

Väylävirasto

Muistio väylävirastojen yhdistämisen vaikutuksista ja edellytyksistä sekä ehdotus jatkotoimenpiteiksi

Sisällys

Arvio ja ehdotus toimenpiteiksi	3
1 Johdanto.....	5
2 LVM:n ja väylävirastojen toiminnasta	6
2.1 Yleistä	6
2.2 Väylätoiminnan yhteiskunnallinen ohjaus.....	6
2.3 LVM:n ja väylävirastojen roolit.....	6
2.4 Väylävirastojen toiminta	7
2.4.1 Tiehallinto.....	7
2.4.2 Ratahallintokeskus	7
2.4.3 Merenkululaitos	8
2.5 Samankaltaisuudet väylävirastojen toiminnoissa	9
2.6 Toimintojen ja niiden organisoinnin eroja	10
2.6.1 Virastojen rooli palvelujen tuottajana.....	10
2.6.2 Virastojen rooli ja vastuu liikenteen turvallisuuskysymyksissä	10
2.6.3 Alueellinen toiminta ja organisointi	11
2.6.4 Väylätuotannon ja virastojen muun toiminnan rahoitus	11
2.7 Kansainvälinen toiminta	12
3 Väylävirastojen toiminnan kehittämisen haasteet.....	13
3.1 Liikennejärjestelmän kokonaisuuden huomioon ottaminen	13
3.2 Väylähallinnon tuottavuuden parantaminen	14
3.3 Väylätuotannon tuottavuuden parantaminen.....	14
3.4 Osaamisen varmistaminen väylävirastoissa ja koko alalla	14
4 Yhteistyön tiivistämisen kehittämismalleja.....	15
4.1 Yhteistyön kehittäminen erillisinä virastoina	15
4.1.1 Vapaamuotoinen yhteistyö.....	15
4.1.2 Määrämuotoinen yhteistyö	16
4.2 Yhteinen organisoituminen.....	17
4.3 Arvio tavoitteiden toteutumisesta eri kehittämismalleissa.....	17
5 Arvio yhteisen organisoitumisen mahdollisuuksista.....	19
5.1 Yhdistettäväksi mahdolliset toiminnot.....	19
5.2 Erityisalueiksi jäävät toiminnot	20
6 Väylävirastojen yhdistämisen vaikutukset	20
6.1 Yleistä	20
6.2 Kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen liikennepolitiikka.....	21
6.3 Liikennejärjestelmän palvelutaso	22
6.4 Väylähallinnon palvelutaso.....	24
6.5 Väylähallinnon toiminnan tuottavuus	25
6.6 Väylätoiminnan tuottavuus	26
6.7 Liikennejärjestelmäosaamisen varmistaminen	27
6.8 Väyläviraston henkilöstön asema	28
6.9 LVM:n ja väyläviraston työnjako sekä väylätoiminnan yhteiskunnallinen ohjaus	29
7 Sidosryhmäkuulemiset	29
Liitteet.....	30
Liite 1. Työn aikana kuullut tahot ja lausunnonantajat	31
Liite 2. Toimeksiantokirje	32

Arvio ja ehdotus toimenpiteiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö määräsi 27.7.2006 minut tekemään alustavan selvityksen siitä, mitä vaikutuksia olisi Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen yhdistämisellä ja mitä seikkoja asian mahdollisissa jatkoselvityksissä tulisi ottaa huomioon. Toimeksiantokirje on liitteenä 2.

Jäljempänä esitetyn perusteella arvioni on, että on syytä aloittaa selvitys uuden viraston perustamisesta, johon yhdistettäisiin Tiehallinto, Merenkululaitos ja Ratahallintokeskus.

Väylävirastojen yhdistäminen terästäisi kokonaisvaltaista liikennepolitiikkaa, parantaisi väylänpidon tehokkuutta ja kohentaisi hallinnon tuottavuutta. Hyödyistä tärkeimpiä olisivat:

- väyläverkoston laatu ja liikenteen palvelutaso paranevat, kun maan liikennejärjestelmää suunnitellaan, rakennetaan ja ylläpidetään kokonaisvaltaisemmin ja tehokkaammin
- tehokkaampi liikennejärjestelmä edistää elinkeinoelämän ja koko maan logistista kilpailukykyä
- väylänpidon keskittäminen varmistaa väylänpidon tilaajatoiminnalle hyvän hankinta- ja asiakkuusosaamisen
- liikennejärjestelmä kehittyy alueellisesti tasapainoisemmin, kun alueellinen liikennehallinto tukee kaikkia liikennemuotoja
- hallinnonalan tuottavuus kohenee, kun voimavarojen yhdistäminen ja tilaajatoiminnan keskittäminen toisivat synergiaetuja ja säästöjä
- tuottavuuden parantuessa koko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala saavuttaa valtionhallinnon tuottavuustavoitteet palvelutason kärsimättä.

Uuden viraston perustaminen ei kuitenkaan ole ongelmaton. Selvityksessä tulisi tarkastella tarkoin erityisesti seuraavia neljää kriittistä kysymystä, joiden onnistunut ratkaiseminen tulisi panna myös uuden wäyläviraston perustamisen ehdoksi:

1. Kaikkien väylämuotojen, myös rautateiden ja meriväylien pidon vaatiman erikoisosaamisen tulee säilyä uudessakin virastossa.
2. Merenkulkuhallinnon muista väylävirastoista poikkeavat tehtävät kuten väylätuotanto tulee organisoida uutta virastoa perustettaessa tuottamatta haittaa merenkululle.
3. Eri liikennemuotojen turvallisuustehtävät on organisoitava niin, ettei liikenneturvallisuus kärsi uuden viraston perustamisesta.
4. Viraston toiminnan yhteiskunnallinen ohjaus on varmistettava.

Virastojen henkilöstölle tulee varata tilaisuus osallistua selvitystyöhön.

Merenkululaitos on esittänyt väylätuotantonsa eriyttämistä uuteen liikelaitokseen. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi ensin selvittää ja linjata kantansa tähän kysymykseen. Väylävirastoseelvitys tulisi käynnistää vasta sen jälkeen ja edellyttäen, että väylätoimitus päätetään siirtää pois Merenkululaitoksesta.

Liikenne- ja viestintäministeriössä 30. päivänä lokakuuta 2006

Kansliapäällikkö

Harri Pursiainen

1 Johdanto

LVM:n hallinnonalan virastojen toiminnan ja hallinnonalan ohjausmallin kehittäminen on keino liikennejärjestelmän toimivuuden sekä hallinnonalan tuottavuuden ja toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi.

Tässä raportissa sekä Tiehallintoa (TIEH), Ratahallintokeskusta (RHK) että Merenkululaitosta (MKL) kutsutaan väylävirastoiksi, vaikka MKL:n toiminnasta varsinainen väylä-tuotanto muodostaa vain noin kolmanneksen. Kaikkien väylävirastojen toiminta tähtää toiminnan erilaisuuksista huolimatta matka- ja kuljetusketjujen toimivuuteen, turvallisuuteen ja taloudellisuuteen.

Liikennehallinnossa matka- ja kuljetusketjujen toimivuuden merkitys on korostunut. Useaa liikennemuotoa käyttävälle kuljetusketjulle on tärkeää kuljetusketjun kaikkien osien toimivuus ja siten eri liikennemuotojen ja eri toimijoiden yhteistyö. Tämän vuoksi liikennejärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena on korostunut entisestään. Nykytilassa kokonaisuusnäkömykseen on pyritty LVM:n ohjaustoimien lisäksi väylävirastojen yhteistyöllä ja verkottumisella sidosryhmien kanssa.

Liikennejärjestelmätyö on yhdyskuntasuunnitteluun läheisesti kytkeytyvää yhteistyötä, jossa kaikki toiminnot eivät voi olla yhden viraston tai edes hallinnonalan vastuulla. LVM:n hallinnonalalla Ilmailulaitos (Finavia) ja Ajoneuvohallintokeskus (AKE) ovat väylävirastojen ohella tärkeitä toimijoita liikennejärjestelmää kehitettäessä. Muut tärkeimmät toimijat ovat kunnat, maakuntien liitot, lääninhallitukset ja ympäristöministeriön hallinnonala.

Viime vuosina väylävirastojen yhteistyö on lisääntynyt monilla alueilla sekä ohjatusti että vapaaehtoiselta pohjalta. Virastojen toiminnan tehokkuutta on parannettu organisatorakenteita ja toimintaa kehittämällä. Niiden toimintaa on myös kehitetty vahvasti tilaajaviranomaisten suuntaan. Tehdyt toimet ja niiden suuntaan jatkaminen ei kuitenkaan jatkossa riitä. Erityisesti tuottavuuden parantamiseksi tarvittava henkilömäärien voimakas supistuminen vaatii toimintatapojen muuttamista, jotta pystytään vähemmällä henkilömäärällä tarjoamaan vähintään nykyinen palvelutaso. Toisaalta hallinnonalan tuottavuusohjelman toteuttaminen auttaa tehtävien hoitamisessa nykyistä pienemmällä henkilömäärällä.

Väylävirastojen yhdistämisestä tehtiin vuonna 2002 virkamiestyönä ehdotus, joka kuitenkin mm. aihealueeseen liittyvien muiden ehdotusten vuoksi jäi toteutumatta. Lisäksi on huomattava, että vuoden 2002 jälkeen väylävirastojen organisoinnissa on tapahtunut useita muutoksia. MKL:sta on erotettu Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos ja sekä rautatieliikenteen että ilmaliikenteen turvallisuutta varten on perustettu omat virastot.

Tässä selvityksessä keskitytään toimeksiannon mukaisesti vain tie-, rata- ja merenkulkuhallinnon mahdollisesta yhdistämisestä yhdeksi väylävirastoksi saataviin etuihin, haittoihin ja muihin väyläviraston perustamisen edellytyksiin. Ilmailulaitoksen toiminnan yhdistämistä väylävirastoon ei ole tarkasteltu tässä yhteydessä.

2 LVM:n ja väylävirastojen toiminnasta

2.1 Yleistä

Väylävirastot hallinnoivat, hoitavat, ylläpitävät ja kehittävät LVM:n ohjauksessa valtion liikenneväyliä ja niiden liikenneoloja sekä liikenteen palveluja kansalaisten, elinkeinoelämän ja alueiden tarpeisiin osana liikennejärjestelmää. Virastojen tehtävänä on lisäksi edistää toimialansa kehitystä ja huolehtia oman alansa tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä sekä toimialansa kansainvälisestä yhteistyöstä. Toiminnassaan virastot ovat yhteistyössä eri viranomaisten ja sidosryhmien kanssa.

Virastoille asetetaan vuosittain tulostavoitteita, jotka koskevat liikenteen toimivuutta, liikenneturvallisuutta, väylien kuntoa, ympäristöä sekä toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta.

2.2 Väylätoiminnan yhteiskunnallinen ohjaus

Virastojen toimintaa ohjaavan säädösperustan muodostavat virastoja koskevat hallintolait ja -asetukset sekä kunkin viraston toimintaan liittyvä laaja erityislainsäädäntö ja normisto.

Hallitusohjelmassa on hallituksen keskeiset tavoitteet eri ministeriöiden toimialoille. Hallitusohjelman tavoitteet ohjaavat LVM:n hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman laatimista ja sitä kautta edelleen virastojen toiminnan suuntaamista ja resursseja. Tärkeitä ohjausinstrumentteja ovat myös valtioneuvoston liikennepoliittiset päätökset ja kannanotot (esim. liikenneturvallisuutta koskevat periaatepäätökset).

Valtion talousarviossa esitetään väylälaitosten toimintaa koskevia vuositason tulostavoitteita ja toimenpiteitä sekä myönnetään virastojen toimintaa varten määrärahat.

2.3 LVM:n ja väylävirastojen roolit

LVM:n tehtävät jakautuvat toimintaan osana valtioneuvostoa, EU -tehtäviin sekä hallinnonalan ohjaukseen. Ministeriön rooli hallinnonalan toiminnan ohjaajana, strategina, päätöksentekijänä ja yhteistyön osapuolena tähtää siihen, että liikennejärjestelmä kehittyy ja toimialan sekä virastojen tuottavuus paranee. Ministeriön kautta toteutetaan myös poliittisen päätöksentekijän tahtoa. Virastojen rooli on toteuttaa tätä poliittista tahtoa operatiivisella tasolla.

Hallinnonalan ohjauksessa LVM keskittyy strategiseen liikennepolitiikkaan ja sen toimeenpanoon lainsäädännön, toimintalinjojen asettamisen, taloudenohjauksen, tulosohtauksen ja yhteistyön keinoin. Ministeriö asettaa virastoille tulostavoitteet osana koko liikennepolitiikan tavoitteistoa.

Vuoden 2005 alusta on otettu käyttöön liikennepolitiikan osaston, talousyksikön ja väylävirastojen johdon muodostama strategisen ohjauksen johtoryhmä STORY, mikä on tehostanut väylähallinnon ohjausta yhtenä kokonaisuutena.

LVM:llä on edustaja virastojen johtokunnissa, joilla on laissa säädetyt tehtävät viraston toiminnan ohjauksessa ja valvonnassa. Virastojen asiantuntemusta käytetään laajasti hyväksi LVM:n valmistelutyössä.

Virastot vastaavat liikennepolitiikan täytäntöönpanosta. Päätöksenteon pohjana oleva valmistelu- ja asiantuntijatyö tehdään pääosin virastoissa. Toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnan aikataulu määrittää strategiaprosessin ajoituksen sekä ministeriössä että virastoissa.

