

Vesiväylien kunnossapito

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 182/2009



Vesiväylien kunnossapito

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-080-6 (nid.)
ISBN 978-952-499-081-3 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 54/54/08

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen vesiväylien kunnossapitoa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Merenkululaitokselle, liikenne- ja viestintäministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä 2. päivänä huhtikuuta 2009

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Johtava toiminnantarkastaja, JHTT Ari Hoikkala

Asiasanat:

liikenne- ja viestintäministeriö, Merenkululaitos, vesiväylä, kunnossapito, ylläpito, väylänpito

Sisällys

| | |
|--|------------|
| Tiivistelmä | 7 |
| Resumé | 10 |
| 1 Johdanto | 13 |
| 2 Tarkastusasetelma | 15 |
| 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus | 15 |
| 2.2 Tarkastuskysymykset | 19 |
| 2.3 Tarkastuksen rajaukset | 19 |
| 2.4 Tarkastuksen kriteerit | 21 |
| 2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät | 22 |
| 3 Tarkastushavainnot | 23 |
| 3.1 Vesiväylien kunnossapidon tavoitteet ja suunnittelu | 23 |
| 3.1.1 Kunnossapitotavoitteet ja väylänpidon käsitteet säännöksissä, määräyksissä ja ohjeissa | 23 |
| 3.1.2 Suomen vesiliikennejärjestelmän kokonaissuunnittelu ja siitä johdetut vesiväylänpidon tavoitteet | 34 |
| 3.1.3 Liikennetarve ja vesiväylänpidon kannattavuus | 55 |
| 3.2 Vesiväylien kunnossapitoon liittyvä tulosohtaus | 68 |
| 3.3 Vesiväylänpidon resurssien käyttö ja rahoitus | 79 |
| 3.3.1 Budjetointi | 79 |
| 3.3.2 Vesiväylänpidon resurssien käyttö | 86 |
| 3.4 Vesiväyläverkon kunnossapidon tavoitteiden toteutuminen | 93 |
| 3.4.1 Vesiväyläverkon palvelutaso ja kunto | 93 |
| 3.4.2 Vesiväyläverkon arvo | 99 |
| 4 Tarkastusviraston kannanotot | 104 |
| Lähteet | 109 |
| Liite | 116 |

Vesiväylien kunnossapito

Tarkastuksen pääkysymys kohdistui siihen, millaiset edellytykset vesiväylien kunnossapidon ohjauksen tietoperusta antaa tulokselliselle toiminnalle. Tarkastuksessa pyrittiin tähän liittyen selvittämään muun muassa, miten hyvin väyläomaisuuden kunnon ja arvon sekä väyläverkon palvelutason säilymistavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu.

Väylänpidon vuotuis kustannukset ovat olleet noin 75 miljoonaa euroa. Vuoden 2008 lopussa vesiväylien tasearvo oli noin 190 miljoonaa euroa. Jälleenhankinta-arvoa ei ole laskettu eikä tasearvo sisällä Varustamoliikelaitoksen omistamia murtajia. Viime vuosina Merenkulkulaitos on investoinut vesiväyliin vuosittain noin 10 miljoonaa euroa. Vesiväylänpidon yhteiskunnallinen merkitys vaikuttaa huomattavasti suuremmalta kuin siihen käytettävät valtion talousarviomäärärahat.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtion vastuulla olevan vesiväyläomaisuuden kunnossapidon tavoitteita tai tasoa oltu määritelty yksiselitteisesti ja selkeästi säännöksissä ja eduskunnan sekä ministeriön kannanotoissa ja suunnitelmissa. Tavoitteet ovat olleet yleisluonteisia ja mahdollistavat niiden monenlaisen tulkinnan tarkemmalla tasolla.

Merenkulkulaitoksen viime vuosien toimintakertomusasiakirjoista käy ilmi, että huonokuntoisten kauppamerenkulun vesiväylien määrä on vähentynyt ja aikaisempaa korkeammat palvelutasot täyttävien väylien määrä hitaasti kasvanut. Nämä tiedot viittaavat yhdessä muun väyläverkoston tietojen kanssa siihen, että vesiväylien keskimääräinen kunto ja palvelutaso olisivat muuttuneet parempaan suuntaan. Merenkulkulaitos on kuitenkin jatkuvasti ilmoittanut väylien korjaus- ja kunnostustarpeita olevan enemmän kuin mitä sen tähän toimintaan kohdentamalla määrärahoilla on ollut mahdollista toteuttaa. Tämän lisätarpeen on ilmoitettu kasvaneen selvästi aikaisempiin vuosiin nähden.

Tarkastusvirasto katsoo, että osasyynä tällaiseen lisärahoitustarpeeseen ja sen toistumiseen eri aikojen asiakirjoissa ja suunnitelmissa on se, että kunnossapitotarpeisiin ja kunnossapidoksi nimettyihin hankkeisiin on sisällynyt alkuperäisen tason säilyttävien ja palauttavien toimenpiteiden lisäksi myös alkuperäistä tasoa selvästi parantavia toimenpiteitä, kuten vesiväylien oikaisuja, syventämisä, kaarteiden avartamisia sekä väyläkaapeikkojen levennyksiä ja turvalaitteiden tason parantamista. Tällaisilla alkuperäistä tasoa nostavilla toimenpiteillä ei ole luonnollista ylärajaa, joten niitä voidaan aina lisätä kunnossapito- tai perusväylänpitosuunnitelmiin, mikäli hyväksytään se, että ne sisältyvät kunnossapito- tai perusväylänpiti-

to-käsitteeseen. Jos näin tehdään, erilaisissa suunnitelmissa voidaan jatkuvasti esittää lisämääräraharavetta perustelemalla sitä huonokuntoisuudella ja kunnan palauttamis- tai parantamistarpeella. Tämä heikentää suunnitelmien ja lisämäärärahaperustelujen selkeyttä ja informaatioarvoa.

Tällaista toimintamahdollisuutta ja muutenkin väylänpidosta saatavan kuvan epätarkkuutta lisää tarkastusviraston mukaan se, että väylänpidon käsitteet ja käytettyjen käsitteiden tarkoitettu sisältö vaihtelevat eri asiakirjoissa. Vesiväylänpitoa sekä siihen kuuluvia toimintoja on eritelty ja jaoteltu eri asiakirjoissa keskenään hieman eri tavoilla ja hieman erilaisilla käsitteillä ja termeillä. Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut pyrkivänsä vastaisuudessa yhtenäistämään väylänpidossa käytettäviä käsitteitä ja nimikkeitä.

Kovin laajojen ja yksityiskohtaisten väylä- tai väylänosakohtaisten tarkastelujen esittäminen ylätasoin asiakirjoissa vähentäisi näiden suunnitelmien informaatioarvoa päättäjille, koska suunnitelmista olisi vaikeaa ja työlästä saada selville liikenneverkon kokonaiskuva, tavoitteet ja niiden perustelut.

Tarkastusvirasto katsoo, että eduskunnan aidon ohjauksvallan parantamiseksi vesiväyläverkon kunnossapitotoiminta tulisi saattaa eduskunnan päättäväksi nykyistä selkeämmässä muodossa tuomalla käsittelyyn siihen vaikuttavat merkittävät ja olennaiset ratkaisut. Väylien alkuperäisen kunnan ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi tehtävät toimenpiteet ja niiden vaatimat resurssit sekä toisaalta alkuperäistä tasoa olennaisesti nostavat toimenpiteet ja niiden vaatimat resurssit tulisi eritellä selkeästi esimerkiksi valtion talousarvioesityksessä momenttiperusteluiden selvitysosassa. Yksittäisiin hankkeisiin voitaisiin edelleen koota näistä molemmista toimenpideryhmistä taloudellisia kokonaisuuksia, mutta näiden kahden toimenpidepääryhmän osuudet toimenpiteissä tulisi olla selvillä nykyistä paremmin. Tavoitteena tulisi olla nykyistä selkeämpi kuva siitä, milloin pyritään säilyttämään väylästä alkuperäinen taso ja milloin kohottamaan sitä.

Tarkastusvirasto katsoo, että mikäli kaikkiin esitettyihin kunnossapitotöihin ei ole rahoitusmahdollisuuksia eikä eri töiden suoritusjärjestyksestä ole tarkempia kannattavuuslaskelmia, väylien alkuperäistä tasoa ylläpitävillä ja palauttavilla korjauksilla tulisi olla etusija alkuperäistä tasoa parantaviin töihin verrattuna. Nämä korjaukset tulisi tehdä ajoissa ennen kuin rakenteiden kunnan huononeminen ja korjauskustannusten kasvu alkavat kiihtyä. Ns. korjausvelan poistamiseksi tulisi harkita myös sellaista vaihtoehtoa, että siirrettäisiin joidenkin isojen kehittämishankkeiden toteutusta. Vesiväylissä ns. korjausvelka ei ole mittasuhteiltaan ilmeisesti kovin suuri, sillä kyse on arvioista riippuen 8–35 miljoonasta eurosta.

Tarkastuksen tuloksena tuotiin lisäksi esiin eräitä vesiväylänpitoa ja väylien kunnossapitotoimintaa parantavia kehittämistarpeita, kuten väy-

länpitäjien ja liikenteen harjoittajien kustannusten ja vastuunjaon selkeyttäminen.

Underhållet av sjöfartsverkets farlederna

Huvudfrågan vid revisionen gällde hurudana förutsättningar för en resultatrik verksamhet faktabasen för styrningen av farledernas underhåll ger. Vid revisionen avsågs att i anknytning till detta klarlägga bl.a. hur väl man har lyckats med att uppnå målsättningarna för bevarande av farledsegendomens skick och värde samt farledernas servicenivå.

De årliga kostnaderna för farledshållningen har varit ca 75 miljoner euro. I slutet av år 2008 var farledernas balansvärde ca 190 miljoner euro. Återanskaffningsvärdet har inte beräknats, och balansvärdet inkluderar inte de isbrytare som ägs av Rederiaffärsverket. Under senare år har Sjöfartsverket årligen investerat ca 10 miljoner euro i farlederna. Den samhälleliga betydelsen av farledshållningen förefaller att vara avsevärt större än de statliga budgetanslag som används för den.

Vid revisionen observerades, att målsättningarna eller nivån för upprätthållandet av den farledsegenom som är ett ansvar för staten inte hade definierats entydigt och klart i stadganden och i riksdagens samt ministeriets ställningstaganden och planer. Målsättningarna har varit allmänt hållna och möjliggör många slag av tolkningar på det mera reella planet.

Av Sjöfartsverkets verksamhetsberättelser från de senaste åren framgår, att mängden farleder i dåligt skick för den kommersiella sjöfarten har minskat, och att antalet farleder som uppfyller högre servicenivåer än tidigare långsamt har ökat. Dessa uppgifter tyder tillsammans med annan information om farlederna på, att farledernas genomsnittliga skick och servicenivå har förändrats i bättre riktning. Sjöfartsverket har emellertid fortsättningsvis meddelat, att behovet av att reparera och iståndsätta farlederna är större än vad som har varit möjligt med de för ändamålet anvisade anslagen. Det har meddelats att detta tilläggsbehov klart har ökat jämfört med tidigare år.

Revisionsverket anser, att en delorsak till ett sådant behov av ytterligare finansiering, och att detta upprepas i handlingar och planer från olika tidsperioder, är att i underhållsbehovet och i projekt som benämnts underhåll har inkluderats förutom åtgärder som bevarar och återställer den tidigare nivån, också projekt som klart höjer den tidigare nivån, såsom att farleder har rätats ut och fördjupats, bukter har gjorts öppnare samt smala avsnitt har breddats och säkerhetsanläggningarnas nivå har förbättrats. Sådana åtgärder som höjer den tidigare nivån har ingen naturlig övre gräns, varför de alltid kan läggas till planerna för underhållet eller den grundläggande farledshållningen, ifall man accepterar att de ingår i begreppet underhåll

eller den grundläggande farledshållningen. Om så sker, kan i olika planer ständigt föras fram ett behov av ytterligare anslag utan att motivera det med att skicket är dåligt eller att skicket måste återställas eller förbättras. Detta försämrar tydligheten och informationsvärdet hos planerna och motiveringarna för ytterligare anslag.

Möjligheten till en sådan verksamhet och också i övrigt inexaktheten i den bild som fås av farledshållningen ökas enligt revisionsverket av att farledshållningens begrepp och det innehåll som de använda begreppen avser varierar i olika dokument. Farledshållningen samt därtill hörande verksamheter har definierats och indelats i olika handlingar på sinsemellan något varierande sätt och med något olika begrepp och termer. Kommunikationsministeriet har meddelat att det skall gå in för att framdeles förenhetliga de begrepp och benämningar som används om farledshållningen.

Att lägga fram särdeles omfattande och detaljerade beskrivningar av farleder och farledsavsnitt i dokument på högre nivå skulle minska det informationsvärde dessa planer har för beslutsfattarna, emedan det vore svårt och besvärligt att ur planerna ta reda på den totala bilden av trafiknätet, målsättningarna och motiveringarna till dem.

Revisionsverket anser, att i syfte att förbättra riksdagens genuina styrningsmakt borde underhållet av farledsnätet beslutas av riksdagen i en klarare form än för närvarande. Detta kan uppnås genom att till behandling tas på saken inverkan viktiga och väsentliga avgöranden. De åtgärder som vidtas för att upprätthålla farledernas ursprungliga skick eller återställa detta och de erforderliga resurserna, samt å andra sidan de åtgärder som väsentligt höjer den ursprungliga nivån och de resurser detta kräver borde åtskiljas klart exempelvis i momentmotiveringarnas förklaringsdel i statens budgetförslag. För enskilda projekt kunde alltjämt sammanställas ekonomiska helheter av dessa båda åtgärdsgrupper, men dessa två åtgärdsgruppers andelar av åtgärderna borde framgå tydligare än för närvarande. Målsättningen borde vara en klarare bild än den nuvarande av det, när man går in för att bevara farledernas ursprungliga nivå och när för att höja den.

Revisionsverket anser, att ifall det inte finns möjlighet att finansiera alla föreslagna underhållsarbeten och det saknas närmare lönsamhetsberäkningar av den ordning i vilken de olika arbetena skulle utföras, borde reparationer som upprätthåller och återställer farledernas ursprungliga nivå prioriteras jämfört med arbeten som förbättrar den ursprungliga nivån. Dessa arbeten borde utföras i tid, innan konstruktionernas skick börjar försämrats och reparationskostnaderna börjar stiga i accelererande takt. I syfte att eliminera den s.k. reparationskulden borde också övervägas ett sådant alternativ, att en del stora utvecklingsprojekt framskjuts. I fråga om

farlederna är den s.k. reparationsskuldens volym uppenbarligen inte särskilt stor, för det torde vara fråga om 8-35 miljoner euro beroende på uppskattningen.

Som resultat av revisionen påpekades också en del behov av att utveckla farledshållningen och underhållet av farlederna, t.ex. behovet av att klarlägga kostnads- och ansvarsfördelningen mellan farledshållarna och trafikidkarna.

1 Johdanto

Merenkululaitos (jäljempänä myös MKL) vastaa valtaosin säännösten mukaisten vesiväylien pidosta Suomessa. Merenkululaitos on käyttänyt vesiväylänpitoon valtion talousarviovaroja vuosina 1995–2007 noin 60 miljoonaa euroa vuosittain. Tarkastuksessa tehtiin tulkinta, että vesiväylänpitoon sisältyy myös talvimerenkulun avustaminen. Vesiväylänpito on rahoitettu valtion talousarvioissa vuoteen 2007 asti Merenkululaitoksen toimintamenomäärärahalla, väyläverkon kehittämishankkeiden määrärahoilla sekä maa- ja vesialueiden hankintoihin myönnettyllä määrärahalla. Vesiväyläverkon kunnossapitoon on käytetty valtaosin Merenkululaitoksen toimintamenomäärärahaa. Vuodesta 2008 lähtien tämä määräraha on jaettu valtion talousarviossa kahdeksi määrärahaksi, Merenkululaitoksen toimintameno- ja Vesiväylänpito-nimisiksi momenteiksi. Vesiväylänpitomomentin käyttö on ollut vuonna 2008 Merenkululaitoksen tilinpäätöksen mukaan noin 66 miljoonaa euroa.

Julkisessa keskustelussa on esitetty erilaisia käsityksiä väylien kunnossapitotoiminnan tavoitteista, sisällöstä, tavoitteiden saavuttamisesta sekä kunnossapitotoimintaan käytettävissä olevien varojen riittävydestä.

Liikenne- ja viestintäministeriössä (jäljempänä myös LVM) on viime aikoina valtioneuvoston päätöksen mukaisesti valmisteltu vuonna 2010 tapahtuvaksi suunniteltua väylävirastojen yhdistämistä.

Vesiväylien kunnossapidon tarkastusta puolsi lähinnä väylänpidosta saatavan kokonaiskuvan täydentämistarve. Vesiväylänpidosta ei ole tehty toiminnantarkastuksia.

Vesiväylänpitoa sivuavia aiempia toiminnantarkastuksia ovat olleet monitoimimurtajien hankintoja ja käyttöä sekä väylämaksuja koskevat tarkastukset. Tämän tarkastuksen aikana on ollut meneillään Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten ohjausta ja toimintaa koskeva tarkastus. Tässä tarkastuksessa ei yksityiskohtaisesti käsitelty uudestaan näissä tarkastuksissa tutkittuja asioita.

Tarkastus on osa laajempaa Väylänpito-nimistä tarkastusteemaa. Tarkastuksen tavoitteena oli osaltaan tukea väylänpidon kehittymistä kokonaisuutena ja parantaa väylien kunnossapidon ja siihen liittyvän varainkäytön vertailtavuutta. Tarkastuksessa otettiin huomioon aiemmin tehdyistä teiden ja rataväylien kunnossapidon tarkastuksista saadut kokemukset.

Teiden ja rataväylien kunnossapito -tarkastuksissa havaittiin, että säännöksissä ja muissa hallinnon ylätason asiakirjoissa kunnossapidolle asetetut tavoitteet olivat yleisluonteisia ja monitulkintaisia. Tämä on heijastu-

nut myös kunnossapidon ohjaukseen ja mahdollistanut Tiehallinnolle ja Ratahallintokeskukselle suuren liikkumavaran käytännön toiminnassa.

Noissa tarkastuksissa havaittiin myös, että Tiehallinnossa ja Ratahallintokeskuksessa käytetyt kunnossapidon nimikkeet ja käsitteet ovat olleet viime vuosina epäyhtenäisiä ja monimutkaisia verrattuna toisiinsa ja muuhun infrastruktuurialaan, ja niitä on aika ajoin muutettu. Nimikkeistön ja käsitteiden eroavaisuudet ja muutokset aiheuttavat epätarkkuutta ja epä tietoisuutta sekä vaikeuttavat eri yksiköiden, kunnossapidon eri toimintojen ja niiden eri vuosien kehityksen vertailtavuutta. Myös valtion viime vuosien talousarvioissa tienpidon ja radanpidon sekä erityisesti väylien kunnossapidon määrärahojen jaottelu, käytösäännöt ja käytöstä annettu informaatio eivät ole ulkopuoliselle olleet havainnollisia ja selkeitä.

Valtion vastuulla olevien teiden ja rataväylien hallinnossa on tapahtunut muutoksia vuosina 1995 ja 2001, kun sekä VR että Tielaitos jaettiin kahtia. Toisista osista muodostettiin Ratahallintokeskus ja Tiehallinto hoitamaan radanpidon ja tienpidon viranomaistehtäviä sekä huolehtimaan valtion vastuulla olevista rata- ja tieverkoista. Toisista osista muodostettiin palvelujen tuottajatehtäviä hoitavat VR-yhtymä Oy ja Tieliikelaitos, (nykyisin Destia Oy). Myös Merenkululaitoksen osalta on päätetty seurata tätä kehittämislinjaa. Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto on eriytetty laitoksessa sisäisesti tilaaja- ja viranomaistehtävistä vuoden 2005 alusta. Sisäinen tuotanto on teiden ja rautateiden nykyisen hallintomallin mukaisesti määrä eriyttää kokonaan Merenkululaitoksesta.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Valtion vastuulla olevia vesiväyliä on hallinnoinut ja väylänpidosta huolehtinut Merenkulkulaitos-niminen virasto. Siihen liitettiin vuonna 1990 Tie- ja vesirakennushallinnon vesitieosasto, jolloin periaatteessa kaikki vesiväylänpidon osat saatiin yhteen virastoon. Merenkulkulaitos vastaa kauppamerenkulun ja muun vesiliikenteen toimintaedellytyksistä. Sen tehtävänä on muun muassa "huolehtia hallinnoimiensa vesiväylien ylläpidosta ja kehittämisestä sekä ohjata ja valvoa vesiväylänpitoa koko maassa"¹.

Yleisiä merkittyjä vesiväyliä oli vuonna 2007 yhteensä 19 731 kilometriä. Tästä Merenkulkulaitoksen vastuulla olevia vesiväyliä oli vuonna 2007 yhteensä 16 263 kilometriä, joista kauppamerenkulun vesiväyliä oli 3 945 kilometriä ja muun vesiliikenteen väyliä 12 318 kilometriä². Merenkulkulaitoksen väylien määrä on kasvanut 2 343 kilometriä vuosina 1995–2007³. Merenkulun turvalaitteita merkityillä vesiväylillä oli vuoden 2007 lopussa kaikkiaan 33 358, joista Merenkulkulaitos ylläpiti 25 330:tä. Merenkulkulaitoksen turvalaitteiden määrä on kasvanut 607:llä vuosina 1995–2007. Turvalaitteiden luvut poikkeavat joissakin asiakirjoissa hie-man toisistaan⁴.

Merenkulkulaitos huolehtii myös sisävesistöjen sulkukanavista, joita oli vuonna 2007 Saimaan kanavan lisäksi 31⁵. Sulkukanavien määrä on kasvanut kahdella vuonna 2002. Lisäksi on 50 avokanavaa, 27 avattavaa siltaa sekä uitto- ja laivajohteita. Saimaan kanavasta huolehtii asianomaisten sopimusten perusteella muodollisesti eri organisaatio, Saimaan kanavan hoitokunta, mutta sen kirjanpito on kuitenkin Merenkulkulaitoksen yhteydessä. Saimaan kanavan hoitokunta on suoraan liikenne- ja viestintäministeriön alainen yksikkö.

¹ Laki Merenkulkulaitoksesta (939/2003), 2 §.

² Merenkulkulaitoksen tilinpäätös 2007 s. 7 ja Internetissä olevat tilastot.

³ Merenkulkulaitoksen vuositilasto 1995 s. 18.

⁴ Vertaa esimerkiksi Merenkulkulaitoksen tilinpäätös 2006 s. 14, Merenkulkulaitoksen vuositilasto 2006 s. 12 ja Merenkulkulaitoksen väylästäselvitys versio 0.61/28.12.2007 s. 3.

⁵ Sulkukanavien nimet ja sijainti on mainittu muun muassa Merenkulkulaitoksen Internet-sivuilla ja vuositilastoissa. Eräissä asiakirjoissa ja julkaisuissa on mainittu myös muita sulkukanavia. Ne lienevät kuitenkin museokanavia.

Merenkulkulaitos on käyttänyt vesiväyläomaisuutensa kunnossapitoon vuoteen 2008 asti valtion talousarvion momentin 31.30.21 määrärahaa. Vuoden 2009 talousarviossa tämä on muutettu momentiksi 31.10.23. Vesiväylien kunnossapidon rahoitus poikkeaa teiden ja rautateiden kunnossapidon rahoituksesta siten, että kauppamerenkulun väylien kunnossapito on muita väyliä selvemmin tarkoitettu rahoitettavaksi kokonaan siten, että peritään tuloja sellaisilta väylien käyttäjiltä, joita varten väylät on pääasiallisesti rakennettu. Voimassa olevaa väylämaksulakia koskevassa hallituksen esityksessä⁶ 150/2005 lähdetään siitä, että väylämaksu on edelleen veroluonteinen maksu, jolla katetaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta, alusliikennepalvelusta sekä jäänmurtaajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset (luku 3.2 Valtiontalouteen kohdistuvat vaikutukset). Asiasta on mainittu myös soveltamisalaa koskevan säännöksen (1 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa. Saadun tiedon mukaan mainituilla julkisilla kulkuväylillä tarkoitetaan kauppamerenkulun käyttämiä väyliä. Muiden kuin kauppamerenkulun väylien väylänpito on tarkoitus kattaa budjettivaroin.

Erään Merenkulkulaitoksen julkaisun mukaan Merenkulkulaitoksen väylänpidon menot vuonna 2005 (ilman jäänmurtoa, merenmittausta ja liikenteen ohjausta) olivat noin 31 miljoonaa euroa⁷. Toisen julkaisun mukaan rannikon jäänmurtopalvelujen menot vuoden 2005 keskimääräisenä jäätalvena olivat myös noin 31 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa havaittiin, että vesiväylänpidosta ja väylien kunnossapidon menoista ja kustannuksista esiintyy erilaisia lukuja ja esitystapoja⁸. Tästä huolimatta on kaikkien esitettyjen lukujen perusteella pääteltävissä,

⁶ *Hallitus antoi vuonna 2004 eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi väylämaksulain muuttamisesta (HE 240/2004 vp.). Esityksen pääasiallisena tarkoituksena oli lisätä vuoden 2002 väylämaksulakiin uudet säännökset Merenkulkulaitoksen toimivallasta antaa jääluokkamääräyksiä ja poiketa niistä. Hallituksen esityksessä väylämaksua pidettiin aikaisemman käytännön mukaisesti perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitettuna maksuna. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin vuoden 2002 väylämaksulain 1 §:n säännöksen perusteella väylämaksua valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettuna verona. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan väylämaksu ei ole vastike yksilöidystä suoritteesta, vaan yleisesti viranomaistoiminnan rahoittamiseksi perittävä suoritus. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta edelleen totesi, että vuoden 2002 väylämaksulaki on säädetty ennen perustuslain 81 §:n nykyisen tulkintakäytännön muodostumista (PeVL 46/2004 vp.).*

⁷ *Meri- ja sisävesiväylien kehittämissuunnitelma 2007–2016 s. 13.*

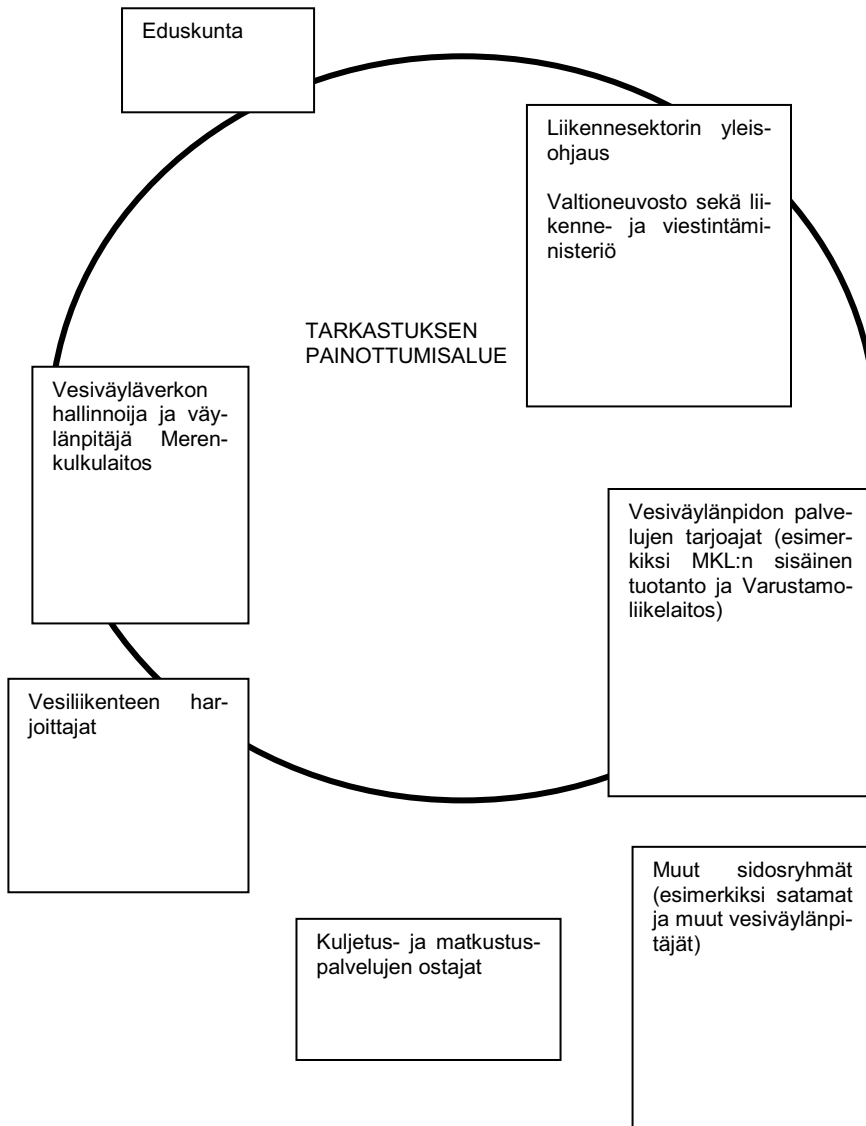
⁸ *Esimerkiksi Merenkulkulaitoksen väylätoimintasuunnitelma 2007–2016 s. 7. Luvussa 3.1 on käsitelty tarkemmin käsitteiden ja lukujen vaihtelevuutta.*

että valtion vesiväylänpidon vuotuiset menot ovat nykyään olennaisesti pienemmät verrattuna esimerkiksi maanteiden ja rautateiden väylänpitoon. Perusväylänpitoon rinnastettavat vesiväylien vuosimenot lienevät olleet suuruusluokkaa 60 miljoonaa euroa viime vuosina. Perustienpidon vuosimenot ovat viime vuosina olleet noin 600 miljoonaa euroa ja perusradanpidon noin 300 miljoonaa euroa.

Vesiväylänpidon nykyisten vuotuisten menojen suhteellinen pienuus tie- ja rataväyliin verrattuna johtuu vesiväylien luonteesta ja niiden historiallisesta kehityksestä Suomessa. Eri syiden vuoksi Suomessa ei ole viime vuosina rakennettu esimerkiksi kanavia ja sisävesikuljetusjärjestelmiä yhtä laajoiksi kuin eräissä muissa Euroopan maissa. Suomessa nykyisin käytössä olevat kanavat on rakennettu pääosin ennen vuotta 1995. Erään julkaisun mukaan⁹ esimerkiksi vuosina 1948–1994 sisävesiväylien rakennushankkeisiin on käytetty valtion varoja yhteensä 740 miljoonaa euroa. Tästä Saimaan kanavan osuus on 530 miljoonaa euroa ja muiden hankkeiden 210 miljoonaa euroa. Kuten tie- ja rataväyliin myös vesiväylänpitoon liittyy eräitä sellaisia tämän toiminnan luonteesta johtuvia erityispiirteitä, joita vastaavia ei niinkään ole muuntyyppisten väylien pidossa. Nämä erityispiirteet tulisi ottaa huomioon verrattaessa eri väyliä ja niiden liikennettä toisiinsa.

Kuviossa 1 on pyritty havainnollistamaan vesiväylien kunnossapitoon liittyviä osapuolia tai toimijoita sekä näiden työnjakoa. Tarkastus painottui valtioneuvoston, liikenne- ja viestintäministeriön, Merenkululaitoksen sekä vesiväylänpidon palvelujen tarjoajien tehtäviin.

⁹Paavo Sarkkinen, Timo Rekonen, Seppo Koivupuro: *Suomen sisävesiväylät, rakentaminen ja kehitys*. s. 209.



KUVIO 1. Vesiväylien kunnossapitoon liittyviä osapuolia tai toimijoita nykyisen työnjaon mukaisesti ja tarkastuksen painottumisalue.

2.2 Tarkastuskysymykset

Valtion vastuulla olevien liikenneväylien kunnossapitoon käytetyllä valtion rahallisella panostuksella pyritään saamaan aikaan muun muassa omaisuuden kunnan ja arvon säilyminen¹⁰. Tavoitteita ovat myös tietyn palvelutason saavuttaminen ja pitäminen. Vesiväylien kunnossapidon tarkastuksessa oli pääkysymyksenä, *tarjoaako tietoperusta edellytyksiä sellaiselle ohjaukselle, että vesiväylien kunnossapito on perustellulla tasolla ja hoidettu tuloksellisesti.*

Tarkastustulosten vertailtavuuden vuoksi pääkysymys oli samankaltainen kuin aiemmin tehdyssä rataväylien kunnossapitotoiminnan tarkastuksessa. Pääkysymykseen pyrittiin hakemaan vastausta seuraavilla alakysymyksillä:

Onko tavoiteasettelu ollut selvää? Mitä tarkoittaa esimerkiksi omaisuuden kunnan tai arvon säilyttäminen? Entä vesiväylien palvelutaso? Mitä muutoksia on tapahtunut näitä koskevissa tavoitteissa? Miten tavoitteita on konkretisoitu? Miten valittuja tavoitteita on perusteltu? Millaisia kannattavuuslaskelmia on tehty eri väylänpitovaihtoehdoista?

Ovatko menettelyt olleet sellaisia, että käytettävissä olevalla rahoituksella on pystytty edistämään tavoitteita tehokkaasti? Miten menettelyt ovat muuttuneet? Millaisilla mittareilla ja välineillä tavoitteiden saavuttamista on arvioitu? Onko väylien arvon kuvaamiseen olemassa asianmukaisia välineitä? Miten kunnossapidon vaatimia resursseja on perusteltu ja miten niiden käytöstä on raportoitu?

2.3 Tarkastuksen rajaukset

Liikenne- ja viestintäministeriö on lähettänyt edellisen rataväylien kunnossapito -tarkastuksen jälkeen kirjeen, jossa se on ilmoittanut tehtävistä toimenpiteistä tarkastuksessa esiin tuoduissa asioissa¹¹. Tässä tarkastuksessa ei pyritty tutkimaan syvällisesti sellaisia asioita, jotka on jo tuotu esiin edellä mainitussa tarkastuksessa ja joista on sanottu ryhdyttävän toimenpiteisiin.

¹⁰ Ote pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmasta 24.6.2003: "Olemassa olevien liikenneverkkojen osalta pyritään väylien kuntoa ja pääoma-arvoa ylläpitämään ja turvaamaan tiestön, rataverkon sekä yksityisteiden peruspalvelutaso vähintäänkin nykytasoisena."

¹¹ LVM:n kirje 7.5.2008 Dnro 847/42/2008.

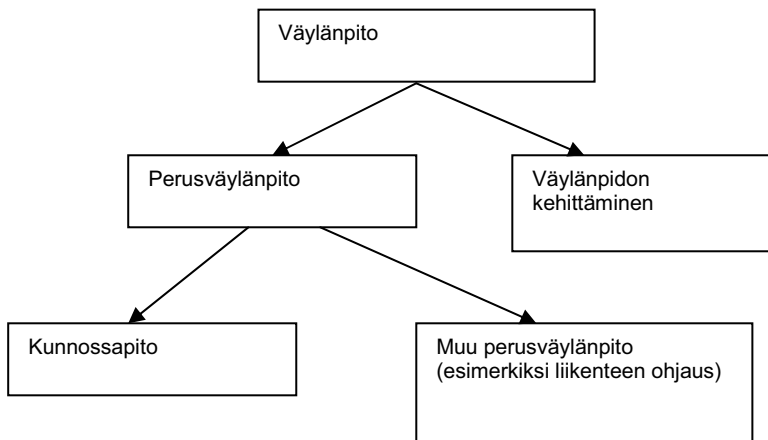
Tarkastuksessa käsiteltiin vain lyhyesti ja yleistasolla Suomen liikennejärjestelmän muita kuin vesiväylien kunnossapitoon kuuluvia osia ja teki-
jöitä sekä niiden ohjausta. Tarkastuksessa painotettiin kunnossapitotoi-
minnasta kertovaa yleisraportointia ja jätettiin vähemmälle esimerkiksi
yksittäisten töiden tai investointien raportointi.

Aiemmissä tarkastuksissa on havaittu vaihtelevuutta väylänpitoon liitty-
vien käsitteiden keskinäisissä suhteissa ja käsitteiden sisällöissä. Tarkas-
tuksen päähuomio oli edellisten tapaan sellaisessa väylänpito toiminnassa,
joka pitää sisällään väylien hoidon, ylläpidon, käytön ja sellaiset inves-
toinnit, joilla ei pyritä merkittävästi muuttamaan väylän tai sen osan alku-
peräistä tasoa. Käsitteiden vaihtelevuuden vuoksi ei tässäkään tarkastuk-
sessa kuitenkaan voitu välttyä tarkastelemasta myös tämän rajauksen ul-
kopuolella olevaa toimintaa.

Tarkastuksessa katsottiin tie- ja rataväylien väylänpidon tapaan, että tal-
vimerenkulun avustaminen kuuluu vesiväylien kunnossapitoon, vaikka
Merenkulkulaitoksessa väylänpito ja talvimerenkulun avustaminen on or-
ganisoitu eri toimintayksiköihin ja niitä käsitellään erillisinä toimintoina.
Vesiväyläverkoston kunnossapitoon sisältyy laajasti ymmärrettynä myös ve-
siväyläverkostoon liittyvien kiinteistöjen ja rakennusten ylläpitotoiminta.
Ne jätettiin kuitenkin tarkastuksen ulkopuolelle, koska kiinteistöjen ja ra-
kennusten ylläpito on toimintona erityyppistä kuin varsinainen vesiväylien
kunnossapito. Merenmittaustoiminnalla ja liikenteen ohjauksella on myös
yhtymäkohtia väylänpitoon. Näitä toimintoja ei kuitenkaan tarkastettu tar-
kemmin.

Saatujen tietojen mukaan viime vuosina on kunnostettu ja rakennettu
TE-keskusten ja Museoviraston varoilla joitakin kanavasulkuja ja kanava-
osuuksia, joista osa on Merenkulkulaitoksen hallinnassa ja kunnossapito-
vastuulla. Tarkastuksessa ei ole tutkittu yksityiskohtaisesti näiden muiden
virastojen toimintaa ja rahankäyttöä tässä asiassa.

Aiemmissä tie- ja rataväylien kunnossapidon tarkastuksissa saatujen ko-
kemusten perusteella väylänpito on yksiselitteisesti yläkäsite. Väylänpito
jakautuu perusväylänpitoon ja väylänpidon kehittämiseen. Kunnossapito
on ainakin alun perin muodostanut pääosan perusväylänpidosta. Näitä
pääkäsitteitä ja niiden jaotteluja pyrittiin vertailukelpoisuuden saavuttami-
seksi käyttämään myös vesiväyliin kohdistuvassa tarkastuksessa, vaikka
niitä ei tällä tavoin yleisesti näytetä käytettävänsäkään. Kuviossa 2 on ha-
vainnollistettu tätä jaottelua.



KUVIO 2. Väylänpidon peruskäsitteet.

2.4 Tarkastuksen kriteerit

Tarkastuksen kriteereitä olivat vesiväylien kunto ja sitä kuvaava tila sekä siihen liittyvien käsitteiden mukaiset väylien tilat ja niiden yhdensuuntaisuus asetettuihin tavoitteisiin nähden.

Kunnon ja siihen liittyvien tilojen tavoitteiden arviointiperusteina pyrittiin käyttämään ensisijaisesti vesiväylänpidosta annetuissa säännöksissä, talousarvioissa ja hallitusohjelmissa esitettyjä vesiväylänpitoa koskevia kannanottoja. Siltä osin kuin näissä esitetyt arviointiperusteet olivat yleisellä tasolla tai monitulkintaisia, arviointiperusteet haettiin Merenkululaitoksen, muun infrastruktuurialan sekä liikenne- ja viestintäministeriön aiheeseen liittyvistä selvityksistä ja asiakirjoista. Näiden oikeellisuutta varmistettiin haastattelemalla vastuuhenkilöitä.

