

# **Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeet**

## **Selvitys**



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Tieliikelaitosselvitys		Julkaisun laji Selvitys	
Selvityshenkilö Mikko Talvitie, sihteeri Pekka		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
Hurtola		Toimielimen asettamispäivämäärä 5.3.2004	
Julkaisun nimi Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeet. Selvitys			
Tiivistelmä Selvityshenkilö on arvioinut Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeita, maa- ja vesirakennusalan markkinoita ja alan yritysten kilpailun toimivuutta, sekä vertaillut valtion liikelaitosmallin ja osakeyhtiömallin eroja liiketoiminnan harjoittajan ja eri sidosryhmien kannalta.  Selvityshenkilö on todennut käsityksensä, että  1.) Maa- ja vesirakennusalan markkinat toimivat vuonna 2001 tapahtuneen Tielaitosuudistuksen jälkeen hyvin.  2.) Tieliikelaitoksella ei ole alalla eikä myöskään millään väylänpidon osa-alueella määräävää markkina-asemaa valtakunnallisesti eikä alueellisesti.  3.) Tieliikelaitoksen kannattavuus ja taserakenne vastaavat suuruusluokaltaan alan muiden suurten toimijoiden keskiarvoja.  4.) Liikelaitosmalliin sisältyy osakeyhtiöön nähden useita kilpailutilanteessa harjoitettavaa liiketoimintaa haittaavia rajoitteita sekä joitakin kilpailuneutraliteettia heikentäviä ominaisuuksia.  Selvityshenkilö ehdottaa, että  1.) Tieliikelaitoksesta muodostettaisiin yhtenä kokonaisuutena valtion kokonaan omistama osakeyhtiö vuoden 2007 alusta.  2.) Valtioneuvosto tekisi yhtiöittämisestä mahdollisimman pian periaatepäätöksen, sekä ehdottaisi eduskunnalle Tieliikelaitoksen toimialan muuttamista vielä tämän vuoden aikana vastaamaan tulevan yhtiön ja sen kilpailijoiden toimialaa.			
Avainsanat (asiasanat) Liikelaitos, Tieliikelaitos, organisaatiouudistus, yhtiöittäminen, maa- ja vesirakennusala, liikenneväylät, tienpito			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM Pekka Hurtola			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2005		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkajulkaisu)	ISBN 952-201-308-0 (painotuote) 952-201-309-9 (verkkajulkaisu)
Kokonaissivumäärä 64	Kieli suomi	Hinta 12 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Utredning om Vägverket		Utredning	
Utredningsperson Mikko Talvitie,		Uppdragsgivare	
sekreterare Pekka Hurtola		Kommunikationsministeriet	
Publikation (även den finska titeln)		Datum för tillsättandet av organet	
Utredning om behovet att utveckla Vägverkets organisation (Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeet. Selvitys)		5.3.2004	
Referat			
<p>Utredningspersonen har granskat behovet att utveckla Vägverkets organisation, marknaden för jord- och vattenbyggnad och hur konkurrensen mellan företagen i branschen fungerar. Dessutom jämfördes skillnaderna mellan statens affärsverksmodell och aktiebolagsmodellen med tanke på dem som bedriver affärsverksamhet och olika intressentgrupper.</p> <p>Utredningspersonen anser att</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) marknaden för jord- och vattenbyggnad har fungerat bra sedan reformen av Vägverket år 2001</li><li>2) Vägverket inte har en nationellt eller regionalt sett dominerande marknadsposition inom branschen och inte heller inom något delområde av farledshållningen</li><li>3) Vägverkets lönsamhet och balansstruktur motsvarar medelvärdet för andra stora aktörer inom branschen</li><li>4) jämfört med aktiebolag medför affärsverksmodellen många begränsningar som försvårar affärsverksamheten i konkurrenssituationer och vissa egenskaper som försvagar konkurrensneutraliteten.</li></ol> <p>Utredningspersonen föreslår att</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Vägverket i sin helhet ombildas till ett helt statsägt aktiebolag från och med början av år 2007</li><li>2) statsrådet så fort som möjligt fattar ett principbeslut i saken och föreslår för riksdagen att Vägverkets verksamhetsområde redan i år ändras så att det motsvarar det kommande bolagets och dess konkurrenters verksamhetsområde.</li></ol>			
Nyckelord			
affärsverk, Vägverket, organisationsreform, bolagisering, jord- och vattenbyggnad, trafikleder, väghållning			
Övriga uppgifter			
Kontaktperson vid ministeriet: Pekka Hurtola			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Kommunikationsministeriets publikationer 5/2005		1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	952-201-308-0 (trycksak) 952-201-309-9 (nätpublikation)
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
64	finska	12 €	offentlig
Distribution		Förlag	
Edita Publishing Ab		Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Survey on the status of the Finnish Road		Type of publication Report	
Enterprise, Rapporteur: Mr Mikko Talvitie, Secretary: Mr Pekka Hurtola		Assigned by Ministry of Transport and Communications Date when body appointed 5 March 2004	
Name of the publication Survey on the need to develop the organisation of the Finnish Road Enterprise			
Abstract A rapporteur was appointed to assess the development needs of the organisation of the Finnish Road Enterprise as well as to review the market of civil engineering and the competition situation among the enterprises in the market. A further task was to explore the differences between the models of unincorporated and incorporated state enterprise from the perspectives of businesses and various interest groups.  As a result of the survey, the rapporteur stated the following:  1.) The civil engineering market has functioned well after the organisational reform of the Finnish National Road Administration of 2001.  2.) The Road Enterprise does not hold either a national or regional dominating market position in the field or in any sector of the infrastructure maintenance.  3.) The profitability and balance sheet structure of the Road Enterprise correspond in size to the averages of other big actors in the field.  4.) In comparison to incorporated companies the model of unincorporated state enterprise contains many restrictions to competitive business operations. It also includes features that undermine neutrality in competition.  The rapporteur proposed that:  1.) As of 2007 the Finnish Road Enterprise would as a whole be turned into an incorporated company fully owned by the state.  2.) As soon as possible the Government would submit a resolution on the incorporation and would propose to Parliament that during 2005 the field of the Road Enterprise be adjusted to correspond with the field of the future company and its competitors.			
Keywords unincorporated enterprise, Finnish Road Enterprise, organisational reform, incorporation, civil engineering, transport infrastructure, road maintenance			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Mr Pekka Hurtola			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 5/2005		ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 952-201-308-0 (printed version) 952-201-309-9 (electronic version)
Pages, total 64	Language Finnish	Price € 12	Confidence status Public
Distributed by Edita Publishing Ltd		Published by Ministry of Transport and Communications	

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 5.3.2004 allekirjoittaneen selvityshenkilönä laatimaan selvitystä Tieliikelaitoksen kehittämisen tarpeista sekä tekemään ehdotuksen Tieliikelaitoksen kehittämisestä. Selvitystehtävä liittyi hallitusohjelman toteamukseen:

*”Hallitus selvittää tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeet ja ohjaa laitoksen tuotot perustienpidon rahoitukseen.”*

Selvitystehtävän määrä-aika oli 30.11.2004, jota ministeriö pyynnöstäni jatkoi 18.1.2005 saakka. Selvitystehtävän asettamispäätöksessään liikenne- ja viestintäministeriö määräsi, että Tieliikelaitoksen kehittämistä tulee tarkastella hallitusohjelman lähtökohdista selvittämällä Tieliikelaitoksen nykyiseen organisaatioon liittyvät kehittämistarpeet. Analyyseissä tuli tarkastella Tieliikelaitoksen kilpailullisia ja liiketoiminnallisia edellytyksiä sekä Tieliikelaitoksen asemoitumista toimialan kilpailussa.

Selvitystyössä tuli arvioida Tieliikelaitoksen jatkamista nykyisellään ja liikelaitosmallin kehittämistä sekä Tieliikelaitoksen yhtiöittämistä. Kaikkien kehittämisvaihtoehtoja tuli arvioida liiketoiminnan lisäksi myös muista näkökulmista kuten henkilöstön, toimialan markkinoiden kehittämisen, valtion omistajapolitiikan ja asiakkaiden kannalta.

Selvitystehtävän sihteeriksi liikenne- ja viestintäministeriö määräsi hallitusneuvos Pekka Hurtolan. Edelleen selvitystyöhön liittyen liikenne- ja viestintäministeriö asetti erillisen asiantuntijaryhmän, joka koostui liikenne- ja viestintäministeriön, Tieliikelaitoksen, henkilöstöjärjestöjen edustajista sekä ulkopuolisista asiantuntijoista. Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli toimia selvityshenkilön työn taustaryhmänä. Selvitystyön sisällöstä vastaa kuitenkin selvityshenkilö itsenäisesti. Asiantuntijaryhmän kokoonpano ilmenee raporttini liitteestä 1.

Selvitystehtävää suorittaessani olen saanut taustaryhmältä arvokkaita näkemyksiä ja ryhmä on tehnyt tärkeitä selvitystyötäni jäsentäviä ehdotuksia. Kaikille on ollut selvää, että keskustelut ja kannanotot ryhmässä eivät ole merkinneet taustaorganisaatioiden sitoutumista ehdotuksiini, vaan ovat olleet osa selvityshenkilön omaa arviointiprosessia.

Selvitystyöni aikana olen keskustellut lukuisten maa- ja vesirakennusalaan tuntevien henkilöiden kanssa, mutta varsinaista kuulemista analyysistäni ja ehdotuksista en ole järjestänyt, koska ehdotukset julkistuvat vasta tänään. Tästä syystä olisi varmaan perusteltua, että ministeriö pyytää selvitysraportistani riittävän kattavasti lausunnot.

Selvitystehtäväni tueksi liikenne- ja viestintäministeriö tilasi pyynnöstäni erikseen analyysit Tieliikelaitoksen kilpailija- ja markkinatilanteesta sekä kilpailijoiden toimialoista, sekä selvityksen Tieliikelaitoksen mahdolliseen yhtiöittämiseen liittyvistä eläkekysymyksistä. Edellisen selvityksen liikenne- ja viestintäministeriö tilasi Icecapital securities Ltd:ltä ja jälkimmäisen yhteiskuntatieteiden tohtori Olli Pusalta. Molemmista selvityksistä on ollut suuri apu työssäni.

Suoritettuani saamani tehtävän jätän raporttini kunnioittaen liikenne- ja viestintäministeriölle.



Vantaalla 18.1.2005

Mikko Talvitie

## Sisällys

1	TOIMEKSIANTO .....	7
2	TIELIIKELAITOKSEN PERUSTAMINEN JA SIIRTYMÄKAUSI .....	8
3	MAA- JA VESIRAKENNUSALAN MARKKINAT .....	11
4	MAA- JA VESIRAKENNUSALAN TOIMIJAT .....	14
5	ALAN KILPAILUTILANNE JA TIELIIKELAITOKSEN KILPAILIJA-ANALYYSI .....	17
5.1	Kilpailutilanne .....	17
5.2	Kilpailija-analyysi .....	19
6	TIELIIKELAITOKSEN KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT .....	21
6.1	Kehittämisen lähtökohdat .....	21
6.2	Tieliikelaitoksen toiminta nykyisen yleislain periaattein .....	22
6.3	Tieliikelaitokselle laitoskohtaisesti kehitetty liikelaitosmalli.....	24
6.4	Osakeyhtiömalli.....	28
7	LIIKELAITOSMALLIN JA YHTIÖMALLIN VERTAILU TIELIIKELAITOKSEN LIIKETOIMINNAN KANNALTA .....	31
7.1	Kilpailuneutraliteetti.....	31
7.2	Tieliikelaitoksen asema markkinoilla.....	32
7.3	Tieliikelaitoksen erityisvelvoitteet .....	32
7.4	Toimialasäätely.....	33
7.5	Toimintavapaus markkinoilla.....	33
7.6	Organisoitumisen toimintavapaus .....	34
7.7	Rahoituskysymykset, verokohtelu ja voitonjako.....	34
7.8	Henkilöstö- ja sopimusasiat.....	35
7.9	Julkisuus ja hankinnat.....	36
7.10	Omistajaohjaus .....	36
8	TIELIIKELAITOKSEN STRATEGIA.....	39
9	VAIHTOEHTOJEN VERTAILU ERI NÄKÖKULMISTA.....	41
9.1	Tieliikelaitoksen liiketoiminnan kehittämisen näkökulma.....	41
9.2	Henkilöstön näkökulma.....	41
9.3	Toimialan markkinoiden kehittämisen näkökulma .....	42
9.4	Asiakkaiden näkökulma .....	43
9.5	Yhtiömuotoisten kilpailijoiden näkökulma .....	43
9.6	Valtion omistajapolitiikan näkökulma.....	44
10	TIELIIKELAITOKSEN YHTIÖITTÄMISEN EDELLYTYKSET .....	47
10.1	Perusedellytykset .....	47
10.2	Tieliikelaitoksen toimialamäärittely yhtiöittämissitilanteessa .....	48
10.3	Tieliikelaitoksen aloittava tase yhtiöitettäessä .....	48
10.4	Henkilöstön asema ja tulevaisuus.....	49
10.5	Eläke- ja muut vastuut ja etuudet .....	49
10.6	Tarvittavat säädökset .....	50
11	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SELVITYSMIEHEN EHDOTUS.....	52
	LIITE 1 TIELIIKELAITOKSEN KEHITTÄMISEN TARPEIDEN SELVITTÄMINEN..	54

## 1 TOIMEKSIANTO

Hallitusohjelmassa todetaan, että ”Hallitus selvittää Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeet ja ohjaa laitoksen tuotot perustienpidon rahoitukseen.”

Tässä tarkoituksessa liikenne- ja viestintäministeriö määräsi allekirjoittaneen selvityshenkilönä laatimaan selvityksen Tieliikelaitoksen kehittämisen tarpeista sekä tekemään Tieliikelaitoksen nykyiseen, valtion liikelaitoksena toimimiseen liittyvien kehittämistarpeiden pohjalta ehdotuksen Tieliikelaitoksen kehittämisestä. Erityisesti tuli tarkastella Tieliikelaitoksen kilpailullisia ja liiketoiminnallisia kehittymisen edellytyksiä, sekä Tieliikelaitoksen asemoitumista toimialan kilpailussa. Selvitystyössä piti arvioida yhtäältä Tieliikelaitoksen jatkamista nykyisellään valtion liikelaitoksena, ja toisaalta Tieliikelaitoksen yhtiöittämistä. Liikelaitosmallin osalta tuli tarkastella myös nykyisen liikelaitosmallin edelleen kehittämistä.

Selvityshenkilön työn taustaryhmäksi ja analysoinneissa sekä arvioinneissa selvityshenkilöä auttavaksi ryhmäksi liikenne- ja viestintäministeriö asetti eri tahoista koostuvan asiantuntijaryhmän, jonka kokoonpano ilmenee liitteenä olevasta asettamiskirjeestä. On oleellista todeta, että selvitystyön sisällöstä ja johtopäätöksistä vastaa kuitenkin yksin selvityshenkilö.

Toimeksiantokirje on liitteenä 1.

Olen selvitystyöni aikana tehnyt selväksi niin taustaryhmälle kuin haastattelemilleni muille asiantuntijoille, että en pidä heidän näkemyksiään tässä yhteydessä edustamiensa tahojen virallisina kantoina Tieliikelaitoksen kehittämiskysymykseen, vaan organisaatioiden viralliset kannat hankkii liikenne- ja viestintäministeriö myöhemmällä lausuntopyynnöllä, mikäli ministeriö näkee tarpeelliseksi jatkaa organisaatiokysymyksen selvittämistä.

Arvioni Tieliikelaitoksen organisaation edelleen kehittämistarpeesta perustuu käytännön kokemuksiini valtion alkuperäisen liikelaitosmallin (laki valtion liikelaitoksista 627/1987) toimintaperiaatteista liikelaitoksen kannalta, analyysiin uudistetun liikelaitoslain (185/2002) antamista lisämahdollisuuksista ja liikelaitoksille siinä säädetyistä uusista velvoitteista ja toimintaperiaatteista. Analyysissäni olen hyödyntänyt kokemuksiani Tieliikelaitoksen hallituksen puheenjohtajana, sekä ottanut huomioon haastattelemieni henkilöiden näkemyksiä ja kokemuksia sekä työtä varten asetetun taustaryhmän arvioita. Korostan vielä, että en pidä haastatteluissa ja keskusteluissa lausuttuja näkemyksiä asianomaisten lopullisina sitoutumisina eri malleihin. Haastatteluja tehdessäni eivät raporttini ehdotukset olleet kysymysteni sisältönä, vaan Tieliikelaitoksen kehittämistarpeet yleensä.



## 2 TIELIIKELAITOKSEN PERUSTAMINEN JA SIIRTYMÄKAUSI

Nykyinen Tieliikelaitos aloitti toimintansa valtion liikelaitoksena 1.1.2001. Tieliikelaitoksen perustamisen käynnisti hallituksen esitys 25/2000. Sen mukaisesti eduskunta päätti jakaa valtion budjettivirastona toimineen silloisen tielaitoksen yhtäältä valtion virastona toimivaan ”tiestön isäntään”, eli tiestön ylläpidosta ja kehittämisestä vastaavaan tilaajaorganisaatioon **Tiehallintoon**, ja toisaalta käytännön tuotantotoimintaa, eli liikenneväylien hoitoa, ylläpitoa, suunnittelua ja kehittämistä kilpailutettujen tilausten perusteella liiketoimintana harjoitettavaan **Tieliikelaitos (TLL)** -nimiseen valtion liikelaitokseen. Tieliikelaitoksen toimiala laajennettiin samalla koko maa- ja vesirakennusalan käsittäväksi.

Vanhan tielaitoksen jaon toinen keskeinen periaate oli Tiehallinnolle asetettu tavoite avata tienpito asteittain ja hallitusti kokonaisuudessaan kilpailulle neljän vuoden siirtymäkauden aikana, eli vuoden 2004 loppuun mennessä. Käytännössä tämä tapahtui siten, että tielaitoksen aikaisen lähes 100 %:n oman työn asemasta Tieliikelaitos sai siirtymäkauden aikana asteittain nolnaan supistuvan osuuden tienpidon hoitourakoista neuvottelu-urakoina. Vuoden 2005 alusta koko tienpito on kilpailutettu, eikä neuvottelu-urakoita enää ole.

Lähinnä maarakennusalan vaatimuksista Tielaitosuudistukselle sovittiin seuraavat, siirtymäkauden ajaksi Tieliikelaitoksen noudatettaviksi määrätyt pelisäännöt:

- Tieliikelaitos pidättäytyy siirtymäkautena liikenteeseen liittymättömistä töistä
- Tieliikelaitoksen aloittava tase ja hinnoitteluperiaatteet vastaavat alan yritysten ko. tasoa
- Tielaitoksen omaisuus siirretään Tieliikelaitokselle käyvin arvo
- Tieliikelaitos ei toimi kiviainestoimittajana eikä hanki toimintaan liittyvää kalustoa (murskausasemat, kaivavat koneet)
- Tieliikelaitos hankkii työkantaa ensisijaisesti julkiselta sektorilta
- Tilinpäätöksissä noudatetaan pörssiyrityöiltä edellytettävää avoimuutta

Markkinoiden avautumista ja pelisääntöjen noudattamista seuraamaan liikenne- ja viestintäministeriö asetti alan edustajista koostuvan seurantaryhmän.

Käsitykseni on, että tienpidon kilpailun avaaminen on tapahtunut täsmälleen hallituksen esityksen tarkoittamalla tavalla, siirtymäkauden periaatteita kunnioittaen hallitusti ja ilman markkinahäiriöitä. Esiintyneet vähäiset, siirtymävaiheen em. reunaehtojen tulkintakiistat ovat mielestäni ennemmin kilpailun avaamisen reilouden kontrollointia kuin, sovittujen pelisääntöjen rikkomuksia. Kaiken kaikkiaan tässä tarkoituksessa käsitellyt tapaukset ovat olleet kokonaisuus huomioon ottaen vähäisiä. Liikenne- ja viestintäministeriö on myös teettänyt asiasta erillisen selvityksen.

Hallituksen tielaitosuudistuksen yleisinä tavoitteina olivat hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden nostaminen, tienpitoon liittyvien julkisten palvelujen kilpailulle avaaminen, sekä näiden palvelujen laadun ja saatavuuden varmistaminen. Viranomaistehtävien ja tilaajatehtävien institutionaalisella erottamisella tuotantotoiminnasta haluttiin parantaa tie- ja liikennepoliittista ohjausta ja tuotannon tehokkuutta.

Kilpailun avaamiseen liittyen hallituksen esityksessä edellytettiin liikelaitoksen organisaation ja laskentajärjestelmien järjestämistä sellaisiksi, että kilpailun neutraalisuus toteutuu. Uudistuksen päätavoitteeksi asetettiin toimivien tienpidon markkinoiden luominen ja alan sekä markkinoiden kehittäminen.

Käsitykseni on, että vanhan tielaitoksen jako Tiehallintoon ja Tieliikelaitokseen on toteutettu aidosti, ja jaon tuloksena on kaksi selkeästi eri toimijaa, joiden kilpailuneutraalisuutta ei tienpidossa ole syytä epäillä.

Tiehallinto on tavoitteen mukaisesti avannut tienpidon kokonaan kilpailulle, ja Tieliikelaitos on tällä hetkellä yksi alan toimijoista ilman erityisasemaa Tiehallinnon palvelutoimittajien joukossa. Se, että Tieliikelaitoksella on tienpidon markkinoista noin 60 %, ei johdu erityisasemasta, vaan alan hyvästä tuntemuksesta ja maanlaajuisesta organisaatiosta. Arvioni on, että Tieliikelaitoksen markkinaosuus tulee jatkossa tienpidossa asteittain edelleen hieman pienenemään ja osuus muista alan markkinoista vastaavasti kasvamaan. En näe estettä tai syytä sille miksi alan markkinat eivät edelleen kehittyisi.

Vanhan tielaitoksen tuotannon osalta uudistuksen tarkoituksena oli muodostaa Tieliikelaitoksesta alalla jo toimivien yritysten lisäksi uusi maa- ja vesirakennusala kilpaileva tärkeä toimija. Tieliikelaitokselle siirtyisi tielaitoksesta sen omaa tuotantoa siinä määrin kuin Tieliikelaitos tienpidon kilpailua asteittain avattaessa menestyi.

