

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistus Vaikutusten arviointi



LVV

LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö

Julkaisun nimi

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistus. Vaikutusten arviointi

Tekijät

Sitowise Oy: Anne Ilola, Raisa Valli, Hanna-Leena Tevä, Alekski Leskinen, Aino Ikäheimo, Leena Karessuo, Milla Lötjönen, Anni Suomalainen

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö, konserniohjausosasto, 29.8.2017

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisuja 22/2017**

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-543-9

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-294-0>

Asiasanat

virastouudistus, vaikutusten arviointi, taloudelliset vaikutukset, avoin data, tietopääoma, vaikutukset asiakkaisiin, viranomaisvaikutukset

Yhteyshenkilö

Silja Ruokola

Muut tiedot

Virastouudistuksen lainvalmistelusta vastaava työryhmä

Tiivistelmä

Työn tavoitteena oli arvioida liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen vaikutuksia asiakkaisiin ja sidosryhmiin, viranomaistoimintaan, tietopääoman jakoon, avoimeen dataan ja tiedon käytettävyyteen sekä tuottaa arvio uudistuksen taloudellisista vaikutuksista. Lisäksi työssä arvioitiin uudistuksen hyötyjä ja riskejä sekä tuotettiin suosituksia uudistuksen jatkovalmistelulle.

Vaikutuksia arvioitiin suhteessa nykytilaan ja tavoitteisiin. Arvioinnin keskeisiä aineistoja olivat myös virastojen johtoryhmien haastattelut, sidosryhmille suunnattu kysely, tapaustutkimukset sekä keskustelutilaisuus. Työ toteutettiin virastouudistuksen lakiryhmän ohjauksessa.

Arvioinnissa esitetään välittömät muutokset lähitulevaisuudessa eli vuonna 2019, kun uudistuksen kaavillaan tulevan voimaan sekä pidemmän aikavälin muutokset. Pidemmän aikavälin vaikutuksia arviotaessa on otettu huomioon kehityksen epävarmuus.

Edellytykset uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen ovat olemassa. Uudistuksen suurimmat hyödyt ovat seurausta liikenteenohjausyhtiön perustamisesta ja sille suunnitellusta roolista avoimen datan jakajana. Yhtiöittäminen luo markkinoille liiketoimintamahdollisuuksia ja mahdollistaa uusia palveluita pitkällä aikavälillä. Uudistuksen välittömät vaikutukset ovat verrattain vähäiset. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkotoimenpiteitä ja muutosprosessin systemaattista johtamista. Siksi arvioinnissa on mahdollisuuksien mukaan nostettu esiin seikkoja, joihin olisi tarpeen jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota. Lisäksi monet uudistuksen vaikutuksista ovat riippuvaisia myöhemmissä valmisteluvaiheissa tehtävistä ratkaisuista. Vaikutuksiin vaikuttavat toimintaympäristön muutokset sekä muut meneillään olevat hallinnon uudistukset.

Publikation

Ämbetsverksreformen inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Konsekvensanalys

Författare

Sitowise Oy: Anne Ilola, Raisa Valli, Hanna-Leena Tevä, Alekski Leskinen, Aino Ikäheimo, Leena Karessuo, Milla Lötjönen, Anni Suomalainen

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet, avdelningen för koncernstyrning, 29.8.2017

Publikationsseriens namn och nummer

**Kommunikationsministeriets
publikationer 22/2017**

ISSN (webbpublikation) 1795-4045

ISBN (webbpublikation) 978-952-243-543-9

 URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-294-0>

Ämnesord

ämbetsverksreform, konsekvensanalys, ekonomiska konsekvenser, öppna data, kunskapskapital, konsekvenser för kunderna, konsekvenser för myndigheterna

Kontaktperson

Silja Ruokola

Rapportens språk

finska

Övriga uppgifter

Arbetsgruppen för lagberedningen av ämbetsverksreformen

Sammandrag

Syftet med detta arbete var att bedöma vilka konsekvenser ämbetsverksreformen inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde har för kunderna och intressegrupperna, myndighetsverksamheten, fördelningen av kunskapskapitalet, öppna data och kunskapens användbarhet. Dessutom ville man ta fram en uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna av reformen. Utöver detta utvärderade man nyttan av och riskerna med reformen och utarbetade rekommendationer för den fortsatta beredningen.

Konsekvenserna bedömdes i förhållande till nuläge och målsättningar. Centrala inslag i bedömningen var intervjuer med ämbetsverkens ledningsgrupper, en enkät riktad till intressegrupperna, fallstudier och ett diskussionsmöte. Arbetet utfördes under styrning av laggruppen för ämbetsverksreformen.

Bedömningen omfattar dels de omedelbara förändringar som väntas äga rum inom en nära framtid, alltså under 2019 då reformen torde ha trätt i kraft, dels de förändringar som sker över en längre tidsperiod. I bedömningen av de långsiktiga effekterna har man tagit hänsyn till osäkerheten i utvecklingen.

Det finns förutsättningar att nå målen med reformen. Den största nyttan av reformen fås av det trafikledningsbolag som ska bildas och av den för bolaget planerade rollen som förmedlare av öppna data. Bolagiseringen skapar affärspotential på marknaden och på lång sikt möjliggör den nya tjänster. De omedelbara konsekvenserna av reformen är förhållandevis små. För att det ska vara möjligt att uppnå målen krävs fortsatta åtgärder och en systematisk ledning av reformen. Därför har man i bedömningen i mån av möjlighet lyft fram sådana frågor som bör beaktas i den fortsatta beredningen. Det är skäl att notera att många av konsekvenserna av reformen beror på de beslut som fattas i senare faser av beredningen. Konsekvenserna påverkas av förändringarna i verksamhetsmiljön och av andra pågående förvaltningsreformer.

Title of publication

Reform of the agencies in the administrative branch of the Ministry of Transport and Communications. Impact assessment

Author(s)

Sitowise Oy: Anne Ilola, Raisa Valli, Hanna-Leena Tevä, Aleksi Leskinen, Aino Ikäheimo, Leena Karessuo, Milla Lötjönen, Anni Suomalainen

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications, Ministerial Governance Department, 29.8.2017

Publication series and number

**Publications of the Ministry of Transport
and Communications 22/2017**

ISSN (online) 1795-4045

ISBN (online) 978-952-243-543-9

 URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-294-0>

Keywords

Reform of the agencies, impact assessment, financial impacts, open data, knowledge capital, customer impacts, impacts on the authorities

Contact person

Silja Ruokola

Language of the report

Finnish

Other information

Working group on law drafting for the reform of the agencies

Abstract

The purpose of the study was to estimate how the reform of the agencies in the administrative branch of the Ministry of Transport and Communications will affect the customers, stakeholders, actions of the authorities, sharing of knowledge capital, open data and data feasibility. A further aim was to provide an estimation of the financial impacts of the reform. The study also includes a risk-benefit assessment of the reform and recommendations for further preparations.

The effects were assessed in relation to the current state and goals of the reform. Essential material used in the assessment were interviews with the agencies' management groups, a stakeholder questionnaire, case studies and a discussion session. The study was completed under the guidance of the judicial working group of the reform.

The assessment presents the changes expected in the long term and in the immediate future, that is in 2019 when the reform is estimated to enter into force. When assessing long-term effects, the uncertainty of future developments has been taken into consideration.

The prerequisites for the attainment of the goals of the reform are in place. The greatest benefits of the reform are to be gained from the founding of the traffic control company and its role in sharing open data. The incorporation process will create business opportunities in the market and, in the long term, enable the provision of new services. The immediate effects of the reform will be relatively limited. The achievement of the goals requires further action and systematic management of the change process. That is why attention was drawn, when possible, to facts that should be taken into account in further preparations. Many of the reform impacts will depend on decisions to be made in later stages of the preparations. Ongoing administrative reforms and changes in the operating environment will influence the effects of the reform.

Sisällys

1.	Johdanto	3
1.1	Tehtävä ja tavoitteet	3
1.2	Tehtävän toteutus, lähdeaineisto ja rajaukset	4
2.	Tausta	6
3.	Nykytila	7
3.1	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	7
3.2	Liikennevirasto	7
3.3	Liikenteen turvallisuusvirasto.....	9
3.4	Viestintävirasto	9
3.5	Tietopääoma nykyisin	10
3.6	Virastojen rahoituksen nykyinen rakenne	12
3.6.1	Liikennevirasto	12
3.6.2	Viestintävirasto	13
3.6.3	Liikenteen turvallisuusvirasto.....	14
3.6.4	Virastojen rahoituksen rakenteen kokonaisuus.....	14
3.7	Toimintaympäristön keskeiset muutokset	15
4.	Organisointi eräissä muissa valtioissa	17
4.1	Väylätoiminnot ja liikenteenohjaus.....	17
4.2	Viestintä	21
4.3	Yhteenveto	22
5.	Tavoitetila	23
5.1	Uusi organisaatio ja tehtävät	23
5.2	Uudistuksen tavoitteet	24
6.	Vaikutukset asiakkaisiin ja sidosryhmiin	25
6.1	Uudistuskokonaisuus tehostaa asiakaspalvelua	25
6.2	Liikenne- ja viestintävirastosta keskeinen viranomaisen palvelujen käyttäjille.....	25
6.3	Väylävirasto keskittyy väylänpitoon	26
6.4	Yhtiöltä palveluita ketterämmin	26
6.5	Yhteistyö- ja sidosryhmien näkemyksiä uudistukseen	27
7.	Vaikutukset viranomaistoimintaan	28
7.1	Uudistuskokonaisuus selkeyttää rooleja	28
7.2	Liikenne- ja viestintävirasto yhdistää viranomaistoimintoja	29
7.3	Väylävirasto keskittyy väylänpidon viranomaistehtäviin	30
7.4	Yhtiölle ei tule viranomaistehtäviä	31
7.5	Yhteistyö- ja sidosryhmien näkemyksiä uudistukseen	31
8.	Vaikutukset avoimeen dataan ja tietopääomaan	32
8.1	Tietopääoman jakautuminen muuttuu.....	32
8.2	Tiedonsaanti oikeudet ja tiedon luovuttaminen korostuvat	34
8.3	Tietopääomaan liittyvien vaikutusten arviointi	35
8.4	Tavoitteena tiedon hyödyntäminen	35

8.5	Yhteistyö- ja sidosryhmien näkemyksiä uudistukseen	38
9.	Taloudelliset vaikutukset	38
9.1	Välittömät taloudelliset vaikutukset	39
9.1.1	Yhtiön perustamiseen liittyvät vaikutukset	39
9.1.2	Yhtiön perustamisen vaikutukset valtion talouteen	40
9.1.3	Liikenne- ja viestintäviraston perustamisen vaikutukset.....	40
9.1.4	Väyläviraston perustamisen vaikutukset.....	41
9.1.5	Virastouudistuksen aiheuttamat perustamiskustannukset.....	42
9.1.6	Taseomaisuuden jakautuminen	42
9.2	Pidemmän aikavälin taloudelliset vaikutukset	43
9.2.1	Suurimmat taloudelliset vaikutukset syntyvät pitkällä aikavälillä	43
9.2.2	Uudistus luo markkinoille liiketoimintamahdollisuuksia ja uusia palveluita ...	45
9.2.3	Liikenteenohjaustoiminta tehostuu ja kehittyy	46
9.2.4	Yhtiöittämisen kautta resurssit saadaan tehokkaampaan käyttöön.....	46
9.2.5	Digitalisaatio ja tiedon avaaminen synnyttävät uusia palveluita	47
9.2.6	Hallinnollisten toimintojen keskittäminen parantaa tehokkuutta	48
9.3	Yhteistyö- ja sidosryhmien näkemyksiä uudistukseen	48
10.	Tapaustutkimukset.....	49
10.1	Merenkulku ja satamat	49
10.2	Viestintämarkkinat	50
10.3	Suomen elinkeinoelämä	51
11.	Merikartoitus.....	52
11.1	Tarkastelun lähtökohdat.....	52
11.2	Arvio uudistuksen vaikutuksista	53
11.2.1	Arvio nykytilanteesta	54
11.3	Synergiaedut ja toiminnan tehokkuus	54
11.4	Kilpailun synty ja hinnoittelu	55
11.4.1	Tietoaineiston hallinta.....	55
11.4.2	Merenmittaukset ja merikarttojen tuottaminen	56
11.5	Turvallisuus	56
12.	Muut meneillään olevat uudistukset	57
12.1	Laki liikenteen palveluista ja siihen liittyvät muut lait.....	57
12.2	Maakuntauudistus ja maantielain uudistus	59
13.	Yhteenveto: uudistuksen hyödyt ja mahdolliset riskit	62
13.1	Työn lähtökohdat	62
13.2	Yleistä	63
13.3	Viranomaistoiminta ja asiakkaat	63
13.4	Tiedon hyödyntäminen ja tietoturvallisuus	65
13.5	Taloudelliset vaikutukset.....	66
Liite 1 Ideatehdaskyselyn toteutus, väittämät ja työskentelyyn osallistuneet tahot		70

1. Johdanto

1.1 Tehtävä ja tavoitteet

Liikenne- ja viestintäministeriö on vuoden 2017 alussa käynnistänyt vuoden vaihteessa 2016–2017 työskennelleen työryhmän esiselvityksen perusteella hallinnonalan virastouudistushankkeen, jonka tarkoituksena on, että Liikenteen turvallisuusvirasto ja Viestintävirasto sekä Liikenneviraston viranomaistehtävät yhdistettäisiin yhdeksi virastoksi. Liikenneviraston liikenteenohjaustoiminto yhtiöitettäisiin valtion kokonaan omistamiksi erityistehtävayhtiöiksi erillisen selvityksen mukaisesti. Jäljelle jäävä Liikennevirasto jatkaisi väyläverkosta vastaavana virastona. Työn aikana ministeriö on tuottanut tarkemman kuvauksen tehtävien jakautumisesta uusissa perustettavissa organisaatioissa. Tämä kuvaus on ollut arvioinnin pohjana. Lisäksi tarkasteltiin merikartoitustoimintojen järjestämistä.

Uudistuksen tavoitteena on parantaa hallinnonalan kykyä vastata asiakastarpeiden ja toimintaympäristön muutoksiin, kehittää hallinnonalan strategista ohjausta ja saada synergiaetuja. Tavoitteena on myös parantaa tuottavuutta ja vaikuttavuutta.

Liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämisen tavoitteena on lisäksi viranomaistehtävien selkiyttäminen ja liikennealan säätelyn sujuvoittaminen. Uudistuksella pyritään edesauttamaan liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä ja uuden liiketoiminnan syntymistä.

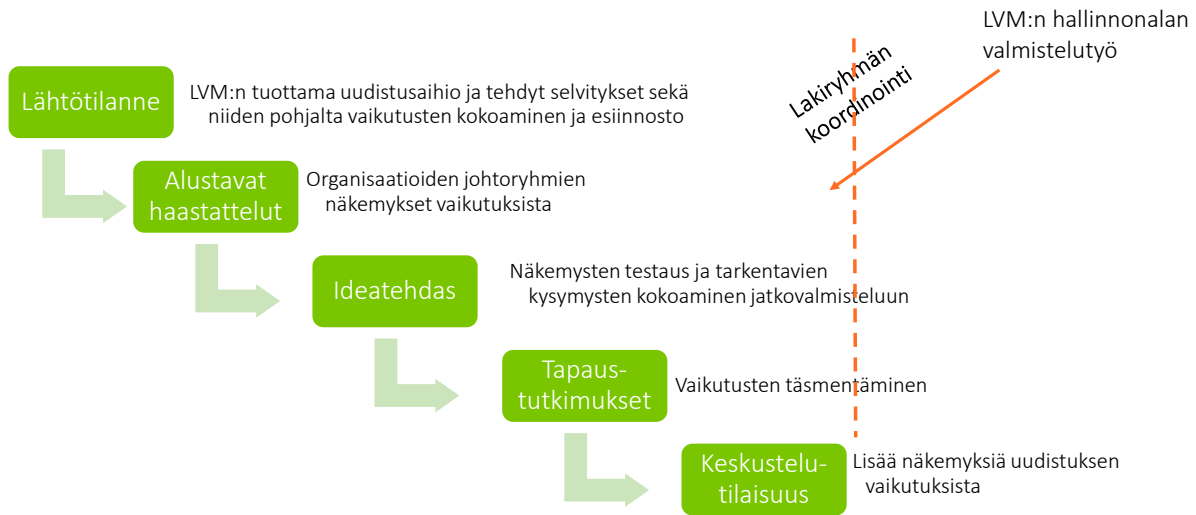
Tämän työn tavoitteena on arvioida uudistuksen yleisiä vaikutuksia sekä tuottaa euromääräisiä arvioita uudistuksesta.

Työssä selvitetään

- a) **Virastouudistuksen taloudelliset vaikutukset.** Arvioinnissa keskitytään sekä perustettavien virastojen että perustettavan yhtiön taloudellisiin vaikutuksiin. Vaikutuksia arvioidaan euromääräisesti niiltä osin, kun se on mahdollista.
- b) **Kansainväliset käytännöt.** Laaditaan kansainvälinen katsaus siitä, kuinka Viestintäviraston, Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston tehtävät ml. liikenteenohjaustoiminnot on organisoitu muissa valituissa eurooppalaisissa maissa.
- c) **Vaikutukset viranomaisen toimintaan**
- d) **Vaikutukset kansalaisten ja yritysten kannalta**
- e) **Ennakoarvio rakenteellisen tietopääoman jakamisesta** eli mikä on tietopääoman tämänhetkinen ja tuleva jako ja mitä vaikutuksia jaolla on.
- f) **Vaikutuksia avoimeen dataan ja tiedon käytettävyyteen**
- g) **Uudistuksen hyödyt ja riskit.**

Vaikutuksia arvioidaan suhteessa nykytilaan ja tavoitteisiin sekä arvioidaan välittömiä ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Erityisesti kiinnitetään huomiota asiakkaisiin ja sidosryhmiin kohdistuviin vaikutuksiin.

Vaikutusten arvioinnin toteutus



Kuva 1. Vaikutusten arvioinnin toteutuksen vaiheet.

Työssä ei arvioida uudistuksen ympäristö- tai henkilöstövaikutuksia. Selvityksessä huomioidaan maakuntauudistuksen ja vireillä olevien liikennepalvelujen uudistusten vaikutuksia virastouudistukseen.

1.2 Tehtävän toteutus, lähdeaineisto ja rajaukset

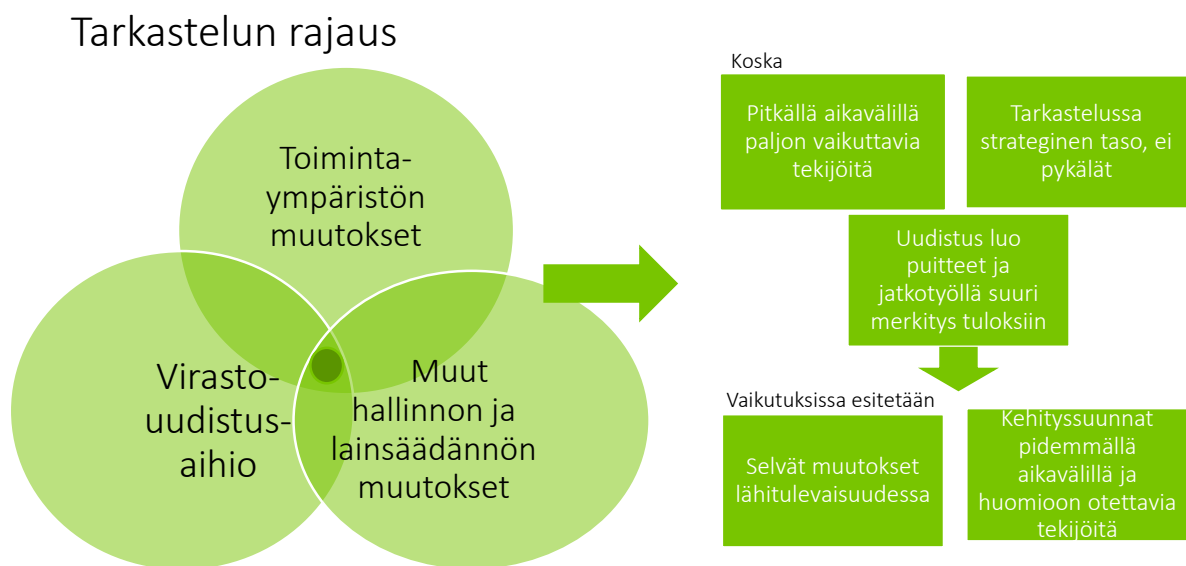
Arvioitsijoilla on ollut käytössään dokumenttiaineisto virastouudistuksen valmisteluun ja keskeisiin tavoitteisiin liittyen, valmistelun pienryhmien tuottamaa aineistoa sekä liikennehallinnon strategiseen ja operatiiviseen ohjaukseen ja toiminnan seurantaan liittyvää aineistoa. Arvioinnin keskeisiä aineistoja olivat lisäksi virastojen johtoryhmien haastattelut, sidosryhmille suunnattu kysely (Ideatehdas), tapaustutkimukset/syvähaastattelut sekä keskustelutilaisuus (kuva 1). Työ on toteutettu virastouudistuksen lakiryhmän ohjauksessa.

Työn alussa haastateltiin Liikenneviraston, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin ja Viestintäviraston johtoryhmien edustajia. Haastattelurungon muodostivat uudistuksen sen hetkisten aineistojen perusteella laaditut arviot uudistuksen vaikutuksista ja uudistuksen tavoitteet.

Johtoryhmien näkemysten sekä uudistuksen valmisteluaineiston avulla muodostettiin vaikutuksia koskevat väittämät, joihin pyydettiin eri tahojen kommentteja nettipohjaisessa Ideatehdas-työskentelyssä. Tähän työskentelyyn osallistui runsas 80 liikenne- ja viestintäalojen sekä elinkeinoelämän järjestöjen, yritysten ja muiden organisaatioiden edustajaa. Liitteessä 1 on esitetty tarkemmin Ideatehdas-menetelmä, väittämät ja työskentelyyn osallistuneet tahot. Yhteistyö- ja sidosryhmien näkemyksiä käsitellään kussakin vaikutuskokonaisuudessa kappaleissa 6, 7, 8 ja 9.

Ideatehdastyöskentelyn avulla nostettiin uudistuksen valmistelijoille ja tapaustutkimuksiin tarkennusta vaativia kysymyksiä, joihin osin vastattiin yhteistyö- ja sidosryhmille suunnatussa 24.11.2017 pidetyssä keskustelutilaisuudessa. Tilaisuuteen reilut sata henkilöä ja siinä esiteltiin uudistusta eri näkökulmista sekä keskusteltiin uudistuksen yksityiskohdista ja vaikutuksista. Tilaisuus myös videoitiin ja se on nähtävissä LVM:n kotisivuilla.

Selvityksen loppuvaiheessa tehtiin eri toimialoille suuntautuvia tapaustutkimuksia, joiden tavoitteena oli nostaa esille toimialakohtaisesti erityiskysymyksiä ja mielipiteitä uudistukseen liittyen.



Kuva 2. Vaikutuksiin vaikuttavat tekijät ja lähdeaineiston vaikutus arvioinnin rajaukseen.

Vaikutusten arvioinnissa on noudatettu ohjeellisesti Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettuja oikeusministeriön ohjeita (OM julkaisu 2007:6). Lähtöaineistossa virastouudistuksen toteutus on esitetty yleisellä tasolla eikä tehtäväjakoja virastojen kesken ole esitetty yksityiskohtaisesti. Vaikutusten arvioinnissa ei ole ollut käytettävissä uudistusta koskevia lakiehdotuksia eikä niiden perusteluita. Tämä uudistuksen yleisyyden taso vaikuttaa siihen, millä tarkkuudella vaikutuksia on voitu arvioida.

Lisäksi monet vaikutuksista ovat riippuvaisia myöhemmissä valmisteluvaiheissa tehtävistä ratkaisuista ja vaikutuksiin vaikuttavat toimintaympäristön muutokset sekä muut meneillään olevat hallinnon uudistukset. Siksi arvioinnissa esitetään selvät muutokset lähitulevaisuudessa eli vuonna 2019, kun uudistuksen kaavaillaan tulevan voimaan ja pidemmän aikavälin vaikutukset. Pidemmän aikavälin vaikutuksia arvioitaessa on otettu huomioon kehityksen epävarmuus siten, että arvioinnissa on mahdollisuuksien mukaan pyritty nostamaan esiin seikkoja, joihin olisi tarpeen jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota (kuva 2). Uudistuksesta esitetyt näkemykset on koottu sidosryhmien kanssa käydystä vuoropuhelusta, josta on kerrottu tarkemmin liitteessä 1.

2. Tausta

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen tavoitteena on ollut parantaa asiakaslähtöisyyttä, luoda synergiaetuja ja säästöjä toimintojen paremmalla koordinoinnilla, kohentaa hallinnon tuottavuutta, parantaa hallinnonalan toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta resurssien monipuolisemmalla ja tehokkaammalla käytöllä, tehostaa hallinnonalan siilotonta valmistelua ja toteutusta sekä vastata mahdollisimman tehokkaasti nopeasti muuttuviin asiakastarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin.

Tätä selvitystä edelsi vuoden 2016 lopulla liikenne- ja viestintäministeriö asettaman työryhmän esiselvitys siitä, miten liikenteen ja viestinnän hallinnonalan viranomaistoiminnot voitaisiin uudistaa nykyistä tehokkaammaksi ja uuden toimintaympäristön tarpeet paremmin huomioivaksi kokonaisuudeksi. Esiselvitys koski Liikennevirastoa, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafia ja Viestintävirastoa. Ilmatieteen laitos sisältyi selvitykseen siltä osin, kun sillä on liiketaloudellista toimintaa. Työryhmä teetti työn aikana myös erillisen selvityksen Liikenneviraston liikenteenohjaustoiminnoista.

Virastojen tehtäviä ja toimintoja koskevan tarkastelun keskeisenä havaintona oli, että käynnissä olevat toimintaympäristön muutokset (mm. tiedon merkityksen lisääntyminen, digitalisaatio ja robotisaatio sekä palveluistuminen) tukevat liikenteen ja viestinnän viranomaistoimintojen yhdistämistä.

Liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittäminen puolestaan auttaa valmistautumaan edellä mainittuihin toimintaympäristön muutoksiin ja edesauttaa liikenteestä syntyvän tiedon hyödyntämistä yksityisellä sektorilla ja koko yhteiskunnassa sekä uuden liiketoiminnan syntymistä. Yhtiöittämisellä tavoitellaan operatiivisen liikenteenhallinnan palvelujen asiakaslähtöisyyden parantamista sekä viranomaistehtävien selkeyttämistä ja liikennealan sääntelyn sujuvoittamista.

Esiselvityksen perusteella synergiaetuja löytyy virastojen yhteisistä toiminnoista ja hallinnosta, mutta yhdistämisen merkittävimmät hyödyt ja synergiat saadaan kuitenkin pitemmällä aikavälillä kehityksen ja toimintaympäristön muutosten myötä avautuvista mahdollisuuksista.

Työryhmä ehdotti, että Trafi ja Viestintävirasto sekä Liikenneviraston viranomaistehtävät yhdistettäisiin yhdeksi virastoksi. Liikennevirasto jatkaisi väyläverkosta vastaavana virastona. Liikenneviraston liikenteenohjaustoiminto yhtiöitettäisiin valtion erityistehtäväyhtiöksi erillisen selvityksen mukaisesti. Liikenteenohjauksen palvelut tuotettaisiin yhdenmukaisesti kaikissa liikennemuodoissa. Ilmatieteen laitoksen liiketaloudellinen toiminta jatkuisi Ilmatieteen laitoksessa. (LVM Raportit ja selvitykset 2/2017)

Samanaikaisesti virastouudistuksen valmistelun kanssa on käynnissä maakuntauudistus, joka huomioidaan liikenneministeriön hallinnonalan erillislakien valmistelussa. Näitä erillislakeja ovat Laki liikenteen palveluista (II-vaihe), yksityistielaki ja maantielain muuttaminen (laki liikennejärjestelmästä ja maantieteistä). Kyseiset lait yhdessä maakuntauudistuksen kanssa sekä mahdollinen rautatieliikenteen kilpailun avautuminen vaikuttavat toteutuessaan tehtäviin ja toimijoiden rooleihin sekä muuttavat organisaatioita.

3. Nykytila

3.1 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala palvelee yhteiskuntaa vastaamalla toimivista ja turvallisista liikenne- ja viestintäyhteyksistä sekä -palveluista kestäväällä tavalla kasvun tukemiseksi sekä mahdollistamalla uusien digitaalisten palvelujen käyttöympäristön.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on vastattu yhteiskunnan kehitykseen tehostamalla toimintaa ja etsimällä synergiaetuja hallinnon rakenteita muuttamalla. Vuonna 2009 Merentutkimuslaitos yhdistettiin Ilmatieteen laitokseen ja Suomen ympäristökeskukseen.

Vuonna 2010 yhdistettiin kuusi väylä- ja turvallisuusvirastoa eli Tiehallinto, Ajoneuvohallintokeskus, Merenkululaitos, Ilmailulaitos, Ratahallintokeskus ja Rautatievirasto kahdeksi virastoksi: Liikennevirastoksi ja Trafiksi. Viestintähallinnossa ei vastaavaan uudistukseen ole ollut tarvetta, sillä toimialalla on ollut vain yksi virasto.

Vuoden 2010 liikennehallinnon virastouudistuksella vähennettiin liikennehallinnon liikennemuotokohtaista siiloutumista sekä tehostettiin toimintaa ja edistettiin liikennejärjestelmän kokonaisvaltaista haltuunottoa. Toisaalta samaan aikaan toteutetussa aluehallintouudistuksessa Tiehallinnon tiepiirit yhdistettiin ELY-keskuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuonna 2016 hyväksytyssä konsernistrategiassa yhteiskunnan kehitykseen vastattiin painottamalla vahvasti digitaalisuutta sekä sen tuomaa murrosta ja mahdollisuuksia. Konsernistrategiassa verkkoja, tietoa ja palveluita tarkastellaan koko hallinnonalan näkökulmasta siilottomasti.

Liikenne- ja viestintäministeriön perustehtäviä ovat lainsäädännön valmistelu, hallinnonalan ohjaus sekä toimialan strateginen kehittäminen. Ministeriön tehtävänä on johtaa hallinnonalaansa toimintaa siten, että koko hallinnonala toimii proaktiivisesti toimintatapojaan uudistaen. Ministeriössä siilottomuus näkyy konkreettisesti liikenne- ja viestintäministeriön vuoden 2016 käyttöön otetussa organisaatiossa, jossa toimialan politiikkaa ei enää luoda liikennepolitiikan ja viestintäpolitiikan osastoilla vaan toiminta perustuu laajempaan yhteiskunnalliseen näkemykseen palvelu-, tieto- ja verkkopolitiikasta, joita ohjataan kokonaisuutena vahvan konserniohjauksen avulla. (LVM Raportit ja selvitykset 2/2017)

3.2 Liikennevirasto

Liikennevirasto on tie-, rautatie- ja vesiliikenneinfrastruktuuri- ja liikennepalvelujen tilaajavirasto, joka huolehtii verkollaan liikenteen turvallisuudesta ja sujuvuudesta. Liikenneviraston tehtävä on mahdollistaa toimivat, tehokkaat ja turvalliset matkat ja kuljetukset.

Liikennevirasto tarjoaa koko yhteiskunnalle nykyaikaisen liikenneinfrastruktuurin, joka edistää kasvua ja hyvinvointia. Liikennevirasto vastaa 20 miljardin euron väyläomaisuudesta eli valtion maantie- ja rataverkosta sekä vesiväylästä. Vuosittain perusväylänpitoon, eli liikenneväylien kunnossapitoon, parantamiseen ja liikenteen palveluihin käytetään noin miljardi euroa.

Liikennevirasto vastaa liikennejärjestelmän kokonaisvaltaisesta kehittämisestä kestävästä kehityksen periaatteiden mukaisesti sekä vastaa väylien turvallisesta päivittäisestä käytettävyydestä mm. kunnossapidon, valvonnan ja ohjeistuksen keinoin.