2.4 Väylävirastojen toiminta

2.4.1 Tiehallinto

Tiehallinto (TIEH) vastaa maanteiden tienpidosta ja ylläpitää ja kehittää maanteitä, niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää. Lisäksi se tarjoaa liikenteen ohjaus- ja tietopalveluja ja vastaa teihin liittyvistä lupa-asioista sekä tietoa ja liikennettä koskevista tietopalveluista. TIEH seuraa ja edistää toimialansa kehitystä, toteuttaa siihen liittyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä osallistuu alan kansainväliseen yhteistyöhön. TIEH hankkii tienpidon tuotteet ja palvelut kilpailuttamalla alalla toimivia yrityksiä. Lauttaliikenteen hoidossa kilpailun avaamista kuitenkin vielä valmistellaan.

TIEH:n vastuulla on noin 78 000 km maanteitä, joista 64 % on päällystetty. Kevyen liikenteen väyliä on noin 5 200 km. Kotimaan henkilöliikenteestä 95 % ja tavaraliikenteestä noin 68 % tapahtuu tie- ja katuverkolla.

TIEH:n henkilötyövuosimäärä on 970. Henkilötyövuodet vähenevät tuottavuusohjelman mukaisesti 165 henkilötyövuotta eli 805:een vuoteen 2011 mennessä.

TIEH:ssa on pääkonttori sekä tulosyksiköinä asiantuntijapalvelut, liikennekeskus ja yhdeksän tiepiiriä. Henkilöstöstä yli 700 työskentelee tiepiireissä. TIEH tukee tulosyksiköitä ydin- ja tukiprosesseilla, joilla parannetaan toiminnan yhtenäisyyttä ja suorituskykyä.

Tienpidon rahoitus osoitetaan valtion talousarviosta. Viime vuosina TIEH on käyttänyt määrärahoja keskimäärin 750 milj. € vuodessa, josta 590 milj. € on käytetty perustienpiitoon ja 160 milj. € kehittämisinvestointeihin (sis. maanlunastukset). TIEH:n taseen loppusumma vuoden 2005 lopussa oli lähes 15 mrd. €

2.4.2 Ratahallintokeskus

Ratahallintokeskus (RHK) huolehtii Suomen rataverkon ylläpitämisestä, rakentamisesta ja kehittämisestä osana liikennejärjestelmää. RHK vastaa myös rataverkon turvallisuudesta sekä ratakapasiteetin jakamisesta ja liikenteenohjauksesta.

RHK:n tehtävänä on lisäksi edistää toimialansa kehitystä ja huolehtia rautatiejärjestelmän tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä sekä toimialansa kansainvälisestä yhteistyöstä.

RHK:n vastuulla on 5905 km rataverkkoa, josta 3047 km on sähköistettyä ja 5300 km yksiraiteista. Kulunvalvonta on rakennettu 4300 ratakilometrille. Radanpidon menot ovat olleet keskimäärin noin 460 milj. € vuodessa, josta 340 milj. € on perusradanpidon ja 120 milj. € kehittämisinvestointien menoja (sis. maanlunastukset). Perusradanpidon nettomenoihin osoitettu määräraha on ollut keskimäärin noin 280 milj. € vuodessa. RHK:n taseen loppusumma vuoden 2005 lopussa oli lähes 3 mrd. €

RHK:n henkilötyövuosimäärä on 104. Henkilöstön määrää ei lähivuosina voi lisätä valtion tuottavuusohjelman vuoksi, vaikka rautatieliikenteen kilpailun vapautuminen ja lainsäädännön muutokset lisäävät tehtäviä.

RHK:lla ei ole alueellisesti sijoitettua organisaatiota. RHK hankkii alueellista rataisännöintiä yrityksiltä, jotka avustavat RHK:ta rataverkon hallintaan liittyvissä tehtävissä.

Ratojen rakentaminen on kokonaisuudessaan kilpailutettu. Kunnossapidon kilpailu on aloitettu, nykyisin suuri osa ratojen kunnossapidosta ostetaan vielä Oy VR-Rata Ab:lta vuosisopimuksella. Varsinaisen tuotannon lisäksi sekä liikenteenohjauksen että ratakapasiteetin hallinta perustuu ostopalveluun.

2.4.3 Merenkululaitos

MKL vastaa kauppamerenkulun ja muun vesiliikenteen perustoimintaedellytysten ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä alus- ja meriturvallisuuden valvonnasta. Päämäärinä ovat meriliikenteen turvallisuuden parantaminen ja ympäristön suojelu, meriliikenteen sujuvuuden ja taloudellisuuden parantaminen ja merenkulun ja muun vesiliikenteen edistäminen. MKL:lla on näihin liittyvissä toiminnoissa tilaajan, viranomaisen ja tänä päivänä vielä osin palvelujen tuottajankin rooli.

MKL huolehtii vesiväylänpidosta, merikartoituksesta, alusliikennepalveluista, vesiliikenteen turvallisuudesta ja alusturvallisuudesta, vesiliikenteeseen liittyvistä turvatoimista sekä jäänmurtoon ja saariston yhteysalusliikenteeseen liittyvistä viranomais- ja tilaaja-tehtävistä. MKL vastaa luotsauksen viranomaistehtävistä sekä alan kansainvälisestä yhteistyöstä. Laitos pitää alusrekisteriä, hoitaa aluskiinnitysasioita, pitää merenkulun tilastoja sekä myöntää tiettyjä merenkulun ja muun vesiliikenteen edistämiseen kuuluvia avustuksia.

MKL:ssa varsinainen väylätuotanto on vain noin kolmannes toiminnasta. MKL hankkii merenkulun varmistamiseen tarvittavat tuotannolliset palvelut joko perustetuilta liikelaitoksilta tai muilta yrityksiltä. Lisäksi MKL:lla on edelleen omaa väylä- ja merikarttatuotantoa.

MKL:n vastuulla on noin 16000 väyläkilometriä, joista puolet on rannikolla ja puolet sisävesillä. Lisäksi väylänkäyttäjien opasteina toimii noin 25000 erilaista turvalaitetta viitoista majakoihin. MKL:n hallintaan kuuluu myös 39 sulkukanavaa, joista Saimaan kanava on tunnetuin.

Viime vuosina MKL:n menot ovat olleet keskimäärin noin 130 milj. €, josta noin 95 % on käytetty perusväylänpitoon. MKL:lle on osoitettu nettomenoihin määrärahaa keskimäärin 29 milj. € vuodessa, josta 18 milj. € on mennyt perusväylänpitoon ja 11 milj. € investointeihin (sis. maanlunastukset). Vuoteen 2006 saakka väylämaksutulot nettobudjetoitiin MKL:n toimintamenomomentille. Vuodesta 2006 eteenpäin väylämaksu (2005 n. 75 milj. €) tuloutetaan muihin veroluonteisiin tuloihin, jonka seurauksena MKL:n toimintamenoihin tarvitsema budjettirahoitus nousee lähes 100 milj. €oon. Väylämaksutuloilla katetaan pääasiassa väylänpidon ja talvimerenkulun avustamisen kustannuksia. Vuonna 2005 väylänpidon menot olivat noin 26 milj. € ja talvimerenkulun avustamisen menot noin 32 milj. €. MKL:n taseen loppusumma vuoden 2005 lopussa oli noin 265 milj. €.

MKL:n henkilötyövuosimäärä on 786. Tuottavuustoimenpiteiden mukainen henkilötyövuosien vähentymä on 88 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä. Lisäksi mahdollisen sisäisen tuotannon eriyttämisen myötä MKL:lle kohdennettiin lisävähennyksiä 120 henkilötyövuotta.

2.5 Samankaltaisuudet väylävirastojen toiminnoissa

Väylävirastoilla on yhteiset tavoitteet ja pääosin yhteiset asiakkaat. Hallinnonalan yhteisenä tavoitteena on osaltaan kestäväällä tavalla varmistaa ihmisten hyvää arkea, elinkeinoelämän kilpailukykyä ja alueiden elinvoimaa tukeva liikennejärjestelmä. Väylävirastojen toiminta perustuu yhteiskunnan ja asiakkaiden toiminnan ja tarpeiden tuntemiseen sekä sellaisten väyläpalvelujen toteuttamiseen, jotka kokonaisuutena parhaalla mahdollisella tavalla tuottavat yhteiskunnalle ja asiakkaille lisäarvoa.

Väylävirastot ovat väyläverkon isännöitsijöitä ja väylänpidon asiantuntijoita. Virastot hallinnoivat 17,5 mrd. €n kansallisomaisuutta ja käyttävät siihen 1,3 mrd. € vuosittein. Keskeistä virastoille on hoitaa pääomaa, pitää se tehokkaassa käytössä ja kehittää tarpeen mukaan. Väylävirastot huolehtivat myös väylänpidossa tarvittavan yleis- ja erityisosaamisen säilymisestä ja kehittymisestä. Väylävirastot ovat aktiivisia toimijoita kansainvälisessä yhteistyössä omalla asiantuntemusalueellaan.

Liikenteen ohjausta on kaikkien väylävirastojen vastuulla. Virastojen vastuulla on väylänpidon lisäksi väyliä käyttävän liikenteen operatiivinen ohjaus, tosin eri virastoilla eri tavalla ja eri tasoilla. Tie- ja vesiliikenteen ohjaus on osittain samankaltaista sisältäen väylä- ja liikenneolosuhteiden seurannan, häiriötilanteiden sekä olosuhdetietojen hallinnan sekä niistä tiedottamisen. RHK vastaa rautatieliikenteen ohjauksesta ja ratakapasiteetin jaosta. Meriliikenteen operatiivista ohjausta on alusliikennepalvelulain mukainen ajantasainen liikenteenohjaus, joka sisältää väylä- ja liikenneolosuhteiden seurannan, häiriötilanteiden sekä olosuhdetietojen hallinnan ja niistä tiedottamisen. Seurantaan sisältyy myös liikennöintiraporttien vastaanottaminen. MKL vastaa myös alusliikenteen ilmoittautumis- ja reittijakojärjestelmästä. Lisäksi MKL vastaa luotsauksen viranomais tehtävistä.

Väylävirastot ovat muuttuneet palvelujen tuottajasta niiden tilaajaksi. Kaikkien väylävirastojen toiminnassa korostuu infrastruktuurin ja siihen liittyvän palvelutuotannon hankinnan osaaminen. TIEH hankkii tienpidon tuotteet lauttaliikennettä lukuun ottamatta markkinoilta kilpailuttamalla. RHK hankkii radanpidon tuotteet ja palvelut lähestulkoon kokonaan markkinoilta kilpailuttamalla ratojen rakentamista, kunnossapitoa ja ratakapasiteetin jakoa. Liikenteenohjauspalvelu sen sijaan ostetaan monopolituottajalta. Myös MKL on viime vuosina toteutetuilla rakennemuutoksilla muuttunut tilaajaviranomaiseksi lukuun ottamatta väylänpidon ja merenmittauksen tuotantoa. Niitäkin valmistellaan eriytettäväksi virastosta. Näin ollen tulevaisuudessa kaikkien väylävirastojen toiminnassa korostuu palvelujen tilaajan rooli sekä hankinnan osaaminen. Aikaisempi palvelujen tuottajan rooli on loppumassa.

Sidosryhmät ovat suurelta osin yhteisiä kaikille väylävirastoille. Väylävirastoilla on pitkälle yhteiset asiakkaat kuljetustenantajien (elinkeinoelämä) sekä kansalaisten puolella sekä sama toimeksiantaja, LVM. Tieto- ja asiantuntijapalveluissa tuottajat ovat väylävirastoille yhteisiä. Palvelujen tuottajat TIEH:n ja RHK:n suurten väylähankkeiden toteuttamisessa ja väyliä hoidossa ja ylläpidossa ovat osittain yhteisiä. Sen sijaan väyliä loppukäyttäjiä liikenteen operointipuolella edustavat sidosryhmät eivät ole samoja.

Ohjaus- ja tukitoiminnot ovat väylävirastojen toiminnan luonteesta johtuen pitkälle samanlaisia. Ohjaus ja yleishallinto, talous- ja henkilöstöhallinto, tietohallinto, lakiasiat, kiinteistöt ja maanhankinta, viestintä, kirjastot, varautuminen ja turvallisuus vaativat kaikilta väylävirastoilta voimavaroja. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja ollaan siirtämässä kaikilta väylävirastoilta palvelukeskuksiin, mutta talouden ohjaus, työn-

antajatehtävät ja henkilöstön kehittämistehtävät ovat edelleen kaikkien väylävirastojen tehtävänä.

Suuret liikenneväylien kehittämishankkeet toteutetaan erikseen nimettyinä hankkeina valtion talousarviosta. Viime vuosina väylävirastojen suuret väyläinvestoinnit on valmisteltu pitemmän aikavälin ohjelmiksi LVM:n ja väylävirastojen yhteistyönä. Ohjelmat ovat sisältäneet samassa listassa kaikkien virastojen isot hankkeet. Hallitukset ovat voineet ottaa kantaa sekä perusväylänpidon tasoon että investointien priorisointiin ministeriöryhmien kautta.

2.6 Toimintojen ja niiden organisoinnin eroja

2.6.1 Virastojen rooli palvelujen tuottajana

TIEH:n ja RHK:n tehtäviin ei kuulu tuotannollinen toiminta, vaan ne hankkivat tien- ja radanpidon tuotteet ja palvelut kilpailuilta markkinoilta palveluntuottajilta. TIEH:ssa koko väylätoiminta on ulkoistettu. RHK:ssa toimintojen ulkoistaminen on viety erittäin pitkälle. Varsinaisen tuotannon lisäksi sekä liikenteenohjaus että ratakapasiteetin hallinta perustuu ulkoistettuun palveluun.

