjäisillä seuduilla. Lauttaliikenteen hoito koskisi niitä noin 50 lauttapaikkaa, jotka ovat yleisten teiden verkolla. Lauttoilla tarkoitetaan sekä lautta-aluksia että losseja.

Poikkeusoloihin varautuminen

Sekä uusi tiehallinnosta vastaava virasto että liiketoimintaa harjoittava liikelaitos ovat velvollisia varautumaan poikkeusoloihin siitä annetun erillisen lainsäädännön mukaisesti. Varautuminen tapahtuisi etukäteissuunnitelmin, poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin ja muin toimenpitein. Tiehallinnolla olisi valmiussuunnittelun yleisvastuu. Samoin Tiehallinnolla virasto-organisaationa olisivat nykyisellä tielaitoksella olevat velvoitteet valtakunnallisesta ja alueellisesta tiestöön, sen poikkeusolojen aikaiseen käyttöön sekä puolustusvoimien avustamiseen liittyvästä valmiussuunnittelusta. Liikelaitokselle puolestaan siirtyvät tielaitoksen velvoitteet poikkeusolojen kohdekohtaisesta suunnittelusta ja valmiusvarastoin-

nista. Liikenneministeriö päättäisi erikseen varautumisen tasosta ja varautumisen jakautumisesta Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen kesken.

4.2. Taloudelliset vaikutukset

Yleistä

Tieliikelaitos on tarkoitus perustaa niin, että se voisi aloittaa toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2001. On tärkeää, että lait voitaisiin vahvistaa niin, että liikelaitoksen perustamiseen tarvittavat hallinnolliset toimet ja liiketoiminnan aloittamisen valmistelu ehditään suorittaa hyvissä ajoin ennen liikelaitoksen toiminnan aloittamista.

Liikelaitoksista annetun yleislain mukaan Tieliikelaitos kattaa sekä käyttö- että investointimenonsa tuloillaan. Sillä on oma rahatoimi. Liikelaitoksella on lisäksi yleislain perusteella oikeus lyhytaikaisen lainan ja toimitusluoton ottamiseen. Se saa ehdotuksen mukaan myös oikeuden ottaa pitkäaikaista lainaa yleislaista johtuvin rajoituksin eli eduskunnan suostumuksella ja valtioneuvoston asettamin rajoituksin. Lainanotto-oikeutta puoltaa liikelaitoksen liiketoiminnan investointien rahoittaminen.

Liikelaitoksen pääomarakenne on tarkoitus muodostaa sellaiseksi, että se turvaisi aloitusvaiheen ja siirtymäkauden aikaisen riittävän rahoituksen ja että se mahdollistaisi liikelaitoksen kannattavan toiminnan pitkällä aikavälillä. Toimialan kilpailutilanne sekä toimialan pääomarakenne otetaan huomioon liikelaitoksen pääomarakennetta muodostettaessa.

Liikelaitoksen alustavan liiketoiminnan suunnitelman perusteella on arvioitu, että sen liike-tulos riittäisi voiton tuloutuksen nostamiseen asteittain 10 prosenttiin peruspääomasta. Siirtymäkauden aikana vuosina 2001–2004 peruspääoman tuloutusvaatimus olisi riippuvainen markkinoiden avautumisesta. Alustava arvio liikelaitoksen ensimmäisen toimintavuoden liikevaihdosta on 3,4 miljardia markkaa, josta nettotulos olisi noin 40 miljoonaa markkaa. Suunnitellusta liikevaihdosta liikelaitos hankkisi alihankintoina tienpidon palveluja ja tuotteita yksityiseltä sektorilta noin 1 520 miljoonalla markalla. Liikelaitos jatkaisi tielaitoksen tuotannon nykyistä alihankintapolitiikkaa, jolla vältettäisiin markkinatilanteen välittömät muutokset.

Perustettavalle liikelaitokselle osoitettava omaisuus

Pääperiaate nykyisen tielaitoksen omaisuuden jaossa olisi, että Tiehallinnon hallintaan jäisi tieoikeuden perusteella oleva omaisuus, ja liikelaitokselle luovutettaisiin liiketoiminnassa välittömästi tai välillisesti käytettävä omaisuus. Omaisuuden luovuttaminen liikelaitokselle tapahtuisi käypään arvoon, joka on kirjanpitoarvo, ellei toisin päätetä.

Tielaitoksen hallinnassa olevista 283 kunnossapidon tukikohtakiinteistöstä luovutetaan liikelaitokselle sen tarvitsemat 17 tukikohtakiinteistöä. Samoin luovutetaan 32 kappaleta tielaitoksen 68:sta monitoimikiinteistöstä. Luovutettavia kiinteistöjä on käyväillä arvoilla noin 50 miljoonan markan arvosta.

Tielaitoksen hallinnassa oli 31 päivänä joulukuuta 1999 yhteensä 1 420 tienpitoaineen ottopaikkaa, joista tielaitos hallitsi tieoikeuden nojalla 559 ainesaluetta. Muista kuin tieoikeudella olevista, yhteensä 861 ainesalueesta liikelaitokselle luovutetaan käypiin arvoihin arvostettuna yhteensä noin 105 miljoonan markan arvosta. Tiehallinnolle jää kilpailuttamisen kannalta strategiseksi arvioituja tienpitoaineen ottopaikkoja, joita voidaan käyttää kilpailuttamisessa hyväksi myöhemmin.

Maarakennusalan kanssa yhteistyössä on käynnistetty selvitys maa-ainesten strategisesta merkityksestä ja käyvän arvon määrittelemisestä sekä kilpailuttamisen kannalta strategisista alueista. Selvityksen perusteella päätetään omaisuuden arvosta aloittavassa taseessa sekä omaisuuden jaosta Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen kesken.

Liikelaitokselle luovutetaan käyvästä arvosta noin 390 miljoonan markan arvoiset tielaitoksen hallussa perustamishetkellä olevat tuotannolliset koneet sekä lossit ja lautta-alukset. Liikelaitokselle luovutetaan lisäksi kirjanpitoarvoon laitteet, kalusteet, käyttöomaisuusarvopaperit sekä aines- ja tarvikevarastot.

Tielaitoksen omistama 40 prosentin omistusosuus Finnroad Oy -nimisen vientiyhtiön osakkeista osoitettaisiin Tieliikelaitokselle.

Vuoden 1999 tilinpäätöksen perusteella ja edellä olevien periaatteiden soveltamisen jälkeen liikelaitokselle siirrettävän omaisuuden arvoksi arvioidaan alustavasti noin 710 miljoonaa markkaa. Alustava arvio tarkentuu valtioneuvoston omaisuuden luovutus päätöksen valmistelun yhteydessä.

Liikelaitoksen aloittavassa taseessa omaisuuden luovutusta vastaan peruspääomaan merkitään noin 102 miljoonaa markkaa ja muuhun omaan pääomaan sekä vieraaseen pääomaan loput siten, että omavaraisuusaste olisi enintään 50 prosenttia. Velka valtiolle olisi noin 281 miljoonaa markkaa. Lomapalkkavelat noin 115 miljoonaa markkaa olisivat taseessa siirtovelkana. Oman ja vieraan pääoman suhde aloitusvaiheessa määritellään siten, että siirtymäkauden lopussa vuonna 2004 se ei oleellisesti poikkea alan suurimpien yritysten vastaavalla tavalla lasketusta arvosta.

Tiehallinnolle osoitettava omaisuus

Tielaitos hallitsee osaa maa-alueista ja tienpitoainesalueista omistusoikeudella ja osaa tielain perusteella tieoikeudella. Tieoikeudella olevat alueet ovat pääasiassa määrättyä tiehanketta varten tielakiin perustuvalla tieoikeudella hankittuja tienpitoainesalueita, joita tielaitos ei omista vaan joihin sillä on käyttöoikeus. Nämä alueet jäisivät Tiehallinnon hallintaan. Tiehallinnon hallintaan jäävien maa-alueiden, tiealueiden, ja tierakenteiden kirjanpitoarvo on noin 88 miljardia markkaa. Tiehallinnolle jäisi edelleenkin yleisistä teistä annetun lain mukainen oikeus tienpitoainesalueiden hankkimiseen määrätyn tiehankkeen toteuttamiseksi, jos se on hankkeen kannalta tarpeellista.