Liikenteen palvelut voidaan jakaa (infra)verkon käytön mahdollistaviin palveluihin sekä turvallisen ja sujuvan liikenteen turvaaviin informaatio- ja ohjauspalveluihin. Verkon käytön mahdollistavat liikennepalvelut ovat talvimerenkulku sekä rataverkon käyttö (ml. kapasiteetin hallinta) ja ohjaus. Sujuvan ja turvallisen liikennöinnin turvaavat merikartoituspalvelut, tie- ja meriliikenteen ohjaus sekä niihin liittyvät tietojärjestelmät ja -palvelut. (LVM Raportit ja selvitykset 2/2017).

Valtaosa jäljellä olevista yleiskartoitettavista alueista on maanpuolustuksellisesti merkityksellistä. Järjestelmällinen merenmittaus ja merenpohjan koostumuksen tutkimus on aluevalvontalain mukaan luvanvaraista toimintaa. Lupaviranomaisena toimii Pääesikunta.

Liikennevirasto kerää ja tarjoaa jatkuvasti ajantasaista ja monipuolista tietoa liikenteestä sekä ympäristö- ja sääolosuhteista niin yksittäisen kansalaisen kuin ammattiliikenteen käyttöön.

Liikenteen ohjauskeskukset valvovat liikennettä teillä, radoilla ja merellä. Liikennevirasto ohjaa valtakunnallisia joukkoliikenteen kehittämistoimia sekä vastaa valtakunnallisten rata- ja vesiväylähankkeiden suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä tiehankkeiden rakennuttamisesta.

Liikennevirasto pyrkii ylläpitämään ja kehittämään olemassa olevaa liikenneverkkoa taloudellisesti ja tehokkaasti. Liikennevirasto parantaa liikenneverkon toimintavarmuutta ja turvallisuutta kehittyvän teknologian ja tiedon avulla. Liikennevirasto ohjaa ELY-keskusten liikenteen vastuualuetta tienpidossa. Tienpitoa hoitaa Liikenneviraston ohjauksessa 9 ELY-keskusta. ELY-keskusten tehtävät eivät kuuluneet ennen tätä selvitystä laaditun esiselvityksen piiriin, sillä ELYjen tehtävien järjestäminen sovitaan osana käynnissä olevaa maakuntauudistusta (LVM julkaisu 4/2014) eikä ne kuuluneet myöskään tämän selvityksen piiriin.

Vuonna 2013 toteutettiin Liikenneviraston ulkoinen arviointi, jonka keskeisenä tavoitteena oli selvittää, miten vuonna 2010 toteutettu virastouudistus (Liikenneviraston perustaminen) ja sen suunnitteluvaiheessa arvioitujen riskien hallinta on onnistunut. Arvioinnin pyrkimyksenä oli havaintojen pohjalta tunnistaa keskeisiä kehittämiskohteita ja antaa suosituksia Liikenneviraston toiminnan edelleen kehittämiseksi.

Arvioinnin perusteella vuonna 2010 toteutettu virastouudistus on luonut puitteet virastouudistukselle asetettujen tavoitteiden läpiviemiselle kuten liikennemuotojen yhteistyön ja liikennejärjestelmä näkökulman huomioimiselle sekä toiminnan vaikuttavuuden parantamiselle. Tavoitteiden mukainen toiminta on edennyt, mutta edellyttää edelleen vahvaa panostusta. Ongelmiksi osoittautuivat erityisesti liikennehallinnon eri toimijoiden roolit ja työnjako, asiakasnäkökulman vähäisyys varsinaisessa toiminnassa, ministeriön ja viraston kumppanuuden ja ohjauksen strategisuuden rakentaminen. Riskejä ovat olleet talouden ja tiedonhallinnan toimivuus. (LVM julkaisu 4/2014)

3.3 Liikenteen turvallisuusvirasto

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi on liikennealan sääntely- ja valvontatehtäviä hoitava viranomaisorganisaatio. Trafim toimintaa ohjaa visio vastuullisesta liikenteestä. Trafi toimii sen puolesta, että ihmiset, tavarat ja tieto kulkevat turvallisesti, kestävästi ja sujuvasti. Trafim tavoitteena on mahdollistaa hyvinvointia ja kilpailukykyä liikenteestä.

Trafi kehittää liikennejärjestelmän turvallisuutta, edistää liikenteen ympäristöystävällisyyttä ja vastaa liikennejärjestelmään liittyvistä viranomaispalveluista kaikissa liikennemuodoissa.

Virasto mm. antaa lupia, hyväksyntöjä ja toimialaa koskevia oikeussääntöjä sekä osaltaan valvoo liikennejärjestelmää koskevien sääntöjen ja määräysten noudattamista. Se tuottaa yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi tietoa, tutkimuksia ja vaikutusarvioita.

Trafi vaikuttaa suunnitelmallisesti ja vahvasti sidosryhmien kanssa liikennejärjestelmään kokonaisuutena sekä Suomessa että kansainvälisesti. Virasto toimii useilla eri foorumeilla varmistaakseen suomalaisen liikennejärjestelmän tarpeiden, näkökulmien ja erityispiirteiden esilletuomisen. Toimikenttänä on koko vaikuttamisen kirjo kansallisista laeista, asetuksista ja määräyksistä EU:n asetuksiin, direktiiveihin ja päätöksiin.

Trafi vastaa liikenteen verotus- ja rekisteröintitehtävistä, liikenteeseen liittyvien tutkintojen järjestämisestä sekä luotettavista tietopalveluista. Määrällisesti suurimmat palvelut on annettu yritysten hoidettavaksi joko sopimuksella tai kilpailutuksen kautta. (LVM Raportit ja selvitykset 2/2017)

Oulun yliopisto teki vuonna 2015 arvioinnin Trafim toiminnan vaikuttavuudesta, jossa se totesi, että viraston toiminnan yhteiskuntataloudellisesti kannattavaksi. Selvitys suositteli yhteiskuntatalouden, markkinoiden ja kilpailun läpinäkyvyyden ja tasapuolisuuden perspektiiveistä Trafim hallinnoiman tiedon entistäkin laajempaa avoimuutta (tietosuojaan vaatimusten rajoissa).

Samalla arvioinnissa tunnistettiin digitalisaation luovan jatkuvasti uusia mahdollisuuksia ja haasteita Trafim tietopalveluille sekä suositeltiin siirtymistä vaikuttavuuden hallinnan suuntaan. Arvioinnissa ehdotettiin siksi viranomaispalveluiden ja –prosessien kehittämistä (Mononen & Leviäkangas, 2015).

3.4 Viestintävirasto

Viestintävirasto on viestintäalan sääntely- ja valvontatehtäviä hoitava viranomaisorganisaatio.

Viestintävirasto valvoo ja edistää viestintämarkkinoita ja -palveluja kansalaisten ja elinkeinoelämän hyväksi. Viestintävirasto huolehtii siitä, että Suomessa on monipuoliset, toimivat ja turvalliset viestintäyhteydet. Virasto varmistaa, että uusilla ja innovatiivisilla palveluntarjoajilla on mahdollisuus päästä markkinoille. Virasto myös valvoo, ettei kuluttajien oikeuksia poljeta ja edistää monipuolisten sähköisten mediapalvelujen tarjontaa.

Viestintävirasto huolehtii, että lainsäädännön edellyttämät viestinnän ja postin peruspalvelut ovat saatavilla kaikkialla Suomessa ja että käyttäjät tuntevat oikeutensa saada palveluja. Virasto varmistaa, että viestintäverkkoja kehitetään myös syrjäseuduilla.

Kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävä tehtävä on radiotaajuuksien keskitetty hallinnointi.

Tavoitteena on taata taajuuksien tehokas ja mahdollisimman häiriötön käyttö. Viestintävirasto tukee tuotekehitystä, tutkimusta ja kokeiluja myöntämällä joustavasti radiolupia innovatiivisten radiotekniikoiden ja -järjestelmien testaukseen. Virasto hallinnoi fi-juurta, ylläpitää fi-päätteisten verkkotunnusten rekisteriä ja valvoo fi-verkkotunnusten välitystoimintaa.

Viestintävirasto on myös kansallinen tietoturaviranomainen ja se tuottaa kansallisiin ja kansainvälisiin tietoturvavelvoitteisiin liittyen turvallisuuspalvelua elinkeinoelämälle ja valtionhallinnolle. Tietoturvyöllä sekä teknisellä ohjauksella ja valvonnalla on keskeinen merkitys tietoyhteiskuntakehityksessä. Viestintävirasto muun muassa ylläpitää sähköisten viestintäverkkojen toimivuuden ja tietoturvan tilannekuvaa ja tiedottaa mahdollisista tietoturvauhkista.

Tavoitteena on myös lisätä kansalaisten ja yritysten tietoturvaosaamista muun muassa ohjeistuksen avulla. Viestintävirasto varmistaa myös viestintäverkkojen ja -palveluiden yhteen toimivuutta. (LVM Raportit ja selvitykset 2/2017)

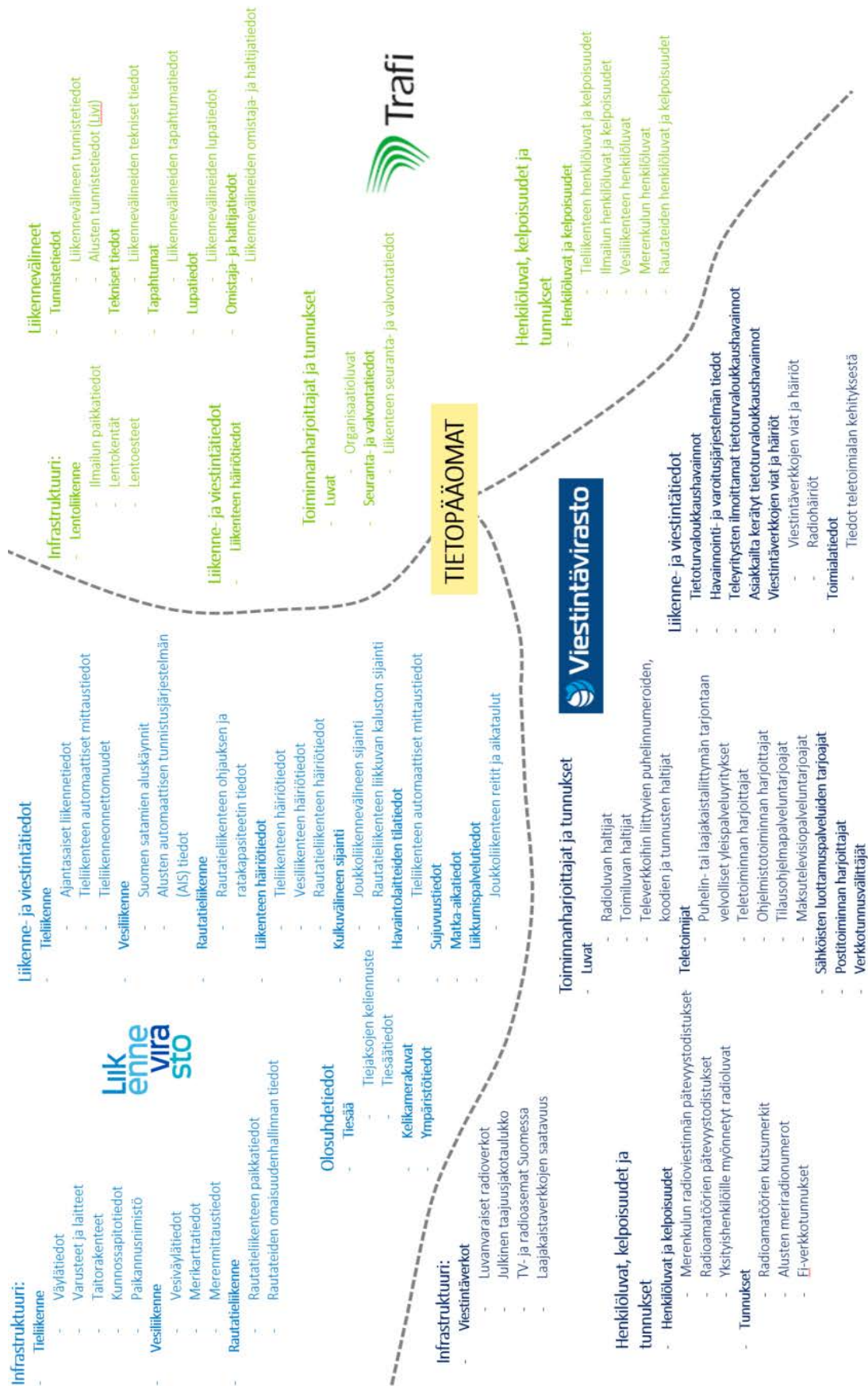
3.5 Tietopääoma nykyisin

Virastojen tietopääomat muodostuvat operatiivisen toiminnan toteuttamiseen tarvittavista tai niissä syntyvistä tiedoista. Virastojen luonteista johtuen tiedot ovat erilaisia: siinä missä Liikenneviraston keskeiset tietopääomat ovat toimintaympäristöä kuvaaviin rekistereihin tai väyläverkolla tapahtuvaan liikennöintiin sidottuja, on Viestintäviraston toiminnan ydintä esimerkiksi teletoiminnan harjoittamiseen liittyvät luvat ja tunnukset. Keskeisenä erona on myös tapa, jolla tieto syntyy; Trafín tietopääoman ytimen muodostavat liikenteen pätevyiksiin liittyvät luvat sekä liikennevälineriskit. Liikenneviraston ydintiedot puolestaan liittyvät väyläomaisuuden hallinnan prosesseihin ja Viestintäviraston sen tehtäväkenttään liittyviin valvonta-, sääntely- ja ohjaustehtäviin.

Nykypäivänä tiedon merkitys kaikissa prosesseissa on valtava ja samaan aikaan sen määrä maailmassa kasvaa huimalla vauhdilla. Paitsi itse tieto, myös tiedon tuotannon, hallinnan ja jakelun menetelmät ja periaatteet muuttuvat, kasvavat ja automatisoituvat. Digitalisaatiossa tieto ja teknologiaratkaisut kohtaavat ja luovat mahdollisuuksia uudenslaisiin toimintatapoihin.

Virastojen tiedot ovat jo nykyisin suurelta osin avointa dataa. Periaatteena on, että kaikki tieto on avointa, jollei jokin, esimerkiksi lainsäädännöllinen syy, tätä estä.

Kuvassa 3 on esitetty yleisellä tasolla virastojen nykyisen tietopääomat tietosisältöjen osalta LVM_hallinnonalan_tietokarttaluonnos 2017). Kokonaisuutena tietopääomat muodostuvat itse tiedon ohella myös tietojärjestelmistä, joilla tietoa käsitellään, tuotetaan ja hallitaan.



Kuva 3. Virastojen nykyiset tietopääomat.

3.6 Virastojen rahoituksen nykyinen rakenne

3.6.1 Liikennevirasto

Liikenneviraston rahoitustaso on valtion talousarviossa vaihdellut vuosina 2010-2017 vuositasolla 1,8 miljardista eurosta 2,3 miljardiin euroon. Vuoden 2018 talousarvioesityksessä Liikenneviraston talousarviorahoitus on 2,1 miljardia euroa. Määrärahatason vaihteluun ovat vaikuttaneet eniten kehittämisinvestointeihin ja perusväylänpitoon osoitetuissa määrärahoista tapahtuneet lisäykset ja vähennykset kuten korjausvelkaohjelma, Eduskunnan päättämien hankkeiden määrärahatarpeet ja valtiontalouden säästöt. Sen sijaan määrärahat toimintamenoihin ja valtionapuihin ovat pysyneet tasaisempina.

Liikenneviraston toiminnan kokonaisrahoituksesta 1,9 miljardia euroa (pl. valtionavut, valtion talousarvioesitys 2018) valtaosa, noin 95 %, on perusväylänpitoon ja liikenteen kehittämisinvestointeihin osoitettuja määrärahoja. Viime vuosina perusväylänpidon rahoituksen tasoon 1,4 miljardia euroa (valtion talousarvioesitys 2018), ovat vaikuttaneet hallituksen korjausvelkaohjelmaan osoittama erillisrahoitus ja määrärahojen siirto kehittämissuunnitelmista perusväylänpitoon. Liikenteen kehittämisinvestointien rahoitus kattaa Eduskunnan erikseen päättämät liikennehankkeet. Viraston toimintamenot katetaan lähes kokonaan talousarviossa osoitettavalla määrärahalla. Perusväylänpitoon kohdistuvat tulot ovat myös vähäisiä toiminnan laajuuteen nähden. Merkittävimpänä eränä on radankäytöstä perittävä ratamaksun perusmaksu.

Uudistuksessa muutokset kohdistuvat toimintamenojen ja valtionapujen sekä vähäisessä määrin perusväylänpidon määrärahoihin. Liikenteenohjauspalveluita tuotetaan ja liikenteenohjausjärjestelmiin tehtävät investoinnit rahoitetaan perusväylänpidon ja toimintamenojen määrärahoilla. Vuosittain niiden suuruusluokka on ollut noin 130–135 miljoonaa euroa. Nämä määrärahat sisältävät rautatieliikenteenohjauspalvelujen ostot Finrail Oy:lta. Niiden vuotuinen kulutuso oli vuonna 2016 noin 35 miljoonaa euroa.

Vuoden 2018 talousarvioesityksessä **toimintamenomomentin** bruttomenot ovat 74,1 miljoonaa euroa. Toimintamenomomentti sisältää nettobudjetoituja tuloja 1,1 miljoonaa euroa. Liikennevirasto tuottaa vähäisessä määrin maksullisia palveluja. Suurimmat tulokertymät saadaan julkisoikeudellisissa suoritteissa merenkulun tukipäätösten tekemisestä sekä liiketaloudellisissa suoritteissa risteämälupien myöntämisestä ja merikarttojen myyntituloista.

Perusväylänpidon momentin bruttomenot vuoden 2018 talousarvioesityksessä ovat 1 451,6 miljoonaa euroa. Momentille kohdistuu nettobudjetoituja tuloja 53,6 miljoonaa euroa. Perusväylänpidossa nettobudjetoituja tuloja ovat ratamaksu, yhteisrahoitteisen toiminnan tulot, Saimaan kanavan lupamaksut, maksullisen palvelutoiminnan tulot, väylänpidon vahingonkorvaukset ja omaisuuden myyntituotot lukuun ottamatta kiinteän omaisuuden myyntituloja.

Kehittämisinvestointien bruttomenot ovat vuoden 2018 talousarvioesityksessä 481,7 miljoonaa euroa. Tähän kuuluvat

- Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset,
- Väyläverkon kehittäminen,
- Elinkaarirahoitushankkeet.

Eduskunnan päättämässä isoissa kehittämisinvestoinneissa budjetoidaan ulkopuolisten rahoitusosuuksia osittain investointimomentille menoiksi ja kuntien/yritysten maksamia osuuksia tuloutetaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan momentille 12.31.10 Liikenneviraston tulot. Vuoden 2018 talousarvioesityksessä tulot muodostuvat pääosin joukkoliikenteen lipputuloista.

Liikenneviraston määrärahoista **valtionavustuksia** vuoden 2018 talousarvioesityksessä ovat

- Valtionavustus länsimetron rakentamiseen 31,5 miljoonaa euroa,
- Valtionavustus raideliikennehankkeiden rakentamiseen 16,1 miljoonaa euroa,
- Valtionavustus yksityisten teiden kunnossapitoon 13,0 miljoonaa euroa
- Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukykyyn parantaminen 101,4 miljoonaa euroa,
- Joukkoliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen -momentin Liikenneviraston osuus 24,0 miljoonaa euroa (lentoliikenteen palvelujen ostot, joukkoliikennetuet, kehittämishankkeet sekä liikkumisen ohjaus).

Liikenneviraston tuloja arvioidaan kertyvän 4,7 miljoonaa euroa. Suurin osa näistä tuloista ovat joukkoliikenteen lipputuloja.

Liikenneviraston tasearvo 20 110 miljoonaa euroa (2016) on merkittävä muihin virastoihin (kuva 5) nähden. Sen taseomaisuuteen kuuluvat muun muassa väyläomaisuus eli valtion maantie- ja rataverkko sekä vesiväylät. Valtion väyläomaisuuden (tie-, rata- ja vesiväylät) tasearvo oli 19,8 miljoonaa euroa vuonna 2016. Muuta taseomaisuutta ovat mm. tietojärjestelmät, joiden kokonaisuus on merkittävä, vaikka selvästi eri mittakaavassa väyläomaisuuteen nähden.

3.6.2 Viestintävirasto

Viestintävirasto on nettobudjetoitu virasto. Virasto kattaa pääosan menoistaan keräämillään maksutuloilla. Viraston kaikki menot ja maksullisen toiminnan tulot on merkitty toimintamenomomentille. Näiden erotuksena syntyy talousarviossa vahvistettu nettomeno eli viraston menokehys.

Vuoden 2018 talousarvioesityksessä Viestintäviraston toimintamenomomentin bruttomenot ovat 34,5 miljoonaa euroa ja maksullisen toiminnan tulot ovat 21,3 miljoonaa euroa. Nettomenot ovat 13,2 miljoonaa euroa. Osa viraston keräämistä maksuista tuloutetaan veronluonteisina tuloina valtiolle. Tietoyhteiskuntamaksut, postitoiminnan valvontamaksut, televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksut sekä varmennemaksut ovat veronluonteisia tuloja. Näitä tuloja vastaavat menot on otettu huomioon toimintamenomomentin määrärahan mitoituksessa ja ne ovat siten osana nettomenoa. Arvio vuoden 2018 veronluonteisten maksujen tulosta vuoden 2018 talousarvioesityksessä on 6,6 miljoonaa euroa.

Valtion talousarviosta rahoitetaan vuoden 2018 talousarvioesityksessä viraston toimintaa 7,6 miljoonalla eurolla. Kohteita ovat esimerkiksi Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävät mukaan lukien kansalliset turvallisuusviranomaistehtävät (NCSA -tehtävät) ja satelliittipaikannusta hyödyntävä pelastus- ja turvallisuustehtävien hoitoon luotu palvelu (Public Regulated Service, PRS). Kyberturvallisuuskeskuksen rahoitusta käytetään erikseen määriteltyihin kohteisiin.

Myös toiminnan jatkuvuuden turvaavan väistötilan vuokra ja käyttömenot rahoitetaan budjettimäärärahalla. Budjettirahoitteisen toiminnan osuus on kasvanut viime vuosina uusien tietoturvaluonteisten tehtävien myötä. Digitaalisen yhteiskunnan tietoturvaluonteisuuden ja toimintavarmuuden edistämiseen on osoitettu vuosittainen 2 miljoonan euron määräraha vuodesta 2018 alkaen.

Suurimmat maksullisen toiminnan tulot kertyvät radiolähettimien taajuusmaksuista, viestintäverkon numerointimaksuista ja verkkotunnusmaksuista. Lisäksi virasto saa sopimusperusteisia tuloja tietoturvapalveluiden tuottamisesta kriittisen infrastruktuurin toimijoille sekä tietoturvapalveluiden (GovCERT- ja GovHAVARO-palvelujen) tuottamisesta valtionhallinnon muille toimijoille.

Viestintäviraston tasearvo vuonna 2016 oli 9 miljoonaa euroa. Taseesta tietojärjestelmät muodostavat valtaosan.

3.6.3 Liikenteen turvallisuusvirasto

Liikenteen turvallisuusvirasto on nettobudjetoitu virasto. Virasto kattaa pääosan menoistaan keräämillään maksutuloilla. Liikenteen turvallisuusviraston asiakasrahoitteisen toiminnan osuus on noin 65 % ja veronluonteisten maksutulojen osuus noin 15 % viraston toiminnan rahoituksesta. Varsinaisella budjettirahoituksella katetaan noin 20 % viraston menoista. Määräraha on tarkoitettu tiettyjen menojen rahoittamiseen. Viraston kaikki menot ja maksullisen toiminnan tulot on merkitty toimintamenomomentille. Näiden erotuksena syntyy talousarviossa vahvistettu nettomeno eli viraston menokehys.

Vuoden 2018 talousarvioesityksessä Liikenteen turvallisuusviraston toimintamenomomentin bruttomenot ovat 133 miljoonaa euroa ja maksullisen toiminnan tulot ovat 86 miljoonaa euroa. Nettomenot ovat 47 miljoonaa euroa. Liikenteen turvallisuusviraston keräämät veroluonteiset maksut tuloutetaan valtiolle. Tällaisia ovat lentoliikenteen valvontamaksu, katsastustoiminnan valvontamaksu sekä kaupunkiraideliikenteen valvontamaksu. Näitä tuloja vastaavat menot on otettu huomioon toimintamenomomentin määrärahan mitoituksessa ja ne ovat siten osana nettomenoa. Vuoden 2018 talousarvioesityksessä arvioidaan veronluonteisia maksuja kerättävän 19,8 miljoonaa euroa.

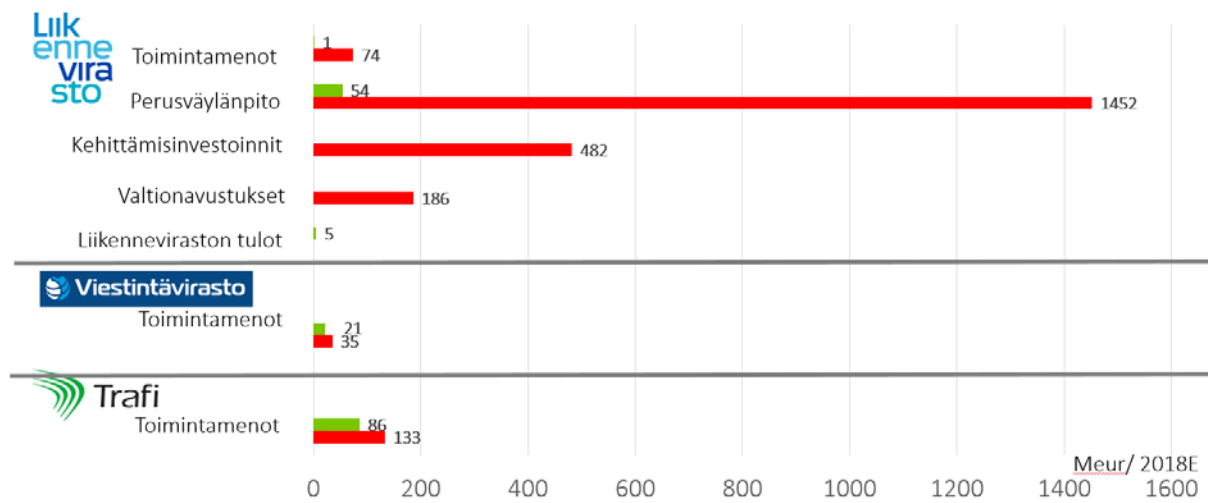
Valtion talousarviosta saatavalla määrärahalta katetaan Liikenteen turvallisuusviraston ajoneuvoverotustehtävät sekä viraston tehtävät, jotka on säädetty maksuttomiksi. Näitä ovat maksuasetuksessa yksilöityjen suoritteiden lisäksi muun muassa lainsäädäntötyö, kansainvälinen työ sekä yleinen neuvonta ja yleinen valvonta.

Liikenteen turvallisuusvirasto myöntää avustusta tieliikenteen turvallisuustoiminnan edistämiseen, vastaavasti virasto kerää liikennevakuutusmaksuun perustuvan liikenneturvallisuusmaksun vakuutusyhtiöiltä. Määritelmällisesti liikenneturvallisuusmaksu on veroluonteinen maksu. Se käsitellään omalla momentillaan. Vastaavan suuruinen avustus käsitellään omalla menomomentillaan ja sen suuruus on vuonna 2018 9 miljoonaa euroa.

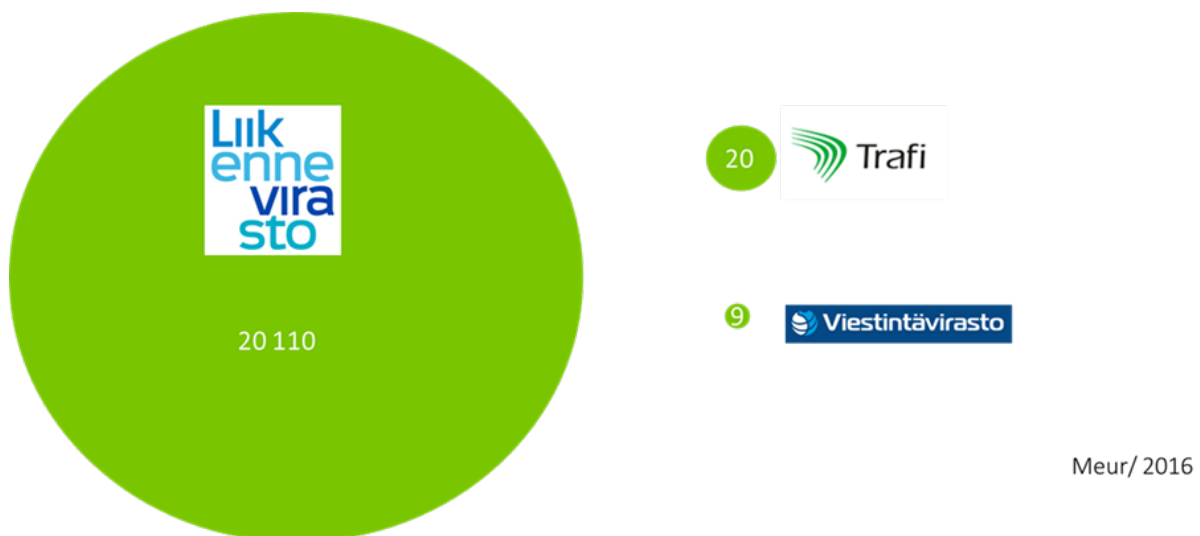
Liikenteen turvallisuusviraston taseen loppusumma vuonna 2016 oli 20 miljoonaa euroa. Taseesta tietojärjestelmät muodostavat valtaosan.

3.6.4 Virastojen rahoituksen rakenteen kokonaisuus

Kuvassa 4 on nähtävissä Liikenneviraston, Viestintäviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston rahoituksen rakenne vuoden 2018 talousarvioesityksessä. Kuvassa 5 on nähtävissä virastojen taseomaisuuden jakautuminen vuonna 2016.



Kuva 4. Virastojen rahoituksen nykytila



Kuva 5. Virastojen taseomaisuuden nykytila

3.7 Toimintaympäristön keskeiset muutokset

Liikenteen ja viestinnän palvelut ja markkinat ovat muuttumassa. Globaalit megatrendit, kuten kaupungistuminen, digitalisaatio, jakamistalous, palveluistuminen ja automatisaatio, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä arktisen alueen kehitys ja tiedon merkityksen lisääntyminen muuttavat asiakastarpeita ja luovat pohjaa kokonaan uudelleenlaisille liikenteen ja viestinnän palvelukonsepteille. Samalla ne muuttavat liikenne- ja viestintäviranomaisille kohdistuvia vaatimuksia.

Sujuvuuden ja liikenneturvallisuuden edistäminen, joukkoliikenteen kehittäminen ja liikenne palveluna lisäävät tarvetta älyliikenteelle ja automaatiolle. Asiakkaat edellyttävät yhä enemmän koko matka- ja logistisen ketjun parempaa toimintaa. Liikenteessä on myös merkittävää markkina- ja tehostamispotentiaalia: oman auton käyttöaste on alle viisi prosenttia, henkilöautojen keskiukuormat vain noin 1,3 henkilöä ja liikenneverkon käyttöaste - pääkaupunkiseudun ruuhkahuippuja lukuun ottamatta - myös varsin alhainen. Maassa, jossa liikenneverkko on laaja ja liikennevirrat ovat suhteellisen ohuita, kannattaa olemassa oleva liikennejärjestelmä hyödyntää mahdollisimman täysimääräisesti ja tehokkaasti.

Palveluita kehitetään ennen muuta kaupallisten yritysten vetämänä. Kehitystyö perustuu yhä enemmän avoimeen, reaaliaikaiseen tietoon ja käyttäjien tarpeisiin. Samalla käyttäjistä tulee myös tiedon tuottajia. Joukkoistetut tiedonkeruumenetelmät yleistyvät, kun informatiikka ja palvelut ajoneuvojen sisällä antavat uudenlaiset mahdollisuudet tiedonkeruuseen.

Tiedon määrä kasvaa, tiedon keruunverkosto muodostuu hajautetuksi ja epähomogeeniseksi, mikä haastaa tietojärjestelmien toiminnan ja niiden hallinnan. Tiedon hallinnan ekosysteemien toimivuus korostuu.

