

**Teiden kunnossapito
tielaitosuudistuksen
jälkeen**

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 126/2006

Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen



EDITA PRIMA OY


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 374/54/04
23.5.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen teiden kunnossapitoa tielaitosuudistuksen jälkeen koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Tiehallinnolle ja liikenne- ja viestintäministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Ari Hoikkala

Asiasanat:

Liikenne- ja viestintäministeriö, Tiehallinto, tiet, kunnossapito, ylläpito

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	10
1 JOHDANTO	13
2 TARKASTUSASETELMA.....	16
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	16
2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja kysymykset	17
2.3 Tarkastuksen rajaukset.....	17
2.4 Tarkastuksen kriteerit.....	18
2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	18
3 TARKASTUSHAVAINNOT	20
3.1 Valtion tielaitosuudistuksen tavoitteet ja niiden toteutumisen raportointi.....	21
3.1.1 Tavoitteet	21
3.1.2 Uudistuksen toteutuneiden vaikutusten raportointi ...	26
3.1.3 Eduskunnan kannanotot tielaitosuudistuksen selontekoon.....	36
3.2 Tielaitosuudistuksen tavoitteiden toteutumisen arviointia	38
3.2.1 Tielaitosuudistukselle asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen raportoinnin selkeys ja yksiselitteisyys.....	38
3.2.2 Toteutumaraportoinnin tiedonkeruutapa	40
3.2.3 Toteutumaraportoinnin vastaavuus tavoitteisiin nähdessä.....	40
3.2.4 Säästötavoitteiden toteutuminen.....	43
3.3 Teiden kunnossapidon käsitteet ja niiden muutokset.....	45
3.3.1 Teiden kunnossapitoa koskevat säännökset	45
3.3.2 Tienpidon määrä	52
3.3.3 Teiden kunnossapitoon ja sen ohjaukseen liittyvät eräiden nimikkeiden ja käsitteiden muutokset.....	53
3.4 Kunnossapidon rahoitus.....	65
3.4.1 Valtion talousarvio	65
3.4.2 Rahoituksen käyttö tuotenimikkeistön mukaan.....	69

3.4.3	Valtion talousarvion tienpitomäärärahojen jaottelun ja käytösääntöjen arviointia	72
3.5	Kunnossapidon sisällön toteutuma	74
3.5.1	Hoito	74
3.5.2	Ylläpito	81
3.6	Teiden kunnossapitoon liittyvät hankinnat.....	96
3.6.1	Tiehallinnon hankintastrategian mukainen toiminta ja sen riskienhallinta	96
3.6.2	Tarjouskilpailumenettely ja kilpailutilanne	107
3.7	Hankittavien kunnossapitopalvelujen toteutumisen valvonta.....	113
4	TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	122
	LÄHTEET	126

TEIDEN KUNNOSSAPITO TIELAITOSUUDISTUKSEN JÄLKEEN

Tarkastus on kohdistunut Tiehallinnon vastuulla olevan tieomaisuuden kunnossapitotoimintaan. Tarkastuksen tekemiseen on vaikuttanut kunnossapidon suuri rahallinen ja toiminnallinen merkitys tienpidossa, tielaitosuudistus, kunnossapitotoiminnasta annetun kuvan ja siihen liittyvien käsitteiden tietty vaihtelevuus ja epämääräisyys eri kirjoituksissa sekä edelleen osittain riittämättömäksi sanottu valtion rahallinen panostus tieverkon nykyisen kunnon ylläpitämiseksi.

Valtion vastuulla olevien teiden hallinnossa on tapahtunut viime vuosina muutoksia. Tielaitos jaettiin vuoden 2001 alussa kahtia. Toisesta osasta muodostettiin Tiehallinto hoitamaan tienpidon viranomais tehtäviä ja huolehtimaan valtion vastuulla olevasta tieverkosta. Toisesta osasta muodostui Tieliikelaitos. Tielaitosuudistuksesta päätettäessä asetettiin uudistukselle joukko tavoitteita, joiden toteutumisesta valtioneuvosto julkaisi selonteon uudistuksen siirtymäajan jälkeen vuonna 2005. Tässä selonteossa esitettiin uudistuksen sujuneen yleisesti ottaen hyvin ja täyttäneen asetetut tavoitteet.

Tarkastuksessa on pyritty hakemaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten tienpidon uudelleenorganisoinnille asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet?
2. Miten teiden kunnossapito ja sen tavoitteet ovat muuttuneet viime vuosina?
3. Ovatko menettelytavat olleet muutoksessa tarkoituksenmukaisia?

Eduskunta on ohjannut tielaitosuudistusta lähinnä lainsäädännön, valtioneuvoston selonteon ja valtion vuotuisten talousarvioiden perusteella. Tarkastushavaintojen perusteella näyttää siltä, että näissä säännöksissä ja asiakirjoissa olevat tielaitosuudistukselle asetetut tehtävät ja tavoitteet ovat osittain yleisluonteisia ja monitulkintaisia. Esitetyt tavoitteiden toteutumätiedot sisältävät erään tulkinnan näistä tavoitteista ja niiden toteutumisesta. Toisen tulkinnan perusteella

voidaan sanoa, että tavoitteiden toteutumatiiedot eivät kata kaikkia tavoitteita eivätkä ole kaikilta osin riittävän selkeitä ja läpinäkyviä. Monitulkintaisuus aiheuttaa sen, että tienpidon ohjaus on osittain yleisluonteista ja mahdollistaa Tiehallinnolle suuren liikkumavaran käytännön tienpitotoiminnassa.

Tielaitosuudistukselle asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet ainakin siinä mielessä, että entisentasoisen ja -sisältöisen hoidon kustannukset ovat laskeneet selvästi. Hoitoon käytettävä rahamäärä ei ole tämän seurauksena vähentynyt, vaan säästyneet varat on käytetty muun muassa hoidon laatutason nostoon. Laatutason nostosta on päättänyt käytännössä Tiehallinto.

Tienpitoa koskeissa säännöksissä, valtion talousarvioissa, liikenne- ja viestintäministeriössä ja Tiehallinnossa käytössä olleet tienpidon nimikkeet ja käsitteet ovat olleet viime vuosina epäyhtenäisiä ja monimutkaisia verrattuna toisiinsa ja muuhun infrastruktuurialaan, ja niitä on jatkuvasti muutettu. Kunnossapitonimikkeistön ja käsitteiden eroavaisuudet ja muutokset aiheuttavat epätarkkuutta, epätietoisuutta ja vaikeuttavat eri yksiköiden, kunnossapidon toimintojen ja niiden eri vuosien kehityksen vertailtavuutta.

Tienpidon nimikkeistöä ja käsitteistöä tulisi yhdenmukaistaa muun infrastruktuurialan nimikkeistön kanssa tai vaihtoehtoisesti tienpidon nimikkeiden ja käsitteiden suhde muun infrastruktuurialan nimikkeisiin ja käsitteisiin tulisi määritellä kattavasti ja selkeästi. Tienpidossa ja sen ohjauksessa tulisi käyttää yhdenmukaisia, selkeitä ja yksiselitteisiä käsitteitä ja niiden sisältöjä eikä niitä tulisi muuttaa usein.

Valtion viime vuosien talousarvioissa tienpidon ja erityisesti kunnossapidon määrärahojen jako, käytösäännöt ja käytöstä annettu informaatio eivät ole havainnollisia ja selkeitä varsinkaan Tiehallinnon ulkopuolisen kannalta katsottuna. Väylänpitomenojen budjetoinnissa tulisi siirtyä nykyistä selkeämpään ja tarkoituksenmukaisempaan käytäntöön.

Tieliikelaitoksella on edelleen erittäin vahva asema tienpidon markkinoilla. Nimenomaan kunnossapitotoimintaan kuuluvissa hoidon alueurakoissa kilpailutilanne ei ole ollut kovin hyvä. Kilpailun toimivuuden varmistamiseksi Tiehallinnon tulisi aktiivisesti pyrkiä siihen, että nykyistä useammat urakoitsijat osallistuisivat ainakin hoidon tarjouskilpailuihin.

Hankittujen kunnossapitopalveluiden toteutumisen valvonta ei ole yhtä pitkälle kehitettyä kuin hankittavien palvelujen suunnittelu

ja tarjouskilpailumenettely. Tilaajan pistokoevalvontaa tulisi kehittää nykyistä järjestelmällisemmäksi ja läpinäkyvämmäksi.

VÄGUNDERHÅLLET EFTER VÄGVERKSREFORMEN

Revisionen har gällt underhållet av den vägegendom som Vägförvaltningen ansvarar för. Anledningar till att revisionen har utförts har varit underhållets stora ekonomiska och funktionella betydelse för väghållningen, vägverksreformen, vissa variationer och vagheter i den bild som i olika skrivelser getts av underhållsverksamheten och till den anknytna begrepp, samt vidare de framförda uppfattningarna om att statens finansiella insats delvis är otillräcklig för att upprätthålla vägnätets nuvarande skick.

På senare år har inträffat förändringar i förvaltningen av de vägar som staten har ansvaret för. Vägverket delades i början av år 2001 itu. Av den ena delen bildades Vägverket för att sköta väghållningens myndighetsuppgifter och sörja för det vägnät som staten ansvarar för. Av den andra delen bildades Vägaffärsverket. När beslutet om vägverksreformen fattades uppställdes för reformen ett antal målsättningar, och efter reformens övergångsperiod gav statsrådet år 2005 en redogörelse för hur dessa hade uppnåtts. I redogörelsen framfördes att reformen allmänt taget hade lyckats väl och hade uppfyllt de uppställda målsättningarna.

Med revisionen har sökts svar på följande frågor:

1. Hur har de för omorganiseringen av väghållningen uppställda ekonomiska målsättningarna förverkligats?
2. Hur har vägunderhållet och dess målsättningar förändrats under senare år?
3. Har förfaringssätten vid omläggningen varit ändamålsenliga?

Riksdagen har styrt vägverksreformen närmast utgående från lagstiftningen, statsrådets redogörelse och de årliga statsbudgetarna. På basis av observationerna vid revisionen förefaller det som att de i dessa bestämmelser och dokument för vägverksreformen uppställda uppgifterna och målsättningarna delvis är allmänt hållna och att de ger rum för tolkningar. De presenterade uppgifterna om hur målsättningarna utfallit innehåller en tolkning av dessa målsättningar och hur de förverkligats. Med stöd av en annan tolkning kan sägas,

att uppgifterna om målsättningarnas utfall inte inbegriper samtliga målsättningar och att de inte till alla delar är tillräckligt klara och genomskinliga. De många tolkningarna leder till att styrningen av väghållningen delvis är av allmän karaktär och att de för Vägförvaltningen möjliggör en stor rörelsefrihet i den praktiska väghållningen.

De för vägverksreformen uppställda ekonomiska målsättningarna har förverkligats åtminstone i det avseendet, att kostnaderna för ett underhåll på samma nivå och med samma innehåll som tidigare klart har sjunkit. Det penningbelopp som används för underhållet har inte minskat till följd av detta, utan inbesparingarna har använts bl.a. för att höja kvaliteten på underhållet. Om kvalitetshöjningen har i praktiken Vägförvaltningen beslutat.

I bestämmelserna om väghållningen, i statsbudgetarna, hos kommunikationsministeriet och hos Vägförvaltningen har de använda benämningarna och begreppen gällande väghållningen på senare år varit oenhetliga och komplicerade i jämförelse med varandra och den övriga infrastrukturbranschen, och de har ständigt ändrats. Skillnaderna och ändringarna i underhållets benämningar och begrepp leder till inexakthet, ovisshet och försvårar en jämförelse av utvecklingen mellan olika enheter, underhållsfunktioner och olika år.

Benämningarna och begreppen inom väghållningen borde förenhetligas med benämningarna på den övriga infrastrukturbranschen eller alternativt borde övergripande och klart definieras vilket förhållandet är mellan väghållningens benämningar och begrepp och den övriga infrastrukturbranschens benämningar och begrepp. I väghållningen och styrningen av den borde användas enhetliga, klara och entydiga begrepp och begreppsinnehåll och de borde inte ändras ofta.

I de senaste årens statsbudgetar är fördelningen av väghållningens och i synnerhet underhållets anslag, reglerna för användningen och den information som ges om användningen inte åskådliga och klara, särskilt betraktat ur ett perspektiv utanför Vägförvaltningen. I budgeteringen av utgifterna för kommunikationsledningens upprätthållande borde övergå till en klarare och mera ändamålsenlig praxis än för närvarande.

Vägaaffärsverket har alltså en synnerligen stark ställning på marknaden för väghållning. I synnerhet vad beträffar de regionala skötselentreprenader som hör till underhållsverksamheten har kon-

kurrenssituationen inte varit särskilt god. För att trygga en fungerande konkurrens borde Vägförvaltningen aktivt gå in för att flera entreprenörer än för närvarande skulle delta åtminstone i anbudstävlingarna gällande skötseln.

Övervakningen av hur upphandlade underhållstjänster förverkligas är inte lika långt utvecklad som planeringen och anbudsförfarandet när tjänster anskaffas. Den övervakning som beställaren bedriver i form av stickprov borde utvecklas så att den är mera systematisk och genomskinlig än för närvarande.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä myös tarkastusvirasto) on tarkastanut teiden kunnossapitoa tielaitosuudistuksen jälkeen. Tarkastuksessa on muun muassa arvioitu yleisellä tasolla, miten teiden kunnossapito on muuttunut tielaitosuudistuksen jälkeen ja miten tielaitosuudistuksessa esitettyjä säästötavoitteita on saavutettu.

Tarkastus kohdistuu tienpidon nykyisin ehkä tärkeimpään toiminta- ja käsittekokonaisuuteen, valtion vastuulla olevien teiden kunnossapitotoimintaan. Siihen kuuluu muun muassa teiden talvihoitoa, liikenneympäristön hoitoa, rakenteiden ja laitteiden hoitoa, lauttaliikenteen hoitoa sekä teiden ja niiden rakenteiden ja laitteiden ylläpitoa. Neljästä ensiksi mainitusta toiminnosta käytetään myös yleisnimitystä teiden hoito. Riittävä ja kunnollinen teiden kunnossapito mahdollistaa osaltaan erilaisten liikkumistarpeiden tyydyttämisen helposti ja kohtuullisin kustannuksin sekä edesauttaa osaltaan muun muassa elinkeinoelämän menestymistä.

Toisaalta teiden hoito ja ylläpito kuluttavat rajallisia resursseja, joten niiden määrää ja laatua joudutaan rajoittamaan tiettyihin puitteisiin. Tähän liittyen olisi hyödyllistä, jos kunnossapitoon sisältyvistä eri osista olisi olemassa helposti saatavilla olevaa selkeätä tietoa, joka kuvaisi niihin tehtävien panostusten tarpeellisuutta sekä vaihtoehtoisten erisuuruisten panostusten hyötyjä ja haittoja valtiokokonaisuuden kannalta. Tällöin voitaisiin arvioida, miten kunnossapidossa on järkevintä kohdentaa rajalliset resurssit.

Tienpidon ohjauksessa on varsinkin viime vuosina käytetty myös erilaisia muita käsitteitä ja ilmaisuja sekä niiden jaotteluja kuin teiden kunnossapito ja sen alla olevat käsitteet. Näitä ovat esimerkiksi perustienpito, tienpidon peruspalvelutaso, tieverkon toimivuus, teiden liikennöitävyys ja teiden liikennekelpoisuus. Näiden käsitteiden yhteydessä ei ole yleensä esitetty, mitä tällaisilla ilmaisuilla tarkemmin tarkoitetaan ja mikä on niiden yhteys samaan aikaan käytettyihin muihin käsitteisiin sekä muualla, esimerkiksi infrastruktuurialalla, käytettyihin käsitteisiin.