MKL:ssa sen sijaan on tällä hetkellä muita väylävirastoja enemmän omaa sisäistä tuotantoa kuten väylänpito, väyläsuunnittelu ja merenmittaus sekä merikarttatuotanto. MKL on tehnyt syyskuussa 2006 ehdotuksen LVM:lle väylänpidon ja merenmittauksen tuotannollisten toimintojen eriyttämisestä liikelaitokseksi. TIEH ja MKL vastaavat itse liikenteen hallinnan ja ohjauksen toiminnoista (TIEH:n liikennekeskukset, MKL:n alusliikennepalvelu VTS). Tieliikenteen osalta on markkinoille lisäksi syntynyt ja jatkuvasti kehittymässä uusia lähinnä liikenteen olosuhteista tiedottamiseen liittyviä palveluja. Sen sijaan RHK ostaa vastuullaan olevat liikenteen ohjauksen palvelut kokonaan VR Osakeyhtiöltä sekä sähköradan käyttökeskustoiminnan Oy VR-Rata Ab:ltä.

2.6.2 Virastojen rooli ja vastuu liikenteen turvallisuuskysymyksissä

Tieliikenteen turvallisuustyötä koordinoi LVM. Vastuu tieliikenteen turvallisuudesta jakaantuu kuitenkin useille vastuutahoille ja hallinnonaloille. TIEH vastaa liikenteen turvallisuudesta yleisillä teillä tienpidon keinoin. Muita keskeisiä toimijoita ovat Liikenneturva (tiedotus ja valistus), poliisi (valvonta), kunnat (katujen turvallisuus) ja Ajoneuvohallintokeskus (ajoneuvojen turvallisuus, kuljettajakoulutus).

Rautatieliikenteen turvallisuudesta on vastannut 1.9.2006 alkaen uusi Rautatievirasto. Rautatievirasto valvoo turvallisuuden noudattamista rautatiejärjestelmässä. RHK vastaa edelleen rataverkon turvallisesta suunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta ja käytöstä. Rautatieviraston tehtävänä on valvoa rautatieliikenneyritysten lisäksi myös RHK:n toimintaa. Toimintaansa varten RHK tarvitsee rautatielain edellyttämän Rautatieviraston myöntämän turvallisuusluvan, joka vastaa rautatieliikennöitsijälle myönnettävää turvallisuustodistusta. Tätä varten RHK:lla tulee olla EU-lainsäädännön edellyttämä turvallisuusjohtamisjärjestelmä, joka kattaa RHK:n koko toiminnan osana viraston toimintajärjestelmää.

MKL vastaa alus- ja vesiliikenteen turvallisuudesta sekä osaltaan alusten ja satamarakenteiden turvatoimista. Vastuu kattaa laajasti matkustajiin, miehistöön, aluksiin, lastiin ja merelliseen ympäristöön liittyvät turvallisuuskysymykset. Lisäksi MKL edustaa Suomea kansainvälisissä meriturvallisuusjärjestöissä, joissa valmistellaan aluksia koskevia kansainvälisiä määräyksiä. Kansallisella tasolla valmistellaan näiden määräysten toimeenpano ja valvotaan niiden noudattamista.

2.6.3 Alueellinen toiminta ja organisointi

Alueiden kehittämislain mukaan LVM:n tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia alueiden kehittämisen kannalta. LVM osallistuu valtioneuvoston osana aluepoliittiseen päätöksentekoon ja ohjaa väylävirastojen ja lääninhallitusten toimintaa myös alueiden kehittämisessä.

Väylävirastot toteuttavat ministeriön linjauksia toiminnassaan ja huolehtivat käytännön yhteistyöstä aluetasolla erityisesti maakuntien liittojen kanssa. Väylävirastojen on huolehdittava omalla toiminnallaan siitä, että koko maata kehitetään kansainvälisesti kilpailukykyisenä kokonaisuutena.

TIEH:lla on yhdeksästä tiepiiristä muodostuva koko maan kattava aluehallinto, joka vastaa tienpidon asiakassuhteista, suunnittelusta ja ohjelmoinnista, hankinnasta sekä alueellisesta ja seudullisesta yhteistyöstä. Alueellisessa ja seudullisessa yhteistyössä tiepiirit edustavat myös hallinnonalan muita virastoja, ja niillä on koordinaatiovastuu hallinnonalan virastojen alueellisesta yhteistyöstä.

RHK:lla ei ole alueellisesti sijoitettua organisaatiota, mutta organisaatiossa on nimetty alueelliset rakentamisen ja kunnossapidon vastuuhenkilöt. Tämän lisäksi RHK hankkii yrityksiltä alueellista rataisännöintiä. Alueelliset rataisännöitsijät avustavat RHK:ta rataverkon hallintaan liittyvissä tehtävissä sekä yhteydenpidossa sidosryhmiin.

RHK katsoo, että oma alueorganisaatio ei ole tarpeen, koska rataverkko on perusluonteeltaan ensisijaisesti valtakunnallinen verkko Helsingin lähiliikennealuetta lukuun ottamatta. Tämän vuoksi rataverkosta ja sen rahoituksen käytöstä vastaavat osastojen johtajat tai ylijohdaja toisin kuin esim. TIEH:ssa, jossa vastuu rahoituksen käytöstä on pitkälti tiepiireillä. Tiepiireille annettava rahoitus määritetään TIEH:n pääkonttorissa yhteinäisin periaattein, joten käytännössä tiepiiriin liikkumavara rahoituksen suuntaamisessa tiepiiriin alueella on hyvin pieni.

MKL:n merenkulkupiirit lakkautettiin hallinnollisesti vuonna 2006. MKL:n henkilöstöstä valtaosa työskentelee pääkaupunkiseudun ulkopuolella. He hoitavat alueilla valtakunnallisia tai alueellisia tehtäviä. Hallinnollisesti henkilöt kuuluvat valtakunnallisiin tulosityksiköihin.

2.6.4 Väylätuotannon ja virastojen muun toiminnan rahoitus

Väylänpidon sekä väylävirastojen muun toiminnan vuotuinen rahoitus on yhteensä noin 1300 milj. €. Valtion talousarviossa väylänpidon rahoitus jakautuu perusväylänpitoon ja isoihin väylien kehittämishankkeisiin.

Perusväylänpidon rahoituksen kohdentamisesta väylävirastot päättävät valtion talousarviossa esitettyjen periaatteiden ja LVM:n virastoille asettamien tulostavoitteiden mukaisesti. Pääosa perusväylänpidon rahoituksesta kohdennetaan väylien hoitoon ja ylläpitoon, osa valtakunnallisiin teemahankkeisiin ja alueellisiin pieniin investointeihin.

Isoista väylien kehittämishankkeista ja niiden rahoituksesta eduskunta päättää erikseen talousarviossa nimettyinä hankkeina.

Perusväylänpito

TIEH:n perustienpidon rahoitus on viime vuosina ollut noin 590 milj. €. Liikenteen ja ajoneuvojen erityisverot ovat yleiskatteisia eikä niillä ole taloudellista yhteyttä tienpidon rahoitukseen. TIEH on nettobudjetoitu virasto ja voi käyttää menoihinsa toiminnastaan saadut tulot. TIEH:n talousarvio sisältää vuosittain budjettirahoituksen lisäksi tuloja noin

5 milj. € vuodessa. TIEH myös jakaa yksityisteiden valtionapuja noin 10 - 14 milj. € vuosittain. Tälle rahoitukselle on oma momenttinsa.

RHK:n perusradanpidon rahoitus on viime vuosina ollut noin 340 milj. €. RHK perii rautatieliikenteen harjoittajilta ratamaksua n. 40 milj. €/v, joka käytetään suoraan radanpidon rahoitukseen. Ratamaksu on rautatieliikenteen harjoittajilta perittävä korvaus tarjotavista rautatieliikenteen palveluista. Loput perusradanpidon kustannuksista katetaan valtion budjetista. Lisäksi rataverkon käytöstä kannetaan rautatieyrityksiltä rataveroa n. 20 milj. €/v, jota verotulona ei kohdenneta väylänpitoon.

MKL:n perusrahoitus on viime vuosina ollut noin 95 milj. €, mistä vesiväylien perusväylänpidon osuus on noin 30 milj. €. Kauppamerenkulun aluksilta peritään niiden saamista kauppamerenkulun väylien ylläpito-, liikenteen ohjaus- ja jäänmurtopalveluista väylämaksuja vuosittain noin 75 milj. €. Ne tulkitaan veroluonteisiksi maksuiksi, eikä niitä tulouteta suoraan MKL:lle, vaan niiden tuotto otetaan huomioon budjetin määrärahaa mitoitettaessa.

Isot väylien kehittämishankkeet

Isoista väylien kehittämishankkeista ja niiden rahoituksesta päätetään erikseen talousarviossa nimettyinä hankkeina. Viime vuosina kaikkien väylähankkeiden yhteistä ja keskinäistä priorisointia on toteutettu valtioneuvoston tasolla ministerityöryhmissä, joissa on laadittu useamman vuoden pituisia hanke-ohjelmia. Viime hallituskausilla on aloitettu noin miljardin euron arvosta väylien kehittämishankkeita, eli keskimäärin 250 milj. €:lla vuosittain. Pääkaupunkiseudulla kunnat ovat osallistuneet viime vuosina 30 -50 %:lla isojen väylähankkeiden rahoitukseen.

Isoihin väylien kehittämishankkeisiin on EU:lta saatu TEN -tukea viime vuosina 10 - 30 milj. € vuosittain. EU:n rakennerahastosta on saatu pieniin investointeihin viime vuosina 30 – 40 milj. € vuosittain.

2.7 Kansainvälinen toiminta

Kaikki väylävirastot osallistuvat aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön voidakseen hyödyntää kansainvälistä tietotaitoa suomalaisessa väylänpidossa tai muussa toiminnassa. Tällä on vaikutusta toimialan kehittämiseen ja sitä koskevien standardien ja säännösten valmisteluun. Toiminnalla tuetaan myös väylä- ja liikenneosaamisen kaupallista vientiä. Liikenneväyliin liittyen yhteistyön kohteena ovat olleet varsinkin Pohjolan kolmio ja muut kansainväliset liikennekäytävät.

TIEH tekee kansainvälistä yhteistyötä kansallisten tieviranomaisten muodostamissa kansainvälisissä järjestöissä ja organisaatioissa. Käytännönläheisintä virastoyhteistyötä tehdään Pohjoismaiden tiehallintojen kanssa. Järjestöyhteistyössä painopisteet ovat EU:n yhteistyöjärjestöissä ja -ohjelmissa, Maailman tieliiton (PIARC) komiteoissa sekä Pohjoismaiden Tieteknisen Liiton (PTL) eri jaostoissa. TIEH osallistuu myös OECD:n tutkimustyöhön ja sillä on kansallinen vastuu tienpidon CEN –standardointityöstä. Venäjän kanssa yhteistyö keskittyy yhteisiin koulutus- ja kehittämisprojekteihin erityisesti raja-alueilla.

RHK:n kansainvälinen toiminta liittyy pääosin liikenteeseen, tutkimustoimintaan sekä EU-lainsäädäntöön ja -normintaan.

Liikenneyhteistyön tärkein kohde on itäisen liikenteen kehittäminen sekä henkilö- että tavaraliikenteessä.

RHK:n tutkimustoiminta on lähinnä rautatietekniikkaan ja pohjosiin olosuhteisiin liittyvää kehitystyötä kansainvälisten järjestöjen kautta. Tärkeimpiä yhteistyöfoorummeja ovat EIM (European Infrastructure Managers), NIM (Nordic Infrastructure Managers), CEN ja CENELEC sekä UIC (Kansainvälinen rautatieliitto). Koska Suomessa on rautateillä eri raideleveys kuin muualla läntisessä Euroopassa, RHK:lla on merkittävä kansallinen edunvalvontatyö eurooppalaisessa normituksessa.

EU:n toimintaan liittyvät kysymykset ovat eniten työllistäviä. EU-lainsäädäntö liittyy toisaalta rautatieliikenteen turvallisuuskysymyksiin ja toisaalta yhteentoimivuuteen. Liikenneturvallisuuden lainsäädäntö- ja normityö on siirtynyt Rautatieviraston vastuulle, mutta RHK:n vastuulla ovat edelleen rautatieliikenteen yhteentoimivuuteen liittyvät normit. Määräykset siirtyivät Rautatievirastolle, mutta RHK laatii tilaajan ohjeet ja vaatimukset sekä avustaa Rautatievirastoa määräysten laatimisessa. RHK:n tavoitteena on huolehtia Suomen rautatieliikenteen erityispiirteiden huomioon ottamisesta normien valmistelussa. Jatkossa rataprojektien ja -laitteistojen käyttöönotto vaatii EU-lainsäädännön edellytysten täyttymistä.

MKL edustaa Suomea merkittävässä kansainvälisissä organisaatioissa, joissa käsitellään ja valmistellaan merenkulun ja merenkulkuhallinnon toimialan kuuluvia kansainvälisiä määräyksiä, ohjeita ja suosituksia. Merenkulun määräykset ovat pääosin kansainvälisiä. Keskeisiä kansainvälisiä yhteistyöorganisaatioita ovat IMO (International Maritime Organisation), IALA (International Light House Assosiation), IHO (International Hydrographic Organisation), HELCOM (Helsinki Commission), EMSA (European Maritime Safety Agency). Yhteistyöllä MKL pyrkii varmistamaan kansallisten intressien huomioon ottamisen säädöstyössä.