Viraston hallintaan jäisi 36 nykyisen tielaitoksen monitoimikiinteistöistä. Sen lisäksi viraston hallintaan jäisi myöhemmin yksilöitävä määrä strategisiksi määriteltäviä tienpitoaineiden ottopaikkoja sekä kaikki eli 560 kappaletta tieoikeuden nojalla olevaa tienpitoaineiden ottopaikkaa.

Virastolle siirrettäisiin tielaitoksen varasil-takalusto. Varasil-takalusto on hankittu valmiustarpeisiin ja se olisi edelleen Tiehallinnon sopimuskumppaneiden käytössä korvausta vastaan.

Tielaitoksen hallinnassa olevista kunnossapidon tukikohtakiinteistöistä osoitettaisiin Tiehallinnolle noin 270 kappaletta. Nämä tukikohtakiinteistöt olisivat Tieliikelaitoksen tai alueen kunnossapitourakan voittaneen urakoitsijan vuokrattavissa. Urakkaehtoihin voitaisiin sisällyttää velvoite tukikohdan vuokraamisesta käyttöön. Sellaiset tukikohtakiinteistöt, joita ei kunnossapidon aluejaon suurentumisen takia välttämättä tarvittaisi

kunnossapitotuotannossa, voitaisiin siirtää myöhemmässä vaiheessa Kapiteeli Oy:lle tai Valtion kiinteistölaitokselle.

Kilpailuneutraliteettiin vaikuttavat rekisterit ja järjestelmät jäisivät Tiehallinnolle.

Virastolle siirrettäisiin tielaitoksen suunnitelmavarasto. Tiehallintoon siirtyisivät myös tarpeelliset toimistokoneet ja kalusto. Tielaitoksen omistuksessa nykyisin olevat Kiinteistö Oy Tieliikennemuseon osakkeet siirrettäisiin Tiehallinnolle.

Vaikutukset valtiontalouteen

Tienpidon tilaaja- ja tuottajarakenteiden eriyttämisellä saavutettu toimintojen tehostaminen ja kilpailun avaaminen ovat tuoneet tienpitoon pitemmällä aikavälillä noin 10 prosentin suuruiset kustannussäästöt. Yleisten teiden tienpidossa tämän merkitys olisi nykyisellä rahoitustasolla noin 300–400 miljoonaa markkaa vuodessa siirtymäkauden jälkeen. Tämä taloudellisuuden kehitys antaisi tilaa tieliikenneolojen kehittämiseksi ja laatutason turvaamiselle.

Yleisten teiden tienpidon rahoitus osoitettaisiin Tiehallinnolle nykyisin momenttiraakentein.

Tiehallinto hankkisi tienpidossa tarvittavat tuotannolliset toimenpiteet ja palvelut markkinoilta toimivilta tuottajilta, joista merkittävä olisi edellä mainittu liikelaitos. Tiehallintoon siirtyisi perustamisajankohtana tielaitoksesta noin 1 050 vakinaista henkilöä, jotka jäisivät valtion budjettitalouden piiriin.

Tuotantoliikelaitoksen talous ja sen vakinaisen henkilöstö, perustamisajankohtana arviolta 4 650 henkilöä, siirtyisi pois valtion budjettitalouden piiristä.

Valtion talousarvioon otettaisiin valtion tuloina liikelaitoksen voiton tuloutukset sekä liikelaitokselle lainaehdoin myönnetyn rahoituksen takaisinmaksut ja korot. Tuloutus olisi vuonna 2001 noin 2 miljoonaa markkaa, vuonna 2002 noin 5 miljoonaa markkaa, vuonna 2003 noin 8 miljoonaa markkaa ja täysimääräisenä vuonna 2004 noin 10 miljoonaa markkaa. Vieraan pääoman takaisinmaksusta ja korosta määrätään valtioneuvoston päätöksellä. Lisäksi liikelaitos tulouttaisi valtiolle eläkemaksut ja muut maksut henkilöstölle keskitetysti suoritettavista etuuksista ja korvauksista. Valtion menoina otettaisiin valtion talousarvioon henkilöstön eläkkeet ja muut henkilöstölle keskitetysti suoritettavat

etuudet ja korvaukset. Liikelaitos tulouttaisi valtiolle myös vuokrat niistä kiinteistöistä, jotka jäisivät tiehallinnon omistukseen mutta liikelaitoksen käyttöön.

Vuoden 2000 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen sisällytetään liikelaitoksen perustamiseen osoitettava 5 miljoonan markan määräraha.

Hyväksyessään tielaitoksen liikelaitostamista koskevan periaatepäätöksen valtioneuvosto päätti, että vuosien 2000—2003 osalta perustienpidon määrärahoja lisätään. Lisäys toteutetaan myöntämällä perustienpitoon 200 miljoonan markan lisärahoitus kevään 2000 lisätalousarviossa. Aktiivisiin sopeuttamistoimenpiteisiin käytetään perustienpidon määrärahoja vuosina 2001—2004 yhteensä 90 miljoonaa markkaa. Erillisen hankepaketin toteutukseen valtioneuvosto päätti osoittaa 500 miljoonaa markkaa. Tämä hankerahoitus on erillinen, nimenomaan liikelaitostamiseen liittyvä siirtymäkauden rahoitusjärjestely.

Lisärahoituksen avulla sopeutetaan henkilöstön määrää, säilytetään liikenneverkkojen kunto ja arvo nykytasolla ja toteutetaan eräitä kannattavia investointeja tehokkaasti. Periaatepäätöksen mukaan tienpitoon osoitettu lisärahoitus pienentää henkilöstön vähentämistarvetta. Periaatepäätöksen mukaan tienpidon määrärahataso vuosina 2001—2003 on vähintään 3 821 miljoonaa markkaa. Lisärahoituksen edellytyksenä on, että organisaatiouudistus hyväksytään eduskunnassa.

4.3. Elinkeino- ja kilpailupoliittiset vaikutukset

Euroopan unionin (EU) jäsenyys sinällään ei aiheuta tielaitoksen organisaation muutostarpeita. Euroopan yhteisön perustamissopimus sekä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen määräykset julkisista hankinnoista edellyttävät avoimuus-, syrjimättömyys- ja kynnysarvomääräysten noudattamista tarjouksia pyydetessä ja niitä käsitellessä. Tarjousmenettelyn kilpailutilanteesta tulee olla avoin. Suomen julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on EU-direktiivien mukainen. Tielaitos on julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) mukainen valtion hankintayksikkö, joka noudattaa hankintasäännöksiä. Molemmat perustettavaksi ehdotetut uudet organisaatiot olisivat myös valtion hankintayksiköjä.

Maailman kauppajärjestön WTO:n GPA-

sopimus ja EU:n hankintadirektiivit koskevat vain kynnysarvon suuruisia ja kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Sovellettavat kynnysarvot vuonna 2000 ovat tavara- ja palveluhankinnoissa noin 1,189 miljoonaa markkaa ja rakennusurakoissa noin 29,7 miljoonaa markkaa. Kynnysarvon määrittelee Suomessa kauppa- ja teollisuusministeriö vuosittain. Kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava EU:n virallisessa lehdessä.

Julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti sekä Tiehallinto että Tielikelaitos käyttävät hyväksi olemassa olevat kilpailuttamismahdollisuudet kaikissa hankinnoissaan eli siis myös kynnysarvot alittavissa.

Yleisten teiden tienpidon markkinoiden avautuminen

Uusi liikelaitos tulisi lähtötilanteessa toimimaan asteittain avautuvilla kilpailluilla markkinoilla. Suunnittelutehtävissä ja varsinaisissa urakointitehtävissä markkinoilla on yrityksiä, joita nykyisen tielaitoksen tuotanto on käyttänyt hankinnoissaan muun muassa pääurakoitsijavastuulla. Tielaitoksen tuotannon alihankintojen osuus on ollut viime vuosien aikana vuositasolla teiden parantamisessa ja rakentamisessa noin 1 500 miljoonaa markkaa ja kunnossapidossa noin 600—700 miljoonaa markkaa. Suunnittelutehtävissä konsulttitoimeksiantojen suuruus on ollut viime vuosien aikana noin 150 miljoonaa markkaa vuodessa. Liikelaitos tulisi edelleenkin käyttämään tarjoamiensa tuotteiden ja palvelujen tuotannossa alihankkijoita.

