



Kansliapäällikkö Harri Pursiainen
15.3.2011

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminnan ja menorakenteen arviointi

1. Hallinnonalan tehtävät

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä ovat laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet sekä alan yrityksillä kilpailukykyiset toimintamahdollisuudet. Hallinnonalan politiikkalohkoja ovat viestintäpolitiikka ja liikennepolitiikka sekä näitä tukevat liiketoiminta, tutkimus ja hallinto.

Viestinnän toimialalle ministeriö on asettanut seuraavat vaikuttavuustavoitteet:

- Monipuolisia, korkealaatuisia ja kohtuuhintaisia viestintä- ja tietoyhteiskuntapalveluita on saatavilla koko maassa.
- Yksityisyyden suoja, sananvapaus ja viestinnän moniarvoisuus sekä kansalaisten ja yritysten luottamus sähköisiin palveluihin säilyvät ja vahvistuvat.
- Tieto- ja viestintäteknologiaa käytetään tehokkaasti hyväksi tuottavuuden, arjen sujuvuuden, osaamisen ja kilpailukyvyn parantamiseksi ottaen erityisesti huomioon ikääntyneiden ja erityisryhmien tarpeet.

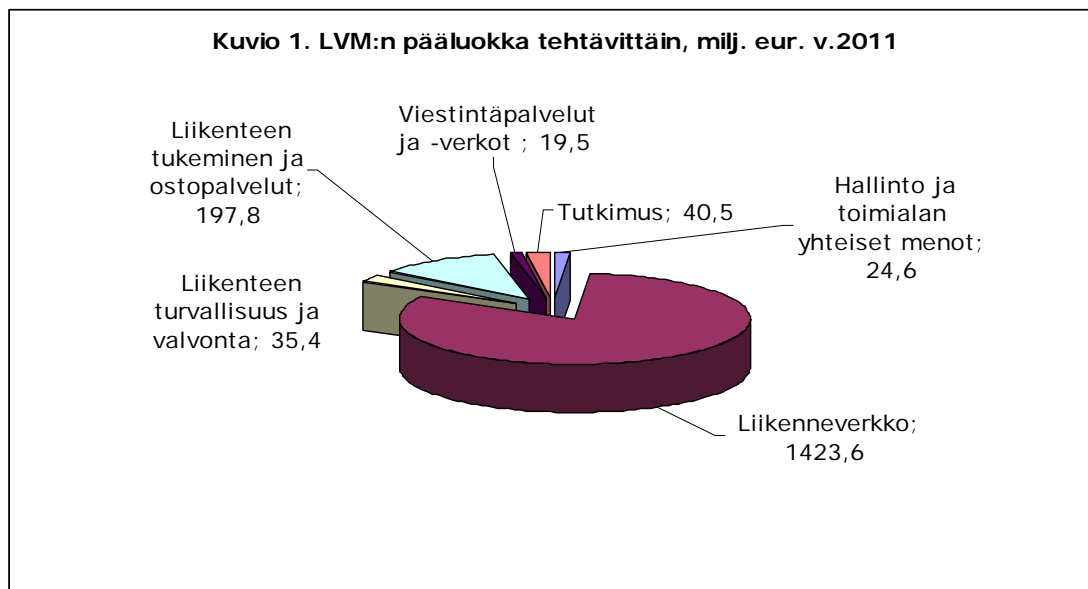
Liikenteen toimialalle ministeriö on asettanut seuraavat vaikuttavuustavoitteet:

- Toimiva liikennejärjestelmä edistää hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä varmistamalla toimivat matka- ja kuljetusketjut koko maassa hyödyntäen tehokkaasti kaikkia liikennemuotoja sekä älykkään liikenteen suomia mahdollisuuksia. Matka- ja kuljetusajat ovat ennakoitavissa ja liikelijat ovat informoituja.
- Julkisen liikenteen toiminta turvaa arjen liikkumisen perusedellytykset kaikkialla Suomessa. Kaupunkiseuduilla maankäyttö ja liikenne sovitetaan yhteen ja parannetaan joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä. Maaseudulla ja saaristossa liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelut turvataan.
- Väylien kunto mahdollistaa turvallisen päivittäisen liikkumisen sekä tehokkaat kuljetukset.
- Suomi on liikenneturvallisuudeltaan Euroopan viiden parhaan maan joukossa.
- Liikenteen kasvihuonepäästöjä vähennetään. Liikenteen terveydelle ja luonnolle aiheuttamat haitat minimoidaan.
- Liikenteen toimialan tuottavuus ja tehokkuus paranee.