Tarkastuksessa on katsottu parhaaksi lähestyä aihealuetta edelleen teiden kunnossapito- ja sen alakäsitteiden avulla, koska ne ovat olleet uusia käsitteitä ja ilmaisuja vakiintuneempia, niistä on saatavissa paremmin tietoja ja ne kuvaavat periaatteessa selkeästi ja sa-

nanmukaisesti tienpidon sisältämää yhtä toimintaa. Tienpitoa koskevilla säännöksillä on myös puhuttu ja puhutaan edelleen teiden kunnossapidosta yhtenä tienpidon perustehtävänä.

Tieinfrastruktuurin kunnossapito on Tiehallinnon mukaan yksi liikenne- ja viestintäministeriön ja Tiehallinnon toiminnan painopiste-alueista. Kyseessä on suhteellisen merkittävä rahankäyttö, sillä teiden kunnossapitoon on käytetty viime vuosina määrärahoja noin 400 miljoonaa euroa vuosittain. Nykyistä kunnossapidon rahoitustasoa pidetään liikenne- ja viestintäministeriön, Tiehallinnon sekä alan toimijoiden eräissä kirjoituksissa ja asiakirjoissa riittämättömänä. Lisätarvetta olisi lähteestä riippuen jopa useita satoja miljoonia euroja. Toisaalta on kirjoituksia ja asiakirjoja, joissa on esitetty nykyrahoituksen riittävän tieverkon kunnossapitoon nykytasolla tai joissa on katsottu jonkin tieosan kunnan säilyttämisen tai parantamisen taikka tienpidon olevan kokonaisuutena hyvällä tasolla.

Monissa kirjoituksissa on käytetty erilaisia teiden kuntoon ja palvelutasoon liittyviä käsitteitä ja ilmaisuja siten tai sellaisessa muodossa, ettei niistä aina selkeästi käy ilmi, mitä tarkemmin itse asiassa kulloinkin tarkoitetaan. Teiden kunnossapidon on suunniteltu edellyttävän valtion virallisten suunnitteluasiakirjojen mukaan vastaisuudessakin määrältään merkittävää valtion vuotuista rahoitusta.

Teiden kunnossapito toteutetaan nykyisin suurelta osin hankkimalla tarjouskilpailujen avulla erilaisia kunnossapitopalveluja alan markkinoilta, jotka on osittain luotu lyhyessä ajassa tielaitosuudistuksen jälkeen. Teiden hoitoon luotujen markkinoiden tähän asti ylivoimaisesti suurin yksittäinen toimija on ollut Tieliikelaitos, joka on muodostettu entisen Tielaitoksen tuotanto-osista. Myös muissa tienpidon osissa Tieliikelaitoksen asema on vahva.

Tiehallinnon hankintastrategian mukaan vastaisuudessa pyritään entistä suurempiin ja pitkäkestoisempiin palvelukokonaisuuksiin, jotka käsittäisivät kunnossapidon lisäksi investointien suunnittelua, toteutusta ja rahoitusta. Tämä vähentää käytännössä pienten yritysten mahdollisuuksia osallistua näihin kilpailuihin ja voi aiheuttaa tällaisten hankintojen jakautumisen muutaman harvan toimijan kesken.

Vuonna 2001 toteutetun tielaitosuudistuksen on ennakoitu aiheuttavan 34 miljoonan euron säästön teiden kunnossapidossa vuoden 2004 loppuun mennessä entiseen järjestelmään verrattuna. Tarkastuksen aikana on vuonna 2005 valmistunut liikenne- ja viestin-

täministeriön selvitys tielaitosuudistuksen vaikutuksista. Siinä on esitetty, että tämä tavoite on saavutettu ja ylitetty. Kunnossapidon määrärahat ja niiden käyttö eivät ole kuitenkaan viime vuosina vähentyneet. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä on tarkasteltu myös muiden tielaitosuudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTEEN KUVAUS

Suomessa tiet jaetaan niiden hallinnollisen ja tienpitovastuun perusteella valtion vastuulla oleviin teihin, kuntien vastuulla oleviin katuihin ja yksityisteihin. Valtion vastuulla olevia teitä oli vuonna 2005 noin 78.000 km, kuntien vastuulla olevia katuja noin 25.000 km ja yksityisteitä ns. metsäautotiet mukaan lukien noin 350.000 km¹.

Tienpito on vuoteen 2005 saakka voimassa olleen ns. tielain² mukaan käsittänyt tien tekemisen ja tien kunnossapidon. Tien tekeminen käsittää uuden tien rakentamisen ja olemassa olevan tien parantamisen. Tien kunnossapito käsittää tien päivittäishoidon ja sen kunnan säilyttämiseksi tehtävän ylläpidon. Vuoden 2006 alusta voimassa olleen maantielain³ 9 §:ssä sanotaan, että "tienpito käsittää maantien suunnittelun, rakentamisen, kunnossapidon ja liikenteen hallinnan". Joissakin viime vuosien asiakirjoissa tienpito on määritelty hieman eri sanoilla⁴.

Valtion vastuulla olevia teitä on hallinnoinut vuodesta 2001 lähtien Tiehallinto. Se on muodostettu entisen tielaitoksen yhdestä osasta. Toisesta osasta on muodostettu Tieliikelaitos, joka nimensä mukaisesti on liikelaitos ja tarjoaa tienpitoon liittyviä palveluja muun muassa Tiehallinnolle. Tiehallinnolla ei ole juuri omia resursseja tienpidon tehtävien suorittamiseen, vaan se hankkii tarvittavat palvelut alan markkinoilta. Vuonna 2001 toteutunut tielaitosuudistus oli ollut vireillä 1990-luvun puolesta välistä lähtien.

¹ Tiefakta 2005, s. 17.

² Laki yleistä teistä (243/1954).

³ 503/2005.

⁴ Esimerkiksi TAE 2000, luku 31.24 selvitysosa: "Tienpito koostuu tieverkon hoidosta, ylläpidosta, tieinvestoinneista ja suunnittelusta sekä liikenteen ohjauksesta ja palveluista. Hoitotoimenpiteiden tavoitteena on tarjota teiden päivittäinen liikennekelpoisuus kaikissa sääolosuhteissa ympäri vuoden. Tierakenteiden kunto pyritään säilyttämään ylläpitotoimin ja korvausinvestoinnein. "

TAE:t 2001 - 2003, luku 31.24 selvitysosa: "Tienpito koostuu tiestön hoidosta, ylläpidosta, tieinvestoinneista ja suunnittelusta sekä liikenteen hallinnasta. "

Tiehallinto on liikenne- ja viestintäministeriön tulosohejaama vi-rasto. Tiehallinto rahoittaa tieomaisuuden kunnossapidon pääasiassa valtion talousarvion momentin 31.24.21 määrärahalia. Tällä ns. perustienpidon määrärahalia rahoitetaan muutakin kuin kunnossapito-toimintaa.

2.2 TARKASTUKSEN TAVOITTEET JA KYSYMYKSET

Tavoite

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko julkisella rahoituk-sella hankittavat teiden kunnossapitopalvelut suunniteltu ja toteutet-tu viime vuosina esitettyjen tavoitteiden mukaisesti tarkoituksen-mukaisella tavalla.

Pääkysymykset

Tarkastuksessa on pyritty hakemaan vastauksia seuraaviin pääky-symyksiin:

1. Miten tienpidon uudelleenorganisoinnille asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet?
2. Miten teiden kunnossapito ja sen tavoitteet ovat muuttuneet viime vuosina?
3. Ovatko menettelytavat olleet muutoksessa tarkoituksenmukaisia?

2.3 TARKASTUKSEN RAJAUKSET

Tarkastuskohteina ovat liikenne- ja viestintäministeriön tienpidon ohjauksesta vastaavat yksiköt, Tiehallinnon keskushallinto sekä esi-selvityksessä mukana olleen Uudenmaan tiepiirin lisäksi Hämeen tiepiirin tietyistä kunnossapitotoiminnasta vastaava yksikkö. Tarkas-tus rajautuu pääasiassa kunnossapitotoimintaan sekä kunnossapidon hankintoihin, eikä esimerkiksi tieinvestointien suunnittelua ja rakentamista ole tarkastettu tarkemmin. Tarkastuksen ajallinen pää-huomio kohdistuu vuoden 2000 jälkeiseen aikaan.

Koska viime vuosina on tarkastuksen kohteena olevalla Tiehallinnolla ollut useita kunnossapitourakoita ja yhden urakan aineistomäärä on melko suuri, tarkastuksessa ei ole voitu perehtyä yksityiskohtaisesti kaikkiin kunnossapitourakoihin. Tarkemmin on tarkastettu kummassakin edellä mainitussa tiepiirissä yhtä niiden hoidon alue-urakkaa. Ne ovat Vantaan alueurakka Uudenmaan tiepiirissä ja Heinolan alueurakka Hämeen tiepiirissä.

Urakkakohtaisessa tarkastuksessa ei ole tutkittu syvällisesti mahdollisia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa urakan sisältämät kunnossapitotyöt. Tarkastuksessa on lähinnä arvioitu, onko urakoiden hankinta ja valvonta toteutettu alalla hyvänä pidetyllä tavalla. Tarkastuksessa ei ole käyty läpi yksityiskohtaisesti urakoiden maksuliikennettä ja kirjanpitoa.

2.4 TARKASTUKSEN KRITEERIT

Tielaitosuudistukselle asetettujen kunnossapitoa koskevien tavoitteiden saavuttaminen sekä kunnossapitotoiminnan ohjauksen läpinäkyvyys, tarkkuus, selkeys ja kattavuus ovat olleet tarkastuksen pääkriteereinä. Kunnossapitotoiminnan määrittelyn, suunnittelun, päätöksenteon ja seurannan, alueurakoiden hankintamenettelyjen ja hankittavan palvelun toteutumisen valvonnan arviointia koskevat tarkastuskriteerit perustuvat osittain valtionhallintoa ja teiden kunnossapitotoimintaa koskeviin säännöksiin ja ohjeisiin. Osittain kriteereinä on pidetty myös toiminnan tarkoituksenmukaisuutta verrattuna muihin infrastruktuurialalla oleviin yleisiin käytäntöihin. Aikaisemmin valtion tiehallintojärjestelmässä noudatetut menettelytavat ovat olleet myös yhtenä vertailukohtana nykyisten menettelyjen arvioinnissa.

2.5 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastuksen kirjallisina lähdeaineistoina ovat olleet aihepiiriä koskevat säännökset ja ohjeet, valtion tiehallinnon kehitystä, organisoitua ja ohjausta kuvaavat asiakirjat, muutamien valittujen kunnossapitourakoiden hankinta-asiakirjat ja kirjeenvaihtoineisto, Tiehallinnon kunnossapitotoiminnan eri osien suunnittelu- ja seu-

rantajärjestelmän tiedot sekä eräät valtion kirjanpitoaineistosta tehdyt poiminnat. Tarkastuksessa on myös tehty suullisia haastatteluja.

Tarkastusmenetelminä ovat olleet vastuuhenkilöiden haastattelut ja asiakirjojen läpikäynnit, käynnit Tiehallinnon keskushallinnossa ja kahdessa tiepiirissä sekä näistä saatujen tietojen vertaaminen toisiinsa ja muuhun vertailuaineistoon. Tiehallinnon ja valtion eräiden virallisiasiakirjojen tietoja on myös verrattu niiden erojen ja syiden hahmottamiseksi. Valittujen urakoiden seurantajärjestelmän tietoja, urakkasopimustietoja ja valtion kirjanpitoaineiston tietoja on verrattu toisiinsa.

Tarkastuksessa on selvitetty teiden kunnossapitotoiminnan ja sen ohjauksen viime vuosien kehitystä ja pyritty arvioimaan sen toimivuutta ja riskikohtia yleisellä tasolla. Tätä on tehty tutkimalla kunnossapitotoimintaa koskevia säännöksiä, määräyksiä ja ohjeita sekä arvioimalla niiden selkeyttä, toimivuutta ja kattavuutta. Riskikohtien arvioimiseen ovat vaikuttaneet suuresti myös tarkastetuista urakoista tehdyt havainnot.

Tarkastusta on täydennetty selvittämällä asiaan liittyvää Tiehallinnon kehittämistoimintaa, joukkoviestimissä käytyä keskustelua valtion teiden kunnossapidosta ja Tiehallinnosta sekä seuraamalla liikennehallinnossa tehtyjä sisäisiä selvityksiä ja kehittämistoimia asiasta.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Ari Hoikkala. Tarkastusta on ohjannut tarkastuspäällikkö Jukka Kulonpalo.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty palaute Tiehallinnolta sekä liikenne- ja viestintäministeriöltä, minkä lisäksi valtiovarainministeriölle on varattu mahdollisuus antaa siitä palaute.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittaa, että hallinnonalalla otetaan tarkastuksessa esitetyt näkökohdat mahdollisuuksien rajoissa huomioon.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, ettei tarkastuskertomusluonnoksen keskeisiin arvioihin ole mitään huomauttamista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Tiehallinto ilmoittaa, että kertomusluonnos sisältää asiallisia huomioita, joihin myös Tiehallinto on törmännyt ja joita se voi ottaa huomioon toiminnan kehittämisessä ja erityisesti toiminnan tekemisessä entistä enemmän ymmärrettävämmäksi ja läpinäkyvämmäksi.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

Valtion tienpidon tuotannollinen toiminta on avattu pääosin avoimeen kilpailuun asteittain vuosien 2001 - 2004 aikana. Tämä on tarkoittanut käytännössä sitä, että Tieliikelaitokselta on suoraan neuvotellen hankittu se osa tuotannollista toimintaa, joka siirtymäaikana on jäänyt kilpailuttamisen ulkopuolelle. Siirtymäkauden alussa ei ollut Tieliikelaitoksen ohella muita teiden hoitotoihin kykeneviä kotimaisia suuria toimijoita.

Julkisista hankinnoista annettujen säännösten mukaan hankintayksikön on kilpailutettava kaikki ulkopuolisilta tehtävät hankinnat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Omana työnä tekeminen sen sijaan on sallittu rajoituksitta. Organisaatiomuutoksissa noudatettavista siirtymäajan menettelyistä ei hankintasäännöksissä ole mainintaa. Hankintasäännöstö perustuu EU:n hankintadirektiiveihin.

Tiehallinnossa on katsottu, että Tiehallinto voi tehdä suoria neuvottelusopimuksia Tieliikelaitoksen kanssa koko siirtymäkauden ajan ilman, että menettely olisi hankintasäännösten vastaista.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja julkisten rakennusurakoitten antamisessa noudatettavien menettelyjen yhdenmukaisamista koskevan asetuksen 93/37/EEC⁵ lähtökohtana on muun ohella julkisten hankintojen kilpailuttaminen. Tarkastusviraston käsityksen mukaan Tiehallinnon tienhoitoa koskevia hankintoja ei todennäköisesti olisi avattu kilpailulle ilman siirtymäaikaa, joka oli lisäksi verraten lyhyt eli neljä vuotta. Tämän johdosta tarkastusvirasto pitää siirtymäaikasäännöstä yhteisön säännösten ja myös kotimaisen hankintalainsäädännön tarkoitusta vastaavana.

⁵ Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts. Direktiiviä ei ole julkaistu suomenkielisessä Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

3.1 VALTION TIELAITOSUUDISTUKSEN TAVOITTEET JA NIIDEN TOTEUTUMISEN RAPORTOINTI

3.1.1 Tavoitteet

Hallituksen päätöksenteko

Valtioneuvosto teki 10.3.2000 periaatepäätöksen tielaitoksen jakamisesta 1.1.2001 alkaen Tiehallintoon ja Tuotantoliikelaitokseen (myöhemmin Tuotantoliikelaitoksen nimeksi tuli Tieliikelaitos)⁶. Tiehallintoon päätettiin siirtää tielaitoksen viranomaistehtävät sekä tienpidon tilaaja- ja kilpailuttamistehtävät. Perustettavaan liikelaitokseen päätettiin siirtää tuotantotoiminta sekä tuotannossa tarvittava omaisuus. Maa-ainesalueet päätettiin jakaa hallinnon ja liikelaitoksen kesken. Tienpidon tuotantotoiminta päätettiin avata kokonaisuudessaan kilpailulle siirtymäajan eli vuoden 2004 loppuun mennessä. Kilpailun avaamisen yhteydessä varmistetaan, että tienpidon laatu ja tieverkon turvallisuus ovat turvattuina. Tieliikelaitos kilpailee kilpailulle avattavissa töissä ja siirtymäkauden jälkeen kaikissa tienpidon töissä muiden alalla toimivien yritysten kanssa.

