

VNS 3/2005

**Valtioneuvoston selonteko
Eduskunnalle tielaitosuudistuksesta**

1	YHTEENVETO	3
2	TIELAITOSUUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT	4
2.1	TIELAITOSUUDISTUKSEN TAUSTAA	4
2.2	UUDISTUKSEEN VALMISTAUTUMINEN VUOSINA 1998 - 2000.....	5
2.3	HALLITUKSEN ESITYS TIELAITOSUUDISTUKSEKSI.....	5
2.4	EDUSKUNNAN VASTAUS HALLITUKSEN ESITYKSEEN	7
2.5	UUDISTUKSEN TOTEUTTAMINEN JA SEURANTA	8
3	TOIMINTAYMPÄRISTÖN KEHITYS VUOSINA 1998 – 2004	9
3.1	YLEISTÄ.....	9
3.2	TIENPIDON RAHOITUS VUOSINA 1998 – 2005.....	10
3.2.1	<i>Perustienpito.....</i>	<i>10</i>
3.2.2	<i>Tieverkon kehittäminen.....</i>	<i>12</i>
3.2.3	<i>Johtopäätökset:.....</i>	<i>15</i>
3.3	LIIKENTEEN KEHITYS 1998 – 2004	15
3.3.1	<i>Johtopäätökset</i>	<i>17</i>
4	KEHITTÄMISTOIMENPITEET VUOSINA 1998 - 2004.....	17
4.1	OHJAUS JA TULOSTAVOITTEET	17
4.1.1	<i>Tielaitosuudistukseen valmistautuminen.....</i>	<i>17</i>
4.1.2	<i>Tiehallinnon tulostavoitteet ja niiden toteutuminen.....</i>	<i>18</i>
4.1.3	<i>Tieliikelaitoksen palvelu- ja tulostavoitteet sekä niiden toteutuminen.....</i>	<i>19</i>
4.2	TIENPIDON HANKINNAT JA KILPAILUN AVAAMINEN.....	20
4.2.1	<i>Laadun hallinta urakoinnissa</i>	<i>21</i>
4.2.2	<i>Kilpailun avaaminen.....</i>	<i>22</i>
4.2.3	<i>Johtopäätökset hankintojen kehittämisestä ja kilpailun avaamisesta</i>	<i>24</i>
4.3	ASIAKKUUDEN HALLINTA	25
4.4	TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINTA	25
5	UUDISTUKSEN VAIKUTUKSET	26
5.1	HOIDON PALVELUTASO SEKÄ TIESTÖN JA SILTOJEN KUNTO	26
5.1.1	<i>Johtopäätökset</i>	<i>30</i>
5.2	LAUTTALIIKENNE.....	30
5.2.1	<i>Johtopäätökset</i>	<i>31</i>
5.3	MARKKINOIDEN TOIMIVUUS	31
5.3.1	<i>Johtopäätökset</i>	<i>36</i>
5.4	LIIKENNETURVALLISUUS	36
5.4.1	<i>Johtopäätökset</i>	<i>42</i>
5.5	TIENKÄYTTÄJIEN JA SIDOSRYHMIEN TYYTYVÄISYYS	42
5.5.1	<i>Johtopäätökset</i>	<i>43</i>
5.6	TIELIIKELAITOKSEN ASEMA MARKKINOILLA SIIRTYMÄKAUDEN JÄLKEEN	43
5.7	HENKILÖSTÖ	43
5.7.1	<i>Johtopäätökset</i>	<i>48</i>
5.8	TALOUDELLISET VAIKUTUKSET	49
5.8.1	<i>Johtopäätökset</i>	<i>49</i>
6	SELVITYS TIELIIKELAITOKSEN KEHITTÄMISESTÄ	50
6.2	JOHTOPÄÄTÖKSET	51

1 YHTEENVETO

Tielaitos jakaantui Tiehallinnoksi ja Tieliikelaitokseksi vuoden 2001 alussa. Tielaitosuudistuksen yhteydessä sovittiin neljän vuoden siirtymäajasta, jonka kuluessa koko tienpito avattiin kilpailulle. Ennen uudistusta tiestön hoito teetettiin pääasiassa Tielaitoksen omana työnä, mutta muilta osin tienpito oli jo kilpailun piirissä.

Tiestön hoidossa kilpailun avaaminen on onnistunut. Tiestön hoidon markkina-alueella Tieliikelaitos on pitkän historiansa vuoksi vahva toimija, mutta alalle on tullut myös muita valtakunnallisia ja alueellisia yrityksiä. Yksityiset urakoitsijat ovat hoitaneet kuluneen talvikautena noin neljänneksen hoidon urakoista ja Tieliikelaitos noin kolme neljänestä.

Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksella sekä ministeriön johdolla toimineissa seurantaryhmissä on varmistettu kilpailun toimivuutta. Siirtymäkauden aikana maanrakennusallalla vallinneet tulkintaerimielisyydet on ratkaistu.

Tielaitosuudistus on tehostanut tieverkon hoitoa sekä yhtenäistänyt hoidon laatua ja palvelutasoa. Töiden tilaaminen kilpailuttamalla ulkopuolisilta toimijoilta on edellyttänyt Tiehallinnolta uudenlaista tilaajaosaamista. Täsmällisten laatuvaatimusten määrittämisen ja käyttöön oton seurauksena tienpidon laatu on yhtenäistynyt.

Tiestön talvihoidon taso on siirtymäkauden aikana kohonnut pääteillä, koska niiden laatuvaatimuksia on nostettu. Tiestön kunnan aleneminen on siirtymäkauden aikana muiden kuin siltojen osalta pysähtynyt, koska ylläpitoon on voitu osittain hoidon tehostumisen seurauksena kohdentaa enemmän rahoitusta. Alemman tieverkon talvihoidon taso on heikentynyt joillakin alueilla, mutta vastaa asetettuja laatuvaatimuksia.

Liikenneturvallisuus on säilynyt kokonaisuutena hyvänä organisaatiomuutoksen jälkeenkin. Valtioneuvoston asettamaan liikenneturvallisuustasoon ei ole päästy.

Samankaltaisiin johtopäätöksiin päätyi myös VTT, joka selvitti tielaitosuudistuksen vaikutuksia liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta. (VTT 1.3.2005: Selvitys tielaitosuudistuksen vaikutuksista)

Tielaitosuudistuksen tavoitteeksi asetetut 50 miljoonan euron vuotuiset säästöt on saavutettu ja ylitetty. Tienpidon rahoitustaso on suunnilleen sama kuin ennen uudistustakin, mutta uusien tehokkaampien toimintatapojen seurauksena Tiehallinto on pystynyt ylläpitämään laajentunutta tieverkkoa. Siirtymäkauden aikana liikennesuorite on lisääntynyt 10 %:lla ja laatuvaatimuksia on nostettu. Samalla toimintaympäristö monitukaistuu keskikaiteiden, kiertoliittymien ja taajamasaneerauksien myötä.

Tieliikelaitoksen vuosiliikevaihto on noin 500 miljoonaa euroa. Tilikauden tulos vuonna 2004 oli noin 13 miljoonaa euroa. Tieliikelaitos on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja sen kannattavuus on hieman alle maanrakennusalan keskimääräisen kannattavuuden. Tieliikelaitos on toiminut markkinoiden ja asetettujen reunaehtojen mukaisesti sekä henkilöstösitoumustaan noudattaen. Hallitusohjelman mukaisesti Tieliikelaitoksen tuotot ohjataan perustienpidon rahoitukseen.

Tielaitosuudistuksen kokemuksista ja Tieliikelaitoksen markkinoille tulosta hyötyvät muutkin infrastruktuuripalveluja ostavat tahot kuten kunnat, koska palvelumarkkinat ovat siirtymäkauden aikana kehittyneet. Kunnat voivat soveltuvin osin hyödyntää Tiehallinnon luomia tilauskäytäntöjä. Myös eri tienpitäjien yhteisiä hoitourakoita on käynnistetty.

Tieliikelaitoksen henkilöstöä on jouduttu sopeuttamaan arvioitua enemmän. Tässä eduskunnan edellyttämä neljän vuoden siirtymäkausi ja henkilöstöpoliittiset linjaukset ovat osoittautuneet uudistuksen henkilöstöpolitiikan kannalta hyväiksi. Sopeuttamista on kyetty siirtymäkaudella eri keinoin tukemaan ja hankkimaan huomattavalle osalle sopeutettavista uutta työtä. Palveluprojekteihin ja sopeuttamiseen on käytetty siirtymäkauden aikana yhteensä noin 100 miljoona euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriön asettama selvityshenkilö on selvittänyt Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeet ja esittänyt vaihtoehtoiset etenemistavat.

2 TIELAITOSUUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Tielaitosuudistuksen taustaa

Tielaitoksen uudistamisesta keskusteltiin ensimmäistä kertaa jo 1990-luvun alussa. Uudistusta perusteltiin kahdella keskeisellä seikalla. Näistä ensimmäinen koski tiepoliittisen päätöksenteon ja suunnittelun toteuttamista samassa organisaatiossa tuotannonolisten tehtävien kanssa. Toinen tärkeä seikka oli se, että osa tienpidon tuotannosta (rakentaminen ja suunnittelu) hankittiin kilpailuttamalla maarakennusalan yrityksiltä. Tielaitos oli näin ollen yhtä aikaa vastuussa tiepolitiikan valmistelusta, oman tuotannon hyvinvoinnista ja tasapuolisesta alan yritysten kilpailuttamisesta. Tämän koettiin vaikeuttavan paitsi oman toiminnan tuottavuuden, myös liikennepolitiikan, infrastruktuurin ja koko maarakennusalan kehittymistä.

Vuonna 1994 liikenneministeriön sisäinen työryhmä selvitti erilaisia Tielaitoksen kehittämisehdotuksia. Ensi vaiheessa ehdotettiin, että tilaaja- ja tuotantotoiminnat eriytettäisiin. Jo tuossa vaiheessa arvioitiin pitemmällä aikavälillä oikeaksi suunnaksi tienpidon tuotantotoiminnan yhtiöittäminen, jolloin tuotantotoiminta tapahtuisi kilpailussa yksityisen sektorin kanssa.

Vuonna 1995 liikenneministeriö asetti uuden, laajapohjaisemman työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Tielaitoksen uudistamiseksi. Tuolloin lähtökohtana oli, että Tielaitoksesta muodostetaan erilliset tieviranomainen sekä tuotantotoiminnan liiketoimintayksikkö. Työryhmässä oli edustus liikenne- ja valtiovarainministeriöistä, Kilpailuvirastosta, Tielaitoksesta, elinkeinoelämästä sekä Tielaitoksen henkilöstöstä. Työryhmä ehdotti virastona toimivan Tiehallinnon ja valtion liikelaitoksena toimivan liikelaitoksen muodostamista. Mietintöön liittyi neljä eriävää mielipidettä, joista yhdessä vastustettiin varsinaista ehdotusta ja muut eriävät mielipiteet liittyivät ehdotuksen toteuttamistapaan.

Tielaitosuudistusta käsiteltiin hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa syksyllä 1996. Esitys ei edennyt hallituksen esityksen antamiseen.

2.2 Uudistukseen valmistautuminen vuosina 1998 - 2000

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 20.5.1997, että Tielaitoksen kehittämistä jatketaan. Päätöksellä Tielaitoksen sisäinen rakenne jaettiin tiehallintoon ja tuotantoon sekä keskus- että piirihallinnossa. Tuotannolle muodostettiin omat neljä aluetta hallinnon keventämiseksi. Ministerivaliokunnan muistiossa todettiin tuolloin, että sekä tiehallinnon että tuotannon kehittämiseksi tiehallinto voi kokeiluna kilpailuttaa omaa tuotantoa alan yrittäjien kanssa osapuolten sopimalla tavalla. Uudistus toteutettiin asetusmuutoksin 1.1.1998 lukien.

Vuoden 1998 alusta vuoden 2000 loppuun Tielaitos toimi jakautuneena sisäisesti tiehallintoon ja tuotantoon. Tiehallinnon organisaatio koostui keskushallinnosta ja yhdeksästä tiepiiristä. Tuotannolla oli pääkonttori ja neljä tuotantoaluetta. Tiepiirit hankkivat alueensa tienpidossa tarvittavat hoidon tuotteet ja palvelut pääosin neuvottelurakoina Tielaitoksen tuotannolta, mutta vähäisessä määrin myös kilpailuttamiskokeiluina yksityisiltä konsulteilta ja maanrakentajilta. Vuonna 1998 kilpailutettiin viisi ja vuonna 1999 samoin viisi hoidon alueurakkaa sekä useita rakentamisen ja suunnittelukohteita oman tuotannon osallistuessa kilpailuun. Hoidon urakoista oma tuotanto voitti kahdeksan ja yksityiset yritykset kaksi hintatason ollessa noin 20 % aikaisempaa alhaisempi. Tielaitokselle asetettiin noina vuosina (talousarviossa) sekä kilpailuttamisedellytysten että tuotannon kilpailukyvyä parantamiseen tähtäviä tavoitteita. Vuonna 1999 Tielaitokselle asetettiin tavoite jatkaa sisäisesti tuotantotoiminnan liikelaitostamisen valmistelua. Samoin liikenneministeriön TTS vuosille 2000 – 2003 sisälsi kannanoton liikelaitostamisen puolesta.

Vuoden 1999 alussa Kilpailuvirasto toimitti liikenneministeriölle aloitteen, jossa se esitti, että päätöstä Tielaitoksen tuotannon liikelaitostamisesta kiirehdittäisiin. Samoin Rakennusteollisuuden keskusliitto ry., Suomen Maarakentajien Keskusliitto ry. ja Asfalttiliitto esittivät Tielaitoksen tuotannon osakeyhtiöittämistä vuoden 2001 alusta.

Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa ja vuoden 2000 talousarvioesityksessä todettiin, että Tielaitoksen organisaatiota kehitetään käynnissä olevien pilottikokeilujen pohjalta hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Vuoden 1999 syksystä liikenneministeriön johdolla valmisteltiin tielaitosuudistuksen toteuttamiseen tähtäviä hallituksen esityksiä yhteistyössä toimialan yritysten ja Tielaitoksen henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa.

Maaliskuussa 2000 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen tielaitosuudistuksesta ja tienpidon rahoituksesta. Päätöksen mukaan tielaitoksen tuotannosta tehdään valtion liikelaitos ja Tiehallinto jatkaa tienpidon tilaajaviranomaisena. Päätös sisälsi lisäksi yleiset linjaukset kilpailun asteittaiseksi avaamiseksi vuosina 2001-2004, henkilöstön muutosturvaksi siirtymäaikana, taloudellisiksi tavoitteiksi sekä tienpidon lisärahoitukseksi muutoksen toteuttamisen tukena.

2.3 Hallituksen esitys Tielaitosuudistukseksi

Hallitus antoi eduskunnalle vuoden 2000 alussa esityksen (HE 25/2000) laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta. Esitys liittyi vuoden 2000 ensimmäiseen lisätalousarvioon. Esityksen mukaan silloinen Tielaitos jakaantuisi kahteen erilliseen organisaatioon. Tilaajana toimisi Tiehallinto. Tielaitoksen tuotannosta muodostettaisiin puolestaan liiketoimintaa harjoittava Tieliikelaitos.

Esityksen **yleisperustelujen** mukaisesti palvelutuotannon kehittämiseksi ja tehostamiseksi julkisessa palvelutuotannossa oli tarpeen erottaa tilaajan ja tuottajan roolit toisis-

taan. Roolien erottaminen oli erityisen tärkeää silloin, kun virastomuodossa tuotetaan sellaisia tuotteita ja palveluja, jotka on saatavissa myös markkinoilta tai jossa markkinat ovat avattavissa kilpailulle. Hallinnon kehittämistavoitteiden mukaan muut kuin julkisoikeudelliset suoritteet oli tuotettava pääsääntöisesti liiketaloudellisin periaattein maksullisena palvelutoimintana tai liikelaitos- tai yhtiömuodossa.

Esityksen mukaan toimivat liikenneyhteydet kuuluvat yhteiskunnan perustoimintoihin. Siksi vastuu teiden palvelu- ja laatutasosta, liikennöitävyydestä ja tieverkon kunnosta sekä tienkäyttäjille tarjottavista palveluista on välttämätöntä säilyttää eduskunnan ja valtioneuvoston ohjauksessa toimivalla Tiehallinnolla.

Tiehallinto hankkisi yleisten teiden hoidossa, ylläpidossa ja kehittämisessä tarvittavia tuotteita ja palveluja sekä liikenteen palvelutehtäviä alalla toimivilta tuottajilta. Näin tie- ja liikenneolojen suunnittelua voitaisiin vahvistaa ja kehittää riippumattomasti tuotannollisista näkökohdista. Samalla uudistuksen yhteydessä avautuisi mahdollisuus merkittävään kilpailun lisäämiseen maa- ja vesirakennusalalla. Tämä kehittäisi koko toimialaa, tuotantoliikelaitosta ja alan yksityisiä yrityksiä.

Tielaitoksen tuotannon kilpailukyvyyn parantaminen ja kilpailuneutraliteetin toteuttaminen on mahdollista tilaajan ja tuottajan roolien eriyttämisellä ja perustamalla tuotannosta liikelaitos, joka siirtymävaiheen jälkeen on tasavertaisessa asemassa alalla toimivien muiden yritysten kanssa. Liikelaitos toimisi kilpailun kokonaan avauduttua maa- ja vesirakennusalalla ensi sijassa liikenneväyliin ja liikenneympäristöön liittyvissä tehtävissä.

Uudistuksen tavoitteena oli esityksen mukaan parantaa ja selkiyttää sekä tie- ja liikennepoliittisten että tuotannollisten tehtävien hoitoa. Samalla turvataan tiestön laatu ja tieliikenteen palvelutaso, koska kilpailun avautumisen myötä alan tuottavuus paranee.

Esityksen mukaan 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. Tiehallinto voisi lain perustelujen mukaan ostaa siirtymäkautena lauttaliikenteen hoidon kokonaisuutena. Siirtymäkauden aikana oli tarkoitus selvittää, onko mahdollista kilpailuttaa myös lauttaliikennepalvelut.

Markkinoiden asteittaisella avaamisella oli tarkoitus välttyä tilanteelta, jossa markkinat olisivat usean vuoden kiinni tai että yksi vahva toimija veisi kaikki urakat kerralla useaksi vuodeksi. Tiehallinnon tehtävänä oli luoda edellytyksiä toimivien markkinoiden syntymiseen esimerkiksi uusien kilpailuttamiskäytäntöjen sisäänajolla.

Esityksen vaikutuksia

Esityksen yhteiskunta- ja liikennepoliittisia vaikutuksia koskevassa kohdassa arvioitiin, että uudistuksen myötä tapahtuva toiminnan taloudellinen tehostuminen loisi nykyistä paremmat edellytykset palvelu- ja laatutasovaatimuksiin. Tielaitoksen jakaminen kahdeksi erilliseksi organisaatioksi ei sinällään vaikuttaisi yleisten teiden tie- ja liikenneoloihin, teiden kuntoon, liikenneturvallisuuteen eikä kunnossapidon laatuun.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa kohdassa arvioitiin, että yleisten teiden kustannussäästöt olisivat noin 50 – 67 M€ (300 – 400 miljoonaa markkaa) vuodessa siirtymäkauden jälkeen. Tämä taloudellisuuden kehitys antaisi tilaa tieliikenneolojen kehittämiselle ja laatutason turvaamiselle.

Tielaitosuudistusta koskevan periaatepäätöksen hyväksyessään valtioneuvosto päätti lisätä vuosien 2000 – 2003 osalta perustienpidon rahoitusta 34 M€:lla. Aktiivisiin sopeuttamistoimiin osoitettiin 15 M€ vuosina 2001 – 2004 käytettäväksi. Erillisen hankepaketin toteuttamiseen hallitus päätti käyttää kertaluontoisesti noin 83 M€. Lisärahoituksen edellytyksenä oli uudistuksen hyväksyminen eduskunnassa.

Esityksen elinkeino- ja kilpailupoliittisia vaikutuksia koskevassa kohdassa arvioitiin, että yleisten teiden tienpidon avautuessa asteittain kilpailuun yksityiselle konsultti- ja urakoitsijakunnalle tulisi suunnittelu-, kunnossapito- ja rakennushankekokonaisuuksia vuositasolla noin 670 miljoonan euron eli neljän miljardin markan arvosta. Näistä markkinoista tielaitos oli tehnyt omana työnään noin 252 - 330 miljoonan euron eli 1,5 – 2,0 miljardin markan osuuden, joka tulisi kilpailun piiriin. Vastaavasti Tieliikelaitoksen potentiaalisia uusia asiakkaita voisivat olla kunnat, kaupungit, valtion laitokset, yksityistiekunnat, liikelaitokset sekä vähäisessä määrin yksityinen sektori. Liikenneministeriön tulosohjauksella, siirtymäkauden rajoituksilla ja liikelaitoksen organisoimalla kehitystä arveltiin ohjattavan niin, että markkinoiden vinoutumista ei tapahdu.

