

LIIKENNEVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2000 vp

Hallituksen esitys laeiksi Tiehallinnosta ja Tielikelaitoksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2000 lähettänyt liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi Tiehallinnosta ja Tielikelaitoksesta (HE 25/2000 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- rakennusneuvos Juhani Tervala, hallitusneuvos Seija Petrow ja hallitusneuvos Kaisa-Leena Välipirtti, liikenneministeriö
- hallitusneuvos Erkki Määttänen, valtiovarainministeriö
- erikoistutkija Eero Auvinen ja ylitarkastaja Erkki Ruohoniemi, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- koordinaattori Liisa Salomäki, työministeriö
- apulaispäällikkö Markku Väinölä, Liikkuva poliisi
- tutkimuspäällikkö Juhani Pennanen, Kilpailuvirasto
- pääjohtaja Lasse Weckström, ylijohdaja Eero Karjaluoto ja johtaja Jukka Hirvelä, Tielaitos
- tiejohtaja Ville Mäkelä, Kaakkois-Suomen tiepiiri
- tiejohtaja Mauri Pukkila, Hämeen tiepiiri
- tiejohtaja Juhani Salonen, Vaasan tiepiiri
- aluejohtaja Kalevi Katko, Tielaitoksen tuotanto, Itä-Suomen tuotantoalue
- liikenneinsinööri Silja Siltala, Suomen Kuntaliitto

- johtaja Raimo Mansukoski, Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto TT
- johtaja Martti Pallari, Suomen Yrittäjät
- toimitusjohtaja Juhani Sormaala, Lemminkäinen Oyj
- johtaja Martti Kärkkäinen, Lohja Rudus Oy
- toimitusjohtaja Hannu Seva, Tekra Oy
- johtaja Juhani Kuusisto, YIT-Yhtymä Oyj
- toimitusjohtaja Hannu Liimatainen ja johtaja Iiro Lehtonen, Suomen Kuorma-autoliitto
- apulaisosastopäällikkö Matti Viialainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- toimitusjohtaja Jaakko Rahja, Suomen Tieyhdistys
- sopimussihteeri Reijo Taipale ja pääluottamusmies Juhani Pakarinen, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry
- toimialapäällikkö Kari Happonen, Koneyrittäjien liitto
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
- pääluottamusmies Raimo Autonen, Länsi-Suomen VAL
- johtaja Ensio Hakkarainen, Rakennusteollisuuden Keskusliitto ry
- puheenjohtaja Martti Halmela, Tie-Akava ry
- puheenjohtaja, rakennusmestari Kimmo Laaksola, Tielaitoksen Rakennusmestari liitto TiRa ry sekä Tielaitoksen teknikot TLT ry
- johtaja Osmo Mettänen, Suomen Maarakentajien Keskusliitto ry sekä Asfalttiliitto
- hallituksen jäsen Hannu Ranta, Valtion maanmittausalan ammattikorkeakoulu- ja opistotekniset VMT ry

- pääluottamusmies, tieinsinööri Juha Salmenkaita, Tielaitoksen diplomi-insinöörit ry
- puheenjohtaja Paula Tuomi, Hallintounioni HU ry
- rakennusmestari Esa Goman
- koneurakoitsija Jouni Määttä

- rakennusmestari Onni Nygård
- autonkuljettaja Timo Raistakka.

Lisäksi valiokunta on saanut Rakennusliitto ry:n sekä Maarakentajien Turun piiriyhdistyksen kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

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

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

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Nykytilanteen arviointia

Tielaitos on käynyt viimeisen kahden vuosikymmenen aikana voimakkaan muuttumisprosessin. Kun edellinen yritys tielaitoksen liikelaitostamiseksi kaatui, eduskunnan taholta viestitettiin, että jatkossa tulisi yhdeksi vaihtoehdoksi valmistella aikaan sopeutettu versio virastomallista. Eduskunnan käsittelyyn on saatettu vain yksi vaihtoehto, jossa laitos jaetaan hallinnollisesti eriytettyihin hallintoon ja tuotantoon. Tämän mukaisesti hallituksen esitys koostuu laista Tiehallinnosta ja laista Tieliikelaitoksesta.

Asiantuntijakuulemisessa on toistuvasti kiinnitetty huomiota siihen, että nyt valitun vaihtoehdon rinnalla olisi ollut paikallaan tarkastella edellä mainittua kehitettyä virastomallia sekä yhden osakeyhtiön että kolmen osakeyhtiön (asfalttiurakointi, suunnittelu & konsultointi ja teiden kunnossapito) malleja. Ruotsissa sikäläinen tielaitos on "liikelaitostettu" muodostamalla tuotannosta tulosvastuuyksikkö ja juuri parhaillaan selvitetään yhtiöittämistä vuoden 2002 alusta lu-

kien. Valiokunnan kuulemat useat asiantuntijat ovatkin nähneet Suomen tielaitoksen liikelaitostamisen vain välivaiheena yhtiöittämiseen.

Tielaitoksesta on kehittynyt jo virastomuotoisena teettäjä-toimija, joka teettää rakentamista perusparannustoista 90 % ulkopuolisilla urakoitsijoilla ja kunnossapidostakin jo samalla tavoin puolet (rahassa noin 700—800 Mmk vuodessa). Omana työnä on enää tehty talvihoidon päivittäinen kunnossapito. Muutos koskee siis lähinnä tätä 0,7 miljardin markan osuutta.