Yleisten teiden tienpidon tuotannon avautuessa asteittain avoimeen kilpailuun yksityiselle konsultti- ja urakoitsijakunnalle tulisi nykyisten tienpidon rahoitusnäkymien mukaan asteittain kilpailuun nykyistä suurempia suunnittelu-, kunnossapito- ja rakennushankekokonaisuuksia vuositasolla noin neljän miljardin markan arvosta. Näistä markkinoista tielaitos on tehnyt omana työnään noin 1,5—2 miljardin markan osuuden, joka nyt tulisi asteittain kilpailun piiriin. Alihankintamarkkinoiden jatkuessa ja uusien markkinoiden avautuessa liikelaitoksen muodostaminen luo siten uusia mahdollisuuksia yksityiselle sektorille.

Tielikelaitoksen toiminta yleisten teiden ulkopuolisilla markkinoilla

Yleisten teiden tienpidon tuotannon avau-

tuessa avoimeen kilpailuun Tieliikelaitos tulisi tarjoamaan palvelujaan myös muille maa- ja vesirakennusalan palveluiden tarvit- sijoille laissa säädetyn toimialan puitteissa. Potentiaalisia uusia asiakkaita liikelaitokselle voisivat olla kunnat, kaupungit, valtion lai- tokset, yksityistiekunnat, liikelaitokset ja yhtiöt sekä vähäisessä määrin yksityinen sektori. Tarkoituksena on, että Tieliikelaitok- sen lähtiessä kilpailemaan edellä esitetyn mukaisesti yleisten teiden ulkopuolisilla, toimialan sallimilla markkinoilla, ei siirty- mäkauden aikana luoda valtion toimenpitein maa- ja vesirakennusalan markkinoille uutta kone- ja laitekapasiteettia.

Lähtökohtana on, että Tieliikelaitoksen toi- mialan tulisi olla riittävän kattava, jotta se mahdollistaisi liikelaitoksen menestymisen kilpailluilla markkinoilla. Toimialan osalta Tieliikelaitoksella tulee olla kilpailijoiden kanssa tasavertaiset edellytykset kilpailuky- vyn kehittämiseen.

Jatkossakin liikelaitoksen pääasiakas olisi Tiehallinto ja liikelaitoksen päätoimialan liikevaihdesta ulkopuolisilta markkinoilta tulisi vähäisempi osuus. Tämän osuuden suuruus riippuisi muun muassa kuntien ja kaupunkien kadunpidon urakoinnin ja kilpai- lulle avaamisen kehittymisestä. Siten yleis- ten teiden tienpidon ja muun maa- ja vesi- rakennusalan markkinoilla tapahtuneen uusja- ko, jonka suuruus on muutamia satoja mil- joonia markkoja. Liikenneministeriön tiukal- la tulosehjauskella, siirtymäkauden rajauksil- la ja Tieliikelaitoksen organisoinneilla kehi- tystä ohjataan niin, ettei uudesta tilanteesta aiheudu markkinoiden vinoutumista eikä häiriöitä markkinakentässä.

Uudistuksen päätavoite on toimivien tien- pidon markkinoiden luominen ja ylläpito. Tieliikelaitoksen toimialasäännöstä voidaan tarkastella siirtymäkauden lopulla uudelleen, jos siihen markkinatilanteen perusteella tai mahdollisten markkinahäiriöiden vuoksi il- menisi aihetta.

Liikelaitoksen toiminnan kilpailuoikeudelli- nen läpinäkyvyys ja kilpailuneutraaliuteetti

Tieliikelaitos tulisi toimimaan yhtenä liike- laitoskokonaisuutena. Toiminnan läpinäky- vyyden ja kilpailuneutraaliuteetin varmistami- seksi liikelaitoksen organisaatorakenne jär- jestetään sellaiseksi, että kilpailun neutraali- suus toteutuu. Laskentajärjestelmissä varmis-

tetaan ristiinsubventioiden estämiseksi se, että siirtymäkauden neuvottelu-urakoilla saa- duilla tuloilla ei subventoida kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Tilinpää- töksen valmistumisen jälkeen on tarvittaessa mahdollista tehdä erilliset kannattavuuslas- kelmat neuvottelu-urakoiden, Tiehallinnolta kilpailun kautta saatujen töiden ja ulkopuoli- silta kilpailun kautta saatujen töiden osalta. Liikelaitoksen muu sisäisen rakenteen tar- kempi järjestely on kuitenkin liikelaitokselle kuuluva asia.

4.4. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Yleistä

Tielaitoksen vakinainen henkilöstö on 1990-luvulla vähentynyt organisaation kehi- tämisen, teknologian kehityksen, kustannus- tehokkuusvaatimusten ja valtiontalouden säästöohjelmien seurauksena 9 200:sta 6100:aan. Näistä oli vuoden 1999 lopussa työsuhteessa 4 500, määräaikaisina 500 ja virkasuhteessa 1 100 henkilöä. Suurin osa työsuhteisista toimii tuotannon tehtävissä. Lähes täysimääräisestä luonnollisen poistu- man hyväksikäytöstä on seurannut henkilös- tön ikärakenteen vanheneminen ja eräiden henkilöstöryhmien tarpeeseen nähden liian suuri osuus koko henkilöstöstä. Lisäksi Tie- laitoksesta on siirretty 220 henkilöä muihin valtion virastoihin vakanssisiirroin. Vuosina 1999 ja 2000 Tielaitoksessa on harjoitettu erittäin maltillista uusrekrytointia.

Tielaitoksen henkilöstön vähentämistarpei- ta on edelleen tielaitoksen organisaatiomu- dosta riippumatta. Henkilöstö vähenee edel- leen virastomuodossa toimittaessa siten, että tämänhetkisten arvioiden mukaan tielaitok- sessa on vakinaista henkilöstöä vuoden 2001 alussa ehdotettujen uusien organisaatioiden aloittaessa toimintansa noin 5 700. Tieliike- laitoksen ja Tiehallinnon perustamisvaihees- sa koko tielaitoksen nykyinen henkilöstö siirtyy jompaan kumpaan organisaatioon.

Tielaitosuudistusta on valmisteltu yhteis- työssä tielaitoksen kaikkien henkilöstöjärjes- tön kanssa. Henkilöstövaikutuksista ja niiden hallinnasta on laadittu yhteinen neuvot- telumuistio. Pääperiaatteena henkilöstövaiku- tusten osalta on, että uudistuksesta johtuvat järjestelyt eivät johda siirtymäaikana irtisanomisiin taloudellisista tai tuotannollisista syistä. Palvelussuhdeturvan sisältö ja to- teuttamispolitiikat on tarkennettu neuvottelu-

muistiossa. Toisena pääperiaatteena on henkilöstön mahdollisimman välitön siirtyminen joko perustettaviin uusiin organisaatioihin, toisen työnantajan palvelukseen tai ammattikoulutukseen.

Tieliikelaitos

Tieliikelaitoksen palvelukseen siirtyvä henkilöstö olisi työsopimussuhteista. Liikelaitoksen palvelukseen siirtyvien virkamiesten virat ja virkasuhteet lakkautettaisiin. Tarkoituksena on, että liikelaitoksen palvelukseen siirtyvä henkilöstö säilyttäisi siirtymävaiheessa aiemman tasoiset palvelussuhteen ehdot. Voimassa olevia työehtosopimuksia noudatettaisiin niiden voimassaoloajan loppuun saakka. Neuvottelumuistiossa määritellään perustettavien organisaatioiden ulkopuolella tarjotun työn taso ja laatu.

Liikelaitoksen palvelukseen siirtyisi sen perustamisajankohtana arviolta 4 650 tielaitoksen palveluksessa olevaa vakinaista henkilöä. Pitemmällä aikavälillä liikelaitoksessa tarvittavan henkilöstön määrä on tätä pienempi eli noin 3 500 henkeä. Aktiivisia sopeuttamistoimenpiteitä kohdistetaan noin 500 henkilöön.