Tämä tavoite on toteutunut hyvin. Siirtymäaikana kaikki rakentaminen ja myös perinteisesti tielaitoksen omana työnä tehdyt tienpidon tuotteet ja palvelut, kuten tiestön hoito ja ylläpito on avattu hallitusti kilpailulle alan kaikkien toimijoiden kesken. Tieliikelaitos on kuluineen neljän vuoden aikana vakiinnuttanut asemansa yhtenä infra- alan suurena toimijana.

Hallituksen asettaman siirtymävaiheen ja sen ajaksi Tieliikelaitokselle määrättyjen reunaehto- ja tavoitteena oli markkinoiden ja koko toimialan tasapainoisen kehittymisen varmistaminen. Siirtymäaikana Tiehallinto avasi tienpitoon liittyvät tavara- ja palveluhankinnat sekä urakat vapaaseen kilpailuun asteittain siten, että Tieliikelaitos sai vuosittain vähenevän osan Tiehallinnon tiestön hoitourakoista neuvottelumenettelyllä. Siirtymäaika päättyi vuoden 2004 lopussa ja nyt koko tienpito toimii avoimessa kilpailussa. Siirtymäkauden aikana Tieliikelaitoksen markkinaosuus hoidon urakoista pieneni kilpailun seurauksena 100 % :sta 75% :iin.

Käsitykseni on, että Tiehallinto on toteuttanut tienpidon kilpailun avaamisen täsmälleen tavoitteiden mukaisesti ja muutoinkin onnistuneella tavalla Tieliikelaitoksen erillisyyttä aidosti huomioon ottaen.

Tielaitosuudistuksesta päättäessään eduskunta antoi lausuman, jonka keskeisinä elementteinä olivat periaatteet maa-alueiden jaosta Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon kesken sekä edellytys siitä, että Tieliikelaitos siirtymäkauden aikana pidättäytyy henkilökuntansa lomautuksista, irtisanomisista ja pakkosiirroista. Näin on myös tapahtunut. Tieliikelaitoksen aloittaessa toimintansa 1.1.2001 oli sen vakinaisen henkilöstön määrä 3974 ja vuoden 2005 alussa 2216. Laajuudeltaan merkittävä henkilöstön sopeutus on Tieliikelaitoksessa hoidettu hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen ja tielaitosuudistuksessa sovittujen periaatteiden ja eduskunnan lausuman mukaisesti.

Kritiikkiä henkilöstöpolitiikasta ei ole juurikaan esiintynyt, vaan henkilöstö on laajasti periaatteessa ymmärtänyt avautuneen kilpailun seuraukset ja kilpailussa pärjäämisen edellytykset. Yksilötasolla tilanteet eivät toisaalta voi poiketa yritysmaailman vastaavista tilanteista, vaikka siirtymäkausi Tieliikelaitoksessa on ollut pitkä, yksilön tarpeita ymmärtävä ja muutoinkin hyvin hoidettu. Neuvottelu-urakat ovat kilpailun hallitun avaamisen keinona jossain määrin pehmentäneet kilpailukyvyn ylläpitämisen edellyttämiä tehostamistoimia ja markkinamuutoksia sekä niistä seurannutta henkilöstön sopeutustarvetta.

Liikelaitoksen liiketoiminta on kehittynyt muutosvaiheessa tavoitteiden mukaisesti. Liikevaihto on kilpailun avautuessa laskenut, mutta liiketoiminnalliset menettelytavat ovat kehittyneet toivotulla tavalla; tuottavuus on parantunut, tienpidon taloudellisuus kehittynyt hyvin, sekä asiakastyytyväisyys ja henkilöstön työtyytyväisyys ovat parantuneet.

Tieliikelaitoksen liikevaihto aloitusvuonna 2001 oli 552 miljoonaa euroa ja tulos 24 miljoonaa euroa. Vuoden 2004 vastaavat luvut tullevat olemaan noin 490 miljoonaa euroa ja 14 miljoonaa euroa. Jonkin verran keskustelua siirtymäkauden aikana ovat herättäneet Tieliikelaitokselle sallittuja urakkatyyppejä määrittelevät reunaehdot ja niiden tulkinta. Suhteellisen pienistä asioista käyty keskustelu vaimennee reunaehtoisten poistuessa nyt vuoden 2005 alusta, mutta keskustelu on toisaalta osoitus kilpailijoiden kiinnostuksesta ja epäluuloista valtio-omisteiseen liikelaitosmuotoiseen toimijaan ja korostaa tarvetta mm. Tieliikelaitoksen toimialakysymyksen selkeyttämiseen, liikelaitoksen yleisten toimintaperiaatteiden tunnetuksi tekemiseen ja yleensä kilpailuneutraliteettinäkökohtien merkitystä.

### 3 MAA- JA VESIRAKENNUSALAN MARKKINAT

Tieliikelaitoksen liikevaihto vuonna 2004 oli noin 490 miljoonaa euroa. Suomen maa- ja vesirakennusalan (MVR) kokonaismarkkinat vuodessa ovat noin 5 miljardia euroa. Kohtalaisen suuri osa markkinoista, arviolta noin 1 miljardi euroa, ei ole tai ei edes sovellu avoimeen kilpailun, vaan on luonteva tai strateginen osa omistajansa perustoimintaa. Tieliikelaitokselle soveltuvien markkinoiden kokonaiskoko riippuu siitä miten toimiala rajataan: kilpailijoiden tavoin koko rakennusala ml. tekninen huolto, maa- ja vesirakennusala vai vieläkin ahtaammin liikenneinfrastruktuuriala. Maksimissaan vain maa- ja vesirakennustoimintaan keskittyvälle yritykselle soveltuvien markkinoiden koko Suomessa on noin 6 miljardia euroa vuodessa, käytännössä soveltuvien, kilpailussa olevien markkinoiden koko lienee runsaat puolet siitä.

Koko rakennusalan, ml. talonrakennus ja tekninen huolto, tuotannon arvo on noin 20 miljardia euroa, josta maa- ja vesirakennusala tai sitä läheisesti sivuava tuotanto on noin 30 %. Tieliikelaitoksen markkinaosuus sille soveltuvista MVR-alan markkinoista on noin 15 %, väylänpidon markkinoista noin neljännes ja tienpidosta lähes 70 %. Tätä viimeksi mainittua arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että vuoteen 2001 asti tienpidosta oli kilpailun piirissä vain suurimmat kehittämishankkeet.

Taulukko havainnollistaa Suomen tämänhetkisiä MVR markkinoita.

Maa- ja vesirakennusalan markkinat Suomessa (miljoonaa euroa)

	<b>MVR-markkinat</b>	Hoito ja	Kehittäminen
<b>Väylänpito</b>	<b>Yhteensä milj. euroa</b>	Ylläpito	
Tienpito	720	570	150
Katuverkko	600	300	300
Rataverkko	450	290	160
Lentoasemat	70	40	30
Meriväylät	50	20	30
Satamat	70	20	50
<b>Liikenneväylät yhteensä</b>	<b>1960</b>	<b>1240</b>	<b>720</b>
<b>Muu Infra</b>			
Energiahuoltoverkosto	600	200	400
Tietoliikenneverkot	500	380	120
Vesihuoltoverkostot	350	100	250
Talonpohjarakentaminen	1000	100	900
Teollisuus, ulkoilualueet, ym.	500	100	400
<b>Muu MVR yhteensä</b>	<b>2950</b>	<b>880</b>	<b>2070</b>
<b>MVR yhteensä</b>	<b>4910</b>	<b>2120</b>	<b>2790</b>
<b>Muut soveltuvat markkinat</b>	<b>1000</b>	<b>200</b>	<b>800</b>
<b>Alan markkinat kotimaassa</b>	<b>5910</b>	<b>2320</b>	<b>3590</b>

Taulukon ylläpitoluvut sisältävät huomattavassa määrin myös väylien parantamiseen liittyviä rakentamishankkeita. Kehittämishankkeet ovat väyläkapasiteetin laajentamisia.

Kotimaan markkinoiden lisäksi alan Suomessa toimiville yrityksille kotimarkkinoiden kaltaisia mahdollisuuksia tulee yhä enemmän myös lähialueilla. Suuruusluokkana soveltuvat markkinat lähialueilla voinevat olla 1 -2 miljardia euroa. Suuret yksittäiset projektit vaikuttavat tapauskohtaisesti markkinoiden kokoon myös kotimaassa.

Tällä hetkellä Tieliikelaitoksen toimiala on laitoksesta annetussa laissa määritetty seuraavasti: *”Tieliikelaitoksen toimialana on maa- ja vesirakennusosalalla ensisijaisesti liikenneväylien ja liikenneympäristön suunnittelu, rakentaminen, ylläpito ja hoito sekä näihin liittyvät tuotteet ja palvelut.”* Tällä perusteella Tieliikelaitokselle soveltuvien markkinoiden koko on noin 2 miljardia euroa vuodessa.

Lakiesityksen perusteluissa laitoksen toimialatulkintaa on kuitenkin haluttu laventaa. Tätä on kuvattu mm seuraavasti: *”Tieliikelaitoksen toimiala ehdotetaan säädettäväksi niin kattavaksi, että liikelaitoksen on mahdollista menestyä kilpailussa ja pystyä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin.”* ja *”Liikelaitoksella olisi mahdollisuus kilpailla tasavertaisesti myös yleisten teiden ulkopuolisilla infrastruktuurimarkkinoilla Tieliikelaitos toimisi edelleen maa- ja vesirakennusosalalla ensisijaisesti liikenneväylien ja liikenneympäristön suunnittelu-, rakentamis- ja kunnossapitotehtävissä sekä niihin liittyvissä muissa tehtävissä. Liikelaitoksella olisi mahdollisuus hyödyntää osaamistaan liikenneväylien ja liikenneympäristön ulkopuolella. Liikelaitos keskittyisi kuitenkin liikenneväyliin ja liikenneympäristöön. Näiden ulkopuolella liikelaitoksen toiminta olisi volyymiltään vähäisempää varsinkin kilpailun avaamisvaiheessa.”* Tällä rajauksella Tieliikelaitokselle soveltuvien markkinoiden koko on noin 3 miljardia euroa.

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

Nyt siirtymäkauden päätyttyä Tieliikelaitoksen kohdemarkkinoiden koko on noin 5 miljardia euroa ja lähialueiden markkinat huomioon ottaen noin 6 miljardia euroa. Osa markkinoista, ehkä noin neljäsosa, ei ole vielä kilpailun piirissä. Ratahallintokeskus on vapauttamassa radanpitoa asteittain kilpailulle, täydellisesti ehkä vuoteen 2008 mennessä. Kuntasektori avautunee myös asteittain oman henkilöstön ikääntymisen ja muun yleisen kehityksen seurauksena. Osa markkinoista jäänee kuitenkin varsinaisen kilpailun ulkopuolelle eri syistä johtuen.

Kilpailun avautumisen lisäksi tilaajat kehittävät maa- ja vesirakennusalan markkinoille uusia hankintamenettelyjä esimerkiksi suurten hankkeiden elinkaarimalleja, uusia rahoitusmalleja sekä talonrakennusosalalla jo pitkään sovellettuja suunnittelun ja toteutuksen sisältäviä urakoita.

Tieliikelaitoksen siirtymäkauden päättymisen ja markkinoiden kehitys huomioon ottaen on mielestäni tavattoman tärkeää, että Tieliikelaitoksen toimintaedellytykset, vastuut, reagoitumahdollisuudet sekä rahoitus- ja vakuusinstrumentit vastaavat alan muiden toimijoiden menettelyjä ja mahdollisuuksia.

#### 4 MAA- JA VESIRAKENNUSALAN TOIMIJAT

Rakennusalalla toimii Suomessa kolme liikevaihdoltaan Tieliikelaitosta suurempaa, koko valtakunnan laajuudella toimivaa yritystä, sekä kymmenkunta keskisuurta, liikevaihdoltaan 30 -100 miljoonaa euroa olevaa yritystä ja lukuisa joukko pieniä, liikevaihdoltaan alle 30 miljoonaa euroa olevaa yritystä. Keskisuuret ja pienet yritykset toimivat pääsääntöisesti alueellisesti tai paikallisesti.

Kilpailumielessä Tieliikelaitoksella on useita vahvoja, vähintäänkin tasavertaisia kilpailijoita sekä valtakunnallisesti suuriin hankkeisiin että paikallisiin pieniin hankkeisiin. Väylänpitoon liittyvän liikevaihdon osalta Tieliikelaitos on selkeästi tällä hetkellä maan suurin toimija, mutta toisaalta sen liikevaihdossa muun soveltuvan rakennusalan osuus on suuren kokoluokan toimijoista pienin, ehkä VR-rataa Oy:tä lukuun ottamatta.

Taulukosta ilmenee Suomessa toimivien merkittävien rakennusliikkeiden kokonaisliikevaihdot vuonna 2003 sekä väylänpidon, ml. ulkomaantoiminta osuus liikevaihdossa (luvut miljoonaa euroa)

Toimija	Koko liikevaihto	josta väylänpito
YIT Oyj ( konserni)	2390	126
Lemminkäinen Oyj	1359	466
Skanska (Suomi)	1147	172
<b>Tieliikelaitos</b>	<b>543</b>	<b>482</b>
Oy VR-Rata	216	180
E-Hartikainen	92	87
Niska&Nyyssönen	55	55
Terramare	52	52
NCC Roads	48	48
Valtatie	44	44
Kesälhden Maansiirto Oy	24	24
Viherrengas	21	21
Maarakennus Jaara	15	15
Rudus Asfaltti	14	14
Kunnat (kadunpito)		300

Väylänpidon noin 2 miljardin kokonaismarkkinoista vajaa puolet on hoito- ja ylläpitopalvelua, noin 17 % päällystys- ja tiemerkitäpalveluja ja vajaat 40 % rakentamispalveluja. Ylläpitopalveluihin sisältyy investointiluonteisia hankkeita lähes puolet. Näissä eri sektoreissa eri toimijoiden markkinaosuudet vaihtelevat oleellisesti. Julkisen vallan omistamien toimijoiden (Tieliikelaitos, VR-Rata Oy, kunnat) markkinaosuus hoito- ja ylläpitopalveluissa on yhteensä vajaat 80 %, rakentamispalveluissa vastaava osuus on noin 50% ja päällystepalveluissa noin 20%. Rakentamisessa ja päällystepalveluissa kilpailu on todella tiukkaa ja katteet tietyn tyypissä urakoissa ovat osin vaatimattomat.

Tienpidon avaaminen kaikilta osin kilpailulle on tuonut markkinoille lisää potentiaalia kullekin neljän vuoden aikana noin 500 miljoonan euron edestä. Vastaavasti radanpidon avautuminen kilpailulle sekä kehitys kunnissa lisännee tätä kilpailtavaa potentiaalia lähivuosina noin 200 miljoonalla eurolla. Yksityiset toimijat ovat toistaiseksi vallanneet avautuneita uusia markkinoita noin 90 miljoonan euron arvosta. Tiestön kunnossapidon kilpailutetuista urakoista Tieliikelaitoksen markkinaosuus on noin 75 %. Kuten ylläpito- ja rakennuspalveluissa myös tiestön hoidon alueurakoissa kilpailutilanne vaihtelee kohteittain. Eri toimijoiden laatutaso on lähentynyt toisiaan. Kilpailu on myös näiden, vanhan tielaitoksen perinteisesti omana työnä tekemien kunnossapitotöiden kohdalla jatkuvasti kiristynyt, ja sama tapahtunee pienellä viiveellä myös rataverkon kunnossapidossa.

Maa- ja vesirakennusalan suunnittelun ja konsultoinnin ml. projektinjohto kokonaismarkkinat ovat Suomessa noin 300 miljoonaa euroa. Tieliikelaitoksen lisäksi suuria alan toimijoita ovat VR-Rata Oy, kuntien oma suunnittelutoiminta, Ramboll, Jaakko Pöyry Infra sekä Suunnittelukeskus.

Taulukko havainnollistaa maa- ja vesirakennusalan suunnittelun suurimpia toimijoita vuonna 2003.

<b>Toimija</b>	<b>Liikevaihto 2003 (miljoonaa euroa)</b>
Tieliikelaitos	33
Vr-Rata Oy	30
Ramboll Finland Oy	25
Kunnat	24
Jaakko Pöyry Infra	21
Suunnittelukeskus Oy	13
WSP Group	9
Inststo Paavo Ristola	9
SITO-yhtiöt	8

Hankintakäytäntöjen muutokset kokonaispalvelukonseptin suuntaan ovat johtamassa suunnittelualan entistä tiiviimpään yhteistyöhön ja liittoutumiin rakentamisen ja ylläpidon toimijoiden kanssa. Tieliikelaitoksen nykyinen toimintalogiikka on tältä osin edistyksellinen.

Suurista rakennusyrytyksistä ainakin YIT Rakennus, Skanska Tekra ja Lemminkäinen ovat selvästi kiinnostuneita Tiehallinnon uusimuotoisista ST-urakoista ja panostamassa myös verkottumiseen lisätäkseen suunnitteluosaamistaan. Projektinjohtomallia voikin pitää vain välivaiheena kokonaispalveluun. Rakennuttajakonsultit pyrkivät puolestaan yhä enemmän pääurakoitsijan rooliin, esim. Viitokset ja CM-urakointi. Pystyäkseen kilpailemaan tehokkaasti myös Tieliikelaitoksen on voitava verkottua joustavasti ja ylläpidettävä ja tehostettava suunnittelun ja rakentamisen yhteistyötä laitoksessa.

Suomessa toimii varsin vähän kansainvälisiä maa- ja vesirakennusalan yrityksiä. Ruotsalaisomisteiset Skanska ja NCC ovat toimineet Suomen rakennusmarkkinoilla jo pitkään, muita merkittäviä ulkomaisia toimijoita on oikeastaan ainoastaan Terramare.



On kuitenkin jo selvästi nähtävissä, että Tiehallinnon uusi suurten hankkeiden hankintastrategia (mm. elinkaarimallit) on houkuttelemassa Suomeen uusia ulkomaisia suuria toimijoita. Nämä tarvitsevat kuitenkin ainakin toistaiseksi myös suomalaisen rakennusalan kumppanin. Koska uusien kansainvälisten toimijoiden tulo Suomen MVR-markkinoille on entistä todennäköisempää, on myös Tieliikelaitoksella oltava tasavertaiset mahdollisuudet erilaiseen operatiiviseen ja tarvittaessa myös omistukselliseen yhteistyöhön alan kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Euroopan laajuisesti on maa- ja vesirakennusalalla havaittavissa mm. seuraavia, Suomeen ja suomalaisiin toimijoihin heijastuvia yleisiä trendejä:

- Yritysten toiminnan hajauttaminen yhtäältä maantieteellisesti ja toisaalta toimialoitain
- Perinteisiä rakennuspalveluja tukevien lisäpalvelujen kehittäminen (mm tekninen huolto)
- Kokonaispalvelujen (suunnittelu+ rakentaminen+ ylläpito+ hoito) yleistyminen
- Kilpailun koventuminen ja tiukka kannattavuusvalvonta
- Itä-Euroopan markkinoiden kasvu ja yritysostot sieltä

Alan eurooppalaisen konsolidoitumiskehityksen voi olettaa jatkuvan, ja itäisen Euroopan kasvavat Infrastruktuurimarkkinat ovat potentiaali myös suomalaisille toimijoille, ml. Tieliikelaitos, joko yksin tai kumppanien kautta. Esimerkiksi Baltian tienpitomarkkinat ovat nykyisellään yhteensä noin 500 miljoonaa euroa ja muilla lähialueilla on potentiaalia vähintäänkin saman verran.

Esittämäni analyysiin nojaten totean käsityksenäni, että Tieliikelaitoksella on useita suuria, vähintäänkin tasavertaisia kilpailijoita kaikilla toimialoillaan. Suomen markkinoista johtuen kooltaan pienetkin yritykset kilpailevat tehokkaasti alueellisesti ja paikallisesti. Myös suunnittelutoimialalla on vahvoja ulkomaalaisomistuksessa olevia kansainvälisiä konserneja sekä pieniä erikoistuneita toimistoja.

Johtopäätökseni markkinakentästä ja alan toimijoista on, ja tätä tukee myös jäljempänä esittämäni analyysit, että huolimatta Tieliikelaitoksen vahvasta markkina-asemasta tienpidossa, sillä ei ole maa- vesirakentamisessa eikä myöskään väylänpidon eri osa-alueilla määräävää markkina-asemaa. Sama toteamus pätee alueellisesti. Lukuisista, koko maan hyvin kattavista suurista toimijoista, sekä keskisuurista ja pienistä alueellisista ja paikallisista toimijoista johtuen alan palvelujen saatavuus ja kilpailun toimivuus ulottuu kattavasti koko Suomeen.

## **5 ALAN KILPAILUTILANNE JA TIELIIKELAITOKSEN KILPAILIJA-ANALYYSI**

Liikenne- ja viestintäministeriö tilasi selvitystehtävääni varten Icecapital Oy:ltä erillisen analyysin Tieliikelaitoksen toiminnan kilpailukentästä, analyysin merkittävimpien alan toimijoiden strategioista tilinpäätösanalyysineen. Analyysit perustuvat yhtiöistä julkaisuun tietoihin. Analyysien tarkoituksena oli todeta yhtäältä kilpailun toimivuus maa- ja vesirakennusallalla ja toisaalta arvioida eri toimijoiden keskinäistä tuloksenteekokykyä ja taserakennetta. Seuraavat toteamukseni perustuvat tähän Icecapital Oy:n laatimaan selvitykseen sekä myös tietoihini Tieliikelaitoksen tuloskehityksestä vuonna 2004 ja tavoitteista vuodelle 2005.

### **5.1 Kilpailutilanne**

Keskeisin johtopäätös on, että maa- ja vesirakennusallalla on Suomessa radanpitoa lukuun ottamatta toimivat markkinat. Tieliikelaitoksella on kaikilla toimialoillaan useita suuria ja vahvoja kilpailijoita. Lisäksi Tieliikelaitoksella, samoin kuin muilla alan suurilla toimijoilla, on lukuisa määrä keskisuuria ja pieniä, joustavasti toimivia ja hyvin kannattavia alueellisia ja paikallisia kilpailijoita.