Ylläpidossa ja rakentamisessa kilpailu suunniteltiin avattavan vuoteen 2002 mennessä. Hoidossa ja suunnittelussa kilpailu suunniteltiin avattavan vuoteen 2004 mennessä. Tieliikelaitokselta ostetaan neuvottelusopimuksin ne tuotteet ja palvelut, jotka eivät ole siirtymäaikana kilpailun piirissä.

Päätöksen taloudellisina vaikutuksina esitettiin, että "tielaitoksen uudelleenorganisointi alentaa jatkossa nykyisentasoisen tienpidon kustannuksia asteittain noin 300 miljoonaa markkaa vuodessa (50,5 milj. euroa). Säästöjä syntyy uusista toimintatavoista, henkilöstön vähenemisestä ja kilpailuttamisesta." Toisaalta aktiivisiin sopeuttamistoimenpiteisiin suunniteltiin käytettävän perustienpidon määrärahoja vuosina 2001 - 2004 yhteensä 90 miljoonaa markkaa. Vuoden 2000 kevään lisätalousarviossa korotettiin perustienpidon määrärahoja 200 miljoonalla markalla ja erillisen hankepaketin toteutukseen osoitettiin lisärahoitusta 500 miljoonaa markkaa. Lisärahoi-

⁶ Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 10.3.2000.

tuksen avulla suunniteltiin sopeuttaa henkilöstön määrää, säilyttää liikenneverkon kunto ja arvo nykytasolla ja toteuttaa tehokkaasti eräitä kannattavia tieinvestointeja. Tienpidon määrärahataso vuosina 2001 - 2003 olisi päätöksen mukaan vähintään 3.821 miljoonaa markkaa (643 milj. euroa).

Päätöksen liitteenä olevan liikenneministeriön muistion mukaan myös silloisen hallitusohjelman tavoitteena oli ollut, että liikenneverkkojen kunto ja arvo säilyvät nykytasolla. Lähtökohta tehtävälle organisaatiopäätökselle on muistion mukaan, että tienpidon laatu ja etenkin tiestön turvallisuus säilyvät, markkinat kehittyvät ja että tiestön rappeutuminen pysähtyy⁷.

Jatkovalmistelun yhteydessä sovittiin asetettavaksi liikenneministeriön johdolla toimivat uudistuksen seurantaryhmä, henkilöstötyöryhmä sekä toimialan yhteinen pelisääntötyöryhmä.

Vuoden 2000 ensimmäiseen lisätalousarvioon osoitettiin 6 miljoonaa markkaa Tieliikelaitoksen perustamismenoihin ja 500 miljoonaa markkaa uusille kokonaisrahoitushankkeille. Samalla Tiehallinto oikeutettiin solmimaan neljän uuden hankkeen urakkasopimukset, joista saa aiheutua valtiolle menoja yhteensä 900 miljoonaa markkaa.

Tielaitoksen uudelleenorganisointia koskevat lakiesitykset valmistuivat vuoden 2000 keväällä⁸. Lakiesitysten perustelumuistiossa todettiin, että tielaitos on kehittänyt organisaatiotaan ja toimintojaan jo useiden vuosien ajan. Vuodesta 1998 alkaen siihen asti yhtenä virastona toiminut tielaitos on jaettu sisäisesti kahtia viranomaistehtäviä ja tilaajatehtäviä hoitavaan tiehallintoon sekä tuotantotehtäviä hoitavaan tuotantoon. Tiehallinnon organisaatio koostui tällöin keskushallinnosta ja yhdeksästä aluehallinnon tiepiiristä.

Muutostarpeet tienpidossa

Tielaitosuudistuksen lainsäädännön perustelumuistiossa on tuotu esiin, että nykyistä olennaisesti laajempi ja nopeampi kilpailuttaminen ei kuitenkaan ole tielaitoksen tuotannon toimiessa virastomuodossa ja tilaajaviranomaisen eli Tiehallinnon kanssa samassa orga-

⁷ Luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi tielaitoksen uudistamisesta. Pöytäkirjan liite 2.

⁸ Valtioneuvoston pöytäkirja 14.4.2000. (HE 25/2000).

nisaatiossa mahdollista. Samoin toiminnan läpinäkyvyysvaatimukset ja kilpailuneutraliteetti ovat välttämättömiä kilpailuilla maarakennus- ja suunnittelualan markkinoilla. Niiden toteutuminen virastomuodossa yhdessä viranomaistoimintojen kanssa on kuitenkin vaikeaa.

Tielaitoksen tuotannossa on pääosin toimintoja, joita harjoitetaan tai voidaan harjoittaa liiketoiminnan tapaan kilpailuasetelmassa. Tällaisia toimintoja ovat muun muassa teiden parantamis- ja rakentamistöiden suunnittelu, teiden rakentaminen ja parantaminen sekä teiden kunnossapito. Näissä töissä on mahdollista saavuttaa kokonais- ja synergiahyötyjä tienpidon koko elinkaaren ajalle.

Tielaitoksen tuotannon kilpailukyvyyn parantaminen ja kilpailuneutraliteetin toteutuminen on mahdollista saavuttaa eriyttämällä tilaaja ja tuottaja toisistaan sekä muodostamalla tielaitoksen tuotantotoiminnasta liikelaitos. Liikelaitostamisen myötä tielaitoksen tuotannosta muodostettava liikelaitos ja yksityiset alan yritykset saavat hallitun siirtymävaiheen jälkeen käytännössä tasavertaiset mahdollisuudet kilpailussa.

Kilpailun kokonaan avauduttua Tieliikelaitos toimisi maa- ja vesirakennusosalalla ensi sijassa liikenneväyliin ja liikenneympäristöön liittyvissä tehtävissä. Tällä päätoimialallaan liikelaitos keskittyisi tieverkkoihin, katuverkkoihin, raideliikenneverkkoihin, yksityisteihin, metsäautoteihin ja lentokenttiin liittyviin töihin sekä liikenneväyliin ja liikenneympäristöön liittyviin ympäristörakenteisiin. Tieliikelaitoksen ydinosamisen alueita olisivat liikenneympäristön rakentamisen, hoidon ja ylläpidon kokonaispalvelut sekä liikenteen ja liikenneympäristön tieto- ja asiantuntijapalvelu.

Liikelaitos voisi kilpailun avauduttua hyödyntää osaamistaan ja toimia maa- ja vesirakennusosalalla yleisten teiden ulkopuolella ensisijaisesti liikenneväyliin ja liikenneympäristöön sekä näihin liittyviin tuotteisiin ja palveluihin kuuluvissa töissä. Koska uudistuksella ei pyritä Tieliikelaitoksen toiminnan volyymin laajentamiseen kotimaan markkinoilla perinteisellä toimialalla, voi liikelaitos toimia päätoimialan ulkopuolella siirtymäkauden aikana vain vähäisemmässä määrin. Markkinahäiriöiden välttämiseksi voidaan liikelaitosohjauksessa käyttää siirtymäkauden aikana tarkoituksenmukaista omistaja-, tulos- ja muuta ohjausta. Liikenneministeriön on tarkoitus asettaa erillinen hallinnonalan, maarakennusalan ja muiden sidosryhmien edustajista koostuva seurantaryhmä, joka osaltaan varmistaa markkinoiden toimivuutta.

Muutostavoitteet

Hallituksen esityksestä voidaan löytää seuraavia tielaitosuudistuksen tavoitteiksi tulkittavia asioita, jotka liittyvät teiden kunnossapitoon⁹:

"(Kuten muillakin aiemmin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toteutetuilla organisaatiouudistuksilla) pyritään vastavasti tielaitoksen uudelleen organisoimisella Tiehallintoon ja Tielii-
kelaitokseen sekä kilpailun lisäämisellä taloudelliseen ja toiminnaliseen tehokkuuteen tieinfrastruktuurin rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Samalla rahoituksella saadaan määrällisesti ja laadullisesti enemmän aikaa."¹⁰ Uudistuksen tavoitteena olisi tämän mukaan parantaa toiminnallista ja taloudellista tehokkuutta ja saada samalla tienpitorahoituksella määrällisesti ja laadullisesti enemmän aikaa. Jäljempänä tässä tarkastuskertomuksessa esitetyn perusteella tämän kohdan voidaan tulkita olevan toiminnan tehostamisen yleistavoite.

Kunnossapitoon liittyvänä tavoitteena sanotaan perustelumuis-
tiossa, että "Tielaitoksen jakaminen kahdeksi erilliseksi organisaatioksi ei sinällään vaikuttaisi yleisten teiden tie- ja liikenneoloihin, teiden kuntoon, liikenneturvallisuuteen eikä kunnossapidon laatu-
tasoon. Uudistuksen myötä tuleva toiminnan tehostuminen ja hallinnon keventyminen kuitenkin luovat nykyistä parempia taloudellisia edellytyksiä sovittujen palvelu- ja laatutasotavoitteiden ylläpitoon."¹¹ Lauseiden voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että silloinen tienpitorahoitus ei riittänyt toiminnan suhteellisen tehottomuuden vuoksi silloisten palvelu- ja laatutasotavoitteiden ylläpitoon ja että tilanne voitaisiin parantaa tielaitosuudistuksella. Kohdassa viitataan myös sovittuihin palvelu- ja laatutasotavoitteiden ylläpitoon, mutta siitä ei käy ilmi, millaisesta ja keiden osapuolten sopimuksesta on kysymys.

Vaikutuksena valtiontalouteen esitetään, että "tienpidon tilaaja- ja tuottajarakenteiden eriyttämisellä saavutettu toimintojen tehostaminen ja kilpailun avaaminen ovat tuoneet tienpitoon pitemmällä aikavälillä noin 10 prosentin suuruiset kustannussäästöt. Yleisten

⁹ HE 25/2000 perustelumuis-
tio. Kohta 4.1 Yhteiskunta- ja liikennepoliittiset vaikutukset.

¹⁰ Kohdan 4.1 alaotsikko "Taloudellisen ja toiminnallisen tehokkuuden parantuminen".

¹¹ Kohdan 4.1 alaotsikko "Teiden laatu- ja palvelutason säilyttäminen".

teiden tienpidossa tämän merkitys olisi nykyisellä rahoitustasolla noin 300 - 400 miljoonaa markkaa vuodessa siirtymäkauden jälkeen (50,46 - 67,28 milj. euroa)¹². Tämä taloudellisuuden kehitys antaisi tilaa tieliikenneolojen kehittämiseksi ja laatutason turvaamiselle." Tavoitteena oli siis 300 - 400 miljoonan markan vuotuinen kustannussäästö tienpidossa uudistuksen siirtymäajan jälkeen¹³. Tässä sanotun perusteella saa sen käsityksen, että kyse olisi määräraharapeen pienenemisestä eli säästöstä. Muualla sanottu huomioon ottaen tarkoitettaneen tässä kuitenkin, että tavoitteena ei olisi tienpitomäärärahojen vähentäminen säästöjen perusteella, vaan entisen tasoisesa toiminnassa saavutettavat kustannussäästöt tulisi käyttää toisiin tarkoituksiin eli tieliikenneolojen kehittämiseen ja kunnossapidon silloisen laatutason turvaamiseen. Kuten luvussa 3.2 selostetaan, tieliikenneolojen kehittäminen ja kunnossapidon laatutason turvaaminen ovat kuitenkin hyvin yleisellä tasolla olevia ja monitulkintaisia käsitteitä. Tässä kohdassa puhutaan myös tieliikenneolojen kehittämisestä, kun aiemmin oli sanottu, että uudistus ei sinällään vaikuta tie- ja liikenneoloihin.

Yleisten teiden tienpidon rahoitus osoitettaisiin hallituksen esityksen mukaan Tiehallinnolle nykyisin momenttirakentein.

Tiehallinto hankkisi tienpidossa tarvittavat tuotannolliset toimenpiteet ja palvelut markkinoilla toimivilta tuottajilta, joista Tie liikelaitos olisi merkittävä. Tiehallintoon siirtyisi perustamisajankohtana tielaitoksesta noin 1.050 vakinaista henkilöä, jotka jäisivät valtion budjettitalouden piiriin.

Lakien hyväksyminen

Eduskunta hyväksyi 13.6.2000 hallituksen lakiesitykset Tiehallinnosta ja Tie liikelaitoksesta¹⁴. Eduskunta muutti liikennevaliokunnan esityksestä lakiesitystä Tiehallinnosta lisäten siihen lauseen, jonka

¹² Toisaalla on esitetty myös, että "Uudistuksen on laskettu tuovan 300 miljoonan markan kustannussäästöt vuosittain." Tiehallinnon sidosryhmälehti Etappi 4/2000.

¹³ Kohdan 4.2 "Taloudelliset vaikutukset" alaotsikko "Vaikutukset valtion talouteen".

¹⁴ EV 84/2000.

mukaan "päätieverkon ohella on pidettävä huolta alemmanasteisen tieverkon riittävästä laajuudesta ja kunnosta."¹⁵

Eduskunta hyväksyi myös lausuman, jonka mukaan Tielaitoksen omistamat ja sopimuksilla hallinnoimat alueet jaetaan Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen kesken ilman markkinahäiriöitä. Lisäksi eduskunta edellytti, ettei henkilökuntaa lomauteta, irtisanota eikä pakko-siirretä työssäkäyntialueelta toiselle siirtymäkauden aikana eikä perustamisvaiheen aloittavassa taseessa Tieliikelaitokselle merkittävä velkaa tule käyttää taloudellisena perusteena henkilökunnan irtisanomiseksi.

"Eduskuntakäsittelyn jälkeen uudistuksen valmistelua jatkettiin lakien ja niiden perustelujen mukaisesti edelleen yhteistyössä alan järjestöjen ja henkilöstön kanssa. Jatkovalmistelu koski erityisesti henkilöstön sopeuttamiseen liittyviä kysymyksiä, kilpailuttamisen pelisääntöjä sekä omaisuuden jakoa. Henkilöstön sopeuttamiseen varattiin siirtymäkaudella 90 miljoonaa markkaa. Lisäksi maa-ainesalueiden jaosta ja kilpailun avaamisen pelisäännöistä neuvoteltiin tiiviisti alan järjestöjen ja henkilöstön kanssa."¹⁶

Tielaitosuudistus tuli voimaan vuoden 2001 alusta.

3.1.2 Uudistuksen toteutuneiden vaikutusten raportointi

Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta¹⁷ muun muassa, että hallitus laatii vuosittain seurantaraportin tiehallintouudistuksesta niin, että eduskunnan liikennevaliokunta saa sen käyttöönsä kutakin raportointivuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Eduskunta edellytti vastauksessaan myös muun muassa, että hallitus laatii siirtymäajan (2001 - 2004) päätyttyä eduskunnalle selonteon tiehallintomuutoksen vaikutuksesta tiestön kuntoon, liikenneturvallisuuteen ja tienpidosta valtiolle aiheutuneisiin kustannuksiin.

Saadun tiedon mukaan tielaitosuudistuksen vaikutuksista on liikenne- ja viestintäministeriössä laadittu vuosista 2001 - 2003 erillisiä seurantaraportteja, jotka on toimitettu liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Myös Tiehallinto ja Tieliikelaitos ovat olleet mukana an-

¹⁵ *Laki Tiehallinnosta (568/2000) 2 §.*

¹⁶ *Tielaitoksen toimintakertomus vuodelta 2000.*

¹⁷ *EV 84/2000.*

tamassa tällaisia selvityksiä. Lisäksi niitä on esitetty Tiehallinnon vuosien 2001 - 2004 toimintakertomusten yhtenä osana.