Organisaatio- ja henkilöstövaikutusten osalta arvioitiin Tieliikelaitokseen siirtyvien henkilöiden määräksi 4650 henkilöä. Pitemmällä aikavälillä liikelaitoksessa arvioitiin tarvittavan noin 3500 henkilöä. Aktiivisia sopeuttamistoimenpiteitä arvioitiin kohdistuvan noin 500 henkilöön. Tiehallinnon palvelukseen arvioitiin siirtyvän noin 1050 vakinaista henkilöä ja pitemmällä aikavälillä Tiehallinnon henkilöstötarpeeksi arvioitiin 900 henkilöä. Vähennyksen arvioitiin toteutuvan luonnollisen poistuman ja vakanssiirtojen kautta.

Lisäksi esityksessä todettiin, että uudistuksella ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia, ja että uudistuksella ei muutettaisi aikaisempaa aluehallinnon yhteistyötä.

2.4 Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen

Eduskunnan liikennevaliokunta esitti mietinnössään LiVM 2/2000 Tiehallinnosta annettavan lain osittaista muuttamista ehdotetusta sekä kuusi lausumaa. Eduskunta hyväksyi valiokunnan päätösehdotuksen muuttamattomana.

Hyväksyessään lait Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta Eduskunta edellytti seuraavaa:

1) Tielaitoksen omistamat ja sopimuksilla hallinnoimat alueet jaetaan Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen kesken siten, ettei synny markkinahäiriöitä. Alueellisen kilpailutilanteen perusteella siirretään riittävä osuus Tieliikelaitokselle ja muut taloudellisesti merkittävät osuudet Tiehallinnolle. Maa-ainesalueiden jaosta sovitaan liikenneministeriön asettamassa maa-ainestyöryhmässä. Sellaiset alueet, joiden maa- ja kiviainesvaroja ei voida enää hyödyntää, siirretään Kapiteeli Oy:lle tai valtion kiinteistölaitokselle, joiden tulee hoitaa maisemointivelvollisuus.

2) Henkilökuntaa ei lomauteta, ei irtisanota, eikä pakkosiirretä työssäkäyntialueelta toiselle siirtymäkauden aikana, ja että hallitus laatii yhdessä kuntasektorin kanssa sille osalle tielaitoksesta vapautuvaa henkilökuntaa, jolle ei ole käyttöä Tiehallinnossa tai Tieliikelaitoksessa, sijoitusohjelman muulle julkiselle lohkolle käyttäen apunaan mm. vakanssiirtoja. Uusiin tehtäviin siirtyville annetaan asianmukainen koulutus. Siirtyville henkilöille taataan palvelussuhteen ehdot ns. vanhoina työntekijöinä. Hallituksen on seurattava uudistuksen henkilöstövaikutuksia ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin siirtymäajan pidentämiseksi.

- 3) Perustamisvaiheessa aloittavassa taseessa Tieliikelaitokselle merkittyä velkaa valtiolle tai sen osaa ei käytetä taloudellisena perusteena henkilökunnan irtisanomiseksi.
- 4) Tiehallinto luovuttaa poliisille tämän pyytämät tieliikenteeseen liittyvät tiedot korvauksetta.
- 5) Hallitus laatii jatkuvasti vuosittain seurantaraportin tiehallintomuutoksesta niin, että eduskunnan liikennevaliokunta saa sen käyttöönsä kutakin raportointivuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.
- 6) Hallitus laatii siirtymäajan päätyttyä eduskunnalle selonteon tiehallintomuutosten vaikutuksesta tiestön kuntoon, liikenneturvallisuuteen ja tienpidosta valtiolle aiheutuneisiin kustannuksiin.

2.5 Uudistuksen toteuttaminen ja seuranta

Tielaitosuudistuksen tultua hyväksytyksi eduskunnassa uudistus toteutettiin eduskunnan edellyttämällä tavalla. Valtioneuvosto, liikenne- ja viestintäministeriö ja Tiehallinto tekivät Tielaitoksen omaisuuden jakoa, henkilöstön sijoittamista, Tieliikelaitoksen tasetta, molempien organisaatioiden johtoa ja organisaatiota koskevia päätöksiä. Eduskunta hyväksyi vuoden 2001 talousarvion, ja molemmat uudet organisaatiot voitiin perustaa vuoden 2001 alusta.

Liikenneministeriö asetti Tielaitosuudistuksen henkilöstövaikutusten seurantaan varten liikenneministeriön johdolla toimivan Tiehallinnon, Tieliikelaitoksen ja kaikkien henkilöstöjärjestöjen edustajista kootun **henkilöstötyöryhmän**. Henkilöstötyöryhmässä on keskusteltu ja sille on raportoitu Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamistoimenpiteistä ja –keinosta säännöllisesti. Työryhmän toiminta on päättynyt siirtymäkauden päättyessä työryhmän hyväksyessä Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamista koskevan loppuraportin kokouksessaan 9.2.2005.

Edelleen liikenneministeriö asetti 22.9.2000 tienpidon markkinoiden toimivuuden varmistamiseksi **Tielaitosuudistuksen seurantaryhmän**. Seurantaryhmä toimi liikenneministeriön johdolla ja sen jäseniksi kutsuttiin Tieliikelaitoksen, Tiehallinnon, elinkeinoelämän ja maarakennus- ja suunnittelualan järjestöjen, Suomen Kuntaliiton, valtiovarainministeriön ja Kilpailuviraston edustajat. Seurantaryhmässä sovittiin aluksi mm. Tieliikelaitoksen toiminnalle siirtymäkaudeksi asetettavista liiketoimintarajoitteista sekä selvitettiin maa-ainesalueiden jakoon liittyviä kysymyksiä. Seurantaryhmässä on tämän jälkeen käsitelty tienpidon kilpailun avaamista ja markkinoiden toimivuutta sekä liikenneministeriön eduskunnalle toimittamat uudistuksen vuotuista seurantaan koskevat raportit. Seurantaryhmää avusti vuosina 2000 – 2001 ulkopuolinen asiantuntija. Seurantaryhmä piti yhteensä 20 kokousta, joista viimeinen pidettiin 18.2.2005.

Uudistuksen seurannassa korostettiin eduskunnan lausumissa esille tulleita asioita, joista henkilöstövaikutusten seuranta tapahtui yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa henkilöstötyöryhmässä ja muiden vaikutusten, kuten markkinoiden, teiden kunnon ja liikenneturvallisuuden seuranta tielaitosuudistuksen seurantaryhmässä. Eduskunnan lausumia on tarkastellut myös Tieliikelaitoksen tilintarkastaja, joka työskentelee Valtiontalouden tarkastusvirastossa. Tilintarkastaja on laatinut siirtymäkauden toteutumisesta 7.3.2005 päivätyn tarkastusmuistion, jossa hän toteaa, että Tieliikelaitos on noudattanut eduskunnan ponsilausumia ja täyttänyt sen liiketoiminnalle ja henkilöstösopeutukselle asetetut ehdot.

Seurantaryhmässä kiinnitettiin huomiota etenkin siihen, miten hyvin Tieliikelaitos noudatti toiminnassaan sille ja osin toimialalle siirtymääjäksi uudistuksen toteutuessa sovittuja toimintaperiaatteita ja **liiketoimintarajoituksia**. Näitä vuonna 2000 sovittuja periaatteita olivat mm.

- uudistusprosessin avoimuus, läpinäkyvyys ja vuorovaikutus
- liikelaitoksen tasa-arvoinen asema kilpailijoiden kanssa
- toimialan yleisten pelisääntöjen noudattaminen
- Tieliikelaitoksen keskittyminen ydinosaamiseensa sekä pidättäytyminen liikenneväyliin ja liikenneympäristöön liittymättömistä töistä, vesistöistä, kalliotilojen rakentamisesta, energiaverkkojen rakentamisesta, talonrakennuksen alue- ja pohjatöistä sekä liikenneympäristöön liittymättömistä purkutöistä
- Tieliikelaitokselle siirrettävän omaisuuden merkitseminen taseeseen käyvin arvoin ja taseen vastaaminen siirtymäkauden jälkeen alan suurten yritysten yleistä tasoa
- maa-ainesalueiden osoittaminen sekä Tiehallinnolle että liikelaitokselle ja liikelaitoksen pidättäytyminen kiviaineisten toimittamisesta siirtymäaikana
- kilpailun avaamiseen liittyen liikelaitos
 - o etsii tienpidosta menettämäänsä työkantaa ensisijaisesti julkiselta sektorilta
 - o ei hanki kaivavia koneita, murskauslaitoksia eikä lisää muun kaluston määrää
 - o ei luo omalla toiminnallaan alalle ylikapasiteettiä
 - o huolehtii neuvottelu-urakoiden pitämisestä erillään kilpailussa saatujen töiden seurannasta ja raportoinnista
- Tieliikelaitoksen tilinpäätöksessä noudatetaan liikelaitoksen tilinpäätöksen mahdollistamissa rajoissa pörssiyritysten avoimuusperiaatetta
- Tieliikelaitoksen tulostavoite ja tuloutustaso asetetaan niin, että toimintamalli vastaa yritysten vastaavaa
- liikelaitosmallista johtuvat mahdolliset kilpailuedut otetaan urakkakilpailussa huomioon neutraliteetin saavuttamiseksi
- Tiehallinnon toimivallassa olevat julkishallinnon yhteishankkeet tulevat avoimeen kilpailuun

Siirtymäkauden aikana liikenne- ja viestintäministeriö on **raportoinut eduskunnan liikennevaliokunnalle** vuosittain huhtikuun loppuun mennessä Tieliikelaitosuudistuksesta. Ministeriö on koonnut raportin Tiehallinnon, Tieliikelaitoksen ja toimialan järjestöjen kirjallisesti esittämistä näkemyksistä. Raporteissa on käsitelty kilpailun avautumista ja markkinoiden kehitystä, teiden kuntoa, liikenneturvallisuutta sekä Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamista. Raportit on käsitelty valmistavasti sekä henkilöstötyöryhmässä että seurantaryhmässä.

3 TOIMINTAYMPÄRISTÖN KEHITYS VUOSINA 1998 – 2004

3.1 Yleistä

Tieliikelaitosuudistuksen siirtymäkauden aikana tienpidon ja tieliikenteen toimintaympäristö on muuttunut monissa asioissa riippumatta Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen perustamisesta. Tällaisia uudistuksesta pääosin riippumattomia tekijöitä ovat mm. talouskasvu ja työvoiman kysyntä, tienpidon rahoituksen kehitys, autoistuminen ja tieliikenteen kasvu, liikenteen valvonnan ja liikennekulttuurin muutokset, elinkeinoelämän tarpeet, maarakennusalan kehitys, aluekehitys ja yhdyskuntarakenteen muutokset, vä-

estön muuttoliike ja ikärakenteen muutokset, teknologiset muutokset ja innovaatiot tienpidossa ja sen toiminnoissa sekä vuotuiset sään ja kelin vaihtelut.

Toimintaympäristön muutoksilla on vaikutuksia tienkäyttäjien tyytyväisyyteen, tienpidon resursseihin, teiden kuntoon, hoidon laatuun ja liikenneturvallisuuteen. Tielaitosuudistuksen vaikutusten erottaminen muista vaikutuksista on vaikeata eikä aina edes mahdollista.

Vaikka muillakin tekijöillä on merkitystä, seuraavassa keskitytään toisaalta tienpidon rahoituksen kehityksen ja toisaalta liikenteen kasvun tarkasteluun. Myönnetty resurssit eli tienpidon rahoitustaso ratkaisee joka tapauksessa aivan keskeisesti sen, mitä tienpidossa voidaan tehdä tiestön kunnan, hoidon laadun ja liikenneturvallisuuden hyväksi. Liikenteen määrän muutokset alueittain ja tieverkon eri osilla vaikuttavat teiden kuntoon, laatuvaatimuksiin ja liikenneturvallisuuteen. Liikennemäärät kuvaavat myös väestö- ja aluekehityksen vaikutuksia sekä elinkeinoelämän tarpeita ja ovat seurausta talouden kehityksestä.

3.2 Tienpidon rahoitus vuosina 1998 – 2005

3.2.1 Perustienpito

Tienpitoon valtion talousarvioissa ja lisätalousarvioissa myönnetty määrärahat vuosina 1998 – 2005 on esitetty taulukossa 1 ja 2.

Taulukko 1: Perustienpitoon osoitetut määrärahat vuosina 1998 – 2005 ao. vuoden kustannustasossa.

Tiehallinnon toiminnan tulot ja menot	Tilin-päätös 1998	Tilin-päätös 1999	Tilin-päätös 2000	Tilin-päätös 2001	Tilin-päätös 2002	Tilin-päätös 2003	Tilin-päätös 2004	Talou-arvio 2005
Tulot	32,0	48,6	73,2	21,3	28,9	19,2	26,3	5,0
- maksullinen toiminta	23,7	41,2	55,2	1,7	2,0	2,0	2,4	0,8
- muut tulot	8,2	7,4	18,0	19,6	26,9	17,2	23,9	4,2
Menot	563,1	564,1	601,4	573,7	649,8	625,5	598,0	593,8
- Hallinto	97,7	79,4	79,9	78,4	83,3	85,0	78,5	84,1
- Hoito	197,8	198,0	200,6	206,2	208,3	205,0	194,0	186,9
- Ylläpito	117,6	132,4	129,2	136,0	176,8	199,2	215,0	194,5
- Laajennus- ja uusinvestoinnit	109,7	93,8	115,0	97,9	118,5	79,1	62,7	95,8
- Suunnittelu	17,8	19,2	17,0	25,5	30,8	25,0	21,0	21,7
- Liikenteen hallinta		1,0	5,0	6,0	6,7	8,1	9,4	10,0
- Palveluprojektit				19,7	20,4	20,8	6,4	
- Sopeuttaminen				2,3	3,0	1,2	8,8	
- Maksullisen toiminnan menot	22,5	40,4	54,7	1,7	2,0	2,1	2,2	0,8
Nettomääräraha	531,1	515,5	528,2	552,4	620,9	606,3	571,75	588,8
Netto v. 2004 hinnoin (MAKU)	648,8	614,9	583,9	595,6	656,6	627,6	571,8	588,8

Siirtymäkaudella vuosina 2001–2004 perustienpidon rahoitus on vaihdellut 552 – 621 M€ välillä eli pysynyt suunnilleen samantasoisena kuin tielaitosuudistusta edeltäneinä vuosina.

Hallinnon menot ovat siirtymäkauden aikana lisääntyneet hieman, mutta selvästi kustannustason nousua vähemmin. Pääosa hallinnon menoista on henkilöstömenoja. Tiehallinnon vakinaisen henkilöstön määrä on siirtymäkauden aikana hieman vähentynyt luonnollisen poistuman myötä. Muita merkittäviä hallinnon kustannuksia ovat tutki-

mus- ja kehittämistoiminnan menot sekä erilaisten hallintajärjestelmien investointi- ja ylläpitomenot.

Hoidon rahoitustarve on kilpailun ja markkinoiden avautumisen seurauksena vähentynyt, vaikka volyyymiä ovat kasvattaneet siirtymäkaudella liikenteen kasvu, tieverkon kasvu, monimutkaistuva liikenneympäristö ja kunnilta siirtyneet velvoitteet (pysäkit, valaistukset, kevyen liikenteen väylät). Talvihoidon menot edustavat lähes puolta hoidon kokonaismenoista. Hoidon rahoitus sisältää myös lauttaliikenteen palvelut, jotka on hankittu Tieliikelaitokselta neuvottelumenettelyllä. Lauttapalveluita on tarkoitus tuottaa kilpailutettuna vuodesta 2007 alkaen. Hoidon vuotuinen rahoitus on reaalisesti vähentynyt kilpailun avaamista edeltäviin vuosiin verrattuna tuotemuutokset huomioidaan ottaen noin 20 – 25 M€.

Ylläpidon rahoitusta on voitu lisätä osittain myös hoidon tehostumisen seurauksena. Tieverkon kunnan heikkeneminen on samalla voitu pysäyttää Tiehallinnolle asetettujen tulostavoitteiden mukaisesti. Päällystettyjen teiden kunto on parantunut selvästi. Myös kelirikolle alttiiden teiden määrä on vähentynyt. Siltojen peruskorjausten osuutta ylläpitotoimista on huomattavasti lisätty, mutta siltojen kuntotilaa ei ole pystytty parantamaan.

Perustienpidon laajennus- ja uusinvestointien volyyymi on siirtymäkauden aikana selvästi supistunut, vaikka tielaitosuudistukseen liittyen päätettiin vuoden 2001 talousarvion yhteydessä lukuisista eri puolelle Suomea sijoittuvista pääteiden eritasoliittymien rakentamiskohteista sekä pääkaupunkisedun joukkoliikennejärjestelyistä. Näiden valtakunnallisesti priorisoitujen investointiohjelmien rahoittamiseen käytettiin vuosina 2001- 2004 lähes 60 M€.

Kasvava osuus perustienpidon laajennus- ja uusinvestoinneista on toteutettu valtakunnallisina teemaohjelmina, joihin kohteet on valittu tehokkuus- ja vaikuttavuuskriteerien perustella. Näitä teemaohjelmia ovat olleet jo aikaisemmin käynnistynyt lauttayhteyksien korvaaminen silloilla ja siirtymäkaudella käynnistetyt pohjavesien suojausten sekä liikenneturvallisuutta parantavien keskikaiteiden rakentamisohjelmat. Vuoden 2005 talousarvion määrärahoilla on käynnistetty lisäksi liikenneinvestointipoliittikkaa pohtineen ministerityöryhmän ehdottamien satamien ja terminaalien tieyhteyksien tukemisen sekä pääteiden turvallisuuden parantamisen teemaohjelmat. Teemaohjelmiin sisältyy hankkeita eri puolilla Suomea. Kasvavien taajamien maankäytön muutoksista johtuvia investointeja on rahoitustilanteen vuoksi jouduttu lykkäämään kuntien lisääntyvästä rahoituskumppanuudesta huolimatta.

Teiden **suunnittelun** rahoitus on siirtymäkaudella hieman lisääntynyt, mikä on johtunut lähinnä siitä, että ns. isojen kehittämisinvestointien suunnittelun rahoitus on siirretty maksettavaksi osittain perustienpidon rahoituksesta. Liikenteen hallinnan rahoituksen lisääntyminen selittyy etenkin liikenteen telematiikan järjestelmien investointi- ja käyttömenojen kasvulla sekä liikennekeskustoiminnan sisällyttämisellä osaksi liikenteen hallintaa.

Tielaitosuudistuksen yhteydessä tehtyjen päätösten mukaisesti perustienpidon määrärahoja sovittiin vuoden 2001 talousarviossa varattavaksi Tieliikelaitoksen henkilöstön **sopeuttamisesta** aiheutuviin menoihin 15,1 M€, josta osa käytettiin virkasiirtojen rahoittamiseen. Vuoden 2004 ensimmäisessä lisätalousarviossa tätä rahoitusta lisättiin vielä 5 M€. Lisäksi Tieliikelaitoksen sopeutettavan henkilöstön työllistymistä tuettiin ns. **palveluprojekteilla** koko siirtymäkauden ajan. Perustienpidon rahoitusta käytettiin palveluprojekteihin siirtymäkauden aikana noin 68 M€. Näillä määrärahoilla järjestettiin työtilaisuuksia sille Tieliikelaitoksen henkilöstölle, jota ei voitu työllistää

Tieliikelaitoksen liiketoiminnassa. Lisäksi sopeuttamiseen on käytetty Tieliikelaitoksen omaa rahoitusta noin 12 M€. Sopeuttamisen ja palveluprojektien kustannukset ovat olleet yhteensä noin 100 M€.

Hallitusohjelman mukaisesti Tieliikelaitoksen tuotot ohjataan perustienpidon rahoitukseen.

3.2.2 Tieverkon kehittäminen

Siirtymäkaudella 2001-2004 on kehittämisen rahoitus vaihdellut vuosittain 134 – 160 M€ välillä, ja se on ollut keskimäärin noin 144 M€ vuodessa. Siirtymäkautta edeltäviin vuosiin 1998–2000 verrattuna rahoitus on vähentynyt kustannustason nousu huomioon ottaen peräti 30 %.

Maanhankinnan ja korvauksien määrärahoista maksetaan maanomistajille korvaukset tiealueelle jäävistä kiinteistöistä sekä maanmittaustoimitusten menot. Maanlunastuksen määrärahojen käyttö on tarkastelujakson aikana pysynyt vakaana ollen n. 13 % investointimenoista.

Ennen siirtymäkautta tieverkon kehittämisen hankekohtainen rahoitus budjetoitiin talousarviossa momentille 31.24.77 (tieverkon kehittämishankkeet), ja hankkeet toteutettiin Tielaitoksen omajohtoisena työnä. Siirtymäkauden aikana momentilta ei ole käynnistetty uusia kehittämisinvestointeja.

