

---

**TIEVIRASTON  
KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT**

---

**LIIKELAITOSTYÖRYHMÄN  
VÄLIRAPORTTI  
16.6.1993**



**Tievirasto  
Kehittäminen**

Jukka Hirvelä  
Eero Karjaluohto  
Antti Piirainen  
Eeva Linkama  
Reijo Kasari  
Markku Teppo

08 TIEL/TIE



**Tielaitos**  
**Kirjasto**

Dokno: 930957  
Nidenro: 950234

## Sisällysluettelo

<b>Alkusanat</b>	1
<b>1. Toimeksianto ja selvityksen lähtökohdat</b>	2
1.1 Työryhmä ja sen toimeksianto	2
<b>2. Valtion liikelaitokset ja yhtiöt</b>	3
2.1 Valtion liikelaitoksia ja yhtiöitä koskevat säädökset	3
2.2 Uusimuotoisten liikelaitosten muodostamisen tavoitteet	4
2.3 Uusimuotoisten liikelaitosten muodostuminen	5
<b>3. Tielaitoksen toiminnan nykytila</b>	6
3.1 Tielaitoksen organisaatiouudistus 1.1.1993	6
3.2 Tielaitoksen palvelut, tuotteet, asiakkaat, liiketoiminta ja markkinat	6
3.3 Tielaitoksen viranomaistehtävä	7
<b>4. Tielaitoksen toiminnan kehittäminen</b>	
4.1 "Tielaitos 1990-luvulla"- vision kehittämisajatukset	9
4.2 Tielaitoksen tulosohejaus, tuotantosopimukset ja nettobudjetointi	10
4.3 Tielaitoksen ulkoiset kehittämispaineet	11
<b>5. Miksi tielaitos markkina- ja kysyntäohjatuksi</b>	13
5.1 Mitä uusilla toimintamuodoilla voitaisiin saavuttaa?	13
5.2 Tielaitoksen markkinaperusteisten toimintamuotojen tavoitteet	14
5.3 Markkinaperusteisiin toimintamuotoihin siirtymisen mahdollisuudet	16
<b>6. Tielaitoksen kehittämisvaihtoehdot</b>	17
6.1 Perusvaihtoehdot	17
6.2 Perusvaihtoehtojen vertailu, SWOT-analyysi	19
6.3 Kehittämispolut	23
<b>Liitteet</b>	24

---

## *TIEVIRASTON KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT*

---

### *Alkusanat*

Tielaitoksen johtoryhmä on perustanut kokouksessaan 26.10.1992 työryhmän selvittämään, mitä vaihtoehtoja tielaitoksella on edetä kohti markkinavetoisia toimintamuotoja ja tekemään ehdotuksen tielaitoksen muuttamisesta valtion uusi-muotoiseksi liikelaitokseksi.

Työryhmään valittiin Eero Karjaluo puheenjohtajaksi ja jäseniksi Eeva Linkama ja Markku Teppo. Työryhmää on myöhemmin täydennetty siten, että johtaja Jukka Hirvelän palattua tielaitokseen hän on siirtynyt työryhmän puheenjohtajaksi ja Eero Karjaluo on siirtynyt työryhmän jäseneksi. Uusiksi jäseniksi työryhmään ovat tulleet Antti Piirainen ja Reijo Kasari.

Työryhmä jättää tässä vaiheessa työn väliraportin. Tämän väliraportin tarkoituksena on olla pohjana kehittämisestä käytävälle keskustelulle ja tehtävälle jatkotyölle

24.5.1993

Jukka Hirvelä

Eero Karjaluo

Antti Piirainen

Eeva Linkama

Reijo Kasari

Markku Teppo

# *1. Toimeksianto ja selvityksen lähtökohdat*

## *1.1 Työryhmä ja sen toimeksianto*

Tielaitoksen johtoryhmä on perustanut kokouksessaan 26.10.1992 työryhmän selvittämään, mitä vaihtoehtoja tielaitoksella on edetä kohti markkinavetoisia toimintamuotoja ja tekemään selkeän ehdotuksen tielaitoksen muuttamisesta valtion uusimuotoiseksi liikelaitokseksi. Työn tuli olla valmis 28.2.1993 mennessä.

Työryhmään valittiin Eero Karjaluoto puheenjohtajaksi ja jäseniksi Eeva Linkama ja Markku Teppo. Työryhmää on myöhemmin täydennetty siten, että Eero Karjaluodon tultua nimitetyksi Hämeen tiepiirin tiejohtajaksi ja johtaja Jukka Hirvelän palattua tielaitokseen Hirvelä on siirtynyt työryhmän puheenjohtajaksi ja uusiksi jäseniksi työryhmään ovat tulleet Antti Piirainen ja Reijo Kasari. Lisäksi tielaitoksen liikelaitostaminen on eräs tielaitoksen strategisista projekteista ja sen kestoaika on tämän vuoden loppuun saakka.

Valtioneuvoston päätösehdotuksessa, joka koskee hallinnon kehittämistä, todetaan, että liikenneministeriö selvittää vuoden 1993 aikana mahdollisuudet tielaitoksen toimintojen liikelaitostamiseksi.

Työryhmä on tässä työssään tähän mennessä tarkastellut tielaitoksen toimintamuotojen erilaisia kehittämisvaihtoehtoja ja vertaillut niitä keskenään. Koska valtioneuvoston päätöstä hallinnon kehittämisestä ei ole vielä annettu ja koska päätösluonnos oli työryhmän toimeksiannosta poikkeava, työryhmä ei ole tässä raportissa tehnyt esitystä tielaitoksen toimintamuotojen kehityspolusta eikä kehittämisaskeleiden aikataulusta. Tämän väliraportin tarkoituksena on olla pohjana kehittämisestä käytävälle keskustelulle ja työryhmän jatkotyölle.

Jatkotyötä varten liikenneministeriö perustanee uuden työryhmän. Jatkotyössä uusi työryhmä selvittää nyt tehdyn perusselvityksen pohjalta, voidaanko ja millä edellytyksillä tielaitos tai sen tuotanto liikelaitostaa ja sen määrätyt tuotannolliset osat yhtiöittää. Selvityksen pohjalta työryhmä tulee tekemään esityksen tielaitoksen kehittämisvaihtoehdosta ja kehittämisaskeleiden toteutusaikataulusta. Jatkotyö on tarkoitus saada loppuun vuoden 1993 aikana.

## 2. Valtion liikelaitokset ja yhtiöt

### 2.1 Valtion liikelaitoksia ja yhtiöitä koskevat säädökset

#### Liikelaitokset

Valtion uusimuotoisia liikelaitoksia koskeva yleislaki on annettu 10.7.1987. (Laki nro 627). Lain antamisella pyrittiin luomaan uusi organisaatiotyyppi, joka sijoittuisi valtion viraston ja osakeyhtiön väliin, kuitenkin lähemmäksi virastomuotoa kuin osakeyhtiötä. Ennen yleislain antamista oli erityislaila sijoitettu näiden kahden, varsin etäällä toisistaan sijaitsevan organisaatiotyypin väliin joitakin yksikköjä kuten Postipankki ja valtion viljavarasto, jotka kuitenkin olivat valtion budjettiin sidottuja organisaatioita. Yleislain perusteella liikelaitokset irrotettiin valtion budjetista. Lain mukaan uusimuotoiset liikelaitokset harjoittavat tulosvastuullisesti liiketoimintaa eduskunnan määrittelemällä toimialalla ja saavat pääasiallisen rahoituksensa valtion budjetin ulkopuolelta toiminnastaan saatavilla tuloilla.

Yleislain soveltamisesta liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen säädetään erikseen laitosta koskevassa laitoskohtaisessa laissa. Laitoskohtaisessa laissa annetaan lisäksi laitoksen erikoispiirteiden edellyttämiä erityissäännöksiä.

Valtion liikelaitokset toimivat eduskunnan, valtioneuvoston ja asianomaisella hallinnonalalla toimivan ministeriön alaisuudessa.

Yleislain ja sen perustelujen mukaan liikelaitoksen toiminnassa on seuraavat erityispiirteet:

- ♦ Liikelaitokseksi voidaan muuttaa valtion liiketoimintaa harjoittava virasto, laitos, rahasto, osakeyhtiö tai niiden osa
- ♦ Liiketoiminta on tuotannollista tai palvelutoimintaa, jota liikelaitos harjoittaa tulosvastuullisesti pyrkien toiminnan kannattavuuteen.
- ♦ Liikelaitosten toimii markkinoilla kilpailutilanteessa.
- ♦ Liikelaitosten tuloja ja menoja ei oteta valtion tuloarvioon ja liikelaitosten tulee tuloillaan kattaa toiminnastaan aiheutuneet kustannukset.
- ♦ Liiketoiminnan lisäksi liikelaitos voi harjoittaa joitakin kansalaisille tai muuten yhteiskunnalle tärkeitä, mutta kannattamattomia tehtäviä, joista tuleva korvaus otetaan valtion menoarvioon.
- ♦ Liikelaitoksella voi olla vähäisessä määrin myös viranomaistehtäviä.
- ♦ Liikelaitos toimii eduskunnan ja valtioneuvoston sille asettamien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti.

Liikelaitoksella on toiminnassaan kolmenlaisia tavoitteita. Palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet asettaa eduskunta valtion menoarvion käsittelyn yhteydessä. Menoarvion tultua hyväksytyksi valtioneuvosto edelleen päättää niistä menoarvion puitteissa. Tulostavoitteesta, joka yleensä on liikelaitoksen tilikauden ylijäämää koskeva tavoite, päättää valtioneuvosto. Tulostavoite asetetaan niin, että palvelu- ja muut toimintatavoitteet voidaan saavuttaa. Eduskunta päättää liikelaitoksen merkittävistä investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista. Eduskunta päättää

vuotta pitempää ajanjaksoa koskevista liikelaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmista. Valtion menoarvioon voidaan ottaa määräraha myönnettäväksi liikelaitokselle lainaehdoin.

Liikelaitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo hallitus. Hallitus valitaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa liikelaitoksen henkilökuntaa. Liikelaitoksen johdossa on toimitusjohtaja. Liikelaitoksessa voi olla virkamiehiä ja työsopimussuhteisia henkilöitä. Liikelaitos voi tehdä henkilöstönsä kanssa omat virka- ja työehtosopimukset. Virkojen perustaminen ja lakkauttaminen ja nimen muutokset ovat ylimpiä virkoja lukuunottamatta liikelaitoksen päätösvallassa.

### **Valtionyhtiöt**

Valtioneemmistöisten osakeyhtiöiden toimintaan sovelletaan osakeyhtiöistä annettua osakeyhtiölakia (734/78) ja valtion osakevallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annettua lakia (740/91). Valtion yhtiöksi kutsutaan sellaista osakeyhtiötä, jonka osakepääomasta valtio omistaa yli 50 %. Valtion asema näissä yhtiöissä on sama kuin osakkeenemmistön omistajan asema yleensäkin. Valtioneuvosto tai asianomainen ministeriö määrää valtion edustajat osakeyhtiöiden yhtiökokouksiin. Valtionyhtiöt ovat valtionalouden tarkastusviraston alaisia. Valtion liikelaitos voi omistaa yli puolet jonkin osakeyhtiön osakepääomasta. Tällöin liikelaitosta kutsutaan liikelaitoskonserniksi ja osakeyhtiötä tytäryhtiöksi. Budjettisidonnainen valtion laitos ei nykyisen lainsäädännön puitteissa voi omistaa tytäryhtiöitä tai liikelaitoksia.