Valtioneuvoston päätöksellä toteutettu tielaitoksen sisäinen jako hallintoon ja tuotantoon on johtanut ristisubventioepäilyihin. Tielaitoksen sisäinen tuotanto on osallistunut optimituotantorakenteeseen perustuvilla alhaisilla tarjouksilla urakkakilpailuihin. Kun se on tästä syystä voittanut useimmat hoitourakkakilpailut, tämä on johtanut selvityspyyntöihin Kilpailuvirastolle. Samanlaisen prosessiin johti tietuotannon osallistuminen Porvoo—Koskenkylä-tierakennushankkeen toteuttamiseen osana laajempaa kon-

sortiota. Näin on voitu väittää, ettei nykyinen järjestely täytä kilpailuneutraliteetin vaatimuksia.

Erikoisesti tielaitoksen tuotannon suurin kilpailija on kiinnittänyt valiokunnan huomiota kilpailuneutraliteettiin liittyviin näkökohtiin tielaitosmuutoksessa jättämällä yksityiskohtaisen muistion. Valiokunta on pyytänyt Kilpailuvirastolta arviointia muistiossa esitettyjen näkökohtien kilpailuoikeudellisesta ja asiallisesta pätevyydestä. Kilpailuviraston omassa muistiossaan esittämät seikat on kiteytetty seuraaviin johtopäätöksiin:

— Esitetyt kannanotot osoittavat selvästi tielaitoksen nykyisen organisaation uudistamisen välttämättömyyden.

— Tietuotannolle sopivin organisaatiomuoto olisi osakeyhtiö, jolloin yhteiskunnalliset tavoitteet ja arvot kohdistuisivat organisaatioiden eriyttämisen jälkeen Tiehallintoon.

— Liikelaitosmallia on kuitenkin pidettävä virastomuotoon verrattuna ylivoimaisena, koska sen toteamat kilpailun vääristymiseen liittyvät ongelmat voitaisiin liikelaitosvaihtoehdossaakin pääosin poistaa.

— Esitetyn Tieliikelaitoksen toimiala tulisi rajoittaa ylimenokauden ajaksi vastaamaan nykyisen tielaitoksen tuotannon todellista toimintaa kuitenkin siten, että se voisi hyödyntää nykyistä osaamistaan myös liikenneväylien ja -ympäristön ulkopuolella.

Asiantuntijalausunnoissa on tähdennetty sitä, ettei esitetty liikelaitostamismuutos synnytä sellaisenaan uutta markkinaa. Kysymys on käytännön tienpidon vaatimien töiden teettämisestä sillä tai niillä, jotka kilpailun kulloinkin voittavat. Teettäjän eli valtion kannalta tulos voi olla keskimäärin sama kuin nykyisellä järjestelyllä, tai sitä huonompi tahi edullisempi. Yksityiseltä lohkolta on saatavissa kaikkia niitä palveluja, joita vähintään yhtä hyvällä ammattitaidolla valtion tielaitos nykyisellään suorittaa maa- ja vesirakennusalaalla. Alalla on tällä hetkellä kaiken kaikkiaan ylikapasiteettia, mikä sellaisenaan takaa kilpailun syntymisen urakoista.

Maa-ainesomaisuus

Varsin keskeistä osaa asiantuntijakuulemisessa on näytellyt tielaitoksen omistuksessa oleva laaja maa- ja kiviainesomaisuus, jota hallitus esittää jaettavaksi Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen kesken. Erikoisesti tuotantostrategisesti tärkeitä maa- ja kiviainesalueita hallitus haluaisi siirtää jälkimmäisen omistukseen toisaalta takaamaan sen kilpailukykyä suhteessa niihin yksityisen lohkon yrittäjiin, joilla on vastaavia maa- ja kiviainesomaisuuksia, ja toisaalta vahvistamaan Tieliikelaitoksen kuranntia omaisuuspohjaa. Omistusrakenteellisesti raskasta kiinteistömasaahan on luovutettu tai ollaan luovuttamassa laajasti tielaitokselta Kapiteeli Oy:lle tai Valtion kiinteistölaitokselle.

Saadun selvityksen mukaan tielaitoksella on 1 420 maa-ainesaluetta, joista kuitenkin vain noin 600 on sellaisia, joilla on merkittävää taloudellista ja toiminnallista merkitystä. Tieliikelaitoksen kanssa kilpailevilla yksityisillä kiviaines-toimittajilla on käyttökelpoisia maa- ja kiviainesvaroja noin tuhannessa paikassa. Yksittäisistä yrityksistä Lemminkäinen Oyj:llä ja KTK-yrityksillä on ko. varoja eri puolilla Suomea. Lisäksi Metsähallitus omistaa hyödyntämiskelpoisia maa-aineksen ottoalueita ja Lohja-Rudus Oy harjoittaa laajaa kiviaineskauppaa osallistumatta itse rakennusurakointiin. Suomessa käytetään vuodessa kiviaineksia yhteensä 80 miljoonaa tonnia, josta yleisten teiden rakentamiseen kuuluu 25 miljoonaa tonnia, talonrakennustoimintaan 25 miljoonaa tonnia ja kuntien erilaisiin tarpeisiin (ml. infran rakentaminen) 30 miljoonaa tonnia. Tienrakentamisessa ja kunnossapidossa vuodessa käytetyn kiviaineksen arvo on noin 0,5 miljardia markkaa.