3 Väylävirastojen toiminnan kehittämisen haasteet

3.1 Liikennejärjestelmän kokonaisuuden huomioon ottaminen

Liikenne- ja väylähallinnon keskeinen tehtävä on Suomen liikennejärjestelmän hoito, ylläpito ja kehittäminen tasapainoisena kokonaisuutena, joka muodostaa henkilöiden matkoille ja tavaroiden kuljetuksille toimivan, turvallisen, taloudellisen ja ympäristön huomioon ottavan perustan.

Julkishallinnon tavoitteena on käytettävissä olevilla resursseilla toteuttaa palveluja, jotka parhaalla tavalla vastaavat asiakkaiden tarpeita. Väylävirastojen kuuluu tarkastella niille kuuluvan väylästä rinnalla myös liikennejärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena. Yhtä liikennemuotoa palvelevan väyläviraston voi kuitenkin olla vaikea arvioida toimintansa vaikuttavuutta osana kokonaisuutta. Oman toiminnan tarpeita luonnollisesti korostetaan, mistä seuraa kilpailua resursseista. Virastojen toimenpiteiden yhteensovittaminen jää siten pääosin ministeriön vastuulle.

Väylävirastojen toiminnan kehittämisen keskeinen haaste on liikennejärjestelmänäkökulman ulottaminen virastotasolle niin, että jo suunnittelun varhaisissa vaiheissa on mahdollista tarkastella kehittämisvaihtoehtoja, joissa voidaan yhdistää eri väylävirastojen erityyppisiä keinoja asiakkaiden ja yhteiskunnan kannalta mahdollisimman paljon arvoa tuottavalla tavalla.

3.2 Väylähallinnon tuottavuuden parantaminen

TIEH:lle ja MKL:lle on asetettu tuottavuuden parantamiseksi huomattavia henkilöstövähennystavoitteita. Yhteensä väylävirastojen henkilöstö vähenee 253 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä. Lisäksi mahdollinen merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen aiheuttaa tuottavuusneuvottelujen mukaisesti 120 henkilötyövuoden vähemmän. Vaikka RHK:lle ei olekaan kohdistettu henkilöstövähennyksiä, sen henkilöstömäärää ei tarpeista huolimatta voi tuottavuusohjelman puitteissa lisätä.

Väylävirastojen ikärakenne on korkea ja väylävirastojen henkilöstöstä jää eläkkeelle vuoteen 2011 mennessä noin 330 henkilöä. Ongelmaksi muodostuu korvausrekrytointien ajoitus ja kohdentaminen niin, että turvataan osaaminen väylänpidon kannalta kriittisissä asiantuntijatehtävissä.

Väylävirastojen tuottavuuden parantaminen perustuu ennen muuta toimintojen tehostamiseen keskittämällä ja erikoistumisella, palvelujen ostojen lisäämiseen (ulkoistaminen, palvelukeskukset) sekä tiedonhallinnan hyödyntämiseen toiminnan ohjauksessa. Tiedonhallinnan ratkaisut vaikuttavat täysipainoisesti vasta pitkällä aikavälillä.

Yhdessä virastossa tuottavuuden parantaminen edellä sanotun lisäksi perustuisi päälekkäisyyksien poistamiseen mm. tukitoiminnoissa sekä monien asioiden kehittämiseen vain kerran kolmen asemesta. Suuremmassa kokonaisuudessa vähentyvien voimavarojen sekä korvausrekrytointien suuntaaminen toimintaa tukevalla tavalla on helpompaa kuin kolmessa väylävirastossa kussakin erikseen.

3.3 Väylätuotannon tuottavuuden parantaminen

Markkinoiden toimivuus, tehokkaat hankintamenettelyt ja sekä terve kilpailu ovat olennaisia väylänpidon tuottavuuden kannalta. Palveluntuottajien (maa- ja vesirakennusalan sekä suunnittelukonsulttien) tuottavuuden kehittyminen ratkaisee huomattavalta osin väylätoiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden kokonaisuutena. Väylätoiminnan tuottavuuden kehittyminen edellyttää tilaajien ja palveluntuottajien yhteistyötä.

Palveluntuottajien kannalta väylänpidon tilaajien ohjelmien ja hankintamenettelyjen kehittäminen ja yhtenäistäminen on toivottavaa. TIEH ja RHK tekevät parhaillaan laajaa yhteistyötä palveluntuottajien kanssa varsinkin Infra 2010 -hankkeessa. Infra 2010:n tavoitteena on kehittää Infra-alalle yhteinen tietotekninen järjestelmä (tuotetietomalli) ja sen käyttöä tukevat koulutus ja hankintamenettelyt.

3.4 Osaamisen varmistaminen väylävirastoissa ja koko alalla

Väylävirastoissa ovat lähivuosina suuret ikäluokat siirtymässä eläkkeelle. Osa poistumasta on korvattava uudella. RHK:ssa on tarvetta henkilöstön määrän lisäämiseen. Samanaikaisesti saattaa työvoimapulan vuoksi kilpailu hyvistä osaajista kiristyä julkishallinnon ja yksityisen sektorin kesken.

Virastojen toiminnan muuttuminen väylänpidon toimenpiteiden toteuttajasta niiden tilaajaksi sekä niiden toiminta yhä tiiviimmin osana liikennejärjestelmän kokonaisuutta aiheuttaa väylävirastoissa resurssien uudelleen suuntaamista.

Henkilöstön osaamista tulisi suunnitella väylävirastojen kesken kokonaisuutena, jolloin yhteisissä tai samankaltaisissa toiminnoissa voitaisiin hyödyntää yhteisiä resursseja. Korvaus- ja uusrekrytoinnit pitäisi suunnitella koko väylähallinnon kannalta optimaalisesti.

Keskeistä on tunnistaa, mikä on virastojen omaa ydinosaamista ja millainen osaaminen tulisi jatkossa hankkia kilpailluilta markkinoilta. Markkinoilta ei ole aina saatavissa riittävää asiantuntemusta eikä koulutusta kaikille osaamisalueille, esimerkiksi rautatie- tai merenkulkualan erityisosaajille.

Palveluntuottajapuolella on varmistettava riittävän väylämuotokohtaisen erityisosaamisen, etenkin teknisen osaamisen säilyminen ja kehittyminen. Yhteistyötä osaamisen kehittämiseksi tilaajien ja tuottajien kesken on tarpeen lisätä väylävirastoratkaisusta riippumatta.

4 Yhteistyön tiivistämisen kehittämismalleja

Väylävirastoilla on paljon yhteistyötä. Yhteistyö lisääntyy koko ajan riippumatta siitä, tapahtuuko yhteistä organisoitumista. Toiminnan tuottavuusvaatimukset, etenkin vaaditut henkilöstösopimukset pakottavat väylävirastot hakemaan alueita, joilla yhteistyö vähentää työn kokonaismäärää, tehostaa hallinnonalan osaamisen hyödyntämistä tai parantaa toiminnan vaikuttavuutta. Tässä tilanteessa on välttämätöntä linjata, millaista yhteistyön organisoitua tavoitellaan pitemmällä aikavälillä ja miten siihen edetään. Vaihtoehtoina ovat yhteistyön kehittäminen vapaamuotoisena tai määrämuotoisena tai organisoituminen yhdeksi yhteiseksi väylävirastoksi.

4.1 Yhteistyön kehittäminen erillisinä virastoina

Yhteistyön kehittämisellä tarkoitetaan tässä väylävirastojen toimintojen tehostamista yhtenäistämällä tai yhdistämällä niitä. Erityisesti vaaditut henkilöstösopimukset edellyttävät toiminnan tehostamista virastojen yhteistyöstä saatavilla eduilla. Myös eri tasoilla tehtävä liikennejärjestelmätyö, jossa väylähallinnon toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan asiakkaisiin kohdistuvien vaikutusten, mm. matka- ja kuljetusketjujen toimivuuden perusteella edellyttää eri liikennemuotojen sekä erityyppisten väylätoimintojen tarkastelua kokonaisuutena.

4.1.1 Vapaamuotoinen yhteistyö

Vapaamuotoisessa yhteistyössä virastot sopivat lähinnä asiantuntijayhteistyön kehittämisestä ilman yhteistyösopimusta. Vapaamuotoista yhteistyötä hallinnonalalla on nykyään mm. seuraavissa toiminnoissa:

- Asiakkuusajattelun syventäminen. Yhteisiä kehittämisprojekteja menettelyjen ja työkalujen kehittämisessä, esim. TIEH:n ASTAR –tutkimusohjelma, joka keskittyy asiakkaiden tarpeiden selvittämiseen.
- Hallinnonalan yhteinen t&k-strategia ja –ohjelma.
- Tuotteiden ja palvelujen hankinnassa on hankekohtaista ja ajoittaista yhteistyötä hankintaohjelmien ja yksittäisten hankintaprojektien koordinoimiseksi sekä yhteistyötä hankintojen kehittämisessä esim. Infra 2010, Infra-RYL, jne.
- Toiminnanohjauksen yhteisten järjestelmien kehittäminen (ERP)
- Henkilöstöhallinnossa yhteistyötä mm. palkkausjärjestelmän kehittämisessä, henkilöstökoulutuksessa (asiantuntija- ja esimieskoulutus) sekä jossain määrin luottamushenkilöiden yhteistyötä

- Yhteisiä resursseja ja kehittämistä mm. tiedonhallinnassa ja viestinnässä

Vapaamuotoisessa yhteistyössä asioiden ohjaus hallinnonalalla, omistajuus, ajoittaminen ja kytkentä hallinnonalan päätöksentekoon voi olla hajanaista. Tuloksia saadaan aikaan lähinnä helpoissa, vähemmän valmistelua vaativissa kohteissa. Yhteistyöstä on päätettävä kaikissa organisaatioissa erikseen. Tulosten aikaansaaminen vapaamuotoisella yhteistyöllä edellyttää aina yhteistyön osapuolten ylimmän johdon sitoutumista. Riskinä on, että virastojen omat intressit korostuvat yhteistyössä, minkä vuoksi yhteistyö kärsii ja hyödyt jäävät vähäisiksi.

4.1.2 Määrämuotoinen yhteistyö

Määrämuotoisessa yhteistyössä virastot tekevät keskinäisen sopimuksen yhteistyön kehittämisen alueista. Määrämuotoisella yhteistyöllä voidaan valituissa asioissa edetä hyvinkin pitkälle ja saada suuria synergiahyötyjä. Ministeriö voi tukea määrämuotoista yhteistyötä mutta sen tehtäviin ei kuulu virastojen ohjaaminen niiden operatiivisissa yhteisissä toiminnoissa.

Määrämuotoisen yhteistyön menetelmiä voisivat olla esimerkiksi yhteiset tulostavoitteet virastokohtaisten tulostavoitteiden täydentäjänä, yhtenäiset tulosohjauksen rakenteet, yhteiset toimintatavat, ministeriövetoiset viralliset työryhmät, ministeriön ja virastojen kesken muuten sovitut projektit ja työryhmät sekä pitkäjänteisen kumppanuuspohjaisen työskentelyn ja kehittämisen mahdollisuudet virastojen kesken tai yksityisen sektorin kanssa (kumppanuuksien kilpailuttaminen). Ohjatun työnjaon kautta voidaan saavuttaa nykyistä syvempää konkreettista yhteistyötä, esimerkkinä siltojen kehittäminen, tarkastaminen ja työn laadunvalvonta.

Esimerkkejä määrämuotoisesta yhteistyöstä hallinnonalalla ovat nykyisin mm

- Säännölliset ministeriön ja virastojen johdon tapaamiset: STORY ja sen kokouksia valmisteleva väyläryhmä
- Maakuntien yhteistyöryhmien (MYR) toiminta alueilla: TIEH:sta yhteinen virastojen edustaja yhteistyöryhmässä
- Tiedonhallinnan yhteistyö VALT-IT:n johdolla
- Tukitoimintojen yhteinen organisointi: siirrytään (RHK, TIEH) samaan Valtiokonttorin palvelukeskukseen
- Osaamisen kehittäminen: liikennejärjestelmäosaamisen koulutusohjelman suunnittelu ja käynnistäminen LVM:n, väylävirastojen ja muiden sidosryhmien yhteistyönä sekä LVM:n ja virastojen yhteinen asiantuntijoiden ja esimiesten koulutusohjelma
- T&K: hallinnonalan yhteistyö, TEKESin teknologiaohjelma sekä Infra 2010

Määrämuotoisella yhteistyöllä on edistetty LVM:n ohjauksen yhtenäistämistä, liikennejärjestelmän kokonaisuuden hallintaa ja virastojen eräiden yhteisten projektien syntymistä. Määrämuotoisen yhteistyön vaikutus virastojen operatiivisen toiminnan tehostumiseen on kuitenkin ollut melko vähäinen.

Kolmea rakenteellisesti hyvin erilaista virastoa on vaikea ohjata, esimerkiksi alueellinen päätöksenteko tapahtuu kaikissa eri tavalla.

4.2 Yhteinen organisoituminen

Virastojen yhteinen organisoituminen tarkoittaisi uutta väylävirastoa, joka kokoaisi nykyisen TIEH:n, RHK:n ja MKL:n toiminnot samaan virastoon. Yhdistämismalli olisi haasteellinen. Luonteeltaan väylätoiminnasta poikkeavan merenkulkupolitiikan ja meriturvallisuustoiminnan hoitaminen voisi vaatia erityisjärjestelyjä.

4.3 Arvio tavoitteiden toteutumisesta eri kehittämismalleissa

Alla olevassa taulukossa on esitetty arvio tavoitteiden toteutumisesta toisaalta yhteistyön mallissa ja toisaalta muodostettaessa yksi väylävirasto.