Liikenne- ja viestintäministeriössä laadittu loppuselonteko tielaitosuudistuksen siirtymäajan päättymisen jälkeen valmistui tarkastuksen aikana keväällä 2005¹⁸.

Siinä on käsitelty eduskunnan vastauksessa esitettyjen tavoitteiden ja muiden asioiden lisäksi hallituksen esityksessä tielaitosuudistuksesta mainittuja tavoitteita sekä eräitä muita uudistuksen vaikutuksia. Seuraavassa on esitetty tästä loppuselonteosta tiivistetysti sellaisia kohtia, joiden on tulkittu antavan vastauksia tielaitosuudistuskäytännön perustelumateriaaleissa asetettujen yksilöidempien tavoitteiden saavuttamisesta ja eduskunnan tielaitosuudistuksen käsittelyn yhteydessä lausumiin tavoitteisiin. Näiden lisäksi on erikseen selostettu kohtia, jotka antavat tietoja jonkinlaisen yleistavoitteen saavuttamisesta sekä eräistä muista uudistuksen vaikutuksista.

Tiestön kunto

Selonteon mukaan teiden kunnossapitoon (ml. korvausinvestoinnit) käytetään perustienpidon määrärahasta vajaat 70 %. Kunnossapitoon panostamisen volyymi, oikea kohdentaminen, laatuvaatimuksia koskevat päätökset ja työn toteutus näkyvät tiestön kuntotilana ja hoidon palvelutasona. Tien ylläpito vaikuttaa pitkäjänteisesti päällysteiden, tien rakenteiden ja siltojen kuntoon sekä tiestön painorajoitustarpeeseen kelirikon aikana. Tiestön hoito vaikuttaa ylläpitoa nopeammin näkyvään palvelutasoon: talvikeliin, soratien pinnan tasaisuuteen, puhtaanapitoon ja liikennemerkkien kuntoon. Tielaitosuudistuksen indikaattorina hoidon taso on selonteon mukaan selvästi ylläpitoa merkittävämpi.

Tiestön ja siltojen kuntoa kuvataan selonteossa kolmen osa-alueen kehityksellä:

- huonokuntoisten päällystettyjen teiden määrä
- huonokuntoisten siltojen määrä
- kelirikkoisten teiden määrä.

¹⁸ VNS 3/2005.

Selonteon mukaan "tienpidon panostusta tiestön kuntoon lisättiin merkittävästi vuodesta 2002 alkaen. Muutos on nähtävissä erityisesti päällysteiden kunnan paranemisena. Vaikka panostusta on lisätty myös siltojen korjaukseen, niiden kokonaistilanne huononee jatkuvasti. Vuodesta 2000 vuoteen 2004 huonokuntoisten siltojen määrä lisääntyi noin sadalla. Tämä johtuu siltojen ikäjakautumasta. Korjausikään tulee enemmän kohteita kuin mihin nykyinen kunnossapitopanos riittää. Kelirikkoisten teiden määrä vaihtelee vuosittain paljon kevään ja syksyn säätilanteen ja maaperän hydrologisen tilanteen mukaan. Suomessa on 3.000 - 5.000 km sorateitä ja kevytpäällysteteitä, jotka ovat alttiita kelirikolle tai joita joudutaan varustamaan painorajoituksin niiden kantavuuden heikentyessä keväällä ja myös muina vuodenaikoina pitkäaikaisen kosteuden seurauksena. Viime vuosina säät ovat tässä mielessä olleet suotuisia. Kelirikkoinvestoinnit ovat myös vaikuttaneet positiiviseen kehitykseen."

Selonteon mukaan tiestön kunnan heikentyminen on voitu pysäyttää siltoja lukuun ottamatta. Päällystettyjen teiden kunto on parantunut. Tämä johtuu osin uudistuksen seurauksena aikaansaaduista säästöistä.

Liikenneturvallisuus

Liikenneturvallisuus on selonteon mukaan säilynyt kokonaisuutena hyvänä organisaatiomuutoksen jälkeenkin. Valtioneuvoston (vuonna 2001) asettamaan liikenneturvallisuustasoon ei kuitenkaan ole päästy.

Valtioneuvoston liikenneturvallisuutta koskeva periaatepäätös (18.1.2001) perustui osin näkemykseen, että liikenneturvallisuusinvestointeja voitaisiin lisätä erityisesti vilkkaimmille päteille, joilla kuolemaan johtavien onnettomuuksien riski on suurin. Tiehallinto on sitoutunut osaltaan toteuttamaan periaatepäätöstä.

Kireän rahoitustilanteen vuoksi päteiden nopea parantaminen ei ole ollut mahdollista. Sen sijaan Tiehallinto on parantanut päteiden liikenneturvallisuutta nopeusrajoituksin, liikenteen valvonnalla ja pehmentämällä tieympäristöä. Tiehallinto on saavuttanut liikenne- ja viestintäministeriön sille vuosittain asettamat laskennallisia henkilövahinko-onnettomuuksia koskevat liikenneturvallisuustavoitteet. Sen sijaan valtakunnallisesta liikenneturvallisuustavoitteesta (enintään 250 kuollutta vuonna 2010) ollaan jäämässä jälkeen.

Talvihoidon laatu päätiestöllä on laadunseurantatietojen mukaan ollut varsin hyvä. Talvikunnossapidon tehostamisella on vaikeaa merkittävästi parantaa liikenneturvallisuutta. Liikenneturvallisuuden merkittävä parantaminen edellyttää muita investointeja. Lisäksi hoitotason parantaminen nykyisestä ulosmitataan helposti nopeudessa ja ajotavoissa. Talviaikaan tulee aina olemaan ongelmakelejä. Talven liikenneturvallisuuden keskeisiä tekijöitä ovat ajotapa ja asenteet, joita tukee riittävä keliä koskeva informaatio.

Vilkkaat päätiet ovat nousseet keskeisiksi liikenneturvallisuuden ongelmakohteiksi läpi vuoden ja erityisesti talvikausina. Kuolemaan johtavista onnettomuuksista 60 % tapahtuu pääteillä. Näistä onnettomuuksista merkittävä osa on kohtaamisonnettomuuksia, joissa ajoneuvo on eri syistä ajautunut vastaantulevan liikenteen kaistalle. Päätieverkon liikenne on kasvanut voimakkaasti, jolloin ajoneuvon hallinnan menetyksen yhteydessä on entistä suurempi riski joutua onnettomuuteen. Tällaiset onnettomuudet voidaan kattavasti poistaa vain parantamalla tiet perusteellisesti liikennettä ja turvallisuustavoitteita vastaaviksi. Tiehallinnon suositusten mukaan tiet levennetään ja varustetaan ohituskaistoilla. Vastaantulevat ajosuunnat erotetaan mahdollisimman suurelta osin keskikaiteella. Pääteiden järjestelmällisellä nykyaikaistamisella olisi merkittävä vaikutus talviajan liikenneturvallisuuteen, koska kohtaamisonnettomuuksien riski on talvella suurin.

Johtopäätöksenä on selonteon mukaan, ettei onnettomuuskehityksen perusteella teiden hoidossa tapahtunut toimintamallin muutos ole vaikuttanut kielteisesti liikenneturvallisuuteen. Talviajan liikenneturvallisuuden parantaminen on mahdollista vain pääteitä nykyaikaistamalla ja kohtaamisonnettomuuksia estämällä sekä ajantasaista keli- ja informaatiojärjestelmää kehittämällä.

Kunnossapidon laatutaso

Selonteossa ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti tielaitosuudistuksen yhteydessä asetetun koko kunnossapidon laatutason muuttumattomuustavoitteen toteutumista. Kunnossapidon yhden tärkeän osa-alueen, hoidon laatutason muuttumista, on käsitelty tarkemmin.

Ylläpidossa hankintamenettely ja näin palvelutasoon vaikuttava laadunohjaus eivät ole tarkasteluajanjaksona olennaisesti muuttuneet. Hoidossa taas muutos on ollut totaalinen.

Tilaja määrittelee hoidolle palvelutason. Urakoitsijan toimintavoimilla on suora vaikutus tienkäyttäjän kokemaan palvelutasoon. Omaan työhön tehdessä käytettiin yleisiä, koko maata koskevia laatuvaatimuksia aivan kuin myöhemmin tien hoidon hankinnassa. Kuitenkin tiemestaripiireille oli aikojen kuluessa muodostunut omia käytäntöjä, jotka vaikuttivat voimakkaasti lopputulokseen. Näin oli erityisesti vähäliikenteisten teiden talvihoidossa, sorateillä ja monissa erilaisissa korjaustoimissa.

Tiemestaripiireissä hoitoa toteutettiin tietynlaiseen tarveharkintaan perustuen, mikä johti ainakin paikoin eräillä osa-alueilla selvästi korkeampaan tasoon kuin laitostasoiset laatuvaatimukset olisivat edellyttäneet. Hoidon osalta lähtökohtana tielaitosuudistuksessa oli, että tienkäyttäjille tarjottavaa palvelutasoa ei muuteta. Laadun määräytyminen on aivan erilainen omaan työhön tehdessä kuin markkinoilta ostettaessa. Suurin muutos ei siten ollut niinkään siirtyminen kilpailuttamiseen vuonna 2001, vaan siirtyminen hankintamenettelyyn (vuonna 1998 Tielaitoksen sisäisenä toimintona).

Hankintamenettelyssä todelliseen palvelutasoon vaikuttaa se, miten sopimusasiakirjoja tulkitaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi, kuinka hyvin vaatimukset toteutetaan, kuinka toiminnan palveluluonne näkyy toimintatavoissa ja mitkä asiat palvelussa oletetaan normaaliin ammattitaitoiseen toimintakulttuuriin kuuluviksi. Tämä on merkinnyt niin tilaaja- kuin myös urakoitsijapuolella tarvetta uusien asioiden oppimiseen. Laatuvaatimuksia ja laadunvarmistusmenettelyä on hiottu koko siirtymäkauden ajan.

Tiepiirien hoidon asiantuntijat ovat arvioineet hoidon palvelutason muuttumista verrattuna aikaan ennen tielaitosuudistusta. Arvioiden mukaan talvihoito on pääteillä pääosin parantunut, mutta vähäliikenteisillä teillä jossain määrin heikentynyt. Liikenneympäristön hoidon taso on yleisesti ottaen säilynyt ennallaan, mutta sorateiden hoitotaso jossain määrin heikentynyt.

Hoidon laatu näyttää tilapäisesti heikentyneen kilpailun avautuessa. Kun laatuvaatimuksia on sen jälkeen vuosittain tarkistettu, laatu on voitu palauttaa pääosin entiselleen. Laatuun on tarkastelukaudella tehty muutoksia muun muassa vuonna 2001 käyttöön otetuissa talvihoidon toimintalinjoissa. Palvelutason muutosta arvioitaessa on otettava huomioon, että laatu ja palvelutaso eivät olleet oman työn aikaan yhtenäisiä, päinvastoin tilanne oli nykyistä epäyhtenäisempi. Toimintatapa oli aikoinaan erilainen.

Selonteossa on todettu johtopäätöksenä hoidon palvelutasosta, että se on yhtenäistynyt koko maassa. Talvihoidon taso pääteillä on lievästi parempi kuin uudistusta edeltävänä aikana. Sen sijaan alemmalla tieverkolla taso on useilla alueilla paikallisesti heikentynyt verrattuna uudistusta edeltäneeseen aikaan. Alemman tieverkon hoidon taso vastaa kuitenkin Tiehallinnon asettamia laatuvaatimuksia. Siirtymäkaudella talvihoidon tasoa on pääteillä parannettu laatuvaatimuksia kiristämällä. Kesähoidon taso vastaa uudistusta edeltänyttä aikaa.

Selonteossa on toisaalla sanottu, että "Tielaitosuudistus on tehosstanut tieverkon hoitoa sekä yhtenäistänyt hoidon laatua ja palvelutasoa. Töiden tilaaminen kilpailuttamalla ulkopuolisilta toimijoilta on edellyttänyt Tiehallinnolta uudenlaista tilaajaosaamista. Täsmällisten laatuvaatimusten määrittämisen ja käyttöönoton seurauksena tienpidon laatu on yhtenäistynyt."

Selonteossa on käsitelty myös lauttaliikennettä ja katsottu, että siirtymäkaudella lauttaliikenteen palvelutasossa ei ole tapahtunut havaittavia muutoksia. Kilpailun puute voi olla osasyynä lauttaliikenteen kustannusten nousuun.

Toteutuneet säästöt

Yhtenä tielaitosuudistuksen tavoitteena ovat Tiehallinnon mukaan 300 miljoonan markan (50,46 milj. euron) vuotuiset kustannussäästöt vuoden 2004 loppuun mennessä. Valtioneuvoston selonteon mukaan tielaitosuudistuksen tavoitteeksi asetetut 50 miljoonan euron vuotuiset säästöt on saavutettu ja ylitetty. Tienpidon avautuminen kilpailulle ja siirtymäkauden sopeuttamistoimien loppuminen ovat tuoneet tienpitoon vuositasolla yli 60 miljoonan euron säästön¹⁹. Tienpidon rahoitus on selonteon mukaan suunnilleen sama kuin ennen uudistusta, mutta tehokkaamman toiminnan seurauksena Tiehallinto on pystynyt ylläpitämään laajentunutta tieverkkoa.

Tielaitosuudistuksesta päätettäessä tieverkon hoidon kustannusten arvioitiin alenevan vuoden 2000 hintatasolla vähintään 34 miljoonaa euroa (15 %) vuoden 2004 loppuun mennessä²⁰.

¹⁹ Tiehallinnon sidosryhmälehti *Etappi* 2/2005, s. 5.

²⁰ Tiehallinnon kirje liikenne- ja viestintäministeriölle 24.3.2004.

Selonteon mukaan hoidon kilpailuttaminen onnistui siirtymäkaudella 2001 - 2004 hyvin. Tiehallinto on arvioinut, että kilpailutetut hoidon urakat saatiin siirtymäkauden lopussa 41,8 miljoonaa euroa eli 21,7 % edullisemmin kuin vastaavat neuvottelumenettelyllä hankitut urakat siirtymäkauden alussa. Selonteossa ei ole esitetty tarkemmin, miten tämä säästösumma on laskettu. Ylläpidossa ja rakentamisessa on saavutettu vähintään 10 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Tämän ryhmän säästö on Tiehallinnon mukaan arvioitu käyttäen perustana siirtymäkauden pienintä vuotuista ylläpidon ja rakentamisen määrää. Suunnittelussa säästövaikutus on tällä perusteella laskettuna vähäisin, alle miljoona euroa vuodessa.

Tienpidosta valtiolle aiheutuneet kustannukset

Selonteossa on esitetty valtion tilinpäätöstietojen perusteella toteutuneet tienpidon tulot ja menot vuosina 1998 - 2004 sekä vastaavat talousarvioluvut vuodelta 2005. Rivillä "Nettomääräraha" olevat luvut vastannevat sisällöltään lähinnä vuosittain Tiehallinnon käytössä olleita ns. perustienpidon määrärahoja. Vuosien 2001 - 2004 luvut poikkeavat kuitenkin hieman jäljempänä esitettyjen ns. perustienpidon momentin määrärahojen käyttöä kuvaavista luvuista (luvussa 3.4.4 esitetty taulukko 5). Myös hoidon sekä ylläpidon menoluvut ovat joinakin vuosina hieman erisuuruiset kuin jäljempänä taulukoissa 3 ja 6 olevat luvut. Saadun tiedon mukaan erot johtuvat siitä, että selonteossa ovat mukana vain kunakin vuonna valtion talousarviossa myönnetty määrärahat, mutta siinä ei ole otettu huomioon siirtyneitä tai siirtyviä määrärahoja.