Tielaitosuudistukseen liittyen eduskunta päätti jo vuonna 2000 neljän ison tiehankkeen käynnistämisestä momentilta 31.24.79 (Jälkirahoitus- ja kokonaisrahoitushankkeet): vt 2 Pori - Ulvila, vt 4 Liminka - Oulu, vt 6 Koskenkylä - Kouvola ja kt 50 Kehä III, Lentoasema – Tikkurila. Kaikki nämä hankkeet kilpailutettiin alan urakoitsijoilla.

Vuonna 2001 päätettiin vt 9 Orivesi – Muurame –hankkeen aloittamisesta. Vuonna 2002 aloitusluvan sai E18 Lohja – Lohjanharju –hanke.

Vuonna 2003 päätettiin kuuden uuden kehittämishankkeen käynnistämisestä. Aloitusten saivat vt3 Tampereen läntisen kehätien 1. rakennusvaihe, vt 4 Lahti – Heinola, vt 4 Jyväskylän – Kirri, vt 5 Joroinen – Varkaus, vt 8 Raision kohta ja vt 13 Nuijamaan raja-aseman tieyhteys. Lisäksi eduskunta päätti Vuosaaren sataman liikenneväylien rakentamisesta, jossa tiehankkeen osuus on 60,4 M€ ja liikenneväylien kokonaiskustannukset 207,4 M€ (kaupungin osuus 50 %).

Vuoden 2004 ensimmäisessä lisätalousarviossa on päätetty E18 Muurla – Lohja – hankkeen toteuttamisesta elinkaarihoitusmallilla. Hankkeen sopimusvaltuus on 700 M€, josta tien rakentamiskustannusten osuus on arviolta 335 M€. Palvelusopimus käsittää vuodet 2008 – 2030.

Lisäksi vuoden 2005 talousarviossa on päätetty käynnistää mt 100 Hakamaentie, Helsinki –hanke, johon kunta osallistuu merkittävällä rahoitusosuudella.

Taulukko 2: Kehittämiseen osoitetut määrärahat vuosina 1998 – 2005 ao. vuoden kustannustasossa.

Kehittämisinvestointien menot	Tilin- päätös 1998	Tilin- päätös 1999	Tilin- päätös 2000	Tilin- päätös 2001	Tilin- päätös 2002	Tilin- päätös 2003	Tilin- päätös 2004	Talous- arvio 2005
- Maanhankinta ja korvaukset	26,9	26,6	23,2	19,9	19,3	20,2	24,5	23,5
- Tieverkon kehittäminen	162,3	141,6	124,3	87,5	61,5	25,4		
- Eräät tiehankkeet					0,6	12,2	93,0	89,3
- Jalki-, kok. ja elinkaarrahoitus	0,8	8,7	32,1	26,9	64,7	78,1	42,1	21,0
Yhteensä	190,1	176,9	179,6	134,3	146,1	135,9	159,7	133,8
Yhteensä v. 2004 hinnoin (MAKU)	232,2	211,1	198,5	144,8	154,5	140,7	159,7	133,8

Eduskunnan vuosina 1998 – 2005 päättämät uudet tieverkon kehittämisinvestoinnit on merkitty oheiseen taulukkoon 3.

Taulukko 3: Vuosina 1998- 2005 käynnistyneet tieverkon kehittämisinvestoinnit

Talousarvioissa päätetyt kehittämisinvestoinnit	Valmis liikenteelle	Kustannusarvio (pl. alv.) M€
Vuosi 1998		96,7
Vt 5 Seppälänjoki - Vihantasalmi	2001	20,2
Vt 5 Vehmasmäki - Hiltulanlahti	2001	21,9
Vt 14 Kyrönsalmen silta, Savonlinna	2000	15,1
Vt 25 Hanko - Skogby	2001	15,1
Kt 50 Helsinki -Vantaan lentoaseman tiejärjestelyt	2000	24,4
Vuosi 1999		16,8
Tasoristeysten poisto pääradoilta	2003	16,8
Vuosi 2000		151,4
Vt 2 Pori - Ulvila	2002	16,0
Vt 4 Liminka - Oulu	2003	26,1
Vt 6 Koskenkylä - Kouvola	2004	48,8
Kt 50 Kehä III, lentoasema - Tikkurila	2004	60,5
Vuosi 2001		43,7
Vt 9 Orivesi - Muurame	2003	43,7
Vuosi 2002		58,9
E 18 Lohja - Lohjanharju	2005	58,9
Vuosi 2003		204,5
Vt 3 Tampereen läntinen ohikulkutie, 1. vaihe	2006	57,0
Vt 4 Lahti - Heinola	2005	41,0
Vt 4 Jyväskylä - Kirri (pohjoinen sisääntulo)	2005	21,0
Vt 5 Joroinen - Varkaus	2005	27,0
Vt 8 Raision kohta	2004	14,0
Vt 13 Nuijamaan raja-aseman tieyhteys	2005	14,5
Vuosaaren sataman liikenneväylät, yleiset tiet 60 M€	2008	30,0
Vuosaaren liikenneväylät, rautatie ja meriväylä 73,7 M€		
Vuosaaren liikenneväylät, kaupungin osuus 103,7 M€		
Vuosi 2004		700,0
E18 Muurla - Lohja, Rakennustöiden kustannukset noin 335 M€. Palvelusopimus hoidon ja ylläpidon osalta käsittää vuodet 2008 - 2030 asti	2009	700,0
Vuosi 2005		90,0
Mt 100 Hakamäentie, Helsinki Helsingin kaupungin osuus 30,6 M€	2008	90,0

3.2.3 Johtopäätökset:

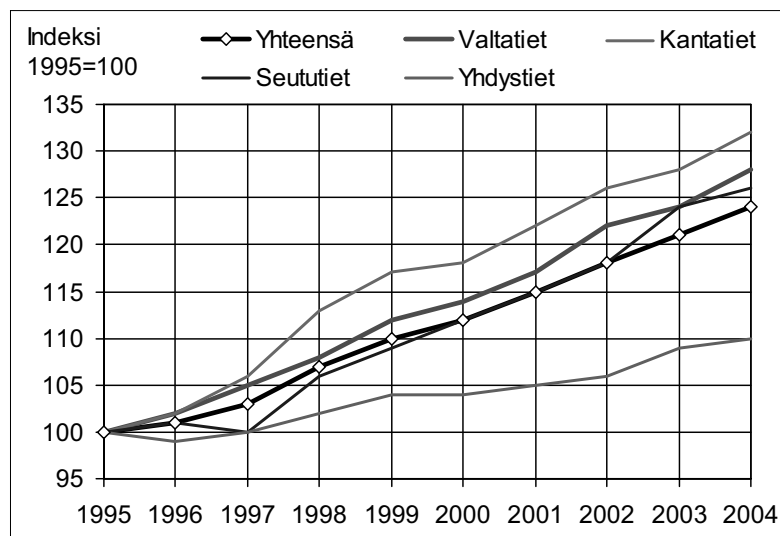
- Perustienpidon määrärahojen taso on säilynyt siirtymäkauden aikana reaalisesti Tielaitsuudistusta edeltävällä tasolla.
- Tieverkon kehittämishankkeisiin on siirtymäkaudella osoitettu reaalisesti noin 30 % vähemmän rahoitusta kuin Tielaitsuudistusta edeltävinä vuosina keskimäärin. Kehittämishankkeiden ajoituksesta on seurannut vuositasolla suuriakin volyyminvaihteluita tierakentamiseen.
- Hoidon rahoitusta on voitu vähentää tienpidon tuotannon tehostumisesta ja kilpailuttamisesta johtuen, vaikka hoidon laatuvaatimuksia on päteillä nostettu.
- Hoidon tehostuminen on osaltaan mahdollistanut ylläpidon rahoituksen lisäämisen asetettuja tavoitteita vastaavasti.
- Perustienpidon investoinnit on kohdistettu liikenteellisesti tehokkaasti, pääosin valtakunnallisiin päteiden liikenneturvallisuutta ja sujuvuutta parantaviin teemaohjelmiin. Teemaohjelmiin sisältyy hankkeita eri puolilla Suomea.
- Siirtymäkaudeksi sovitut Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamistoimet ja palveluprojektit on rahoitettu asetettujen edellytysten ja suunnitelmien mukaisesti.
- Hallitusohjelman liikennepolitiikkaa koskevan kirjauksen mukaisesti Tieliikelaitoksen tuotot ohjataan perustienpidon rahoitukseen.

3.3 Liikenteen kehitys 1998 – 2004

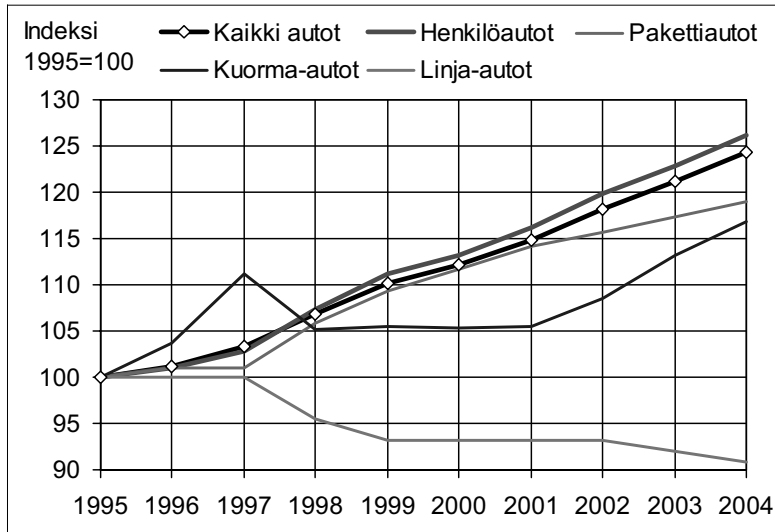
Yleisten teiden liikenne on viimeisten 10 vuoden aikana lisääntynyt noin 24 %. Vuoden 2004 liikenteestä noin 35 % ajettiin taajama-alueilla.

Liikennesuorite on lisääntynyt pää- ja seututeillä selvästi enemmän kuin yhdysteillä. Päteillä liikenne on lisääntynyt keskimäärin 30 %, alueelliset erot ovat merkittäviä. Yhdysteillä kasvu on ollut keskimäärin 10 %.

Henkilöautojen liikennesuorite on lisääntynyt 26 % ja kuorma-autojen 17 %. Linja-autoliikenne on puolestaan vähentynyt 10 % tarkastelujakson aikana.



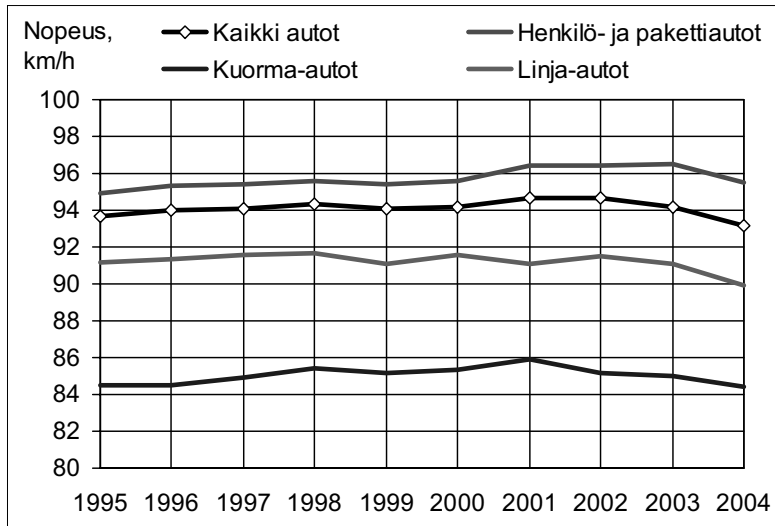
Kuva: Liikennesuoritteiden kehitys tieluokittain 1995-2004. Lähde: tierekisteri.



Kuva: Liikennesuoritteiden kehitys ajoneuvoluokittain 1995-2004. Lähde: tierekisteri

Liikenteen kasvuvauhti pääteillä on vaihdellut 1...4 %:n välillä vuosina 1996-2004. Raskaan liikenteen kasvuvauhti noudattaa talouden tunnuslukuja, joten vaihtelukin on ollut suurempaa (-0,2...9,6 %). Erot liikenteen kasvuvauhdissa maan eri osissa ovat tasoittuneet viime vuosina.

Liikenteen nopeustaso pääteillä on noussut lievästi aikavälillä 1995 –2001, mutta lähentynyt sen jälkeen selvästi alenemaan. Talvella autojen keskinopeus on 5...10 km/h alhaisempi kuin kesällä.



Kuva: Liikenteen nopeustaso pääteillä hyvissä olosuhteissa 1995-2004 (kesä, nopeusrajoitus 100 km/h. Lähde: LAM.

3.3.1 Johtopäätökset

Liikennesuorite on kasvanut 10 % siirtymäkauden aikana. Liikenteen kasvu lisää tieliikenteen onnettomuusmääriä ja -alttiutta sekä tieverkon hoidon, ylläpidon ja investointien tarvetta. Liikenteen kasvulla on näin ollen merkitystä arvioitaessa tielaitosuudistuksen vaikutuksia.

4 KEHITTÄMISTOIMENPITEET VUOSINA 1998 - 2004

4.1 Ohjaus ja tulostavoitteet

4.1.1 Tielaitosuudistukseen valmistautuminen

Vuosina 1998–2000 liikenneministeriö ohjasi Tielaitosta asettamalla erikseen tavoitteet hallinnolle ja tuotannolle.

Ministeriö edellytti, että tuotanto parantaa kilpailukykyään ja valmiuttaan avoimeen kilpailuun. Tulostavoitteeksi asetettu Suomen laatupalkintokriteerin mukainen 200 pisteen tulos ylitettiin. Sen sijaan vuodelle 1999 asetettu 280 pisteen taso jäi saavuttamatta. Tuotanto ei myöskään onnistunut saavuttamaan tuottavuuden parantamistavoitteitaan vuonna 1999. Vuonna 2000 ministeriö asetti tuotannolle vain yhden tulostavoitteen. Tuotannon tuli parantaa valmiuksiaan avoimeen kilpailuun ja saavuttaa laatupalkintoarvioinnissa 300 pistettä. Tämä tavoite toteutui.

Tiehallinnolle ministeriö on asettanut vuosina 1998–2004 tavoitteita perinteisten vaikuttavuustavoitteiden (liikenneturvallisuus, liikenteen sujuvuus, ympäristö ja tieverkon kunto) lisäksi myös tienpidon taloudellisuuden, organisaation ja toimintojen kehittämiseksi.

Vuosina 1998–2000 ministeriö ohjasi toimintaa erityisesti tienpidon kilpailuttamisen osalta. Ministeriö edellytti jo vuonna 1998, että Tiehallinto parantaa tienpidon tuotteiden teettämisen menettelyjä ja kilpailuttamisen edellytyksiä. Tiehallinto kilpailuttikin vuonna 1998 yhteensä 14 urakkakohdetta ja 5 suunnittelutoimeksiantoa. Kokemukset kilpailuttamisesta olivat hyviä. Vuonna 1999 ministeriö vastaavasti edellytti, että kilpailuttamista lisätään hallitusti pilottiprojektein, joihin Tielaitoksen tuotanto voi osallistua ja joissa aikaisempien pilottiprojektien kokemukset otetaan huomioon. Vuonna 1999 Tiehallinto kilpailutti 5 hoidon urakkaa, 20 rakentamisen ja ylläpidon urakkaa ja 16 suunnittelukohdetta.

Vuonna 2000 ministeriö edellytti tulostavoitteissaan, että Tiehallinto avaa kilpailua hallitusti siten, että myös Tielaitoksen tuotanto voi siihen osallistua ottaen huomioon kilpailusta saadut kokemukset sekä Tielaitoksen kehittämistä koskevat päätökset. Lisäksi edellytettiin, että organisaatiota kehitetään käynnissä olevien pilottikokeilujen pohjalta hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Nämä tavoitteet toteutuivat hyvin. Tiehallinto kilpailutti noin laaditun suunnitelman mukaisesti 50 M€:n arvosta rakentamisen ja ylläpidon urakoita sekä noin 2 M€:n arvosta suunnittelutoimeksiantoja. Lisäksi organisaatiota kehitettiin ministeriön ja eduskunnan toimeksiantojen mukaisesti, niin että tielaitosuudistus toteutui.

4.1.2 Tiehallinnon tulostavoitteet ja niiden toteutuminen

Vuonna 2001 ministeriö asetti Tiehallinnolle erillisen tienpidon kilpailuttamistavoitteen. Tiehallinnon tuli kehittää maanrakennus- ja suunnittelutoimialan kilpailua hallitusti laajentamalla ja uudistamalla kilpailuttamis- ja urakkamenettelyjä vuosina 2001–2004. Tiehallinnon tuli kilpailuttaa neljännes suunnittelun ja hoidon volyyymista sekä kolmannes perustienpidon rakentamisen ja ylläpidon hankkeista vuonna 2001.

Kilpailun avaaminen eteni hyväksytyjen suunnitelmien mukaisesti. Uusia hankintamuotoja kuten kokonaisvastuu (KVU) ja projektinjohto (PJU) otettiin käyttöön. Urakoita kehitettiin kokonaispalvelun suuntaan niputtamalla pieniä kohteita sekä kehittämällä toiminnallisia laatuvaatimuksia. Kilpailu toimi hyvin kaikissa tuoteryhmissä. Hoidon kilpailuttamisesta saatiin hyvin tarjouksia, ja kilpailu oli tasaista. Tavoitteeksi asetettu tuoteryhmittäinen kilpailuttamisen volyyymi saavutettiin. Hoidon 99 alueurakasta kilpailutettiin 23 urakkaa.

Vuonna 2002 ministeriö asetti Tiehallinnolle kolme toiminnan taloudellisuutta koskevaa tavoitetta. Tienpitoa tuli avata kilpailulle hyväksytyjen toimintalinjojen mukaisesti yhteistyössä alan toimijoiden kanssa. Tienpidon hoidon reaalisten kustannusten tuli aleta kilpailuttamisen seurauksena 34 M€ (15 %) vuoden 2004 loppuun mennessä. Lisäksi investointien kustannusarvioissa oli pysyttävä eivätkä Tiehallinnon oman toiminnan menot saaneet reaalisesti kasvaa.

Tienpitoa avattiin kilpailulle alan kanssa yhteistyössä valmistellun ja helmikuussa 2002 julkaistun hankintaohjelman mukaisesti. Kaikki kilpailuttamisohjelmaan sovitut 26 hoidon urakkaa kilpailutettiin. Investointien osalta ohjelma toteutui 96 %:sesti. Myös investointien kustannusarvioissa pysyttiin hyvin. Oman toiminnan menotavoite jäi toteutumatta.

Vuonna 2003 ministeriö asetti Tiehallinnolle samansisältöiset tavoitteet tienpidon kilpailuttamiselle, hoidon kilpailuttamisen säästöille sekä oman toiminnan menojen kehitykselle. Lisäksi Tiehallinnon toiminnan tehokkuudelle ja taloudellisuudelle asetettiin kaksi muuta tavoitetta. Perustienpidon yksikkömenot saivat tavoitteen mukaan olla enintään 6 560 euroa/tiekilometriä. Lisäksi Tiehallinnon prosessi- ja tiimiorganisaation toiminta tuli vakiinnuttaa ja prosessien suorituskykyä parantaa.

Kilpailu toimi kokonaisuudessaan hyvin ja ennakoitujen säästöt toteutuivat. Tiehallinnon oman toiminnan menot alenivat tavoitteen mukaisesti. Perustienpidon yksikkömenoilta asetettua tavoitetta ei saavutettu. Prosessien toimintaa tehostettiin perustamalla valtakunnalliset kehittämissryhmät. Myös tiimirakennetta uusittiin.

Vuonna 2004 Tiehallinnon toiminnan tehokkuudelle ministeriö asetti samansisältöiset tavoitteet kuin edellisvuonna. Perustienpidon yksikkömenoja sekä hallintomenoja koskevat tavoitteet saavutettiin. Prosessien suorituskyky parani valituilla mittareilla arvioiden. Tiehallinnon arvion mukaan hoidon kilpailuttamiselle siirtymäkaudelle 2001–2004 asetettu 34 M€ (15 %) säästötavoite toteutui. Hoidon alueurakoiden kustannukset ovat noin 42 M€ edullisemmat kuin vastaavan palvelutason hankkiminen neuvottelumenettelyllä.

4.1.3 Tieliikelaitoksen palvelu- ja tulostavoitteet sekä niiden toteutuminen

Siirtymäkauden vuosille valtioneuvosto ja eduskunta vahvistivat Tieliikelaitokselle palvelu- ja toimintatavoitteita sekä taloudellisen tulostavoitteen. Vuodelle 2002 liikenne- ja viestintäministeriö asetti lisäksi kaksi erillistavoitetta. Palvelu- ja toiminnalliset tavoitteet olivat vuosille 2001-2004 seuraavat:

- Tieliikelaitoksen tavoitteena on huolehtia toimialaansa kuuluvien palvelujen tarkoituksenmukaisesta tarjonnasta ja kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti.
- Tieliikelaitos varmistaa tasapuolisen koko maan kattavan palvelutarjonnan yleisten teiden kunnossapidossa ja lauttaliikenteen hoidossa.
- Tieliikelaitos kehittää tuotteita ja palveluita, jotka parantavat elinympäristön tilaa ja ovat ympäristöystävällisiä.