Tavoite	Arvio tavoitteen toteutumisesta	
	Väylävirastojen yhteistyötä kehittämällä	Perustamalla väylävirasto
1. Kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen liikennepolitiikka	Kaikki liikennemuodot huomioon otta-va pitkäjänteinen liikennepolitiikka puutteellista, koska virastojen tehtävät määritelty oman liikennemuodon näkökulmasta. Myös virastojen TTS:t laaditaan ja tavoitteet asetetaan liikennemuodoittain. Yhdistäminen tapahtuu vasta LVM:n hallinnonalan TTS:ssä.	Kaikki liikennemuodot huomioon otta-va pitkäjänteinen liikennepolitiikka olisi helpompi toteuttaa. Merenkulkupolitiikan toteuttaminen vaatisi yhden väyläviraston tapauksessa erikoisjärjestelyjä.
2. Liikennejärjestelmän laatu ja toimivuus sekä optimointi	Liikennejärjestelmän näkökulma jää puutteelliseksi, kun kukin väylävirasto suunnittelee väyläpalveluja lähinnä oman liikennemuotonsa näkökulmasta. Kuitenkin alueellisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa kaikkien liikennemuotojen suunnittelua tehdään samanaikaisesti.	Kaikkia väylä- ja liikennemuotoja voidaan tarkastella yhdessä eri suunnitteluvaiheissa ja siten kehittää liikenneväylien ja liikennejärjestelmän laatua ja toimivuutta optimaalisesti sekä tarkastella aidosti liikennemuotojen työnjakoa.
3. Liikenneväylien ja palveluiden käyttäjien ja asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen	Asiakkaiden tarpeet voidaan selvittää yhtenäisemmin, mutta niiden huomioon ottaminen yhtenäisellä tavalla suunnitteluprosessissa vaikeampaa. Asiakkaiden eri intressien yhteensovittaminen on edelleen haasteellista vapaaehtoisella yhteistyöllä.	Asiakkaiden tarpeet voidaan selvittää koordinoitusti ja tehokkaasti yhtenäisin periaattein. Väyläpalveluja voidaan suunnitella nykyistä paremmin kokonaisuutena ja ajoittaa niin, että matka- ja kuljetusketjuja parannetaan kiireellisyysjärjestyksessä. Asiakkaiden eri intressit sovitetaan yhteen aikaisempaa varhaisemmassa suunnitteluvaiheessa. Aluetason asiakasläheisyys lisääntyisi. Asiakastytyväisyyystutkimuksia voidaan tehdä tehokkaammin ja yhtenäisemmin. Asiakastytyväisyyden vertailu eri liikennemuotojen kesken helpottuu.
4. Eri liikennemuotojen	Liikennemuotojen ja liikennepalvelui-	Väylävirastolla on mahdollisuus tar-

Tavoite	Arvio tavoitteen toteutumisesta	
	Väylävirastojen yhteistyötä kehittämällä	Perustamalla väylävirasto
alueellisesti tasapainoinen kehittäminen	den kehittäminen alueellisesti tasapainoisena kokonaisuutena puutteellista ja vaikeaa, koska virastojen vastuut on määritelty ja niiden ohjaus tapahtuu väylä- ja liikennemuodoittain. Vain TIEH:lla koko maan kattava alueorganisaatio, minkä vuoksi ainakin epäilyjä alueiden tarpeiden riittämättömästä huomioon ottamisesta RHK:n ja MKL:n toiminnassa.	kastella liikennemuotojen työnjakoa kokonaisuutena sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Liikenteen työnjaon muutostarpeita on mahdollista tarkastella joillakin yhteysväleillä ja suurilla kaupunkiseuduilla kokonaisuutena. Liikennejärjestelmätason alueellinen tasapainoisuus lisääntyisi, koska väylävirastolla olisi mahdollisuudet saada nykyisten tiepiirien pohjalta kaikkia liikennemuotoja ja väyliä koskeva alueellinen ja maakunnallinen kosketuspinta.
5. Väylähallinnon tuottavuus ja palvelutaso	Päällekkäisyyksiä voidaan poistaa sekä yhteisiä menettelyjä ja parhaita käytäntöjä ottaa käyttöön rajoitetusti. Tämä on helpointa tukitoiminnoissa. Toimintojen uudelleen järjestely tai yhteisten resurssien käyttö voi olla vaikeaa. Aluetason yhteistyö TIEH-painotteista.	Päällekkäisyyksien poistaminen sekä yhteisten menettelyjen ja parhaiden käytäntöjen käyttöönotto parantavat hallinnon tuottavuutta. Alueellinen palvelutaso paranee koko liikennejärjestelmää palvelevan alueorganisaation myötä.
6. Väylätoiminnan tuottavuus	Väylätuotannon tuottavuus paranee alueilla, joissa yhteistyötä pystytään kehittämään. Tämä edellyttää ylimmän johdon tukea. Parhaiden käytäntöjen oppiminen muilta virastoilta rajoitettua. Tilaaajatoimintaa voidaan yhtenäistää mutta toiminta edelleen osittain erilaista samojenkin palveluntuottajien suuntaan.	Väylätoiminnan tuottavuuden parantamisen edellytykset paranevat yhteisen tilaajakäytännön ja parhaiden käytäntöjen käyttöönoton myötä. Tuottavuus paranee jo yhteisten hankeohjelmien suunnittelun ja ajoittamisen kautta.
7. Liikennejärjestelmäosaamisen säilyttäminen ja kehittäminen	Kunkin viraston ydinosaaminen painottuu edelleen omaan liikennemuotoon. Virastot ja LVM kilpailevat keskenään alan osaajista. Liikennejärjestelmäsuunnittelun osaamista tulee parantamaan LVM:n käynnistämä koulutusohjelma. Muilla osaamisalueilla virastot ovat omavaraisia.	Liikennejärjestelmäosaamisen parantaminen yhdessä virastossa itsestäänselvyys. Kun on pakko tarkastella kaikkia liikennemuotoja samanaikaisesti, infra-alan t&k-toiminnan ohjaus ja resursointi tasapainoisempaa ja tehokkaampaa. Asiakkuus- ja hankintaosaamisissa synergiaetuja. Erityisesti MKL:llä mutta myös RHK:lla olevan erityisosaamisen turvaaminen vaatii erityishuomiota.
8. Väylävirastojen henkilöstön asema	Kehittyvän yhteistyön alueilla henkilöstön asema paranee tehtävien monipuolistumisen ansiosta. Erillisissä väylävirastoissa mahdollisuus tehtäväkiertoon ja asiantuntijana kehittymi-	Osaajien uusrekryointitarve kasvaa ja hallinto joutuu kilpailemaan osaajista yksityisen sektorin kanssa. Tässä kilpailussa väyläviraston laajat ja monipuoliset tehtävät ovat etu.

Tavoite	Arvio tavoitteen toteutumisesta	
	Väylävirastojen yhteistyötä kehittämällä	Perustamalla väylävirasto
	seen ovat rajallisemmat kuin yhteisessä virastossa. Erilliset virastot kilpailevat uusista osajista sekä toistensa että yksityisen sektorin kanssa. Ikääntyneellä ja pienemmällä henkilömäärällä väylävirastojen mahdollisuudet selviytyä erillisinä organisaatioina tehtävistään heikkenevät.	Nykyisissä virastoissa erityisosaamista omaava henkilöstö voi kokea asemansa heikentyvän isossa virastossa.

5 Arvio yhteisen organisoitumisen mahdollisuuksista

5.1 Yhdistettäväksi mahdolliset toiminnot

Kunakin viraston väylätuotannon ydintoiminnot palvelujen suunnittelusta niiden hankintaan olisivat pitkälle yhdistettävissä prosessin alku- ja loppupäässä. Alkupäässä tällaisia ovat asiakas- ja sidosryhmäanalyysit, toimintaympäristöanalyysit, tarveselvitykset sekä liikennejärjestelmäsuunnitelmat ja –ohjelmat. Tämän jälkeisessä tuotekohtaisessa suunnittelussa tarvitaan kunkin viraston nykyistä erikoisosaamista. Prosessin loppupäässä hankinnoissa toimintoja voitaisiin ainakin TIEH:n ja RHK:n osalta osittain yhdistää: yhteiset hankintaohjelmat ja –menettelyt, ainakin osittain yhteiset alueelliset hoito- ja ylläpitourakat, markkinoiden hallinta, laadunseuranta ja sähköinen hankinta. Markkinoiden hallinnassa on huomattava, että palveluntuottajat ovat vain osittain samoja. Lisäksi radanpidossa ja MKL:n toiminnassa korostuvat turvallisuuden vaatimat erityispätevyudet ja toiminta liikenteen ehdoilla.

Asiakkuuksien hallinta olisi osittain yhteinen. Asiakkuuksien kokonaishoitomalli, asiakastarpeiden hallinta ja osin asiakaspalvelut voisivat olla yhteisiä toimintoja. Yhteisiä asiakkaita olisivat kuljetusten antajat (teollisuus, kauppa, palvelut) ja kansalaiset, sen sijaan väylien loppukäyttäjät ovat selkeästi väylävirastokohtaisia asiakkaita. Tyytyväisyystutkimukset ja palautejärjestelmät olisi ainakin osin mahdollista yhdistää. Väylävirastojen sidosryhmiä voitaisiin myös tarkastella pitkälle yhteisin käytännöin (toimeksiantajat, asiakkaat, yhteistyökumppanit ja palveluntuottajat).

Tutkimus- ja kehittämistoiminta on jo nyt pitkälti yhtenäistymässä hallinnon alan yhteisen strategian ja ohjelman kautta. Kirjasto- ja tietopalvelut voidaan yhdistää helposti. Kaikilla virastoilla on kuitenkin omaan alueeseen liittyvää T&K -tarvetta, jota ei sinänsä voi nykyistä enemmän yhtenäistää muiden virastojen T&K -toiminnan kanssa.

Henkilöresurssien ja osaamisen kehittäminen: Työnantajatoiminta, YT ja henkilöstöhallinnon kehittäminen sekä henkilöstösuunnittelu ja rekrytointi olisi tehokkaampaa ja yhtenäisempää. Kuitenkin nykyisten väylävirastojen erityisosaamisen säilyminen vaatisi erityistoimia henkilöstön osaamisen kehittämisessä ja rekrytoinnissa.

Muista tukitoiminnoista (henkilöstöhallinto, taloushallinto, yleishallinto, tietohallinto, viestintä) on jo nyt hyvää kokemusta vapaaehtoisen yhteistyön kautta. Yhteinen toiminta vain helpottuisi ja nopeutuisi väylävirastossa.

5.2 Erityisalueiksi jäävät toiminnot

Jos kaikki nykyisten väylävirastojen toiminnot siirrettäisiin yhteen väylävirastoon, virastoon muodostuisi yhdistettävien toimintojen rinnalle myös toimintoja, joilla on sisällöllisiä tai toimintatapoihin taikka osaamiseen liittyviä eroja. Toimintoja voidaan kyllä rakenteellisesti yhdistää, mutta yhdistämisestä ei saataisi hyötyä tai siitä voisi jopa olla haittaa.

Väylävirastojen väylätoiminnassa on eroja teknisten substanssien kohdalla. Virastoilla on omaa norminantoa ja tuotteen tai palvelun toimivuusvaatimuksia. Yhä suurempi osa tästäkin toiminnasta siirtyisi vähitellen palveluntuottajille. Olennaista on kuitenkin säilyttää tilaajan hallinnassa osaaminen, joka varmistaa sen, että tilaaja ymmärtää ja pystyy ohjaamaan tuottajan toimintaa hankintaprosessin keinoilla. Erityisen tärkeää tämä on suurissa hankkeissa vajaan kilpailuilla markkinoilla.

Ongelmia voivat tuottaa ne toiminnot, joissa nykyisillä virastoilla on erilaisia rooleja ja toimintamalleja. Virastoilla on esimerkiksi erilaiset roolit viranomaisena suhteessa väyläkäyttäjiiin (merenkulku, tie- tai rataliikenteen operaattorit). Lisäksi MKL ja ministeriö käsittelevät merenkulun tukiasioita.

Virastoilla on nykyisellään erilaiset roolit turvallisuusviranomaisena (MKL turvallisuusviranomaisena, RHK ja TIEH eivät). Em. roolit ovat kuitenkin ongelmallisia nykyisissäkin virastoissa eivätkä täten liity nimenomaisesti väyläviraston mahdolliseen muodostamiseen.

Kaikilla väylävirastoilla on myös oman alueensa kansainvälistä toimintaa, joka säilyy erityisalueena.

Liikenteen informaatiopalveluissa virastoilla on toisistaan poikkeavia toimintamalleja. Niitä voidaan pitää erillään tai kehittää yhteneväisemmiksi myös väylävirastossa. Uusi teknologia voisi parhaimmillaan mahdollistaa kaikkien kulkumuotojen liikenteen informaatiopalvelun yhden toimintamallin ja –ratkaisun kehittämisen (olosuhdetiedot, ajasta ja paikasta riippumattomat mobiiliratkaisut, yhteiset tietoverkot, tietoliikenne ja tietojärjestelmät).

Liikenteen ohjauksen tarpeet ja muodot vaihtelevat paljon liikennemuotokohtaisesti, joten yhteistoiminta tulee kysymykseen lähinnä edellä kerrotun informaation välittämisessä.

MKL:n toiminnasta on huomattava, että siitä noin 70 % on muuta kuin väylätoimintaa. Kuitenkin esimerkiksi jäänmurrossa, merenmittauksessa ja liikenteen ohjauksessa on kyse toiminnoista, jotka ovat välttämättömiä vesiliikenteen toimivuuden kannalta ja jotka siten ainakin periaatteessa voidaan rinnastaa TIEH:n ja RHK:n vastaavantyyppisiin toimintoihin.