Hallituksen esittämästä poiketen asiantuntijakuulemisessa on ehdotettu tielaitoksen kaikkien maa- ja kiviainesvarojen osoittamista Tiehallinnolle, jolle annettaisiin tehtäväksi myydä sitä kaikille samoin markkinaehtoisin hinnoin. Toisena, tälle kilpailevana vaihtoehtona on ehdotettu tämän omaisuuserän yhtiöittämistä omaksi osakeyhtiökseen, jonka tarkoituksena olisi harjoittaa maa-aineskauppaa vapailla markkinoilla.

Osa asiantuntijoista on tukenut hallituksen esitystä.

Hallituksen esityksen valmistelijoilla on ollut varsin hyvin tiedossa maa-ainesomistuksen strateginen merkitys teiden rakentamisessa ja hoidossa. Tästä ja pitkästä hallituksen esityksen valmisteluajasta huolimatta se ei ole onnistunut neuvottelemaan pelisääntösopimusta alan toimijoiden kanssa. Liikenneministeriössä on kyllä laadittu omia ehdotuksia, joita muut toimijat eivät ole ilmoituksensa mukaan hyväksyneet.

Valiokunta katsookin, että maa- ja kiviainesasia on ratkaistava osana hallituksen esitystä. Tässä tarkoituksessa valiokunta tekee seuraavan lausumaehdotuksen: Eduskunta edellyttää, että tielaitoksen omistamat ja sopimuksilla hallinnoimat alueet jaetaan Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen kesken siten, ettei synny markkinahäiriötä. Alueellisen kilpailutilanteen perusteella siirretään riittävä osuus Tieliikelaitokselle ja muut taloudellisesti merkittävät osuudet Tiehallinnolle. Maa-ainesalueitten 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 (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Henkilöstöpolitiikka

Maa- ja kiviainesasian ohella asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty runsaasti huomiota henkilökunnan tulevaisuuteen. Hallitus on ilmoittanut, että tielaitoksen vakinainen henkilöstö väheni 1990-luvulla 9 200:sta 6 100:aan. Heistä oli 31.12.1999 työsuhteessa 4 500, määräaikaaisina 500 ja virkasuhteessa 1 100 henkilöä. Työsuhteisesta henkilöstöstä suurin osa työskentelee tuotannossa. Koko jäljellä oleva henkilöstö on tarkoitus siirtää Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen perustamisvaiheessa jompaan kumpaan organisaatioon, edelliseen virkasuhteisiin, jälkimmäiseen työsuhteisiin. Uusissa organisaatioissa eläke- ja vuosilomaetuudet säilyvät tässä vaiheessa entisinä. Olennaista näin ollen on, mitä henkilökunnalle tapahtuu 1.1.2001 jälkeen.

Hallitus ilmoittaa esityksessään, että Tieliikelaitokseen sen perustamisvaiheessa siirrettävän 4 650 henkilön määrän tulisi laskea 3 500:een. Aktiivisten sopeuttamistoimenpiteiden kohteena olisi hallituksen esityksen mukaan 500 henkilöä. Tiehallinnon osalta vastaavat hallituksen esityksessään ilmoittamat luvut ovat 1 050 ja noin 900 henkilöä. Vaikeasti selitettävää kokonaisuusjärjestelyn kannalta on, että samaan aikaan, kun sadoille ihmisille ilmoitetaan, ettei heillä ole käyttöä perustettavissa organisaatioissa, niihin palkataan lehti-ilmoitusten mukaan uutta väkeä.

Liikenneministeriön, tielaitoksen ja henkilöstöjärjestöjen kesken on 1.2.2000 allekirjoitettu neuvottelumuistio "Tielaitosuudistuksen henkilöstövaikutukset", jossa on toistettu näkökohtia, jotka ovat muutoinkin huomioon otettavia voimassa olevan lainsäädännön ja sopimusten mukaan. Tämän sopimuksen laatimisesta vastuussa olleen työryhmän tulee jatkossa valvoa hallintomuutokseen osoitetun 90 miljoonan markan käyttöä, suuntaamista ja määrärahan riittävyttä. Valiokunta pitää työryhmän työtä hyödyllisenä ja tärkeänä myös sitä, että se toimii ainakin siirtymäajan loppuun saakka.

Saadun selvityksen mukaan työpaikkojen vähentyminen ja sitä kautta tielaitoksen nykyisen tuotannon alueilla henkilökuntaan kohdistuvien "erityistoimenpiteiden" tarve kohdistuisi voimakkaimmin niihin alueisiin, joita muutoinkin koettelee työpaikka- ja väestökato. Vuoden 1999 marraskuun lopun tilanteen mukaan näiden toimien kohteena laskettiin olevan koko maassa 1 036 henkilöä, joista odotettiin siirtyvän eläkkeelle 249 henkilöä vuosina 2002–2004. Jäljelle jäävistä 787 henkilöstä hiukan yli 500 on toiminut Itä- ja Pohjois-Suomen tuotantoalueilla. Erityisen voimakkaana karsimistarve koskee koko maassa rakennusmestareita (189) sekä toimisto- ja kuljetustehtäviä (yhteensä yli 500).