2. Hallinnonalan määrärahat

Hallinnonalan määrärahat ovat noin kaksi miljardia euroa, mikä on noin 4 % valtion budjetista. Kehykset ovat suunnittelukaudella 2,3 miljardia euroa v. 2012, 2,4 miljardia euroa v. 2013 ja 2,1 miljardia euroa vuodessa vuosina 2014 ja 2015.

Hallinnonalan merkittävimmät määrärahat kohdentuvat liikennepolitiikan hoitoon (luvut ilman arvonlisäveroja).



Hallinnonalan määrärahoista merkittävimmät ovat liikenneverkon ylläpito ja kehittäminen sekä liikenteen tukeminen ja ostopalvelut.

2.1. Toimintamenot

Selvityksessä analysoitiin hallinnonalan virastojen, laitosten ja ministeriön tehtävät kysymysluettelon avulla. Erityisesti kiinnitettiin huomiota taloudellisesti merkittäviin kohteisiin ja sellaisiin, joissa odotettiin olevan mahdollisuuksia erityisiin kustannussäästöihin.

Työvaltaisille hallinnollisille virastoille jo valtion tuottavuusohjelma asettaa haasteelliset tavoitteet. Hallinnollisia valvonta- ja viranomaistehtäviä hoitavia virastoja ovat Liikenteen turvallisuusvirasto sekä Viestintävirasto. Liikennevirasto puolestaan vastaa väylänpidosta sekä liikenteen palvelujen järjestämisestä. Ilmatieteen laitos on liikenteen ja muiden toimialojen turvallisuusviranomaisen, joka harjoittaa myös tutkimustoimintaa.

Viime vuosina hallinnonalalla on tehty merkittäviä rakennemuutoksia. Viimeksi vuoden 2010 alussa useita hallinnonalan virastoja koottiin yhteen. Hallinnonala on toteuttanut tuottavuusohjelmaa etupainotteisesti. Selvityksessä arvioitiin mahdolliset lisätehtävät, joita yhteisölaainsäädäntö tuo valvonta- ja viranomais-tehtäviä suorittaville virastoille. Henkilötyövuosina mitattuna on kyse noin sadan henkilötyövuoden lisätehtävistä. **Virastojen ja laitosten toimintamenoissa ei ole merkittävää säästöpotentiaalia nykyisten suunnitelmien lisäksi. Pi-**

kemminkin yhteisölainsäädännön tuomien lisätehtävien hoitaminen on haasteellista.

Nykyisen sääntelyn mukaisten viranomaistehtävien karsintaa voitaisiin kylläkin arvioida siten, että ne vastaisivat enintään yhteisölainsäädännön mukaista vaatimustasoa. Sellainen voisi olla esimerkiksi autojen katsastuskertojen vähentäminen yhteisölainsäädännön minimitasolle.

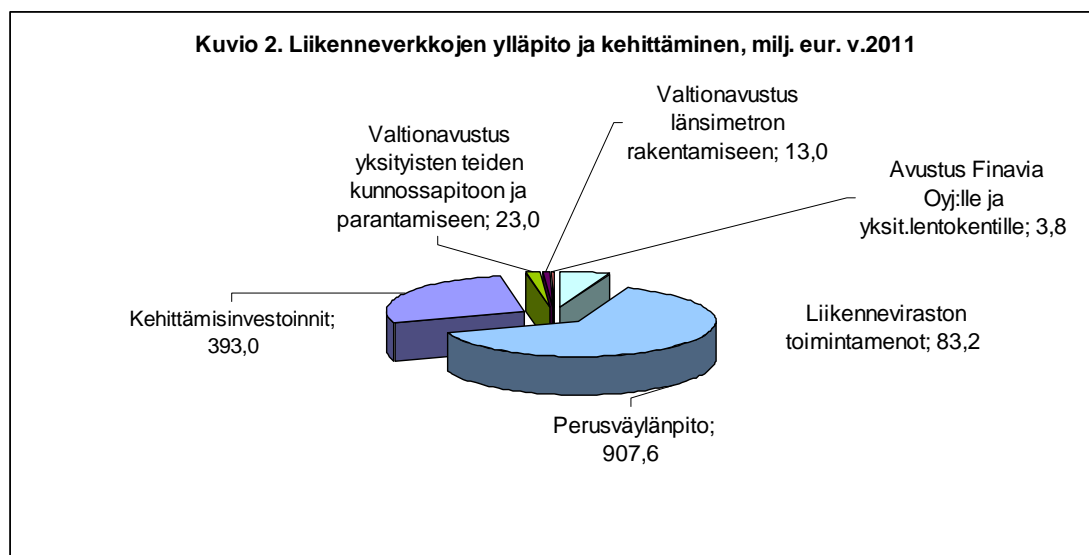
Televisionmaksujen perintä ja tarkastustehtävät voisivat jäädä pois riippuen Yleisradion rahoitusmallista. Tehtävä on kuitenkin nettobudjetoitu, joten sillä ei olisi vaikutusta valtion talousarvion loppusummaan. Hyötyjä muutoin saattaa olla koko kansantalouden resurssien vapautumisen kautta.