## ***2.2 Uusimuotoisten liikelaitosten muodostamisen tavoitteet***

Valtion liikelaitoksista annetun yleislain perustelujen mukaan yleislain säätämisvaiheessa valtion liikelaitokset toimivat markkinoilla kilpailutilanteeseen verrattavassa tilanteessa. Ne tuottivat markkinoilla myytäviä palveluja tai tavaroita. Tässä tilanteessa ne olivat joutuneet yhä kireämpään hinta- palvelutasokilpailuun. Liikelaitosten kilpailutilanteen muutos, monien liikelaitosten taloudellisen aseman heikkeneminen ja teknologian nopea kehitys vaativat siinä vaiheessa valtion liikelaitosten ohjauksen toiminnan järjestämisen perusteellista uudelleenarviointia. Uudelleenarvioinnin perusteella työtä varten perustettu komitea päätyi uuden organisaatiotyypin muodostamiseen ja sitä koskevan yleislain antamiseen. Yleislaki annettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska se poikkesi hallitusmuodon eräistä valtion taloutta koskevista säännöksistä.

Yleislain perustelujen mukaan uusimuotoisten liikelaitosten muodostamisella pyrittiin:

- Parantamaan valtion liikelaitosten kilpailukykyä
- Kehittämään liikelaitosten palvelujen laatua
- Parantamaan muutenkin liikelaitosten toimintaedellytyksiä

- Kehittämään liikelaitosten toiminnallista ja taloudellista ohjattavuutta eduskunnan, valtioneuvoston ja asianomaisen ministeriön tavoitteiden mukaisesti.
- Korostamaan liikelaitosten omaa taloudellista vastuuta.
- Parantamaan liikelaitoksen johtamisedellytyksiä.
- Antamaan mahdollisuus liikelaitoksille kilpailukykyisen henkilöstöpolitiikan harjoittamiseen.
- Keventämään liikelaitosten hallintoa sekä yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan niiden päätöksentekoa.

### ***2.3 Uusimuotoisten liikelaitosten muodostuminen.***

Yleislain säätämisen jälkeen on valtion uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi määrätty erillisillä laitoskohtaisilla lailla

Valtion painatuskeskus  
 Valtion tietokonekeskus  
 Valtion ravitsemuskeskus  
 Karttakeskus  
 Valtion rautatiet  
 Posti- ja telelaitos  
 Ilmailulaitos  
 Autorekisterikeskus

Edellämainituista liikelaitoksista on muodostettu v. 1993 alussa valtionyhtiöiksi valtion painatuskeskus, valtion tietokonekeskus ja valtion ravitsemuskeskus.

Valtion keskushallinnon rationalisointihankkeen selvitysmies Pekka Ojalan ehdotuksen mukaan valtion virastoja tulisi lähivuosina liikelaitostaa tai yhtiöittää seuraavasti:

Maanmittaushallitus v. 1995  
 Merenkulkuhallitus v. 1995  
 Metsähallitus v. 1995  
 Rakennushallitus, liikelaitostetaan ja yhtiöitetään v. 1994  
 Valtiokonttori, osia yhtiöitetään vv. 1994 ja 1995

Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämisestä on parhaillaan käynnissä selvitystyö. Samoin valtion korjaamojen liikelaitostamisesta tai yhtiöittämisestä on menossa selvitystyö. Suoraan valtion virastosta valtionyhtiöksi on muuttunut valtion rahapaja.



### **3. Tielaitoksen toiminnan nykytila**

#### **3.1 Tielaitoksen organisaatiouudistus 1.1.1993**

Tielaitoksen keskushallinto organisoitiin uudelleen 1.1.1993 alkaen. Organisaatiouudistuksen lähtökohtana oli muodostaa silloisesta tiehallituksesta kevyempi ja tehokkaampi keskushallinto, joka koostuu johtoyksiköistä ja niitä tukevista laitosyhtenäisyyttä ja viranomaistoimintoja hoitavista tukiyksiköistä. Tiehallituksen asiantuntija- ja palvelutoiminnoista muodostettiin keskushallinnosta erillään olevia, palveluistaan laskuttavia, toiminnallisia tulosityksiköitä. Jaolla haluttiin välttää ja purkaa päällekkäisiä toimintoja ja korostaa yksiköiden kustannus- ja tulosvastuuta.

Jakamisen lähtökohtana oli, että keskushallinto ja tiepiirit toimivat palveluyksiköiden asiakkaina ja palveluyksiköiden on katettava toimintojensa aiheuttamat menot asiakkaille toimitetuista palveluista tai tuotteista saatavilla tuloilla. Organisatorisesti kaikki palveluyksiköt ovat yhden tielaitoksen johtajan alaisuudessa. Palveluyksiköiden toiminnan organisoinnin ja toiminnan rahoituksen perusteella palveluyksiköt toimivat tielaitoksen "sisäisen liikelaitoksen" toimintamallin mukaisesti.

Keskushallinnon henkilöstömäärä on n. 120 ja palvelukeskusten yhteensä n. 440. Jatkossa palvelukeskusten henkilöstömäärä sopeutuu keskushallinnolta ja tiepiireiltä tulevan tilauskannan edellyttämälle tasolle. Palvelukeskuksilla on nettobudjetoinnin laajennettua mahdollisuus myydä palvelujaan myös tielaitoksen ulkopuolella.

#### **3.2. Tielaitoksen palvelut, tuotteet, asiakkaat, liiketoiminta ja markkinat**

Tielaitoksen perustehtävänä on turvata tieliikenteelle sujuvat, turvalliset ja joustavat kulkumahdollisuudet yleisten teiden verkolla kaikkina vuorokaudenaikoina ympäri vuoden. Se on tielaitoksen ydinpalvelu. Ydinpalvelun lisäksi tielaitos on alkanut harjoittaa viime vuosien aikana uusia palveluja, jotka tukevat ydinpalvelua. Tällaisia palveluja ovat mm. tieliikenteen informaatio- ja tietopalvelut.

Tielaitoksen lopputuotteen asiakkaina ovat kauppa, teollisuus, maa- ja metsätalous sekä yksityiset autoilijat. Tielaitoksen omassa organisaatiossaan on lisäksi suuri joukko sisäisiä asiakkaita. Yleensä tuotantotoiminnassa tuotantoprosessin seuraava vaihe on edellisen asiakas. Siten esim. tielaitoksen suunnittelutoiminnan sisäisinä asiakkaina ovat mm. rakentaminen ja kunnossapito.

Tielaitoksessa koekäytössä olevassa tuotantosopimusmenettelyssä asiakkuuksien luonne muuttuu. Tuottajina toimivat tiepiirien tuotantoyksiköt muuttuvat nykyistä enemmän tuotanto-organisaatioiksi, joiden tärkeänä sisäisenä asiakkaana on tilaaja, keskushallinto tai tiepiiri. Jos tuotanto-organisaatio olisi liikelaitoksena, jonka tilaajana ja rahoittajana on tilaajaorganisaatio, muuttuisi tilaajaorganisaatio tuotannon pääasialliseksi asiakkaaksi. Erilaisten tielaitoksen kehittämisvaihtoehtojen asiakkuuksia ja tuotteita on tarkemmin käsitelty liitteenä 2 olevassa tielaitoksen toimintavaihtoehtojen vertailussa.

Nykyisen tielaitoksen koko liiketoiminnan määrittely on vaikeaa. Tielaitoksen sisällä, sen eri toiminnanhaaroissa sen sijaan on selkeämmin tuotantoa ja palveluja käsittävää liiketoimintaa. Tuotannollisessa toiminnassa, suunnittelussa, rakentamisessa, kunnossapidossa ja muiden palvelujen tuotannossa on markkinoita, joilla myös yksityiset palvelujen ja tuotteiden tuottajat toimivat. Nettobudjetoinnin laajen-

tumisen myötä tielaitoksen on mahdollista lähteä myös laitoksen ulkopuolisille markkinoille.

### 3.3 Tielaitoksen viranomaistehtävät

Liikelaitoslain perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut, että liikelaitoksella ei yleensä ole viranomaistehtäviä. Viranomaistehtävät eivät sovellu hyvin yhteen liiketoiminnan harjoittamisen kanssa. Liikelaitoksista annetun yleislain perustelujen mukaan siinä vaiheessa, kun valtion laitos muutetaan liikelaitokseksi, on samalla selvitettävä sen hoitamien viranomaistehtävien siirto hallintoviranomaisen hoidettavaksi. Jos tehtävien siirto ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista, tulisi viranomaistehtävät liikelaitoksen sisällä organisatorisesti erottaa varsinaisesta liiketoiminnasta.

Tielaitoksen toiminnassa on myös viranomaistehtäviä, joiden hoidosta on säädetty useissa eri laissa, asetuksissa ja valtioneuvoston sekä liikenneministeriön päätöksissä. Pääosa säädöksistä on yleisistä teistä annetussa laissa ja asetuksessa. Eräistä liikenteen ohjaukseen kuuluvista viranomaistehtävistä on säädetty tieliikennelaissa ja tieliikenneasetuksessa. Yksityisten teiden valtionavustustoimintaa koskevat asiat on säädetty yksityisistä teistä annetussa laissa ja asetuksessa. Eräitä säädöksiä on rakennuslaissa ja asetuksessa, oikeudesta entiseen tiealueeseen annetussa laissa, valtioneuvoston päätöksessä yleisistä teistä annetun lain mukaisista halpakorkkoisista lainoista ja korkotuesta, liikenneministeriön päätöksessä yleisten teiden näkemäalueiden määräämisestä ja liikenneministeriön päätöksessä yleisillä teillä olevien lauttojen varusteista ja niiden liikenteen valvomisesta. Viranomaistehtäviä tai niihin verrattavissa olevia tehtäviä ovat mm. seuraavat:

#### Erilaiset luvat ja lausunnot

Erikoiskuljetusluvut.

Järjestyä ja turvallisuutta koskevat päätökset (TL50 §- 60 §, liittymäluvut kelirikkoajan poikkeusluvut teiden käyttöön, viitoitus- opastus- ja tienvarsimainoksia koskevat luvat, puhelin-, sähkö- ja viemärijohtojen sijoittaminen tiealueelle).

Tienvarsia koskevat maankäytön rajoittamista koskevat luvat ( TL 40 §- 45 §, tie-, vieri-, ja suoja-alueen käyttöä koskevat poikkeusluvut, rakennusten ja laitteiden sijoittaminen tie-, vieri- ja suoja-alueelle).

Luvat tiealueen erikoiskäytöstä.

Luvat kioskien ja palvelupisteiden sijoittamiseen tiealueelle.

Tilapäiset myyntiluvat tiealueelle.

Tien tilapäistä sulkemista koskevat päätökset ja lausunnot. (TLA 50-51 §).

Lausunnot lääninhallituksille rakentamisesta tie- vieri- ja suoja-alueelle.

Lausunnot poliisiviranomaisille teiden erikoiskäytöstä.

Lausunnot seutu-, yleis-, rakennus- ja asemakaavoista.

Lausunnot tiesuunnitelmia koskevista valituksista ja muistutuksista.

## Viranomaispäätökset

Tiesuunnitelmien vahvistuspäätökset.

Tien tekemistä koskevat päätökset (tiepäätökset).

Tiesuunnitelmien laatimisen aloittamispäätös (Antaa oikeuden työskentelyyn maanomistajien maa-alueella, TL 46 §).

Paikallistien muuttamista maantiekseksi, maantien muuttamista paikallistieksi sekä yleisen tien lakkauttamista koskevat päätökset ( TA 35 § - 36 §).

Yksityisen tien muuttamista yleiseksi tieksi koskevat päätökset (TA 37 §- 40 §).

Yksityisten teiden järjestelyä koskevat päätökset (TL 50 §-51 §).

Liitännäisalueiden ja eräiden oikeuksien perustamista koskevat päätökset (TA 32§-34 §).

Maan käytön tietarkoitukseen ja liitännäisalueen lakkauttamista koskevat päätökset (TA 46 § -47 §).

Nopeusrajoituspäätökset.

Päätökset painorajoituksista.

Päätökset kieltoa ja rajoitusta osoittavien liikennemerkkien pystyttämisestä.

Tielain mukaisia korvauksia koskevat päätökset. (Maanlunastus- ja haittakorvaukset, korvaukset paikallisteiden rakentamisesta ja kunnossapidosta ).

Päätökset tienpidon laiminlyönnistä aiheutuneista korvausvaatimuksista.

Tien luovuttamispäätös yleiselle liikenteelle tien valmistuttua.