Yleisten teiden tienpidon tuotannon hallittu avaaminen kilpailulle edellyttää siirtymä kautta. Se on tärkeä sekä virastolle että liikelaitokselle henkilöstön valmiuksien kehittämiseksi ja henkilöstön määrän ja rakenteen sopeuttamiseksi kysynnän ja kilpailun edellyttämälle tasolle. Varsinkin liikelaitoksen on voitava hankkia henkilöstölle kohtuulliset ja kilpailukykyiset, nykyistä paremmat toimintavalmiudet ja osaaminen. Henkilöstön valmiuksien kehittämisen ja sopeuttamisen kannalta on välttämätöntä, että liikelaitos toimii sellaisena yhtenä kokonaisuutena, että sen sisällä voidaan tehdä henkilöstösiirtoja toimintojen painopistealueille.

Tiehallinto

Tiehallintoon arvioidaan siirtyvän tielaitoksesta viraston muodostamisvaiheessa noin 1 050 henkilöä, joista noin 800 toimii tiepiireissä ja noin 250 keskushallinnossa. Pitemmällä aikavälillä on henkilöstötarpeeksi arvioitu koko maassa noin 900 henkilöä.

Tiehallintoon siirtyvä henkilöstö säilyttäisi aiemman tasoiset palvelussuhteen ehdot. Valtion henkilöstöpolitiikan mukaisesti virastoon siirtyvän henkilöstön palvelussuh-

teeksi tulisi virkasuhde. Tiehallinto noudattaa ja soveltaa toiminnassaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja kehittää henkilöstön valmiuksia, määrää ja rakennetta sen mukaisesti.

4.5. Ympäristövaikutukset

Uudistuksella sinänsä ei ole ympäristöön kohdistuvia välittömiä vaikutuksia. Tielaitokselle on jo useiden vuosien ajan asetettu ympäristöä koskevia tulostavoitteita. Ne ovat koskeneet tiehankkeiden ympäristövaikutuksia, pohjaveden suojauksia, melusuojauksia, suolan käytön vähentämistä sekä joukko- ja kevyen liikenteen edellytysten parantamista. Tielaitoksen arvoihin sisältyy kestävän kehityksen mukainen toiminta.

Ympäristötavoitteiden ohjaus selkeytyy ehdotetun organisaatiouudistuksen myötä. Tulostavoite asetetaan Tiehallinnolle, joka sisällyttää ympäristöä koskevia tavoitteita tienpidon tilauksiin. Myös koko tienpitoa koskevan ympäristötavoitteen seuranta tapahtuisi Tiehallinnon kautta. Kilpailuttamistilanteissa Tiehallinto varmistaisi, että kilpailuttamisen myönteisiä etuja ei saavuteta ympäristönäkökohtien kustannuksella. Tiehallinto voisi edistää kestävää liikkumista, kuten joukkoliikennettä ja kevyttä liikennettä. Ympäristötavoitteiden kautta Tiehallinto osallistuu toteuttaisi YK:n ilmastopoliittisen kansainvälisiä velvoitteita.

Tienpidon tuotantotoiminnassa maa-ainesten käyttö, tiesuolauksen määrä, biohajoavien öljyjen käyttö, materiaalien uusiokäyttö ja jätteiden hyödyntäminen ovat toimenpiteitä, joissa sekä tilaaja että tuottajat voivat ottaa ympäristönäkökohdat aikaisempaa enemmän huomioon.

4.6. Vaikutukset aluekehityksen kannalta

Uudistuksella ei muutettaisi aikaisempaa aluehallinnon yhteistyötä. Tiepiirit toimisivat yhteistyössä alueensa maakuntien liittojen, kuntien ja muiden viranomaisten kanssa.

Tiestön päivittäisen liikennöitävyyden turvaamiseksi Tieliikelaitoksella olisi velvollisuus tarjoutua yleisten teiden hoitourakoihin ja lauttaliikenteen hoitoon koko maassa. Hyväksyessään tielaitoksen uudistamista koskevan periaatepäätöksen valtioneuvosto edellytti, että tielaitokselle tulee asettaa selkeät julkisen palvelun tehtävät muun muassa alueellisen tasapainon turvaamiseksi.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Liikenneministeriön työryhmä 3.11.1993

Toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 1993 tehdyn valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti liikenneministeriö asetti 3 päivänä marraskuuta 1993 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus tielaitoksen hallinnon sekä tierahoitoksen kehittämiseksi. Työryhmän tuli arvioida tielaitoksen keskushallinnon organisaatiota ja ohjausjärjestelmää, tielaitoksen aluehallinnon järjestämisen perusteita sekä tarpeita ja mahdollisuuksia järjestää toimintoja liikelaitos- ja yhtiömallissa. Työryhmän tuli laatia lisäksi ehdotus tienpidon rahoitusmalliksi.

Työryhmä sai työnsä valmiiksi 27 päivänä huhtikuuta 1994. Se käsittelee tielaitoksen kehittämisessä kolmea kehittämisvaihtoehtoa: 1. "tielaitoksen kehittäminen virastomuodossa", 2. "tielaitos tilaajavirastona ja tietuotantoyhtiönä" ja 3. "koko tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena".

Työryhmä päätyi tielaitoksen hallinnon ja organisaation osalta kaksiosaiseen suositukseen. Pitkällä aikavälillä tielaitoksen toimintaa voitiin työryhmän mielestä parhaiten tehostaa tavoittelemalla tuotantotoiminnassa markkinaohjattuja toimintamuotoja sekä aitoa kilpailutilannetta yksityisen sektorin kanssa. Nämä tavoitteet toteutuisivat työryhmän käsityksen mukaan parhaiten siten, että tielaitos jaetaan tienpidon tilaajavirastoksi ja tuotantoyhtiöksi.

Työryhmä katsoi, että tielaitoksen kehittäminen "sisäisenä liikelaitoksena" lähimpien 3 — 5 vuoden aikana on välttämätön tuotannon sopeuttamis- ja sisäänajovaihe ennen sen mahdollista yhtiöittämistä. Tänä aikana selkeytetään tuotannon yhtiöittämisen edellytykset, tuotannon ja tilaajan roolit ja työnjako sekä hankitaan tarvittavat valmiudet. Liikenneministeriö hyväksyi 7 päivänä kesäkuuta 1994 työryhmän ehdotuksen tielaitoksen oman jatkotyön pohjaksi.

Liikenneministeriön uusi työryhmä
13.9.1995

Liikenneministeriö asetti 13 päivänä syyskuuta 1995 työryhmän, jonka tehtäväksi tuli laatia ehdotus tiehallinnon uudistamiseksi si-

ten, että tielaitoksesta muodostetaan erilliset tieviranomaiset sekä tuotantotoiminnan liiketoimintayksikkö. Selvityksessä tuli erityisesti kiinnittää huomiota siihen, miten organisaatiomallissa voidaan kestäväällä tavalla sovittaa yhteen yhteiskuntapoliittiset, elinkeinopoliittiset, kilpailupoliittiset sekä henkilöstöpoliittiset vaikutukset.

Työryhmässä oli liikenneministeriön, valtiovarainministeriön, kilpailuviraston, tielaitoksen ja elinkeinoelämän edustajia. Myös tielaitoksen henkilöstö on ollut edustettuna työryhmässä. Työryhmä sai työnsä valmiiksi 27 päivänä maaliskuuta 1996.

Valmistelutyöryhmän mietinnöstä saatiin 41 lausuntoa. Lausunnoissa pääosin hyväksyttiin esitetty organisaatiovalinta, mutta puututtiin kriittisesti myös työryhmässä laajasti käsiteltyihin kysymyksiin liikelaitoksen toimialasta, omaisuudesta ja taseen rakenteesta, kilpailuttamisesta ja rakennuttamisesta, kilpailuoikeudellisesta läpinäkyvyydestä ja henkilöstöasioista. Esitys ei edennyt hallituksen esityksen antamiseen sen kohtaaman vastustuksen vuoksi.

Hallitusohjelma ja valtion talousarvioesitys
2000

Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa ja kuluvan vuoden talousarviossa todetaan, että tielaitoksen organisaatiota kehitetään käynnissä olevien pilottikokeilujen pohjalta hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Valmistelu vuosina 1999 ja 2000

Tielaitoksen organisaation uudistamistyötä on valmisteltu liikenneministeriön johdolla laaja-alaisesti. Valmistelutyössä ovat olleet mukana tielaitoksen johdon sekä henkilöstöjärjestöjen samoin kuin maarakennusalan ja elinkeinoelämän sekä valtiovarainministeriön ja kilpailuviraston edustajat.