Valiokunta toteaa ensinnäkin, että riippumatta edessä olevan järjestelykauden ratkaisusta lomautus/irtisanomismahdollisuus voi olla edessä, jos Tieliikelaitos häviää toistuvasti kilpailtavat urakat. Toiseksi Tieliikelaitoksen (ja myös ehkä Tiehallinnonkin) itsensä kannalta voi olla

eduksi, että tielaitoskulttuurin osaavaa henkilökuntaa on tarjolla, jos tulee tarve rekrytoida lisää henkilökuntaa. Tämä on mm. Ruotsissa toteutetussa järjestelyssä otettu huomioon. Kolmanneksi kaikkein heikoimmassa asemassa tällaisessa organisaatiomuutoksessa ovat määräaikaisessa palvelussuhteessa olevat. Heille ei ole mitään sopeutusvaihtoehtoa tarjolla.

Liikenneministeriö on ilmoittanut tielaitoksen ohjaavan tarpeettomana pitämänsä henkilökunnan työvoimatoimistoon työnhakijaksi vuoden 2000 elo-syyskuussa. Henkilö on velvollinen ottamaan hänelle tarjotun tehtävän vastaan. Ellei henkilö ota vastaan tarjottua tehtävää, voidaan hänet irtisanoa myös siirtymäaikana taloudellisista ja tuotannollisista syistä. Tämä tarkoittaa, että päivänkin työssäolo toisen työnantajan palveluksessa nostaa hänen eläkeikänsä 60 vuodesta 65 vuoteen ja lisäksi uusi työnantaja voi irtisanoa henkilön tuotannollisista ja/tai taloudellisista syistä tahi työnantajan toiminnan loppumisen vuoksi.

Asiantuntijakuulemisessa on ehdotettu, että valtion ja kuntien velvollisuudeksi annettaisiin niiden henkilöiden työllistäminen, jotka eivät rekrytoidu yleisille työmarkkinoille. Kun työllistämistä ei voida asettaa nykyistä enemmän kuntien vastuulle, on asiasta sovittava valtion ja asianomaisten kuntien kesken. Tätä varten on tulo- ja menoarvioon varattava riittävä määräraha, josta korvataan täysimääräisesti työllistävälle kunnalle aiheutuneet kustannukset. Hallitus on jo tämän uudistuksen yhteydessä varannut 90 miljoonaa markkaa tätä varten. Valiokunta tekee lausumaehdotuksen, joka tähtää julkisen lohkon kaikkien työllistämismahdollisuuksien hyväksikäyttämiseen ottaen huomioon edellä mainittu (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Valiokunta tähdentää sitä, että Ruotsissa päädyttiin vuosina 1994—1996 vastaavassa tilanteessa sopimus pohjaisiin erityisjärjestelyihin, joilla turvattiin työntekijöiden oikeudet. Suomessa erityisjärjestelyjä puoltaa vahvasti se, ettei Itä- ja Pohjois-Suomessa ole yksityisellä lohkolla juurikaan nyt kysymyksessä olevan ammattihenkilökunnan kysyntää. Urakoitsijakult-

tuurikin muodostuu, jos muodostuu, vasta ajan kanssa.

Asiantuntijakuulemisessa on ilmoitettu horjuvuutta esiintyvän sen suhteen, voiko Tiehallinnosta ylipäättään siirtyä Tieliikelaitokseen ja päinvastoin. Jo Euroopan unionin työvoiman vapaan liikkuvuuden vuoksi tämän pitää olla mahdollista. Valiokunta katsoo, että hallitus tarpeen vaatiessa lainsäädäntömuutoksin varmistaa sen, että henkilökuntaa voi siirtyä perustettavasta Tiehallinnosta Tieliikelaitokseen ja päinvastoin.

Jo hallintomuutokseen valmistautumisvaiheessa vaikeaksi osoittautuneen prosessin jatko- hoitoa helpottaisi valiokunnan käsityksen mukaan se, että Tieliikelaitos liittyisi perustamishetkestä lukien Liikenne- ja Erityisalojen Työntekijä ry LTY:n jäseneksi.

Tiehallinto toimijana

Nykyisen tielaitoksen jakaminen laeilla Tiehallintoon ja Tieliikelaitokseen tarkoittaa selväpiirteisesti tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönottoa. Tässä keskeistä tulee olemaan, millaista urakoiden suunnittelu- ja viipalointipolitiikkaa Tiehallinto tulee käytännössä toteuttamaan. Tavoitteena tulee olla kauttaaltaan tiestön kunnan parantaminen ja sitä kautta osaltaan liikenneturvallisuuden edistäminen, mutta itse urakoinnilla on myös suuri aluetaloudellinen merkitys.

Toimintafilosofiaa on tunnetusti vaikea ohjata lailla. Maamme tiestön käyttötarpeessa on tapahtunut viime aikoina sellaisia rakenteellisia muutoksia, että niiden on valiokunnan mielestä pakko heijastua myös lain taseiseen ohjeistukseen.