Tulevaisuuden liikennejärjestelmä muodostuu palveluiden, tiedon ja infrastruktuurin yhteen toimivasta kokonaisuudesta. Näistä elementeistä rakentuu hallitusohjelmassa mainittu ”Liikenne palveluna” (Mobility as a Service, MaaS) -toimintatapa, jossa tietoa ja digitalisaatiota hyödyntämällä luodaan yhteistyössä käyttäjien, elinkeinoelämän ja julkisen sektorin kesken käyttäjälähtöisiä liikenne- ja kuljetuspalveluita tuottava, saumattomasti yhteen toimiva ja kestävä liikennejärjestelmä. Suomessa MaaS:in ympärillä työskentelee jo kymmeniä yrityksiä, joista suurimmat ovat pörssiyrityksiä ja pienimmät uusia start up-yrityksiä. Myös kansainvälinen yhteistyö on käynnissä usealla eri tasolla.

Automaatio etenee kaikissa liikennemuodoissa, mikä näkyy muun muassa kauko-ohjausjärjestelmien kehittymisenä. Liikenteenohjaukseen tulee digitalisaation myötä uusia mahdollisuuksia. Rautatieliikenteessä digitalisaatiolla voidaan parantaa tilannekuvan ylläpitämistä, kehittää automaattista ennustamista, parantaa kapasiteetin ja konfliktien tunnistamista ja kehittää niihin ratkaisuehdotuksia. Meriliikenteessä älykkäät väylät mahdollistavat muuttuvan kulkusyvyyden hyödyntämisen ja liikenteeseen voivat tulla miehittämättömät alukset, kun operointi etänä ja maasta käsin mahdollistuu. Lentoliikenteessä lennonvarmistuspalveluiden automaatio etenee. Automaatio ja digitalisaatio lisäävät omalta osaltaan muutenkin kasvussa olevaa tiedon määrää. Tiedon määrän kasvu ja sen yhä tärkeämpi merkitys kaikessa toiminnassa yhtäaikaaisesti maailman epävarmuuksien ja tietohyökkäysten kanssa korostavat tietoturvallisuuden merkitystä.

Fyysinen liikkuminen täydentyy yhä enemmän verkossa tarjottavilla, sähköisillä palveluilla. Edellä mainitun kehityksen seurauksena liikenne- ja viestintäpalvelut muodostavat tulevaisuudessa entistä tiiviimmin yhteen nivoutuvan ja toisiaan tukevan palvelukokonaisuuden.

Viestintäverkkojen merkitys liikennepalveluiden kehittämisessä ja muutenkin yhteiskunnan digitalisoituessa tulee korostumaan valokuitu- ja 5G-verkkojen käyttöönoton myötä. 5G-teknologia tulee mahdollistamaan entistä nopeammat yhteydet, pienemmän viiveen tiedonsiirrossa sekä turvallisemmat ja luotettavammat verkot. Kaikki nämä ovat edellytyksenä esimerkiksi liikenteen automatisaatiolle liikennevälineiden ollessa jatkuvassa yhteydessä sekä verkkoon että toisiinsa.

Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä viranomaisten roolia on jatkuvasti tarkasteltava

uudelleen. Jotta monimuotoisiin ja muuttuviin tulevaisuuden haasteisiin pystytään vastaamaan, julkisen hallinnon tulee lisätä strategista ketteryyttä ja vähentää edelleen pirstoutumista ja siiloutumista.

Edellä esitetty toimintaympäristön muutoskuva on perusteena myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa, jonka yhtenä tavoitteena on kehittää käyttäjälähtöisiä, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavia yhden luukun digitaalisia julkisia palveluita. Ohjelman tavoitteena on myös luoda Suomeen suotuisa toimintaympäristö digitaalisille palveluille ja teollisen internetin sovelluksille ja uusille liiketoimintamalleille. Lisäksi ohjelman tavoitteena on edesauttaa innovaatio- ja palvelualustojen syntyä sektoreilla, joilla julkishallinnolla on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta, esimerkiksi liikenne. Ohjelmassa todetaan, että lainsäädännön toimin edistetään uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintakonseptien käyttöönottoa sekä luodaan avoimella datalla ja tietovarantojen hyödyntämisellä edellytyksiä uusille liiketoimintatiedoille.

LVM:n hallinnonalan virastouudistuksella haetaan tehokasta ja toimivaa rakennetta, joka on taloudellisesti kestävä ja vastaa jatkuvan tehostamisen sekä muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Uudistuksella valmistaudutaan tulevaisuuteen, jotta hallinnonalan palvelut pysyvät ajan tasalla ja yhteiskunnan kehityksessä mukana. Tavoitteena on, että viranomaispalvelu vastaa parhaalla mahdollisella tavalla asiakkaiden tarpeisiin. (LVM Raportit ja selvitykset 2/2017)

4. Organisointi eräissä muissa valtioissa

Seuraavassa on tarkasteltu väylätoimintojen ml. liikenteenohjaus ja viestinnän organisointia valituissa Euroopan maissa.

4.1 Väylätoiminnot ja liikenteenohjaus

Selvityksessä on tarkasteltu väylätoimintojen organisointia Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Virossa, Alankomaissa, Saksassa, Englannissa, Itävallassa, Portugalissa ja Italiassa. Näissä Euroopan maissa liikenneverkkojen hallinta on organisoitu kahdella päätavalla

- jonkin ministeriön alaiseen virastoon, joka hallinnoi pääliikenneverkkoa, tai
- hallinnointi on valtion omistaman yhtiön tehtävänä.

Jokaisessa maassa hallinnointi on ratkaistu hieman eri tavalla. Useissa, erityisesti virastohallintomalliin perustuvissa maissa, liikenneväylien hallinnointia on myös rajoitetussa määrin yksityisillä yrityksillä. Lisäksi useissa maissa alemmaa liikenneverkkoa hallinnoi ja omistaa aluehallinto ja kunnat tai yksityiset tahot. Pääsääntöisesti eri liikennemuodoilla on omat virastonsa tai omat yhtiönsä.

Ruotsi

Tieverkoston omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa elinkeinoministeriön alainen liikennevirasto (Trafikverket). Virasto vastaa myös liikenneturvallisuuden kehittämisestä ja liikenteenohjauskeskuksista.

Myös **rautatieverkoston** omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa pääosin Trafikverket, joka vastaa myös rautateiden liikenteenohjauksesta. Poikkeuksia ovat

Arlandabanan, Öresundsbanan ja Inlandsbanan. Näistä ensimmäisen omistaa valtio-omisteinen yhtiö, toisen omistajayhtiön taustalla ovat Ruotsin ja Tanskan valtiot ja kolmannen omistaa 15 kunnan omistama yhtiö.

Liikennehallitus (Transportstyrelsen) on kaikkien liikennemuotojen turvallisuusviranomainen. Se valvoo myös rautatieliikenteen kilpailun edellytyksiä.

Liikennevirasto (Trafikverket) ja Merenkululaitos (Sjöfartsverket) ovat yhteisesti vastuussa **vesiväyliin** liittyvistä tehtävistä. Trafikverket vastaa strategisista tehtävistä ja Sjöfartsverket operatiivisista tehtävistä, kuten VTS-toiminnoista.

Tanska

Julkisen **tieverkoston** omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa pääosin liikenne- ja rakennusministeriön alainen tievirasto (Vejdirektoratet). Joitakin siltoja sekä Juutinrauman moottori- ja rautatietä hallinnoivat valtio-omisteiset yhtiöt osana moniportaista yhtiöjärjestelyä.

Rautatieverkoston kehittämisestä vastaa pääosin liikenne- ja rakennusministeriön alainen liikenne-, rakennus- ja asumisvirasto (Trafikstyrelsen). Verkostoa ylläpitää valtio-omisteinen yhtiö (Banedanmark), joka vastaa myös liikenteenohjauksesta ja esimerkiksi ratakapasiteetin jaosta. Lisäksi Tanskassa on monia yksityisiä rautateitä. Rautatieliikenteen kilpailun edellytyksiä valvomaan on perustettu erillinen liikenne- ja rakennusministeriön alainen yksikkö (Jernbanenævnet).

Vesiväylät kuuluvat pääosin Tanskan liikenne- ja rakennusministeriön alaisuuteen. Osa satamista ja vesiväylistä on kuntien, kaupunkien ja yksityisten tahojen hallinnassa. VTS-järjestelmää hallinnoi Tanskan merivoimat.

Norja

Tieverkoston omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa liikenne- ja viestintäministeriön alainen tievirasto (Statens vegvesen). Monien teiden hallinnointia on kuitenkin *Public Private Partnership* -kumppanuusmallin myötä ulkoistettu yksityisille yrityksille muutamien kymmenien vuosien määräajaksi.

Rautatieverkoston omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa valtion yhtiö (Bane NOR), joka vastaa rautateillä myös liikenteenohjauksesta. Valtionhallintoon kuuluva rautatiedirektoraatti (Jernbanedirektoratet) vastaa rautatieliikenteen kehityssuunnitelmista ja yhteensovituksesta muiden liikennemuotojen kanssa sekä myös henkilöliikenteen kilpailutuksesta.

Vesiväylistä vastaa liikenne- ja viestintäministeriön alainen rannikkovirasto (Kystverket), mutta useita vesiväyliä hallinnoivat yksityiset yhtiöt. Rannikkovirasto vastaa myös VTS-järjestelmästä. Satamaviranomainen (Havnevesenet) vastaa vesiväyliin ja satamien toiminnasta paikallistasolla.

Viro

Tieverkon omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa talous- ja viestintäministeriön alainen tievirasto (Maanteeamet), jonka vastuulla on myös liikenneturvallisuuden kehittäminen.

Rautatieverkosta osan omistaa valtion yhtiö (AS Eesti Raudtee), joka vastaa myös suunnittelusta, rakentamisesta, ylläpidosta, turvallisuuden kehittämisestä ja liikenteenohjauksesta rautateillaan. Yksityinen yhtiö (Edelraudtee Infrastruktuuri AS) omistaa osaa rautateista ja vastaa liikenteenohjauksesta omilla rautateillaan. Rautatieliikenteen kilpailun edellytyksiä valvoo muiden tehtäviensä ohessa kilpailuvirasto (Konkurentsiamet).

Vesiväylät omistaa ja niiden suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa valtion vesiväylävirasto (Veeteede amet).

Alankomaat

Tieverkoston hallinnointi on jakaantunut neljään tasoon: suurinta osaa moottori- ja pikateistä hallinnoi infrastruktuuri- ja ympäristöministeriön alainen liikennevirasto (Rijkswaterstaat). Muita valtateitä ja muutamia moottoriteitä hallinnoivat maakunnat. Alemman tason tieverkkoa hallinnoivat kunnat. Vesirakentamisen yhteydessä toteutettuja teitä hallinnoivat alueelliset vesivirastot.

Rautatieverkoston omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa valtion virasto (NS Railinfratrust), jonka vastuulla on myös liikenteenohjaus. Rautatieliikenteen kilpailun edellytyksiä valvoo muiden tehtäviensä ohella talousministeriön alainen kilpailu- ja kuluttajavirasto (ACM).

Vesiväylien hallinnointi on jakaantunut kahteen tasoon: pääväyliä hallinnoi valtion liikennevirasto (Rijkswaterstaat) ja alemman tason väyliä hallinnoivat maakunnat ja alueelliset vesivirastot.

Saksa

Tieliikenteen ja sen turvallisuuden kehittämisestä sekä kaikesta **rautatieverkoston** hallinnoinnista vastaa liikenne- ja viestintäministeriön alainen yksikkö (Abteilung Landverkehr). **Tieverkoston** rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa saman ministeriön alainen tienrakennusyksikkö (Abteilung Straßenbau). Rautatieliikenteen kilpailun edellytyksiä valvoo talous- ja energiaministeriön alainen infrastruktuuriverkkojen kilpailuvirasto (BNetzA).

Vesiväylät omistaa ja niiden suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa liikenne- ja viestintäministeriön alainen yksikkö (Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).

Englanti

Ylätason **tieverkoston** omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa valtio-omisteinen yhtiö (Highways England). Yhtiö vastaa strategisesti tärkeiden valtateiden toiminnasta ja ylläpidosta ja muun muassa tieliikenteenohjauksesta. Alemman tason julkiset tiet ovat pääosin maakuntien hallinnassa. 43 km pitkä M6 Toll on ainoa yksityinen moottoritie. Tie on rakennettu *Public Private Partnership* -kumppanuussopimuksella yksityisen yrityksen hallintaan 53 vuoden ajaksi.

Rautatiet omistaa ja niiden suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa valtio-omisteinen raideyhtiö (Network Rail), joka vastaa myös liikenteenohjauksesta. Rahoitus tulee osittain valtio budjetista ja osittain ratamaksuista. Rautatieliikenteen kilpailun edellytyksiä valvoo itsenäinen tie- ja rautatieasiakkaiden toimisto (ORR), jota rahoitetaan rautatiealan lisenssimaksuilla.

Vesiväylät ovat yksityisen sektorin hallinnassa. Järjestelyt ovat monimuotoisia ja sisältävät erilaisia vastuita eri alueilla. VTS-järjestelmää hallinnoi liikenneministeriön alainen merenkulku- ja rannikkovartiosto.

Itävalta

Valta- ja moottoriteiden hallinnointi ja liikenteenohjaus on yhtiötetty liittovaltion omistamaan holdingyhtiöön, jonka tytäryhtiöt vastaavat operatiivisista tehtävistä. Muut tiet ovat osavaltioiden hallinnassa ja omistuksessa.

Rautatieverkoston omistaa liittovaltion omistama holdingyhtiö, jonka tytäryhtiöt vastaavat rautatieinfrastruktuurin suunnittelusta, rakentamisesta, ylläpidosta ja liikenteenohjauksesta.

Vesiväyliin liittyvien tehtävien hoitamiseksi on perustettu liittovaltion omistama osakeyhtiö, jonka tehtäviin kuuluvat vesiväylien omistaminen, suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito, vesiliikenteen kehitystehtävät ja jokiliikennetietopalvelun toiminnoista vastaaminen. Koska Itävallalla ei ole merialueita, liikenteenohjaus kohdistuu jokiliikenteeseen, joten kyseessä ei ole VTS-palvelu.

Italia

Kansallisesti merkittävien **teiden** ja niiden moottoriteiden, joissa ei ole käytössä tietulleja, suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa valtion omistama yhtiö. Tietullimoottoriteitä ylläpitävät ja tullee keräävät yksityiset yhtiöt. Kaikkien teiden omistus on kuitenkin säilytetty Italian valtiolla.

Rautatieverkoston omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa valtio-omisteinen holdingyhtiö (Ferrovie dello Stato Italiane).

Vesiväylät ovat valtion ja paikallisviranomaisten omistuksessa. Vesiväyliä hallinnoivat pääosin viranomaiset sekä eräät yksityiset osakeyhtiöt toimilupasopimuksilla. VTS-järjestelmää hallinnoi useiden eri ministeriöiden alaisuudessa toimiva rannikkovartiosto.

Portugali

Tieverkoston omistaa ja sen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa valtio-omisteinen yhtiö (Infraestruturas de Portugal) toimilupasopimuksella, joka päättyy vuonna 2099. Yhtiön tehtävänä on myös liikenteen ohjaus. Yhtiö on ulkoistanut osan ylläpito- ja kehittämistehtävistä yksityisille yhtiöille pitkillä kumppanuussopimuksilla. Osa tieverkosta on suoraan valtion tai paikallisviranomaisten vastuulla.

Myös **rautatieverkoston** omistamisesta, suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa sama yhtiö, tosin ilman määräaika. Yhtiön tehtäviin kuuluu myös liikenteenohjaus.

Pääosan **vesiväylistä** omistaa ja niiden suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta vastaa kansallinen vesiviranomainen (Agência Portuguesa do Ambiente). Julkiset merenkulkualueet, kuten rannikko- ja aluevedet sekä sisämaan vesialueet ja kulkukelpoiset vesiväylät kuuluvat valtiolle. Joidenkin vesiväylien hallinnointi on siirretty yksityiselle taholle viranomaisen myöntämällä käyttöoikeudella.

4.2 Viestintä

Viestinnän valvonta- ja säätelytehtäviä hoitaa

- **Ruotsissa** elinkeinoministeriön alainen posti- ja tietoliikennevirasto (PTS)
- **Tanskassa** energia-, hyödyke- ja ilmastoministeriön alainen energiavirasto (Energistyrelsen)
- **Norjassa** liikenne- ja viestintäministeriön alainen viranomainen (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet)
- **Virossa** talous- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva viestintävirasto (Infosüsteemi amet)
- **Alankomaissa** talousministeriön alainen kilpailu- ja kuluttajavirasto ja saman ministeriön alainen tietoliikennevirasto (Agentschap telecom)
- **Saksassa** sama infrastruktuuriverkkojen kilpailuvirasto (BNetzA), joka valvoo rautateiden kilpailua
- **Englannissa** parlamentin alainen viestintävirasto (Ofcom)
- **Itävallassa** liittokanslerinviraston ja liikenne-, innovaatio- ja teknologiainisteriön ohjauksessa oleva valtion yhtiö (RHR)
- **Italiassa** parlamentin alainen viranomainen (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)
- **Portugalissa** parlamentin alainen viranomainen (ANACOM).

4.3 Yhteenveto

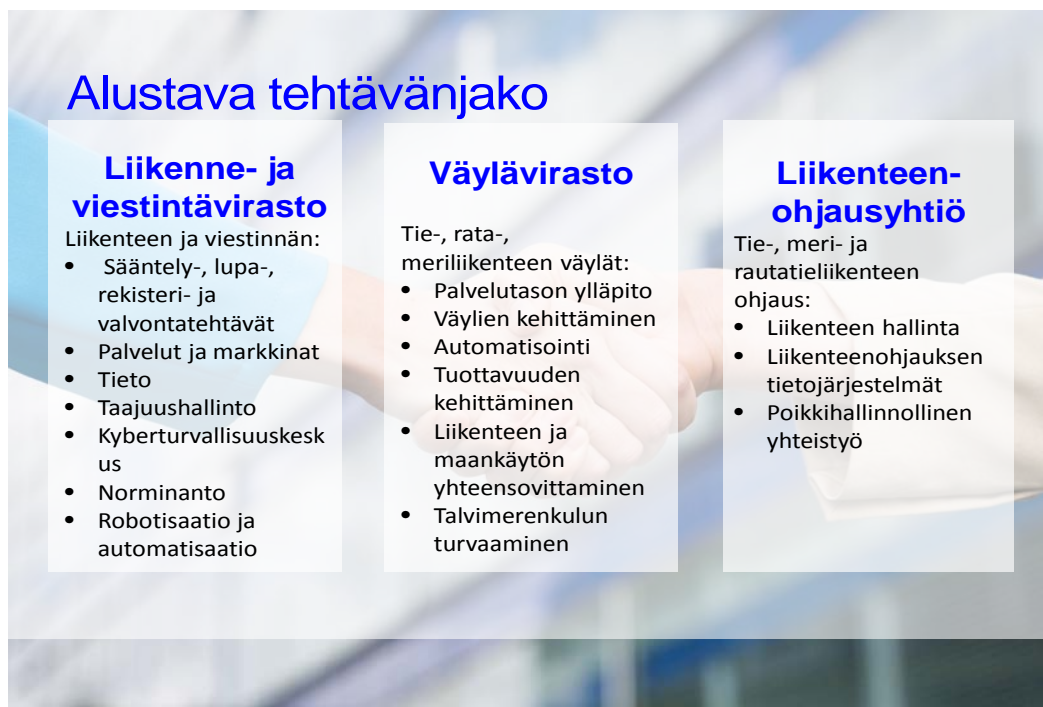
Väylätoimintojen ja viestinnän organisointi eräissä Euroopan maissa:

Maa	Teiden hallinnointi	Rautateiden hallinnointi	Meriliikenteen hallinnointi	Viestintä
Ruotsi	elinkeinoministeriön alainen virasto	pääosin elinkeinoministeriön alainen virasto, osa radoista on julkisen sektorin yhtiöiden hallinnassa	elinkeinoministeriön alainen virasto vastaa strategisista tehtävistä, valtiollinen yhtiö operatiivista tehtävistä (ml. VTS)	elinkeinoministeriön alainen virasto
Tanska	pääosin liikenne- ja rakennusministeriön alainen virasto, osa teistä on valtiomisteisten yhtiöiden hallinnassa	kehittämisestä vastaa liikenne- ja rakennusministeriön alainen virasto, ylläpidosta (ml. liikenteenohjaus) valtion yhtiö	pääosin liikenne- ja rakennusministeriö, VTS:ää hallinnoi merivoimat	energia-, hyödyke- ja ilmasto-ministeriön alainen virasto
Norja	pääosin liikenne- ja viestintäministeriön alainen virasto	valtion yhtiö	pääosin liikenne- ja viestintäministeriön alainen virasto (ml. VTS)	liikenne- ja viestintäministeriön alainen virasto
Viro	talous- ja viestintäministeriön alainen virasto	osaa rautateistä hallinnoi valtion yhtiö, osaa yksityinen yhtiö. Molemmat vastaavat liikenteenohjauksesta radoillaan	talous- ja viestintäministeriön alainen virasto	talous- ja viestintäministeriön alainen virasto
Alankomaat	pääosin infrastruktuuri- ja ympäristöministeriön alainen virasto	infrastruktuuri- ja vesiministeriön alainen virasto	infrastruktuuri- ja vesiministeriön alainen virasto	talousministeriön alaiset kaksi virastoa
Saksa	liikenne- ja viestintäministeriön alainen yksikkö	liikenne- ja viestintäministeriön alainen yksikkö	liikenne- ja viestintäministeriön alainen yksikkö	talous- ja energiaministeriön alainen virasto
Englanti	strategisesti tärkeät valtatie valtion yhtiössä, muut päätiet maakunnilla	valtion yhtiö	pääosin yksityinen sektori, VTS:ää hallinnoi rannikkovartiosto.	parlamentin alainen virasto
Itävalta	valtatie valtion yhtiössä, muut päätiet osavaltioiden hallinnassa	valtion yhtiöitä	jokiliikenteen ohjaus valtion yhtiössä	valtion yhtiö
Italia	pääosin valtio yhtiö	valtion yhtiö	viranomaiset ja yksityiset yhtiöt, VTS:ää hallinnoi rannikkovartiosto	parlamentin alainen viranomainen
Portugali	valtion yhtiö	valtion yhtiö	viranomainen	parlamentin alainen viranomainen

5. Tavoitetilä

5.1 Uusi organisaatio ja tehtävät

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistushankkeessa on tarkoitus muodostaa uusi viranomaiskokonaisuus, jossa liikennealan sääntely- ja valvontatehtäviä hoitavan Liikenteenturvallisuusviraston Trafín ja viestintäalan sääntely- ja valvontatehtäviä hoitavan Viestintäviraston tehtävät sekä Liikenneviraston viranomaistehtävien hoitaminen yhdistettäisiin yhteen virastoon (Liikenne- ja viestintävirasto). Virasto jatkaisi Viestintäviraston toimintaa kansallisena tietoturvaviranomaisena ja se tuottaisi kansallisiin ja kansainvälisiin tietoturvavelvoitteisiin liittyen turvallisuuspalvelua elinkeinoelämälle ja valtionhallinnolle. Liikenneviraston liikenteenohjaustoiminnot yhtiötettäisiin valtion erityistehtävayhtiöksi. Uusien organisaatioiden alustavat tehtävät on esitetty kuvassa 6.



Kuva 6. Virastouudistuksen jälkeinen alustava tehtäväjako.

Lisäksi merikartoitustoimintojen järjestämistä tarkasteltiin haastattelujen perusteella ministeriön luonnostelemien kolmen vaihtoehdon pohjalta (muistio 25.10.2017).

5.2 Uudistuksen tavoitteet

Virastouudistukselle ja liikenteen ohjaustoimintojen yhtiöittämiselle on asetettu kuvassa 7 esitetyt tavoitteet. Keskeistä on mm. kyetä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja muuttuviin asiakastarpeisiin, joita digitalisaatio, palveluistaminen ja robotisaatio sekä tiedon merkityksen lisääntyminen tuovat tullessaan.

Sen lisäksi pyritään vastaamaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman tavoitteisiin

- käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut
- suotuisa toimintaympäristö digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille
- innovaatio- ja palvelualustojen synnyttäminen silloin, kun julkishallinnolla on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta
- uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintakonseptien käyttöön ottoa
- luodaan avoimella datalla ja tietovarantojen hyödyntämisellä edellytyksiä uudelle liiketoiminnalle

Tavoitteet



Kuva 7. Virastouudistuksen ja liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämisen tavoitteet.

6. Vaikutukset asiakkaisiin ja sidosryhmiin

6.1 Uudistuskokonaisuus tehostaa asiakaspalvelua

Uudistuksen tavoitteena on mm.

- **parantaa asiakaspalvelua**, sillä vahvat organisaatiot, joilla on selkeät tehtäväkokonaisuudet ja omat roolinsa, antavat hyvän lähtökohdan parantamiselle
- **lisätä valtionhallinnon yleisten tavoitteiden mukaisesti digitalisten palvelujen tarjontaa**
- **kehittää uusia yhtenäisiä toimintatapoja ja**
- **edistää ns. yhden luukun -periaatetta asiakaspalvelussa.**

On kuitenkin tarpeen pitää mielessä, että asiakassegmentit säilyvät eri tehtävissä hyvin erilaisina. Palveluja yhtenäistettäessä on syytä pitää huolta siitä, ettei yhtenäisyyden kustannuksella laiminlyödä tärkeitä asiakasryhmiä, jotka saattavat tarvita hyvin spesifejä palveluja.

Palvelujen digitalisaatio tarjoaa hyviä mahdollisuuksia

- **parantaa palvelujen saavutettavuutta**
- **tehostaa palvelua ja**
- **pitkällä tähtäimellä myös laskea palvelun kustannuksia.**

Kun siiloja entisestään puretaan, uusi organisaatiokokonaisuus **näyttäytyy asiakkaalle ja sidosryhmille parhaimmillaan yhtenäisenä ja jäsentyneenä kokonaisuutena.**

Tieto-omaisuuden hallinnan yhtenäistäminen luo **edellytykset hyvälle yhteistyölle ja tietopääoman jakamiselle muille viranomaisille ja sidosryhmille**, mutta toteutuminen edellyttää prosessien kehittämistä tähän suuntaan.

Nykyisillä organisaatioilla on hyvin erilaiset tehtävät ja asiakaspinnat sekä näiden mukaan muodostuneet toimintatavat. Uudistuksessa asiakaspinnat säilyvät edelleen erilaisina, kun nykyiset tehtävät siirtyvät uusille virastoille ja yhtiölle. Kiinteä yhteys asiakastarpeiden tunnistamisen ja palvelujen kehittämisen välillä on välttämätöntä uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jotta organisaatiot saadaan toimimaan saumattomasti yhdessä ja yhtenä kokonaisuutena, yhteistyömallit eri organisaatioiden kesken on tarpeen käydä läpi. Ministeriön rooli ohjauksessa on tässä suhteessa tärkeä.

6.2 Liikenne- ja viestintävirastosta keskeinen viranomainen palvelujen käyttäjille

Liikenne- ja viestintäviraston palvelujen käyttäjiä ja viranomaisessa asioivia ovat yhteiskunnan monet tahot myös muun muassa yksityiset henkilöt ja yritykset. Asiakkuuksien hallintaa yhtenäistämällä voidaan saada **nykyistä yhtenäisempi palvelukokemus.**

Virastouudistus luo hyvät **edellytykset lupa- valvonta- ja ohjausmenettelyjen kehittämiseen**, mikä on omiaan **parantamaan asiakkaiden ja sidosryhmien palvelua**.

Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että löydetään tasapaino palveluiden tuottamisen yhtenäisyyden ja eri toimijoiden tarpeiden yhteensovittamisessa, jotta käyttäjäryhmien erityistarpeet tulevat huomioon otetuksi.

6.3 Väylävirasto keskittyy väylänpitoon

Väylävirastolla on sen tilaajaorganisaation luonteen mukaisesti yhteistyökumppaneita, joita ovat pääasiassa toiset viranomaiset ja sidosryhmät. Palveluiden loppukäyttäjiä ovat myös yksityiset henkilöt ja yritykset.

Virasto hankkii osan palveluista perustettavalta yhtiöltä palvelusopimuksella, mutta vastaa itse muihin palveluiden käyttäjiin päin palvelujen laadusta. Järjestely antaa hyvät **edellytykset lisätä toiminnan kustannustietoisuutta ja priorisointia**. Pitemmällä aikavälillä näin tulee pohdittavaksi erilaisten palvelujen tarpeellisuus ja kehittäminen muuttuvassa toimintaympäristössä.

Myös kuntasektorin kanssa on suunniteltu tehtäväksi yhteistyösopimuksia. Virasto ottaa asiakkaisiin ja sidosryhmiin päin siis vastuuta tehtävistä, joiden operatiivinen suorittaja on yhtiö.

Operatiivisten tehtävien siirtymisen myötä viraston luontevat tiiviit yhteydet loppukäyttäjiin sekä alueiden ja kuntien viranomaisiin voivat heiketä asiakasrajapinnan eriytyessä, joten yhteistyöhön näiden tahojen kanssa on erikseen panostettava.

Toisaalta Väyläviraston tehtävien selkiyttäminen antaa **mahdollisuuden kirkastaa viraston julkisuuskuvaa ja parantaa kontakteja sidosryhmiin ja asiakkaisiin**: muihin viranomaisiin, elinkeinoelämään ja kansalaisiin.

6.4 Yhtiöltä palveluita ketterämmin

Liikenteenohjausyhtiö tarjoaa operatiivisia liikenteenohjauspalveluja ja dynaamista liikennetietoa laaja-alaisesti eri toimijoiden käyttöön.

Liikenteenohjauksen ja muiden matkaketjutietoihin perustuvien palveluiden yhteen toimivuus, jota uudistuksella haetaan, luo edellytykset **edistää logistiikkaintensiivisten yritysten toimintamahdollisuuksia sekä kansalaisten palveluja** erityisesti ruuhkaisilla kaupunkialueilla, mutta parantaa myös erityisesti digitaalisten palveluiden kehittämisen myötä mahdollisuuksia saada palveluja haja-asutusalueella ja tukee siten alueiden kehittämistä.

Yhtiön sopimus Kumppani palveluissa on Väylävirasto, siksi on tärkeää huolehtia siitä, että yhtiön ja asiakkaan kontakti myös näissä asioissa säilyy. Sopimusmenettely lisää palvelujen kustannustietoisuutta ja pitkällä tähtäimellä voidaan joutua priorisoimaan palvelutarjontaa. Se jää kuitenkin viraston ja yhtiön välillä sovittavaksi ja riippuu viime kädessä siitä, mistä palveluista yhteiskunta on valmis maksamaan.

Aiempaan toimintamalliin verrattuna kehitystyön ja -resurssien keskittäminen sekä **paremmat investointimahdollisuudet luovat edellytykset tehostaa toimintaa**. Paremmat investointimahdollisuudet **lisäävät edellytyksiä myös kyberuhkiin varautumiseen** mm. tehostamalla tieto-omaisuuden hallintaa ja mahdollistamalla panostukset alueeseen.

Yhtiömuoto antaa joustavat **lähtökohdat kehittää uusia maksullisia lisäpalveluja asiakastarpeiden pohjalta**. Myös **yhteistyö muiden yritysten kanssa on virastomuotoa helpompaa**.

6.5 Yhteistyö- ja sidosryhmien näkemyksiä uudistukseen

Sidosryhmien mielestä sekä virastouudistus että yhtiöittäminen luovat **mahdollisuuksia kehittää joustavampia ja edullisempia asiakaslähtöisiä sekä helposti saavutettavia palveluita**.

Uudistuksella **voidaan purkaa olemassa olevia siloja ja saada näin kehityspotentiaalia, avata uusia yhteistyömahdollisuuksia sekä lisätä liikenne- ja viestintäpalveluiden yhteentoimivuutta**. Lopputulokseen vaikuttavat kuitenkin käytännön toteuttaminen, substanssiosaamisen turvaaminen ja uuden osaamisen kehittäminen sekä hyvä johtaminen. Siilojen purkamiseksi olisi määriteltävä toimijoiden roolit, kyettävä aikaansaamaan aktiivinen toimijoiden yhteistoiminta sekä kyettävä tukemaan muutosta tietopohjaisilla suunnittelu-, toteutus- ja ylläpitoresursseilla.