Valtioneuvoston periaatepäätös

Valtioneuvosto teki 10 päivänä maaliskuuta 2000 periaatepäätöksen tielaitoksen uudistamisesta ja tienpidon rahoituksesta vuosina 2000 — 2003. Periaatepäätös koskee organisoitilinjausta, henkilöstön asemaa, kilpailun avaamista ja tienpidon rahoitusta sekä toteuttamista ja aikataulua. Päätöksen mukaan tielaitoksen kehittämistä jatketaan jakamalla tielaitos 1.1.2001 lukien tiehallintoon, joka

toimii virastona sekä tuotantoliikelaitokseen, johon siirretään tielaitoksen tuotantotoiminta. Samalla valtioneuvosto päätti, että kevään lisäbudjetissa perustienpidon määrärahoja lisätään 200 miljoonalla markalla ja että erillisen hankepaketin toteutukseen myönnetään lisärahaa 500 miljoonaa markkaa.

Valtioneuvoston periaatepäätökseen liittyi kaksi lausumaa.

5.2. Lausunnot

Esityksestä on pyydetty tärkeimpien viranomaisten, maa- ja vesirakennusalan sekä kuljetusalan järjestöjen, elinkeinoelämän

keskeisten järjestöjen ja henkilöstöjärjestöjen lausunnot. Lausunnonantajat kannattavat organisaatiouudistusta. Julkishallinnon lausunnoissa ehdotusta pidetään perusteltuna ja hallinnon linjausten mukaisena. Elinkeinoelämä esittää huolensa Tieliikelaitoksen laajan toimialan ja suuren koon johdosta ja korostaa lausunnoissaan tasapuolisten kilpailun edellytysten merkitystä. Lausunnoista on liikenneministeriössä tehty tiivistelmä. Lausunnoissa esitetyt perustelut ja lakiehdotusten yksityiskohtia koskevat huomautukset on pyritty ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon esitystä viimeisteltäessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki Tiehallinnosta

1 §. *Hallinnollinen asema.* Pykälässä ehdotetaan määriteltäväksi Tiehallinnon organisatorinen asema. Uuden perustuslain mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Tiehallinto vastaisi yleisten teiden tienpidosta. Tässä roolissaan sillä olisi muun muassa yleisten teiden suunnitteluun liittyviä viranomaistehtäviä kuten yleissuunnitelmien ja tiesuunnitelmien hyväksyminen. Samoin Tiehallinto tekisi tiealueita ja tieverkon laajuutta, liikenteen paino- ja nopeusrajoituksia sekä teiden ja tienvarsi-alueiden käyttöä koskevia päätöksiä sekä hoitaisi näihin liittyviä lupa- ja lausuntoasioita. Koska valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:n 1 momentin (859/1999) mukaan liikenneministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa liikenneväylät ja tieliikenne, Tiehallinto olisi liikenneministeriön hallinnonalalla toimiva virasto. Tiehallinto hoitaisi valtioneuvoston ja liikenneministeriön strategioiden ja toimintaansa osoitetun rahoituksen mukaista tiepolitiikkaa ja valmistelisi toimialaansa kuuluvia asioita päätöksentekoa varten. Liikenneministeriö ohjaisi, valvoisi ja seuraisi viraston toimintaa.

Samanaikaisesti ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki Tieliikelaitoksesta. Liikelaitokseen siirrettäisiin nykyisen Tielaituksen tuotantotoiminta.

2 §. *Tiehallinnon tehtävät.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Tiehallinnon tehtävistä, joista merkittävin olisi yleisten teiden hallinnollisena tienpitäjänä toimiminen. Viraston tehtävät olisivat jokseenkin samat kuin nykyisen tielaituksen viranomaisena toimivan tiehallinnon. Tiehallinto vastaisi yleisten teiden tienpidosta yleisistä teistä annetun lain (234/1954) mukaisesti.

Tiehallinto hallinnoisi maamme 78 000 kilometrin pituisia yleisten teiden verkkoa ja vastaisi tieliikenteen toimivuudesta osana koko liikennejärjestelmää. Samoin se huolehtisi tieliikenteen tarvitsemien palvelujen

laadusta, saatavuudesta ja järjestämisestä sekä kehittäisi palvelutarjontaa. Nämä velvollisuudet sillä olisi yleisten teiden verkolla koko maassa. Tehtävien hoidossa korostuvat yhteiskuntataloudellinen tehokkuus, elinkeinoelämän tarpeet, liikenneturvallisuus, tiestön ja liikenteen ympäristönäkökohdat, liikenteen alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon edistäminen ja kestävä liikkuminen. Eri liikennemuotojen ja eri tienkäyttäjryhmien, kuten moottoriajoneuvoliikenteen ja kevyen liikenteen yhteistyöhön kiinnitettäisiin enenevässä määrin huomiota. Eri liikennemuotojen ja tienkäyttäjryhmien tarpeiden selvittäminen ja yhteensovittaminen kuuluisi myös Tiehallinnon tehtäviin.

Koska Tiehallinto olisi tilaajaviranomaisen, sen tehtäviin ei enää kuuluisi tienpidon operatiivisesta tuotantotoiminnasta huolehtiminen. Säännös tienpitotuotteiden hankinnasta on 2 momentissa. Tiehallinto toimisi tilaajana, joka hankkisi yleisten teiden rakentamisen, kunnossapidon ja suunnittelun palvelut sekä muita tienpidon tuotteita ja palveluja ulkoisilta markkinoilta kilpailun asteittaisen avaamisen jälkeen kokonaan kilpailuttamalla laatuvarustuksina palvelukonaisuuksina.

Tiehallinto edistäisi tienpidon markkinoiden avautumista ja loisi edellytyksiä toimivien ja terveiden tienpidon markkinoiden syntymiselle. Alkuvaiheessa Tiehallinto tilaisi tienpitoa ja siihen liittyviä palveluja osittain kilpailuttamalla ja osittain sopimalla Tieliikelaitoksen kanssa ja lopulta kilpailuttamalla koko yleisten teiden tienpidon.

Tienkäyttäjien, maanomistajien tai muiden kansalaisryhmien asema ei muuttuisi tielaituksen viranomais- ja tuotantotehtävien eriyttämisen myötä. Myöskään eduskunnan tai valtioneuvoston tiepoliittiseen ohjaukseen tai rahoitukseen ei tästä aiheutuisi muutoksia. Tiehallinto tienpitäjänä olisi ensisijaisesti vastuussa yleisten teiden palvelutasosta, kunnosta ja kehittämisestä sekä asiakaspalvelujen saatavuudesta samoin kuin asiakaspalautteen hankkimisesta.

Tiehallinnolla olisi myös erilaisia tienpitoon ja liikennejärjestelmiin liittyviä asian- tuntejatehtäviä ja yhteistyötä toisten tienpitä-

jien kanssa sekä kotimaassa ja ulkomailla.

3 §. *Johtokunta.* Pykälän mukaan Tiehallinnon ylimpänä toimielimenä olisi johtokunta. Tilanne olisi ylimmän toimielimen osalta sama kuin virastomuotoisena nykyisin toimivassa tielaitoksessakin. Tarkemmat säännökset johtokunnan asettamisesta, toimikaudesta, kokoonpanosta ja tehtävistä annettaisiin asetuksella.

Johtokunnan tehtävänä olisi erityisesti Tiehallinnon toiminnan ohjaus ja valvonta sekä strategisten linjausten määrittely. Johtokunnan asettaisi enintään neljän vuoden määräajaksi valtioneuvosto. Johtokunnan asettamisessa, kokoonpanossa ja toiminnassa voitaisiin varmistaa yhteiskunta- ja liikennepoliittisten tavoitteiden toteutumista.

4 §. *Keskus- ja aluehallinto.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Tiehallinnon organisaatiosta. Uuden perustuslain mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista on säädettävä lailla. Tiehallinto koostuisi keskushallinnosta ja aluehallinnosta. Keskushallinto ohjaisi ja kehittäisi viraston toimintaa ja valmistelisi asioita ylempien viranomaisten päätöksentekoa varten. Keskushallinto tekisi tärkeimmät tienpidon viranomaispäätökset sekä huolehtisi valtakunnallisesta ja koko virastoa koskevasta ohjauksesta.