Metsäteollisuus on siirtynyt puun hankinnassa metsästä toimintamalliin suoraan (ilman väli- varastointia) prosessilinjalle. Kansallisen metsäohjelman (KMO) mukaan puun energiakäyttöä on päätetty voimakkaasti lisätä. Tämä tarkoittaa energiapuun hankintaa sekä päätehakkuista että nuoren metsän hoidosta, joista jälkimmäistä eduskunta on päättänyt taloudellisesti tukea 1.12.1999 lähtien. Maatalouden Agenda 2000 -ratkaisulla on haluttu turvata alkutuotannon jatkuminen maaseudulla. Kaikki nämä nor-

maalin päivittäisen henkilö- ja tavaraliikenteen rinnalla asettavat erityisen vaatimuksen ns. alemmanasteisen tieverkon kunnolle. Kaikki nämä toimeliaisuudet ovat sellaisia, että ne edellyttävät tiestön olevan turvallisesti liikennöitävässä kunnossa vuoden jokaisena päivänä. Toisaalta teiden kunnan ylläpito on tarjonnut nykyisessä tielaitoksen käytännössä pikku-urakoita haja-asutusalueiden ja taajamien yrittäjille ja siten vahvistanut niiden elinkeinopohjaa.

Tiehallintolain 2 § on avainasemassa ohjeistettaessa Tiehallintoa toimimaan koko maassa käytännön asettamien vaatimusten mukaisella tavalla. Edellä esitellyistä syistä johtuen valiokunta ehdottaa HE:n 2 §:n ensimmäisen momentin jakamista kolmeksi momentiksi. Tarkoitus on näin varmistaa taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa, että muuttuneissa hallinnointi- ja urakointioiloissa tienpidon varoja kohdistetaan niin, että alemmanasteinen tiestö pysyy hyvässä kunnossa ja riittävän laajana.

Urakointi

Urakoinnista odotettavissa oleva hyöty syntyy siitä, että alalla on riittävästi päteviä ammattitaitoisia toimijoita, joilla on riittävän korkea oma-varaisuusaste ja valmius järjestää toimeliaisuutensa niin, että ne selviytyvät niiden kausien yli, jolloin ne ovat onnistuneet voittamaan vähänlaaisesti urakkakilpailuja.

Nykyisen tielaitoksen tuotannon rinnalla maa- ja vesirakennusallalla on suuria yrityksiä, mm. Lemminkäinen Oyj, Skanska Oyj ja YIT-Yhtymä Oyj. Aikana, jolloin jättiläiskokoisten ylikansallisten yhtiöiden fuusiot ovat arkipäivää, ei olisi mitään tavatonta tai yllättävää siinä, että nämä yksityisen lohkon toimijat muodostaisivat yhteisen toimijan teiden rakentamisen ja hoidon markkinoille tai peräti fuusioituisivat. Näin ollen tulevaisuutta koskevissa tilannearvioinneissa tulee ottaa sekin vaihtoehto huomioon, että urakkatarjouspyyntöihin vastaa vain kaksi suurta toimijaa, toinen yksityinen ja toinen valtion omistama Tieliikelaitos. Näistä edellinen voi tehdä konkurssin, jälkimmäinen ei, millä on kilpailupoliittisesti oma merkityksensä.

Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota Helsinki-Vantaan lentokentän kolmannen kiitoradan rakennusurakan antamiin kokemuksiin. Urakkakilpailun voitti suuri konserni, joka jakoi kokonaisurakan osaurakoihin. Nämä osaurakoitsijat jakoivat edelleen voittamansa urakat aliurakoihin, jne. Tietenkin jokainen välitoimija on halunnut suorittaa tehtävän voittoa tuottavasti. Tämä on tuottanut tilanteen, jossa joukko yrittäjiä on ajautunut konkurssiin alle.

Suomi on siinä määrin pieni markkina-alue, että Kilpailuvirasto, kilpailuneuvosto ja markkinatuomioistuin joutuvat toistuvasti käsittelemään tavalla tai toisella selvityspyyntöjä määräävän markkina-aseman markkinoita vääristävästä käytöstä. Tämän kokemuksen vuoksi on erittäin tärkeää se urakoiden rajausta, jota tullaan harjoittamaan. Tämä koskee erityisesti hoitourakoita, sillä silloin, kun kokonaisrahoitus on uuteen merkittävään tiehankkeeseen käytettävissä, sitä kannattaa käyttää. Laatusihteilyssä tulee kuitenkin ottaa huomioon, onko kokonaistarkastelussa edullisimman tarjouksen tehneellä todellinen valmius hoitaa tehtävä niin, ettei Helsinki-Vantaan lentokenttätömaalla koettu uusiudu. Hyväksytystä urakkatarjouksesta pitää näkyä, kuka tai ketkä työn todellisuudessa suorittavat ja mikä on pääurakoitsijan oma kone- ja laitekanta. On tarkistettava, että tarjouksen jättäneet yritykset ovat suorittaneet yhteiskunnalliset velvoitteensa (verot, työnantajamaksut jne.). Edellä olevat velvoitteet koskevat myös aliurakoitsijoita. Tämä on rehdin kilpailun toteutumiseksi välttämätöntä ja joustavan päätöksenteon mahdollistamiseksi on oltava tässä tarkoituksessa luotu yritysrekisteri.