Tieliikelaitoksella on vahva markkina-asema väylänpidossa, mutta sillä ei kuitenkaan ole maa- ja vesirakennuksessa määräävää markkina-asemaa toimialan osa-alueiden moninaisuudesta johtuen. Tätä moninaisuutta korostaa alan yritysten erilaiset toimintamallit ja toisaalta erikoistuminen tiettyihin osa-alueisiin.

Toinen keskeinen yleinen johtopäätös on, että merkittävimpien tilaajien, erityisesti Tiehallinnon hankintakäytäntöjen kehittyminen aiheuttaa suuria muutoksia alan yritysten toimintaympäristöön siirtämällä hankkeiden kokonaisvastuuta enemmän ja enemmän urakoitsijoille.

On hyvin luultavaa, että yleiset muutosvoimat ajavat myös muita tilaajavirastoja ja -laitoksia; Ratahallintokeskusta, Merenkululaitosta, Ympäristökeskuksia, Puolustuslaitosta, Metsähallitusta ja tiettyssä laajuudessa myös Ilmailulaitosta seuraamaan Tiehallinnon hankintakäytäntöjen kehityslinjoja. Saman suuntainen kehitys, joskin hieman toisenlaisena tapahtunee kunnissa, joissa ensivaiheena tulee olemaan tilaaja–tuottajamallien yleistymisen ja kilpailutettavan osuuden kasvaminen. Myöhemmin myös koko teknisen toimialan palvelutuotannon ulkoistaminen. Myös kuntayhteistyö lisääntyy.

Hankintakäytäntöjen muuttuminen parantaa markkinoiden toimivuutta edelleen. Toisaalta se edellyttää alan toimijoilta joustavuutta, sekä operatiivista yhteistyötä, verkottumista, kumppanuuksia ja mahdollisesti myös omistusjärjestelyjä. Suuriin elinkaarihankkeisiin saattaa Suomen oloissa liittyä myös markkinoiden toimivuutta haittaavia elementtejä. Ne jäävät nähtäviksi. Analysoin seuraavassa kilpailutilannetta vielä hieman tarkemmin maa- ja vesirakennusallan tärkeimmillä osa-alueilla.

Väylien ja alueiden kunnossapidon kokonaismarkkinat ovat noin 500 miljoonaa euroa. Tieliikelaitoksen markkinaosuus niissä on noin 37 %. Tiestön kunnossapidon osuus on runsaat 160 miljoonaa euroa ja siinä Tieliikelaitos on selvä markkinajohtaja 75 %:n markkinaosuudella kilpailutetuista urakoista. Urakkakohtainen kilpailu on kuitenkin ollut tiukkaa ja kaikissa tarjouspyynnöissä on ollut lukuisia tarjoajia. Yksityisten markkinaosuus näyttäisi olevan hienokseltaan kasvussa, vaikka tiestön kunnossapito on Tieliikelaitoksen ominta osaamisaluetta.

Ratojen kunnossapito, noin 130 miljoonaa euroa, tehdään lähes yksinomaan VR-Rata Oy:n toimesta. Kilpailu avautunee vuoteen 2008 mennessä, mutta VR- Rata Oy säilynee erikoiskalustonsa ja -osaamisensa perusteella selkeänä markkinajohtajana.

Katuverkon kunnossapito, vajaat 300 miljoonaa euroa, hoidetaan suunnilleen puoliksi kuntien omina töinä ja puoliksi lähinnä työsuoritusten ostona paikallisilta pienyrityksiltä. Jotkut kunnat ovat ostaneet kokonaispalveluja alueurakkaperusteisesti. Tällä sektorilla pienet ja keskisuuret paikalliset yritykset säilynevät markkinajohtajina, joskin suurten kuntien kohdalla myös alan suurilla toimijoilla on hankintakäytäntöjen kehittyessä mahdollisuutensa.

Teollisuus hankkinee jatkossakin alueidensa kunnossapitopalvelut toimipaikkakohtaisesti. Kaikilla toimijoilla on tilanteesta riippuva kilpailuetunsa. Selkeitä markkinajohtajia ei ole.

Väylien ja alueiden rakentamisen ja ylläpidon kokonaismarkkinat ovat noin 1400 miljoonaa euroa. Tieliikelaitoksen markkinaosuus on noin 13 %. Markkinat toimivat perinteisessä urakoinnissa hyvin, selkeää markkinajohtajaa ei ole ja kilpailu on tietystä ylikapasiteetista johtuen joillakin maantieteellisillä alueilla kovaa. Käynnissä ja aloitusvaiheessa olevat Etelä-Suomen suurhankkeet saattavat aiheuttaa jopa kapasiteettipulaa, mutta joustava alihankintamenettely tasoittanee tarjonnan laajemmalle alueelle.

Siltojen rakentamis- ja korjauspalveluiden kokonaismarkkinat ovat runsaat 100 miljoonaa euroa. Tieliikelaitoksen markkinaosuus on vajaa 30 %. Markkinat toimivat tällä perinteisellä insinöörirakentamisen osa-alueella hyvin kaikissa urakamuodoissa. Erityisesti pienissä ja keskisuurissa kohteissa kilpailu on tiukkaa ja katteet olemattomia. Selkeää valtakunnallista markkinajohtajaa ei ole.

Päällystemarkkinoiden koko on runsaat 300 miljoonaa euroa. Tilaajasektori jakautuu kolmeen lähes yhtä suureen osaan; Tiehallintoon, kuntiin ja yksityissektoriin. Tieliikelaitoksen markkinaosuus on noin 20 %. Alalla toimii seitsemän merkittävää yritystä ja markkinoita pidetään tällä hetkellä hyvin toimivina, vaikka Kilpailuvirasto onkin saattanut takavuosien menettelyt markkinaoikeuden käsittelyyn.

Alan markkinajohtaja on 40 %:n markkinaosuudella Lemminkäinen, jolla on koko maan kattava alueorganisaatio, kiinteä asemaverkosto sekä monipuolinen ja teknisesti edistyneellinen kalusto. Päällysteiden hintataso ja katteet ovat olleet laskussa.

Ympäristöpalveluiden markkinat ovat runsaat 100 miljoonaa euroa. Tieliikelaitoksen markkinaosuus on noin 14 %. Markkinoiden kasvua tapahtunee erityisesti pilaantuneiden maiden kunnostuksessa ja teollisten sivutuotteiden hyödyntämisessä. Tuotekehitys on keskeisellä sijalla. Markkinat toimivat hyvin, koska kaikki keskeiset yritykset ovat eri yhteistyömuodoin läsnä myös tällä sektorilla. Selkeää markkinajohtajaa ei ole.

Liikenneväylien suunnittelu-, konsultointi-, ja projektinjohtopalveluiden kokonaismarkkinat ovat noin 200 miljoonaa euroa. Tieliikelaitoksen markkinaosuus on noin 15 %. Myös tämän osa-alueen markkinat toimivat hyvin ja kilpailu on kireää. Alalla on kymmenen merkittävää toimijaa. Useaan kertaan mainitsemani hankintamenettelyjen muutos johtaa liittoutumiin rakentajien kanssa.

Julkisen lauttaliikennepalvelun kokonaismarkkinat ovat noin 40 miljoonaa euroa, josta Tieliikelaitoksen markkinaosuus on 60 %. Yleisten teiden lauttaliikenne avautuu asteittain kilpailulle tästä vuodesta alkaen. Yhteysalusliikenne ja Ahvenanmaan lauttaliikenne tulee myös kilpailun piiriin. Lauttavarustamoilla ei ole varteenotettavia kilpailijoita, mutta riittävän pitkät sopimuskaudet ja hyvin valitut kilpailukokonaisuudet mahdollistanevat myös tällä osa-alueella toimivien markkinoiden syntymisen.

Liikenneväyliin liittyvät informaatiopalvelut tulevat jatkossa kehittymään ja ala kaipaa uutta innovaatiota hyödyntämään käytettävissä olevaa teknologiaa. Selkeää suuntaa ei vielä ole nähtävissä.

## **5.2 Kilpailija-analyysi**

Tältä osin keskeinen johtopäätös on, että Tieliikelaitokselle vuonna 2001 muodostettu aloittava tase on ollut muihin vastaavan kokoiisiin toimijoihin nähden kilpailullisesti neutraali ja muutoinkin rakenteellisesti varsin onnistunut.

Toinen keskeinen johtopäätös on, että Tieliikelaitoksen kannattavuus ja pääoman tuotto on vuoden 2004 ennakoidun tuloksen valossa alan keskiarvoa heikompi, mutta suuruusluokaltaan samaa tasoa kuin suurten rakennusliikkeiden vastaavat tunnusluvut keskimäärin.

Tieliikelaitoksen siirtymäkauden reunaehdot ja rajoitukset sekä markkinoiden asteittainen avautuminen aiheuttavat tietyt varaukset näihin johtopäätöksiin. Tieliikelaitoksen johdon yleinen käsitys on, että siirtymäkauden reunaehdot ovat vaikuttaneet tuloskehitykseen negatiivisesti, kun taas kilpailijat ovat korostaneet alkuvaiheen kunnossapidon neuvottelurakoiden tulosta parantavaa vaikutusta. Oma käsitykseni on lähempänä Tieliikelaitoksen johdon käsitystä, koska neuvottelu-urakoiden katetaso pyrittiin neuvottelumenettelyssä saamaan vastaavaksi kuin kilpailluissa hoitourakoissa toteutui ja toisaalta myös henkilöstöpolitiikan reunaehdot olivat rajoittavia.

Kolmas toteamus on, että monet keskisuuret ja pienet maa- ja vesirakennusalan yritykset ovat suuria yrityksiä paremmin kannattavia ja hyvin kevyen kustannusrakenteen toimijoita.

Seuraavassa esitetään luettelona 12 keskeisen alan yrityksen liiketoiminnan eräitä tunnuslukuja vuoden 2003 tilinpäätöksestä analysoituna.

	Liike- voitto EBIT	SIPO 1)	Oma- varaisuus	Netto- rahoituskulut
		<b>(Prosenttia liikevaihdosta)</b>		
YIT Oyj (konserni)	4,1 %	16,8 %	28,3 %	0,6 %
Lemminkäinen Oyj	3,6 %	13,0 %	34,0 %	0,5 %
Skanska (Suomi) konserni	0,4 %	3,2 %	30,1 %	0,3 %
<b>Tieliikelaitos 2)</b>	<b>2,9 %</b>	<b>10,9 %</b>	<b>40,0 %</b>	<b>-0,1 %</b>
VR-rata Oy	5,9 %	13,8 %	54,9 %	-0,4 %
E- Hartikainen (konserni)	8,6 %	27,0 %	61,0 %	-0,2 %
Niska & Nyssönen Oy	0,1 %	0,4 %	38,7 %	0,1 %
Terramare Oy	6,3 %	15,1 %	52,2 %	
NCC Roads	-5,2 %	-7,6 %	23,1 %	0,9 %
Kesälahden maansiirto	4,0 %	22,7 %	55,6 %	-0,2 %
Viherrengas (konserni)	4,0 %	26,2 %	61,0 %	0,3 %
Maarakennus Jaara Oy	5,4 %	42,2 %	46,3 %	0,5 %

- 1) Sijoitetun pääoman tuotto
- 2) Vuoden 2004 alustavat tiedot

Kilpailutilanne- ja kilpailija- analyysien perusteella saamani käsitys on, että Tieliikelaitos on siirtymäkauden nyt päättyessä taseeltaan ja tuloksetkokyvyltään kilpailijoitaan vastaavassa iskussa. Tieliikelaitoksen tuloksetkokyvystä voidaan tehdä täysin vertailukelpoiset analyysit vasta vuosien 2005 ja 2006 toiminnan perusteella siirtymäkauden reunaehtojen negatiivisten ja positiivisten vaikutusten poistuessa.

Käsitykseni on myös, että Tieliikelaitoksen hinnoitteluperiaatteet ja liikelaitoksen sisäiset katetavoitteet tarjouksissa vastaavat alan käytäntöjä markkinatilanteet huomioon ottaen. Tieliikelaitoksen toiminta tai hinnoittelu ei ole miltään osin muodostanut markkinahäiriötä alalle, vaan tienpidon avautuminen kilpailulle on tapahtunut reilusti, eikä Tieliikelaitos ole epäterveellä tavalla vallannut tai ylläpitänyt markkinaosuuksia. Tappiolliset hankkeet ovat useiden satojen voitettujen hankkeiden joukossa aivan yksittäisiä, ja kuuluvat jokaisen liiketoiminnan luonteeseen. Mikäli jotakin liiketaloudellisesti epätervettä haluaa välttämättä hakea, ne tilanteet liittyvät siirtymäkauden pituuteen ja toimintaa rajaaviin reunaehtoihin. Toisaalta siirtymäkauden reunaehtojen tavoitteet liittyivät valtio-omistajan muihin kuin liiketaloudellisiin tavoitteisiin ja olivat tältä osin onnistuneita ja toteutuivat hyvin.

Edelleen käsitykseni on, että Tieliikelaitoksen perustaminen on parantanut alan markkinoiden toimivuutta oleellisesti, tuonut alalle lisää dynamiikkaa ja innovaatiota sekä kannustanut toimijoita kehittämään palveluitaan. Siirtymäkauden päättymisen myötä tämän hyvän markkinakehityksen voi olettaa vielä voimistuvan.

## 6 TIELIIKELAITOKSEN KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT

### 6.1 Kehittämisen lähtökohdat

Tieliikelaitos on nyt toiminut valtion liikelaitoksena neljä vuotta. Kuluneen neljän vuoden aikana Tieliikelaitoksella on ollut valtioneuvoston ja osin myös eduskunnan päättäminä sellaisia toimintarajoituksia, joita valtion liikelaitosmalli ei edellytä, eikä myöskään vakiintuneiden liikelaitosten omistajaohjaus ole niiltä edellyttänyt. Kuten edellä on kerrottu siirtymäkauden reunaehtojen tarkoituksena oli estää markkinahäiriöt merkittävän uuden valtion palvelukokonaisuuden avautuessa kilpailulle, turvata siirtymäkaudella palveluiden jatkuvuus ja laatu, sekä hoitaa kilpailun vapautumisen synnyttämä henkilöstön sopeuttamistarve hyvällä henkilöstöpolitiikalla. Siirtymäkausi on kaikkien mainittujen tavoitteiden osalta sujunut erinomaisesti.

Siirtymäkauden aikana Tieliikelaitos on sisäisesti kehittänyt johtamis- ja raportointimallinsa vastaamaan suuren rakennusyhtiön vastaavia toimintoja, kehittänyt strategista suunnitteluaan periaatteiltaan suurten kilpailijoittensa kaltaiseksi, ja sopeutunut muutoinkin elämään kilpailluilla markkinoilla ja sen mukaisessa epävarmuudessa ja muutoksissa. Tieliikelaitos on myös jatkuvasti kehittänyt organisaatiotaan tulostavien tulosityksikkörakenteiden mukaiseksi, ja tulosityksiköiden vastuiden voi tällä hetkellä todeta olevan konkreettisia ja eräiltä osin hyvinkin haastavia. Samoin Tieliikelaitos on kehittänyt sisäiset henkilöstöhallinnon menettelynsä sekä asiakassuhteiden hallintansa tilaan, joka käsitykseni mukaan vastaa alan yritysten parhaita toimintatapoja.

Tieliikelaitoksen yritysmäiset toiminta- ja raportointirakenteet ovat kunnossa. Myös tielaitoshistoriassa jokseenkin kehittymätön markkinahinnoittelu ja asiakkaiden hankinta on kehittynyt riittävästi, joskin tässä suhteessa haasteita riittää jokaisella yrityksellä.

Siirtymäkauden päätyttyä ja erityisten reunaehtojen ja rajoitteiden poistuttua on perusteltua analysoida ja arvioida sitä tarjoaako valtion nykyinen liikelaitosmalli riittävät kilpailuedellytykset täysin avoimilla ja aidosti kilpailuilla markkinoilla toimivalle Tieliikelaitokselle, ja toisaalta sitä tuoko liikelaitosmalli jotakin sellaista kilpailuetua Tieliikelaitokselle, mikä on haitallista alan kilpailukentälle yleensä.

Toimeksiannossani edellytettiin, että arvioisin Tieliikelaitoksen kehittämistarvetta kolmen eri vaihtoehdon perusteella:

- Tieliikelaitos jatkaa nyky muodossa valtion liikelaitoksena
- Tieliikelaitoksen liikelaitosmallia kehitetään yleisestä liikelaitosmallista
- Tieliikelaitos yhtiöitetään

Olen rakentanut tältä osin arviointini siten, että tässä luvussa kuvaan nuo kolme mallia yleispiirteisesti keskittyen liikelaitosmallien osalta kuvaamaan lähinnä niiden eroja osakeyhtiöön olettaen, että osakeyhtiöiden toimintaperiaatteet ovat pääosin tuttuja.

Luvussa seitsemän pysähdyn mallien oleellisimpiin eroavuuksiin tarkemmin ja argumentoin niiden merkitystä lähinnä liikelaitokselle itselleen sekä sen kilpailijoille. Luvussa yhdeksän palaan vielä näihin malleihin ja niiden eroavuuksiin ja arvioin eroja myös muista näkökulmista. Esitykseni voi tästä rakenteellisesta syystä johtuen toistaa asioita hieman tarpeettomasti, mutta koko ajan on kysymys samoista malleista vain näkökulmat pyrkivät olemaan erilaisia.

## **6.2 Tieliikelaitoksen toiminta nykyisen yleislain periaattein**

Laki valtion liikelaitoksista säädettiin vuonna 1987. Liikelaitosmalli on ollut monelle valtion virastolle; Posti- ja telelaitos, Valtionrautatiet, Autorekisterikeskus sekä seitsemälle muulle pienemmälle virastolle välivaihe yhtiöittämiseen. Nykyisin toimivia liikelaitoksia on kuusi: Imailulaitos, Metsähallitus, Tieliikelaitos, Senaattikiinteistöt, Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos.

Valtion liikelaitosmallia (vanha liikelaitoslaki) aikoinaan säädettäessä oli tarkoituksena luoda organisaatiomalli, joka sijoittuisi osakeyhtiön ja valtion liiketoimintaa harjoittavan viraston välimaastoon, kuitenkin lähemmäksi yhtiömallia. Liikelaitosmallissa valtiolle haluttiin turvata riittävä ohjausmahdollisuus sellaisissa asioissa, joissa valtiolla oli erityinen ohjaustarve tai intressi.

Liikelaitokset erotettiin valtion talousarvion ulkopuolelle ja niiden rahoitus järjestettiin yhtiöiden tapaan omasta liiketoiminnasta riippuvaksi. Valtioneuvosto asetti liikelaitoksille ulkopuoliset hallitukset osakeyhtiöiden tapaan ja pääosin samoin tehtävin ja vastuin. Liikelaitoksille säädettiin palveluidensa ja tuotteittensa itsenäinen hinnoitteluvalta sekä oikeus päättää investoinneistaan tietyissä rajoissa sekä ottaa investointejaan varten lainaa rahoitusmarkkinoilta, jotka lainat valtio takasi. Liikelaitoksille säädettiin myös täysi oikeus päättää organisaatiostaan, ottaa ja erottaa henkilöstönsä toimitusjohtajaa lukuun ottamatta, sekä solmia oman työntajayhdistyksensä (LTY) kautta työ- ja virkaehtosopimukset henkilöstölleen.

Valtion ohjaustarpeet liikelaitoksiensa toimintaan toteutettiin siten, että eduskunta päättää liikelaitoksen toimialasta (lailla), sekä osana valtion talousarvion käsittelyä päättää vuosittain:

- Liikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteista
- Liikelaitoksen investointien enimmäismäärästä, valtuudesta tehdä investointisitoumuksia seuraaville vuosille, sekä investointien tärkeimmistä kohteista
- Liikelaitoksen lainanoton enimmäismäärästä
- Liikelaitoksen tytäryhtiöilleen antamien lainatakausten enimmäismäärästä
- Liikelaitoksen peruspääoman (vastaa osakepääomaa) mahdollisesta korottamisesta
- Korvauksen myöntämisestä liikelaitokselle määrättyyn kannattamattomaan tehtävään

Liikelaitosta perustettaessa valtioneuvosto päättää liikelaitoksen aloittavasta taseesta ja eduskunnan antaman valtuuden nojalla sille siirrettävästä varallisuudesta.

Eduskunnan vuotuisten päätösten lisäksi valtioneuvostolle tai joiltakin osin ao. ministeriölle säädettiin liikelaitosten osalta päättää vuosittain:

- Tulos- ja rahoitussuunnitelmasta (tulostavoitteesta)
- Tilinpäätöksen vahvistamisesta ja voitonjaosta

Lisäksi liikelaitos tarvitsee valtioneuvoston luvan merkittävän tytäryhtiön perustamiseen. Valtioneuvosto asettaa liikelaitokselle hallituksen ja ministeriö määrää tilintarkastajat. Kirjanpidossa noudatetaan pääosin kirjanpitolakia.

Ao. erityislainsäädäntöjen nojalla liikelaitoksen verovelvollisuus on osakeyhtiöitä suppeampi, liikelaitoksissa on noudatettava tietyin rajoituksin julkisuuslakia sekä lakia julkisista hankinnoista. Liikelaitos ei saa antaa tytäryrityksilleen konserniavustuksia eikä taata sellaisen tytäryhtiön lainoja, joilla on vielä oma tytäryhtiö. Liikelaitoksen henkilöstön eläkkeet ja muut etuudet määräytyvät samoin kuin valtiolla yleensä, mutta liikelaitokselta peritään näistä etuuksista kustannuksia vastaavat eläke- ym. maksut. Liikelaitos voi vakuuttaa omaisuutensa ja toimintansa tai liittyä valtion vakuusjärjestelmään. Liikelaitoksella ei ole mahdollisuutta ilman erityispäätöstä ottaa henkilövakuutuksia, mm. eläkevakuutusten ottomahdollisuutta ei ole. Liikelaitos ei voi mennä varsinaisesti konkurssiin, vaan mikäli liikelaitos ei kykene vastaamaan velvoitteistaan niistä vastaa valtio. Tällä säädöksellä ei ole normaalioloissa juurikaan merkitystä, koska em. ohjausperiaatteet ja toimintaa rajoittavat säädökset estävät käytännössä liikelaitosten ylisuuret riskinotot.