Tielaitoksella on sen toiminnan luonteen mukaisesti vahva aluehallinto. Organisaatiouudistuksen toteuttua aluehallinnossa jatkaisivat nykyisen tielaitoksen tiehallinnon yhdeksän tiepiiriä. Keskushallinto ohjaisi tiepiirejä tulos- ja talousohjauksen keinoin. Tiepiireille on jo nykyisin delegoitu runsaasti ratkaisuvalltaa. Keskushallinnon ja aluehallinnon suhde jatkuisi nykyisellään. Tiepiirit hoitaisivat alueensa tie- ja liikenneolojen suunnittelun, viranomaisyhteistyön ja viranomaistehtävät sekä yhteydet kansalaisiin ja sidosryhmiin, tuottaisivat suuren osan viranomaistehtävinä hoidettavista asiakaspalveluista sekä huolehtisivat asiakkaiden tarvitsemista neuvonnasta ja luvista. Ne hankkisivat alueensa liikennejärjestelmän toimivuuden varmistamisessa ja tienpidossa tarvittavat palvelut ja tuotteet kilpailuttamalla Tielielaitokselta ja muilta alalla toimivilta yrityksiltä.

Tiepiirit huolehtisivat myös paikallisella tasolla asiakaspalveluista ja yhteyksistä tienpidon tuottajiin sekä valvoisivat tienpidon urakka- ja konsulttisopimusten toteutusta. Paikallishallinto koostuisi nykyiseen tapaan Tiehallinnon tiemestareista, joilla olisi edel-

leen myös paikallisen tason urakoiden ja palvelutason valvontaan, asiakaspalveluun ja neuvontaan liittyviä tehtäviä. Paikallishallinnon asiakaspalveluissa käytettäisiin nykyiseen tapaan myös yhteispalvelupisteitä sekä tieliikelaitoksen ja urakoitsijoiden toimipisteitä erikseen tehtävien sopimusten mukaan.

5 §. *Asetuksenantovaltuus.* Pykälän mukaan tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

6 §. *Voimaantulo.* Laki Tiehallinnosta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001 eli samanaikaisesti kuin nykyisestä Tielaitoksen tuotannosta muodostettavaa Tielielaitosta koskeva lakikin.

7 §. *Siirtymäsäännökset.* Nykyisen tielaitoksen sekä sen edeltäjän tie- ja vesirakennuslaitoksen aikana tehdyt sopimukset tulisivat suoraan lain nojalla koskemaan Tiehallintoa, ellei toisin ole sovittu tai asian luonteesta muuta johdu. Tielaitoksen tuotannolliseen toimintaan liittyvät sopimukset on tarkoituksenmukaisinta siirtää suoraan lain nojalla Tielielaitosta koskeviksi. Organisaatiouudistukseen valmistauduttaessa moniin sopimuksiin on liitettykin asiaa koskeva varaus. Tielaitoksen tuotanto on vuosina 1998–2000 tehnyt tuotantotoimintaa koskevia pitempiketoisia sopimuksia, jotka jatkuisivat automaattisesti Tielielaitosta sitovina.

Tiehallinto olisi vastuussa yleisten teiden liikenteen sujuvuudesta sekä yleisten teiden kehittämisestä ja ylläpidosta. Yleisten teiden suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito on tähän saakka ollut valtaosin tielaitoksen tuotannon tehtävänä. Alalla on kuitenkin runsaasti myös yksityisiä toimijoita. Koko yleisten teiden tienpidon kilpailuttaminen kerralla ei ole tarkoituksenmukaista markkinoiden tasapainoisen kehittämisen, hyvän henkilöstöpolitiikan eikä Tielielaitoksen kehitystilanteen vuoksi. Siksi on järkevämpää ja valtakunnan eri alueet huomioon ottaen selkeämpää, että kilpailua avataan hallitusti ja asteittain. Asteittaisella kilpailun avaamisella varmistettaisiin, että urakoita olisi myös tulevaisuudessa tarjolla joka vuosi eri tiepiirien alueilla.

Nykyisestä tielaitoksesta Tiehallintoon siirtyisi noin 1 050 henkilöä säilyttäen aiemman tasoiset palvelussuhteen ehdot. Tiehallinnon virkoja koskeva säännös on pykälän 2 momentissa.

Siirtymäkauden pituus olisi neljä vuotta liikelaitoksen toiminnan aloittamisesta. Siirtymäkauden aikana Tiehallinto neuvottelisi perustettavaksi esitetyn Tieliikelaitoksen kanssa tienpidon urakoista niillä alueilla, jotka eivät vielä ole kilpailun piirissä. Tiehallinnon laskentatoimissa neuvottelu-urakat erotettaisiin kilpailluista urakoista ja raportoitaisiin erikseen liikenneministeriölle.

1.2. Laki Tieliikelaitoksesta

1 §. *Hallinnollinen asema.* Tieliikelaitos toimisi liikenneministeriön hallinnonalalla kuten aikaisemmin tietlaitoksen osana toiminut tietlaitoksen tuotantokin. Laitoksen pysyminen liikenneministeriön hallinnonalalla on liikelaitoksen toiminnan alkuvaiheessa ja myöhemminkin perusteltua. Myös yleisten teiden hallinnollisena tienpitäjänä toimiva Tiehallinto toimisi liikenneministeriön hallinnonalalla.

Tieviranomaisena toimisi Tiehallinto, josta muodostettaisiin erillinen valtion virasto samassa yhteydessä säädettävällä erillisellä lailla.

Tieliikelaitokseen sovellettaisiin lakia valtion liikelaitoksista (627/1987) eli ns. yleislakia.

Yleislaissa edellytetään kuitenkin erikseen annettavan laitokohtaisen lain säätämistä liikelaitosta perustettaessa.

2 §. *Tieliikelaitoksen toimiala.* Tieliikelaitoksen toimiala ehdotetaan säädettäväksi niin kattavaksi, että liikelaitoksen on mahdollista menestyä kilpailussa ja pystyä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin. Liikelaitoksella olisi mahdollisuus kilpailla tasavertaisesti myös yleisten teiden ulkopuolisilla infrastruktuurimarkkinoilla. Tällä hetkellä tietlaitoksen tuotanto hoitaa väylien suunnitteluun, investointeihin, hoitoon ja ylläpitoon liittyviä tehtäviä ja palveluja sekä tuottaa yleisten teiden lautta-alusten ja lossien käytöpalvelut. Näiden tehtävien lisäksi tietlaitoksen tuotannolla on ollut maksullisena palvelutoimintana muitakin maa- ja vesirakennusalan toimeksiantoja muille julkisyhteisöille ja yksityisille.

Tieliikelaitos toimisi edelleen maa- ja vesirakennuslalla ensisijaisesti liikenneväylien ja liikenneympäristön suunnittelu-, rakentamis- ja kunnossapitotehtävissä sekä niihin liittyvissä muissa tehtävissä. Liikelaitoksella olisi mahdollisuus hyödyntää osaamistaan

liikenneväylien ja liikenneympäristön ulkopuolella. Liikelaitos keskittyisi kuitenkin liikenneväyliin ja liikenneympäristöön. Näiden ulkopuolella liikelaitoksen toiminta olisi volyymiltään vähäisempää varsinkin kilpailun avaamisvaiheessa.

Perinteisen maa- ja vesirakentamisen rinnalla on tekniikan kehittymisen myötä todennäköisesti syntymässä uudenlaista toimintaa. Perinteisten suunnitteluun, rakentamiseen, ylläpitoon, hoitoon ja lauttatoimintaan liittyvien tehtävien lisäksi Tieliikelaitos voisi harjoittaa näihin tehtäviin liittyvää vientiä sekä liiketoimintaa muun muassa tieliikenteen ja tieliikennejärjestelmän ohjaus- ja tietopalveluissa. Näitä palveluja Tieliikelaitos voisi tarjota kaupallisina palveluina sekä Tiehallinnolle että muille palvelujen tarvitsijoille. Myös muut liikenteen ja tienpidon asiantuntijapalvelut olisivat Tieliikelaitoksen toimialaan kuuluvia.

