

Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen tilaajaviranomaisesta



Tekijä Selvitysmies Jukka Hirvelä		Julkaisun laji Selvitysmiehen raportti	
		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivämäärä 04.03.2008	
Julkaisun nimi Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen tilaajaviranomaisesta			
Tiivistelmä Hallitusohjelman mukaisesti Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto eriytetään tilaajaviranomaisesta. Sisäisen tuotannon vuoden 2005 alusta tehdyn perustamisen jälkeen eriyttämisestä on tehty huomattava määrä erilaisia selvityksiä, viimeiset vuoden 2007 lopussa. Organisaatoratkaisuista ei ole kuitenkaan löytynyt yhteistä näkemystä, mikä on johtanut eriyttämisen viipymiseen. Tässä raportissa arvioin, minkälaisella organisaatoratkaisulla, eriyttämisprosessilla, kilpailun avaamisella ja henkilöstöpolitiikalla eriyttäminen tulisi toteuttaa. Arvion taustaksi olen perehtynyt asiasta tehtyihin selvityksiin ja haastatellut Merenkululaitoksen johtoa sekä sen keskeisten sidosryhmien ja henkilöstön edustajia. Selvitysten ja haastattelujen perusteella arvioni ja ehdotukseni on seuraava: <ol style="list-style-type: none">1) Paras vaihtoehto eriyttää sisäinen tuotanto on siirtää se kokonaisuutena yhdeksi valtion yhtiöksi. Näin varmistetaan tärkein eli meriliikenteen palvelujen laatu ja saatavuus muutoksessa. Samalla saadaan aikaan kilpailua, parannetaan tuottavuutta ja toteutetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Osina eriyttäminen olisi suuri riski palvelujen saatavuuden ja laadun, henkilöstöpolitiikan ja tuottavuudenkin suhteen. Yhtiö on valtiolle strateginen sijoitus, jolla parannetaan tuottavuutta, avataan kilpailua ja noudatetaan johdonmukaista rakenne- ja henkilöstöpolitiikkaa varmistaen samalla meriliikenteen matkojen ja kuljetusten toimivuus ja turvallisuus.2) Prosessi käynnistyy asiaa koskevalla nopealla hallituksen päätöksellä, jossa organisaatoratkaisu, kilpailun avaaminen, siirtymäajat, muutosturva ja toteuttamisen valmisteluvastuut ja aikataulu linjataan. Taloudelliset laskelmat päivitetään yhtiöittämissä mukaisiksi.3) Kilpailu avataan noudattaen kolmen vuoden siirtymäaikaa, minkä kuluessa merenmittaus ja väylätuotanto on kokonaan avattu Merenkululaitoksen toimesta kilpailulle.4) Henkilöstölle tehdään muutosturvasopimus, joka sisältää merenmittauksen ja väylänhoidon palveluille kolmen vuoden siirtymäajan. Sopeuttaminen siirtymäaikana perustuu eläkepoistuman lisäksi muihin sovittuihin sopeuttamisen keinoihin ja palveluprojekteihin.			
Avainsanat (asiasanat) Merenkululaitos, tilaaja–tuottaja-malli, sisäinen tuotanto, eriyttäminen, väylänhoito, merenmittaus			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM: Juhani Tervala			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 32/2008		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	ISBN 978-952-201-615-7 (painotuote) 978-952-201-616-4 (verkkojulkaisu)
Kokonaissivumäärä (painotuote) 50	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Utredningsman Jukka Hirvelä		Typ av publikation Utredningsmannens rapport	
		Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet	
		Datum då organet tillsattes 4.3.2008	
Publikation Avskiljande av Sjöfartsverkets interna produktion från beställarmyndigheten			
Referat <p>Enligt regeringsprogrammet avskiljs Sjöfartsverkets interna produktion från beställarmyndigheten. Sedan den interna produktionen inrättades vid ingången av 2005 har det gjorts flera utredningar om avskiljandet, de senaste i slutet av 2007. Det har ändå inte hittats en gemensam ståndpunkt om organisationslösningar vilket har lett till att avskiljandet har försenats.</p> <p>I denna rapport bedömer jag med hurdan organisationslösning, avskiljandeprocess, öppnande av konkurrensen och personalpolitik avskiljandet bör genomföras. För att få bakgrund för min bedömning har jag satt mig in i utredningar som har gjorts och intervjuat ledningen vid Sjöfartsverket och representanter för dess centrala intressentgrupper och personal. På grundval av utredningarna och intervjuerna är min bedömning och mitt förslag följande:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Det bästa alternativet att avskilja den interna produktionen är att omvandla den som helhet till ett statsbolag. På detta sätt säkerställs det viktigaste, dvs. kvaliteten på och tillgången till sjötrafiktjänster under förändringen. Samtidigt uppstår det konkurrens, produktiviteten förbättras och det drivs en god personalpolitik. Avskiljande i delar vore en stor risk med tanke på tillgången till tjänster och deras kvalitet, personalpolitiken och även produktiviteten. Bolaget är för staten en strategisk investering med vilken det förbättras produktivitet, öppnas konkurrens och iakttas en konsekvent struktur- och personalpolitik samtidigt när det säkerställs att resorna och transporterna inom sjötrafiken är fungerande och trygga.2) Processen kommer i gång med ett snabbt beslut av regeringen med vilket det besluts om organisationslösningen, öppnandet av konkurrensen, övergångstiderna, omställningsskyddet, ansvaren för beredningen av verkställigheten och tidsplanen. De ekonomiska kalkylerna uppdateras så att de motsvarar bolagiseringsmodellen.3) Konkurrensen öppnas med iakttagande av en övergångstid på tre år. Efter övergångstiden har Sjöfartsverket helt öppnat sjömätningen och farledsproduktionen för konkurrens.4) För personalen utarbetas ett omställningsskyddsavtal som innehåller en övergångstid på tre år för tjänster för sjömätningen och farledshållningen. Anpassningen under övergångstiden bygger vid sidan av pensionsavgången på andra anpassningsmetoder och serviceprojekt som det har kommits överens om.			
Nyckelord Sjöfartsverket, beställar–utförar-modell, intern produktion, avskiljande, farledshållning, sjömätning			
Övriga uppgifter Kontaktperson vid ministeriet är Juhani Tervala.			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 32/2008		ISSN 1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	ISBN 978-952-201-615-7 (trycksak) 978-952-201-616-4 (nätpublikation)
Sidoantal (trycksak) 50	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Kommunikationsministeriet		Förlag Kommunikationsministeriet	



Author Rapporteur Jukka Hirvelä	Type of publication Report		
	Assigned by Ministry of Transport and Communications		
	Date when body appointed 4 March 2008		
Name of the publication Separating the internal production from commissioning services at the Finnish Maritime Administration			
Abstract <p>In accordance with the government programme, the internal production activities of the Finnish Maritime Administration will be separated from the operations involved in commissioning services. Since the establishment of the internal production function in the beginning of 2005 a number of studies and reports have been prepared, the most recent from the end of 2007. However, no shared vision for the organisation model has been found, which has caused delays in the separation process.</p> <p>In this report, I propose what type of an organisation model, separation measures, competition framework, and human resources policy would be needed for successfully completing the process. My report is based on previous studies and reports on the matter, and on interviews with the Maritime Administration management, key stakeholders and representatives of the personnel. On the basis of the reports and interviews I propose the following:</p> <ol style="list-style-type: none">1) The best way to separate the internal production function from other maritime activities is to make it into a state-owned company. This would ensure the most important aspect of the operations, the quality and availability of maritime services, during the transition. It would also increase competition, improve productivity and follow a sustainable human resources policy. If the separation was carried out in parts, it would pose a great risk to the availability and quality of services, to human resources policy and also to productivity. A company is a strategic investment for the state with the purpose of improving productivity, opening the services to competition, and following a consistent structural and human resources policy while ensuring well-functioning and safe maritime transport services.2) The process would be launched by a speedy Government decision outlining the organisation model, the competition framework, transition periods, forms of protection, i.e. "change security", responsibilities, and time table. The financial accounts would be updated to meet the requirements of incorporation.3) The services would be opened to competition within a three-year transition period, after which the Maritime Administration would have opened the entire section of hydrographic surveys and fairway maintenance to competition.4) The personnel would be provided with a "security agreement" including a three-year transition period for hydrographic surveys and fairway maintenance services. Adjustment measures during the transition period would be based on pension schemes and other agreed measures and service projects.			
Keywords Finnish Maritime Administration, client-supplier model, internal production, separation, fairway maintenance, hydrographic surveys			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Mr Juhani Tervala			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 32/2008		ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 978-952-201-615-7 (printed version) 978-952-201-616-4 (electronic version)
Pages, total (printed version) 50	Language Finnish	Price	Confidence status Public
Distributed and published by Ministry of Transport and Communications			

Sisältö

sivu

1. Tiivistelmä.....	2
2. Toimeksianto ja selvityksen toteuttaminen	
2.1. Toimeksianto.....	6
2.2. Selvityksen toteuttaminen.....	7
3. Merenkululaitoksen tuotannon eriyttämisen taustaa	
3.1. Tilaaaja - tuottajaratkaisut valtiolla ja liikennehallinnossa..	8
3.2. Merenkululaitoksen kehittäminen lyhyesti.....	9
3.3. Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämisen vaiheet.....	10
3.4. Liikelaitosmallin hyödyntäminen.....	10
4. Johtopäätökset aikaisemmista selvityksistä.....	11
5. Haastattelutulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset	16
6. Selvitysmiehen arvio ja suositukset	19
6.1. Organisaatoratkaisu	20
6.2. Eriyttämispöessi	23
6.3. Kilpailun avaaminen	24
6.4. Henkilöstöpolitiikka	24
Liite 1. Toimeksianto	26
Liite 2. Aikaisemmat selvitykset ja niiden keskeinen sisältö	28
Liite 3. Haastattelukysymykset ja vastaukset	36

1. Tiivistelmä

Tässä raportissa on selvitetty Merenkululaitoksen (MKL) sisäisen tuotannon eriyttämistä. Tavoitteena on ollut arvioida, millä toteuttamisvaihtoehdolla ja tavalla sisäinen tuotanto, lähinnä merenmittaus ja väylätuotanto tulisi eriyttää Merenkululaitoksesta virastona, viranomaisena ja tilaajana. Selvitys on toteutettu toisaalta perehtymällä asiaa koskeviin selvityksiin ja ehdotuksiin ja toisaalta haastattelemalla MKL:n johtoa, keskeisiä sidosryhmiä ja henkilöstön edustajia. Taustaksi selvitykseen sisältyy katsaus valtiolla ja liikennehallinnossa toteutettuihin tilaaja-tuottajaratkaisuihin.

Sisäinen tuotanto käsittää seuraavat tehtävät ja toiminnot:

- väylien hoito ja ylläpito 97 htv, 7,8 M€
- kanavien käyttö ja kunnossapito 92 htv, 4,4 M€
- tutkimus-, suunnittelu ja rakentaminen 68 htv, 5,6 M€
- väylien NAVI –mittaukset 34 htv, 3,3 M€
- merenmittaus 24 htv, 5,0 M€
- viittatuotanto 5 htv ja 0,8 M€

Sisäisen tuotannon eriyttämisestä on tehty useita selvityksiä. Tässä on tarkasteltu kuutta raporttia/selvitystä, joista osa sisältää useita erillisselvityksiä. Selvitykset tähtäävät tuotannon kehittämiseen, tilaajaviranomaisen kehittämiseen ja eriyttämismvaihtoehtojen tarkasteluun. Selvityksiä on riittävästi päätöksentekoa varten.

1.1 Aikaisemmat selvitykset

Sisäisen tuotannon ja tilaajan kehittämistä on tehty eriyttämisen taustaksi hyvin, motivoitusti ja systemaattisesti. Tälle työlle kannattaa antaa paljon arvoa. Tuotannon suunnitelmia on päivitetty viime vuoden lopussa. Ne sisältävät myös taloudelliset laskelmat ja henkilöstön sopeuttamista koskevat suunnitelmat.

Eriyttämismvaihtoehtoja on vertailtu ja tutkittu useita. Tehtyjen selvitysten perusteella lähempään tarkasteluun nousee kaksi perusvaihtoehtoa, jotka ovat esillä myös LVM:n kirjeessä Merenkululaitokselle (19.6.2007). Nämä ovat

- 1) sisäisen tuotannon eriyttäminen osina (pilkkominen ja siirtäminen halukkaille yksityisille yrityksille tai liikelaitoksille) sekä
- 2) yhden liikelaitoksen, käytännössä tällä hetkellä yhden valtionyhtiön muodostaminen. Kysymykseen voi tulla myös prosessi, jossa eriyttämiseen osina voidaan mennä tai joutua osakeyhtiövaiheen jälkeen, mikäli tuotantoyhtiö ei menesty kilpailuilla markkinoilla.

Sisäisen tuotannon mahdollisuuksia menestyä kilpailuilla markkinoilla on selvitetty riittävästi. Kolmekin konsulttiyritystä on selvitelty asiaa markkina-analyysien, Business Casen ja liiketoimintasuunnitelmien muodossa. Yhteenvetona voi todeta olevan selvää, että kilpailua sisäisen tuotannon tuotteista ja palveluista on mah-

dollista saada laajastikin aikaan. Vain joidenkin osa-alueiden kohdalla kilpailun avaaminen voi olla hankalaa. Selvältä näyttää myös, että markkinoilla toimivan sisäisen tuotannon mahdollisuudet saada toimeksiantoja muilta kuin MKL:lta on haasteellista ja niiden määrän ennakoidaan jäävän pieneksi.

Tuotannon volyymin arvioidaan pienenevän jatkossa jonkin verran. Näin ollen MKL:n tilausten merenmittauksessa ja väylätuotannossa arvioidaan pikemminkin supistuvan kuin laajenevan. Näin ollen markkinoilla kilpailutilanteessa toimiva sisäinen tuotanto voi kohdata merkittäviä sopeuttamishaasteita.

MKL:n oma, selvityksiin ja laskelmiin perustuva näkemys on, että sisäisellä tuotannolla on mahdollisuudet menestyä kilpailussa, mutta se edellyttää sopeuttamista. LVM on puolestaan teettämäänsä markkina-analyysiin tukeutuen tuonut esille vaihtoehdon eriyttää sisäinen tuotanto osina. Tätä vaihtoehtoa on sitten tarkasteltu MKL:ssa alan yrityksille tehdyn tietopyynnön kautta. Lisäksi on tarkasteltu sopeuttamistarvetta sekä kokonaisuutena että osina eriyttämisen tapauksissa. MKL on tähän liittyen myös päivittänyt tuotannon liiketoimintasuunnitelman taloudellisine laskelmineen ja vertaillut näiden kahden eriyttämistä vaihtoehtoa vahvuuksia ja heikkouksia sekä riskejä.

MKL päätty jatkoselvitystensä jälkeen uudelleen selkeästi yhtenä kokonaisuutena eriyttämiseen ja pitää osina eriyttämisen riskejä liian suurina, ennen muuta palvelujen saatavuuden, mutta myös henkilöstöpolitiikan kannalta.

1.2 Haastattelujen tulokset

Haastatteluja on tämän työn yhteydessä tehty 14. Olen haastatellut neljää MKL:n johdon edustajaa, viittä MKL:n keskeisen sidosryhmän edustajaa ja viittä henkilöstön edustajaa. Lisäksi olen käynyt asiasta muita keskusteluja erilaisten sidosryhmien edustajien, henkilöstöjärjestöjen edustajien ja palvelutuottajien kanssa.

Haastatelluista johdon ja sidosryhmien edustajat pitävät MKL:n sisäisen tuotannon tuottamia palveluja nykyisin laadultaan hyvinä, mutta kalliina. Osa haastatelluista arvioi joidenkin palvelujen toteutuvan tarpeettomankin korkealla laatutasolla. Kustannustehokkuuden parantamistarvetta ja mahdollisuuksia pidetään selvänä. Henkilöstö yhtyy käsityksiin laadusta, mutta kustannustehokkuudesta ja sen syistä vain osittain.

Eriyttämisen esteinä johdon ja sidosryhmien vastauksissa esille tulevat ministeriössä vallitsevat näkemyserot, mikä on johtanut päätöksenteon pitkittymiseen. Muina syinä nähdään tilaajan hankintaosaamisen puutteet, tuotannon kilpailukyky, tuotannon sopeuttamistarve, yhtiömallin mahdolliset vaikeudet, kilpailun avaamisen nopeus ja MKL:n vanha kulttuuri. Pidetään tärkeänä, että eriyttämismallin valinnan kriteerinä korostuisi asiakkaan eikä sisäisen tuotannon näkökulma. Henkilöstö tuo esille palvelussuhdeturvan, tuotannon pilkkomisen ja turvallisuuden uhkakuvat sekä tilaajan hankintaosaamisen, kaluston jakamisen ongelmat ja erityisesti tilaajan valvonnan puutteet. Henkilöstö korostaa merenkulun edistämisen kokonaisuuden merkitystä.

Eriyttämistä puoltavina seikkoina johto ja sidosryhmät tuovat esille perusteelliset selvitykset, tuotannon kehittämiseen käytetyt panokset ja kehitysvalmiudet. Myös osa palveluista saataisiin alhaisemmilla kustannuksilla. Tuotannon eriyttäminen on myös välttämätöntä väylähallinnon kokonaisuudessa. Asialle on olemassa poliittiset valmiudet ja muissa väylävirastoissa eletään jo pitemmälle menevissä kehitysvaiheissa. Joissakin henkilöstön vastauksissa tuodaan esille, että eriyttämisen kautta nähdään, mitä tuotanto oikeasti maksaa, tehokkuutta voidaan jonkin verran lisätä ja voidaan olla yhdenvertaisemmassa tilanteessa muiden väylätuotantojen henkilöstön kanssa.

Johto ja sidosryhmät pitävät kilpailun avautumista selviönä, mistä on näyttöä tehtyjen pilottien ja tietopyyntöjen kautta. Työn kausiluontoisuuden haasteisiin kiinnitetään huomiota. Ongelmina tuodaan esille mm. matalavedenmittausten luvanvaraisuus. Sidoryhmät korostavat myös MKL:n johdon tahtotilaa kilpailun avaamiseen. Palveluntuottajien taholta sen sijaan tuodaan esille sisäisen tuotannon tuleminen markkinatoimijaksi alalle. Henkilöstönkin mielestä kilpailun avaaminen on mahdollista osassa väylänpidon ja merenmittauksen palveluja. Ongelmina tuodaan esille väylämittausten luvanvaraisuus, väylänpidon pätevyudet, huoltovarmuus, mittausten luvanvaraisuus ja aluevalvontaviranomaisen rooli.