Vuoden 2004 alussa tuli Tieliikelaitoksessa noudatettavaksi vuoden 2003 alusta voimaan tullut uudistettu laki valtion liikelaitoksista (uusi liikelaitoslaki), jossa liikelaitosten edellä kuvattuja toimintaperiaatteita edelleen lähennettiin osakeyhtiön vastaaviin periaatteisiin. Tärkeimmät, ja tällä hetkellä Tieliikelaitoksessa sovellettavat muutokset alkuperäiseen liikelaitosmalliin olivat ovat uudessa liikelaitoslaissa seuraavat:

- Eduskunta ei enää päättää liikelaitoksen investointien tärkeimmistä kohteista
- Liikelaitoksen vuotuisen tulos- ja tuloutustavoitteesta päättää valtioneuvoston asemasta ao. ministeriö
- Valtion takaamista liikelaitoksen lainoista valtio perii takausprovision (0,5 %)
- Valtion vahinkovakuusjärjestelmä lakkautettiin ja liikelaitos ottaa tarvitsemansa vakuutukset markkinoilta
- Valtioneuvoston asemasta liikelaitoksen hallitus ottaa ja erottaa toimitusjohtajan
- Liikelaitokselle ei enää myönnetä korvauksia, vaan halutessaan valtio voi asiakkaana ostaa tarvitsemansa palvelut ns. tilaaja-tuottaja-mallilla.
- Liikelaitos ei enää laadi valtionhallinnon käytäntöjen mukaista toiminta- ja taloussuunnitelmaa, vaan raportoi ministeriölle toiminnastaan vapaamuotoisemmin.
- Liikelaitos toimii entistäkin korostetummin liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti
- Liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan vastuut säädettiin vastaamaan mahdollisimman laajasti osakeyhtiöiden vastaavia vastuita
- Lain perusteluissa todetaan, että merkittävää ulkomaan toimintaa liikelaitos voisi harjoittaa vastuusyistä vain tytäryhtiöittensä kautta, joiden perustamiseen puolestaan tarvitaan edelleen valtioneuvoston lupa.
- Em. erityissäädöksiä lukuun ottamatta liikelaitosten toiminta ja menettelytavat rinnastetaan uuden liikelaitoslain perusteluissa osakeyhtiölain vastaaviin periaatteisiin.



Uuden liikelaitoslain säätämisen tavoitteena oli ennen muuta lisätä kilpailuneutraliteettia niillä aloilla, joissa liikelaitokset toimivat.

Uudessa liikelaitoslaissa tai sen säätämisen yhteydessä ei muutettu liikelaitoksia koskevia erityislakeja kuten liikelaitoksia koskevia verotussäädöksiä, lakia julkisista hankinnoista, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, eikä valtion henkilöstöä koskevaa lainsäädäntöä. Näiltä sekä eduskunnan ja valtioneuvoston/ministeriön ohjausvallan osalta liikelaitokset poikkeavat edelleen osakeyhtiöistä.

Käsitykseni on, että Tieliikelaitos on ottanut käyttöön ja jatkuvasti kehittää parhaalla mahdollisella taidollaan omaa sisäistä toimintaansa uuden liikelaitoslain antamien mahdollisuuksien ja velvoitteiden mukaisesti. Tieliikelaitos on mm. perustanut valtioneuvoston luvalla kaksi tytä- ja osakkuusyhtiötä, solminut valtioneuvoston luvalla merkittävän kumppanuussopimuksen tarkoituksena yhteistyössä toisen yhtiömuotoisen toimijan kanssa tehdä tarjous mittavasta E 18 elinkaarihankkeesta, sekä todettakoon se vielä tässäkin yhteydessä, kehittänyt oman organisaationsa tulosvastuulliseksi tulosityksikköorganisaatioksi, kehittänyt riskienhallintaansa, ottanut käyttöön tulospalkkiojärjestelmät, kehittänyt liiketoimintansa raportointia, ja muutoinkin noudattaa alan parhaimpien yhtiömuotoisten toimijoiden johtamis- ja hallintokäytäntöjä.

Käsitykseni on, että nykyinen liikelaitosmalli on valjastettu Tieliikelaitoksessa liiketoimintaan niin hyvin kuin taidetaan. Kehitys tietenkin jatkuu muuttuvien tilanteiden ja liiketoiminnallisen oppimisen myötä, mutta mitään erillistä organisaatorakenteellista päätöstä, joka ei olisi Tieliikelaitoksen omien hallintoelinten vastuulla, ei mielestäni ole tällä hetkellä tarvetta tehdä toimittaessa nykyisen liikelaitosmallin mukaisesti.

Jonkin verran on keskusteltu Tieliikelaitoksen lauttavarustamon asemasta osana Tieliikelaitosta. Mutta kuten edellä on käynyt ilmi, on kilpailu tältäkin osin ml. yhteysalustoiminta avautumassa, ja on siinä mielessä päinvastoin markkinoiden toimivuuden kannalta edullista, että alalla on useampia toimijoita. Käsitykseni mukaan tältäkin osin kilpailukyky aikanaan ratkaisee lauttavarustamotoiminnan jatkamisen tarkoituksenmukaisuuden.

### **6.3 Tieliikelaitokselle laitoskohtaisesti kehitetty liikelaitosmalli**

Liikelaitoslaki antaa mahdollisuuden laitoskohtaisessa laissa säätää perusteltuja poikkeuksia yleislaissa säädetyistä menettelyistä sekä säätää laitoskohtaisten tarpeiden mukaisesti yleisestä liikelaitoslaista jossain määrin muunnettuja käytäntöjä. Laitoskohtaisella lailla mahdollisesti säädettävät poikkeukset liikelaitoslakiin, tai liikelaitoksen omalle hallintoelimelle annettavat yleislakia laajemmat oikeudet rajoittuvat niihin asioihin, joista säädetään liikelaitoslaissa. Sellaisia valtion liikelaitoksiin sovellettavia periaatteita, jotka niille on säädetty muissa laeissa kuten esimerkiksi verolaeissa, valtion henkilöstön palvelussuhteesta johtuvia etuuksia koskevissa laeissa, laissa julkisista hankinnoista ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta, olisi kehitettävä näitä lakeja muuttamalla, tai jos se on mahdollista säädetyin asetuksenantovallan puitteissa asetuksilla.

Liikelaitosmallin edelleen kehittämisen tulisi luonnollisesti koskea niitä asioita, joissa liikelaitosten oikeudet tai velvollisuudet poikkeavat osakeyhtiöistä.

Käsitykseni on, että niillä päätöksillä, jotka osakeyhtiöiden yhtiökokouksen asemasta tekee liikelaitoksissa eduskunta, valtioneuvosto tai ministeriö ei liikelaitosten liiketoiminnan menestyksellisen hoitamisen kannalta ole kovin suurta merkitystä, lukuun ottamatta liikelaitokselle säädetyn toimialan joustavaa kehittämistä. Sen sijaan niillä päätöksillä, jotka osakeyhtiöissä tekee toimiva johto tai yhtiön hallitus, mutta liikelaitoksissa eduskunta, valtioneuvosto tai ministeriö on kilpailutilanteessa toimiville liikelaitoksille liiketaloudellisesti suuri merkitys.

Eduskunta, valtioneuvosto ja ministeriö ovat poliittisia elimiä ja niiden päätöksissä pitääkin heijastua myös muut kuin liiketaloudelliset asiat. Mikäli Tieliikelaitoksen ohjauksessa halutaan vähentää poliittista osuutta siitä, millaiseksi se on säädetty yleisessä liikelaitoslaissa, muuttamatta Tieliikelaitosta kuitenkaan osakeyhtiöksi, se voidaan tehdä Tieliikelaitoksen laitoskohtaista lakia kehittämällä, sekä erityislaeissa säädettyjen asioiden osalta selvittämällä mahdollisuudet joihinkin rajattuihin poikkeuksiin joko ao. lakeja muuttamalla tai asetuksella, jos siihen on säädetty valtuus.

Lienee täysin selvää, että haluttaessa kehittää Tieliikelaitoksen organisaatiomallia liikelaitoksena ei valtion liikelaitoksille säädettyjä peruspiirteitä voi muuttaa luopumatta koko liikelaitosmallista. Niitä yleislain mukaisesti eduskunnan päätettäviä liikelaitosten peruspiirteitä, joita ei mielestäni voisi kehitetyssäkään liikelaitoksessa muuttaa ovat:

- Toimialan määrittäminen laitoskohtaisessa laissa
- Yleisten palvelu- ja toimintatavoitteiden hyväksyminen vuosittain eduskunnassa
- Eduskunnan suostumus liikelaitoksen lainanoton rajoihin
- Eduskunnan päätös peruspääoman korottamisesta ja alentamisesta.
- Laissa säädetty valtion vastuu, ellei liikelaitos kykene vastaamaan sitoumuksistaan

Näiden liikelaitoksen perusominaisuuksien lisäksi yleislaissa on säädetty eduskunnan päättäväksi vuosittain; liikelaitoksen investointien enimmäismäärä, valtuus tehdä investointeja koskevia sitoumuksia seuraaville vuosille, sekä suostumus rajoineen liikelaitoksen takauksen antamiseen liikelaitoskonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden lainoista. Lisäksi liikelaitoslaissa on ehdoton kieltä, että liikelaitos ei saa antaa takausta sellaiselle tytäryhtiölle, jolla on omia tytäryhtiöitä. Edelleen liikelaitoslaissa liikelaitoskonsernin toimintaperiaatteita säätelevän pykälän perusteluissa todetaan, että ”*tarkoituksena on, että liikelaitos ei saisi antaa tytäryrityksilleen konserniavustuksia*”. Tämän kiellon täsmentäminen ja rajoitteen sisällöstä päättäminen liittyy nähdäkseni valtioneuvoston toimivaltaan, koska konserniavustus lienee verotuksellinen instrumentti.

Mielestäni liikelaitoksen investointien enimmäismäärää ei ohjausmielessä tarvitsisi päättää eduskunnassa, vaan pelkkä informaatio lainanottorajan perustelujen yhteydessä riittäisi. Investointien kokonaismäärästä voisi päättää liikelaitoksen hallitus samoin kun se päättää nyt yksittäisistä investoinneistakin. Toisaalta on ymmärrettävää, että koska valtio vastaa liikelaitoksen sitoumuksista, ellei liikelaitos kykene niistä vastaamaan, saatetaan investointien enimmäismäärästä päättäminen nähdä eräänlaisena turvaverkkona. Ellei enimmäisrajan poistamista Eduskunnan päätettävistä asioista haluta poistaa, niin enimmäismääräraja voitaneen käytännössä päättää riittävän joustavasti.

Liikelaitoksen tytäryhtiöiden lainojen takausmenettelyä olisi mielestäni tarpeen liiketoiminnallista syistä johtuen tehdä nykyistä joustavammaksi sekä mahdollistaa liikelaitokselle myös sellaisen tytäryhtiön lainan takaaminen, jolla on omia tytäryhtiöitä. Nämä tarpeet liittyvät alan liiketoiminnan luonteeseen, jossa eri tavoin muodostetaan kumppanuuksia, yhteensiittymiä ja yhteisyhtymisiä.

On ymmärrettävää, että liikelaitoskonsernin sitoumuksia rajaavien säädösten tarkoituksena on estää valtion vastuiden laajeneminen hallitsemattomasti. Mielestäni tämä voitaisiin taata myös nykyistä joustavimmin keinoin. Tytäryhtiötakausten kokonaismäärää voitaisiin hallita konsernin vieraan pääoman ja oman pääoman suhteella rajoittamalla velkaantumisasetta ao. ministeriön päätöksellä. Hyvä raja-arvo Tieliikelaitokselle voisi olla esimerkiksi kaksi. Sama menettely pätsi tietenkin myös emoyhtiön (liikelaitoksen) kokonaislainanoton hallintaankin, mutta siihen taitavat perustuslakitasoiset budjettisäädökset asettaa esteitä. Tytäryhtiötakausten enimmäismäärän päättämien eduskunnassa joustavasti olisi tietenkin jatkossakin vaihtoehto, mutta kokonaisuutena lainanoton hallitseminen velkaantumisas- teesta tehtävin ministeriön ohjaavin päätöksin olisi liiketaloudellisesti ajatellen tyylik- käämpi keino.

Sen sijaan ehdoton kielto taata sellaisen tytäryhtiön lainoja, jolla on omia tytäryhtiöitä, on liiketoiminnallista toimintakykyä oleellisesti rajoittava. Mielestäni myös tällaisten lainojen takaus olisi Tieliikelaitokselle sallittava säätämällä siitä laitokohtaisessa laissa. Jotta valti- on vastuut eivät laajenisi hallitsemattomasti, näille takauksille voitaisiin asettaa liikelaitok- sen oman pääoman suuruuteen (peruspääoma+ muu oma pääoma + voittovarot) sidottu ehto. Tieliikelaitoksella tämä ehto tällaisten takausvastuiden ylärajalle voisi olla 20 % omasta pääomasta. Toinen vaihtoehto rajata hallitusti tällaisten takauksen määrää olisi kiinnittää ne enintään vapaan oman pääoman suuruisiksi. Ehto voitaisiin asettaa joko suo- raan laissa tai säätää sen asettaminen ministeriön toimivaltaan.

Niitä valtioneuvoston tai ministeriön päätösvallassa olevia liikelaitoksen peruspiirteitä, joista kehitetyssäkkin liikelaitosmallissa valtioneuvoston/ministeriön tulisi mielestäni edel- leen päättää, ovat:

- Vuotuinen päätös liikelaitoksen tulostavoitteesta
- Liikelaitoksen tilinpäätöksen vahvistaminen ja voitonjaosta päättäminen
- Liikelaitoksen hallituksen nimittäminen
- Tilintarkastajien asettaminen

Mikäli edellä mainitsemani koko liikelaitoskonsernin lainanoton tai tytäryhtiöiden lainojen takauksia koskeva ohjausehdote toteutetaan, soveltuisivat velkaantumisasetta ja tytäryh- tiöiden takauksia koskevat ohjauspäätökset luontevimmin ministeriön tehtäväksi samassa yhteydessä kun ministeriö asettaa liikelaitokselle vuotuisen tulostavoitteen.

Liikelaitoslain mukaan liikelaitos tarvitsee tytäryhtymisen perustamiseen ja myymiseen valtioneuvoston luvan silloin kun osakkeiden arvo on huomattava tai yhtiösuhdetta on muuten pidettävä merkittävänä. Tieliikelaitoksen toimialalla ja liiketoiminnan kehittämisen kannalta tämä rajoite on selvä toiminnan hidaste ja joskus myös este. Maa- ja vesiraken- nusala on laaja ja monenlaista erityisosaamista edellyttävä toimiala. Kaikkea tarvittavaa erityisosaamista ei ole laitoksella itsellään ja kaikkea ei voi myöskään hoitaa löysästi sito- villa kumppanuussopimuksilla.

Yritystojen ja tytäryritysten perustamistarpeet ovat käytännössä kokeneet myös muut alan suuret toimijat, valtionyhtiöistä mm. VR- Rata Oy, joka joustavilla yritysostoilla ja osakkuuksilla on pystynyt liiketoimintansa tehokkaaseen kehittämiseen. Vastaava itsenäinen toimivalta, ja selkeämmästä kilpailuasemasta johtuen vielä suuremmalla syyllä tulisi olla Tieliikelaitoksella. Joustavuuden, nopeuden ja liiketaloudellisen intressin ja vastuun vuoksi päätösvalta tytäryhtiöiden perustamiseen tulisi laitoskohtaisessa laissa antaa Tieliikelaitoksen hallitukselle. Sitä voitaisiin haluttaessa myös rajata määrittämällä laitoskohtaisessa laissa se mitä yleislaissa tarkoitetaan huomattavalla arvolla; ”jos tytäryrityksen osakkeiden arvo on huomattava tarvitaan osakkeiden hankintaan valtioneuvoston lupa”. Mielestäni soveltuva raja Tieliikelaitokselle olisi 8 miljoonaa euroa. Paras ratkaisu olisi antaa toimivalta liikelaitoksen toimialalla toimivan osakeyhtiön perustamiselle, ostolle tai myynnille kokonaan liikelaitoksen hallitukselle. Hallituksen asiana olisi järjestää konsernin hallinto asianmukaisesti.

Valtioneuvoston asetustasoisessa toimivallassa olevia asioita kuten konserniavustuksen antomahdollisuutta sekä henkilövakuutusten ottokieltoa tulisi arvioida uudelleen. Konserniavustus on yhtiömaailmassa verotukseen liittyvä toimi, eikä osakeyhtiölaki tunne koko käsitettä, joten sitä tulisi liikelaitoksille joka tapauksessa selkeyttää. Konserniavustuksen kiellolla ei ilmeisesti ole tarkoitettukaan estää ns. konsernin käynnistysavustusten tai starttirahoituksen antamista liikelaitoksen aloittavalla tytäryhtiölle. Ei liene perusteltua, että liikelaitoskonsernissa tytäryhtiöiden rahoitus voisi olla pelkästään riskirahoitusta.

Henkilövakuutukset, kuten eläkevakuutukset tulisi sallia liikelaitokselle ainakin liikelaitosten johdolle. Eläkevakuutukset ovat osa kilpailukykyistä henkilöstöpolitiikkaa ja sen epäminen haittaa johdon rekrytointia.

E erityislainsäädännössä liikelaitoksille säädetyt erityiskohtelut tulisi liikelaitoksilta poistaa. Tieliikelaitoksen kilpailijoissa on eniten närää herättänyt liikelaitosten verotuksellinen erityiskohtelu. Mikäli verolakeja muutetaan, olisi selkeintä säätää valtion liikelaitokset samanlaisen yhtiöverotuksen kohteeksi kuin osakeyhtiöt ainakin silloin kun ne toimivat kilpailuilla markkinoilla. Tähän uudistukseen tulisi mielestäni liittää kaikki edellä mainitsemani liiketaloudellista liikkumatilaa antavat ja osakeyhtiöiden toimintatapoja lähentyvät ehdotukseni, muutoin uudistus ei olisi tasapainoinen.

Liikelaitosten toimintaprosesseja vaikeuttavat ja hidastavat sekä niiden kilpailukykyyn haitallisesti vaikuttavat myös laki julkisista hankinnoista, jonka soveltamispiiriin liikelaitokset on säädetty kuuluvan, sekä samalla tavalla laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Laissa julkisista hankinnoista on annettu mahdollisuus asetuksella säätää, ettei lakia sovelleta niihin. ”Valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset ovat laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä, jollei asetuksella toisin säädetä.” Tieliikelaitos toimii aidossa kilpailutilanteessa yhtiömuotoisten toimijoiden kanssa. Tällöin on kilpailutilanteen kannalta kohtuutonta, että kun lain mukainen julkinen hankintayksikkö, esimerkiksi Tiehallinto, Ratahallintokeskus, kunnat tai muu julkishallinnon toimija on asianmukaisesti kilpailuttanut tietyn hankintansa, niin voitettuaan tämän kilpailun Tieliikelaitos joutuu hankkeen toteuttamiseen mahdollisesti liittyvien materiaali- tai palveluhankintojensa osalta noudattamaan samaa julkisten hankintojen mukaista prosessia toistamiseen.

Hankintojen kilpailuttaminen sinänsä on myös liikelaitoksen tavoitteiden kannalta aina perusteltua, mutta julkisten hankintojen prosessit valitusmahdollisuuksineen hidastavat ja vaikeuttavat toimintaa mainitsemissani tilanteissa oleellisesti. Myös kilpailuetua ja liikesalaisuutta menetetään. Tilanne on sama myös yksityiseltä sektorilta voitettun urakan tai hankinnan toteuttamisen kohdalla. Tästä syystä asetuksella tulisi pikaisesti säätää esimerkiksi seuraavasti: ” Liikelaitoksen voitettua tarjouskilpailun, ei kilpaillun hankkeen toteuttamiseen liittyvät hankinnat kuulu julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalaan.”

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta koskee myös liikelaitoksia. Siltä osin lakiesityksen perusteluissa on todettu mm. seuraavaa: ” *Julkisuussäännösten soveltamista valtion liikelaitoksiin on pidettävä tärkeänä, jotta voidaan valvoa niiden lakisääteisten tehtävien hoitamista sekä julkisten varojen käyttöä. Koska kunnan liikelaitokset kuuluvat lain soveltamisalan piiriin, on pidettävä johdonmukaisena ratkaisuna, että myös valtion liikelaitoksiin sovelletaan tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Valtion liikelaitoksista annettun lain soveltamisalan piiriin kuuluvat liikelaitokset ovat edelleenkin valtion laitoksia.*”

Kilpailutilanteessa oleviin liikelaitoksiin kuten Tieliikelaitokseen tulisi soveltaa osakeyhtiölain vastaavia säädöksiä. Vaikka julkisuus sinänsä on erinomainen asia, jo pelkkä em. perustelujen lukeminen osoittaa, että ne eivät perustele lain soveltamista Tieliikelaitokseen. Tieliikelaitoksen lakisääteinen tehtävä on säädetty sen toimialassa, muuta valvottavaa lakisääteistä tehtävää kuin liiketoiminnan harjoittaminen toimialallaan ei ole. Toimialavalvonta tapahtuu muulla tavalla. Tieliikelaitos ei käytä julkisia varoja muutoin kuin tilaajien järjestämien, kilpailun kautta voitettujen julkisten hankkeiden toteuttajana. Samalla perustellulla tulisi voida valvoa myös yksityisiä yrityksiä silloin, kun ne toteuttavat vastaavia hankkeita.

Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta vuonna 1999 säädettäessä kuului monille liikelaitokselle myös viranomaistehtäviä, joiden osalta julkisuuslain soveltaminen oli perusteltua. Vuoden 2006 alusta näitä ei enää ole muuta kuin Metsähallituksessa olevalla erillisellä yksiköllä. Lain soveltamisalaa tulisikin muuttaa joko poistamalla valtion liikelaitokset sen soveltamisalasta kokonaan tai rajaamalla sen soveltaminen liikelaitosten suorittamiin viranomaistehtäviin.