Koska organisaatorakenne ei ratkaise kaikkia siiloutumisongelmia, nostettiin esiin yhteistoiminnan tärkeys. Sillä voidaan välttää uusien siilojen syntyminen palvelujen tuottamisessa esimerkiksi automaattiliikenteen toteutuksessa. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että liikennettä ja liikkumista jatkossakin tarkastellaan kokonaisuutena.

Sidosryhmäkyselyssä epäiltiin, selkeyttäväkö uudistus viranomaisten roolia liikenneverkon kehittämisessä ja epäiltiin, syntyykö uusia siloja esimerkiksi rakennetun ympäristön kokonaisuuden keskelle.

Yhden luukun periaate on ollut yksi uudistuksen tavoite. Muutama sidosryhmäkyselyyn vastaajista kysyi, onko viraston yhden luukun -periaatteelle tarvetta, kun asiat koskettavat käytännössä eri tahoja.

Tieto- ja kyberturvallisuuskysymykset ovat asiakkaiden ja sidosryhmien kannalta tärkeitä ja niiden merkitys on kasvamassa. Niitä sidosryhmät pitivät pikemminkin teknisinä, toteutuksesta ja resursseista riippuvina asioina kuin organisaatioon liittyvinä asioina. Siksi kyberuhkiin varautumisen katsottiin tarvitsevan ensi sijassa osaavaa henkilökuntaa ja resursseja. Katsottiin myös, että iso kokonaisuus on potentiaalinen hyökkäyskohde ja korostaa tietoturvallisuuden merkitystä. Katsottiin, että tilannetietoisuus, osaamisen päivittäminen ja ennakointi ovat tarpeen liittää osaksi jokapäiväistä toimintaa uhkien torjumiseksi. Lisäksi katsottiin, että kyberturvallisuuskeskuksen asema tulee turvata.

Sidosryhmät näkivät **yhtiöittämisen tehostavan toimintaa ja luovat edellytyksiä kehittämiselle, koska se mm. tuo rahoituksellisesti monipuolisempia mahdollisuuksia ja yhteistyö palvelujen tuottajan ja käyttäjän välillä yksinkertaistuu, kun yhtiöt toimivat suoraan toistensa kanssa**. Palvelukehittäminen edellyttää uudentyypistä palveluosaamista.

Nähtiin kuitenkin tarpeelliseksi määritellä tarkasti yhtiön toiminnan rajat markkinahäiriöiden välttämiseksi. Pohdittiin, edellyttääkö asiakaslähtöisyyden kehittäminen yhtiöittämistä ja onko tietoturvallisuuden saavuttaminen vaikeampaa, kun tietoja hallitsee yhtiö.

7. Vaikutukset viranomaistoimintaan

7.1 Uudistuskokonaisuus selkeyttää rooleja

Uudistuksessa muodostuvat liikenteen ja viestinnän yhteinen viranomaispäätöksiin ja strategiaan päätöksiin keskittyvä virasto ja väylänpitoon keskittyvä virasto sekä valtion erityistehtäväyhtiö, jolle siirtyvät viranomaiselta liikenteen ohjauksen operatiiviset tehtävät ja dynaaminen liikennetieto. Jokaisella organisaatiolle muodostuu oma selkeä rooli, tehtäväkenttä ja identiteetti, jotka **luovat pohjan organisaatioiden kehittämiseksi ja niiden strategiselle ohjaukselle ja johtamiselle.**

Virastojen ja yhtiön tehtävät eivät sinänsä kokonaisuutena muutu tällä uudistuksella. Uudistus antaa kuitenkin **hyvät lähtökohdat etsiä synergiaetuja, keskittää toimintoja, levittää hyviä käytäntöjä ja myös karsia tarpeettomia tehtäviä ja normeja.**

Koska vastaavaa rakennetta ei ole vertailumaissa, ei muiden maiden kokemuksia ole mahdollista hyödyntää. Haettaessa omiin kehittämistavoitteisiin soveltuvaa ratkaisua, on syytä huomata, että kaikissa tarkastelluissa maissa on omista lähtökohdista päädytty hyvinkin erilaisiin hallinnollisiin ratkaisuihin (kts. luku 4).

Edellisessä virastouudistuksessa vuonna 2010 vähennettiin liikennehallinnon liikennemuotokohtaista siiloutumista sekä tehostettiin toimintaa ja edistettiin liikennejärjestelmän kokonaisvaltaista haltuunottoa. Nyt virastojen tehtävät kootaan toisista lähtökohdista: liikenteen ja viestinnän viranomaistehtävät ja strateginen ohjaus kootaan samaan virastoon ja väylänpidon tilaajatehtävät toiseen virastoon.

Muutos vaikuttaa koko hallinnonalan ohjaukseen, palveluiden toteuttamiseen ja yhteistyöhön. Nämä toiminnot on suunniteltava uusista lähtökohdista. Lisäksi on varmistettava osan tehtävistä siirtyessä viranomaiselta yhtiölle, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät säilyvät viranomaisella. Aiemmin tehtävien kuuluessa viranomaiselle ei ole ollut näin selkeää tarvetta määritellä viranomaistehtäviä eikä viranomaistehtävien ja palvelutuotannon välistä suhdetta.

Kokonaisuutta ohjataan ja kehitetään liikenne- ja viestintäministeriön toimesta. Uudistus luo **mahdollisuuksia synergiaetuihin ja toimintojen selkeyttämiseen**, mutta näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää rajapintojen (roolit ja ohjaus) ja tehtävien tarkkaa läpikäyntiä hallinnon alan ja muiden toimijoiden kanssa, yhteistyömenettelyiden pohdintaa sekä vahvaa muutoksen johtamista asiakastarpeiden pohjalta.

Uusien organisaatioiden **entistä selkeämmät roolit ja tehtäväkuvat antavat mahdollisuudet niiden keskinäiselle yhteistyölle.** Yhteistyömallit on kuitenkin luotava uudelleen. Viranomaisten ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien välisen yhteistyön lähtökohdat säilyvät nykyisenlaisina, mutta organisaatioiden entistä selkeämmät roolit ovat omiaan helpottamaan myös tätä yhteistyötä. Nykyiset yhteistyösopimukset viranomaisten välillä ovat sisällöltään yleisiä. Uudistuksen myötä sopimusten sisällöllistä tarkkuutta on

lisättävä vastaamaan kaupallisia sopimuksia ainakin niiden tehtävien osalta, jotka siirtyvät perustettavaan yhtiöön.

Yhtiöön siirtyvien tehtävien osalta yhteistyömuodot on luotava uusien periaatteiden pohjalta. Maakuntauudistuksen yhteydessä ja keskeisten liikennetehtävien siirtyessä maakunnille on tarpeen ratkaista maakunnalle siirtyvien tehtävien ja nyt puheena olevien organisaatioiden yhteydenpito- ja tiedonkulkumallit.

Uudistuksen toteuttamisessa on tärkeää ylläpitää yhteys asiakastarpeiden tunnistamisen ja palvelujen kehittämisen välillä. Muuttuneessa tilanteessa on yhteistyömallit eri organisaatioiden kesken tarpeen käydä läpi, jotta kokonaisuus saadaan hallintaan.

Koska uudistuskokonaisuudessa tiedontuotanto eriytetään siten, että viranomaistiedot, väyliin liittyvät tiedot ja dynaamiset toimintaa kuvaavat tiedot tulevat eri organisaatioiden vastuulle, on kokonaisuuden hallintaan ja eri toimijoiden toiminnan tarpeisiin löydettävä toimiva ratkaisu. Erityisesti uhkana on, että Väylävirasto menettää tiedon väylien käyttäjien tarpeista.

EU-säädösten edellyttämät erillisyydet (mm. rataverkon haltijan sekä turvallisuusviranomaisen ja rautatiealan säätelyelimen välillä) on tarpeen säilyttää. Nämä rajapinnat on tarpeen käydä virastojen tehtäviä määriteltäessä läpi.

Haasteellista virastouudistuksen toteuttamiselle ja johtamiselle on, että samanaikaisesti on meneillään muita uudistuksia, kuten maakuntauudistus ja maantielakiuudistus, jotka vaikuttavat viranomaisten keskinäisiin suhteisiin. Kaiken kaikkiaan kokonaisuutena on menossa erittäin suuri muutosprosessi, jossa on vielä paljon epävarmoja elementtejä. On selvää, että virastojen ja yhtiön resursseja joudutaan lyhyellä aikavälillä suuntaamaan uudistuksen valmisteluun ja muutoksiin, jolloin toiminnan ja asiakaspalvelun jatkuminen normaalilla tasolla vaatii ponnistuksia.

Välittömiä henkilöstövaikutuksia ei uudistuksella ole. Tehtävien yhdistäminen ja uudelleen organisointi tuo kuitenkin mukanaan tehtävien muutoksia ja ainakin pidemmällä aikavälillä myös **henkilöstötarpeiden painopisteiden muutoksia ja luo edellytykset tehostaa resurssien käyttöä**. Ongelmaksi voi muodostua se, että henkilöstötarpeet ja olemassa olevat henkilöresurssit eivät kohtaa. Esimerkiksi digitalisaatio ja uusien palvelujen kehittäminen edellyttävät osaamista, jota sillä henkilöstöllä, jonka työpanosta vapautuu toimintoja tehostettaessa, ei välttämättä ole.

7.2 Liikenne- ja viestintävirasto yhdistää viranomaistoimintoja

Koska Liikenne- ja viestintävirasto tulee palvelemaan monen tyyppisiä asiakaskuntia ja toimialoja, on erityisesti siellä tärkeää asiakaspinnan ja palveluiden läpikäynti. On tarpeen löytää tasapaino yhtenäisen organisaation luomisen sekä viestinnän ja liikenteen eri muotojen toiminta-alueesta ja asiakaspinnasta johtuvien erityispiirteiden säilyttämisen välillä.

Viranomaistoimintojen yhdistämisellä on saatavissa seuraavia hyötyjä:

- Lyhyellä aikavälillä viranomaistehtävissä on saavutettavissa synergiaetuja erityisesti hallinnollisissa tukitoiminnoissa (talous- ja henkilöstöhallinto).

- Pidemmällä aikavälillä sähköinen asiointi ja laajempi resurssipohja vapauttavat asiantuntijoita rutiinotoimista vaativampiin tehtäviin.
- Viranomaistoimintojen yhdistäminen luo mahdollisuuksia lisätä tulosohjauksessa hallinnonalan sisäistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä.
- Viranomaistoimintojen keskittäminen ja yhdistäminen luovat strategiseen ohjaukseen uutta näkökulmaa ja edellytyksiä kehittää viranomaistoimintaa eri asiakastarpeisiin sekä kehittää ja yksinkertaistaa ohjaus- ja lupatoimintoja ja karsia normeja.
- Uudessa virastossa on mahdollisuudet hyvien käytäntöjen levittämiseen ja toisilta oppimiseen muuttuvassa toimintaympäristössä.
- Valvonta-, ohjaus- ja lupa-asioiden keskittäminen tuo vahvemman oikeudellisen asiantuntijapohjan ja edellytykset palvelun laadun parantamiselle.

Uhkana on, että jos uudistus jää puolitiehen, synergiaedut jäävät saamatta. Määrätietoinen strateginen ote ja siihen perustuva organisoituminen ovat kuitenkin keinoja toivotun kehityksen aikaansaamiseen.

7.3 Väylävirasto keskittyy väylänpidon viranomaistehtäviin

Hahmotellun liikenteenohjauksen yhteistyömallin mukaan Väylävirasto ostaa yhtiöltä sen peruspalvelut ns. peruspalvelusopimuksella ja se tarjoaa ne muille viranomaisille mm. liikenteenohjauksen osalta. Väylävirasto ohjaa sopimuksella eri viranomaistahojen palvelutarpeet yhtiön tehtäväksi. **Järjestely on omiaan lisäämään viranomaisten kustannustietoisuutta ja tehtävien priorisointia**, mutta voi aiheuttaa epävarmuutta muissa viranomaisissa palvelutason turvaamisesta.

Varautuminen ja häiriönhallinta perustuvat nykyisin kiinteään viranomaisyhteistyöhön ja tehokkaaseen viestintään. Siltä osin, kun näitä palveluja tarjoaa jatkossa yhtiö, on pidettävä huolta siitä, että viranomaisen asettaa toiminnalle niin selkeät puitteet, että nopea operatiivinen toiminta myös akuuteissa tilanteissa voidaan turvata. Yhtiöittämisen yhteydessä poikkihallinnollisen viranomaisyhteistyön (mm. METO ja TITO) jatkuvuuteen, tilannekuvan säilymiseen sekä palveluiden palvelutasoon on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota tiedon omistajuuteen erityisesti silloin, kun omistajana on toinen valtio tai kun tieto on tietoturvaluokiteltua. Instrumentteina voidaan käyttää sekä lainsäädännöllisiä keinoja että sopimuksia. Selkeänä tavoitteena on, **ettei yhtiöittäminen muuta palveluja käyttävien viranomaisten kustannustasoa**. Nykyjärjestelyssä viranomaiset ovat saavuttaneet kustannussäästöjä muun muassa koordinoimalla keskenään METO-yhteistyön edellyttämiä investointeja.

Yhtiöittämisen myötä **liikenteen ohjauksen parissa toimivien tahojen roolit ja toiminta muuttuvat liikenteen nopeiden viranomaispäätösten (kuten tunnelin/väylän sulkeminen) toteutuksessa**, kun liikenteenohjauksen operatiivinen toiminta eriytyy viranomaistoiminnasta. Toiminnan sujuvuus on varmistettava selkeiden roolien, regulaation ja sopimusten avulla. Tavoitteena on, että jatkossa Väylävirastossa ei tarvita 24/7-työskentelymallia.

Väyläviraston tehtäviin ja toimintaan vaikuttavat suuresti tuleva maakuntauudistus ja valmisteilla oleva laki liikennejärjestelmistä ja maanteistä (maantielaki). Kun osa keskeisistä

liikennetehtävistä siirtyy itsehallinnollisille maakunnille, on Väyläviraston ja maakuntien yhteistyö ja tiedonkulkua varmistettava jo lainsäädännön tasolla. Toimiva yhteistyö ja tiedonkulkua ovat välttämättömiä edellytyksiä viraston toiminnalle.

Valmisteilla olevat muutokset kohdistuvat maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnitteluun ja sen yhteistyöhön. Väylävirastolle niillä on suuri merkitys, sillä ne vaikuttavat väylänpidon tavoitteisiin ja palvelutaso-odotuksiin.

Väyläviraston toimintaan ja sen ohjaukseen vaikuttaa myös rautatieliikenteen mahdollinen avaaminen kilpailulle, mikä lisää toimijoiden määrää ja siten vaikuttaa nykyisiin toimintamalleihin. Huomion arvoista on myös, että operatiivinen liikenteenohjaus on tällä hetkellä kiinteässä yhteydessä alueelliseen tienpitoon ja yhteistyö ELY-keskusten ja kuntien kanssa on tiivistä. Koska alueellisen tienpidon tehtävät ovat näillä näkymin siirtymässä maakunnille, sillä on vaikutusta tulevan Väyläviraston ohjausmahdollisuuksiin.

7.4 Yhtiölle ei tule viranomaistehtäviä

Liikenteenohjauksen tilaajatoimintojen erottaminen operatiivisesta toiminnasta **selkeyttää toimijoiden rooleja**, mutta tarve yhteistyölle viranomaisen, Väyläviraston ja liikenteenohjausyhtiön välillä on suuri. Kun osa tehtävistä siirtyy viranomaiselta yhtiölle, joudutaan jatkovalmistelussa tehtävät käymään tarkasti läpi ja näin varmistamaan, että se osa tehtävistä, joka sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä jää aina viranomaiselle.

Yhtiössä voidaan **keskittyä palveluiden ja operatiivisen toiminnan kehittämiseen**. Liikenteenohjauksen osalta operatiiviset tehtävät määritellään tilaaja-tuottaja -sopimuksen kautta niiltä osin, kun niitä ei määritellä jo lainsäädännön kautta. Väyläviraston ja yhtiön välinen sopimus sekä omistajaohjaus ovat avainasemassa turvattaessa liikenteenohjauspalvelujen laatua ja riittävät investoinnit liikenteenohjausjärjestelmien kehittämiseen.

Viranomaisten lisäksi yhtiön asiakkaita voivat olla muutkin toimijat, jotka maksavat saamastaan lisäpalvelusta. Yhtiön suhde kaupunkeihin ja tuleviin maakuntiin sekä näille tahoille tarjottavat palvelut tulee mukauttaa uudessa tilanteessa molemmille osapuolille optimaaliseksi.

Yhtiöittäminen vaikuttaa toimintatapoihin. Liikenteenohjausta voidaan yhtiönä kehittää yritysmäisemmin, mikä lisää ketteryttä ja pidemmällä aikavälillä tehokkuutta. Jotta kyetään huolehtimaan riittävästä palvelutasosta ja osataan suunnata toimet oikeisiin kohteisiin, tilaajan ja tuottajan sekä viranomaisen roolien erottaminen luo tarpeen siihen, että liikenteenohjauksen osaamista on kaikilla kolmella taholla.

7.5 Yhteistyö- ja sidosryhmien näkemyksiä uudistukseen

Yhteistyö- ja sidosryhmät katsoivat, että uusi virastokokonaisuus luo **edellytyksiä kehittää viranomaistoimintaa, yksinkertaistaa ohjaus- ja lupatoimintoja, karsia normeja sekä parantaa palveluiden laatua**, kun toiminta fokuoituu nykyistä tehokkaammin ja kun syntyy mahdollisuus eri ryhmien hyvien käytäntöjen siirrolle. Arveltiin kuitenkin, että eri toiminnot saattavat edellyttää räätälöintiä ja toimiala- ja teknologiaspesifistä osaamista. Korostettiin palvelujen muotoilussa vuoropuhelua asiakkaiden kanssa.

Yhteistyö- ja sidosryhmät katsoivat myös, että uusi virastokokonaisuus **luo strategiseen kehittämiseen uutta näkökulmaa ja siten edellytyksiä ohjauksen kehittämiseksi ja vahvistamiselle**, kun uudistus tuo saman pöydän ääreen aiemmin erillään olleet toimijat. Kokonaisuuden johtamista pidettiin kuitenkin vaativana tehtävänä, koska kulttuurit nykyisissä organisaatioissa ovat erilaisia ja ohjauskeinot jatkossa erilaisia. Tehtävän katsottiin edellyttävän erityistä kykyä muutosjohtamiseen.

Korostettiin tarvetta huolehtia viranomaisyhteistyön jatkumisesta. Erityisesti korostettiin tarvetta turvata viranomaisyhteistyö (mm. Merellisten toimijoiden yhteistyö METO ja Tieliikennetoimijoiden yhteistyö TITO) ja oltiin huolissaan liikennesektorin vahvasta roolista uudistuksessa. Kannettiin huolta yhteistoiminnan jatkumisesta viestintähallinnon ja muiden hallinnonalojen ja yhteiskunnan toimialojen kanssa sekä viestintä- ja mediamarkkinoiden osaamisesta ja kehittämisestä.

Yhteistyö- ja sidosryhmät olivat selvityksen aikana käydyssä vuoropuhelussa samaan mieltä valmistelijoiden kanssa siitä, että **yhtiöittämisessä toimijoiden roolit selkeytyvät, toiminta muuttuu ja mahdollisuudet tuottaa palvelut yhdenmukaisesti kaikissa liikennemuodoissa paranevat**. He toivat esiin kuitenkin tarpeen rajattava tarkasti yhtiön tehtävät ja huolehtia liikenteenohjauksen kokonaisuudesta (ml. viranomaistoiminta ja yhteistoiminta), koska kokonaisuus on lopputuloksen kannalta olennainen. Omistajaohjauksella olisi varmistettava palvelutaso ja poikkihallinnollinen yhteistoiminta. Todettiin myös, että tarvitaan paljon ja yksityiskohtaista sopimista ja säädöksiä, mikä on vaativa ja laaja kokonaisuus.

8. Vaikutukset avoimeen dataan ja tietopääomaan

8.1 Tietopääoman jakautuminen muuttuu

Tieto on keskeisessä roolissa virastouudistuksessa. Tietoa on kaikkialla ja sen määrä kasvaa jatkuvasti – oleellista on se, miten tietoa hallitaan, hyödynnetään ja jalostetaan.

Uudessa organisoitumismallissa tietopääomat jakautuvat karkeasti seuraavasti:

- Väylävirasto vastaa rakennettuun väyläinfraan liittyvistä tiedoista
- Liikenteenohjausyhtiö vastaa väyläinfran päällä tapahtuvasta liikenteen ohjauksesta ja sen tiedoista
- Liikenne- ja viestintävirasto vastaa hallinnollisista päätöksistä, kuten esimerkiksi lupa-, tunnus- ja tunnistetiedoista.

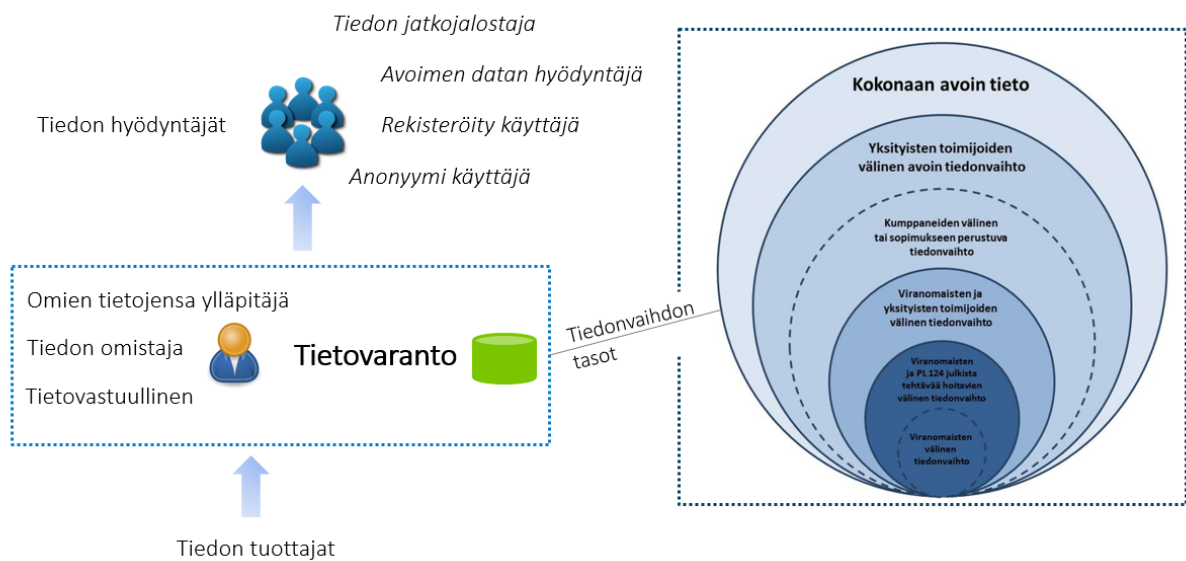
Kuvassa 8 on esitetty arviomuotoinen hahmotelma siitä, miten tietopääomat sijoittuvat uudessa organisoitumismallissa. Värit indikoivat sitä, mistä tieto on alun perin peräisin (viitteenä nykyiset tietopääomat -kuva 3). Kuvassa ei ole mukana tietoa käsitteleviä järjestelmiä, mutta on huomioitava, että järjestelmäkokonaisuus on merkittävä osa kiinteää ja jaettavaa pääomaa.

8.2 Tiedonsaanti oikeudet ja tiedon luovuttaminen korostuvat

Tietoon liittyvän roolituksen tunnistaminen on tärkeää. Keskeinen tietoon liittyvä rooli on omistaja, joka vastaa tiedon laadusta ja oikeellisuudesta siihen liittyvien tietovaatimusten mukaisesti. Omistaja vastaa myös tiedon kuvauksesta soveltuvin metatiedoin sekä siitä että tieto on käytettävissä sen käyttötarkoitusta vastaavilla tavoilla.

Yleisenä linjauksena on, että julkisin varoin tuotetun tiedon omistajana tulee olla julkinen taho. Esimerkiksi tällä hetkellä Liikennevirasto on tuottamiensa ja hankkimiensa tietojen omistaja ja määrittää näille käyttöehdot. Avomien aineistojen käyttö lupa noudattaa JHS189 mukaisia periaatteita. Julkinen taho voi helposti käyttöehdoin määrittää omistamansa tiedon tuottajille ja muille osapuolille oikeuden käyttää tietoa eri tarkoituksiin, kuten liiketoiminnallisiin tavoitteisiin tai uusien innovaatioiden kehittämiseen.

On tärkeää tunnistaa, että tietoon tai tietovarantoon liittyy omistajan lisäksi muitakin rooleja. Tietoa voidaan hyödyntää useilla eri tavoilla riippuen käyttötarkoituksesta ja tällöin rooleina voi olla esimerkiksi tiedon jatkojalostaja, rekisteröity käyttäjä, viranomaiskäyttäjä tai avoimen datan hyödyntäjä. Yleiskuvaus tietoon liittyvistä rooleista ja tiedon vaihdon tasoista on esitetty kuvassa 9.



Kuva 9. Yleiskuvaus tietoon liittyvistä rooleista ja tiedon vaihdon tasoista.

8.3 Tietopääomaan liittyvien vaikutusten arviointi

Tietopääomaan liittyvien vaikutusten arviointi perustuu sekä ryhmähaastatteluihin että Ideatehdas -työskentelystä saatuihin näkemyksiin. Tietopääomiin liittyvät vaikutukset ulottuvat laajalle skaalalle ja näkyvät vahvasti myös muiden vaikutusten arvioinnissa.

Tietopääomatasolla vaikutuksia tarkastellaan seuraavista näkökulmista:

- käytettävyys ja hyödyntäminen
- synty
- sijainti
- kustannukset.

Käytettävyyden ja hyödyntämisen osalta virastouudistuksen nähdään tuovan positiivisina vaikutuksina **uusia yhteistyömahdollisuuksia sekä tiedon, tietoturvan ja tiedonvälityksen yhdistämisen kautta paremmat edellytykset älyliikenteelle**. Toisaalta negatiivisena vaikutuksena voidaan nähdä liikennetietojen osalta infran käytön ja ylläpidon eriyttäminen. Yleisesti ottaen koetaan, että organisaatiomuutokset eivät estä tai edistä tiedon hyödyntämistä, vaan sujuva käytännön tekeminen ratkaisee onnistumisen.

Tiedon syntymisen näkökulmasta keskeiset tunnistetut nostot liittyvät liikennetietojen syntymiseen: virastouudistuksen jälkeen reaaliaikatieidot syntyvät yhtiössä, jolloin on tärkeää varmistaa niin tietoturvallisuuden toteutuminen kuin tiedon siirtyminen saumattomasti Väylävirastoon. Liikennetieto yhdistettynä väylätietoon muodostaa liikenteen tilannekuvan, johon etenkin tulevaisuudessa liittyvät tiivisti myös tietoliikenneverkot. Tämän tilannekuvan muodostamisessa sujuva yhteistyö on ehdottoman tärkeää riippumatta organisaatorakenteesta.

Tiedon sijainnit muuttuvat osittain virastouudistuksen myötä. Hyvänä puolena on se, että **pääsääntöisesti samaan teemaan liittyvät tiedot löytyvät samasta paikasta**. Kuitenkin ainakin aluksi löydettävyys aiheuttaa haasteita, samoin voi olla tietoturvariski, että tiedot keskitetään.

Kustannusten vaikutusarvioinnin osalta keskeinen kysymys liittyy virastouudistuksen tuomiin kustannuksiin. Tietopääoma on kokonaisuudessaan arvokasta, nyt osa siirtyy yhtiön omistukseen ja muiltakin osin tehdään pääoman uudelleen jakoa. Keskeistä on arvioida, kuinka kauan menee, kunnes kustannukset saadaan katettua ja miten tämä tehdään. Lisäksi on huomioitava tietoturva-vaatimukset, eri tiedoilla on eri tasoisia tietoturva-vaatimuksia, joiden tulee toteutua myös uudistuksen jälkeen.

8.4 Tavoitteena tiedon hyödyntäminen

Tietoyhteiskunta tarvitsee kehittyäkseen uusia toimintamalleja ja virastouudistuksen kannalta keskeinen onnistumisen mittari tietonäkökulmasta on se, miten hyvin uusi malli tukee tiedon hyödyntämistä elinkeinoelämän tarpeisiin liittyen ja mahdollistaa digitaalisen kasvuympäristön kehittymisen.

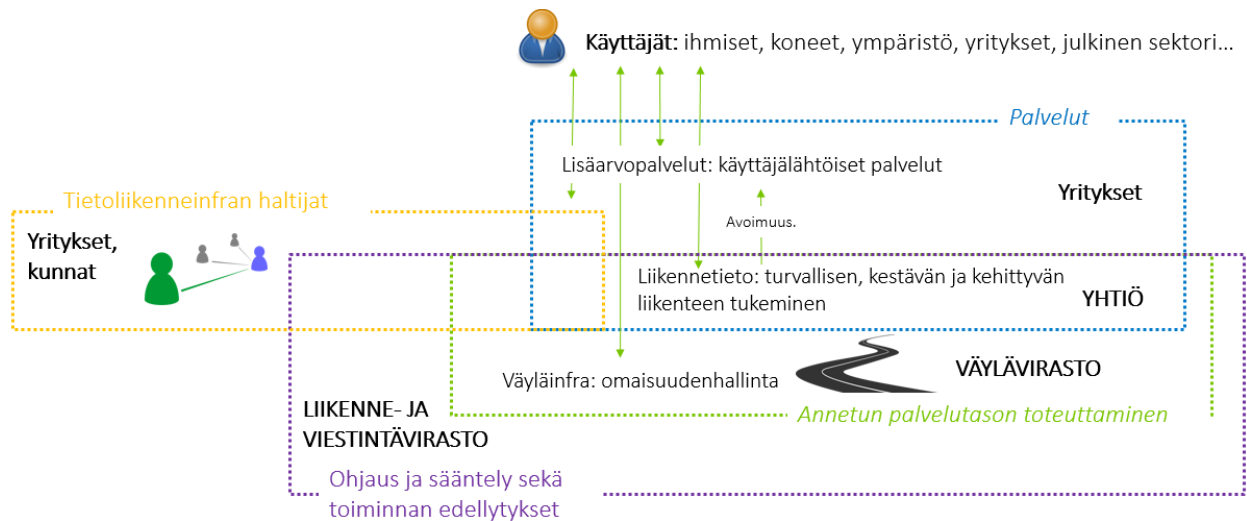
Tietoa syntyy ympäristössämme jatkuvasti ja kiihtyvällä tahdilla oikeastaan kaiken tekemisen pää- tai sivuasiallisena tuotteena. **Tieto itsessään ei kuitenkaan tuo räjähdysmäistä elinkeinoelämän kasvua, vaan sille täytyy tuoda merkitys. Lisäksi se täytyy saattaa**

keskeisten tarvisijoiden saataville oikeassa muodossa ja oikeaan aikaan. Tähän tarvitaan niin toimintaympäristön mahdollistavuutta kuin teknologisia toteutusmalleja.

Digitaalisen kasvu ympäristön kehittymisen keskiössä ovat eri toimijoiden välinen yhteistyö ja tehokkaiden ekosysteemien syntyminen. Esimerkiksi toimivat alustatalouden ratkaisut sekä palveluiden kehittämiseen ja datan tallentamiseen liittyvät lohkoketjut tarvitsevat kehittyäkseen sujuvaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Julkisen sektorin roolina on erityisesti kasvu ympäristön mahdollistaminen sekä keskeisten, julkisten tietovarastojen avaaminen. Suomi onkin jo kansainvälisesti verrattuna edistyksellinen avoimen datan tarjoamisessa, mikä mahdollistaa palveluiden kehittämisen sujuvan yhteistyön kautta.