Henkilöstöpolitiikan osalta eriyttämismalli nousee keskeiseksi kysymykseksi kaikissa vastauksissa. Kokonaisuutena eriyttäminen on lähestulkoon kaikkien vastaajien mielestä varmin ja riskittömin etenemistie. Siirtymäaika ja muutosturva nostetaan esille. Johdon ja sidoryhmien kanta siirtymäaikaan on 2 – 3 vuotta palvelusta riippuen ja henkilöstön eräin poikkeuksin neljä vuotta palvelusta riippumatta. Johdon mielestä kaikki henkilöstöpolitiikan keinot tulee hyödyntää, myös panostaminen muutoksen toteuttamiseen ml. palveluprojektit. Henkilöstö korostaa muutosturvasopimusta ja sitä, että eri henkilöstöryhmillä on nyt erilaiset sopimukset ja edut.

Eriyttämismalleista kaikilla haastatelluilla on selvä käsitys. Kokonaisuutena eriyttäminen eli yksi liikelaitos/valtionyhtiö on paras ratkaisu. Tosin henkilöstö valtaosin pitää parhaana tuotannon säilyttämistä osana MKL:ta, mutta näkee samalla parhaana huonoista vaihtoehdoista yhden yhtiön ja kokonaisuutena eriyttämisen. Johto ja sidoryhmien edustajat pitävät osana eriyttämistä riskialttiina ja henkilöstön edustajat suurin piirtein viimeisenä asiana, minkä valtio voisi tehdä.

Eriyttämisprosessia tulisi johdon ja sidoryhmien mielestä kiirehtiä. Ensin nopea linjauspäätös, mikä rauhoittaisi tilanteen. Siinä tehtäisiin päätös eriyttämismallista, toteuttamisen aikataulusta, siirtymäajoista sekä henkilöstöpolitiikasta. Tämän jälkeen käynnistettäisiin yksityiskohtainen valmistelu. Henkilöstö pitää tärkeänä henkilöstön ottamista laajasti mukaan muutosprosessiin. Tärkeätä on hoitaa palvelussuhdeturva ja siirtymäajat sekä viestintä kunnolla. Tilaajan toimintaa on parannettava. Tuotannon kehittämisen rahoitus tulisi myös varmistaa.

1.3 Selvitysmiehen arvio

Arvioni eriyttämisvaihtoehdoista muodostuu samaksi kuin Merenkululaitoksen ehdotus. Kun liikelaitosta ei voida perustaa, kokonaisuutena eriyttämisen vaihtoehdoksi jää siirtää sisäinen tuotanto perustettavalle yhdelle valtionyhtiölle. Sisä-

sen tuotannon tapauksessa yhtiö sinänsä ei muodosta ongelmaa, koska on selvästi nähtävissä, että markkinoilla jo on toimijoita ja kilpailu voidaan avata.

Yhden valtionyhtiön perustaminen merenmittausta ja väylätuotantoa varten on meriliikenteen palvelujen kannalta selvästi muita vaihtoehtoja riskittävämpi malli toteuttaa eriyttäminen ja avata kilpailu sekä toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Tämä vaihtoehto on lisäksi realistisesti läpivietävissä.

Keskeinen perustelu tälle vaihtoehdolle on MKL:n tilaajana asiakkailleen eli meriliikenteelle toimittamien palvelujen toimivuus ja turvallisuus. Eriyttämistä tuleekin tarkastella ensisijaisesti tältä kannalta. Kokonaisuutena eriyttäminen varmistaa parhaiten liikennepoliittisen näkökulman. Meriliikenteen toimivuus ja turvallisuus on niin iso juttu, että sen vaarantamista MKL:n toimintojen pilkkomisella ei kannata tehdä. Kilpailun avautumisen myötä kustannustehokkuus paranee myös tämän ratkaisun kautta. Lisäksi haastatteluista käy selville, että kokonaisuutena eriyttäminen on ilmiselvästi johdon, sidosryhmien ja henkilöstönkin mielestä paras eriyttämismallivaihtoehto. Siihen voidaan sitoutua, mikä tuottaa yleensä hyvän tuloksen. Sen edellytys on todennäköisesti arvioitua suurempi sopeuttamistarve, mihin voidaan – jos halutaan – löytää asialliset keinot, jotka henkilöstö voi hyväksyä.

Osina eriyttäminen muodostuu monimutkaisuudessaan paitsi hallitsemattomaksi, myös läpivientinsä kannalta jopa epärealistiseksi vaihtoehdoksi. Siinä jää tuotannon voimavaroja sopeutettavaksi myös tilaajaorganisaatiossa, mikä edelleen vaikeuttaa ratkaisua. Jos prosessi ei onnistu, ollaan jälleen lähtöasemissa, mikä on jo kutakuinkin mahdoton asetelma – myös kilpailun avaamistavoitteiden ja tuottavuuspotentiaalin hyödyntämisen näkökulmista. Kokonaisuutena eriyttäminenkin on riittävän haasteellista tuotannon kilpailukyvyn näkökulmasta. Mutta jos tarpeen, kokonaisuutena eriyttäminen antaa mahdollisuuden myös uusiin ratkaisuihin jatkossa.

Perustettava valtionyhtiö olisi strateginen sijoitus, jolla valtio parantaa kustannustehokkuuttaan, avaa kilpailua sekä toteuttaa johdonmukaista rakennestrategiaa ja henkilöstöpolitiikkaa. Samalla valtio haluaa varmistaa muutostilanteessa erittäin tärkeän meriliikenteen toimivuuden ja turvallisuuden.

Eriyttämisen prosessin ensimmäinen vaihe on linjapäätöksen tekeminen organisaatoratkaisusta, kilpailun avaamisesta, muutoksen yleisestä henkilöstöpolitiikasta, yksityiskohtaisen valmistelun käynnistämisestä, aikataulusta ja valmisteluvastuista. Tämä edellyttää taustakseen tuotantoa koskevien taloudellisten laskelmien päivittämisen yhtiömallin mukaisiksi. Kaikki haastatellut ovat sitä mieltä, että linjapäätös olisi muutoksen valmistelun suuntaamisen ja motivaation ylläpitämisen kannalta tärkeitä tehdä niin pian kuin mahdollista.

Eriyttämisen prosessiin kuuluu taloudellisten laskelmien päivittäminen, yhtiöittämislain ja MKL:sta annettujen säädösten uudistaminen, aloittavan taseen laatiminen sekä omaisuuden jako tilaajan ja tuottajan välillä. Paljon huomiota on kiinnitettävä muutoksen henkilöstöpolitiikkaan, muutosturvaan, siirtymäaikoihin ja sopeuttamisen toteuttamiseen. Muutoksen tukeminen taloudellisesti on tärkeitä mm. palveluprojektein. Siirtymäkauden lisärahoituksen avulla saadaan tehdyksi järkeviä töitä ja toisaalta voidaan tukea muutosprosessia ja sopeuttamista sekä tuottavuuden

kehitystä. Hanke on taloudellisesti valtiolle erittäin tuottava tälläkin ratkaisulla toteutuvan sopeutumisen ja kilpailun akutta alenevien hintojen kautta.

Kilpailun avaaminen tapahtuisi asteittain kolmen vuoden siirtymäkauden kuluessa. Siirtymäkausi olisi yhtä pitkä kuin henkilöstön muutosturva. Merenmittauksessa ja väylänpidossa kilpailu avautuisi asteittain kolmen vuoden kuluessa. Tänä aikana MKL hankkisi vuosittain kasvavan osan väylätuotannon tuotteista ja palveluista kilpailuttamalla ja muun osan neuvottelusopimuksilla yhtiömuotoiselta sisäiseltä tuotannolta. Tästä säädettäisiin MKL:n hallintosäädösten yhteydessä.

Muutoksen henkilöstöpolitiikka on tärkeä asia. On epätodennäköistä, vaikka tietenkin mahdollista, että valtio voisi MKL:n sisäisen tuotannon kohdalla poiketa muissa väylälaitoksissa toteuttamastaan henkilöstöpolitiikasta. Tällaiselle poikkeamiselle pitäisi olla erityisperustelut.

Henkilöstöpolitiikan tärkeitä kysymyksiä ovat eriyttämismalli, siirtymäajat ja muutosturva, sopeuttamisen toteuttamistavat sekä palvelussuhteen ehdot mukaan lukien eläkkeet. Siirtymäaikoja voidaan etsiä toisaalta Varustamoliikelaitoksen ja toisaalta Tieliikelaitoksen ratkaisusta. Tästä voidaan päätyä kolmen vuoden siirtymäaikaan, mikä olisi myös muutosturvan pituus. Sopeuttamiseen tarvitaan lähes varmasti muitakin keinoja kuin luonnollinen poistuma, muuten sisäisen tuotannon oma kilpailukyky voi joutua liian kovalle koetukselle. Näistä ratkaisusta tulee sopia erikseen muutosturvasopimuksessa. Samalla tulee toteuttaa lisärahoituksella palveluprojekteja henkilöstön työllistämiseksi järkevissä kohteissa kilpailun avautuessa.

2. Toimeksianto ja selvityksen toteuttaminen

2.1. Toimeksianto

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 4.3.2008 pääjohtaja Jukka Hirvelän selvityshenkilöksi arvioimaan 31.5.2008 mennessä sitä, millä tavalla Merenkululaitoksen nykyinen sisäinen tuotanto tulee eriyttää merenkululaitoksen viranomais- ja tilaajatoiminnoista ja avata kilpailulle. Ministeriö päättää selvityshenkilön arvion jälkeen toimintalinjat ja ratkaisumallin, jolla Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto eriytetään.

Toimeksiannossa viitataan hallitusohjelmaan, jonka mukaan merenkululaitoksen tuotantotoiminnot eriytetään. Näin on todettu myös LVM:n toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009 – 2012, jossa eriyttäminen on ajoitettu vuoden 2010 alkuun. Edelleen toimeksiannossa todetaan, että muiden väylävirastojen tuotantotoiminnot on jo eriytetty ja ne ovat tilaajaviranomaisia. samoin siihen, että Merenkululaitoksesta on jo aikaisemmin eriytetty liikelaitoksiin jäänmurto, yhteysalusliikenne, raskaiden väylälustusten palvelut ja luotsaus.

MKL:n sisäisen tuotannon eriyttämistä on valmisteltu vuodesta 2004. Valmistelua on tuettu eri vaiheissa konsulttiselvityksin. Näissä selvityksissä on esitetty erilaisia näkemyksiä tuotannon eriyttämismalleista. EU:n komission kannanotto tieliikelaitoksesta (nyk. Destia Oy) tehtyyn valitukseen merkinnee sitä, että liikelaitosmallin hyödyntäminen eriyttämisen ratkaisuna on poissuljettu.

Selvityshenkilön tuli toimeksiannon mukaan arvioida MKL:n sisäisen tuotannon kehitystilanne ja laatia perusteltu arvio siitä

- millä organisaatioratkaisulla tai -ratkaisulla ja toteuttamisprosessilla eriyttäminen toteutetaan
- miten kilpailu väylätuotannossa avataan
- miten muutos toteutetaan hyvällä henkilöstöpolitiikalla

Selvityshenkilö vastaa arvionsa lopullisesta sisällöstä. Hänen tulee työnsä aikana kuulla MKL:n johtoa, henkilöstöä ja keskeisiä sidosryhmiä. Toimeksianto on liitteenä 1.

2.2. Selvityksen toteuttaminen

Selvitys on toteutettu oman toimen ohella. Olen perehtynyt MKL:n sisäisen tuotannon eriyttämistä ja sisäisen tuotannon kehittämistä koskeviin raportteihin ja selvityksiin. Lisäksi olen haastatellut MKL:n johtoa, keskeisiä sidosryhmiä ja henkilöstöä.

Käytössäni ovat olleet seuraavat aikaisemmat selvitykset ja ehdotukset

1. Sisäisen tuotannon tuotantorakenteen kehittäminen sekä väylänpidon ja merikartoituksen suunnitelmat markkinoiden kehittämisestä ja kilpailun avaamisesta MKL 2004 - 2007
2. MKL:n sisäisen tuotannon mahdollisen eriyttämisen selvitys (MKL ja Bearing Point 9/2006)
3. Deloitte'n laatima MKL:n sisäisen tuotannon markkina-analyysi 3/2007
4. MKL:n liikelaitoksen Business Case (BearingPoint 5/2007)
5. LVM:n raportti "MKL:n sisäisen tuotannon eriyttäminen" (LVM 6/2007)
6. Sisäisen tuotannon eriyttäminen perustamalla tuotantoliikelaitos (MKL ja KPMG 12/2007)

Lisäksi olen haastatellut MKL:n johtoa, eräitä keskeisten sidosryhmien edustajia ja henkilöstön edustajia käytettävissäni olevan ajan puitteissa seuraavasti:

MKL:n johdon edustajat

- Pääjohtaja Markku Mylly
- Johtaja Keijo Kostainen
- Johtaja Tiina Tuurnala
- Johtaja Aimo Heiskanen

MKL:n keskeisten sidosryhmien edustajat:

- Toimitusjohtaja Anne Brunila, Metsäteollisuus ry
- Toimitusjohtaja Mika Nykänen, Suomen varustamoyhdistys ry
- Toimitusjohtaja Matti Aura, Satamaliitto ry.
- Toimitusjohtaja Hans Ahlström, Ålands Redarförening
- Toimitusjohtaja Jukka Laaksovirta, Destia Oy

Henkilöstön edustajat:

- Puheenjohtaja Antti Palola, Pardia
- Pääluottamusmies Seppo Mäkinen, JUKO
- Pääluottamusmies Hemmo Mutka, Suomen Merimies-Unioni
- Luottamusmies Stig Holmström, Suomen laivanpäällystöliitto (merenmittausretkikunnat)
- Luottamusmies Aimo Pulkkinen, JHL ry (työntekijät)

Olen esittänyt kaikille haastateltaville samat peruskysymykset, jotka koskevat MKL:n sisäisen tuotannon kehitystilannetta, tuotannon eriyttämisen esteitä ja sitä edistäviä tekijöitä, kilpailun avaamista, henkilöstöpolitiikkaa, eriyttämisen ratkaisumalleja ja niiden etuja ja haittoja sekä eriyttämisen toteuttamista. Lisäksi olen esittänyt kaikille kysymyksen liikennevirastosta ja sen merkityksestä sisäisen tuotannon eriyttämiselle. Haastattelut ovat voineet tuoda esille myös muita asiaan liittyviä ajatuksiaan. (Haastattelukysymykset liitteenä 2).

Käytössäni olevan valmisteluaineiston ja haastattelujen tulosten analysoinnin perusteella olen sitten tehnyt johtopäätökset ja arvioni siitä, millä eriyttämismallilla ja etenemistavalla MKL:n sisäinen tuotanto tulisi eriyttää viranomaisesta ja tilaajasta sekä avata kilpailu väylänpidossa ja merenmittauksessa.

3. Merenkululaitoksen tuotannon eriyttämisen taustaa

3.1. Tilaaja – tuottaja –ratkaisut valtiolla ja liikennehallinnossa

Valtionhallinnossa on toteutettu lukuisia virastojen liikelaitostamisia ja yhtiöittämiä parinkymmenen vuoden aikana. Osittain selkeästi kilpailluilla markkinoilla toimivia tuotannollisia virastoja on liikelaitostettu ja yhtiötetty sekä myyty (mm. valtion tietokonekeskus, valtion ravitsemiskeskus, katsastus, karttakeskus, tele). Osittain tuotannollisia toimintoja on liikelaitostettu ja yhtiötetty (posti, valtionrautatiet, tielaitoksen korjaamot, tielaitoksen tuotanto). Joitakin toimintoja on yhtiötetty suoraan (rakennushallitus), jotkut taas ovat edelleen liikelaitosmuodossa (Metsähallitus, Senaatti, Finavia, Finstaship, FinnPilot). Huomattava osa tuotannollisten toimintojen eriyttämisestä on tehty liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla.

Tehdyt ratkaisut ovat olleet ylipäätään toimivia. Toimintojen kehittyminen on ollut merkittävää ja tuottavuushyöty veronmaksajille on ollut valtava. Eriyttämismalleista vain osa on ollut selkeitä tilaaja – tuottaja –ratkaisuja. Näitä ovat mm. Tielaitoksen eriyttäminen (Destia Oy) ja Tielaitoksen korjaamotoimintojen eriyttäminen (Raskone Oy), Ratahallintokeskuksen eriyttäminen Valtionrautateistä sekä Varusmoliikelaitoksen eriyttäminen Merenkululaitoksesta.

Yleisenä periaatteena tehdyissä ratkaisuissa on ollut tuotannollisen toiminnan yhtiöittäminen (mahdollisen liikelaitosvaiheen kautta) mikäli markkinoilla on vastavaa tuotantoa ja liikelaitostaminen, mikäli markkinat ovat kehittymättömiä ja toiminnalla on sellaista yhteiskunnallista merkitystä, joka edellyttää valtionyhtiötä tiiviimpää yhteiskunnallista ohjausta. Kaikkiin tilaaja–tuottaja -ratkaisuihin on liittynyt tavalla tai toisella kilpailun avaaminen.

Eriyttämiset on tähän mennessä tehty kokonaisratkaisuin. Moniin ratkaisuihin on liittynyt siirtymäaika, jolla on tavoiteltu ja myös saavutettu toisaalta hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja toisaalta markkinoiden kehittämistä ja hallittua kilpailun avaamista.

3.2. Merenkululaitoksen kehittäminen lyhyesti

MKL on toimintojensa ja työkalujensa monialaisuudesta huolimatta väylälaitos. Sen päätehtävänä on ylläpitää ja kehittää edellytyksiä ihmisten matkoille ja tavaroiden kuljetuksille niin kuin muillakin väylälaitoksilla. Toimintaa ohjaavat tekijät liittyvät liikenteen toimivuuteen, turvallisuuteen ja ympäristöön niin kuin muillakin väylälaitoksilla. Yhteisenä nimittäjänä väylälaitoksilla on lisäksi yhteiskunnan kasvava tarve liikennejärjestelmän kehittämiseen kokonaisuutena. Muut ylläpitävät kuljetuksia teillä ja radoilla, MKL vesillä. Lisäksi Merenkululaitoksella on muista väylälaitoksista poikkeavasti merenkulun edistämistehtävä.