Tieliikelaitos keskittyisi aluksi ydinosaamiseensa ja sitä lähellä oleviin tuotteisiin ja palveluihin. Ydinosaamisen keskeisiä alueita olisivat liikenneympäristön rakentamisen kokonaispalvelut, ylläpidon ja hoidon kokonaispalvelut sekä liikenteen ja liikenneympäristön tieto- ja asiantuntijapalvelut.

Tieliikelaitoksen pääasiallisia asiakkaita olisivat Tiehallinto, muut valtion virastot ja laitokset, kunnat sekä liikeyritykset ja yhteisöt.

Tienpidon markkinoiden avautuessa kilpailulle yleisten teiden tienpitoon on jo kehittynyt ja kehittyä lisää uusia toimijoita. Tieliikelaitoksen toimiala on tarkoitettu vähitellen laajenemaan yleisiltä teiltä katujen, yksityisteiden ja muiden liikenneväylien pitoon liittyviin erilaisiin infrastruktuuripalveluihin, jollaisia olisivat esimerkiksi ympäristörakenteet kuten meluvallit ja pohjavesien suojaustyöt. Säädettävä toimiala mahdollistaisi edelleen myös asiantuntija- ynnä muiden palvelujen viennin ulkomaille.

3 §. *Palvelu- ja toimintatavoitteet.* Tietaitosudistuksen tavoitteena on markkinoiden kehittäminen kilpailua avaamalla. Samalla tavoitteena on tienpidon laadusta ja liikenneturvallisuudesta huolehtiminen yleisten teiden tienpidon markkinoiden avautumisvaiheessa ja sen jälkeen. Liikenneministeriö asettaisi yleisten teiden tienpidon tavoitteet Tiehallinnolle, joka vastaisi liikenneministeriöön ja tienkäyttäjäasiakkaisiin päin tienpidon laadusta ja palvelutasosta. Tieliikelaitoksella puolestaan olisi velvollisuus tarjoutua

yleisten teiden hoitourakoihin ja lauttaliikenteen hoitoon koko maassa. Lautat tarkoittavat yleisillä teillä olevien lauttojen varusteista ja niiden liikenteen valvomisesta annetun liikenneministeriön päätöksen (221/1988) mukaisesti sekä vapaasti ohjattavia lauttaluksia että vajerin varassa liikkuvia losseja.

Tämän liikelaitokselle asetettavan palvelutavoitteen avulla varmistetaan tilauskäytännön ja urakkasopimuksiin sisällytettävien laatuvaatimusten sekä valvonnan rinnalla, että eduskunnan ja valtioneuvoston edellyttämät palvelutasotavoitteet toteutuvat maan kaikissa osissa. Tavoite palvelisi samalla myös toimivan kilpailun toteutumista hoitourakoissa, koska yksityisten yrittäjien lisäksi urakkatarjouksen tekijänä olisi myös Tieliikelaitos.

Tielaiteosuudistusta on liikenneministeriössä ja tielaiteosessa valmisteltu yhteistyössä maa- ja vesirakennusalan kanssa. Yhteistyötä tullaan jatkamaan myös uudistuksen toteututtua ainakin siirtymäkauden ajan eli vuoteen 2004. Liikelaitos ei luo omalla toiminnallaan maa- ja vesirakennusosalalle kone- ja laiteylikapasiteettia. Siirtymäkauden aikana varmistettaisiin liikenneministeriön ohjaustoimin, että yleisten teiden tienpito avataan kilpailuun hallitusti ja neutraalisti markkinahäiriöiden syntymistä välttämällä sekä tienpidon laadusta ja taloudellisuudesta huolehtien.

Suurena infrastruktuuripalvelujen tuottajana Tieliikelaitoksen tulisi varautua tehtävien hoitamiseen myös poikkeusoloissa ja poikkeusolojen erityistarpeisiin. Asiaa koskeva säännös on pykälän 3 momentissa. Säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä olisivat ainakin poikkeusolojen kohdekohtainen suunnittelu ja varautuminen tehtävien hoitamiseen poikkeusoloissa erikseen laadittavien suunnitelmien mukaan.

4 § *Lainanotto.* Yleislain 8 §:n 1 momentin nojalla liikelaitos saa ottaa toimintaansa varten toimitusluottoa ja lainaa, jonka takaisinmaksuaika on alle vuoden. Yleislaissa sallitut, lyhytaikaiset lainat otettaisiin vain tarvittaessa maksuvalmiuden hoitoon. Muun kuin yleislain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua lainan ottamiseen on yleislain 8 §:n 2 momentin mukaan oltava oikeus laitoskohtaisessa laissa.

Tieliikelaitoksen kannalta oikeus pitempikäiseen lainanottoon on välttämätöntä investointien ja pitkävaikutteisten menojen kattamisen mahdollistamiseksi. Esimerkiksi

kalliiden laitteiden tai materiaalien hankintaan saatetaan tarvita tulo-rahoituksen lisäksi pitkäaikaista vierasta pääomaa. Lainanotto tapahtuisi eduskunnan suostumuksella ja valtioneuvoston asettamien rajojen ja ehtojen puitteissa.

5 §. *Liikenneministeriön ratkaistavat asiat.* Pykälässä on säännös niistä valtioneuvoston toimivaltaan yleislain nojalla kuuluvista asioista, jotka asianomainen ministeriö yleislain toimivallan järjestelyä koskevan 26 §:n nojalla voisi ratkaista, jos laitoskohtaisessa laissa on tätä tarkoittava valtuutus. Tämän säännöksen nojalla liikenneministeriö päättäisi tarkemmin Tieliikelaitoksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista eduskunnan hyväksymissä rajoissa ja valtioneuvoston päätettyä palvelutavoitteista, toimintatavoitteista ja tulostavoitteista. Tieliikelaitoksen toiminnan merkittävyydestä johtuen näitä tavoitteita koskevan päätöksenteon säilyttäminen valtioneuvostossa on tarkoituksenmukaista. Valtioneuvosto ja ministeriö tekisivät tässä pykälässä tarkoitetut päätökset liikelaitoksen alustavan tulos- ja rahoitus-suunnitelman käsittelyn yhteydessä ja tarvittaessa myös muulloin. Liikenneministeriö tekisi myös päätöksen korvausten myöntämisestä Tieliikelaitokselle, jos liikenneministeriö erikseen tilaisi liikelaitokselta jotakin liiketaloudellisesti kannattamatonta toimintaa.

6 §. *Toimitusjohtaja ja muu henkilöstö.* Tieliikelaitoksella olisi työsopimussuhteinen toimitusjohtaja, jonka valtioneuvosto nimitäisi. Nykyisessä tielaiteoksen tuotannossa työskentelevä henkilöstö on pääosin työsopimussuhteista. Perustettavalla Tieliikelaitoksella ei olisi viranomaistehtäviä. Tämän vuoksi ehdotetaan vakiintuneen periaatteen mukaisesti, että henkilöstö siirtyy liikelaitoksen palvelukseen työsopimussuhteisiin tehtäviin. Tieliikelaitokseen siirtyisi tielaiteoksen palveluksessa olevista noin 4 650 henkilöä. Tällä hetkellä virkasuhteessa vielä toimivien virat lakkaisivat ja henkilöt siirtyisivät Tieliikelaitokseen työsopimussuhteisiin tehtäviin. Tarjotun työn tulee vastata asianomaisen henkilön koulutusta ja ammattikokemusta.

Liikelaitoksen palveluksessa henkilöstön oikeusasema määräytyy yleisen työläinsäädännön ja liikelaitoksessa sovellettavien työehtosopimusten mukaisesti. Neuvottelumuistiossa määritellään perustettavien organisaatioiden ulkopuolella tarjotun työn taso ja laa-

tu.

Palkkaus ja muut palvelussuhteen ehdot kuten vuosilomat säilyisivät siirtymävaiheessa entisellään. Myöhemmin palvelussuhteen ehdot määräytyisivät liikelaitosta sitovan työehtosopimuksen mukaisesti.

Liikelaitoksen henkilöstön eläkeoikeus perustuu valtion eläkelakiin (280/1966) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

7 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälässä todetaan Suomen perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuva valtuus antaa tarvittaessa lain täytäntöönpanosta säännöksiä asetuksella. Asetuksen antajana olisi valtioneuvosto.