6 Väylävirastojen yhdistämisen vaikutukset

6.1 Yleistä

Väylävirastojen yhdistäminen tarkoittaisi uutta väylävirastoa, joka kokoaisi nykyisen TIEH:n, RHK:n ja MKL:n toiminnat samaan virastoon. **Kysymyksessä ei ole RHK:n ja**

MKL:n toimintojen liittäminen suurimpaan väylävirastoon, TIEH:oon, vaan nykyisten väylävirastojen toiminnan kokoaminen yhteisen sateenvarjon alle täysin uudeksi väylävirastoksi. Sille muodostettaisiin toimintaperiaatteet yhdistämällä nykyisten virastojen hyviksi osoittautuneita käytäntöjä. Virastossa turvattaisiin nykyisten väylävirastojen erityistoimintojen hoitaminen. Sillä olisi uudenlainen, aikaisempaa strategisemmalla tasolla oleva poliittinen ja muu ohjaus LVM:stä.

Väylävirastojen yhdistämisellä olisi kiistatta sekä hyötyjä että haittoja. Näitä on tarkasteltu seuraavista näkökulmista edellä olevan nykytilan analyysin perusteella.

1. Kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen liikennepoliittikka.
2. Liikennejärjestelmän palvelutaso
3. Väylähallinnon palvelutaso
4. Väylähallinnon toiminnan tuottavuus
5. Väylänpidon tuottavuus
6. Liikennejärjestelmän suunnittelun ja ylläpidon vaatiman osaamisen ja asiantuntemuksen säilyttäminen ja kehittäminen
7. Väyläviraston henkilöstön asema
8. Vaikutukset LVM:n ja väyläviraston työnjakoon sekä väylätoiminnan poliittiseen ohjaukseen

6.2 Kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen liikennepoliittikka

LVM:llä on yhteinen, koko liikennepoliittikka käsittelevä asiakirja ”Kohti älykästä ja kestävää liikennettä 2025” vuodelta 2000. Asiakirjassa ei ole käsitelty tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavia resursseja. Tämän ohella on laadittu useita erillispoliittikoita. Joistakin näistä on tehty valtioneuvoston periaatepäätöksiä (esim. liikenneturvallisuus). Kun erillispoliittikoiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat resurssit ja muut toimet lasketaan yhteen, vääjäämätön tosiasia on, että kaikkia tavoitteita ei saavuteta käytettävissä olevin resurssein ja muilla yhteiskunnan hyväksymillä toimilla.

Liikennepoliittikkaa toteutetaan toiminta- ja taloussuunnitelmilla, vuosibudjetein rahoituksesta päätettäessä sekä LVM:n valmisteleman, liikennettä koskevan lainsäädännön kautta. Hallituskausittain päälinjaukset annetaan hallitusohjelmassa.

Valtioneuvosto- tai ministeriötason politiikka-asiakirjojen tekemiseen ovat osallistuneet kaikki väylävirastot, ellei kysymyksessä ole ollut vain yhtä väylävirastoa koskeva politiikka-asiakirja kuten merenkulkupoliittikka. Voidaan olettaa, että väylävirastojen edustajat ovat ajatelleet lähinnä edustamaansa liikennemuotoa osallistuessaan näihin LVM:n johtamien työryhmien tekemien raporttien valmisteluun. Tilanne on luonnollinen ja organisaatorakenteen synnyttämä, koska muista liikennemuodoista ei ole yhtä paljon tietoa eikä vastuuta kuin omasta. Voidaan ajatella myös niin, että tiukassa rahoitustilanteessa jonkin väyläviraston intressissä olisi ajatella, että jokin liikenne olisi tarkoituksenmukaisempaa hoitaa toisella liikennemuodolla. Vähäliikenteisten tavaraliikenne ratojen liikenne on esimerkki tällaisesta. Eri liikennemuotojen yhteensovitus on tehty pääosin LVM:ssä.

Yksi väylävirasto olisi vuoden 2011 tilanteessa kokoluokaltaan noin 1200 hengen virasto. Se käyttäisi vuosittain noin 1300 milj. € väylänpitoon, mikä on lähes 80 % valtion budjetin niistä menoista, jotka eivät ole lakisääteisiä tai niihin verrattavia. Koko budjetista väylänpidon menot ovat noin 3 %. Väylävirastolla olisi merkittävää toimivaltaa väylänpidossa ja sen pitäminen poliittisessa ohjauksessa vaatisi nykyistä voimakkaampaa

strategista otetta. LVM:n strategisen ohjauksen tulisi keskittyä voimakkaasti siihen, että väyläviraston toiminta toteuttaa sille annettuja tulostavoitteita.

Väyläviraston muodostamisen mahdollisuutena kokonaisvaltaiselle ja pitkäjänteiselle liikennepolitiikalle olisi koko liikennejärjestelmän kannalta edullisempi ja eri liikennemuotojen tasapuolisempi huomioon ottaminen valmisteltaessa väylänpidon osuutta liikennepolitiikassa.

Uhkana voidaan pitää sitä, ettei ministeriö pysty ohjauksellaan tai johtamisellaan vaikuttamaan suuren viraston sisällä valmisteltuihin ratkaisuihin, vaan virasto tekisi LVM:lle kuuluvia strategisia ja poliittisia ratkaisuja. Vaarana on esimerkiksi että ministeriölle ei valmisteltaisi enää nykykäytännön mukaisesti eri liikennemuotojen osittain kilpailevia esityksiä vaan yksi virallinen ja tasapainotettu valmis ehdotus ratkaisuisista, ellei ministeriö nimenomaan pyydä eri tavoin painotettuja vaihtoehtoisia esityksiä. Ilman LVM:n selkeitä linjauksia ja tiukkaa ohjausta valtaa voisi siirtyä päätöksentekijöiltä valmistelijoille.

6.3 Liikennejärjestelmän palvelutaso

Hyvä liikennejärjestelmä turvaa toimivat matkat ja kuljetukset sekä maan sisällä että kansainvälisessä liikenteessä tukien elinkeinoelämän kilpailukykyä, ihmisten hyvää arkea ja alueiden elinvoimaa. Liikennejärjestelmässä tulee toteutua liikkumisen ja kuljetamisen turvallisuus sekä liikennejärjestelmän ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys.

Maakuntien tai kaupunkialueiden kaikki liikennemuodot käsittäviä liikennejärjestelmäsuunnitelmia ja niiden rahoittamista koskevia aiesopimuksia on tehty yli 10 vuoden aikana maassamme niin, että liikennejärjestelmäsuunnitelmat kattavat käytännössä koko maan. Alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen osallistuvat alueen kuntien ja lääninhallituksen sekä tärkeimpien sidosryhmien lisäksi kaikki valtion väylävirastot. Myös Ilmailulaitos on mukana, mikäli suunnitelman alueella on lentoasema. Myös koko Suomen liikenneinfrastruktuuria koskeva suunnitelma laadittiin v. 1998 (Suomen liikennejärjestelmä 2020), mutta siihen ei otettu poliittisella tasolla kantaa.

Valtakunnan tason ja suurimpien kaupunkialueiden liikennejärjestelmäsuunnitelmiin väylävirastot ovat voineet panostaa riittävästi. Sen sijaan useiden maakuntien liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimisessa TIEH:n panos on ollut ehkä liian keskeinen. RHK:n joissakin tapauksissa laimeaan osallistumiseen syynä voivat olla rataverkon stabiilius, viraston pienuus ja sellaisen alueorganisaation puute, jolla olisi kiinteitä yhteyksiä alueen sidosryhmiin. MKL osallistuu suunnitelmien laadintaan, mikäli suunnitelman alueella on MKL:n vastuulle kuuluvia väyliä, yhteysalusliikennettä tai muita toimintoja. Rautatieliikenteen verkkoa sekä kauppamerenkulun väyliä on kehitettävä valtakunnallisista lähtökohdista käsin, minkä vuoksi aluetason näkemykset eivät ole samalla tavalla tärkeitä kuin TIEH:n toiminnassa.

Valtion talousarvioesitys LVM:n hallinnonalalla laaditaan pääosin virastojen esitykseen perustuen. LVM:llä ei tällä hetkellä ole välttämättä riittävästi asiantuntemusta priorisoida väylävirastojen esittämiä tarpeita keskenään. MKL:n väylätoiminnan rahoitus asiakasrahoitteisesti kauppamerenkulun osalta ja muilta osin toimintamenoista poikkeaa tienpidon ja radanpidon rahoituksesta ja vaikeuttaa sisävesi- ja meriväylien rinnastamista tie- ja ratahankkeisiin priorisoinnissa.

Liikennejärjestelmän palvelutason parantaminen isoilla investoinneilla on tähän saakka ollut eri liikennemuotojen väylien parantamista. Kukin tie-, rata- ja vesiväylähanke on saanut oman nimetyn hankkeen valtion talousarvioon, eikä Vuosaaren liikenneyhteyksiä

lukuun ottamatta yhteishankkeita ole syntynyt. Eri liikennemuotojen yhteishankkeisiin olisi tarvetta enemmän.

Liikennejärjestelmää ei voi tarkastella ilman liikennepalveluja. Joukkoliikennepalvelujen ostot ovat merkittävä osa liikennejärjestelmän palvelutasosta. Ostotoiminnan ja väylänpidon kiinteä yhteys on tarpeen myös siksi, että ei tehdä investointeja lähitulevaisuudessa loppuvalle liikenteelle.

Matka- ja kuljetusketjuihin voi sisältyä useita kuljetusmuotoja ja terminaalien läpimenoja. Hankkeiden rahoitus liikennemuodoittain on johtanut joskus siihen, että samaan matkai- tai kuljetusketjuun sisältyvät eri liikennemuotojen hankkeet eivät ole ajoittuneet optimaal- lisella tavalla koko ketjun toimivuutta ajatellen.

Valtion talousarviossa perusväylänpito sisältää myös pieniä investointeja, joiden käytös- tä aikaisemmin päättivät TIEH:n osalta tiepiirit ja MKL:n osalta merenkulkupiirit. RHK:ssa päätöksenteko on aina ollut keskitettyä. Nykykäytännössä perusväylänpidon momentilta rahoitettavat teemahankkeet ja niiden kokonaisrahoitus mainitaan valtion ta- lousarviossa. Sisältö sovitaan LVM:n ja väylävirastojen kesken. Missään tähän saakka talousarvioon otetussa teemahankkeessa ei ole kahden liikennemuodon investointeja.

Pitkien yhteysvälien kehittämisessä on usein kysymys monen liikennemuodon liikenne- käytävän kehittämisestä. Tähän saakka niitä on kehitetty liikennemuodoittain, vaikka esimerkiksi TEN-verkon Pohjolan Kolmio –konseptissa ajatuksena on kaikkien liiken- nemuotojen infrastruktuurin kehittäminen Turun alueelta Helsingin kautta Venäjän rajal- le. Itse asiassa lähes kaikki maakuntien pääyhteydet pääkaupunkiseudulle ovat tie- ja ratayhteyden käsittäviä liikennekäytäviä: Oulu-Tampere-Helsinki, Turku-Helsinki, Hel- sinki-Venäjän raja, Kuopio/Joensuu-Kouvola-Lahti-Helsinki.

Liikennejärjestelmän toimivuuden varmistamiseen kuuluu monia sellaisia erityistoiminto- ja, joita on tällä hetkellä vain tai lähes kokonaan yhdessä väylävirastossa. Tärkeimpiä näistä ovat jäänmurron turvaaminen, merenkulun kansainvälisten sopimusten asiantun- temus, merenkulkuelinkeinon tuntemista vaativat merenkulun tukiasiat ja meriturvalli- suus MKL:ssa, rautatieliikenteen ohjaus ja ratakapasiteetin jako RHK:ssa sekä tieliiken- teen hallinta ja yhteistyö maankäytön suunnittelun viranomaisten kanssa TIEH:ssa.

Väyläviraston muodostamisen mahdollisuuksia liikennejärjestelmän palvelu- tasossa:

- Hyvät edellytykset toimivan, taloudellisen ja kestäväen liikennejärjestelmän kehit- tämiselle sekä henkilöstön moniosaamiselle ja urakehitykselle.
- Hyvät mahdollisuudet koko liikennejärjestelmän palvelutason ja laadun yhtenäi- seen arviointiin sekä palvelutason asiakaslähtöiseen ja kokonaistaloudelliseen kehittämiseen. Monen viraston mallissa kukin virasto tarkastelee ja ainakin osit- tain osapitoi toimenpiteitä vain oman liikennemuodon kannalta.
- Olisi helpompi muodostaa matka- ja kuljetusketjujen (esim. työmatkat, vientikulje- tukset) ja niiden reittien toimivuutta tehokkaasti parantavia, eri liikennemuotojen toimenpiteitä sisältäviä kokonaisuuksia tai yhteisiä teemahankkeita.
- Eri liikennemuotojen tasapuolinen huomioon ottaminen alueellisissa liikennejär- jestelmäsuunnitelmissa.
- Pitkien yhteysvälien tai liikennekäytävien muodostamisessa eri liikennemuotojen työnjaon jaärkevimmän liikenneinfrastruktuurin kehittäminen olisi helpompaa.

Monen viraston malli sisältää riskin tukea samanaikaisesti useita päällekkäisiä toimintoja kokonaisnäkemyksen puuttuessa.

- Sidosryhmillä olisi vain yksi virasto yhteistyökumppanina, jolle he voisivat kertoa palvelutasopuutteista ja väyläpidon prioriteeteista koko liikennejärjestelmän sekä matka- ja kuljetusketjujen kannalta. Tämä lisäisi sidosryhmien mahdollisuutta vaikuttaa järjestelmän kehittämiseen käyttäjiä eniten hyödyttävällä tavalla.