Hallinnonalan virastojen ja laitosten toimintamenot on merkittävässä määrin nettobudjetoitu. Kokonaismenojen määrä on 327 milj. euroa, johon valtion talousarviossa osoitetaan 191 milj. euroa nettomäärärahaa tulojen ollessa 136 milj. euroa.

2.2. Liikenneverkon ylläpito ja kehittäminen

Liikenneverkkojen toiminnalliset ja taloudelliset vastuut säädetään lailla. Valtion talousarviosta rahoitetaan valtion vastuulla oleva verkko eli maantiet, rautatiet sekä kauppamerenkulun ja sisävesien väylät. Kunnat vastaavat katuverkosta. Yksityisteitä valtio tukee antamalla avustusta ylläpitokustannuksiin. Lisäksi valtio on eräissä tapauksissa rahoittanut metroradan rakentamista sekä eräitä lentokenttiä.¹ Satamat ovat pitkälti kuntien omistamia.

Seuraavassa kuviossa on valtion rahoituksen 1 423,6 milj. euron jakauma tehtävittäin (ilman alv). Kehyksissä taso nousee v.2012 noin 1 596 milj. euroon, v. 2013 noin 1 657 milj. euroon alentuen vuosina 2014-2015 noin 1 500 euron tasolle. Syynä nousuun on jo aloitettujen investointien rahoitustarve.



Valtion omalla vastuulla olevan väyläverkon infrapalveluiden tuottamisessa on tehty viime vuosien aikana suuria rakennemuutoksia. On siirrytty tilaaja-tuottajamalliin, siirretty operatiivista toimintaa yrityssectorille

¹ Finavia Oyj vastaa Suomen lentokenttäverkostosta pääosin itse omalla tulorahoituksellaan

sekä avattu kilpailua: VR-Rata Oy (radanpito), Destia Oy (tienpito), Arctia Shipping Oy (jäänmurto), Meritaito Oy (vesiväylien hoito). Infrastruktuurihankkeissa on käytetty PPP-malleja ja kunnossapidossa kilpailutettuja ostopalvelusopimuksia. Valtion tehtävät on näissä yhteyksissä jo arvioitu ja rakenteet uudistettu. Jäljellä on enää muutamia tehtäviä, joita voidaan ulkoistaa. Niitä ovat lähinnä liikenteen hallinta ja Ilmatieteen laitoksen hallintomalli, joita on selvitetty.²