Tieliikelaitos saavutti sille asetetut tavoitteet vuosina 2001-2004. Ympäristöä koskevan tavoitteen sanamuoto oli hieman eri muodossa vuonna 2001. Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2002 asettamat erillistavoitteet koskivat ympäristönsuojelua ja kestäväen kehityksen periaatteita.

Tieliikelaitoksen vastaanottamien tarjouspyyntöjen arvo oli jo 1,329 miljoonaa euroa vuonna 2004. Jätettyjen tarjousten arvo oli 1,194 miljoonaa euroa eli 90 % kysynnästä. Tarjouspyyntöjen arvo on kasvanut jokaisena toimintavuonna. Tieliikelaitos käytti vuosina 2001-2004 tutkimus- ja kehitystyöhön 1,0-1,3 % vuotuisesta liikevaihdosta, mikä on alan keskiarvoa selkeästi korkeampi arvo.

Tieliikelaitos teki jokaisena siirtymäkauden vuotena tarjouksen kaikkiin yleisten teiden kunnossapitoon liittyviin urakoihin. Lauttaliikennettä hoidettiin vuosittain tehtyjen perussopimusten ja lisäsopimusten mukaisesti.

Tieliikelaitoksen ympäristöpalveluiden myynti kasvoi koko siirtymäkauden ajan ollen 17 miljoonaa euroa vuonna 2004. Asiakkaiden tyytyväisyyttä ympäristöasioiden hoitoon ryhdyttiin seuraamaan ja vuonna 2004 se oli 4,2 asteikolla 1-5. Tieliikelaitos otti vuonna 2002 käyttöön ISO 14001 standardin mukaisen ympäristöjärjestelmän. Tavoitteena oli, että ympäristöjärjestelmä hyväksytään liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ympäristöarvioinnissa. Tieliikelaitos oli kaikilla arvioinnin osa-alueilla kärkiorganisaatioiden joukossa. Turvataksaan ympäristöpalveluiden kilpailukyvyyn ja jatkuvan kehittämisen Tieliikelaitos perusti valtioneuvoston 3.6.2004 antaman luvan mukaisesti yhdessä Lassila & Tikanoja Oyj:n kanssa Salvor Oy nimisen yhteisyrityksen, jonka päätoimialoina ovat teollisuuden sivutuotteiden käsittelypalvelut, pilaantuneiden maiden käsittelypalvelut sekä kaatopaikkojen eristerakentaminen.

Taloudellinen tulostavoite saavutettiin kaikkina siirtymäkauden vuosina. Tavoitteet ja niiden toteutumaiset on esitetty oheisessa taulukossa.

Taulukko: Tieliikelaitoksen tilikauden tulokselle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen vuosina 2001 -2004

	2001 toteutu- ma	2001 tavoite	2002 toteutuma	2002 tavoite	2003 toteutuma	2003 tavoite	2004 toteutuma	2004 tavoite
Liikevaihto M€	552	572	551	506	543	496	498	500
Tilikauden tulos M€	24,3	4,9	12,1	8,0	13,4	12,0	13,7	12,0

4.2 Tienpidon hankinnat ja kilpailun avaaminen

Tielaitosuudistusta koskevien lakien perusteluissa todettiin mm. seuraavaa: "Alan nykyisessä toimintatavassa kilpailuttaminen ei koske rakentamisen lopputuotetta. Rakennuttaja teettää suunnitelmat ja urakkakilpailun perusteella valitaan toteuttajaksi se, joka toteuttaa suunnitelman halvimalla. 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."

Samoin Tiehallinnon tehtävänä oli 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. Olennaista on toimivien markkinoiden aikaansaaminen ja markkinahäiriöiden välttäminen erityisesti siirtävävaiheessa.

Vuoden 2000 aikana laaditussa kilpailuttamisen ohjeistuksessa keskityttiin lähivuosien kilpailun avaamiseen perusteluissa linjattujen suuntaviivojen mukaisesti. Tiehallinnon **hankintastrategia** laadittiin vuonna 2002 avoimesti ja tiiviissä yhteistyössä alan palveluntuottajien ja heitä edustavien järjestöjen kanssa. Valmistelussa hyödynnettiin kansainvälisiä kehittämistrendejä, joita Infra -teknologiaohjelman hankintamenettelyjen kansainvälisessä tietokartoituksessa oli saatu selville.

Hankintastrategian tärkeänä linjauksena oli kehittää ja ottaa käyttöön sellaisia menettelyjä, jotka mahdollistavat suunnittelijoiden ja urakoitsijoiden innovaatioiden ja tuotekehitystyön hyödyntämisen sekä sitä kautta toiminnan tuottavuuden ja kannattavuuden paranemisen.

Hankintastrategia perustui Tiehallinnon uuteen asemaan tilaajana aikaisemman pääurakoitsijan roolin asemesta. Tienpitotuotteiden ja liikenteen palvelujen laatuvaatimusten tuli pohjautua liikenne- ja viestintäministeriön kanssa sovittuihin tienpidon vaikuttavuustavoitteisiin. Tiehallinnon tehtävänä on määrittää urakkaa ohjaavat toimivuusvaatimukset sopimusasiakirjoihin niin, että sovitut vaikutukset toteutuvat.

Hankintamenettelyjen kehittämistyössä nämä keskeiset periaatteet johtivat seuraaviin käytännön urakoita ja palvelusopimuksia koskeviin linjauksiin:

- Hankittavia palvelukokonaisuuksia laajennetaan ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti
- Erillisten urakka- ja konsulttisopimusten rinnalle kehitetään peräkkäisiä toteutusvaiheita sisältäviä kokonaissopimuksia ja elinkaarisopimuksia. Sopimuksiin sisältyy suunnittelua, rakentamista, hoitoa ja ylläpitoa tai näiden erilaisia yhdistelmiä.
- Kunnossapidon hankinnoissa siirrytään pitkäkestoisempiin urakoihin niin, että myös lyhyempiä alalle tulourakoita on tarjolla. Vuodesta 2006 alkaen hoidon alueurakat ovat kestoltaan 7-vuotisia (5+2 vuotta tai 7 vuotta). Myös hoitourakoiden alueellista ja sisällöllistä laajuutta kasvatetaan.
- Varmistaakseen markkinoiden toimivuuden Tiehallinto säilyttää hankintaohjelmassaan myös alueellisesti suppeampia ja vähemmän vaativia ns. alalle sääntelourakoita.
- Palveluntuottajan tehtävänä on urakkasopimuksen mukaisesti vastata sopimuksen mukaisen laadun tuottamisesta. Palveluntuottaja osoittaa omalla laadun-

varmistuksellaan ja raportoinnillaan Tiehallinnolle, että sopimuksen mukainen laatutaso on saavutettu. Tiehallinto varmistuu laaduntuottamisesta urakoitsijan laatusuunnitelmien tarkastuksilla ja paikan päällä tapahtuvalla omalla pistokoevalvonnalla.

- Tiehallinnon hankinnoissa siirrytään asteittain sähköiseen verkossa tapahtuvaan kaupankäyntiin. Hankinnan sisältöä kehitetään ja otetaan käyttöön kannustavia maksuperusteita. Riskien jako optimoidaan eri osapuolten kesken.

Hankintastrategian toteuttaminen on kokonaisuudessaan edennyt strategiaan sisältyneen suunnitelman mukaisesti.

Samanaikaisesti tielaitosuudistuksen viime vaiheiden kanssa valmisteltiin uutta **Infra rakentaminen ja palvelut 2001-2005** teknologiaohjelmaa Tekesin johdolla. Ohjelman käynnistyminen perustui maarakennusalan heikkoon kehitystilanteeseen muihin toimialoihin verrattuna. Tavoitteena oli, että tielaitosuudistus vauhdittaisi alan kehitystä muun muassa uusien hankintamenettelyjen kautta. Infrastruktuurin teknologiaohjelmaan valittiinkin juuri hankintamenettelyihin liittyvän osaamisen kehittäminen.

Alustavien arvioiden mukaan teknologiaohjelma on ollut parhaita Tekesin ohjelmia tulosten konkreettisen käytäntöön viemisen kannalta. Ohjelman eri kehittämishankkeiden tuloksia on pystytty yhteistyössä alan toimijoiden kanssa viemään tehokkaasti käytäntöön. Teknologiaohjelma loppuu vuonna 2005.

Toimialan yritysten, ministeriöiden, virastojen ja Tekesin yhteisen valmistelun tuloksena on syntyneessä uusi **Infra 2010 -ohjelma**. Ohjelma varmistaa osaltaan alan t&k -aktiivisuuden jatkumisen myös Tekesin Infra Rakentaminen ja palvelut -teknologiaohjelman jälkeen.

4.2.1 Laadun hallinta urakoinnissa

Tiehallinto vastaa edelleen viranomaisorganisaationa tieliikenteelle tarjottavasta päivittäisestä palvelutasosta ja palvelun laadusta. Koska Tiehallinto ei itse toimi palvelun tuottajana, palvelujen laatu määritellään urakka- ja palvelusopimuksissa. Sopimusten mukaan kukin tuottaja vastaa itse tuotteensa laadun tuottamisesta, omasta laadunvalvonnastaan ja toteutuneen laadun raportoinnista Tiehallinnolle.

Urakoitsija laatii ennen työn aloittamista suunnitelman, jonka mukaisesti laatu varmistetaan ja dokumentoidaan. Tiehallinto puolestaan tarkastaa ja seuraa urakoitsijoiden laatusuunnitelmien toteuttamista omassa laadunhallinnassaan. Urakoitsijoiden auditointi ja heidän raportointivelvollisuutensa tilaajalle muodostavat merkittävän osan laadunhallintamenettelystä.

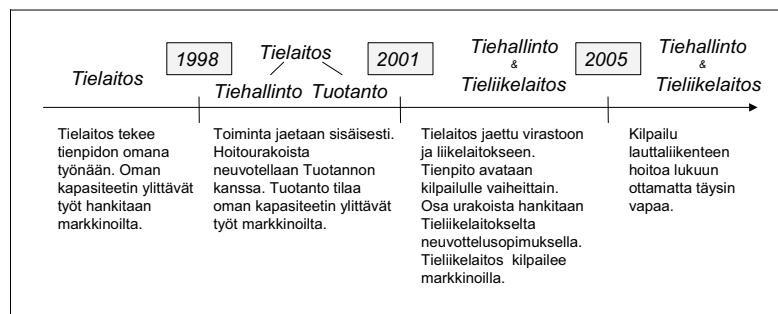
Hoidon alueurakoissa Tiehallinnon urakan valvojat saavat yleisten teiden varrella olevien kelikameroiden, tiesääsemien sekä satelliittipaikannukseen ja poikkileikkaus-seurantaan perustuvan työkoneiden seurannan avulla tietoja tiestön palvelutasosta, säätilasta ja urakoitsijoiden toiminnasta. Tietoja täydennetään maastossa tapahtuvalla pistokoevalvonnalla, jota ohjaavat edellä mainitut tiestöltä saatavat tiedot ja osaltaan myös liikennekeskusten tienkäyttäjiltä saama reaaliaikainen palaute. Palaute toimitetaan tietoverkkojen ja kehitettyjen järjestelmien avulla reaaliaikaisesti urakan valvojal- le ja myös asianomaisille urakoitsijoille. Urakkasopimusten mukaisen laadun alittamisesta määrätään urakoitsijoille taloudellisia sanktioita.

Hyvään laaduntuottoon kannustavana tekijänä on kokeiltu vuoden 2004 aikana myös normaalia paremman asiakastytyvyyden ja Tiehallinnon urakanvalvojan omien laatumietojen perusteella maksettavan bonuksen hyödyllisyyttä. Saatujen kokemusten perusteella tämä bonus otetaan käyttöön kaikissa vuonna 2005 kilpailutettavissa hoidon alueurakoissa.

4.2.2 Kilpailun avaaminen

Tielaitosuudistuksen yhteydessä sovittiin neljän vuoden siirtymäajasta, jonka kuluessa Tiehallinnon tuli hankkia kaikki tienpidon tuotteet ja palvelut avoimilta markkinoilta. Markkinoiden avaaminen tapahtui vaiheittain. Yleisten teiden rakentaminen ja ylläpito oli avattava kilpailulle vuosina 2001–2002 sekä tiestön suunnittelu ja hoito vuosina 2001–2004.

Lauttaliikennepalvelut ovat ainoa poikkeus tästä aikataulusta. Tielaitosuudistuksen perustelujen mukaan lauttaliikennepalvelujen kilpailuttaminen selvitetään siirtymäkauden aikana. Tähän saakka lauttaliikennepalvelut on hankittu neuvottelusopimuksella Tieliikelaitokselta. Kilpailun avaamista koskevien selvitysten perusteella lauttapaikkojen liikenteenhoito avataan kilpailulle asteittainen ja ensimmäiset kohteet kilpailutetaan vuonna 2005.



Kuva: Tienpidon muutos ja markkinoiden avautuminen.

Tielaitoksella oli tienpidon toimenpiteiden kilpailuttamisessa pitkät perinteet. Jo ennen uudistusta yli 80 % teiden rakentamis- ja parantamistöistä hankittiin yksityisiltä urakoitsijoilta. Suunnittelutehtävissä yksityiset konsultit hoitivat noin 60 %. Tielaitoksen oma tuotanto teki teiden kunnossapidossa tarvittavista töistä omalla kalustollaan noin 75 % ja yksityiset urakoitsijat loppuosan.

Liikenneministeriö asettamien tulostavoitteiden mukaisesti kilpailun avaamisen **pilot-tikohteita** käynnistettiin vuosina 1998-2000 eri tiepiireissä kaikissa tienpidon tuoteryhmissä. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta myös Tielaitoksen tuotanto osallistui pilottihankkeiden kilpailuun.

Tiehallinto kilpailutti pilottiluonteisesti viisi ensimmäistä hoitourakkaa avoimilla markkinoilla vuonna 1998. YIT voitti yhden urakan ja Tielaitoksen tuotanto voitti muut. Vuonna 1999 kilpailutettiin edelleen viisi uutta urakkaa, joista yhden voitti Rakennusliike Karjaluo ja muut neljä Tielaitoksen tuotanto. Vuonna 2000 ei kilpailutettu uusia hoitourakoita. Vuosina 1998-1999 kilpailutetuissa urakoissa urakkaan si-

sältyneen tieverkon pituus vaihteli 420 kilometristä 735 kilometriin. Kaikki urakat olivat kestoltaan kolmivuotisia.

Teiden rakentamis- ja ylläpitotöissä Tielaitoksen tuotanto oli jo kilpailuttanut aliurakoina erilaisia työkohteita. Vuosina 1998-2000 kilpailutettiin pilotteina kaikkiaan noin 60 eri ylläpidon ja rakentamisen kohdetta sekä yli 40 suunnitteluhanketta.

Pilottihankkeiden kokemusten perusteella oli todettavissa, että Tielaitoksen tuotanto oli varsin kilpailukykyinen. Pilotit paransivat myös Tiehallinnon valmiuksia ja ammattitaitoa osaavana hankkijana. Kilpailuttaminen laski hintatasoa, mutta ei kuitenkaan heikentänyt laatutasoa. Laadunhallinta urakkamaisessa ympäristössä parani. Tielaitoksen oman tuotannon kilpailuneutraaliteettiin jouduttiin tielaitosuudistuksen valmistelun jatkotyössä kiinnittämään erityistä huomiota.

Tielaitosuudistuksen **siirtymäkauden** aikana tuli tienpidon tuotteiden ja palvelujen hankinta avata asteittain avoimeen kilpailuun siten, että rakentamis- ja ylläpitotyöt avataan kahden ensimmäisen vuoden aikana ja suunnittelu- ja kunnossapitotyöt neljän vuoden aikana.

Vuonna 2000 laadittiin pilottihankkeista saatujen kokemusten perusteella kilpailun avaamista siirtymäkaudella koskevat ohjeet sekä kilpailuttamisohjelma. Kilpailuttamisohjelman mukaisesti hoidon urakat avattiin kilpailuun siten, että vuonna 2001 kilpailutettiin 23 urakkaa, vuonna 2002 kilpailutettiin 26 urakkaa, vuonna 2003 kilpailutettiin 28 urakkaa ja vuonna 2004 kilpailutettiin 38 urakkaa. Kaikki 92 urakkaa tulivat näin vähintään kerran kilpailutetuiksi vuoden 2004 loppuun mennessä.

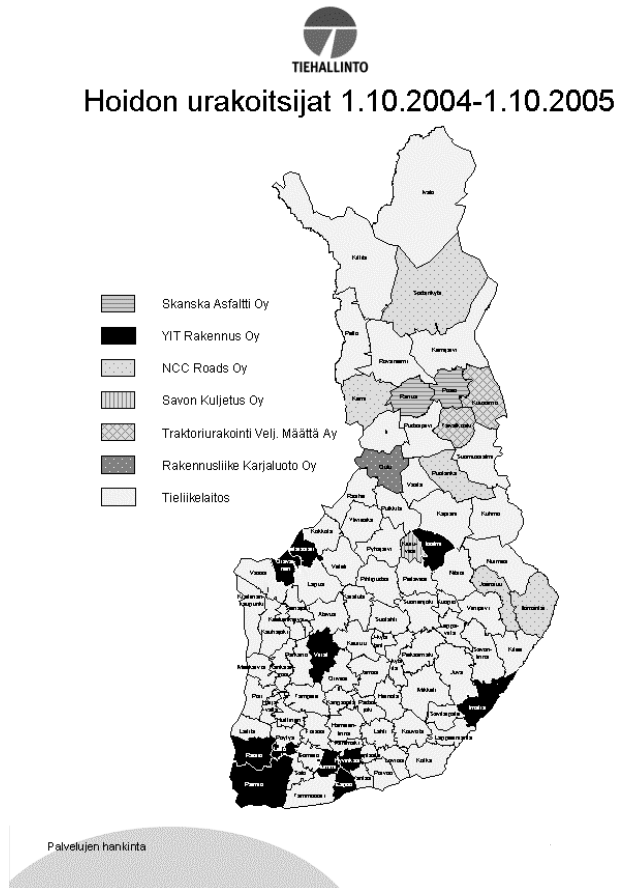
Tienpitoa kilpailutettiin vuonna 2001 noin 335 milj. euron ja vuonna 2004 noin 550 milj. euron arvosta. Oheisessa taulukossa on esitetty kilpailutettujen urakoiden sekä Tielikelaitoksen voittamien urakoiden euromääräiset volyymit vuodesta 1999 alkaen.

Taulukko: Kilpailutetun tienpidon volyyymi 1999-2004, milj. euroa

Tuoteryhmät	Kilpailutetun tienpidon volyyymi milj. euroa								
	1999			2000			2001		
	TLL	Muut	Yht.	TLL	Muut	Yht.	TLL	Muut	Yht.
Rak. ja ylläpito	18,2	64,2	82,5	33,7	18,3	52,0	61,8	164,5	226,3
Suunnittelu	0,1	1,3	1,3	0,2	1,9	2,1	0,6	3,4	4,0
Hoito *)	10,1	3,7	13,8	0,0	0,0	0,0	79,3	25,3	104,5
Yhteensä	28,4	69,2	97,6	33,8	20,2	54,1	141,6	193,3	334,9
	2002			2003			2004		
	TLL	Muut	Yht.	TLL	Muut	Yht.	TLL	Muut	Yht.
Rak. ja ylläpito	159,4	157,9	317,3	164,0	169,0	333,0	113,6	112,4	226,0
Suunnittelu	0,8	10,4	11,1	1,6	10,1	11,7	7,5	10,1	17,6
Hoito *)	113,8	18,5	132,3	151,7	50,5	202,2	224,5	81,0	305,5
Yhteensä	274,0	186,7	460,7	317,3	229,6	546,9	345,6	203,5	549,1

*) mukana kaikki hoitourakat alueurakoiden lisäksi myös tievalaistuksen hoitourakat

Kuva: Hoitourakat vuonna 2004, kun kilpailu on kokonaan avattu



Kuva: Hoitourakat vuonna 2005, kun kaikki urakat on kilpailutettu vähintään kerran

4.2.3 Johtopäätökset hankintojen kehittämisestä ja kilpailun avaamisesta

Uusilla hankintamenettelyillä on saatu aikaan riittävä kilpailu ja toimivat markkinat. Siirtymäkauden aikana Tiehallinto on kyennyt luomaan edellytykset uusien markkinoiden syntymiseen erityisesti yleisten teiden hoidossa.

Tiehallinnon hankintamenettelyjen kehittäminen on nopeuttanut MVR-alan yleistä kehittämistä. Erityisesti on onnistuttu elinkaari- ja ekotehokkuusajattelun periaatteiden sisällyttämisessä eri urakkamuotoihin ja toimittajien valintaperusteisiin.