Kunnon ja siihen liittyvien käsitteiden toteutumista kuvaavia tilatietoja poimittiin lähinnä Merenkululaitoksen aihetta koskevista selvityksistä ja asiakirjoista. Lisäksi tietojen oikeellisuutta ja kattavuutta varmistettiin haastattelemalla vastuuhenkilöitä.

2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistoina ja menetelminä olivat vastuuhenkilöiden suulliset ja sähköpostitse tehdyt haastattelut, asiakirjojen läpikäynti sekä momentin 31.30.21 tiliaineiston analysointi. Tarkastettuja asiakirjoja olivat muun muassa Merenkululaitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön tulosohjausasiakirjat, väylänpitotoiminnan pitkän tähtäimen suunnitelmat (PTS:t), toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS:t), talousarviot, toimintakerromukset ja tilinpäätökset.

Aineistojen analysointimenetelmiä olivat kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset analyysit. Tarkastuksessa muun muassa vertailtiin eri aineistojen tietoja ja pyrittiin tuomaan esiin, milloin nämä tiedot olivat samanlaisia ja milloin niissä oli eroavuuksia ja ristiriitaisuuksia, sekä arvioimaan, miten selkeitä ja kattavia nämä tiedot olivat.

Tarkastuksesta laadittiin tarkastuskertomusluonnos, josta pyydettiin palautteet liikenne- ja viestintäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä ja Merenkululaitokselta. Lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa on otettu huomioon saadut palautteet.

Tarkastuksen teki johtava toiminnantarkastaja, JHTT Ari Hoikkala, ja sitä ohjasivat toiminnantarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Vesiväylien kunnossapidon tavoitteet ja suunnittelu

3.1.1 Kunnossapitotavoitteet ja väylänpidon käsitteet säännöksissä, määräyksissä ja ohjeissa

Liikennesektorilla väylänpitoa näytään pidettävän tähän mennessä tarkastetuissa väylävirastoissa melko ristiriidattomasti yläkäsitteenä. Yksiselitteisesti on katsottu, että vesiväylänpito sisältyy yhtenä osana väylänpitoon. Vesiväylänpito on vanhempien Merenkululaitoksen asiakirjojen perusteella kuitenkin hieman erisältöistä kuin tienpito ja rautatienpito. Niissä lumen- ja jäänpoisto väyliltä kuuluu väylänpitoon. Muun muassa talvimerenkulun avustamisen tai jäänmurron ei ole katsottu kuuluvan vesiväylänpitoon, vaikka ne ovat periaatteessa samantyyppistä toimintaa kuin lumen- ja jäänpoisto liikenneväyliltä tienpidossa ja rautatienpidossa. Eräissä viimeaikaisissa asiakirjoissa näiden toimintojen on kuitenkin katsottu kuuluvan vesiväylänpitoon. Liikenteenohjauksen ja merenmittauksen on katsottu olevan vesiväylänpidosta erillisiä toimintoja, vaikka ne liittyvät läheisesti väylänpitoon.

Merenkululaitoksen tehtäviä käsittelevissä vanhemmissa säännöksissä on lausuttu, että "Merenkululaitoksen tehtävänä on seurata merenkulun ja muun vesiliikenteen sekä niihin liittyvien elinkeinojen kehitystä sekä ryhtyä asianomaisen ministeriön asettamien tavoitteiden mukaisesti merenkulkua ja muuta vesiliikennettä edistäviin, turvaaviin ja järjestäviin toimenpiteisiin"¹² tai että "Merenkululaitos tuottaa jäänmurto-, luotsaus-, liikenteenohjaus-, väylä-, merenmittaus-, merikartoitus-, kanava-, piensatama- sekä aluspalveluja ja harjoittaa muuta laitoksen toimialaan kuuluvaa toimintaa."¹³ Viimeaikaisissa säännöksissä on lausuttu, että Merenkululaitoksen tehtävänä on muun muassa "huolehtia hallinnoimiensa vesiväylien ylläpidosta ja kehittämisestä."¹⁴ Kaikissa näissä säännöksissä on lausuttu Merenkululaitoksen tehtävät hyvin yleisellä tasolla. Niissä ei ole

¹² Laki Merenkululaitoksesta (13/1990), 2 §.

¹³ Asetus Merenkululaitoksesta (1249/1997), 1 §.

¹⁴ Laki Merenkululaitoksesta (939/2003), 2 §, valtioneuvoston asetus Merenkululaitoksesta (981/2003), 1 §.

ilmaistu konkreettisempia tai syvällisempiä tarkoituksia tai tavoitteita toiminnalle, kuten, että Merenkululaitoksen tulee huolehtia siitä, että vesiliikenteen tarvitsemat ja myös vesiliikenteeseen liittyvän logistisen kokonaisuuden tietyt toimintaedellytykset täyttyvät. Säännöksistä ei saa pohjaa vesiväylien kunnossapidon tavoitteille, vaan ne on haettava muualta.

Säännösten perusteluissa on muun muassa lausuttu, että "Merenkululaitos vastaa valtion vastuulla olevien vesiväylien hoidosta ja kehittämisestä, merikartoituksesta, meriliikenteen ohjauksesta sekä jäänmurto- ja luotsaustoiminnasta."¹⁵ Merenkululaitoksen tehtäviä koskevien säännösten perusteluista eivät ilmene vesiväylien hoidon, ylläpidon eikä kunnossapidon tarkemmat tavoitteet tai sisältö. Näissä asiakirjoissa ei ole käytetty vesiväylien kunnossapito -käsitettä.

Edellä mainittujen säännösten sanamuotoja on toistettu valtion talousarvioesityksissä puhuttaessa Merenkululaitoksen tehtävistä.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2008 on ilmoitettu, että vesiväylänpidon menot olivat 26,7 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja että ne oli rahoitettu momentilta 31.30.21 (Merenkululaitoksen toimintamenot)¹⁶. Toisaalta tämän lisäksi on ilmoitettu, että ylläpito- ja korvausinvestointimenoja oli 4,0 miljoonaa euroa vuonna 2006 sekä että eräistä vesiväylähankkeista aiheutui vuonna 2006 menoja 9,2 miljoonaa euroa. Lisäksi on erikseen ilmoitettu eräitä muita väylänpitoon liittyviä menoja ja ilmoitettu ainakin merikartoitusmenojen palvelevan väylänpitoa. Valtion talousarvion tietojen perusteella muodostuu hieman sekava kuva vesiväylänpidon menoista ja niiden koostumuksesta. Muuhun aineistoon verrattuna lukijalle voi tämän vuoksi tulla hieman erilainen kuva siitä, mitä tarkoitetaan vesiväylänpidolla ja mitkä ovat vesiväylänpidosta aiheutuvat kokonaismenot.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2009 on yhtenäistetty tie-, rata- ja vesiväylien väylänpidon käsitteitä edellisiin vuosiin verrattuna. Siinä on sanottu, että olemassa olevat tie-, rata- ja vesiväylät pidetään kunnossa perusväylänpidon toimin.¹⁷ Perusväylänpito sisältää väylien päivittäisen hoidon ja ylläpidon, loppuun käytettyjen rakenteiden korvaamisen, liikenteen ohjauksen sekä pienet investoinnit.

Vesiväylien kunnossapitoon liittyviä menoja ei ole edelleenkään eritelty samalla tavalla kuin tie- ja rataväylien menoja.¹⁸ Vesiväylien perus-

¹⁵ HE 38/2003 s. 7.

¹⁶ TAE 2008 s. 428.

¹⁷ TAE 2009 s. 439.

¹⁸ TAE 2009 s. 440–442.

väylänpidon tai kunnossapidon osuus Merenkululaitoksen toimintojen määrärahoissa ja niiden käytössä ei myöskään selvästi näy.

Yleisten vesikulkuväylien perustamista säätelee vesilaki.¹⁹ Vesilain mukaan väylät jaetaan yleisiin ja yksityisiin kulkuväyliin. Yleiset vesikulkuväylät jaetaan julkisiin kulkuväyliin ja yleisiin paikallisiväyliin.²⁰ Julkinen kulkuväylä perustetaan Merenkululaitoksen hakemuksesta ja yleinen paikallisiväylä muun väylänpitäjän hakemuksesta. Merenkululaitoksen hallinnoimilla julkisilla kulkuväylillä on yleisesti ottaen laajempaa liikenteellistä merkitystä kuin yleisillä paikallisiväylillä. Ympäristölupavirasto päättää nykyisin yleisen vesikulkuväylän perustamisesta.²¹ Yleinen kulkuväylä vahvistetaan käyttöön otetuksi Merenkululaitoksen väyläpäätöksellä. Säännökset vesikulkuväylien merkitsemisestä antavat Merenkululaitokselle varsin suuren määräysvallan siitä, miten kulkuväylät sekä niihin liittyvä rakennelmat ja laitteet tulee merkitä ja valaista sekä turvalaitteet ylläpitää.²² Säännöksissä on määritelty vesiväylien turvalaitteet sekä niiden sijoittaminen ja toiminta. Merenkululaitoksen väylänpitovastuu ulottuu pääsääntöisesti satama-alueiden rajalle asti. Vastuu satama-alueella olevasta väylän osasta ja sen merkinnän ylläpidosta kuuluu sataman ylläpitäjälle. Käytännössä eri satamissa satama-alueiden koot ja niillä olevien väylien määrät vaihtelevat suuresti.

Väylänpitäjä vastaa päätöksen mukaisen väylän ja sen turvalaitteiden kuntoon panemisesta ja ylläpidosta. Väylänpitäjä on näin ollen velvollinen huolehtimaan esimerkiksi ilmoitetun vesisyvyyden käytettävyydestä sekä turvalaitteiden toimivuudesta säännöksissä ilmoitetulla tavalla, niiden oikeasta sijainnista ja paikallaan pysymisestä sekä huollosta ja vaurioiden korjaamisesta. Väylänpitäjälle saattaa vahinkotapauksissa syntyä korvausvastuu, mikäli näistä velvoitteista ei asianmukaisesti huolehdi. Merenkululaitoksesta saadun tiedon mukaan näin on joissakin tapauksissa käynytkin.^{23 24}

¹⁹ Laki 264/1961. 4. luku. Laki on muutettu useita kertoja, viimeksi lailla 732/2005.

²⁰ Vesilain muutos 646/1992.

²¹ Vesilain muutos 88/2000.

²² Asetus vesikulkuväylien merkitsemisestä (846/1979). Vesiliikennemerkit ja valo-opasteet sekä ilmajohtojen kaapelien ja muiden johtojen sijoittaminen ja merkitseminen (MKH:n määräys 3/2003). Vesikulkuväylien viitoitus (MKH:n päätös 11/1995).

²³ Merenkululaitoksen toimintakertomuksen 2002 mukaan Merenkululaitokselta vaaditaan korvauksia merivahingoista 4,8 miljoonaa euroa (4 tapausta).

Lailla alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta²⁵ on korvattu entinen asetus alusten jääluokista. Jäänmurtoavustuksen antamisesta laki on uusi, mutta siihen on kuitenkin vain kirjattu aikaisemmin vallinnut tilanne. Laissa on määritelty talvimerenkulun ohjauksen ja jäänmurron tavoitteet ja sisältö varsin yleisluontoisesti. Siitä käy ilmi, että lain tarkoituksena on lisätä alusliikenteen turvallisuutta ja sujuvuutta jääolosuhteissa sekä ehkäistä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvia haittoja. Jäänmurtoavustuksen tarkoituksena on turvata Suomen ulkomaankaupan kuljetusten ja merenkulun jatkuminen talvisaikaan ainakin osassa satamista. Laissa on annettu Merenkululaitokselle käytännössä varsin suuri toimivalta päättää jäänmurtoavustuksen ulottamisesta satamiin ja avustuksen tarkemmasta sisällöstä.

Eduskunnan, hallituksen ja ministeriön kannanottoja

Esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelman (24.6.2003) yhtenä tavoitteena oli pyrkiä pitkäjänteiseen liikenneväylien ylläpitoon ja kehittämiseen. Ohjelman mukaan tuolloin on ollut tavoitteena ylläpitää liikenneverkkojen väylien kuntoa ja pääoma-arvoa. Ohjelmassa ei ole varsinaisesti erillisosia vesiväylänpidosta, vaan sitä koskevat lausumat sisältyvät yleistason lausumiin.²⁶

Tämän hallituksen strategia-asiakirjan toteutus suunnitelmassa on esitetty, että liikenneväylien palvelutaso turvataan ylläpito- ja kehittämisinvestoinnein. Olemassa olevien liikenneväylien (yleiset ja yksityistiet, radat, vesiväylät, lentoliikenteen infrastruktuuri) kunto ja pääoma-arvo säilyte-

Merenkululaitoksen tilinpäätöksen 2006 mukaan "Merenkululaitos vaatii yhteensä noin 0,1 miljoonan euron maksuosuutta korkoineen yritykseltä, joka on tuomittu maksamaan yhteisvastuullisesti Merenkululaitoksen kanssa Ms Langelandin karilleajon vahingonkorvauksia. Neuvottelut asiasta ovat kesken.

Edelleen on oikeusprosessissa Merenkululaitokselta vaadittava merivahinkokorvaus Ms. Anna A:n karilleajosta vuonna 1993, josta varustamon korvausvaateet ovat 3,6 miljoonaa USD eli noin 2,7 miljoonaa euroa sekä lisäksi korot ja oikeudenkäyntikulut. Asia palautui korkeimmasta oikeudesta Turun merioikeuteen, joka antoi tuomionsa 10.1.2007. Sen mukaan Merenkululaitoksen pitäisi suorittaa vahingonkorvausta ja kulukorvausta vastapuolelle yhteensä noin 0,2 miljoonaa euroa. Tuomiosta on valitettu hovioikeuteen. Rahdin korvausvaateet ovat lisäksi 1,3 miljoonaa USD eli noin 1,0 miljoonaa euroa lisättyinä koroilla. Niiden osalta odotetaan ratkaisua karilleajo-oikeudenkäynnistä".

²⁴ *Alussonnettomuusanalyysi 2001–2005 s. 14. Merenkululaitoksen julkaisuja 5/2007.*

²⁵ *Laki 1121/2005.*

²⁶ *S. 44.*

tään ylläpitotoimin vähintään nykyisenä toteuttamalla infraministeriyöryhmän helmikuussa 2004 tekemiä liikennepolitiikan linjauksia.²⁷

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman (19.4.2007) mukaan hallituksen oli tarkoitus linjata vaalikauden alussa eduskunnalle annettavalla selonteolla liikennepolitiikan pitkän aikavälin suuntaviivat. Selonteko tulisi sisältämään vaalikauden 2007–2011 väyläinvestointiohjelman sekä liikennejärjestelmän kokonaisuuden hallintaan perustuvan pitkäjänteisen liikenteen ja infrastruktuurin kehittämis- ja investointiohjelman. Samassa yhteydessä oli määrä selvittää budjettirahoitusta täydentävien rahoitusmallien käyttöönotto väyläinvestointeihin.

"Tämän hallituksen tavoitteena on osoittaa vaalikauden aikana liikenneväylien hoitoon ja ylläpitoon rahoitus, jolla turvataan väyläverkoston palvelutaso ja liikenneturvallisuus. Hallitus kiinnittää huomiota perusväylänpidon rahoituksen jälkeenjääneisyyteen.

Merenkulun väylämaksujen ylikatteellisuus poistetaan, lisätään maksujen läpinäkyvyyttä ja varmistetaan jäänmurtopalvelut nykytasolla osoittamalla niille riittävä budjettirahoitus."²⁸

Liikenne- ja viestintäministeriö on julkaissut vuonna 2000 koko liikennepolitiikan pitkän aikavälin suunnitelman. Siinä tavoitteena on älykäs ja kestävä liikkuminen ja kuljettaminen, jossa otetaan huomioon taloudelliset, ekologiset, sosiaaliset ja kulttuuriin liittyvät näkökohdat.²⁹ Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että liikennejärjestelmän yhteiskunnalliset hyödyt ovat mahdollisimman suuret ja vastaavasti haitat ja kustannukset mahdollisimman pienet.³⁰ Tavoitteeksi on asetettu liikkumisen peruspalvelutason takaaminen koko maassa. Henkilö- ja tavaraliikenteen sujuvuus ja toimintavarmuus on turvattava sekä kotimaan että ulkomaan kuljetuksissa.

Tämä asiakirja on tarkastusajankohtana päivitetty uudella suunnitelmalla.³¹ Siinä on yhteiskunnallista keskustelua varten linjattu liikennepolitiikan ja siten myös väylänpidon haasteita ja suuntaviivoja. Asiakirjassa on muun muassa todettu, että "väyläverkkojen ylläpitoa ja kehittämistä tehos-

²⁷ Esim. vuoden 2005 strategia-asiakirja s. 120.

²⁸ S. 27.

²⁹ Kohti älykästä ja kestävää liikennettä 2025. Liikenne- ja viestintäministeriö, ohjelmia ja strategioita 1/2000 s. 8.

³⁰ Tarkastuksessa ei havaittu, että olisi tehty sellainen tarkastelu, josta ilmenisi, ovatko viime vuosina tehtyjen erilaisten toimenpiteiden perusteella aikaan saadun liikennejärjestelmän yhteiskunnalliset hyödyt mahdollisimman suuret sekä haitat ja kustannukset mahdollisimman pienet.

³¹ Liikenne 2030, Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2007 s. 9.

tetaan. Yleisen väyläverkon laajuus ja laatutaso tarkistetaan, koska osa väylistä palvelee hyvin pientä kysyntää. Teiden, ratojen ja vesiväylien kunnan ja palvelutason heikentyminen pysäytetään kohdistamalla niille riittävä rahoitus. Samalla palvelutasoa parantavien pienten investointien rahoitusosuutta lisätään."

Eduskunta on esittänyt joidenkin viime vuosien talousarvioiden hyväksymisen yhteydessä lausumia, jotka koskevat myös vesiväylien kunnossapitoa.³² Eduskunta on vuoden 2007 talousarvioon tehdyssä lausumassa edellyttänyt, että keväällä 2007 alkavalla hallituskaudella liikenne- ja viestintäministeriön määrärahakehys sisältää jo alusta lähtien riittävät määrärahat liikenneväylien pitkäjänteiseen kunnossapitoon.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on vuonna 2007 ottanut kantaa liikenneväylien tilasta annettavaan informaatioon ja pitänyt eduskunnan saamaa informaatiota virheellisenä ja puutteellisenä.³³

Tarkastuksen aikana valtioneuvosto on antanut liikennepoliittisen selonteon. Eduskunta on 10.9.2008 hyväksynyt sen perusteella muun muassa seuraavan liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton, joka koskee myös vesiväylien kunnossapitoa:³⁴ "Perusväylänpitoon on osoitettava jo vaalikauden kehyspäätöksessä liikenneverkon riittävän kunnan ja tarpeellisen kehittämisen turvaava rahoitus". Lause antaa sellaisen tulkintamahdollisuuden, että perusväylänpitoon sisältyy nyt myös liikenneverkon kehittämistä. Tämä olisi uusi tulkinta tähän mennessä eri asiakirjoissa esitetystä perusväylänpito-käsitteen sisällöstä. Aikaisemmassa käytännössä on katsottu, että liikenneverkon kehittäminen sisältää sellaisia toimenpiteitä, joilla nostetaan olennaisesti verkon tai väylän tasoa. Liikenneväylien kehittämishankkeisiin on käytetty eri talousarviomäärärahaa kuin perusväylänpitoon.

Missään hallituksen tai ministeriön asiakirjassa ei ole määritelty esimerkiksi vesiväyläverkon kunnossapidon, kunnan, palvelutason ja arvon sisältöjä siinä määrin yksityiskohtaisesti, että määrittelyjen perusteella voisi muodostaa näille asioille yksiselitteiset ja selkeät tavoitteet. Sellaisia ei ole myöskään eduskunta muulla tavoin ilmaissut. Kunnossapidon tarkempia tavoitteita on siten pyrittävä kokoamaan ja määrittelemään muissa lähteissä tehtyjen tulkintojen perusteella.

³² *Eduskunnan lausuma 7 vuoden 2000 talousarviossa ja lausuma 9 vuoden 2002 talousarviossa.*

³³ *Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2007 vp. s. 11–12.*

³⁴ *Eduskunnan kirjelmä 13/2008 vp.*

Merenkululaitoksen kannanottoja

Merenkululaitos on määritellyt vesiväylänpidon yksityiskohtaisemman tason tavoitteiden päälinjoja tulkitsemalla joissakin ylätason asiakirjoissa esitettyjä yleisiä tavoitteita. Merenkululaitos on tulkinnut yleisellä tasolla esitettyjen päälinjojen merkitsevän vesiväylänpidossa seuraavia tavoitteita:

- pyritään turvaamaan nykyisen tasoinen talvimerenkulun tukemistointi
- kauppamerenkulun väylien ja väylärakenteiden kunnossapidon turvaamisella on etusija muihin väyliin nähden
- yhteiskuntataloudellisesti kannattavat väylähankkeet esitetään toteutettaviksi.

Vesiväylänpidon rahoitustaso näyttää muodostavan käytännössä yhden puitteen näiden tavoitteiden toteuttamiselle. Merenkululaitos on myös määritellyt sisäisesti joitakin omia periaatteitaan ja käytäntöjään vesiväylänpidon yksityiskohdissa. Merenkululaitokselle asetetut tulostavoitteet eivät kuvaa suoraan näitä tavoitteita.

Tarkastuksessa havaittiin, että vesiväylänpidossa käytetään eri asiakirjoissa toisiinsa ja muualla noudatettaviin käytäntöihin verrattuina osittain vaihtelevia nimityksiä, sisältöjä ja niiden välisiä suhteita. Merenkululaitoksen väylänpidon alakäsitteet eroavat jossain määrin myös aiemmin teiden ja rataväylien kunnossapito -tarkastuksissa havaituista käsitteistä.

Eräissä Merenkululaitoksen asiakirjoissa on käytetty vesiväylien saneeraus -termiä. Merenkululaitoksen mukaan saneerauksella pyritään saattamaan väylästä määrän ja rakenne terveelle pohjalle (= tarpeiden ja resurssien mukaiselle tasolle). Käytännön tasolla tämä merkitsee muun muassa tarpeettomien väylien poistamista, liikenteeseen nähden ylisyyvien väylien madaltumisen sallimista, väylämerkinnän karsimista tarpeettomilta osin ja yleensä väyläverkoston selkiinnyttämistä ja rationalisointia.³⁵

Erään asiakirjan mukaan vesiväylien ylläpitoon kuuluvat kunnossapito, väylänhoito ja kanavien käyttö. Väylien ylläpito on tässä yläkäsite ja kunnossapito sen alakäsite.³⁶

Toisen asiakirjan³⁷ mukaan väylänpito jakautuu viiteen osaan eli väylien kunnossapitoon, väylänhoitoon, isoihin ja pieniin kehittämishankkeisiin ja kanavien käyttöön. Tämän asiakirjan mukaan väylämaksuilla katetaan

³⁵ *Väylästä saneerausperiaatteet s. 3. Merenkululaitos 2003.*

³⁶ *Meri- ja sisävesiväylien kehittämissuunnitelma 2003–2006 s. 21.*

³⁷ *Merenkululaitoksen muistio esityksestä ministeriryhmälle 2003.*

rannikon kauppamerenkulun väylänpidosta ja jäänmurrosta aiheutuvat kustannukset.

Edellisiä uudemmassa Merenkulkulaitoksen asiakirjassa³⁸ väylänpito on jaettu perusväylänpitoon ja kehittämiseen. Asiakirjan mukaan "perusväylänpitoon kuuluu jokapäiväistä liikennöitävyyttä, turvallisuutta sekä teknistä tasoa ylläpitävät toiminnot. Näitä ovat väylien hoito, väylien kunnossapitoruoppaukset sekä turvalaitteiden huolto- ja kunnossapitotoimenpiteet sekä kanavien käyttö.

Kehittämishankkeet voidaan jakaa pieniin kehittämishankkeisiin, joista pyritään muodostamaan teemapaketteina suurempia kokonaisuuksia sekä suuriin nimettyihin kehittämishankkeisiin, joiden toteutuksesta päätetään valtion talousarviossa."

Edelleen asiakirjan mukaan "Perusväylänpito voidaan jakaa väylien hoitoon ja kunnossapitoon sekä kanavien käyttöön.

Väylänhoito käsittää turvalaitteiden määräaikaisen tarkistuksen, huollon ja vikaantuneiden turvalaitteiden korjauksen sekä väyliin ja kanaviin liittyvien laitteiden ja koneiden kunnossapidon ja huollon. Väylänhoitoon kuuluu myös kelluvien turvalaitteiden sijainnin määräaikainen tarkistaminen sekä rikkoutuneiden tai kadonneiden kelluvien turvalaitteiden korvaaminen uusilla.

Kunnossapito käsittää väylien, kanavien ja turvalaitteiden rakenteelliset ja muut korjaustoimenpiteet, joilla palautetaan ko. kohde alkuperäiseen laatutasoonsa. Näitä korjaustoimenpiteitä ovat mm. väylien kunnostusruoppaukset, kanavien rakenteiden, koneiden ja sähkölaitteiden korjaukset ja kiinteiden turvalaiterakenteiden (majakat, reuna- ja tutkamerkit, linjaulut ym.) korjaukset ja uusimiset.

Kanavien käyttöön kuuluu sulkujen ja muiden kanaviin liittyvien koneiden ja laitteiden käyttö sekä kanavien ympäristön hoito.

Nimetyt kehittämishankkeet ovat lähinnä väylien kuljetustaloutta parantavia syventämishankkeita. Poikkeustapauksissa hankkeet voivat olla myös kokonaan uusien väylien rakentamista, väylänoikaisuja tai väylien turvallisuutta parantavia hankkeita. Hankkeiden kustannusarvio on tyypillisesti ollut selvästi yli yksi milj. euroa, joten niiden toteutuksesta päätetään valtion budjetissa."

Edellä sanotusta kiinnittää huomiota kunnossapito-käsitteen käyttö yhtenä perusväylänpidon alakäsitteenä ja se, että väylien hoito ja kanavien käyttö eivät sisälly kunnossapitoon. Lisäksi huomiota kiinnittää se, että Merenkulkulaitoksen yli miljoonan euron kehittämishankkeet eritellään

38 *Meri- ja sisävesiväylien kehittämisohjelma 2007–2016 s. 13–15.*

talousarviossa.³⁹ Tämä poikkeaa selvästi muiden väylävirastojen talousarviossa eriteltävistä kehittämishankkeista, jotka ovat vähintään kymmenien miljoonien suuruisia. Merenkululaitoksen isot kehittämishankkeet ovat muihin väylävirastoihin verrattuna laajuudeltaan ja kustannuksiltaan pienehköjä, eikä niitä kaikkia katsottaisi muissa väylävirastoissa isoiksi kehittämishankkeiksi.

Merenkululaitos on antanut useita erilaisia tarkempia ohjeita vesiväylien kunnossapidosta. Niissä on käsitelty myös kunnossapidon tavoitteita ja sisältöä. Tarkempia ja yksityiskohtaisempia tavoitteita on esitetty esimerkiksi joidenkin ominaisuuksien vähimmäis- tai enimmäistasojen avulla.⁴⁰

Ennen vuotta 2002 väyliä on jaoteltu asiakirjoissa neljään ryhmään:

- rannikon kauppamerenkulun väylät (käytännössä kulkusyvyydeltään 4 metriä ja yli olevat väylät)
- rannikon muut väylät (käytännössä alle 4 metrin matalaväylät)
- sisävesien kauppamerenkulun väylät (käytännössä Saimaan 4 metriä ja yli olevat syväväylät)
- sisävesien muut väylät (käytännössä sisävesien alle 4 metrin matalaväylät).

Merenkululaitoksessa otettiin vuonna 2002 käyttöön uusi väylien luokitus. Säännöksissä käytettyjen nimitysten mukaiset julkiset kulkuväylät ja yleiset paikallisväylät jaetaan siinä eräiden liikenteellisten tarkoitusten perusteella kolmeen pääluokkaan ja nämä edelleen kukin kahteen alaluokkaan eli yhteensä kuuteen väyläluokkaan (VL1–VL6).

Edellä kuvatun perusluokituksen lisäksi on suunniteltu, että väyliä jaotellaan eräiden väylänhoidossa käytettävien käytäntöjen perusteella kolmeen hoitoluokkaan, joista ensimmäiseen eli luokkaan A kuuluvat kaksi edellä mainittua ylintä väyläluokkaa, luokkaan B kaksi seuraavaa luokkaa ja hoitoluokkaan C kaksi viimeistä luokkaa. Lisäksi on ollut kaavailuja erillisestä Navi-luokituksesta⁴¹, mutta se on vielä määrittelemättä. Meren-

³⁹ Esimerkiksi vuoden 2009 talousarvioesityksessä pienin tiehanke on 24 miljoonaa euroa, pienin ratahanke 20 miljoonaa euroa ja pienin vesiväylähanke 8 miljoonaa euroa sopimusvaltuuden mukaan.

⁴⁰ Merenkululaitoksen ohjeluetelossa luetellut väylien kunnossapitoa koskevat ohjeet. Esimerkiksi Yleisten kulkuväylien ylläpito-ohje 19.10.2005.

⁴¹ TAE 2003. S. 339: "Navi tarkoittaa väylästä koskevien tietojen kuntoonpanoa siten, että tiedot täyttävät uusien navigointijärjestelmien, numeerisen karttatutannon ja muun numeerisen paikkatiedon vaatimukset". Merenkululaitoksen mukaan Navi-kriteeristön täytettäviä väyliä voidaan myös kutsua tarkistusmitatuiksi väyliksi, jotta asia olisi ulkopuoliselle lukijalle selvempää.

kulkulaitoksen selvityksissä ja raporteissa ei ole toistaiseksi muita kuin väyläluokkajaottelun mukaisia tietoja väylistä.

Merenkulkulaitoksen virastotason tulostavoiteasetannassa ei ole käytetty luokitusta vesiväylästä samalla tavalla kuin esimerkiksi rataväylissä. Väylien perusluokitukseen sisältyy itsessään jo palvelutasavoitteita. Esimerkiksi väyläluokat VL 1 ja VL 2 on tarkoitettu korkeatasoisimpina ensisijaisesti kauppamerenkulun käyttöön.

Merenkulkulaitoksen tilaamissa väylänhoitopalveluissa on pääosin käytetty edellä mainittuja väylä- ja hoitoluokituksia. Sopimuksissa on myös puhuttu kauppamerenkulun väylistä ja muista väylistä sekä veneväylistä ja laivaväylistä, mutta nämä sisältyvät tavallaan voimassa olevaan väyläluokitukseen. Vähemmän on käytetty esimerkiksi luokitusta sisävesiväyliin ja rannikkoväyliin (meriväyliin). Vesiväyliin varusteita ja erilaisia laitteita ei näytä jaettavan eri luokkiin, vaikka käytännössä korkeampiluokkaisissa väylissä on enemmän ja parempia varusteita ja laitteita.

Tarkastuksessa tutkituissa, Merenkulkulaitoksen sisäisen tuotannon kanssa solmituissa Suomenlahden väyliin kunnossapitoa koskevissa vuoden 2006 palvelusopimuksissa on käytetty tilatuista palveluista pääotsikkoa "väyliin ylläpito". Palvelusopimuksissa on lueteltu siihen sisältyvinä töinä perusväylänhoito, kuntokartoitus, väylänhoitoalueiden kunnossapitokohteet, kiinteistöjen hoito, tekniset tukipalvelut, raportoinnit, valvonta, tarkastukset ja työmaakokoukset. Sopimusten liitteinä on lueteltu noudatettavat tekniset työohjeet ja laatuvaatimukset sekä esitetty kartat väylänhoitoalueiden väylistä. Näiden sopimusten lisäksi on vuonna 2006 ollut samoista väylänhoitoalueista erillinen raskaiden poijujen hoitosopimus Varustamoliikelaitoksen kanssa. Siinä on määritelty väylänhoitoalueittain tarkastettavien tai huollettavien poijujen lukumäärät, uusittavien tai korjattavien poijujen lukumäärät sekä näiden töiden laatuvaatimukset.

Merenkulkulaitoksen väylänpito on tehnyt urakkasopimukset Merenkulkulaitoksen sisäisen tuotannon kanssa edellä mainituista töistä vuodelle 2007. Tilatut työt on jaettu perusväylänhoitotöiden ja hanketöiden urakkasopimuksiin. Hanketyöt käsittävät seuraavat työt:

- kunnossapitohankkeet
- tutkimus- ja mittaushankkeet
- kiinteistötyöt
- urakoiden valvontatyöt
- sähkötyöt ja kuljetuskalusto
- kuntokartoitukset
- kuljetuspalvelut
- tuki- ja varastopalvelut
- muut työt.

Merenkululaitoksen mukaan sisäiseltä tuotannolta on tilattu todellisuudessa lähinnä ruoppausurakoiden valvontatöitä. Varsinaiset ruoppaustyöt on teetetty ulkopuolisilla aliurakoitsijoilla.

Merenkululaitos on tehnyt urakkasopimukset vuosiksi 2007–2008 Suomenlahden raskaista poijunhoitotöistä Varustamoliikelaitoksen ja K. Jousmaa Ky:n kanssa. Tehtäviä töitä on kuvattu tarkemmin urakkasopimusten liitteissä.

Merenkululaitos on julkaissut viime vuosina ennen talviliikennekauden alkamista Suomen jäänmurtopalvelut -ohjeen. Se sisältää muun muassa ohjeita avustettaville aluksille sekä tietoa talvimerenkulun tiedotuksesta ja jäänmurtaajien operoinnista. Lisäksi on julkaistu talviliikenteen pelisäännöt, jossa on ohjeita teollisuudelle, rahtaajille ja varustamoille. Merenkululaitos on 8. päivänä helmikuuta 1993 antamallaan päätöksellä nimennyt 23 satamaa ns. talvisatamiksi, joihin jäänmurtaaja-avustusta annetaan. Lisäksi avustusta voidaan antaa Merenkululaitoksen erikseen määrittelemiin muihin kohteisiin.

Talvisatamien antamispäätös merkitsee samalla näihin satamiin johtavan väylän 8 metrin kulkusyvyyksivaatimusta, sillä jäänmurtaajat tarvitsevat vähintään tämän syvyisen väylän, jotta jäänmurtoavustusta voidaan antaa kunnolla.

Merenkululaitos on antanut vuosittain päätöksiä talviliikennerajoituksista.

Yhteenvetoa

Säännöksissä ja muissa ylätason asiakirjoissa on puhuttu hyvin yleisellä tasolla vesiväylien ylläpidon tavoitteista, eikä niistä saa tarkempaa pohjaa kunnossapidon tavoitteille. Käytännössä Merenkululaitokselle on jäänyt suuri toimivalta määritellä tarkemmin vesiväylien kunnossapitotavoitteet.

Vesiväylänpitoa ja siihen kuuluvia toimintoja on eritelty ja jaoteltu eri asiakirjoissa keskenään hieman eri tavoin ja hieman erilaisin käsittein ja termein. Nämä käsitteet ja jaottelut poikkeavat osittain muun väylänpidon ja muun infra-alan käyttämisestä, ja niiden sisältö on myös jonkin verran muuttunut vuosien kuluessa. Muista poikkeavat nimikejaottelut vesiväylänpidossa ja niiden muutokset vaikeuttavat yleiskuvan saamista sekä eri vuosien vesiväylänpidon ja muun väylänpidon ja infra-alan tarkempaa vertaamista. Kunnossapitoon liittyvien käsitteiden ja käsitteiden sisältöjen avulla on mahdollista kuvata tarkemmin kunnossapidon ja siihen annettujen resurssien tavoitteita ja tavoitteiden saavuttamista. Käsitteiden vaihtelevuus vaikeuttaa myös yleiskuvan saamista tästä asiasta ja eri vuosien

kunnossapidon tason vertaamista toisiinsa. Tämä vaikeuttaa myös pitkän ajan vesiväylänpidon kehityksen seuraamista ja ohjausta.

Väylänpidon käsitteiden yhtenäistämistarve on jo todettu aiemmissa teiden ja rataväylien kunnossapidon tarkastuksissa. Tarkastuksen aikana saatujen tietojen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö pyrkii yhtenäistämään väylänpidossa käytettäviä nimikkeitä.⁴² Nimikkeiden ja käsitteiden yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen aiheuttaa vesiväylänpidossa muun muassa tarvetta tarkistaa ja tarvittaessa muuttaa kunnossapitoon liittyvien palvelusopimusten tekstejä.

Ylätason asiakirjoissa on annettu se kuva, että vesiväylänpidon nykyinen rahoitustaso olisi riittämätön vesiväyläverkon kunnan säilyttämiseksi. Puuttuvan rahoituksen suuruudesta ei ole lausuttu yksiselitteisesti. Myöskään ei ole esitetty tarkempia perusteluja tai selvityksiä siitä, miten määritetään riittävä kunnossapitotavoitetaso ja siihen tarvittava rahoitus.

3.1.2 Suomen vesiliikennejärjestelmän kokonaissuunnittelu ja siitä johdetut vesiväylänpidon tavoitteet

Vesiväylät ovat osa eri liikennemuotojen ja niihin liittyvien tavara- ja matkustajakuljetusjärjestelmien muodostamaa liikennejärjestelmäkokoaisuutta. Satamien lukumäärä ja sijainti sekä vesikuljetusten ja kulku-
neuvojen luonne, rakenne ja käyttötarkoitus vaikuttavat suuresti vesiväylien ja vesiväylänpidon määrään ja kustannuksiin. Valtion vastattavana olevat vesiväylät ovat muotoutuneet yhteiskunnan ja elinkeinoelämän historiallisen kehityksen tuloksena. Valtiolle kuuluvan vesiväylänpidon rajanvedolle suhteessa muille varallisuuspiireille kuuluvaan vesiväylänpitoon on nähtävissä muussa valtionhallinnossa noudatettavia periaatteita. Tämän rajanvedon muuttamisesta on myös käyty keskustelua.

Tarkastuksessa ei havaittu, että olisi olemassa laaja, yhtenäinen esitys Suomen liikenne- tai vesiliikennejärjestelmästä ja sen kokonaissuunnittelusta. Vesiväylät ja satamat kattavaa kokonaissuunnittelua on sivuttu joissakin liikennealan viime vuosien selvityksissä ja julkaisuissa⁴³. Ne ovat koskeneet vain yhtä osaa koko vesiliikennejärjestelmästä. Kuva vesilii-

⁴² LVM:n kirje 7.5.2008. Dnro 847/42/2008.

⁴³ Esimerkiksi Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010. LM:n julkaisu 15/95. Suomen liikennejärjestelmä 2020. LM:n julkaisu 9/98 s. 97–98. Liikenteen toimintalinjat 2020. LM:n julkaisu 1997. Satamien kehittämissuunnitelma 1995. LM:n julkaisu 28/95 s. 42–47. Satamapoliittinen ohjelma 1997. LM:n julkaisu 42/97 s. 19–22.

kennejärjestelmäkokonaisuudesta ja sen suunnittelusta on pyrittävä muodostamaan kokoamalla ja yhdistelemällä näiden eri selvitysten tietoja. Tämän lisäksi olisi otettava huomioon myös sellaisia asioita, joista tarkastuksessa ei havaittu tehdyn yksityiskohtaisia selvityksiä ja tarkasteluja. Tarkastuksessa tutkittiin resurssisyyistä vain suppeasti vesiliikennejärjestelmän kokonaissuunnittelua.