Väyläviraston muodostamisen uhkia liikennejärjestelmän palvelutasossa:

- Asiakkaalle yksi väylävirasto voi tarjota vain haluamaansa yhtä ratkaisua eikä vaihtoehtoja.
- Byrokratia lisääntyy, jos väyläviraston ja LVM:n tehtävät menevät päällekkäin liikennejärjestelmän kehittämisen strategisissa toiminnoissa, jolloin voisi syntyä yksi suunnittelutaso lisää.
- Yhteiskunnallinen ohjaus heikkenee.

6.4 Väylähallinnon palvelutaso

TIEH:lla on yhdeksän tiepiirin alueorganisaatio, Ratahallintokeskuksella ei ole lainkaan alueorganisaatiota lukuun ottamatta hoitourakoiden isännöitsijäpalvelujen alueellista hoitamista. MKL:n merenkulkupiirit lakkautettiin 1.7.2006, mutta MKL:lle jäi alueille laitoksen toimintoja hoitava henkilökunta.

Tiepiirin edustaja on koko LVM:n edustajana maakuntaohjelmien toteutussuunnitelmien maakunnittaisissa yhteistyöryhmissä. Tiepiirin edustajan tulee olla yhteistyössä RHK:n, MKL:n ja lääninhallituksen liikenneosastojen kanssa näiden näkemysten huomioon ottamiseksi, lisäksi LVM pitää vuosittain valtakunnallisia aluehallintotilaisuuksia, jossa yhdessä väylävirastojen ja lääninhallitusten kanssa käydään läpi toiminnasta saatuja kokemuksia ja sovitaan yhteistyössä. Alueellinen yhteistyö on toiminut yleisesti ottaen hyvin, mutta on esitetty epäilyjä, että TIEH:n kautta edustautumisen takia tienpito korostuu liikaa. RHK:n osalta on todettava, että sen yhteistyökumppani VR on valtakunnallisesti toimiva liikennöitsijä, jonka kautta osa asiakastarpeista kanavoituu.

Valtakunnallisella tasolla väylävirastot pitävät yhteyttä omiin sidosryhmiinsä, jotka ovat sekä valtakunnan että alueiden tasolla pääosin samoja kuin väylävirastojen sidosryhmät. Lisäksi LVM keskustelee valtakunnallisten sidosryhmien kanssa. Sidosryhmät ovat pitkälti samoja kuin väylävirastojen sidosryhmät.

Jokaisella väylävirastolla on johtokunta, jossa LVM:n lisäksi edustettuina ovat tärkeimmät sidosryhmät, myös alueelliseen edustavuuteen on pyritty. Johtokunnissa otetaan kantaa lähinnä oman liikennemuodon asioihin. Tällöin ei todennäköisesti oteta tai voidakaan ottaa riittävästi huomioon, mikä olisi koko liikennejärjestelmän tai kuljetusketjujen kannalta edullisinta, vaan nähdään pääsääntöisesti vain ko. liikennemuodon infrastruktuurin kehittämisen merkitys taustaryhmän kannalta. Priorisointi eri liikennemuotojen hankkeiden kesken ei käytännössä toimi johtokunnissa.

Liikenteen sidosryhmien taholta on joskus valitettu, että LVM:n ja kolmen väyläviraston sidosryhmäyhteistyö vaatii liian paljon aikaa.

Merenkulussa kansainvälinen status voi heiketä, jos merenkulkua edustaisi muitakin liikennemuotoja edustava suuri virasto. Kun väyläviraston toiminnasta valtaosa olisi kan-

sallista väylätoimintaa, nykyisen MKL:n merenkulkuelinkeinoon ja siten Suomen ulkomaanliikenteen hoitamisen arvostus voisi vähentyä.

Kaikilla väylävirastoilla on kansainvälistä yhteistyötä. Tärkeintä kansainvälinen yhteistyö on MKL:lle ja RHK:lle kansainvälisten säädösten, erityisesti EU-direktiivien, valmistelussa Suomen näkökohtien esiintuomisessa. Tieliikenteessä vastaavaa kansainvälistä yhteistyötä hoitaa pääasiassa LVM.

Väylävirastoilla on useita omia järjestelmiä, jotka palvelevat samaa tarkoitusta mutta ovat erilaisia. Yhteistyö näiden järjestelmien yhdenmukaistamisessa on kuitenkin etenemässä (esim. toiminnanohjausjärjestelmän kehittäminen).

Väyläviraston muodostamisen mahdollisuutena väylähallinnon palvelutasossa:

- Väylähallinto toimisi alueellisessa yhteistyössä yhden luukun periaatteella. Kaikkea liikennemuotoja edustaisi yksi väyläviraston aluehallintoyksikkö maakunnassa, jolloin poistuisi nykykäytäntöön liittyvä epäily TIEH:n roolin korostumisesta alueellisessa yhteistyössä.

Väyläviraston muodostamisen uhkana väylähallinnon palvelutasossa:

- Radanpidon ja merenkulun painotukset ovat selvästi enemmän valtakunnallisia kuin tienpidon. Radanpidon ja merenkulun saadessa aluehallinnon väyläviraston kautta alueelliset asiat voisivat painottua liaksi valtakunnallinen kokonaisnäkökulman kustannuksella.

6.5 Väylähallinnon toiminnan tuottavuus

TIEH:ssa, RHK:ssa ja MKL:ssa on tällä hetkellä yhteensä noin 1800 työntekijää. Tuottavuusohjelmaan liittyvän henkilöstön sopeuttamisohjelman mukaan (MKL:n sisäisen tuotannon oletettu olevan liikelaitoksena) v. 2011 henkilömäärä olisi näissä virastoissa yhteensä enää noin 1200 henkilöä.

Henkilöstön vähenemä on hoidettavissa eläkkeelle siirtymisten ja muiden siirtymisten avulla, mutta ilmeistä on, että ilman voimakkaita toimintatapojen muutoksia nykyisellä väylähallinto-organisaatiolla tehtävien hoitaminen olisi vaikeaa. Paikoin jo nyt on joillakin osaamisalueilla puutetta osaavista työntekijöistä. Virastot kilpailevat infrasektorin osajista sekä alan muiden toimijoiden että kuntasektorin kanssa. ***Väylätoiminnan hoitamisen tapoja tarkasteltaessa on lähdettävä siitä, että toiminta on hoidettava 16 % nykyistä pienemmällä henkilömäärällä jo vuonna 2011.***

Väylävirastojen lisääntyvä yhteistyö ja rakenteelliset muutokset auttavat viranomais- ja hallintotehtävien hoitamisessa. Näiden riittävyys hallinnon tuottavuuden tavoitteen saavuttamiseen on kyseenalaista.

Yksi väylävirasto mahdollistaisi omien resurssien määrän ja laadun mitoittamisen optimaalisesti kokonaistarvetta vastaavaksi sekä tehokkaat toimintamallit suhteessa palveluntuottajiin (väylätuotanto, tieto-, asiantuntija- ja tutkimuspalvelut). Yksi väylävirasto helpottaisi myös resurssien joustavaa siirtoa kulloinkin eniten resursseja vaativille alueille sekä resurssien hankkimista uusille osaamisalueille.

Väylävirasto tulisi paremmin toimeen pienemmällä henkilöstömäärällä kuin erikseen säilyvät kolme väylävirastoa. Tämä edellyttää, että väylävirastoon löydetään riittävän paljon samankaltaista ja yhtenäistettävää, tällä hetkellä erikseen kolmessa virastossa hoidettavaa toimintaa.

Väyläviraston muodostamisen mahdollisuuksia väylähallinnon toiminnan tuottavuudelle

- Kolmen väyläviraston nykyisiä samankaltaisia tehtäviä yhdistämällä pystytään nykyistä paremmin turvaamaan liikenteen palvelutaso, vaikka henkilöstömäärä vähenee ja rahoitustaso pysyisi ennallaan.
- Yksi virasto varmistaisi mittakaavaetujen hyödyntämisen ja toimintojen pitkäjänteisen kehittämisen. Resurssien määrä ja laatu on mahdollista mitoittaa optimaalisesti kokonaistarvetta vastaavasti, resurssien joustavat siirrot ovat mahdollisia erityisasiantuntemusta edellyttäviä toimintoja lukuun ottamatta.
- Tehtävien ja toimintaympäristön muuttumisen vuoksi tarvittavaa uutta osaamista voidaan suunnitella ja hyödyntää yhteisesti

Väyläviraston muodostamisen uhkia väylähallinnon toiminnan tuottavuudelle:

- Syntyy kompromissina hallintorakenne, jossa on nykyisten rakenteiden päälle rakennettava yhteinen keskushallinto.
- Hallinnon tuottavuutta rasittaisi tilapäisesti muutosprosessi yhteiseen virastoon siirryttäessä.

6.6 Väylätoiminnan tuottavuus

Kaikilla väylävirastoilla on omat hankintamenettelynsä. Osittain ne poikkeavat toisistaan. Aina ei ole helppoa nähdä, milloin kysymys on toiminnan erilaisen luonteen aiheuttamasta, välttämättä erilaisesta toiminnasta. Hankintatapa voi vaikuttaa tilattavan tuotteen hintaan ja siten väylätoiminnan tuottavuuteen. Toisaalta hankintatavoilla on merkitystä koko toimialan ja sen tuottavuuden kehittymisen kannalta pitkällä aikavälillä.

Väylänpidon hankinnassa tarvitaan tilaajaosaamista, markkinoiden tuntemista ja juridista osaamista. Näihin tilaamisen osaamisalueisiin liittyy kaikille väylävirastoille samanlaisia asioita. Vaikka RHK on peruspalvelun hankintalainsäädännön alainen, ovat toimintatavat ja menettely sekä osittain myös markkinat samat kuin muidenkin väylävirastojen hankinnoissa. Hankinnan kohteet voivat olla erilaisia (esim. jäänmurtotoiminta, tien tai radan hoito ja ylläpito taikka lauttaliikenne). Sen sijaan maarakennusalan investoinneissa sekä tilaajat, markkinat että juridinen osaaminen ovat pitkälle samanlaisia. Radanpidon eräissä hankinnoissa Oy VR-Rata Ab, TIEH:n lauttaliikenteessä Tieliikelaitos sekä Varustamoliikelaitos jäänmurrossa ovat etulyöntiasemassa omistamansa kalliin kaluston turvin, jota pienet palveluntuottajat eivät pysty hankkimaan.

Isojen investointien tilaamisessa on yllättävän paljon eroja, esimerkkinä TIEH:n suuret suunnittele-toteuta –tilaukset (koko iso hanke yhtenä tilauksena) ja RHK:n tapa käyttää rakennuttajakonsulttia ja toteuttaa suuret projektit pienempinä urakoina tai hankintoina.

MKL:llä on vielä oma väylätuotanto. Tienpito on kilpailutettu kokonaisuudessaan lauttaliikennettä lukuun ottamatta, samoin ratojen rakentaminen on kokonaisuudessaan kilpailutettu. Oy VR-Rata Ab:lla on tällä hetkellä suuri osuus töistä, koska se voitti ratatöiden puitesopimuskilpailun. Ratojen hoidon ja ylläpidon kilpailu on aloitettu, ja jatkossa hankintalain mukaan on kilpailutettava myös hoito ja ylläpito, josta tällä hetkellä suuri osa ostetaan vielä Oy VR-Rata Ab:lta vuosisopimuksella.

On todennäköistä, että yhdessä väylävirastossa resursseja hyödynnetään nykyistä paremmin, mm. markkinoiden seuranta ja analysointi sekä alan kanssa käytävä vuoropuhelu vaatii vähemmän resursseja. Lisäksi olisi helpompi ottaa parhaimmat käytännöt

käyttöön ja yhtenäistää menettelyjä. Menettelyjen yhtenäistämisestä hyötyisivät myös toteuttajat. Nykytilanteessa sekä suunnittelijat ja rakentajat joutuvat opettelemaan useita erilaisia tilaajakäytäntöjä. Tämä aiheuttaa lisäkustannuksia, jotka lopulta ulosmitataan pitkällä tähtäyksellä urakkahinnoissa. Täydelliseen yhtenäisyyteen ei varmaan koskaan päästä eikä ole syytäkään päästä koko hankintakentässä hankintojen erilaisuuden vuoksi.

Infra-alaa on kehitetty viime vuosina voimakkaasti, esimerkkeinä TEKESin Infrateknologiahanke ja Rakennusteollisuus RT:n Infra 2010 –hanke, jossa kaikki väylävirastot, LVM, Suomen Kuntaliitto ja TEKES ovat mukana.

Väyläviraston muodostamisen mahdollisuutena väylätoiminnan tuottavuudessa:

- Yhdessä virastossa olisi mahdollisuus yhdistää kolmen väyläviraston tilaaja-asiantuntemus, yhtenäistää ja kehittää käytäntöjä, yhdistää samanlaisia toimintoja ja ottaa käyttöön koko väylätoiminnossa nykyisiä parhaimpia käytäntöjä. Muutoksen onnistuessa tuloksena olisi aikaisempaa varmemmin haluttu palvelutaso nykyistä pienemmin kustannuksin.

Väyläviraston muodostamisen uhkana väylätoiminnan tuottavuudessa:

- Väylävirastossa saatetaan yhtenäisyyden vuoksi pakottaa käyttämään hankintamenettelyjä, jotka sopivat huonosti joihinkin hankintoihin tai joiden soveltamiseen ei ole valmiuksia.