Hoidon, ylläpidon ja rakentamisen tarjoushinta-aste on selkeästi alentunut siirtymäkauden aikana.

4.3 Asiakkuuden hallinta

Asiakkuus otettiin Tiehallinnossa selkeäksi kehittämiskohteeksi vuonna 2002. Asiakkaiden palautteiden ja tyytyväisyyden merkitys korostuu Tiehallinnon uudessa roolissa tienpidon tuotteiden ja palveluiden tilaajana. Tiehallinnon asiakkuusstrategian päämäärien mukaisesti palvelut ja tuotteet suunnitellaan asiakasryhmien ja yhteiskunnan tarpeiden pohjalta. Tiehallinto varmistaa, että sovittu laatu toteutuu palvelun tuottajien kautta ja että Tiehallinnon asiakkaat ovat tyytyväisiä.

Tienkäyttäjien tyytyväisyyden mittaus on vakioitu. Vähitellen alkaa olla olemassa aikasarjoja, joiden perusteella voi tehdä johtopäätöksiä. Urakkakohtaisilla tyytyväisyystutkimuksilla kannustetaan urakoitsijaa tienkäyttäjän parempaan huomioon ottamiseen.

Sidosryhmien tyytyväisyyden tutkimustapa vakioitiin vuonna 2004. Tämä tukee suunnitelmallisen ja tavoitteellisen yhteistyön edelleen kehittämistä sekä arvoverkoston hallintaa. Asiakastiedon analysointia on kehitetty hyvin tuloksin. Asiakastieto on vaikuttanut paikallisiin konkreettisiin päätöksentekotilanteisiin. Asiakastiedon hyödyntämistä myös Tiehallinnon ohjauksessa ja strategisessa suunnittelussa parannetaan. Tiehallinnon **sidosryhmäyhteistyötä** on systematisoitu askel askeleelta. Tulokset ovat olleet hyviä sekä sidosryhmien että tavoitteelliseen ja suunnitelmalliseen yhteistyöhön osallistuvien Tiehallinnon virkamiesten näkökulmasta.

4.4 Tutkimus- ja kehittämistoiminta

Tielaitoksen toiminnan eriytyessä sisäisesti eriytettiin myös hallinnon ja tuotannon t&k. Vuonna 1999 hallinnon ja tuotannon t&k -menot olivat yhteensä 14M€:n tasoa. Vuonna 2004 Tiehallinnon t&k -menot olivat 6,5 M€ ja Tieliikelaitoksen panostukset t&k -toimintaan samoin noin 6,5 M€. Tieliikelaitoksen t&k -menot on pidetty vuosittain tasolla, joka vastaa noin 1 %:a liikevaihdosta.

Maarakennusalan neuvottelukunta (MANK) on ilmaissut kannanotossaan 15.11.2004 huolensa infra-alan tutkimuksen ja kehittämisen tilasta. Asiantuntija- ja ammattihenkilöstön määrä on vähenemässä samoin kuin panostus liikenne- ja väylätekniikan sekä osaamisen kehittämiseen. Julkisen sektorin roolin ja toimintatavan muutokset ovat jättämässä aukkoja pitkäjänteiseen soveltavaan t&k -toimintaan.

Valtioneuvoston asettama Infrafoorumi esittää raportissaan 13.12.2004 tutkimus- ja kehittämistoimintaa maa- ja vesirakennusalan tuottavuuden parantamisen, markkinoiden kehittämisen sekä liikenneinfrastruktuurin pitkän tähtäyksen tavoitteen määrittämisen perustaksi. INFRA 2010 kehittämissuunnitelman avulla pyritään varmistamaan TEKESin juuri päättyneen Infra -rakentamisen ja palvelut ohjelman kehittämissuunnitelmien jatkuvuus. Kehittämissuunnitelma kohdistuu laajalti infratoimintojen kenttään. Sen tavoitteena on nostaa infrarakentamisen ja -kunnossapidon laatua ja tuottavuutta käyttäjien, omistajien sekä tuottajien hyödyksi.

Infra-ohjelmien lisäksi myös muiden kansallisten ja kansainvälisten yhteistyöohjelmien merkitys on kasvanut. Näiden ohjelmien hankkeiden osuus budjetista on noin miljoona euroa ja eri osapuolten panokset niihin yhteensä noin 10 miljoonaa.

5 UUDISTUKSEN VAIKUTUKSET

5.1 Hoidon palvelutaso sekä tiestön ja siltojen kunto

Teiden kunnossapitoon (ml. korvausinvestoinnit) käytetään perustienpidon määrärahaista vajaat 70 %. Kunnossapitoon panostamisen volyyymi, oikea kohdentaminen, laatuvaatimuksia koskevat päätökset ja työn toteutus näkyvät tiestön kuntoilana ja hoidon palvelutasona.

Tien ylläpito vaikuttaa pitkäjänteisesti päällysteiden kuntoon: tien rakenteiden kuntoon, siltojen kuntoon ja kelirikotilanteeseen (tiestön painorajoitustarpeeseen). Tiestön hoito vaikuttaa ylläpitoa nopeammin näkyvään palvelutasaan: talvikeliin, soratien pinnan tasaisuuteen, puhtaanapitoon ja liikennemerkkien kuntoon.

Tielaitosuudistuksen indikaattorina hoidon taso on selvästi ylläpitoa merkittävämpi. Ylläpidossa hankintamenettely ja näin palvelutasaan vaikuttava laadunohjaus ei tarkasteluajanjaksona olennaisesti muuttunut. Hoidossa taas muutos on ollut totaalinen. Hoito hankitaan palvelutasona, jonka tilaaja määrittelee. Urakoitsijan toimintatavoilla on suora vaikutus tienkäyttäjän kokemaan palvelutasaan.

Omana työnä tehden käytettiin yleisiä, koko maata koskevia laatuvaatimuksia aivan kuin myöhemmin hankinnassa. Kuitenkin tiemestaripiireille oli aikojen kuluessa muodostunut käytäntöjä, jotka vaikuttivat voimakkaasti lopputulokseen. Näin erityisesti vähäliikenteisten teiden talvihoidossa, sorateilla ja monissa erilaisissa korjaus-toimissa. Tiemestaripiireissä hoitoa toteutettiin tietynlaiseen tarveharkintaan perustuen, mikä johti ainakin paikoin mainituilla osa-alueilla selvästi korkeampaan tasoon kuin laitostasoiset laatuvaatimukset olisivat edellyttäneet.

Tällaisessa paikoin ylilaatua tuottavassa toimintatavassa taloudellisuus saattoi olla toissijainen näkökulma. Laadussa oli paikallista ja alueellista poikkeavuutta. Toimintatapa ja -kulttuuri eivät mahdollistaneet riittävän tarkkaa ja yhtenäistä laadunohjausta ja talousohjausta. Hankintamenettelyssä laatu on automaattisesti sisäänrakennettu, koska koko toiminta perustuu sopimusasiakirjoihin ja niissä oleviin tuotteita ja sen laatua koskeviin määrittelyihin.

Hoidon osalta lähtökohtana tielaitosuudistuksessa oli, että tienkäyttäjille tarjottavaa palvelutasoa ei muuteta. Laadun määräytyminen on aivan erilainen omana työnä tehden kuin markkinoilta ostettaessa. Suurin muutos ei siten ollut niinkään siirtyminen kilpailuttamiseen v. 2001, vaan siirtyminen hankintamenettelyyn (jo vuonna 1998 Tielaitoksen sisäisenä toimintona).

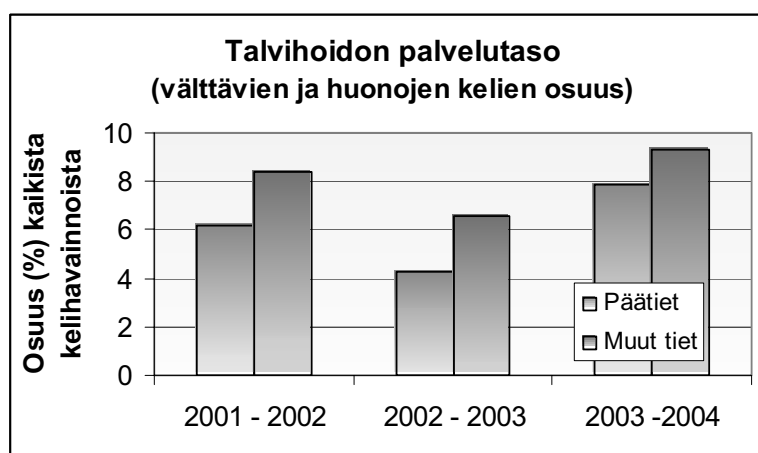
Tiehallinnolla on nyt käytössään entistä vaikuttavampi instrumentti ohjata toimintaa. Tiehallinto voi tilaajana keskittyä asiakasrajapintaan ja vaikutusten hallintaan. Tuottaja vastaa toimintatapojen ja töiden organisoimisen kehittämistä. Asiakkaan, tilaajan ja tuottajan yhteistyötä on tarvetta edelleen kehittää.

Hankintamenettelyssä todelliseen palvelutasaan vaikuttaa se, miten sopimusasiakirjoja tulkitaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi, kuinka hyvin vaatimukset toteutetaan, kuinka toiminnan palveluluonne näkyy toimintatavoissa ja mitkä asiat palvelussa oletetaan normaaliin ammattitaitoiseen toimintakulttuuriin kuuluviksi. Tämä on merkinnyt niin tilaaja- kuin myös urakoitsijapuolella tarvetta uusien asioiden oppimiseen. Laatuvaatimuksia ja laadunvarmistusmenettelyä onkin hiottu koko siirtymäkauden ajan.

Hoidon palvelutasoa seurataan talvihoidon ja sorateiden pintakunnon osalta. Kummankaan osalta ei ole käytettävissä koko tarkasteluajanjaksoa koskevaa täysin yhtenäistä mittaustietoa. Talvihoidon laadun kehittymistä kuvaavia muita indikaattoreita ovat:

- tienkäyttäjien yhteydenottojen määrä, valitukset laadusta (ns. LIITO-viestit)
- asiakastytyväisyystutkimustulokset
- ja jossain määrin laatua koskevien sopimussanktioiden määrä.

Talvihoidon laatua kuvataan tulostuloksissa huonojen ja välttävien keliin osuudella koko sydäntalven keleistä. Kolmen talvikauden seuranta, jolta ajanjaksolta tietoa on käytettävissä, kuvaa kyllä näiden keliin tason, mutta ei anna viitettä muutoksen suunnasta.

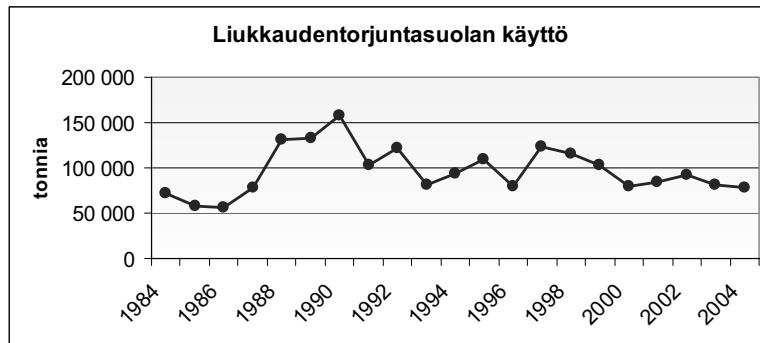


Kuva. Huonojen ja välttävien talvikeliin osuus autoilijan kokemista keleistä (joulu-maaliskuu). Huonojen keliin määritys on liikenteen tarpeista johtuen erilainen päteillä ja muulla tieverkolla.

Talvihoidon laadun pidemmän aikavälin trendistä on käytettävissä jollakin tarkkuudella olevaa tietoa vain päteiden osalta. 1990-luvun alkupuolella oli kolmena vuonna talvihoidon tulostavoite, jossa muuttujana käytettiin päteiden laatuvaatimusten alitusprosenttia. Käytännössä tämä tunnusluku tarkoitti vaaditun kitka-arvon 0.30 alitusten osuutta koko havaintomäärästä. Vastaavat tiedot ovat saatavissa myös vuosikymmenen lopulta ja viimeiseltä kolmelta talvelta. Mittaustavoissa saattaa kuitenkin olla tiettyjä poikkeavuuksia. On huomattava, että näin tehty arvio on vain suuntaa-antava.

Tämä pidemmän ajan kitka-arvon seuranta antaa karkeasti saman kuvan, mikä on ollut myös monen asiantuntijan käsitys. Siirtyminen teettämiseen vuosina 1998 - 1999 merkitsi myös päteiden hoidon laadussa notkahdusta, jota on eri keinoin kurottu kiinni 2000-luvulla.

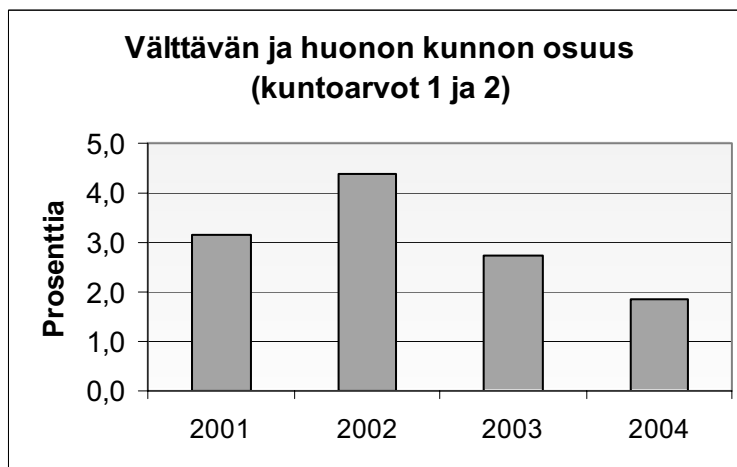
Talvihoidossa on viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana tapahtunut monenlaista kehitystä, mikä myös vaikuttaa edellä olevassa kuvassa esitettyyn laatukehitykseen. Merkittävimpiä tässä lienevät suolaukseen kohdistuneet muutokset. Lähes koko tämän aikajakson suolan käyttöä on pyritty vähentämään. Se näkyy oheisessa kuvassa.



Kuva. Liukkaudentorjuntaan käytetyn suolan käytön kehitys.

Hoidon hankintaan liittyvät ohjaustoimet ovat mahdollistaneet ennen tielaitosuudistusta suolan käytön vähentämisen. Talvikeluihin ja myös sorateiden pintakuntoon vaikuttaa omalta osaltaan sää. Osa vuosivaihteluista on tulkittavissa tällä perusteella.

Sorateiden pintakuntoa kuvataan keskimääräisellä kunnolla tai huonon ja välttävän kunnan osuudella kaikista kuntoa koskevista havainnoista. Sorateiden keskimääräinen pintakunto on vuosina 2001 – 2004 pysynyt samalla tasolla. Asteikolla 1 – 5 mitattuna keskimääräinen pintakunto on pysynyt tasolla 3,2 – 3,4.



Kuva. Sorateiden välttävän ja huonon kunnan (kuntoarvot 1 ja 2) osuus kuntohavainnoista.

Lisäksi huonojen ja välttävissä kunnossa olevien sorateiden määrä on kuntohavainnoilla mitattuna vähentynyt.

Tiepiirien hoidon asiantuntijat ovat arvioineet hoidon palvelutason muuttumisesta suhteessa aikaan ennen tielaitosuudistusta. Arvioiden mukaan talvihoito on pääteillä pääosin parantunut, mutta vähäliikenteisillä teillä jossain määrin heikentynyt. Liiken-

neympäristön hoidon taso on yleisesti ottaen säilynyt ennallaan, mutta sorateiden hoitotaso jossain määrin heikentynyt.

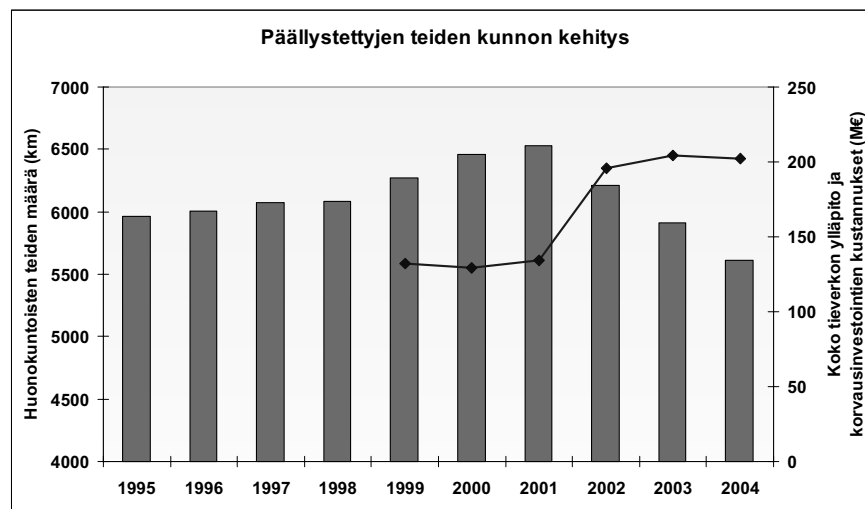
Hoidon laatu näyttääkin tilapäisesti heikentyneen kilpailun avautuessa. Kun laatuvaatimuksia on sen jälkeen vuosittain tarkistettu, laatutaso on voitu palauttaa pääosin entiselleen. Laatuun on tarkastelukaudella tehty muutoksia mm. vuonna 2001 käyttöön otetuissa talvihoidon toimintalinjoissa.

Palvelutason muutosta arvioitaessa on otettava huomioon, että laatu ja palvelutaso eivät olleet oman työn aikaan yhtenäisiä, päinvastoin tilanne oli nykyistä epäyhteisempi. Toimintatapa oli aikoinaan erilainen.

Tiestön ja siltojen kuntoa kuvataan lyhykäisyydessään kolmella tunnusluvulla:

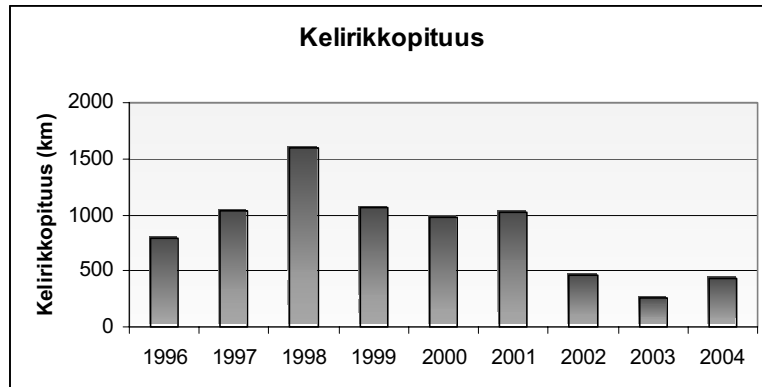
- huonokuntoisten päällystettyjen teiden määrä
- huonokuntoisten siltojen määrä
- kelirikkoisten teiden määrä.

Tiepidon panostusta tiestön kuntoon lisättiin merkittävästi vuodesta 2002 alkaen. Muutos on nähtävissä erityisesti päällysteiden kunnan paranemisena.



Kuva. Huonokuntoisten päällystettyjen teiden määrän kehitys. Huonokuntoisuus määräytyy pinnan uraisuuden, tasaisuuden ja vaurioituneisuuden mukaan. Huonokuntoisuuden raja on eri luokan teillä niiden liikenteellisestä merkityksestä johtuen erilainen

Vaikka panostusta on lisätty myös siltojen korjaukseen, niiden kokonaistilanne huononee jatkuvasti. Vuodesta 2000 vuoteen 2004 huonokuntoisten siltojen määrä lisääntyi noin sadalla. Tämä johtuu siltojen ikäjakautumasta. Korjausikään tulee enemmän kohteita kuin mihin nykyinen kunnossapitopanostus riittää.



Kuva. Kelirikkoisten sorateiden määrä kelirikkoinventoinnin mukaan

Kelirikkoisten teiden määrä vaihtelee vuosittain paljon kevään ja syksyn säätilanteen ja maaperän hydrologisen tilanteen mukaan. Suomessa on 3000 – 5000 km sorateita ja kevytpäällysteteitä, jotka ovat alttiita kelirikolle tai joita joudutaan varustamaan painorajoituksin niiden kantavuuden heikentyessä keväällä, myös muina vuodenaikoina pitkäaikaisen kosteuden seurauksena. Viime vuosina säät ovat tässä mielessä olleet suotuisia. Kelirikkoinvestoinnit ovat myös vaikuttaneet positiiviseen kehitykseen.

5.1.1 Johtopäätökset

Hoidon palvelutaso on yhtenäistynyt koko maassa.

Talvihoidon taso pääteillä on lievästi parempi kuin uudistusta edeltävänä aikana. Sen sijaan alemmalla tieverkolla taso on useilla alueilla paikallisesti heikentynyt verrattuna uudistusta edeltäneeseen aikaan. Alemman tieverkon hoidon taso vastaa kuitenkin Tiehallinnon asettamia laatuvaatimuksia.