## **6.4 Osakeyhtiömalli**

Osakeyhtiö on ollut usean valtion liikelaitokseksi muutetun viraston kehityksen toinen vaihe neljän–viiden vuoden jälkeen liikelaitostamisesta. Mm. Posti- ja telelaitos ja VR yhtiöitettiin toimittuaan neljä vuotta liikelaitoksena. Tieliikelaitos on nyt toiminut liikelaitoksena neljä vuotta ja ainakin kilpailutilanne, subventoimaton tuotanto ja avoimilla markkinoilla toimiminen puoltaisivat yhtiöittämistä vielä enemmän kuin aikoinaan näillä suurilla edeltäjillä. Telemarkkinat ovat sittemmin avautuneet ja kansainvälistyneet ja sen seurauksena mm. Sonera kehittyi omalla tavallaan.

Tieliikelaitoksen yhtiöittäminen hoidettaisiin prosessina ja päätöksentekona samoilla periaatteilla kuin muutkin vastaavat liikelaitokset. Mielestäni Tieliikelaitos ei yhtiönä tarvitsisi yhtiöittämislakiinsa erityissäädöksiä velvoitteistaan eikä myöskään suojalausekkeita. Maa- ja vesirakennusalan markkinat toimivat hyvin ja palvelujen tarjonta sekä riittävä kilpailu koko maassa on turvattu ilman suojalausekkeita. Samalla tavalla kuin liikelaitos Tieliikelaitos, myös yhtiömuotoinen ”Tieliikelaitos” kasvaisi tai supistuisi jatkossa sen mukaan kuinka se menestyy markkinoilla.

Lähtisin siitä, että yhtiömuotoinen Tieliikelaitos olisi vastuusuhteiltaan tavanomainen, ainakin aluksi valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Yhtiökokouksen, hallituksen ja toimivan johdon työnjako olisi osakeyhtiölain mukainen, hallintoneuvostoa ei tarvittaisi. Lähtisin myös siitä, että Tieliikelaitos yhtiötettäisiin yhtenä kokonaisuutena ja jäisi yhtiön asiaksi markkinakehityksen ja liiketaloudellisen taidon perusteella ja osakeyhtiölain pelisääntöjä noudattaen päättää tai tehdä yhtiökokoukselle ehdotukset mahdollisesta jakautumisesta tytäryhtiöihin, liiketoiminnan osien myynnistä, konsolidoitumisesta tai muista mahdollisista liiketoiminnallisista operaatioista. Näin yhtiöittäminen olisi yksinkertaisimmin toteutettavissa eikä siirtymävaihetta asiakkaat eikä henkilöstö edes huomaisi.

Suuruusluokaltaan myös Tieliikelaitoksen omaisuuden nykyiset arvot ja tase kokonaisuudessaan muodostaisivat sellaisenaan hyvin perustellun lähtökohdan myös yhtiölle. Nykyisen henkilöstön asema sekä eläkevastuiden järjestäminen edellyttäisivät sen sijaan joitakin erityissäädöksiä. Palaan näihin kysymyksiin vielä hieman myöhemmin.

Säädösnäkökulmasta yhtiöittäminen toteutettaisiin yhtiöittämislaila samoin kuin aikaisemmissa tapauksissa. Yhtiöittämislaki olisi sisällöltään varsin suppea. Esimerkinomainen yleinen rakenne ilman Tieliikelaitosta mahdollisesti koskevia erityispykälä olisi seuraava:

- 1 §: valtuutus valtioneuvostolle luovuttaa omaisuus perustettavalle osakeyhtiölle ja että valtio merkitsee kaikki osakkeet
- 2 §: valtuutus valtioneuvostolle määrätä luovutettavan omaisuuden arvo ja luovutuksen ehdot
- 3 §: omaisuuden luovutuksen verokohtelu
- 4 §: yhtiölle siirtyvät vastuut liikelaitoksen sitoumuksista
- 5 §: henkilöstöön sovellettavat palvelussuhteen ehdot siirryttäessä liikelaitoksesta yhtiöön
- 6 §: voimaantulo
- 7 §: siirtymäsäännös liikelaitoksen viimeisen toimintakauden tilintarkastuksesta ja tilinpäätöksestä.

Osakeyhtiön perustamisesta olisi laadittava osakeyhtiölain mukainen perustamiskirja. Vähimmäisvaatimusten mukaan perustamiskirja sisältää ehdotuksen yhtiöjärjestykseksi sekä tiedot perustajasta, osakkeiden merkinnän ehdot, määräyksen perustamiskokouksen koolle kutsumisesta ja kirjauksen perustamiskuluista.

Osakeyhtiön perustaminen toteuttaisi automaattisesti edellä kohdassa 6.3 toteamani tarpeet liikelaitosmallin kehittämisestä ja niiden lisäksi rajaisi valtion vastuun osakepääoman suuruiseksi, poistaisi eduskunnalta palvelu- ja toimintatavoitteiden asettamisen sekä lainanoton rajoista määräämisen.

Eduskunnan Tieliikelaitokselle asettama ainoa palvelu- ja toimintatavoite on ollut: ”Tieliikelaitoksen on tarjouduttava tienpitopalveluihin koko maassa”. Tällä palvelutavoitteella ei ole ollut käytännön merkitystä, koska tarjokkaita on riittänyt ja riittää. Tienpidon palvelutavoitteet asettaa jatkossakin Tiehallinto ja radanpidon tavoitteet Ratahallintokeskus perustuen ministeriön asettamiin tavoitteisiin, ja muut tilaajat omalta osaltaan vastaavasti. Nämä tavoitteet ovat kaikille tarjokkaille urakoitsijoille samat. Väylien palvelutasotavoitteet määritetään jo nyt tilaajien, ei urakoitsijoiden toimesta.

Valtion lopullinen taloudellinen vastuu Tieliikelaitoksesta, ja se että liikelaitos ei voi mennä konkurssiin on ollut sen kilpailijoiden kritiikin ja epäluulojen perussy. Yhtiöittäminen poistaisi tämän kritiikin ja toimijoiden välisen eroavuuden. Samoin vastuu velkaantumisen ja riskien hallinnasta siirtyisi yhtiöittämisessä valtiolta yhtiölle.

## **7 LIKELAITOSMALLIN JA YHTIÖMALLIN VERTAILU TIELIKELAITOKSEN LIKETOIMINNAN KANNALTA**

Edellä on käynyt ilmi, ettei uusi liikelaitosmalli, eikä etenäkään kohdassa 6.3. esittämäni kehitetty liikelaitosmalli, ohjausperiaatteiltaan eikä rahoitustavoiltaan poikkea kovin paljon yhtiömallista. Nykyisellä liikelaitosmallilla on kuitenkin selkeitä haitallisia rajoitteita markkinoilla toimimisessa.

Liikelaitosmallin yleiset toimintaperiaatteet tunnetaan jopa valtion hallinnossa huonosti, mistä seuraa ehkä enemmän uskomuksia, väärinkäsityksiä ja myös tietoista peliä, kuin varsinaista faktapohjaista arviota tai perusteltua kritiikkiä. Lisäksi liikelaitoksella on jo pelkän nimensä perusteella kilpailukentässä hieman huono kaiku. Erojakin liikelaitoksella ja yhtiöllä toki on. Hallintoelimet ovat liikelaitoksessa ja yhtiössä erilaiset. Vaikka samat corporate governance -funktiot ovat kummassakin organisaatiomuodoissa tunnistettavissa, poikkeavat ylimpien hallintoelinten päätöksentekokriteerit ainakin periaatteessa toisistaan. Liikelaitoksen ylimmät ohjaajat eduskunta ja valtioneuvosto ovat poliittisia elimiä, kun taas osakeyhtiön yhtiökokous pyrkii ajamaan lähinnä omistajan taloudellista etua. Eduskunnalla ja valtioneuvostolla on liikelaitoksen ylimpänä hallintoelimenä myös suurempi rooli kuin osakeyhtiön yhtiökokouksella. Tämä ero näkyy liikelaitoksen hallituksen vastaavasti osakeyhtiön hallitusta pienempänä liiketaloudellisena liikkumisvarana. Julkisuus- ja hankintasäädökset ovat myös erilaisia liikelaitoksissa ja yhtiöissä, samoin verokohtelu. Liikelaitoksen ja yhtiön päätöksentekoketjut sekä päätöksenteon tarvitsemat aikajänteet ovat erilaisia. Eroja on myös ulkoisen organisoitumisen ja liittoutumien päätöksenteossa sekä tytäryhtiöiden kohtelussa sekä omistajien ja hallintoelinten vastuissa.

Seuraavassa kuvailen näitä eroja vielä uudelleen tiettyjen kilpailuneutraliteetin ja sen tärkeiden osatekijöiden kannalta ja kuvailen erojen käytännön merkityksiä.

### **7.1 Kilpailuneutraliteetti**

Maa- ja vesirakennusala on radanpitoa ja eräitä kuntien töitä lukuun ottamatta selkeästi kilpailtu markkina. Tämän vuoksi on reilun liiketoiminnan kannalta tärkeätä, että alan toimijat ovat mahdollisimman tasavertaisessa ja neutraalissa kilpailullisessa asemassa.

Kilpailuneutraliteetin arviointiin kuuluu ainakin seuraavia tekijöitä: mahdollinen erityisasema markkinoilla, joillekin toimijoille ehkä asetetut erityisvelvoitteet, organisaatiomalleista johtuvat mahdolliset sisäänrakennetut kilpailuedut tai -haitat, rahoitukselliset lähtökohdat, verokohtelu, henkilöstöpolitiikkaa ohjaavat säädökset, omistajaohjaus.

Näillä kaikilla mainituilla tekijöillä on merkitystä arvioitaessa Tieliikelaitokselle ansaintatalouden yksikkönä parhaiten soveltuvaa organisaatiomallia. Lisäksi on myös niin, että eri organisaatiomallien erovertailujen hyvät ja huonot puolet vaihtelevat sen mukaan miltä kannalta asiaa katsoo. Seuraavassa olen tehnyt vertailua liiketoiminnallisten tavoitteiden kannalta. Luvussa yhdeksän pyrin tuomaan samojen asioiden vertailuun myös muita tärkeinä pidettyjä näkökulmia.



On Tieliikelaitoksen omistajan, eli valtion, asia päättää mitä tekijöitä; liiketaloudellisia, vai muita yhteiskunnallisia tekijöitä se pitää tärkeimpänä laitosta edelleen kehitettäessä, ja valita vaihtoehto ja toimenpiteet sen mukaisesti. Vanha viisaus on, että kahta herraa ei voi palvella ja lähes yhtä suuri perimmäinen totuus on se, että kaikkea ei voi saada, on tehtävä valintoja.

## 7.2 Tieliikelaitoksen asema markkinoilla

Olen edellä lukujen 2-4 analyysien perusteella esittänyt käsityksenäni, että huolimatta Tieliikelaitoksen vahvasta markkina- asemasta tienpidossa, sillä ei ole maa- ja vesirakentamisessa eikä myöskään väylänpidon eri osa-alueilla määräävää markkina- asemaa Suomessa eikä alueellisesti. Lukuisista koko maan hyvin kattavista suurista, keskisuurista ja pienistä toimijoista johtuen alan palvelujen saatavuus ja kilpailun toimivuus ulottuu kattavasti koko Suomeen. Tieliikelaitoksella ei myöskään ole minkään keskeisen tilaajan hankinnoissa tai osahankinnoissa säädöksellistä tai muusta syystä johtuvaa erityis- tai monopoliasemaa. Markkina- aseman suhteen liikelaitos- tai yhtiömallilla ei ole toimijan omistusmuodosta johtuvaa merkitystä. Markkina- asema perustuu kilpailukykyyn.

## 7.3 Tieliikelaitoksen erityisveloitteet

Osakeyhtiöille eivät omistajat yleensä aseta liiketaloutta haittaavia pitkäaikaisia erityisveloitteita. Tiedossani ei ole, että maa- vesirakennusalan yhtiömuotoisilla toimijoilla olisi joitakin erityisveloitteita. Sen sijaan Tieliikelaitoksella oli neljän vuoden siirtymäkauden ajan hyvinkin suuret rajoitteet ja veloitteet, joita olen kuvannut edellä. Nyt nämä rajoitteet ovat poistuneet.

Liikelaitosmalliin kuuluu, että eduskunta päättää valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteista. Tieliikelaitokselle tämä tavoite on koko liikelaitoskauden ollut: *”Tieliikelaitoksen tavoitteena on huolehtia toimialaansa kuuluvien palvelujen tarkoituksenmukaisesta tarjonnasta ja kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti. Tieliikelaitos varmistaa tasapuolisen koko maan kattavan palvelutarjonnan yleisten teiden kunnossapidossa ja lossiliikenteen hoidossa.”* Lisäksi vuosina 2003 ja 2004 eduskunnan asettaman tavoitteena oli: *”Tieliikelaitos kehittää tuotteita ja palveluita, jotka parantavat elinympäristön tilaa ja ovat ympäristöystävällisiä.”* Tieliikelaitoksesta annetun lain säädösten mukaan laitoksella on velvollisuus tarjoutua yleisten teiden hoitourakoihin ja lauttaliikenteen hoitoon koko maassa.

Tieliikelaitoksella on säädösten ja eduskunnan ohjauksen mukaisesti erityinen velvoite ylläpitää tuotantovalmiutta tieverkon kunnossapidon ja lossiliikenteen hoidossa koko maassa. Koska veloitteessa ei puhuta hinnasta, vaan velvollisuudesta tarjoutua, ei tätä erityisveloitetta voitane pitää kovin suurena taloudellisen rasitteena, joskaan Tieliikelaitos ei voi päättää vetäytyä kokonaan jostakin osaa maata. Sen sijaan liikelaitosmalliin sinänsä on lakitasoisesti rakennettu sisään sellaisia veloitteita ja rajoitteita, joilla on laitoksen liiketoimintaan suuria, yleensä haitallisena pidettyjä vaikutuksia. Näitä analysoin jo kohdassa 6.3. liikelaitosmallin kehittämistarpeiden kohdalla ja kertaan jäljempänä.

## 7.4 Toimialasäätely

Osakeyhtiön toimiala määrätään yhtiöjärjestyksessä ja liikelaitoksen toimiala laitosta koskevassa laissa. Liikelaitoksen toimialan edelleen kehittäminen on lakitasoisesta säädöksestä johtuen hidasta ja hankalaa ja siihen sisältyy aina myös poliittista harkintaa. Sen sijaan yhtiön toimiala määrätään yhtiökokouksen hyväksymässä yhtiöjärjestyksessä ja muutokset ovat helppoja, jos muutokselle on liiketaloudellinen intressi. Tämä näkyy myös analysoimieni yhtiöiden toimialoissa. Niitä yhtiöitä on rakennettu strategioiden ja tarpeiden kehittymisen mukaisesti. Liikelaitoksella toimialan valvonta on säädöksestä johtuen myös laillisuusvalvontaa. Yhtiössä toimialan ja toimialojen valvonta kuuluu sen hallitukselle osana liiketaloudellista valvontaa.

Liikelaitokselle sen toimialamäärittelyn mekanismit ovat liiketoiminnan kannalta selkeästi haitta.

## 7.5 Toimintavapaus markkinoilla

Toimialasäätelyn lisäksi markkinoilla toimimisen vapautteen kuuluu oikeus päättää mm. ulkomaan toiminnan aloittamisesta, joistakin alueista luopumisesta, suuntautumisesta uusille soveltuville liiketoiminta-alueille, yritysostot ja muut strategiset investoinnit, strategiset panostukset esimerkiksi konserniavustukset ja muut markkinaoperaatiot. Yhtiöillä ei näihin toimiin ole juridisia rajoitteita, vaan hallitus päättää markkinaoperaatioista ja strategiansa toteuttamisen keinoista.

Liikelaitoslaissa on markkinoilla toimimiseen huomattavia rajoitteita. Esitän niitä lievennettäväksi kohdan 6.3. mukaisesti, jos Tieliikelaitoksen halutaan jatkavan valtion liikelaitoksena. Luettelona nämä liikelaitokselle säädetyt nykyiset rajoitteet toimia markkinoilla ovat:

- Ulkomaille suuntautuvaa toimintaa voi merkittävässä määrin harjoittaa vain yhtiömuodossa ja valtioneuvosto päättää tällaisen toiminnan aloittamisesta.
- Tytäryrityksen arvoltaan merkittävien osakkeiden hankintaan ja myyntiin tarvitaan valtioneuvoston lupa
- Tytäryrityksen toimialan on liityttävä välittömästi liikelaitoksen omaan liiketoimintaan
- Tytäryhtiöille annettaviin takauksiin tarvitaan eduskunnan lupa
- Investointien enimmäismäärän päättää eduskunta
- Konserniavustus on kielletty
- Takauksen anto sellaisen tytäryhtiön lainasta, jolla on oma tytäryhtiö, on kielletty
- Osakkuusyrietyksille ei voida antaa edes omistusosuuden mukaisia takuita

Yleisen liikelaitoslain mukaisen valtion liikelaitoksen toimintavapaus markkinoilla on huomattavasti rajoitetumpi kuin osakeyhtiöllä. Liikelaitoksella on laissa sekä eduskunnan ja valtioneuvoston vuotuisessa päätöksenteossa sellaisia, osin poliittisluonteisia valvontatehtäviä, jotka yhtiöllä ovat yhtiön hallituksella, ja näkökulma on silloin liiketaloudellinen.

Liikelaitokselle sen markkinoilla toimimiselle säädetty mekanismit ovat liiketoiminnan kannalta selkeä ja suuri haitta. Haittaa voisi lieventää, mutta ei kokonaan poistaa, mikäli kohdassa 6.3. esittämäni ehdotukset toteutettaisiin.

## 7.6 Organisoitumisen toimintavapaus

Edellisessä kohdassa jo käsittelin osin tätä kysymystä tytäryrityksen hankintojen ja myyntien osalta. Organisoitumiseen kuuluu myös yrityksen sisäisestä organisaatiosta päättäminen, yrityksen jakaminen erillisiin, esimerkiksi osatoimialojen mukaisesti yhtiöihin, erilaiset liittoutumat ja yhteistyösopimukset.

Sisäisestä organisaatiosta päättämisen toimivallassa ja mekanismeissa liikelaitoksella ja yhtiöllä ei ole eroa, päätösvalta on hallituksella. Sen sijaan liikelaitos ei voi omin päätöksin yhtiöittää osaa toiminnoistaan ilman vähintään valtioneuvoston lupaa, eikä ilman vastaavaa lupaa tehdä merkittäviä vastuita sisältäviä sopimuksia kumppaneidensa kanssa.

Toimialarationalisoinnit ja yhtiöittämistä tai jakautumista edellyttävät toimet ovat yhtiömuodossa huomattavasti helpompia kuin liikelaitokselle, mutta sisäinen organisointi ellei se edellytä erillisen yhtiön perustamista on molemmissa toimintamuodoissa yhtä joustavaa.

## 7.7 Rahoituskysymykset, verokohtelu ja voitonjako

Rahoitukseen kuuluu lainanotto, lainaehdot, konsernin sisäiset rahoitukset, riskirahoitus ja lyhytaikainen rahoitus.

Lainarahoituksen mekanismit ja ehdot sekä riskipääoman saannin arvioisin olevan liikelaitokselle ja valtion yhtiölle jokseenkin samat. Uuden liikelaitoslain mukaisen valtion takausprovision käyttöönoton jälkeen arvioisin myös kilpailuneutraliteetin yksityisiin, vastaavan vakavaraisuuden omaaviin yhtiöihin tältä osin toteutuvan. Pieni, tai jossakin tilanteessa voi olla myös suuri, ero on siinä, että lainarahoituksen vuotuisen ylärajan päättää liikelaitoksilla eduskunta ja yhtiöllä hallitus.

Konsernin sisäiset rahoitusmekanismit ovat liikelaitoskonsernilla selkeästi rajoitetummat kuin yhtiöllä mikäli liikelaitoslain perusteluissa oleva kielto konserniavustuksesta tarkoittaa muutakin kuin verotuksellisista syistä tehtyä konserniavustusta.

Hyvin hoidetuilla yksityisillä yhtiöillä arvioisin riskipääoman saannin olevan helpompaa kuin liikelaitoksella tai valtionyhtiöllä.

Liikelaitoksen verokohtelu on verolainsäädännön mukaan selvästi rajoitetumpaa kuin yhtiöillä. Tässä suhteessa liikelaitoksella voidaan kokea olevan tiettyä kilpailuetua. Valtioomistaja voi kuitenkin omissa voitonjakopäätöksissään ottaa halutessaan tämän huomioon, ja esimerkiksi Tieliikelaitoksen kohdalla on näin tapahtunutkin, voitontuloutuksen ylittäessä selkeästi sen mitä liikelaitosta perustettaessa asetettiin tavoitteeksi. Tämän voi tulkita olleen eräänlaista ”verovastaavuutta”.

Liikelaitos on verotuksellisesti yhtiötä edullisemmassa asemassa, jonka voi tulkita, ja Tielikelaitoksen kilpailijat ovat tulkinneetkin liikelaitoksen kilpailueduksi. Toistaiseksi suurempi voitonjako on kompensoinut tätä.

Voitonjaon periaatteet riippuvat omistajasta. Osakeyhtiön tarkoituksena on tuottaa taloudellista hyötyä omistajalle. Taloudellinen hyöty on osinkoja ja yhtiön arvon nousua. Valtion yhtiöitä ja liikelaitoksia pidetään yleensä maltillisempaa tulostavoitetta ja myös maltillisempaa voitonjakopolitiikkaa harjoittavina kuin yksityisiä ansaintatalouden yhtiöitä.

Liikenne- ja viestintäministeriö edellyttää yhtiöiltään ja liikelaitoksiltaan kannattavuutta niin, että ne pystyvät investoimaan strategiseen kasvuun säilyttäen rahoitusrakenteensa terveenä sekä täyttävät tulos- ja voitonjakotavoitteet. Ministeriö on ilmoittanut tavoitteeseen pitkäjänteisen, tasaisesti kasvavan osinkokehityksen. Voitonjakotavoite on 40 prosenttia yhtiöiden ja 30 prosenttia liikelaitosten tuloksesta. Pitkävaikutteisilta yhteiskunnallisilta infrastruktuuriliikelaitoksilta ministeriö edellyttää vähintään neljän prosentin tuottoa peruspääomalle. Osinkoja ja voitontuloutusta ministeriö tarkastelee kuitenkin aina tilanne-, yhtiö- ja liikelaitoskohtaisesti. Hallitusohjelmassa on lisäksi todettu, että VR-yhtymä Oy:n ja Tielikelaitoksen voitontuloutus budjetoidaan infrastruktuurin hyväksi.