6.7 Liikennejärjestelmäosaamisen varmistaminen

Kaikissa väylävirastoissa nykyinen osaaminen on pääasiassa väylänpidon osaamista, joka onkin väylävirastojen perinteistä ydiosaamista. Virastot ovat keskittyneet omaa liikennemuotoaan palvelemaan väylänpitoon, jolloin liikennejärjestelmän kokonaisuus ja eri liikennemuotojen rooli liikennejärjestelmässä on voinut jäädä vähälle huomiolle. Väyläviraston perustaminen lisäisi liikennejärjestelmän kokonaisuutta koskevaa osaamista.

Väylähallinnon tarvitseman liikenne- ja infra-alan osaamisesta merkittävä osa on konsulteilla, korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa sekä sidosryhmillä. Matkoja ja kuljetuksia tekevillä ja tarvitsevilla asiakkaila on omassa toimintaprosesseissa merkittävää osaamista, jota voidaan hyödyntää liikennejärjestelmätyössä. Osaamisen säilyttäminen ja kehittäminen sekä sen hyödyntäminen voitaisiin varmistaa tehokkaimmin yhden väyläviraston mallissa.

Osaamisen kehittämisessä on keskeistä tunnistaa yhteisten osaamistarpeiden lisäksi myös eri virastojen vastuulla oleviin toimintoihin liittyvä erityisasiantuntemus.

Väyläviraston muodostamisen mahdollisuutena liikennejärjestelmäosaamisessa:

- Yhdessä väylävirastossa on helpompaa luoda nykyistä laajempaa osaamista liikennejärjestelmän kokonaisuudesta, eri liikennemuotojen yhteispelistä sekä matka- ja kuljetusketjujen optimoinnista.

Väyläviraston muodostamisen uhkia liikennejärjestelmäosaamisessa:

- Liikennejärjestelmäkokonaisuuden korostuessa eri liikennemuotojen erityisosaaminen voi joutua aliarvostetuksi, mistä voi seurata erityisosaamisen heikkenemistä sekä vaikeuksia saada päteviä erityisosaajia.

- Jollei viraston johtaminen ole riittävän vankkaa, voi liikennemuotojen erityisasiantuntemus jäädä yhdessä väylävirastossa olla niin vahvaksi ja sektoroituneeksi, ettei toivottuja liikennejärjestelmävaikutuksia saada aikaan.

6.8 Väyläviraston henkilöstön asema

Kaikki väylävirastot noudattavat valtion hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Näin toimisi myös uusi väylävirasto. Tuottavuusvaatimukset pakottavat vähentämään LVM:n hallinnonalan henkilökuntaa 16 % vuoteen 2011 mennessä. Lähivuosina tapahtuva suurten ikäluokkien eläkkeelle lähteminen hoitaa pääosin vähennystarpeen. Todennäköisesti käytettävissä oleva henkilökunta olisi erillisinä toimivissa kolmessa väylävirastossa suuremman kuormituksen alaisena kuin yhdessä väylävirastossa, jossa toimintoja on mahdollisuus rationalisoida.

Suuri virasto pystyy tarjoamaan erilaisia tehtäviä sekä kehittämään henkilöstöä tehokkaammin ja monipuolisemmin kuin erilliset, osin pienet virastot.

Väyläviraston perustaminen nähdään erityisesti suuressa osassa RHK:n ja MKL:n henkilökuntaa uhkana. Uhkakuva on muodostunut ilmeisesti suurimmalta osin pelosta näiden virastojen erityisasiantuntemuksen aliarvostuksesta suuressa virastossa ja mahdollisen väyläviraston kuvittelemisesta nykyisen TIEH:n laajentamiseksi.

Henkilöstön epävarmuutta voisi hälventää, että alusta lähtien mahdollista väylävirastoa suunniteltaessa henkilöstöjärjestöt olisivat mukana.

Väyläviraston muodostamisen mahdollisuuksia henkilöstön kannalta:

- Yksi väylävirasto tarjoaa henkilöstölle hyvät mahdollisuudet kehittyä viraston sisällä eri tehtävissä. Henkilöstösuunnittelu ja rekrytointi olisi tehokkaampaa ja yhtenäisempää.
- Työnantajatoiminta ja yhteistoiminta yhtenäistyvät ja virastojen nykyiset palkkaerot tasapainottuvat.
- Henkilöstön kuormitusta olisi isossa virastossa helpompi tasata kuin erillisissä pienemmissä virastoissa.

Väyläviraston muodostamisen uhkia henkilöstön kannalta:

- Suuressa virastossa palkkoihin ja etuihin liittyvä politiikka voi olla jäykempää ja kaavamaisempaa kuin pienemmissä virastoissa, joissa on totuttu mm. omiin virkaehtosopimuksiin.
- Hallinnon muutoksissa on aina otettava huomioon alueellistamisen mahdollisuudet. Muutosprosessissa tulisi todennäköisesti esille joidenkin toimintojen keskittäminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle, ja tällaiset ratkaisut henkilöstö koee yleensä uhkana.
- RHK:n ja MKL:n henkilöstön uhkakuvana on näiden virastojen erityisasiantuntemuksen mahdollisesti vähentynyt arvostus suuressa virastossa.
- Henkilöstö saattaa kokea suuren viraston johdon kasvottomana, pienessä virastossa johto on lähellä.

6.9 LVM:n ja väyläviraston työnjako sekä väylätoiminnan yhteiskunnallinen ohjaus

Suurena ja tärkeänä virastona väylävirasto vaatisi voimakasta strategista ohjausta ja johtamista LVM:stä. Erityisesti LVM:n on huolehdittava mahdollisen väyläviraston perustamisen jälkeen, että liikennejärjestelmän kokonaistoimivuuden ja liikennepoliittisten tavoitteiden kannalta oikea eri liikennemuotojen painotus toteutuu ja että eri virastojen nykyinen erityisasiantuntemus säilyttää oikein arvostetun aseman.

Väyläviraston toimintaa ja sen ohjausta helpottaisi, jos hallitus laatisi kautensa alussa liikennepoliittisen selonteon eduskunnalle Matti Vuorian työryhmän ehdotuksen mukaisesti. Silloin LVM voisi keskittyä pitemmällä tähtäyksellä poliittisesti päätetyn strategian toteutukseen. Nykykäytännössä liikennepoliittiset strategiat muotoillaan ainakin osittaisen vuosittain uudelleen TTS:n ja vuosibudjetin laatimisen yhteydessä.

Väylävirasto valmistelisi eri liikennemuotojen infrastruktuurin rahoituksen yhtenä kokonaisuutena. Tämä vähentäisi LVM:ssä tehtävää eri liikennemuotojen rahoituksen yhteensovittamista.

Virasto voisi ottaa LVM:lta hoitaakseen myös esim. maarakennusalan kehittämiseen liittyviä tehtäviä, jotka paremmin sopivat virastoon kuin ministeriön vastuulle (esim. Infra 2010, Infraforumi, INFRA-RYL).

Väylävirastolla tulisi olla tiivis yhteys yhteiskuntapolitiikan eri sektoreille. Tämä voisi tapahtua neuvottelukunnan kautta.

Väyläviraston muodostamisen mahdollisuuksia LVM:n ja väylävirastojen työnjaossa

- Liikennejärjestelmä ja väyläpidon rahoitus suunniteltaisiin alusta lähtien yhtenä kokonaisuutena väylävirastossa. LVM voisi keskittyä strategiseen suunnitteluun huolehtia poliittisen päätöksentekijän tahdon toteuttamisesta.
- LVM voisi siirtää virastolle kaikkia virastoja koskevia, erityisesti väylätuotannon kehittämiseen liittyviä tehtäviä.

Väyläviraston muodostamisen uhkia LVM:n ja väylävirastojen työnjaossa

- Ellei LVM:n ja väyläviraston rooleja ja tehtäviä sekä johtamis- ja ohjausmallia määritellä riittävän selvästi väylävirastosta voi muodostua liian vahva ja itsenäinen toimija.
- Jos yhteen väylävirastoon keskittyvät vain nykyisten virastojen väyliin ja väyläpalveluihin liittyvät toiminnot turvallisuuteen ja liikennepalveluihin liittyvien asioiden sijaitessa muualla, on vaarana väylätoimenpiteiden ylikorostuminen liikennejärjestelmän kehittämisessä.

7 Sidosryhmäkuulemiset

Selvitystyön aikana kuultiin yli 20 sidosryhmää sekä kaikkien virastojen johtoa ja YT-elimä. Sidosryhmät edustivat liikennettä ja kuljetuksia, elinkeinoelämää, maakuntien liittoja, henkilöstöjärjestöjä ja palveluntuottajia. Liitteenä on luettelo kuulluista tahoista.

Lähes kaikki kuulluista tahoista pitivät väyläviraston muodostamista koskevaa selvitystä tarpeellisena. Poikkeuksena olivat RHK:n ja erityisesti MKL:n YT-elimet sekä eräät merenkulkualan järjestöt. Myös valtakunnantasoisten henkilöstöjärjestöjen jäsenjärjestöis-

sä on vastustavaa henkeä, joka tosin jo tässä vaiheessa kohdistuu mahdolliseen väyläviraston perustamiseen, ei niinkään selvitykseen. Toisaalta kuultavaksi tulleet valtakunnan tasoiset henkilöstöjärjestöt eivät vastustaneet selvityksen tekemistä. Järjestöt kuitenkin edellyttivät, että väylävirastojen henkilöstö on mukana mahdollisen viraston suunnittelussa alusta lähtien siten, että henkilöstöjärjestöt osallistuvat ohjaus- tai seurantaryhmän jäsenyyden kautta, ei pelkästään kuulemistilaisuuksissa.

Liitteet

- 1. Työn aikana kuullut tahot ja lausunnonantajat**
- 2. Toimeksiantokirje**

Liite 1. Työn aikana kuullut tahot ja lausunnonantajat

Kuullut tahot

Väylävirastojen pää/ylijohtajat
Väylävirastojen yhteistyötoimikunnat
Maakuntajohtajat
Suomen Kuntaliitto
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Keskuskauppakamari
Suomen Satamaliitto
Suomen Varustamoyhdistys
Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL
Suomen Autoliitto
Linja-autoliitto
Matkahuolto
VR Osakeyhtiö
Tieliikelaitos
Varustamoliikelaitos
Luotsausliikelaitos
YIT
Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen liitto SKOL
Rakennusteollisuus RT ry
Suomen Maarakentajain Keskusliitto r.y.

Kirjalliset lausunnot

Etelä-Suomen lääninhallitus
Itä-Suomen lääninhallitus
Länsi-Suomen lääninhallitus
Oulun lääninhallitus
Sisäasiainministeriö
Valtiovarainministeriö
Työministeriö

Liite 2. Toimeksiantokirje

1271/12/2006

27.7.2006

Kansliapäällikkö Harri Pursiainen

Viite

Asia Väylävirastoseelvitys

Liikenne- ja viestintäministeriö on määrännyt kansliapäällikkö Harri Pursiaisen tekemään alustavan selvityksen siitä, mitä vaikutuksia olisi väylävirastojen (Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Merenkululaitos) yhdistämisellä ja mitä seikkoja asian mahdollisissa jatkoselvityksissä tulisi ottaa huomioon. Pursiaisen tulee myös tehdä ehdotus siitä, onko asiaa tarpeellista selvittää edelleen ja missä aikataulussa asian tällöin olisi edettävä.

Selvityksessä tulee suuntaa antavasti arvioida merkittävät hyödyt, haitat ja kustannukset, jotka aiheutuisivat väylävirastojen yhdistämisestä yhdeksi virastoksi. Arvio on tehtävä sanallisesti ja mahdollisuuksien mukaan euromääräisesti.

Yhdistämisen etuja ja haittoja tulee arvioida ainakin siltä kannalta, mitä sillä olisi:

- 1) kokonaisvaltaiselle ja pitkäjänteiselle liikennepolitiikalle,
- 2) maan liikenneväylien ja liikennejärjestelmän laadulle ja toimivuudelle,
- 3) liikenneväylien ja palveluiden käyttäjien ja asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamiselle,
- 4) eri liikennemuodoille ja erityisesti liikennepalveluiden alueellisesti tasapainoiselle kehitykselle,
- 5) liikennehallinnon palvelutasolle,
- 6) resurssien tehokkaalle käytölle ja hallinnon tuottavuudelle liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla,
- 7) liikennejärjestelmän suunnittelun ja ylläpidon vaatiman osaamisen ja asiantuntemuksen säilyttämiselle ja kehittämiselle sekä
- 8) väylävirastojen henkilöstön asemalle.

Selvityksen tulee olla sellainen, että sen perusteella on mahdollista tarvittaessa tehdä päätös siihen johtavan valmistelutyön aloittamisesta.

Selvitys tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä Tiehallinnon pääjohtajan Eero Karjaluodon, Merenkululaitoksen pääjohtajan Markku Myllyn ja Ratahallintokeskuksen ylijohdajan Ossi Niemimuukon kanssa. Selvitystä varten on lisäksi haastateltava virastojen ja niiden sidosryhmien edustajia sekä virastojen henkilöstöjärjestöjä.

Kansliapäällikkö osoittaa käyttöönsä tarvittavat henkilöresurssit ministeriön henkilöstöstä.

Työ tehdään virkatyönä. Selvitys on luovutettava ministeriölle 30.10.2006 mennessä.

Liikenne- ja viestintäministeri

Susanna Huovinen

Kansliapäällikön sijainen,
osastopäällikkö

Harri Cavén

Tiedoksi

LVM:n hallinnonalan virastot ja laitokset
Hallinnonalan henkilöstöjärjestöt ja sidosryhmät