Siirtymäkaudella talvihoidon tasoa on pääteillä parannettu laatuvaatimuksia kiristämällä.

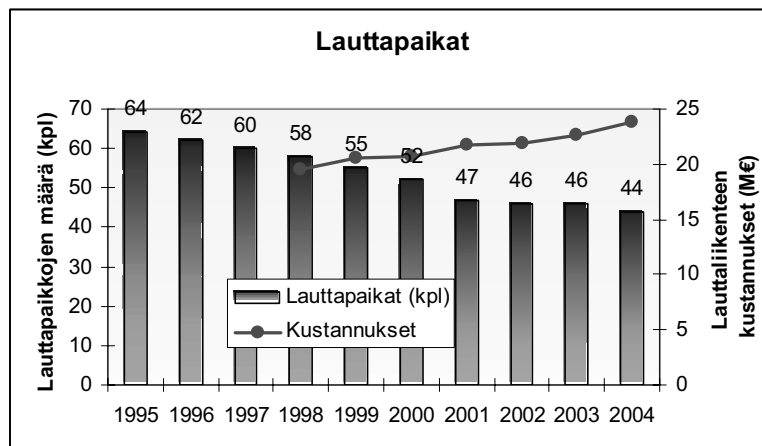
Kesähoidon taso vastaa uudistusta edeltänyttä aikaa.

Tiestön kunnan heikentyminen on voitu pysäyttää siltoja lukuun ottamatta. Päällystettyjen teiden kunto on parantunut. Tämä on osin seurausta uudistuksen seurauksena aikaansaaduista säästöistä.

5.2 Lauttaliikenne

Lauttapaikkojen määrä on vähentynyt vuoden 1998 jälkeen 6 lauttapaikalla. Kuitenkin koko lauttaliikenteen menot ovat lisääntyneet 21 %. Kustannustason muutos huomioiden kustannukset ovat pysyneet samalla tasolla.

Lauttaliikenne on siirtymäkauden aikana hankittu neuvottelumenettelyllä Tieliikelaitokselta. Kilpailun avaamista on selvitetty siirtymäkaudella ja kilpailun avaaminen käynnistyy vuonna 2005.



Kuva. Lauttapaikkojen määrä ja lauttaliikenteen kustannukset yleisellä tieverkolla.

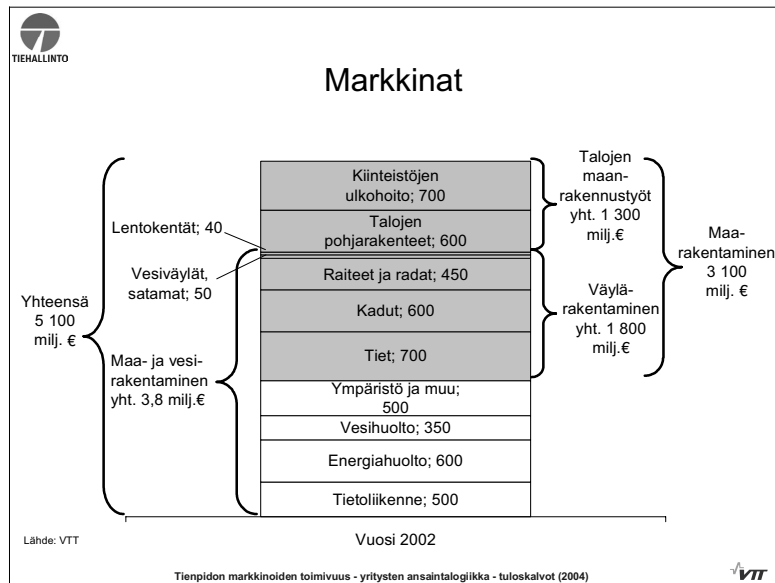
5.2.1 Johtopäätökset

Siirtymäkaudella lauttaliikenteen palvelutasossa ei ole tapahtunut havaittavia muutoksia. Kilpailun puute voi olla osasy syy kustannusten nousuun.

5.3 Markkinoiden toimivuus

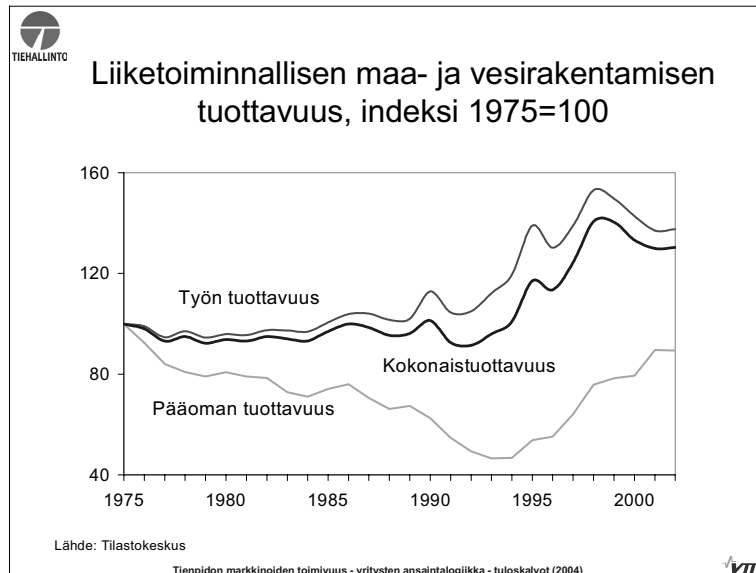
Markkinoiden toimivuus on hyvin tärkeää tienpidon kokonaistaloudellisen onnistumisen kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriö sekä Tiehallinto seuraavat säännöllisesti markkinoiden toimintaa ja kantavat alan merkittävimpinä tilaajina vastuuta markkinoiden kehittämisestä.

Mvr-alan markkinoiden koko on vakiintunut noin 3,8 miljardin vuositasolle, mikä tarkoittaa sitä, että alan osuus kansantuotteesta on suunnilleen puolittunut 30 vuodessa eli vuoden 1975 lähes neljän prosentin tasosta.



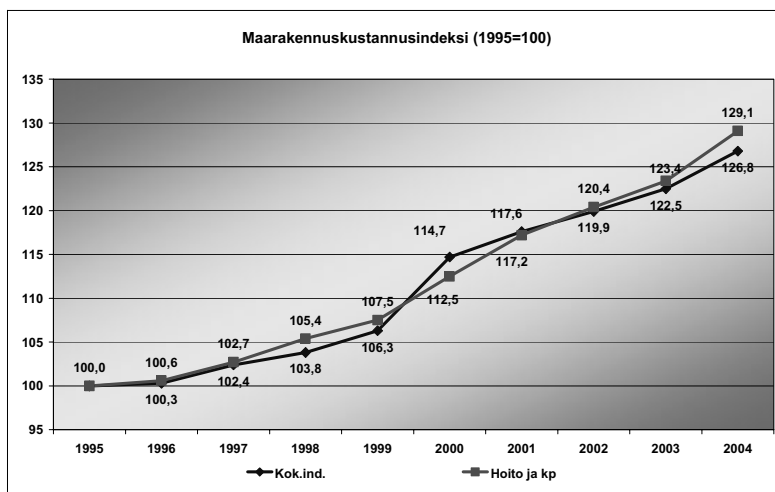
Kuva: Maa- ja vesirakennusalan markkinat vuonna 2002

Alan tuottavuus on kehittynyt laimeasti. Vuodesta 1975 työn tuottavuus on kasvanut noin 30 %, mutta kokonaistuottavuus vain noin 25 %, koska pääoman tuottavuus on heikentynyt noin 10 prosenttia. Samaan aikaan esimerkiksi elektroniikkateollisuuden työn tuottavuus on kehittynyt kymmenkertaisesti MVR-alaan verrattuna. Tiehallinnon hankintastrategialla pyritään parantamaan markkinoiden tuottavuutta mm. isompien hankekokonaisuuksien sekä innovaatiomahdollisuuksien lisäämisen avulla. Valtion omistamat Tieliikelaitos ja VR-Rata Oy hallitsevat väylärakentamisen markkinoista edelleen noin 40 %.

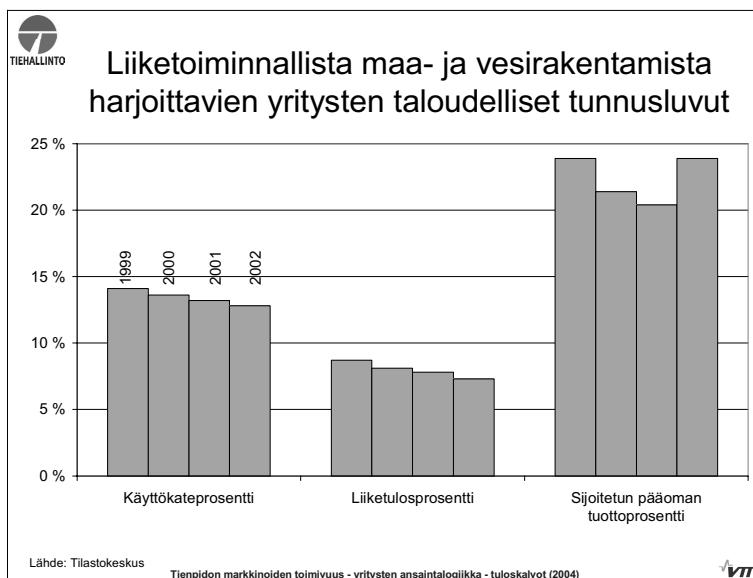


Kuva: Maa- ja vesirakennusalan tuottavuus

Maarakennuskustannukset ovat nousseet keskimäärin 2,7 prosenttia vuodessa vuodesta 1995 lähtien. Erityisesti päällystysurakat ovat riippuvaisia öljyn maailmanmarkkinahintojen heilahteluista, jotka ovat olleet siirtymäkaudella huomattavia. Vuoteen 2002 ulottuvien tilastojen perusteella yritysten kannattavuudessa ei ole havaittavissa kohenemista. Toisaalta alan konkurssit ovat pysyneet vähäisinä ja alalla toimii suuri määrä palveluntuottajia, yhteensä yli 7 000 yritystä.



Kuva. Maarakentamisen kustannuskehitys 1995-2004



Kuva: Maarakennusalan kannattavuus 1999-2002

Suuresta yritysmäärästä huolimatta ala on voimakkaasti keskittynyt. Tiehallinnon hankinnoissa markkinajohtajan ja neljän suurimman palveluntuottajan markkinaosuudet ovat poikkeuksellisen korkeat. Koko kansantaloudessa vain öljyteollisuudessa, elektroniikkateollisuudessa sekä massan ja paperin valmistuksessa markkinat ovat yhtä keskittyneet.

	suurimman <u>markkinaosuus</u>	4 suurimman <u>markkinaosuus</u>
suunnittelu	57 %	79 %
rakentaminen	54 %	84 %
ylläpito	38 %	90 %
hoito	78 %	97 %

Tienpidon markkinoiden toimivuus - yritysten ansaintalogiikka - tulokset (2004)

Kuva: Tienpidon keskittyminen, vuoden 2003 tilanteessa

Tieliikelaitoksen markkinaosuus on sen tausta huomioon ottaen poikkeuksellisen korkea yleisten teiden hoidossa. Vaikka määräävä markkina-asema voi syntyä pienelläkin markkinaosuudella ja toisaalta suureen markkinaosuuteen voi päästä myös tehokkaasti toimivilla markkinoilla, korkeat markkinaosuudet voivat olla merkinä määräävästä markkina-asemasta.

Tiehallinto seuraa vuosittain erityisen tarkasti hoidon markkinoiden toimivuutta. Kilpailutuksesta tehdyt arviointiraportit ovat julkisia ja nähtävissä Tiehallinnon Internet-sivuilla. Niiden mukaan hoidon alueurakoissa on saatu luoduksi toimivat markkinat.

Markkinaosuuksille ei voi määrittää tiettyjä raja-arvoja, vaan niiden lisäksi markkinoiden toimivuuden arvioinnissa tulee määritellä aina mm. relevantit markkinat, niiden rakenne ja kehityssuunta sekä kauppakumppaneiden neuvotteluvoima. Hoito-markkinoilla toteutunut markkinaosuuksien muutosvauhti tukee tässä suhteessa häiriötöntä markkinakehitystä.

Markkinajohtaja aiheuttaa markkinavääristymiä sitä enemmän, mitä pienempää sen potentiaalinen kilpailu on. Alalla toimivien yritysten määrä, siinä tapahtuvat muutokset ja tarjouskilpailuihin osallistuvien määrä ovat hyviä potentiaalisen kilpailun ja siten markkinoiden toimivuuden mittareita. Pienten aliurakoitsijoiden rooli markkinoilla voi olla suuri huolimatta pääurakoinnin kilpailutilanteesta.

Suunnittelun, rakentamisen, ylläpidon ja hoidon urakoihin on saatu siirtymäkaudella verraten runsaasti tarjouksia. Myös aikaisemmin valtaosin omana työnä tehdyn hoidon urakoihin on saatu keskimäärin 4,0 - 4,7 tarjousta urakkaa kohden.

Taulukko: Hyväksytyjen tarjousten määrä Tiehallinnon kilpailuttamissa urakoissa

	2001	2002	2003	2004
Suunnittelu	2,7	4,1	3,5	4,4
Rakentaminen		5,1	4,6	4,6
Ylläpito	4,7	5,6	5,3	5,5
Hoitto	4,6	4,4	4,0	4,7

* Rakentamista ja ylläpitoa ei tarkasteltu erikseen vuonna 2001.

Markkinahäiriöitä syntyy erilaisista markkinoille pääsyn esteistä. Näitä voi tulla esim. tarjousasiakirjojen monimutkaisuudesta, hankalista pätevyys- tai laatuvaatimuksista, ristosubventioista ja julkisista tuista sekä siitä, että kilpailutettavien urakoiden koko tai tuotesisältö ei vastaa alan toimijoiden mahdollisuuksia.

Tiehallinto on pyrkinyt vähentämään näitä riskejä muun muassa järjestämällä urakoitsijoille tiedotustilaisuuksia ja laatimalla hankintaohjelmat ja kilpailutuksen pelisäännöt mahdollisimman avoimesti yhdessä kaikkien osapuolten kanssa. Myös Tiehallinnon hankintastrategiaa on laadittu kuunnellen alan toimijoiden näkemyksiä mm. siitä, minkä kokoisia hoitourakoiden tulisi olla.

Voidaan perustellusti arvioida, että teiden hoidossa markkinoille tulo on verraten vaapaata, sillä neljässä vuodessa on saatu 7 eri voittajaa, joista kolme on maakunnallisia tai paikallisia pieniä urakoitsijoita ja neljä isoja valtakunnallisia toimijoita. Jokaisena vuonna keskimäärin joka viides tarjouksen jättänyt sai urakan. Tieliikelaitoksen asema on silti edelleen vahva.

Taulukko: Kilpailutettujen hoitourakoiden vertailu siirtymäkaudella

	2001	2002	2003	2004
urakoita	23	26	28	38
ilmoittautuneita urakoitsijoita	44	37	21	25
hylättyjä	2	1	2	0
tarjouksen jättäneitä urakoitsijoita	22	24	15	21
% tarjouspyynnön saaneista	52	67	79	84
tarjouksia	109	123	112	189
hyväksytyjä tarjouksia ¹	105	115	111	178
hyväksytyjä tarjouksia/urakka	4,6	4,4	4,0	4,7
hyväksytyin tarjouksen jättäneet urakoitsijat	19	18	15	20
% tarjouspyynnön saaneista	45	50	79	80
% tarjouksen jättäneistä	86	75	100	95
tarjouspalkkioita maksettu	71	79	73	119
% tarjouksista	65	64	65	67
eri urakoitsijoita	18	17	15	18
% tarjouksen jättäneistä	82	71	100	90
voittajia	4	5	4	5
% tarjouksen jättäneistä	18	21	27	25
Tieliikelaitoksen voittamat urakat	17	22	21	27
% urakoista	74	85	75	71
% urakoiden keskimääräisestä arvosta ²	77	87	77	72
% urakoiden koko arvosta ³	77	87	77	73

5.3.1 Johtopäätökset

Tiehallinnon hankintastrategia on osoittautunut toimivaksi. Kaikkiin kilpailulle avattuihin urakoihin on saatu riittävästi tarjouksia.

Kilpailu on toiminut. Urakoiden hintataso on selvästi alentunut verrattuna uudistusta edeltäneeseen aikaan.

Tienpidon markkinat ovat toimineet, eikä markkinahäiriöitä ole esiintynyt. Ristisubventioita tai saalistushinnoittelua ei ole ilmennyt. Uhkakuvana on se, että markkinat keskittyvät tulevaisuudessa liikaa muutamille yrityksille. Tieliikelaitoksella on markkinoilla vahva asema.

5.4 Liikenneturvallisuus

Valtioneuvoston liikenneturvallisuutta koskeva periaatepäätös (18.1.2001) perustui osin näkemykseen, että liikenneturvallisuusinvestointeja voitaisiin lisätä erityisesti vilkkaimmille päteille, joilla kuolemaan johtavien onnettomuuksien riski on suurin. Tiehallinto on sitoutunut osaltaan toteuttamaan periaatepäätöstä.

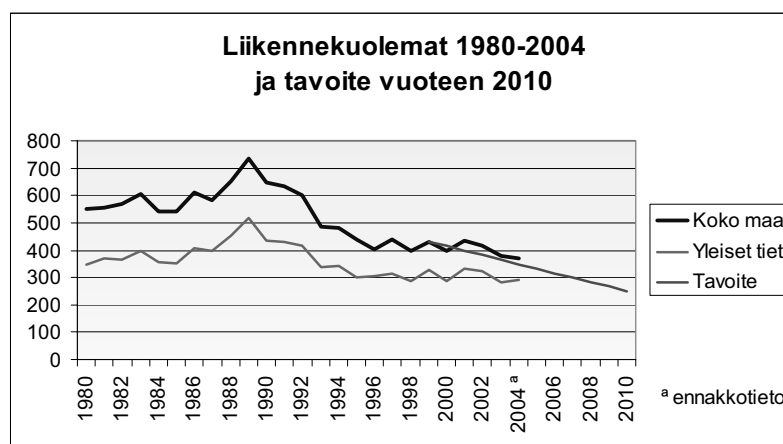
¹ Tarjouksen hyväksymisraja vuosina 2001 - 2003 oli 350 laatupistettä ja vuonna 2004 400 laatupistettä. Vuonna 2004 4 tarjousta ylitti edellisvuosien rajan 350 pistettä mutta oli alle 400 pistettä.

² Saadaan laskemalla urakan keskimääräinen vuosihinta.

³ Saadaan laskemalla urakan koko hinta.

Kireän rahoitustilanteen vuoksi pääteiden nopea parantaminen ei ole ollut mahdollista. Sen sijaan Tiehallinto on parantanut pääteiden liikenneturvallisuutta nopeusrajoituksin, liikenteen valvonnalla ja pehmentämällä tieympäristöä. Tiehallinto onkin saavuttanut liikenne- ja viestintäministeriön sille vuosittain asettamat laskennallisia henkilövahinko-onnettomuuksia koskevat liikenneturvallisuustavoitteet. Sen sijaan valtakunnallisesta liikenneturvallisuustavoitteesta (enintään 250 kuollutta vuonna 2010) ollaan jäämässä jälkeen.

Liikenneturvallisuudessa pitkään jatkunut suotuisa kehitys tasaantui 1990-luvun puolivälissä.



Tieliikenteessä on viime vuosina kuollut vuosittain 400 henkilöä. Koko tieliikenteen kuolemantapauksista lähes kolme neljästä ja loukkaantumisista puolet tapahtuu yleisillä teillä. Tieliikenteessä vuosittain kuolleiden määrä on pysytellyt pitkään samalla tasolla. Vuosina 2003 ja 2004 kehitys on ollut myönteistä, ja kuolleiden määrä alitti selkeästi 400 tason. Tavoitteena on, että vuonna 2010 kuolleiden määrä voisi jäädä alle 250. Noin 60 % yleisten teiden kuolemaan johtaneista onnettomuuksista tapahtuu pääteillä. Kuolemista noin puolet aiheutuu kohtaamisonnettomuuksista. Henkilövahinko-onnettomuuksista puolet on tapahtunut pääteillä.

Liikenneonnettomuudet ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana lisääntyneet lievästi. Onnettomuusriski on sen sijaan pienentynyt liikennesuoritteiden lisääntymisen johdosta. Kyseisenä ajanjaksona talviajan onnettomuuksien määrän kehitys on lievästi parempi kuin kesäajan.

Talvi- ja kesäajan liikenneturvallisuuskehitys noudattaa yllättävän paljon samaa kausivaihtelua. Tämä viittaa siihen, että talvikeli on vain yksi liikenneturvallisuuden vaikuttava osatekijä. Vaikka talviaikana keskimääräinen onnettomuusriski on lähes samaa suuruusluokkaa kuin kesällä, kohtaamisonnettomuuksien määrä painottuu talviaikaan.