MKL:ssa suunniteltiin 2000 –luvun alussa, että koko laitos olisi liikelaitostettu ilmailulaitoksen tapaan yhdeksi liikelaitokseksi. Kassavirta olisi saatu toisaalta väylämaksuista ja toisaalta muualta, mm. luotsausmaksuista ja offshore –toiminnan tuotoista. Ratkaisumalli ei kuitenkaan saanut riittävää kannatusta monistakaan syistä, joista ehkä tärkeimpiä olivat MKL:n monitoimialaisuus, ratkaisun monopolisuus ja kustannustehokkuusepäilyt, väylämaksun luonne ja kohdistuminen, aluepoliittiset seikat, monitoimimurtajien silloiset ongelmat jne.

MKL:n toiminnan kehittäminen kohdistuikin muun valtionhallinnon tapaan tuotannollisen toiminnan kehittämiseen. Kilpailun avaamista pidettiin tärkeänä, mutta myös tuotannon asemointia niin, että tuotannon kustannukset tulisivat läpinäkyviksi ja erilleen tilaajan ja viranomaisen kustannuksista. Luotsaus koettiin selkeästi erillistoiminnoksi, joka voitiin eriyttää sen omien maksutulojen varaan ja katsoa jatkossa liikelaitosmuodossa kilpailun avaamisen mahdollisuudet. Välillisenä kilpailutekijänä ja luotsaustoiminnan tehostajana nähtiin linjaluotsauksen kehittäminen mm. englannin kielen käyttöönoton kautta.

Jäänmurto, raskaiden väyläalusten toiminta, merenmittausalusten miehitys ja yhteysalueliikenne nähtiin myös selkeinä tuotannollisina tehtävinä, jotka eivät kuuluneet viranomaisen yhteyteen ja joissa kilpailua oli avattavissa. Jäänmurron kohdalla kilpailun avaaminen kytkettiin ennen muuta uusien murtajien rakentamisen yhteyteen.

Samalla kun Luotsausliikelaitosta ja Varustamoliikelaitosta lähdettiin perustamaan, päätettiin myös sisäisen tuotannon muodostamisesta MKL:n sisälle. Tämä toteutui vuoden 2005 alussa. Kolmen liikelaitoksen muodostaminen samaan aikaan koettiin ylivoimaiseksi hankkeen valmisteluresurssien ja henkilöstön kannalta. Lisäksi paitsi tilaajan, myös väylätuotannon ja merenmittauksen valmiuksia muutokseen haluttiin parantaa mm. tilaajan ja tuotannon rajapintojen selkiyttämisessä ja ennen muuta valmiuksien luomisessa kilpailussa menestymiselle.

Nyt merenkululaitoksen sisäistä tuotantoa on kehitetty systemaattisesti vuodesta 2004. Mikäli päätökset eriyttämisestä tehdään tämän vuoden aikana ja eriyttämi-

nen vuoden 2010 alusta, sisäiselle tuotannolle jää vielä kehittämisaikaa MKL:n yhteydessä puolitoista vuotta ja siirtymäajan pituudesta riippuen vähintään kaksi vuotta

3.3. Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämisen vaiheet

Sisäinen tuotanto käynnistyi vuoden 2005 alussa väylänpidon ja merikartoituksen eriyttämisellä sisäisesti MKL:stä viranomaisen ja tilaajana. Sisäisen tuotannon kehittäminen käynnistyi tuotantorakenteen kehittämiselvityksillä 2005 – 2007. Toisaalta valmistauduttiin kilpailun avaamiseen ja hankinnan kehittämiseen laatimalla väylänpidolle ja merikartoitukselle suunnitelmat kilpailun avaamisesta ja markkinoiden kehittämisestä. Samalla laadittiin LVM:n toimeksiannosta selvityksiä tuotannon eriyttämisen vaihtoehtoista ja vaikutuksista.

Tiivistetysti MKL:n sisäisen tuotannon kehittämisessä voidaan erottaa seuraavat vaiheet:

1. Sisäisen tuotannon muodostaminen vuoden 2005 alussa
2. Sisäisen tuotannon kehittämistä MKL:n sisällä 2005–2007 (tuotantorakenteen kehittämisraportti, liiketoimintasuunnitelma ja useita muita tuotannon kehittämiseen tähtäviä selvityksiä). Markkinoiden kehittämistä ja kilpailun avaamisen suunnittelua ja kokeilua MKL:ssa 2004 -2007 (eri toimintojen kilpailulle avaamiselvitykset, kilpailuttamisohjelma, hankintastrategiat).
3. MKL:n eriyttämiselvitys 9/2006 ja esitys LVM:lle. Sisäisen tuotanto eriytetään yhteen liikelaitokseen.
4. LVM:n raportti ja kirje MKL:lle 6/2007: Sisäisen tuotannon eriyttäminen edellyttää jatkovalmistelua, ministeriö pitää parhaana eriyttämistä osina, mutta myös liikelaitosmalli välivaiheenratkaisuna on mahdollinen.
5. MKL:n jatkoselvitykset ja kirje LVM:lle 11/2007: Eriyttäminen osina on mahdollinen, mutta yhteen liikelaitokseen eriyttäminen on toiminnallisesti riskittömämpi ja henkilöstöpoliittisesti parempi vaihtoehto.
6. LVM:n toimeksianto pääjohtaja Jukka Hirvelälle tehdä arvio eriyttämismallista ja sen toteuttamistavasta 3/2008.

3.4. Liikelaitosmallin hyödyntäminen

EU:n komissio teki Tieliikelaitoksesta EU:lle tehdyn kantelun johdosta vuoden 2007 lopussa Suomen liikelaitosmallia koskevan ratkaisun. Sen mukaan liikelaitosmallin mukainen riskinkantokyky ei ole mahdollinen yhteismarkkinoilla toimivalle yritykselle. Liikelaitos on osa valtion oikeushenkilöä ja mallin eräs idea oli olla markkinaohjattu osa valtiota ja osaltaan myös toimia ensimmäisenä askelena kohti yhtiöratkaisua. Tämä ei enää sovi komissiolle. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä selvittää, mitä nykyisille liikelaitoksille tulisi tehdä. Työryhmän määräaika päättyy keväällä 2009. Tiedossa ei ole, mitä suunnitelmia VM:llä on liikelaitosten suhteen, mutta lienee selvää, että liikelaitosmalli ei voi toimia enää MKL:n sisäisen tuotannon eriyttämisen perustana.

Sellaisessa tapauksessa, jossa virastomuodossa oleva oma tuotanto halutaan nyt siirtää markkinatoimijaksi ja samalla avata kilpailu ennen omana työnä tehdyissä tuotteissa ja palveluissa, joudutaan käyttämään muita kuin liikelaitosmallia. Yh-

tiömalli tulee periaatteessa kysymykseen silloin, kun kilpailua markkinoilla on tai selvästi syntyy. Näin näyttää olevan MKL:n sisäisen tuotannon tapauksessa.

4. Johtopäätökset aikaisemmista selvityksistä

LVM asetti MKL:lle vuoden 2006 tulostavoitteeksi selvittää sisäisen tuotannon eriyttämisen vaihtoehdot ja taloudelliset vaikutukset. Tähän tavoitteeseen liittyen MKL:ssä ja LVM:ssä on vuodesta 2005 alkaen tehty sisäisestä tuotannosta, sen kehittämistä ja eriyttämisestä useita selvityksiä. Niistä keskeiset voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- 1) Sisäisen tuotannon tuotantorakenteen kehittäminen sekä väylänpidon ja merikartoituksen suunnitelmat markkinoiden kehittämisestä ja kilpailun avaamisesta MKL 2004 - 2007
- 2) MKL:n sisäisen tuotannon mahdollisen eriyttämisen selvitys (MKL ja Bearing Point 9/2006)
- 3) Deloitteen laatima MKL:n sisäisen tuotannon markkina-analyysi 3/2007
- 4) MKL:n liikelaitoksen Business Case (BearingPoint 5/2007)
- 5) LVM:n raportti "MKL:n sisäisen tuotannon eriyttäminen" (LVM 6/2007)
- 6) Sisäisen tuotannon eriyttäminen perustamalla tuotantoliikelaitos (MKL ja KPMG 12/2007)

Näiden selvitysten keskeinen sisältö ja ehdotukset on tiivistetty tämän raportin liitteeseen 1. Ne muodostavat taustan seuraavassa tekemilleni johtopäätöksille.

1) MKL:n sisäistä tuotannon ja tilaajan kehittämistä voidaan pitää perusteellisenä ja hyvänä. Työtä on tehty motivoitusti – ja paljon. Tehdyt analyysit, johtopäätökset ja tunnistetut riskit sekä haasteet ovat tuotannon puolella kohtalaisen realistisia eivätkä luo ainakaan olennaisesti vääriä odotuksia. Kannattaa panna merkille, että missään ei ole kritisoitu sisäisen tuotannon tai tilaajan selvityksiä tai laskelmia. Tilaajalla on hyvä käsitys kilpailuttamismahdollisuuksista ja hankinnan kehittämisestä. Toiminnan kausivaihtelu ja kireä kilpailutilanne voivat olla seikkoja, mihin kehittämisessä olisi voitu paneutua enemmänkin. Suomessa on kausivaihteluun liittyen toimialoja, kuten mm. päällysteala ym. joista voisi ottaa oppia.

MKL:ssä on havaittu, miten tärkeätä tilaajan on saada kilpailuttamiskokeilujen kautta tietoa markkinoiden ja hankintamallien toimivuudesta ja hallita kilpailun avautumista niin, että avaaminen liittyy asianmukaisesti eriyttämiseen ja sisäisen tuotannon kehittämiseen. MKL:ssa tilaajalla on kilpailuttamishaluja enemmän kuin ennen eriyttämistä on viisasta kustannustehokkuusmielessä toteuttaa.

Sisäisen kehittämisen pääongelma liittyy eriyttämisen toteutumisen viipymiseen. ST:n kehitysprojektit on toteutettu 2005 – 2007 ja tilaajan hankintastrategia näyttää olevan vuodelta 2004. Liiketoimintasuunnitelma, taloudelliset laskelmat ja henkilöstön sopeuttamisen päivitykset on tehty vuoden 2007 lopulla. Kaikki suunnitelmat, laskelmat ja ohjelmat täytyy jälleen päivittää eriyttämisen toteuttamisajankohtaa silmällä pitäen sekä tuotannon että tilaajan puolella. Tuotannon johdon ja henkilöstön motivaatio on koetuksella hankkeeseen liittyvän päätöksen teon viipymisen vuoksi. Jatkuva päivittäminen myös maksaa.

2) MKL:n eriyttämisesityksen valmistelussa on tehty asiallista ja perusteellista työtä. Hyvää on sekin, ettei ole luotettu pelkästään omiin kykyihin, vaan ulkopuolinen konsultti on tuonut hankkeeseen näkemystä. Valitut vertailukriteerit ovat relevantteja. Analyysi ja johtopäätökset eri vaihtoehtojen keskinäisestä paremmuudesta on myös systemaattinen ja läpinäkyvä. Eri vaihtoehtojen riskejä ei erikseen arvioida, mutta tämän arvioinnin voi tehdä arviointikehikoiden perusteella. Kilpailun avautuminen näyttää realistiselta, jolloin siihen liittyy olennaisesti riski ST:n menestymisestä kilpailussa sen avauduttua kokonaan. Liikelaitoksen luonteeseen (osana valtiota) liittyvä argumentti kuitenkin putoaa pois liikelaitosmallin EU komission kannan seurauksena. Yhteen liikelaitokseen päädytään muutoin perustellusti ja perustelut painottuvat asiakas/turvallisuuskulmaan sekä henkilöstöpoliittisiin syihin.

3) Sisäisen tuotannon markkina-analyysi tarkastelee väylänpidon ja merenmittauksen markkinoita pitkälle siitä näkökulmasta, miten sisäinen tuotanto voisi myydä tuotteitaan muille asiakkaille kuin MKL:lle. Lopputulos on, että markkinat ovat vaatimattomat ja supistumassa ja ST:n pääasiakkaaksi jää MKL. Kilpailun avautumista analyysi pitää realistisena ja toteaa markkinoilla olevan potentiaalia nykyisten toimijoiden lisäksi. Tämä onkin olennaista kun tarkastellaan eriyttämistä liikennepoliittisesta ja asiakkaiden näkökulmasta. Pitkällä aikavälillä on tärkeintä, että valtio tilaajana voi hankkia asiakkailleen tarvittavat väyläpalvelut toimivina, turvallisina ja taloudellisina. Kun väyläpalvelut avataan kilpailulle, voidaan oman tuotannon eriyttämisen avulla varmistaa asiakkaille laadukkaat palvelut siirtymäaikana. Tuotannon asiana on kehittää toimintansa kilpailukykyiseksi. Tämä näkökulma, joka on MKL:n esitysten perusargumentti, ei nouse juuri lainkaan esille markkina-analyyseissä.

Analyysin mukaan ST:n nykyisen henkilöstön tai kaluston siirtäminen liikelaitokselle, uudelle tai jollekin vanhalle aiheuttaa sen, ettei tuottavuuspotentiaalia voida realisoida varsinkaan, jos tehdään siirtymäsopimus. Seurauksena olisi ST:n liian suuri kustannusrasitus ja häviäminen avautuvassa kilpailussa ja edelleen kiihtyvä saneeraustarve. Tällainen näkemyksen taustalla täytyy olla joitakin olettamuksia, joiden mukaan

- 1) siirtymäsopimus on pysyvä tai erittäin pitkäaikainen,
- 2) kilpailu avataan riippumatta siirtymäsopimuksesta,
- 3) ST häviää kilpailuttamiset
- 4) liikelaitoksen ainoa keino henkilöstön vähentämiseen on luonnollinen poistuma ja
- 5) ei ole muita keinoja kausivaihtelujen tasaamiseen kuin töiden hankkiminen muilta toimijoilta.

Nämä olettamukset eivät vaikuta oikeilta. Siirtymäajallehan löytyy realistinen pohja aikaisemmista kokemuksista. Siirtymäaika tuskin voi olla merkittävästi pitempi tai lyhyempi kuin muissa vastaavissa liikelaitosratkaisuissa, koska muutoin valtio työnantajana kohtelee henkilöstöään epä johdonmukaisesti ja eriarvoisesti. Kilpailun avaaminen on selviö, mutta se voidaan porrastaa siirtymäajan mukaisesti. Henkilöstön vähentämiseen joudutaan luultavasti käyttämään muitakin menettelyjä kuin luonnollista poistumaa. Näitä menettelyjä voidaan niin sovittaessa käyttää myös siirtymäaikana.

Yhden liikelaitoksen (tai yhden valtionyhtiön) ongelmia käsitellessään analyysi on kovin yksioikoinen. Väitetään, ettei tuottavuuspotentiaalia voida realisoida yhdessä liikelaitoksessa/yhtiössä? Siirtymäsopimuksella ei sitouduta nykyiseen henkilöstömäärään. Sopimus merkitsee vain sitä, että siirtymäkauden ajan sopeuttamista toteutetaan luonnollisen poistuman lisäksi vain sovituilla tavoilla ja kilpailun avaamisen tahdissa. Palveluprojektien hyödyntämisen merkitys on siinä, että ST voisi toimia kilpailukykyisesti kilpailun avautuessa. Väite, että yhdessä liikelaitoksessa/yhtiössä ei ole mahdollisuuksia tasata kausivaihteluita ei pidä paikkaansa, koska kausivaihteluiden tasaamiseen on olemassa ja mm. rakennusosalalla toteutetaan muitakin ratkaisuja kuin lisätyön hankkiminen talvikaudeksi muualta.

Tuotannon palvelujen pilkkominen ja luovuttaminen henkilöstöineen ja koneineen sopimustoimijoille voi merkitä samanlaista – ja palvelujen saatavuuden kannalta hallitsematonta – ongelmatilannetta. Varsinkin jos halutaan MKL:n henkilöstön kohdalla pitää kiinni vastaavista siirtymäehdoista kuin muissa väylälaitoksissa. Tuottavuuspotentiaalin hyödyntäminen vaikeutuu myös tässä vaihtoehdossa osan tuotannon resursseista jäädessä tilaajan organisaatioon.

4) Liikelaitoksen Business Case. Laadittu vertailu osoittaa ST:n ongelmat kilpailun avautuessa. Riskinä on menettää 40 % tai enemmänkin nykyisestä markkinaosuudesta ja vastaavien uusien palvelujen kehittäminen on todella haasteellista. Liikevaihdon jäämiseen pysyvästi alemmalle tasolle on varauduttava. Se merkitsee tarvetta määrittää nopeastikin sisäisen tuotannon haluttua asemaa markkinoilla tulevaisuudessa. Tilanne on verrannollinen Tieliikelaitoksen markkinoiden menetykseen, joka hoidon markkinoilla on suhteellisesti samaa suuruusluokkaa – kuten myös henkilöstön väheneminen.

Eri vaihtoehtojen vertailussa olisi ollut kohtuullista pitää esillä myös nykyistä tilannetta. MKL:n on nyt vaikea avata kilpailua väylätuotannossa muutoin kuin pilottimielessä eikä ST voi osallistua näihin kilpailuihin, koska se on osa tilaajaa. Toiminta jatkuu ennen eriyttämistä varmasti korkealla kustannustasolla ja näin on jatkettu jo vuodesta 2005.

5) LVM:n raportti eriyttämisestä. Sellainen raportissa esitetty näkemys, että yhden liikelaitoksen (nyt valtionyhtiön) perustaminen ei olisi mahdollista, ei ole mielestäni perusteltu. Oletamus, että liikelaitoksella olisi markkinoilla monopoli ja aitoja markkinoita olisi vaikea kehittää, on ristiriidassa samassa raportissa todetun markkinoilla olevan kiinnostuksen ja hankintakokeilujen onnistumisen ja kanssa. Lisäksi näkemys on ristiriidassa raportissa esitetyn kannattavuusongelman kanssa. Markkina-analyysi itse osoittaa kilpailun avautumisen ja markkinoiden kehittymisen mahdollisuuden toisaalta ja uusien markkinoiden haasteellisuuden toisaalta. Kun MKL avaa kilpailun asteittain, on sisäisellä tuotannolla yhtenä markkinatoimijana haasteellinen tilanne menestyä kilpailussa. Kilpailun avautumisesta tuskin seuraa, että liikelaitoksella/yhtiöllä olisi markkinoilla monopoli.