Tarjolla olevien yritysten vakavaraisuuden selvittämisellä on myös suuri käytännöllinen ja periaatteellinen merkitys. Valiokunta ei pidä asianmukaisena, että kunnat ryhtyvät takamaan tienhoitourakoita voittaneita yrityksiä, kuten on jo tapahtunut Pohjois-Pohjanmaalla. Eräänä syynä kunnan apuun turvautumiseen lieinee ollut se, että tielaitos on vaatinut urakan loppusummasta 10 prosenttia takauksena. Tämä näkökohta saattaa jo sellaisenaan karsia yrittäjiä tarjouksien jättövaiheessa, minkä tiedostamisel-

la pitää olla vaikutusta urakoiden mitoittamiseen Tiehallinnossa.

Jotta tasapainoinen kehitys on mahdollista, valiokunta pitää tärkeänä, että toisaalta valtion omistama Tieliikelaitos säilyy asiallisena toimijana maa- ja vesirakennusmarkkinoilla, ja toisaalta, että alalle kehittyy uusi erityisesti tiehoitourakoihin pystyvä yrityskulttuuri.

Tieliikelaitoksen toimiala on hallituksen esityksessä (2 §) tehty siinä määrin väljäksi, että se mahdollistaa tarjouksien tekemisen Tiehallinnon ohella myös mm. kunnille. Tämä on tärkeää siinä mielessä, että Tieliikelaitoksella säilyy toisaalta ammattitaitoinen henkilökunta ja toisaalta se voi kehittää toimialaansa ja hankkia uutta kalustoa. Valiokunta katsoo, että Tieliikelaitoksen toimialamäärittely on tässä tilanteessa asianmukainen ja perusteltu.

Asiantuntijakuulemisissa on kannettu yleisesti huolta tienhoitourakoiden mitoittuksesta. Valiokunta yhtyy tähän huoleen ja katsoo, että sillä on ratkaiseva merkitys paitsi Tieliikelaitoksen toiminnan kannalta myös alan yrittäjäkulttuurin kehittymisen kannalta. Maa- ja vesirakentamisessa on koko maassa noin 20 miljardin markan vuotuiset markkinat ja tieliikelaitoksen kilpailuoikeudellisesti relevantin (olennaisen) tuotemarkkinaosuuden arvo noin 9 mrd. markkaa. Tieliikelaitos tulisi olemaan näillä markkinoilla merkittävä kilpailija, koska sillä olisi maa- ja kiviainesvarojen ohella käytössään yli 4 600 työntekijää sekä 590 raskasta ja 220 kevyttä kuorma-autoa. Markkinaosuudeksi lähtötilanteessa on laskettu 38 %. Tielaitoksen nykyisillä alihankkijoilla on noin 600 kuorma-auton kalusto. KTK-yritysten urakointien arvo on neljäsosa tielaitoksen nykyisen tuotannon arvosta. Tämä tulos saadaan aikaan noin neljän tuhannen tekijän työponnistuksella ja noin kahdella tuhannella kuorma-autolla. Tyypillisellä KTK-yrityksellä on yksi tai kaksi kuorma-autoa.

Saadun selvityksen mukaan hoitourakat on alustavasti suunniteltu 500—1 500 kilometrin pituisiksi, jolloin maan 78 000 kilometrin pituisella tiestöllä olisi 80—90 hoitourakkaa. Asiantuntijakuulemisissa valittiin esimerkkipituudeksi 700 kilometrin hoitourakka. Sen asianmukai-

seen suorittamiseen tarvitaan selvityksen mukaan neljästä viiteen erikoisvarusteltua autoa. Tämä merkitsee, ettei tyypillisellä suomalaisella kuljetusyrittäjällä olisi mahdollisuutta osallistua kilpailuun. Tieliikelaitos joutuu lain 3 §:n mukaan tekemään tarjouksen kaikista kilpailtavina olevista yksiköistä, mutta yksityisten yritysten tarjousten jättämisen edellytyksenä on ammattitaidon rinnalla riittävä tarkoituksenmukainen kalusto. Käytännössä tämä merkitsee, että kuljetusyrittäjät joutuvat muodostamaan työyhteisliittymiä voidakseen jättää kilpailukelpoisen tarjouksen. Joka tapauksessa niihin liittyvillä yrittäjillä pitää olla myös muita tehtäviä toimiakseen alalla kannattavasti.

Tieliikelaitoksen voittaessa hoitourakoita sen tulisi tarpeen mukaan kehittää kumppanuuteen perustuvaa työkalutuuia tarjoamalla aliurakoita paikallisille kuljetusyrittäjille. Yksityisten yritysten voittaessa hoitourakoita tulee toimia vastaavalla tavalla.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hoitourakat rajataan alueellisesti järkevästi, mikä osaltaan tehostaa kaluston käyttöä ja säästää kustannuksia. Vastuu tästä kuuluu Tiehallinnolle.