Taulukko 1. Valtioneuvoston selonteossa 3/2005 esitetyt Tiehallinnon menot ja tulot 1998 - 2005 (milj. euroa).

Tiehallinnon toiminnan tulot ja menot	Tilin-päätös 1998	Tilin-päätös 1999	Tilin-päätös 2000	Tilin-päätös 2001	Tilin-päätös 2002	Tilin-päätös 2003	Tilin-päätös 2004	Talous-arvio 2005
Tulot	32,0	48,6	73,2	21,3	28,9	19,2	26,3	5,0
- maksullinen toiminta	23,7	41,2	55,2	1,7	2,0	2,0	2,4	0,8
- muut tulot	8,2	7,4	18,0	19,6	26,9	17,2	23,9	4,2
Menot	563,1	564,1	601,4	573,7	649,8	625,5	599,0	593,8
- Hallinto	97,7	79,4	79,9	78,4	83,3	85,0	78,5	84,1
- Hoito	197,8	198,0	200,6	206,2	208,3	205,0	194,0	186,9
- Ylläpito	117,6	132,4	129,2	136,0	176,8	199,2	215,0	194,5
- Laajennus- ja uusinvestoinnit	109,7	93,8	115,0	97,9	118,5	79,1	62,7	95,8
- Suunnittelu	17,8	19,2	17,0	25,5	30,8	25,0	21,0	21,7
- Liikenteen hallinta		1,0	5,0	6,0	6,7	8,1	9,4	10,0
- Palveluprojektit				19,7	20,4	20,8	6,4	
- Sopeuttaminen				2,3	3,0	1,2	8,8	
- Maksullisen toiminnan menot	22,5	40,4	54,7	1,7	2,0	2,1	2,2	0,8
Nettomääräraha	531,1	515,5	528,2	552,4	620,9	606,3	571,75	598,8
Netto v. 2004 hinnoin (MAKU)	648,8	614,9	583,9	595,6	656,6	627,6	571,8	588,8

Kehittämisinvestointien menot	Tilin-päätös 1998	Tilin-päätös 1999	Tilin-päätös 2000	Tilin-päätös 2001	Tilin-päätös 2002	Tilin-päätös 2003	Tilin-päätös 2004	Talous-arvio 2005
- Maanhankinta ja korvaukset	26,9	26,6	23,2	19,9	19,3	20,2	24,5	23,5
- Tieverkon kehittäminen	162,3	141,6	124,3	87,5	61,5	25,4		
- Eräät tiehankkeet					0,6	12,2	93,0	89,3
- Jälki-, kok. ja elinkaarihoito	0,8	8,7	32,1	26,9	64,7	78,1	42,1	21,0
Yhteensä	190,1	176,9	179,6	134,3	146,1	135,9	159,7	133,8
Yhteensä v. 2004 hinnoin (MAKU)	232,2	211,1	198,5	144,8	154,5	140,7	159,7	133,8

Selonteon mukaan siirtymäkaudella vuosina 2001 - 2004 perustienpidon rahoitus on vaihdellut 552 - 621 miljoonan euron välillä eli pysynyt suunnilleen samantasoisena kuin tielaitosuudistusta edeltäneinä vuosina. Siirtymäkaudella 2001 - 2004 on kehittämisen rahoitus vaihdellut vuosittain 134 - 160 miljoonan euron välillä, ja se on ollut keskimäärin noin 144 miljoonaa euroa vuodessa. Siirtymäkautta edeltäviin vuosiin 1998 - 2000 verrattuna kehittämisen rahoitus on vähentynyt kustannustason nousu huomioon ottaen 30 %. Kehittämishankkeiden ajoituksesta on seurannut vuositasolla suuria volyyminvaihteluita. Hoidon rahoitusta on selonteon mukaan voitu vähentää tienpidon tuotannon tehostumisesta ja kilpailuttamisesta johtuen, vaikka hoidon laatuvaatimuksia on pääteillä nostettu. Hoidon tehostuminen on osaltaan mahdollistanut ylläpidon rahoituksen lisäämisen asetettuja tavoitteita vastaavasti.

Tiehallinto työllisti siirtymäkaudella 2001 - 2004 Tieliikelaitoksessa ns. palveluprojekteilla vuosittain 875 - 650 henkilöä, joiden

palkkausmenot olivat yhteensä 68,4 miljoonaa euroa eli keskimäärin vuosittain noin 17,1 miljoonaa euroa. Eduskunnan hyväksymiin Tielikelaitoksen henkilöstön sopeuttamistoimenpiteisiin käytettiin siirtymäkaudella lisäksi perustienpidon määrärahoja yhteensä 20 miljoonaa euroa eli keskimäärin vuosittain noin 5 miljoonaa euroa. Vuonna 2005 näitä siirtymäkaudesta Tiehallinnolle sovittuja kustannuksia ei enää ole.

Alemmanasteisen tieverkon laajuus ja kunto

Tielaitosuudistuksen yhteydessä eduskunta muutti liikennevaliokunnan esityksestä lakiesitystä Tiehallinnosta lisäämällä siihen lauseen, jonka mukaan "päätieverkon ohella on pidettävä huolta alemmanasteisen tieverkon riittävästä laajuudesta ja kunnosta."²¹ Selonteossa ei ole erikseen tarkasteltu tämän asian toteutumista. Hoidon toteutuneen palvelutason kuvauksen yhteydessä on kuitenkin selostettu myös alemmanasteisen tieverkon toteutunutta palvelutasoa.

Tie- ja liikenneolojen muuttumattomuus sekä eräät muut selonteossa käsitellyt vaikutukset

Selonteossa ei ole käsitelty omana kohtanaan "tie- ja liikenneolojen muuttumattomuutta". Tämän käsitteen yleisluontoisuuden vuoksi tällaista tarkastelua voidaan tulkita tehdyn eräiden muiden asioiden tarkastelun osana.

Selonteossa on käsitelty muina tielaitosuudistuksen vaikutuksina muun muassa markkinoiden toimivuutta. Selonteon mukaan Tielikelaitoksen markkinaosuus on sen tausta huomioon ottaen poikkeuksellisen korkea yleisten teiden hoidossa. Vaikka määräävä markkina-asema voi syntyä pienelläkin markkinaosuudella ja toisaalta suureen markkinaosuuteen voi päästä myös tehokkaasti toimivilla markkinoilla, korkeat markkinaosuudet voivat olla merkinä määräävästä markkina-asemasta.

Kilpailutuksesta tehtyjen arviointiraporttien mukaan hoidon alueurakoissa on saatu luoduksi toimivat markkinat. Markkinaosuuksille ei voi määrittää tiettyjä raja-arvoja, vaan niiden lisäksi

²¹ Laki Tiehallinnosta, 2 §.

markkinoiden toimivuuden arvioinnissa tulee määritellä aina muun muassa relevantit markkinat, niiden rakenne ja kehityssuunta sekä kauppakumppaneiden neuvotteluvoima. Hoitomarkkinoilla toteutunut markkinaosuuksien muutosvauhti tukee häiriötöntä markkina-kehitystä. Pienten aliurakoitsijoiden rooli markkinoilla voi olla suuri huolimatta pääurakoinnin kilpailutilanteesta.

Suunnittelun, rakentamisen, ylläpidon ja hoidon urakoihin on saatu siirtymäkaudella verraten runsaasti tarjouksia. Myös aikaisemmin valtaosin omana työnä tehdyn hoidon urakoihin niitä on saatu keskimäärin 4,0 - 4,7 urakkaa kohden.

Selonteossa on arvioitu, että teiden hoidossa markkinoille tulo on verraten vapaata, sillä neljässä vuodessa on saatu seitsemän eri voittajaa, joista kolme on maakunnallisia tai paikallisia pieniä urakoitsijoita ja neljä isoja valtakunnallisia toimijoita. Jokaisena vuonna keskimäärin joka viides tarjouksen jättänyt sai urakan. Tieliikelaitoksen asema on silti edelleen vahva.

Selonteon mukaan johtopäätöksenä on, että Tiehallinnon hankintastrategia on osoittautunut toimivaksi. Kaikkiin kilpailulle avattuihin urakoihin on saatu riittävästi tarjouksia. Kilpailu on toiminut. Urakoiden hintataso on selvästi alentunut verrattuna uudistusta edeltäneeseen aikaan. Tienpidon markkinat ovat toimineet, eikä markkinahäiriöitä ole esiintynyt. Ristisubventioita tai saalistushinnoittelua ei ole ilmennyt. Uhkakuvana on se, että markkinat keskittyvät tulevaisuudessa liikaa muutamille yrityksille. Tieliikelaitoksella on markkinoilla vahva asema.

Selonteossa on käsitelty myös tienkäyttäjien ja sidosryhmien tyytyväisyyttä. Selonteon mukaan tietoa tienkäyttäjien tyytyväisyydestä kerätään kolmella tavalla:

- palaute, jolla selvitetään keliin ja liikenteeseen liittyviä akuutteja ongelmia (Liito)
- muu toiminnasta saatava palaute (Aspal)
- tienkäyttäjätyytyväisyystutkimus, joka tehdään säännöllisesti kaksi kertaa vuodessa ja jolla selvitetään tienkäyttäjien tyytyväisyyttä tienpitoon ja Tiehallinnon toimintaan.

Lisäksi tietoa muiden sidosryhmien tyytyväisyydestä kerätään sidosryhmätutkimuksin. Talven tienkäyttäjätyytyväisyystutkimusten ja palautteiden analysoinnin pohjalta on todettu, että tyytyväisyys teiden talvihoitoon ei ole muuttunut merkittävästi tielaitosuudistuk-

sen jälkeen. Lievää tyytyväisyyden laskua on havaittavissa alemman tieverkon talvihoitoon. Aikasarjan ainoa selkeä poikkeama on vuodelta 2003. Silloin tyytyväisyys tilapäisesti laski ja Liitoviestien kautta tuli muita vuosia enemmän toimenpidepyyntöjä. Tilapäinen muutos voidaan selittää liukkauden torjunnan kannalta poikkeuksellisen vaikealla talvella. Talven 2005 tulos sen sijaan on parempi.

Merkittäviä eroja ei voida löytää myöskään tarkasteltaessa tienkäyttäjien tyytyväisyyttä muihin kysytyihin asioihin. Vertailua hankaloittavat osittain kysymysten, arvosteluasteikon ja tutkimustapojen muutokset tarkasteluajana. Selonteon mukaan tyytymättömyys alemman tieverkon kuntoon pysyy vuodesta toiseen alhaisena.

3.1.3 Eduskunnan kannanotot tielaitosuudistuksen selontekoon

Eduskunta on antanut tarkastuksen aikana kirjelmän tielaitosuudistuksen selonteosta²². Se perustuu liikenne- ja viestintävaliokunnan asiasta antamaan mietintöön²³. Mietinnössä on otettu kantaa selonteon niihin kohtiin, jotka kohdistuvat kilpailutilanteen toteutumiseen, tiestön kuntoon ja liikenneturvallisuuteen sekä tienpidosta valtiolle aiheutuneisiin kustannuksiin.

"Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että hoidon laatutaso kilpailuttamisen johdosta ei ole heikentynyt. Edelleen on todettu, että jos laatutasossa on tapahtunut muutoksia, ne ovat aiheutuneet Tiehallinnon asettamien laatuvaatimusten muuttamisesta. Alemman luokan teillä laatutasoa on voitu alen-
taa, mutta syynä on ollut hoitoon käytettävissä olevien määrärahojen niukkuus. Valiokunta korostaa, että laatutaso määräytyy käytettävissä olevien budjettivarojen mukaan, ja kiinnittää tässä yhteydessä huomiota laadun liikenneturvallisuusvaikutuksiin.

Valiokunta katsoo, että lähivuosien tärkeä tehtävä on varmistaa toimivien markkinoiden syntyminen hoitourakointiin. Tiehallinto on edelleen vuonna 2005 kilpailuttanut joitakin pienehköjä kolmivuotisia alalietourakoita. Ne eivät kuitenkaan ole merkittävästi lisän-

²² EK 21/2005.

²³ LiVM 21/2005.

neet tarjousten määrää. Tällaisten urakoiden lisääminen saattaa kuitenkin olla keino houkutellessa uusia tarjoajia hoitourakointiin.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että tieliikelaitosuudistuksen seurauksena tienpidon toimintaketju työn tilaajasta varsinaiseen hoitotoimenpiteitä suorittavaan toimijaan on useassa tapauksessa pidentynyt. Tämä korostaa Tiehallinnon roolia laadunvarmistajana tienpidossa, koska pitkät toimintaketjut alihankkijoihin ovat entistä helpommin alttiina laatuvarmistajille. Valiokunta toteaa, että tienkäyttäjien kannalta hyvän laadun lisäksi tienpidossa keskeistä on laadun tasaisuus, joka tulee varmistaa riittävän tehokkailla sopimusrikkomuksista määrättävillä sanktioilla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että alempiasteisten teiden kunto vaatii poliittista uusharkintaa, ja siihen tielaitosuudistuksella ei ole suoranaisia vaikutuksia.

Toistaiseksi tielaitosuudistuksen kustannussäästöt on jouduttu käyttämään siirtymäajan sopeutustoimiin. Valiokunta korostaa, että jatkossa on erittäin tärkeää, että saavutetut kustannussäästöt käytetään alun perin suunnitellusti tienpitoon. Tämä on tärkeää, sillä tienhuononemiskehitys on hädän tuskin saatu pysäytettyä ja siltojen osalta huononemiskehitystä ei ole edes pystytty pysäyttämään.

Selonteossa todetaan, että tielaitosuudistuksen tavoitteeksi asetettu 50 miljoonan euron säästötavoite toteutui hyvin. Tienpidon avautuminen kilpailulle ja siirtymäkauden sopeuttamistoimien loppuminen ovat tuoneet tienpitoon vuositasolla yli 60 miljoonan euron säästön. Valiokunta korostaa selonteon lailla, että tulevien vuosien tienpidon kannalta on olennaisen tärkeää, että uudistuksen myötä syntyvät säästöt voidaan käyttää tienpitoon."

3.2 TIELAITOSUUDISTUKSEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTIA

3.2.1 Tielaitosuudistukselle asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen raportoinnin selkeys ja yksiselitteisyys

Tielaitosuudistuksen tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on ongelmallista, että uudistukselle asetetut tavoitteet on esitetty asiakirjoissa niin yleisellä tasolla, että ne jättävät tilaa erilaisille tulkinnoille tavoitteiden tarkemmasta sisällöstä ja mahdollistavat suuren liikumavaran arvioitaessa tavoitteiden saavuttamista.