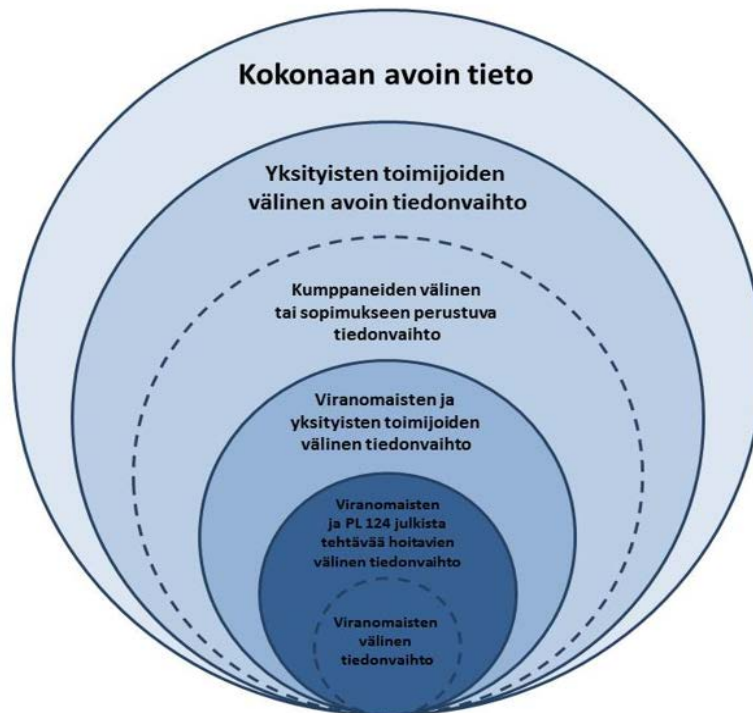
LVM:n hallinnonalan organisaatiouudistus luo **mahdollisuuksia digitaalisen kasvu ympäristön vahvistumiselle**, sillä tulevaisuudessa tietoliikenteen ja muun rakennetun infrastruktuurin tiivis yhteys on entistä tärkeämpää. Kuitenkin on keskeistä huomioida, että organisaatiomuutos ei suoraan ole ratkaisuna kasvu ympäristön rakentamiseen vaan edelleen keskiössä on eri toimijoiden välinen sujuva yhteistyö.

Kuvassa 10 on esitetty esimerkkinä ekosysteemi kuva, jossa on hahmoteltu eri toimijoiden rooleja. Liikenne- ja viestintävirasto toimii ohjaavana tahona ja Väylävirasto vastaa annetun palvelutason toteutumisesta väylillä. Vastaavasti viestintäinfran omistajien tulisi vastata annetusta palvelutasosta viestintä verkoilla. Liikenteenohjausyhtiö vastaa omalta osaltaan annetusta tavoitetasosta ja yhdessä palveluyritysten kanssa mahdollistaa ja tuottaa lisäarvopalveluita.



Kuva 10. Eri toimijoiden roolit tietojen ekosysteemissä.

Tiedon jakaminen eri osapuolten välillä tapahtuu tilanteesta ja osapuolista riippuen usealla eri tavalla. Kuvassa 11 on esitetty tiedonjaon periaatteita ns. sipulimallin avulla (kuva LVM).



Kuva 11. Tiedon jaon periaatteita (Lähde LVM).

Sipulin ulkokehällä on suurta yleisöä ja toimijakenttää kiinnostavin tieto eli kokonaan avoin data. Julkisten tietovarantojen avaaminen on Suomessa ollut viime vuosina edistyksellistä, mikä on osoitus hyvästä avoimuuden politiikasta. Avoin data toimii mahdollistajana ja periaatteena onkin, että kaikki tieto avataan, mikäli jokin erityinen syy ei sitä estä.

Lähtökohtaisesti se tieto, mikä nykyisinkin on avointa, tulisi olemaan avointa myös jatkossa samoilla periaatteilla. On kuitenkin huomioitava ympäröivän maailman vaikutukset. Digitalisaatio etenee vauhdilla ja tällä hetkellä on mahdotonta sanoa, millaista ja kenen tuottamaa tietoa käytämme esimerkiksi muutaman vuoden päästä. Näin ollen yksittäisten tietotuotteiden nimeäminen avoimeksi tai rajoitetuksi ei ole toimivaa. Enemminkin voitaisiin nimetä tietyssä tehtävässä syntyvät tiedot avoimeksi, mikäli ne täyttävät avoimuuden kriteerit.

8.5 Yhteistyö- ja sidosryhmätyöskentely nosti esille paljon kysymyksiä virastouudistuksen vaikutuksesta suhteessa esitettyihin tavoitteisiin

Kokonaisuutena yhteistyö- ja sidosryhmätyöskentely **nosti esille paljon kysymyksiä virastouudistuksen vaikutuksesta suhteessa esitettyihin tavoitteisiin**. Kehitettävät asiat nähtiin tärkeinä, mutta pohdittiin, onko virastouudistuksella varsinaisesti näiden kanssa tekemistä vai olisiko näitä mahdollista toteuttaa myös ilman virastouudistusta.

Tietopääoman osalta nähtiin mahdollisuuksia **palveluiden tehokkuuden nostamiseen saman tyyppisten prosessien yhdistämisen kautta**. Toisaalta taas koettiin, että esimerkiksi **liikenne- ja väylätiedon pirstaloituminen Väyläviraston ja yhtiön kesken**, on merkittävä riski laadukkaan palvelutason säilyttämiselle. Samoin, se **että Väylävirasto ei suoraan pääse kiinni asiakas-/käyttäjärajapintaan** voi tuoda lisää haastetta omaisuudenhallinnan näkökulmasta.

Koettiin, että **uusissa organisaatioissa on paremmat edellytykset vastata tulevaisuuden liikenteen kyberturvallisuushkiin**. Tämän edellytyksenä on kuitenkin riittävä rahoitus liikenteen kyberturvallisuuden palvelemiselle.

Tietoturva-asioiden osalta tunnistettiin erittäin tärkeäksi, että tietojen turvallisuusluokitukset sekä kyberuhkiin varautuminen **tehdään yhteisin periaattein hallinnonalan organisaatioissa**. Tässä nähtiin sekä mahdollisuuksia että uhkia. **Mikäli luottamus yritysmailman ja kansainvälisten toimijoiden kesken heikkenee** eikä tietojen vaihtoa enää tehdä nykyisessä mittakaavassa, syntyy merkittävä uhka.

Tiedon ekosysteemien ja digitaalisen kasvuympäristön kehittymisen kannalta koettiin, että **uudistuksella voi olla mahdollistavia vaikutuksia**. Yleisesti ottaen kuitenkin nähtiin, että nykyinenkin toimintamalli tietonäkökulmasta mahdollistaa tämän, kunhan **toimijoiden roolit ovat selkeitä**. Tiedon laadun osalta yhtiön roolissa nähtiin myös haasteita. Koska liikenteenohjausmarkkinoilla ei ole kilpailua, **voi yhtiön investointihalukkuus järjestelmien uusimiseen heiketä**, jolloin palvelun laatu heikentyy. Mahdollisuutena tunnistettiin, että viestinnän ja liikenteen tiiviimpi yhdistäminen **tuottaa mahdollisuuksia viestinnän laajentamiseen myös muille sektoreille**, koska liikenne globaalina ja käyttäjälähtöisenä sektorina on hyvä kokeilupohja, josta saadut **kokemukset voidaan skaalata**.

9. Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset voidaan ryhmitellä välittömiin hyötyihin ja kustannuksiin sekä pidemmän aikavälin vaikutuksiin. Välittömissä vaikutuksissa (9.1) käsitellään itse muutoksen kohteena olevien organisaatioiden talouden lisäksi uudistuksen aiheuttamia valtiontaloudellisia säästöjä, lisäkustannuksia ja määrärahojen siirtoja. Uudistuksen suurimmat taloudelliset hyödyt mahdollistuvat kuitenkin sekä julkisen talouden että kansantalouden osalta pitkällä aikavälillä synergiaetujen, digitalisaation, avoimen tiedon ja yhtiön synnyttämän uuden liiketoiminnan kautta. Näitä vaikutuksia on käsitelty ennen muuta pidemmän aikavälin vaikutusten tarkastelun yhteydessä (9.2)

9.1 Välittömät taloudelliset vaikutukset

9.1.1 Yhtiön perustamiseen liittyvät vaikutukset

Keskeinen osa virastouudistusta on nykyisin Liikennevirastossa hoidettavien tie-, meri- ja rautatieliikenteen liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittäminen valtion osakeyhtiöksi 1.1.2019 alkaen. Uudet Traffic Management Finland Oy, Tieliikennekeskus Oy ja VTS Finland Oy sekä nykyiset valtion liikenteenohjausyhtiöt ANS Finland Oy ja Finrail Oy muodostavat vuoden 2019 aikana konsernin Traffic Management Finland Group:in, jossa tytäryhtiöt vastaavat liikennemuotokohtaisesti liikenteenohjauspalveluista. Alustavien laskelmien mukaan Traffic Management Group:in liikevaihto vuonna 2019 olisi 226 miljoonaa euroa.

Nykyisessä Liikennevirastosta irrotettavat toiminnot vastaavat Traffic Management Finland Oy -kokonaisuutta sisältäen tie-, meri- ja rautatieliikenteenohjauksen, mukaan lukien palvelun oston Finrail Oy:lta. Taloudellisten vaikutusten tarkastelussa keskitytään ennen muuta tämän osion tarkasteluun.

Liikennevirastosta irrotettavien toimintojen taloudellista asemaa ja toiminnan kannattavuutta on tarkasteltu alustavasti vuosien 2019 - 2022 osalta mm. tuloslaskelman valossa (Taulukko 1) Traffic Management Finland Groupin perustamista käsittelevän liiketoimintasuunnitelman laadinnan yhteydessä. Liikevaihdon on vuonna 2019 ennustettu olevan 137 miljoonaa euroa. Tämä koostuu täysin Väylävirastolle tarjottavista liikenteenohjauksen palveluista. Liiketoiminnan kulut sisältävät raideliikenteenohjauksen ostot Finraililta. Traffic Management Finland Oy:n henkilömäärä on arvioitu olevan n. 180 htv.

Nykyisessä virastorakenteessa liikenteenohjauksen palveluntuotannon kustannusten on arvioitu nousevan vuoden 2016 vertailukelpoisesta noin 139 miljoonan euron tasosta vuoteen 2019 noin 144 miljoonan euron tasolle eli kustannusten arvioitaisiin kasvavan noin 5 miljoonaa euroa. Tämä luku sisältää sekä suorat palvelun tuotantoon liittyvät kustannukset, että liikenteenohjausjärjestelmiin liittyvät investointien poistot, keskitetyt menot ja yleiskustannukset eli kokonaisvaltaisesti kaikki palvelun tuotantoon liittyvät kustannukset.

Uudessa rakenteessa, yhtiöittämisen jälkeen, Väylävirasto ostaa Liikennevirastosta irrotetut vastaavat palvelut yhtiöltä ja käyttää tähän arviolta 137 miljoonaa euroa vuonna 2019. Tästä summasta muodostuu perustettavan yhtiön liikevaihto. Summa on noin 7 miljoonaa euroa vähemmän kuin tilanteessa, missä palveluita tuotettaisiin virastomuodossa. Palvelut arvioidaan siis tuotettavan yhtiössä budjettitalouden näkökulmasta virastovaihtoehtoa edullisemmin siitä huolimatta, että liikenteenohjauksen palvelun hinnoitteluun vaikuttaa yhtiöittämisen myötä uusia elementtejä, kuten omistajan yritykselle asettamat tulostavoitteet (ml. odote maltillisen tuloksen tuottamisesta), liikenteenohjauksen vakuutukset, rahoituskulut ja tulovero. Koska osakeyhtiö on arvonlisäverovelvollinen, kasvavat myös hallinnonalan arvonlisäveromenot. Valtion näkökulmasta arvonlisäveromenojen ja -tulojen kustannusvaikutus on kuitenkin neutraali, sillä valtion viranomaisten maksamat arvonlisäveromenot tuloutuvat valtiolle yhtiön tilittämän arvonlisäveron muodossa.

Mahdollinen välitön kustannusten väheneminen perustettavassa yhtiössä on seurausta yhtiön tehostamistoimista, jotka vaikuttavat pääasiassa yleiskustannuksiin eli hallinnollisiin kulueriin. Liikennevirastossa liikenteenohjaustoimintojen yleiskustannuslisän (YK-lisä) on arvioitu olevan vuonna 2016 noin 19% suhteessa kaikkiin muihin kustannuksiin. 19%:n tason on laskelmissa arvioitu laskevan samalle tasolle kuin se on nykyisin ANS Oy:ssä ja Finrail Oy:ssä eli 7-8%:n tasolle vuoteen 2019 mennessä. Yhtiön ja Väyläviraston välille

suunnitellun palvelusopimuksen tulosperusteisen hinnoittelumallin tavoitteena on taata, että palvelun tuotannon kustannusten vähenemisestä hyötyvät sekä yhtiö että Väylävirasto.

Yhtiön toiminnan tehostuminen perustuu ainakin alkuvaiheessa pitkälti siihen, että yhtiöön siirtyy Liikennevirastosta vain palvelutuotannon kannalta välttämättömät resurssit. Väylävirastoon jää näin ollen nykyisin liikenteenohjaustoiminnoille allokoituja resursseja ja muita kustannuksia ja näiden määräksi on arvioitu vuositasolla noin 10 miljoonaa euroa. Kustannuksia voitaneen vähentää esimerkiksi palveluostoja supistamalla ja vapautuvia henkilöresursseja voidaan mahdollisesti ainakin osittain hyödyntää muissa tilaajaorganisaation tehtävissä sekä osittain myös vähentää eläköitymistien kautta. Kuluuerän rakennetta ei ole tässä yhteydessä analysoitu tarkemmin.

9.1.2 Yhtiön perustamisen vaikutukset valtion talouteen

Valtion talouden välittömiä vaikutuksia on tarkasteltu vuoden 2019 osalta.

Liikennevirastosta irrotettavan osuuden yhtiöittäminen lisää valtion tuloja ensimmäisen toimintavuoden perusteella arviolta 4,1 miljoonaa euroa seuraavin tavoin:

- Yhtiö tulee alustavien arvioiden pohjalta tuottamaan maltillista nettotulosta 3,2 miljoonaa euroa. Tästä summasta yhtiö tulouttaa valtio-omistajalle osinkoja.
- Yhtiö tulee maksamaan tuloveroa alustavien laskelmien mukaan 0,8 miljoonaa euroa vuodessa.

Yhtiön vaikutus valtion menoihin muodostuu seuraavista menoeristä:

- Väyläviraston toteuttama yhtiön palveluiden osto 137 miljoonaa euroa. Yhtiömuodossa palvelutuotanto kyetään tuottamaan noin 7 miljoonaa euroa halvemmalla kuin virastomuodossa.
- Väylävirastolle jäävät aiemmin liikenteenohjaukselle allokoituneet yleiskustannukset, joiden suuruus on 10 miljoonaa euroa. Summa vähenee Väyläviraston tehostamistoimien seurauksena.

Pidemmän tähtäimen merkittävästi suurempia vaikutuksia on käsitelty kohdassa 9.2.

9.1.3 Liikenne- ja viestintäviraston perustamisen vaikutukset

Liikenne- ja viestintäviraston perustamisen yhteydessä siirtyy määrärahoja valtion talousarvion momenteilta toisille virastojen tehtävänjaon suhteessa (kts. luku 5.1).

Nykyiset Liikenteen Turvallisuusviraston ja Viestintäviraston toimintameno- ja asiakasmaksut siirtyvät uudistuksessa tehtävien myötä sellaisenaan Liikenne- ja viestintävirastoon.

Lisäksi Liikennevirastosta siirtyy perustettavaan Liikenne- ja viestintävirastoon toimintamenoja ja valtionavustuksia yhteensä noin 126 miljoonaa euroa seuraavasti:

- 4 miljoonaa euroa siirtyviin tehtäviin tarkoitettuja toimintamenoja
- 101 miljoonaa euroa meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantamiseen käytettäviä valtionavustuksia
- 21 miljoonaa euroa joukkoliikenteen valtionavustuksiin osoitettavaa rahoitusta

Liikenne- ja viestintävirastoon siirtyy arviolta 4 miljoonaa euroa Liikenneviraston tuloja, jotka liittyvät joukkoliikenteen lipputuloihin.

Tulevan Liikenne- ja viestintäviraston kokonaishenkilömäärä on arvioitu olevan noin 800 htv. Määräraha- ja henkilötyövuosisiirrot eivät sisällä merikartoitukseen ja merenmittaukseen osoitettavaa määrärahaa ja henkilötyövuosia. Merikartoituksen ja merenmittauksen osalta siirrot tehdään myöhemmin tehtävien päätösten mukaisesti.

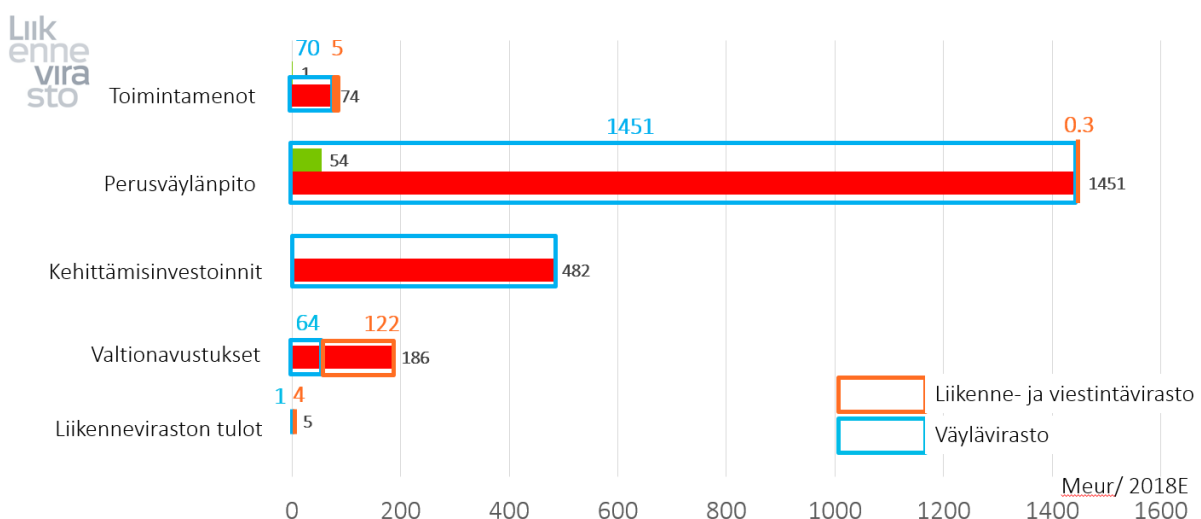
9.1.4 Väyläviraston perustamisen vaikutukset

Väylävirastoon siirtyvät suurin osa Liikenneviraston toimintameno- ja perusväylänpidon määrärahoista. Merkittävin muutos aiheutuu siitä, että nykyisen Liikenneviraston liikenneohjaukseen käytettävät toimintamenot siirretään perusväylänpitoon osaksi muuta liikenteenohjausmenoja, joilla hankitaan liikenteenohjauspalvelut yhtiöltä.

Väylävirastoon siirtyvät kaikki Liikenneviraston kehittämisinvestointimäärärahat. Lisäksi Liikennevirastosta siirtyy perustettavaan Väylävirastoon valtionavustuksia yhteensä noin 64 miljoonaa euroa. Liikenneviraston tuloista 1 miljoonaa euroa siirtyy Väylävirastoon. Liikenneviraston rahoituksen uusi jakautuminen uudistuksessa on esitetty kuvassa 12 ja taulukossa 2.

Liikenteenohjausyhtiön perustamisen myötä syntyy tarve tarkistaa määrärahojen kohdentamista toimintamomentin ja perusväylänpidon momentin kesken. Tämä johtuu siitä, että toimintamomentilta rahoitettavat palkkamenot muuttuvat palveluostoiksi. Samaisesta syystä myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan arvonlisämenot kasvavat. Valtion tasolla ALV-vaikutus neutraloituu aiemmin kuvatulla tavalla. Siirtyvät määrärahat tarkentuvat sitä mukaan, kun tehtävät ja niiden mukana siirtyvät henkilötyövuodet lopullisesti varmistuvat.

Väylävirasto kokonaishenkilömäärä on arvioitu olevan noin 400 htv.



Kuva 12. Liikenneviraston rahoituksen jakautuminen uudistuksessa.

9.1.5 Virastouudistuksen aiheuttamat perustamiskustannukset

Hallinnonalan virastouudistus, kuten mikä tahansa suurempi uudelleenorganisointi, aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia. Kustannusten suuruutta on vaikea arvioida tässä vaiheessa, kustannus syntyy mm. seuraavista osatekijöistä:

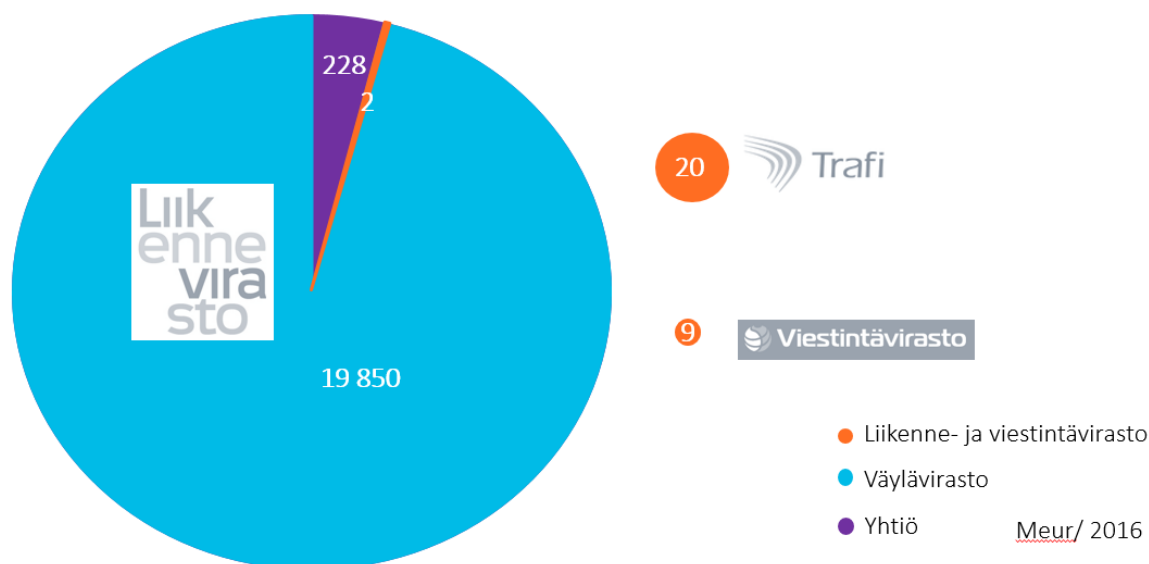
- Tiedon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja rakentaminen
- Organisoituminen
- Hallinnollisen työn uudelleenjärjestäminen
- Toimitilajärjestelyt
- Alueellistaminen

9.1.6 Taseomaisuuden jakautuminen

Liikenteen turvallisuusviraston ja Viestintäviraston taseomaisuus siirtyy Liikenne- ja Viestintävirastoon. Liikenneviraston taseomaisuus siirtyy pääosin Väylävirastoon. Tie-, meri- ja rautatieliikenteen ohjaukseen liittyviä tietojärjestelmiä ja muita laitteita siirtyy Liikennevirastosta liikenteenohjauksesta vastaavaan yhtiöön tämän hetkisen arvion mukaan n. 228 miljoonan euron arvosta. Yhtiöön siirtyvä taseomaisuus on arvioitu karkeasti.

Liikenneviraston taseomaisuudesta siirtyy Liikenne- ja viestintävirastoon lähinnä historiallisia vesiväyläkohteita ja muita pieniä omaisuuseriä, joiden suuruus on noin 2 miljoonaa euroa.

Kuva 13 havainnollistaa taseomaisuuden jakautumisen uudessa tilanteessa.



Kuva 13. Nykyisen taseomaisuuden uusi jakautuminen

Avainkysymys liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämisen positiivisen vaikuttavuuden näkökulmasta on, että sinne siirtyvän taseomaisuuden arvo ylläpidetään ja sitä kehitetään ja toisaalta tieto-omaisuutta hyödynnetään siten, että se luo mahdollisimman paljon lisäarvoa Suomen kansantalouteen. Toisin sanoen, että yhtiön osaamista ja omaisuutta kehitetään ja sen ympärille muodostuu vahva liikennetietoa hyödyntävien yritysten ekosysteemi, joka luo uutta taloudellista kasvua.

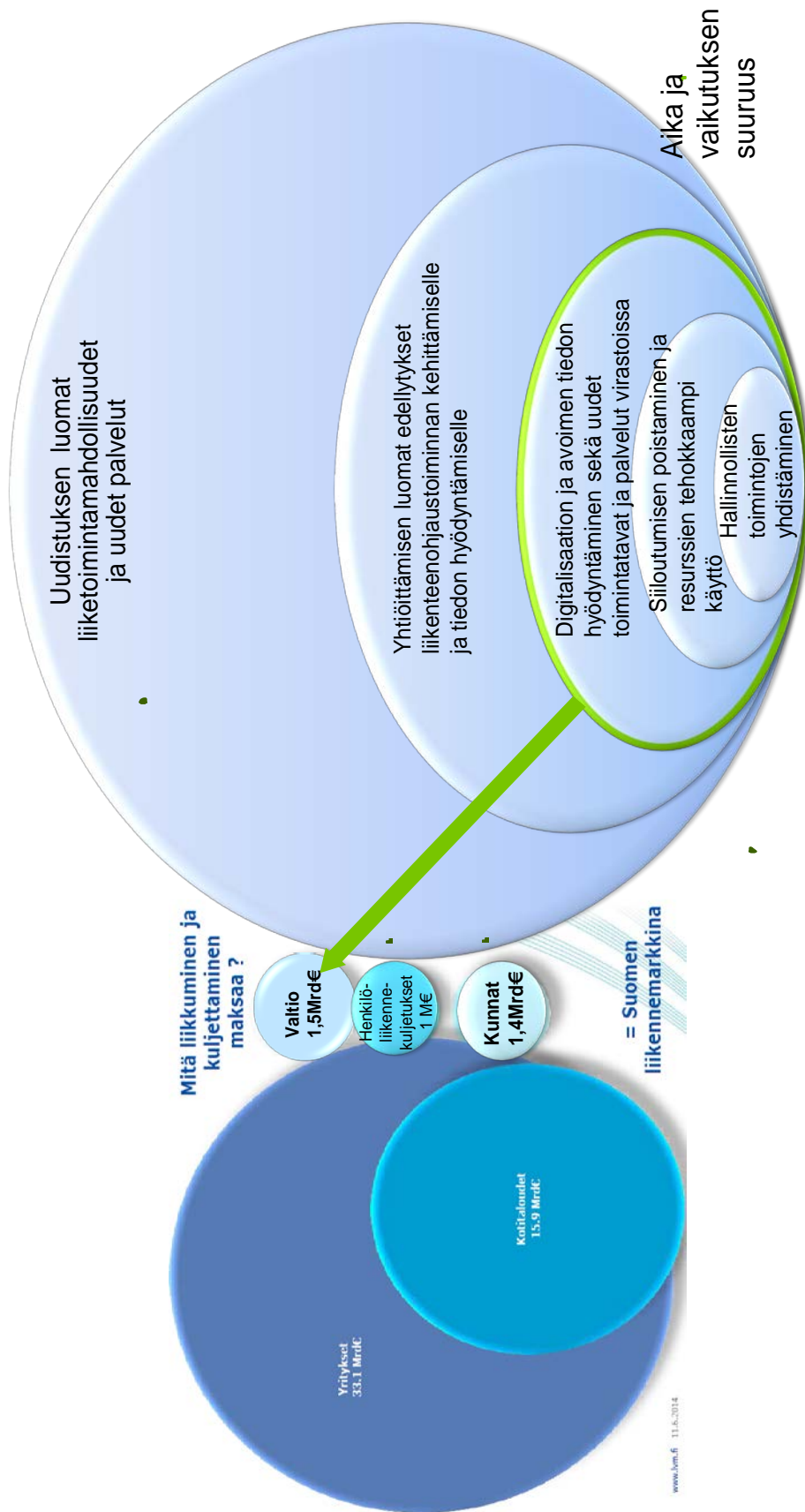
Parhaimmillaan tieto-omaisuutta pystytään kehittämään uudessa rakenteessa varsin tehokkaasti yrityksen ulkopuolisen rahoituksen suomien uusien mahdollisuuksien kautta ja hyödyntäen osakeyhtiömallissa toimimisen luomaa notkeutta ja reaktiokykyä. Edellytyksenä on yhtiön onnistunut ja oikeisiin kysymyksiin keskittyvä johtaminen ja kehitystoiminta.

9.2 Pidemmän aikavälin taloudelliset vaikutukset

Merkittävimmät uudistuksen taloudelliset vaikutukset odotetaan syntyvän pidemmällä aikavälillä. Ne syntyvät muutosprosessin toteutuksen tuloksena osin uusien virastojen tehtävien kirkastamisella ja tehostamisella sekä synergiaetujen hyödyntämisellä, kuten siilojen poistamisella ja hallinnollisten toimintojen yhdistämisellä. Suurin kansantaloudellinen potentiaali on kuitenkin liikenteenohjausyhtiön ympärille tavoiteltavan uuden liiketoiminnan syntymisessä.

9.2.1 Suurimmat taloudelliset vaikutukset syntyvät pitkällä aikavälillä

Suurimmat taloudelliset vaikutukset voivat syntyä pitkällä aikavälillä ennen kaikkea niiden mahdollisuuksien kautta, joita uudistus luo digitalisaation ja tiedon hyödyntämiselle viranomaistoiminnassa mutta erityisesti uusien palveluiden ja liiketoiminnan synnyttämisessä yhtiön toiminnan seurauksena. Jälkimmäisen merkitys voi muodostua suureksikin, kun otetaan huomioon liikennemarkkinoiden suuri arvo (kuva 14).



Kuva 14. Periaatekuva uudistuksen aikaansaamien muutosten kohdistumisesta Suomen liikennemarkkinoihin. Nuolet kuvaavat vaikutusten kohdistumista eri osiin liikennemarkkinoilla. (kuvan liikennemarkkinatiedon lähde: LVM 2014)

9.2.2 Uudistus luo markkinoille liiketoimintamahdollisuuksia ja uusia palveluita

Liikenne on kansantaloudessa merkittävä tekijä. Liikennejärjestelmän tehokkuus ja tuottavuus ovat olennainen osa kansallista kilpailukykyä ja kansalaisten hyvää arkea. Liikenteen markkinoilla toimivien yritysten liikevaihto Suomessa oli vuonna 2012 yhteensä noin 62 miljardia euroa (Tilastokeskus 2015e). Kaikkien Suomessa toimivien yritysten liikevaihto oli 395 miljardia euroa, joten liikenteen markkinoilla toimivien yritysten osuus oli noin 15 % kaikkien yritysten liikevaihdosta. Kuvassa 15 on esitetty liikevaihdot liikenteen eri osamarkkinoilla. Henkilöliikenne sekä tavara- ja logistiikkamarkkinat voidaan katsoa olevan liikenteen ydinmarkkinoita.



Kuva 15. Yritysten liikevaihdot liikenteen eri osamarkkinoilla Suomessa vuonna 2012. (Tilastokeskus 2015e)

Tämän lisäksi kotitalouksien kulutustilaston (Tilastokeskus 2015a) mukaan kotitaloudet käyttivät liikenteeseen 19,0 miljardia euroa vuonna 2012.

Hallinnonalan virastouudistuksen merkittävimmät taloudelliset hyödyt mahdollistuvat liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämisen ja tietopääoman uuden jaon synnyttäminä hieman pidemmällä aikajaksolla. Yhtiöittämisen vaikutukset kohdistuvat erityisesti liikenteen ydinmarkkinoille eli henkilöliikenne- ja toisaalta tavaraliikenne- ja logistiikkamarkkinoille, joiden kokonaissuuruus on arvioitu 22 miljardia euroa (2012). Näillä kahdella sektorilla toimii lähes 22 000 yritystä ja ne työllistävät Suomessa n. 127 000 henkilöä.

Uudistuksen tavoitteena on tehostaa tiedon avaamista ja nopeuttaa siihen perustuvan mm. MaaS-tyyppisen (Mobility as a Service) uuden liiketoiminnan kehittymistä ja kasvua, ja erityisesti start up -tyyppistä toimintaa. Odotuksena on, että liikenteenohjauksen yhteydessä syntyvä ja kerättävä tieto saadaan hyödyttämään koko yhteiskuntaa aiempaa tehokkaammin. Yhtiöittämisellä luodaan edellytyksiä uudelle yritystoiminnalle yhtiön ympärille muodostuvassa ekosysteemissä. Jo yhden prosenttiyksikön kasvu henkilöliikenne-, tavaraliikenne- ja logistiikkamarkkinoiden koossa vastaisi noin 200 miljoonan euron kasvua liikevaihdossa. Tämä loisi uusia työpaikkoja ja sitä kautta uutta tulovirtaa myös valtion talouteen.