Päätökset lossien ja lauttojen varusteista ja niiden liikenteen valvomisesta.

Liikennemerkkien valmistajia koskevat hyväksymispäätökset (LMP 995/1980).

Näkemäalueiden mittaamista ja järjestämistä koskevat päätökset (LMP 314/1981).

### Avustukset

Yksityisten teiden valtion avustukset tekemiseen ja kunnossapitoon

Valtionavut kunnille paikallisteiden aiheuttamista menoista

Korvaukset katujen kestopäällystyksistä

Valtionavut katujen rakentamiseen

Tielaitoksen viranomaistehtävien hoito on selvitettävä ja päätettävä tarkemmin siinä vaiheessa, kun päätöksiä siirtymisestä liikelaitos- tai yhtiömuotoihin tehdään. Viranomaistehtävien siirto toisen hallintoviranomaisen tehtäväksi tai niiden jättäminen liikelaitokseen edellyttäneen muutoksia edellä mainittuihin säädöksiin. Selvityksen yhteydessä olisi syytä tarkastella, ovatko kaikki viranomaistehtävät enää tarpeellisia ja voitaisiinko niiden käsittelyä yksinkertaistaa ja siirtyä lupamemettelystä entistä enemmän ilmoitusmenettelyyn.

## 4. Tielaitoksen toiminnan kehittäminen

### 4.1 "Tielaitos 1990-luvulla"-vision kehittämisajatuksset.

Tielaitoksen visioasiakirja on hyväksytty laitoksen johtokunnassa marraskuussa 1990. Vision mukaan tielaitos vastaa 1990-luvulla tienpidosta ja liikenteestä nykyisiä yleisiä teitä laajemmin. Vision mukaan tielaitos toimii **tieliikennevastavana** ja vastaa tieliikenteen "palvelutalosta". Tielaitos on 1990-luvulla tieliikenteen, tiesuunnittelun ja katusuunnittelun asiantuntija, joka osallistuu yhteiskunnan suunnitteluun ja tukee asiantuntemuksellaan muita tienpitäjiä ja liikennepalvelujen tuottajia. Tielaitos rakennuttaa liikenneväyliä ja kunnossapitää niitä. Kilpailutilanne lisääntyy kaikessa toiminnassa.

Vision mukaan tielaitos harjoittaa **liiketoimintaa**. Tielaitoksen tukitoiminnot muuttuvat enenevästi maksullisiksi sisäisen yrittäjyyden periaatteita noudattaen. Toiminnastaan laskuttavia tulosityksiköitä kehitetään liikelaitoksiksi tai yhtiöitetään. Ensimmäisenä Vientipalvelut. Palveluita tarjotaan myös laitoksen ulkopuolelle.

Tielaitos myy kaikkea osaamistaan suunnittelu- ja rakennuttajakonsultteina ja urakoitsijoina kilpailun perusteella. Asiakkaita ovat aluksi pääasiassa julkisyhteisöt ja yksityistiekunnat. Liiketoiminta keventää tielaitoksen kustannusrakennetta. Tuotto saadaan tienpitoon ja henkilöstölle.

Tielaitos ottaa vastuun liikenteen sujuvuudesta, turvallisuudesta ja ympäristöstä. Tielaitos toimii aktiivisesti yhteistyössä liikenneturvan, liikenneministeriön, autokisterikeskuksen, liikkuvan poliisin ja ympäristöviranomaisten kanssa.

Tielaitoksen uutena kehittämistavoitteena visioasiakirjassa nähtiin laitoksen kehittäminen kysyntäohjatuksi liikelaitokseksi. Mallissa tienpidon rahoitus määräytyisi liikenteen kysynnän perusteella. Uusia vision mukaisia rahoitusmuotoja olivat mm. polttoaineen hintaan sisältyvä tienpitomaksu, autoilijoilta perittävä alueellinen tai tiekohtainen käyttömaksu, lainat jne.

Välitavoitteena oli kehittää laitoksesta vuoteen 1995 mennessä sisäinen liikelaitos. Vision mukaan sisäisessä liikelaitoksessa tielaitos on

- \* toisaalta **tieviranomainen**, joka vastaa yleisten teistä ja luo tienkäyttäjille edellytyksiä taloudelliseen, turvalliseen ja sujuvaan liikkumiseen.
- \* toisaalta **tuotantolaitos**, joka
  - toteuttaa valtion siltä tilaamat tienpitopalvelut.
  - ohjaa ja mittaa toimintansa tuottavuuden liiketalouden tunnusluvuilla.
  - harjoittaa liiketoimintaa (konsultointi, urakointi).
  - hyödyntää nettobudjetointia täysimääräisesti.
  - voi ottaa lainaa toimintojensa rahoittamiseen.
  - päättää tuotanto-ohjelmistaan.

## 4.2 Tielaitoksen tulosohjaus, tuotantosopimukset ja nettobudjetointi

### Tulosohjaus

Koko valtionhallinto on 1990- luvulla asteittain siirtymässä tulosohjauksen piiriin. Liikenneministeriössä käynnistyi v. 1991 lopussa tulosohjausprojekti, jossa selvitettiin tulosohjauksen käyttömahdollisuuksia liikenneministeriön hallinnonalalla.

Tie- ja vesirakennuslaitos muuttui 1.3.1990 tielaitokseksi. Samana vuonna tielaitos tuli yhdeksi ensimmäisiä valtion virastoja, joissa otettiin käyttöön tulosohjausjärjestelmä. Tulosohjauskokeilun käynnistyessä tielaitoksella oli takanaan 15 vuoden kokemus tavoitejohtamisen soveltamisesta.

Tielaitoksen tulosohjausjärjestelmän mukaan jokaisella tielaitoksen vastuullisella yksiköllä on omat tulostavoitteensa, jotka on johdettu ylempien organisaatiotasojen tavoitteista ja jotka on sovittu yksikköä johtavan vastuuhenkilön ja hänen esimiehensä välillä. Oleellisena osana tulosohjausjärjestelmään kuuluu tulospalkkiojärjestelmä, jonka kokeilu tielaitoksessa alkoi v. 1988. Tulospalkkiojärjestelmä on käytössä tällä hetkellä koko tielaitoksessa. Tulospalkkiojärjestelmän mukaan yksikkö, joka ylittää omat tulostavoitteensa voi saada hyvästä työsuorituksesta tulospalkkiota, jonka enimmäismäärä on 6 % vuotuisesta palkkasummasta.

Tielaitoksen tulosohjausta kehittäneen työryhmän raportin (joulukuu 1991) mukaan tulosohjauksen kehittämisen keskeisenä periaatteena on kehittää tielaitoksen toimintaa lähivuosien aikana "tulosohjatun sisäisen liikelaitoksen" suuntaan. Kehittämistyön tärkeimpinä tehtävinä raportin mukaan ovat mm seuraavat:

- Eritellä tielaitoksen palvelut ja tuotteet.
- Määritellä palvelujen ja tuotteiden hinnoitteluperusteet.
- Määritellä palvelujen ja tuotteiden laatuvaatimukset.
- Määritellä palvelujen ja tuotteiden yhteiskunta- ja asiakasvaikuttavuuden laskentaperusteet ja kehittää palvelujen laatujärjestelmät.
- kehittää ensin laitoksen sisäinen ja myöhemmin laitoksen ja liikenneministeriön välinen tuotteiden ja palvelujen tilausmenettely.
- selvittää toimintojen vaikutukset budjettitekniikkaan.

### Tuotantosopimusmenettely ja tulosjohtaminen

Liikenneministeriö on kiinnostunut tielaitoksen toimialalla lähinnä tienpitoimenpiteiden vaikutuksista, kuten teiden kunnosta, liikenteen sujuvuudesta, turvallisuudesta ja ympäristövaikutuksista. Tielaitos ammattivirastona tuottaa tienpidon palveluja ja tuotteita, joilla e.m. vaikutukset saavutetaan. Lisäksi liikenneministeriö asettaa tielaitokselle toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tulostavoitteet.

Tuotantosopimusmenettely on kehitetty selventämään tulosohjausta ensisijaisesti tielaitoksen keskushallinnon ja tiepiirien välillä. Tuotantosopimusmenettelyssä tielaitoksen keskushallinto tilaa tiepiireiltä sovittuun hintaan tuotepaketin, jossa piirin toimittamat palvelut ja tuotteet on koottu yhdeksi tuotepaketiksi. Tuotepaketti sisältää piirin tiestön hoito- ja kuntotason ja nimettyjen kehittämishankkeiden

suunnittelun (yleis- ja tiesuunnitelmat) ja toteutuksen. (rakennussuunnittelu ja rakentaminen). Sen sijaan alueelliset tiehankkeet, jotka rahoitetaan perustienpidon määrärahoilla, eivät sisälly tuotantosopimukseen, vaan piiri saa valita ne itse neuvoteltuaan niiden toteuttamisesta alueensa sidosryhmien kanssa. Tiepiirien osalta tilaajana toimii lähinnä keskushallinto. Tiepiiri voi lisäksi tehdä sopimuksia tielaitoksen ulkopuolisten tahojen kanssa ja tuottaa niille tienpidon toimialaan kuuluvia tuotteita ja palveluja sovittuun hintaan. Näistä tuotteista ja palveluista saatavat tulot voidaan nettobudjetoinnin tultua voimaan käyttää piirin toiminnan rahoitukseen.

Samanlainen tilaaja/tuottaja- järjestelmä on ollut käytössä v. 1993 alusta lähtien tielaitoksen palvelukeskusten ja keskushallinnon välillä ja osittain myös palvelukeskusten ja tiepiirien välillä. V. 1994 alusta menettely laajennetaan koskemaan koko laajuudessaan myös tiepiirejä siten, että tiepiirit tilaavat palvelukeskuksilta sovittuun hintaan kaikki ne palvelut ja tuotteet, joita he toiminnassaan palvelukeskuksilta tarvitsevat. Tiepiireillä ja keskushallinnolla on mahdollisuus pyytää tarjouksia myös yksityisiltä konsulttitoimistoilta ja tehdä sopimus edullisimman tarjouksen antajan kanssa.

Hinnoittelussa tulisi pyrkiä käyttämään markkinahinnoittelua. Markkinahinnoittelu voidaan aikaansaada kilpailuttamalla tuotantoa kilpailullisilla markkinoilla.

V. 1993 aikana on tarkoitus määritellä ja kokeilla laitoksen tuotteet ja palvelut ja kehittää valmiudet ottaa käyttöön arvioinnissa käytettävät liiketalouden tunnusluvut. V. 1994 on tarkoitus ottaa tuotantosopimusmenettely käyttöön kaikissa tiepiireissä.

### **Nettobudjetointi**

Valtion aikaisempien budjettisäännösten mukaan valtion laitosten tulot kirjattiin budjettiin omille tulomomenteilleen ja laitos ei voinut omissa toiminnassaan hyödyntää saamiaan tuloja. V. 1990 hallitusmuotoa kuitenkin muutettiin niin, että nettobudjetointi mahdollistui. Nettobudjetoinnin periaate on, että valtion laitosten ja virastojen ansaitsemat tulot voidaan kirjata kyseisen laitoksen tai viraston tulomomenteille ja laitos voi käyttää tulojaan menojojensa kattamiseen. Tielaitoksen osalta nettobudjetointi mahdollistui vuoden 1993 alusta lukien kiinteän omaisuuden myyntiä lukuunottamatta.

Nettobudjetoinnin ja tuotantosopimusmenettelyn käyttöönotto sekä tulosohjauksen kehittäminen edellä kuvatulla tavalla luovat tielaitoksella valmiuksia ja mahdollisuuksia uusien markkina- ja kysyntäohjattujen toimintamuotojen käyttöönottoon laitoksen toiminnassa 1990-luvulla.