Muun muassa valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 20 §:n sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (405/2003) 1 §:n perusteella voidaan päätellä, että liikenne- ja viestintäministeriö on päävastuussa liikennejärjestelmän kokonaissuunnittelusta. Asiakirjojen mukaan myös Merenkululaitos on osallistunut yhtenä osapuolena muutamaa ministeriön eri väyliä ja erityyppistä liikennettä koskeviin liikennejärjestelmä- ja väylänpitosuunnittelu- ja ohjaushankkeisiin, työryhmiin sekä niiden toiminnan tuloksena laadittujen suunnitelmien tekkoon. Tarkastuksessa havaittiin viime vuosilta seuraavat vesiliikennejärjestelmän kokonaissuunnitteluun liittyvät selvitykset tai keskustelut:

- talvisatamien lukumäärä
- valtakunnallisesti merkittävien satamien ja vesiväylien määrä
- pääasiassa vain yhtä yritystä palvelevan vesiväylän väylän kunnossapito- tai parantamiskustannusten siirtäminen valtiolta väylän käyttäjän tai siitä hyötyjän vastattavaksi
- eräiden sisävesistöjen vesiliikennereittien yhdistäminen toisiinsa ja merelle
- satamien ja valtion vastattavana olevan vesiväylien ja infrastruktuurin rajan uudelleenarviointi
- valtiontaloudelliset reunaehdot
- olemassa olevien väylien automaattinen kunnon säilyttäminen.

Näitä on tarkasteltu seuraavassa tarkemmin.

Talvisatamien lukumäärä

Merenkululaitos on tehnyt viimeksi 8.2.1993 päätöksen ns. talvisatamien lukumäärästä. Päätöksessä niiden määrä on 23. Päätös on asiallisesti samansisältöinen kuin alun perin vuonna 1971 tehty poliittinen päätös jäänmurtoavustuksen ulottamisesta myös Perämeren satamiin. Talvisatamien lukumäärä vaikuttaa suuresti valtion vesiväylänpitosuunnitelmien suuruusluokkaan erityisesti talvimerenkulun avustamisresurssien mitoituksena sekä väylien teknisenä mitoituksena ja turvalaitteina. Samoin se vaikuttaa suuresti satamien kustannuksiin ja niihin johtavien tie- ja rataväylien väylänpitosuunnitelmien kustannuksiin. Edelleen on otettava huomioon, että esimerkiksi tal-

visatamien nykyisen lukumäärän muuttaminen aiheuttaa muutostarvetta muiden liikennemuotojen ja väylien liikennetarpeisiin ja kunnossapitoon.

Kalajoen kaupungin ja Rahjan sataman edustajat ovat käyneet Merenkululaitoksessa 19.5.2003 keskustelemassa jäänmurtoavustuksen ulottamisesta Rahjan satamaan.⁴⁴ Merenkululaitos on tuolloin ilmoittanut, että sen tarkoituksena ei ole myöntää Rahjan satamalle talvisataman asemaa. Talvisatamien määrän kasvattaminen hajauttaa liikennettä ja lisää paitsi jäänmurron myös muita logistisia kustannuksia kaikissa kuljetusmuodoissa. Kustannuksia tulisi pikemminkin vähentää kuin lisätä. Lisäksi satamallas ja väylä ovat jo normaaleina talvina jäänmurtaja-avustuksille vaikeita ja riskialttiita.

Hallituksen vuoden 2004 talousarvioneuvotteluissa sovittiin muun ohella siitä, että liikenne- ja viestintäministeriö huolehtii Merenkululaitoksen tulosohtausprosessissa Rahjan sataman talviliikenteen turvaamisesta talven 2004 aikana. Merenkululaitoksen vuoden 2004 tulostavoitteiden asettamiskirjeessä liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittaa, että vuoden 2004 talousarvioesityksen käsittelyyn liittyvässä hallituksen pöytäkirjassa todetulla tavalla momentilta 31.30.21 rahoitetaan Rahjan sataman avustaminen jää- ja sääolosuhteiden sallimissa määrin.

Tarkastuksessa ei havaittu, että talvisatamien lukumäärästä olisi viime vuosina tehty tarkempia taloudellisia laskelmia laajemmasta näkökulmasta. Tarkastuksessa ei tutkittu tarkemmin vuonna 1971 tehdyn talvisatamien lukumäärän kasvattamispäätöksen perusteluja.⁴⁵ Tarkastelu tulee paljon monimutkaisemmaksi, jos talvisatamien määrän muuttumisen vaikutuksia halutaan laajemmin analysoida. Tällöin tarvitaan liikenneverkko-tason mallitarkastelua, jotta voidaan arvioida kuljetussiirtymiä ja niiden vaikutuksia. Tarvitaan muun muassa tietoa eri liikennemuotojen liikenneverkkojen ylläpidon ja investointitarpeiden muutoksista sekä kustannusvaikutuksista myös vaihtoehtoisin satamiin. Merenkululaitoksesta saadun tiedon mukaan ongelmana talvimerenkulun tukemisen kannattavuus- ja optimilaskelmissa on muun muassa se, miten arvioidaan yhteiskunnalle ja elinkeinoelämälle aiheutuvat kaikki kustannusvaikutukset. Jäänmurrosta tulee 20–30 miljoonan euron lasku, mutta miten se jaetaan 23 satamalle? Miten yhteiskunnan kannalta verrataan yhtäältä pienempiä kuljetuskustannuksia ja toisaalta sitä, jos jäänmurtoavustuksen odotusaika kasvaa tunnin tai tavara tulee perille esimerkiksi viikon myöhemmin?

⁴⁴ Merenkululaitoksen pääjohtajan katsaus johtokunnalle 3.6.2003.

⁴⁵ Taustaselitys: Pohjois-Suomen satamatoimikunnan mietintö (1972) Jäänmurtajat ja talviliikenne (Kukkonen-Tikkanen, 1970).

Saatujen tietojen mukaan käytännössä valtaosa talviliikenteestä kulkee pääasiassa 14 sataman kautta. Muissa satamissa käydään talvisin vain satunnaisesti. Lisäksi avustamisen määrää vähentävät joissakin satamissa myös muut seikat. Saadun tiedon mukaan esimerkiksi Turun satamaan on avustettu jäänmurtajalla viimeksi 1980-luvulla, koska satama sijaitsee etelässä ja autolauttojen tiheä kulku Turun satamaan pitää sen väylät auki. Myöskään Hangon ja Koverharin tavaraliikennesatamiin ei juuri tarvitse avustaa, koska ne sijaitsevat niin etelässä.

Saadun tiedon mukaan Merenkululaitos on luonut Elinkeinoelämän keskusliiton logistiikkayksikön kanssa jäänmurtoavustamisen pelisäännöt, ja ne ovat olleet toimivia. Merenkululaitoksen edustajat kokoontuvat Elinkeinoelämän keskusliiton kanssa kolme kertaa vuodessa keskustelemaan muun muassa siitä, miten jäänmurto on onnistunut.

Ulkomaan liikenteen alusmäärä talviliikennerajoitusten aikana on vaihdellut viime vuosina huomattavasti.⁴⁶ Merenkululaitoksesta saatujen tietojen mukaan liikenteen ja avustamisen määrään voivat käytännössä vaikuttaa suuresti eräät yksittäiset teollisuuden investointihankkeet. Esimerkiksi Kolarin kaivoksen avaaminen (13–14 milj. tonnia vuodessa) voi aiheuttaa helposti yhden päivittäisen alusvuoron liikennetarpeen esimerkiksi Kemin satamaan, ja tämä sitoo jäänmurtokapasiteettia.

Merenkululaitos on vuonna 2007 esittänyt Rautaruukki-konsernille uuden jäänmurto-ominaisuuksilla varustetun aluksen hankintaa Raahe–Luulaja-välille puskuproomujen uudistamisen vaihtoehtona, jolloin vapautuisi valtion 1–2 jäänmurtajaa. Rautaruukki ja vastaava ruotsalainen yritys, LKAB, eivät ole kuitenkaan halukkaita maksamaan tällaisen aluksen suurempia hankintakustannuksia, vaikka Merenkululaitos tukisi tätä rahallisesti osalla säästyneistä jäänmurtokustannuksista. Myös jäänmurtajan päästöt ja polttoainekulut jäisivät pois.

Neste Oil Oyj on rakennuttanut kaksi jäätä murtavaa säiliöalusta, Masterin ja Temperan, kuljettamaan öljyä Primorskista Sköldvikiin. Näitä ei ole tarvinnut avustaa.

Haastattelutiedon mukaan merenkulun luonne on hieman erilainen kuin tie- ja rautatieliikenteen. Vesiliikenteessä on mahdollista ja onkin käytössä muun muassa kooltaan ja jäissäkulkuominaisuuksiltaan varustettu laajempi kirjo erilaisia väyliä käyttäviä liikennevälineitä. Tämän vuoksi liikennettä harjoittavien ja väylänpitäjän välinen yhteistyö on toisenlaista kuin muissa väylissä. Talviliikenteen avustamisessa on otettava huomioon EU:n ja muiden maiden käytännöt ja niiden asettamat reunaehdot.

⁴⁶ *Merenkululaitoksen tilasto: Ulkomaan liikenne liikennerajoitusten aikana 1989–2007.*

Jäänmurron kustannustietojen saanti Merenkululaitoksen talvimerenkulun kannattavuuslaskelmien kannalta riittävällä tarkkuudella on vaikeutunut jäänmurtopalvelujen liikelaitostamisen myötä. Merenkululaitos ei ole enää jäänmurtopalvelujen kilpailuttajana ja tilaajana saanut käytettäväksi tarkkoja laskelmia jäänmurtajien toteutuneista kustannuksista, mikä toki on luonnollista.

Merenkululaitoksen mukaan jäänmurtajien rajallisen määrän vuoksi jäänmurtoavustusta annetaan vain sellaisille aluksille, jotka täyttävät kulloinkin Merenkululaitoksen päättämät liikenneajoitusmääräykset. Liikenneajoitusten yhtenä tavoitteena on myös parantaa talvimerenkulun turvallisuutta, kun heikkotasoiset alukset rajataan avustuksen ulkopuolelle.

Merenkululaitoksen selvityksen mukaan talvien 1999–2007 talviliikenneajoitusten aikana jäänmurtoapua on tarvinnut keskimäärin 24 % aluksista⁴⁷. Suurin jäänmurtoavun tarve on Perämerellä, jossa avustettavien alusten osuus talviliikenneajoitusten aikana on ollut keskimäärin 70 %.

Vuosina 1975–2006 valtiolla on ollut käytössä yhdeksän jäänmurtajaa. Vuonna 2006 Varustamoliikelaitos myi yhden jäänmurtajan. Nykyisistä kahdeksasta murtajasta viisi on perinteisiä murtajia ja kolme monitoimimurtajia. Vuodesta 2007 lähtien Merenkululaitos on tehnyt laajennetun yhteistyösopimuksen Ruotsin Merenkululaitoksen kanssa. Sopimuksella on varmistettu yhden ruotsalaisen murtajan palvelut Merenkurkussa. Perinteiset murtajat ovat olleet valmiudessa keskimäärin noin viisi kuukautta vuodessa, kun taas monitoimimurtajilla on periaatteessa käyttöä ympäri vuoden.

Merenkululaitoksen mukaan talvimerenkulun avustusta on mahdotonta järjestää niin, ettei alusten tarvitse lainkaan odottaa jäänmurtoapua. Odotusajan pituuteen vaikuttavat muun muassa kysymyksessä olevalla merialueella avustavien jäänmurtajien määrä, liikenteen määrä sekä jääolosuhteet.

Suomessa ei ole 1980-luvun jälkeen ollut yhtään tätä aikaisemmin toisinaan sattunutta ankaraa talvea, ja siksi ei ole kokemuksia siitä, miten yhdellä jäänmurtajalla supistunut jäänmurtajamäärä pystyy säilyttämään viime vuosien palvelutason käytössä olleiden talviliikenneajoitusten aikana. Jäänmurtajien lukumäärän mitoittamisesta päätetylle 23 talvisatamalle on saadun tiedon mukaan tehty joitakin tutkimuksia sekä laskelmia. Tehtyjen simulointitutkimusten perusteella on laskettu, että ankarana tal-

⁴⁷ *Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkululaitoksen julkaisu 2/2008. S.10.*

vena jäänmurtoavun keskimääräinen odotusaika kasvaa Perämerellä lähes 15 tuntiin⁴⁸, jos alueella on käytettävissä nykyisen käytännön mukaisesti neljä murtajaa.

Valtakunnallisesti merkittävät liikenneväylät ja satamat

Vuonna 1995 valmistuneen Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010- ja vuonna 1998 valmistuneen Suomen liikennejärjestelmä 2020 -selvitysten mukaan vesiväylien kunto sekä satamien sijainti ja kapasiteetti olivat pääosin liikenteen tarpeisiin nähden hyvällä tasolla. Sisävesiväyläverkkojen ongelmana pidettiin eri vesistöalueiden sekä vesistöalueiden ja meren välisten yhteyksien puutetta.

Näissä selvityksissä esitettyjen tavoitteiden mukaan vesiväylien taso ja kunto oli tarkoitus pitää tavoitevuosiin asti sellaisina, etteivät ne rajoita teollisuuden kilpailukykyä eivätkä vaaranna merenkulun turvallisuutta. Väylien ylläpidon ja väyläpalvelujen kustannuksia pyritään pienentämään rationalisoimalla väylänpitotoimintoja ja kehittämällä väylien turvalaitteita niin, että ne ovat käyttövarmempia ja vaativat vähemmän huoltoa. Jäänmurtotoiminnassa oli tavoitteena jatkaa edelleen entisillä periaatteilla. Satamakapasiteettia oli katsottu olevan Suomessa pääosin riittävästi. Meriväylien kehittämisen painopisteenä oli katsottu olevan siirtymässä väylien syventämisestä teknisen tason ja turvallisuuden parantamiseen. Syventämistarpeen arvioitiin vähenevän, koska väylät ovat liikenteen tarpeisiin nähden ja Tanskan salmien rajoituksiin nähden jo kohtalaisen syviä.

Liikenneministeriössä on vuonna 1997 valmistunut "Liikenteen toimintalinjat vuoteen 2020", joka on tarkoitettu liikennejärjestelmän pitkän tähtäimen suunnittelun pohjaksi. Siinä mainittuna yhtenä keskeisenä periaatteena on se, että liikennejärjestelmää kehittämällä ja tehostamalla tuetaan kaupan ja teollisuuden logististen kustannusten pienentämistä. Tämä sisältää Suomen ohuiden tavaravirtojen keskittämisen muun muassa kehittämällä yhdistettyjen kuljetusten tekniikkaa ja painottamalla liikennepolitiikassa pääliikenneverkkoa.

Suurempien, lähinnä laivaliikenteen satamien valtion ohjausta vuoteen 2000 asti on käsitelty osittain aiemmassa tarkastusviraston tarkastuksessa.⁴⁹

⁴⁸ Eräissä Merenkulkulaitoksen julkaisussa on puhuttu myös yli 10 tunnin odotusajasta (Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. s. 12. Merenkulkulaitoksen julkaisuja 2/2008).

⁴⁹ Vuosaaren satamahanke. VTV:n tarkastuskertomus 15/2001.

Valtioneuvosto on tehnyt 30.11.2000 päätöksen valtakunnallisista alueiden käyttötavoitteista. Päätös tuli voimaan 26.11.2001. Sen mukaan alueidenkäytössä on turvattava olemassa olevien valtakunnallisesti merkittävien ratojen, maanteiden ja vesiväylien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä valtakunnallisesti merkittävien satamien ja lentoasemien sekä rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet. Tarvittaviin liikenneyhteyksiin varaudutaan niin, että ensisijaisesti kehitetään jo olemassa olevia pääliikenneyhteyksiä ja verkostoja. Alueidenkäytön suunnittelussa on lisäksi turvattava vesiliikenteen yhteismahdollisuudet Saimaan vesistöstä Suomenlahteen.

Päätöksen yhteydessä ei ole esitetty tämän yksityiskohtaisemmin, mitä päätös merkitsee vesiväylien kohdalla. Liikenne- ja viestintäministeriössä on esitetty päätöksen jälkeen muussa yhteydessä, että valtakunnallisesti merkittävistä satamia ja vesiväyliä ovat seuraavat:⁵⁰

- kaikki 23 ympärivuotisessa käytössä olevaa satamaa eli ns. talvisatamat
- kauppamerenkulun väylät (4 642 km vuonna 2002).

Liikenne- ja viestintäministeriön edellä mainitussa strategiassa on erikseen mainittu, että Saimaan väylät kuuluvat valtakunnallisesti merkittäviin liikenneverkkoihin. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan valtioneuvoston linjaus merkitsee sitä, että Suomen sisävesien meriyhteys kulkee vastaisuudessakin Saimaan kanavan kautta.

Vuonna 2008 on ollut vireillä joitakin muutoksia valtakunnallisiin alueiden käyttötavoitteisiin. Muutokset eivät kuitenkaan koske vesiväyliä.

Vuonna 2003 liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä on esittänyt pieniä täsmennyksiä valtakunnallisesti merkittävien liikenneverkkojen kriteereihin. Täsmennysten mukaan "valtakunnallisesti merkittävillä liikenneverkoilla on liikenneverkkojen tärkeimpänä osana tärkeä rooli siinä, että

- Suomen kansainväliset yhteydet ovat toimivat
- maakuntakeskuksista on toimivat yhteydet aluekeskuksiin ja pääkaupunkiseudulle
- Suomen kuljetusjärjestelmä (mukaan lukien eri liikennemuotojen solmukohdissa sijaitsevat matkakeskukset ja tavaraterminaalit) toimii tehokkaasti."

Valtakunnallisesti merkittävä liikenneverkko sisältäisi tämän täsmennyksen mukaan muun muassa:

- 2 230 kilometriä vesiväyliä

⁵⁰ Väylät 2030. LVM:n ohjelmia ja strategioita 1/2002 s. 12–13.

– 20 satamaa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu vuosina 2004–2006 ehdotusta valtakunnallisesti merkittävien liikenneverkkojen runkoverkoista. Vesiväylät olivat aluksi mukana tässä tarkastelussa, mutta myöhemmin se koski vain tie- ja rataväyliä. Merenkulkulaitoksen mukaan vesiväylien kannalta käsitelty runkoväylätavoite ei ole hyvä tavoite, koska vesiväylät on jo aiemmin luokiteltu toisilla perusteilla ja uusien vesiväylähankkeiden priorisointi tapahtuu muiden seikkojen kuin esitetyn rata- ja tieväylien runkoväylien priorisoinnin perusteella.

Tie- ja rataväylien palvelutasotavoiteluokitus on valtion talousarvioissa ja asianomaisten virastojen tulostavoitteissa muuttunut suuresti vuonna 2006. Tällöin niissä otettiin käyttöön periaatteessa vain kaksi palvelutasoluokkaa, runkoverkko ja muu verkko. Palvelutasotavoitteina esitettiin runkoväylien ja muiden väylien kokonaismäärät kilometreinä. Runkoverkkoon kuuluvien väylien esitetty määrätavoite oli merkittävä, pitkävaikutteinen tie- ja rataväylien tasonnostotavoite. Tavoitteeseen oli suunniteltu edettävän vaiheittain 25 vuoden aikana.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei kuitenkaan ole tehnyt varsinaista päätöstä runkoverkosta. Tarkastuksessa ei tullut ilmi, että runkoverkkotavoitteen kannattavuudesta olisi tehty yhteiskuntataloudellisia kannattavuuslaskelmia. Runkoverkon kaltaista väylien palvelutasoluokittelun muutosta on kaavailtu myös muissa 2000-luvun väylänpitoa koskevissa ministeriön ja väylävirastojen teettämässä kehittämisselvityksissä. Tätä muutostarvetta on selvityksissä perusteltu sanallisesti yleisellä tasolla.

Liikenne- ja viestintäministeriö on päivittänyt liikennepolitiikkalohkonsa strategian vuosina 2006–2007. Tästä työstä valmistuneissa Liikenne 2030 -linjauksissa⁵¹ on tavoitteena muun muassa se, että "liikennejärjestelmää suunnitellaan ja kehitetään kokonaisuutena. Sektori- ja toimijakohtaisista tarkasteluista siirrytään liikennejärjestelmän kokonaiskehittämiseen ja optimointiin.

Uudella kehittämisstrategialla tavoitellaan väyliin sijoitettavan pääoman käytön tehostamista, nykyistä nopeampaa helpotusta matkojen ja kuljetusten ongelmiin useammissa kohteissa sekä palvelutason kehittämiseen liittyviä innovaatioita."

Liikenne 2030 -linjauksissa oli edelleen esitetty, että "Liikennejärjestelmän kehittämisen ja päätöksenteon pitkäjänteisyyden lisäämiseksi eh-

⁵¹ *Liikenne 2030, Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2007.*

dotetaan, että liikennepolitiikan pitkävaikutteiset linjaukset käsitellään hallituskausittain valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossa eduskunnalle. Teiden ja ratojen runkoverkosta tehdään päätös."

Liikenne- ja viestintäministeriö on keväällä 2008 päättänyt luopua runkoverkkomäärittelystä maantie- ja ratalainsäädännössä ja esittänyt, että myös valtakunnallisen alueidenkäyttösuunnitelman tavoitteesta numero 48 poistettaisiin maininta runkoverkkoihin varautumisesta. Lisäksi on ryhdytty toimenpiteisiin tätä koskevien mainintojen poistamiseksi rata- ja tie- laeista.

Keväällä 2008 valmisteltiin ja hyväksyttiin valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle. Siinä on muun muassa mainittu, että "Merikuljetus on lähes aina osa Suomesta länteen suuntautuvaa kuljetusketjua. Kuljetukset Suomesta manner-EU:hun kulkevat tavallisesti Itämeren pitkin Saksan, Puolan, Belgian ja Hollannin satamiin, mistä ne jatkavat määränpäähensä rautatie- tai tiekuljetuksena. Itämeren reitin arvioidaan säilyttävän asemansa tulevaisuudessakin. Suomen ja Pohjoismaiden välisestä liikenteestä suurin osa kulkee Pohjolan kolmiota noudattelevaa reittiä Helsingin tai Turun kautta Tukholmaan ja muualle Pohjoismaiden eteläosiin. Pohjoisempien alueiden liikennetarpeita tyydyttävät meriyhteys Pohjanlahden yli ja Perämeren pohjoisrannan suuntainen "Perämeren kaari". Ruotsin puolella Perämeren kaaren jatkeena olevaa Haaparannan ja Uumajan välistä rataosaa parannetaan parhaillaan. Kun hanke 2010-luvulla valmistuu, se parantaa myös Pohjois-Suomen yhteyksiä Ruotsiin.

Barentsin alueen luonnonvarojen hyödyntäminen ja ympäristöhankkeiden toteutus tulevat lisäämään Euroopan pohjoisimpien alueiden merkitystä. Kauttakulkuliikenteen reittien kehittäminen etenkin Barentsin alueelta ja Luoteis-Venäjältä esimerkiksi Perämeren satamiin luo mahdollisuuksia pohjoisten alueiden elinkeinojen kehittämiseksi myös Suomessa."⁵²

Valtion ja satamien vastattavana olevan infrastruktuurin rajanvedon muuttuminen

Satamien merkitys vesiliikennejärjestelmän osana on suurentunut. Tavara- ja matkustajaliikennealusten purku- ja lastausaikojen sekä satamassa oloajan lyhentämistavoitteet edellyttävät aikaisempaa toimivampia ja kalliimpia satamajärjestelyjä ja -infrastruktuuria. Suoraa tavarantoimituksen lähtö- ja määräsataman välistä linjaliikennettä on korvattu eriasteisella syöttölii-

⁵² VNS 3/2008 s. 29.

kenteellä. Myös vene- tai pienaluskanan muutokset ovat aiheuttaneet aikaisempaa suurempia vaatimuksia venesatamille.

Suomessa on satoja erilaisia satama-nimikkeellä olevia alueita. Näitä on esimerkiksi pienistä kala- ja venesatamista suuriin säännöllistä ja ulkomaan liikennettä hoitaviin tavana- ja matkustajaliikennesatamiin.

Joissakin asiakirjoissa on satamista puhuttaessa tarkoitettu vain kauppamerenkulun satamia tai sellaisia satamia, joiden kautta on säännöllistä liikennettä. Tällaisia satamia on erään asiakirjan mukaan rannikolla ja sisävesillä yhteensä 53. Määrällisesti tavana- ja matkustajaliikenne on melko keskittynyttä. Vuosina 1995–2007 Suomessa on ollut Merenkulkulaitoksen vuositilastojen perusteella 36–43 sellaista satamaa, joiden ulkomaanliikenne on ylittänyt 100 000 tonnia. Näistäkin 10 suurinta hoitaa noin 75 % tavaraliikenteestä. Tavaraliikennesatamat ovat kunnallisia, kunnallisia osakeyhtiömuotoisia tai liikelaitoksia. Näiden lisäksi on teollisuuden omistamia teollisuussatamia sekä yksityisiä yleisiä satamia.

Voimassa olevan pääperiaatteen mukaan kauppamerenkulun satamat vastaavat satama-alueensa infrastruktuurista mukaan luettuina satama-alueen sisäpuoliset väyläosuudet ja niiden turvalaitteet. Valtio vastaa satamiin johtavien maa- ja vesiväyläyhteyksien kehittämisestä ja kunnossapidosta.

Valtio on osallistunut aiemmin nykyistä enemmän myös näiden satamien kehittämiseen. Valtio on muun muassa vuoteen 1992 asti myöntänyt tähän tarkoitukseen korkotukilainoja. Valtio on myös myöntänyt avustuksia muun muassa satamien investointihankkeisiin vaikeilla työttömyysalueilla. Satamien toimintaa ja kehittämistä on pyritty vuoden 1992 jälkeen ohjaamaan joillakin säännöksillä. Esimerkiksi yksityisen yleisen sataman perustamiseen tai sen olennaiseen laajentamiseen on saatava valtioneuvoston lupa.

Tarkastuksen perusteella Suomessa ei näytä olevan paineita lisätä olemassa olevien kauppamerenkulun satamien määrää. Huomio keskittyy enemmän niiden toiminnan kehittämiseen⁵³. Liikenne- ja viestintäministeriön tukemana on vuoteen 2004 saakka toiminut satama-asiain neuvottelukunta. Se on korvattu meriasioden neuvottelukunnalla vuodesta 2004 lähtien.

Liikenneministeriö on 9.12.1997 hyväksynyt merenkulkupoliittisen ohjelman vuosiksi 1997–1999.⁵⁴ Sen tavoitteina on esitetty muun muassa, et-

⁵³ *Satamien kehittämisohjelma 1995. Liikenneministeriön julkaisu L28/95. Satamapoliittinen ohjelma 1997. Liikenneministeriön julkaisu 42/97.*

⁵⁴ *Merenkulkupoliittinen ohjelma vuosille 1997–1999. Liikenneministeriön julkaisu 43/97.*

tä merikuljetuksilla on teknisesti ja kuljetustaloudellisesti sellaiset toimintaedellytykset, joilla edistetään teollisuuden ja kaupan kilpailukykyä sekä ihmisten liikkumismahdollisuuksia. Suomen erityisolosuhteisiin, merenkulun turvallisuuteen ja merelliseen ympäristönsuojeluun tulee kiinnittää riittävästi huomiota. Toimenpiteinä on muun muassa toteuttaa Merenkululaitoksen meriväyläohjelmassa esitettyjä, hyvin kannattavia hankkeita ja ylläpitää talviliikennettä Suomen satamiin nykyisessä laajuudessa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on vuonna 2002 valmisteltu merenkulun strategiaehdotus päivittämään aikaisempaa merenkulkupoliittista ohjelmaa. Siinä on lueteltu joukko toimintalinjauksia. On muun muassa taattava, että satamiin johtavat meriväylät ja maaliikenneyhteydet vastaavat kuljetustarvetta ja korkeita turvallisuusnormeja. Väyliä ylläpitäminen on lisäksi ymmärrettävä osaksi kansallista turvallisuutta. Merenkululaitoksen hallinnonuudistuksen myötä tulee raskaasti miehitetyt väyliä rakentaminen ja hoito sekä jäänmurtotoiminta saattaa kustannustehokkaaksi ja näin kertyvät säästöt ohjata väylämaksujen pienentämiseen.⁵⁵ Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan ministeriö ei ole vahvistanut ehdotusta.

Valtio on myös osallistunut lukuisten muiden satamien tai vesiliikennelaitureiden, kuten kalasatamien, merivartio- ja luotsiasemien ja erilaisten yhteyslaitureiden, rakentamiseen ja kunnostuksiin eri puolilla maata. Tällaista toimintaa on pyritty vähentämään viime vuosina muun muassa määrärahojen supistumisen vuoksi säästösyistä.

Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon yhteistyönä on tehty vuonna 2007 selvitys valtion varoilla vuosina 1975–2000 rakennetuista laitureista. Selvityksessä niitä löydettiin noin 600. Valtio on investoinut niihin nykyrahaksi muutettuna noin 134 miljoonaa euroa. Selvityksen mukaan kaikkien laitureiden kunnossapitovastuusta ei ole sovittu asianmukaisesti. Osan ylläpidon ja peruskorjauksen on selkeästi sovittu jäävän valtiolle ja osan kunnalle. Selvityksessä on päädytty siihen, että epäselvissä tapauksissa valtiolle voidaan tulkita jääneen ainakin joidenkin valtion rakentamien laitureiden ylläpitovastuu. Valtion vastuulla olevan laituri-infran kunnostus- tai perusparannustoimiin pitäisi ryhtyä viipymättä, mutta niihin ei ole käytettävissä tarpeeksi varoja. Työryhmä on ehdottanut, että Merenkululaitoksen hallinnassa olevien yhteysliikennelaitureiden kunnostamiseen varataan vuosina 2008–2012 vuosittain 0,5 miljoonan euron lisämääräraha eli yhteensä 2,5 miljoonaa euroa.

⁵⁵ *Suomen merenkulun strategia. Ehdotus 2003-2012. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 46/2002.*

Eräiden sisävesistöjen vesiliikennereittien yhdistäminen toisiinsa ja merelle

Suomessa on aiemman historiallisen kehityksen seurauksena suuremmilla sisävesillä joukko sellaisia kanavia, jotka ovat muodostaneet yhdessä luonnon muovaamien järvien ja jokien kanssa sisävesiliikenneväyliä ja -reitistöjä. Osa kanavista on varustettu suluilla ja osa on avokanavia. Sisävesiväylistä ainoastaan Saimaan vesistöalue on yhdistetty kanavalla Itämereen. Saimaan kanava sijaitsee osittain Venäjältä vuoteen 2013 saakka voimassa olevalla sopimuksella vuokratulla alueella. Tarkastusajankohtana on neuvottelujen tuloksena saatu aikaan sopimusehdotus Saimaan kanavan vuokra-ajan jatkamisesta vuodesta 2013 eteenpäin. Sopimuksen sisältö ja hyväksyminen vaikuttavat suuresti siihen, millainen merkitys ja sisältö Saimaan vesiväylien käytölle ja väylänpidolle tulee jatkossa muodostumaan. Viimeisimpien tietojen mukaan Suomen ja Venäjän valtiot eivät ole vielä hyväksyneet jatkosopimusta.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Merenkululaitos ovat viime vuosina tehneet joitakin alustavia selvityksiä ja kannattavuuslaskelmia Saimaan kanavan ja eräiden muiden sitä korvaavien kanavavaihtoehtojen kehittämisestä. Viimeisimmän julkistetun selvityksen⁵⁶ mukaan hankkeiden investointikustannukset ovat huomattavasti suuremmat kuin kehittämisestä saatava hyöty (H/K-suhde on vaihtoehdon mukaan 0,01–0,6).

Liikenne- ja viestintäministeriössä on vuonna 1994 valmistuneen Keiteleen kanavan jälkeen selvitetty eräiden muiden kanavahankkeiden kannattavuutta. Laskelmien perusteella ne eivät ole olleet kannattavia. Esimerkiksi Päijänne–Saimaa-kanavahankkeen (Savon kanava) yhteiskuntataloudellinen kannattavuuslaskelma antaa hyöty-kustannussuhteeksi 0,2⁵⁷. Tämä johtuu siitä, että hankkeella on arvioitu olevan lähinnä vain matkailullista merkitystä.

Valtiontaloudelliset reunaehdot

Vesiväylänpitoon, kuten muuhunkin väylänpitoon, ovat vaikuttaneet viime vuosina valtioneuvoston vahvistamat, hallinnonalakohtaiset kehykset budjetin määrärahatasoisille neljäksi tulevaksi vuodeksi sekä hallituskausittainen väylävirastojen rahoitusvaran ja liikennehankkeiden toteuttamisen suunnittelu.

⁵⁶ *Kanavahankkeiden yhteiskuntataloudellinen kannattavuus. Toukokuu 2000.*

⁵⁷ *Päijänne–Saimaa-kanava. Työryhmän mietintö 24.6.2004.*

Kehysten hintatason tarkistuksissa on sanottu viime vuosina käytetyn korjaustekijöinä seuraavalle vuodelle ennakoitua kuluttajahintojen ja kotimarkkinoiden perushintaindeksin nousua sekä rakennuskustannusten ko-
hoamista. Lisäksi on sanottu tehdyn rakenteellisia muutoksia joihinkin määrärahoihin.

Valtioneuvoston vuosittain päättämät määräraha-kehitykset tuleville vuosille ovat koskeneet eri hallinnonalojen yhteenlaskettua määrärahasoa. Tämän lisäksi on ilmoitettu näihin tasoihin vaikuttaneita määräraha-kohtaisia muutoksia muun muassa väylänpitomäärärahoissa.

Määräraha-kehysten pohjalta valtiovarainministeriö on pyytänyt vuosittain ministeriöiltä hallinnonalaensa toiminta- ja taloussuunnitelmat seuraavana vuonna annettavan uuden kehyspäätöksen pohjaksi. Liikenne- ja viestintäministeriö on lähettänyt valtiovarainministeriölle kirjeen, jossa on esitetty hallinnonalan kehusehdotus sekä liitteinä virastojen ja laitosten suunnitelmien ja esitysten pohjalta hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sekä eri momenttien suunnitellut määrärahasot. Ministeriö on tehnyt valtiovarainministeriön määräyksen mukaisesti kaksi vaihtoehtoista ehdotusta tulevista kehyksistä ja määrärahoista. Toisessa niin sanotussa peruslaskelmassa on pyritty pysymään voimassa olevan valtioneuvoston hallinnonalalle päättämän kokonaiskehysten puitteissa.⁵⁸ Toisena vaihtoehtona on esitetty kehys- tai kehittämisehdotus, joka on ollut määrärahasoltaan hieman suurempi kuin voimassa oleva kehystaso. Tätä suurempaa määrärahasovaihtoehtoa on perusteltu ministeriön kirjeen liitteissä.

Yhtenä liitteissä perusteltuna määrärahana on ollut myös Merenkululaitoksen toimintamenomomentti 31.30.21, josta on rahoitettu myös vesiväylien kunnossapito. Tämän momentin peruslaskelmassa on lähdetty kunnossapidon rahoituksen suhteen aikaisempien vuosien talousarvion viitasosta. Momentin kehittämissuunnitelmassa on esitetty vesiväylien pitkän tähtäimen suunnitelman mukainen aikaisempaa tasoa korkeampi määrärahaso, jota on perusteltu väylien kunnan palauttamistarpeella sekä infrastruktuuriministerityöryhmän esitykseen sisältyvän teemapaketin tarvitsemalla rahoituksella.

Valtioneuvosto on päättänyt seuraavana vuonna uudet hallinnonalojen tulevien vuosien kokonaisu-määrärahasot, jotka ovat olleet yleensä hieman korkeampia kuin aiemmissa kehyksissä esitetyt mutta alempia kuin lii-

⁵⁸ *Tarkasti ottaen esim. kirjeessä 30.12.2004 Dnro 1497/21/2004 esitetyt liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan yhteenlasketut määrärahat eivät tässä määrärahasovaihtoehdossa ole olleet täsmälleen voimassa olevan kehystason puitteissa vaan hieman suuremmat. Eroa ei ole selvitetty tarkemmin tässä liikenne- ja viestintäministeriön lähettämässä kirjeessä valtiovarainministeriölle.*

kenne- ja viestintäministeriön esittämän kehittämisvaihtoehtoedotuksen määrärahataso. Vesiväylänpidon määrärahoihin nimenomaisesti vaikuttavia muutoksia ei ole esitetty vuosina 2003–2008 tehdyissä valtioneuvoston kehyspäätöksissä.

Valtion väylänpitovastuun rajankäynti tai muuttaminen

Merenkululaitoksessa on laadittu vuosien 2006–2007 aikana väylätselvyitys. Valtionhallinnon tehostamis- ja säästötavoitteiden on sanottu olleen sen taustalla. Valtion ylläpitämää perusinfrastruktuuria joudutaan niiden vuoksi tarkastelemaan kriittisesti siltä kannalta, mikä on perustarpeet riittävästi täyttävä infrastruktuurin määrä ja laatu suhteutettuna kustannuksiin ja käyttötarpeisiin.

Myös vesiväylänpidon lähtökohdista katsottuna kattava väyläinventointi on ollut selvityksen mukaan tarpeellinen. Vesiväylästä on muodostunut vuosikymmenten kuluessa yksittäisinä hankkeina kulloistenkin tarpeiden pohjalta, valtaosin ilman selkeää kokonaissuunnitelmaa. Uusia väyliä perustettaessa ei niiden muutosvaikutuksia olemassa olevaan väylästäön ole aina huomioitu, ja näin on voinut syntyä osittaista päällekkäisyyttä. Väylästäön kehitys ei ole välttämättä seurannut kaikilta osin muuttuvia liikennetarpeita ja liikennekuvaa. Näin on varsinkin silloin, kun liikenne on vähentynyt tai aluskoko ja -tyyppi muuttunut pienempään suuntaan. Tästä on voinut seurata, että maastossa ja kartoilla on muun muassa sellaisia väyliä, joilla ei ole laivaliikennettä lainkaan tai joiden kulkusyvyys on ylisuuri nykyisiin liikennetarpeisiin nähden.⁵⁹

Väylätselvyityksessä kartoitettiin väylien saneeraustarpeita ja -mahdollisuuksia sekä väylänpitovastuun siirtomahdollisuuksia. Selvitys koski pelkästään Merenkululaitoksen väyliä. Siinä eriteltyjä saneeraustoimenpiteitä olivat väylän tai väylänosan lakkauttaminen, kulkusyvyuden mataltaminen, väyläluokan tarkistus tai merkinnän saneeraus. Osa toimenpiteistä liittyy toisiinsa ja tulee toteuttaa samanaikaisesti, ja osa niistä on voinut olla inventoinnin tuossa vaiheessa vielä keskenään vaihtoehtoisia.

Mahdollisesti toteutettavia saneeraustoimenpiteitä (ylläpitovastuun siirtäminen mukaan luettuna) kertyi inventoinnissa kaikkiaan noin 350 eri väylältä, ja tämä vastaa yhteispituudeltaan yli 3 600 väyläkilometriä (22 % Merenkululaitoksen väylästäön kokonaispituudesta). Valtaosa (noin kolme neljäsosaa) saneerauksesta koskee matalaväyliä. Yleisimmät saneeraustoimenpiteet ovat merkinnän saneeraus, joka koskee noin 8 % tarkastellusta väylästäöstä, ja kulkusyvyuden alentaminen (noin 7 %).