Tieliikelaitokselle siirrettävä omaisuus

Valtioneuvosto on päättänyt luovuttaa Tieliikelaitokselle liiketoiminnassa tarpeellisen omaisuuden. Osa tästä omaisuudesta muodostuu sille luovutettavista maa- ja kiviainespaikoista. Valtioneuvoston päätöksessä siinä tarkoitettu arvostus on noin 105 Mmk (arvo taseessa nyt 107,2 Mmk). Tätä on asiantuntijalausunnoissa pidetty aliarvostuksena. Valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että Tieliikelaitokselle siirretään vain todella sen toiminnan kannalta strategisesti perustellut maa- ja kiviainespaikat. Kilpailupoliittisista syistä ne on perusteltua arvostaa käyvän arvon mukaan. Tuotannon koneet on vastaavasti merkittävä vuoden 1999 toimintakertomuksen mukaisina aloittavaan taseeseen.

Valtioneuvoston tekemässä päätöksessä on merkitty velaksi valtiolle noin 281 miljoonaa markkaa, jotta Tieliikelaitoksen omavaraisuus-

aste olisi sama kuin maa- ja vesirakennusyhtiöillä keskimäärin eli 44 prosenttia. Tämä on kilpailupoliittisesti perusteltua, mutta olennaista on, ettei näin syntyvää velkaisuutta käytetä tuotannonlisiin ja/tai taloudellisiin syihin vedoten henkilökunnan irtisanomisten perusteena. Valiokunta ehdottaa tätä koskevaa lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

Tuotto- ja säästötavoite

Hallitus markkinoi esitystään sillä, että toimintojen tehostaminen ja kilpailulle avaaminen tuottavat kustannussäästöinä noin 300—400 miljoonan markan hyödyn siirtymäkauden jälkeen. Asiantuntijakuulemisessa on pyydetty ao. viranomaistahoja yksilöimään, mistä tämä hyöty konkreettisesti syntyy. Yhtään yksilöityä selvitystä ei ole saatu. Toisaalta saadut selvitykset viittaavat siihen, että ylipäätään tähän mennessä toteutetulla henkilökunnan supistamisohjelmalla on hyödyt saatu jo kotiutettua. Tässäkin yhteydessä on syytä korostaa, että rahoitusjärjestelmät ovat mahdollisia minkä tahansa organisaation käyttäminä. Valiokunta katsookin, ettei tulevaa tienpidon rahoitusta voida rakentaa tämän hallinnollisen muutoksen mahdollisesti synnyttämän säästön varaan.

Valiokunta on jo perustellut tiehallintolain 2 §:n tarkennusta yksityiskohtaisesti. Viitaten näihin perusteluihin valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus laatii vuoden 2000 loppuun mennessä tienpidon rahoitussuunnitelman, jolla taataan muuttoliikkeen aiheuttamien kehittämistarpeiden ohella alemmanasteisen tieverkon pitäminen siinä kunnossa, että elinkeinojen vaatimat kuljetukset voidaan asiallisesti ja turvallisesti suorittaa kautta maan vuoden jokaisena päivänä ja että tässä suunnitelmassa otetaan huomioon myös yksityisteiden valtionavun samaa tarkoitusta palveleva taso.

Sen johdosta, että kentällä liikkuu huhuja paikallisteiden muuttamisesta yksityisteiksi heti kohta tämän hallintomuutoksen toteutumisen

jälkeen, valiokunta toteaa kantanaan, ettei tällaiseen tule ryhtyä. Ylipäätään yksityisteiden valtionapua tulisi korottaa samasta syystä, jolla valiokunta on perustellut Tiehallintolain 2 §:n täsmentämistä.

Poliisin taholta on oltu huolissaan tietojen saamisesta ja saannin mahdollisesti tuottamista kustannuksista. Valiokunta edellyttää, että Tiehallinto luovuttaa poliisille tämän tarvitsemat tiedot korvauksetta. Tiehallinnon tulee varmistaa esim. urakkasopimuksissa, että se saa tietuotannon harjoittajilta riittävästi poliisille välttämätöntä liikenneturvallisuuteen liittyvää tietoa. Valiokunta ehdottaa tätä koskevaa lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus 4*).

Seuranta

Tielaitoksen jakamisessa Tiehallintoon ja Tieliikelaitokseen on monta epävarmuustekijää. Asiantuntijakuulemisessa monta kysymystä on jäänyt tyydyttävää vastausta vaille, mikä kielii siitä, ettei lain valmistelun yhteydessä ole tutkittu rinnan useita vaihtoehtoja, eikä valittua mallia ole testattu riittävän monipuolisesti. Tämän vuoksi seuranta on erityisen tarpeellinen. Pitkää siirtymävaiheesta seuraa, että seurantaraportit on saatava eduskunnan arvioitaviksi vuosittain. Valiokunta ehdottaakin hyväksyttäväksi lausumaa, jonka mukaan jokaista kalenterivuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä eduskunnan liikennevaliokunnalle on toimitettava seurantaraportti, joka kattaa yksityiskohdallisen selvityksen muutoksen antamista kokeuksista siihen saakka (*Valiokunnan lausumaehdotus 5*). Tämän lisäksi valiokunta ehdottaa, että siirtymäkauden päätyttyä hallitus laatii eduskunnalle selonteon, jossa arvioidaan muutoksen vaikutusta maamme tiestön kuntoon, liikenneturvallisuuteen ja tienpidosta valtiolle koi-tuneisiin kustannuksiin (*Valiokunnan lausumaehdotus 6*). Näiden selvitysten perusteella valiokunta voi tarpeen mukaan reagoida esiin tulleisiin näkökohtiin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään kuusi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

Tiehallinnosta

1 §
(Kuten HE)

sapainoista aluekehitystä. Päätieverkon ohella on pidettävä huolta alemmanasteisen tieverkon riittävästä laajuudesta ja kunnosta.