### **4.3 Tielaitoksen ulkoiset kehittämispaineet**

Tielaitoksen samoin kuin kaikkien valtion laitosten toimintoihin kohdistuu Suomen kansantalouden huonon tilanteen takia suuri joukko sisällöllisiä ja taloudellisia muospaineita. Tällaisia muospaineita ovat mm seuraavat:

Julkisten menojen osuus on tällä hetkellä 57 % bruttokansantuotteesta. Valtioneuvoston tavoitteena on pudottaa osuus 45 %:iin. Valtioneuvoston 14.10.1992 tekemän periaatepäätöksen mukaan valtion menoja vähennetään vv. 1994-1995 15,8-19,7 mrd markalla.

Valtioneuvosto on antanut 7.5.1992 päätöksen julkisen sektorin uudistusohjelmasta. Sen mukaan hallitus mm:

- o lisää julkisten virastojen ja laitosten vastuuta tuloksista sekä niiden itsenäisyyttä päättää taloudenhoidostaan ja toimintansa järjestämisestä.
- o edistää markkinaohjauksen hyväksikäyttöä julkisten toimintojen tuloksellisuuden parantamisessa.
- o uudistaa valtion henkilöstöpolitiikkaa ja henkilöjohtamista niin, että se kannustaa henkilöstöä parempiin suorituksiin ja johtoa henkilöstön kehittämiseen ja voimavarojen tehokkaaseen käyttöön.
- o keventää hallintoa ja siirtää päätösvaltaa keskushallinnosta alue- ja paikallis- hallintoon.

Valtioneuvoston päätöksen jälkeen Suomen kansantalouden tila on vielä huomattavasti huonontunut ja Suomen valtion velka on kasvamassa niin suureksi, että se tulee aiheuttamaan vielä lisäpaineita julkisen sektorin uudelleen järjestämiseksi ja supistamiseksi.

Euroopan yhdentyminen asettaa lisäksi uusia vaatimuksia suomalaisen kuljetus- ja yhteysverkon kehittämiseksi ja ylläpidolle. Vaatimusten taustalla ovat EY:n perusajatuksien ihmisten ja tavaroiden lisääntyvästä liikkuvuudesta maiden rajojen yli. Kuljetusverkkojen kehittämisessä on merkittävänä tekijänä myös se, että suomalaisilla yrityksillä kuljetusmatka EY:n päämarkkina-alueille on huomattavasti pitempi kuin kilpailevien maiden yrityksillä. Euroopan integraatio asettaa uusia vaatimuksia myös Suomen tielaitoksen ja suomalaisten maa- ja päällystealan urakoitsijoiden kilpailukyvyille, koska kaikkien kustannuksiltaan suurten julkisten palvelujen ja tuotteiden tuotanto on EY:n sisällä avoimessa kilpailutilanteessa.

Lähialueyhteistyö avaa tielaitoksen tietotaidon, osaamisen ja ammattitaidon markkinoitiin ja vientiin uusia mahdollisuuksia. Tielaitos on jo solminut useita yhteistyösopimuksia Baltian maiden kanssa ja konkreettisia yhteistyöprojekteja on jo käynnistynyt. Myös muiden maiden kiinnostus Venäjän ja Baltian maiden tienpidon hankkeisiin on suuri ja hankkeet tulevat olemaan kansainvälisessä kilpailussa.

Valtionhallinnossa on meneillään joukko kehittämishankkeita, jotka tähtäävät hallinnon tehostamiseen ja yksinkertaistamiseen sekä valtion omistaman pääoman tehokkaaseen ja tuottavaan käyttöön. Tällaisia kehittämishankkeita ovat mm.

- kirjanpitoikäytännön uudistaminen.
- virastojen vuosiraportointi.
- tulosohjauksen kehittäminen.
- valtionlaitosten liikelaitostuminen.
- keskushallintouudistus.
- aluehallinnon kehittäminen.

Kaikilla edellä mainituilla tekijöillä on vaikutuksia tielaitoksen toimintojen kehittämiseen 1990-luvulla.

## 5. Miksi tielaitos markkina- ja kysyntäohjatuksi ?

### 5.1 Mitä uusilla toimintamuodoilla voitaisiin saavuttaa tielaitoksessa ?

Valtion liikelaitoksia koskevan yleislain perusteluissa määriteltiin tavoitteet, joihin lain säätämällä pyrittiin. Tavoitteet on esitelty tämän raportin kohdassa 2.2. Lisäksi koko valtionhallinnon osalta on tavoitteena vanhojen hallintorakenteiden keventäminen ja sitä kautta hallinnollisten ja myös tuotantokustannusten säästön aikaansaaminen. Tielaitoksen toimintaa on kehitetty viime vuosien aikana määrätietoisesti. Tielaitos toimii tällä hetkellä tulosohtuna budjettivirastona, jolla on käytössä tulospalkkiojärjestelmä. Lisäksi tielaitos saa päättää perustienpidon hankkeistaan ja oman henkilökunnan tehtäväkuvista ja nimikkeistä. Siten osa niistä tavoitteista, joita valtion liikelaitoksia koskevan yleislain säätämällä oli, on jo toteutunut tielaitoksessa sen toimiessa vielä tulosohtuna budjettivirastona.

Perinteinen budjettivaroja käyttävä valtion laitos uudistaa toimintaansa yleensä hitaasti. Koska seuraavan vuoden budjetin lähtökohtana yleensä on edellisten vuosien toteutumat, määrärahojen loppuunkäyttäminen saattaa ohjata toimintaa enemmän kuin tuotannolliset näkökohdat. Tästä syystä organisaatioiden hallinnolliset osat saattavat jäädä suuriksi. Liiketoimintaperiaatteella toimiva organisaatio joutuu ansaitsemaan kaikki tulonsa, joilla on katettava toiminnasta aiheutuvat menot. Tällaiset toimintamuodot kannustavat henkilöstöä ponnistelemaan ylijäämän eli liikevoiton tuottamiseen, jolla taas turvataan organisaation kehittäminen ja sen tulevaisuus. Ylijäämä on myös henkilökohtaisen palkitsemisen perusta. Ylijäämää voidaan kasvattaa tuloja lisäämällä tai menoja pienentämällä. Tietoisuus tällaisista mahdollisuuksista on toimintaa uudistava käyttövoima.

Työryhmä ei ole tässä vaiheessa laskenut tarkasti, kuinka paljon tielaitoksen liikelaitostamisella tai sen tuotannollisten osien yhtiöittämisellä voitaisiin saavuttaa kustannussäästöjä, koska raportissa on tutkittu useita erilaisia vaihtoehtoisia kehittämismalleja, joiden kustannukset poikkeavat toisistaan. Työryhmän arvion mukaan keskushallinto-, aluehallinto-, ja paikallishallintotason yleis- ja yhteiskustannusten sekä tuotantokustannusten säästöt olisivat joka tapauksessa lopputilanteessa huomattavia.

Työryhmä on arvioinut, miten hyvin liikelaitoksia koskevan yleislain eri tavoitteet ovat toteutuneet tielaitoksen toimiessa vielä budjettivirastona. Arviointia koskeva taulukko on tämän raportin liitteenä nro 1. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että jos tielaitos tai sen tuotannollisia osia liikelaitostettaisiin tai yhtiöitettäisiin, tielaitoksessa voitaisiin parhaiten edistää seuraavien yleislain mukaisten tavoitteiden toteutumista.

#### **Palvelu- ja tuotantotoiminnan kilpailukyyn parantaminen**

Tielaitoksen nykyisen organisaation palvelukeskukset piiriorganisaatioiden suunnittelu, rakentaminen, rakennuttaminen, kunnossapito, laboratoriopalvelut ja



erikoismittaukset joutuvat jatkossa altistumaan yhä suuremmissa määrin kilpailuun yksityisten konsulttitoimistojen, ja maarakennusyrittäjien kanssa. Uudet markkinaohjatut toimintamuodot antaisivat kyseisille yksiköille nykyistä paremmat kilpailuedellykset

### **Hallinnon ohjauksen rakenteiden keventäminen ja päätöksenteon nopeuttaminen**

Vaikka tielaitoksen toimintaa on voitu ja edelleenkin voidaan virastomuodossa kehittää taloudellisen ja tuottavan toiminnan edellyttämiin, nykyistä keveämpiin hallinto- ja päätöksentekojärjestelmiin, uudet markkinaohjatut toimintamuodot kuitenkin mahdollistaisivat virastomuotoa paremmat mahdollisuudet hallinnon ohjauksen ja organisaatioiden rakenteiden edelleenkeventämiseen.

### **Henkilöstöpolitiikan kehittäminen**

Liikelaitos- ja yhtiömuodon itsenäisemmät työehtosopimukset antaisivat mahdollisuuden henkilöstön määrän parempaan sopeuttamiseen, kilpailukykyiseen uusrekrytointiin ja henkilökohtaisten ominaisuuksien parempaan huomioonottamiseen palkkauksessa.

### **Taloudellisen vastuun korostaminen**

Vaikka tielaitoksessa on käytössä tulohajautusjärjestelmä, ei organisaatiolla eikä sen johtajilla ole yritysmäisten toimintamuotojen kaltaista taloudellista vastuuta toiminnastaan. Päällikkömuotoisessa virasto-organisaatiossa ei jatkossakaan ole tällaiseen toimintaan riittäviä mahdollisuuksia.

### **Toiminnallisen ja taloudellisen ohjattavuuden parantaminen**

Tielaitos on virastomuodossa budjettisidonnainen. Liikenteen määrä ja kysyntä eivät ulkopuolelta tulevat tilaukset suoraan säätele sen toimintaa. Liikelaitos- tai yhtiömuotoisissa toimintamuodoissa organisaatorakenteet, resurssit ja ohjausjärjestelmät säätäisivät virastomuotoa paremmin asiakaskysynnän perusteella.

## ***5.2 Tielaitoksen markkinaperusteisten toimintamuotojen tavoitteet***

Edellä on tarkasteltu niitä tavoitteita, joita oli siinä vaiheessa, jolloin yleislaki valtion liikelaitoksista säädettiin. Samoin on todettu, että osa näistä tavoitteista on jo jossain määrin toteutunut, vaikka tielaitos onkin toiminut virastomuodossa. Työryhmä on työnsä kuluessa pyrkinyt määrittelemään ne ensisijaiset tavoitteet, joita uusiin toimintamuotoihin siirtymisellä halutaan saada aikaan. Tavoitteet ovat seuraavat:

### **Tielaitoksen toiminnan kehittäminen kysyntäohjatuksi.**

Nykyinen virastomuodossa toimiva tielaitos on toiminnassaan budjettisidonnainen. Valtaosa sen tuloista tulee valtion budjetista budjettimäärärahoina, joista eduskunta päättää vuosittain erikseen. Liikenteen kysyntä ei vaikuta tielaitoksen saamaan tulorahoitukseen eivätkä tienkäyttäjät koe maksavansa verotuksessa tienpitopalveluista.

Tavoitteena on kehittää tielaitosta käyttäjärahotteiseksi. Toiminnan pääasiallinen rahoitus voisi koostua ajoneuvoilta vuosittain perittävästä kiinteästä perusmaksusta "tieverkkomaksusta" sekä tienkäytön määrästä riippuvasta "tienkäyttökorvauksesta". Lisärahoitusmuotona olisivat erilaisista paikallisista tiemaksukohteista kertyvät tulot (lauttamaksut, yksittäisten hankkeiden tietullit, taajamatullit), ulkopuolisille tehtävistä palveluista ja tuotteista saatavat tulot sekä valtion budjetista saatavat korvaukset. Laitoksen organisaatorakenteet, toiminnan resurssit ja ohjausjärjestelmät säätyisivät tieliikenteen ja muiden töiden ja palvelujen kysynnän perusteella.

### **Toiminnan kilpailukyvn, tuottavuuden ja taloudellisuuden parantaminen.**

Tielaitoksen tuotantotoiminnan alalla suunnittelu-, rakentamis-, ja kunnossapitotoissa on olemassa yksityistä tarjontaa. Oman tuotannon on jatkossa pystyttävä lunastamaan olemassaolonsa oikeutus.