⁵⁹ *Väylätselvyitys versio 0.61/28.12.2007. Merenkululaitos. S. 2.*

Väylien tai väylänosien lakkauttamista ehdotetaan inventoinnissa noin 450 väyläkilometrille (noin 2,7 % väylien kokonaispituudesta). Ylläpito-vastuun siirrot mukaan lukien Merenkululaitoksen väylien kokonaispi-tuus vähenisi kaikkiaan noin 770 kilometriä (4,7 %).

Selvityksen mukaan väylien lakkauttamisia ja ylläpitovastuun siirtoja lukuun ottamatta ehdotetut saneeraustoimenpiteet ovat toteutettavissa pi-kaisella aikataululla Merenkululaitoksen omin päätöksin ja toimenpitein. Väylien lakkauttamiset edellyttävät monissa tapauksissa tarkempaa käyt-täjien kuulemista ja vesiluvan hakemista. Ylläpitovastuun siirto edellyttää sopimista uuden ylläpitäjän kanssa sekä mahdollisesti tarkistus- ja kun-nostustoimenpiteitä ennen siirtoa.

Saneerauksesta kertyy säästöjä turvalaitteiden vähenemisestä aiheutuva-na väylänhoitomenojen pienenemisenä sekä saneerattavien väylien ja tur-valaitteiden kunnostustarpeen ja Navi-tarkistustarpeen poistumisina. Toi-saalta lisäkustannuksia syntyy väylien lakkautusprosessien läpiviemisestä, turvalaitteiden poistotoimenpiteistä ja ylläpitovastuun siirtoon liittyvistä kunnostus- ja tarkistustöistä. Kokonaissäästöjä on arvioitu selvityksen yh-teydessä ainoastaan karkealla tarkkuudella. Säästöjen määräksi on arvioitu perusväylänhoidossa noin 0,3 miljoonaa euroa vuodessa ja kunnostus- ym. investointikustannusten kokonaissäästöinä yhteensä noin 2 miljoonaa eu-roa.

Periaatteet satama-alueiden määrittämisestä on esitetty Merenkululai-toksen ohjeessa.⁶⁰ Väylänpidon vastuuraja voidaan sopimuksella määrittää kulkemaan myös satama-alueen hallinnollisesta rajasta poikkeavasti.

Valtion vastuulla ja kustannettavana on yleensä vain satamiin johtavan väylän väylänpito. Joissakin tapauksissa koko satamiin johtava tuloväylä on sataman ylläpitämä. Nämä ovat yleensä sellaisia tapauksia, joissa koko väylä ja sen liikenne palvelevat yhtä tiettyä satamassa toimivaa yritystä. Toisaalta on myös sellaisia valtion hoitamia satamiin johtavia tuloväyliä, joissa satamat palvelevat vain käytännössä yhtä yritystä. Tie- ja rata-väylissä noudatetun periaatteen mukaan tällöin myös yrityksen tulisi ottaa vastuulleen satamaan johtavan väylän tai väylänosan kunnossapito.

Ympäristöministeriön alaiset alueelliset ympäristökeskukset rakentavat myös veneväyliä. Selkeää työnjakoa veneväylien rakentamisesta Meren-kululaitoksen ja alueellisten ympäristökeskusten kesken ei ole sovittu.⁶¹

⁶⁰ *Satama-alueen määrittämisperiaatteet väylänpidon näkökulmasta. Merenkul-kulaitos 2004.*

⁶¹ *Merenkululaitoksen kulkuväylien perustamiskäytäntö s. 2. Merenkululaitok-sen julkaisuja 9/2007.*

Kauppamerenkulun väylien ja väylänpitovastuun jakautuminen kaupunkien satamien ja valtion välillä on muotoutunut ajan kuluessa. Vastuuja-koon on osaltaan ollut vaikuttamassa vanha luotsaustoiminta, jonka mukaan valtion luotsit luotsasivat alukset satamaan eli satama-alueen rajalle asti ja kunnallisten satamien satamaluotsit luotsasivat alukset laituriin. Satama-alueen rajana oli yleensä satamajärjestyksen voimassaoloalueen raja. Satamaluotsauksesta on sittemmin luovuttu, ja valtion luotsit luotsaavat alukset laituriin saakka.

Perinteisesti Suomen valtion ja Suomenlahden rannikkokaupunkien kauppamerenkulkua palvelevien väylien väylänpitovastuu on jakautunut siten, että valtio on vastannut itä-länsisuunnassa kulkevista väylistä ja turvalaitteista näiden väylien varrella. Satamakaupungit, kuten Helsinki, ovat periaatteessa vastanneet satamiin johtavista väylistä ja turvalaitteista näiden väylien varrelta satamiin. Kaupunkien satamaväylien ulottuvuus merelle vaihtelee varsin runsaasti. Esimerkiksi Hangossa valtion väylä ulottuu melkein laituriin saakka, kun taas Turussa satama-alue on varsin laaja.

Suomen merenkulun strategiaehdotuksessa 2002 on esitetty, että ylläpitovastuu satamiin johtavista väylistä (esim. 10 mpk:n etäisyydelle asti) ulkoistetaan Merenkululaitokselta ja annetaan satamille. Tällöin päästään ehdotuksen mukaan ainakin valtion näkökulmasta kustannussäästöihin ja lisätään tehokkuutta ja myös satamien keskinäinen kilpailu tehostuu. Satamat eivät ole olleet tästä samaa mieltä. Väylien rakentaminen sekä saaristo- ja veneilyväylien ylläpito jäisivät edelleen Merenkululaitokselle.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Merenkululaitos hoitaa hyötyliikenteen matalaväylistä yleistä tarvetta ja elinkeinoitoimintaa palvelevat väylät (yhteysliikenne, viranomaisliikenne, uitto ja kalastus). Kokonaan tiettyä yksityistä käyttöä palvelevan väylän Merenkululaitos pyrkii saamaan asianomaisen tahon ylläpidettäväksi.

Veneväylillä valtio hoitaa

- veneilyn runkoväylät
- runkoväyliin rinnastettavat pääreitistöt
- muut yleisen tarpeen ja turvallisuuden kannalta tärkeät veneilyn yhdysväylät ja satamaväylät
- sellaiset väylät, joille ei ole selkeästi määritettävissä yhtä tiettyä ylläpitäjää (muuta kuin Merenkululaitos).

Paikallista käyttöä palvelevat veneväylät ja venereitit ovat ensisijaisesti muiden ylläpitämiä (kunnat, venekerhot yms.). Tyypillisesti tällaisia väyliä ovat pistoväylät runkoväyliltä paikallisiin satamiin sekä venereitistöt vähäliikenteisillä tai muusta väylästä erillisillä alueilla.

Joissain tapauksissa Merenkululaitos voi huolehtia väylän kuntoonpanosta tai osallistua siihen ylläpidon jäädessä muulle väylänpitäjälle tai Merenkululaitos voi ottaa ylläpidettäväksi jonkin muun tahon kuntoonpaneman väylän. Nämä tilanteet katsotaan ja sovitaan tapauskohtaisesti. Merenkululaitos on valtiolla ainoa yleisten vesiväylien ylläpidosta huolehtiva organisaatio. Väylien kuntoonpanossa valtion rahoitustahoja voi kuitenkin olla useampia, ja myös toteuttavana tahona voi toimia muu kuin Merenkululaitos (muun muassa alueelliset ympäristökeskukset).

Käytännössä veneväylät ovat olleet yleensä kuntien hoidossa kuitenkin siten, että esimerkiksi Suomenlahden veneilyä palveleva itä-länsisuuntainen runkoväylä on Merenkululaitoksen hoidossa. Kunnallisen huvivenesataman sijaitessa naapurikunnan alueella voi kunnan väylä-vastuu ulottua naapurikunnan alueelle. Esimerkiksi Helsingin kaupunki vastaa väylistä muun muassa Inkoossa sijaitsevaan Elisaareen ja Sipoossa sijaitsevaan Kaunissaareen.⁶² Veneliikennelain (463/1996) perusteella asetettavien veneväylien rajoitus- ja kieltomerkkien rakentaminen ja ylläpitäminen on osoitettu kunnan tehtäväksi.

Suomenlahden merenkulkupiiri on vuonna 2006 ilmaissut huolensa siitä, että Helsingin satamajärjestyksen voimassaoloalueen supistuttua vastuu satama-alueen ulkopuolisten väylien ja merenkulun turvalaitteiden ylläpidosta on käynyt epäselväksi. Siksi merenkulkupiiri on esittänyt, että kaupunki tekisi Suomenlahden merenkulkupiirin kanssa sopimuksen väylänpidon vastuusta Helsingin edustan merialueilla. Merenkulkupiiri on esittänyt uudesta satamajärjestyksestä poikkeavasti kaupungin vastuualueen rajaksi vanhan satamajärjestyksen mukaista aluetta, joka on ollut käytössä Helsingin Sataman vastuualueen rajana 31.3.2004 saakka. Helsingin kaupunki ei ole kuitenkaan suostunut tähän vaan on halunnut, että valtio vastaisi väylänpidosta uuden satama-alueen rajalle asti.

Liikenne- ja viestintäministeriö on äskettäin ilmoittanut aloittavansa nykyisen yksityisistä yleisistä satamista annetun lain (1156/1994) uudistamisen.⁶³ Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan nykyinen satamalainsäädäntö on epäselvää ja hajanaista ja se aiheuttaa tulkintaongelmia.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan alueen matalaväylät ja niiden ylläpito kuuluvat maakuntahallituksen vastuulle.⁶⁴ Kauppamerenkulun väylät ja niiden ylläpito kuuluvat Merenkululaitoksen vastuulle,

⁶² *Helsingin kaupunginhallituksen kokouksen esityslista 33/18.9.2006 asia 8.*

⁶³ *Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 13.3.2008.*

⁶⁴ *Lain 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta sellaisissa asioissa, jotka koskevat teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä.*

kuitenkin siten, että niitä koskeviin toimenpiteisiin tarvitaan maakuntahallituksen suostumus.

Kun Ahvenanmaan maakuntahallitukselle kuuluvia väyliä edellä mainitun periaatteen mukaan määritettiin, kauppamerenkulun väylän kriteerinä oli vähintään neljän metrin kulkusyvyyys. Sen jälkeen ovat luokittelukriteerit muuttuneet siten, että väylän käyttötarkoitus menee kulkusyvyyden edelle, ja sen seurauksena huomattava määrä kauppamerenkulun väyliksi luokiteltuja väyliä muutettiin matalaväyliksi (nykyisin lähinnä väyläluokkaan 3: muut hyötyliikenteen väylät). Ahvenanmaalla tämä muutos on vielä suurelta osin toteuttamatta ja läpikäymättä, koska saadun tiedon mukaan Ahvenanmaan maakunta on halunnut pitää kiinni alun perin sovitusta ylläpitovastuukriteereistä.

Merenkulkulaitoksen rekisteritietojen mukaan Ahvenanmaan maakuntahallitukselle kuuluvia väyliä on nykyisin 487 kilometriä, ja näillä väylillä on yhteensä 647 turvalaitetta (kiinteitä 330 ja kelluvia 317). Turvalaiterekisterin mukaan Ahvenanmaan maakuntahallituksen omistamia turvalaitteita on kaikkiaan 491 (kiinteitä 239 ja kelluvia 252).

Vesiväylänpitäjien välinen työnjako on aiemman käytännön perusteella ollut vaihtelevaa ja osittain erilaista eri alueilla. Työnjaossa vaikuttaa olevan yhtenäistämistä- ja muita muutostarpeita. Mahdollisilla muutoksilla on myös laajuus- ja kustannusvaikutuksia Merenkulkulaitoksen hoitamaan vesiväylänpitoon. Tavoitteena tulisi olla yhtenäiset ja selkeät vastuun ja kustannusten jaot. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että työnjaon selkeyttäminen täysin vaatii laintasoisia säädöksiä.

Olemassa olevien vesiväylien kunnon säilyttämisperuste

Joissakin kokonaissuunnittelua käsittelevissä asiakirjoissa on esitetty suunnitteluperusteeksi olemassa olevien vesiväylien kunnon säilyttäminen. Pelkästään olemassa olevien väylien kunnon säilyttämistavoite ei ole vesiliikennejärjestelmän kokonaissuunnittelua mutta saattaa liittyä siihen silloin, kun tarkoitus on huolehtia tarpeellisiksi arvioitujen liikennejärjestelmän osien kunnon säilyttämisestä. Tämä ei kuitenkaan ilmene asiakirjojen teksteistä. Seuraavassa on otteita tällaisista teksteistä.

Vuonna 2004 valmistui ministerityöryhmän mietintö liikenneväyläpolitiikan linjauksista vuosiksi 2004–2013.⁶⁵ Työryhmän saaman selvityksen mukaan "Väylien tarkistusmittaukset ovat etenkin Pohjanlahden rannikol-

⁶⁵ *Liikenneväyläpolitiikan linjauksia vuosille 2004–2013. Ministerityöryhmän mietintö. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 7/2004.*

la paljastaneet väylien paikoittaisia madaltumisia, mikä aiheuttaa haittaa ja taloudellisia menetyksiä liikenteelle. Madaltumiset johtuvat pääosin maan kohoamisesta, väylien luiskien liettymisestä ja yksittäisten lohkareiden sortumisesta väylälle. Madaltuneilla väylillä kulkusyvyvyyttä voidaan joutua alentamaan. Tämä pienentää suunniteltuja laivauseräkokoja alusten lastinottokyvyn pienentymisen takia. Väylien rakenteet (turvalaite-, kana- ja johderakenteet) ovat monin paikoin käyttökänsä lopulla ja edellyttävät peruskorjauksia. Huonokuntoiset väylät heikentävät myös alusturvallisuutta, minkä merkitys korostuu erityisesti öljy- ja kemikaalikuljetuksiin käytetyillä väylillä, kuten Oulun väylällä.

Merenkululaitoksen tavoitteena on kääntää väylien kunnan kehitys myönteiseen suuntaan niin, että huonokuntoisten väylien määrä vuoteen 2007 mennessä pienenesi nykyisestä 825 kilometristä 650 kilometriin. Samalla nykyaikaisen navigointiteknologian edellyttämää väylien syvyystietojen ja muiden väylätietojen tarkistustyötä on tarkoitus jatkaa siten, että vuonna 2007 kauppamerenkulun väylistä on tarkistettu 85 %."

Työryhmä on lausunut, että Merenkululaitoksen ilmoituksen mukaan parina viime vuonna saatu kahden miljoonan euron vuotuinen lisärahoitus on ollut riittävä. Samansuuruinen lisärahoitus tarvitaan tulevinakin vuosina väylien madaltumaongelmien kurissa pitämiseen.

Työryhmän linjauksina on esitetty, että madaltuneiden meriväylien ruoppaus alkuperäiseen kulkusyvyvyyteen on ulkomaankuljetusten taloudellisuuden kannalta välttämätöntä. Vesiväylien kunnossapitoon tarvitaan lähivuosinakin nykyisen suuruinen rahoitus.

Ministerityöryhmän erillisen taustaselvityksen mukaan "Liikenneverkon kunnolle on arvioitavissa optimitila, jossa yhteiskunnan yhteenlasketut kustannukset ovat pienimmillään. Esimerkiksi tienpidon suunnittelussa käytettävillä laskentamalleilla voidaan arvioida tämän optimitilan edellyttämä toimenpidetarve. Laskentamallien mukaan väylien nykyyntö on optimaalista heikompi eli lisäpanostuksella saavutettaisiin yhteiskuntataloudellisia säästöjä. Koska rahoitus ei koskaan riitä kaikkien tarpeiden tyydyttämiseen, on tehtävä valintoja. Niukka rahoitus on kohdennettava niin, että yhteiskunnan saama hyöty on mahdollisimman suuri. Ensisijaisena tavoitteena on väylästäön kunnan säilyttäminen ja sen ylläpitäminen pitkällä aikavälillä mahdollisimman taloudellisesti. Väylien kunnossapito priorisoidaan siis investointien edelle. Investointien priorisoinnin periaatteena on yhteiskunnan saamien hyötyjen maksimointi. Ensimmäiseksi toteutetaan investoinnit, joilla on yhteiskunnan kannalta edullisimmat vaikutukset."

Merenkululaitos on toimittanut ministerityöryhmälle selvityksen vesiväylien kunnosta ja kehittämistarpeista. Ministerityöryhmän selvitys perustuu Merenkululaitoksen antamiin tietoihin.

Keväällä 2008 valmisteltiin ja hyväksyttiin valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle. Siinä on mainittu muun muassa, että "Vesitieverkolla useiden satamien tuloväyliä on tarpeen syventää. Tämä mahdollistaa isompien alusten käytön ja parantaa kuljetustaloutta. Eräät väylät ovat myös mataloituneet alkuperäisestä väyläsyvyydestä."⁶⁶

Selonteon mukaan "hallituksen tavoitteena on osoittaa vaalikauden aikana liikenneväylien hoitoon ja ylläpitoon rahoitus, jolla turvataan väyläverkoston palvelutaso ja liikenneturvallisuus. Hallitus kiinnittää huomiota perusväylänpidon rahoituksen jälkeenjääneisyyteen.

Olemassa olevat liikenneväylät pidetään kunnossa perusväylänpidon toimin. Perusväylänpito sisältää väylien päivittäisen hoidon ja ylläpidon, loppuun käytettyjen rakenteiden korvaamisen, liikenteen ohjauksen sekä pienet, tavallisesti enintään muutaman sadan tuhannen euron investoinnit. Perusväylänpidon rahoituksen käyttöä ohjataan väylävirastolle annettavilla, valtion talousarvioon kirjattavilla tulostavoitteilla. Väylävirastot eli Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos kohdentavat rahoituksen niin, että esimerkiksi väylien kuntoon, liikenneturvallisuuteen, liikenteen ympäristöhaittoihin ja väylähallinnon tehokkuuteen liittyvät tavoitteet toteutuvat.

Vesiväylien kunnossapitoon on käytetty noin 25 miljoonaa euroa vuodessa.

Perusväylänpidon ja yksityisteiden rahoitusta lisätään ... vaalikauden aikana yhteensä 165 miljoonalla eurolla. (tästä vesiväylänpitoon 2 milj. euroa vuodessa 3 vuoden ajan eli yhteensä 6 milj. euroa lisää).⁶⁷

Eduskunta on 10.9.2008 hyväksynyt selonteon seurauksena muun muassa seuraavat liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön mukaiset kannanotot, jotka koskevat vesiväylien kunnossapitoa: "Maamme elinkeinoelämän kilpailukykyä verrattuna kilpailijamaihin on parannettava alentamalla logistiikkakustannuksia." "Perusväylänpitoon on osoitettava jo vaalikauden kehyspäättöksessä liikenneverkon riittävän kunnan ja tarpeellisen kehittämisen turvaava rahoitus."

Valtioneuvosto on 25.9.2008 päättänyt ryhtyä eduskunnan kirjelmään sisältyvistä lausumista aiheutuviin toimenpiteisiin.

Merenkululaitoksessa on valmistunut tarkastuksen aikana alusliikenteen sujuvuutta ja taloudellisuutta koskeva selvitys.⁶⁸ Sen mukaan Suomen meriväylästäön laajuus ja kattavuus ovat hyviä. Suomen väyläverkostolla ei

⁶⁶ S. 39.

⁶⁷ S. 49.

⁶⁸ *Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008 s. 9 ja 24.*

ole nykyisin sellaisia väylästön kapasiteetista aiheutuvia puutteita, jotka heikentäisivät merkittävästi alusliikenteen sujuvuutta. Alusliikenteen sujuvuuden näkökulmasta meriväylien mitoitus ja merkintä ovat myös lähtökohdiltaan hyviä. Väylien ylläpidossa painopiste onkin ennakoivassa väylänhoitotyössä, mikä tarkoittaa sitä, että väylän merkintä on kunnossa ja toimii kaikissa olosuhteissa ja varmistaa tällä tavoin liikenteen sujuvuuden ja taloudellisuuden.

Selvityksen mukaan meriväylien kehittäminen eli lähinnä väylien syventäminen on ollut viime vuosikymmeninä tärkein merikuljetusten taloudellisuutta parantava väylänpidon toimenpide, sillä väylien syventämisen ansiosta kuljetukset voidaan hoitaa kustannustehokkaasti tavaravirtojen kokoon ja lähetyshetkiin nähden tarkoituksenmukaisilla aluksilla. Useimmat Suomen satamien tuloväylistä on syvennetty viimeisten 30 vuoden aikana 2–3 kertaa. Tuloväylien nykyiset syvyydet ovat pääosin riittäviä. Kuljetustaloudellisten syiden vuoksi kuljetusten kysyntä kohdistuu kuitenkin jatkuvasti suurempiin aluksiin. Tämän takia väylien syventämistarve tulee tiettyssä määrin jatkumaan. Koska väylät madaltuvat liettymisen ja maan kohoamisen seurauksena, on tärkeää huolehtia myös väylien kulkusyvyyden säilyttämisestä kunnossapitoruoppauksin.

Yhteenvetoa

Vesiväylänpidon kokonaissuunnittelua sivuvaaviin asiakirjoihin yleistason tutustumisen perusteella voi arvioida, että useita kokonaissuunnitteluun liittyviä asioita on tarkasteltu ja suunniteltu laajasta näkökulmasta, vaikka yhtenäistä kattavaa esitystä ei ole. Joistakin kokonaissuunnittelua käsittelevistä asiakirjoista välittyy sellainen vaikutelma, että suunnitteluperusteena olisi pelkästään se, että olemassa olevien vesiväylien kunto säilyy. Tarkastuksen perusteella tämä ei ole kuitenkaan yksistään riittävä suunnitteluperuste, vaan kunnan säilyttämistarpeen ohella tulisi tarkastella ainakin väylän odotettavissa olevaa liikennetarvetta.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä on erityisesti viime vuosina ollut pyrkimyksiä saada myös vesiliikenne ja vesiväylänpito mukaan eri liikenne- ja viestintätoimien ja liikenneväylien muodostaman liikennejärjestelmän kokonaissuunnitteluun. Tarkastuksen perusteella Merenkululaitoksella ei kuitenkaan näytä olleen vahvaa pyrkimystä osallistua tähän kokonaissuunnitteluun. Merenkululaitokselle ovat olleet merkittävämpiä yhteistoimintakumppaneita muut toimijat (alan yliopisto- ja tutkimuslaitosyksiköt, varustamot, meriteollisuus, meripelastus, meriympäristön suojele jne.).

Toisin kuin maaliikenteessä, vesiliikenteestä ja väylänpidosta aiheutuvat kokonaiskustannukset voivat jakautua jonkin verran eri tavoilla liikennettä

harjoittavien ja väylänpidosta vastaavien osapuolten kesken. Esimerkiksi talvimerenkulussa on käytössä muun muassa kooltaan ja jäissäkulkuominaisuuksiltaan laajempi kirjo erilaisia väyliä käyttäviä liikennevälineitä kuin tie- ja rautatieväylillä. Liikennöitsijöiden tekemät valinnat alustenkoon ja jäissäkulkuominaisuuksien suhteen vaikuttavat suuresti väylänpitäjälle aiheutuviin väylänpito- ja erityisesti talvimerenkulun avustamiskustannuksiin. Valtion puolesta lähinnä Merenkululaitos sekä liikenne- ja viestintäministeriö ovat huolehtineet vesiliikennemuodon kustannusten jaon sopimisesta liikenteen harjoittajien ja väylänpitäjän kesken.

Tarkastuksen perusteella vesiväylänpidon yhteistyö ja yhteensovittaminen muiden väyliänpidon kanssa voi parantua, kun tie-, rata- ja vesiväylänpidon tilaaja- ja viranomaistoiminnot siirtyvät yhteen väylävirastoon. Yhteistyön toimivuus riippuu suuresti väyläviraston toiminnan organisoinnista ja toiminnan järjestämistavasta. Niiden tarkemmasta sisällöstä ei ole vielä varmaa tietoa.

Tarkastuksessa tutkittujen asiakirjojen perusteella eduskunnalla ei näytä juuri olevan käytännössä mahdollisuuksia arvioida ja ohjata aidosti vesiliikennejärjestelmän tai vesiväylänpidon kokonaisuutta.

Vastuu väylänpidosta vaihtelee valtion ja muiden vesiväylänpitäjien välillä selvästi eri alueilla ja väylillä. Tähän on olemassa muun muassa historiallisia syitä. Jotakin vesiliikennejärjestelmän osa-alueita on myös kehitetty ottamatta huomioon sen vaikutusta muille osa-alueille ja vesiväylänpidon kokonaisuuteen. Vastuunjaon muuttamisesta yhtenäisemmäksi on käyty keskusteluja sekä Merenkululaitoksen mukaan myös tehty jo joitakin uusia sopimuksia. Tasapuolisuuden ja selkeyden vuoksi olisi tarkastuksen perusteella syytä päästä pikaisesti yhtenäisiin periaatteisiin ja rajanvetoihin. Työnjaon selkeyttäminen vaatii laintasoisia säädöksiä.

3.1.3 Liikennetarve ja vesiväylänpidon kannattavuus

Vesiväylien liikennetarve ja kapasiteetti

Vesiväylänpidon tarkkojen kannattavuuslaskelmien teon vaikeutena on vesiväylistä aiheutuvien välittömien hyötyjen kohdistuminen lukuisille valtion ulkopuolisille varallisuuspiireille. Väylänpidon hyötyjä voidaan käytännössä arvioida joidenkin välillisten tekijöiden, tason alentamisesta tai nostamisesta aiheutuvien muutosvaikutusten ja karkeiden otostietojen yleistämisen, avulla. Tämä vähentää hyötyjen arvioinnin, hyöty-kustannus-suhdeluvun sekä edelleen väylänpidon kannattavuusarvion tarkkuutta.

Vesiväylänpidon ja vesiväylien hyvän kunnossapitotason tarvetta on perusteltu jo useita vuosia eri asiakirjoissa yleisellä tasolla ainakin Suomen

maantieteellisillä ominaisuuksilla. Suomi on muuhun Eurooppaan verrattuna harvaan asuttu, sijainniltaan pohjoisessa, kuljetusetäisyydet maan sisällä ja päämarkkina-alueille ovat pitkiä ja liikennevirrat ohuita. Tämä nostaa kuljetuskustannuksia esimerkiksi ulkomaankaupan päämarkkina-alueille Keski-Eurooppaan. Tämän kilpailukykyhaitan vähentämiseksi olisi muun muassa valtion väylänpidon toimin pyrittävä pienentämään kuljetuskustannuksia ja lisäämään kuljetusten tehokkuutta.

Yleisen tason kansainvälisessä arvioinnissa Suomen väyläverkkoja on pidetty keskimääräistä korkeatasoisempina, mikä viittaa osaltaan tämän tavoitteen mukaiseen toteutumaan.⁶⁹

Vesiväylien liikennetarvetta ja toteutunutta liikennettä on kuvattu joillakin liikenteen määrällisillä ja laadullisilla ominaisuuksilla. Liikenteen määrää on yleisimmin kuvattu kuljetettavan tai kuljetetun tavarain tai kuljetustehtävien tai tehtyjen matkojen määrällä sekä toisaalta kuljetussuoritemäärällä, jossa on otettu huomioon myös kuljetettu matka. Määrää kuvaavat myös satamien aluskäyntien määrät. Sisävesien sulkukanavien liikennettä kuvaavat myös sulutusten toteutuneet määrät. Merenkululaitoksessa on pidetty tilastoja näistä toteutumaluvuista.⁷⁰ Merenkululaitoksessa sekä liikenne- ja viestintäministeriössä on laadittu analyysejä vesiliikenteestä ja sen suhteesta muihin liikennemuotoihin.

Vesiliikenteen osuudet kaikista liikennemuodoista ovat viime vuosina pysyneet suunnilleen muuttumattomina. Jo useita vuosia Suomen ulkomaankaupan liikenteestä laivakuljetuksien suuruusluokka on ollut 80 %. Myös ulkomaan matkustajaliikenteestä suuri osa tapahtuu laivoilla. Suomen sisäisessä tavaraliikenteessä vesiliikenteellä on selvästi pienempi osuus ja matkustajaliikenteessä se on lähes olematon.

Valtakunnallisella tasolla vesiliikenteen, rautatieliikenteen, tieliikenteen ja ilmaliikenteen osuudet kuljetuksissa ja matkustamisessa eivät ole viime vuosina paljontaan muuttuneet. Kunkin näistä liikennemuodoista on sanottu soveltuvan erityisen hyvin tiettyihin käyttötarkoituksiin. Vesiväylien ja muiden kulkumuotojen välillä on nähty olevan käytännössä vain vähän kilpailutilannetta. Siirtymäpotentiaalia esimerkiksi maanteiltä vesiteille on katsottu olevan vain vähän, mikäli eri väylien pitoon ei kohdistu nykyisestä tilanteesta olennaisesti poikkeavia uusia ulkoisia tekijöitä. Esimerkiksi Saimaan kanavan jatkosopimuksen kariutuminen pakottaisi siirtämään ka-

⁶⁹ Suomen liikennejärjestelmän tila. Kansainvälinen vertailu. LVM:n julkaisu 51/2007 s. 28–29.

⁷⁰ Keskeiset merenkulkua koskevat tilastotiedot on julkaistu viime vuosina Merenkululaitoksen vuositilastoissa ja Internet-sivuilla www.fma.fi/palvelut/tilastot/.

navassa nykyisin tehtävät kuljetukset muille liikennemuodoille. Tämä voisi myös aiheuttaa muutostarpeita Saimaan syväväylien pitoon.

Valtakunnallisella tasolla vesitse kuljetettava ulkomaanliikenteen tavaramäärä on kasvanut selvästi viime vuosina. Vastaava kotimaan sisäisen tavaraliikenteen määrä on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla. Matkustajaliikenne vesitse ulkomaille on myös kasvanut selvästi, kun taas kotimaan vesitse tapahtuva matkustajaliikenne on pysynyt lähes samalla tasolla. Kuljetetun tavaramäärän kasvusta huolimatta aluskäyntien määrä ei ole suurentunut samassa suhteessa, vaan se on lisääntynyt melko hitaasti. Tämä johtuu alusten koon vähittäisestä kasvusta.

Merenkulkulaitos on laadittanut aika ajoin valtakunnan tasolla meriliikenne-ennusteita tuleville vuosille.⁷¹ Ne perustuvat muun muassa sidosryhmiltä saatuihin tietoihin. Ennusteiden mukaan ulkomaille suuntautuvan meriliikenteen kokonaiskuljetusmäärä kasvaa tasaisesti. Ennusteissa liikenteen kokonaismäärän jako Suomen satamiin on laskettu aina viimeisimmän toteutumätiedon perusteella siten, että satamat säilyttävät silloisen toteutuneen tavaralajiosuutensa. Vaikka menetelmä on mekaaninen, sitä on käytetty, jotta saataisiin jonkinlainen kuva siitä, mitä edellä tarkoitettu kasvuskenaario merkitsee jollain todennäköisyydellä alueellisesti. Kullakin rannikkoalueella on tyypillisesti pari suurempaa satamaa, jotka hoitavat valtaosan alueen nykyisestä liikenteestä.

Tämän ennustetiedon lisäksi Merenkulkulaitos on saanut ennustetietoja yksittäisiltä satamilta niiden ennakoimista liikennemääristä.

Väylänpidon suunnittelussa olisi tarkastuksen perusteella hyödyllistä tietää, mitä liikennemuutoksia yksittäisillä satamilla ja väylillä on tapahtunut tai mitä ennustetaan tapahtuvan tulevaisuudessa. Näiden tietojen tulisi vaikuttaa yksityiskohtaisemman tason väylänpitoon ja sen suunnitteluun.

Liikenne- ja viestintäministeriö sekä Merenkulkulaitos ovat selvittäneet valtakunnallista tasoa jonkin verran tarkemmin laivaliikenteen kuljetustarpeita ja niiden jakaumaa sekä niistä johdettuja väylätarpeita.⁷² Merenkulkulaitoksessa on tilastoitu 89 laivaliikenteelle tarkoitettua satamaa, laituria tai lastauspaikkaa. Suomen tavaraliikenne on kuitenkin keskittynyt vain osaan näistä satamista, sillä noin 80 % kuljetuksista tapahtuu kymmenen suurimman sataman kautta. Yksityiskohtaisempia tietoja suurem-

⁷¹ Viimeksi: *Suomen ja ulkomaiden välisen meriliikenteen kehitysnäkymät vuoteen 2030. Merenkulkulaitoksen julkaisuja 10/2006.*

⁷² *Esimerkiksi Toimintaympäristön muutosten vaikutukset vesiliikenneinfrastruktuuriin. LM:n julkaisuja 7/2000.*

Maanteiltä vesiteille. LVM:n julkaisuja 47/2001.

pien satamien toteutuneista eri vuosien liikennemääristä on koottu Merenkululaitoksen tilasto-toiminnossa. Merenkululaitos on saanut meriliikennetilastoa varten Portnet-järjestelmästä alusten saapumis- ja lähtöilmoitukset. Lisäksi satamat ovat lähettäneet vuosittain Merenkululaitokselle luettelot satamassa käyneistä aluksista.

Merenkululaitoksessa ei ole valmiita tietoja eri aikoina tehtyjen erityyppisten liikenne-ennusteiden osuvuudesta.

Erään julkaisun mukaan yli 95 % vesitse tapahtuvasta vienti- ja tuonti-liikenteestä käyttää yli 8 metrin kulkusyvyisiä vesiväyliä. 6–8 metrin väylien osuus on vain 1 % ja 4–6 metrin väylien 2 %.

Merenkululaitoksesta saatujen tietojen mukaan kauppamerenkulun kuljetuksista noin 90 % hoidetaan vesiväyläverkolla, jonka pituus on noin 2 000 kilometriä.

Erään Merenkululaitoksen julkaisun mukaan kappaletavara- ja kuljetusyksikköliikenteelle riittää yleensä 10 metrin kulkusyvyinen väylä. Irto-lastiliikenteen kuljetustalous edellyttää usein syvempiä väyliä, joita myös muut kuljetukset voivat käyttää. Tanskan salmet rajoittavat Suomessa käytännössä suurimmaksi vesiväylän kulkusyvyudeksi 15,3 metriä. Tämän syvyinen väylä on rakennettu Suomessa kolmeen ja on rakenteilla yhteen satamaan.

Muun vesiliikenteen kuin kauppamerenkulun toteutuneista liikennemääristä ja liikennemääräennusteista on selvästi vähemmän ja epätarkempia tietoja.⁷³

Vesiväylien todellisesta käyttöasteesta ei ole saatavissa samantyyppisiä tietoja kuin tieväyliltä. Useiden satamien edustalla on käytettävissä monia väyliä, joten satamien tilastoimien, niissä käyneiden alusmäärien perusteella ei saada täysin tarkkaa kuvaa alusten kulkumääristä eri väylillä puhumattakaan erilaisista veneistä. Merenkululaitoksessa on käytössä vesiliikenteen ohjaukseen liittyviä tietojärjestelmiä, mutta niiden tiedot eivät ole tähän tarkoitukseen käyttökelpoisia kuin ehkä talviliikenteestä. Joissain väylänosissa on tehty jonkinlaisia liikennelaskentoja toteutuneen liikenteen määristä ja koostumuksesta. Esimerkiksi Tiehallinnon losseja korvaavissa siltahankkeissa on suunnitteluvaiheessa tehty vesiliikenteen laskentoja otantaperiaatteella lossipaikalla. Saatuja tietoja on käytetty siltahankkeen vaikutusten arvioinnissa ja hankkeen kannattavuuslaskelmien teossa.

Käytännössä vesiväylänpitäjällä on kuitenkin jonkinlainen kokemusperäinen tai lähinnä laivaliikenteen harjoittajilta ja satamilta saatu käsitys tai

⁷³ Esimerkiksi *Veneilyn määrä ja taloudelliset vaikutukset Suomessa. Merenkululaitoksen julkaisuja 5/2005.*

tuntuma eri väylien toteutuneesta käyttöasteesta. Vesiväylällä ei yleensä saavuteta todellista maksimikäyttöastetta kuin hetkellisesti.

Merenkululaitos on äskettäin tehdyssä väyläselvityksessään listannut joitakin sellaisia väyliä, joilla ei selvityksen mukaan ole enää liikennettä tai joiden liikenne ei edellytä niin korkealuokkaista väylää. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan suoraan esitetty tarkempia raja-arvoja tai laskentaperiaatteita siitä, miten väylän toteutunut liikenne sekä kunnossapidon ja väylän liikenteen suhteen kannattamattomuus on selvitetty tai määritetty.

Liikenne- ja viestintäministeriössä ja Merenkululaitoksessa on myös käyty jonkin verran keskusteluja pienimpien talvisatamien ja pienimpiin satamiin johtavien valtion vesiväylien määrän supistamisesta. Osittain tämä on lähtenyt liikkeelle valtion niukkoina pidetyistä väylänpitomäärärahoista sekä havainnoista, että valtaosa varsinkin kauppamerenkulun liikenteestä tapahtuu vain muutamien suurimpien satamien kautta. Myös vesikuljetusten ja satamien toiminnan kehittämisen ja tehostamispyrkimysten näkökulmasta olisi tavoiteltavaa keskittää liikenne periaatteessa muutama suureen satamaan. Saadun tiedon mukaan keskusteluissa on päädytty kuitenkin siihen, että kaikilla nykyisillä satamilla on oma käyttötarkoituksensa ja niiden määrän supistaminen aiheuttaisi liikenteen sekä liikenne- ja väylänpitokustannusten siirtymisen muihin satamiin ja erilaisia logistisia ongelmia valtakunnallisellakin tasolla.

Erään Merenkululaitoksen julkaisun mukaan yleisesti ottaen Suomen väyläverkostolla ei ole nykyisin sellaisia väylästäön kapasiteetista aiheutuvia puutteita, jotka heikentäisivät merkittävästi alusliikenteen sujuvuutta. Alusliikenteen sujuvuuden näkökulmasta meriväylien mitoitus ja merkintä ovat lähtökohdiltaan hyvä, eikä tällä hetkellä ole vireillä pelkästään sujuvuuden parantamiseen tähtääviä hankkeita. Väylien ylläpidossa painopiste on ennakoivassa väylänhoitotyössä.⁷⁴

Vesiväylänpidon kannattavuuslaskelmat

Uudesta liikenneväylähankkeesta aiheutuvien hyötyjen ja haittojen laskentaa on pyritty yhdenmukaistamaan liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen eri aikoina vahvistamilla ohjeilla.⁷⁵ Tämän tarkastuksen

⁷⁴ *Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008 s. 9 ja 24.*

⁷⁵ *Liikenneväylähankkeiden arvioinnin yleisohje. LVM:n julkaisuja 34/2003. Vesiväylien hankearviointiohje (Merenkululaitoksen julkaisuja 1/2005), Aluskustannukset 2006 (Merenkululaitoksen julkaisuja 1/2006) sekä Vesiliikenteen*

havaintojen mukaan tällaisia ohjeiden mukaisin menetelmin laadittuja kannattavuuslaskelmia oli käytännössä tehty lähinnä vain joidenkin isojen väyläinvestointihankkeiden suunnitelmiin. Laskelmissa hyödyt koostuivat yleensä valtaosin kuljetuskustannussäästöistä (ja kuljetusaikasäästöistä). Muiden hyötyjen, kuten onnettomuus- ja ympäristökustannusten, arvottaminen on ollut tätä vaikeampaa, eivätkä niiden summat ole olleet ratkaisevia tehtyjen laskelmien lopputuloksissa. Esimerkiksi ympäristökustannushyötyjen laskennassa arvioitujen rahamääräisten päästömuutosten osuus laskelman hyödyistä on asettunut 10 %:n tuntumaan. Väylien syventämishankkeet eivät yleensä vaikuta väylänpitäjän liikenteenhoidon (luotsaus) eivätkä väylien ylläpidon kustannuksiin, joten ne on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

Merenkulkulaitos on julkaissut hankearvioissa käytettävät ohjeelliset aluskustannukset noin viiden vuoden välein. Alusten vuorokausikustannukset erikseen ajossa ja satamassa on määritetty polttoaine-, miehitys-, korjaus-, kunnossapito-, vakuutus- ja yleiskustannusten sekä pääomakustannusten summana. Kansainvälisessä liikenteessä muut kuin miehityskustannukset ovat riippumattomia aluksen liputusmaasta. Ohjeellisissa aluskustannuksissa perusteena on ollut suomalainen miehityskäytäntö.