Henkilöliikenne- tavaraliikenne- ja logistiikkamarkkinoiden kehityksen kautta hyötyvät välillisesti myös muut liikenteen osamarkkinoilla toimijat: kulkuneuvo-, liikenneinfrastruktuuri-

sekä käyttövoimamarkkinat, joiden yhteenlaskettu suuruus vuonna 2012 oli noin 40 miljardia euroa. On toki huomattava, että kaikki muutos ei tuo euromääräistä hyötyä, vaan muutoksia tapahtuu voimakkaasti myös tuote- ja palveluportfolioissa, toimitusketjuissa ja infrastruktuurissa.

Mikäli virastouudistuksen tavoitteiden mukaisesti viestintä- ja liikennepalveluiden yhteen- toimivuutta onnistutaan parantamaan, edistää sekin yritysten toimintamahdollisuuksia.

9.2.3 Liikenteenohjaustoiminta tehostuu ja kehittyy

Yhtiön on mahdollista synnyttää palveluita, jotka tukevat ennen muuta multimodaalisten kuljetus- ja matkaketjujen liikenteen hallintaa. Tavoitteena on, että matkaan ja kuljetukseen käytettävä aika vähenee ja palvelut sujuvoituvat, mistä on toteutuessaan saatavissa taloudellisia hyötyjä niin kotitalouksille kuin yrityksillekin. Hyötyjiä ovat ennen muuta logistiikkaintensiiviset toimialat. Lisäksi turvallinen liikenne säästää luonnollisesti myös ihmishenkiä ja vähentää aineellisia vahinkoja.

Yhtiön liiketoimintasuunnittelun yhteydessä on todettu, että yhtiön toimintaan kohdistuvan regulaation sekä omistajaohjauksen kautta synnyttävillä strategisilla tavoitteilla varmistetaan, ettei yhtiölle synny markkinahäirikön asemaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että yritys ei kilpailisi yksityisten toimijoiden kanssa, vaan edesauttaisi toiminnallaan yksityisen sektorin palvelutarjonnan kehittymistä. Yritysten tai kotitalouksien viranomaismaksuihin tai veroihin ei yhtiöittämisellä oleteta olevan vaikutusta.

Tavoiteltujen hyötyjen saavuttaminen edellyttää yhtiön liiketoiminnan toimintaedellytysten turvaamista. Yhtiöön kohdistuu kuitenkin osittain varsin ristiriitaisia tavoitteita. Yhtäältä yhtiön tehtävä halutaan määritellä tarkkaan. Toisaalta sen toiminnalta odotetaan ketteryyttä ja uusien palveluiden luomista. Sen toimintaa tullaan säätelemään laajalla ohjausvälineistöllä: lainsäädännöllä, omistajaohjauksella, palvelutasovaatimuksilla ja sopimuksilla. Uhkana on, että toiminnan kehittämiseksi jää vähän liikkumatilaa.

9.2.4 Yhtiöittämisen kautta resurssit saadaan tehokkaampaan käyttöön

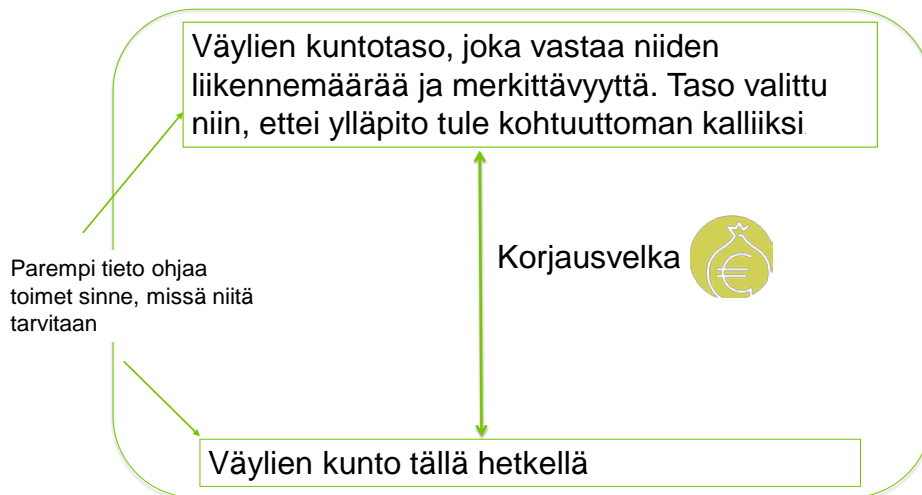
Tiivistetysti yhtiöittäminen mahdollistaa liikenteenohjaustoiminnan tehostumisen seuraavien tekijöiden kautta:

- joustavat rahoitusjärjestelyt myös ulkopuolelta
- yhtiön kannattavuustavoite ohjaa resurssien käyttöä tehokkaasti
- valtio keskittyy viranomaistyöhön ja hankkii tarvittavat palvelut muilta osin palveluiden ostoina.
- pitkäjänteinen kehitystoiminta mahdollistuu nykyistä paremmin, kun irtaudutaan osittain valtion budjettitaloudesta.
- syntyy mahdollisuus joustavampaan yhteistoimintaan yrityskentässä.

Yhtiön toimiessa suunnitellulla tavalla eli tuottaessa liikenteenohjauspalvelut virastorakennetta kustannustehokkaammin syntyy pidemmällä tähtäimellä säästöjä myös Väylävirastolle ja valtiontaloudelle. Säästöt syntyvät olettaen, että Väyläviraston ja yhtiön välinen palvelusopimus ja hinnoittelumalli mahdollistavat kustannussäästöjen kohdentumisen molemmille osapuolille, kuten on suunniteltu yhtiön liiketoimintasuunnitelman laadinnan yhteydessä.

Tiedon hyödyntämisen tehostumisella voi olla suuri merkitys väylänpidon kustannuksiin. Se voi parantaa infraomaisuuden hallintaa ja sitä kautta vähentää esimerkiksi korjausvelkaa.

Kustannussäästö voidaan saada aikaan kahdella mekanismilla. Yhtäältä tiedon tehokkaammalla käytöllä voidaan parantaa liikenteenohjausta ja näin hyödyntää nykyistä väyläkapasiteettia paremmin, mikä vähentää investointitarvetta. Toisaalta, jos tunnistetaan kuormittuneet tieosuudet aiempaa paremmin, voidaan arvioida korjausvelan suuruutta täsmällisemmin ja kohdistaa kunnossapitotoimet räätälöidymminkin niitä tarvitseviin kohteisiin (kuva 16).



Kuva 16. Tiedon hallinnan vaikutus korjausvelan suuruuteen.

9.2.5 Digitalisaatio ja tiedon avaaminen synnyttävät uusia palveluita

Uuden virastokokonaisuuden tiedon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja rakentaminen ml. tiedon turvaluokittelu luovat niin ikään mahdollisuuksia uusien palveluiden syntymiselle. Avoimen datan positiivisia vaikutuksia syntyy ainakin neljää kautta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40/2017: Avoimen datan hyödyntäminen ja vaikuttavuus, s. 19):

- luodaan uusia tuotteita ja palveluita,
- syntyy uusia yrityksiä,
- yritysten liikevaihto kasvaa ja
- tuottavuus kasvaa.

Digipalveluilla voidaan myös alentaa viranomaistoiminnan ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimaksuja.

Avoimen datan vaikuttavuutta on tutkittu Suomessa. Avoimen datan käyttö tuotteisiin liittyvässä innovaatiotoiminnassa vaihtelee yrityskoon mukaan. Massadatan ja avoimen datan hyödyntämisen merkitystä jonkin tutkitun käyttökohteen merkityksen suhteen arvioi suureksi tai kohtalaiseksi 52,4 % yrityksistä, jotka työllistävät vähintään 250 henkeä, 38,7 %

yrittäjistä, jotka työllistävät 50–249 henkilöä sekä 25,9 % yrityksistä, jotka työllistävät 10–49 henkeä. Tutkimus ei kattanut alle 10 henkeä työllistäviä yrityksiä (Tilastokeskus (2016): Innovaatiotoiminta 2014, liitetaulukko 20a.). Tutkimuksessa todetaan, että avointa dataa innovaatiotoiminnassaan hyödyntävät yritykset tekevät markkinoiden kannalta uusia tavara- tai palveluinnovaatioita suhteellisesti useammin kuin muut yritykset.

9.2.6 Hallinnollisten toimintojen keskittäminen parantaa tehokkuutta

Vuodesta 2012 lähtien hallitusohjelmiin on sisältynyt merkittäviä virastojen toimintamenoihin kohdistuvia määrärahasäästöjä. Samanaikaisesti virastoille on tullut ja on tulossa uusia tehtäviä. Uusi virastokokonaisuus luo mahdollisuuksia keskittää virastojen hallintoa ja yhteisiä toimintoja erityisesti hallinnollisissa tukitoiminnoissa, kohentaa hallinnon tuottavuutta, parantaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä vapauttaa resursseja uusiin virastoille osoitettaviin tehtäviin ja mahdollisesti muista uudistuksista aiheutuviin henkilöstötarkistuksiin.

Myös yhtiössä hallinnollinen toiminta voidaan järjestää virastoa kevyemmin. Liikenteenohjauksen palvelutuotannon keskittäminen yhteen organisaatioon parantaa mahdollisuuksia hyödyntää eri osa-alueiden parhaita käytäntöjä toimintamalleja ja palveluita kehitettäessä. Hallinnolliset toiminnot (kuten talous, HR ja lakiasiat) voidaan järjestää kustannustehokkaasti niin ikään keskittämistä hyödyntäen. Tietojärjestelmien rakentaminen voidaan toteuttaa yhtenäisellä arkkitehtuurilla ja ylläpidossa voidaan saavuttaa synergiaetuja.

9.3 Yhteistyö- ja sidosryhmien näkemyksiä uudistukseen

Sidosryhmänäkemyksien mukaan uudistuksella luodaan periaatteessa hyvät mahdollisuudet taloudellisiin säästöihin. Tässä vaiheessa on kuitenkin epäselvää, missä määrin taloudelliset säästöt jaetaan asiakkaille vai tuloutetaan ne valtiolle. On selvää, että uudistus aiheuttaa alkuvaiheessa muutuskustannuksia.

Näkemyksien mukaan uudistuksella ei ole vaikutusta asiakkaiden eli kotitalouksien tai yritysten viranomaismaksuihin tai veroihin. Digipalveluita kehittämällä luodaan kuitenkin edellytykset alentaa viranomaistoiminnan ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimaksuja.

Näkemyksien mukaan on vaikea ymmärtää, millä tavoin uudistuksella parannettaisiin viestintä- ja liikennepalveluiden yhteen toimivuutta: yhteistyölle ei nähdä esteitä nykyisessäkään rakenteessa.

Yhtiöittämiseen liittyviä näkemyksiä:

Yhtiöittäminen mahdollistaa liikenteenohjaustoiminnan tehostamisen ja palvelujen kehittämisen yhtiön toimiessa itsenäisemmin ja asiakasorientoituneemmin. Se pystyy myös rahoittamaan toimintaansa joustavasti rahoitusmarkkinoita hyödyntäen. Tämä edellyttää kuitenkin hyvin harkittua ansaintalogiikkaa. On tärkeää, ettei yhtiö uusissa tuotteissa kilpaile vapaille markkinoilla toimivien yritysten kanssa. Omistajaohjaus tämän estämiseksi on paikallaan.

Kilpailun syntyminen lyhyellä tähtämellä liikenteenohjausyhtiön markkinoille on epätodennäköistä, koska markkinoille tulo vaatisi kalliita järjestelmä- ja laiteinvestointeja. Tämä puolestaan aiheuttaa riskin monopoliyhtiön tuottaman palvelun hinnan nousuun. Riskin

välttämisen edellyttää yhtiön talouden hyvää johtamista ja erityistehtäväyhtiön vahvaa omistajaohjausta.

Sidosryhmät esittivät myös kysymyksen, kuinka yhtiön taseen elinkaaren hallinta varmistetaan tilanteessa, missä investointien takaisinmaksuaika on hyvin pitkä. Pohdintaa herätti myös kysymys, kuinka yhtiön investointihalukkuus varmistetaan.

Tilaaajan ja tuottajan sekä viranomaisen erottamisessa nähdään riski päällekkäiselle osaamistarpeelle eri organisaatioissa. Tähän vaikuttaa myös meneillään oleva maakuntauudistus.

10. Tapaustutkimukset

Seuraavassa esitetyt tapaustutkimusten yhteenvedot perustuvat haastatteluihin, joita tehtiin kyseisten tahojen etujärjestöjen muutamalle avainhenkilölle.

10.1 Merenkulku ja satamat

Merenkulku on toimialana globaalisuutensa takia verrattain konservatiivinen. Digitaalisten palveluiden kehittyminen on päästöjen vähentämisen rinnalla toimialan suuri muutostrendi seuraavien vuosien aikana. Kaluston edellyttämien raskaiden investointien ja toimialan luonteen takia muutokset eivät kuitenkaan tapahdu hetkessä.

Merenkulkuelinkeinon käytännön toimijoille, varustamoille ja edelleen aluksille, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala näyttäytyy ennen muuta käytännön palveluiden ja toisaalta viranomaisvalvonnan kautta. Merenkulkijat ovat varsin tyytyväisiä tämän päivän VTS- ja merikarttapalveluihin. Palvelutuotannon järjestelyissä pohdituttaa, miten mahdollinen yhtiöittäminen vaikuttaa palveluihin ja niiden käyttäjien kustannuksiin. Tästä näkökulmasta monopoliaseman muodostuminen ei ole suotuista kehityskulku. Sen välttämisen edellyttää vahvaa ohjausta niin omistajan kuin asiakkaiden suunnasta.

Asiakkaiden näkökulmasta palvelut tulisi digitalisoitumiskehityksen yhteydessä suunnitella asiakkaan kokonaisprosessin näkökulmasta. Tämä tarkoittaa eri toimijoiden tuottamien palveluiden yhteensovittamista esimerkiksi älyväylä/väylätieto, luotsaus ja VTS-palvelut siten, että kokonaisuus tukee asiakkaiden toimintaa mahdollisimman hyvin ja ratkaisu on kustannustehokas. Myös fyysisten väylien ja digitaalisen infran yhteensovittaminen on keskeinen kysymys.

Satamat ovat liikenteellisiä solmukohtia ja siten toimintalogiikaltaan ja ohjaavan regulaation näkökulmasta monimutkaisia kokonaisuuksia. Satamien näkökulmasta nousee esille kolme hallinnonalan muutokseen liittyvä keskeistä näkökulmaa

- valvova viranomainen ja toimialaosaaminen
- VTS-palvelut ja monopoliasema
- Portnet

Valvova viranomainen ja toimialaosaaminen: Satamien toimintaympäristön osaamisen koetaan olevan virastoissa ohutta ja perustuvan yksittäisiin asiantuntijoihin. Hallinnon muutos

voi keskittämisen kautta luoda osaamiseen vahvuutta. Suuremmissä yksiköissä toiminta on myös tyypillisesti tehokkaampaa.

VTS-palvelut: Satamilla on vahva intressi varmistaa liikenteen sujuvuus sekä satama-alueella että satamaan johtavalla meriväylällä. Haasteellista liikenteen kannalta ovat solmukohdat, missä vastuu liikenteenohjauksesta vaihtuu toimijalta toiselle. Siksi tällä hetkellä on voimassa yhteistyösopimuksia Liikenneviraston ja tiettyjen satamien välillä siten, että VTS-keskus ohjaa VTS-alueen lisäksi myös satama-alueiden liikennettä. Jatkossa on oleellista, että vaikka viraston sijaan yhtiö tuottaisi palvelut, saadaan ohjaustoiminta kokonaisuutena edelleen toimimaan. Tästä ja seuraavina vuosina markkinoilla tapahtuvan palvelukehityksen (digipalvelut, esim. etäluotsaus) näkökulmasta voidaan muodostettavan yhtiön erityistehtävayhtiötaustaa pitää riskinä. Monopoliyrityksellä ei ole välttämättä riittävän vahvaa motiivia markkinaehtoiseen palvelukehitykseen. Liikenteenohjausyhtiössä voisikin miettiä eri liikennemuotojen rooleja sen suhteen kuinka tarpeellista erityistehtävayhtiöasema on.

Liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittäminen nähdään sinänsä luontevana uudistuksena muuttuvassa toimintaympäristössä. Yleisesti ottaen kilpailulle avoin, kaupallisesti toimiva yhtiö luo paremmat edellytykset toiminnan kehittämiseksi eri asiakasryhmien tarpeisiin. Erityistehtävayhtiön riskinä on monopolisoituminen.

Portnet: Portnetin kehittäminen on viime vuosina painottunut pitkälti Tullin viranomaistarpeiden varmistamiseen. Kehityssuunta ei vastaa markkinaehtoisesti toimivien satamien toiveita. Toivottavampi markkinaehtoinen kehityssuunta Portnetiin voisi syntyä, jos se uudistuksessa siirrettäisiin muodostettavan yhtiön vastuulle.

10.2 Viestintämarkkinat

Uudistuksessa on kaikki edellytykset viedä kehitystä eteenpäin tavalla, joka tukee liikenteen ja viestintäalan toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Viestintäalan tekninen kehitys on ollut erittäin nopeaa, ja valtion rooli on tähän saakka ollut pääasiassa ratkoa vanhoja ongelmia. Uudistuksen kautta katse siirtyy selvästi peruutuspeilistä tuulilasiin.

Liikenteen ja viestintäalan yhdistäminen samaan virastoon on hyvä asia, mutta koska uudistuksessa on kyse merkittävistä muutoksista nimenomaan liikenne-sektorilla, viestintäala saattaa helposti jäädä jalkoihin. Viestinnässä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että myös viestintäala hyötyy uudistuksesta.

Valtion rooli yhtiössä on toimia mahdollistajana ja pelisääntöjen asettajana. Rooli on strateginen eikä yhtiön operatiiviseen toimintaan tulisi puuttua. Valtion ottama rooli voi parhaimmillaan mahdollistaa uuden ekosysteemin muodostumisen ja pahimmillaan aiheuttaa sekaannusta yhtiön johdossa synnyttäen organisaatioon ”ympäripyöreän” kokonaisuuden, johon asiantuntemus hukkuu eikä tavoiteltuja hyötyjä pystytä saavuttamaan.

Yhtiön rooli liikennetietojen avaajana luo merkittäviä edellytyksiä uuden liiketoiminnan syntymiselle. Tiedon avaamisen positiivisista vaikutuksista on historiassakin nähty esimerkkejä: Ilmatieteenlaitoksen tietojen avaaminen mahdollisti uuden sääpalveluita tuottavan yrityksen perustamisen, Forecan syntymisen.

Tiedon avaamisessa tulisi tähdätä nimenomaan Suomen kansantalouden kohentamiseen. Riskinä on, että hyödyt menevät isojen kansainvälisten tietojättien (esim. Google) laariin.

Myös uudessa virastokokonaisuudessa tulisi välttää ”ympäripyöreän” kokonaisuuden syntymistä. Keskiössä ovat tiedon jakaminen, matala organisaatio, asiantuntemuksen korostuminen ja hyvä yhteishenki. Asiakslähtöisellä asenteella voidaan vaikuttaa paljon yritysten toimintaedellytyksiin ja yritystoiminnan syntymiseen. Keskiössä on säädösten tulkinta, joka voidaan tehdä asiakkaan eduksi tinkimättä lainsäädännön noudattamisen tasosta ja parantaa näin sekä sujuvuutta että asiakkaan palvelukokemusta.

Väylävirastolla on merkittävä rooli kansallisomaisuuden hallinnassa. Uudistuksen myötä Väylävirastolla on entistä paremmat mahdollisuudet keskittyä tehokkaaseen väyläinfran hallintaan ja esimerkiksi rakennustöiden tehokkaaseen läpivientiin.

10.3 Suomen elinkeinoelämä

Suomalaisen elinkeinoelämän perspektiivistä hallinnonalan muutoksen merkitystä tulee tarkastella ennen muuta suhteessa sen vaikutuksiin Suomen kilpailukykyyn ja toisaalta markkinoiden toimivuuteen. Tästä näkökulmasta tarkastellen uudistus on pitkälti hallinnollinen muutos. Kiinnostavinta onkin, synnyttääkö uudistus markkinoille uusia palveluita, minkä kautta voidaan osaltaan lisätä tehokkuutta ja asiakslähtöisyyttä. Yksi tärkeä näkökulma on myös, miten hallintorakenteessa saavutetaan olennaista tehostumista ja kustannustehokkuutta. Tärkeää on, että rakenteilla ei luoda uusia maksuja, joilla rasitettaisiin yritysten kilpailukykyä.

Elinkeinoelämän näkökulmasta voi kuitenkin edellisten lisäksi esittää kysymyksen, tarvitaanko nykytilanteessa radikaalia rakenteiden muuttamista vai olisiko perustellumpaa toteuttaa toimintatapojen kehitystä sekä palveluiden ja prosessien parantamista nykyrakenteessa. Oman haasteensa muutokselle nimittäin luo se, että samanaikaisesti ollaan tekemässä maakuntauudistusta, jonka kanssa virastouudistuksen lopputuleman tulisi sopia yhteen. Toisaalta laajempi virastokokonaisuus luo mahdollisesti synergiaetuja, jotka ovat toki aina tervetulleita.

Sekä virastouudistuksen että digitalisaatiokehityksen yhteydessä laajemmin on keskeistä muistaa eri tahojen roolit. Elinkeinoelämän näkökulmasta valtion roolin tulisi olla ennen muuta regulaatiosta huolehtiminen ja yritysten toiminnan mahdollistaja.

Uudistuksen sisältöä keskeisemmäksi voi elinkeinoelämän näkökulmasta nousta uudistuksen toteuttaminen. Odotuksena on avoin yhteistyö sidosryhmien kanssa. Tämän lisäksi keskeiseksi muodostuu uusien organisaatioiden, erityisesti yhtiömuotoisten, selkeä ohjaus sekä joissakin kohdin digitalisaation nopeaa kehitystä edistävän rahoituksen osoittaminen. Erityistä huomiota on uudistuksen yhteydessä syytä kiinnittää läpinäkyvyyteen ja hyvään Corporate Governanceen.

11. Merikartoitus

11.1 Tarkastelun lähtökohdat

Muusta vaikutusten arvioinnista erillisenä toteutettiin selvitys merikartoitustoimintojen jatkosta ja sijoittumisesta tulevassa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksessa. Selvitys perustui haastatteluihin.

Kansainvälisen merenkulkujärjestö IMO:n jäsenmailla on merikartoitusvelvoite, joka on määritetty IMO:n kansainvälisessä yleissopimuksessa ihmishengen turvallisuudesta merellä (SOLAS-sopimus, Safety of Life at Sea, luku V). Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet järjestämään turvallisen merenkulun edellyttämän merikartoitustiedon keräämisen, käsittelyn, julkaisemisen ja ajantasaisuuden yhteistyössä muiden valtioiden kanssa sekä mahdollisimman yhdenmukaisesti.

Merikartoituksen tehtävänä on kerätä, ylläpitää ja julkaista meri- sekä tiettyjen sisävesialueiden tietoja ensisijaisesti merenkulun tarpeita varten. Merikartoitustoiminta koostuu kolmesta ydinalueesta, eli

1. merenmittausten tilaaminen
2. merikartoitusaineistojen hallinta sekä
3. merikarttojen ja niihin liittyvien julkaisujen tuottaminen ja jakelu.

Näistä osa-alueista merenmittaustoiminta on tällä hetkellä täysin ulkoistettua ja myös julkaisujen tuottaminen ja jakelu ovat pääosin ulkoistettua toimintaa. Palveluja hankitaan kilpailuilta markkinoilta. Liikennevirasto vastaa tällä hetkellä virkatyönä merikartoitusaineistojen hallinnasta, säädösvalmistelusta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Meritaito Oy on hoitanut valtaosan viraston tilaamista merenmittaustehtävistä.

Järjestelmällinen merenmittaus ja merenpohjan koostumuksen tutkimus ovat aluevalvontalain (755/2000) mukaan luvanvaraista toimintaa. Lupaviranomaisena toimii Pääesikunta. Tiedyt kokonaisuudet ovat maanpuolustuksen kannalta niin merkittäviä, että ne saavat suojaustason ja turvallisuusluokan julkisuuslain (621/1999) perusteella. Valtaosa lähivuosien merenmittaustarpeista koskee tiukennetun tietoturvan alueita.

Merikartoitustoimintojen vuotuinen kokonaismarkkina on arviolta 10–20 miljoonan euron suuruinen. Merenmittaukset muodostavat tästä 5–6 miljoonan euron osuuden. Tiedon hallintaan liittyvät toiminnot vievät nykyisin isoimman osan Liikenneviraston merikartoitustoimintoihin varatuista henkilöstöresursseista.

Muutosten vaikutusten arvioimiseksi haastateltiin Merivoimien ja Liikenteen turvallisuusviraston edustajia ja luotsaustoiminnasta vastaavan yhtiön edustajaa merenkartoitustoiminnan uudelleenorganisoinnista.

Haastatteluissa pyydettiin arvioita seuraavista tilaajan valmistelemista vaihtoehdoista (muistio 25.10.2017):

1. **Merikartoitustoiminnot sijoitetaan nyky muodossaan tulevaan Liikenne- ja viestintävirastoon.** Virasto voisi nykyiseen tapaan ulkoistaa osia

merikartoitustoiminnoista tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Mahdolliset ulkoistukset tehtäisiin pääsääntöisesti kilpailuttamalla.

2. Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii merikartoitukseen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä ja säädösvalmistelusta sekä merikartoituksen kokonaispalvelun tilaamisesta ja valvonnasta. Meritaito Oy vastaisi merikarttojen kokonaispalvelusta palvelusopimuksen mukaisesti.

- a. **Viranomaisen määritteli** viralliset merikarttatuotteet, tietoaineistojen kehittämisen (mitattavat alueet) ja virallisten aineistojen jakelukanavat (nykyisin Primar).
- b. **Meritaito Oy:lle annettaisiin kokonaispalvelutehtäväksi** turvaluokitellut merenmittaukset, merikarttatietorekistereiden ylläpito ja virallisten merikarttojen tuottaminen.
- c. Lähtökohtaisesti ei-turvaluokitellut merenmittaukset (esim. sisävesien mittaukset) ja virallisten karttatuotteiden painaminen ja jakelu hankittaisiin **muilta kaupallisilta palvelujen tuottajilta**. Tämän osalta voitaisiin sopia, ettei Meritaito osallistuisi ei-turvaluokiteltuihin merenmittauskilpailutuksiin, vaan olisi kyseisten aineistojen tarkistajan ja rekistereihin viejän roolissa.
- d. **Meritaito Oy luovuttaisi tietoa hallitsemistaan perustietovarannoista** maksutta/irrottamiskustannuksia vastaan Inspire-direktiivin mukaisesti ottaen huomioon aineistojen turvaluokitusvaatimukset. Meritaito kehittäisi uusia kaupallisia tietopalveluja ja sovelluksia aineistojen paremmaksi hyödynnettävyydeksi.

3. Liikenne- ja viestintävirasto kilpailuttaa nykyiseen tapaan merenmittaukset ja karttatuotteiden painatuksen ja jakelun sekä tilaa tiedonhallinnan ja merikarttojen valmistuksen suoraan palvelusopimuksena Meritaito Oy:ltä

- a. **Meritaito Oy luovuttaisi tietoa** hallitsemistaan tietovarannoista irrottamiskustannuksia vastaan Inspire-direktiivin mukaisesti ottaen huomioon aineistojen turvaluokitusvaatimukset. Meritaito kehittäisi uusia kaupallisia tietopalveluja ja sovelluksia aineistojen paremmaksi hyödynnettävyydeksi.

11.2 Arvio uudistuksen vaikutuksista

Seuraavassa tarkastellaan vaihtoehtoja haastattelujen perusteella suhteessa merikartoitustoiminnan ydinalueisiin. Tarkasteltavina näkökulmina ovat

- arvio nykytilanteesta
- synergiaedut ja toiminnan tehokkuus
- kilpailun synty ja hinnoittelu
- turvallisuus.

11.2.1 Arvio nykytilanteesta

Haastateltavat pitivät nykytilannetta hyvänä asiakasnäkökulmasta ja IMO:n vaatimusten täyttymisen näkökulmasta. Merikartoitus muodostaa heidän mielestään nyt selkeän kokonaisuuden. Merikartoituksen palveluja käyttävien mielestä yhteistyö merikartoitustoiminnan kanssa on sujunut hyvin ja esitetyt asiakastarpeet on otettu hyvin huomioon. Avoimet tiedon rajapinnat ovat tarjonneet mahdollisuuden hyödyntää tietoaineistoja maksutta/irrottamiskustannuksilla, mikä on tarjonnut kaikille mahdollisuuden hyödyntää tietoja palveluiden kehittämisessä.

Viranomaisten keskinäinen yhteistyö on rakennettu vuosien varrella turvaamaan tiedon hallinnan, siirron ja käytön kokonaisuuden luotettavasti ja verrattain vähillä resursseilla. Merellinen tilannekuva on ollut hallittavissa kokonaisuutena.

Merenmittauksen kilpailu on toiminut ei-turvaluokitelluissa merenmittauksissa. Turvaluokiteltujen merenmittausten kilpailutus ei ole tarkastelun lähtökohtana olleen muistion mukaan toiminut. Kilpailutukset ovat viivästyneet ja mitattujen aineistojen saamisessa kartta-aineistoon on mennyt aikaa. Haastattelujen perusteella ongelma on ollut lähinnä siinä, että kilpailutus sopii huonosti turvaluokitelluille alueille, koska suorittajan tulee olla turvallisuusauditoitu. Niinpä kilpailun on saattanut voittaa taho, jolla ei ole riittävä turvaluokitusta eikä halua aikaa vievään auditointiprosessiin, jolloin kilpailutus on pitänyt uusia.

Tällä hetkellä turvaluokiteltuja merenmittauksia toteuttaa ainoastaan Meritaito, jolla on Julkisuuslain III-tason turvaluokitus. Näin ollen kilpailutuksella tavoiteltua kustannustason laskua ei ole voitu saada näissä mittauksissa. Tilanne on kuitenkin muuttumassa, sillä III-tason turvaluokituksen pyrkii tällä hetkellä saamaan myös muutama muu yritys. Tämä ja kokemukset kilpailutuksella saatavasta kustannustehokkuudesta nostavat esiin kysymyksen, onko tässä vaiheessa kannattavaa rajoittaa merenmittauksen kilpailua.

11.3 Synergiaedut ja toiminnan tehokkuus

Vaihtoehdossa 1 Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi virkatyönä merikartoitusaineistojen hallinnasta, säädösvalmistelusta ja kansainvälisestä yhteistyöstä, kuten Liikennevirasto nykyisin. Tarkastelun lähtökohtana olleessa muistiossa on arvioitu, että tässä vaihtoehdossa ei muodostuisi luonnollista kannustinta tuotannolliseen tehokkuuteen ja asiakaslähtöisyyteen. Tämä näkemys kyseenalaistettiin haastatteluissa. Vaihtoehto 1 nähtiin osaksi koko virastouudistusta, jossa tavoitteena on käyttää resurssit tehokkaammin ja siten parantaa tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tästä näkökulmasta merikartoituksen viranomaistoimintojen liittäminen osaksi Liikenne- ja viestintävirastoa on toimenpide, jossa synergiaetua ja tehokkuutta voitaisiin tavoitella koko liikenteen ja viestinnän viranomaistoimintojen sekä liikenne- ja viestintäjärjestelmien ja tiedonhallinnan kokonaisuudessa. Siksi tehokkuuden tarkastelun rajautuminen pelkästään merikartoituksen kokonaisuuteen voi antaa väärän käsityksen synergioista ja toiminnan tehostumisesta. Esitettiin, että tehokkuutta pitäisi tarkastella laajemman kokonaisuuden kuin pelkästään merikartoituksen näkökulmasta.

Kuten edellä tarkasteltaessa koko virastouudistuksen kokonaisuutta todettiin, todettiin myös merikartoituksen osalta, että uudistuksessa on kyse muutosprosessista, jossa monet vaikutuksista saadaan esiin vasta jatkovalmistelun ratkaisujen seurauksena.