Omana työnä tehdyn työn lopputuotteiden hintatason vertailu yksityisen yrittäjän tekemän työn hintatasoon on ollut vaikeaa. Tielaitoksen oma tuotanto on ollut liikevaihtoverotonta ja laitoksen oma laskentajärjestelmä ei ole sisällyttänyt tuotantokustannuksiin kaikkia yleis-, yhteis- ja pääomakustannuksia. Täten nykyinen kilpailu on käyty eri näkökohdista lähtien. Markkinaohjatuissa toimintamuodoissa hintataso on vertailukelpoinen.

Nykyiset tielaitoksen palvelukeskukset ovat jatkossa kilpailutilanteessa yksityisten konsulttitoimistojen kanssa. Työn laadun ja tarjottujen tuotteiden ja palvelujen hinnan kilpailukykyisyys on niiden toiminnan jatkumisen perusedellytys.

Kilpailukyvn parantaminen edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä toiminnan tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Se merkitsee nykyisten organisaatorakenteiden sekä voimassaolevien ohjaus- ja laskentajärjestelmien keventämistä ja yksinkertaistamista.

### **Toimintavapauden lisääminen**

Avoimilla markkinoilla menestyminen edellyttää, että tielaitoksella on suurempi vapaus päättää oman toimintansa järjestämisestä sille annettujen tavoitteiden puitteissa. Sen tulisi voida joustavasti ja nopeasti päättää organisaatorakenteistaan, suunnittelu-, ohjaus- ja laskentajärjestelmistään sekä resursseistaan.

Menestymisen edellytyksenä on myös kilpailukykyisen henkilöstöpolitiikan ylläpitäminen ja sen edellyttämän päätösvallan omaaminen

### **Yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon säilyttäminen**

Tiestön kehittämistä ja ylläpidon tasoa koskeva päätöksenteko on ollut peruslinjoissaan yhteiskuntapoliittista. Tielaitoksen organisaatorakenteiden ja toimintavaihtoehtojen kehittämisessä tieverkon kehittämistä ja sen hoito- ja kuntotasoja koskeva ohjaus ja päätösvalta tulee säilyttää jatkossakin yhteiskuntapoliittisena päätöksentekojärjestelmänä.

### 5.3 *Markkinaperusteisiin toimintamuotoihin siirtymisen mahdollisuudet*

Työryhmä on työnsä kuluessa selvittänyt niitä mahdollisuuksia, joita tielaitoksen markkinaperusteisiin toimintamuotoihin siirtymisellä on olemassa. Valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan liikelaitoksen tulee kattaa pääasialliset menonsa toiminnasta saatavilla tuloilla valtion budjetin ulkopuolella. Lisäksi sen tulee harjoittaa liiketoimintaa eduskunnan hyväksymällä toimialalla kilpailutilanteessa muiden samalla toimialalla toimivien palvelujen ja tuotteiden tuottajien kanssa.

Valtionvarainministeriö on 20.1.1993 hallinnon kehittämisen ministeriövaliokunnalle keskus- ja aluehallinnon uudistamista koskevassa lausunnossaan todennut mm. seuraavaa: "Eryteisesti liikelaitostamis- ja yhtiöittämisperiaatteita tulisi vielä selvittää. Sellaisia toimintoja jotka eivät toimi kilpailutilanteessa ja joissa kilpailua ei voida myöskään avata, ei tule liikelaitostaa tai yhtiöittää. Monopoliin yhtiöittämisestä ei ulkomaisten kokemusten mukaan ole saavutettavissa taloudellista hyötyä. Myöskään sellaisia virastoja ja laitoksia ei voida liikelaitostaa tai yhtiöittää, joiden toiminnasta tai palveluista suuri osa on viranomaistoimintaa tai julkisoikeudellisia suoritteita. Jos tällaisissa virastoissa on liiketoimintaa, pitäisi erikseen selvittää mahdollisuudet erottaa tämä liiketoiminta muusta toiminnasta ja yhtiöittää se erikseen."

Liikenneministeriö on samasta asiasta antamassaan lausunnossa 19.1.1993 todennut mm. seuraavaa: "Liikelaitostamisen yleisenä edellytyksenä on, että laitos harjoittaa liiketoimintaa ja että alalla on kilpailun alaiset markkinat tai että edellytykset niiden syntymiselle ovat olemassa. Nämä edellytykset puuttuvat sekä merenkululaitoksen että tielaitoksen osalta. Mahdollisuuksia nettobudjetoinnin laajentamiseen saattaisi molemmissa laitoksissa olla."

Tämän takia liikenneministeriö on lausunnossaan esittänyt, että valtioneuvoston hallinnon kehittämistä koskevassa päätöksessä tulisi todeta, että liikenneministeriö selvittää vuoden 1993 aikana merenkululaitoksen ja tielaitoksen osalta mahdollisuudet nettobudjetoinnin lisäämiseen sekä mahdollisuudet laitosten joidenkin osaintojen liikelaitostamiseen.

Tielaitoksen tullitietöryhmän työn yhteydessä on selvitetty tielaitoksen mahdollisuuksia käyttäjärahoituksen käyttöönottoon. Käyttäjärahoitus on olennainen edellytys koko tielaitoksen liikelaitostamisessa. Työn yhteydessä on 14.12.1993 haastateltu Helsingin yliopiston julkisoikeuslaitoksen professoria Kaarlo Tuoria. Haastattelun yhteydessä Tuori on todennut mm., että liikelaitosmalli ei ehkä ole tienpitoon sopivin malli. Liikelaitoksilla on selvästi asiakkaita, jotka ostavat laitoksen palveluja tai suoritteita. Liikelaitokset rahoittavat toimintaansa maksuilla, jotka ovat vastikkeita liikelaitoksen palvelujen tai suoritteiden käytöstä. Maksujen hinnat määrää joko liikelaitos tai eduskunta pääsääntöisesti liiketaloudellisilla periaatteilla. Tielaitoksen osalta tarjottavan suoritteen ja maksettavan vastikkeen välinen yhteys puuttuu. Polttoaine- tai ajoneuvoveroa maksaessaan tienkäyttäjä ei suorita vastiketta tielaitoksen tienkäyttäjille suorittamista palveluista. (Kaisa-Leena Välipirtin muistio 17.12.1993)

## 6. Tielaitoksen kehittämismvaihtoehdot

### 6.1 Perusvaihtoehdot

Edellä esitettyjen kannanottojen valossa työryhmä näkee tielaitoksen kehittämismvaihtoehtoina kolme etenemismallia:

#### 1. Toiminnan jatkaminen tulohajattuna virastona nettobudjetointia laajentaen.

Tilaaaja- ja tuotanto-organisaatioiden rooleja selkiytetään ja toiminnot voidaan eriyttää. Tilaaaja- ja tuotanto-organisaatioilla voi olla omat erilliset organisaatiot. Ulkoisten ja sisäisten asiakkaiden roolit, merkitys ja asiakastoiminnot selkiytetään. Tilaus- ja tuotantosopimusmenettely otetaan käyttöön tilaaaja- ja tuotanto-organisaatioiden välisissä sopimuksissa. Organisaatiot, niiden ohjaus- ja laskentajärjestelmät kehitetään palvelemaan paremmin tuotantotoimintaa. Yhteiskunnalliset palvelutavoitteet ja yritystoiminnan talouden tunnusluvut ohjaavat laitoksen toimintaa palvelu- ja tulostavoitteissa. Tuotantotoiminnan osia voidaan liikelaitostaa tai yhtiöittää (Korjaamot, laboratoriotoinnot, erikoismittaukset.). Nettobudjetointia laajennetaan koskemaan kaikkea toimintaa. Nettobudjetoinnin avulla tuotantotoiminta voi laajentaa markkinoitaan tielaitoksen ulkopuolelle ja myydä tienpidon palveluja ja tuotteita kunta-, yritys ja yksityiselle sektorille. Käyttäjärahoitusta kehitetään ja sitä kokeillaan erillisissä tietullikohteissa.

#### 2. Tielaitos jaetaan erilliseksi tilaajavirastoksi ja tietuotanto-liikelaitokseksi.

Tielaitoksen viranomaisorganisaatiosta muodostetaan liikenneministeriön alainen tievirasto tai se liitetään suoraan osaksi liikenneministeriötä. Sen tehtävänä on vastuu tieverkosta, sen ylläpidosta ja hoidosta. Se on tieverkon "omistaja". Lisäksi se huolehtii tienpidon viranomaistehtävistä. Tilaaajaorganisaatiolla on oma alueorganisaationsa, joka muodostetaan asiakas-, sidosryhmä- ja ohjelmointivaatimusten pohjalta. Tienpidon rahoitus ohjataan valtion budjetissa tilaajaorganisaatiolle.

Tielaitoksen palvelukeskuksista ja piirien tuotanto-organisaatioista muodostetaan tielaitoksen toimintaan liittyvä, liikenneministeriön alainen liikelaitos. Liikelaitoksen piiriorganisaatio muodostetaan nykyistä tiepiiriorganisaatiota kehitäten. Uudelleenorganisoinnin tavoitteena on tuotantoyksiköiden kilpailukyvyyn aikaansaaminen kilpailullisilla markkinoilla. Liikelaitoksen osia tai se kokonaisuudessaan voidaan myöhemmässä vaiheessa yhtiöittää.

Tietuotantoliikelaitos tai muodostettavat yhtiöt kilpailevat avoimilla markkinoilla ja saavat pääasiallisen rahoituksensa tilaajaviraston tilauksista. Liikelaitos myy lisäksi suunnittelu- rakennuttamis- ja kunnossapitopalvelujaan muille valtion laitoksille ja kunnille sekä vähäisessä määrin myös yksityiselle sektorille avoimessa kilpailutilanteessa. Liikelaitos myy lisäksi osaamistaan ja järjestelmiään kansainvälisillä tie- ja liikennealan markkinoilla.

Koko tienpidon käyttäjärahoitusta kehitetään edelleen ja käyttäjärahoitteisia rahoitusjärjestelyjä kokeillaan erillisissä tietullikohteissa. Liikelaitos voi omistaa

joko osittain tai kokonaan muodostettavia uusia tie- silta-, tai katu yhteyksiä rakentavia ja kunnossapitäviä tullitieteyhtiöitä.

### 3. Tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena

Tielaitoksesta muodostetaan liikelaitoskonserni, joka koostuu tienkäyttäjille tie- ja liikennepalveluja tuottavasta liikenneministeriön alaisesta liikelaitoksesta ja sen joko kokonaan tai pääosin omistamista tukipalveluja ja tulliteitä ja tulliteiden rahoittamista varten perustetuista yhtiöistä.

Liikelaitos saa tulonsa tienkäyttäjiltä ja julkishallinnolta. Tielaitos tarjoaa teiden hoito-, kunto- ja turvallisuustason sekä tienvarsien palvelualue-, liikenteen ohjaus- ja informaatiopalvelut. Näistä palveluista tienkäyttäjät maksavat liikelaitokselle kiinteää tieverkkomaksua ja käytön määrään perustuvaa ajoneuvo-kohtaista käyttömaksua. Maksuista päättää liikelaitos. Liikelaitos voi myydä suunnittelu-, rakennuttamis- ja kunnossapitopalvelujaan myös muille valtion laitoksille ja kunnille sekä vähäisessä määrin yksityiselle sektorille. Liikelaitos myy lisäksi osaamistaan ja järjestelmiään kansainvälisillä tie- ja liikennealan markkinoilla. Liikenteen palvelu- ja turvallisuusvastuu edellyttävät kiinteää yhteistyötä liikenneturvan, liikkuvan poliisin ja tiepalvelut r-y:n kanssa.

Tuotannollinen toiminta tai sen osia voidaan yhtiöittää. Liikelaitos voi omistaa joko osittain tai kokonaan muodostettavia uusia tie- silta-, tai katu yhteyksiä rakentavia ja kunnossapitäviä tullitieteyhtiöitä. Päätökset tulliteiden muodostamisesta tekee eduskunta. Tulliteiden rahoittamiseen voi valtio osallistua myös suoraan budjetin kautta.

Liikenneministeriön rooli tieverkon kehittämishankkeissa vahvistuu. Eduskunta asettaa liikelaitokselle tieverkon palvelutasoa koskevat palvelutavoitteet.