Savonlinnan syväväylän siirtohankkeen hyöty-kustannussuhteeksi on arvioitu vuonna 2002 Savonlinnan liikennejärjestelyjen kokonaistarkastelun yhteydessä noin 1, eli hanke ei ole saavuttanut normaalisti käytettyä kannattavuuskriteeriä 1,5. Hanke on katsottu kuitenkin tarpeelliseksi ensisijaisesti turvallisuussyistä. Alusliikenteen turvallisuuden parantumisen aiheuttamia säästöjä on ollut rahallisesti vaikea arvioida.

Väylien kunnossapidon eri toimenpiteiden taloudellista vaikutustarkastelua voidaan tehdä periaatteessa samalla tavalla kuin isommissa investointihankkeissa eli laskemalla tai arvioimalla hyödyt ja haitat ja vertaamalla niitä toisiinsa (hyöty-haittasuhde). Toisaalta tällainen tarkastelu ei ole mielekästä, mikäli on kysymys pelkästään minimiturvallisuustason säilyttämisen edellyttämistä toimenpiteistä. Jos kyseessä ovat tämän tason ylittävät toimenpiteet, voidaan sen sijaan ajatella, että käytetään eri vaihtoehtojen kannattavuuslaskentaa. Myöskään pelkästään suunnilleen alkuperäisen teknisen kunnan tai palvelutason palauttavissa tai säilyttävissä hankkeissa tai töissä ohjeiden mukainen hyöty-kustannuslaskenta ei ole mielekästä, mikäli väylällä on alkuperäiseen tasoon nähden riittävästi liikennettä tai liikennetarvetta.

aluskohtaisten päästökustannusten yksikköarvot (Merenkulkulaitoksen julkaisuja 4/2002).

Käytännössä osa Merenkululaitoksen vesiväylien kunnossapidoksi tai ylläpidoksi katsotuista hankkeista tai töistä on sellaisia, joilla nostetaan huonokuntoiset väylät tai niiden rakenteet selvästi alkuperäistä tasoa korkeammalle tasolle. Tällaisille töille on mahdollista laatia ja voidaan perustellusti edellyttää kannattavuuslaskelmia. Tarkastuksessa havaittiin, ettei Merenkululaitoksen ohjeissa ole tällaisia tarkasteluja varten soveltuvia lukuarvoja.

Väylien kunnossapidon kannattavuuteen liittyen voidaan tehdä taloudellisia laskelmia esimerkiksi väylän tai sen rakenteiden korjausten erilaisesta ajoituksesta aiheutuvista kustannusvaikutuksista. Tällöin joudutaan kuitenkin helposti rajaamaan näkökulma hyvin suppeaksi, jotta laskelmien hallinta on mahdollista. On kuitenkin yleisesti ottaen selvää, että huonokuntoisiksi todettujen kohteiden korjausten lykkääminen tulevaisuuteen aiheuttaa jossain vaiheessa kunnan kiihtyvää huonontumista sekä korjaustarpeen ja korjauskustannusten kiihtyvää kasvua. Korjaustoimenpiteet on järkevintä ja taloudellisinta tehdä ennen tätä kiihtyvää kasvun vaihetta. Tässä tarkastuksessa havaittiin, että väylänpidon tarkastuksissa on tehty tällaisia tarkempia tarkasteluja joistakin väylistä tai väylärakenteista.

Periaatteessa on selvää, että väylää ei ole kannattavaa pitää kunnossa, jos sillä ei ole eikä ole odotettavissa lainkaan liikennettä. Tästä tulisi seurata tällaisen väylän ja sen väylänpitovastuun lakkauttaminen, koska väylänpitovastuusta seuraa jonkinlainen minimikunnossapitovastuu esimerkiksi liikenneturvallisuuksista. Periaatteessa on myös määriteltävissä taloudellisin laskelmin kannattavuusraja, jolloin väylä tulisi lakkauttaa liian vähäisen käytön vuoksi. Joidenkin väylien lakkauttamista on selvitetty, mutta tästä ei ole esitetty varsinaisia kannattavuuslaskelmia. Tällaisissa laskelmissa on otettava huomioon myös se, miten muutos vaikuttaa laajemmin väyläverkostoon. On myös otettava huomioon se, että väylällä voi olla sellainen tarkoitus, jonka vuoksi toteutunut liikennemäärä ei vaikuta väylänpitoon. Tällaisia ovat Merenkululaitoksen ylläpitämät valmiusväylät.

Merenkululaitoksen kustannusten laskenta- ja seurantajärjestelmä ei ole toistaiseksi tuottanut riittävän kattavaa ja tarkkaa tietoa toteutuneista kunnossapitotöistä ja -kustannuksista esimerkiksi väylittäin, väyläluokittain (sekä rannikolla että sisävesillä) tai turvalaitteittain, joten tällaisia laskentoja ei voida tehdä yksittäisistä väylänosista tarkasti.

Merenkululaitoksen väylien saneerauksen periaatteet on määritelty Merenkululaitoksen vuodelta 2003 olevassa yleisohjeessa ”Väylästäön saneerausperiaatteet”, jota on sovellettu väylien tarkistusmittausten yhteydessä. Tarkoituksena on ollut, että ennen kuin tietyn väylän Navi-tarkistus käynnistetään, arvioidaan väylän käyttöä ja tarvetta myös saneerauksen näkökulmasta. Vuonna 2007 on sanottu tehdyn tällaista tarkempaa inven-

tointia. Sitä on ilmoitettu tehdyn väylittäin ja suhteellisen pieninä alueellisina kokonaisuuksina. Laaja, kokonaisvaltainen inventointi on puuttunut.

Tarkastuksessa havaittiin joitakin esimerkkilaskelmia väylien liettymisen tai maankohoamisen vuoksi aiheutuneen kulkusyvyymisen madaltumisen vaikutuksesta kuljetustalouteen⁷⁶. Merenkululaitoksen mukaan tällaisesta väylien madaltumisesta seuraa ennen kunnostusruoppauksen toteuttamista tarve joko madaltaa väylän kulkusyvyyttä tai pienentää varavettä. Väylän madaltaminen pienentää alusten lastinottokykyä ja huonontaa sen vuoksi kuljetustaloutta. Jo 0,3 m:n madaltuma voi pienentää lastikokoa 10–15 %. Jos madaltumia kompensoidaan varavesimitoitusta tarkistamalla (varavettä pienentämällä), saattaa seurata pohjakosketusriskin suurenemisen lisäksi liikenteen sujuvuuden heikentymistä (odotusaikojen lisääntyminen epäedullisissa olosuhteissa). Laskelmien mukaan Vaasan tai Kemin satamien sisääntuloväylän kunnostusruoppauksen kustannukset voivat maksaa itsensä takaisin kulkusyvyymisen palauttamisen ansiosta jopa yhdessä vuodessa.

Merenkululaitos on kartoittanut viime vuosina laajemmin väyliensä kuntoa. Väylän kunto on arvioitu kulkusyvyymisen mittausten ja kulkusyvyymisen tehtyjen pienentämisten perusteella ja kiinteiden turvalaitteiden sekä kanava- ja sulkurakenteiden silmämääräisten ja kokemusperäisten kuntoarvioiden avulla. Huonokuntoisten väylien määrä on sanottu arvioitavan vuosittain ja kiinteät turvalaitteet sekä kanava- ja sulkurakenteet määrääjain. Tätä tietoa ei ole kaikilta osin dokumentoitu niin selkeästi, että ulkopuolinen saisi sen perusteella yksiselitteisen kuvan asiasta. Merenkululaitoksen väylänpitoyksikössä on päivitetty muun muassa näiden tietojen perusteella vuosittain vesiväylien pienempien korjaus- ja parannushankkeiden luettelo-, kustannusarvio- ja ohjelmointitaulukot. Niissä ei ole selkeästi eritelty toisistaan hankkeita, jotka säilyttävät tai palauttavat alkuperäisen tason tai jotka selvästi parantavat tätä tasoa.

Merenkululaitos on laatinut väylien kunnossapito-ohjelman vuosiksi 2003–2007.⁷⁷ Sen mukaan huonokuntoisten väylien määrää voitaisiin vähentää 50–100 kilometriä vuodessa. Tarvittavat työt ovat madaltuneiden väylien syvyyden palauttavia kunnossapitoruoppauksia, turvalaitteiden, kuten majakoiden ja linjataulujen, rakenteellisia korjauksia, kanavien rakenteellisia korjauksia sekä uittojohteiden uusimisia. Tämän kunnossapito-ohjelman toteuttaminen ja sen myötä huonokuntoisten väylien määrän vähentäminen on priorisoitu Meri- ja sisävesiväylien kehittämissuunnitelman 2003–2012 tärkeimmäksi hankekokonaisuudeksi, ja sen toteutus tulisi tur-

⁷⁶ Merenkululaitoksen muistio esityksestä ministerityöryhmälle 2003.

⁷⁷ Meri- ja sisävesiväylien kehittämissuunnitelma 2003–2012.

vata, vaikka rahoituksesta muutoin jouduttaisiinkin tinkimään. Myös teollisuus on korostanut ohjelman laadinnan aikana tehdyissä haastatteluisissa väylästäön kunnostuksen tärkeyttä. Tässä yhteydessä ei ole esitetty varsinaisia kannattavuuslaskelmia eikä tarkempia väyläkohtaisia perusteluja.

Merenkulkulaitoksen laatiman väylien kunnossapito-ohjelman toteutukseen on sanottu tarvittavan vuosittain kahden miljoonan euron lisärahoitus vuosiksi 2004–2006 ja sen jälkeen miljoona euroa vuodessa. Tätä lisämääräraharahatarvetta on käytetty perusteluna joissakin Merenkulkulaitoksen momentin 31.30.21 määrärahatason kasvattamisesityksissä. Nämä esitykset eivät ole kuitenkaan edenneet hallituksen talousarvioesityksiin saakka, koska tätä perustelua ei ole mainittu talousarvioesitysten ao. selvityksissä.

Vuonna 2006 laaditun viimeisimmän pitkän aikavälin väylänpito-ohjelman mukaan perusväylänpidon ja pienten kehittämishankkeiden lisärahoitustarve vuosina 2008–2011 on yhteensä 12 miljoonaa euroa eli 3 miljoonaa euroa vuodessa. Vuosina 2012–2016 lisärahoitustarve olisi 2 miljoonaa euroa vuodessa.⁷⁸ Määrärahan tarve on siis kasvanut selvästi edelliseen ohjelmaan verrattuna. Tässäkään suunnitelmassa ei ole esitetty tarkempia laskentaperusteita.

Merenkulkulaitos on edellä mainituissa ja muissa asiakirjoissa esittänyt, että vesiväylillä on tai syntyy lisää kunnossapito- tai korjausvelkaa riittämättömän väylänpitorahoituksen takia. Velan määrän on annettu ymmärtää kasvavan eksponentiaalisesti ja korjausten tulevan kalliimmiksi, jos riittäviä määrärahoja ei saada. Merenkulkulaitos on kuvannut joillakin konkreettisilla, yksinkertaisilla esimerkeillä tarkemmin tätä kehitystä ja sen rahallisia vaikutuksia. Vaikutus- tai kannattavuuslaskelmia väylänpidon kokonaisuudesta ei ole kuitenkaan esitetty. Kunnossapito- tai korjausvelasta puhuttaessa ei ole aina samassa yhteydessä täsmennetty yksityiskohtaisesti, millaisista töistä tai hankkeista tämä ns. velka koostuu. Merenkulkulaitos on koonnut viime vuosien talousarvioehdotuksia varten pienistä väylähankkeista 12 miljoonan arvoisen ns. teemapaketin, jonka toteuttamiseksi se on pyrkinyt saamaan lisävaroja. Tämä teemapaketti sisältää joidenkin esitettyjen hankkeiden nimien perusteella sekä alkuperäis-

⁷⁸ *Meri- ja sisävesiväyliä kehittämisohjelma 2007–2016. Liite 1.*

tä tasoa ylläpitäviä tai palauttavia että sitä selvästi parantavia töitä⁷⁹. Merenkululaitoksesta on saatu arvio, jonka mukaan tästä teemapaketista noin 7 miljoonaa euroa on alkuperäisen tason palauttavia töitä ja 5 miljoonaa euroa on tätä tasoa selvästi parantavia töitä. Vuoden 2008 talousarvioehdotusta varten on koottu tämän lisäksi yhteensä 13 miljoonan arvoinen teemapaketti, joka sisältää meriliikenteen ohjaustoiminnan turvaavia töitä ja hankintoja.

Suomen talvien ankaruudessa on esiintynyt ja ennakoitaan vastaisuudessaakin esiintyvän ennalta arvaamatonta vaihtelevuutta. Talvien ennakoitaan kuitenkin tulevaisuudessa keskimäärin jonkin verran lämpenevän, mikä vaikuttaa myös avustustarpeen keskimääräiseen vähenemiseen, mikäli muut tekijät, kuten talviliikenteen määrä ja laatu, pysyvät muuttumattomina. Talvimerenkulun avustamista ei ole taloudellista mitoittaa ankarimman odotettavissa olevan mahdollisen talven perusteella. Käytännössä

⁷⁹ *Merenkululaitoksen vuoden 2008 talousarvioehdotuksessa esitetyn teemapaketin käyttösuunnitelma:*

| | <i>Hinta [M€]</i> | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------------------|------|------|------|------|
| <i>Oulun väylän kunnossapitoruoppaus</i> | 1,4 | 1,4 | | | |
| <i>Hepokarin väylän leventäminen</i> | 0,3 | 0,3 | | | |
| <i>Rahjan väylän kunnossapitoruoppaus</i> | 0,5 | 0,5 | | | |
| <i>Vuosaari-Harmaja oikoväylä</i> | 0,2 | 0,2 | | | |
| <i>Hangon länsisataman erik.alueen ruoppaus</i> | 0,3 | 0,3 | | | |
| <i>Kiinteiden merimerkkien kunnostus</i> | 2,5 | 0,7 | 0,7 | 0,3 | 0,8 |
| <i>Linjamerkkien uusinta</i> | 2,0 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,4 |
| <i>Kotkan majakan korjaus</i> | 0,2 | 0,2 | | | |
| <i>Russarön majakan korjaus</i> | 0,2 | | 0,2 | | |
| <i>Turvalaitteiden kaukovalvonta</i> | 0,5 | | 0,2 | 0,3 | |
| <i>Idskär-Taalintehdas väylän parantaminen</i> | 0,5 | | 0,5 | | |
| <i>Hangon sataman sisääntuloväylän levennys</i> | 0,3 | | 0,3 | | |
| <i>Norrlångvikenin väylän parantaminen</i> | 1,2 | | 1,2 | | |
| <i>Inkoon ankkuripaikan ruoppaus</i> | 0,2 | | 0,2 | | |
| <i>Kuutsalon väylän syventäminen</i> | 0,1 | | 0,1 | | |
| <i>Mussalon väylältä haara kaakkoon</i> | 0,6 | | | 0,6 | |
| <i>Levykummeliin uusinta</i> | 0,2 | | | 0,1 | 0,1 |
| <i>Veneilyn runkoväylän parantaminen</i> | 0,1 | | | 0,1 | |
| <i>Tolkisten väylän syventäminen 8.0 m:n</i> | 0,3 | | | | 0,3 |
| <i>Örön väylä</i> | 0,4 | | | | 0,4 |
| <i>Yhteensä</i> | 12,0 | 4,0 | 4,0 | 2,0 | 2,0 |

mitoitukseen vaikuttaa ainakin lyhyellä aikavälillä myös muita tekijöitä, kuten olemassa olevien valtion hankkimien resurssien ja kaluston määrä. Valtiolla on nykyisin kahdeksan jäänmurtajaa, joista vanhimpien taloudellisen käyttöiän on sanottu päättyvän noin kymmenen vuoden kuluttua. Hyvissä ajoin ennen tätä ajankohtaa olisi arvioitava talvimerenkulun avustamisen järjestämistä ja valtion omistamia resursseja kokonaisnäkökulmasta. On ennakoitu, että nykyisillä valtion omistamilla resursseilla joudutaan ankarimpina talvina tyytymään sujuvuuden jonkinasteiseen heikkenemiseen.

Avustamisen palvelutaso on määritelty osittain liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen välisessä tulossopimuksessa. Palvelutason määrittelyssä on käytetty talvisatamien lukumäärää (23). Toiseksi on käytetty kahta mittaria, jotka ovat avustettavien alusten odotusaika sekä ilman odotusta läpi päässeiden alusten prosentuaalinen osuus. Avustettavien alusten odotusaika ei keskimäärin saa ylittää neljää tuntia ja ilman odotusta läpi päässeiden alusten osuus tulee liikennerajoitusten aikana olla 90–95 prosenttia koko liikenteestä.

Jäänmurron palvelutasoon vaikutetaan käytännössä myös Merenkululaitoksen määrittelemillä liikennerajoituksilla ja jäänmurtoavustuksen antamisperiaatteilla. Periaatteiden mukaan esimerkiksi vaaratilanteessa olevia aluksia avustetaan aina ensin. Muun alusliikenteen priorisointia ei suoriteta, mutta alusten avustusvuoroa voidaan liikenteellisistä syistä muuttaa.

Merenkululaitos on luonut jäänmurron pelisäännöt teollisuuden, varustamojen ja rahtaajien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella. Pelisääntöjen mukaan kullakin osapuolella on oma vastuunsa kauppamerenkulun sujuvuuden turvaamisessa. Merenkululaitoksen mukaan sen vastuulla on tarjota kohtuullinen jäänmurron palvelutaso käytettävissä olevan jäänmurtokaluston puitteissa. Muut osapuolet huolehtivat, että talven vienti- ja tuontikuljetuksissa käytetään nykyaikaisia, koneteholtaan riittävän voimakkaita ja hyvin jäissä kulkevia aluksia, joita kuljettaa pätevä miehistö.

Merenkululaitoksen mukaan "jäänmurto varmistaa Suomen merenkulun toimivuuden ympärivuotisesti ja tarjoaa Suomen teollisuudelle kilpailukykyisen toimintaympäristön maan kaikissa osissa. Kahdeksan murtajan varaaminen Merenkululaitoksen käyttöön on ehdoton minimivaatimus Suomen talvimerenkulun peruspalvelutason turvaamiseksi. Tämä merkitsee, että leutoina ja normaaleina talvina liikenne voidaan hoitaa pääosin asetettujen palvelutasotavoitteiden rajoissa, mutta ankarana talvena on Perämeren liikenteessä varauduttava jopa yli kymmenen tunnin pituisiin jäänmurtoavun odotusaikoihin.

Jäänmurtomarkkinat ovat kehittymättömät. Olemassa olevaa kapasiteettia ei ole vapaana, eivätkä uudet murtajat pystyisi kilpailemaan Suomen

nykyisten jäänmurtaajien kanssa, joiden pääomakustannukset ovat jo kokonaan tai osittain maksettu. Uusi murtaaja on kallis, ja sen käyttö on kausiluonteista. Taloudellisten syiden vuoksi laajennetun yhteistyön jatkaminen Ruotsin Merenkululaitoksen kanssa on tärkeää. Yhteistyöllä on myös selkeä jäänmurron peruspalvelutasoa parantava vaikutus. Nykyisessä markkinatilanteessa Merenkululaitoksen on valvottava, ettei palvelun tuottaja hinnoittele palvelujaan liian korkeisiin tuottovaatimuksiin ja näin aiheuta väylämaksun korotuspaineita ja heikennä tällä tavoin teollisuuden kilpailukykyä. Toisaalta Merenkululaitoksen on myös huolehdittava, että elinkeinoelämä saa väylämaksua vastaan hyväksyttävän palvelutason.

Yhteenvetoa

Vesiväylien kunnossapidossa ei ole tehty toistaiseksi laajempia kannattavuuslaskelmia. Merenkululaitoksen kustannusten laskenta- ja seuranta-järjestelmä ei ole toistaiseksi tuottanut tarkkaa tietoa eri väylien toteutuneista kunnossapitokustannuksista. Väyläkohtaisten toteutuneiden kunnossapitokustannusten tarkka laskenta on vaikeata palvelujen tilaaja- ja tuottamistehtävien eriyttämisen sekä suurten hankintakokonaisuuksien vuoksi. Tarkasteluissa joudutaan helposti rajaamaan näkökulma hyvin suppeaksi laskelmien hallinnan mahdollistamiseksi. Tällöin laskelmien informaatioarvo pienenee.

Vesiväylien kunnossapito- tai korjausvelkaa on sanottu syntyneen viime vuosina, kun kaikkea pyydettyä rahoitusta ei ole saatu. Vesiväylänpidon korjausvelan suuruus vaihtelee jonkin verran eri asiakirjoissa, mutta kyse on kuitenkin muutamista miljoonista euroista muutamiin kymmeneen miljooniin euroihin. "Velkaa" on nyt arviolta enimmillään noin 35 miljoonaa euroa. Toisaalta joissakin asiakirjoissa on esitetty, että väylänpito on kokonaisuutena suhteellisen hyvässä kunnossa. Samaan aikaan on jatkuvasti myönnetty sanottua korjausvelkaa selvästi enemmän varoja muutamiin suurehkoihin vesiväylästäön kehittämishankkeisiin. Lisäksi väylämaksuja on samaan aikaan päätetty pienentää, koska ne ovat tuottaneet viime vuosina enemmän kuin niitä on käytetty väylänpitoon.

Vuonna 2006 laaditun viimeisimmän pitkän aikavälin väylänpito-ohjelman mukaan väylien pienten korjaus- ja kunnostushankkeiden lisärahoitustarve on kasvanut selvästi edelliseen vastaavaan ohjelmaan verrattuna.

Osasyynä tällaiseen rahoitustarpeeseen ja sen toistumiseen eri aikojen suunnitelmissa voi olla se, että kunnossapidoksi nimitettäviin hankkeisiin sisältyy alkuperäisen tason säilyttävien ja palauttavien toimenpiteiden lisäksi myös alkuperäistä tasoa selvästi parantavia toimenpiteitä, kuten väy-

lien syventämisiä, oikaisuja, kaarteiden avartamisia sekä väyläkapeikkojen levennyksiä ja turvalaitteiden tason parantamista. Tällaisilla alkupe-
räistä tasoa nostavilla toimenpiteillä ei ole luonnollista "ylärajaa", joten
niitä voidaan aina lisätä kunnossapitosuunnitelmiin, mikäli hyväksytään
se, että ne sisältyvät kunnossapito-käsitteen alle. Tämä aiheuttaa sen, että
erilaisissa suunnitelmissa voidaan jatkuvasti esittää lisärahoitustarvetta ja
perustella sitä kunnan parantamistarpeella. Tämä heikentää suunnitelmien
ja lisämääräraha-perustelujen selkeyttä ja informaatioarvoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarain-
ministeriö tuo esille, että kertomusluonnoksessa kiinnitetään useissa koh-
dissa huomiota siihen, kuinka heikolla pohjalla virastojen ja muidenkin
tahojen perustelut "korjausvelasta" ovat.

Toisaalta ei ole kokonaisuuden kannalta hyödyllistä ja taloudellista pyr-
kiä selvittämään yltäasolla jokaisen yksittäisen väylärakenteen kuntoa ja
tarvittavia töitä. On otettava huomioon, että ohjaaville tahoille esitettävien
suunnitelmien kehittäminen siten, että suunnitelmat sisältäisivät kattavat
ja yksityiskohtaiset väylä- tai väylänosakohtaiset tarkastelut, kasvattaisi
voimakkaasti suunnitelmien laajuutta ja suunnittelukustannuksia. Tämä
voisi myös vähentää näiden suunnitelmien informaatioarvoa päättäjille,
koska suunnitelmista olisi vaikeaa ja työlästä saada selville kokonaiskuva
ja sen perustelut.

Eräs keino parantaa tällaisten suunnitelmien todellista merkitystä oh-
jauksessa olisi keskittyä muutamien toimenpidepäälinjavaihtoehtojen ja
niiden vaikutusten tarkasteluun. Samalla tulisi vältetyksi niiden paisuminen
liian yksityiskohtaisiksi. Esimerkiksi mikäli lähdetään siitä, että val-
tion rahoitusmahdollisuudet ja väylänpitoon myönnettävät määrärahat
ovat rajallisia ja nykyisen tason mukaisia, olisi väylänpidon kokonais-
suunnittelussa ja kunnossapidon tavoitteiden asettamisessa järkevää tar-
kastella myös väylänpitorahoituksen pääsijoituslinjoja rinnakkain seuraav-
anlaisin kysymyksin:

- Mitkä ovat väylästäön alkuperäistä tasoa säilyttävät tai palauttavat toi-
menpiteet, ja mitkä ovat joillakin perusteltavilla kriteereillä esitettävät
kohtuulliset alkuperäistä tasoa parantavat toimenpiteet?
- Miten paljon rahoitusta tarvitaan väylästäön alkuperäistä tasoa säilyttä-
viin tai palauttaviin toimenpiteisiin ja mikä osa sitä selvästi nostaviin
toimenpiteisiin?
- Onko kokonaisuuden kannalta kannattavinta käyttää tulevien vuosien
rajallisia väylänpitomäärärahoja muutamaaan suhteellisen kalliiseen
kehittämishankkeeseen ja tinkiä koko muun väylästäön kunnossapidon
rahoituksesta ja kunnossapitotasosta, jos sen seurauksena muun väy-
lästäön kunto huonontuu riittämättömän rahoituksen vuoksi?

- Olisiko kokonaisuuden kannalta kannattavampaa siirtää joitakin isoja kehittämishankkeita tai pieniä alkuperäistä tasoa selvästi parantavia töitä myöhemmin toteutettavaksi ja käyttää näin säästyvät määrärahat koko väylästäön korjausvelan poistamiseksi?

Tällaista selkeää pohdintaa ei näytä tehtävän Merenkululaitoksessa, kuten ei muissakaan väylävirastoissa. Eduskunnalle ei esitetä, mitkä väylänpidon rahoituksen kohdentamisen päävaihtoehtojen vaikutukset olisivat kokonaisuuden kannalta, mikä vaihtoehdoista olisi järkevintä valita ja millä perusteilla.

On huomattava, että tällaista pohdintaa ja valintaa voidaan tehdä nykyisten budjetointikäytäntöjen puitteissa. Nykyisten budjetointikäytäntöjen muuttaminen siten, että esimerkiksi väylävirastot saavat vain yhden väylänpitoon tarkoitetun määrärahan, jonka käytöstä ne saisivat itse päättää, edellyttäisi eduskunnan budjettivallan säilyttämiseksi selvästi nykyistä yksityiskohtaisempaa ja selkeämpää raportointia myös eduskunnalle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että laskentatoimen kehittämisellä tuotetaan sellaista tietoa, jota käytetään perusteltaessa eduskunnan päätettäväksi esitetyjä määrärahoja yhdelle väylävirastolle.

3.2 Vesiväylien kunnossapitoon liittyvä tulosohejaus

Merenkululaitos on liikenne- ja viestintäministeriön tulosohejaama virasto. Ministeriön Merenkululaitokseen kohdistaman tulosohejauksen menettelytavat ovat olleet samantyyppisiä kuin ne, joilla ministeriö tulosohejaa Tiehallintoa ja Ratahallintokeskusta. Osa ministeriön asettamista Merenkululaitoksen vuotuisista tulostavoitteista on koskenut vesiväylänpittoa tai vesiväylien kunnossapittoa.

Tarkastusvirasto on aiemmin tarkastanut liikenne- ja viestintäministeriön tulosohejaintia.⁸⁰ Nyt tehdyssä tarkastuksessa käytiin läpi aiempaa tarkastusta tarkemmalla tasolla tulosohejauksen tietojen avulla vesiväylien kunnossapitotoiminnan tavoitteita ja niiden saavuttamista ajanjaksolla 1995–2008. Merenkululaitoksen vesiväylien kunnossapidon tulosohejainta osa kohdistuu myös muihin toimintoihin, kuten merenmittaukseen.

⁸⁰ *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle. VTV:n tarkastuskertomus 148/2007.*

Liikenne- ja viestintäministeriön eri vuosien tulosohejaukirjeissä on muutettu joinakin vuosina samojen tai samantyyppisten tulostavoitteiden ja -mittareiden ryhmä- ja nimikejaotteluja.

Vesiväylänpidon laajuus

Väylänpidon tulostavoitteina on mainittu vuosina 1995–1996 kaupparenkulun ja muun vesiliikenteen väyläkilometrit. Vesiväyläverkon pituudet eivät ole tämän jälkeen olleet varsinaisina tulostavoitteina vaan ns. seurattavina tunnuslukuina. Tämä poikkeaa Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen vuoden 1996 jälkeisistä tulostavoitteista, joina on ollut myös väyläverkon pituuslukuja. Nytemmin ne eivät ole myöskään Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen varsinaisina tulostavoitteina, vaan ne ovat samalla tavalla ns. seurattavia tunnuslukuja.

Tulosohejauasiakirjoissa esitetty vesiväyläverkon pituus on jaettu kaupparenkulun väyliin ja muihin väyliin. Vesiväylien tulosohejauasiakirjoissa ei ole käytetty niin moniportaista väylien jaottelua eri palvelutasoluokkiin kuin rataväylissä, vaikka Merenkululaitoksen nykyisessä väyläluokituksessa on yhteensä kuusi luokkaa.

Vuosien 1995–2008 valtion talousarvioesitysten, ministeriön tulostavoitekirjeiden, Merenkululaitoksen vuositilastojen, vuosikertomusten ja toimintakertomusten vesiväyläverkon pituutta kuvaavissa toteutumaluuissa on ollut melko suuriakin keskinäisiä eroja vuosina 1995–2003. Erot johtuvat Merenkululaitoksesta saatujen tietojen mukaan siitä, että tuolloiset merenkulkupiirit ylläpitivät alueensa väylien pituustietoja väyläre-kisterissä. Tuolloisissa merenkulkupiireissä oli käytössä erilaisia väylien pituustulkintoja ja -tietoja. Erilaiset pituustiedot eri asiakirjoissa poistuivat vuodesta 2004 lähtien, kun väyläre-kisterissä alettiin ylläpitää yhtä väylien pituuslukua.

Vuosien 1995–2003 toteutumalukujen vaihtelevuus eri asiakirjoissa vaikeuttaa vesiväyläverkon laajuuden muutosten, laajuuksien avulla laskettujen tunnuslukujen muutosten ja niiden syiden seuranta. Ulkopuolinen ei myöskään saa täsmällistä kuvaa vesiväyläverkon laajuuden kehityksestä, kun verkon pituudesta on esitetty joinakin vuosina eri asiakirjoissa erilaisia toteutumalukuja eikä niitä ole tarkemmin selitetty.

Eri vuosien asiakirjojen vesiväylien pituuslukuja vertaamalla käy ilmi, että Merenkululaitoksen vastuulla olevien väylien toteutuneet vuotuiset yhteispituudet ovat keskimäärin hitaasti kasvaneet ajanjaksolla 1995–2007. Vuonna 2008 kasvua ei näytä enää tapahtuneen edelliseen vuoteen verrattuna. Vuoden 2008 tilinpäätöksessä on kuitenkin esitetty eri kohdis-

sa erisuuruisia lukuja⁸¹. Kahden väyläpäättyypin, kauppamerenkulun väylien ja muiden väylien, määrät ovat muuttuneet enemmän tänä aikana. Kauppamerenkulun väylien pituus on supistunut lähes kaksi tuhatta kilometriä, ja muiden väylien pituus on kasvanut suurin piirtein yhtä paljon. Muutosta selittää osittain se, että väylien luokitusperusteet ovat muuttuneet tänä aikana. Esimerkiksi vuosina 2002 ja 2003 rannikon kauppamerenkulun väyläkilometrien määrä on pienentynyt paljon väyläluokituksen tarkistuksen vuoksi. Uuden luokituksen mukaisesti kaikkia yli neljä metriä syviä väyliä ei enää automaattisesti lasketa kauppamerenkulun väyliksi, vaan väylän käyttötarkoitus on ratkaiseva tekijä. Näin ollen osa aiemmin kauppamerenkulun väyliksi luokitelluista yli neljän metrin väylistä on siirretty muun vesiliikenteen väyliksi. Merenkululaitoksen mukaan vesiväyläverkon pituuteen on tullut vuosittain myös pieniä, enintään muutamien kilometrin muutoksia. Ne johtuvat siitä, että jossain kohtaa vesiväyläverkkoa on voitu tehdä pieniä oikaisuja tai tarkistusmittauksia jonkin väyläosan pituuksissa ja saatu uusi tarkempi lukema. Myös joitakin kokonaan uusia väyliä on rakennettu vuosina 1995–2007.

Eräs väylänpidon laajuuteen tai määrään sekä edelleen myös laatuun liittyvä ja tulosohjauksessakin käytetty tavoite on ollut auki pidettävien talvisatamien lukumäärä, joka on ollut 23. Tämä tavoite on esitetty Merenkululaitoksen tulostavoitteena vuosina 1996–1997 ja ns. seurattavana tunnuslukuna vuosina 1998–2008. Tavoite on ilmeisesti tarkemmalta sisällöltään alun perin jo vuonna 1971 tehdyn päätöksen ja aloitetun käytännön mukainen, jolloin tulosohjaus ei ollut vielä valtiolla käytössä. Merenkululaitos on vuonna 1993 uudistanut talvisatamien lukumäärää koskevan päätöksen. Tässä tavoitteessa ei ole tapahtunut asiallisesti muutoksia tarkastellulla aikavälillä, vaikka joidenkin asiakirjojen sanamuoto vaihtelee hieman eri vuosina.⁸² Tavoite on raportoitu saavutetun jokaisena vuonna.

Vesiväyläverkon palvelutaso

Yhtenä palvelutason tulostavoitteena on vuosina 2004–2008 ollut kauppamerenkulun huonokuntoisten väylien määrä. Tarkoituksena on vähentää tätä määrää vuosittain vähintään tulostavoitteiden verran. Huonokuntoinen väylä -käsitteen sisältöä ei ole selostettu tarkemmin asetettaessa tulosta-

⁸¹ Väyläkilometrien toteutumaluvut sivuilla 16 ja 17 olevissa taulukoissa.

⁸² Esimerkiksi TAE 1996 s. 257: "Talvikauden liikenne pyritään varmistamaan kahdeksan jäänmurtajan voimin 23 talvisatamaan talven ankaruus huomioon ottaen ilman kohtuuttomia viivytyksiä."

voitteita. Kysyttäessä käsitteen sisältöä Merenkululaitoksesta on ilmoitettu, että se on määritelty 12:lla eri ominaisuustekijällä kolmiportaisen luokittelun (hyvä/välttävä/huono) mukaan. Merenkulkupiirit (nykyisin väylänpidon alueyksiköt) ovat koonneet kaikista väylistään taulukkoon arviot eri ominaisuustekijöiden arvoista.

Merenkulkupiireissä koottuja kuntokartoitustietoja on käytetty kuntomittarin määrittämiseen ensimmäisen kerran vuonna 2002. Kartoitustietojen täyttämässä taulukkoon samoin kuin yhteenvetojen laatimisessa ja tulosten tulkinnassa on ilmennyt alkuvaiheessa jossain määrin epäselvyyttä ja epäyhtenäisyyttä. Kaikkia yksityiskohtia ei ole vielä ensimmäisellä kierroksella pystytty määrittelemään ja ohjeistamaan riittävän tarkasti.

Merenkululaitoksessa on annettu tarkentava ohje kuntomittareiden käytöstä vuonna 2003.⁸³ Sen mukaan "huonokuntoisten väyliä määrää"-mittarin määrittämässä kuntokartoitustietojen pohjalta noudatetaan seuraavia periaatteita:

- Mittariin otetaan mukaan ne kauppamerenkulun väylät, joilla yksi tai useampi ominaisuus on luokiteltu huonoksi (kuntoluokka 3).
- Mittarin lukuarvo ilmoitetaan kilometreissä (väyliä yhteenlaskettu kokonaispituus).

Asiakirjassa on edelleen sanottu, että huonokuntoiset väylät -mittariin ei sisällytetä kaikkia väylän kuntotekijöitä, koska mittaria käytetään nimenomaan väylästä kunnan palauttamiseen haetun erillisrahoituksen vaikuttavuuden mittaamiseen, vaan ainoastaan ne ominaisuudet, joissa esiintyviä puutteita korjataan pienehköihin väylätöihin myönnettävällä määrärahalla. Sen vuoksi väylän syventämiseen (kehittämiseen) liittyvät seuraavat ominaisuudet jätetään pois kuntomittaria ilmoitettaessa:

- Väylän nykyinen kulkusyvyys ei vastaa liikenteen tarpeita.
- Väylällä olisi tarvetta talviliikenteeseen, mutta kulkusyvyys ei mahdollista jäänmurtoavustusta väylällä.

Kuntokartoitusohjeisiin on tehty myös vuonna 2006 pienehköjä muutoksia.

Taulukossa 1 on esitetty kauppamerenkulun huonokuntoisten väyliä tulostavoitteiden toteutumia. Nämä tulostavoitteet on ilmoitettu saavutetun vuonna 2007. Vuosien 2004–2006 tavoitteina on eri asiakirjoissa esitetty kahta eri lukua. Tulostavoitekirjeissä esitetyt luvut on esitetty ensimmäisinä taulukossa. Lukujen vaihtelu vaikeuttaa tarkan kuvan saamista asiasta.

⁸³ *Väylästä kuntokartoitus ja kuntomittarit 23.7.2003.*

TAULUKKO 1. Kauppamerenkulun huonokuntoisten väylien määrää koskevia tulostavoitteita ja toteutumia.

| | Tavoite enintään (km) (km) | Toteutuma (km) |
|------|-------------------------------|----------------|
| 2004 | 800, 810 | 805 |
| 2005 | 648, 625 | 629 |
| 2006 | 600, 500 | 587 |
| 2007 | 625 | 531 |
| 2008 | 542 | 553 |

Vuonna 2003 on tulostavoitteena parannettavien kauppamerenkulun väylien määrä ollut 50 kilometriä. Tämä tulostavoite on raportoitu saavutetun (toteutuma 100 km).

Yhtenä väylien laadullisena kriteerinä on asiakirjoissa käytetty käsitettä Navi-kriteerit täyttävien väylien osuus väylästä. Näiden kriteereiden tarvetta ja merkitystä ei ole perusteltu tarkemmin tulosohjauksessa⁸⁴. Tarkoituksena on kasvattaa vähitellen nämä kriteerit täyttävien väylien osuutta. Tällä käsitteellä on kuitenkin erilainen sisältö kuin huonokuntoinen väylä -käsitteellä. Navi-kriteerien täyttäminen näyttää toisaalta kuitenkin edellyttävän joissakin tapauksissa väylien kuntoonpanoa ja ruoppausta.⁸⁵ Navi-kriteerit ovat muuttuneet vuonna 2005.