Näkemys siitä, että valtio ei voisi perustaa liikelaitosta (tai eriyttää kokonaisuutena), jolla ei ole liiketaloudellisia toimintaedellytyksiä on yleisellä tasolla selkeä. Onko näin todella sisäisen tuotannon kohdalla, ei ole tehtyjen laskelmien perusteella ollenkaan selvää. Mikäli sisäiselle tuotannolle halutaan luoda toimintaedelly-

tykset yhtenä toimijana markkinoilla, sen taloudelliset lähtökohdat tulee luoda asianmukaisiksi ottaen huomioon siirtymäajat ja sopeuttamistarpeet.

Toimivien markkinoiden syntyminen ei ole kokonaan riippuvainen siitä, meneekö ST markkinoille yhtenä kokonaisuutena vai pienempinä palasina. Tieliikelaitoksen (Destian) tapauksessa markkinat toimivat väylänhoidossa ja sen tilanne oli hyvinkin vertailukelpoinen MKL:n sisäisen tuotannon kanssa hankintapilotteja ja sopeuttamistarvetta myöten.

Yhtenä kokonaisuutena eriyttämistä vastaan esitetyt perustelut eivät vakuuta. Sisäisen tuotannon eriyttämistä osina on vielä perusteltu synergian puuttumisella, mikä mielestäni ei ole mitenkään yksiselitteistä ja riippuu siitä, mikä olisi sisäisen tuotannon liiketoimintakonsepti. Se, että yksityiset markkinatoimijat ovat kiinnostuneita yksittäisten palvelujen tuottamisesta, tukee kilpailun avautumista eikä ole perustelu pelkästään ST:n pilkkomiselle. Sama koskee hankintakokeiluja. Henkilöstön mahdollisuudet tulla toimijoiksi markkinoilla on tietenkin mahdollista kilpailun avautuessa koska hyvänsä.

ST:n eriyttäminen osina voisi mielestäni olla perusteltua, jos ST ei menesty kilpailuilla markkinoilla. Eli päädyttäisiin sellaiseen tilanteeseen, jossa ST ei kykene kehittämään ja sopeuttamaan toimintaansa kilpailutilanteeseen ja menettää markkinaosuuttaan siinä määrin, että toiminta lisäsopeuttamisesta huolimatta on selvästi kannattamatonta. Tämä tuskin olisi seurausta uhaksi todetusta ST:n monopolista. Vaikka ST:n markkinaosuus kohtalaisella varmuudella alenee merkittävästi, voi se mielestäni varsin hyvin säilyä ja kehittyä hyvänä toimijana väylänpidon ja merenmittauksen markkinoilla. Edellytyksenä on tietenkin toiminnan merkittävä sopeutus.

Raportissa ei oteta huomioon eriyttämiseen liittyvää kolmea olennaista seikkaa.

- 1) Liikenteen toimivuuden ja turvallisuuden kannalta on erittäin tärkeää, että eriyttämisprosessin kuluessa varmistetaan tuotettujen palvelujen laatu ja saatavuus asiakkaille. Kyse on meriliikenteen taloudellisuudesta ja turvallisuudesta. Tässä suhteessa kokonaisuutena eriyttämisellä ja kilpailun asettaisella avaamisella on merkittävä, ellei peräti ratkaiseva etu muihin ja ennen muuta osina eriyttämiseen verrattuna. Myös vastuu ratkaisumallin onnistumisesta kytkeytyy enemmän tähän kysymykseen kuin nopeaan tuottavuuspotentiaalin realisoimiseen tai siirtymäaikoihin.
- 2) Ratkaisun henkilöstöpolitiikalla on merkitystä valtiotyönantajan kannalta paitsi sinänsä, myös suoraan väylänpidon ja merenmittauksen osaamiseen ja motivaatioon liittyen ja
- 3) Sinänsä hyväkään eriyttämisratkaisu ei ole paljon arvoinen, jos sillä ei ole läpiviennin mahdollisuuksia. Osina eriyttämiselle ei näytä löytyvän haastattelujen perusteella oikeastaan mitään kannatusta MKL:n johdon, sidosryhmien tai henkilöstön puolella. Heidän motivaationsa ratkaisun toteuttamisessa ja palvelujen varmistamisessa on kuitenkin olennaista. Palvelutuottajilla pilkkomispyrkimyksiä kohtalaisella varmuudella on tietopyyntöönkin liittyen, mutta sisäisen tuotannon luonteen ja koon huomioon ottaen tämä ei liene ratkaisevaa, kunhan kilpailua avataan luvatusi.

6) MKL:n raportti sisäisen tuotannon eriyttämisestä perustamalla tuotanto-liikelaitos. Raportissa on tarkasteltu henkilöstön sopeuttamismallia monipuolisesti ja erikseen sekä liikelaitosvaihtoehdon että osina eriyttämisen tapauksissa. Osina eriyttämiseen liittyy todennäköisesti huomattavan osan tuotannon henkilöstöstä jääminen tilaajan sopeutettavaksi, mikä on huono ratkaisu. Ylipäättään koko tuotannon henkilöstön tulisi siirtyä eriyttämisessä pois tilaajavirastosta. Mikäli hyödynnetään palveluprojekteja, niissäkin työskentelevien tulee siirtyä tuotannon mukana, vaikka MKL vastaisikin palveluprojektien tilauksista. Kannattaa huomata, että EU komission Tieliikelaitosta koskevassa ratkaisussa Tieliikelaitoksen sopeuttamismalliin ei kohdistettu moitteita.

Tietopyyntö osoittaa osina eriyttämisen mahdollisuuden, mutta myös ongelmat. Vain pari suurta toimijaa on halukas neuvottelemaan suurista kokonaisuuksista ja ottamaan koko henkilöstön, mikä aiheuttaa ongelmia kilpailun avaamiselle ja tuotavuuspotentiaalin hyödyntämiselle yhtä hyvin kuin kokonaisuutena eriyttämisessä. Toisaalta pienemmät toimijat haluavat ottaa vain valikoidusti henkilöstöä ja kalustoa, mistä syntyy muita ongelmia. Osina eriyttäminen voi muodostua hallitsemattomaksi sekä toiminnallisista että työmarkkinapoliittisista syistä. Lisäksi tietopyyntö vahvistaa näkemystä kilpailun avautumisen mahdollisuuksista ja myös siitä, että joillakin yksittäisillä osa-alueilla (eräät kanavatoiminnot) on vaikea löytää markkinatoimijoita.

ST:n liiketoimintasuunnitelman päivityksessä on menty varovaisempaan suuntaan luultavasti LVM:n teettämän markkina-analyysin ja tietopyynnönkin pohjalta. Suunnitelman realistisuutta mm. henkilöstömäärän suhteen on vaikea arvioida. Suunnitelma kuitenkin ilmeisesti pohjautuu 2010 käynnistyvään liikelaitokseen, jolla olisi 3 – 4 vuoden mittainen siirtymäaika. Noin 60 htv olisi lisäksi palveluprojekteissa ja muu poistuma olisi eläkepoistumaa. Todennäköisesti sopeuttamisessa joudutaan etenemään myös muita sopeuttamisratkaisuja hyödyntäen siitä syystä, että sisäisen tuotannon on myös rekrytoitava poistuvien osaajien tilalle uutta väkeä.

Liikelaitosmallin ja osina eriyttämisen vertailu on hyvin laadittu. Siinä tulevat esille myös edellä esittämäni, kokonaisuutena eriyttämistä puoltavat perustelut ja toisaalta riskit, joita osina eriyttämisessä otettaisiin.

Henkilöstön kannanotossa esille nousseet näkökohdat tulevat esille myös tehdyissä haastatteluissa. Henkilöstö pitää kiinni yhteisestä näkemyksestään, että tuotannon jatkaminen osana tilaajaviranomaista on paras vaihtoehto. Lisäksi todetaan, että paras huonoista eriyttämisvaihtoehdoista on eriyttäminen kokonaisuutena. Toisaalta haastatteluista ja tietopyynnöistä käy selville, että muitakin kantoja (mm. yrittäjäys ja merenmittauksen eriytyminen omaan) on ainakin yksittäisillä henkilöillä.

5 Haastattelutulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset

5.1 Sisäisen tuotannon nykyisen toiminnan laatu ja kustannustehokkuus

Haastateltujen näkemykset ovat kutakuinkin yhteneviä. Nykytoiminnan laatu on kunnossa. Johdon ja sidosryhmien taholta tuodaan esille ylilaatukysymys, missä nähdään olevan kysymys enemmänkin palvelutasomäärittelyjen puutteellisuuksista kuin systemaattisesta ylilaadusta. Yhtä hyvin varsinkin johdon ja sidosryhmien tahoilla nähdään, että kustannustehokkuudessa on parantamisen varaa ja tarvetta, mistä on näyttöä mm. kilpailuttamispiilottien kautta.

Omana työnä tuotettujen palvelujen laatu määräytyy helposti paitsi asiakkaiden tarpeista, myös oman tuotannon sisäisten (työllistyminen jne.) intressien perusteella. Seurauksena on tehottomuutta ja lisäkustannuksia, joiden perusteluna on tuotannon näkemys tarpeellisesta laadusta ja sen edellyttämistä resursseista. Tämä puoltaa tilaaja – tuottaja –mallin käyttöönottamista, jossa laatuvaatimukset ovat tilaajan vastuulla asiakkaisiin päin ja tuotanto tekee sovittua laatua. Kustannustehokkuus syntyy sitten kilpailun, mutta osittain myös uuden vastuunjaon ja roolin seurauksena.

5.2 Johdon, sidosryhmien ja henkilöstön suhtautuminen nykyiseen kehitystilanteeseen

Nykytilanne on sietämätön ja siitä pitää päästä nopeasti eroon. Selvityksiä ja ehdotuksia ja lisäselvityksiä on tehty neljä vuotta. Mitä enemmän aikaa kuluu, sitä hankalammaksi tilanne muuttuu. Haastatellut eivät näe päättämättömyyden syitä. Eriyttämisen tarve on johdon ja sidosryhmien mielestä päivänselvä. Henkilöstö vastustaa, mutta jos eriyttäminen tehdään, henkilöstö ilmiselvästi haluaa eriyttämisen tapahtuvan yhtenä kokonaisuutena. Kilpailun avaamisen nähdään johdon ja sidosryhmien mielestä onnistuvan, mistä on näyttöä erillisissä selvityksissä ja toteutettujen piilottien kautta. Henkilöstön pelot kohdistuvat kilpailun avautumiseen, mihin onkin muutostilanteessa kiinnitettävä erityistä huomiota.

5.3 Eriyttämisen esteet ja ongelmat

Eriyttämisen esteet eivät ole MKL:n johdossa tai sidosryhmissä. Ne kannattavat eriyttämistä. Eriyttämisen toteutumista pidetään arvattavasti henkilöstönkin keskuudessa todennäköisenä ja henkilöstön piirissä voidaan arvioida olevan valmiuksia yhtenä kokonaisuutena eriyttämiseen.

Eriyttämisen esteeksi näyttää muodostuneen omistajaohjauksen korostunut näkökulma sisäisen tuotannon menestymiseen MVR –alan toimijana. Lisäsyynä lieinee liikelaitosmallin poistuminen ratkaisumallivalikoimasta. Pidetään riskinä, että sisäinen tuotanto ei menestykään kilpailuilla markkinoilla ja siksi on lähdetty etsimään muita vaihtoehtoja, kuten sisäisen tuotannon osina myymistä ja pilkkomista. Todellisuudessa eriyttämistä joudutaan harkitsemaan ennen muuta liikennepoliittisesta näkökulmasta silmällä pitäen kuljetusten toimivuutta ja turvallisuutta. Tämän lisäksi eriyttämistä joudutaan pohtimaan johdon ja sidosryhmien kannalta sekä myös henkilöstöpoliittisesta näkökulmasta eriyttämisen hallitun läpiviennin

kannalta. Näin on tultu tilanteeseen, jossa nimenomaan päätöksenteon näkökulma ja siihen liittyen eriyttämismallin valinnan vaikeus haittaa päätöksentekoa.

5.4 Eriyttämistä puoltavat tekijät

Johdon ja sidosryhmien mielestä eriyttämisen tarve on selvä. Sitä puoltavat hyvät ja perusteelliset selvitykset sekä tuotannon kehittämiseen käytetty aika. Palvelut saataisiin hyvin todennäköisesti alhaisemmilla kustannuksilla ja sisäisen tuotannon eriyttäminen yhtenäisenä varmistaisi kuljetusten toimivuuden ja turvallisuuden. Tuotannon eriyttämiselle on myös poliittiset valmiudet ja sitä puoltaa väylävirastojen yhtenäisyyden tarve – myös henkilöstön tasavertainen asemointi väylänpidossa. Henkilöstön edustajien näkemyksissäkin nousee esille joitakin samoja elementtejä. Eriyttämiselle on sinänsä selkeät edellytykset.

5.5 Kilpailun avaaminen

Kilpailun avaaminen on johdon ja sidosryhmien mielestä selvästi mahdollista, mistä on näytöt pilotoinnin kautta ja tehdyissä selvityksissä. Joissakin tuotteissa ja palveluissa, kuten väylänpidossa ja avomerimittauksissa voidaan edetä nopeammin ja toisissa, kuten matalanveden mittauksissa ja kanavien kunnossapidossa tarvitaan markkinoiden kehittymistä. Kilpailun ongelmina henkilöstön edustajat viittaavat mittausten luvanvaraisuuteen, väylänpidon pätevyyksiin ja tilaajan hankintaosaamiseen.

Kilpailun avaaminen on siis selvästi mahdollista, mutta vaatii tilaajalta osaamista markkinoiden kehittämisessä sekä hankintamallien soveltamisessa. Tämä edellyttää myös hankinnan resurssien lisäämistä. Toisaalta markkinoiden ja hankinnan kehittämistarpeet eräissä palveluissa sopivat hyvin sisäisen tuotannon kehittämistarpeisiin ja todennäköisiin siirtymäaikoihin. Sisäinen tuotanto saa tarvitsemaansa aikaa sekä kehittyä että sopeutua uuteen rooliinsa.

5.6 Tuotannon eriyttämisen henkilöstöpolitiikka

Johdolla, sidosryhmillä ja henkilöstöllä on pitkälle yhteinen näkemys hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta muutoksessa. Kaikki valtion henkilöstöpolitiikan välineet tulee hyödyntää muutoksessa. Eriyttämismalli liittyy myös henkilöstöpolitiikkaan. Siirtymäaika nähdään tarpeellisena henkilöstön sopeuttamisen ja kilpailun avaamisen sekä markkinoiden kehittämisen näkökulmista. Siirtymäajan pituus vaihtelee kahden ja neljän vuoden välillä vastaajasta riippuen. Esille tuodaan myös muutosturvasopimus, eläketurva, palveluprojektit ja koulutusmahdollisuudet.

Henkilöstöpolitiikan näkökulmasta on selvää, että eriyttämismallin tulee olla yksi valtionyhtiö, siirtymäajan niissä tuotteissa ja palveluissa, joita jo tuotetaan markkinoilla (rakentamistehtävät ja suunnittelu) kaksi vuotta ja väylänpidossa sekä merenmittauksessa kolme tai neljä vuotta. Palveluprojekti on harkinnan arvoinen asia, millä tuotannon kilpailukykyä on mahdollista parantaa siirtymäajan sisällä. Näillä keinoilla sisäisen tuotannon markkinoilla menestymisen riskiä voidaan vähentää ja jaksottaa, turvata kuljetusten turvallisuus ja avata kilpailua hallitusti.

5.7 Eriyttämisen ratkaisumalli

Vaihtoehtoisina malleina eriyttämiseksi esitettiin

- a) yksi valtionyhtiö
- b) kaksi valtionyhtiötä (merenmittaus ja väylänpito),
- c) toimintojen siirtäminen/myyminen nykyisille liikelaitoksille tai valtionyhtiöille, toimintojen pilkkominen ja myyminen osina yksityisille yhtiöille ja
- d) joku muu ratkaisumalli.

Johdon ja sidosryhmien mielestä yksi valtionyhtiö on selvästi paras ratkaisumalleista. Henkilöstön mukaan nykyinen oman tuotannon malli on paras, mutta eriyttämismallivaihtoehdossa paras on yksi valtionyhtiö (paras huonoista). Perusteluna on tuotantokokonaisuuden säilyminen suuressa muutostilanteessa (samassa veneessä), tuotannon kehittämissuunnitelmien hyödyntäminen, liikelaitoksen lähinnä korvaava vaihtoehto, nopeuttaa muutosprosessia ja jättää mahdollisuuden muihin ratkaisuihin jatkossa.

Kahta valtionyhtiötä pidetään huonona/kelvottomana ratkaisuna koon vuoksi ja koska hallinnollisten tukipalvelujen suhteellinen osuus kasvaisi. Toimintojen pilkkomista pidetään erittäin riskialttiina ratkaisumallina, jonka läpivienti nähtiin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi. Henkilöstön mielestä pilkkominen on viimeinen asia, mikä pitäisi tehdä.

PilkkomISRatkaisulla ei näytä olevan minkäänlaista kannatusta oikeastaan minkään ryhmän paitsi ehkä yksityisten palveluntuottajien keskuudessa. Sielläkin nähdään tärkeimpänä, että eriyttäminen syntyy ja kilpailu avataan jollakin ratkaisulla. Näistä syistä pilkkomISRatkaisun läpivientimahdollisuuksia voidaan pitää käytännössä valtionhallinnossa lähestulkoon olemattomina.

Arvioni on, että eriyttämismallin valinnan tulisi perustua ensisijaisesti liikennepoliittiseen näkökulmaan kuljetusten edullisuudesta ja turvallisuudesta asiakkaille. Tämä näkökulma, läpiviennin mahdollisuudet ja riskien vähäisyys puoltaa selkeästi yhtä valtionyhtiötä väylänpidon ja merenmittauksen eriyttämISRatkaisuna. Varsinkin kun otetaan huomioon johdon, sidosryhmien ja henkilöstön näkemykset asiassa sekä sen, myös LVM:n esille tuoman mahdollisuuden, että yksi valtionyhtiö antaa mahdollisuuden jatkoratkaisuihin asiassa.

5.8 EriyttämISRatkaissuon toteuttaminen

EriyttämISRatkaissu on haastattelujenkin pohjalta haasteellinen. Se on sitä kaikissa vaihtoehdoissa.