Kunkin vaihtoehdon tarkempi kuvaus on oheisina liitteinä nro 2. Tarkemmassa kuvauksessa on käsitelty kunkin vaihtoehdon osalta organisaatiota, rahoitusta, ohjausta, asiakkaita ja tuotteita sekä kilpailutilannetta.

## 6.2 Perusvaihtoehtojen vertailu, SWOT- analyysi

Seuraavissa taulukoissa on arvioitu tielaitoksen eri kehittämissvaihtoehtojen vahvuuksia heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia SWOT-analyysin avulla.

Analyysi voidaan tehdä useista eri näkökulmista. Eri näkökulmista tehdyt analyysit poikkeavat toisistaan huomattavasti. Näkökulmina voivat olla mm. seuraavat:

### Yhteiskunnallinen asiakasnäkökulma

Tällöin kehittämissvaihtoehtoja tarkastellaan yhteiskunnan, asiakkaan näkökulmasta. Miten hyvätasoisina tielaitos pystyy toteuttamaan sille annetut **palvelutehtävät** tieverkon hoidossa, ylläpidossa ja kehittämisessä sekä liikenteen palvelujen ja viranomaistehtävien hoidossa.

Yhteiskunta odottaa myös, että palvelut tuotetaan mahdollisimman **taloudellisesti** ja **tuottavasti** eli mahdollisimman pienillä tuotantopanoksilla.

### **Laitoksen näkökulma**

Yhteiskunnassa jokainen yritystoiminnan organisaatio pyrkii saamaan toiminnassaan voittoa ja sillä tavalla turvaamaan menestymisensä ja olemassaolonsa markkinoilla. Sen takia yrityksen on saatava kilpailijoihinsa nähden ylivoimaisuus- ja kilpailuetua.

Tielaitokselle voidaan määritellä liikeyritysmäinen toiminta-ajatus ja liikeidea. Se voisi vastata, ehkä eri toimintamuotoihin organisoituneena tieliikenteen palvelutason tuottamisesta ja muista tieliikenteen palvelu- ja viranomaistehtävistä ja laajentaa toimialaansa ja markkinoitaan muiden valtion laitosten, kuntien ja yksityisen sektorin suuntaan kilpailullisilla markkinoilla.

SWOT-analyysi olisi voitu tehdä molemmista näkökulmista ja vertailla niiden eroja. Tässä tarkastelussa on ollut näkökulmana lähinnä laitoksen oma näkökulma.

## **SWOT ANALYYSI**

### ***Tielaitos tulosohtjattuna, nettobudjetoituna virastona***

<b>VAHVUUDET</b>	<b>HEIKKOUEDET</b>
<p>Tietuotannon luonnollisen monopoliaseman luoma vastuu tieliikenteen palvelujen tuottamisesta ja tienpidosta.</p> <p>Vahva tutkimus- ja kehittämistoimintaan pohjautuva osaaminen ja ammattitaito</p> <p>Toimiva tulosohtjausjärjestelmä</p> <p>Markkinahäiriöt eivät välittömästi vaikuta toimintaan</p>	<p>Tieliikenteen kysyntä ei ohjaa riittävästi tienpidon rahoitusta eikä mitoita toiminnan laajuutta ja organisaatorakenteita.</p> <p>Oman tuotannon kilpailukyky ei ole toiminnan lähtökohtana.</p> <p>Tienpitotoiminnan oikeata hintaa ei tunneta. Oman ja vieraan tuotannon hintatason objektiivinen vertaaminen vaikeaa.</p> <p>Tilaaaja- ja tuottajaroolin sijoittuminen samaan organisaatioon aiheuttaa identiteettiongelmia</p> <p>Kehittämissyklit ovat pitkiä</p>
<b>MAHDOLLISUUDET</b>	<b>UHAT</b>
<p>Toimintoja ja niitä tukevia järjestelmiä ja rakenteita voidaan kehittää vielä tiettyyn määrään saakka myös virastomuodossa</p> <p>Käyttäjärahoitusta ja etenemistä markkinavetoisia toimintamuotoja kohden voidaan kehittää ja valmistella virastomuodossa</p> <p>Mahdollistaa pitkäjänteisen kehittämisen pienin askelin ja hyvän muutoksen hallinnan</p>	<p>Kehittämissakeleet eivät ole tarpeeksi suuria tai tarpeeksi nopeita</p> <p>Huonon taloudellisen tilanteen aiheuttama mahdollinen rahoituskriisi ajaa toiminnallisiin vaikeuksiin.</p> <p>Tuotantotoiminnalle ei muodostu riittävää kilpailukykyä ja organisaatio supistuu tilaaaja- ja rahoittajaorganisaatioksi</p>

## **SWOT-ANALYYSI**

### ***Tielaitos jaettu tilaajavirastoksi ja tietuotanto- liikelaitokseksi***

<b><i>EDUT</i></b>	<b><i>HAITAT</i></b>
<p>Tuotantotoiminnan kilpailukyky ja kilpailuase- ma paranevat yksityiseen sektoriin verrattuna.</p> <p>Identiteettiongelma poistuu, kun tilaaja- ja tuotanto-organisaatiot eriytyvät</p> <p>Tuotantotoiminnan organisaatorakenteet ja ohjausjärjestelmät tehostuvat.</p> <p>Liikennepoliittinen näkökulma vahvistuu eikä sitoudu tuotannollisiin intresseihin.</p> <p>Liikelaitoksen markkinoita on mahdollisuus laajentaa kunta- ja yksityiselle sektorille.</p>	<p>Tulot ovat pääosin budjettisidonnaisia. Tielii- kenteen kysyntä ei ohjaa rahoitusta</p> <p>Tienkäyttäjät eivät ole liikelaitoksen suoria asiakkaita, vaan tilaajaorganisaation asiakkaita.</p>
<b><i>MAHDOLLISUUDET</i></b>	<b><i>UHAT</i></b>
<p>Tienpidon kustannuksia voidaan alentaa oleelli- sesti kilpailun ja tuotannon itsenäisen aseman kautta.</p> <p>Mahdollistaa maarakennusalalla todellisen liike- toiminnan ja toimialan mahdollisen laajentami- sen.</p> <p>Viranomaismuodossa tehty kehitystyö antaa hyvät lähtökohdat toimintojen kehittämiseksi ja markkinavetoisuuteen siirtymiselle.</p> <p>Vahva tienpidon osaaminen antaa mahdollisuu- den kilpailulliseen tuotantotoimintaan.</p>	<p>Vanha toiminta- ja organisaatiokulttuuri vaikeuttaa tuotannon liikelaitostamista.</p> <p>Tietuotantoliikelaitos ei menesty kilpailutilan- teessa avoimilla markkinoilla, jolloin lopputu- los on tilaaja-rahoittajavirasto.</p> <p>Organisaatorakenteet voivat monimutkaistua tilaaja- ja tuotanto-organisaatioiden eriytyessä, koska samaa osaamista tulee olla molemmissa organisaatioissa.</p>



## **SWOT-ANALYYSI**

### ***Tielaitos käyttäjärahoitteisena ja kysyntäohjattu- na laitoksena***

<b><i>VAHVUUDET</i></b>	<b><i>HEIKKOUEDET</i></b>
<p>Tieliikenteen kysyntä ohjaa toiminnan määrää ja sen rahoitusta.</p> <p>Liikelaitos voi organisoida toimintansa kysynnän ja kilpailutilanteen mukaiseksi.</p> <p>Taloudenpito henkilöstön ja pääoman osalta voidaan järjestellä joustavasti</p>	<p>Edellyttää toteutuakseen korvamerkittyä käyttäjärahoitusta.</p> <p>Koko toiminnan kilpailullisten markkinoiden ja aidon liiketoiminnan synnyttäminen vaikeaa.</p> <p>Tuottaja- ja tilaajaorganisaatioiden erilläänpiti- minen vaikeaa. Identiteettiongelma voi olla virastomuotoa vaikeampi.</p> <p>Kilpailun neutraliteettiongelmat voivat olla vaikeita, jos viranomaistoiminta on suurta.</p>
<b><i>MAHDOLLISUUDET</i></b>	<b><i>UHAT</i></b>
<p>Automaattisen perintäteknologian syntyminen helpottaa käyttäjärahoituksen järjestämistä.</p> <p>Viranomaismuodossa tehty kehitystyö antaa hyvät lähtökohdat toimintojen kehittämiseksi ja markkinavetoisuuteen siirtymiseksi.</p> <p>Liikelaitos voi laajentaa toimialaansa ja kehittää kilpailukykyään ja alentaa tienpidon kustannuksia yhtiöittämällä osan toiminnoistaan.</p> <p>Tilaja- ja tuotantotoiminnan synergia niiden toimiessa samassa organisaatiossa.</p>	<p>Poliittiselle päätöksentekotasolle voi siirtyä myös sinne kuulumatonta teknillistä päätöksentekoa.</p> <p>Tienpidon viranomaistehtäviä siirtyy muihin organisaatioihin, aikaisempaa asiantuntemusta ei voida enää hyödyntää.</p> <p>Tulostavoitteen ja palvelutavoitteen ristiriitaisuus saattaa aiheuttaa tiestön palvelutason alenemista.</p>

### **6.3 Kehittämispolut**

Edellä esitetyssä tarkastelussa on ollut mukana kolme perusvaihtoehtoa ja niiden keskinäinen vertailu SWOT-analyysin perusteella. Näistä perusvaihtoehtoista voidaan muodostaa monia erilaisia lisävaihtoehtoja. Vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne voivat olla myös eri kehitysvaiheiden etenemisaskeleita.

Kehittämispolkuja voi olla myös useita ja kehittämissaskeleet voivat olla pieniä tai suuria. Nämä olisi harkittava kehittämissaskeleiden toteutusmahdollisuuksien ja niistä saatavien hyötyjen ja niiden aiheuttamien haittojen perusteella. Tavoitteellisen kehittämispolun ja kehittämissaskeleiden valinta sekä niiden toteutusmahdollisuuksien, etujen ja haittojen tarkastelu on jatkotyön seuraavina tehtävinä.

## ***LIITTEET***

*Liite 1 Liikelaitosuudistuksen tavoitteet*

*Liite 2 Tielaitoksen toimintavaihtoehtojen vertailu*

## Liikelaitosuudistuksen lainsäädännölliset tavoitteet

UUDISTUKSEN TAVOITTEET	MITÄ ON JO TOTEUTUNUT TIEL:- SSA
<p><b>1. Parantaa valtion liikelaitosten kilpailukykyä</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Toiminnan ja ohjauksen uudelleenarviointi kireässä hinta ja palvelutasokilpailussa</li> <li>* Hallinnon keventäminen</li> <li>* Tulosvastuu</li> <li>* Uusia toimintamahdollisuuksia</li> </ul> <p><b>2. Kehittää liikelaitosten palvelujen laatua</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Liikelaitoksen palvelutasotavoitteet</li> <li>* Herkkyys markkinoilla esiintyviin tarpeisiin, ja mahdollisuuksiin.</li> <li>* Yksinkertaiset ja nopeat hallintomenettelyt</li> <li>* Palvelutuotanto kilpailutilanteessa</li> </ul> <p><b>3. Parantaa liikelaitosten toimintaedellytyksiä</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Henkilöstöä, organisaatiota ja muita voimavaroja koskeva päätöksenteko omassa organisaatiossa</li> <li>* Laitokset voivat nopeasti ja joustavasti päättää palvelujen ja tavaroiden tuotannosta ja markkinoinnista. Liikelaitoksella voi olla tytäryhtiöitä.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tielaitos on hyödyntänyt kilpailutilanteen. Tuotannon kilpailuttaminen ei ole ollut kriteerinä toiminnassa ja ohjauksessa.</li> <li>* Menossa, syynä säästötoimet, ei kilpailukyky</li> <li>* Taloudellinen tulosvastuu syntynyt, kilpailukyky ei perusteena. Paino vaikuttavuuden tulosvastuussa</li> <li>* Ei ole mietitty uusia toimintamahdollisuuksia kilpailukyvyyn takia, joitakin nettobudjetointisovelluksia.</li> <li>* Tielaitoksella omat palvelutasotavoitteet</li> <li>* Herkkyyttä rajoittaa kysyntäohjauksen puuttuminen.</li> <li>* Hallintomenettelyjen yksinkertaistamisen takana pääasiassa säästötoimet. Henkilökohtaisessa asiakaspalvelutuotannossa myös palvelujen laatu.</li> <li>* Ei todellista kilpailutilanteessa olevaa palvelutuotantoa.</li> <li>* Koneet, laitteet ja raaka-aineet liikelaitoksen tavalla, henkilöstö, kiinteistöt ja organisaatiot eivät liikelaitoksen määrässä. Henkilöstön määrä VM:n ohjauksessa, Järjestelmää sitoo yleinen henkilöstöpolitiikka.</li> <li>* Perustienpidon tuotannossa joustava päätösvalta tuotantomuodosta ja tuotantotavasta. Markkinointimahdollisuuksia eikä myynninedistämistä ole. Markkinointi lähinnä viestintää.</li> </ul>