Tielikelaitoksen omana strategisena tavoitteena on 10 %:n tuotto sijoitetulle pääomalle eli tällä hetkellä noin 15 miljoonaa euroa. Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman voitonjakotavoitteen mukaan voitontuloutus olisi liikelaitokselle 4,5 miljoonaa euroa ja yhtiölle 6 miljoonaa euroa.

Liikelaitoksen ja valtionyhtiön voitonjakoperiaatteissa ei ole oleellista eroa. Tulostavoitteen periaatteet ovat molemmilla organisaatiomuodoilla ymmärrettävästi täsmälleen samat, eli riittävä kannattavuus turvaamaan strategisen kasvun, pitkäjänteisen kilpailukyvyyn sekä rahoitusrakenteen terveyden.

## **7.8 Henkilöstö- ja sopimusasiat**

Henkilöstön etuuskysymyksissä liikelaitos on sidottu TES-asioita lukuun ottamatta valtion järjestelmiin. Työehto- ja muissa sopimusasioissa mekanismit ovat liikelaitokselle ja yhtiölle samat. Liikelaitoksilla on oma työnantajajyhdistys (LTY), joka neuvottelee sopimukset pääjärjestöjen kanssa aivan samalla tavalla kuin yrityssektori. LTY:n jäsenenä on myös valtionyhtiöitä.

Eläke- ja lomaetuudet poikkeavat yhtiöissä liikelaitoksen noudattamista valtion järjestelmistä, mutta lomaetuuksia lukuun ottamatta järjestelmät ovat lähentyneet toisiaan. Lomaetuuksista tulisi ainakin uusien henkilöiden kohdalla yhtiössä sovittavaksi kilpailijoita vastaavasti samaan tapaan kuin esimerkiksi VR:n ja Posti-Telen sekä Raskoneen kohdalla meneteltiin niitä yhtiötettäessä.

Yhtiömalli tasoittaisi ilmeisesti pelikenttää myös henkilöstö- ja sopimusasioiden kohdalla.

## 7.9 Julkisuus ja hankinnat

Laki julkisista hankinnoista on selkeä liiketoiminnallinen haitta liikelaitokselle. Liikelaitos on nykyisen lain mukaan velvollinen noudattamaan ko. lain prosesseja valitusmahdollisuuksineen vaikka tilaajaorganisaatio olisi jo kilpailuttanut kyseisen hankinnan. Hankintojen kilpailuttaminen on sinänsä normaali ja tarkasti noudatettu käytäntö myös yrityksissä, mutta julkisista hankinnoista annetun lain mukaiset prosessit ovat kilpailutilanteessa toimivalle liikelaitokselle jo kertaalleen kilpaillun urakan osalta tarpeetonta ja haitallista. Liikelaitoksen intressissä on joka tapauksessa kilpailuttaa hankintansa ja toimitusjohtaja ja hallitus valvovat menettelyjen asiallisuutta, mutta lain laajat valitusoikeudet ja kaavamaiset menettelyt määräaikoineen ovat kilpailuhaitta liikelaitokselle.

Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta ei nähdäkseni ole säädetty liikelaitoksia varten, ne vain yksinkertaisesti lisättiin soveltamisalaan mahdollisesti sen vuoksi, että eräillä liikelaitoksilla on myös viranomaistehtäviä. Tältä osin lain soveltaminen onkin täysin perusteltua. Sen sijaan kilpailutilanteessa olevaan liiketoimintaan tulisi voida soveltaa samoja periaatteita kuin osakeyhtiöt. Vaikka julkisuuslakiin sisältyy tietyt asialliset mekanismit liikesalaisten tietojen salassa pitämiseen on kuormittavien prosessien mahdollisuus aina olemassa ja energiaa kuluu. Lisäksi tämä voi olla kilpailijoiden keino vaikeuttaa toisen osapuolen toimintaa, vaikka en sitä kyllä Suomen rehdistä yrittäjäkunnasta usko.

Julkisuuslaki on nykyisellään selkeä haitta liikelaitosten liiketoiminnalle ja ellei kohdassa 6.3. tekemääni ehdotusta voida toteuttaa myös tämä seikka puoltaa Tieliikelaitoksen yhtiöittämistä.

## 7.10 Omistajaohjaus

Edellä on käynyt ilmi, että liikelaitos- ja osakeyhtiömallit merkitsevät valtio-omistajan kannalta erilaisia päätöksentekorakenteita. Uusi liikelaitoslaki on vastuiden osalta hieman lähentynyt osakeyhtiölakia, mutta markkinoilla toimimisen rajoitteet ja liittymät valtion päätöksentekojärjestelmään ovat säilyneet ennallaan.

Osakeyhtiössä omistaja toimii yhtiökokouksen kautta. Yhtiökokous valitsee edustajakseen yhtiölle hallituksen, joka vastaa kaikille osakkeenomistajille yhtiön liiketoiminnasta. Yhdessä toimivan johdon kanssa hallitus päättää yhtiön liiketoiminnan keskeisistä ratkaisuksista osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti. Yhtiön päätöksiä ohjaavat lisäksi yhtiöjärjestys, joustavasti ja nopeasti muutettavissa oleva toimialamäärittely sekä liiketaloudelliset lähtökohdat. Päätöksenteko on nopeaa, joustavaa ja liiketaloudellista näkökulmaa sekä yhtiön etua korostavaa.

Valtion liikelaitoksella ei ole yhtiökokousta, vaan vastaavat asiat ratkaistaan valtion päätöksentekojärjestelmässä erillisinä prosesseina: lainsäädännöllä Eduskunnassa, budjettikäsittelyssä Eduskunnassa, valtioneuvoston päätöksellä tai ohjaavan ministeriön päätöksellä. Liikelaitoksen toiminnan määrittelevät säännökset ovat liikelaitoslaissa sekä liikelaitoksesta annetussa erillisessä laissa. Tällöin mm. toimialamuutokseen tai vaikkapa vain nimen muutokseen vaadittava menettely on raskas ja monisäikeinen verrattuna osakeyhtiön päätöksiin.

Liikelaitoksen ohjauksessa on useita liittymäkohtia valtion talousarvioon, jonka käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet, hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen, antaa suostumuksen lainanottoon, hyväksyy liikelaitoksen varainhoitovuoden investointien enimmäismäärän ja antaa suostumuksen takauksen antamiseen tytäryhtiön lainasta.

Eduskunnan päätösten jälkeen ministeriö päättää niissä puitteissa liikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteista sekä päättää liikelaitoksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta. Valtioneuvosto vahvistaa liikelaitoksen tilinpäätöksen ja päättää osinkoa vastaavasta voiton tuloutuksesta. Valtioneuvosto vahvistaa liikelaitoksen tilinpäätöksen ja päättää osinkoa vastaavasta voiton tuloutuksesta.

Valtioneuvosto nimittää liikelaitoksen hallituksen ja antaa tarvittaessa määräyksiä ja ohjeita liikelaitoksen toiminnasta ja taloudesta. Lisäksi ministeriö asettaa vuosittain liikelaitokselle tilintarkastajat. Valtioneuvosto hyväksyy merkittävien tytäryhtiöiden perustamisen.

Omistajaohjaus on liikelaitoksella huomattavasti yhtiötä kaavamaisempaa, muotoihin sidottua ja siinä heijastuu tai voi heijastua myös liiketaloudellisten tavoitteiden ohella muitakin yhteiskunnallisia ja poliittisia tavoitteita.

Mikäli omistaja haluaa Tielikelaitoksen toimivan ensisijaisesti liiketaloudellisesti suuntautuneena toimijana kilpailluilla markkinoilla, ovat osakeyhtiön omistajaohjausmekanismit liikelaitoksen ohjausta selkeämpiä ja ristiriidattomampia. Mikään ei tietenkään estä valtio-omistajaa harjoittamasta liikelaitoksen omistajaohjauksessa sisällöllisesti samanlaista ohjausta kuin yhtiöittensä osalta, eli valtioneuvoston omistajapoliittisen päätöksen periaatteiden mukaisesti:

- Valtio on omistajapolitiikassaan käytännönläheinen
- Valtio on vahvasti suuntautunut arvonmuodostukseen
- Valtio ei puutu yhtiöiden operatiivisiin asioihin
- Yhtiöissä, joissa valtiolla on omistusta, osakkeenomistajat ovat keskenään yhdenvertaisessa asemassa
- Valtio pyrkii turvaamaan yhtiöiden kilpailukyvyn luomalla yhtiöille edellytyksiä kasvaa ja kehittyä suomalaisen osaamisen perustalta
- Omistusjärjestelyjen lähtökohtana on parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen
- Mikäli omistajana halutaan poikkeuksellisesti tehdä yksittäistä yhtiötä koskevia, sen hallintoelinten kannasta poikkeavia ratkaisuja, nämä päätökset tehdään yhtiökokouksessa.

Kokemukseni mukaan valtio-omistajaa edustavilla kaikilla osapuolilla ei ole selkeää käsitystä liikelaitoksen ohjausperiaatteista, vaan nimen perässä oleva laitos-sana johtaa kovin helposti virastomaiseen ohjauskulttuuriin. Tätä taipumusta korostaa varmaan liikelaitosten sidosryhmien, asiakkaiden ja suuren yleisön käsitykset, että liikelaitoksia voi ohjata ja määrätä millaisilla mekanismeilla tahansa, kun taas yhtiöiden suhteen alkaa jo olla kollektiivinen ymmärrys siitä, että yhtiöt toimivat osakeyhtiölain logiikan mukaisesti.

Osakeyhtiön omistajaohjaus on huomattavasti liikelaitoksen omistajaohjausta linjakkaampaa ja eri hallintoelinten oikeat vastuusuhteet hallitaan osakeyhtiömallissa liikelaitosmallia paremmin. Sinänsä liikelaitoksenkaan omistajaohjausmekanismit eivät ole säädettyinä hassumpia, mutta -laitos nimi ja valtionhallinnon perinne sekä sidosryhmien valtionhallintoon kohdistamat yleiset odotukset painavat ja houkuttelevat ohjaavia tahoja toimimaan ahtaasti ja joskus jopa liikelaitoksille säädettyjä menettelytapoja noudattamatta.

## 8 TIELIIKELAITOKSEN STRATEGIA

Näiden osakeyhtiömallin ja liikelaitosmallin liiketoiminnallisten vertailujen jälkeen on paikallaan luoda katsaus Tieliikelaitoksen strategian ydinkohtiin ja asettaa joka kohdassa kysymyksiä; kummassa mallissa tämän strategiakohdan noudattaminen onnistuisi helpommin ja luontevammin.

Tieliikelaitos on nyt siirtymäkauden jälkeen toimialallaan tasavertainen toimija muiden alan yritysten kanssa. Tässä kuvaamani Tieliikelaitoksen strategian päälinjat on laitos laatinut ottamatta vielä kantaa tulevaisuuden organisaatiomuotoon. Strategiaa laatiessaan ei Tieliikelaitoksessa ole myöskään ajateltu, että organisaatiomalli sinänsä lopullisesti rajoitaisi toimintamahdollisuuksia miltään osin. Organisaatiomalli saattaa kyllä joiltakin osin tehdä strategian toteuttamisen hankalammaksi ja vaikuttaa myös laitoksen kilpailukykyyn ja sitä kautta saavutuksiin, mutta organisaatiomallin ei ole uskottu estävän suunniteltua toimintalinjaa. Todellisuudessa se voisi sen tehdä. Otan organisaatiomalliin kantaa Tieliikelaitoksen strategian toteuttamista ajatellen seuraavan luvussa, jossa vertailen organisaatiovaihtoehtoja myös muista näkökulmista.

Seuraavat tavoitelauseet Tieliikelaitoksen strategiassa kuvaavat pähkinänkuoressa Tieliikelaitoksen pyrkimyksiä lähivuosina. Olen valinnut Tieliikelaitoksen strategiasta tähän kuvaukseeni ne yleiset osat, joiden toteutumiseen laitoksen organisaation kehittämällä on mielestäni vaikutusta. Yksityiskohtaisia tuote- ja palvelustrategioita ei liikesalaisuuksina ole tässä tarpeen käsitellä.

Tieliikelaitoksen perusstrategiat ovat seuraavat:

### **Tieliikelaitos on johtava suomalainen infra-alan palveluyritys ja alan suunnannäyttäjä**

- Tieliikelaitoksen toimiala on sama kuin sen keskeisillä kilpailijoilla
- Tieliikelaitos säilyttää markkinajohtajuutensa infra-alalla
- Päämarkkina-alue on Suomi. Lähialueille etabloidutaan erilaisin yhteistyömuodoin ja verkottamalla paikallisten toimijoiden kanssa sekä yritysostoin.
- Tieliikelaitoksen asema kilpailukentässä on yleisesti hyväksytty ja laitoksen imago on hyvä

### **Kannattavuus turvaa tulevaisuuden**

- Sijoitetun pääoman tuotto on vähintään 10 %
- Kilpailukykyyn pitkäjänteinen kehittäminen on kannattavuuskehityksen elinehto
- Omavaraisuusaste on yli 40 %
- Vuodesta 2006 alkaen liikevaihto kasvaa 10 % vuodessa
- Kansainvälisen toiminnan osuus liikevaihdosta vuonna 2010 on 10 %
- Markkinaosuuden väistämätön alenema Tiehallinnon tilauksissa korvataan markkinaosuuksien kasvulla muiden tilaajien soveltuvissa töissä
- Tieliikelaitoksen win-win-periaatteelle rakentuva kumppanuusverkosto täydentää laitoksen omaa osaamista



### **Asiakasta lähellä kuunnellen ja palvellen**

- Asiakaslähtöisyys: Teitä varten – Teitä palvellen on laitoksen menestymisen edellytys
- Asiakasratkaisuihin Tieliikelaitos ottaa huomioon tilaaja-asiakkaille tärkeät asiat; kokonaistaloudellisuuden, elinkaaren, ympäristön sekä väylien loppukäyttäjien intressit
- Asiakasratkaisut kehitetään kunkin tilaajan erityistarpeiden pohjalta heitä kuunnellen
- Tavoitteena ovat pitkäaikaiset kumppanuussopimukset

### **Innostuneilla osaajilla onnistutaan**

- Tieliikelaitos tukee ja kannustaa henkilöstönsä tuloshakuisuutta ja uuden oppimista
- Tieliikelaitos kehittää palvelukulttuuriaan kokonaisvaltaisesti ja kattavasti
- Henkilöstön osaamista kehitetään jatkuvasti
- Tieliikelaitos on houkutteleva työpaikka ja henkilöstötyytyväisyys heijastuu tuloksessa ja näkyy myös laitoksen ulkopuolelle
- Projektit vaihtuvat, työsuhteet jatkuvat
- Tieliikelaitos arvostaa työsuhteiden jatkuvuutta, sen paras turva on osaaminen, joustavuus ja uudet tilaukset ja tehtävät
- Palkitseminen on tärkeä osa johtamista kaikilla tasoilla
- Tieliikelaitoksen työsuhteen ehdot ovat kilpailukykyiset ja houkuttelevat

### **Prosesseilla puhtia toimintaan**

- Tieliikelaitoksen kilpailukyky perustuu korkeatasoiseen projektinhallintaan sekä jatkuvaan tuote- ja menetelmäkehitykseen
- Tieliikelaitoksessa panostetaan uusiin liiketoimintoihin, hankintoihin, kumppanuuksiin ja eri osaamisalueiden ja tulosyksiköiden yhteistyöhön
- Tieliikelaitoksessa panostetaan tutkimus- ja kehitystoimintaan vähintään 1 % liikevaihdosta
- Kumppanuus- ja osakassopimuksilla sekä strategisilla yritysostoilla varmistetaan kattava osaaminen

Monilta osin Tieliikelaitoksen päästrategiat ovat sellaiset, että organisaatiomuodolla – liikelaitos tai yhtiö – ei ole niiden toteutumiseen kovin suurta vaikutusta, edellyttäen että omistajaohjaus on liiketaloudellisia tavoitteita korostavaa ja operatiivisiin asioihin puuttumaton. Toiset ovat taas sellaisia, että organisaatiomallien erilaisilla pelisäännöillä, imagoilla, vastuilla ja päätöksentekoketjulla on niiden toteuttamisessa ratkaiseva merkitys.

## 9 VAIHTOEHTOJEN VERTAILU ERI NÄKÖKULMISTA

Luvussa seitsemän vertasin liikelaitos- ja yhtiömalleja tehokkaan liiketoiminnan kannalta. Muitakin näkökulmia voi yhteiskunnassa olla. Ministeriön asettamiskirjeessä minun edellytettiin analysoivan Tieliikelaitoksen kehittämisvaihtoehtoja liiketoiminnan kehittämisen kannalta, henkilöstön kannalta, toimialan markkinoiden kehittämisen kannalta, valtion omistajapolitiikan sekä asiakkaiden kannalta.

### 9.1 Tieliikelaitoksen liiketoiminnan kehittämisen näkökulma.

Luvun seitsemän analyysin perusteella on selvää, että osakeyhtiömalli siirtäessään liiketoiminnallista vastuuta liikelaitoksen suhteellisen raskaalta omistajaohjaukselta yhtiön hallitukselle ja toimivalle johdolle on operatiivisen toiminnan kannalta joustavampi ja liiketaloudellisia periaatteita enemmän korostava. Edelleen osakeyhtiömalli poistaessaan liikelaitoksen lukuisat toimintarajoitteet luo paremmat ja laajemmat mahdollisuudet Tieliikelaitoksen liiketoiminnan kehittämiseen. Mikäli olisi käytännössä mahdollista toteuttaa luvussa 6.3. esittämäni liikelaitosmallin kehittämistoimet Tieliikelaitoksen laitoskohtaisessa laissa, olisi arvioni tältä osin sama, mutta lievempi.

Organisaation toimintaan vaikuttaa myös sen imago. On yleinen käsitys, että yhtiömallin imago on jostain syystä liikelaitosmallin imagoa parempi ja antaa uskottavamman kuvan reilusta ja tasapuolisesta liiketoiminnasta.

Tieliikelaitoksen liiketoiminnan kehittämiseen vaikuttaa niin ikään kilpailijoiden suhtautuminen, arvelut, epäluulot, syytökset - aiheellisia tai ei- ja kantelutkin. Liikelaitosmalli tarjoaa näille kaikille yhtiömallia enemmän kasvualustaa ja foorumeita. Siten yhtiömalli vapauttaisi enemmän energiaa todelliseen kehittämiseen ja olisi tunnettuna ja yleisenä liiketoiminnan organisaatiomallina kilpailijoiden ja yhteistyökumppaneiden helpompi hyväksyä.

### 9.2 Henkilöstön näkökulma

Henkilöstön kannalta organisaatiomalleja voi pyrkiä arvioimaan ainakin työsuhteen pysyvyyden ja työsuhteen ehtojen kannalta, työtehtävien mielekkyyden ja innostavuuden kannalta, uralla etenemisen kannalta, työviihtyvyyden kannalta, ja yleensä hyvän henkilöstöpolitiikan noudattamisen kannalta. Muitakin asioita varmasti on, ainakin yksilötasolla.

Liikelaitoksessa ja osakeyhtiössä henkilöstön asema on nähdäkseni yleisperiaatteiltaan sama. Työsuhteen pysyvyyden suhteen ei liikelaitoksella ole käytettävissään yhtiöistä poikkeavia instrumentteja. Molemmissa organisaatioissa työsuhteen pysyvyyden pääkriteeri on liiketoiminnassa onnistuminen ja riittävä kannattavuus. Tieliikelaitoksen nykyinen henkilöstöstrategia ”Innostuneilla osaajilla onnistutaan” olisi nähdäkseni sama myös yhtiömuodossa. Peruskysymys tältä osin on siis; kumpi organisaatiomalli on kilpailukykyisempi.

Työsuhteen ehtojen osalta en myöskään näe suuria eroja. Työsuhteen ehdot ovat alalla kuin alalla ja yhtiössä kuin yhtiössä oltava kilpailukykyiset, jotta liiketoiminnan koko yhtälö ml. henkilöstön pysyvyys ja innostuneisuus säilyy ja kehittyy. Perinteisesti valtiolla etuudet ovat olleet yksityistä sektoria paremmat lähinnä eläkkeiden ja lomaoikeuksien kohdalla. Yhtiöittämisessä tulisi löytää tasapaino sille, että etuuksista ei tule yhtiölle sen kilpailuasemaa vääristäviä rasitteita ja toisaalta sille, että ratkaisut ovat henkilöstön kannalta kohtuulliset. Se lienee luonnollista, että mahdollisessa siirtymätilanteessa vanha henkilöstö säilyttää entiset etuutensa, ellei toisin sovita.

Työtehtävien mielekkyys, innostavuus ja uralla etenemisen mahdollisuudet arvioisin molemmilla organisaatiomalleilla pääosin samoiksi, joskin yhtiömuoto myös uusine mahdollisuuksineen tuo esimerkiksi ulkomaiset työtehtävät todennäköisemmiksi samoin kuin urakehitysmahdollisuudet voivat yhtiössä olla muutoinkin liikelaitosta mielenkiintoisempia.

Työviihtyvyyden ja yleensä hyvän henkilöstöpolitiikan noudattamisen suhteen ei organisaatiomallilla pitäisi olla eroja, joskin jälleen totean, että liikelaitosmallin rajoitteiden poistuminen avaisi uusia keinoja myös näissä asioissa. Mikään ei kuitenkaan tapahdu itsestään yli yön mallin muuttumisen seurauksena, vaan kaikki kehitys vaatii työtä ja pitkäjänteisiä ponnisteluja. Uusien mahdollisuuksien olemassaolon arvioisin sinänsä olevan jonkinasteinen hyöty. Kaikkia mahdollisuuksia ei ole pakko käyttää.