Haastatteluissa nousi esiin, että uuden viraston sisällä tarvitaan tehtävien ja asiakaspintojen läpikäyntiä ja organisoitumisen pohdintaa palvelujen kehittämiseksi ja synergioiden

saavuttamiseksi ja että olisi hyvä liittää merikartoitus osaksi tätä pohdintaa. Merikartoituksen osalta on tarve käydä läpi merikartoituksen kokonaisuus tarkemmalla tasolla eli analysoida systemaattisesti viranomaistehtäviä ja ulkoistukseen soveltuvia tehtäviä. Mikäli ainakin aluksi toimittaisiin vaihtoehdon 1 tavalla voitaisiin luoda uudenlaista synergiaa Liikenne- ja viestintäviraston sisällä viranomaistehtävien hoidossa sekä samassa yhteydessä tunnistaa todelliset mahdollisuudet toimintojen ulkoistamiselle, niiden kilpailuttamiselle ja aidon kilpailun aikaansaamiselle.

Vaihtoehtoja 2 ja 3 kritisoitiin kilpailun rajaamisesta ja sitä kautta epäiltiin mahdollisuuksia tehokkuuden saavuttamiseen. Todettiin, että vaihtoehdossa 1 virastokokonaisuus luo edellytyksiä kilpailutuksen kehittämiseksi liikenne- ja viestintäalalla ja merikartoitukselle sen osana. Esimerkkinä mainittiin tiedonhallinnan kilpailutus ja sitä kautta toiminnan tehokkuuden parantamisen mahdollisuus. Todettiin esimerkkinä, että todennäköisesti tehokkuus on suurempi vaihtoehdossa 1 kuin muissa vaihtoehdoissa, koska merikartoituksen tiedonhallinta voidaan liittää osaksi koko tiedonhallinnan kokonaisuutta ja siten kilpailuttaa sen osana. Näin arvioidaan saatavan volyyymi- ja synergiaetuja.

11.4 Kilpailun synty ja hinnoittelu

11.4.1 Tietoaineiston hallinta

Merenkartoitustoiminto tuottaa nykyisin sekä yksityisille asiakkaille että yhteiskunnalle tietoja ja palveluja, joilla jaetaan yhteistä merellistä tilannekuvaa ja edistetään merenkulun toimintaa ja turvallisuutta. Nämä palvelut ovat tällä hetkellä käyttäjilleen maksuttomia.

Tällä hetkellä merenkartoitusaineistojen hallinta on Liikennevirastolla, joka tarjoaa aineistot kaikille käyttäjille hyödynnettäväksi ottaen huomioon tietojen turvaluokituksen. Vaihtoehdossa 1 tiedon keräys, siirto ja hallinta säilyisivät viranomaisella, jolla on tähän tilat, suojatut viestintäjärjestelmät ja turvallinen hallintajärjestelmä.

Haastattelujen perusteella yhteistyö tiedonhallinnassa on toiminut virastomallissa hyvin ja aineistojen siirrot on voitu tehdä turvallisesti ja kohtuullisen nopeasti. Viivästykset eivät ole johtuneet organisaatiomallista vaan pikemminkin käytettävissä olevista resursseista. Haastatteluissa todettiin, että vaihtoehdossa 1 merikartoituksen tiedonhallinta muodostuu osaksi koko liikenteen ja viestinnän kokonaisuutta ja tarjoaa näin mahdollisuuden kehittää palveluja laajempina kokonaisuuksina esimerkiksi kuljetusketjujen tarpeisiin. Laajempi tietokokonaisuus on helpompi kilpailuttaa ja siitä on luotavissa kokonaisuuksia, jota vastaavat esim. automaattiliikenteen tarpeisiin.

Vaihtoehdoissa 2 ja 3 Meritaito Oy saisi hallittavakseen merelliset perustietovarannot, joita se aineistojen turvaluokitukset huomioon ottaen luovuttaisi joko maksutta tai irrottamiskustannuksia vastaan. Sen tehtäväksi tulisi kehittää uusia kaupallisia tietopalveluja ja sovelluksia. Verrattuna nykyiseen tilanteeseen, missä tieto on käytettävissä kaikilla tahoilla tasapuolisesti, tiedon välittäminen tapahtuisi jatkossa Meritaidon kautta ja sitä ohjattaisiin palvelusopimusten kautta.

Haastatteluissa ihmeteltiin sitä, miksi tällainen tiedonhallinnan järjestely olisi tarpeen palveluiden synnyttämiseksi ja mitä sellaisia palveluita Meritaito kehittäisi, joita myös muut eivät pystyisi kehittämään. Todettiin, että tällä hetkellä Meritaidolla on samanlaiset mahdollisuudet hyödyntää tietovarantoja kuin muillakin toimijoilla ja luoda niiden päälle uusia palveluja. Järjestely ei siis olisi omiaan edistämään kilpailua vaan estämään sitä.

Epäiltiin, että järjestelyn kautta yhtiölle muodostuu intressi hinnoitella tietoa ja muodostaa palveluja, joita markkinoilla toimivat voisivat itsekin kehittää tietojen avulla - vieläpä toimintaan paremmin sopiviksi, mutta joutuisivat tässä tilanteessa maksamaan palvelusta ja perimään kustannukset mahdollisesti myös asiakkailtaan. Haastatteluissa ilmeni, että ulkoisesta palvelutuottajasta tiedon jakelussa on huonoja kokemuksia ja että yhteistyö viranomaisen kanssa on sujunut paremmin.

Kaiken kaikkiaan avoimen datan hyödynnettävyys on toimijoille erittäin tärkeää omien palveluiden luomisessa. Vaihtoehdot 2 ja 3 koettiin tässä suhteessa riskeinä. Pohdittaessa tiedon hyödyntämisellä aikaansaattavia palveluita ja kilpailun syntyä on tarpeen ottaa huomioon, että tietokokonaisuus on vaihtoehdoissa erilainen. Sillä on oleellinen vaikutus kilpailun laajuudelle. Vaihtoehdossa 1 merikartoituksen tiedot ovat osa laajempaa liikenteen ja viestinnän kokonaisuutta, kun taas vaihtoehdoissa 2 ja 3 merikartoituksen tiedot ovat muusta liikenne- ja viestintätiedosta erillisiä. Siksi vaihtoehto 1 tarjoaa haastateltavien mielestä paremman ja laajemman pohjan erityyppisten liikennepalveluiden kehittämiselle ja kilpailun syntymiselle. Kilpailulla puolestaan on vaikutusta palveluiden hintojen kehittymiselle.

11.4.2 Merenmittaukset ja merikarttojen tuottaminen

Tällä hetkellä merenmittaustoiminta on täysin ulkoistettua ja myös julkaisujen tuottaminen ja jakelu ovat pääosin ulkoistettua toimintaa. Palveluja hankitaan kilpailluilta markkinoilta.

Kilpailun kannalta koettiin ongelmalliseksi, että vaihtoehdossa 2 Meritaidon tehtäväksi tulisivat turvaluokitellut merenmittaukset, merikarttatietorekistereiden ylläpito ja virallisten merikarttojen tuottaminen. Vaihtoehdossa 3 merikarttojen valmistus tilattaisiin Meritaidolta palvelusopimuksella, mutta merenmittaukset kilpailutettaisiin nykyiseen malliin.

Haastateltavat eivät pitäneet hyvänä, että luodaan tilaajamalli, jossa palvelut on tilattava yhdeltä monopolituottajalta. Järjestely huonontaa palvelun tuottamisen läpinäkyvyyttä, heikentää valvonnan mahdollisuuksia ja johtaa kustannusten nousuun, kun tilaajalla on vain yksi tuottaja. Pohdittiin, mikä intressi yhtiöllä olisi tällaisessa tilanteessa kehittää omaa tehokkuuttaan.

Tällä hetkellä Meritaito tekee valtaosan merenmittauksista. Koska viime aikoina on esiintynyt muidenkin yhtiöiden kiinnostusta turvaluokitustason III merenmittausten toteuttamiseen ja sen edellyttämään turvallisuusauditointiin, on kilpailutuksessa esiintyneitä ongelmia poistettavissa tätä kautta. Vaihtoehdot 1 ja 3 antavat mahdollisuuden kilpailuun ja sitä kautta kustannustehokkuuden saavuttamiseen merenmittaustoiminnassa. Vaihtoehto 2 estää kilpailun syntymisen turvaluokiteltuihin mittauksiin.

11.5 Turvallisuus

Merikartoituksen tuottamalla tiedoilla on tärkeä merkitys turvallisen merenkulun toteuttamiselle. Ilman ajantasaisia ja luotettavia merikarttoja ei meriliikennettä voida toteuttaa. Tämä korostaa tietoturvallisuuden merkitystä tiedonhallinnassa. On kyettävä estämään tietohyökkäykset.

Tiedoilla on lisäksi suuri merkitys maanpuolustukselle. Siksi merenmittausten tekemiseen ja kerätyn aineiston hyödyntämiseen tarvitaan aina Pääesikunnan lupa, mikäli kyse ei ole julkisesta tiedosta.

Tietoturvallisuuden näkökulmasta haastateltavat pitivät parempana vaihtoehtoa 1, jossa tiedon hankinta ja yhdistäminen säilyvät viranomaisella ja tietoturvallisuutta voidaan tarkastella osana liikenteen ja viestinnän tiedonhallinnan kokonaisuutta, riittäväillä resursseilla ja osaamisella sekä hyödyntää Kyberturvallisuuskeskuksen osaamista.

Tietoturvallisuuden kannalta tärkeä kysymys on merenmittausrekisterin sijainti. Rekisteri sisältää koko Suomen merialueen merenmittaustiedot ja on siten Suomen turvallisuuden kannalta tärkeä aineisto. Vaihtoehdossa 1 se säilyisi viranomaisella ja nykyinen viranomaisyhteistyö ja kehitetyt turvallisuusjärjestelyt säilyisivät pitkälti samankaltaisena. Sen sijaan rekisterin luovuttaminen yhtiön hallintaan edellyttäisi maanpuolustuksen edellyttämien suojaustarpeiden huomioon ottamista.

Puolustushallinnon näkökulmasta merenmittaustietojen käsittelyn ja tallentamisen tulee olla viranomaisten välittömässä ohjauksessa, mitä korostaa, että valtaosa lähivuosien merenmittaustarpeista koskee tiukennetun tietoturvan alueita. Viranomaisvaatimukset tällaiselle tietoaineistolle, sen siirtämiselle, säilyttämiselle ja hävittämiselle ovat tiukat ja vaativat yksityiskohtaista suunnittelua. Huomion arvoista on, että Meritaito Oy:llä ei ole oikeutta käsitellä II-tason turvaluokituksen omaavaa merenmittausrekisteriä. Kyseisen II-tason käsittelyoikeuden myöntämien yhtiölle lienee myös nykylainsäädännön mukaan mahdotonta.

12. Muut meneillään olevat uudistukset

12.1 Laki liikenteen palveluista ja siihen liittyvät muut lait

Liikenteen palveluja koskeva lakiuudistus etenee vaiheittain. Uudistuksen tavoitteena on mm. luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla. Uudistuksella pyritään saamaan aikaan entistä paremmin käyttäjien tarpeisiin vastaavia liikennepalveluita ja mahdollistaa uutta liiketoimintaa sektorilla. Lisäksi pyritään lupajärjestelmän keventämiseen mm. markkinoille tulon helpottamiseen.

Ensimmäinen vaihe on hyväksytty eduskunnassa 19.4.2017 (laki liikenteen palveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi). Laki tulee voimaan 1.7.2018, tietoa koskevat osuudet 1.1.2018. Toisen vaiheen valmistelu on käynnissä. Sen osalta lausuntokierros päättyi 1.6.2017. Uudistus on tarkoitettu kolmevaiheiseksi.

Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset on yhdistetty, avattu liikkumispalveluja koskevat olennaiset tiedot muille palveluntarjoajille ja säädetty lippu- ja maksujärjestelmien yhteen toimivuudesta. Taksijärjestelmään on tulossa muutoksia ja joukko- ja tavaraliikenteen sääntelyyn merkittäviä kevennyksiä.

Lakien mukaan taksiliikenteen harjoittaminen edellyttää jatkossakin lupaa, taksi-, henkilö- tai tavaraliikennelupaa. Lupakiintiöistä luovutaan, mutta toiminnan harjoittamiselle asetetaan vaatimuksia. Liikennelupien myöntäminen keskitetään yhdelle valtakunnalliselle lupaviranomaiselle, Liikenteen turvallisuusvirastolle, josta tulee myös tieliikenteen luparekisteriviranomainen. Liikenteen turvallisuusvirastolle siirtyviä tehtäviä hoitava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten virkasuhteinen henkilöstö sekä vastaavat virat siirtyvät lain tullessa voimaan ao virastoon. Laissa säädetään myös uudesta, keskitetystä liikenneluparekisteristä, jonka ylläpito kuuluu Liikenteen turvallisuusvirastolle.

Toinen vaihe uudistusta kattaa koko liikennejärjestelmän. Lakiin koottaisiin lento-, meri- ja raideliikenteen markkinoita koskevat säädökset siten, että ne muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ensimmäisessä vaiheessa lakiin sisällytettyjen tieliikennettä koskevien säädösten kanssa.

Uudistuksessa digitalisaation edistäminen, uudet liikenteen palvelumallit ja tiedon parempi hyödyntäminen ovat keskeisiä tavoitteita. Kaikkia liikenteen palveluita tarkastellaan kokonaisuutena ja multimodaalisesti. Tärkeänä tavoitteena on myös rinnakkaisten ja päällekkäisten viranomaistoimintojen tarkastelu.

Keskeinen uudistuksen tavoite on luoda yksi liikenneasioiden rekisteri ja luopua nykyisistä lukuisista eri rekistereistä. Uudistus merkitsee myös huomattavaa norminperkuuta, sillä noin kymmenestä nykyisestä liikenteeseen liittyvästä rekisteristä ja niitä koskevista erillisistä laeista muodostettaisiin yksi yhtenäinen liikenneasioiden rekisteri, joka sisältäisi tietoa toiminnanharjoittajaluvista, liikennevälineistä ja henkilöluvista kuten ammattipätevyyksistä. Tarkoitus on toteuttaa puolesta asiointi. Kaikkien liikennemuotojen luvat ja pätevyudet yhdistetään samaan lakiin. Uudistuksessa ilmailun, merenkulun, raideliikenteen ja tieliikenteen lupa- kelpoisuus- ym. säännöksiä uudistettaisiin ja siirrettäisiin liikennepalvelulakiin.

Merimieslääkärijärjestelmän hallinnointi ehdotetaan siirrettäväksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta Valviralta Liikenteen turvallisuusvirastolle, jolla on vastaavia tehtäviä myös muissa liikennemuodoissa. Lisäksi kabotaasilupien myöntäminen ehdotetaan siirrettäväksi liikenne- ja viestintäministeriöstä Liikenteen turvallisuusvirastolle. Rautatieyrityksille myönnettävistä toimiluvista päättäisi jatkossa ministeriön sijasta Liikenteen turvallisuusvirasto.

Vaikutukset virastouudistukseen:

Liikennekaariuudistuksella on tärkeä yhteys virastouudistukseen. Liikenteen viranomaistehtävien kokoaminen yhteen virastoon mahdollistaa täysimääräisten synergiahyötyjen saavuttamisen, mikäli samalla pystytään liikennemuotoja tarkastelemaan kokonaisuutena. Uuden viraston työn organisoinnin näkökulmasta uusi yksi liikenneasioiden rekisteri on välttämätön uudistus.

Virastouudistus tukisi osaltaan liikennekaarihankkeen tavoitetta saumattomista matkaketjuista. Henkilöliikenteestä merkittävä osa jää kuitenkin jatkossa itsenäisten maakuntien vastuulle maakuntauudistuksen toteuduttua. Myös kuntien rooli säilyy. Tavoitteissa onnistuminen edellyttää kiinteää yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja lakiin kirjattuja yhteistyömalleja ja tiedonsaantioikeuksia. Hallintokuntien rajat voivat muussa tapauksessa olennaisesti haitata uudistuksen tavoitteiden saavuttamista.

Liikennekaaren II osan tavoite rinnakkaisten ja päällekkäisten viranomaistoimintojen tarkastelusta liittyy kiinteästi virastouudistukseen. Virastouudistus edellyttää toimintojen tarkastelua kokonaisuutena ja oikein toteutettuna mahdollistaa päällekkäisistä tehtävistä luopumisen ja tehtävien järkevän kokoamisen.

Liikenteen turvallisuusviraston Trafín tehtäviä lisätään olennaisesti keskittämällä sille taksi-, henkilö- ja tavaraliikenne lupa- ja hyväksyntäasioita sekä vastuuta keskitetystä liikennerekisteristä. Virastouudistuksen yhteydessä nämä asiat siirtyisivät uudelle virastolle. Tämä monimutkaistaa uuden viraston perustamista ja tekee haasteelliseksi hallita samaan aikaan tapahtuvia suuria muutoksia. Virastouudistus kuitenkin on tavoitteiltaan johdonmukainen liikennekaariuudistuksen kanssa. Tehtävien kokoaminen tarjoaa mahdollisuuden tarkastella niitä kokonaisuutena, oppia hyvistä käytännöistä ja saada synergiaetuja. Hyvin johdettuna ja organisoituna virastouudistus yhdessä

liikennekaariuudistuksen kanssa keventää hallintoa, parantaa asiakkaiden palvelua ja lisää alan liiketoimintamahdollisuuksia.

Näin suuressa yhtäaikaisessa monipolvisessa uudistuksessa on myös suuret riskit. Toimeenpano täytyy organisoida erittäin hyvin, vaiheistaa ja huolehtia seurannasta. Johtamiseen ja henkilöstön sitoutumiseen on kiinnitettävä erityinen huomio.

Oman haasteensa tuo henkilöstö, joka siirtyy Liikenteen turvallisuusviraston Trafiin eri hallinnonaloilta uudistuksen voimaantullessa. Vaarana on, että eri toimintakulttuurit riitelevät eikä kyetä löytämään uutta yhteistä toimintamallia. Johtaminen on tässäkin avainasemassa.

12.2 Maakuntaudistus ja maantielain uudistus

Eduskunnan käsiteltävänä on HE15/2017 mm. maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (sote- ja maakuntaudistus, maakuntalaki). Maakuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan maakunnat aloittaisivat toimintansa 1.1.2019. Tällöin ELY-keskukset, AVI:t ja nykyiset maakunnat lakkaisivat. Hallitus on kuitenkin päättänyt 5.7.2017 jatkaa sote- ja maakuntaudistusta niin, että se tulee voimaan 1.1.2020 alkaen.

Lisäksi vireillä on maantielain muuttaminen, jolla mm. toteutetaan liikennetehtävien siirto maakunnille. Hallituksen esitys maantielaksi on ollut lausuntokierroksella 4.9.2017 asti. Maantielain uudistuksella toteutettaisiin ehdotetun maakuntalain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu liikennettä ja tienpitoa koskevien tehtävien siirto valtiolta maakunnille. Tämä merkitsisi, että ELY-keskuksissa L-vastualueella hoidetut tehtävät siirtyvät pääosin maakuntiin. Poikkeuksena ovat valtakunnalliset tehtävät, jotka siirtyvät pääosin Liikennevirastoon ja osin myös Liikenteen turvallisuusvirastoon, Trafiin. Uudistus on ehdotettu tulevaksi voimaan 1.1.2019. Sote- ja maakuntaudistuksen voimaantulon siirtyminen siirtänee myös tämän lain voimaantuloa. Siirtyvät tehtävät ovat:

- tienpidon lupatehtävät
- valtakunnalliset asiakaspalvelutoiminnot
- vahingonkorvaukset ja ajoneuvojen siirrot
- tiensitelematiikka
- erikoiskuljetukset,
- tiensimainonta ja kaapeleiden ja johtojen sijoittaminen;
- museo- ja perinnetoiminta sekä
- liikenteen elinkeinoluvat (taksilupa, henkilöliikennelupa ja tavaraliikennelupa)
- (maantielauttaliikenteen järjestäminen
- hoidon alueurakoiden kilpailutuksen ohjaus ja tuki
- tie- ja ratamaan hankinta ja kiinteistöjen hallinta) (tarkistettava)

Lisäksi siirtyy hoidon alueurakoiden kilpailutuksen tuki ja ohjaus ja tie- ja ratamaahankinta ja kiinteistöjen hallinta. Hallituksen esitysluonnoksessa maantielaksi Liikennevirastolle siirtyvien tehtävien kokonaismääräksi arvioidaan 88 htv.

Maakunnille siirtyvät maakuntalain 6§:n mukaan liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun sekä yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevat valtionavustustehtävät. Lisäksi maakunta voi lain mukaan hoitaa eräitä muita liikennepalveluihin ja julkisen henkilöliikenteen suunnitteluun ja järjestämiseen liittyviä tehtäviä, ml. valtionosuustehtävät. Henkilöliikenne pitää sisällään tie- ja lentoliikenteen (ml.

lentoyhteydet ja lentopaikat) sekä Merenkurkun liikenteen ostopalvelut. Muutokset toteutetaan liikenteen palveluista annetun lain muutoksella.

Raideliikenteen tehtävät eivät siirry maakunnille. Osa tehtävistä jää myös kunnille ja seudullisille viranomaisille. Maantienlain suunnitellussa muutoksessa toteutetaan em. tehtävien siirtoja otetaan lakiin valtakunnallisista ja maakunnissa tapahtuvaa liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevat uudet säännökset.

Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset mm. maakuntien ja valtion yhteistyöstä ja siihen liittyvistä ohjaus-, sopimus- ja muista järjestelyistä. Hallituksen esitysluonnoksessa maantielaiksi on säännökset tienpidon yhteistyöalueista ja niistä sopimisesta. Lakiehdotuksen mukaan Liikennevirasto ohjaisi maakuntien tienpitoa ja tienpidon rahoituksen käyttöä tienpidon sopimuksilla ja informaatio-ohjauksella. Liikennevirasto voisi antaa mm. liikenneturvallisuuden, väyläomaisuuden hallinnan ja tienpidon kustannustehokkuuden varmistamiseksi tienpitoon liittyviä teknisiä ja laadullisia määräyksiä. Nämä määräykset on ainakin lähtökohtaisesti tulkittava viranomaistoiminnaksi, joten viimeistään uutta viranomaista perustettaessa näiden määräysten antaja ja antotapa on erikseen pohdittava.

ELY-keskusten L-vastuualueiden tehtävien siirtäminen pääosin maakuntiin ja osittain liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle maantielain uudistuksen yhteydessä on laaja uudistus, joka jo sinällään aiheuttaa merkittäviä muutoksia tehtävien hoitoon ja on omiaan myös lisäämään kustannuksia. ELY-keskusten L-vastuualueiden tehtävistä noin puolet on keskitetty yhteen tai useampaan ELY-keskukseen. Maakuntien kesken tällainen osaamisen keskittäminen tulee rakentaa erikseen.

Vaikutukset virastouudistukseen:

Tienpitäjän vastuu ja ohjaustehtävä säilyvät valtiolla. Maantiet (pl. kuntien katuverkko ja yksityistiet) säilyvät valtion omistuksessa ja taseessa. Liikennejärjestelmää kehitetään jatkossakin kokonaisuutena.

Liikennevirastolle ja Liikenteen turvallisuusvirastolle Trafille siirtyvät valtakunnalliset tehtävät ovat pääosin luonteeltaan viranomaistehtäviä, jotka virastouudistuksen yhteydessä siirtyvät siten uuteen virastoon. Valtakunnallisten tehtävien henkilötyövuosien määräksi arvioidaan 88 htv. Kaikki em. tehtävät eivät niiden luonteen vuoksi sovi uudelle viranomaiselle (esim. hankintojen tuki, omaisuuden hallinta), joten htv määrä jäänee pienemmäksi ja on arviolta noin 70 htv. Luonteeltaan siirtyvät tehtävät ovat ainakin pääosin sellaisia valtakunnallisia tehtäviä, jotka sopivat hyvin uuden viraston hoidettavaksi. Niillä on monia synergioita virastolle suunniteltujen muiden viranomaistehtävien kanssa.

Kun tehtävät siirtyvät keskitetysti hoidettavaksi, on riskinä, että menetetään kuitenkin yhteys paikallisiin olosuhteisiin. Osassa tehtäviä paikallinen näkemys on hyvinkin tärkeä. Tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää, että tehtäviä hoidettaessa huolehditaan kiinteästä yhteistyöstä maakuntien ja kuntien alueiden käytöstä ja liikenteestä vastaavien viranomaisten kanssa.

Myös tiedonsaanti on hoidettava. Koska maakunnat ovat valtiosta itsenäisiä itsehallinnollisia toimijoita, yhteistyömuodot ja tiedonsaanti on varmistettava säännöksin tai sopimus pohjaisesti. Myös mm. viraston tehtäviin tulevan varautumistehtävän osalta suhde maakuntiin olisi selkiytettävä. Hyötynä keskittämisestä on mahdollisuus valtakunnallisiin linjauksiin, osaamisen keskittäminen ja kehittäminen ja asiakaspalvelun kehittäminen ml sähköiset palvelut.

Maantielain uudistuksessa ehdotettu valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on omiaan tukemaan myös virastouudistuksen tavoitetta liikennepalveluiden kokonaistarkastelusta.

Maakuntauudistuksen ja siihen liittyvän maantielain muutoksen vaikutukset virastouudistukseen ovat suuret. Muutosprosessin hallitseminen näin laajojen erilaisten muutosten tapahtuessa yhtä aikaa vaatii hyvin organisoitua prosessia. Muussa tapauksessa muutoksen riskit ovat suuret.

Muutokset aiheuttavat välttämättä myös kustannuksia. Muutoksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota mm. osaamisen turvaamiseen, tietojärjestelmiin ja hyvän asiakaspalvelun turvaamiseen.

13. Yhteenveto: uudistuksen hyödyt ja mahdolliset riskit

13.1 Työn lähtökohdat

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksessa on tarkoitus muodostaa uusi viranomaiskokonaisuus, jossa liikennealan sääntely- ja valvontatehtäviä hoitavan Liikenteenturvallisuusviraston Trafín ja viestintäalan sääntely- ja valvontatehtäviä hoitavan Viestintäviraston tehtävät sekä Liikenneviraston viranomaistehtävien hoitaminen yhdistettäisiin yhteen virastoon (Liikenne- ja viestintävirasto). Virasto jatkaisi Viestintäviraston toimintaa kansallisena tietoturva- ja viestintävirastona ja se tuottaisi kansallisiin ja kansainvälisiin tietoturva- ja viestintäpalveluihin liittyen turvallisuuspalvelua elinkeinoelämälle ja valtionhallinnolle. Liikenneviraston liikenteenohjaustoiminnot yhtiöitettäisiin valtion erityistehtävayhtiöksi. Edellä mainittujen Liikennevirastolta siirtyvien tehtävien jälkeen jäljelle jäävä Liikennevirasto jatkaisi väyläverkosta vastaavana virastona. Merikartoituksen osalta päätökset käytännön järjestelyistä sekä toteuttamisesta tehdään myöhemmin.

Uudistus on nähtävä vastauksena digitalisaation, palveluistamisen ja robotisaation sekä tiedon merkityksen lisääntymisen kautta muuttuviin asiakastarpeisiin. Toisaalta uudistus on osa meneillään olevaa hallinnon uudistamista, jota ohjaa pääministerin Juha Sipilän hallitusohjelma ja jossa on asetettu tavoitteiksi

- käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut
- suotuisa toimintaympäristö digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille
- innovaatio- ja palvelualueiden synnyttäminen silloin, kun julkishallinnolla on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta
- tuki uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintakonseptien käyttöön- otolle
- avoimella datalla ja tietovarantojen hyödyntämisellä edellytysten luonti uudelle liiketoiminnalle

Uudistus antaa myös mahdollisuuden kehittää toimintaa huomioon ottaen virastojen toiminnasta tehdyt arvioinnit. Liikenneviraston toiminnasta tehdyssä arvioinnissa nostettiin kehittämiskohteiksi erityisesti liikennehallinnon eri toimijoiden roolit ja työnjako, asiakasnäkökulma sekä ministeriön ja viraston kumppanuuden ja ohjauksen strategisuuden rakentaminen. Riskeiksi tunnistettiin talouden ja tiedonhallinnan toimivuus. Trafín arvioinnissa puolestaan ehdotettiin viranomaispalveluiden ja –prosessien kehittämistä.

Virastouudistuksella pyritäänkin

- hallinnonalan strategisen ohjauksen kehittämiseen ja vahvistamiseen
- synergiaetuihin
- tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen resurssien tehokkaammalla käytöllä

Liikenteen ohjaustoimintojen yhtiöittämisellä pyritään

- viranomaistehtävien selkeyttämiseen
- liikennealan sääntelyn sujuvoittamiseen

- uuden liiketoiminnan edesauttamiseen ja liikenteeseen liittyvän tiedon parempaan hyödyntämiseen
- liikenteenohjauksella kerättävän tiedon tehokkaampaan hyödyntämiseen yhteiskunnassa.

13.2 Yleistä

Tässä uudistuksen vaikutusten arvioinnissa on arvioitu uudistuksen aiheuttamia muutoksia lähitulevaisuudessa eli vuonna 2019, kun uudistuksen kaavaillaan tulevan voimaan ja pidemmällä aikavälillä. Pidemmällä aikavälillä toimintaympäristön muutoksilla on suuri merkitys syntyviin vaikutuksiin.

Uudistuksessa kyse onkin pitkälle siitä, kyetäänkö uudistuksella luomaan nykyistä organisaatorakennetta ja toimintamalleja paremmin edellytykset kasvattaa yhteiskunnan kokonaisyhtöjä muuttuvassa toimintaympäristössä. Erityisesti tässä yhteydessä nousee esiin, mitkä ovat yhtiöittämisellä saatavat hyödyt verrattuna virastorakenteeseen.

Koska tässä vaiheessa uudistusta toteutus on vielä verrattain yleisellä tasolla eikä tehtäväjakoja eri virastojen kesken ja suhteessa yhtiöittämiseen ole vielä esitetty yksityiskohtaisesti, on sillä ollut vaikutuksensa arvioinnin toteutukseen.

Edellä mainitusta riippumatta on kuitenkin selvää, että monet vaikutuksista syntyvät tai jäävät syntymättä myöhemmissä valmisteluvaiheissa tehtävien ratkaisujen seurauksena. Niiden onnistumisella on keskeinen vaikutus tavoitteiden saavuttamisessa. Uudistus onkin nähtävä erillisen hankkeen sijasta **prosessina, jonka oleellisena osana on systemaattinen tavoitteisiin tähtäävä johtaminen ja sellaisten toimintamallien kehittäminen**, joissa parannetaan edellytyksiä uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen. Tätä **kehittämistä on tarpeen tehdä niin liikenne- ja viestintäministeriössä kuin kaikissa syntyvissä organisaatioissa**. Siten uudistukselle asetettu tavoite hallinnon strategisen ohjauksen kehittämisestä ja vahvistamisesta on pikemminkin onnistumisen edellytys kuin tavoite sinänsä. Toimintaympäristön muutostekijöistä digitalisaatio ja automatisaatio tulevat vaikuttamaan yhteiskunnan toimintaan laaja-alaisesti ja pitkän ajan, mikä korostaa toimintaympäristön muutosten aktiivista seuranta ja toiminnan kehittämistä sen mukaisesti.

Uudistuksen vaikutukset ovat myös riippuvaisia muista meneillään olevista hallinnon ja lainsäädännön muutoksista. Liikenne- ja viestintähallinnon osalta keskeisiä muutoksia ovat maakuntauudistus, liikennepalvelujen lainsäädännön kehittäminen sekä maantielain uudistaminen. Näillä kaikilla on vaikutusta syntyvien organisaatioiden yhteistyötarpeisiin ja niiden ohjausmahdollisuuksiin. Koska uudistuskokonaisuus on näin laaja, vaikuttaa kokonaisuuden kehitykseen paljon tekijöitä, joiden kaikkien huomioon ottaminen ei valmistelussa ole välttämättä mahdollista. **Onkin tarpeen aktiivisesti johtaa ja seurata muutosprosessia ja sen toteutusta, jotta kyetään varmistamaan tavoiteltujen tulosten saavuttaminen.**

13.3 Viranomaistoiminta ja asiakkaat

Sen lisäksi, että virastouudistuksessa syntyy kaksi tehtäviltään oleellisesti erilaista virastoa, uudistuksessa on jouduttu ja joudutaan jatkossa uuden yhtiön myötä määrittelemään aiempaa tarkemmin viranomaistehtäviä ja selkeyttämään eri toimijoiden roolia sekä pohtimaan tietopääoman jakaumista ja tiedon tuotannon kokonaisuutta viranomaisten ja

markkinatoimijoiden tarpeiden näkökulmasta. Virastojen tehtävien selkeyttäminen ja fokuoiminen selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin luo edellytyksiä niiden toiminnan tehostamiselle.