Väylien kuntoonsaattamistarve Navi-kriteerien mukaisiksi on lähtenyt Merenkululaitoksen mukaan liikkeelle siitä, että monissa väylätiedoissa ja väylän käytössä oli havaittu ristiriitaisuuksia ja tarkistamistarvetta. Useista vanhoista väylästä (lähinnä ennen 1980-lukua tehdyistä) ei ole missään yhteydessä laadittu sellaista varsinaista väyläsuunnitelmaa, jossa muun muassa väyläalue ja mitoitusperusteet olisi selvitetty. Tietojen inventoinnin perusteella määritetään ne alueet ja tiedot, jotka on tarkistettava, samoin kuin ne alueet ja tiedot, joiden voidaan todeta olevan Navi-kriteereiden mukaisessa kunnossa. Navi-kriteerit täyttävien väylien tarkistamistarpeeseen on vaikuttanut myös se, että vesiväylillä liikennöivien alusten koko ja kulkuominaisuudet ovat muuttuneet vuosien varrella.

Vuoden 2005 ohjeen⁸⁶ mukaan väylätietojen kuntoon saattamisessa tarkoituksena on tarkistaa väylän navigointitiedot olemassa olevaa tilannetta

⁸⁴ Merenkululaitoksesta saadun tiedon mukaan kyse on lyhyesti sanottuna tietyn tavalla tarkistusmitatuista väylästä.

⁸⁵ Merenkululaitoksen toimintakertomus 2003: "Navi-strategian mukaista väylätietojen tarkistustyötä ja väylien kuntoonpanoa ja ruoppausta jatkettiin".

⁸⁶ Väylätietojen kuntoonsaattamisprosessi. Yleisohje. Merenkululaitos 19.4.2005 versio 1.3.

vastaavaksi. Tietojen tulee täyttää tietyt laatukriteerit. Tarkistustyön yhteydessä käydään läpi myös väylän merkintään ja muuhun parantamiseen liittyvät mahdolliset tarpeet.

Tarkistusprosessin yhteydessä suoritettavat parannustyöt koskevat yleensä väylän merkintää ja turvalaitteita tai mittauksissa esille tulleiden, väyläalueella olevien matalien tai yksittäisten kivien ja lohkareiden poistamista.

Jos parannustoimenpiteet koskevat vain rajoitettua aluetta, voi hyväksymismenettely olla harkinnan mukaan kaksivaiheinen siten, että parannettavat väyläkohdat hyväksytään vasta toimenpiteiden valmistuttua, mutta muilta osin hyväksyminen voidaan tehdä heti tarkistusmittausten valmistumisen jälkeen.

Tarkistustyön yhteydessä todetut laajat parannustarpeet on eriytettävä omiksi väylänparannushankkeiksi.

Navi-tarkistustyön hyväksymisprosessissa noudatetaan samoja menettelyperiaatteita kuin väylien vahvistamiskäytännössä yleensä. Tarkistetut matalaväylät vahvistetaan väylänpidon alueyksiköissä (aiemmin merenkulkupiireissä) ja kauppamerenkulun väylät vahvistaa Väylänpidon pääkonttori.

Yksityiset väylänpitäjät vastaavat alueiltaan toimitettavista tarkistustiedoista. Tavoitteena on, että valtion väylään liittyvien muiden hallinnoimien väyläosuuksien tarkistukset voitaisiin vahvistaa samassa yhteydessä kuin kysymyksessä olevan valtion väylän tarkistukset (koskee esim. satama-alueiden väyliä).

Yleensä väylien tarkistusprosessi ei edellytä ympäristöviraston luvan hakemista määriteltävälle väyläalueelle, koska sama alue on käytännössä jo ollut vesiliikenteen käytössä. Jos väylätilan määrittelyn yhteydessä aikaisemmin käytetty alue merkittävästi laajenee (esim. merkitään uusia laajoja ankkurointi- ym. alueita väyläalueeksi), ympäristöviraston luvan hakemista on syytä tapauskohtaisesti harkita.

Taulukossa 2 on Navi-kriteerit täyttävien väylien osuuksille asetettuja vuotuisia tulostavoitteita ja toteutumaportteissa ilmoitettuja toteutumia. Näitä tavoitteita ei ole saavutettu joka vuosi. Asiakirjoissa on esitetty tähän syinä muun muassa riittämättömät resurssit sekä Navi-kriteerien muuttuminen vuoden 2005 aikana. Kaiken kaikkiaan nämä kriteerit täyttävien väylien osuus on kuitenkin kasvanut vähitellen tasaisesti. Kaikkien kauppamerenkulun väylien ennakoidaan täyttävän Navi-kriteerit vuonna 2011.

TAULUKKO 2. Navi-kriteerit täyttävien väylien osuudelle asetettuja tulostavoitteita ja toteutumia.

| Vuosi | Kauppamerenkulun väylien tavoite (%) | Kauppamerenkulun väylien toteutuma (%) | Muiden väylien tavoite (%) | Muiden väylien toteutuma (%) |
|-------|--------------------------------------|--|----------------------------|------------------------------|
| 2002 | 45 | 51 | 15 | 10 |
| 2003 | 64 | 55 | 17 | 17 |
| 2004 | 63 | 65 | 24 | 20 |
| 2005 | 80 | 70 | 28 | 24 |
| 2006 | 84 | 78 | 30 | 26 |
| 2007 | 84 | 84 | 30 | 27 |
| 2008 | 86 | 86 | 32 | 32 |

Ainakin vuodesta 1995 lähtien Merenkululaitoksen tulosohjauksessa on ollut käytössä talvimerenkulun avustamiseen liittyvänä yhtenä alataavoitteena enimmäistavoite jäänmurtopalveluiden odotusajalle. Tämä on ollut enintään 3,5 tuntia vuonna 2008, 4 tuntia vuosina 2002–2007 ja 5 tuntia vuonna 2001. Tämän tavoitteen sisältöä ja laskentaa ei ole määritelty tätä yksityiskohtaisemmin tulostavoitteiden vahvistamisen yhteydessä, mutta saatujen tietojen mukaan sillä tarkoitetaan avustettavien alusten keskimääräistä valtakunnallista odotusaikaa.

Toteutumaluku lasketaan Merenkululaitoksen IBNet-liikennetietojärjestelmästä saatavien toteutumatiетоjen avulla. Merenkululaitoksen toimintakertomuksissa on raportoitu, että tämä tulostavoite on saavutettu vuotta 2003 lukuun ottamatta. Tuona vuonna syynä tavoitteen saavuttamatta jäämiseen on esitetty talven poikkeuksellinen ankaruus.

Merenkululaitoksen eräessä selvityksessä on raportoitu tämän tavoitteen saavuttamatta jäämisestä myös toisena talvena. Tässä selvityksessä on tosin myös sanottu, että IBNetin luvuista ei ole tällöin poistettu poikkeuksellisen pitkiä, muusta kuin jäänmurtoavustuksen palvelutasosta aiheutuneita odotuksia. Jäänmurrosta johtuvat odotusajat ovat siten olleet hieman esitettyjä lyhyempiä.

Merenkululaitoksessa on ollut vielä yhtenä talvimerenkulun avustamiseen liittyvänä tulostavoitteena ilman odotusta läpi päässeiden alusten prosentuaalinen osuus. Tätäkään tavoitetta ei ole määritelty yksityiskohtaisemmin tulostavoitteiden vahvistamisen yhteydessä, mutta erään Merenkululaitoksen selvityksen mukaan sillä on tarkoitettu liikenerajoitusten aikana ilman odotusta läpi päässeiden alusten määrää kuvaavaa prosenttia. Sen tulee Merenkululaitoksen määrittelemien liikenerajoitusten aikana olla 90–95 % koko liikenteestä.

Taulukossa 3 on esitetty ilman odotusta läpi päässeiden alusten osuuk-sien tavoitteita ja toteutumia. Tavoite on toteutunut vuoden 2003 talvea lukuun ottamatta.

TAULUKKO 3. Ilman jäänmurron odotusta läpi päässeiden alusten osuutta kuvaavia tavoitteita ja toteutumia.

| Vuosi | Tavoite (%) | Toteutuma (%) |
|-------|-------------|---------------|
| 2002 | 90–95 | 95,6 |
| 2003 | 90–95 | 84,2 |
| 2004 | 90–95 | 95,5 |
| 2005 | 90–95 | 95 |
| 2006 | 90–95 | 93,2 |
| 2007 | 90–95 | 92,8 |
| 2008 | 90-95 | 98 |

Talvimerenkulun avustamisen tulosoajauksen tunnusluvut kuvaavat osit-tain talviliikenneolosuhteiden ja -edellytysten paranemista viime vuosina. Toisaalta toteutumalukuihin vaikuttaa suuresti talven poikkeuksellinen ankaruus, mihin ei voida Merenkululaitoksen toimenpitein vaikuttaa. Näiden tulostavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat myös liikenteen oh-jaus ja Merenkululaitoksen asettamat liikennerajoitukset.

Turvallisuuden parantaminen

Vuodesta 1995 lähtien on esitetty yhtenä Merenkululaitoksen päätulosta-voitteena turvallisuuden parantaminen -osa. Väylänpidon onnistumisen voidaan osaltaan ajatella vaikuttavan tietyn turvallisuustason toteutumi-seen vesiväylillä. Merenkululaitoksen mukaan turvallisuuden paranta-mista koskevat toteutumaluvut ovat lähinnä meriturvallisuutta koskevia. Vuosina 1995–2001 tämän pääotsikon alla oleva osatavoite on sisältänyt kauppamerenkulun väylillä tapahtuneiden onnettomuuksien enimmäis-määrän. Vuodesta 2002 alkaen tavoite on sisältänyt Suomen aluevesillä ja suomalaisille aluksille tapahtuneiden onnettomuuksien määrän. Tämä on laskettu neljän edellisen vuoden liukuvana keskiarvona.

Taulukossa 4 on esitetty turvallisuuden parantamista koskevia tavoite- ja toteutumalukuja vuosina 2002–2008. Luvut on saatu asianomaisista tulos-tavoitekirjeistä ja toimintakertomuksista. Joissakin asiakirjoissa on näistä hieman poikkeavia lukuja.

**TAULUKKO 4. Merenkulun turvallisuuden parantamista koskevia toteutumalukuja tu-
losohjauksessa.**

| Vuosi | Suomen aluevesillä ja suomalaisille aluksille tapahtuneet onnettomuudet tavoite enintään (kpl) | Toteutuma |
|-------|--|-----------|
| 2002 | 50 | 46 |
| 2003 | 49 | 50 |
| 2004 | 49 | 45 |
| 2005 | 49 | 42 |
| 2006 | 48 | 43 |
| 2007 | 41 | 40 |
| 2008 | 41 | 42 |

Turvallisuustavoitteet ovat toteutuneet vuosia 2003 ja 2008 lukuun ottamatta. Vuoden 2003 ylitykseen on ilmoitettu vaikuttaneen se, että keskiarvon laskennasta poistui tuolloin vuoden 1999 poikkeuksellisen pieni onnettomuusluku 35. Toisaalta toteutuneiksi onnettomuusluvuiksi on ilmoitettu eri asiakirjoissa 47–49 vuonna 2000, 46–47 vuonna 2001, 43 vuonna 2002 ja 44 vuonna 2003. Lukujen erot viittaavat virheellisesti laskettuun toteutumatietoon.

Näissä tulostavoitteissa ei ole eritelty tarkemmin eri syistä aiheutuneita onnettomuuksia. Merenkululaitoksessa on tehty joitakin erillisselvityksiä vesiliikenneonnettomuuksista ja niiden syistä.

On huomattava, että vain pieni osa onnettomuuksista on johtunut väylästä tai väylänpidosta aiheutuvista seikoista. On toisaalta myös huomattava, että luvuissa eivät ole mukana väyläverkon osissa tapahtuneet kaikki vesiliikenneonnettomuudet. Esimerkiksi vesiliikenteessä menehtyi 61 henkeä vuonna 2003 ja 51 vuonna 2004. Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen liikenneturvallisuustavoitteina on käytetty useita vuosia tunnuslukuina tie- ja rataväylien liikenneonnettomuuksissa kuolleiden enimmäismääriä. Vuonna 2007 myös Merenkululaitoksen yhdeksi liikenneturvallisuuden tulostavoitteeksi on otettu kuolemaan johtaneiden vahinkojen määrä Merenkululaitoksen valvomassa vesiliikenteessä. Merenkululaitos on pyrkinyt viime vuosina tehtyjen onnettomuusanalyysien avulla etsimään niitä onnettomuuksia, joissa väylä on ollut ainakin osatekijänä.

Ainakin vuodesta 1995 lähtien on esitetty yhtenä päätulostavoitteena vesiväylänpidon taloudellisuus- tai tehokkuusosa (vuonna 1996 käytetty myös nimitystä infrastruktuuri ja kustannusten alentaminen -osa). Tässä osassa on ollut useita erilaisia alaosia. Tähän osaan on sisältynyt ainakin vuodesta 1995 lähtien enimmäistavoitteita erityyppisille väylien yksikkökustannuksille. Jotkin yksikkökustannustavoitteet ovat olleet sisällöltään erilaisia tarkastelujakson alussa verrattuna jakson loppuun, joten niiden keskinäinen vertailukelpoisuus on huono. Yksikkökustannukset ovat myös olleet sisällöltään sellaisia, että Merenkululaitoksen toimenpitein on ollut vaikea vaikuttaa niiden toteutumaan.

Vuodesta 2002 alkaen ovat olleet käytössä ylläpidon yksikkökustannustavoitteet kolmella väylätyypillä, jotka ovat rannikon kauppamerenkulun väylät, sisävesien kauppamerenkulun väylät ja muut väylät. Tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä ei ole määritelty tarkemmin, mitä tarkoitetaan ylläpidolla. Ylläpidon sisällön tulkinta on jäänyt Merenkululaitokselle. Verrattaessa yksikkökustannustulostavoitteita ja toteutumalukuja luvussa 3.1 selostettuihin Merenkululaitoksen käyttämien ylläpito- ja kunnossapito-käsitteiden sisältöihin vaikuttaa siltä, että ylläpitokustannukset eivät sisällä kaikkia kunnossapitomenoja tai -kustannuksia.

Rannikon ja sisävesien kauppamerenkulun väylien ylläpidon yksikkökustannustavoitteita ei ole saavutettu vuosina 2002–2006, toisin sanoen toteutuneet kustannukset ovat olleet tavoitteita suurempia. Muiden väylien toteutuneet yksikkökustannukset ovat olleet tavoitteita pienempiä, joten niillä väylillä tavoitteet on saavutettu. Erot tavoitteiden ja toteutumien välillä ovat hieman pienentyneet nykyhetkeen päin mentäessä. Merenkululaitoksen mukaan tämä johtuu siitä, että sen sisäisen laskennan tuottama informaatio on tarkentunut ja kustannukset kohdentuvat nykyisin tarkemmin rannikon ja sisävesien väylille. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole asettanut vuodelle 2007 yksikkökustannustavoitteita tulosohjauksessa. Vuodelle 2008 nämä on taas asetettu. Vuonna 2008 väylien ylläpidon yksikkökustannustavoitteita ei ole saavutettu, vaan toteutuneet luvut ovat olleet tavoitteita suurempia. Merenkululaitoksen mukaan tämä johtuu lähinnä entistä tarkemmasta kustannusten kohdentamisesta ja jäänmurrosta leudon talven ansiosta syntyneiden säästöjen käyttämisestä väylien ja kanavien kunnostamiseen.

Taulukossa 5 on esitetty Merenkululaitoksen toimintakertomusten perusteella yksikkökustannusten toteutumien lukuarvot vuosina 2002–2008. Joinakin vuosina on näissä asiakirjoissa esitetty myös vaihtoehtoisia lukuja. Lukujen laskentaan ja lopputulokseen vaikuttavat asiakirjoissa esiintyvät vuotuiset vaihtelevat väyläpituudet ja laskentakorkotasot. Näillä on

suuri vaikutus lopputuloksen suuruuteen ja edelleen eri vuosien lukujen vertailukelpoisuuteen.

TAULUKKO 5. Eri vesiväylien ylläpidon yksikkökustannuksia koskevia toteutumalukuja tulohajauksessa.

| | Rannikon kauppamerenkulun väylien ylläpidon kustannukset (euroa/väyläkm) | Sisävesien kauppamerenkulun väylien ylläpidon kustannukset (euroa/väyläkm) | Muiden väylien ylläpidon kustannukset (euroa/väyläkm) |
|------|--|--|--|
| 2002 | 3032 | 9237 | 849 |
| 2003 | 3602 | 8662 | 735 |
| 2004 | 3700 | 8670 | 665 |
| 2005 | 3491 | 8434 | 681 |
| 2006 | 3470 | 9132 | 607 |
| 2007 | 3966 | 8977 | 704 |
| 2008 | 4172 | 10831 | 805 |

Näiden tunnuslukutavoitteiden ohjausvaikutusta heikentää myös se, että menojen erittelyn valittuihin ryhmiin on ilmoitettu nykyisin perustuvan käytännössä kunnossapitäjiltä saatuihin toteutumailmoituksiin.

Yhteenvetoa

Vesiväylänpidon palvelutason tulostavoiteryhmät ja niiden sisällöt ovat muuttuneet vuosina 1995–2008. Vesiväyläverkon palvelutason ja kunnan tulostavoitteita on myös muutettu joinakin vuosina. Kaikkien nykyisten palvelutasotavoitteita ja toteutumia kuvaavien lukujen vertailu 1990-lukuun ei ole mahdollista. Tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta on myös esitetty asiakirjoissa hieman erilaisia lukuja. Muutokset ja vaihtelut vaikeuttavat tulostavoitteiden ja todellisen palvelutason kehittymisen seuraamista. Toisaalta voidaan ajatella, että joillakin tehdyillä muutoksilla on voitu parantaa tulostavoitteiden sisältöä ja ohjausvaikutusta.

Tehdyt tunnuslukujen muutokset sekä niiden eri vuosien tulostavoitteet viittaavat vesiväylien ja vesiväylänpidon osittaisiin tasonnostotavoitteisiin aikavälillä 1995–2007.

Vesiväylänpidon palvelutasoon ja kuntoon liittyvät tulostavoitteet on enimmäkseen saavutettu joitakin poikkeuksellisia vuosia lukuun ottamatta. Huonokuntoisten kauppamerenkulun väylien määrä on vähentynyt sel-

västi vuosina 2002–2007, mikä kuvaa osaltaan vesiväylien kunnon paranemista. Navi-kriteerit täyttävien väylien osuuden kasvattamistavoite on usein jäänyt saavuttamatta. Tosin myös nämä kriteerit täyttävien väylien osuus on koko ajan hitaasti kasvanut, mikä myös osaltaan kuvaa vesiväylien tason paranemista.

Toiminnallista tehokkuutta kuvaavat tunnusluvut eivät ole olleet osuvia, eikä niillä ole voinut olla käytännössä erityistä ohjausvaikutusta toimintaan.

Vesiväyläverkon kuntoa tulosoajauksessa ohjaavat tunnusluvut ja mittarit ovat kuvanneet vain osaa vesiväyläverkon kunnosta. Jotkin tähän liittyvät tunnusluvut eivät ole kovin selkeitä ja havainnollisia. Ulkopuolisen on vaikea ymmärtää, miksi esimerkiksi vesiväylien on oltava Navi-kriteerit täyttäviä. Tulosoajauksessa voitaisiin käyttää myös nykyistä selkeämmin vesiväyläverkon tärkeiden osien, laitteiden ja varusteiden, kuntoa ja toimivuutta kuvaavia tietoja (esim. kanavien, turvalaitteiden ja liikenteen ohjausjärjestelmien kunto- ja toimivuustietoja) sekä muiden huonokuntoisten väylien kuin kauppamerenkulun väylien määrää. Tulosoajauksessa olisi hyvä olla myös sellaisia tunnuslukuja, jotka kuvaisivat nykyistä selvemmin, miten vesiväyläverkko onnistuu yhteiskunnan liikkumis- ja kuljetustarpeiden tyydyttäjänä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittaa, että ministeriössä on tunnustettu tarve kehittää tulosmittareita siihen suuntaan, että kuvattaisiin, miten vesiväyläverkko onnistuu osaltaan yhteiskunnan liikkumis- ja kuljetustarpeiden tyydyttäjänä. Ministeriön mukaan toisaalta tärkeä viesti on se, että tarkastuskertomusluonnoksessa peräänkuulutetaan myös yksityiskohtaisempaa tulostavoitteiden asetantaa muun muassa vesiväylien kuntoa kuvaten. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sen tavoitteena on ollut pikemminkin kokonaisuutta kuvaavat mittarit.

3.3 Vesiväylänpidon resurssien käyttö ja rahoitus

3.3.1 Budjetointi

Merenkululaitos on käyttänyt vesiväyläomaisuutensa kunnossapitoon vuoteen 2008 saakka valtion talousarvion momentin 31.30.21 määrärahaa. Vuoden 2009 talousarviossa tämä on muutettu momentiksi 31.10.23 (vesiväylänpito) ja varauduttu Väyläviraston perustamiseen yhdistämällä tie-, rata- ja vesiväylien määrärahat samaan lukuun.

Vesiväylien kunnossapidon rahoitus poikkeaa teiden ja rautateiden kunnossapidon rahoituksesta siten, että vesiväylien kunnossapitoa rahoitetaan enimmäkseen valtiolle kannettavalla väylämaksulla. Väylämaksulain⁸⁷ perustelujen mukaan väylämaksu on tarkoitus mitoitaa niin, että maksutuloilla katetaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentaminen, ylläpito ja hoito sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset. Väylämaksutuloja on käytetty myös alusliikennepalvelun (VTS-toiminta) aiheuttamien kustannusten kattamiseen⁸⁸. Merenkululaitoksesta saatujen tietojen mukaan väylämaksu on tarkoitus mitoitaa siten, että sen kokonaiskertymä olisi kauppamerenkulun väylistä aiheutuvien kustannusten suuruinen. Muiden väylien kustannukset on tarkoitus kattaa budjettivaroilla.

Vuosina 2002–2008 tämä kustannusvastaavuus on vaihdellut 88 ja 134 %:n välillä.⁸⁹ Väylämaksun kustannusvastaavuus lasketaan väylämaksukertymän sekä Merenkululaitoksen väylämaksulla katettavan toiminnan menojen, laskennallisten korkojen ja poistojen sekä käytettävän korkokannan perusteella. Väylämaksua ei kuitenkaan peritä kaikilta väyliltä eikä pienemmiltä aluksilta ja veneiltä. Väylämaksujen perimisestä on huolehtinut Tulli, ja väylämaksut on tuloutettu nykyisin momentille 11.19.06. Vuosina 2002–2008 perittyjen väylämaksujen suuruus oli 72,55, 72,51, 74,04, 73,82, 81,67, 86,07 ja 79,8 miljoonaa euroa. Merenkululaitoksen tilinpäätöksen mukaan väylämaksujen kustannusvastaavuuslaskelmassa käytetyt kustannukset ovat samat kuin rannikon kauppamerenkulkuun kohdistetut kustannukset. Vuonna 2007 tämän kustannuksen on ilmoitettu olleen 65 miljoonaa euroa⁹⁰. Merenkululaitoksen tilinpäätöksessä esitettyjen lukujen avulla ei ilmene, mistä kustannuseristä tämä luku koostui. Tilinpäätöksen lukujen perusteella on laskettavissa, että rannikon kauppamerenkulun väylänpidon kustannukset olivat 12,6 miljoonaa euroa, talvimerenkulun tukemisen kustannukset 26,7 miljoonaa euroa ja meriliiken-

⁸⁷ HE 150/2005. Kumotun väylämaksulain (708/2002) 1 §:n mukaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi valtiolle kannetaan väylämaksua siten, kuin tässä laissa säädetään. Tätä aiemman väylämaksulain (1028/1980) 1 §:n 1 momentissa oli samasanainen säännös. Ks. myös tämän kertomuksen luku 2.1.

⁸⁸ HE 150/2005 vp. s. 3.

⁸⁹ TAE 2004 s. 355, Merenkululaitoksen tilinpäätös 2004 s. 25, tilinpäätös 2005 s. 11, tilinpäätös 2006 s. 12, tilinpäätös 2007 s. 13 ja tilinpäätös 2008 s. 14.

⁹⁰ Merenkululaitoksen tilinpäätös 2007 s. 7, 12 ja 13.

teen ohjauksen kustannukset 9,8 miljoonaa euroa. Näiden yhteissumma on vasta 49,1 miljoonaa euroa.

Väylämaksun tasoa on päätetty alentaa vuodesta 2008 alkaen, koska sitä on pidetty liian ylikatteellisena viime vuosina.⁹¹ Viimeisimpään hallitusohjelmaan oli kirjattu yhdeksi tavoitteeksi poistaa väylämaksujen ylikatteellisuus. Toisaalta väylien kunnossapidossa on ainakin muutamia vuosia sanottu olevan korjausvelkaa lähteen mukaan 8–35 miljoonaa euroa, ja vuoden 2009 talousarvioesityksessä on momentilla 28.10.96 (Eräistä väylämaksupäätöksistä aiheutuvat menot) 37 miljoonan euron määräraha, jonka perusteena ovat eräiden ennen vuotta 2006 liikaa perittyjen väylämaksujen korvaukset. Tullin ilmoituksen mukaan tähän liittyviä oikaisupyyntöjä on tehty viime aikoina 884 kappaletta. Määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon jo aikaisemmin tehdyt, edelleen vireillä olevat oikaisuvaatimukset. Tarkastusajankohtaan mennessä tullissa ei ollut tehty vielä yhtään tähän määrärahaan liittyvää väylämaksujen palautuspäätöstä.

Väylämaksuja on käsitelty aiemmissa tarkastusviraston tarkastuksissa, joten niitä ei tässä ole tutkittu tämän tarkemmin.

Valtion talousarvioesityksissä vuosille 2007–2009 on ilmoitettu muun muassa vesiväylänpidon toteutuneita menolukuja edelliseltä vuodelta. Niiden mukaan vesiväylänpidon toteutuneet menot olivat 26,4 miljoonaa euroa vuonna 2005, 26,7 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja 28,4 miljoonaa euroa vuonna 2007.⁹² Nämä luvut ovat erisuuruisia kuin esimerkiksi luvussa 3.3.2 mainituissa asiakirjoissa. Talousarvioesitysten nämä menoluvut herättävät myös muuta epä tietoisuutta.

Esimerkiksi valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2008 on ilmoitettu, että vesiväylänpidon menot olivat 26,7 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja ne rahoitettiin momentilta 31.30.21 (Merenkululaitoksen toimintamenot).⁹³ Tämän lisäksi on ilmoitettu, että vuonna 2006 oli ylläpito- ja korvausinvestointimenoja 4,0 miljoonaa euroa sekä eräistä vesiväylähankkeista aiheutuneita menoja 9,2 miljoonaa euroa. Lisäksi on erikseen mainittu eräitä muita väylänpitoon liittyviä menoja ja ilmoitettu ainakin merikartoitusmenojen palvelevan väylänpittoa. Talvimerenkulun avustamisen menoiksi on sanottu 31,6 miljoonaa euroa vuonna 2006. Näiden tietojen perusteella lukija saa toisaalta muualla olevaan tietoon verrattuna erilaisen kuvan vesiväylänpidon sisällöstä tai toisaalta hieman puutteellisen kuvan vesi-

⁹¹ *Väylämaksulain muutos (1267/2007)*.

⁹² *TAE 2007 s. 429, TAE 2008 s. 428 ja TAE 2009 s. 442.*

⁹³ *S. 428.*

väylänpidon kokonaismenoista, mikäli talousarvioesitysten uusi väylänpidon käsite ja sisältö hyväksytään.

Esimerkiksi vuoden 2008 talousarvioesityksen luvussa 31.30 on sanottu, että Merenkululaitos vastaa valtion vastuulla olevien vesiväylien hoidosta ja kehittämisestä. Edelleen momentin 31.30.21 perusteluissa on sanottu, että määrärahaa saa käyttää vesiväylien ja kanavien suunnittelusta, rakentamisesta ja kunnossapidosta, talvimerenkulun avustamisesta, merikartoituksesta ja muista väylänpidon tehtävistä aiheutuvien menojen maksamiseen. Luvussa 31.30 käytetyt vesiväylänpidon osakäsitteet poikkeavat osittain lukujen 31.24 ja 31.40 tie- ja rataväylänpidon vastaavien kohtien osakäsitteistä.

Valtion talousarvioissa on ollut eri määräraha vesiväylien kehittämishankkeisiin (momentti 31.30.77) tai isoihin vesiväylähankkeisiin (viime vuosina lähinnä momentti 31.30.78). Näiden määrärahojen ohjaus on siten erilainen, että momenteilta 31.30.77 ja 31.30.78 rahoitettavat hankkeet sekä niistä talousarviovuonna aiheutuvat rahoitustarpeet on eritelty momenttien selvitysosissa, joissa on arvioitu hankkeittain myös myöhempi rahoitustarve. Eduskunta päättää näiden määrärahojen kohdentamisesta nimetyille hankkeille ja niiden sopimusvaltuuksista. Momentin 31.30.21 määrärahan jakautumista käyttökohteisiin ei ole esitetty vaan pelkästään määrärahan kokonaissumma. Talousarvioesitysten luvun 31.30 selvitysosassa on esitetty Merenkululaitoksen menot ja tulot -niminen taulukko, johon on koottu eri momenttien määrärahojen käyttösuunnitelma. Taulukkoon sisältyy myös momentin 31.30.21 määrärahan käyttösuunnitelma Merenkululaitoksen toimintayksiköittäin jaoteltuna. Momentin 31.30.21 määrärahan käyttöjaottelusta on päättänyt Merenkululaitos.

Vuoden 2008 talousarvioesityksessä momentilta 31.30.21 on erotettu Merenkululaitoksen toimintamenot eri momentille 31.30.01. Samalla momentin 31.30.21 nimi on muutettu (Vesiväylänpito). Vuoden 2008 talousarvioesityksen luvun 31.30 selvitysosassa on esitetty Merenkululaitoksen menot ja tulot -niminen taulukko, johon on koottu eri momenttien määrärahojen käyttösuunnitelma. Momenttien 31.30.01 ja 31.30.21 osuudet eri käyttötarkoituksiin eivät erotu tästä taulukosta.

Eri väylävirastojen määrärahoja on koottu vuoden 2009 talousarvioesityksessä yhteen siten, että niistä on muodostettu luku 31.10 (Liikenneverkko). Tie-, rata- ja vesiväylävirastojen määrärahoja on tässä luvussa kolmessa eri pääryhmässä: toimintamenot, väylänpito ja kehittämisinvestoinnit. Luvun 31.10 selvitysosassa on esitetty eri väylävirastojen menot ja tulot -taulukot, joihin on koottu aikaisempaa vastaavalla tavalla eri momenttien määrärahat. Momenttien 31.10.03 ja 31.10.23 osuudet eri käyttötarkoituksiin eivät erotu myöskään näistä taulukoista.

Haastattelutietojen mukaan 0,84–2 miljoonaa euroa on ollut se raja, jota isommat vesiväylähankkeet on rahoitettu momenteilta 31.30.77 tai 31.30.78 ja tätä pienemmät momentilta 31.30.21. Vesiväylien isoihin hankkeisiin on viime vuosina budjetoitu selvästi vähemmän määrärahoja kuin muutamia vuosia sitten. Saadun tiedon mukaan isojen vesiväylähankkeiden tarvetta ei ole enää niin paljon kuin aikaisempina vuosina.

Valtion talousarviossa myönnettävien määrärahojen tuleminen pienissä erissä vuoden varrella lisätalousarvioista ei näytä olevan vesiväylänpidos- sa sellainen ongelma kuin muissa väylävirastoissa.

Ongelmaa on sen sijaan sanottu olevan siinä, että vesiväylien kunnossapitoon ja talvimerenkulun avustamiseen käytetään samaa määrärahaa ja että kunnossapitoon käytettävissä olevien varojen määrä selviää vasta huhti-toukokuussa, jolloin tiedetään toteutuneet talvimerenkulun avustamisenot. Tällöin ei kuitenkaan kaikkia kesän kunnossapitotöitä ehditä suunnitella ja toteuttaa saman kesän aikana, jos määrärahaa jää ennakoitua enemmän esimerkiksi jäänmurron ennakoitua vähäisemmän tarpeen ansiosta. Vastakkainen tilanne syntyy, jos jäätalvi on ennakoitua ankarampi, jolloin kaikkia suunniteltuja töitä ei voida tehdä. Näistä syistä on Merenkululaitoksessa sanottu, että kunnossapitohankkeiden toteuttamisesta puuttuu riittävä pitkäjänteisyys.

Kunnossapitotoiminnan pitkäjänteisyys on Merenkululaitoksen mukaan erittäin tärkeää, sillä esimerkiksi monien kunnostusruoppausten toteuttaminen edellyttää vesilain mukaista vesilupaa, jonka käsittely Ympäristölupavirastossa vie puolesta vuodesta vuoteen. Täten osaa kunnostusruoppauksista ei kyetä toteuttamaan kiireellisinä, vaan tällaiset hankkeet edellyttävät pitkäjänteistä rahoitussuunnitelmaa. Myös eri väylärakenteiden systemaattinen kunnossapito edellyttää rahoituksen pitkäjänteisyyttä, jotta vältyttäisiin korjausten lykkäytymiseltä ja töiden sekä edelleen rahoitustarpeen kasautumiselta yksittäisille vuosille. Töiden kasautuminen jollekin vuodelle voi myös nostaa kunnossapitotöiden hintaa verrattuna siihen, että työt tehtäisiin tasaisesti eri vuosina.

Merenkululaitoksessa on laadittu vuosittain pienemmistä vesiväylien kunnossapitohankkeista luetteloja, joissa hankkeet on asetettu tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen. Vuotuiset määrarahat on tarkoitus kohdentaa periaatteessa luettelon kärjessä oleviin hankkeisiin. Tätä järjestystä ei kuitenkaan ole aina katsottu olevan järkevää noudattaa esimerkiksi joidenkin hankkeiden suunnittelun ja lupien vaatiman pitkän tai epämääräisen ajan vuoksi. Vaarana on nimittäin määrärahojen jääminen käyttämättä ja jopa supistaminen seuraavana vuonna, jos liikaa määrärahoja sidotaan pitkäkestoisiin hankkeisiin, joita ei ehkä saada käyntiin kesän aikana. Tällaisiin pitkäkestoisiin hankkeisiin olisi oltava hyvissä ajoin tiedossa tarvittava rahoitus.

Merenkululaitoksen momentti 31.30.21 ja tämän korvannut uusi momentti 31.10.23 on kaksivuotinen siirtomääräraha, eli se on käytettävissä varainhoitovuotta seuraavan vuoden loppuun asti. Momentti on valtion talousarviossa käytetyn jaottelun mukaan kulutusmenomomentti (01–29-loppuiset momentit). Kulutusmenomomentin menojen välittömänä vastikkeena valtion on tarkoitus saada varainhoitovuotena käytettäviä tuotannon tekijöitä, kuten työpanosta, tavaroita ja palveluksia.⁹⁴ Tätä momenttia käytetään kuitenkin myös pitkävaikutteisiin investointiluonteisiin hankkeisiin⁹⁵. Momentilta maksetaan myös muita menoja, jotka perustuvat useampivuotisiin sopimuksiin.

Erään liikenne- ja viestintäministeriön ministerityöryhmän mietinnössä on todettu, että päätöksenteon selkeyden ja läpinäkyvyyden parantaminen puoltaa sitä käytäntöä, jossa investoinneista ja kunnossapidosta päätetään nykyistä selvemmin erillään toisistaan.⁹⁶

Taulukossa 6 on esitetty Merenkululaitoksen käytettävissä ollut momentin 31.30.21 tulorahoitus, talousarviorahoitus ja talousarviorahoituksen käyttö vuosina 2002–2008.⁹⁷ Lukujen tarkastelussa on otettava huomioon Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten perustaminen vuoden 2004 alusta ja se, että väylämaksutuloja ei siirretty enää vuosina 2006–2008 momentille 31.30.21 ja tämän momentin määrärahaa lisättiin näinä vuosina arvioituja väylämaksutuloja vastaavasti. Lisäksi vuonna 2008 Merenkululaitoksen toimintamenot- määräraha siirrettiin toiselle momentille ja momentin 31.30.21 nimi muuttui Vesiväylänpidoksi.

⁹⁴ Viimeksi: Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. TM 0802. Huhtikuu 2008. s. 39.

⁹⁵ Esimerkiksi Merenkululaitoksen vuoden 2007 tilinpäätöksessä oleva taulukko sivulla 27.

⁹⁶ Liikenneväyläpolitiikan linjauksia vuosille 2004–2013. Ministerityöryhmän mietintö. LVM:n julkaisuja 7/2004. S. 8.

⁹⁷ Merenkululaitoksen vuosien 2001–2007 toimintakertomusten ja valtion tilinpäätösten tiedot.

TAULUKKO 6. Merenkululaitoksen käytössä olleen momentin 31.30.21, tulot, talousarviorahoituksen suuruus ja käyttö vuosina 2002–2008.

| Vuosi | Tulot momentille (euroa) | Momentin talousarviorahoitus (euroa) | Käytetty momentin talousarviorahoitusta (euroa) | Siirretty määrärahoja seuraavalle vuodelle (euroa) |
|-------|--------------------------|--------------------------------------|---|--|
| 2002 | 126 920 885 | 24 463 420 | 14 572 960 | 9 890 461 |
| 2003 | 138 659 938 | 29 286 461 | 17 762 749 | 11 523 712 |
| 2004 | 85 555 249 | 29 015 532 | 25 614 947 | 3 400 584 |
| 2005 | 81 577 897 | 20 928 584 | 17 350 299 | 3 578 284 |
| 2006 | 8 377 494 | 100 656 640 | 93 606 574 | 7 050 066 |
| 2007 | 8 146 517 | 101 365 066 | 92 014 492 | 9 350 573 |
| 2008 | 2 496 814 | 70 688 574 | 65 721 040 | 4 967 534 |

Määräraha on kahden vuoden siirtomääräraha. Määrärahaa ei ole viime vuosina peruutettu.

Merenkululaitos on tehnyt momentille 31.30.21 lisämäärärahaesityksiä vuotuisten talousarvioiden laadinnan yhteydessä. Esityksiä on perusteltu väylien kunnan palauttamistarpeella. Esityksiä ei ole kuitenkaan hyväksytty hallituksen talousarvioesitykseen vietäväksi, sillä tätä perustelua ei ole momentin selvitysosassa.

Yhteenveto

Edellä on käsitelty väylänpidon budjetointimenettelyssä esiin tulleita ongelmakohtia. Määrärahojen riittämättömyydestä on esiin tullut samantapaisia asioita kuin muidenkin väylien kunnossapidon tarkastuksissa.

Vesiväylien, kuten muidenkin väylien, kunnossapidon näkökulmasta nykyinen valtion talousarvion väylänpitomäärärahojen budjetointimenettely ei ole täysin optimaalinen. Toisaalta erilaisten muiden tietojen perusteella voidaan arvioida, etteivät nykyisen budjetointimenettelyn sanotut ongelmat ole kuitenkaan aiheuttaneet väylien kuntoon ainakaan kovin suurta huononemista.

Vesiväylien korjausvelassa kyse on myös muihin väyliin verrattuna pienehköistä summista, ja ne olisi mahdollista hoitaa asiallisesti pienehköillä Merenkululaitoksen määrärahojen budjetointimenettelyjen muutoksilla valtion budjetikehysten puitteissa. Samalla olisi tarpeen selkeyttää valtion

talousarvion väylänpidon määrärahojen käytösääntöjä ja käyttösuunnitelmaa.