8 §. *Voimaantulo.* Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

On tärkeää, että liikelaitoksen käynnistäminen voidaan aloittaa mahdollisimman pian heti liikelaitoksen perustamispäätösten jälkeen. Lopulliseen organisaatiosuunnitteluun, liiketoiminnan järjestelmien rakentamiseen ja muihin käynnistämisvaiheen tehtäviin on voitava ryhtyä mahdollisimman hyvissä ajoin. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että Tieliikelaitokselle voidaan asettaa hallitus ja nimittää toimitusjohtaja jo ennen lain voimaantuloa. Nämä päätökset tekisi yleislain nojalla valtioneuvosto. Liikelaitos voisi palkata muitakin avainhenkilöitä jo ennen lain voimaantuloa.

9 §. *Siirtymäsäännökset.* Tieliikelaitos jatkaisi nykyisen tielaitoksen tuotannon toimintaa pääosin nykyisin resurssein. Siirtymähetkellä voimassa olevat nykyisen tielaitoksen tuotannon urakkasopimukset sekä vuokra-, toimeksianto- ja muut sitoumukset säilyisivät ennallaan ja Tieliikelaitos vastaisi velvoitteista edelleen.

Tie- ja vesirakennuslaitokselle tai tielaitokselle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät Tieliikelaitokselle vain siltä osin kuin siitä on erikseen säädetty tai sovittu. Tielaitokselle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät pääosin Tiehallinnolle.

Se osa tielaitoksen henkilöstöstä, joka ei siirtyisi Tiehallintoon, siirtyisi Tieliikelaitokseen. Tielaitoksen palveluksesta Tieliikelaitokseen siirtyvien virkamiesten virat

lakkaisivat tämän lain tullessa voimaan. Virkasuhteinen henkilöstö otettaisiin Tieliikelaitokseen työ sopimussuhteisiin tehtäviin. Henkilöstö säilyttäisi siirtymähetkellä aiempaan palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Liikelaitos neuvottelisi kilpailun täydelliseen avautumiseen saakka Tiehallinnon kanssa niistä tienpidon tehtävistä, joita ei ole vielä saatettu kilpailun piiriin. Neuvottelemalla sovittujen urakoiden hinnoittelu olisi läpinäkyvää ja pidettäisiin erillään vapaassa kilpailussa olevista yleisten teiden tienpidon töistä ja muista ulkopuolisista töistä.

2. Tarkemmat säännökset

Tiehallinnosta annettavaksi ehdotetun lain 5 §:n nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetus, jossa on tarkoitus säätää tarkemmin Tiehallinnon organisaatiosta, asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä johtokunnan asettamisesta, kokoonpanosta, tehtävistä ja toimikaudesta. Lisäksi asetuksella säädettäisiin ylimmän johdon kelpoisuusehdoista ja nimittämisestä sekä tarkennettaisiin Tiehallinnon tienpitoa koskevien tehtävien määrittelyä.

Tieliikelaitoksesta annettavaksi ehdotetun lain 7 §:n nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetus, jossa on tarkoitus säätää tarkemmin hallituksen kokoonpanosta, tehtävistä ja päätösvallasta sekä toimitusjohtajan tehtävistä.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001.

Lakien täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin voitaisiin kuitenkin ryhtyä jo ennen kuin ne tulevat voimaan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Tiehallinnosta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §*Hallinnollinen asema*

Tiehallinto on liikenneministeriön hallinnonalalla toimiva virasto.

2 §*Tiehallinnon tehtävät*

Tiehallinto vastaa yleisten teiden tienpidosta. Sen tehtävänä on hallinnoida, ylläpitää ja kehittää koko maassa yleisiä teitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää sekä huolehtia osaltaan tieliikennejärjestelmän tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä.

Tiehallinto hankkii tienpitoon liittyvät tuotannolliset palvelut ja tuotteet ulkopuolisilta.

3 §*Johtokunta*

Tiehallinnon toimintaa ohjaa ja valvoo johtokunta, jonka asettamisesta, toimikaudesta, kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

4 §*Keskus- ja aluehallinto*

Tiehallinnolla on keskushallinto ja tienpidon kannalta tarpeellinen määrä alueellisia yksiköitä.

5 §*Asetuksenantovaltuus*

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

6 §*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .

Tällä lailla kumotaan tielaitoksesta 19 päivänä tammikuuta 1990 annettu laki (47/1990).

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tiehallinnolle voidaan ennen lain voimaantuloa asettaa johtokunta sekä nimittää pääjohtaja ja muuta henkilöstöä.

7 §*Siirtymäsäännökset*

Ennen tämän lain voimaantuloa tie- ja vesirakennuslaitokselle tai tielaitokselle syntyneet oikeudet ja velvoitteet siirtyvät Tiehallinnolle, jollei kysymys ole pelkästään tienpidon tuotannollista toimintaa koskevista sopimuksista tai jollei sopimuksesta toisin ilmene.

Tiehallinnon palvelukseen siirtyvien tielaitoksen virkamiesten virat siirretään Tiehallinnon viroiksi. Virat voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta. Tiehallinnon palvelukseen siirtyvä työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyy soveltuvaan virkaan tai aikaisempaa palvelussuhdetta vastaavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Tiehallinto avaa yleisten teiden tienpidon tuotannollisen toiminnan avoimeen kilpailuun asteittain neljän vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Tiehallinto voi ennen kuin kilpailu on kokonaan avointa tehdä suoria neuvottelu-urakkasopimuksia Tieliikelaitoksen kanssa niistä tuotanto- ja palvelutehtävistä, joita ei ole vielä avattu avoimeen kilpailuun.

2.

Laki**Tieliikelaitoksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Hallinnollinen asema

Tieliikelaitos on liikenneministeriön hallinnonalalla toimiva liikelaitos.

Tieliikelaitokseen sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (627/1987), jollei tässä laissa toisin säädetä.

2 §

Tieliikelaitoksen toimiala

Tieliikelaitoksen toimialana on maa- ja vesirakennuslalla ensisijaisesti liikenneväylien ja liikenneympäristön suunnittelu, rakentaminen, ylläpito ja hoito sekä näihin liittyvät tuotteet ja palvelut.

3 §

Palvelu- ja toimintatavoitteet

Tieliikelaitos huolehtii toimialaansa kuuluvien palvelujen tarjonnasta ja kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti.

Tieliikelaitoksella on velvollisuus tarjoutua yleisten teiden hoitourakoihin ja lauttaliikenteen hoitoon koko maassa.

Tieliikelaitos varautuu hoitamaan tehtäviä myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenneministeriö erikseen päättää.

4 §

Lainanotto

Tieliikelaitos saa ottaa toimintaansa varten valtion liikelaitoksista annetun lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua lainaa eduskunnan suostumuksen rajoissa.

5 §

Liikenneministeriön ratkaistavat asiat

Valtion liikelaitoksista annetun lain 11 §:n 1 momentin 7 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettut asiat ratkaisee liikenneministeriö.

6 §

Toimitusjohtaja ja muu henkilöstö

Tieliikelaitoksen toimitusjohtaja ja muu henkilöstö ovat työsopimussuhteessa Tieliikelaitokseen.

7 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Tieliikelaitokselle voidaan ennen lain voimaantuloa asettaa hallitus sekä ottaa toimitusjohtaja ja muuta henkilöstöä.

9 §

Siirtymäsäännökset

Tie- ja vesirakennuslaitokselle tai tielaitokselle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät Tieliikelaitokselle siltä osin kuin siitä erikseen säädetään tai sovitaan.

Se osa henkilöstöstä, joka ei siirry Tiehallintoon, siirtyy Tieliikelaitokseen. Tieliikelaitoksen palveluksesta Tieliikelaitokseen siirtyvien virkamiesten virat lakkaavat tämän lain tullessa voimaan. Virkasuhteinen henkilöstö otetaan Tieliikelaitokseen työsopimussuhteisiin tehtäviin.

Henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä aiempaan palvelussuhteeseen liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa.

Tieliikelaitos hoitaa Tiehallinnon kanssa tehtävien sopimusten nojalla ne tienpidon tehtävät, joita ei ole avattu avoimeen kilpailuun ennen vuotta 2005.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Liikenneministeri Olli-Pekka Heinonen