Uudistuksen tavoitteiksi on esitetty synergioiden hyödyntäminen ja siilojen poistaminen. Tavoitteet eivät toteudu itsestään, vaan jatkossa on **organisaatioiden tehtävänjakoon ja yhteistyöhön syytä kiinnittää huomiota**, ettei hyvästä pyrkimyksestä huolimatta synny uusia siiloja ja että tehtävät selkeytyvät myös käytännön tasolla ja suhteessa asiakkaisiin.

Käydyssä vuoropuhelussa uusien potentiaalisten siilojen syntymistä on pidetty mahdollisina rakennetun ympäristön kokonaisuuden sisälle ja uusien liikennepalvelujen tuottamisessa. On oltu huolissaan siitä, että liikennettä, liikenteen palveluja ja väyliä ei enää tarkasteltaisi kokonaisuuksina ja että kytkentä rakennetun ympäristön strategiseen kehittämiseen heikkenisi, kun Väylävirasto keskittyy väyläomaisuuden hallintaan ja palvelujen tuottaminen tapahtuu siitä erillään. Lisäksi on nähty riskinä, että tietopääoman uuden jakautumisen seurauksena yhteydet loppukäyttäjien ja alueiden tarpeisiin heikkenevät tietojen ja asiakasrajapinnan eriytyessä.

On myös esitetty epäilyksiä, että isoista virastokokonaisuuksista tulee liian itseriittoisia ja jäykkiä ja ison muutoksen keskellä asiakastarpeet unohtuvat. Erityisesti on pelätty viestintäpuolen yhteistyön muiden viranomaisten ja viestintäalan toimijoiden kanssa kärsivän. Toisaalta on nähty liikenteen ja viestinnän tiiviin yhteistyön luovan uusia kehittämismahdollisuuksia erilaisista asiakaspinnoista huolimatta. On siksi selvää, että uusien **organisaatioiden on tarpeen huolellisesti käydä läpi keskinäiset ja eri toimijoiden kanssa olevat ja tulevaisuudessa mahdolliset yhteistyötarpeet sekä asiakaskuntansa tarpeet ja rakentaa tälle pohjalle uudet yhteistyömekanismit ja palvelut**. Oma kokonaisuutensa on merikartoituksen järjestäminen, missä on tarpeen tarkastella erityisesti palvelujen ulkoistusta ja siihen liittyvää kilpailutusta sekä mahdollisuuksia synnyttää aitoa kilpailua palveluiden tarjonnassa.

Koska uudistuksen kohteena olevat liikenne- ja tietopalvelut on tähän mennessä toteutettu viranomaisen toimesta, ei ole ollut aiemmin tarpeen tarkemmin pohtia, mitkä tehtävistä ovat viranomaistehtäviä ja mitkä muita mahdollisesti jollekin muulle organisaatiolle soveltuvia tehtäviä. Uudistusprosessin aikana onkin rajapintaa viranomaisen ja operatiivisten tehtävien välillä selkeytetty. Selkeyttäminen luo periaatteessa mahdollisuudet tilaajatoiminnan tehostamiselle.

Uudistusta on tehty lähtökohdasta, että yhtiölle ei tule liikenteenohjaukseen liittyviä viranomaistehtäviä, vaan niitä hoitaa jatkossakin viranomainen. Yhtiö keskittyy omassa toiminnassa operatiivisiin liikenteenohjauspalveluihin. **Jatkossa muutosprosessin aikana tätä viranomaisrajapintaa joudutaan edelleen selkeyttämään ja luomaan lainsäädäntöä täydentävät sopimukset**. Yhtiön toiminnalle asetettujen ristiriitaisten tavoitteiden vuoksi on haasteellista muodostaa lainsäädännöstä, omistajaohjauksesta ja sopimuksista kokonaisuus, joka turvaa samanaikaisesti yhtiön toiminnan joustavuuden ja palveluiden kehittämismahdollisuudet ja toisaalta määrittää sen toimintaa riittävästi siten, että yhteiskunta ja eri asiakasryhmät saavat tarvitsemansa palvelut, mutta markkinoille ei aiheuteta häiriöitä. Erityisesti markkinatilanteen seuranta on tarpeen tehdä jo eri tahojen luottamuksen lunastamiseksi.

Väyläviraston ja yhtiön välillä syntyvän tilaaja-tuottaja -mallin etuina pidetään yleisesti kustannustietoisuuden ja -tehokkuuden parantumista. Kun jatkossa joudutaan määrittelemään yhtiöltä ostettavat palvelut ja käymään sopimusneuvotteluissa läpi niiden tuottamisen kustannus, lisääntyy palvelun tuottamisen läpinäkyvyys ja kustannustietoisuus

niin palvelun tuottajalla kuin sen käyttäjilläkin esimerkiksi muilla viranomaisilla. Kustannustietoisuus auttaa vähitellen karsimaan palveluja, joista saatava hyöty ei vastaa niiden tuottamisen kustannuksia. Näin voidaan lisätä palvelujen kustannustehokkuutta. Toisaalta kustannuksiin vaikuttaa erityisesti lyhyellä aikavälillä se, että tilaaja-tuottaja mallin toimivuuden turvaamiseksi on **tilaajapuolella säilytettävä riittävää osaamista tarvittavien palveluiden määrittelemiseksi**.

Siinä missä Väyläviraston kehittäminen luo edellytykset tehostaa infraomaisuuden hallintaa ja viraston viranomaistoimintaa, Liikenne- ja viestintäviraston perustaminen luo uudet mahdollisuudet liikenteen ja viestinnän yhteiselle kehittämistyölle, jota pidetään tärkeänä digitalisaation, automatisaation ja älyliikenteen kannalta. Kehityksen myötä oletetaan liikenteen ja viestinnän rajapinnan hämärtyvän ja siksi kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta eri tekijöiden yhtäaikainen tarkastelu voi monipuolistaa kehittämistoimintaa ja luoda tehokkaampaa ohjausta.

Tässä vaiheessa on kuitenkin vaikea arvioida yhdistämisellä saatavia konkreettisia synergiaetua sen merkittävimmissä osuudessa eli uusien palveluiden toimintaedellytysten ja liiketoimintamahdollisuuksien luomisessa. Apua arviointiin ei ole myöskään saatavissa kansainvälisistä kokemuksista, sillä tarkastelluissa verrokimaissa ei missään ole toteutettu vastaavaa organisaatiorakennetta. Organisaatiouudistus on kuitenkin linjassa hallitusohjelman tavoitteiden ja liikennepalveluista annettavan lainsäädännön kanssa, jotka yhdessä pyrkivät digitalisaation ja automaation edistämiseen ja uusien palveluiden syntymiseen.

Liikenteen turvallisuusvirastossa ja Viestintävirastossa on vuosia kehitetty digitaalisia asiakaspalveluja. Niillä on saavutettu kustannussäästöjä ja asiakkaille edullisempia palveluita. On oletettavaa, että tämä kehittäminen jatkuu edelleen. Yhtenäisten ja joustavien palveluiden kehittämisessä on kuitenkin otettava huomioon, että edelleen tarvitaan sekä viestinnän että liikenteen eri osa-alueiden subtanssiosaamista ja asiakkaiden erityistarpeiden huomioon ottamista. Erityisesti viestinnällä on laaja asiakaskunta myös liikennesektorin ulkopuolella. Erikseen on syytä nostaa esiin Kyberturvallisuuskeskuksen tärkeä rooli koko yhteiskunnan kannalta. Siksi **asiakastarpeet on tärkeä ottaa huomioon jatkossakin palveluja kehitettäessä**.

Periaatteessa uudistuksessa syntyy edellytykset viranomaistoiminnan kehittämiseksi ja resurssien tehokkaammalle käytölle, mikä tuottaa budjettitaloudellisia säästöjä. On vaikea arvioida, kuinka paljon muutos käytännössä säästää resursseja ja yksinkertaistaa ohjaus- ja lupatoimintoja ja karsii normeja. Uudistuksen kautta syntyy kuitenkin mahdollisuus eri ryhmien hyvien käytäntöjen siirrolle sekä liikenteen ja viestinnän hämärtyvän rajapinnan tarkastelulle. Taloudellista ja toiminnallista tehokkuutta voidaan ilmeisesti saavuttaa ainakin hallinnollisissa tukitoiminnoissa, jos tehtävien yhteensovittaminen onnistuu, joskin monet tukitoiminnoista hankitaan jo nyt palveluostoin.

13.4 Tiedon hyödyntäminen ja tietoturvallisuus

Koska uudistuksessa tavoitellaan tiedon parempaa hyödyntämistä, on valmistelun aikana käyty läpi tietopääoman jakautuminen nykytilanteessa ja pohdittu, miten se pitäisi jakaa tulevaisuudessa tavoitteiden saavuttamiseksi. Jatkossa Väylävirasto vastaa rakennettuun väyläinfraan liittyvistä tiedoista, yhtiö liikenteen ohjauksesta ja siihen tarvittavista tiedoista ja Liikenne- ja viestintävirasto hallinnollisista päätöksistä ja niihin tarvittavista tiedoista. Pääsääntöisesti samaan teemaan liittyvät tiedot löytyvät samasta paikasta. Aluksi kuitenkin

tiedon löydettävyys ja toimivien yhteistyömallien rakentaminen voivat aiheuttaa haasteita, samoin tietojen kokoaminen voi olla tietoturvariski. Hallinnonalan sisäisessä työssä **korostuu tarve huolehtia tietopääoman joustavien käyttömahdollisuuksien säilymisestä virastojen toimintojen osana ja tietoturvallisuuden kokonaisuudesta.** Toinen tärkeä näkökulma kokonaisuudessa on tietoturvallisuuden merkityksen nouseminen. Yleisesti puhutaan paljon avoimen datan roolista, mutta on huomioitava, että tiedon määrä kasvaa jatkuvasti vauhdilla ja tätä kautta myös erilaiset kyberuhkat lisääntyvät. **Uudistuksen myötä on tarve muodostaa organisaatioille yhtenäinen tietoturvallisuuskulttuuri, jolla varmistetaan riittävän tietoturvatason säilyminen, laajentuminen ja edelleen kehittyminen.** Tietoturvallisuusasiat ovat korostuneet myös merikartoituksen tiedonhallintaa pohdittaessa.

Laajemmassa näkökulmassa ja erityisesti kasvumahdollisuuksien konkretisoinnissa tiedon hyödyntämisessä on tärkeää eri toimijoiden välinen yhteistyö ja tehokkaiden ekosysteemien syntyminen. Uudistuksella tavoitellaan parempia edellytyksiä digitaaliselle kasvuympäristölle, mutta on tärkeää tunnistaa, että pelkkä virastouudistus ei näitä mahdollisuuksia konkretisoi, vaan tarvitaan toimivaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Tieto on keskeisessä roolissa kasvuympäristön rakentajana ja mahdollistajana, sillä se liittyy nykyisin kaikkeen tekemiseen. Jotta virastouudistus olisi tätä kasvua edistävä tekijä, on **tietonäkökulmasta keskeistä, että uudistus toimii mahdollistajan roolissa ja tarjoaa mahdollisimman tehokkaat keinot digitaalisen kasvuympäristön rakentamiselle.**

13.5 Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset ovat toisaalta välittömästi tai verrattain lyhyellä aikavälillä syntyviä taloudellisia vaikutuksia ja toisaalta pidemmän aikavälin mahdollisia taloudellisia vaikutuksia. **Uudistuksen suurimmat taloudelliset hyödyt mahdollistuvat sekä julkiseen talouteen että kansantalouteen pitkällä aikavälillä synergiaetujen, digitalisaation, avoimen tiedon ja yhtiön synnyttämän uuden liiketoiminnan kautta. Ne ovat tässä vaiheessa vielä pitkälti tavoitteita, joiden saavuttamiseen vaikuttaa suuressa määrin, kuinka toimintaa ennen muuta perustettavassa yhtiössä johdetaan. Välittömät, vuonna 2019 syntyvät taloudelliset vaikutukset, muodostuvat verrattain pieniksi, koska lähtöolettamuksena on, etteivät hallinnonalan kokonaistehtävät muutu eikä henkilöstöä vähennetä.**

Liikennevirastosta irrotettavien toimintojen taloudellista asemaa ja toiminnan kannattavuutta on tarkasteltu alustavasti vuosien 2019 - 2022 osalta mm. tuloslaskelman valossa liikenteenohjausyhtiön perustamista käsittelevän liiketoimintasuunnitelman laadinnan yhteydessä. Liikevaihdon on vuonna 2019 ennustettu olevan 138 miljoonaa euroa. Tämä koostuu täysin Väylävirastolle tarjottavista liikenteenohjauksen palveluista. Liiketoiminnan kulut sisältävät raideliikenteenohjauksen ostot Finraililta.

Nykyisessä virastorakenteessa liikenteenohjauksen palveluntuotannon kustannusten on arvioitu nousevan vuoden 2016 vertailukelpoisesta noin 139 miljoonan euron tasosta vuoteen 2019 noin 144 miljoonan euron tasolle eli kustannusten arvioidisiin kasvavan noin 5 miljoonaa euroa. Uudessa rakenteessa, yhtiöittämisen jälkeen, Väylävirasto ostaa Liikennevirastosta irrotetut vastaavat palvelut yhtiöltä ja käyttää tähän arviolta 137 miljoonaa euroa vuonna 2019. Tästä summasta muodostuu perustettavan yhtiön liikevaihto. Summa on noin 7 miljoonaa euroa vähemmän kuin tilanteessa, missä palveluita tuotettaisiin virastomuodossa. Palvelut arvioidaan siis tuotettavan yhtiössä budjettitalouden näkökulmasta virastovaihtoehtoa edullisemmin siitä huolimatta, että liikenteenohjauksen

palvelun hinnoitteluun vaikuttaa yhtiöittämisen myötä uusia elementtejä, kuten omistajan yritykselle asettamat tulostavoitteet (ml. odote maltillisen tuloksen tuottamisesta), liikenteenohjauksen vakuutukset, rahoituskulut ja tulovero.

Koska osakeyhtiö on arvonlisäverovelvollinen, hallinnonalan arvonlisäveromenot kasvavat. Valtion näkökulmasta arvonlisäveromenojen ja -tulojen kustannusvaikutus on kuitenkin neutraali, sillä valtion viranomaisten maksamat arvonlisäveromenot tuloutuvat valtiolle yhtiön tilittämän arvonlisäveron muodossa.

Yhtiön toiminnan tehostuminen perustuu ainakin alkuvaiheessa pitkälti siihen, että yhtiöön siirtyy Liikennevirastosta vain palvelutuotannon kannalta välttämättömät resurssit. Väylävirastoon jää näin ollen nykyisin liikenteenohjaustoiminnoille allokoituja resursseja ja muita kustannuksia. Näiden määräksi on arvioitu vuositasolla noin 10 miljoonaa euroa. Kustannuksia voitaneen vähentää esimerkiksi palveluostojen supistamalla. Vapautuvia henkilöresursseja voidaan mahdollisesti ainakin osittain hyödyntää muissa tilaajaorganisaation tehtävissä sekä osittain myös vähentää eläköitymistien kautta. Kuluerän rakennetta ei ole tässä yhteydessä analysoitu tarkemmin.

Liikennevirastosta irrotettavan osuuden yhtiöittäminen lisää valtion tuloja ensimmäisen toimintavuoden perusteella arviolta 4,1 miljoonaa euroa seuraavin tavoin:

- Yhtiö tulee alustavien arvioiden pohjalta tuottamaan maltillista nettotulosta 3,2 miljoonaa euroa. Tästä summasta yhtiö tulouttaa tavoitteiden mukaisesti valtio-omistajalle osinkoja.
- Yhtiö tulee maksamaan tuloveroa alustavien laskelmien mukaan 0,8 miljoonaa euroa vuodessa.

Yhtiön vaikutus valtion menoihin muodostuu seuraavista menoeristä:

- Väyläviraston toteuttama yhtiön palveluiden osto 137 miljoonaa euroa. Yhtiömuodossa palvelutuotanto kyetään tuottamaan noin 7 miljoonaa euroa halvemmalla kuin virastomuodossa.
- Väylävirastolle jäävät aiemmin liikenteenohjaukselle allokoitut yleiskustannukset, joiden suuruus on 10 miljoonaa euroa. Summa vähenee Väyläviraston tehostamistoimien seurauksena.

Yhtiöittäminen mahdollistaa liikenteenohjaustoiminnan tehostumisen tiivistetyksi seuraavien tekijöiden kautta:

- joustavat rahoitusjärjestelyt myös ulkopuolelta
- yhtiön kannattavuustavoite ohjaa resurssien käyttöä tehokkaasti
- valtio keskittyy viranomaistyöhön ja hankkii tarvittavat palvelut muilta osin palveluiden ostoina.
- pitkäjänteinen kehitystoiminta mahdollistuu nykyistä paremmin, kun irtaudutaan osittain valtion budjettitaloudesta.
- syntyy mahdollisuus joustavampaan yhteistoimintaan yrityskentässä.

Liikenne- ja viestintäviraston perustamisen yhteydessä siirtyy määrärahoja valtion talousarvion momenteilta toisille virastojen tehtävänjaon suhteessa. Nykyiset Liikenteen Turvallisuusviraston ja Viestintäviraston toimintamenot ja asiakasmaksut siirtyvät uudistuksessa tehtävien myötä sellaisenaan Liikenne- ja viestintävirastoon. Lisäksi Liikennevirastosta siirtyy perustettavaan Liikenne- ja viestintävirastoon määrärahoja yhteensä noin 126 miljoonaa euroa.

Väylävirastoon siirtyvät suurin osa Liikenneviraston toimintameno- ja perusväylänpidon – määrärahoista. Merkittävin muutos aiheutuu siitä, että nykyisen Liikenneviraston liikenneohjaukseen käytettävät toimintamenot siirretään perusväylänpitoon osaksi muuta liikenteenohjausmenoja, joilla hankitaan liikenteenohjauspalvelut yhtiöltä. Väylävirastoon siirtyvät kaikki Liikenneviraston kehittämisinvestointimäärärahat.

Hallinnonalan virastouudistus, kuten mikä tahansa suurempi uudelleenorganisointi, aiheuttaa merkittäviä, kertaluonteisia kustannuksia. Kustannusten suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida tässä vaiheessa.

Liikenteen turvallisuusviraston ja Viestintäviraston taseomaisuus siirtyy Liikenne- ja Viestintävirastoon. Liikenneviraston taseomaisuus siirtyy pääosin Väylävirastoon. Tie-, meri- ja rautatieliikenteen ohjaukseen liittyviä tietojärjestelmiä ja muita laitteita siirtyy Liikennevirastosta liikenteenohjauksesta vastaavaan yhtiöön tämän hetkisen arvion mukaan noin 228 miljoonan euron arvosta. Liikenneviraston taseomaisuudesta siirtyy Liikenne- ja viestintävirastoon lähinnä historiallisia vesiväyläkohteita ja muita pieniä omaisuuseriä, joiden suuruus on noin 2 miljoonaa euroa.

Avainkysymys liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämisen positiivisen vaikuttavuuden näkökulmasta on, että sinne siirtyvän taseomaisuuden arvo ylläpidetään ja sitä kehitetään ja toisaalta tieto-omaisuutta hyödynnetään siten, että se luo mahdollisimman paljon lisäarvoa Suomen kansantalouteen. Toisin sanoen, että yhtiön osaamista ja omaisuutta kehitetään ja yhtiön ympärille saadaan muodostettua vahva liikennetietoa hyödyntävien yritysten ekosysteemi, joka luo uutta taloudellista kasvua.

Parhaimmillaan tieto-omaisuutta pystytään kehittämään uudessa rakenteessa varsin tehokkaasti yrityksen ulkopuolisen rahoituksen suomien uudenlaisten mahdollisuuksien kautta ja hyödyntäen osakeyhtiömallissa toimimisen luomaa notkeutta ja reaktiokykyä. Edellytyksenä on yhtiön onnistunut ja oikeisiin kysymyksiin keskittyvä johtaminen ja kehitystoiminta.

Merkittävimmät uudistuksen taloudelliset vaikutukset mahdollistuvat pidemmällä aikavälillä. Ne syntyvät osin uusien virastojen tehtävien kirkastamisella ja tehostamisella sekä synergiaetujen hyödyntämisellä. Suurin kansantaloudellinen potentiaali nähdään kuitenkin liikenteenohjausyhtiön ympärille tavoiteltavan uuden liiketoiminnan syntymisessä. Tavoitteena on, että yhtiön ympärille ja sitä hyödyntäen saadaan kasvatettua maassamme uutta, liikennetietoon perustuvaa liiketoimintaa merkittävässä määrin. Markkinapotentiaali on mittava. Tämän lisäksi on nähtävissä, että liikennettä ja liikkumista edistävien palveluiden vaikuttavuus on merkittävä sekä yritys sektorin että kansalaisten näkökulmasta. Liikennetietoa on mahdollista hyödyntää myös nykyistä paremmin infraomaisuuden hallinnassa, jossa vaikuttavuuspotentiaali on niin ikään merkittävä.

Viranomaistoiminnassa digipalveluiden merkitys on ennen muuta mahdollisuudessa alentaa viranomaistoiminnan ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimaksuja.

Uusi virastokokonaisuus luo mahdollisuuksia keskittää virastojen hallintoa ja yhteisiä toimintoja sekä vapauttaa resursseja uusiin virastoille osoitettaviin tehtäviin ja mahdollisesti muista uudistuksista aiheutuviin henkilöstötarkistuksiin. Myös yhtiössä hallinnollinen toiminta voidaan järjestää virastoa kevyemmin.

Virastouudistuksen vaikutukset, erityisesti taloudelliset vaikutukset, voisi kokonaisuutena summata siten, että lähiajan vaikutukset ovat kansantalouden tasolla rajalliset. Pidemmällä aikavälillä on mahdollista saavuttaa merkittäviä positiivisia vaikutuksia. Ne ovat kuitenkin rakenneuudistuksen toteutusvaiheessa lähinnä

tavoitteita, joiden saavuttaminen edellyttää runsaasti työtä ja onnistumisia sekä systemaattista ja viisasta ohjausta ja johtamista.

Liite 1 Ideatehdaskyselyn toteutus, väittämät ja työskentelyyn osallistuneet tahot

Seuraavassa on esitetty tiivistelmä Ideatehdastyöskentelyn toteutuksesta

Saatesanat kyselyyn

- Liikenne- ja viestintäministeriö on vuoden 2017 alussa käynnistänyt hallinnonalan virastouudistushankkeen, jonka tarkoituksena on, että Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) ja Viestintävirasto sekä Liikenneviraston viranomaistehtävät yhdistettäisiin yhdeksi virastoksi. Liikenneviraston liikenteenohjaustoiminto yhtiötettäisiin valtion kokonaan omistamiksi erityistehtävayhtiöiksi. Jäljelle jäävä Liikennevirasto jatkaisi väyläverkosta vastaavana virastona.
- **Tutustu sähköpostin liitteenä olevaan tarkempaan kuvaukseen tehtävien jakautumisesta uusissa organisaatioissa.**
- Haluamme kuulla edustamasi organisaation näkemyksen uudistuksen vaikutuksista. Erityisesti haluamme näkemyksesi uudistuksen vaikutuksista omaan toimintaanne ja yhteistyöhön suunniteltujen uusien organisaatioiden kanssa.

Ideatehtaassa käytetty termistö:

- **Uudistus** – Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistus, johon kuuluvat
 - **Uusi virastokokonaisuus** – Trafian, Viestintäviraston sekä Liikenneviraston viranomaistehtävien yhdistäminen yhdeksi virastoksi (Liikenne- ja viestintävirasto) sekä Liikenneviraston väylätoimintojen eriyttäminen väyläverkosta vastaavaksi virastoksi (Väylävirasto).
 - **Yhtiöittäminen** – Liikenneviraston liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittäminen valtion erityistehtävayhtiöksi.

Virastouudistuksen vaikutusalueet eli teemat:

1. Vaikutukset asiakkaisiin ja sidosryhmiin
2. Vaikutukset avoimeen dataan ja tiedon käytettävyyteen
3. Vaikutukset viranomaistoimintaan
4. Taloudelliset vaikutukset

Seuraavassa on esitetty väitteitä virastouudistuksen vaikutuksista, joita vastaajille esitettiin, joihin heitä pyydettiin näkemyksiä. Osallistujilla oli mahdollisuus myös kommentoida muiden esittämiä näkemyksiä Väittämät perustuvat ministeriön teettämiin/ toimittamiin selvityksiin ja virastojen johdon haastatteluihin.

Väittämät teemoittain

1. Vaikutukset asiakkaisiin ja sidosryhmiin

- Uusi virastokokonaisuus mahdollistaa joustavammat ja edullisemmat asiakaslähtöiset sekä helposti saavutettavat palvelut (yhden luukun periaate).
- Uudistuksesta ei ole haittaa kansalaisten ja muiden uuden virastokokonaisuuden asiakkaiden tietoturvallisuudelle.
- Uusi virastokokonaisuus purkaa olemassa olevia siloja, luo yhden yhtenäisen liikennerekisterin, avaa uusia yhteistyömahdollisuuksia sekä lisää viestintä- ja liikennepalvelujen saumatonta yhteen toimivuutta.
- Yhtiöittäminen luo edellytykset asiakaslähtöisyyden parantamiselle.
- Uusi virastokokonaisuus selkeyttää viranomaisten roolia liikenneverkon kehittämisessä ja ylläpidossa.
- Uudessa virastokokonaisuudessa liikenne- ja viestintäpalveluiden kyberuhkiin pystytään varautumaan paremmin tietopääomaa jakamalla ja tehostamalla tietomaisuuden hallintaa.
- Yhtiöittämisessä turvataan Väyläviraston ja yhtiön välisellä sopimuksella sekä omistajaohjauksella liikenteenohjauspalvelujen laatu ja riittävät investoinnit liikenteenohjausjärjestelmien kehittämiseen.

2. Vaikutukset avoimeen dataa ja tiedon käytettävyyteen

- Uudistuksen myötä syntyy uusia, ketterämpiä yhteistyömahdollisuuksia liikenne- ja viestintäpalveluiden tuotannossa.
- Yhtiöittämisellä saadaan liikenteen ohjauksen yhteydessä kerättävä tieto hyödyttämään koko yhteiskuntaa aiempaa tehokkaammin.
- Yhtiöittämisellä on myönteisiä vaikutuksia yritystoiminnan aloittamiseen tietoa/digitaalisuutta hyödyntävillä toimialoilla.
- Uudistuksessa joukkoistamiseen ja jakamistalouteen liittyvät palvelumahdollisuudet paranevat. Joukkoistus ja MyData –tyyppinen tiedonhallinta kasvavat ja avaavat uusia markkinoita.
- Uudistus mahdollistaa tietoturvaluokituksen parantamisen, kun toiminnat yhdistetään ja tietoja katsotaan uudella tavalla kokonaisuutena kiinnittäen huomiota mm. tietoturvaluokituksiin.

3. Vaikutukset viranomaistoimintaan

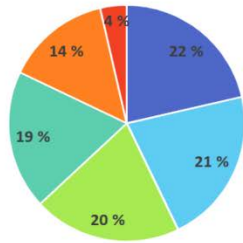
- Uudistuksessa viranomaistehtävät eivät kokonaisuutena muutu. Keskittäminen ja yhdistäminen luovat edellytyksiä kehittää viranomaistoimintaa sen omista lähtökohdista eri asiakastarpeisiin sekä yksinkertaistaa ohjaus- ja lupatoimintoja ja karsia normeja.
- Yhtiöittämisessä toimijoiden roolit selkeytyvät, kun liikenteenohjauksen tilaajatoiminnot erotetaan operatiivisesta toiminnasta.
- Yhtiöittäminen parantaa mahdollisuuksia tuottaa palvelut yhdenmukaisesti kaikissa liikennemuodoissa.
- Uusi virastokokonaisuus tuo strategiseen ohjaukseen uutta näkökulmaa luoden edellytyksiä ohjauksen kehittämiseksi ja vahvistamiselle.

- Uusi virastokokonaisuus on välttämätöntä digitalisaation ja automatisoinnin tuomien muutosten ennakoimiseksi ja tehokkaaksi hyödyntämiseksi.
- Uudistuksessa viestintähallinnon ja muiden hallinnonalojen yhteistyö jatkuu ennallaan tietoturvallisuuden ja kyberturvallisuuden ylläpitämisessä ja edistämässä.
- Liikenteen ja viestinnän hallinnot yhdistävä virastokokonaisuus ei heikennä uuden viraston yhteistyömahdollisuuksia yhteiskunnan muiden toimialojen ja hallinnonalojen kanssa taajuushallinnossa, viestintämarkkinoiden edistämässä, sähköisen median hallinnossa ja verkkotunnushallinnossa.
- Uudessa virastokokonaisuudessa valvonta-, ohjaus- ja lupa-asioiden keskittäminen luo vahvemman (oikeudellisen) asiantuntijapohjan ja edellytykset palvelun laadun parantamiselle.
- Yhtiöittämisen yhteydessä viranomaisyhteistyö (mm. Merellisten toimijoiden yhteistyö METO ja Tieliikennetoimijoiden yhteistyö TITO) huomioidaan ja varmistetaan lainsäädännön muutoksin ja sopimuksin.
- Yhtiöittämisen myötä nykyisten toimijoiden roolit ja toiminta muuttuvat. Toiminnan sujuvuus varmistetaan selkeiden roolien, säädösten ja sopimusten avulla.

4. Taloudelliset vaikutukset

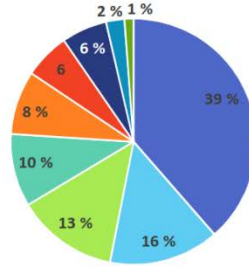
- Uusi virastokokonaisuus keskittää virastojen hallintoa ja yhteisiä toimintoja, kohentaa hallinnon tuottavuutta, parantaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä tuottaa budjettitaloudellisia säästöjä erityisesti hallinnollisissa tukitoiminnoissa.
- Uudistuksella ei ole välitöntä vaikutusta kotitalouksien tai yritysten viranomaismaksuihin tai veroihin. Digipalveluita kehittämällä voidaan alentaa viranomaistoiminnan ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimaksuja.
- Uudella virastokokonaisuudella parannetaan viestintä- ja liikennepalveluiden yhteentoimivuutta ja yritysten toimintamahdollisuuksia haja-asutusalueella sekä tuetaan alueiden kehittämistä.
- Uudessa virastokokonaisuudessa liikennettä ja viestintää koskettavat kehittämishankkeet (esim. 5G-verkot, älyliikenne sekä tietoturva-asiat) ovat toteutettavissa nopeammin ja kustannustehokkaammin, koska kehittämisresurssit voidaan suunnata uudella tavalla.
- Uudistus edistää avoimen tiedon lisäämistä ja uusien palveluiden syntymistä. Organisaatioiden muuttuessa tietopääomaa jaetaan uudella tavalla. Tiedon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja rakentaminen ml. tiedon turvaluokittelu luovat mahdollisuuksia uusille turvallisille palveluille, mutta vievät kuitenkin aikaa ja aiheuttavat kustannuksia.
- Yhtiöittäminen mahdollistaa liikenteenohjaustoiminnan tehostamisen ja palvelujen kehittämisen yhtiön toimiessa itsenäisemmin ja joustavin rahoitusjärjestelyin. Erityistehtävayhtiön kannattavuustavoite - maltillisenakin - kannustaa myös tehokkaampaan toimintaan. On kuitenkin olemassa riski, että liikenteenohjauksen hinta saattaa nousta. Tähän vaikuttaa mm. yhtiön tulostavoitteet sekä se, että liikenteenohjaustoiminnoille ei mahdollisesti synny kilpailua.

Ideatehtaassa edustetut tahot



- Liikennealan yritys/toimija
- Järjestön edustaja
- Viestintäalan yritys/toimija
- Muu yritys / palveluntuottaja
- Virkamies
- Yksityishenkilö

Tarkempi kuvaus edustetuista tahoista



- Muu
- Meriliikenne
- Tieliikenne
- Älyliikenne
- Ilmailu / lentoliikenne
- Rautatieliikenne
- Media-ala
- Postitoimittaja

Ideatehtaaseen vastanneita oli yhteensä 83 kpl

Vastaajat