Talvikauden onnettomuuksien vaihteluun vaikuttavat monet tekijät talvihoidon tason lisäksi. Näistä merkittävimpiä ovat talvikauden sään vaihtelut sekä onnettomuuksien syntyyn liittyvät satunnaistekijät.

Talvihoidon laatu päätiestöllä on laadunseurantatietojen mukaan varsin hyvä. Korkeimman hoitoluokan teillä liikenteestä noin 2,5 % joutuu kulkemaan liukkauden suhteen huonoissa olosuhteissa. Jos asiaa tarkastellaan tiellä olevan lumen osalta, prosentti on vielä pienempi. Lähes 90 % ajokilometreistä ajetaan näillä teillä lähes kesäkelinä vastaavissa olosuhteissa.

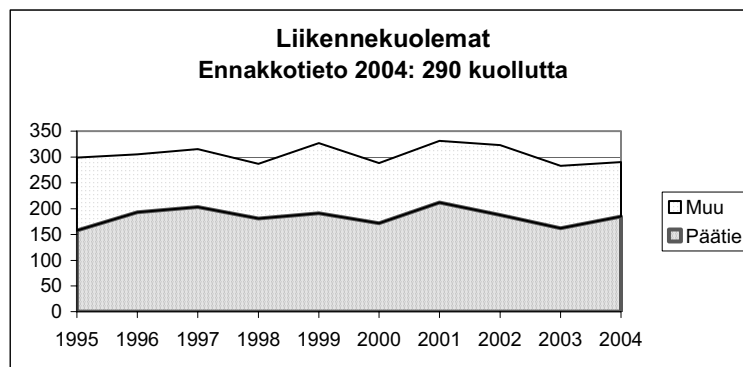
Talvikunnossapidon tehostamisella on vaikeaa merkittävästi parantaa liikenneturvallisuutta. Liikenneturvallisuuden merkittävä parantaminen edellyttää jo muita investointeja. Lisäksi hoitotason parantaminen nykyisestä ulosmitataan helposti nopeudessa ja ajotavoissa. Talviaikaan tulee jatkossakin olemaan ongelmakelejä. Talven liikenneturvallisuuden keskeisiä tekijöitä ovat ajotapa ja asenteet, joita tukee riittävä keliä koskeva informaatio.

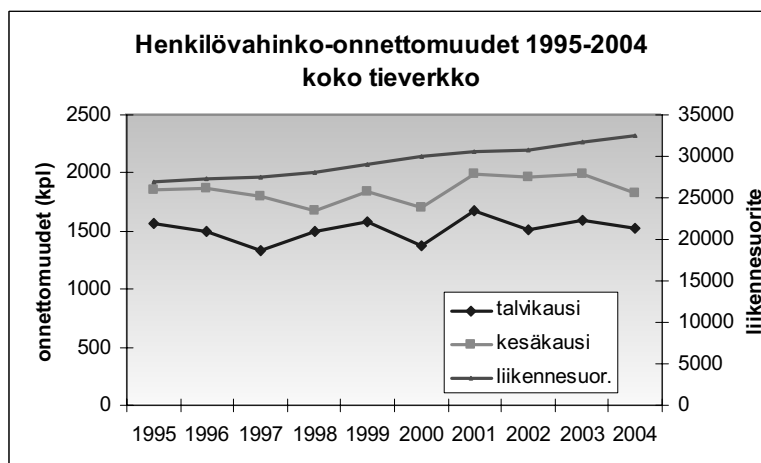
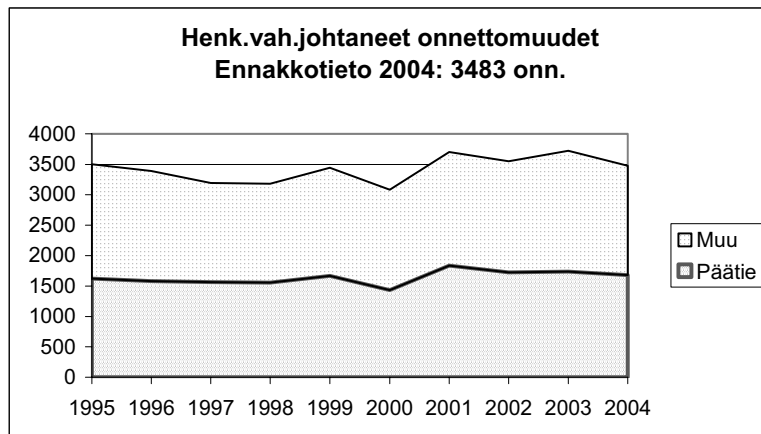
Vilkkaat päätietyt ovat nousseet keskeisiksi liikenneturvallisuuden ongelmakohteiksi läpi vuoden ja erityisesti talvikausina. Kuolemaan johtavista onnettomuuksista 60 % tapahtuu pääteillä. Näistä onnettomuuksista merkittävä osa on kohtaamisonnettomuuksia, joissa ajoneuvo eri syistä johtuen on ajautunut vastaantulevan liikenteen kaistalle.

Päätieverkon liikenne on kasvanut voimakkaasti, jolloin riski onnettomuuteen on entistä suurempi ajoneuvon hallinnan menetyksen yhteydessä. Tällaiset onnettomuudet voidaan kattavasti poistaa vain parantamalla tiet perusteellisesti liikennettä ja turvallisuustavoitteita vastaaviksi. Tiehallinnon suositusten mukaan tiet levennetään ja varustetaan ohituskaistoilla. Vastaantulevat ajosuunnat erotetaan mahdollisimman suurelta osin keskikaiteella. Pääteiden järjestelmällisellä nykyaikaistamisella olisi merkittävä vaikutus talviajan liikenneturvallisuuteen, koska kohtaamisonnettomuuksien riski on talvella suurin.

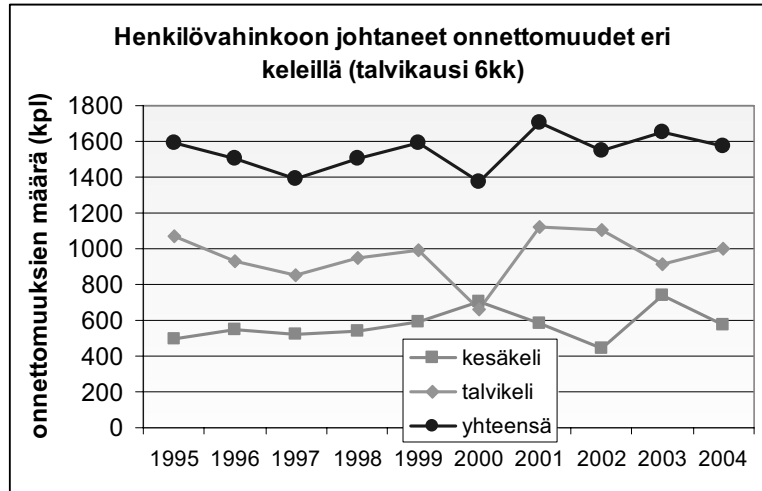
Konginkankaan suuronnettomuuden jälkeen kevättalvella 2004 liikenne- ja viestintäministeriö päätti eräistä välittömistä toimenpiteistä liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Ministeriön päätöksen mukaisesti Tiehallinto mm. tarkisti tiestön talvihoidon hoitoluokitusta ja yöajan laatuvaatimuksia jo kuluneena talvena. Hoitoluokkamuutoksia toteutettiin noin 400 tiekilometrillä ja yöajan laatua nostettiin noin 1900 tiekilometrillä.

Oheisissa kuvissa on esitetty sekä kuolemaan johtaneiden että henkilövahinkoonnettomuuksien kehitys viime kymmenvuotisjaksolta koko yleisellä tieverkolla talvi- ja kesäaikaan sekä erikseen päätieverkolla ja muulla tiestöllä.

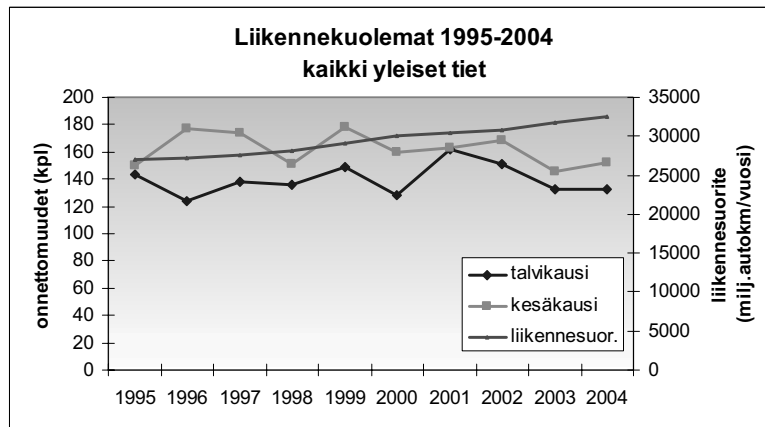




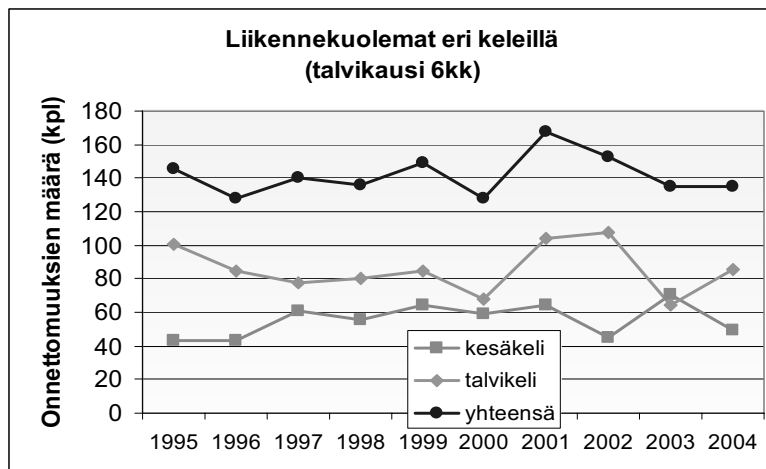
Kuva: Henkilövahinko-onnettomuudet talvella ja kesällä



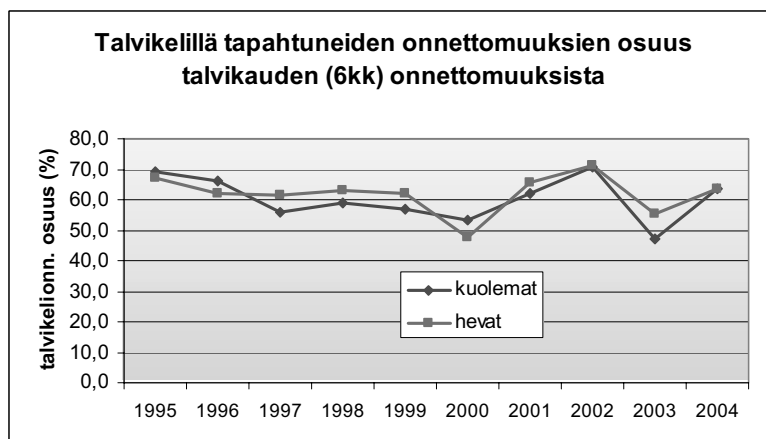
Kuva: Talvikauden hevaonnettomuuksien jakautuminen eri keleillä



Kuva: Liikennekuolemat talvella ja kesällä



Kuva: Liikennekuolemat eri keleillä



Kuva: Talvikelionnettomuksien osuus talvikauden onnettomuksista

Tiehallinto ja Tielikelaitos ovat toimittaneet liikenne- ja viestintäministeriön pyytämät selvitykset Loimaalla 21.1.2005 tapahtuneen liikenneonnettomuuden olosuhteista sekä hoitourakan laatuvaatimuksista ja niiden noudattamisesta sekä urakoitsijalle asetetuista sanktioista. Kaikki edellytykset laatuvaatimusten täyttämiseen olisivat Loimaalla olleet olemassa, jos tieto paikallisesta lumisateesta olisi saatu ajoissa. Ajantasaista keli- ja sääinformaatiota tarjoavan kelivaroitussjärjestelmän kehittäminen ja käyttöön ottaminen ovat tärkeitä tulevaisuuden turvallisuustoimia. Raskaan liikenteen osalta otetaan käyttöön myös tekstiviestit.

5.4.1 Johtopäätökset

Onnettomuuskehityksen mukaan teiden hoidossa tapahtunut toimintamallin muutos ei ole vaikuttanut kielteisesti liikenneturvallisuuteen. Talviajan liikenneturvallisuuden parantaminen on mahdollista vain pääteitä nykyaikaistamalla ja kohtamisonnettomuuksia estämällä sekä ajantasaisista keli- ja informaatiojärjestelmää kehittämällä.

5.5 Tienkäyttäjien ja sidosryhmien tyytyväisyys

Tietoa tienkäyttäjien tyytyväisyydestä kerätään kolmella tavalla

- Palaute, jolla selvitetään keliin ja liikenteeseen liittyviä akuutteja ongelmia (Liito)
- Muu toiminnasta saatava palaute (Aspal)
- Tienkäyttäjätyytyväisyystutkimus, joka tehdään säännöllisesti 2 kertaa vuodessa ja jolla selvitetään tienkäyttäjien tyytyväisyyttä tienpitoon ja Tiehallinnon toimintaan.

Lisäksi tietoa muiden sidosryhmien tyytyväisyydestä kerätään sidosryhmätutkimuksin.

Talven tienkäyttäjätyytyväisyystutkimusten ja palautteiden analysoinnin pohjalta voidaan todeta, että tyytyväisyys teiden talvihoitoon ei ole muuttunut merkittävästi tielaitosuudistuksen jälkeen. Lievää tyytyväisyyden laskua on havaittavissa alemman tieverkon talvihoitoon. Aikasarjan ainoa selkeä poikkeama on vuodelta 2003. Silloin tyytyväisyys tilapäisesti laski ja liito-viestien kautta tuli muita vuosia enemmän toimenpitepyyntöjä. Tilapäinen muutos voidaan selittää liukkauden torjunnan kannalta poikkeuksellisen vaikealla talvella. Talven 2005 tulos sen sijaan on parempi.

Taulukko: tienkäyttäjien tyytyväisyys talvihoitoon.

Tyytyväisyys talvihoitoon	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Liukkauden torjunta (pää-tiet)	3,61	3,63	3,56	3,64	3,38	3,55	3,61
Liukkauden torjunta (muut tiet)	2,99	2,95	2,83	2,81	2,7	2,83	3,09
Lumen auraus (pää-tiet)	3,86	3,86	3,82	3,83	3,59	3,76	3,70
Lumen auraus (muut tiet)	3,04	3,05	3,02	2,98	2,87	2,92	3,06

Asteikko: 1 "erittäin tyytymätön" - 5 "erittäin tyytyväinen"

Lähde: Tiehallinnon talven ja kesän tienkäyttäjätyytyväisyystutkimukset 1999 - 2004

Merkittäviä eroja ei voida löytää myöskään tarkasteltaessa tienkäyttäjien tyytyväisyyttä muihin kysytyihin asioihin. Vertailua hankaloittaa osin kysymysten, arvosteluasteikon ja tutkimustapojen muutokset tarkasteluajana. Tyytymättömyys alemman tieverkon kuntoon pysyy vuodesta toiseen alhaisena.

Sidosryhmiltään Tiehallinto saa toiminnastaan erittäin hyvät arvosanat. Yhteistyösuhde on viime vuosina parantunut kaikkien sidosryhmien mielestä. Systemaattisen yhteistyösuhteen hoidon piiriin otetut sidosryhmät kokevat parannuksen hieman muita suurempana. Tiehallinnon suurimmiksi vahvuuksiksi koetaan hyvät ja toimivat henkilösuhteet sekä tiehallinnon virkamiesten ammattitaito.

Kaikki sidosryhmät tunnistavat tienpidon niukat taloudelliset resurssit. Resurssien ja tarpeiden epätasapainon hallinta nähdään yhdeksi Tiehallinnon keskeiseksi tehtäväksi. Tiehallinnon tulisi sidosryhmien mielestä kuitenkin reagoida paremmin mm. alue- ja yhdyskuntarakenteen muutoksiin ja väestön ikääntymiseen. Tärkeäksi koetaan vastata julkishallinnon tuottavuuden parantamisvaateisiin, markkinoiden toimivuuden ja terveen kilpailun edistämiseen sekä logistiikan merkityksen kasvuun. Tiehallinnolta odotetaan aktiivisuutta myös uusien rahoitusmallien esiin tuomisessa ja kehittämisessä mm. yhdessä kuntien ja elinkeinoelämän kanssa.

5.5.1 Johtopäätökset

Tienkäyttäjien tyytyväisyys teiden talvihoitoon ei ole muuttunut merkittävästi tielaitosuudistuksen jälkeen. Lievää tyytyväisyyden laskua on havaittavissa alemman tieverkon talvihoitoon. Talven 2005 tulosten perusteella näyttää siltä, että tienkäyttäjät ovat nyt alemman tieverkon talvihoitoon yhtä tyytyväisiä kuin ennen tielaitosuudistusta.

Sidosryhmien näkemysten ja odotusten pohjalta voidaan arvioida, että sidosryhmät ovat hyvin mieltäneet Tiehallinnon uuden roolin.

5.6 Tieliikelaitoksen asema markkinoilla siirtymäkauden jälkeen

Hallituksen esityksessä tielaitosuudistukseksi todettiin, että Tielaitoksen tuotannon kilpailukyvyyn parantaminen ja kilpailuneutraliteetin toteutuminen on mahdollista eriyttämällä tilaajan ja tuottajan roolit ja perustamalla tuotannosta liikelaitos, joka on siirtymävaiheen jälkeen tasavertaisessa asemassa alalla toimivien muiden yritysten kanssa.

Liikelaitoksen toiminnassa kilpailijoihin verrattuna on siirtymäkauden jälkeen kuitenkin todettu eroavaisuuksia ja rajoitteita. Tieliikelaitoksen toimiala määritellään laissa. Liikelaitoslaisilla kielletään antamasta konserniavustuksia sekä takaamasta tytäryhtiön lainoja, jos tytäryhtiöllä on oma tytäryhtiö. Lisäksi liikelaitoksen on noudatettava lakia julkisista hankinnoista ja ns. julkisuuslakia.

Liikelaitoksen osalta eduskunta päättää vuosittain palvelu- ja toimintatavoitteista, investointien enimmäismäärästä, valtuuksista tehdä sitovia sopimuksia tuleville vuosille, lainanoton enimmäismäärästä sekä tytäryhtiöiden lainatakausten enimmäismäärästä.

Valtioneuvosto päättää tytäryhtiöiden perustamisesta sekä ulkomaisen toiminnan käynnistämisestä.

5.7 Henkilöstö

Tielaitoksessa työskenteli vuonna 1994 noin 7800 vakinaista henkilöä. Henkilöstömäärä väheni vuoden 2000 loppuun mennessä 5075:een, jolloin Tieliikelaitokseen siirtyi 4015 ja Tiehallintoon 1060 henkilöä.

Siirtymäkauden lopussa Tieliikelaitoksessa työskenteli 2240 ja Tiehallinnossa 992 vakinaista henkilöä.

Tieliikelaitos

Tielaitosuudistusta valmisteltaessa vuoden 2000 alkupuolella arvioitiin tulevan Tieliikelaitoksen henkilöstön vähenemäksi vuosien 2000-2004 aikana yhteensä 1500 henkilöä. Tämän arvioitiin toteutuvan siten, että 1000 henkilöä poistuu eläkkeelle tai saa uuden työpaikan virkasiirtona tai muulla tavalla. Tällöin arvioitiin, että 500 henkilön poistumista tuetaan erityistoimenpitein.

Kun Tieliikelaitos aloitti 1.1.2001, sen palveluksessa oli 3.982 vakituista henkilöä. Vakituinen henkilöstö oli vähentynyt vuoden 2000 aikana 400:lla henkilöllä. Tällöin merkittävänä sopeuttamiskeinona olivat vakanssiirrot, joita toteutettiin ennen vuotta 2001 yhteensä 300.

Päätöksessään Tieliikelaitoksen perustamisesta eduskunta edellytti, että henkilökuntaa ei lomauteta, ei irtisanota eikä pakkosiirretä työssäkäyntialueelta toisella siirtymäkauden 2001-2004 aikana.

Eduskunnan lausuman edellyttämän työsuhdeturvan toteuttaminen edellytti huomattavia erityistoimenpiteitä. Sopeutettavan henkilöstön työllistämiseksi Tiehallinto tilasi Tieliikelaitokselta ns. palveluprojekteja vuosina 2001-2004 yhteensä 68,4 miljoonan euron arvosta. Palveluprojekteilla oli enimmillään 875 henkilöä.

vuosi	Laskutus M€	Nimetyt henkilöt
2001	19,11	875
2002	20,66	871
2003	20,83	770
2004	7,80	650
yhteensä	68,40	

Henkilöstön **sopeuttamisen tukemiseen** oli Tiehallinnon budjetissa osoitettu vuosille 2001-2004 yhteensä 20,1 miljoonaa euroa. Tämä raha on kokonaisuudessaan käytetty vakanssiirtojen rahoittamiseen, uuden työpaikan saamisen tukemiseen, sopeutettavan henkilöstön koulutukseen ja uudelleen sijoittumisvalmennukseen, varhennetun vanhuuseläkkeen tukeen sekä tukipaketien rahoittamiseen.