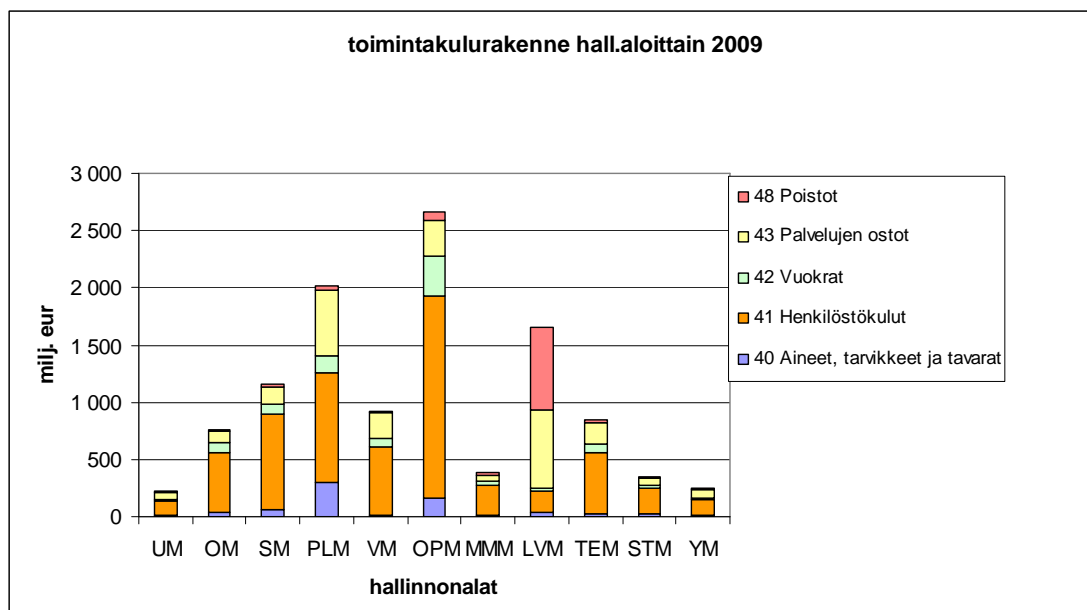
Tehokas liikennepolitiikka vaatii **priorisoimaan** muita tehokkaampia toimenpiteitä ennen suurien kehittämisinvestointien tekemistä. Ns. uutta liikennepolitiikkaa on esitelty ministeriön tulevaisuuskatsauksessa eduskuntapuolueille. Liikenteen taloudelliset ohjaukset vaikuttavat liikenteen kysyntään, jolloin voitaisiin siirtää investointeja tuonemmaksi. Voitaisiin priorisoida uudelleen väylänpidon rahoitusta siten, että suurista kehittämisinvestoinneista kohdennettaisiin perusväylänpidon täsmäkohteisiin. Palvelutasoa voitaisiin parantaa esimerkiksi korvausinvestointien sekä alueellisten pienten investointien avulla. Samalla voitaisiin tehostaa liikenteen hallintaa. Määräaikaisella esimerkiksi 50 milj. euron vuosittaisella panostuksella voitaisiin saada merkittävästi palvelutasoa parannettavaksi kriittisissä kohdissa.

Hankintamalleja edelleen kehittämällä voidaan jonkin verran saada säästöä. Tilaaja-tuottajamallin käyttöön liittyy kuitenkin budjettitekninen ongelma, sillä sopimusten indeksiehtojen edellyttämää kustannusten korvausta ei ole otettu huomioon perusväylänpidon määrärahoissa. Määrärahat tulisi mitoittaa reaalina kustannusindeksin mukaisesti.

Valtion vastuulla olevan **wäylänpidon palvelutasoa** voitaisiin arvioida uudelleen. Jos palvelutasoa alennettaisiin esimerkiksi siten, että sen vaikutukset olisivat 1 % perusväylänpidon menoihin, vaikutus valtiontalouteen olisi 9 milj. euroa. Palvelutasoa voisi alentaa siellä missä vaikutukset olisivat vähiten haitalliset.

Väyläpalveluiden tuottaminen on luonteeltaan **pitkäjänteistä ja pääomavaltaista**. Seuraavassa kuviossa on kuvattu hallinnonaloitain kulujen rakennetta. LVM:n hallinnonalalla henkilöstökulujen osuus (n. 10-15 %) on vähäinen, sen sijaan palvelujen ostot sekä väyläinvestoinneista tehdyt vuosittaiset poistot ovat kumpikin yli 40 prosenttia. Hallinnonala on suuren reaaliomaisuuden haltija. Liikenneväylien arvo on 19,4 miljardia euroa, joka on 97 % koko valtion reaaliomaisuudesta (aineellisista hyödykkeistä). Kehittämisinvestointien suunnittelun ja päätöksenteon tulee olla pitkäjänteistä. Tulisi myös jatkaa uusien rahoitusmallien ja myös yhteisrahoitushankkeiden edistämistä mahdollisen Infra Oy:n käyttöön ottamisella. Pitkän aikavälin, **2-3 hallituskauden investointisuunnitelmalla** ja sen riittävällä rahoituksella voitaisiin saavuttaa noin 10 prosentin säästö eli noin 40 milj. euroa vuodessa.