UUDISTUKSEN TAVOITTEET	MITÄ ON JO TOTEUTUNUT TIEL:- SSA
<p><b>4. Toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen kehittäminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Eduskunta määrittelee palvelu- ja toimintatavoitteet</li> <li>* Valtioneuvosto asettaa tulostavoitteet</li> <li>* Ministeriö esittelee ja tarkentaa. Sille voidaan delegoida VN:n päätösvaltaa</li> </ul> <p><b>5. Oman taloudellisen vastuun korostaminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Tulostavastuu edellyttää uudenlaista rahoitusperiaatetta menot on katettava tuloilla</li> <li>* Liikelaitoksella oma kassatalous, tuloslaskelma ja tilinpäätös</li> <li>* Palvelujen muuttuminen maksullisiksi</li> </ul> <p><b>6. Johtamisedellytysten parantaminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Liikelaitoksen johto vastaa tulostavoitteiden mukaisesta toiminnasta</li> <li>* Ylimmän johdon tehtävänä välittää ulkoisten ohjaajien näkemyksiä toimintaan ja yhteensovittaa erilaisia tavoitteita</li> <li>* Resurssiohjaus korvataan palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteiden asettamisella ja tulosohjauksella</li> <li>* Tulosohjauksesta kannuste toiminnan parantamiseen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* LM asettaa tielaitoksen palvelutaso- ja toimintatavoitteet</li> <li>* LM asettaa taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tulostavoitteet. Liikelaitoksen tulostavoite ylijäämästä. Tielaitoksella laskennallisia valmiuksia tällaisiin sisäisiin tulostavoitteisiin.</li> <li>* Tielaitoksessa ei taloudellista tulostavastuuta. Menot katetaan pääasiassa verotuotoilla. Luotu valmiuksia sisäisen tulostavastuun ottamiseen. (Liikelaitoksessa tavoitteiden yhteensovitus. Tulostavastuu on vaarassa ohittaa palvelutavoitteet.)</li> <li>* Opetellaan ja luodaan valmiuksia tuloslaskelman ja tilinpäätöksen käyttöön johtamisen välineinä.</li> <li>* Ohjaus- ja tukipalvelut voivat olla maksullisia.</li> <li>* Toimii sisäisenä systeiminä. Vastuut liikelaitosta lievemmat. Epäonnistumisesta ei ole irtisanomisuhkaa.</li> <li>* Viimeaikaiset organisaatiouudistukset ovat suunnanneet toimintaa tähän suuntaan.</li> <li>* Resurssiohjaus on vähentynyt, henkilöstön määrän osalta edelleen voimassa. Raharesurssien osalta momenttiuudistus antanut uusia mahdollisuuksia tulosohjaukseen.</li> <li>* Tulospalkkiojärjestelmä koettu kannustavaksi toiminnan tavoiteohjauksessa</li> </ul>

UUDISTUKSEN TAVOITTEET	MITÄ ON JO TOTEUTUNUT TIEL:- SSA
<p><b>7. Mahdollisuus kilpailukyiseen henkilöstöpolitiikkaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Liikelaitos päättää henkilöstön määrästä, tehtäväkuvista, nimikkeistä ja palkitsemisesta.</li> <li>* Mahdollisuus kilpailla toimialan työvoimasta</li> <li>* Itsenäisemmät työehtosopimukset, VES-kehityksessä hyvin mukana.</li> <li>* Erivapauspäätökset, tulospalkkiot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Päätösvalta tehtäväkuvista, nimikkeistä ja myös palkitsemisesta on olemassa. Määräohjaus ulkopuolelta.</li> <li>* Mahdollisuus kilpailuun on olemassa</li> <li>* Ei samassa määrin päätösvaltaa kuin LL:ssa. Tielaitoksessa ei henkilöstöä voida irtisanoa tuotannollisista syistä. Virkaehtosopimuksissa ei enää eroja.</li> <li>* Liikelaitoksissa tulospalkkion perusteena ylijäämän syntyminen, muutoin samat mahdollisuudet.</li> </ul>
<p><b>8. Keventää hallintoa ja yksinkertaistaa ja nopeuttaa päätöksentekoa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ei yleensä budjettisidonnaisia määrärahoja</li> <li>* Ei työohjelmamenettelyä</li> <li>* Ei valtion muiden palvelujen käyttövelvoitetta (Rakh, VHK )</li> <li>* Väljemmät mahdollisuudet vuokrata ja myydä omaisuutta</li> <li>* Ei kollegiota päätöksenteossa, hallitus</li> <li>* Rahalliset ja toiminnalliset tavoitteet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Päätoiminnan määrärahat budjettisidonnaisia</li> <li>* On vielä, mahdollisesti poistuu</li> <li>* Poistuu myös TIEL:ssa</li> <li>* Nettobudjetoinit mahdollistaa kiinteää omaisuutta lukuunottamatta.</li> <li>* Ei kollegiota, johtokunta</li> <li>* Toiminnalliset tavoitteet, rahalliset tavoitteet sisäisinä tavoitteina mahdollisia.</li> </ul>

## Tielaitoksen toimintavaihtoehtojen vertailu

Toimintamuoto	Tulosohjattu, nettobudjetoitu budjettivirasto	Tilaaaja virastona tuotanto liikelaitoksena	Tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena
<b>Organisaatio</b>	<p>Tielaitos toimii yhtenä organisaationa.</p> <p><b>Keskushallinto</b> vastaa päätieverkon ohjelmoinnista ja sen hoito- ja kuntotason tavoitteista ja huolehtii viranomaistehtävistä</p> <p><b>Tiepiirit</b> vastaavat pääteiden toimenpiteiden suunnittelusta, alueellisesta tieverkosta ja viranomaistehtävistä. Niissä on eriytetty tilaaja- ja tuotantoyksiköt erilleen ja niillä voi olla erilliset organisaatiot.</p> <p>Toimintojen aluejaot on muutettu tilaaja- ja tuotantotoimintaan soveltuviksi. Aluejaot voivat poiketa toisistaan ja muodostaa nykyistä suurempia yksiköitä</p> <p><b>Palvelukeskukset</b> ovat tulosvastuullisia itsenäisiä palveluyksiköitä tai niitä on voitu yhtiöittää. Osa piirien toiminnoista on voitu liittää muodostettujen yhtiöiden osiksi. (Esim. Geokeskus + piirilaboratoriot)</p>	<p>Tielaitoksesta on irrotettu tuotanto omaksi LM:n alaiseksi liikelaitokseksi. <b>Tilaaajaorganisaatio</b> omana LM:n alaisena yksikkönä tai osa LM:ää</p> <p><b>Tilaaajaorganisaation pääkonttori</b> vastaa päätieverkon ohjelmoinnista ja sen hoito- ja kuntotason tavoitteista ja huolehtii viranomaistehtävistä.</p> <p><b>Tilaaajaorganisaation alueorganisaatio</b> vastaa pääteiden tilausten valmistelusta, tuotantotoimenpiteiden suunnittelusta ja alueellisesta tieverkosta.</p> <p><b>Liikelaitoksen</b> muodostavat entiset palvelukeskukset ja entiset tiepiirien tuotantoyksiköt. <b>Tuotantopiirit</b> toimivat liikelaitoksen alueorganisaationa ja kilpailevat urakoitsijoiden kanssa.</p> <p>Toimintojen aluejako virasto-osassa on sovitettu tilaajatoiminnan vaatimuksiin. Alueet ovat nykyistä suurempia. Liikelaitoksen aluejaon perusteena tuotantotoiminnan kilpailukyky.</p> <p>Nykyiset palvelukeskukset ja osa piirien tuotantoyksiköistä voi toimia "tietuotanto"- liikelaitoksen tytäryhtiönä.</p>	<p>Tielaitoksesta kokonaisuudessaan on muodostettu liikenneministeriön alainen <b>liikelaitoskonserni</b>, joka muodostuu liikelaitoksesta ja sen omistamista tuotanto- ja tullitietoyhtiöistä</p> <p><b>Liikelaitos</b> vastaa tienkäyttäjille teiden hoito- ja kuntotasosta. Liikelaitokselle on voitu jättää vähäisiä viranomaistehtäviä. Liikelaitoksen toimiala on tarkistettu ja rönsyjä on leikattu.</p> <p><b>Liikelaitos</b> tarjoaa teiden hoito-, kunto- ja turvallisuustason sekä tienvarsien palvelualue-, liikenteen ohjaus- ja informaatiopalvelut. Näistä palveluista tienkäyttäjät maksavat liikelaitokselle kiinteää tieverkkomaksua ja käytön määrään perustuvaa ajoneuvokohtaista käyttömaksua. Maksuista päättää liikelaitos. Liikelaitos voi myydä suunnittelu-, rakennuttamis- ja kunnossapitopalvelujaan myös muille valtion laitoksille ja kunnille sekä vähäisessä määrin yksityiselle sektorille. Liikelaitos myy lisäksi osaamistaan ja järjestelmiään kansainvälisillä tie- ja liikennealan markkinoilla.</p> <p>Nykyiset palvelukeskukset ja osa piirien tuotantoyksiköistä voi toimia "tietuotanto"- liikelaitoksen tytäryhtiönä.</p>

<i>Toimintamuoto</i>	<i>Tulosohjattu, nettobudjetoitu budjettivirasto</i>	<i>Tilaaaja virastona tuotanto liikelaitoksena</i>	<i>Tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena</i>
<b>Rahoitus</b> <b>Pääasiallinen rahoitus</b>	Budjettirahoitus nykyisellä tavalla.	Budjettirahoitus tilaajaorganisaatiolle. Tietuotanto liikelaitos kilpailee töistä avoimilla markkinoilla. Tietuotanto liikelaitoksen pääasiallinen tulorahoitus tilaajaorganisaation tilauksista	Kiinteä tieverkkomaksu Ajosuoritteen mukainen tiernkäyttökorvaus liikelaitokselle <b>Budjettirahoitus</b> (Isot kehittämishankkeet ja osa tulliteiden rahoituksesta)
<b>Muut rahoituslähteet</b>	<b>Maksullisen toiminnan tulot nettobudjetoinnin avulla työn toteuttajalle.</b>  <b>Tienkäyttömaksuja mahdollisesti erillisenä tienpidon lisärahoitusmuotona.</b>  <b>Lupatuotot, viranomaisluvut</b>  <b>Vuokratuotot, alueet kiinteistöt, laitteet</b>	<b>Ulkopuolisten töiden tulot suoraan markkinavetoiselle tuotanto-organisaatiolle.</b>  <b>Tienkäyttömaksuja mahdollisesti erillisenä tienpidon lisärahoitusmuotona.</b>  <b>Lupatuotot, Viranomaisluvut tilaajaorganisaatiolle</b>  <b>Vuokratuotot alueet, kiinteistöt, laitteet, sekä tilaajattä tuotanto-organisaatiolle</b>	<b>Ulkopuolisten töiden tulot suoraan liikelaitokselle</b>  <b>Aluetullit, tullit yksittäisistä hankkeista tullitietäyhtiöille</b>  <b>Lupatuotot, viranomaisluvut</b>  <b>Vuokratuotot, alueet, kiinteistöt, laitteet</b>