Henkilöstön sopeuttamisesta aiheutuvia kustannuksia (ns. tukipaketti) Tieliikelaitos on maksanut ja varautunut maksamaan vuosina 2004 ja 2005 yhteensä 12,4 miljoonaa euroa.

Sopeuttamista tuettiin myös siten, että neuvottelu-urakoissa henkilöstömäärä oli siirtymäkautena 2001-2004 optimimäärää korkeampi (keskimäärin 100 henkilöä).

Henkilöstön sopeuttamista on tuettu edellä kerrotulla tavalla yhteensä yli 100 miljoonalla eurolla 31.12.2004 päättyneellä siirtymäkaudella. Järjestelyissä lähdettiin siitä, että henkilöstöä koskeva ja markkinoiden toimivuuden turvaava siirtymäkausi päättyvät samanaikaisesti.

Siirtymäkauden aikana vakituinen **henkilöstön määrä** väheni 1742:lla henkilöllä. Siirtymäkauden päättyttyä 1.1.2005 Tieliikelaitoksen vakituisen henkilöstön määrä oli 2240 kun se siirtymäkauden alussa oli 3982.

Siirtymäkauden aikana Tielikelaitoksen henkilöstöä on siirtynyt eläkkeelle seuraavasti (huomioitu myös alkuvuonna 2005 tapahtuva sopeutettavien poistuminen):

- vanhuuseläke 408
- yksilöllinen varhaiseläke 32
- varhennettu vanhuuseläke 139
- työkyvyttömyyseläke 231
- eläkkeet yhteensä 810

Yhteensä 1542 henkilön sopeuttaminen on siirtymäaikana tapahtunut seuraavasti:

- Uuden työpaikan löytänyt 500 henkilöä, josta
 - o Tielikelaitoksen sisältä 184
 - o Tiehallinnosta 9
 - o vakanssiirtona muualta valtionhallinnosta 107
 - o kunnan palveluksesta 27
 - o yrittäjänä tai yksityisen työnantajan palveluksesta 173
- 929 henkilöä poistunut saatuaan tulipaketin (yleensä 9 kk:n tuki); osa heistä jatkaa työelämässä.
- Tuetulle varhennetulla vanhuuseläkkeelle siirtynyt 113 henkilöä.

Uudelleen sijoittumisvalmennuskursseja on järjestetty 59, joihin on osallistunut 546 henkilöä. Osallistujat ovat yleensä olleet hyvin tyytyväisiä näihin kursseihin ja he ovat kokeneet niiden ansiosta työnhakuvalmiuksiensa parantuneen merkittävästi.

Tuettuun koulutukseen osallistujia on ollut 721, mm linja-auton, kuorma-auton, ja lossin kuljettajakoulutuksia, erilaisia rakennusalan koulutuksia, ADR-koulutusta, atk-koulutusta, yrittäjäkoulutusta, rakennusmestarista insinööriksi -koulutusta, kiinteistöhoitajakoulutusta, lähihoitajakoulutusta ja kielikoulutusta. Pidemmissä koulutuksissa on yleensä suoritettu alan ammattitutkinto.

Koko siirtymäajan sopeutettavan henkilöstön tukena on ollut sisäiset henkilöstökonsultit (3), joiden asiakkaina on ollut 1700 henkilöä. Henkilöstökonsulttien tehtävänä on ollut toimia sopeutettavan henkilöstön tukihenkilöinä ja auttaa heitä uuden työpaikan saamisessa ja kouluttautumisessa. Merkittävä osa henkilöstökonsulttien työtä on ollut sopeutettavien henkilöiden neuvonta ja auttaminen erityisesti työttömyysturva-, sairaus- ja eläkeasioissa. Henkilöstökonsultit ovat pitäneet yhteyttä sopeutettaviin henkilöihin koko siirtymäkauden ajan. Henkilöstökonsultteihin suhtautuminen on ollut valtaosin myönteistä; he ovat saaneet pääasiassa positiivista palautetta omasta työstään, sopeuttamisen kokonaishoidosta ja tukitoimista.

Henkilöstökonsulttien rinnalla henkilöstöpäälliköt ja koko henkilöstöhallinto ovat tehneet paljon työtä henkilöstön sopeuttamisasiassa. Sopeuttaminen on koskenut kaikkiin ammattiryhmiin kuuluvia työntekijöitä. Viimeisenä sopeuttamisen muotona voidaan mainita vuonna 2005 eläkkeelle jäävien osalta erityisjärjestelyt erityiseläkeiän säilyttämiseksi.

Tieliikelaitoksen henkilöstö sopeuttamisaikana

	Vakinaiset	Määräaikaiset	Yhteensä	Vuosi muutos		
				Vakinaiset	Määräaikaiset	Yhteensä
31.12.2000 *)	4015	290	4305			
Keskiarvo 2000 *)	4170	552	4722			
1.1.2001	3982	253	4235			
31.1.2001	3974	255	4229			
31.12.2001	3585	228	3813	-430	-62	-492
Keskiarvo 2001	3781	375	4156	-389	-177	-566
1.1.2002	3572	191	3763	-410	-62	-472
31.1.2002	3569	196	3765	-405	-59	-464
31.12.2002	3329	199	3528	-256	-29	-285
Keskiarvo 2002	3452	350	3802	-329	-25	-354
1.1.2003	3326	179	3505	-246	-12	-258
31.1.2003	3324	185	3509	-245	-11	-256
31.12.2003	3112	252	3364	-217	53	-164
Keskiarvo 2003	3222	419	3641	-230	69	-161
1.1.2004	3059	207	3266	-267	28	-239
31.1.2004	3056	221	3277	-268	36	-232
31.12.2004	2776	261	3037	-336	9	-327
Keskiarvo 2004	2927	419	3346	-295	0	-295
1.1.2005	2240	215	2455	-819	8	-811

Tuettu sopeuttaminen 2001-2004: n. 1500 henkilöä.

*) Tieliikelaitoksen edeltäjä Tielaitoksen tuotanto

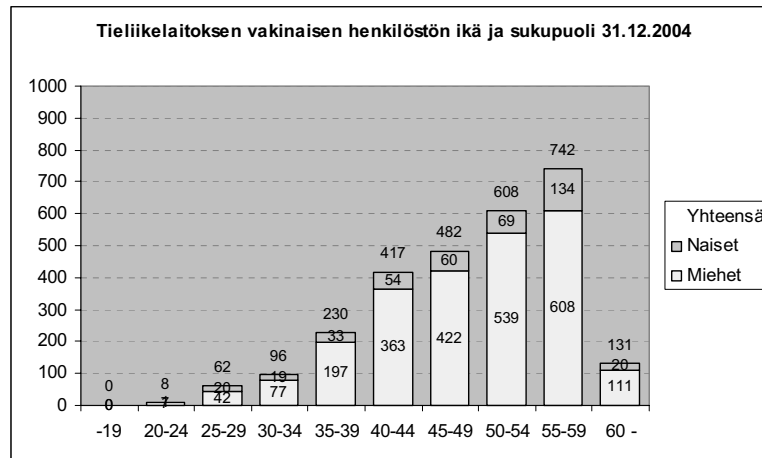
Poistuman erittely:	2001	2002	2003	2004	2005*)
Vanhuuseläke	113	109	64	85	37
Yksilöllinen varhaiseläke	15	10	2	5	
Varhennettu vanhuuseläke	9	11	20	74	25
Työkyvyttömyyseläke	65	55	50	53	8
Kuollut	7	9	6	4	1
Uusi työnantaja	117	60	75	56	2
- valtion virasto/laitos	87	37	36	5	
- muu työnantaja **)	30	23	39	51	2
Tuotannollinen syy	75	57	59	134	542
Muu syy	78	43	37	31	12
Yhteensä	479	354	313	442	627

Tulovaihtuvuuden erittely:	2001	2002	2003	2004
Määräaikaisesta vakinaistettu	28	71	38	63
Uudet vakinaiset	21	27	58	43
Yhteensä	49	98	96	106

*) Tiedossa oleva

***) Lukuun sisältyy v. 2004 9 henkilöä, joiden työnantaja muuttui kun ympäristöpalvelut myytiin Salvor Oy:lle.

Tieliikelaitoksen **henkilöstön keski-ikä** siirtymäkauden alussa ja sen päättyessä oli 49 vuotta. Tämä on yli 8 vuotta enemmän kuin koko työvoiman keski-ikä. Tieliikelaitoksen henkilöstöstä 55 vuotta täyttäneitä on 31 % kun vastaava luku koko työvoimasta on 13 %.



Tiehallinto

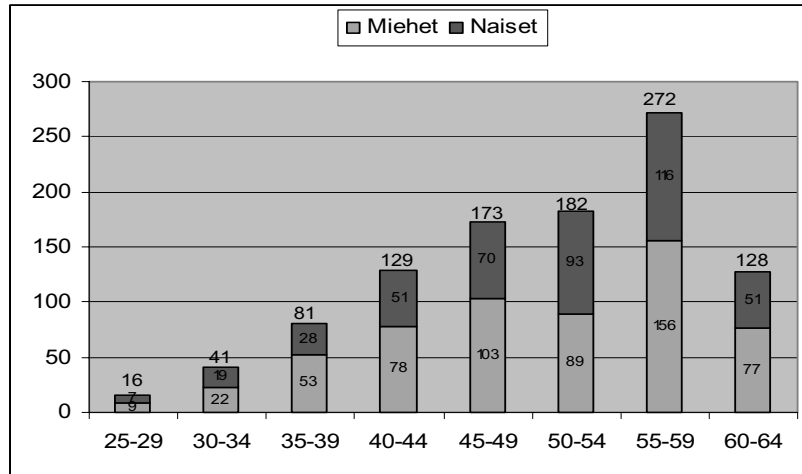
Tiehallinnon henkilöstöstrategian päämäärinä ovat mm. Tiehallinnon oikean osaamisen ja henkilöstörakenteen varmistaminen sekä suunnitelmallinen tie- ja liikennealan osaamisen tukeminen.

Henkilöstösuunnitelma 2007:n mukaan Tiehallinnossa on vuonna 2009 noin 850 työntekijää. Vuonna 2004 käynnistetyin osaamisen kehittämissuunnitelman pääalueita ovat: tienpidon osaaminen, liikennejärjestelmä, hankinnat, muut tienpidon osa-alueet sekä asiakkuus, tiedonhallinta ja projektinhallinta.

Alan osaamisen kehittämisessä on suunniteltu yhteisiä hankkeita Tekesin Infra - teknologiaohjelman Osaamisklubin sekä LVM:n virastojen yhteistyönä yhteisellä asiantuntijoiden koulutusohjelmalla.

Taulukko. Tiehallinnon henkilömäärän kehitys vuosina 1998 - 2004.

	KH	Tiepiirit	Yhteensä
1.1.1998	278	890	1168
31.12.1998	272	852	1124
31.12.1999	262	826	1088
31.12.2000	260	800	1060
31.12.2001	232	812	1044
31.12.2002	254	776	1030
31.12.2003	252	770	1022
31.12.2004	252	740	992



Kuva: Vakinaisen henkilöstön jakautuminen ikäluokkiin 31.12.2003

Tiehallinnon keski-ikä on korkea, vuonna 2004 se oli tasan 50 vuotta, joten poistuma tulee lähivuosina olemaan suurta. Rekrytoinnit on suunnattu viime vuosina ensisijaisesti asiantuntijatehtäviin sekä pääasiassa nuoriin henkilöihin.

Taulukko: Tiehallinnon henkilöstön poistuman syyt

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vanhuuseläkkeelle	26	29	25	18	28	25	32
Työkyvyttömyyseläkkeelle	6	4	4	2	2	2	3
Yksilölliselle varhaiseläkkeelle	4	10	3	2	6	1	2
Varhennetulle vanhuuseläkkeelle	2	3	1	4	3	5	12
Kuollut	3	2	1	4	3	5	3
Muihin valtion virastoihin/laitoksiin	11	5	4	17	2	5	3
Muusta syystä	16	16	29	6	6	9	8
Yhteensä	68	69	67	53	50	52	63

5.7.1 Johtopäätökset

Eduskunnan lausumassa edellytetty pitkä siirtymäaika osoittautui **Tieliikelaitoksen** henkilöstön sopeuttamisen kannalta hyväksi varsinkin ottaen huomioon henkilöstön ikärakenteen. Tämän neljän vuoden siirtymäkauden aikana pystyttiin henkilöstön sopeuttamista tukemaan merkittävästi. Henkilöstöstä siirtyi sen aikana eläkkeelle 810 henkilöä ja 500 henkilöä löysi uuden työpaikan Tieliikelaitoksesta tai toisen työnantajan palveluksesta. 929 henkilön kanssa sovittiin työsuhteen päättymisen yhteydessä tukipaketista (9 kk:n palkkaa vastaava tuki). Vuoden 2004 lopussa 18 henkilön työsuhde päättyi ilman, että heidän kanssaan sovittiin tukipaketista.

Tieliikelaitoksessa sopeutettavan henkilöstön määrä osoittautui suuremmaksi kuin valmisteluvaiheessa vuonna 1999 arvioitiin. Tämä johtui ennen kaikkea teiden hoitourakoissa vallitsevasta kovasta hintakilpailutilanteesta. Voittaakseen urakan Tieliikelaitos joutui tarjoamaan ja toteuttamaan hoitourakat pienemmällä omalla henkilöstöllä ja kalustolla kuin vuonna 1999 arvioitiin.

Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamisen keinoista on sovittu liikenne- ja viestintäministeriön henkilöstötyöryhmässä ja Tieliikelaitoksen neuvottelukunnassa. Henkilöstön sopeuttamista on seurattu ja käsitelty koko siirtymäkauden ajan sekä tielaitosuudistuksen henkilöstötyöryhmässä että Tieliikelaitoksen neuvottelukunnassa hyvässä ja rakentavassa hengessä. Sopeuttamiseen ja palveluprojekteihin on käytetty siirtymäkauden aikana yhteensä noin 100 M€.

Tiehallinnon henkilöstömäärä on vähentynyt luonnollisen poistuman kautta siirtymäkaudella hitaasti. Uudistuksen toteuttaminen on työllistänyt erityisesti hankinta- ja asiakkuusprosessien kehittämisessä. Tiehallinnon roolin vakiintuminen tilaajana toteuttaa nykyisen henkilöstömäärätavoitteen, joka on 850 henkilöä vuonna 2009.

Tiehallinnon henkilöstön työtyytyväisyys ja työilmapiiri on säilynyt uudistusta edeltäneellä hyvällä tasolla.

5.8 Taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvosto asetti yhdeksi tielaitosuudistuksen tavoitteeksi 50 M€:n vuotuiset säästöt vuoden 2004 loppuun mennessä. Tieverkon hoidon kustannusten arvioitiin alenevan vuoden 2004 hintatasoon verrattuna vähintään 34 M€ (15 %) vuoden 2004 loppuun mennessä.

Hoidon kilpailuttaminen onnistui siirtymäkaudella 2001–2004 hyvin. Tiehallinto on arvioinut, että kilpailutetut hoidon urakat saatiin siirtymäkauden lopussa 41,8 M€ eli 21,7 % edullisemmin kuin vastaavat neuvottelumenettelyllä hankitut urakat siirtymäkauden alussa. Ylläpidossa ja rakentamisessa on saavutettu vähintään 10 M€:n vuotuiset säästöt. Säästö on arvioitu käyttäen perustana siirtymäkauden pienintä vuotuista ylläpidon ja rakentamisen määrää ja pienimpiä kustannusarvioiden alitusprosentteja. Suunnittelun osalta säästövaikutus on tällä perusteella vähäisin, alle 1 M€/v.

Tiehallinto työllisti siirtymäkaudella 2001–2004 Tieliikelaitoksessa ns. palveluprojekteilla vuosittain 875–650 henkilöä, josta kertyi Tiehallinnolle menoja yhteensä 68,4 M€ eli keskimäärin vuosittain noin 17,1 M€. Eduskunnan hyväksymien Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamistoimenpiteisiin käytettiin siirtymäkaudella lisäksi tienpidon määrärahoja yhteensä 20 M€ eli keskimäärin vuosittain noin 5 M€. Vuonna 2005 näitä siirtymäkaudesta Tiehallinnolle sovittuja kustannuksia ei enää ole.

5.8.1 Johtopäätökset

Tielaitosuudistuksen tavoitteeksi asetettu 50 M€:n säästötavoite toteutui hyvin. Tienpidon avautuminen kilpailulle ja siirtymäkauden sopeuttamistoimien loppuminen ovat tuoneet tienpitoon vuositasolla yli 60 M€:n säästön. Tulevien vuosien tienpidon kannalta on olennaisen tärkeää, että uudistuksen myötä syntyvät säästöt voidaan käyttää tienpitoon.

6 SELVITYS TIELIIKELAITOKSEN KEHITTÄMISESTÄ

6.1. Selvitys Tieliikelaitoksen organisaation kehittämistarpeista

Hallitusohjelman mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö asetti Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen selvityshenkilön, joksi nimettiin pääjohtaja Mikko Talvitie. Selvitystyön lähtökohdan muodosti Tieliikelaitoksen nykyiseen organisaatioon liittyvien kehittämistarpeiden selvittäminen niin, että eri kehittämissivaihtoehtoja voitiin arvioida selvitystyössä esiin tulleiden kehittämistarpeiden pohjalta. Tähän liittyen oli erityisesti tarkasteltava Tieliikelaitoksen kilpailullisia ja liiketoiminnan kehittämisen edellytyksiä sekä Tieliikelaitoksen asemoitumista toimialan kilpailussa. Selvitystyössä tuli erikseen arvioida Tieliikelaitoksen jatkamista nykyisellään ja liikelaitosmallin kehittämistä sekä Tieliikelaitoksen yhtiöittämistä. Selvitystyössä tuli myös erikseen tarkastella henkilöstökysymyksiä eri kehittämissivaihtoehtojen osalta.

Talvitie jätti ehdotuksensa ministeriölle 18.1. 2005. Selvitys on julkaistu liikenne- ja viestintäministeriön julkaisusarjassa (Julkaisuja 5/2005).

Selvityshenkilön käsityksen mukaan Tieliikelaitosta ei voi jättää nykyisen yleislain mukaisen liikelaitosmallin mukaiseksi, koska se menettää nopeasti kilpailukykyään erityisesti toimialasäätelyn ja liikelaitoskonsernin kehittämiseen liittyvien rajoitusten vuoksi. Talvitie selvitti perusteellisesti ns. kehitetyn liikelaitosmallin mukaiset muutostarpeet ja esitti käsityksensä, että kyseisen mallin toteuttamiseen vaadittavat lainsäädännölliset kehittämistoimet (mm. rajaaminen julkisista hankinnoista annetun lain ja julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle sekä kysymys liikelaitoksen verotuksellista kohtelusta) olisivat monesta syystä vaikeat ja tuskin läpivietävissä niihin liittyvien epäilyjen, ristikkäisten intressien, ja valtion lopullisen vastuun vuoksi. Tekemiensä arvioiden ja eri vaihtoehtojen punninnan sekä toteutettavuuden perusteella Talvitie ehdotti, että:

- 1) Tieliikelaitoksesta muodostettaisiin yhtenä kokonaisuutena valtion kokonaan omistama osakeyhtiö vuoden 2007 alusta
- 2) Valtioneuvosto tekisi yhtiöittämisestä mahdollisimman pian periaatepäätöksen, sekä ehdottaisi Eduskunnalle Tieliikelaitoksen toimialan muuttamista vielä tämän vuoden aikana vastaamaan tulevan yhtiön ja sen kilpailijoiden toimialaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö lähetti selvityksen lausunnolle Tieliikelaitokseen, Tiehallintoon, maarakennusalan yrityksiin ja järjestöihin, Tieliikelaitoksessa edustettuina oleville henkilöstöjärjestöille, eräisiin ministeriöihin, Kilpailuvirastolle sekä eräille muille tahoille.

Lausuntojen mukaan organisaatiomallin säilyttämistä nykyisellään ei kannattanut yksikään lausunnonantaja. Kehitettyä liikelaitosmallia tuki kaksi lausunnonantajaa (Pardia ry, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry). Yhtiöittämistä tuki 20 lausunnonantajaa.

6.2. Johtopäätökset

Lausunnonantajat pitivät selvitysmiesraporttia yleisesti huolellisena ja ansiokkaasti laadittuna. Sen katsottiin muodostavan riittävän pohjan organisaatiomallia koskevalle peruspäätökselle. Lopullinen päätöksenteko vaatii vielä asian selvittämistä ja virkistyönä tehtävää valmistelua liikenne- ja viestintäministeriössä. Ennen päätöksentekoa myös eduskunta ehtii käsitellä sille nyt annettavan selonteon.