Näyttää selkeältä, että asiassa pitää tehdä ensimmäiseksi linjauspäätös. Se voidaan tehdä ministerivaliokunnassa. Hyvä olisi, jos asiasta kyettäisiin päättämään ennen kesälomakautta. Linjapäätös on yksinkertainen, sillä luodaan selkeä tahtotila eriyttämISRatkaissuon toteuttamiseen päättämällä eriyttämISMallista, toteuttamisen aikataulusta ja käynnistetään yksityiskohtainen valmistelu. Myös henkilöstöpolitiikkaa voidaan linjata.

Eriyttämiproessiin liittyviä näkökohtia tulee esille paljonkin haastatteluissa. Kilpailuttamisohjelman päivitys, toimitusjohtajan palkkaaminen ulkopuolelta tuotannon vetäjäksi, tilaajan hankintaosaamisen ja valvontaresurssien parantaminen, sopeuttamisohjelman valmistelu, muutosturvasopimuksen valmistelu, yhtiöittäminen ja MKL:n hallintosäädösten valmistelu, aloittavan taseen ja omaisuuden siirron valmistelu jne.

Haastatteluissa tuotannon ja tilaajan rajapintaa pidetään selvänä, mutta rajapinta ei ole itsestään selvä. Tilaajan ja tuottajan jakotilanteissa tilaaja yleensä on, niin kuin nyt MKL:ssä resurssien jaon suhteen paljon tuotantoa paremmassa asemassa. Tilaajalla on voimaa tehdä päätöksiä asiassa varsinkin kun useimmat vastuulliset osaajat katsovat luontevasti olevansa ja jäävänsä tilaajaorganisaation. Henkilöstö pyrkii seuraamaan esimerkkiä eikä tuotannon puolelle ole tungosta. Hyviä esimerkkejä löytyy rajapinnoista, joissa ei ole itsestään selvää sijoittumiskäytäntöä. Tällainen rajapinta on esimerkiksi väyläsuunnittelussa ja suurella todennäköisyydellä myös väylänhoidon tilaajaorganisaatioissa alueilla.

Tärkeä asia sekä liikkeen luovutuksessa että yhtiöittämissä on henkilöstön siirtymiseen liittyvien asioiden valmistelu. MKL:n osalta vaikeusaste kasvaa, koska erilaisia sopimuksia ja henkilöstöryhmiä on paljon. Henkilöstöllä mahdollisesti olevat sellaiset edut tai perinteet (mm. sopimusten paikkakuntasidonnaisuudet), joita markkinatoimijoilla ei ole, vaikeuttavat tuotannon kilpailukykyä. Voi kuitenkin olla, että asiassa kannattaa prosessin kannalta keskittyä nimenomaan siirtymisen perusedellytysten luomiseen kuten muutosturvaan, eläkkeisiin.

5.9 Liikenneviraston merkitys asian kannalta

Sisäinen tuotanto nähdään tärkeänä, mutta ei ehdottomana edellytyksenä liikennevirastolle. Johdossa ja sidosryhmissä on erilaisia näkemyksiä, mutta esille tuodaan, että jos liikennevirasto ja turvallisuusviranomaiset toteutuvat, MKL muodostuu kovin pieneksi tilaajaorganisaatioksi. Esille tuodaan myös pelkästään vesiväylien siirtyminen väylävirastoon. Myös väyläpidon synergia ja liikennejärjestelmäkysymykset todetaan. Toisaalta merelliset toiminnot nähdään omana ”toimialanaan”. Näkemykset sekä johdossa että sidosryhmissä ovat erilaisia. Henkilöstö vastustaa, mutta palveluntuottajat kannattavat väylävirastoa.

6 Selvitysmiehen arvio ja suositukset

Tämä selvitys ja arvio koskevat toimeksiannon mukaan yksinomaan sitä

- millä organisaatoratkaisulla tai ratkaisuilla MKL:n sisäinen tuotanto eriytetään
- miten eriyttäminen tehdään
- miten kilpailu avataan
- miten muutos toteutetaan hyvällä henkilöstöpolitiikalla

Lähtökohtana on siis hallitusohjelmassakin todettu sisäisen tuotannon eriyttäminen. Selvää on, että eriyttäminen tulee toteuttaa. Se on jo viety loppuun muualla väylätuotannossa, eikä ole olemassa mitään perustetta sille, että merenkulkulaitoksen tuotannollinen toiminta jatkaisi laitoksen sisällä virastomuodossa. Tätä ko-

rosta vielä se, että kaikkien tässäkin arvioinnissa tarkasteltujen selvityksen mukaan kilpailua markkinoille syntyy.

Tässä arvioinnissa painotetaan Merenkululaitoksen tehtävää ylläpitää ja kehittää edellytyksiä vesillä tehtäville matkoille ja kuljetuksille. Tärkein arviointikriteeri eriyttämismallille on, miten väylänpidon ja merenmittauksen asiakkaille saadaan hankittua tarvittavat palvelut ja tuotteet mahdollisimman taloudellisesti, turvallisesti ja ympäristö huomioon ottaen. Tästä seuraa, että sisäisen tuotannon menestyminen markkinatoimijana samalla volyymin tai tavalla kuin MKL:n yhteydessä ei ole yhtä tärkeää. Varsinkin, jos palvelut ja tuotteet saadaan kilpailuttamalla edullisemmin ja halutulla laadulla muilta markkinatoimijoilta.

Arviointi perustuu toisaalta asiasta tehtyihin selvityksiin ja niiden arviointiin sekä haastattelujen tuloksiin. Käytettävissä olevan ajan puitteissa tässä yhteydessä ei ole mahdollista mennä eriyttämisen prosessin tai henkilöstöpolitiikan yksityiskohtiin. Niiden määrittely edellyttää eriyttämismallista päättämistä ja tietämystä yksityiskohdista, kuten esimerkiksi tuotannon ja tilaajan rajapinnoista, sopimuksista tai käyttöomaisuudesta.

Väylänpidossa teiden, ratojen ja lentokenttien suunnittelu, hoito ja ylläpito sekä rakentaminen on jo eriytetty tilaajavirastoista liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi lukuun ottamatta MKL:n väylänpidon suunnittelua, hoitoa ja ylläpitoa. MKL:ssä, kuten muuallakin rakentaminen on jo aikaisemmin pääasiassa hankittu kilpailuttamalla alan yrityksiltä.

Liikelaitos on käytännössä suljettu pois vaihtoehtojen joukosta. Tästä seuraa, että ainoa käyttökelpoinen vaihtoehto eriyttää sisäinen tuotanto kokonaisuutena on valtion kokonaan omistaman yhtiön perustaminen. Liikelaitosmallin käyttökelttomuus vaikeuttaa myös sisäisen tuotannon siirtämistä nykyisten liikelaitosten yhteyteen, mikä tuskin tulee muistakaan syistä kyseeseen.

Yhtiö ei ole valtion osa, vaikka valtio onkin yhtiön omistaja. Yhtiö on erillään valtion talousarviosta ja selvästi itsenäisempi päätöksenteossaan kuin liikelaitos. Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon yhtiöittämisessä olisi kysymys valtion strategisesta omistuksesta. Strategia koskisi valtion tarvetta ylipäättään parantaa toimintojensa tuottavuutta ja kustannustehokkuutta, varmistaa samalla oman yhtiön kautta ja siirtymäajoin elintärkeiden liikennepalvelujen saatavuus sekä viedä sellainen oma tuotantonsa markkinoille, joilla jo on ja/tai sinne syntyy kilpailua. Tätä voitaisiin pitää myös osoituksena valtion johdonmukaisuudesta rakenne- ja henkilöstöstrategiassaan.

6.1. Organisaatioratkaisu

Vaihtoehtoisia malleja on tuotu esille kaikkiaan seitsemän. Liikelaitosvaihtoehtoja on tuotu esille useita:

- yksi liikelaitos (väylätuotanto ja merenmittaus sekä suunnittelu ja viittatehdas),
- väylänpito ja merenmittaus erillisissä liikelaitoksissa,

- yhdistäminen olemassa oleviin liikelaitoksiin, kolme vaihtoehtoa (Tieliikelaitos = Destia Oy, varustamoliikelaitos, luotsausliikelaitos) kuhunkin erikseen ja
- meriliikelaitoksen perustaminen sisäisestä tuotannosta, varustamoliikelaitoksesta sekä luotsausliikelaitoksesta ja mahdollisesti Tieliikelaitoksen (Destia Oy:n) lauttavarustamosta

Lisäksi on esitetty kaksi yksityistämisvaihtoehtoa:

- sisäisen tuotannon yhdistäminen yksityiseen tai yksityisiin markkinatoimijoihin ja
- sisäisen tuotannon palveluiden pilkkominen ja kilpailuttaminen pienempinä kokonaisuuksina, jossa vastaanottajia voivat olla yksityiset toimijat tai liikelaitokset

Väylätuotannon ja merenmittauksen eriyttäminen kahteen valtionyhtiöön muodostaa taloudellisesti kovin pienet yksiköt (vrt. Business Case). Väylänpito ja merenmittaus ovat lisäksi keskenään kuitenkin vähäisessä määrin synergisiä toimintoja, varsinkin sisäisen tuotannon mahdollisesti kilpaillessa suunnittelu- ja rakentamistoimeksiannoista.

ST:n yhdistäminen olemassa oleviin liikelaitoksiin tai valtionyhtiöön on hankalaa. Luotsauksen ja myös varustamoliikelaitoksen kohdalla toimiala muodostuu epäselväksi ja ao. liikelaitoksilla on toimintansa kehitysvaihe vielä meneillään. Myös EU-komission kanta estää liikelaitosmallin soveltamisen yhdistämisen kautta. Kun ei tiedetä, mikä luotsausliikelaitoksen ja varustamoliikelaitoksen ratkaisumalliksi tulee, nämä vaihtoehdot eivät ole käytännössä tässä vaiheessa mahdollisia. Destian roolina kannattaisi mieluummin olla sisäisen tuotannon yksi merkittävä kilpailija väylänpidon markkinoilla.

Meriliikelaitos ratkaisuna ei tule kysymykseen nykyisten toimialojen ja toimintamallien (liikelaitos/yhtiö) erilaisuuden vuoksi. Myös kilpailun avaaminen ja toiminnan tehostaminen voi vaikeutua.

YksityistämISRatkaisuina on esitetty sisäisen tuotannon yhdistämistä yksityiseen tai yksityisiin markkinatoimijoihin (suurina kokonaisuuksina) tai sisäisen tuotannon eriyttämistä pienempinä osina toiminto- ja aluekohtaisesti.

Yksityistämistä suurina kokonaisuuksina ei välttämättä ole sellaisenaan tällä hetkellä tarjolla väylätuotannon kohdalla. Merenmittauksen osalta MKL:lle, LVM:lle ja selvitysmiehelle on esitelty ehdotus uuden merenmittausyhtiön perustamisesta. Sinne siirrettäisiin liikkeen luovutusehdoin pääosin merenmittauksen henkilöstö, kalusto ja sovittu työkuorma ja mahdollisesti myös henkilöstö omistaisi yhtiötä. Tämä ratkaisu eroaa valtionyhtiömallista siinä, että merenmittaus yksityistettäisiin lähes yhtenä kokonaisuutena. Osa merenmittauksen henkilöstöä jäisi sopeutettavaksi tilaajan puolella ja väylätuotannon eriyttäminen jouduttaisiin hoitamaan eri tavalla.

Osina eriyttäminen merkitsee sisäisen tuotannon pilkkomista ja luovuttamista useammille yksityisille markkinatoimijoille. Siinä on myönteistä nopea markkinoi-

den synnyttäminen ja onnistuessaan todennäköinen nopea sopeutuminen sekä kustannusten aleneminen. Sen pääongelmat ovat osin samoja kuin suurina kokonaisuuksina yksityistämisen ja liittyvät

- ratkaisumallin hallintaan (useita liikkeen luovutusoperaatioita)
- osan toiminnasta ja henkilöstöstä jäämiseen tilaajan organisaatioon
- siihen, että keskeiset toimijat (johto ja henkilöstö) sekä pääosin sidosryhmät eivät näytä sitoutuvan mallin toteuttamiseen
- eri henkilöstöryhmien kohteluun eri tavoin ja ennen muuta
- palvelujen saatavuuteen liittyviin riskeihin

Suorassa yksityistämisessä otettaisiin huomattavia ja mielestäni tavoitteen kannalta tarpeettomiakin riskejä. Ne liittyvät useisiin neuvottelu- ja sopimuskierroksiin paitsi palveluntuottajien, myös henkilöstön kanssa. Rajapintoja joudutaan järjestelmään uudelleen. Henkilöstöä pitäisi kohdella tasapuolisesti, mutta useiden palveluntuottajien tapauksessa tarjoajilla voi olla erilaisia ajatuksia. Kun johdon ja henkilöstön sitoutuminen on heikkoa, on täysin mahdollista, että prosessi ei onnistu, jolloin sisäisen tuotannon eriyttäminen käytännössä jälleen siirtyy. Ratkaisumalli voi olla todella kallis, jos syntyy palvelujen saatavuuteen ja turvallisuuteen liittyviä riskejä.

Tietopyynnöistä käy selville, että monet tarjoutuneet yritykset ottaisivat henkilöstöä ja kalustoa vain valikoidusti. Ratkaisun kustannustehokkuus laskee, kun henkilöstöä, kalustoa ja kiinteistöjä jää tilaajaviranomaiseen. Viranomaisten kyky ja mahdollisuudetkin sopeuttamiseen ovat olennaisesti muita ratkaisuja heikompia.

Johto, henkilöstö ja sidosryhmätkin pitävät osina eriyttämistä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta lähestulkoon viimeisenä asiana, mikä pitäisi tehdä. Palveluntuottajien näkemys on todennäköisesti tässä erilainen. Tästä seuraa, että osina eriyttämisen läpivienti olisi erittäin vaikeata tai mahdotonta. Jos malli ei saa minkäänlaista hyväksyntää toteuttajien ja asiakkaiden piirissä, sitä voi pitää epärealistisena. Yritys viedä mallia läpi päätöksenteossa todennäköisesti aiheuttaa uuden viiveen sisäisen tuotannon eriyttämiseen.

Sisäisen tuotannon eriyttämisessä keskeistä on sen toteuttaminen niin, että palvelujen saatavuus turvataan ja vesiliikenne sujuu. Tähän liittyviä suuria riskejä ei kannata ottaa myöskään taloudellisessa mielessä. Sisäisen tuotannon liikevaihto on 30 M€n tienoilla. Toisaalta Suomen kuljetuksista 80 % kulkee meritse. Näin ollen valittavan ratkaisumallin tulee ensisijassa varmistaa palvelutuotanto. Pilkkomisvaihtoehdossa tähän liittyy suuri riski.

Yksityistämiskeskitys voi olla ongelma myös siitä syystä, että seurauksena on nopea siirtyminen virastokulttuurista yrityskulttuuriin. Neuvotteluvaiheessa esiin nousevat hinta- ja liikkeenluovutusongelmat yhdessä henkilöstöpoliittisten ja työmarkkinakysymysten kanssa. Liikkeen luovutuksissa joudutaan kohtelevaan siirtyvää henkilöstöä yhdenvertaisella tavalla. Nyt sisäisen tuotannon henkilöstöllä on keskenään erilaisia palvelussuhteen ehtoja ja sopimuksia. Tällaisen prosessin läpivienti voi muodostua ylivoimaiseksi.

Näillä arvioilla parhaaksi ratkaisumalliksi tulee MKL:kin ehdottama sisäisen tuotannon eriyttäminen kokonaisuutena. Kun liikelaitosta ei voida perustaa, mahdollisuudeksi jää siirtää koko sisäinen tuotanto perustettavaan valtionyhtiöön. Tällä ratkaisulla on merkittäviä etuja muihin vaihtoehtoihin verrattuna. Pääasiallinen etu on, että voidaan toteuttaa kilpailun avaava ja kustannustehokkuutta parantava ratkaisu tavalla, joka ei muodosta suurta riskiä palvelujen saatavuudelle tai turvallisuudelle. Toinen merkittävä etu on, että ratkaisuun voidaan sitoutua sekä johdon, todennäköisesti henkilöstön ja selvästi sidosryhmienkin puolella. Kolmantena tekijänä ovat muiden vaihtoehtojen huomattavasti suuremmat riskit tai ongelmat. Neljäs etu on siinä, että valtionyhtiö voi muodostaa ensimmäisen vaiheen prosessissa, jossa myöhemmin on tarvittaessa mahdollista tehdä muita ratkaisuja.

Sisäisen tuotannon eriyttäminen kokonaisuutena yhteen valtionyhtiöön sisältää myös riskejä. Ehkä tärkein on selvityksistä esille käyvä ao. yhtiön menestyminen kilpailussa ja mahdollinen ennakoitua suurempi sopeuttamistarve. Tämä perustuu kilpailun avautumiseen, jossa tuotanto menettää markkinaosuuttaan. Kun samalla mahdollisuudet kilpailla muista toimialan kuin MKL:n toimeksiannoista arvioidaan vähäisiksi, yhtiölle voi tulla kannattavuusongelmia ja lisää sopeuttamistarvetta. Sellainen arvio, että perustettava liikelaitos olisi kannattamaton, ei perustu esitettyihin laskelmiin. Kilpailun avautuminen merenmittauksessa ja väylätuotannossa jää nähtäväksi ja sisäiselle tuotannolle tulee mielestäni antaa, kuten muillekin väylätuotannoille, mahdollisuus toimia markkinoilla kilpailutilanteessa. Siirtymäajoilla valtio varmistaa tuotannon ja markkinoiden kehittymismahdollisuudet, henkilöstöpolitiikkansa toteutumisen ja kilpailun avautumisen sen lisäksi että palvelujen saatavuus turvataan.

Valtionyhtiö sisäisen tuotannon eriyttämismallina on strateginen sijoitus, jolla valtio parantaa kustannustehokkuuttaan, avaa kilpailua sellaisissa tuotteissa ja palveluissa, jotka soveltuvat markkinoilla tuotettaviksi sekä toteuttaa johdonmukaisesti rakennestrategiaansa ja henkilöstöpolitiikkaansa. Samalla valtio palvelujen tilaajana tällä ratkaisulla varmistaa elinkeinoelämälle tärkeiden palvelujen saatavuuden ja turvallisuuden.

6.2. Eriyttämisprosessi

Eriyttämisprosessi on erilainen kussakin ratkaisumallissa. Tässä tarkastellaan vain yhden valtionyhtiön eriyttämisprosessia.