² Lisäksi selvitetään eri organisaatioiden suorittamien säähavaintojen tekemisen ja satelliittikuvien vastaanoton keskittämistä Ilmatieteen laitokselle (säästöä 3-4 milj. euroa vuodessa).



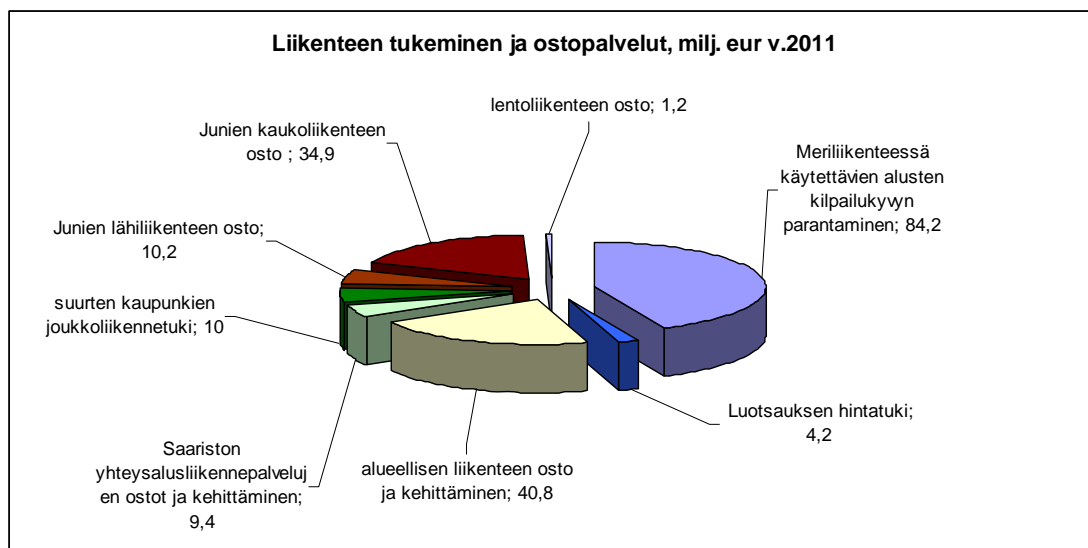
Liikenneverkkojen vastuunjako voitaisiin arvioida uudelleen. Tie- ja katuverkon vastuunjaosta voitaisiin keskustella kuntasektorin kanssa. Jos kaupunkiseudulla sama toimija vastaisi sekä maankäytön että liikenteen kustannuksista, maankäyttö tehostuisi ja saavutettaisiin kustannussäästöjä.

Myös valtion ja yksityisen sektorin vastuunjako voitaisiin arvioida. Olisi mahdollista myös siirtää nykyistä valtion tieverkkoa yksityisteiksi. On arvioitu, että yksityisteiden kunnossapito on noin puolet vähäliikenteisten maanteiden kunnossapidon kustannuksista. Satamaverkko vaikuttaa kauppamerenkulun väylien ylläpito- ja jäänmurtokustannuksiin. Myös lentoasemaverkoston laajuus ja palvelutaso tarvitsee uudelleen harkintaa.

Yhteensä kaikkien väyläpalvelujen kokonaisrahoitus on noin 3 miljardin euron luokkaa. Jo **yhden prosentin säästö tuo 30 miljoonaa euroa**. Tosiasiallisesti säästöt ovat suuremmat. Lähiaikoina on esimerkiksi ratkaistava jäänmurtajakapasiteetin uusiminen.

2.3. Liikenteen tukeminen ja ostopalvelut

Seuraavan kuvion mukaisesti voidaan tuet jakaa kahteen osaan: elinkeinoelämää palveviin tukiin sekä julkisen liikenteen edistämiseen kohdistuviin tukiin.