Henkilöstö suhtautuu organisaatiomuutoksiin yleensä tietyllä varauksella. Pahimpana uhkana muutostilanteessa koetaan vaikutukset työsuhteen pysyvyyteen, kuten oli nähtävissä heijastumana esimerkiksi Eduskunnan lausumassa tielaitosuudistuksen yhteydessä. Hyvällä ja rehellisellä yhteistoiminnalla ja yhteisellä vaihtoehtojen arvioinneilla valtiolla on päästy toteutetuissa yhtiöittämisissä kohtuullisiin tuloksiin. Myös sellainen toteamus on esitetty, että liikelaitostettujen organisaatioiden henkilöstö ei haluaisi palata virastomuotoon, eikä yhtiöitettyjen organisaatioiden henkilöstö liikelaitosmuotoon. Tämä arvio on asetettava ao. alan yleisen kilpailutilanteen kehikkoon.

### **9.3 Toimialan markkinoiden kehittämisen näkökulma**

Valtiolla on vastuu paitsi omistamiensa laitosten ja yhtiöiden kehittämisestä myös yleisempi vastuu Suomen elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä, tässä tapauksessa maa- ja vesirakennusosalasta. Valtion yleiseen vastuuseen kuuluu monia asioita; vastuu markkinoiden ja kilpailun toimivuudesta, vastuu perustutkimuksesta, vastuu hankintamenettelyjen kehittämisestä, vastuu rakenteiden uudistumisesta, vastuu alan lainsäädännön kehittämisestä ja noudattamisen valvonnasta ja vastuu yhteisten pelisääntöjen reiluudesta.

Tieliikelaitos on suuri toimija alalla. Pääosa toimijoista on yhtiömuotoisia, yksi on liikelaitos ja lisäksi alalla on virastomuotoisia toimijoita, mm. kunnat.

En ole pystynyt löytämään perusteita liikelaitos- tai yhtiömallin paremmuudesta tai huonommuudesta valtiolle sen markkinoiden yleisen kehittämisvastuun kannalta. Yhtiömuotoisena Tieliikelaitoksella olisi vähintään yhtä suuri tarve kehittää toimintaansa ja lisätä sitä kautta kilpailua alalla. Valtio ei pääse vastuustaan kehittää elinkeinoelämää oli sillä itsellään alalla sitten minkä muotoinen toimija tahansa, tai ei omaa toimijaa lainkaan.

Voisi ajatella, että omistaessaan maan merkittävimmät infrastruktuurit valtiolle olisi toimialan markkinoiden ja yleisen elinkeinopoliittisen kehittämisen kannalta hyödyllistä, että sen oma tuotannollinen toimija olisi organisaatorakenteeltaan alan muita toimijoita vastaava.

#### **9.4 Asiakkaiden näkökulma**

Asiakkaat haluavat kaikilla investoinneillaan ja ylläpitotoimillaan lisäarvoa omalle perustoiminnalleen. Lisäksi monet infrastruktuuri- ja muiden rakennuspalveluiden tilaajat ovat valmiita luopumaan omasta tuotannostaan näissä tukitoiminnoissaan, jos osa-alueella on kilpaillut markkinat. Omasta tuotannosta ei kuitenkaan haluta ulkoisen monopolin pauloihin. Suuret tilaajat haluavat kannustaa innovatiivisiin ratkaisuihin ja ovat valmiita antamaan niille myös tilaa. Suurilla tilaajilla on selkeä ote asioihin ja ne haluavat kehittää alan yhteisiä pelisääntöjä yhdessä alan tuotannollisten toimijoiden kanssa. Tätä kehitystä varmaankin edesauttaa ja helpottaa toimijoiden samankaltaiset organisatoriset lähtökohdat ja epäluuloista vapaa pelitilanne.

Asiakkaiden näkökulmasta toimittajan organisaatiomallilla ei ole suurta merkitystä, mutta toimittaja, jonka on noudatettava toimituksessaan julkisten hankintojen menettelyä saattaa asiakkaan näkökulmasta olla näistä menettelytavoista johtuen joissakin tilanteissa liian hidas.

Asiakkaan näkökulmasta jokaisen toimittajaorganisaation ketteryys ja erityisehtojen puuttuminen on etu. Samoin alan kilpailun toimivuus on hyvin tärkeää.

#### **9.5 Yhtiömuotoisten kilpailijoiden näkökulma**

Lienee sanomattakin selvää, että kilpailijoiden näkökulmasta Tieliikelaitos tulisi yhtiöittää nopeasti, jotta kilpailijat voisivat vakuuttua pelikentän tasaisuudesta ja kaikkien toimijoiden yhtäläisistä pelisäännöistä. On kuitenkin syytä todeta, että yhtäläisten pelisääntöjen osalta liikelaitos on pelin reiluudessa kilpakumppaneilleen mainettaan parempi, ja edellä esittämiäni analyysien valossa ehkä suorastaan tasoitusta antava osapuoli.

Eräissä yhteyksissä on kilpailijoiden suunnalta todettu varsin painokkaasti, että Tieliikelaitos on liian suuri ja määräävässä markkina-asemassa, josta syystä se tulisi yhtiöittäessä jakaa useampaan osaan. Yleisimmin on esitetty, että Tieliikelaitoksen suunnittelutoiminta tulisi erottaa institutionaalisesti urakoinnista.

Luvun neljä ja viisi analyysien perusteella on käynyt selväksi, että Tieliikelaitos ei ole läheskään maan suurin rakennusliike, vaan neljänneksi suurin, ja että sillä ei myöskään ole määräävää markkina-asemaa millään toimialansa osa-alueella.

Tieliikelaitoksen mahdollinen jakaminen yhtiömallissa, sen tytäryhtiöittäminen tai muut rakennejärjestelyt ovat mielestäni tärkeitä yhtiön hallituksen ja toimivan johdon instrumentteja niiden pyrkiessä kehittämään liiketoimintaa.

Niitä ei tule tehdä organisaatiomallin muutostilanteessa, vaan osana liiketoiminnan kehittämistä yhtiön sisältäpäin analysoituna ja ajettuna tarpeena.

Alan hankintamenettelyt kehittyvät kokonaishankintojen ja elinkaarimallien suuntaan jonka seurauksena suunnittelua ja urakointia ollaan eri keinoin kytkemässä lähemmäksi toisiinsa, kuten talonrakennusalalla on yksi suuntaus ja malli ollut jo pitkään. Maarakennusmarkkinoilla on vahvistumassa suunta, jossa kilpailijat etsivät samankaltaista osaamisen laaja-alaisuutta kuin Tieliikelaitoksella jo on.

Voi esittää myös sellaisen arvion, että Tieliikelaitoksen jakaminen heikentäisi alan innovatiivisuutta kokonaisuutena, poistaisi yhden vahvoista neljästä toimijasta ja olisi alalle monella muullakin tapaa vahingollinen. Yhtiömuotoisena Tieliikelaitokselle ei tulisi asettaa rajoitteita toimialan ja toimialueen joustavalle, liiketoiminnallisen hyödyn ja intressin mukaiselle kehitymiselle. Liiketaloudellisesti kypsien toimintatapa onkin jättää mahdolliset rakennejärjestelyt yhtiömuotoisen Tieliikelaitoksen omien hallintoelinten myöhempien liiketoiminnallisten arvioiden ja ratkaisujen varaan.

## **9.6 Valtion omistajapolitiikan näkökulma**

Arvioitaessa valtion omistajapolitiikan hoitamisen vaikuttavuutta joko liikelaitoksessa tai yhtiössä on aluksi pyrittävä erittelemään millaisia yleisiä tavoitteita valtio on omistajapolitiikalleen asettanut.

Hallitusohjelmassa yhtiöiden osalta tavoitteeksi on asetettu ennustettava, aktiivinen ja markkinaehtoinen omistajapolitiikka sekä yhtiöiden kehittäminen, hyvä henkilöstöpolitiikka ja valtion omistuksen arvonnostaminen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on omalta osaltaan lisäksi linjannut, että ministeriö huolehtii hallinnonalan yhtiöiden liiketoiminnan strategisesta kehittämisestä sekä yhtiöiden kannattavuudesta, osingonmaksukyvyistä, arvonnkehityksestä ja omistajapohjan laajentamisesta. Lisäksi ministeriö on todennut, että kun yhtiöt ja liikelaitokset menestyvät liiketoiminnassaan, ne tarjoavat kilpailukykyiset ja tasokkaat liikenne- ja viestintäpalvelut yhteiskunnalle. Edelleen ministeriö on ilmoittanut, että valtion omistajuudella ei aseteta yhtiön liiketoiminnan kannalta ristiriitaisia tavoitteita. Liikelaitosten suhteen ministeriö on todennut noudattavansa soveltuvin osin samoja toimintalinjoja.

Erityisesti Tieliikelaitoksen osalta ministeriö on todennut painottavansa tavoitetta kehittää Tieliikelaitoksesta infra-alan suunnannäyttäjä sekä johtava liikenneväyliin ja liikenneympäristöön keskittyvä palvelujen kehittäjä. Lisäksi on todettu siirtymäkauden rajoitusten poistuminen vuoden 2005 alusta lukien. Ministeriön yleinen strateginen tavoite on siten yhdensuuntainen edellä kuvaamani Tieliikelaitoksen päästrategian kanssa. Vuonna 2001 tehdyn tielaitosuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli toimivien tienpidon markkinoiden luominen ja ylläpito. Tähän tavoitteeseen pyrkiminen ei varmaankaan pysähtynyt uudistuksen toteutumiseen, vaan on jatkuva.

Tarkempia yleisiä omistajapolitiittisia linjauksia valtioneuvostolta on ainoastaan yhtiöiden osalta.

Edellä jo totesinkin nämä vuodelta 2004 olevat linjaukset ja toistettakoon ne myös tässä:

- Valtio on omistajapolitiikassaan käytännönläheinen
- Valtio on vahvasti suuntautunut arvomuodostukseen
- Valtio ei puutu yhtiöiden operatiivisiin asioihin
- Yhtiöissä, joissa valtiolla on omistusta, osakkeenomistajat ovat keskenään yhdenvertaisessa asemassa
- Valtio pyrkii turvaamaan yhtiöiden kilpailukyvyn luomalla yhtiöille edellytyksiä kasvaa ja kehittyä suomalaisen osaamisen perustalta
- Omistusjärjestelyjen lähtökohtana on parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen
- Mikäli omistajana halutaan poikkeuksellisesti tehdä yksittäistä yhtiötä koskevia, sen hallintoelinten kannasta poikkeavia ratkaisuja, nämä päätökset tehdään yhtiökokouksessa.

Vastaavia linjauksia ei ole tehty valtion liikelaitosmuodossa toimiville yrityksille, mutta uusi liikelaitoslaki lähentyessään osakeyhtiölakia antaa ymmärtää, että kovin suurta eroa ohjauspolitiikassa ei ilmeisesti ole. Se on kuitenkin tiedostettava, että liikelaitoslain mukaan on Eduskunnan asia hyväksyä vuosittain liikelaitoksen keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet ja että ministeriön asettaessaan liikelaitokselle tulostavoitetta on tehtävä se niin, että liikelaitoksella on mahdollisuus saavuttaa eduskunnan asettamat tavoitteet.

Liikelaitoksella nykymuodossaan on omistajan taloudellisia ja markkinoiden kehittämiseen liittyviä tavoitteita estäviä rajoitteita. Toimialasääntelyn jäykkyys ja muu ohjausjärjestelmään sisältyvä erilaisuus kilpailijoihin verrattuna rajoittaa omistajan näiden tavoitteiden toteuttamista. Jos omistaja haluaa painottaa palvelutarjonnan turvaamista esimerkiksi asettamallaan palvelutavoitteilla, ohjaaminen liikelaitosmuodossa on periaatteessa tehokkaampaa kuin yhtiömuodossa. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon liikelaitoslain selkeä tavoite vain kannattavan liiketoiminnan harjoittamisesta ja toisaalta osto- ja korvausmekanismit liikelaitokselta edellytettävästä kannattamattomasta toiminnasta. Valtio-omistaja on siis ilmoittanut olevansa liikelaitosten osalta sitoutunut molempiin.

Omistajan henkilöstöpoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa liikelaitos ei ole muista organisaatiomuodoista poikkeavassa asemassa: henkilöstön aseman myönteinen kehitys edellyttää menestymistä kilpailluilla markkinoilla ja tätä kautta yhdenmukaiset kilpailuedellytykset muodostuvat omistajan näidenkin tavoitteiden pohjaksi.

Tieliikelaitoksen kehittäminen liikelaitoksena edellä kohdassa 6.3. esittämälläni tavalla merkitsisi omistajan kannalta olennaista eroa erityisesti nykyisiin liikelaitoksen rajoitteisiin. Tällöin omistajan kysymykseksi nousee kannattaako ylipäätään ylläpitää erilaista organisaatiomallia, jonka erot yhtiöön kaventuvat niinkin oleellisesti ja mikä merkitys vielä jäljelle jäävillä eroavuuksilla olisi käytännön tuloksiin ja ohjauksen toimivuuteen.

Tässä yhteydessä on tarpeen korostaa myös sitä, että valtion verovaroin hoidettujen liikenneväylien tasoon ja laajuuteen kohdistamat tavoitteet valtio asettaa tilaajavirastoille, eli Tiehallinnolle, Ratahallintokeskukselle ja Merenkululaitokselle. Näiden tilaajalaitosten asiana on puolestaan asettaa vastaavat ja lisäksi omat tavoitteensa kaikille tarjouspyyntöihin osallistuville tuotanto- organisaatioille. Lentokenttien ja tele- ja energiaverkkojen sekä satamien osalta kyseiset infrastruktuurin omistajat ovat asiakassuhteessa palvelujen käyttäjiin ja palvelutavoitteet tulevat niiltä osin suoraan asiakkailta..

Osakeyhtiömallissa toimiminen muuttaisi omistajan ohjausrakenteen Tieliikelaitokseen. Ohjausrakenteesta poistuisi muodollisuutta, jäykkyyttä ja hitautta. Markkinoiden kehittämisen, oman liiketoimintaorganisaationsa menestyksen ja omistajan omien taloudellisten tavoitteiden näkökulmasta osakeyhtiömalli toteuttaisi Tieliikelaitoksessa omistajan ohjaustavoitteita nykymallia paremmin, koska mm. markkinat ovat kilpaillut, erityisasemaa ei ole ja organisaation kilpailuedellytykset ja vastuut olisivat samat kuin alan muilla toimijoilla.

Valtio-omistajan tavoitteena tielaitosuudistuksessa oli ja on myös jatkossa alan markkinoiden kehittäminen, oman liiketoimintaorganisaation menestys ja omistajan taloudellinen hyöty sekä vahvan kotimaisen toimijan luominen kilpailullisesti neutraalille, kansainvälisyydelle toimintakentälle. Tieliikelaitoksen pilkkominen kilpailijoiden ostoyritysten kohdeksi ei palvelisi myöskään valtion tavoitteita.

## 10 TIELIIKELAITOKSEN YHTIÖITTÄMISEN EDELLYTYKSET

### 10.1 Perusedellytykset

Analyysieni perusteella totean, että Tieliikelaitoksen yhtiöittämiselle on hyvät perusedellytykset olemassa. Maa- ja vesirakennustoimialan markkinat kotimaassa ovat noin 6 miljardia euroa vuodessa ja kehittyvät suhteellisen tasaisesti. Alan markkinat ovat pääosin avoimessa kilpailutilanteessa, ja erityisesti tietynlaisena silmätikkuna oleva tienpito on kokonaan avattu kilpailulle. Lähialueilla markkinapotentiaalia on 1–2 miljardia lisää.

Tieliikelaitoksella ei ole historiastaan tai omistus pohjastaan johtuvaa erityisasemaa markkinoilla, eikä tienpidon suhteellisen vahvasta markkinaosuudesta huolimatta myöskään määräävää markkina-asemaa alalla, vaan kilpailu toimii hyvin. Maa- ja vesirakennusalan toimivat markkinat ovat seurausta siitä, että Suomessa toimii Tieliikelaitoksen lisäksi alalla neljä muuta valtakunnallista suurta rakennusyhtiötä sekä lukuisia joukko alueellisissa ja paikallisissa hankkeissa erittäin kilpailukykyisiä yrityksiä. Alan kokonaismarkkinoista Tieliikelaitoksen osuus on noin 8 %, liikenneväylien rakentamisen ja kunnossapidon markkinoista noin 20 % ja tienpidon markkinoista noin 57 %.

Tieliikelaitos on käynyt neljän vuoden siirtymäkauden aikana läpi perusteellisen toiminnallisen ja organisatorisen uudistuksen ja sen henkilöstö on sopeutettu vallitsevaan kilpailutilanteeseen. Tällä hetkellä sen kilpailukykyä voidaan liikevoitolla ja sijoitetun pääoman tuotolla mitattuna pitää kohtuullisen hyvänä ja alan suurilla toimijoilla vastaavana, tai vain hieman heikompana. Ottaen huomioon Tieliikelaitoksen toimintaa rajoittaneet siirtymäkauden varsin tiukat reunaehdot ja rajoitteet kilpailukykyä voi pitää sopivana. Tieliikelaitoksen oma-varaisuus vastaa alan suurilla toimijoilla. Rahoitusasema on kilpailijoilla hieman parempi, joskin siirtymäkauden velvoitteiden hoito tulee sitä hieman heikentämään.

Tieliikelaitoksen henkilöstön sopimusjärjestelmä vastaa yksityisen sektorin järjestelmää, ainoastaan eläke- ja lomaetuudet poikkeavat yhtiöissä noudatettavista ja niiden järjestämisestä kilpailukenttää vastaavaksi tulisi yhtiöittämisen yhteydessä sopia vastaavalla tavalla kuin valtion muissa yhtiöittämissitilanteissa on tehty.

Tieliikelaitoksella ei ole viranomaistehtäviä, eikä valtiolla ole käsittääkseni myöskään sellaisia omistajaohjausintressejä, jotka edellyttäisivät liikelaitosohjauksen kaltaisten mekanismien käyttöä. Tienpidon ja muiden valtion omistamien liikenneväylien palvelutaso- ja muu ohjaus tapahtuu asianomaisten tilaajalaitosten, Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen ohjauksen kautta.

Tieliikelaitoksen kilpailijat ovat kaikki yhtiömuotoisia, lukuun ottamatta kuntien omia töitä suorittamia rakennusvirastoja. Kilpailijat pitävät Tieliikelaitoksen nykyistä, valtion liikelaitoslakiin perustuvaa organisaatiomuotoa sille kilpailuetuna, Tieliikelaitos itse puolestaan pitää liikelaitosmallia kilpailukykyään rajoittavana ja tiettyjä haluttuja markkinatoimia estävänä.



## 10.2 Tieliikelaitoksen toimialamäärittely yhtiöittämissätilanteessa

Yhtiöittämisessä toimialamäärittely irtoaa liikelaitokseen sovellettavasta toimialan lainsäädännöllisestä sidonnaisuudesta. Yhtiöittämissälaissa olisi todettava yhtiöitettävän liikelaitoksen keskeinen toimiala, mutta vain lähtötilanteessa, eikä toimialaa voida määrittellä osakeyhtiöiden kohdalla noudatettavaa toimialan määrittelyn myöhempää päätösvaltaa sitoen. Toimivalta osakeyhtiön toimialan ja muun yhtiöjärjestyksen muuttamiseen on yhtiökokouksella (OYL 9 luku 14 §), joten toimialan määrittely pysyy omistajien käsissä. Osakeyhtiölaissa toimialamäärittelylle ei aseteta kriteereitä; toiminnan laillisuus jää tällöin ainoaksi rajoitteeksi. Osakeyhtiöt määrittävät toimialansa joustavasti itse noudattaen määrittelyssä riittävää väljyyttä, kattavuutta ja liiketaloudellista intressiä. Toimialan määrittelyllä on merkitystä arvioitaessa yhtiön toimielinten toimikelpoisuutta ja vastuuta sekä arvioitaessa varojen käytön lainmukaisuutta. Yhtiöjärjestyksen ja sen osana toimialan muutokset ilmoitetaan kaupparekisteriin, jossa ne rekisteröidään.

Toimialojen kattava määrittely on nähtävissä myös Tieliikelaitoksen yhtiömuotoisten kilpailijoiden rekisteröidyissä toimialoissa, jotka ulottuvat ydintoiminnoista mm. varaosakauppaan, konepajatoimintaan ja puutarhakauppaan. Selvitykseni taustaksi tarkasteltujen 15 kilpailijan päätoimialat jakautuivat seuraaviin osa-alueisiin: teiden, katujen, lentokenttien ja urheilualueiden rakentaminen (n.45 %), raivaus, purku ja pohjarakentaminen (n.25 %), yleiset talonrakennustyöt (n. 6 %), soran ja hiekan otto (n.6 %), maa- ja vesirakentamisen tekninen palvelu (n.6 %), vesirakentaminen (n.6 %) ja hallintayhtiöiden toiminta (6 %).

Tieliikelaitoksen toimiala yhtiömuodossa, ja myös Tieliikelaitosta liikelaitosmallissa kehitettäessä, olisi mielestäni kilpailutilanne ja kilpailijoiden toimialamäärittelyt huomioon ottaen tarpeen muuttaa viipymättä seuraavaan muotoon: Tieliikelaitoksen toimialana on rakennusalan palvelutoiminta ensisijaisesti infrastruktuurien suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito. Toimialaan kuuluvat lisäksi teollisuus- ja ympäristöpalvelut sekä liikenteen palvelut ja toimialaan liittyvät tuotteet. Yhtiö voi harjoittaa toimintaa kotimaan lisäksi myös ulkomailla

## 10.3 Tieliikelaitoksen aloittava tase yhtiöittäessä

Perustettaessa osakeyhtiö jatkamaan liikelaitoksen toimintaa nousee tasetarkastelu keskeiseen asemaan. Aloittavan yhtiön taseen rakenne ja pääomitus tulee arvioida useita näkökohtia vasten. Liiketaloudelliset näkökohdat edellyttävät tarkastelua, joka arvioi taseen riittävää vahvuutta toimintaedellytyksien varmistamiseksi ja kilpailijoiden taserakenteet huomioon ottaen. Tässä suhteessa vuoden 2003 tilinpäätösten perusteella käyttöni tehdyt analyysit osoittavat alan suurten yhtiöiden taserakenteiden olevan varsin hyvin linjassa Tieliikelaitoksen taseen kanssa. Erityisesti omavaraisuusasteet ovat lähellä toisiaan.