Ensimmäisessä vaiheessa asiassa tulee tehdä linjapäätös, jossa päätetään organisaatoratkaisu, kilpailun avaaminen, yleinen henkilöstöpolitiikka, yksityiskohtaisen valmistelun käynnistäminen, valmisteluvastuut ja aikataulu. Tätä ennen tulee tehty taloudelliset laskelmat päivittää yhtiöittämisratkaisuun soveltuviksi. Samassa yhteydessä tulee ottaa vastuu ja linjata, millä tavalla valtio panostaa ratkaisun syntymiseen. Päätös voidaan tehdä hallinnon ja aluekehityksen, mutta myös talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Mikäli ratkaisu halutaan tehdä hyvin, taloudellinen panostus muutoksen läpiviemiseen kannattaa varmasti.

Päätös voi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto yhtiötetään 1.1.2010 yhteen valtionyhtiöön, johon siirtyvät nykyisin Merenkululaitoksessa olevat merenmittauksen ja väylänpidon tuotannollinen toiminta, mukaan lukien väyläsuunnittelu sekä viitta- ja ponttonitehdas. Perustettavaan yhtiöön siirtyy sisäisen tuotannon henkilöstö, kalusto ja tarvittavat kiinteistöt. Merenkululaitoksesta muodostetaan samalla muiden väylälaitosten tapaan tilaajaviranomainen, joka hankkii merenmittauksen ja väylätuotannon tuotteet ja palvelut kilpailuttamalla markkinoilta. Merenkululaitos avaa kilpailun kolmen vuoden siirtymäkauden aikana asteittain, minä aikana tuotantoyhtiö kehittää ja sopeuttaa toimintansa kilpailutilanteeseen. Valtio noudattaa ratkaisussa johdonmukaisesti henkilöstöpolitiikkaa, joka turvaa henkilöstön aseman ja palvelussuhteen ehdot siirtymäaikana. Yhtiöittäminen on strateginen ratkaisu, jolla parannetaan tuotannollisten toimintojen kustannustehokkuutta ja avataan kilpailu tuotteissa ja palveluissa, joissa jo on tarjontaa markkinoilla, mutta myös varmistetaan meriliikennepalvelujen laatu ja saatavuus muutosprosessin aikana.

Organisaatoratkaisuna siis olisi yksi valtionyhtiö, mikä merkitsee toisaalta yhtiöittämislain valmistelun käynnistämistä. Samalla on valmisteltava Merenkululaitosta koskevien hallintosäädösten muutos, ellei niitä kytketä väylävirastoa koskevaan valmisteluun. Yhtiöittämislakien rinnalla valmistellaan yhtiön aloittava tase ja omaisuuden siirrot. Merenkululaitoksen hallintosäädöksiin tulee kilpailun avaamista koskeva siirtymäsäännös.

6.3. Kilpailun avaaminen

Kilpailun avaaminen tapahtuisi asteittain. Kilpailua toteutetaan jo väylärakentamisessa ja suunnittelussa, eikä sisäisellä tuotannolla mielestäni ole estettä osallistua näihin kilpailutuksiin eriyttämisen jälkeen, kun kilpailu on avattu. Sen sijaan merenmittauksessa ja väylätuotannossa, lähinnä hoidossa siirtymäajat ovat paikallaan. Siirtymäaika antaa tilaajalle, tuotannolle ja myös markkinoille aikaa valmistautua kilpailuun. Samalla henkilöstön sopeuttamiselle saadaan aikaa. Kokonaisratkaisussa myös markkinat tarvitsevat aikaa, koska nopeissa kilpailutuksissa markkinat voivat sulkeutua pitkäksi aikaa varsinkin kun kyse on pitkäaikaisista palvelusopimuksista. Siirtymäaikoja on väylälaitoksissa sovellettu erilaisia, joista pisin oli Tielaitosratkaisussa hoitoon sovellettu neljä vuotta. Suunnittelu ja rakentaminen avattiin kilpailulle Tielaitoksessa kahdessa vuodessa. Pitkä valmistelu-kausi ja tuotannon koko perustelevat kolmen vuoden siirtymäaikaa.

6.4. Henkilöstöpolitiikka

Ratkaisun henkilöstöpolitiikassa valtion tulisi olla johdonmukainen. Tämä kytkeytyy myös eriyttämismalliin. Muilla eriyttämismalleilla kuin yhdellä valtionyhtiöllä voi olla vaikea toteuttaa johdonmukaista henkilöstöpolitiikkaa. Johdonmukaisuus merkitsee sitä, että tulisi noudattaa kohtuudella muissa väylälaitoksissa ja MKL:n aiemmissa liikelaitosratkaisuissa toteutettua henkilöstöpolitiikkaa ja muutosturvaa. Vain perustelluista syistä voi olla tarpeen poiketa näistä aikaisemmista linjauksista. Tiedossani ei ole tällaisia syitä.

Henkilöstö siirtyisi valtionyhtiöön vanhoina työntekijöinä ja kilpailu avattaisiin kokonaan kolmen vuoden kuluessa, mikä olisi myös muutosturvan pituus. Kolmen

vuoden aikana yhtiön henkilöstön sopeuttaminen tapahtuisi pääasiassa luonnollisen poistuman, mutta myös erikseen muutosturvasopimuksessa sovittujen muiden menettelyjen avulla. Yhtiöittämisratkaisun kannalta on olennaista, että Merenkululaitos voi toteuttaa siirtymäaikana erillisiä palveluprojekteja, joihin sopeutettavaa henkilöstöä voidaan siirtää. Tällaisia projekteja on MKL:lla tarjolla useita. Niiden rahoittaminen on olennaisen tärkeä tuki muutokselle, mutta projektit ovat samalla taloudellisesti kannattavia hankemielessä ja liikenteen kannalta. Niitä kannattaakin toteuttaa juuri tässä yhteydessä.

Yhtiöittämisratkaisukin on henkilöstöpoliittisesti vaativa muutosprosessi, puhumattakaan muista eriyttämISRatkaisuista. Yhtiöittäminen edellyttää eläketurvasta huolehtimista suurelle osalle henkilöstöä. Samoin henkilöstön palvelussuhteen ehdot vaihtelevat henkilöstöryhmien välillä. Palvelussuhteet ovat paikkasidonnaisia, mikä vaikeuttaa tarvittavaa joustavuutta kilpailutilanteissa. Kausivaihtelujen helpottamiseksi voidaan tarvita uusia ratkaisuja. Näihin on viitattu eräissä palveluntuottajien ja henkilöstönkin haastatteluissa

Osa henkilöstöpoliittisista kysymyksistä voidaan ratkoa jo Merenkululaitoksen sisällä. Todennäköistä on kuitenkin, että pääosin kysymykset jäävät yhtiössä hoitettaviksi ja eriyttämisen yhteydessä kannattaa keskittyä yhtiöittämisen edellytysten, kuten eläkkeiden ja muutosturvan ratkaisemiseen.

4.3.2008

3193/2008/30/1

Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen tilaajaviranomaisesta**Asettaminen**

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut pääjohtaja Jukka Hirvelän selvityshenkilöksi arvioimaan sitä, millä tavalla Merenkululaitoksen nykyinen sisäinen tuotanto tulee eriyttää Merenkululaitoksen viranomais- ja tilaajatoiminnoista ja avata kilpailulle.

Toimikausi

15.3.2008 - 31.5.2008

Tavoitteet

Liikenne- ja viestintäministeriö päättää selvityshenkilön arvion jälkeen toimintalinjat ja ratkaisumallin, joilla Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto eriytetään.

Tehtävä

Hallitusohjelmassa todetaan, että Merenkululaitoksen tuotantotoiminnot eriytetään. Näin on todettu myös liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009 - 2012, jossa eriyttäminen on ajoitettu vuoden 2010 alkuun. Muut väylävirastot ovat jo niiden tuotantotoimintojen eriyttämisen ja kilpailulle avaamisen jälkeen tilaajaviranomaisia. Samoin Merenkululaitoksesta on jo aikaisemmin eriytetty liikelaitoksiin jäänmurto, yhteysalusliikenne, raskaiden väyläalusten palvelut ja luotsaus.

MKL:n sisäisen tuotannon eriyttämistä viranomaistoiminnasta on valmisteltu Merenkululaitoksessa vuodesta 2004. Valmistelua on tuettu eri vaiheissa konsulttiselvityksin, joissa on esitetty jossain määrin erilaisia näkemyksiä ratkaisumalleista. EU:n komission kannanotto Tieliikelaitoksesta tehtyyn valitukseen merkinnee sitä, että liikelaitosmallin hyödyntäminen eriyttämisratkaisuisissa on poissuljettu.

Selvityshenkilön tulee arvioida MKL:n sisäisen tuotannon kehitystilanne ja laatia perusteltu arvio siitä,

- millä organisaatoratkaisulla tai ratkaisulla ja toteuttamisprosessilla eriyttäminen toteutetaan
- miten kilpailu väylätuotannossa avataan
- miten muutos toteutetaan hyvällä henkilöstöpolitiikalla

Organisointi

Selvityshenkilönä on pääjohtaja Jukka Hirvelä

Selvityshenkilö vastaa arvionsa lopullisesta sisällöstä. Hänen tulee työnsä aikana kuulla MKL:n johtoa, henkilöstöä ja keskeisiä sidosryhmiä.

Kustannus- ja rahoitustiedot

Työ tehdään virkatyönä.

Liikenneministeri



Anu Vehviläinen

Kansliapäällikkö



Harri Pursiainen

JAKELU

Selvityshenkilö pääjohtaja Jukka Hirvelä

TIEDOKSI

Erityisavustaja Jääskeläinen
LPO:n jory
Ministeriön tiedotus
Merenkulkulaitos
HARE

Liite 2: Aikaisemmat selvitykset ja niiden keskeinen sisältö

Vuoden 2005 alussa MKL:n väylänpidon ja merikartoituksen tehtävät eriytettiin tilaajaviranomaisen tehtävistä. Vuoden 2006 tulostavoitteeksi LVM asetti MKL:lle selvittää sisäisen tuotannon eriyttämisen vaihtoehdot ja taloudelliset vaikutukset. Tähän tavoitteeseen liittyen MKL:ssä ja LVM:ssä on tehty sisäisestä tuotannosta, sen kehittämistä ja eriyttämisestä useita selvityksiä. Niistä keskeisiä voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- 1) Sisäisen tuotannon tuotantorakenteen kehittäminen sekä väylänpidon ja merikartoituksen suunnitelmat markkinoiden kehittämisestä ja kilpailun avaamisesta MKL 2004 - 2007
- 2) MKL:n sisäisen tuotannon mahdollisen eriyttämisen selvitys (MKL ja Bearing Point 9/2006)
- 3) Deloitteen laatima MKL:n sisäisen tuotannon markkina-analyysi 3/2007
- 4) MKL:n liikelaitoksen Business Case (BearingPoint 5/2007)
- 5) LVM:n raportti "MKL:n sisäisen tuotannon eriyttäminen" (LVM 6/2007)
- 6) Sisäisen tuotannon eriyttäminen perustamalla tuotantoliikelaitos (MKL ja KPMG 12/2007)

Seuraavassa on pyritty tiivistämään kunkin edellä mainitun raportin keskeinen sisältö edellä tehtyjen johtopäätösten taustaksi.

1) Sisäisen tuotannon kehittäminen sekä väylänpidon ja merikartoituksen suunnitelmat markkinoiden ja kilpailun avaamisesta

Sisäisen tuotannon (ST) kehittämiseksi on toteutettu kuusi tuote /palvelukohtaista projektia, joista teknisissä ja hallinnollisissa tukipalveluissa on neljä osaprojektia. Hanketoiminnan optimointiprojekti on kesken ja valmistunee näinä aikoina. Myös merikarttatuoannon kilpailuttamista on selvitetty, vaikka MKL:ssä onkin päädytty siihen, että toiminto sisältyisi eriyttämistilanteessa tilaajan organisaatioon.

ST:n kehittäminen on kytkeytynyt varsinaista eriyttämistä koskeviin selvityksiin, kuten toimintaympäristöanalyysiin, nykytilaselvityksiin, tilausvolyymeihin, kilpailija- ja kumppanuusselvityksiin sekä taloudellisiin laskelmiin. Tavoitteena on ollut löytää toimintamallit, joiden pohjalta voidaan kehittää tuotantoa, parantaa sen kilpailukykyä ja palvelua sekä harjoittaa miehityssuunnittelua, sopeuttamista ja osamisen kehittämistä, mutta myös optimoida materiaaleja, tukikohtaverkkoa ja alihankintaa. Päämääränä on ollut, että jokainen työntekijä löytää projektin lopputuloksista oman tehtäväl alueensa kehityslinjaukset ja -polun.

ST:n päähaasteet liittyvät tunnistetun kehittämispotentiaalın hyödyntämiseen, mikä edellyttää noin 100 henkilötyövuoden vähentämistä sekä toiminnan voimakkaaseen riippuvuuteen yhdestä pääasiakkaasta: MKL on jatkossakin tuotannon pääasiakas. Lisäksi haasteita liittyy ennen muuta toiminnan kausivaihteluun sekä kilpailun avautumiseen: markkinoiden menetys lisää sopeuttamistarvetta sekä henkilöstöpolitiikkaan: sopeuttaminen hyvällä henkilöstöpolitiikalla ja henkilöstön motiivin säilyttäminen muutoksessa.

Väylänpidon suunnitelmat markkinoiden ja kilpailun avaamisesta sisältävät kilpailuttamisohjelman alkaen sisäiseltä tuotannolta tilaamisesta eriyttämisen jälkeiseen kilpailuttamiseen. Väylänhoidon hankinnassa edettäisiin asteittain sisäisistä ja pilkotuista tilauksista kokonaisvaltaisempiin ja kilpailutettaviin tilauksiin, joita myös pilotoitaisiin. Lopputilanteessa kaikki väylänhoitotyöt kilpailutettaisiin kokonaisvaltaisina hoitourakoina materiaalihankintoineen. Väylien ylläpidon kilpailuttamista on myös pohdittu.

Myös kanavien ja avattavien siltojen käytön ja kunnossapidon avaamista on suunniteltu. Matalaväylillä on käynnissä ostopalvelukokeiluja ja suunnitelmia vuoteen 2010 saakka ulottuvasta kilpailuttamisesta. Syväväyläkanavien kilpailuttamisesta on myös suunniteltu ja suunnitelmista on käyty keskusteluita tuotannon kanssa.

Merikartoituksen osalta merikarttatuoanto on pitkälle kilpailutettu (painaminen, varastointi, markkinointi, myynti ja jakelu). Merenmittauksen kilpailutuksessa on edetty kilpailuttamispilottien kautta (avomerimittaus).

MKL on laatinut erillisen hankintastrategian (2004), missä on tarkasteltu hankinnan volyymejä, nykykäytäntöjä, tuotteiden ja palvelujen kehittämistä, markkinoiden kehittämistä ja kilpailun asteittaista avaamista, palveluntuottajien valintaperusteita, investointien hankintaa, hankintastrategian kriittisiä menestystekijöitä, riskejä ja viestintää.

Hankintastrategiassa on kriittisiksi menestystekijöiksi nostettu tilaajan hankintaosaamiseen liittyvät tekijät, kuten hankinta-asiakirjat ja palvelutasomääritykset sekä asiakkuuksien hallinta, sisäisessä tuotannossa kustannuslaskenta- ja raportointijärjestelmät sekä markkinoiden kehittäminen. Myös riskit on kartoitettu ja tunnistettu ja hallintakeinoja mietitty. Hankintastrategiaan liittyy hankintakokeilusuunnitelma ja markkina-analyysi, jossa on mm. haastateltu 25 potentiaalista palveluntuottajaa sisäisen tuotannon ulkopuolelta

2) MKL:n sisäisen tuotannon mahdollisen eriyttämisen selvitys (MKL, BearingPoint 2006)

MKL valmisteli eriyttämisselvityksensä LVM:n sille asettaman tulostavoitteen pohjalta. Selvityksessä käytiin läpi konsultin tukemana MKL:n sisäisen tuotannon (väylänpito ja merikartoitus kokonaisuutena), haasteet ja tuottavuuspotentiaali sekä sisäisen tuotannon järjestämisvaihtoehdot. Hankkeessa on selvitetty mm. kausivaihtelun merkitystä, palvelujen volyymien kehitystä, tuottavuuspotentiaalia ja eriyttämisvaihtoehtoja. Vaihtoehtoina olivat esillä nollaratkaisu, kokonaisratkaisut (yksi liikelaitos tai kokonaisuutena liittäminen nykyisiin liikelaitoksiin) ja osittaisratkaisut. Näitä arvioitiin valittuja kriteereitä vasten. Kriteereinä olivat talous ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus, asiakkaat, markkinat ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus, tuotannon toiminnallinen tehokkuus sekä henkilöstö ja osaaminen. Tämän perusteella muodostettiin suositus valittavasta eriyttämisvaihtoehdosta perustelluina. Hanke suositteli ratkaisumalliksi yhtä Merenkululaitoksesta eriytettävää liikelaitosta. Perusteluina esitettiin seuraavaa:

- liikelaitoksen luonne osana valtiota, jolloin palvelujen saatavuus voidaan varmistaa
- henkilöstön asema voidaan turvata siirtymäsopimuksella
- toimintaa ja osaamista voidaan kehittää siirtymäajan puitteissa sekä tilaajan että tuotannon puolella
- kilpailun avaamisen aikataulu voidaan sovittaa siirtymäajan puitteisiin
- liikelaitoksella on mahdollisuus laajentaa tuotevalikoimaansa kausivaihteluiden tasaamiseksi
- ratkaisu ei sulje pois siirtymäkauden jälkeen tehtäviä muita tai uusia ratkaisuja

Hankkeessa valmisteltiin myös tarkempi etenemispolku liikelaitoksen toteuttamiseksi. Selvitykseen liittyi henkilöstön yhteinen eriävä mielipide sisäisen tuotannon säilyttämiseksi ja kehittämiseksi Merenkululaitoksen yhteydessä.

Tämän selvityksen perusteella MKL teki LVM:lle esityksensä sisäisen tuotannon eriyttämisestä yhdeksi liikelaitokseksi syksyllä 2006.

3) MKL:n sisäisen tuotannon markkina-analyysi (Deloitte 3/2007)

LVM edellytti keväällä 2007, että ennen lopullista päätöksentekoa sisäisen tuotannon eriyttämisestä (yhdeksi liikelaitokseksi) tarvitaan MKL:n raportin lisäksi vielä tarkempaa tietoa mm. vesiväylätuotannon markkinoista ja tähän perustuen tarkempaa analyysiä eriyttämisen vaihtoehtoista.