Valtio tukee **kauppamerenkulkua** noin 84 miljoonalla eurolla vuosittain *miehistötukena* maksamalla alusrekisteriin merkityille lasti- ja matkustaja-aluksille merityöntekijöiden ennakonpidätykset sekä henkilösivukulut. Varustamolle merityöntekijät aiheuttavat kustannuksia nettopalkan verran. Tavoitteena on turvata Suomen kauppalaivaston myönteinen kehitys, suomalaisten merenkulkijoiden työllisyys ja huoltovarmuus. Toinen yrityksiä hyödyttävä tuki on *Saimaan luotsausmaksujen hintatuki* 4,2 milj. euroa, jolla pidetään maksut avustettaville aluksille kilpailukyisellä tasolla meritse tapahtuviin kuljetuksiin verrattuna. Kumpaakin tukea voidaan pitää yritystukena. Näitä tukia voidaan arvioida myöhemässä vaiheessa yksityiskohtaisemmin, jos päätetään laatia yleinen valtioneuvoston arviointi yritystuista. Ministeriö kuitenkin toteaa, että kaikki julkiset yritystuet tulisi koordinoita ja kohdistaa mahdollisimman tehokkaasti.

Junien kaukoliikennettä ja lentoliikennettä tuetaan noin 36 milj. eurolla. Kaukoliikenteen palvelutaso turvataan ostamalla joukkoliikennepalveluja silloin kun yhteyksiä ei tarjota markkinaehtoisesti. **Junien lähiliikennettä** ostetaan noin 10 milj. eurolla. **Suurten kaupunkien joukkoliikennetuen** (10 milj. euroa) tavoitteena on, että joukkoliikenne on matka-ajaltaan ja hinnaltaan kilpailukyinen vaihtoehto henkilöautoilulle.

Alueelliseen liikenteen ostoon käytetään eniten eli noin 41 milj. euroa. Tuella rahoitetaan maaseudun peruspalveluluonteista linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa joukkoliikennettä sekä seutu- ja työmatkalippuja koskevia hintavelvoitteita. Tavoitteena on parantaa joukkoliikenteen kulkutapaosuutta työ- ja asiointimatkoilla. Alueellisen ja paikallisen liikenteen kehittämistoimien painopisteenä ovat joukkoliikenteen palvelutason suunnittelu, kutsujoukkoliikenteen ja matkojen yhdistelyn edistäminen, lippujärjestelmien kehittäminen sekä keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kehittämisohjelmien toteuttaminen yhdessä kuntien kanssa.

Julkisen liikenteen toimivuudella turvataan arjen liikkumisen perusedellytykset. Kaikille avoimen joukkoliikenteen lisäksi tuetaan **henkilökuljetuksia erilaisten lakisääteisten velvoitteiden takia** erityisesti opetussektorilla sekä sosiaali- ja terveyssektorilla. Kustannuksia rahoittavat mm. kunnat ja Kansaneläkelaitos. Julkisen rahoituksen kokonaismäärä oli vuonna 2009 yli 700 milj. euroa. Varsinaisia matkakustannusten korvauksia oli 520 milj. euroa, josta taksimatkojen osuus 350 milj. euroa ja bussimatkojen osuus 160 milj. euroa. Liikenteen järjestämistä voitaisiin tehostaa. Peruspalvelutasoinen liikenne voitaisiin määritellä yhdeksi

kokonaisuudeksi, mikä vähentäisi erilliskuljetusten tarvetta. Voitaisiin kehittää edelleen kutsuohjattua liikennettä linjaliikenteen tueksi ja huolehtia esteettömyydestä koko kuljetusketjun läpi. Kysymys on pitkäjänteisestä kehittämis- ja koordinoituvuudesta. Kehittämisen haasteena on monen toimijan välinen yhteistyö. Sen tuloksena voitaisiin saavuttaa 10 %:n säästö eli noin 70 milj. euroa. Hyödyt ja kaantuisivat eri toimijoiden kesken. Kehittämistarvetta korostaa myös se, että väestön ikääntyessä yksilöllisten kuljetustarpeiden määrä lisääntyy.

2.4. Viestintäpalvelut ja -verkot

Merkittävin menoerä on **tuki laajakaistaverkon rakentamiseen**. Viestintävirastolle on myönnetty vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa 66,0 milj. euron valtuus, vuoden 2011 talousarviossa on 9,8 milj. euron määräraha. Tavoitteena on, että lähes kaikki suomalaiset ovat enintään kahden kilometrin etäisyydellä 100 megabitin yhteyden mahdollistavasta viestintäverkosta vuoteen 2015 mennessä. Tuki on määräaikainen, mutta tarve riittävien yhteyksien turvaamiseen on jatkossakin olemassa.