Tielaitosuudistuksen tavoitteiden ja niiden toteutumisarvojen perusteella herää erilaisia kysymyksiä:

- Mitä teiden kunnan säilymistavoitteella on tarkemmin ajatellen tarkoitettu, kun ajatellaan Tielaitoksen vastuulla olevaa tieverkkoa, sen sisältämiä osia ja ominaisuuksia sekä niiden ajallista muuttumista eri tekijöiden johdosta?
- Onko teiden kunnolla ajateltu fyysisiä ja/tai käsitteellisiä asioita?
- Tarkoittaako tavoitteessa oleva termi "muuttumattomuus" jonkinlaista eri osatekijöiden keskiarvoa?
- Onko kunnan säilymistavoitteeseen ajateltu kuuluvan tiet, sillat, kevyen liikenteen väylät, teiden varusteet ja laitteet sekä lautat vai suppeasti tulkittuna esimerkiksi vain jokin osa, kuten pääteiden autoliikenteen ajorataosa?
- Onko kunnan säilymistavoitteen ajateltu olevan jonkinlaista absoluuttisen teknisen käyttökunnan säilymistä vai suhteellisen kunnan säilymistä (muuttuvien liikennetarpeiden ja muuttuvan kunto-käsitteen suhteen säilymistä)?
- Jos on ajateltu jonkinlaisen suhteellisen kunnan säilymistä, niin minkä tekijöiden muutokset otetaan huomioon?
- Tarkoitetaanko, ettei kunto saa muuttua siltä osin kuin Tiehallinnon omin toimenpitein on siihen vaikutettavissa?
- Perustuuko kunnan kuvaus jonkin henkilön tekemään yleispiirteiseen subjektiiviseen arvioon vai joidenkin kvantitatiivisten mittareiden kuvaamien ominaisuuksien tarkempaan tietoon? Mi-

- tä lukuisista erilaisista tieosien kuntoa kuvaavista ominaisuuksista tai mittareista tällöin tarkoitetaan ja miten niitä kuvataan?
- Onko teiden kuntotavoitteen ajateltu sisältävän olemassa olevan tiestön kunnossapidon lisäksi tiestön muuttamisen ja uusien teiden tekemisen?
 - Kuka tulkitsee tai päättää käytännössä, millä mittareilla tai ominaisuuksilla kuvataan teiden kuntoa?
 - Asetettuja tavoitteita tarkastellessa on samoin epäselvää, mitä tarkoitetaan laatutasolla ja miten sitä kuvataan ja kuka viime kädessä päättää siitä tai tulkitsee sen?
 - Tarkoitetaanko kunnossapidon laatutasotavoitteen muuttumattomuudella, ettei tavoitelatutaso tai toteutunut laatutaso saa muuttua tilapäisesti vai koskeeko tavoite jonkin tietyn ajanjakson keskiarvoa?
 - Otetaanko tavoitteiden ja toteutuman muutostarkastelussa huomioon tielaitoksen ulkopuolelta tulevat vaikutukset tai sellaiset vaikutukset, joihin laitoksen omilla toimenpiteillä on vaikea vaikuttaa, kuten säätilan vaihtelut, kilpailutilanteesta tai kustannustason muutoksista johtuvat vaihtelut, vai ei? Otetaanko ja miten huomioon muut ennalta arvaamattomat muutostarpeet ulkopuolelta?

Myös muut esitetyt tavoitteet ovat monitulkintaisia. Kaiken kaikkiaan näin yleisellä tasolla esitetyt tavoitteet mahdollistavat suuren liikkumavaran käytännön tienpitotoiminnassa ja raportoitaessa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Eduskunnan ja ministeriön suorittamaa tielaitosuudistuksen ohjausta voidaan pitää näissä asiakirjoissa esitettyjen tavoitteiden ja niiden toteutumisen raportoinnin perusteella melko yleispiirteisenä tai jopa vähäisenä.

Jos esimerkiksi tieverkon kunnan säilyttämistavoite tulkitaan siten, että siltojen keskimääräisen rakenteellisen kunnan ei tulisi huonontua, ei tavoitetta ole saavutettu. Se olisi ollut mahdollista saavuttaa, sillä Tiehallinto olisi voinut muuttaa perustienpidon määrärahan sisäistä jakoa eri käyttötarkoituksiin siten, että siltojen korjaukseen olisi osoitettu niiden kunnan säilyttämiseksi tarpeellinen osuus tielaitosuudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen. Siltojen korjaustarpeen kasvu ja kunnan aleneminen on ollut tiedossa Tielaitoksessa jo ennen tielaitosuudistusta.

Esimerkiksi vuoden 2004 talousarvioesityksen mukaan ”peruskorjattavien siltojen lukumäärä tulee lähivuosina lisääntymään, eikä

nykyinen rahoitustaso mahdollista siltojen rakenteellisen kunnan säilyttämistä pitkällä aikavälillä. Lisäksi merkittävä osa teihin kuuluvista muista rakenteista ja laitteista on lähivuosina tulossa korjausikään ja aiheuttavat merkittävää lisärahoitustarvetta tai määrärahojen voimakkaampaa kohdentamista näille hankkeille. Tavoitteena on pitemmällä aikavälillä päästä lähemmäksi tieverkon kunnan optimitilannetta, jossa tienpitäjän ja tienkäyttäjien kustannukset ovat minimissään. Siltojen ja muiden rakenteiden ja laitteiden kestävä kunnossapito edellyttäisi lähivuosina 10 - 20 miljoonan euron lisäpanostusta vuotuisen ylläpidon rahoitukseen.”²⁴ Vaikuttaa siltä, että Tiehallinto on tietoisesti halunnut jättää siirtämättä lisää varoja muusta perustienpidosta siltojen kuntotason säilyttämiseen. Tätä ratkaisua ei ole mitenkään perusteltu tai selvitetty tarkastuksessa käytettävissä olleissa asiakirjoissa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että Tiehallinto kehittää selkeät ja avoimesti esitetyt prioriteetit yli puolen miljardin euron perustienpidon määrärahan sisäisestä kohdentamisesta.

3.2.2 Toteutumaraportoinnin tiedonkeruutapa

Liikenne- ja viestintäministeriö on koonnut tielaitosuudistuksen tavoitteiden toteutumista käsittelevän selontekoraportin osittain eräiltä konsulteilta tilatun selvityksen²⁵ ja osittain Tiehallinnosta ja muilta sidosryhmiltä saatujen tietojen perusteella. Konsulttien vuonna 2005 laatima selvitys perustuu osaksi Tiehallinnosta saatuihin tietoihin. Raportointi näyttää perustuvan siten käytännössä osittain arvioitavana olevan toimijan omiin tulkintoihin ja arvioihin toiminnastaan. Tämä tulee ottaa huomioon raportin arvioinnissa.

3.2.3 Toteutumaraportoinnin vastaavuus tavoitteisiin nähden

Tielaitosuudistukselle asiakirjoissa esitetyt tavoitteet ja selontekoraporttia verratessa havaitaan, että kahden tavoitteen toteutumista

²⁴ TAE 2004, luku 31.24 selvitysosa.

²⁵ Selvitys tielaitosuudistuksen vaikutuksista.

on käsitelty selontekoraportissa suhteellisen selkeästi (liikenneturvallisuus ja taloudelliset vaikutukset). Yhtä ei ole käsitelty varsinaisesti lainkaan (alemmanasteisen tieverkon laajuuden ja kunnan riittävä huolenpito). Saadun tiedon mukaan tämä johtuu siitä, ettei selonteon laatimisen aikana ilmennyt tästä asiasta merkittävää esitetävää. Kolmea tavoitetta ei ole käsitelty samassa muodossa kuin asetetut tavoitteet on esitetty, vaan selonteossa on käsitelty niitä sivuvia kohtia (teiden kunto ja kunnossapidon laatutaso, taloudellinen ja toiminnallinen tehokkuus sekä tie- ja liikenneolot).

Taulukko 2. Tielaitosuudistuksen tavoitteiden ja toteutumaraaportoinnin mukaisten vaikutusten vertailu.

Uudistukselle asiakirjoissa esitetyt tavoitteet	Selonteossa käsitellyt toteutuneet vaikutukset
Teiden kunto ja kunnossapidon laatutaso	Hoidon palvelutaso, tiestön ja siltojen kunto, lauttaliikenne
Taloudellinen ja toiminnallinen tehokkuus	Ei täsmälleen tämän tavoitteen mukaista kohtaa, kuitenkin sitä sivuvia kohtia, kuten markkinoiden toimivuus
Liikenneturvallisuus	Liikenneturvallisuus
Tie- ja liikenneolot	Ei täsmälleen tämän tavoitteen mukaista kohtaa, kuitenkin useita kohtia, joiden voi tulkita olevan tämän tavoitteen toteutumisen raportointia
Taloudelliset vaikutukset (säästöt)	Taloudelliset vaikutukset (säästöt)
Alemmanasteisen tieverkon laajuuden ja kunnan riittävä huolenpito	Ei tämän tavoitteen mukaista kohtaa

Edellä mainitut lähtökohdat huomioon ottaen voidaan arvioida, että selonteossa on sinänsä pyritty havainnollisesti ja järjestelmällisesti kuvaamaan yleisesti tienpidon muuttumista ja tavoitteiksi tulkittujen asioiden muuttumista. Raportissa esitettyjen tietojen voidaan arvioida kaiken kaikkiaan olevan samankaltaista verrattuna tarkastuk-

nessa saatuihin Tiehallinnon seurantajärjestelmien raportteihin ja tietoihin. Joissakin yksityiskohdissa on pieniä eroja²⁶.

Kuten selonteossakin on sanottu, monet teiden kuntoon ja palvelutasoon vaikuttavien ominaisuuksien ja osatekijöiden seurantajärjestelmät ovat vajavaisia, ovat muuttuneet tai näistä asioista ei ole saatavissa vertailukelpoisia tietoja koko arviointialjalta. Näiden ominaisuuksien arvioinnissa onkin osittain turvauduttu asiantuntija-arvioihin. Näiden tulosten oikeellisuutta on vaikeampaa tarkistaa jälkikäteen. Nämä seikat heikentävät osaltaan selonteon tietojen yhteismitallisuutta ja kokonaisarvion läpinäkyvyyttä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Tiehallinto ilmoittaa, että tielaitosuudistuksen selonteossa painotetaan tietoisesti teiden hoidon tarkastelua. Uudistus vaikutti voimakkaasti juuri hoidon toimintatapoihin, kun omajohtoisesta toiminnasta siirryttiin hankintaan. Tämän vuoksi vähäliikenteisen tiestön kunto, jonka säilyminen oli uudistukselle esitetty reunaehto, on jäänyt vähemmälle huomiolle. Tiestön kuntoon vaikutetaan ylläpitotoimilla ja erityisesti niiden volyyymilla. Ylläpidon hankinnassa ei uudistuksessa tapahtunut suurta muutosta. Toisaalta tienpidon rahoituksen kokonaisuus vaikuttaa siihen ylläpitovolyymiin, joka voidaan vähäliikenteiselle tiestönsalle panostaa. Tiehallinto on viime vuosina noudattanut kunnossapitopainotteista tiepolitiikkaa, mikä on merkinnyt tinkimistä perustienpidon välttämättömistäkin laajennusinvestoinneista teiden kunnan ylläpidon hyväksi. Näin myös alempiasteisen tiestön kuntoon on panostettu kaikki se, mikä on ollut mahdollista.

Vähäliikenteisen tiestön rinnalla on tielaitosuudistuksen reunaehdona käsitelty myös tuon tiestön laajuutta. Tähän ei ole viime vuosina eikä vuosikymmeninäkin tehty merkittäviä muutoksia. Tiedossa on, että maantiestöllä on arviolta noin 6.000 kilometriä tiestöä, joka vähäisen liikenteen ja asutuksen perusteella ei enää täytä yleisen tien kriteereitä.

²⁶ *Tiehallinnon menot ja tulot vuosina 1998 - 2005 (taulukko 1 luvun 3.1.2 kohdassa "Tienpidosta valtiolle aiheutuneet kustannukset") ja erät luvussa 3.5 esitetyt tiedot.*

3.2.4 Säästötavoitteiden toteutuminen

Tarkastuksessa on saatu Tiehallinnosta hoidon alueurakoiden toteutuneiden säästöjen²⁷ laskentataulukkoja, joissa on päädytty selonteossa esitettyyn hoidon säästölukuun 41,8 miljoonaa euroa.

Hoidon alueurakoiden eri vuosien kustannusten suora vertailu on Tiehallinnon mukaan vaikeaa, koska urakoita on koko ajan kehitetty – on tehty sisällöllisiä, määrällisiä ja laadullisia muutoksia. Saa-duissa taulukoissa on laskennan yksinkertaistamiseksi vertailtu alueurakoiden kustannuksia vain aikaväleillä 1.10.2000 - 31.10.2001 ja 1.10.2004 - 31.10.2005. Valinta-aikavälin alkaminen 1.10 perustuu siihen, että uusien alueurakoiden sopimusajat alkavat aina 1.10. Koska vertailulaskenta on tehty vuoden 2005 alussa, viimeisen aikavälin kustannukset perustuvat osittain arvioon. Lähtökohtana laskelmissa ovat mainituilla aikaväleillä voimassa olleiden hoidon alueurakoiden vuotuiset sopimushinnat, joihin on tehty talven vaikeudesta, suolabonuksesta, sakoista, lisätöistä ja äkillisistä hoitotöistä johtuvat korjaukset. Ensimmäisen aikavälin hinnoista on vähennetty tuolloin Tieliikelaitokselta saatu 9,9 miljoonan euron palautus. Ensimmäisen aikavälin hinnat on muunnettu lokakuun 2004 hintatasoon erään maanrakennuskustannusindeksin osaindeksin²⁸ muutosten perusteella. Jälkimmäisen aikavälin hinnasta on vähennetty 1,1 miljoonaa euroa. Hoidon laatutason on arvioitu nostetun tällä määrällä ns. Konginkankaan onnettomuuden johdosta. Muita vuosina 2001 - 2004 tehtyjä laatutason muutoksia ei laskelmassa ole otettu huomioon.

Jos laskennan tavoitteeksi hyväksytään mahdollisimman samansisältöisen hoidon hinnan muutosarvo vuosien 2001 ja 2004 välillä, ei tarkastuksessa ole sinänsä huomauttamista näiden taulukoiden laskutoimituksiin. Laskenta on kuitenkin tehty karkeasti, eikä siinä ole otettu huomioon tarkasti kaikkia lopputulokseen vaikuttavia tekijöitä, mitä ei kohtuudella ajateltuna olisikaan voitu tehdä. Laskelmien perusteella kuva säästöjen määrästä ei siten ole tarkka, mutta suuntaa antava. Epätarkkuuksista huolimatta näyttää selvältä,

²⁷ Tarkastuksessa on käytetty tässä yksinkertaisuuden vuoksi säästö-sanaa, vaikka laajemmasta näkökulmasta kyse on pikemminkin eräiden kustannusten alentumisesta.

²⁸ Hoito- ja kunnossapitoindeksi.

että tielaitosuudistuksen jälkeen tien hoidossa on syntynyt merkittäviä säästöjä.

Tarkastuksessa on saatu tietoja ylläpidon vastaavan säästöarvon laskennasta. Säästöarvo on saatu vertaamalla tarjouskilpailujen perusteella saatuja sopimushintoja edellisen vuoden markkinahintoihin (saatuihin tarjouksiin) ja näiden perusteella laskettuun tilaajan kustannusarviosäästölukuun. Laskentatavasta johtuen sitä pidetään yleispiirteisempänä kuin hoidon säästölukua. Toisaalta ylläpidossa ei tilanne tielaitosuudistuksen johdosta muuttunut paljontaan, koska suurin osa ylläpidon töistä kilpailutettiin jo Tielaitoksen aikana (1990-luvulla). Suurin muutos oli Tieliikelaitoksen tuleminen mukaan tarjouskilpailuihin yhtenä kilpailijana.

Uudistuksen tavoitteita hyväksyttäessä ei ole sanottu tarkasti, millaisia kustannussäästöjä tavoitellaan tai miten ne määritellään ja lasketaan. Tulisiko säästöjen toteutumista laskettaessa ottaa huomioon kaikki tielaitosuudistuksen jälkeen toteutuneet tienpitomenot, kaikki uudistuksesta aiheutuvat yhteiskuntataloudelliset ja taloudelliset vaikutukset vai pelkästään joidenkin samansisältöisten urakkahintojen reaaliset muutokset tai jotain näiden tapojen väliltä?

Mikäli ajatellaan asiaa valtion tienpitomenojen kokonaisnäkökulmasta, tielaitosuudistus ei ole vähentänyt valtion tienpitomenoja, sillä saavutettujen raportoitujen säästöjen vastapainoksi on ilmoitettu, että uudistuksen yhteydessä siirtymäajalle 2001 - 2004 tienpitomäärärahoja on lisätty kertaluontoisesti. Tämä lisäys on yhteenlaskettuna suurempi kuin raportoitu saavutettu säästö. Uudistuksen yhteydessä on myös esitetty, että tienpitomäärärahojen taso pysyy vähintään samana vuosina 2001 - 2003. Tarkastushavaintojen perusteella näyttää siltä, että saavutettavat säästöt on kohdennettu osittain hoidon laatutason nostoon ja osittain tienpidon muihin käyttötarkoituksiin. Tienpitomäärärahojen taso on ollut aikavälillä 2001 - 2004 suunnilleen sama kuin ennen tielaitosuudistusta.