Markkina-analyysi sisälsi kaikki sisäisen tuotannon toiminnot Itämeren alueen markkinoilla.

Eriyttämismahdollisuudet rajattiin kuuteen:

1. itsenäinen liikelaitos,
2. yhdistäminen Tieliikelaitokseen,
3. yhdistäminen Varustamoliikelaitokseen,
4. yhdistäminen Luotsausliikelaitokseen ja
5. yhdistäminen yksityiseen tai yksityisiin markkinatoimijoihin sekä
6. merellisen liikelaitoksen perustaminen.

Markkina-analyysissä tarkastellaan Itämeren muiden maiden väylänpidon ja merenmittauksen markkinoita ja todetaan ne suljetuiksi. Tästä seuraa, että MKL:n sisäisen tuotannon palveluille ei löydy merkittäviä kilpailtavia markkinoita lähimaisista. Yhtenä syynä tähän pidetään ST:n kustannusrakennetta. Sen sijaan ST:n tuotamille palveluille löytyy kotimaasta muita palveluntuottajia. Kiinnostusta voi löytyä uusiltakin palvelutoimittajilta. Selvää on, että kilpailuun vaikuttaa tilaajan hankintastrategia ja –osaaminen, kilpailun avaaminen, tuotannon resurssien siirtyminen, väylänpidon ja merenmittauksen rahoituksen kehitys.

Ylipäätään ST:n markkinat eivät kasva ja ovat rajoittuneet. Kysynnästä vastaa pitkälle MKL ja tuotannosta ST. Markkinatoimijat ovat kiinnostuneita markkinan avautumisesta, koska kysyntä on ennustettavissa. Täydellisten markkinoiden syn-

tyminen on epätodennäköistä. ST:n mukaan noin 4 % vuosivolyymistä on tullut MKL:n ulkopuolelta.

Deloitte-analyysi ei suosittele sellaisenaan mitään edellä sanotuista eriyttämisvaihtoehtoista. Deloitte-mukaan palveluita ei voi yhdistää sellaisenaan mihinkään kuudesta vaihtoehdosta. Kaikissa tapauksissa markkinoilla tulee olemaan vain yksi suuri tilaaja. Palvelutarjontaa on ja sitä voidaan luoda lisää kilpailuttamalla. Suositeltavimmaksi eriyttämisvaihtoehdoksi muodostuu ST:n palveluiden pilkkominen ja kilpailuttaminen pienempinä kokonaisuuksina. Tähän edettäisiin markkinoille tehtävän tietopyynnön kautta. Tietopyynnössä kartoitettaisiin myös markkinoimijoiden halukkuutta ottaa vastaan henkilöstöä ja kalustoa palvelutuotantonsa mahdollistamiseksi.

Deloitte-mukaan nykyisiä markkinoita vääristää ST:n asema ja sille suoraan ohjatut toimeksiannot. Laajentamalla palvelujen hankintaa ulkopuolisilta palvelujen tilaajilta voidaan vesiväylämarkkinoiden kilpailutilannetta parantaa ja saavuttaa merkittäviäkin kustannussäästöjä. Perustamalla ST:stä yksi liikelaitos tai yhdistämällä toiminnot kokonaisuudessaan olemassa oleviin liikelaitoksiin voidaan luoda vain väliaikaisia ratkaisuja, joilla ei ole vaikutusta kilpailuympäristöön.

Yhden liikelaitoksen ongelmia ovat selvityksen mukaan

- tuotanto siirtyisi ST:n kilpailijoille niillä alueilla, joilla on jo toimivat markkinat
- kysynnän vähentyessä liikelaitoksen kustannusten karsimistarve kasvaisi
- sitoutuminen siirtymäsopimuksella nykyiseen henkilöstömäärään aiheuttaisi sen, ettei tuottavuuspotentiaalia voitaisi realisoida
- siirtymäsopimus aiheuttaisi sen, että tuottavuuspotentiaalia voitaisiin realisoida vain eläköitymisen kautta
- ylikapasiteetin siirtäminen palveluita tuottavalle liikelaitokselle ei mahdollistaisi kustannushyötyjen saamista
- liikelaitoksen täytyy kehittää omat tietojärjestelmät
- liikelaitosvaihtoehdossa ei ole mahdollisuuksia kausivaihteluiden tasaamiseen eikä pienenevän työkannan korvaamiseen muilta kumppaneilta

Selvityksessä on analysoitu myös muiden eriyttämisvaihtoehtojen, kuten Tieliikelaitokseen, Varustamoliikelaitokseen tai Luotsausliikelaitokseen yhdistämisen ongelmia. Ne ovat selvityksen mukaan samantyyppisiä (siirtymäajat, yhden vahvan tuottajan syntyminen jne.) kuin yhden liikelaitoksen ratkaisussa.

Sisäisen tuotannon yhdistämisestä yksityiseen tai yksityisiin markkinoimijoihin saataisiin selvityksen mukaan suurin kustannushyöty. Viesti markkinoilta kertoo, että ST:n osat sopivat hyvin yksityisten toimijoiden organisaatioihin. Kilpailukyistä toimintaa ei kuitenkaan syntyisi siirtämällä ST:n nykyinen henkilöstö markkinoimijoille, vaan siirrettäisiin vain se henkilöstö ja kalusto, jota tarvitaan. Siirtymäsopimuksella saattaisi tässä olla kustannustehokkuutta vähentävä vaikutus. Riskinä nähdään se, ettei kaikille alueille ja toiminnoille löydy halukkaita palveluntuottajia ja/tai että kysynnän laskiessa kannattavuus pienenee, mikä johtaa palvelujen hintojen kohoamiseen.

Meriliikelaitoksella tarkoitetaan liikelaitosta, johon yhdistettäisiin ST:n lisäksi Varustamoliikelaitoksen ja Luotsausliikelaitoksen toiminnot ja mahdollisesti myös Tieliikelaitoksen lauttavarustamon toiminnot. Selvityksen mukaan toimenpiteestä ei seuraa toimintojen tehostumista ilman mittavia sopeuttamistoimia. Sen sijaan synergiapotentiaalia nähdään olevan mm. kevyen ja raskaan väylänhoidon välillä. Yhden tilaajan rinnalle syntyisi tässä yksi voimakas tuottaja, mikä voisi vaikeuttaa kilpailun avautumista. Selvitys toteaa, että erona Tieliikelaitoksen kehitykseen on markkinoiden kehitys. ST:n kohdalla markkinat ovat laskevat. Riskinä on, että kilpailutilanne säilyy nykyisenä, ja että yhdistettävät organisaatiot jäävät omiksi organisaatioikseen meriliikelaitoksen sisällä. Kustannushyötyjen realisointi ei olisi helppoa ja kausivaihteluiden hyödyntäminen saattaisi pysyä teorian tasolla.

Selvitys päättyy siihen, että

- ST:n markkina-alue on kotimaassa
- markkinoiden koko on supistumassa ja MKL:n ostot muodostavat olennaisen osan kysynnästä
- kaikille ST:n palveluille löytyy jo nykyisin palvelun tuottajia tai kiinnostuneita tuottajia
- kilpailun avaaminen onnistuu

Suosittelavimmaksi vaihtoehdoksi muodostuu ST:n palveluiden pilkkominen ja kilpailuttaminen pienempinä kokonaisuuksia.

4) Liikelaitoksen Business Case (Bearing Point 2007)

Case –tarkastelussa on vertailtu toisiinsa kahta vaihtoehtoa tuotannon eriyttämiselle: Case A, joka sisältää liikelaitokseen sijoittuvat väylätuotannon, suunnittelupalvelut, merenmittauksen ja viittatuotannon sekä Case B, joka sisältää liikelaitokseen sijoittuvat väylätuotannon ja suunnittelupalvelut. Näitä on tarkasteltu kolmea skenaariota vasten: paras, perus ja huonoin.

Nykyisille palveluille on vuoteen 2012 arvioitu 30 % hintojen lasku kilpailun avautumisen seurauksena ja kolmessa skenaariossa ST:n markkinaosuudet olisivat 65, 63 ja 62 %.

Näiden perusteella perusskenaariossa A –ratkaisu on kannattava, mutta sekin huonoimmassa skenaariossa näillä markkinoiden menetyksillä ja hintojen laskulla tappiollinen. Uusien palvelujen hankinnalle tulee merkittävää painoa. Sopeuttamismallissa liikelaitoksen palkkalistoille siirtyminen tapahtuisi maksimissaan kahden vuoden siirtymäajaksi. Tätä pitempi siirtymäaika ei tuo casen mukaan lisähyötyä työllistymisen kannalta ja on erittäin kallis.

Suosituksena on palveluprojektiratkaisu, porrastettu irtisanomisraha, uudelleensijoittumisvalmennus ja konsultin tuki työnhaussa jne. Sopeuttamismallin kustannuksiksi on arvioitu n. 10 M€ kahden vuoden ajalla.

Riskeinä luetellaan uusien palvelujen luominen ja asiakashankinta, kilpailustrategian määrittäminen, uuden liiketoiminnan suunnittelu ja jalkauttaminen. Suositus on liikelaitosmalli A.

5) LVM:n raportti: MKL:n sisäisen tuotannon eriyttäminen (LVM 6/2007)

Liikenne- ja viestintäministeriö laati Merenkululaitoksen sille tekemän esityksen perusteella raportin, joka pohjautui erilliseen konsulttiselvitykseen (Deloitte) sisäisen tuotannon markkinoista.

Raportissa käydään läpi erilaiset vaihtoehdot Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämiseksi. Näitä ovat sisäisen tuotannon kehittäminen MKL:n sisällä, sisäisen tuotannon eriyttäminen MKL:stä yhtenä kokonaisuutena ja sisäisen tuotannon eriyttäminen osina.

Raportti päättyy ehdottamaan jatkovalmistelun perustaksi sisäisen tuotannon eriyttämistä osina. Raportissa perustellaan (Deloitteen markkina-analyysin pohjalta), miksi sisäistä tuotantoa ei ole mahdollista kehittää MKL:n sisällä (ei kestävä ratkaisu pitkällä aikavälillä, kilpailun avaaminen). Merenkululaitokselta edellytettiin sitten tämän mukaista jatkovalmistelua myöhemmin syksyllä 2007.

Raportissa päädytään myös siihen, että sisäisen tuotannon eriyttäminen omaksi liikelaitokseksi yhtenä kokonaisuutena ei olisi mahdollista, koska

- omana liikelaitoksena sisäisellä tuotannolla olisi markkinoilla monopoli ja MKL olisi sen ainoa asiakas. Aitoja markkinoita olisi vaikea kehittää.
- valtio ei voi perustaa liikelaitosta, jolla ei ole liiketaloudellisia toimintaedellytyksiä. Perustettava liikelaitos olisi taloudellisesti suurien haasteiden edessä ja joutuisi joka tapauksessa rationalisoimaan toimintaansa. Kausivaihtelu säilyisi toiminnan rasiitteena. Kyseessä olisi vain tilapäisratkaisu.
- liittäminen yhtenä kokonaisuutena muihin markkinatoimijoihin ei ole hyvä ratkaisu, koska tällainen ratkaisu olisi sisäisen tuotannon palvelujen vähäisen sisäisen synergian vuoksi epäedullinen vastaanottavan toimijan kannattavuuden kannalta. Toimivia markkinoita ei saada syntyämään. Mikään haastatelluista organisaatioista ei ole halukas ottamaan vastaan koko sisäistä tuotantoa.

Raportti päättyy ehdottamaan (Deloitteen tapaan) sisäisen tuotannon eriyttämistä osina. Pääperustelut ovat seuraavat:

- ST:n toiminnoilla (väylätuotanto ja merenmittaus) on vain vähän synergiaa. Parhaan vastaanottavan organisaation etsintä on kullekin toiminnolle paras vaihtoehto. Toiminnan organisointi toteutuu ilman välivaiheita.
- Markkina-analyysin mukaan sekä nykyiset liikelaitokset että yksityiset markkinatoimijat ovat kiinnostuneita ST:n yksittäisten palvelujen tuottamisesta, mutta eivät kokonaisuuksista.
- Kaikilla ST:n osa-alueilla on onnistuneita hankintakokeiluja ja palveluille on saatu kokemusten perusteella tuottajia.
- Henkilöstöllä on mahdollisuus jatkaa omissa nimissään toimintaa, jos se on kiinnostunut palvelujen tuottamisesta.

Jatkovalmisteluksi on esitetty, että MKL perustaa projektin, joka toteuttaa eriyttämiseen liittyvät käytännön toimet. Projekti alkaisi tietopyynnöllä markkinoille.

6) Merenkululaitoksen Sisäisen tuotannon eriyttäminen perustamalla tuotantoliikelaitos (MKL ja KPMG 12/2007)

Merenkululaitos vastasi LVM:n jatkovalmistelupyyntöön kirjeellään 15.11.2007 sekä uusilla tarkennetuilla selvityksillä, jotka sisälsivät

- henkilöstön sopeuttamismallin sekä liikelaitosvaihtoehdossa että osina eriyttämisen tapauksessa
- tietopyyntövastausten yhteenvedon (olisivatko markkinatoimijat halukkaita ottamaan vastaan palvelusopimusta vastaan henkilöstön ja käyttöomaisuuden)
- liikelaitosvaihtoehdon päivitetyn liiketoimintasuunnitelman
- liikelaitosmallin ja osina eriyttämisen vertailun
- henkilöstön kannanoton

Selvitysten perusteella henkilöstön sopeuttamiselle löytyy useita ratkaisuja. Niitä ovat sopeuttaminen tilaajavirastossa tai eriytetyssä tuotannossa tai molemmissa. Menettelyjä ovat palveluprojektit (useita ehdotuksia), luonnollisen poistuman hyödyntäminen ja tuetut irtisanomiset. Tietopyynnössä saatujen vastausten perusteella osina eriyttämisessä henkilöstöä jää todennäköisesti runsaastikin tilaajaviranomaisessa sopeutettavaksi.

Tietopyyntöön saatujen vastausten perusteella palveluista ja tuotteista kiinnostuneita markkinatoimijoita löytyy. Kaikkiin palveluihin (merenmittaus, väylänhoito, suunnittelu ja viittatuotanto) saatiin vastauksia (18 kpl). Myös henkilöstön taholta on annettu vastauksia tietopyyntöön. Kanavasektorille oli rajallisempaa kiinnostusta kuin perusväylänhoitoon. Palvelusopimusten kestoksi toivottiin 5 – 10 vuotta. Alueelliset toimijat ovat kiinnostuneita ottamaan vastaan valikoiden kalustoa ja henkilöstöä. Suurin osa pitääkin parhaana vaihtoehtona valikoivaa liikkeenluovutusta. Kaksi yritystä on valmis vastaanottamaan työt, henkilöstön, kaluston ja kiinteistöt. Hinnoittelussa alenisi palvelusopimuksen keston myötä – sopeuttamiseen liittyen.

Liikelaitosmallin kohdalla MKL päivitti tähän yhteyteen liiketoimintasuunnitelman ja taloudelliset laskelmat. Suunnitelmaa on päivitetty selvästi aikaisempia varovaisemmaksi. Tuotannon volyymin arvioidaan laskevan 18,5 M€:oon vuonna 2013 ja tuotannon markkinaosuuden siitä olevan noin 66%. Muualta saatujen toimeksiantojen volyymiksi on arvioitu toimialalla 6 % koko 70 M€:n markkinoista. Tuottavuuspotentiaaliksi arvioidaan 30 %. Henkilöstötarve peruslaskelmassa on samana vuonna 180 htv, kun väkeä olisi v. 2009 234. Tarve on sama kuin mihin luonnollinen poistuma johtaa. Noin 60 henkilöä sijoittuisi MKL:n palveluprojekteihin, millä liikelaitoksen alkuvaiheen kilpailukykyä varmistettaisiin.

Liikelaitosmallia ja osina eriyttämistä vertaillaan toiminnallisten hyötyjen, riskien ja palvelujen hintatason näkökulmista. Riskianalyysi päättyy selkeästi liikelaitosmallin puolelle. Olennainen liikelaitosmallin etu onkin sen riskittömyys ennen muuta ti-

laajan ja asiakkaiden tarvitsemien väylätuotanto ja merenmittauspalvelujen saata-
vuuden ja osaamisen varmistamisen puolella.

Henkilöstön kannanotto on, että sisäinen tuotanto pitää säilyttää MKL:n yhteydes-
sä, mutta katsoo, että esitetyistä kahdesta vaihtoehdosta liikelaitosmalli on osina
eriyttämistä parempi.

Liite 3: Haastattelukysymykset ja vastaukset

1. Miten arvioit MKL:n sisäisen tuotannon, lähinnä väylänpidon ja merenmittauksen nyt toimivan toisaalta laadullisesti toisaalta taloudellisesti?

Kaikkien haastateltujen arvio sisäisen tuotannon nykyisestä toimivuudesta on pitkälle samansuuntainen. Laatu on hyvää, mutta kustannustehokkuudessa on parantamisen tarvetta.

Nykyiset tuotteet ja palvelut ovat kaikkien haastateltujen mukaan laadullisesti moitteettomia ja ylipäättään hyviä. Monissa tuotteissa ja palveluissa perustana ovat kansainväliset standardit. Monien haastateltujen mukaan laadun oikea taso saattaa joissakin tuotteissa tai palveluissa olla myös nykyistä tasoa alempana. Asiantuntijajohdon mielestä ylilaadun kohdalla nähdään kuitenkin olevan kysymys enemmänkin palvelutasomäärittelyjen (laatu- ja toimivuusvaatimusten) puutteellisuuksista kuin systemaattisesta ylilaadusta.

Toisaalta toiminnan taloudellisuudessa ja kustannustehokkuudessa nähdään kautta linjan parantamisen tarvetta ja myös mahdollisuuksia. Nämä kustannustehokkuuden kehittymismahdollisuudet (oikea laatu säilyttäen) on voitu myös käytännössä todeta ja tunnistaa kilpailutettujen pilottien kautta. Johdon ja sidosryhmien mielestä taloudellisuudessa ja tehokkuudessa on joko selvästi tai paljon, henkilöstön mielestä taas vähemmän tai ei ollenkaan parantamisen varaa tai tarvetta. Joissakin henkilöstön vastauksissa tuodaan esille tuotannon kustannusten nousu palkkaratkaisujen seurauksena ja alusten miehityskysymykset. Kilpailutettujen palvelujen hintojen alhaisuuden arvioidaan olevan osin seurausta kausiluontoisuudesta.