3.3.2 Vesiväylänpidon resurssien käyttö

Merenkululaitoksen vuotuisissa toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä on esitetty Merenkululaitoksen väylänpitotoiminnolle kohdistetut henkilöstö- ja muut kulut, pääomakustannukset ja kustannukset yhteensä, investointimenot, henkilötyövuodet ja väyläkilometriä määrä vuosina 2002–2008. Nämä tiedot on koottu taulukkoon 7. Se sisältää Merenkululaitoksen sekä tilaaja- että tuotantoyksiköiden kustannukset ja henkilötyövuodet.

TAULUKKO 7. Merenkululaitoksen väylänpitotoiminnolle kohdistetut henkilöstö- ja muut kulut, pääomakustannukset ja kustannukset yhteensä, investointimenot, henkilötyövuodet ja väyläkilometriä määrä vuosina 2002–2008.

| 1 000 € | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Henkilöstökulut 1) | 16301 | 16596 | 13901 | 14029 | 13960 | 14062 | 14400 |
| Muut kulut | 9936 | 10257 | 13685 | 12685 | 13083 | 14717 | 15630 |
| Pääomakustannukset | 22475 | 21010 | 21351 | 19041 | 17138 | 19208 | 22208 |
| Kustannukset yhteensä | 48712 | 47863 | 48937 | 45755 | 44181 | 47987 | 52238 |
| Mom. 21 investoinnit | 7337 | 10934 | 7289 | 2075 | 1958 | 4891 | 6224 |
| Suuret hankkeet 2) | 2980 | 1680 | 476 | 3081 | 9341 | 5619 | 2172 |
| Henkilötyövuodet | 451 | 444 | 368 | 355 | 346 | 331 | 314 |
| Väyläkilometrit | 15546 | 15672 | 16100 | 16192 | 16312 | 16263 | 16183 |

1) Ei sisällä työllisyysmomenteilta palkattua henkilöstöä.

2) Vuosaaren meriväylän menot eivät sisälly tähän.

Merenkululaitoksen vuotuisissa toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä on esitetty myös talvimerenkulun avustamistoiminnolle kohdistetut henkilöstö- ja muut kulut, pääomakustannukset ja kustannukset yhteensä, investointimenot, henkilötyövuodet ja jäänmurtajien toimintapäivät vuosina 2002–2008. Taulukko 8 sisältää vuoteen 2004 asti Merenkululaitoksen sekä tilaaja- että tuotantoyksiköiden kulut, kustannukset ja henkilötyövuodet. Vuodesta 2004 lähtien toiminnan kustannukset koostuvat lähinnä Merenkululaitoksen ulkopuolelta ostetuista palveluista.

TAULUKKO 8. Merenkululaitoksen talvimerenkulun avustamistoiminnolle kohdistetut henkilöstö- ja muut kulut, pääomakustannukset ja kustannukset yhteensä, investointimenot, henkilötyövuodet ja jäänmurtaajien toimintapäivät vuosina 2002–2008.

| 1 000 € | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Henkilöstökulut 1) | 11770 | 14586 | 667 | 206 | 241 | 216 | 228 |
| Palvelujen ostot ja muut kulut | 8416 | 15388 | 33676 | 31552 | 31554 | 26484 | 22322 |
| Pääomakustannukset | 17238 | 15808 | 6 | 4 | 19 | 17 | 17 |
| Kustannukset yhteensä | 37424 | 45782 | 34349 | 31762 | 31614 | 26717 | 22567 |
| Mom. 21 investoinnit | 686 | 1092 | 21 | 0 | 50 | 29 | 12 |
| Alusten hankinta | 10280 | 7420 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Henkilötyövuodet | 262 | 297 | 3 | 3 | 4 | 3 | 3 |
| Toimintapäivät | 655 | 1092 | 726 | 517 | 710 | 550 | 282 |

1) Ei sisällä työllisyysmomenteilta palkattua henkilöstöä.

Merenkululaitoksessa on viime vuosina noin viiden vuoden välein laadittu vesiväylänpidon pitkän aikavälin suunnitelmia. Vuonna 2002 laaditun vesiväylänpidon suunnitelman 2003–2012 mukaan Merenkululaitoksen varsinaisen väylänpidon menot ilman jäänmurtoa ja merenmittausta olivat vuonna 2001 noin 36 miljoonaa euroa. Tästä kunnossapidon osuus oli 11,88, väylänhoidon 15,12, nimettyjen kehittämishankkeiden 1,44, pienten kehittämishankkeiden 2,88 ja kanavien käytön 4,68 miljoonaa euroa.

Suunnitelman mukaan pelkkä väyliä kunnan säilyttäminen vaatii vuosittain noin 2,5–3,0 miljoonaa euroa vuosina 2003–2007. Tällöin kunnossapitoon voitaisiin käyttää 13,0–13,5 miljoonaa euroa, mikä on suunnitelmassa katsottu riittäväksi. Vuodeksi 2002 on ilmoitettu saadun talousarviossa tähän tarkoitukseen 2,5 miljoonaa euroa lisävaroja.

Toisen Merenkululaitoksen asiakirjan mukaan⁹⁸ varsinaisen väylänpidon menot ilman jäänmurtoa ja merenmittausta olivat vuonna 2002 noin 35 miljoonaa euroa, josta kunnossapidon osuus oli 11,5, väylänhoidon 15, nimettyjen kehittämishankkeiden 2,5, pienten kehittämishankkeiden 1,5 ja kanavien käytön 4,5 miljoonaa euroa. Kunnossapitoon ei tämän mukaan siis ollut saatu vielä vuonna 2002 lisävaroja. Kun taulukosta 7 lasketaan yhteen henkilöstökulut, muut kulut, momentin 21 investoinnit ja suuret

⁹⁸ Merenkululaitoksen muistio esityksestä ministerityöryhmälle 2003.

hankkeet, saadaan summaksi 36,554 miljoonaa euroa. Tämä poikkeaa hieman esitetystä noin 35 miljoonasta eurosta.

Merenkululaitoksen vuonna 2002 laaditussa pitkän aikavälin suunnitelmassa (PTS) esitetään väylien syvyyksien palauttamiseen ja turvallisuuden parantamiseen 2 miljoonan euron vuotuista määrärahalisäystä vuosina 2003–2008.

Suunnitelmassa on lausuttu, että kauppamerenkulun väylien kunnossapito katetaan väylämaksuilla. Jos väylien kunnossapitokustannukset nousevat, vähentävät ne samalla liikkumavaraa uusille väylähankkeille. Rannikon kauppamerenkulun väylien ylläpitoon on käytetty vuosittain noin 16,6 miljoonaa euroa. Merenkululaitoksen kunnossapito-ohjelman mukaan vuosiksi 2003–2008 suunnitellut kunnossapitokustannukset ovat 2 miljoonaa euroa aikaisempaa korkeammat. Näinä vuosina tehdään madaltuneiden väylien syvyyden palauttavia kunnossapitoruoppauksia. Lisäksi vuosina 2003–2008 tehdään pieniä kehittämishankkeita, jotka sisältyvät edellä mainittuun kunnossapitokustannusten lisäykseen.

Asiakirjasta jää epäselväksi, millaisia väylänpidon menoja tai kustannuksia esitetään kasvatettavaksi vuosina 2003–2008 ja miten paljon ne muuttuisivat vuoden 2002 tasosta.

Merenkululaitoksen vuonna 2006 laaditun viimeisimmän väylänpidon pitkän aikavälin suunnitelman mukaan väylien hoidon ja kunnossapidon menot ml. korvausinvestoinnit ovat olleet noin 23 miljoonaa euroa. Väylänpidon menot mukaan lukien investoinnit olivat vuonna 2005 yhteensä 30,6 miljoonaa euroa. Luku ei sisällä väylien merenmittausta, jäänmurtoa eikä liikenteen ohjausjärjestelmää (VTS). Väylänpidon menot olisivat siten tämän perusteella laskeneet selvästi vuosien 2001–2002 tasosta. Kun edellä esitetystä taulukosta 7 lasketaan yhteen henkilöstökulut, muut kulut, momentin 21 investoinnit ja suuret hankkeet, saadaan summaksi 31,87 miljoonaa euroa. Tämä poikkeaa hieman väylänpidon pitkän aikavälin suunnitelmassa esitetystä 30,6 miljoonasta eurosta.

Eräässä asiakirjassa on ilmoitettu Merenkululaitoksen käyttäneen perusväylänpitoon (väylästäön ylläpitoon ja hoitoon) vuonna 1996 (vuoden 2006 hintatasossa) 28,1 miljoonaa euroa ja 22,6 miljoonaa euroa vuonna 2006 eli noin 20 prosenttia vähemmän.⁹⁹

Merenkululaitoksen vuoden 2006 tilinpäätösasiakirjassa ei ole käytetty selkeästi väylänpidon meno -käsitettä vaan lähinnä kustannus-käsitettä.¹⁰⁰

⁹⁹ *Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012* s. 18.

¹⁰⁰ *Vuosien 2005 ja 2006 tilinpäätöksissä on tosin väylänpidon toimintamenomomentin bruttokäytöksi sanottu 27,66 miljoonaa euroa.*

Kustannustiedon laskennassa käytettyjä väylänpidon menolukuja ei ole mahdollista nähdä suoraan tilinpäätöksen kustannusluvun muodostumista taulukosta. Väylänpidon kustannuksiksi on esitetty Merenkululaitoksen vuoden 2006 tilinpäätöksessä 44,2 tai 44,4 miljoonaa euroa.¹⁰¹ Luvut eivät sisällä talvimerenkulun avustamisen, merenmittauksen ja liikenteen ohjauksen kustannuksia.

Vesiväylänpidon kustannukset olivat erään toisen Merenkululaitoksen julkaisun mukaan (taulukko 9¹⁰²) vuonna 2006 yhteensä 44,3 miljoonaa euroa ja kokonaismenot investoinnit mukaan lukien 38,3 miljoonaa euroa. Investointikustannuksia ja -menoja ei ole tässä julkaisussa eritelty ylläpito-, korvaus-, laajennus- ja uusinvestointeihin muiden väylävirastojen tapaan, joten taulukon lukujen perusteella ei saa muihin väylävirastoihin vertailukelpoista kunnossapidon meno- tai kustannuslukua.

¹⁰¹ S. 24 ja 25.

¹⁰² Väylätselvitys versio 0.61/28.12.2007 s. 7. Merenkululaitos.

TAULUKKO 9. Vesiväylänpidon kustannukset ja menot vuonna 2006.

| Vuosi 2006 | Kulutus- menot A | Sisäiset menot B | Pääoma- kust. C | Kustannuk- set yhteensä A+B+C | Investoinnit D | Menot yhteensä A+B+D |
|-------------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------------------|-------------------|----------------------------|
| VÄYLÄNPITO | | | | | | |
| RANNIKKO | | | | | | |
| – kauppa- merenkulku | 11 999 254 | 902 110 | 9 701 484 | 22 602 848 | 10 531 091 | 23 432 455 |
| – muu vesiliikenne | 2 049 839 | 181 296 | 1 065 914 | 3 297 049 | 10 266 | 2 241 401 |
| VÄYLÄNPITO | | | | | | |
| SISÄVEDET | | | | | | |
| – kauppa- merenkulku, väylät | 1 941 154 | 43 902 | 972 974 | 3 001 434 | 165 985 | 2 151 041 |
| – kauppa- merenkulku, kanavat | 4 430 152 | 95 855 | 1 896 259 | 6 540 988 | 94 162 | 4 620 169 |
| – muu vesiliikenne | 2 603 768 | 63 804 | 1 151 637 | 3 819 209 | 272 727 | 2 940 299 |
| – muu vesiliikenne, kanavat | 2 677 992 | 54 647 | 2 350 587 | 5 083 226 | 225 232 | 2 957 871 |
| YHTEENSÄ | 25 702 159 | 1 341 614 | 17 138 855 | 44 344 754 | 11 299 463 | 38 343 236 |

Kun taulukosta 7 lasketaan yhteen henkilöstökulut, muut kulut, momentin 21 investoinnit ja suuret hankkeet, saadaan summaksi 38,342 miljoonaa euroa. Tämä on suunnilleen sama luku kuin taulukon 9 menoluku 38,343 miljoonaa euroa.

Erään Merenkululaitoksen julkaisun mukaan Merenkululaitoksen toimintamenot olivat 100,2 miljoonaa euroa vuonna 2007.¹⁰³ Tästä väylänpidon osuus oli 32,6, talvimerenkulun 26,7, meriliikenteen ohjauksen 8,8, merikartoituksen 10,4 ja muiden tehtävien 21,7 miljoonaa euroa. Kun taulukosta 7 lasketaan yhteen henkilöstökulut, muut kulut, momentin 21 investoinnit ja suuret hankkeet, saadaan summaksi 39,289 miljoonaa euroa. Tämä poikkeaa selvästi esitetystä 32,6 miljoonasta eurosta.

¹⁰³ *Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008.*

Tarkastuksen aikana on saatu selvityksiä, miten Merenkululaitos on kirjanpidon tapahtumatiedoista laskenut tilinpäätöksessä ilmoitetut väylänpidon kustannustiedot.¹⁰⁴ Merenkululaitoksessa on tilikartta, jossa on muun muassa Merenkululaitoksen pää- ja osatehtävien mukainen tilijaottelu. Tämän jaottelun perusteella kirjanpidon menot ja tulot kohdistetaan Merenkululaitoksen eri tehtäville.

Merenkululaitoksen tilikartassa väylänpito on nimetty yhdeksi päätehtäväksi. Tälle suoraan kohdistetut menot eivät kuitenkaan yhteenlaskettuna vastaa kokonaan väylänpidosta aiheutuvia menoja yleisesti käytetyn väylänpito-käsitteen mukaisesti, vaan kokonaiskuvan saamiseksi tulisi ottaa mukaan myös eräitä muiden tilikartan mukaisten päätehtävien menoja. Merenkululaitoksen tilikartan jaottelu on tehty lähinnä Merenkululaitoksen erinimisille organisaatioyksiköille kohdistettavia tapahtumia varten. Väylänpito-nimisen yksikön lisäksi eräät muutkin Merenkululaitoksen organisaatioyksiköt tekevät väylänpidoksi katsottavia tehtäviä yleisesti käytetyn väylänpito-käsitteen perusteella.

Jotkin tilikartan jaottelemista tehtävistä ovat eri tehtäville yhteisiä, koska kaikkia tilitapahtumia ei voida heti täsmällisesti kohdistaa eri tehtäville. Tilikartassa on tätä varten esitetty myös näiden tehtäväluokkien mukaisten menojen kohdentaminen laskennallisesti tietyin prosenttiosuuksin toisille tehtäville. Tällaisia menoja ovat esimerkiksi väylänpidon yhteisten tehtävien ja väylätoiminnan kehittämisen menot sekä liikenteen ohjauksen ja telematiikan menot.

Merenkululaitos on tehnyt kustannusten laskentaa kirjanpidon menotietojen pohjalta taulukkolaskentaohjelmalla. Laskennassa on useita vaiheita. Tarkastuksessa jouduttiin resurssisyiden vuoksi tyytymään hyvin suppeaan otantaan väylänpidon kustannuslaskennan tarkistuksessa.

Merenkululaitoksen laskentataulukon tietojen perusteella saadaan vuonna 2007 väylänpito-päätehtävälle kirjattujen kulutusmenojen yhteismääräksi 28,15 miljoonaa euroa ja investointimenojen yhteismääräksi 10,51 miljoonaa euroa¹⁰⁵ eli yhteensä menoiksi 38,66 miljoonaa euroa. Tämä poikkeaa hieman taulukon 7 tietojen perusteella saadusta luvusta. Kun otetaan huomioon tälle tehtävälle kirjatut poistot 12,71 miljoonaa euroa ja laskennalliset korot 6,49 miljoonaa euroa sekä jätetään investoinnit pois, saadaan väylänpito- päätehtävälle kirjatuiksi kustannuksiksi 47,35

¹⁰⁴ Merenkululaitoksen tilinpäätös 2007 s. 27.

¹⁰⁵ Vuosaaren meriväylän menot eivät sisälly tähän, koska niillä on eri rahoitusmomentti. Vuosaaren meriväylän rakentamiskustannukset ovat noin 12 miljoonaa euroa, ja ne rahoitetaan puoliksi valtion ja Helsingin kaupungin kesken.

miljoonaa euroa.¹⁰⁶ Merenkululaitoksen tilinpäätöksessä 2007 on luku 47,987 miljoonaa euroa.

Merenkululaitoksen tilikartassa ei ole väyläkohtaista menojen erittelymahdollisuutta. Myöskään muuta väyläkohtaisten kustannusten laskentaa ei ole käytössä. Merenkululaitoksen väylänpidon tietojärjestelmässä, Reimarissa, jokaisella noin 30 000:lla väylien turvalaitteella on oma numero. Myös kaikilla väylillä on oma numeronsa. Jotta voitaisiin laskea esimerkiksi väyläkohtaiset toteutuneet väylänpitokustannukset, pitäisi kaikki turvalaitteisiin kohdistuneet työt kohdentaa turvalaittekohtaisesti. Merenkululaitoksella ei ole vastaisuudessa omia resursseja väylänpitotöiden tekemiseen, vaan se tilaa työt ulkopuolelta sopimusten perusteella. Kaikkia töitä ei ole järkevää ja taloudellista tilata turvalaite- tai väyläkohtaisesti vaan suurempina kokonaisuuksina. Käytännössä työn tekijän pitäisi tällöin esittää arvio menojensa tai kustannustensa kohdentumisesta turvalaite- ja väyläkohtaisesti.

Merenkululaitoksen väylänhoitotiimi on pohtinut väyläkohtaisten kustannusten laskentaa ja päätyntyn siihen, että väylänpitokustannuksia tulisi laskea tai arvioida väyläaluepinta-alan, turvalaitteiden lukumäärän ja väyläkilometrien perusteella. Väylänhoitotiimi on pohtinut koekohteita, joiden väyläkohtainen kustannus laskettaisiin.

Merenkululaitoksen mukaan lukujen vertailussa on otettava huomioon, että eri selvitykset palvelevat eri tarkoituksia. Väylänpitotoimintaa kuvataan räätälintyönä muun muassa toiminnan suuruusluokan kuvaamiseksi rahamääräisinä eri jaotteluin. Tähän liittyy aina erilaisia eri jaotteluiden jyvityksiä ja arvioita. Vesiväyliä kehittämissuunnitelmissa väylänpitoa koskevat menoluvut ovat suuruusluokka-arvioita, ja ne perustuvat lähtökohdiltaan Merenkululaitoksen tehtävittäisiin kustannustaulukoihin. Edellä mainitut pienehköt poikkeamat voivat johtua muun muassa pyöristyksistä, sisäisten menojen käsittelystä ja investointien määrittelyistä.

Yhteenvetoa

Vesiväylänpidon vuotuisista menoista ja kustannuksista on esitetty eri lähteissä hieman erilaisia lukuja. Käytettyjen lukujen ja käsitteiden vaihtelevuuden vuoksi on vaikea saada yksiselitteistä kuvaa Merenkululaitoksen viime vuosien suunnitelmien mukaisista väylänpidon eri osa-alueiden rahoitustarpeista ja osa-alueiden rahoituksen toteutumasta. Merenkululaitoksen tilinpäätöksessä olevan väylänpidon kustannustiedon ja sen taustalla olevan menotiedon välinen yhteys ei ole läpinäkyvä. Merenkululaitok-

¹⁰⁶ *Työllisyys- ja EU-varat yhteensä 138 155 euroa on jätetty tästä pois.*

sen tilikartan mukaisten kirjanpidon tapahtumien perusteella tehtävä väylänpidolle kohdistettujen menojen ja kustannusten laskenta on suhteellisen monimutkainen prosessi. Merenkululaitoksen tilikartassa ei ole väyläkohtaista menojen erittelymahdollisuutta.

Merenkululaitoksen väylänpidon kustannuslaskentaa tulisi pyrkiä selkeyttämään, ja laskentaperiaatteiden tulisi olla vertailukelpoisia muiden väylien vastaavaan väylänpitokustannusten laskentaan. Vesiväylänpidon vuotuisista menoista tulisi olla nykyistä helpommin saatavissa tietoja yleisesti käytetyn väylänpito-käsitteen mukaisesti.

3.4 Vesiväyläverkon kunnossapidon tavoitteiden toteutuminen

3.4.1 Vesiväyläverkon palvelutaso ja kunto

Vesiväyläverkon palvelutasoa voi ajatella kuvaavan toisaalta väylien kokonaismäärä ja toisaalta väylien sellaiset ominaisuudet, jotka vaikuttavat käyttäjille tarjottavaan palvelutason. Merenkululaitoksessa on ollut käytössä eri aikoina väyläluokituksia, jotka sisältävät väylien palvelutason luokittelun lähinnä pääasiallisen käyttötarkoituksen ja kulkusyvyyden perusteella. Viime vuosina talvimerenkulun avustamisessa on ollut käytössä ylätasolla pääpiirteittäin samantyyppinen palvelutaso kuvaava kriteeristö.

Taulukossa 10 on vertailu Merenkululaitoksen vesiväylien jakautumisesta tiettyihin väyläryhmiin vuosina 1995 ja 2006. Merenkululaitoksen vastuulla oleva väyläkilometrien kokonaismäärä on vuosina 1995–2006 hitaasti kasvanut. Tänä aikana eri väyläryhmien välillä on ollut merkittäviä muutoksia. Ne johtuvat osittain väyläluokituksen muutoksista vuosina 2001–2003. Tätä aikaisemmin väylät jaettiin kauppamerenkulun väyliin, jos niiden kulkusyvyys oli neljä metriä tai sen yli ja muihin väyliin (matalaväyliin), jos kulkusyvyys oli alle neljä metriä. Edelleen tämän jaon mukaiset väylät eriteltiin rannikon väyliin ja sisävesiväyliin. Uudessa luokituksessa väylät jaetaan kauppamerenkulun väyliin ja muihin väyliin niiden todellisen käytön eikä pelkän kulkusyvyyden perusteella. Lisäksi nämä pääryhmät jaetaan niiden liikenteellisen merkityksen perusteella useampaan ryhmään, yhteensä kuuteen väyläluokkaan (VL1–VL6). Taulukossa 10 on vertailun vuoksi käytetty samaa väyläjaottelua vuoden 1995 ja 2006 tiedoissa.

TAULUKKO 10. Merenkululaitoksen vesiväylien jakautuminen tiettyihin väyläryhmiin vuosina 1995¹⁰⁷ ja 2006¹⁰⁸.

| Väyläryhmän sisältökuvaus | Väyläryhmän pituus yht. km v. 1995 | Väyläryhmänpituus yht. km v. 2006 |
|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Rannikon kauppamerenkulun väylät | 4 300 | 3 310 |
| Rannikon matalaväylät | 3 500 | 4 964 |
| Saimaan syväväylät | 775 | 764 |
| Sisävesien matalaväylät | 5 345 | 7 274 |
| Yhteensä | 13 920 | 16 312 |

Merenkululaitoksen tulosohjauksessa ja eräissä muissakin asiakirjoissa on käytetty vuodesta 2002 lähtien huonokuntoiset tai vajaakuntoiset väylät -käsitettä vähän samaan tapaan kuin muissa väylävirastoissa.¹⁰⁹

Merenkululaitoksen raportin¹¹⁰ mukaan huonokuntoisia kauppamerenkulun väyliä oli vuoden 2002 lopussa yhteensä 925 kilometriä. Muun muassa Tornion ja Vaasan väylien kulkusyvyyttä on jouduttu madaltumien takia pienentämään. Madaltumishaittaa on tämän lisäksi ollut muun muassa Oulun, Kihti–Maarianhamina ja Kupeli–Tahkoluoto-väylillä sekä sisävesillä muun muassa Jyväskylän Äijälänsalmessa. Muun muassa lukuisissa majakoissa ja muissa kiinteissä turvalaitteissa sekä uitto- ja kana-varakenteissa on ollut rakenteiden peruskorjaustarvetta.

Merenkululaitoksen tilinpäätöksen 2007 mukaan huonokuntoisten kauppamerenkulun väylien pituus on vähentynyt vuosina 2002–2007 tasisesti 531 kilometriin. Vuoden 2008 lopussa se oli tilinpäätöksen mukaan 553 kilometriä. Kasvu on kuitenkin niin vähäistä, että se ei vielä muuta paranevaa kokonaiskuvaa tarkasteltaessa koko ajanjaksoa. Muiden kuin kauppamerenkulun huonokuntoisten väylien määrän kehittymistä ei ole tuotu esiin Merenkululaitoksen tilinpäätöksissä. Tarkastusajankohta-

¹⁰⁷ Merenkululaitoksen vuositilasto 1995 s. 18.

¹⁰⁸ Merenkululaitoksen vuositilasto 2006 s. 12.

¹⁰⁹ Merenkululaitoksen tilinpäätös 2006 s. 14–15. Meri- ja sisävesiväylien kehittämissuunnitelma 2007–2016 s. 21.

¹¹⁰ Merenkululaitoksen muistio esityksestä ministerityöryhmälle 2003.

na muiden kuin kauppamerenkulun huonokuntoisiksi luokiteltujen väylien pituus oli 1 021 kilometriä. Luku on selvästi suurempi kuin kauppamerenkulun väylillä.

Merenkululaitoksen vesiväylien turvalaitteiden kokonaismäärä on kasvanut hitaasti ja tasaisesti aikavälillä 1995–2007. Se oli 24 723 vuonna 1995 ja 25 330 vuonna 2007. Erityyppisten turvalaitteiden tilastoidut lukumäärät eivät ole vertailukelpoisia koko aikavälillä 1995–2007, koska tilastointijaottelua on muutettu vuonna 2003. Vuonna 1996 kalastusseurojen ylläpitämät kalastusloistot päätettiin ottaa Merenkululaitoksen ylläpidettäväksi. Niitä oli 60.

Turvalaitteiden palvelutaso on parantunut, koska Merenkululaitoksen merenkulutilastojen lukujen perusteella valaistujen turvalaitteiden lukumäärä on vähän kasvanut ja koska joitakin turvalaitetyyppejä on muutettu aikaisempaa paremmiksi (esim. loistoja ja tutkamajakoita on muutettu kaasu- tai paristokäyttöisistä aurinkokäyttöisiksi). Merenkululaitoksesta saadun tiedon perusteella väylien ylläpidon ja kanavien käytön kustannuksia pyritään vastaisuudessa pienentämään niin, että siirrytään vähemmän huoltoa vaativiin turvalaitteisiin ja kehitetään turvalaitteiden kaukovalvontajärjestelmää. Pilot-järjestelmä pyritään asentamaan vähintään 20 valitulle turvalaitteelle. Pilot-projektin kestoksi on kaavailtu 2 vuotta, jonka jälkeen kaikki sähköistetyt turvalaitteet vaiheittain liitettäisiin järjestelmään vuoteen 2011 mennessä. Myös itse itseään valvovia (esim. valojen toiminta ja sijaintipoikkeama) väylämerkkejä on sanottu kokeiltavan.

Asiakirjojen mukaan TE-keskuksen rahoituksen avulla valmistuivat kesällä 2002 Nilsiän vesireittiin kuuluvat Karjalankosken ja Juankosken sulkukanavat, joten Merenkululaitoksen kanavasulkujen määrä nousi tuolloin 29:stä 31:een. Merenkululaitoksen vuoden 2003 toimintakertomuksessa on mainittu, että laitoksen vastuulla olevaan kansallisomaisuuteen on tullut tilikaudella muun muassa Jakokosken kanava ja Saarikosken museokanava. (Jakokoski on ollut kuitenkin vuonna 2002 arvostamatta kansallisomaisuudessa.) Merenkululaitoksen vuositilastossa 2006 on mainittu, että kanavaverkostoon kuuluvat nyt myös Kuivataipaleen ja Saarikosken museokanavat, jotka ovat veneilijöiden käytössä. Kanavien sulut on muutettu viime vuosina itsepalvelu- ja kaukokäyttöjärjestelmien perusteella toimiviksi. Merenkululaitoksen vastuulle siirrettiin vuonna 2005 Tiehallinnolta laiva- ja uittojohteita noin 1,5 miljoonan euron arvosta.

Merenkululaitoksen vuositilastojen mukaan laitos on rakentanut ja kunnostanut vuosina 1995–2002 lukuisia kalasatamia, saariston yhteysliikennelaitureita ja sisävesien matkustajalaitureita sekä viranomaissatamia itselleen ja merivartioasemille. Tämä määrä on kuitenkin ilmeisesti ollut riittämätön, sillä edellä kohdassa 3.1.2 on käsitelty valtion eri aikoina ra-

kentamien laitureiden inventointitarpeita ja näiden laitureiden tulevia korjaustarpeita.

Aikavälillä 1995–2007 on myös rakennettu ja otettu käyttöön uusia vesiliikenteen apuvälineitä sekä liikenteen tieto- ja ohjausjärjestelmiä (DGPS-, VTS- ja AIS-asemien ja tukiasemien verkko sekä PortNet ja GOFREP).

Yhtenä väylien laadullisena kriteerinä on asiakirjoissa käytetty käsitettä Navi-kriteerit täyttävät väylät. Tarkoituksena on kasvattaa vähitellen tällaisten väylien osuutta. Navi-kriteerit täyttävien väylien tulostavoitteita ei ole saavutettu joka vuosi. Asiakirjoissa on esitetty tähän syinä ainakin riittämättömät resurssit ja Navi-kriteerien muuttuminen vuonna 2005. Kaiken kaikkiaan nämä kriteerit täyttävien väylien osuus on kuitenkin kasvanut vähitellen tasaisesti. Kaikkien kauppamerenkulun väylien ennakoidaan täyttävän Navi-kriteerit vuonna 2011.

Merenkululaitoksessa on vuonna 2005 otettu käyttöön uusittu kulkusyvyyssäätö. Siinä kysymys on siitä, että tietyillä, erikseen nimetyillä väylillä voidaan niille merkittävä kulkusyvyyttä tulkita ohjeellisena arvona, josta on mahdollista poiketa aluksen päällikön ja luotsin tapauskohtaisen harkinnan ja olosuhteiden mukaan. Näillä väylillä käyttäjät voivat siten itse viime kädessä päättää, kuinka suurella enimmäissyvyyksellä he väylää käyttävät. Merikartoilla uudistus näkyy siten, että uuden käytännön mukaisilla väylillä myös väylän harausvyvyys (varmistettu vesisyvyys) on merkitty kartalle.

Uusi kulkusyvyyssäätö antaa osaltaan mahdollisuuden hoitaa kuljetukset ja liikenne entistä joustavammin. Toistaiseksi menettely on otettu käyttöön 11 väylällä. Käytäntö laajenee sitä mukaa kuin väyliä ja satamia koskevat aineistot ovat kunnossa ja väylät saadaan uuden merkintätavan mukaisina kartoille. Lopullisessa tilanteessa käytäntö koskee laajimmillaan kaikkia rannikon luotsattavia kauppamerenkulun väyliä.

Uudella käytännöllä ei ole tarkoitus korvata väylien kehittämistä. Sellaisilla väylillä, joilla on syventämistarpeita, voi uusi käytäntö tarjota tapauskohtaisesti mahdollisuuden myöhentää väylän syventämishanketta. Ennen syvennyshankkeen toteutusta ja tietenkin toteutuksen jälkeenkäytäntö mahdollistaa olemassa olevan todellisen syvyyden hyödyntämisen tehokkaammin.¹¹¹

Merenkululaitoksen tavoitteena on sanottu olevan myös parantaa merenmittaustietojen laatutasoa ja kattavuutta kasvavia asiakastarpeita vastaavasti ja yleistä kansainvälistä kehitystä ja vaatimustasoa noudattaen.¹¹²

¹¹¹ *Meri- ja sisävesiväylien kehittämisohjelma 2007–2016 s. 16.*

¹¹² *Merikartoitusohjelma 2005–2015. Merenkululaitoksen julkaisuja 7/2005.*

Merenkululaitoksen mukaan alusliikenteen sujuvuuden näkökulmasta sekä väylien mitoituksen että väylänhoidon tilanne on peruslähtökohdiltaan varsin hyvä. Väylien puutteellinen mitoitus tai merkintä on hyvin harvoin syynä liikenteen viivytyksiin.¹¹³

Vesiliikenteessä viivytykset johtuvat valtaosin jäänmurron odotuksista, joita taas ei voi resurssien rajallisuuden vuoksi muuttaa vapaasti. Pitämällä aikavälillä tämä on mahdollista, mutta se edellyttää muutoksia jäänmurtoresursseihin ja avustusperiaatteisiin tai kuljetuskalustoon taikka avustettaviin ja käytettäviin talvisatamiin. Tällaisesta tarkastelusta ei tässä tarkastuksessa havaittu yhteiskuntataloudellisia laskelmia.

Vesiväylien väylänpidon onnistuneisuutta ja turvallisuutta ilmentävät osittain muutokset vesiliikenneonnettomuuksien määrissä ja laadussa. Aiheesta on vuosien varrella tehty muutamia tutkimuksia tai selvityksiä. Ne eivät ole täsmällisesti ottaen täysin tarkkoja, eivätkä niiden tiedot ole kaikilta osin vertailukelpoisia. Tässä tarkastuksessa ei käsitelty muuta kuin sellaisia selvityksiä, jotka sisältävät Merenkululaitoksen tietoon tulleet sellaiset vesiliikenneonnettomuudet, joissa yhtenä osapuolena on ollut muu kuin huvivene. Pelkästään huviveneitä koskevat onnettomuudet eivät ole näissä tarkasteluissa mukana. Lisäksi näissä selvityksissä on tehty eräitä muita aineiston rajauksia. Selvitysten perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että merkittyyä väyliä käyttävien huviveneitä suurempien alusten vesiliikenneonnettomuuksien vuotuinen kokonaismäärä näyttää olevan pitkällä aikavälillä vähenevä (1960-luvun puolen välin 85 tapauksesta alle 30 tapaukseen vuonna 2005).

Pääosa tapahtuneista karilleajo-, pohjakosketus- tai yhteentörmäysohnettomuuksista on kirjattu tapahtuneen inhimillisestä virheestä, navigointivirheestä tai muista syistä. Muita syitä ovat esimerkiksi sääolosuhteet, alusten tekniikassa ilmenneet viat ja väylistä aiheutuneet syyt.

Pääosin tai pieneltä osin väylistä johtuvia onnettomuuksia on ollut vähän verrattuna muista syistä johtuneisiin onnettomuuksiin. Osa väylästä johtuneista syistä on ollut sellaisia, joihin on väylänpidon toimin vaikea vaikuttaa. Näitä ovat esimerkiksi alusten yhteentörmäykset jääuomassa tapahtuvassa sivuutuksessa ja peräänajot jäänmurtoavustuksessa. Väylänpidosta johtuvia syitä ovat esimerkiksi virheelliset karttatiedot, sammuneet tai epäsäännöllisesti toimivat väylämerkkivalot, siirtyneet tai puuttuvat väylämerkit sekä väylässä olevat, merkittyä matalammat kohdat. Ajanjaksolla 1982–1994 tapahtui vuosittain keskimäärin kaksi sellaista onnettomuutta, jotka johtuivat väylänpidosta. Ajanjaksolla 1990–2000 on tällai-

¹¹³ *Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008 s. 29.*

sia tapauksia 17 eli keskimäärin 1,5 vuodessa¹¹⁴. Viimeisimmän tutkimuksen¹¹⁵ tarkasteluaikana 2001–2005 tapahtui neljä sellaista onnettomuutta, joiden pää- tai osasyynä oli väylänpito. Tämä tekee keskiarvona alle yhden onnettomuuden vuodessa. Väylänpidosta johtuvien vesiliikenneonnettomuuksien määrä näyttää siis pitemmällä aikavälillä olevan myös vähenemässä.

Yhteenvetoa

Merenkulkulaitoksen vastuulla olevan väyläomaisuuden riittävän kunnossapidon tavoitetasoa ei ole yleispiirteisen tutustumisen perusteella määritelty yksityiskohtaisesti ja selkeästi ylätason asiakirjoissa. Tilanne on sama kuin muussa väylänpidossa, ja sitä on käsitelty jo edellisissä tarkastuksissa rataväylien ja tieväylien kunnossapitotoiminnasta.

Vesiväyläverkon palvelutason ja kunnan toteutumia ei ole viime vuonna kuvattu täysin yksiselitteisesti ja yhdenmukaisesti eri tekijöillä ja tunnusluvulla. Tarkastuksessa käytettävissä olleet tiedot viittaavat kuitenkin siihen, että keskimäärin kauppamerenkulun vesiväylien palvelutaso- ja kuntotilat ovat muuttuneet laadullisesti parempaan suuntaan vuosina 1995–2007.

Kauppamerenkulun ja muiden vesiväylien väyläverkolla on edelleen kuitenkin huonokuntoisiksi päässeitä kohtia ja väyliä, joiden kunnan palauttamisesta alkuperäiselle tasolle tai kunnan ylläpidosta tulisi periaatteessa huolehtia ennen kuin niiden kunnan heikkeneminen ja korjauskustannusten kasvu kiihtyvät. Kaikkien tällaisten kohteiden kunnostuksesta ei ole esitetty yksityiskohtaisia kannattavuustietoja, mutta toisaalta sitä ei voida kohtuudella edellyttääkään sellaisista töistä, joissa on kyse väylien tai turvalaitteiden alkuperäisen tason palauttamisesta. Ennen tällaisten kohteiden kunnostustoimenpiteitä tulisi kuitenkin aina arvioida väylien odotettavissa oleva käyttö- ja liikennetarve laajemmasta näkökulmasta.

¹¹⁴ *Onnettomuusanalyysi 1990–2000 s.17.*

¹¹⁵ *Alusonnettomuusanalyysi 2001–2005 s. 14: "Yhteen onnettomuuteen oli syynä kartassa ollut virhe. Hollantilainen kuivalastialus ajoi karikon yli syvyystietovirheen vuoksi (K68). Vahingot olivat lieviä, lähinnä pintanaarmuja. Väylästä johtuvia syitä oli kolmessa onnettomuudessa. Purjelaiva (koulutusalus) sai pohjakosketuksen navigoidessaan kelluvan merimerkin mukaan (K35). Merimerkki oli siirtynyt jäätälven vuoksi paikoiltaan, osa syynä olikin inhimillinen erehdys, koska kelluvaan merimerkkiin oli luotettu sokeasti. Kahdessa muussa onnettomuudessa oli myös ajettu karille tai saatu pohjakosketus huolimatta lateraalimerkkien noudattamisesta (K7 ja K8). Näissä tapauksissa turvalaitteet ovat saattaneet myös siirtyä paikoiltaan."*

Kunnostus ja kunnossapito on kannattavaa vain, jos väylillä on nähtävissä riittävää käyttötarvetta tai käyttöarvoa. Asiakirjojen mukaan Merenkululaitoksessa on tehtykin viime vuosina tällaista työtä.

Vesiväylien ja väylärakenteiden alkuperäisen tason palauttava tai tasoa ylläpitävä vuotuinen korjaus- ja kunnostustarve on tie- ja rataväyliin verrattuna rahallisesti huomattavasti pienempää. Riittävien varojen saamisessa tällaisiin tarpeellisiksi arvioituihin töihin ei tulisi olla esteitä nykyistenkään rahoituskehysten puitteissa. Korjausvelan poiston rahoituksessa tulisi harkita myös sitä vaihtoehtoa, että velan poisto hoidetaan väylänpidon nykyisellä kokonaisrahoitustasolla siten, että siirretään joidenkin isojen kehittämishankkeiden tai pienten alkuperäistä tasoa selvästi parantavien töiden toteutusta. Vesiväylänpidon rahoitustasoa voidaan tarvittaessa myös kasvattaa väylämaksuilla. Kysymys ei kaiken kaikkiaan ole valtiontaloudellisesti merkittävistä summista. Vesiväylänpidon yhteiskunnallinen merkitys vaikuttaa huomattavasti suuremmalta kuin siihen käytettävät valtion talousarviomäärärahat.