Taulukon 1²⁹ tietojen mukaan hoidon menot ovat pysyneet aikavälillä 2001 - 2003 suunnilleen samana, mutta pienentyneet 11 miljoonaa euroa vuonna 2004 edelliseen vuoteen verrattuna. Jos taas verrataan vuoteen 1998, olennaista muutosta vuoden 2004 menoissa ei näytä tapahtuneen.

²⁹ Ks. luku 3.1.2, kohta "Tienpidosta valtiolle aiheutuneet kustannukset".

Ylläpidon menot ovat kasvaneet tasaisesti vuodesta 2000 lähtien. Vuoteen 1998 verrattuna ne olivat vuonna 2004 suunnilleen kaksinkertaistuneet. Kuten edellä on sanottu, hoidon ja ylläpidon menojen vuotuiset vaihtelut voivat johtua useista syistä. Tämän vuoksi puhuttaessa säästötavoitteista ja toteutuneista säästöistä tulisi tietää, mitä niillä tarkkaan ottaen tarkoitetaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Tiehallinto ilmoittaa tielaitosuudistuksen jälkeisen kilpailutuksen merkinneen urakkahintojen laskua. Se ei kuitenkaan ole selkeästi näkynyt kunnossapidon nimellismääraisten menojen vähenemisenä. Merkittävä tekijä tähän on kustannustason nousu. Hoidon alueurakat on sidottu kustannustason osalta maarakennuskustannusindeksiin. Tämä indeksisidonnaisuus ei ole mukana urakkahintoja verrattaessa, mutta se joudutaan maksamaan erikseen urakkakauden aikana. Toisaalta kustannuksia lisääviä tekijöitä on ollut Tiehallinnon vastuulle kunnilta siirtyneet kunnossapitovelvoitteet ja myös ajan myötä lisääntynyt tiestön pinta-ala sekä ympäristörakenteiden ja varusteiden määrä. Ilman kilpailutusta kustannukset olisivat nousseet alan kustannustason mukaan ja näin vähentäneet entisestään sitä volyymia, jota nyt on voitu pitää esimerkiksi teiden kunnon ylläpidossa.

3.3 TEIDEN KUNNOSSAPIDON KÄSITTEET JA NIIDEN MUUTOKSET

3.3.1 Teiden kunnossapitoa koskevat säännökset

Teiden kunnossapitoa säätelevä erityissäännös on ollut vuoden 2005 loppuun saakka laki yleisistä teistä³⁰. Tämän ns. tielain mukaan yleisiä teitä ovat maantiet ja paikallistiet. Valtio on pääsääntöisesti sekä maanteiden että paikallisteiden pitäjä.

Tielain 4 §:n mukaan "tienpito käsittää tien tekemisen ja kunnossapidon". Lain 6 §:n mukaan "tien tekemisellä tarkoitetaan uuden tien rakentamista sekä tien parantamista".

Tielain 11 §:n mukaan "tie on pidettävä liikennettä tyydyttävässä kunnossa.

³⁰ 243/54.

Tien kunnossapitoon kuuluvat:

1. tienpitoaineen toimittaminen tielle, tien tasaisena pitäminen, tiepölyn sitominen, milloin se katsotaan tarpeelliseksi, tien puhdistaanapito, jätehuolto siten kuin siitä on erikseen säädetty, toimenpiteet tien kuivana pitämiseksi, rummun korjaaminen ja uusiminen sekä sillan, laiturin, varalaskupaikan ja lautan pitäminen käyttökunnossa; (31.8.1978/676)
2. kaiteen, tiemerkin tai muun sellaisen laitteen asettaminen; (23.1.1981/51)
3. rakennusten, varastojen ja laitteiden, luonnonesteiden sekä puiden, pensaiden ja tarvittaessa muunkin kasvillisuuden poistaminen tiealueelta ja tien varrelta, jollei toimenpidettä sen vaatimien kustannusten suuruuden vuoksi ole pidettävä tien parantamiseksi;
4. lautan kuljettaminen, jäätien järjestäminen lauttayhteyden sijaan, sillan vartioiminen sekä liikkuvan sillan avaaminen ja sulkeminen;
5. lumi- ja jääesteiden poistamiseksi sekä tulvan sattuessa tien liikennekelpoisena pitämiseksi tarvittavat toimenpiteet, näihin luettuna myös tien viitoittaminen;
6. tilapäisen kulkutien järjestäminen lumentulon tai muun luonnonesteen taikka tien vaurioitumisen johdosta; sekä
7. muut toimenpiteet, jotka tarkoittavat tien pysyttämistä liikennettä tyydyttävässä kunnossa tai tien varrella olevien esteiden poistamista.

Jos 2 momentissa mainittu toimenpide suoritetaan tien tekemisen yhteydessä, se luetaan tien tekemiseksi."

Tielain 12 §:n mukaan yleinen tie on talvella pidettävä moottoriajoneuvoliikenteen tarvetta vastaavasti lumi- ja jääesteistä vapaana, jollei tienpitoviranomainen erityisestä syystä määrää alhaisemmasta tasosta.

Tielaisissa ja sen perusteella annetussa asetuksessa³¹ ei ole määriteltä tai ohjattu tarkemmin teiden kunnossapitoa. Ei ole esimerkiksi yksityiskohtaisesti määriteltä, milloin tie katsotaan pidetyn lumi- ja jääesteistä vapaana eikä muutoinkaan, millainen kunnossapitotaso

³¹ Asetus yleisistä teistä (482/1957).

on käytännössä riittävä. Yksityiskohtaisemmin kunnossapitotoiminnan taso on määräytynyt käytännössä pitkälti asiaan liittyvien vahingonkorvaustapausten, muiden oikeustapausten ja tienpitoviranomaisen eli nykyään Tiehallinnon käytäntöjen perusteella.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan vahingonkorvausten määrä ei ole muuttunut merkittävästi tielaitosuudistuksen jälkeen vuosina 2000 - 2004. Vuonna 2005 on selvää kasvua vahingonkorvaushakemusten ja hakijalle myönteisten päätösten määrissä. Sen sijaan tarkastusajankohtaan mennessä maksettujen vahingonkorvausten määrä ei ole kasvanut. Uuden maantielain vaikutusta vahingonkorvausten määrään ei vielä voi arvioida.

Tielaitos oli laatinut ohjeet vahingonkorvaustapausten käsittelyä varten. Niiden mukaan yleissäännökset tien kunnossapitamisesta ovat tielain 11 ja 12 §:ssä. Tienhoidon yksityiskohtaiset laatuvaatimukset on määritelty alueurakkasopimuksiin liitetyissä urakkakohtaisissa asiakirjoissa ja Tielaitoksen eri toimintoja koskevissa yleisissä ohjeissa. Tielaitoksen oikeus antaa teknillisiä ohjeita ja määräyksiä perustuu tielain 117 §:ään. Asetettujen laatuvaatimusten pitäisi oikealla tavalla kuvastaa sitä tienhoidon tasoa, joka yhteiskunnassa yleisesti ottaen voidaan hyväksyä.

Kunnossapitovahinkovaatimusta ratkaistaessa selvitetään, onko tienhoito tapahtunut ammattitaidolla laatuvaatimukset täyttäen. Jos asianlaita on näin, korvausta ei yleensä makseta. Toisaalta jotkut laatuvaatimukset on asetettu siinä määrin tiukoiksi, ettei niiden alituminenkaan välttämättä tarkoita korvausvastuun syntymistä. Laatuvaatimukset ovat joka tapauksessa lähtökohtana, kun vahinkotapahtumaa ryhdytään selvittämään.

Tuomioistuimet eivät ole sidottuja Tielaitoksen asettamiin laatuvaatimuksiin, vaan ne ratkaisevat itsenäisesti, mitä kunakin aikana voidaan pitää riittävänä tienhoidon tasona. Toisaalta on käytännössä selvää, että Tielaitoksen asettamilla laatuvaatimuksilla on huomattava merkitys tehtäessä ratkaisuja tuomioistuimissa.

Käräjäoikeuksissa on tullut vuosittain vireille 1 - 10 tien kunnossapitoon liittyvää vahingonkorvausoikeudenkäyntiä. Useimpien tapauksien käsittely jatkuu hovioikeudessa. Pieni osa tapauksista päättyy korkeimpaan oikeuteen. Kaikilla oikeuden päätöksillä on oma merkityksensä oikeuskäytännön muotoutumisessa, mutta korkeimman oikeuden päätöksillä on erityinen merkityksensä ns. ennakko-

päätöksinä³². Saatujen tietojen mukaan vuotuisten oikeudenkäyntitapausten määrä on pysytellyt samoissa rajoissa viime vuosina.

Eräissä muissa säännöksissä on mainittu esimerkiksi yleisiin teihin kuuluvien liikenteen ohjauslaitteiden, kuten liikennemerkkien ja liikennevalojen, asettamisesta ja kunnossapidosta. Tieliikennelain (267/1981) 51 §:n mukaan yleiselle tielle liikenteen ohjauslaitteen asettaa tielaitos.

Eduskunta on hyväksynyt tarkastuksen aikana lakiesityksen uudesta maantielaista³³. Se korvaa vuodelta 1954 olevan lain yleisistä teistä sekä lain oikeudesta entiseen tiealueeseen (245/1954). Laki tuli voimaan 1.1.2006. Uudessa laissa on tehty eräitä täsmennyksiä ja muutoksia. Osa täsmennyksistä oli aiemmin sisältynyt lakia alemman asteiseen normistoon.

Yleiset tiet ovat nyt maanteitä, joista valtio vastaa tienpitäjänä. Maantiet jaetaan liikenteellisen merkityksensä perusteella valtateihin, kantateihin, seututeihin ja yhdysteihin. Maantieverkon lukumääräiseen laajuuteen ei tullut oleellisia muutoksia verrattuna entiseen yleisten teiden verkkoon.

Maantielain 1 §:n mukaan "lain tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää ... maantieyhteyksiä". Toisaalta lain 3 §:ssä sanotaan, että "maantieverkkoa kehitettäessä ja pidettäessä kunnossa on kiinnitettävä huomiota...". Edelleen lain 4 §:n mukaan "maantie on sellainen tie, joka on luovutettu yleiseen liikenteeseen ja jonka ylläpitämisestä valtio huolehtii." Lain 9 §:ssä sanotaan, että "tienpito käsittää maantien suunnittelun, rakentamisen, kunnossapidon ja liikenteen hallinnan. Maantien rakentamisella tarkoitetaan uuden tien tekemistä ja tien parantamista." Lain 33 §:n otsikkona on "kunnossapito" ja siinä sanotaan, että "maantie on pidettävä yleistä liikennettä tyydyttävässä kunnossa". Alleviivattujen lainausten perusteella nähdään, että teiden kunnossapitoon liittyvän nimikkeistön käyttö eroaa hieman edellisen tielain sisällöstä ja vaihtelee maantielain eri kohdissa. Tällä voi olla asiallista merkitystä, sillä erilaiset nimikkeet tarkoittavat Tiehallinnon ja muun infrastruktuurialan käyttämissä luokitteluisia erisisältöisiä asioita. Esimerkiksi 4 §:n perusteella voi Tiehallinnon käyttämän nimikkeistön mukaan tarkasteltuna syntyä sellainen kuva, että valtion tehtävä on huolehtia maanteiden ylläpi-

³² *Kunnossapitovahingot yleisillä teillä.*

³³ *HE 17/2004.*

dosta, mutta ei niiden hoidosta. Tämä olisi olennainen muutos tielakiin verrattuna.

Myös Tiehallinnosta annetussa uudessa laissa on puhuttu teiden ylläpidosta kunnossapidon sijasta. Tiehallinnosta annetun lain mukaan "Tiehallinto vastaa yleisten teiden tienpidosta. Sen tehtävänä on hallinnoida, ylläpitää ja kehittää koko maassa yleisiä teitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää."³⁴

Maantielain 9 §:ssä luetellaan, mitä tienpito käsittää. Säännös on samankaltainen verrattuna tielain 4 §:ään. Maantielakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että 9 §:ssä säädetään yleisesti niistä toiminnoista, jotka kuuluvat tienpitoon. Rakentaminen yläkäsitteenä sisältää uuden tien tekemisen ja olemassa olevan tien parantamisen. Kunnossapidosta säädetään lisäksi 33 ja 34 §:ssä. Liikenne- ja viestintäministeriöstä saadun tiedon mukaan kunnossapidon käsitettä ei ole tarkoitettu muuttaa. Uusina tienpitoon kuuluvina käsitteinä ovat suunnittelu ja liikenteen hallinta. Suunnittelun ottamisella yhdeksi tienpidon tehtäväksi halutaan korostaa suunnittelun keskeistä merkitystä ja sitä, että suunnittelun tuotteilla, yleisiä tiesuunnitelmilla, on merkittäviä oikeusvaikutuksia. Erilaiset liikenteen hallintaan liittyvät toimenpiteet saavat yhä suuremman merkityksen pyrittäessä entistä turvallisempaan ja toimivampaan liikkumiseen. Liikenteen hallinta on tämän perusteella osa tienpitoa ja sillä tuetaan tienpidon tavoitteiden saavuttamista.

Maantielain 33 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että pykälän 1 momentissa esitetään entisen tielain mukaisesti kunnossapidon sisällön perusnormi. Maantiellä liikkujan on voitava luottaa siihen, että kulkeminen ja kuljettaminen voivat tapahtua turvallisesti ja että maantie täyttää sille asetetun palvelutehtävän. Tässä tarkoituksessa tienpitoviranomaisen velvollisuutena olisi pitää maantie yleistä liikennettä tyydyttävässä kunnossa. Tämän jälkeen selostetaan kunnossapitovastuun realisoitumismahdollisuutta vahingonkorvauksena. Esimerkkinä on selostettu liukkauden torjuntatoiminnassa syntyvää vahingonkorvausvastuumahdollisuutta. Tiehallinnon käyttämässä tuotenimikkeistössä liukkauden torjunta kuuluu hoitoon eikä ylläpitoon.

³⁴ 568/2000.

Edellä esitetyn perusteella voidaan olettaa, että maantielaisissa ei ole tarkoitettu vaihtelevan nimikkeistön käytöstä huolimatta muuttaa entisen kunnossapidon käsitettä ja sen kuulumista yhtenä osana tienpitoon.

Liikenne- ja viestintäministeriöstä saadun tiedon mukaan yksityiskohtaisia luetteloita tiehen kuuluvista laitteista tai kunnossapitoon kuuluvista tehtävistä ei ollut tarkoitus sisällyttää maantielakiin, koska maailma muuttuu ja tekniikka kehittyy koko ajan. Tielain alkuaikoina kunnossapidon osatehtävien määrittely on ollut tarpeen, koska kunnat osallistuivat silloin paikallisteiden tekemisen ja kunnossapidon kustannuksiin siten, että kustannuksiin osallistumisprosentit olivat tekemisen ja kunnossapidon osalta erilaiset. Valtio on vastannut kaikkien yleisten teiden rakentamisesta ja kunnossapidosta vuoden 1996 alusta, jolloin laki 1196/1994 tuli voimaan.

Maantielain 33 §:ää valmisteltaessa pyrittiin yhteensopivuuteen kadun kunnossapitolain vastaavan säännöksen kanssa, koska katulain muutoksia valmisteltiin samanaikaisesti ympäristöministeriössä. Taajamien läpi saattaa kulkea yleisiä teitä ja katuja, ja liikkujien on voitava liikkua turvallisesti kummankin väylänpitäjän alueella. Laeissa on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kuvattu pikemminkin kunnossapidon tasoa ja sitä, mitä tienpitäjältä ja tienkäyttäjältä voidaan edellyttää.