2. Miten arvioit MKL:n johdon, henkilöstön, keskeisten sidosryhmien ja palveluntuottajien suhtautumista?

- a. nykyiseen kehitystilanteeseen
- b. eriyttämiseen
- c. kilpailun avautumiseen

MKL:n johto ja kaikki sidosryhmät pitävät nykyistä kehitystilannetta vaikeana ja huonona. Viivyttely nähdään asialle (väylänpidolle ja merenmittaukselle sekä niiden asiakkaille) vahingollisena. Prosessi pitää saada nopeasti kuntoon ja pattitilanteesta pitää päästä pois. Henkilöstö pitää nykytilannetta (tuotanto osana MKL:ta) sinänsä hyvänä tai on ainakin kriittinen muutokseen. Nykyiselle henkilöstölle on työtä. Samalla henkilöstö on huolissaan avoinna olevasta tilanteesta.

MKL:n johdon ja myös sidosryhmien kanta eriyttämiseen yleensä on selvästi myönteinen. Myös tehdyn sidosryhmätutkimuksen mukaan näin on. Palveluntuottajien kanta on samoin selvästi myönteinen. On eriytettävä ja kilpailu avattava. Palvelujen laatu halutaan luonnollisesti sidosryhmissä varmistaa. Henkilöstö vastustaa eriyttämistä ja pitää päälinjanaan tuotannon säilyttämistä osana MKL:ta. Eräiden henkilöstön vastausten mukaan eriyttämiselle ei ole esitetty kunnollisia

perusteita. Varustamoliikelaitoksen perustamista pidetään huonona esimerkkinä. Myös yksityisen monopolin syntyminen tuodaan esille henkilöstön taholta.

MKL:n johdon ja sidosryhmien näkemykset kilpailun avaamiselle ovat myönteisiä. Pilotit ja selvitykset osoittavat mahdollisuuksia kilpailun avautumiselle ja palveluntuottajilta on saatu tähän liittyen lupaavia signaaleja. Laadun hallinnan ja hankinnan osaamista tilaajan puolella pidetään ehdottomana edellytyksenä tälle kehitykselle. Henkilöstön kohdalla kilpailun avaamiseen kohdistuu vastustusta ja pelkoja. Kilpailun avaaminen nähdään henkilöstön puolella avainasiana.

3. Asiasta on tehty lukuisia selvityksiä. Mitkä ovat sisäisen tuotannon eriyttämisen keskeiset esteet ja ongelmat (ratkaisumallierimielisyydet, jonkun ryhmän vastustus, epäilyt saavutettavista hyödyistä jne.)?

Johdon vastauksissa korostuu ratkaisun aikaansaamisen tarve. Koetaan niin, että ministeriön sisäiset näkemykset eriyttämisen toteuttamistavasta eivät kohtaa, mikä on johtanut päätöksenteon pitkittymiseen ja lisäselvityksiin. Lisäsyitä ovat tilaajan hankintaosaamisen vahvistamisen tarve, tuotannon oma kilpailukyky, mikä on parantunut, mutta vaatii vielä parantamista, toimivien markkinoiden luominen joissakin osissa palveluja, tuotannon sopeuttaminen kilpailutilanteeseen (miten ja millä aikavälillä toteutetaan) sekä maanpuolustukselliset näkökohdat eräissä palveluissa.

Sidosryhmien vastauksissa nousevat vahvimmin esille LVM:n ohjausrooli, liikelaitosmallin pois jääminen, yhtiömallin mahdolliset vaikeudet, kilpailun avautumisen nopeus, MKL:n hankintaosaaminen, nykyinen hämmennystila sekä ilmeinen vaara, että motivaatio kehittämiseen loppuu, jos päätöksiä ei synny. Koetaan myös, että ”vanha MKL painaa”. Eräissä sidosryhmien vastauksissa korostuu, että ratkaisumallin valinnan oikea näkökulma on kuitenkin lopulta asiakkaan saamat laadukkaat ja edulliset palvelut eikä sisäisen tuotannon menestyminen kilpailussa tai ylipäätään MVR –alan markkinoilla.

Henkilöstön vastauksissa korostuu palvelussuhdeturvapelko, tuotannon pilkkomisen uhkakuvat ja tilaajan hankintaosaamisen, erityisesti valvonnan puutteet. Henkilöstö korostaa myös merenkulun edistämistä ja kokonaisuutta sekä osaamista ja yhteistyötä toimialalla, mihin nähdään kohdistuvan uhkia. Turvallisuuteen kohdistuvia uhkia eriyttämisessä korostetaan. Esteinä nousevat vielä esille kaluston jakaminen tilaajan ja tuotannon kesken (valvonta), MKL:n aluevalvontaviranomaisrooli sekä mittausluvut puolustusvoimilta.

4. Mitkä asiatekijät erityisesti puoltaisivat eriyttämistä?

Johdon mukaan eriyttämistä puoltavat hyvät ja perusteelliset selvitykset, tuotannon kehittämiseen käytetty aika ja kehitysvalmiudet sekä tuotannon että tilaajan puolella. Kilpailun avaaminen olisi huomattavasti selkeämpää, jos MKL olisi puhdas tilaajaviranomainen. Tämän nähdään edesauttavien tilannetta myös muissa toiminnoissa, kuten jäänmurrossa. Osa palveluista saataisiin hyvin todennäköisesti alhaisemmillä kustannuksilla, mikä pakottaisi sisäisen tuotannon edelleen parantamaan toimintaansa. Tuotannon eriyttäminen on itse asiassa välttämätöntä

väylähallinnon kokonaisuudessa sekä taloudellisesti, yhtenäisyyden vuoksi että jatkokehityksen varmistamiseksi.

Sidosryhmien mukaan eriyttämiselle on olemassa kaikki perusedellytykset: poliittiset valmiudet, muiden väylävirastojen tilanne, tuottavuuden kehittämisen tarve, kilpailun aikaan saamisen mahdollisuudet. Laadun ja turvallisuuden varmistaminen eriyttämisessä on haasteellista, mikä merkitsee tiettyä etua sisäisen tuotannon asemoimisessa markkinoilla.

Henkilöstön edustajien vastaukset vaihtelevat. Viitataan hallituksen linjauksiin ja siihen, että eriyttämisessä selviää, mitä tuotanto oikeasti maksaa. Eräiden vastausten mukaan eriyttämistä näyttävät puoltavan tehokkuus toisaalta, pattiilanteen purkaminen toisaalta ja kenties yhdenvertaisuus muiden väylävirastojen kanssa.

5. Kilpailun avaaminen väylänpidossa ja merenmittauksessa?

Johdon näkökulmasta kilpailun avaaminen on mahdollista, mistä on myös selkeitä näyttöjä pilottien ja tehtyjen selvitysten kautta. Merenmittauksessa avomeren puolella on selkeät kilpailuttamismahdollisuudet ja mahdollisuuksia myös matalanveden mittauksissa. merenmittauksen lisähaasteena ovat maanpuolustukselliset näkökohdat, jolloin sisäisen markkinoilla olevan tuotannon rooli tulee tärkeäksi. Työn kausiluonteisuus on väylänpidon ja merenmittauksen haaste. Tämä merkitsee palvelukokonaisuuksien muodostamista niin, että töiden rytmityksellä ja synergioiden hyödyntämisellä voidaan tasata kausiluonteisuuden ongelmia. Sisävesillä kanavatoiminnan ja väylätoiminnan synergiat ovat merkittävämpiä kuin synergian hakeminen pelkästään rannikon väylätoiminnan yhteisyydestä. Johto huomauttaa, että kilpailun avaamista on pohdittu jo vuosia, asiakirjat ovat kehittyneet ja kilpailun avaamisen valmiudet jo varsin hyvät, kunhan vain kilpailun avaamisohjelmat sovitetaan eriyttämismalliin ja aikatauluihin.

Sidosryhmien mielestä kilpailun avaaminen on selkeästi mahdollista, vaikka nähdäänkin, että markkinoiden kehittymistä tarvitaan ja hankintaosaamista tilaajan puolella tulee vahvistaa. Joillakin osa-alueilla on varmasti vaikeuksia kilpailun avaamisessa, mikä johtuu hyvin pitkälti oman työn perinteestä, mutta kokonaisuutena varmasti helpompaa kuin esim. jäänmurrossa. Sidosryhmissä korostetaan myös MKL:n johdon nykyistä tahtotilaa kilpailun avaamiseen. Palveluntuottajien taholta tuodaan esille sisäisen tuotannon tuleminen markkinoille kilpailemaan avoimilla markkinoilla väylänpidon töistä. Asiaa ei kuitenkaan pidetä erityisen suurena ongelmana.

Henkilöstön mielestä eräillä alueilla kilpailun avaaminen on mahdollista (avomerimittaukset, mahdollisesti väylänpito). Kilpailun avaamisen ongelmina viitataan väylämittausten luvanvaraisuuteen Suomen merialueella, väylänpidon pätevyysiin, huoltovarmuuteen ja osaamisen turvaamiseen kilpailun häviämistilanteissa.

6. Tuotannon eriyttämisen henkilöstöpolitiikka. Mitä pitää ottaa huomioon erityisesti, siirtymäajan pituus jne.)?

Johdon mielestä siirtymäaika on merkityksellinen. Väylänpidossa tarvitaan kolmen vuoden ja muissa kahden vuoden siirtymäajat. Merkityksellisiä ovat myös eläkkeet, vuosilomat, työaika, valmiusasiat. Henkilöstön vähentäminen tulee tehdä

hallitusti ja maltilla ”ihmisarvoa ja elämäntyötä kunnioittaen”. Kaikki valtion henkilöstöpolitiikan keinot tulisi hyödyntää. Henkilöstöpolitiikkaa on selvitetty laajasti ja henkilöstön aseman turvaaminen on selkeästi vaikeampaa osina eriyttämisen vaihtoehdossa. MKL voi tarjota myös sopeuttamisratkaisuja (NAVI –projekti), joissa kohtalaisella tuottavuudella voitaisiin hoitaa sopeuttamista.

Sidosryhmien mielestä siirtymäaika kilpailun avaamiselle voidaan antaa kuten muuallakin 2 – 3, yhden vastauksen mukaan jopa neljä vuotta. Eläkepoistumat myös hoitavat osaltaan huomattavan osan sopeuttamistarpeesta.

Henkilöstön mielestä siirtymäajan tulisi olla neljä vuotta kaikille, myös tilaajille tuotteesta tai palvelusta riippumatta. Esille nousee muutosturvasopimus, johon halutaan valtiovarainministeriön allekirjoitus. Eläketurva korostuu, missä tulee ottaa huomioon eri henkilöstöryhmillä nyt olevat erityiset palvelussuhde-ehdot. Myös palveluprojektit, koulutus uusiin tehtäviin ja ylipäätään koko muutosturvapaketti tulee valmistella huolella. Muutosturvan toteuttaminen tulee käynnistää heti kun päätös eriyttämisestä tehdään eikä vasta eriyttämisajankohdasta.

7. Miten arvioit seuraavia ratkaisumalleja tuotannon eriyttämiseksi?

- a) yksi valtionyhtiö (väylänpito ja merenmittaus yhdessä)
- b) kaksi valtionyhtiötä (väylänpito erikseen ja merenmittaus erikseen)
- c) toimintojen siirtäminen/myyminen nykyisille liikelaitoksille tai valtionyhtiöille
- d) toimintojen pilkkominen ja myyminen yksityisille yhtiöille
- e) joku muu ratkaisumalli

Johdon mielestä yksi valtionyhtiö on selvästi paras tai ainakin toimiva ratkaisumalli. Tuotantokokonaisuus säilyy yhtenäisenä ja kaikki ”samassa veneessä”. Myös tuotannon jo tehdyt kehittämissuunnitelmat voidaan hyödyntää. Ratkaisu ei myöskään sulje pois myöhemmin tarvittaessa tehtäviä uusia ratkaisuja. Osa johdosta katsoo, että kaksi valtionyhtiötä voi myös olla mahdollinen, vaikkakin edellistä huonompi ratkaisu, koska hallinnollisten tukipalvelujen suhteellinen osuus kasvaisi ja merenmittaus on yksinään jo kovin pieni.

Toimintojen siirtäminen nykyisille liikelaitoksille on mahdollista, mutta useiden vastausten mukaan sitä ei tässä vaiheessa pidetä hyvänä viitaten liiankin hallitsevaan markkina-asemaan ja kilpailun rajoittumiseen. Toimintojen pilkkominen nähdään ongelmana, koska merenmittaus on pieni ja mikäli se myytäisiin kokonaisuena yhdelle yhtiölle, voi syntyä vaikeus avata kilpailua. Pilkkomisen suurimpana riskinä nähdään kuitenkin laadun ja turvallisuuden varmistaminen samalla kun luodaan vaikea henkilöstöpoliittinen ja monimutkainen pilkkomis- ja kilpailun avaamistilanne.

Sidosryhmien haastatellut ovat asiassa yksimielisiä: yksi valtionyhtiö on selvästi paras ja riskittömin esille tuoduista vaihtoehdoista. Korvaa liikelaitoksen ja nopeuttaa prosessia sekä jättää mahdollisuuden muihin ratkaisuihin jatkossa. Kaksi valtionyhtiötä koetaan huonoimmaksi ratkaisuksi (ei järkeä). Pilkkomista ja myymistä pidetään erittäin riskialttiina ja vaikeana, ehkä jopa mahdottomana läpivietävänä. Palveluntuottajille pilkkominen ja myyminen sopii, mutta läpivienti nähdään vaikeaksi – myös turvallisuus ja laatu huomioon ottaen.

Henkilöstön mukaan paras vaihtoehto on MKL:n säilyttäminen nykyisenä. Toiseksi paras huonoista on yksi valtionyhtiö (väylänpito ja merenmittaus yhdessä). Pilkkominen ja myyminen on huonoin ratkaisu ja viimeinen asia, mitä pitäisi tehdä.

8. Miten eriyttämisprosessi tulisi toteuttaa, ottaen huomioon mm. kilpailun avaaminen, henkilöstön mahdollinen sopeuttaminen, MKL:n hankinta käytäntöjen kehittäminen jne. Mitä pitää erityisesti ottaa huomioon?

Johdon mielestä päätös eriyttämisestä tehtäisiin mahdollisimman pian. Ensinnäkin tehtäisiin linjapäätös ratkaisumallista, aikataulusta, siirtymäajoista, muutosturvasta ja taloudellisista periaatteista. Sitten käynnistettäisiin yhtiöittämislain ja aloittavan taaseen sekä henkilöstöpolitiikan ja kilpailuttamisohjelman ym. toimenpiteiden valmistelu. Eräissä vastauksissa tuodaan esille selkeä tarve rekrytoida aikaisessa vaiheessa sisäiseen tuotantoon toimitusjohtaja tai konsultti, jonka päätehtävä on kääntää nykyinen virastokulttuuri liiketoimintakulttuuriksi.

Sidosryhmien vastauksissa tuodaan esille mm. se, että ei ole enää järkevää selvittää asioita, vaan ryhtyä toteuttamaan muutosta päätöksin. Esimerkiksi rajapinta tilaajan ja tuotannon välillä on valmis. Tilaajan hankintaosaamiseen tulee panostaa. Esille nousevat myös prosessin hallinta, kilpailuttamisohjelma, henkilöstösopeutus, tasapuolinen henkilöstön kohtelu verrattuna esim. Tielaitosuudistukseen.

Henkilöstön mukaan heidät on otettava laajasti mukaan muutokseen. Avoin viestintä ja tiedotus sekä myös ongelmien esille tuominen avoimesti ja rehellisyys ovat tärkeitä hyvän muutoksen ominaisuuksia. Tärkeätä olisi hoitaa palvelussuhdeturva ja siirtymäajat kunnolla. Viitataan myös tilaajan toimintaan, kuten valvonnan järjestämiseen, hankinnan kehittämiseen ylipäätään. Tuodaan myös esille, että olisi selvitettävä mahdollisuudet hyödyntää sisäisen tuotannon resursseja öljyntorjunnassa ja pelastustoiminnassa. Sitouttamisen tärkeys tuodaan myös esille ja paheksutaan ministeriön tapaa hoitaa prosessia ja rahoittaa tuotannon kehittämisspennistuksia.

9. Mitä mieltä olet liikennevirastosta (Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen yhdistämiselvitys) ja mikä on sisäisen tuotannon eriyttämisen merkitys sen kannalta?

Johdon mukaan, mikäli liikennevirasto toteutuu, on tuotannon eriyttäminen entistäkin tärkeämpää. Viitataan liikennejärjestelmään ja siihen, että väyläasiat ovat enemmän tai vähemmän synergisiä. Jos turvallisuusviranomainen tulee, MKL jäisi tilaajaviranomaisena kovin pieneksi.

Sidosryhmissä on erilaisia näkemyksiä liikennevirastoon. Osa pitää yhdistämistä hyvänä. Osa kokee, että juna on jo mennyt ja nyt halutaan turvata MKL:n selkeä asema liikenneviraston sisällä. Osa näkee asian teiden ja ratojen osalta selväksi, mutta pitää merenkululaitosta erilaisina. Nähdään myös, että yhdistäminen vaatii enemmän aikaa tai että vain vesiväylät menisivät liikennevirastoon, mutta muu jäisi merenkululaitokseen. Viitataan merenkulun edistämistehtävään. Palveluntuottajat kannattavat liikennevirastoa.

Henkilöstön edustajat eivät valtaosin halunneet ottaa kantaa liikennevirastoasiaan tai korostivat merenkulun osaamisen turvaamista. Yhdessä vastauksessa liikennevirasto nähtiin myönteisenä kehityksenä, mutta korostettiin erillisen turvallisuusviranomaisen tarvetta. Sisäisen tuotannon eriyttämisen ei nähty liittyvän asiaan.

10. Muita näkökohtia

Vastaajat toivat lisäksi esille seuraavia lisänäkökohtia:

- tuotannossa on oikeasti halua kehittyä ja kehittää
- kilpailua on jo ja mahdollisuus laajentaa
- henkilöstön kanssa toimittava hyvin
- henkilöstön laaja kuuleminen tarpeellista
- kanavien kaukovalvonnan viranomaisrooli
- jos sisäinen tuotanto häviää kilpailussa, henkilöstön on seurattava mukana osaamisen takia
- kanavien sulkuosaamista ei ole muualla
- pyydetäänkö selvitysmiehen raportista lausuntoja?
- miksi ympäristöhallinto ei osta tuotannolta öljyntorjuntavalmiutta tai pelastuslaitokset tukea pelastustoimintaa