Toisaalta pääoman käytön tehokkuuden varmistaminen edellyttää, että omavaraisuuden lisäksi myös rahoitusomaisuuden tunnusluvut ovat linjassa ja ottavat huomioon yhtiön lähivuosien velvoitteet ja investointisuunnitelmat. Vuoden 2003 tilinpäätöstilanteessa Tieliikelaitoksen rahoitusasema oli useimpia kilpailijoita parempi ja oli lähes yhtä hyvä kuin VR-Rata Oy:n.

Toisaalta siirtymäkauden päätyminen pienentää rahoitusomaisuutta jo vuoden 2004 tilinpäätöksessä, ja jäissä olleet investointisuunnitelmat pienentävät sitä toteutuessaan edelleen vuosina 2005 ja 2006.

Joka tapauksessa yhtiön perustamisvaihe on luonnollinen hetki omistajalle tehdä oma arviomansa toimintaan sidottavan pääoman määrästä, pääomalle tavoiteltavasta tuotosta ja pääoman mahdollisista vaihtoehtoisista käyttökohteista hallitusohjelman tavoitteet huomioon ottaen ja yhtiön kilpailukyky säilyttäen. Oma arvioni on, että vuoden 2005 lopussa ja viimeistään vuonna 2006 Tieliikelaitoksen rahoitusasema on muotoutunut luonnollisella tavalla suunnilleen kilpailijoita vastaavaksi.

Mikäli Tieliikelaitoksen yhtiöittämisessä edetään, edellyttää aloittavan yhtiön optimaalisen taserakenteen määrittäminen vielä uutta, ajankohtaisilla tiedoilla tehtävää analyysiä, jossa otetaan myös huomioon yhtiömuotoisen Tieliikelaitoksen tulevaisuuden kehitysnäkymät, investointitarpeet, käyttöpääomatarpeet sekä silloinen asemoituminen toimialan kilpailluilla markkinoilla.

#### **10.4 Henkilöstön asema ja tulevaisuus**

Yhtiöittämisessä on ratkaistava henkilöstön siirtymisen ehdot, palvelussuhteen ehtojen sopimiskäytännöt sekä mahdollisesti sovellettavaan työehtosopimukseen liittyvät kysymykset. Osasta asioita otetaan määräys yhtiöittämislakiin. Tällaisia ovat ainakin vahvistus siirtymisestä suoraan aikaisempaa vastaaviin tehtäviin, määrääjäksi palkattuihin sovellettava käytäntö ja vahvistus sovellettavista työsuhteen ehdoista. Yhtiöittämisen yhteydessä voidaan lisäksi tehdä erillisiä sopimuksia yksittäisistä asioista.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan yhtiöittämisissä noudatetut periaatteet ovat perustuneet hyvän henkilöstöpolitiikan lähtökohtiin ja niistä on pystytty sopimaan siten, ettei ole muodostunut ongelmaa henkilöstölle eikä yhtiön kilpailukyvyille.

#### **10.5 Eläke- ja muut vastuut ja etuudet**

Henkilökunnan etuudet ovat merkittävä yhtiöittämisessä järjestettävä kysymys. Perinteisesti valtiolla etuudet ovat olleet yksityistä sektoria paremmat lähinnä eläkkeiden ja lomaosuuksien kohdalla. Yhtiöittämisessä tulee löytää tasapaino sille, että etuuksista ei tule yhtiölle sen kilpailuasemaa vääristäviä rasitteita ja toisaalta sille, että ratkaisut ovat henkilöstön kannalta kohtuulliset.

Valtion yksityistä sektoria parempi eläketurva on osittain ehdollinen ja liittyy lähinnä eläkekeihin ja eläkekarttumaan. Siltä osin kuin eläke-etuudet ovat heikentyneet, on tätä heikentymistä aiemmissa yhtiöittämisissä kompensoitu osittain lisäeläkejärjestelyillä. Kun tulevat etuudet ovat tiedossa, on yhtiöittämislain yhteydessä myös voitu ottaa kantaa eläkejärjestelyjen vaatimiin kustannuksiin. Valtion eläkejärjestelmässä eläkevastuita ei ole sinänsä katettu, jolloin lisäeläketurvan rahoituksesta on erikseen päätettävä.

Lähtökohtaisesti periaatteena on ollut, että yhtiöitymisen yhteydessä syntyviä lisäeläkekustannuksia ei jätetä aloittavan yhtiön kustannettavaksi, vaan ne on rahoitettu valtion toimesta. Vuoden 2005 eläkemutokset huomioon ottaen Tieliikelaitoksen yhtiöittämisen lisäeläkekustannus tulisi liikkumaan yhtiöittämisvaiheen kertakustannuksena noin 20 -30 miljoonan euron suuruusluokassa ja sen jälkeen vuositasolla noin 0,6 miljoonan euron tasolla. Arvio on tässä vaiheessa viitteellinen. Lisäeläkekysymyksen järjestäminen vaatii paljon huomiota, mutta merkittävin osa henkilöstön eläketurvasta tulisi lakisääteisistä eläkejärjestelmistä.

Tieliikelaitoksen eläketurva on yhtiöittämisen jälkeen toteutettava yksityisessä eläkejärjestelmässä. Eläketurva koostuisi kahdesta osasta. Lakisääteinen eläketurva tulisi TEL:stä ja korvaus valtion lisäeläketurvasta tulisi ryhmäeläkkeenä toteutettavasta lisäeläkkeestä. Eläketurvan toteutusvaihtoehtoina sekä TEL:ssä että lisäeläketurvassa olisivat vakuutus vakuutusyhtiöissä ja oma eläkesäätiö.

Valtion laitoksia yhtiötettäessä valittava toteutustapa on paljolti määräytynyt laitoksen koon perusteella siten, että henkilömäärältään suurissa laitoksissa on toteutustavaksi valittu eläkesäätiö. Viime vuosina on eläkejärjestelmän toimintaperiaatteissa kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia, minkä vuoksi tilanne olisi arvioitava uudelleen.

Eläketurvan rahoituksessa on yhtiöittämisissä noudatettu käytäntöä, jossa liikkuvat rahausumat ovat mahdollisimman pieniä. Lakisääteisten eläkkeiden osalta yhtiöittämisessä liikkuu rahaa järjestelmästä toiseen vain ns. siirtymämaksun muodossa. Rahaa tai muuta eläkevastuiden katteeksi kelpaavaa omaisuutta tarvitaan ainoastaan lisäeläketurvan katteeksi. Tätä katetta on yhtiöittämisissä rahoitettu eri keinoilla (mm. taseesta irrotetuilla kiinteistöillä, valtion velkakirjalla, aloittavan yhtiön tasejärjestelyillä). Tieliikelaitoksen osalta mahdollinen ja riittävä rahoitusmalli tulisi erikseen selvitettäväksi. Jos omaisuus on muuta kuin käteistä rahaa on sen kelpoisuudesta ja arvosta sovittava vastaanottavan eläkelaitoksen kanssa.

Valtion lomaetuudet poikkeavat yksityisen sektorin lomaetuksista. Vuosittainen loma oikeus Tieliikelaitoksen työntekijöillä on maksimissaan 36+9 päivää ja kilpailijat noudattavat vuosilomalain mukaista 30 päivän loma oikeuteen perustuvaa järjestelmää. Tämän seikan merkitystä yhtiön kilpailuaseman kannalta voidaan mahdollisen yhtiöittämisen ajankohtaistumisen yhteydessä vielä tarkemmin arvioida, mutta toteutetuissa yhtiöittämisissä uusi henkilöstö on otettu yhtiön palvelukseen vuosilomalain mukaisin ehdoin.

## **10.6 Tarvittavat säädökset**

Yhtiöittämisen toteuttamiseen säädösnäkökulmasta riittää yhtiöittämislain huolellinen valmistelu, hallituksen esityksestä päättäminen ja hyväksyminen Eduskunnassa. Yhtiöittämislaki on sisällöltään varsin suppea.

Esimerkinomainen yleinen rakenne ilman Tieliikelaitosta mahdollisesti koskevia erityispykäläitä voisi olla seuraava:

- 1 §: valtuutus valtioneuvostolle luovuttaa omaisuus perustettavalle osakeyhtiölle ja että valtio merkitsee kaikki osakkeet
- 2 §: valtuutus valtioneuvostolle määrätä luovutettavan omaisuuden arvo ja luovutuksen ehdot
- 3 §: omaisuuden luovutuksen verokohtelu
- 4 §: yhtiölle siirtyvät vastuut liikelaitoksen sitoumuksista
- 5 §: henkilöstöön sovellettavat palvelussuhteen ehdot siirryttäessä liikelaitoksesta yhtiöön
- 6 §: voimaantulo
- 7 §: siirtymäsäännös liikelaitoksen viimeisen toimintakauden tilintarkastuksesta ja tilinpäätöksestä.

Osakeyhtiön perustamisesta laaditaan osakeyhtiölain 2 §:n mukainen perustamiskirja. Vähimmäisvaatimusten mukaan perustamiskirja sisältää ehdotuksen yhtiöjärjestykseksi sekä tiedot perustajasta, osakkeiden merkinnän ehdot, määräyksen perustamiskokouksen koolle kutumisesta ja kirjauksen perustamiskuluista.

Mikäli Tieliikelaitoksen yhtiöittämisen säädösvalmistelu päätetään aloittaa, tulee siihen juridisten kysymysten lisäksi liittää edellä mainitsemani tarkempi taseanalyysi ajankohtaisimman vuoden osalta, Tieliikelaitoksen lähivuosien investointisuunnitelmien kartoitus rahoitusomaisuuden arvioimiseksi, lisäeläkkeiden suuruuden ja rahoitustavan tarkempi arviointi sekä yhteistyö ja neuvottelut henkilöstöjärjestöjen kanssa.

## 11 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SELVITYSMIEHEN EHDOTUS

Valinta suositeltavan kehitysmallin osalta on tehtävä kehitetyn liikelaitosmallin (kohta 6.3) ja yhtiömuodon välillä. Nykyiseen yleislain mukaiseen liikelaitosmalliin ei Tieliikelaitosta voi mielestäni jättää tai se menettää nopeasti kilpailukykyään erityisesti toimialasäätelyn ja liikelaitoskonsernin kehittämiseen liittyvien rajoitusten ml. tytäryhtiörajoitteet, ulkomaan toiminnan rajoitteet, sekä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisen vuoksi. Myös julkisuuslainsäädännöstä seuraavat, aikaa ja energiaa vievät hallinnolliset prosessit rasittavat kilpailukykyä.

Tieliikelaitoksen tarpeita varten kohdassa 6.3. esitetyllä tavalla sen laitoskohtaista lakia muuttamalla kehitetty erityisesti Tieliikelaitokselle sovellettu liikelaitosmalli eroaisi vielä osakeyhtiöstä valtion viimekätisen vastuun ja konkurssiuhan puuttumisen osin, toimialan lakisääteisyys ja sen valvonnan osalta, yleisten palvelu- ja toimintatavoitteiden asettamiskäytännössä sekä lainanoton rajoista päättämisen menettelytavoissa. Lisäksi erona olisi se, että yhtiökokousta vastaavat asiat päätettäisiin liikelaitoksen kohdalla Eduskunnassa ja valtioneuvostossa sekä ministeriössä.

Kehitetystä liikelaitosmallista olisi myös voitava rajata Tieliikelaitos julkisista hankinnoista annetun lain, sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisen ulkopuolelle. Samoin Tieliikelaitoksen verotuskäytäntö olisi säädettävä yhtiöiden verotusta vastaavaksi.

Käsitykseni on, että kohdassa 6.3. esittämäni liikelaitosmallin lainsäädännölliset kehittämistoimet olisivat monesta syystä vaikeat ja tuskin läpivietävissä niihin liittyvien epäilyjen, ristikkäisten intressien ja valtion viimekätisen vastuun vuoksi. Samoin mikäli liikelaitoksen verotuskysymys jäisi yleisistä syistä johtuen entiselleen Tieliikelaitoksen kilpailijat ja mahdollisesti koko elinkeinoelämä vastustaisi näiden uudistusten toteuttamista ainakin Tieliikelaitoksen kohdalla. Kehitetyn liikelaitoksen ainoa puoltaja, jos sekään saattaisi olla Tieliikelaitoksen henkilöstö, joka eri mallien henkilöstöä koskevien säädösten ja periaatteiden samankaltaisuudesta huolimatta saattaa kokea valtion liikelaitostyönantajan yhtiötä pysyvämmäksi ja varmemmaksi työntajaksi.

**Tekemieni arvioiden ja eri vaihtoehtojen punninnan sekä toteutettavuuden perusteella esitän, että Tieliikelaitoksesta muodostettaisiin yhtenä kokonaisuutena valtion konaan omistama osakeyhtiö niin pian kuin mahdollista.**

Koska yhtiön perustaminen ei liene teknisistä syistä johtuen mahdollista aikaisemmin kuin vuoden 2007 alusta,

**Ehdotan, että valtioneuvosto tekisi vielä tänä vuonna tieliikelaitoksen yhtiöittämisestä periaatepäätöksen, päättäisi samassa yhteydessä ehdottaa eduskunnalle Tieliikelaitoksesta annetun lain muuttamista toimialan osalta niin, että toimiala olisi mahdollisimman laajasti saman sisältöinen kuin Tieliikelaitoksen kilpailijoilla on. Toimiala voisi näin olla sellaisenaan myös tulevan yhtiön yhtiöjärjestyksen mukainen toimiala. Uudistettu toimiala olisi hyvä saattaa voimaan jo kuluvan vuoden syksyllä. Periaatepäätöksen valmistelu tulisi aloittaa heti lausuntokierroksen jälkeen.**

Tieliikelaitoksen ja myöhemmän yhtiön toimialaksi ehdotan:

**Tieliikelaitoksen toimialana on rakennusalan palvelutoiminta ensisijaisesti infrastruktuurien suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito. Toimialaan kuuluvat lisäksi teollisuus- ja ympäristöpalvelut sekä liikenteen palvelut ja toimialaan liittyvät tuotteet.**

**Yhtiö voi harjoittaa toimintaa kotimaan lisäksi myös ulkomailla.**

## **LIITE 1**

### **TIELIIKELAITOKSEN KEHITTÄMISEN TARPEIDEN SELVITTÄMINEN**

#### **Asettaminen**

Hallitusohjelmassa mainitun Tieliikelaitoksen hallinnon kehittämisvaihtoehtojen selvittämiseksi liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut selvityshenkilö Mikko Talvitien laatimaan selvityksen Tieliikelaitoksen kehittämisen tarpeista sekä ehdotuksen Tieliikelaitoksen kehittämisestä.

#### **Toimikausi**

5.3.2004 - 30.11.2004

#### **Tausta**

Tieliikelaitos on toiminut liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan liikelaitoksena vuoden 2001 alusta lukien, jolloin liikelaitosuudistus tuli voimaan. Liikelaitostamisen kanssa samanaikaisesti päätettiin avata kilpailu vaiheittain neljän vuoden aikana siihen tietuotantoon (erityisesti kunnossapito ja hoito), jossa kilpailua ei vielä ollut.

Tieliikelaitoksen henkilöstölle taattiin vahva muutosturva koko neljän vuoden ajaksi. Sovitun henkilöstöpolitiikan toteutumista on seurattu ministeriön työryhmässä yhdessä henkilöstön ja Tieliikelaitoksen kanssa. Myös kilpailun avautumista ja markkinoiden kehitystä on seurattu ministeriön, eri viranomaisten sekä toimialan yhteisessä työryhmässä.

Niin henkilöstöpolitiikka kuin kilpailun avaamisen seuranta perustuvat Eduskunnan uudistuksen yhteydessä hyväksymiin ponsiin. Siirtymäkauden kolmen ensimmäisen vuoden osalta voidaan todeta ministeriön ja liikelaitoksen vahva sitoutuminen sovittuihin reunaehtoihin ja niistä pidetään sellaisenaan kiinni siirtymäkauden loppuun eli vuoden 2004 loppuun saakka.

Tieliikelaitoksen toiminta on käynnistynyt selkeästi kannattavana, liikelaitos on maksanut myös merkittäviä tuloutuksia, jotka on voitu lisätalousarvioissa osoittaa tienpidon hankkeisiin ja osin henkilöstöpolitiikan vahvistamiseen.

Tieliikelaitoksen liiketoiminnan avainluvut ovat seuraavat:

	2003 toteutuma
Liikevaihto, milj. €	543,2
- muutos, %	-1,5
Liikevoitto, milj. €	12,6
Tilikauden tulos, milj. €	13,4
- liikevaihdosta, %	2,5
- peruspääomasta, %	77,3
Tuloutus valtion talousarvioon, milj. €	ehd.6,3
Sijoitetun pääoman tuotto, %	9,0
Investoinnit liikevaihdosta, %	2,9
Omavaraisuusaste, %	37,1
Taseen loppusumma, milj. €	244,6
Henkilöstön keskimääräinen lukumäärä (htv)	3 641

Kilpailun avaamisen siirtymäkausi päättyy vuoden 2004 lopussa. Käytännössä koko tietuotanto tilataan kilpailluilta markkinoilta vuoden 2004 kilpailuttamisen jälkeen.

Henkilöstön ja henkilöstöjärjestöjen kanssa on sovittu vuoden 2003 ja 2004 aikana tapahtuvista henkilöstön sopeuttamisista, mitkä tapahtuvat Eduskunnan vuonna 2001 siirtymäkautta 2001 - 2004 koskevien ponsien edellyttämän hyvän henkilöstöpolitiikan mukaisina. Siirtymäkausi päättyy vuoden 2005 alussa. Toimiala on avoimessa kilpailussa. Tämä merkitsee mm. että Tieliikelaitos on aiemmista sen liiketoiminnan volyyymia ja eräitä maanrakennusalan töitä koskevien rajoitusten estämättä vapaa kilpailemaan toimialalla.

## Tavoitteet

Liikelaitoksen hallinnon kehittämistä on siten ajankohtaista tarkastella liiketoiminnan kehittämisen, henkilöstön, ja toimialan markkinoiden kehittämisen sekä luonnollisesti valtion liikelaitoksen omistajapolitiikan ja toisaalta asiakkaiden tarpeiden lähtökohdista. Hallitusohjelmassa todetaan Tieliikelaitoksen hallinnon kehittämisestä seuraavaa:

*”Hallitus selvittää tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeet ja ohjaa laitoksen tuotot perustienpidon rahoitukseen.”*

Selvitystyössä Tieliikelaitoksen kehittämistä tulee tarkastella hallitusohjelman lähtökohdista. Selvitystyön lähtökohdan muodostaa Tieliikelaitoksen nykyiseen organisaation liittyvien kehittämistarpeiden selvittäminen niin, että eri kehittämisvaihtoehtoja voidaan arvioida selvitystyössä esiin tulleiden kehittämistarpeiden pohjalta. Tähän liittyen on erityisesti tarkasteltava Tieliikelaitoksen kilpailullisia ja liiketoiminnan kehittämisen edellytyksiä sekä Tieliikelaitoksen asemoitumista toimialan kilpailussa.

Selvitystyössä tulee arvioida erikseen Tieliikelaitoksen jatkamista nykyisellään ja liikelaitosmallin kehittämistä sekä Tieliikelaitoksen yhtiöittämistä. Selvitys-



työssä tulee erikseen kaikkien kehittämisvaihtoehtojen osalta tarkoituksenmukaisessa laajuudessa arvioida tieliikelaitoksen oman organisaation kehittämisen tarpeita. Selvitystyössä tulee myös erikseen tarkastella henkilöstökysymyksiä eri kehittämisvaihtoehtojen osalta.

## Organisointi

Selvityshenkilönä on pääjohtaja Mikko Talvitie.

Selvitystyöhön liittyen liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut erillisen asiantuntijaryhmän, joka koostuu liikenne- ja viestintäministeriön, Tieliikelaitoksen, henkilöstöjärjestöjen edustajista sekä ulkopuolisista asiantuntijoista. Tieliikelaitoksen ja sen henkilöstön tulee osallistua selvitystyön yhteydessä tapahtuvaan analysointiin ja hallinnon kehittämisen arviointiin ja valmisteluun. Asiantuntijaryhmän tehtävänä on toimia selvityshenkilön työn taustaryhmänä. Selvitystyön lopullisesta sisällöstä vastaa kuitenkin selvityshenkilö itsenäisesti.

Asiantuntijaryhmä:

pj. ylijohdaja Samuli Haapasalo, liikenne- ja viestintäministeriö  
hallintojohtaja Seija Petrow, liikenne- ja viestintäministeriö, 1.4. valtiovarainministeriö  
toimitusjohtaja Heikki Koivisto, Tieliikelaitos  
rakennusneuvos Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö  
sopimussihteeri Reijo Taipale, VAL/SAK  
neuvottelupäällikkö Kauko Passi, Pardia/STTK  
Pertti Niemi, Akava  
hallitusneuvos Pekka Hurtola, liikenne- ja viestintäministeriö, sihteeri

Asiantuntijaryhmän sihteeri Pekka Hurtola toimii myös selvityshenkilön sihteerinä.

Asiantuntijaryhmän jäsenet on nimetty asemansa, tehtäviensä ja edustamiensa tahojen perusteella. Ottaen huomioon, että kyseessä on ensisijaisesti selvityshenkilön asettaminen ja asiantuntijaryhmä toimii selvityshenkilön taustaryhmänä, liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että käsillä on tasa-arvolain 4 §:n 2 momentissa mainittu erityinen syy poiketa kyseisen pykälän velvoitteista.

Selvityshenkilön tulee kuulla työnsä aikana elinkeinoelämän, maanrakennusalan sekä kilpailuviraston edustajia sekä tarpeen mukaan muita selvitystyön tekemisen kannalta tarpeellisia tahoja.

Valmistelun aikana selvityshenkilön tulee tarvittaessa raportoida työnsä etenemisestä liikenne- ja viestintäministeriön johtoryhmälle.

## **Kustannukset ja rahoitus**

Selvitystyöhön liittyvistä konsultti- tai muista selvityksistä tulee sopia erikseen liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeri

Leena Luhtanen

Kansliapäällikkö

Juhani Korpela

## **JAKELU**

Mikko Talvitie  
Asiantuntijaryhmän jäsenet  
Tieliikelaitos  
LVM kirjaamo