2 §

Tiehallinto vastaa yleisten teiden tienpidosta. Sen tehtävänä on hallinnoida, ylläpitää ja kehittää koko maassa yleisiä teitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää (*poist.*).

Tiehallinnon on osaltaan huolehdittava tieliikennejärjestelmän tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä.

(4 mom. kuten HE:n 2 mom.)

Tiehallinnon tehtävänä on osana tienpidon kokonaisuutta edistää tienpidon toimenpitein ta-

3—7 §
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että tielaitoksen omistamat ja sopimuksilla hallinnoimat alueet jaetaan Tiehallinnon ja Tie liikelaitoksen kesken siten, ettei synny markkinahäiriöitä. Alueellisen kilpailutilanteen perusteella siirretään riittävä osuus Tieliikelaitokselle ja muut taloudellisesti merkittävät osuudet Tiehallinnolle. Maa-ainesalueitten jaosta sovitetaan liikenneministeriön asettamassa maa-ainestyöryhmässä. Sellaiset alueet, joiden maa- ja kiviainesvaroja ei voida enää hyödyntää, siirretään Ka-

piteeli Oy:lle tai Valtion kiinteistölaitokselle, joiden tulee hoitaa maisemointivelvollisuus.

2. Eduskunta edellyttää, että henkilökuntaa ei lomauteta, ei irtisanota eikä pakosiirretä 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. vakanssisirtoja. Uusiin tehtäviin siirtyville annetaan

tarpeellinen koulutus. Siirtyville henkilöille taataan palvelussuhteen ehdot ns. vanhoina työntekijöinä. Hallituksen on seurattava uudistuksen henkilöstövaikutuksia ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin siirtymäajan pidentämiseksi.

3. *Eduskunta edellyttää, ettei perustamisvaiheen aloittavassa taseessa Tieliikelaitokselle merkittyä velkaa valtiolle tai sen osaa käytetä taloudellisena perusteena henkilökunnan irtisanomiseksi.*
4. *Eduskunta edellyttää, että Tiehallinto luovuttaa poliisille tämän pyytämät tie-*

liikenteeseen liittyvät tiedot korvauksetta.

5. *Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii jatkuvasti vuosittaisen seurantareportin tiehallintomuutoksesta niin, että eduskunnan liikennevaliokunta saa sen käyttöönsä kutakin raportointivuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.*
6. *Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii siirtymäajan päätyttyä eduskunnalle selonteon tiehallintomuutoksen vaikutuksesta tiestön kuntoon, liikenneturvallisuuteen ja tienpidosta valtiolle aiheutuneisiin kustannuksiin.*

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Erkki Pulliainen /vihr
vpj. Annika Lapintie /vas
jäs. Klaus Bremer /r
Jyri Häkämies /kok
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen-Raiskio /kok
Kari Myllyniemi /kesk
Raimo Mähönen /sd

Tero Mölsä /kesk
Pauli Saapunki /kesk
Ismo Seivästö /skl
Timo Seppälä /kok
Lasse Virén /kok
Raimo Vistbacka /ps
Matti Vähänäkki /sd
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Vesa Makkonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Valiokunnan enemmistö on hyväksynyt hallituksen esityksen laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta (HE 25/2000 vp). Valiokunta on kiinnittänyt mietinnössään aivan oikein huomiota moneen tärkeään seikkaan. Käsityksemme mukaan valiokunnan olisi kuitenkin tullut perusteluissa tuoda vahvemmin esiin henkilöstön asema erityisesti siirtymäkauden jälkeisenä aikana. Mielestämme mietinnössä olisi tullut lausua em. seikka, eli henkilöstön vähentäminen tulisi toteuttaa nk. luonnollisen poistuman kautta ja siirtä asteittain kilpailuttamistilanteeseen.

Lisäksi valiokunnan olisi tullut todeta selkeästi, että hoitourakan enimmäispituus voisi olla korkeintaan 500—700 kilometriä. Tällöin myös pk-yrittäjät olisivat voineet tehdä tarjouksia ja kilpailla aidolla tavalla hoitourakan saamisesta. Hoitourakoiden ollessa liian laajoja todellinen kilpailutilanne ei konkretisoidu. Käytäntö

saattaa johtaa siihen, että on ainoastaan 2—3 todellista kilpailijaa, jotka kilpailuttavat edelleen pk-yrittäjiä osaurakoista ja hankkivat itse tällä tavoin huomattavimman taloudellisen tuloksen tekemättä itse varsinaista hoitotyötä lainkaan. Mielestämme turhat rahastusportaat olisi tullut teiden hoitotyössä välttää.

Käsityksemme mukaan teiden hoito ja kunnossapito on peruspalveluluonteista toimintaa ja siksi se olisi tullut säilyttää valtion virastotoimintana. Teiden rakentaminen olisi mahdollisesti voitu kuitenkin yhtiöittää omaksi yhtiökseen, joka kilpailuttamalla olisi voinut teettää rakennustyöt mahdollisimman edullisesti.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2000

Raimo Vistbacka /ps
Harry Wallin /sd