Viestintävirasto vastaa **verkkotunnustoiminnasta** eli internetin fi- päätteisten osoitteiden toimivuudesta. Vaihtoehtona on, että verkkotunnusten jälleenmyynti siirrettäisiin yksityiselle palveluntuottajalle kansainvälisen kehityksen mukaisesti. Toiminnan jatkuvasti kasvaessa ja kehittyessä voitaisiin turvata paremmin toiminnan kehittäminen ja laajentuminen. Tulisi kuitenkin huolehtia hinnoittelun kohtuullisuudesta ja erilaisten palvelutasovaatimusten asettamisesta. Bruttovaikeus on vajaa 2 milj. euroa ja 8 htv:tä.

Viestintävirasto hoitaa budjetin ulkopuoliseen valtion televisio- ja radorahastoon kertyvien **televisiomaksujen** keräämisen, perimisen sekä tarkastuksen. Riippuen Yleisradion rahoitusmallista toiminnasta voitaisiin luopua kokonaan (budjetti- rahoitusmallissa) taikka osittain (mediamaksu- mallissa). Koko televisiomaksujen perimis- ja tarkastuskustannukset ovat vuositasolla n. 9 milj. euroa ja 45 htv:tä.

Valtiolle voisi saada merkittäviä **lisätuloja** esimerkiksi radio-, televisio- ja matkaviestinnän toimilupien huutokaupalla. Se edellyttäisi kuitenkin myös viestintä- poliittisten vaikutusten arviointia. Lisäksi voitaisiin saada useita miljardeja euroja lisätuloja valtiolle vähentämällä valtion omistusta TeliaSonera AB:sta, Elisa Oyj:stä sekä Itella Logistics Oy:stä. Yhtiöiden omistamisella ei ole enää aiempaa yhteiskuntapoliittista merkitystä.

Viestinnän toimialalla on olemassa **verotukia** (esim. lehtien alhaisempi arvonnäköalaverokanta vähentää verotuloja yli 200 milj. euroa). Niitä voidaan myöhem- mässä vaiheessa tarkastella yksityiskohtaisemmin, jos valtioneuvostotasolla laaditaan yleinen yritystukien arviointi.

3. Muita arvioita ja yhteenveto tarkastelukohteista

On toimenpiteitä, joilla voitaisiin saada aikaan **hyötyjä koko yhteiskunnan ja kansantalouden tasolla**. Tällaisia olisivat esimerkiksi:

- haja-asutusalueiden posti-, tavara- ja asiointipalveluihin liittyvien **logis- tisten ratkaisujen yhdistäminen**
- **kilpailun edistäminen** ja avaaminen (esimerkiksi rautatietoiminnassa, taksit).

Valtion talousarviossa sovelletaan nettobudjetointia eli maksu- yms. **tuloilla rahoitetaan menoja**. Lisäksi hallinnonalalla on paljon ns. korvamerkittyjä veron- luontoisia maksuja. **Ministeriö kiinnittää huomiota kustannus-**

vastaavuustavoitteiden saavuttamiseen ja lisärahoituksen saamiseen valtiolle. Esimerkiksi kauppamerenkulun väylämaksuja voisi nostaa, jos täyttä kustannusvastaavuutta pidettäisiin tavoitteena.

Valtionhallinnossa säästöjä voisi saada **hallinnollisen taakan vähentämällä.** Konserniohjauksen terävöittäminen sekä suunnittelu- ja seurantaprosessien tehostaminen ja budjetoinnin rationalisointi toisivat säästöjä. Pitäisi keskittyä strategiseen ohjaukseen.

Yhteenvetona jatkotarkastelun kohteina voivat olla seuraavat:

- 1. Valtion ylläpitämän liikenneverkon laajuus ja vastuut***
- 2. Valtion ylläpitämän liikenneverkon kunnossapito ja tarjottava palvelutaso***
- 3. Liikenneverkon kehittämisinvestoinnit***
- 4. Julkisen liikenteen tukeminen***
- 5. Televisiomaksujen kerääminen sekä verkkotunnustoiminnan organisointi***