3.4.2 Vesiväyläverkon arvo

Tarkastuksessa ei ilmennyt, että Merenkululaitoksen vesiväylien tasearvoja käytettäisiin konkreettisesti väylien kunnossapidon ohjauksessa. Erään asiakirjan tiedot viittaavat sellaiseen ajattelutapaan väyläinvestointien suunnittelussa ja toteutuksessa, että poistojen määrän väheneminen mahdollistaa lisätä uusia investointeja. Asiakirjan mukaan "Jo tehtyjen väyläinvestointien poistojen väheneminen lähivuosina antaa väylästäön pääomakustannusten osalta mahdollisuudet joko väylämaksun alentamiseen tai uusien väyläinvestointien tekemiseen. (PTS-suunnitelmaa valmistellut) työryhmä on päättänyt työssään ehdottamaan uusia investointeja väylämaksutulojen puitteissa. Budjettiteknisesti uudet hankkeet lisäävät toteutusvuosinaan Merenkululaitoksen menoja, koska valtio rahoittaa hankkeet. Pitkällä aikavälillä valtion menot eivät kuitenkaan lisäänty, koska investointikustannukset peritään takaisin väylämaksussa."¹¹⁶

Taulukkoon 11 on koottu Merenkululaitoksen tilinpäätöksissä ilmoitetut vuotuiset poistot rakenteista sekä ilmoitetut 21-loppuisen momentin ja suurten kehittämishankkeiden investointien vuotuiset määrät. Poistojen yhteenlaskettu määrä vuosina 2002–2008 on ollut 16 miljoonaa euroa suurempi kuin investointien.

¹¹⁶ *Meri- ja sisävesiväylien kehittämisohjelma 2003–2012.*

Merenkululaitoksesta saatujen tietojen mukaan tasearvoja ja poistojen ja investointien suhdetta ei kuitenkaan käytetä osoittamaan korjaus- ja investointitarpeiden suuruutta. Toteutettavaksi esitettävät korjaukset ja investoinnit määritellään muiden seikkojen kuin tasearvojen ja laskennallisten poistojen avulla.

TAULUKKO 11. Merenkululaitoksen tekemät vesiväyläverkon poistot ja investoinnit vuosina 2002–2008.

| Vuosi | Poistot (milj. euroa) | Investoinnit (milj. euroa) |
|----------|-----------------------|----------------------------|
| 2002 | 12,7 | 10,3 |
| 2003 | 12,7 | 12,6 |
| 2004 | 12,4 | 7,7 |
| 2005 | 12,2 | 5,1 |
| 2006 | 11,5 | 11,3 |
| 2007 | 11,4 | 13,3 |
| 2008 | 11,8 | 8,4 |
| Yhteensä | 84,7 | 68,7 |

Taulukkoon 12 on koottu väylävirastojen vuosi- ja toimintakertomusten tasetaulukoissa ilmoitettujen Rakenteet-ryhmän tasearvot vuoden lopussa aikaväliltä 1996–2007. Taulukosta 12 näkyy, että Merenkululaitoksen nämä arvot ovat vain murto-osa tie- ja rataväylien rakenteiden tasearvoista. Tähän vaikuttaa myös se, että valtaosa Merenkululaitoksen vastuulla olevista väylistä ja niiden rakenteista on rakennettu jo kauan ennen kuin valtio otti käyttöön nykymuotoiset tasearvot. Uusia, suhteellisen kalliita vesiväylärakenteita, kuten runsaasti syvennettäviä väyliä, kanavia, patorakenteita ja niiden sulkulaitteita, aallonmurtajia ja majakoita, on rakennettu viime vuosina hyvin vähän Suomessa. Merenkululaitoksen toimintakertomusten liitteissä on lueteltu joukko ennen 1.1.1998 hankittuja majakoita, kanavia ja muita rakenteita, jotka on katsottu kansallisomaisuudeksi ja joille ei ole merkitty lainkaan arvoa taseessa.¹¹⁷

¹¹⁷ Lisäksi Merenkululaitoksen vuoden 2002 toimintakertomuksen mukaan vähennys tasearvossa aiheutuu siitä, että Saaristomeren merenkulupiirissä on luo-

TAULUKKO 12. Tie-, rata- ja vesiväylärakenteiden tasearvot vuosina 1996–2007.

| Väylärakenteiden tasearvo (milj. euroa) | MKL | TIEH | RHK |
|---|-----|--------|-------|
| 31.12.1996 | | 14 543 | 2 208 |
| 31.12.1997 | | 14 482 | 2 186 |
| 31.12.1998 | | 14 473 | 2 207 |
| 31.12.1999 | 211 | 14 305 | 2 245 |
| 31.12.2000 | 205 | 14 357 | 2 222 |
| 31.12.2001 | 222 | 14 138 | 2 231 |
| 31.12.2002 | 214 | 14 089 | 2 239 |
| 31.12.2003 | 212 | 13 964 | 2 176 |
| 31.12.2004 | 202 | 14 087 | 2 344 |
| 31.12.2005 | 199 | 13 964 | 2 282 |
| 31.12.2006 | 188 | 13 778 | 2 554 |
| 31.12.2007 | 190 | 13 507 | 2 683 |
| 31.12.2008 | 191 | 13 552 | 2 697 |

Merenkululaitoksen rakenteiden tasearvot ovat tasaisesti vähentyneet vuosina 2002–2006, minkä jälkeen on ollut hienoinen kasvu vuosina 2007 ja 2008. Tasearvolla ja Merenkululaitoksen toimintakertomuksissa esitetyillä vesiväyläverkon kuntotiedoilla ei näytä olevan selvää loogista riippuvuutta. Merenkululaitoksen toimintakertomusten tulosohjaus-osien tiedot viittaavat vesiväyläverkon kunnan ja palvelutason keskimääräiseen paranemiseen viime vuosina, ja muissa osissa ja asiakirjoissa on kuvattu eri vuosina vesiväyläverkoston kunnan puutteita ja toimenpidetarpeita kytkemättä niitä tasearvon kehitykseen.

Nykyisten Merenkululaitoksen vesiväyliä tasearvojen käyttökelpoisuudessa tilanne näyttää samalta kuin muissa väylävirastoissa.

Viime vuosien hallituksen toimenpidekertomuksissa on esitetty, että liikenneverkkojen arvo tai pääoma-arvo on pystytty pääosin säilyttämään lukuun ottamatta tieverkon arvoa, joka on hieman laskenut. Arvolla ja pääoma-arvolla on toimenpidekertomuksissa tarkoitettu väyliä tasearvoja.

Pääoma-arvon säilyttämistavoite on tarkoittanut valtiolla sitä, että valtion nykyisen kirjanpitokäytännön mukaisten väyliä tasearvot säilytetään entisellä tasollaan. Valtion nykyinen kirjanpitokäytäntö juontaa juurensa valtionhallinnon kehittämisen yleisistä tavoitteista. Valtionhallinnon ke-

vuuttu Degerbyn luotsiasema maa-alueineen sekä Rödhamnin radiomajakkarakennus maa-alueineen Ahvenanmaan maakuntahallitukselle.

hittämisen yhtenä piirteenä oli 1980-luvun lopulta lähtien valtion omaisuuden tuottavuuden parantamisedellytysten luominen siten, että kehitetään omaisuuden hallintaa ja omaisuuskirjanpitoa.

Valtionhallinnon kehittämishankkeissa ei ole määritelty muita mittareita tai tunnuslukuja, joissa väyläomaisuuden tasearvoja käytettäisiin.

Valtion kirjanpitolautakunta antoi 22.11.2004 lausunnon eräistä tieomaisuuden kirjanpitoa koskevista kysymyksistä. Tieomaisuutta oli käsitelty Tiehallinnon kirjanpidossa ja muissa sen laskentajärjestelmissä omaisuuserittäin yhtenä kokonaisuutena erittelemättä yksittäisen tien tai tien osan arvoa. Tieomaisuuden arvo, sen muutokset ja poistosuunnitelman mukaiset poistot oli laskettu omaisuuserittäin kokonaisuutena, eikä niitä ollut kohdistettu yksittäiselle tielle tai sen osalle. Menettelyn perusteena on ollut laskennan tarkoituksenmukaisuus.

Valtion kirjanpitolautakunta katsoi, ettei tierakenteiden erittely käyttöomaisuuskirjanpidossa ole riittävä. Käyttöomaisuuskirjanpitoa tulisi tarkentaa tie- tai tieosakohtaisen käyttöomaisuuskirjanpidon suuntaan. Ennen 1.1.1998 olemassa olleisiin tierakenteisiin voidaan kuitenkin soveltaa kärkeämpää laskennallista menettelyä kuin vuodesta 1998 lähtien hankittuihin tierakenteisiin.

Saatujen tietojen perusteella vesiväylien käyttöomaisuuskirjanpidossa menettely on ollut pitkälti sama kuin tieväylien kirjanpidossa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö pitää valtion kirjanpitolautakunnan lausunnon toteuttamista kaikissa kolmessa väyläverkossa keskeisenä välineenä sille, että väylien suunnitteluun, seurantaan ja taloudellisiin laskelmiin saadaan käyttökelpoisia mittareita.

Tarkastuksen perusteella pelkät tasearvot eivät ota huomioon eri väyläosien liikennetarpeiden ja liikenteen eroja ja niiden muutoksia. Väylästä kannattavin investointitarve ei liikennetarpeen ja liikenteen näkökulmasta välttämättä kohdistu siihen osaan väylästä, joka tehtyjen poistojen ja laskeneen kirjanpitoarvon perusteella olisi uusien investointien tarpeessa.

Kokonaisuuden kannalta on tärkeämpää, että investoinnit kohdistuvat sellaiseen osaan väylästä, johon liikennetarpeiden ja todellisen kuluminen perusteella olisi hyödyllisintä kohdistaa investointeja. On mahdollista, että jonkin väyläosan liikenne- ja investointitarpeet ovat aivan toista luokkaa kuin väylästä kirjanpitoarvo. On myös mahdollista, että jollakin väyläosalla ei ole sen käytön kannalta investointitarvetta, vaikka kirjanpitoarvo olisi nolla tai lähellä nollaa. Tällaisella väyläosalla voi myös olla suhteessa liikennetarpeisiin huomattavastikin enemmän käyttöarvoa verrattuna jäljellä olevaan tasearvoon. Suhde voi myös olla toisin päin. Yksittäisen väyläosan käyttöarvon arvioinnin lopputulokseen vaikuttaa

suuresti valittu näkökulma tai se, miten erilaisia näkökulmia painotetaan. Valtion kokonaistalouden näkökulmasta yksittäisen väylänosan käyttöarvo ei voi olla kovin suuri, jos sillä on käyttöä vain vähäisen paikallisen liikenteen tarpeisiin. Jos tällaisella väylällä on taseessa muihin väyliin verrattuna suuri pääoma-arvo, se voi kuvastaa esimerkiksi investointien epätarkoituksenmukaista kohdentumista kokonaisuuden kannalta.

Väylistä tehtävien poistojen määrä ei muutu automaattisesti, mikäli väyliä pidetään kunnossa ennakoitua paremmin tai huonommin, vaan ainoastaan pitkävaikutteisilla investoinneilla on merkitystä. Tasearvo ei ota huomioon väylien kunnan ja kunnossapidon tavoitetasojen vähittäisiä muutoksia ja olemassa olevan väylästä suhdetta niihin. Tasearvoon olisi tehtävä jatkuvasti vastaavia erillisiä korjauksia, mikäli sen haluttaisiin kuvaavan näitä muutoksia.

Esimerkiksi hypoteettinen väylien ostaja ei ilmeisesti olisi kovin kiinnostunut nykyisen kirjanpidon mukaisesta tasearvosta vaan esimerkiksi uusinvestointiarvosta ja käyttöarvosta. Myös tarkastuksissa tehdyissä haastatteluissa on katsottu, että on olemassa sellaisia järjestelmiä, jotka kuvaavat väyläomaisuutta nykyisiä kirjanpitoarvoja paremmin.

Nykyisiä tasearvoja ja etenkin yhteysvälikohtaisesti eriteltyjä väylänosien tasearvoja voitaisiin käyttää yhtenä tiedon lähteenä esimerkiksi harkittaessa väyläverkon laajuutta sekä suunniteltaessa ja kohdennettaessa investointeja. Tällaisissa tarkasteluissa olisi otettava huomioon tasearvojen rajoitukset ja täydennettävä tarkastelua muiltakin osin.

Raportoinnissa tulisi ottaa huomioon, mitä nykyiset tasearvot kuvaavat ja mitä eivät, ja selvittää täsmällisesti, mitä pelkästään tasearvojen ja poistojen määrän muutoksista voidaan päätellä.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen perusteella Merenkululaitoksen vastuulla olevan vesiväyläomaisuuden kunnossapidon tavoitteita tai tasoa ei ole määritelty yksiselitteisesti ja selkeästi säännöksissä sekä muissa ylätason kannanotoissa ja suunnitelmissa. Tavoitteet ovat olleet yleisluonteisia ja mahdollistavat niiden monenlaisen tulkinnan tarkemmalla tasolla. Osittain tästä johtuu myös se, että vesiväyläverkon kunnossapidon tavoitteiden saavuttamiseen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta. Tarkastuksen päätuloksena oli se, ettei tietoperusta luo riittäviä edellytyksiä sellaiselle ohjaukselle, että vesiväyliä kunnossapidon ohjaus on perustellulla tasolla ja hoidettu tuloksellisesti. Päätulos oli sama kuin edellisessä rataväyliä kunnossapito-tarkastuksessa.

Viime vuosien toimintakertomusasiakirjoista käy ilmi, että huonokuntoisten kauppamerenkulun väyliä määrä on vähentynyt ja Navi-kriteerit täyttävien kauppamerenkulun väyliä määrä hitaasti kasvanut. Nämä tiedot viittaavat siihen, että laadullisesti kauppamerenkulun väyliä kunto ja palvelutaso olisivat muuttuneet parempaan suuntaan. Muiden kuin kauppamerenkulun väyliä tilanne on selvästi huonompi, mutta niidenkin kunnossa on havaittavissa hidasta paranemista.

Vesiväyliä kunnossapidon tavoitteiden yksityiskohtainen määrittely lyhyesti ja selkeästi on kuitenkin vaikeaa, koska kyse on monimutkaisesta ja monitahoisesta toiminnasta, joka muuttuu jossain määrin yleisen yhteiskunnallisen kehityksen myötä. Liikenne- ja viestintäministeriön sekä eduskunnan rooli väylänpidon kokonaisohjauksessa on jäänyt vähäiseksi. Vesiväyliä kunnossapidon tarkemmasta sisällöstä ja tavoitteista on päättänyt käytännössä lähinnä Merenkululaitos.

Vesiväyliä pieniä korjaus- ja kunnostushankkeita on sanottu jatkuvasti olevan enemmän kuin mitä Merenkululaitoksen kohdentamilla määrärahoilla on ollut mahdollista toteuttaa. Tämän lisätarpeen on sanottu kasvaneen selvästi aikaisempiin vuosiin nähden.

Tarkastusvirasto katsoo, että osasyynä tällaiseen lisätarpeeseen ja sen toistumiseen eri aikojen suunnitelmissa on se, että kunnossapidoksi nimettyihin hankkeisiin sisältyy alkuperäisen tason säilyttävien ja palauttavien toimenpiteiden lisäksi myös alkuperäistä tasoa selvästi parantavia toimenpiteitä, kuten vesiväyliä syventämiä, oikaisuja, kaarteiden avartamisia sekä väyläkapeikkojen levennyksiä ja turvalaitteiden tason parantamista. Tällaisilla alkuperäistä tasoa nostavilla toimenpiteillä ei ole luonnollista ylärajaa, joten niitä voidaan aina lisätä kunnossapito- tai perusväylänpito-suunnitelmiin, mikäli hyväksytään se, että ne sisältyvät kunnossapito- tai

perusväylänpito-käsitteen alle. Tämä aiheuttaa sen, että erilaisissa suunnitelmissa voidaan jatkuvasti esittää lisämääräraharavetta perustelemalla sitä huonokuntoisuudella ja kunnan palauttamis- tai parantamistarpeella. Tämä heikentää suunnitelmien ja lisämäärärahaperustelujen selkeyttä ja informaatioarvoa.

Tällaista toimintamahdollisuutta ja muutenkin väylänpidosta saatavan kuvan epätarkkuutta lisää se, että väylänpidon käsitteet ja käytettyjen käsitteiden tarkoitettu sisältö vaihtelevat eri asiakirjoissa. Vesiväylänpitoa ja siihen kuuluvia toimintoja on eritelty ja jaoteltu eri asiakirjoissa keskenään hieman eri tavoilla ja hieman erilaisilla käsitteillä ja termeillä. Tilanne on sama kuin tie- ja rataväylänpidossa. Tarkastuksen aikana saatujen tietojen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö pyrkii vastaisuudessa yhtenäistämään väylänpidossa käytettäviä käsitteitä ja nimikkeitä.

Kovin laajojen ja yksityiskohtaisten väylä- tai väylänosakohtaisten tarkastelujen esittäminen ylätasoin asiakirjoissa vähentäisi näiden suunnitelmien informaatioarvoa päättäjille, koska suunnitelmista olisi vaikeaa ja työlästä saada selville liikenneverkon kokonaiskuva, tavoitteet ja niiden perustelut.

Tarkastusvirasto katsoo, että eduskunnan aidon ohjausvallan parantamiseksi vesiväyläverkon kunnossapitotoiminta tulisi saattaa eduskunnan päättäväksi nykyistä selkeämmässä muodossa tuomalla käsittelyyn siihen vaikuttavat merkittävät ja olennaiset seikat. Olennaisia selvitettäviä asioita ovat esimerkiksi ne, miten olemassa olevan väylästä osat poikkeavat alkuperäisestä kuntotasostaan ja mitä toimenpiteitä ja resursseja tarvitaan alkuperäisen kuntotason palauttamiseksi, sekä ne, vastaavatko väylästä osien ominaisuudet liikennetarpeita ja mitä toimenpiteitä ja resursseja tarvitaan vastaavuuden lisäämiseksi. Väylien alkuperäisen kunnan ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi tehtävät toimenpiteet ja niiden vaatimat resurssit sekä toisaalta alkuperäistä tasoa olennaisesti nostavat toimenpiteet ja niiden vaatimat resurssit tulisi eritellä selkeästi esimerkiksi valtion talousarvioesityksissä momenttiperusteluiden selvitysosassa. Yksittäisiin hankkeisiin voitaisiin edelleen koota näistä molemmista toimenpideryhmistä taloudellisia kokonaisuuksia, mutta näiden kahden toimenpidepääryhmän osuudet toimenpiteissä tulisi olla selvillä nykyistä paremmin. Kunnossapito- tai korjausvelasta puhuttaessa tulisi käydä nykyistä tarkemmin ilmi, millaisista töistä tai hankkeista tämä velka koostuu. Tavoitteena tulisi olla nykyistä selkeämpi kuva siitä, milloin pyritään säilyttämään väylästä alkuperäinen taso ja milloin kohottamaan sitä.

Tämän tarkastuksen päätuloksen tueksi tarkastusvirasto esittää seuraavat yksityiskohtaiset kannanotot.

Väylänpitäjien ja vesiliikenteen kustannusten ja vastuunjako

Vesiväylänpidosta ja vesiliikenteestä aiheutuvat kokonaiskustannukset voivat jakautua jonkin verran eri tavoilla liikennettä harjoittavien ja väylänpidosta vastaavien osapuolten kesken. Liikennöitsijöiden tekemät valinnat alusten koon ja jäissäkulkuominaisuuksien suhteen vaikuttavat suuresti väylänpitäjälle aiheutuviin väylänpito- ja erityisesti talvimerenkulun avustamiskustannuksiin. Tarkastusvirasto katsoo, että uusia, yhteiskunnan kannalta kaikilta vaikutuksiltaan taloudellisempia kustannusten jakoratkaisuja tulisi etsiä. Tällaisista ratkaisuista tulisi laatia avoimet ja yhtenäiset selvitykset ja periaatteet kaikkien osapuolten kesken.

Valtion ja muiden vesiväylänpitäjien vastuulla olevien väylien väylänpidon rajanveto vaihtelee selvästi eri alueilla, eikä tälle jaolle ole aina muita kuin historiallisia perusteita. Rajanvedon muuttamisesta yhtenäisemmäksi on käyty keskusteluja ja Merenkululaitoksen mukaan jo tehtykin uusia sopimuksia. Vesiväylänpitäjien työnjaon selkeyttäminen kaikilta osin saattaa vaatia uusia säännöksiä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tasapuolisuuden vuoksi olisi syytä pyrkiä yhtenäisiin periaatteisiin ja rajanvetoihin. Mahdollisille jäljelle jääville eroille tulisi olla kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet.

Tulosohjaus

Vesiväylänpidon palvelutason tulostavoiteryhmissä ja niiden sisällöissä on tapahtunut muutoksia vuosina 1995–2008. Vesiväyläverkon palvelutasoon ja kuntoon liittyvät tulostavoitteet ovat myös joinakin vuosina muuttuneet. Muutokset vaikeuttavat tulostavoitteiden ja todellisen palvelutason kehittymisen seuraamista. Toisaalta joillakin muutoksilla on voitu parantaa tulostavoitteiden sisältöä ja ohjausvaikutusta. Muutokset sekä eri vuosien tulostavoitteet viittaavat hienoiseen tasonnostotavoitteeseen vesiväylänpidossa aikavälillä 1995–2007.

Vesiväylänpidon palvelutasoon, kuntoon ja turvallisuuteen liittyvät tulostavoitteet on enimmäkseen saavutettu Navi-kriteerit täyttävien vesiväylien osuutta lukuun ottamatta. Kuntoa kuvaavat tunnusluvut ja mittarit viittaavat kauppamerenkulun väylien tason hienoiseen paranemiseen viime vuosina. Toiminnallista tehokkuutta kuvaavat väylänpidon yksikkökustannustunnusluvut ovat tarkemmin tarkasteltaessa vaikeaselkoisia, eikä niillä ole voinut olla käytännössä erityistä ohjausvaikutusta toimintaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että vesiväyläverkon kuntoa tulosohtauksessa ohjaavat tunnusluvut ja mittarit ovat kuvanneet vain osaa vesiväyläverkon kunnosta laajassa mielessä ajateltuna. Nykyisen kaltaisessa tulosohtauksessa tulisi käyttää myös Merenkululaitoksen vesiväyläverkon muiden

tärkeiden osien sekä laitteiden ja varusteiden kuntoa ja toimivuutta kuvaavia tietoja, kuten turvalaitteiden ja liikenteen ohjauksen tietoja, sekä muiden huonokuntoisten väylien kuin kauppamerenkulun väylien määrää. Toisaalta väylänpidon tulosohtaukseen voitaisiin kehittää edellä sanotun perusteella sellaisia mittareita, jotka kuvaisivat nykyistä selkeämmin esimerkiksi edellä mainitulla tavalla väyläverkon olennaisimpia kuntoon liittyviä piirteitä, kuten väylien alkuperäisen tason kuntovajetta ja kuntovajetta johonkin korkeampaan tavoiteltavaan tasoon. Tulosohtauksessa olisi hyvä olla myös sellaisia mittareita, jotka kuvaisivat nykyistä selvemmin, miten vesiväyläverkko onnistuu osaltaan yhteiskunnan liikkumis- ja kuljetustarpeiden tyydyttäjänä.

Kunnossapidon budjetointi

Merenkululaitos on eräissä asiakirjoissaan esittänyt, että vesiväylillä on korjaus- tai kunnossapitovelkaa tai sitä syntyy lisää, koska väylänpitooon ei ole käytettävissä riittävästi varoja. Kyse on eri arvioiden mukaan kuitenkin vain 8–35 miljoonasta eurosta. Merenkululaitoksen mukaan sen viime aikoina esittämästä 12 miljoonan euron lisämäärärahatarpeesta arviolta 7 miljoonaa euroa muodostuu alkuperäistä tasoa palauttavista tai ylläpitävistä töistä ja 5 miljoonaa euroa alkuperäistä tasoa selvästi parantavista töistä.

Tarkastusvirasto katsoo, että vesiväylien korjausvelaksi kutsuttu määrä tulisi eritellä tasoa ylläpitäviin ja sitä parantaviin toimenpiteisiin selkeästi ja avoimesti sekä ilmoittaa niiden vaikutus vuotuiseseen väylänpitobudjettiin. Mikäli kaikkiin esitettyihin kunnossapitotöihin ei ole määrärahoja eikä eri töiden suoritusjärjestyksestä ole tarkempia kannattavuuslaskelmia, väylien alkuperäistä tasoa ylläpitävillä ja palauttavilla korjauksilla tulisi olla etusija alkuperäistä tasoa parantaviin töihin verrattuna. Korjaukset tulisi tehdä ajoissa ennen kuin rakenteiden kunnan huononeminen ja korjauskustannusten kasvu alkavat kiihtyä. Ns. korjausvelan poistamiseksi tulisi harkita myös sellaista vaihtoehtoa, että siirrettäisiin joidenkin isojen kehittämishankkeiden toteutusta. Tämä edellyttää valtion talousarvion vesiväylänpidon eri määrärahojen tarkastelua yhtenä kokonaisuutena ja määrärahaosuuksien muuttamista tämän mukaiseksi. Vesiväylänpidon rahoitustasoa voidaan tarvittaessa myös kasvattaa väylämaksuja korottamalla.

Sisäinen budjetointi- ja laskentamenettely

Vesiväylien kunnossapidon näkökulmasta nykyinen vesiväylänpidon pienenhköjen korjausten ja muiden investointihankkeiden budjetointi- ja töi-

den ohjelmointimenettely ei ole täysin optimaalinen. Budjetoinnissa tulisi päästä siihen, että töiden pitkäjänteistä suunnittelua ja toteutusta varten tarvittavat varat olisivat tiedossa tarpeeksi ajoissa etukäteen.

Tarkastusvirasto pitää nykyistä Merenkululaitoksen tilikartan ja kirjanpidon tilitapahtumien perusteella tehtävää vesiväylänpidon menojen ja kustannusten laskentaa suhteellisen vaikeaselkoisena. Laskentamenettelyn seurauksena saatavaa tietoa on vaikea verrata muihin infra-alan tietoihin ja niiden kehitykseen. Merenkululaitoksen tilikartassa ei ole myöskään mahdollisuutta eritellä menoja ja kustannuksia turvalaite- tai väyläkohtaisesti. Vesiväylänpidon menojen ja kustannusten laskentaa ja sen tavoitteita tulisi näiltä osin selkeyttää ja parantaa.

Tasearvot

Tarkastuksessa ei ilmennyt, että Merenkululaitoksen vesiväyliä tasearvoja käytettäisiin konkreettisesti väylien kunnossapidon ohjauksessa.

Tarkastusvirasto katsoo, että nykyisten vesiväyliä tasearvojen käyttökelpoisuudessa tilanne on Merenkululaitoksessa sama kuin muissa väylävirastoissa. Muutakaan valmista ja käyttökelpoista tietojärjestelmää ei ole väylien kunnan ja kunnossapitotarpeen ilmaisemiseen. Nykymuotoiset tasearvot eivät ole käyttökelpoisia näiden asioiden kuvaamiseen. Laajemmasta näkökulmasta riittävän kuvan saamiseksi väylästä arvon ja hyödyllisyyden kehityksestä ja kunnossapidon sekä investointien riittävästä tasosta tulisi käyttää myös muita tietoja kuin pelkkiä tasearvolukuja.

Viime vuosien hallituksen toimenpidekertomuksissa on esitetty, että liikenneverkkojen arvo tai pääoma-arvo on pystytty pääosin säilyttämään lukuun ottamatta tieverkon arvoa, joka on hieman pienentynyt. Arvolla ja pääoma-arvolla on toimenpidekertomuksissa tarkoitettu väylien tasearvoja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämän tavoitteen hyödyllisyyttä on vaikea nähdä edellä esitetyn tiedon perusteella.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991).

Asetus kanavien ja avattavien siltojen liikennesäännöistä (512/1991).

Asetus merenkululaitoksesta (kumottu) (53/1990).

Asetus merenkululaitoksesta (kumottu) (1249/1997).

Asetus vesikulkuväylien merkitsemisestä (846/1979).

Laki alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta (1121/2005).

Laki merenkululaitoksesta (kumottu) (13/1990).

Laki merenkululaitoksesta (939/2003).

Liikenneministeriön päätös merenkulkupiireistä (kumottu) (92/1990).

Merenkukuhallituksen ja merenkululaitoksen määräykset, päätökset ja ohjeet muun muassa vesikulkuväylien viitoituksesta, vesiliikennemerkeistä ja valo-opasteista.

Meriteiden ja sisävesien sääntökokoelma (lukuisa joukko säännöksiä).

Valtioneuvoston asetus Merenkululaitoksesta (kumottu) (981/2003).

Valtioneuvoston asetus Merenkululaitoksesta (504/2006).

Valtioneuvoston päätös merenkulkupiirien lukumäärästä ja rajasta (kumottu) (246/1998).

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden käyttötavoitteista 30.11.2000.

Vesilaki (264/1961).

Vesiliikennelaki (463/1996).

Väylämaksulaki (kumottu) (1028/1980).

Väylämaksulaki (kumottu) (708/2002).

Väylämaksulaki (1122/2005).

2. Muut kirjalliset lähteet

Aluskustannukset 2006. Merenkululaitoksen julkaisuja 1/2006.

Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008.

Alusonnettomuusanalyysi 2001–2005. Merenkululaitoksen julkaisuja 5/2007.

Eduskunnan kirjelmä 13/2008 vp. valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon johdosta.

Eduskunnan vastaukset valtion talousarvioesityksiin 1995–2008.

Hallituksen strategia-asiakirjat 2004–2006.

Hallituksen toimenpidekertomukset vuosilta 2001–2003. Osa III.

HE 37/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta, laiksi yksityisistä yleisistä satamista ja laiksi kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 66/1996 vp. Hallituksen esitys vesiliikennelaiksi.

HE 38/2002 vp. Hallituksen esitys väylämaksulaiksi.

HE 38/2003 vp. Hallituksen esitys laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta.

HE 150/2005 vp. Hallituksen esitys väylämaksulaiksi.

HE 40/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi Merenkululaitoksesta annetun lain sekä öljysuojarahastosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 93/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi väylämaksulain muuttamisesta.

HE 79/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi väylämaksulain muuttamisesta.

Helsingin kaupunginhallituksen kokouksen esityslista 33/18.9.2006.

Jääluokat ja väylämaksut. VTV:n tarkastuskertomus 144/2007.

Kanavahankkeiden yhteiskuntataloudellinen kannattavuus. Toukokuu 2000. Merenkululaitos.

Kohti älykästä ja kestäväää liikennettä 2025. Liikenne- ja viestintäministeriö, ohjelmia ja strategioita 1/2000.

Liikenne 2030, Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2007.

Liikenneinfran merkitys ja keskeiset haasteet. Taustaselvitys infrafoorumille. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 15/2005.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle. VTV:n tarkastuskertomus 148/2007.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirje 7.5.2008 Dnro 847/42/2008.

Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 13.3.2008.

Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) 2007–2010, 2008–2011 ja 2009–2012.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimintakertomukset ja tilinpäätökset 1995–2007.

Liikenneväylähankkeiden arvioinnin yleisohje. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 34/2003.

Liikenneväylien tila 2002. Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B 10/2003.

Liikenneväyläpolitiikan linjauksia vuosille 2004–2013. Ministerityöryhmän mietintö. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 7/2004.

Liikenteen toimintalinjat 2020. Liikenneministeriön julkaisuja 1997.

Maanteiltä vesiteille. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 47/2001.

Merenkululaitoksen johtokunnan kokouspöytäkirjat 4/2003–7/2008.

Merenkululaitoksen kulkuväylien perustamiskäytäntö. Merenkululaitoksen julkaisuja 9/2007.

Merenkululaitoksen muistio esityksestä ministerityöryhmälle 2003.

Merenkululaitoksen tilasto: Ulkomaan liikennerajoitukset aikana 1989–2007.

Merenkululaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) 2003–2006, 2005–2008, 2006–2009, 2007–2010, 2008–2011 ja 2009–2012.

Merenkululaitoksen tulossopimukset 2002–2008.

Merenkululaitoksen vuosikertomukset, toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 1995–2008.

Merenkululaitoksen vuositilasto 1995.

Merenkulkupoliittinen ohjelma 1994–1996. Liikenneministeriön julkaisuja 43/94.

Merenkulkupoliittinen ohjelma vuosille 1997–1999. Liikenneministeriön julkaisuja 43/97.

Meri- ja sisävesiväylien kehittämishjelma 2003–2012. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 18/2002.

Meri- ja sisävesiväylien kehittämishjelma 2007–2016. Merenkul- kulaitoksen julkaisuja 8/2006.

Merikartoitusohjelma 2005–2015. Merenkul- kulaitoksen julkaisuja 7/2005.

Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta. VTV:n tar- kastuskertomus 43/2003.

Onnettomuusanalyysi 1990–2000. Merenkul- kulaitos.

Paavo Sarkkinen, Timo Rekonen, Seppo Koivupuro: Suomen sisä- vesiväylät, rakentaminen ja kehitys. Multikustannus Oy 2007.

Päijänne–Saimaa-kanava. Työryhmän mietintö 24.6.2004.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Rataväylien kunnossapito. VTV:n tarkastuskertomus 159/2008.

Satama-alueen määrittämisperiaatteet väylänpidon näkökulmasta. Merenkul- kulaitos 2004.

Satamapoliittinen ohjelma 1997. Liikenneministeriön julkaisuja 42/97.

Satamien kehittämishjelma 1995. Liikenneministeriön julkaisuja 28/95.

Suomen ja ulkomaiden välisen meriliikenteen kehitysnäkymät vuo- teen 2030. Merenkul- kulaitoksen julkaisuja 10/2006.

Suomen liikenneinfrastrukturi 2010. Liikenneministeriön julkaisui- ja 15/95.

Suomen liikennejärjestelmä 2020. Liikenneministeriön julkaisuja 9/98.

Suomen liikennejärjestelmän tila. Kansainvälinen vertailu. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 51/2007.

Suomen merenkulun strategia. Ehdotus 2003-2012. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 46/2002.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2007 vp.

Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen. VTV:n tarkastuskertomus 126/2006.

Toimintaympäristön muutosten vaikutukset vesiliikenneinfrastruktuuriin. Liikenneministeriön julkaisuja 7/2000.

Valtakunnallisesti merkittävät maaliikenteen runkoverkot. Työryhmän mietintö. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 43/2006.

Valtion talousarvioesitykset vuosille 1995–2009.

Valtion tilinpäätökset vuosilta 1998–2007.

Valtion tilinpäätöskertomukset vuosilta 2001–2005.

Valtion tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1992.

Veneilyn määrä ja taloudelliset vaikutukset Suomessa. Merenkululaitoksen julkaisuja 5/2005.

Vesiliikenteen aluskohtaisten päästökustannusten yksikköarvot. Merenkululaitoksen julkaisuja 4/2002.

Vesiväylien hankearviointiohje. Merenkululaitoksen julkaisuja 1/2005.

Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle. 27.3.2008. VNS 3/2008 vp.

Vuosaaren satamahanke. VTV:n tarkastuskertomus 15/2001.

Väylästäön kuntokartoitus ja kuntomittarit 23.7.2003. Merenkulkulaitos.

Väylät 2030. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2002.

Väylästäön saneerausperiaatteet. Merenkulkulaitos 2003.

Väylästäöselvitys versio 0.61/28.12.2007. Merenkulkulaitos.

Väylätietojen kuntoonsaattamisprosessi. Yleisohje. Merenkulkulaitos 19.4.2005 versio 1.3.

Yleisten kulkuväylien ylläpito-ohje 19.10.2005. Merenkulkulaitos.

3. Tilastot

Merenkulkutilastot 1995–2007. Merenkulkulaitos.

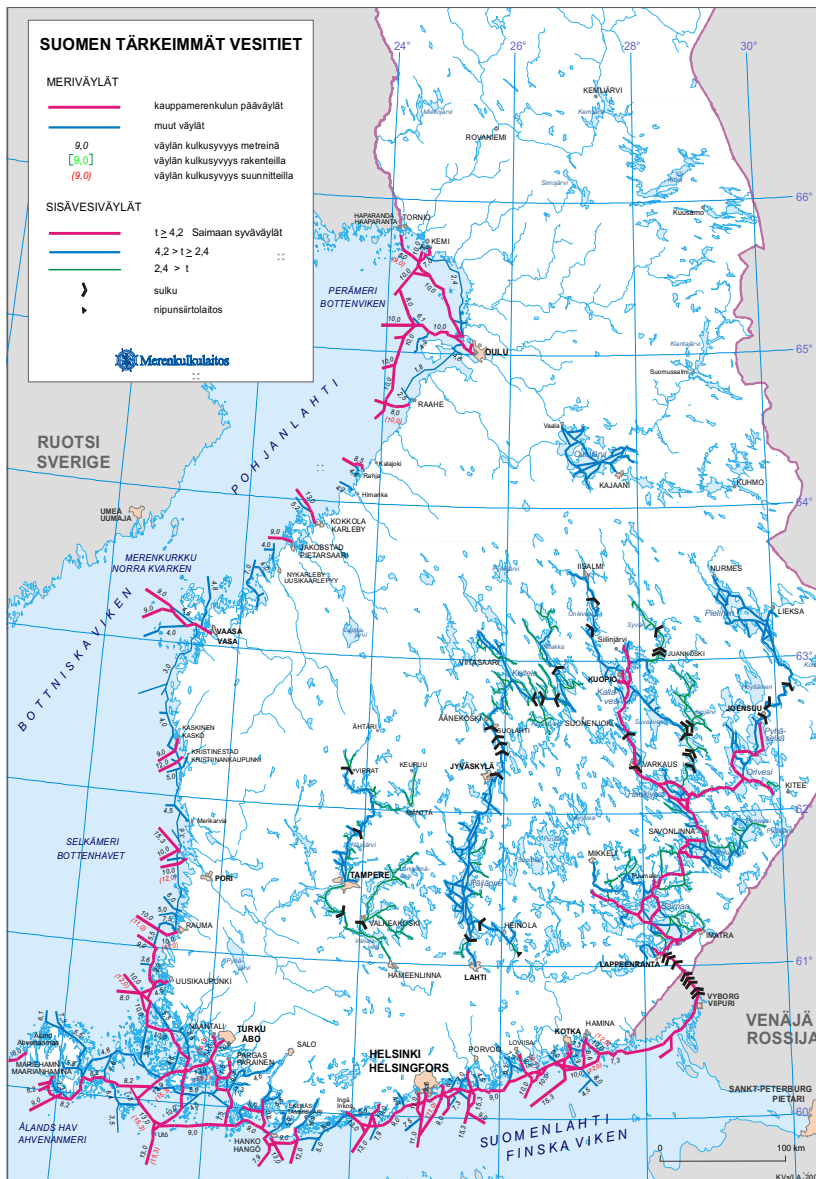
4. Haastattelut

Liikenne- ja viestintäministeriö 8.2.2008 (2 henkilöä).

Merenkulkulaitos 30.1.2008 (2 henkilöä), 20.4.2008 (1 henkilö), 13.5.2008 (1 henkilö), 16.5.2008 (4 henkilöä), 21.5.2008 (1 henkilö), 3.7.2008 (1 henkilö).

Liite

Liite 1. Ote Merenkululaitoksen internet- sivusta.



Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakenerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosojaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*

- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta

- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtioneosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-080-6 (nid.)