<i>Toimintamuoto</i>	<i>Tulosohjattu, nettobudjetoitu budjettivirasto</i>	<i>Tilaaaja virastona, tuotanto liikelaitoksena</i>	<i>Tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena</i>
<b>Ohjaus</b> <b>Tulosohjaus</b>	<b>Vaikuttavuus</b> Ohjaus eduskunnalta ja liikenneministeriöltä  <b>Toiminnallisuus</b> (Tuottavuus taloudellisuus) Ohjaus eduskunnalta ja liikenneministeriöltä	<b>Vaikuttavuus</b> Tilaajavirastoon kohdistuva ohjaus eduskunnalta ja liikenneministeriöltä "Tietuotanto"liikelaitoksen palvelutavoitteet eduskunnalta ja valtioneuvostolta  <b>Toiminnallisuus</b> Hintataso-ohjaus määrärahan myöntöjen yhteydessä tilaajaorganisaatiolle "Tietuotanto" liikelaitoksen ja yhtiöiden toiminnallinen ohjaus tulostavoitteen muodossa valtioneuvostolta	<b>Vaikuttavuus:</b> Palvelutavoitteiden osalta ohjaus eduskunnalta ja valtioneuvostolta  <b>Toiminnallisuus</b> Eduskunta ja valtioneuvosto ohjaavat toimintatavoitteilla.
<b>Määrärahaohjaus</b>	<b>Määrärahajako</b> eri liikennemuodoille eduskunnassa ja liikenneministeriössä  <b>Määrärahajako</b> kehittämiseen ja perustienpitoon eduskunnassa ja liikenneministeriössä.	<b>Määrärahajako</b> eri liikennemuodoille eduskunnassa ja liikenneministeriössä  <b>Määrärahajako</b> kehittämiseen ja perustienpitoon eduskunnassa ja liikenneministeriössä. Eduskunta, liikenneministeriö	<b>Käyttäjämaksujen</b> suuruudesta päättää liikelaitos.
<b>Hankeohjaus</b>	<b>Kehittämishankkeet</b> päättää eduskunta ja liikenneministeriö <b>Perustienpidon</b> hankkeet päättää tielaitos	<b>Kehittämishankkeet</b> päättää eduskunta ja liikenneministeriö <b>Perustienpidon</b> hankkeet päättää tilaajaorganisaatiotielaitos.	<b>Kehittämishankkeiden</b> toteutuksesta päättää liikenneministeriö. <b>Perustienpidon</b> hankkeet päättää liikelaitos.
<b>Muu ohjaus</b>	Ministeriöiden resurssiohjaus (henkilöstö) Keskushallinto ohjaa piirihallintoa tulostavoitteilla.	Tilaajatielaitoksen resurssiohjaus Tuotantoliikelaitoksen liikelaitoslain mukainen muu eduskunnan ja valtioneuvoston ohjaus	Liikelaitoslain mukainen eduskunnan ja valtioneuvoston ohjaus virkojen perustamisessa, peruspääomakysymyksistä, lainaehdoista, investointikohteista ja muusta taloudenhoidosta

<i>Toimintamuoto</i>	<i>Tulosohjattu, nettobudjetoitu budjettivirasto</i>	<i>Tilaaaja virastona, tuotanto liikelaitoksena</i>	<i>Tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena</i>
<b>Asiakkaat/tuotteet</b>	<p><b>Tienkäyttäjät</b> Hoitotaso, kuntotaso, tienparannushankkeet, tiepalvelu, tietopalvelu, lupapalvelu</p> <p><b>Muut valtion virastot</b> Pienet tie- ja maarakennushankkeet, tie- ja liikennealan selvitykset ja tutkimukset, koulutuspalvelut</p> <p><b>Kaupungit, kunnat, yksityistiekunnat, yksityiset taloudet</b> Pienet tie-, silta- ja päällystyskohteet, tie- ja siltasuunnitelmat, tie- ja liikennealan selvitykset ja tutkimukset, koulutuspalvelut</p>	<p><b>Tilaajaviraston</b> asiakkaina tienkäyttäjät hoitotason ja kuntotason sekä parantamishankkeiden ja viranomaispalvelujen osalta.</p> <p><b>TUOTANTOLIIKELAITOKSEN PALVELUKESKUSTEN ASIAKKAAT</b> <b>Pääkonttori</b> Tiestöä, liikennettä ja tienpitoa koskevat selvitykset ja tutkimukset</p> <p><b>Tienpidon konttorit</b> Liikennettä ja tiestöä sekä tienpitoa koskevat selvitykset ja tutkimukset, tietopalvelut, konsultointi, järjestelmien ylläpito</p> <p><b>Tuotantoalueiden konttorit</b> Järjestelmien ylläpito, ATK-tuki, laskenta- ja koulutuspalvelut, tutkimus- ja kehitystyöpalvelut.</p> <p><b>Kaupungit ja kunnat</b> Liikennettä ja tiestöä koskeva tietopalvelu, erillistutkimukset ja selvitykset</p>	<p><b>Tienkäyttäjät</b> Hoitotaso, kuntotaso, tienparannushankkeet, tiepalvelu, tietopalvelu, lupapalvelu tullitiet.</p> <p><b>LIIKELAITOKSEN SISÄISET ERI YKSIKÖIDEN ASIAKKAAT</b> Sisäisinä asiakkaina liikelaitoksen toiset pääkonttorin tai alueyksiköiden yksiköt Liikelaitoksen tytäryhtiöiden asiakkaina liikelaitoksen eri yksiköt samalla tavalla kuin tilaaajaorganisaation yksiköt toimivat liikelaitoksen asiakkaina toimintamuodossa, jossa tilaaajaosa toimii virastona.</p>

Toimintamuoto	Tulosohjattu, nettobudjetoitu budjettivirasto	Tilaja virastona, tuotanto liikelaitoksena	Tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena
		<p><b>SUUNNITTELU</b>  <b>Tienpidon konttorit</b>            Liikenneselvitykset, yleis-, tie- ja rakennussuunnitelmat  <b>Tuotantoalueen ja piirien konttorit</b>            Detaljisuunnitelmat, suunnitelmien tarkistukset, erikoismittaukset, maalaboratoriopalvelut  <b>Muut valtion laitokset, liikelaitokset, yhtiöt</b>            Tieasioita koskeva suunnittelupalvelu  <b>Kunnat ja kaupungit</b>            Liikenneselvitykset, katu- ja tiesuunnittelu, erikoismittaukset, maalaboratoriopalvelut.</p> <p><b>RAKENTAMINEN</b>  <b>Tienpidon konttorit</b>            Teiden ja siltojen rakentamis- ja rakenteenparantamistyöt. Kokonaisurakat, osaurakat, laatuvastuurakentaminen, laadunvalvonta.  <b>Muut valtion laitokset, liikelaitokset, yhtiöt</b>            Teiden ja siltojen rakentamistyöt ja parantamistyöt, materiaalin ja päällysteiden valmistus.  <b>Kunnat kaupungit</b>            Katujen, teiden ja siltojen rakentamis- ja parantamistyöt, murskeiden ja päällysteiden valmistus.</p> <p><b>Yksityistiekunnat</b>            Teiden ja siltojen rakentamis- ja parantamistyöt, materiaalin myynti.  <b>Yksityiset taloudet, yritykset</b>            Teiden ja siltojen rakentamis- ja parantamistyötpäällystetyöt materiaalin myynti</p>	<p><b>SUUNNITTELU</b>  <b>Tienpidon konttorit</b>            Liikenneselvitykset, yleis-, tie- ja rakennussuunnitelmat  <b>Tuotantoalueen ja piirien konttorit</b>            Detaljisuunnitelmat, suunnitelmien tarkistukset, erikoismittaukset, maalaboratoriopalvelut  <b>Muut valtion laitokset, liikelaitokset, yhtiöt</b>            Tieasioita koskeva suunnittelupalvelu  <b>Kunnat ja kaupungit</b>            Liikenneselvitykset, katu- ja tiesuunnittelu, erikoismittaukset, maalaboratoriopalvelut.</p> <p><b>RAKENTAMINEN</b>  <b>Tienpidon konttorit</b>            Teiden ja siltojen rakentamis- ja rakenteenparantamistyöt. Kokonaisurakat, osaurakat, laatuvastuurakentaminen, laadunvalvonta.  <b>Muut valtion laitokset, liikelaitokset, yhtiöt</b>            Teiden ja siltojen rakentamistyöt ja parantamistyöt, materiaalin ja päällysteiden valmistus.  <b>Kunnat kaupungit</b>            Katujen, teiden ja siltojen rakentamis- ja parantamistyöt, murskeiden ja päällysteiden valmistus.            Liikennettä ja tiestöä koskeva tietopalvelu, erillistutkimukset ja selvitykset  <b>Yksityistiekunnat</b>            Teiden ja siltojen rakentamis- ja parantamistyöt, materiaalin myynti.  <b>Yksityiset taloudet, yritykset</b>            Teiden ja siltojen rakentamis- ja parantamistyötpäällystetyöt materiaalin myynti</p>

<i>Toimintamuoto</i>	<i>Tulosohjattu, nettobudjetoitu budjettivirasto</i>	<i>Tilaaaja virastona, tuotanto liikelaitoksena</i>	<i>Tielaitos käyttäjärahoitteisena liikelaitoksena</i>
<i>Kilpailutilanne</i>	<p>Tielaitoksella tienpidossa monopoli. Vastaavia tienpidon kokonaispalveluja tuotavia organisaatioita ei ole olemassa.</p> <p>Tuotanto-organisaatiota vaikea altistaa todelliseen kilpailutilanteeseen yksityisen sektorin kanssa</p>	<p><b>KUNNOSSAPITO</b>  <b>Tuotantoalueiden ja piirien konttorit</b>  Yleisten teiden kunnossapitotyöt, laadunvalvonta  <b>Muut valtion laitokset, liikelaitokset ja yhtiöt</b>  Teiden tai erityisalueiden kunnossapito kokonaistehtävänä tai osatehtävänä  <b>Kunnat ja kaupungit</b>  Katujen ja teiden erialaiset kunnossapitotehtävät kokonaisurakoista auruksiin ja höyläyksiin  <b>Yksityistiekunnat</b>  Teiden kunnossapitokokonaistehtävästä höyläyksiin ja auruksiin.  <b>Yksityiset yritykset</b>  Erityisalueiden ja teiden kunnossapito</p> <p>Tuotanto-organisaatio voidaan altistaa avoimeen kilpailutilanteeseen palvelukeskusten, suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapidon osalta. Kilpailijoina avoimilla markkinoilla ovat konsulttitoimistot, maarakennus- murskaus- ja päällysteurakoitsijat, kuntien ja kaupunkien rakennus- ja kunnossapito-organisaatiot, yksityiset koneiden omistajat jne.</p>	<p><b>KUNNOSSAPITO</b></p> <p><b>Muut valtion laitokset, liikelaitokset ja yhtiöt</b>  Teiden tai erityisalueiden kunnossapito kokonaistehtävänä tai osatehtävänä  <b>Kunnat ja kaupungit</b>  Katujen ja teiden erialaiset kunnossapitotehtävät kokonaisurakoista auruksiin ja höyläyksiin  <b>Yksityistiekunnat</b>  Teiden kunnossapitokokonaistehtävästä höyläyksiin ja auruksiin.  <b>Yksityiset yritykset</b>  Erityisalueiden ja teiden kunnossapito</p> <p>Varsinaisen toiminnan osalta todellista kilpailutilannetta on vaikea synnyttää. Tuotantotoiminnan osalta kilpailutilanne todellinen. Kilpailijoina avoimilla markkinoilla ovat konsulttitoimistot, maarakennus- murskaus- ja päällysteurakoitsijat, kuntien ja kaupunkien rakennus- ja kunnossapito-organisaatiot, yksityiset koneiden omistajat jne.</p>