Liikennealan termistöä on pyritty muutenkin yhdenmukaistamaan (radat, vesiväylät, tiet, kadut) ja lain tasolle (9 §) haluttiin sitoa vain pääkäsitteet, kuten tienpito. Muu jää väylänpitäjien asiaksi.

Tarkastuksessa ei ole saatu mitään sellaisia tietoja, että erilaisten nimikkeiden käyttö eräissä uuden maantielain kohdissa tarkoittaisi poikkeamista entisen tielain mukaisesta kunnossapidon sisällöstä.

Maantielain mukaan kunnossapidon määräytymisessä otetaan huomioon liikenteen määrä ja laatu, tien liikenteellinen merkitys sekä säätila ja sen ennakoitavissa olevat muutokset, vuorokaudenai-ka ja muut olosuhteet.

Aiemmin voimassa ollut tielaki oli säädetty silloin, kun tarpeiden painopiste oli uusien tieyhteyksien tekemisessä sodanjälkeisessä yhteiskunnan autoistumis- ja teollistumisvaiheessa. Nykyään tienpidon painopiste on Tiehallinnon mukaan olemassa olevan tiestön hoidossa, ylläpidossa ja eräiden yhteysvälien parantamisessa. Eri käyttäjäryhmien tarpeet ja liikenneturvallisuus on pyritty nykyisin ottamaan aikaisempaa enemmän huomioon samoin kuin eri liikennemuotojen

muodostama liikennejärjestelmä. On katsottu, että painotusten muutosten tulee näkyä tielainsäädännössäkin.

Maantielain yksi tavoite on Tiehallinnon mukaan se, että tiejärjestelmä edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja alueiden kehittymistä. Uusi laki parantaa vaikutusmahdollisuuksia ja uusien ratkaisujen toteuttamista, kuten tunneleiden ja tien päälle rakentamisen. Uusi laki on tehty tien elinkaaren näkökulmasta. Uutta laissa on muun muassa se, että maanteiden luokittelu tehdään vastaisuudessa toiminnallisuuden mukaan. Jaottelu sisältää uutena tietyppinä valtakunnallisesti merkittävät runkotiet. Tienpitäjä saa entisen tieoikeuden sijaan omistusoikeuden tiealueeseen. Poikkeustapauksissa voidaan edelleen myöntää tieoikeus, joka kattaa esimerkiksi tietyn, syvyysuunnassa rajatun alueen. Lain perusteella muutoksenhakuun oikeutetuiksi tulivat muun muassa yhteisöt ja säätiöt.

Yleis- ja tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin oikeusvaikutteista kaavaa. Runkoteillä voi olla vain tiesuunnitelmassa osoitettuja liittymiä. Maanteille on myönnettävä maatalousliittymä, ellei liikenneturvallisuus vaarannu. Tiesuunnitelman voimassaoloaika pitee. Tiesuunnitelma on voimassa neljä vuotta, minkä jälkeen Tiehallinto voi jatkaa voimassaoloaikaa neljällä vuodella, mitä liikenne- ja viestintäministeriö voi edelleen pidentää neljä vuotta.

Lapin tiepiirin erikoisuuksista, poluista ja polkuteistä, ei maantielaisissa ole mainintaa.

Maantielaisissa kunnossapidon laatutaso on Tiehallinnon mukaan määriteltä tarkemmin. Uusi laki velvoittaa tienpitäjää ottamaan huomioon esimerkiksi liikenteen määrän, laadun, tien liikenteellisen merkityksen, säätilanteen sekä vuorokaudenajan ja muut olosuhteet kunnossapidon laatutasoa määriteltäessä. Tielain mukaan riitti, että tiet pidetään tyydyttävässä kunnossa. Jos tietyllä tieosuudella liikkuu esimerkiksi paljon koululaisia aamulla, vaaditaan siltä uuden lain perusteella erilaista kunnossapidon tasoa kuin yön tunteina. Uuden lain eräänä tavoitteena on yhtenäistää käytäntöä sekä katujen että teiden kunnossapidossa.

Maantielakiin on sisällytetty pykälä runkoteistä. Siinä veloitetaan liikenne- ja viestintäministeriötä määrittelemään tärkeimmät yhteysvälit, joista aikanaan muodostuu laadultaan yhtenäinen ja korkeatasoinen runkotieverkko. Ehdotusta tie- ja rataverkon runkoverkoksi on valmistellut liikenne- ja viestintäministeriön 20.2.2004

asettama työryhmä. Ehdotuksen pohjana on edellisen ydinverkkoja käsitelleen työryhmän ehdotus³⁵.

Tiehallinto päättää uuden lain perusteella tienvarsimainonnasta. Sitä koskevaa sääntelyä on tarkennettu.

3.3.2 Tienpidon määrä

Maanteiden tienpito kohdistuu säännösten ja Tiehallinnon tekemien sopimusten perusteella määritelyihin teihin ja tiealueisiin. Sitä aluetta, johon tienpito kohdistuu, on Tiehallinnon tierekisterissä seurattu pituusyksikössä. Maanteitä oli 1.1.2005 Tiehallinnon tierekisterin mukaan 78.168 km. Tämän lisäksi oli niihin liittyviä ramppeja 933 km ja lauttavälejä 49 km. Maanteillä olevia kevyen liikenteen väyliä oli 4.730 km. Verrattuna kymmenen vuoden takaisin lukuihin maanteitä on nykyään 524 km ja ramppeja 351 km enemmän ja lauttavälejä 5 km vähemmän. Kevyen liikenteen väylien määrä on kasvanut 1.305 km³⁶. Näistä luvuista kevyen liikenteen väylien määrän suhteellinen kasvu on ollut suurinta. Tiehallinnossa ei ole valmiita seurantatietoja Tiehallinnon hallinnoimien tiealueiden pinta-aloista ja niiden kehittymisestä.

Tiehallinnon vastuulla oleva tienpito käsittää varsinaisen tierakenteen lisäksi erilaisia muita tiealueita ja -rakenteita sekä varusteita ja laitteita. Myös näiden määrät ovat viime vuosina muuttuneet. Tämä on osaltaan aiheuttanut muutoksia tienpidon kustannuksissa. Kaikista näistä muutoksista ei ole saatavissa siltoja lukuun ottamatta yhtä tarkkoja seurantatietoja kuin varsinaisten tierakenteiden määrien ja kustannusten muutoksista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö pitää Tiehallinnon kustannus seurannan puutteita vakavana asiana, johon liikenne- ja viestintäministeriön sekä Tiehallinnon tulee saada korjaus. Palautteen mukaan Tiehallinto on jättänyt keskeisiltä osiltaan huomiotta valtion kirjanpitolautakunnan 22.11.2004 esittämät muutosvaatimukset, joista valtiovarainministeriön mukaan keskeisin oli se, että Tiehallinnon tulee eritellä tasetiedot ja vuotuiset menot tiepiireittäin ja/tai muulla alueellisella perusteella.

³⁵ *Tiehallinnon johtokunnan kokouspöytäkirja 3/2005.*

³⁶ *Tietilasto 2004. Tiehallinnon tilastoja 1/2005.*

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon sekä tielakiin ja asetukseen vuonna 2000 tehtyjen muutosten jälkeen katsottiin Tiehallinnossa tarpeelliseksi uudistaa valtion ja kunnan välisen kustannusvastuun yleiset periaatteet tienpidossa. Edellistä suositusta on muutettu muun muassa hallinnollisen luokan muutoksen yhteydessä tehtävien töiden, liittymien parantamisen ja uusien liittymien teon, tievalaistuksen ja kevyen liikenteen väylien, joukkoliikenteen pysäkkien ja niiden varustelun sekä ympäristöasioiden osalta. Siirtymäaika oli vuoden 2004 loppuun, johon mennessä aikaisemmin sovellettujen toimintaperiaatteiden pohjalta tehdyt sopimukset ja vastuut tuli muuttaa uuden suosituksen mukaisiksi kuntien tekemien ehdotusten pohjalta. Ohjeen mukaisen tienpidon vastuunjaon muutoksen arvioitiin aiheuttavan valtiolle siirtymävaiheen jälkeen noin 50 - 60 miljoonan markan vuotuiset ylläpitokustannukset³⁷ (kustannusten lisäys).

Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos tekivät vuonna 2004 liikenne- ja viestintäministeriölle yhteisen esityksen laiva- ja uittojohteiden omistus- ja ylläpitovastuun siirrosta Merenkululaitokselle vuoden 2005 alusta lukien. Siirto merkitsi muun muassa, että valtion vuoden 2005 talousarviossa tulisi siirtää perustienpidon rahoitusta 0,2 miljoonaa euroa Merenkululaitokselle.³⁸ Vuoden 2005 talousarvioesityksen momentin 31.24.21 selvitysosassa on tällainen maininta.

3.3.3 Teiden kunnossapitoon ja sen ohjaukseen liittyvät eräiden nimikkeiden ja käsitteiden muutokset

Ohjauksen kannalta tulisi pyrkiä siihen, että valtiolla tienpidossa käytetyt nimikkeet, käsitteet tai muodot olisivat havainnollisia, tarkkoja, selkeitä ja kattavia. Mikäli näin ei ole, on vaarana, että ohjaajalla ja ohjattavalla on toisistaan poikkeava käsitys todellisista tehtävistä, tavoitteista ja niiden saavuttamiseksi tarvittavasta rahoituksesta. Jos tällainen ohjaus on luonteeltaan muodollista, hyväksytään tavallaan se, että ohjattavalla on tosiasiasa suuri liikkumavara ohjattavassa toiminnassa.

³⁷ Tiehallinnon pääjohtajan katsaus johtokunnalle 4/2001.

³⁸ Tiehallinnon pääjohtajan katsaus johtokunnalle 3/2004.

Tarkastuksessa lähdetään kuitenkin siitä, että valtionhallinnon pyrkimyksenä on aidosti muun muassa säännöksillä luoda puitteet tienpidolle ja ohjata sitä. Tarkastuksessa on lähdetty siitä, että vuoden 2005 loppuun voimassa ollut tielaki ja sen jälkeen maantielaki sekä niissä määritellyt tehtävät ja käsitteet muodostavat puitteet Tiehallinnon vastuulla olevalle tienpidolle, sen sisältäville tehtäville ja niissä käytettäville käsitteille.

Eräistä asiakirjoista on pääteltävissä, että toisaalta väylänpitoa pidetään valtionhallinnossa sellaisena yläkäsitteenä, joka sisältää perusväylänpidon³⁹ ja väyläverkon kehittämisen⁴⁰. Tämä käsitteistö on tullut käyttöön 1990-luvun alussa lähinnä väylänpidon budjetoinnin ja rahoituksen kehittämiseen liittyen. Näitä käsitteitä ei ole määritelty kuitenkaan lakitasolla päinvastoin kuin tienpitokäsite ja sen alla olevat käsitteet "tien tekeminen" ja "tien kunnossapito". Käsitteitä "perustienpito" ja "tienpidon kehittäminen" ei ole määritelty valtion talousarvioissa vuodesta 1997 lähtien. Tätä aikaisemmissa talousarvioissa niiden määrittely tai sisältö erosivat eri asiakirjoissa hieman toisistaan⁴¹. Valtion vuoden 1998 talousarvioesityksessä otettiin käyttöön uusi investointiryhmittely: korvaus-, laajennus- ja uusinvestoinnit. "Korvausinvestoinneilla säilytetään ja palautetaan tien rakenteellinen kunto ja säilytetään pääoma-arvo. Laajennusinvestoinneilla palautetaan tien tai yhteysvälin palvelutaso nykyajan vaatimalle kohtuulliselle tasolle. Uusinvestoinnit ovat tieverkkoa muuttavia tai sen palvelutasoa selvästi parantavia toi-

³⁹ *Väylänpidon yhtenä osana on tienpito, joka käsittää perustienpidon ja tieverkon kehittämisen.*

⁴⁰ *Esimerkiksi valtion talousarviot sekä liikenne- ja viestintäministeriön TTS:t.*

⁴¹ *Esimerkiksi Valtion tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1992, s. 318: "Momentilta 31.24.21 rahoitetaan yleisten teiden perustienpito, jolla tarkoitetaan teiden hoitoa, kunnostusta, peruskorjauksia sekä pieniä liikenneympäristön parannustoimenpiteitä. Momentilta rahoitetaan myös kaluston hankinta, tutkimus- ja kehittämistoiminta, hallinto- ja viranomaistoiminta sekä perustienpidon suunnittelu. Momentilta 31.24.77 rahoitetaan tieverkon kehittämishankkeet, joilla tarkoitetaan liikenneoloja merkittävästi kohentavia tieinvestointeja sekä niiden suunnittelua."*

Esimerkiksi Valtion talousarvioesitys vuodelle 1996, s. 253: "Tielaitos vastaa yleisistä teistä ja luo tienkäyttäjille edellytyksiä turvalliseen ja sujuvaan liikkumiseen. Tämä tapahtuu huolehtimalla hoito- ja ylläpitotoimenpitein tiestön kunnan ja liikennöitävyyden säilymisestä (yleisten teiden perustienpito) sekä kehittämällä tieverkkoa muuttuvan liikenteen vaatimuksia vastaavaksi (tieverkon kehittäminen)."

menpiteitä. Suurehkot laajennus- ja uusinvestoinnit rahoitetaan tieverkon kehittämisen määrärahoista." Myös tämä muutos muutti perustienpitokäsitteen sisältöä. Valtion talousarvioissa vuosille 2005 ja 2006 on puolestaan luovuttu laajennus- ja uusinvestointikäsitteistä. Ne on korvattu käsitteillä "alueelliset investoinnit" sekä "valtakunnalliset hankeohjelmat ja teemapaketit".

Tielaitoksen ja nykyisin Tiehallinnon ohjauksessa on käytetty tielain mukaisia käsitteitä, "perustienpito"- ja "tieverkon kehittäminen" -käsitteitä sekä niiden alakäsitteitä. Eräiden asiakirjojen perusteella tienpidon ohjauksessa on keskusteltu tai alettu käyttää myös näistä nimikkeistä poikkeavia nimikkeistöjä tai käsitteitä. Uudentyyppinen ohjaus ja siinä käytettävät käsitteet perustuvat muun muassa ns. palvelu- tai toimivuustavoitteisiin⁴².

Tämänkaltaisen ohjauksen tuleminen herättää jatkokysymyksiä, kuten mikä on uusien käsitteiden suhde aiemmin käytettyihin käsitteisiin ja tienpitoa koskevissa säännöksissä käytettyihin käsitteisiin ja tehtäviin? Tarkastuksessa ei ole havaittu pyrkimyksiä määritellä selkeästi tällaisessa uudentyyppisessä ohjauksessa käytettävien käsitteiden suhde aiemmin tienpidon säännöksissä käytettyihin käsitteisiin.

Teiden hoidosta ja ylläpidosta on käytetty Tiehallinnon yksityiskohtaisemman tason toiminto- ja tuotenimikeluokittelussa ja myös eräissä valtion virallisiasiakirjoissa yleensä yhteisnimitystä teiden kunnossapito⁴³. Kunnossapito taas sisältyy näiden nimikeluokittelujen mukaan perustienpitoon. Tämä nimikkeiden hierarkia poikkeaa muualla, esimerkiksi kiinteistönpitoalalla, käytetyistä nimikkeistä ja käsitteistä, jossa kiinteistöjen ylläpito on yläkäsite, johon kuuluvat hoito ja kunnossapito. Myös muissa väylävirastoissa ja kunnissa on käytetty väylänpidon nimikkeistä omia jaotteluja. Eräissä kirjoituksissa luokittelu poikkeaa kuitenkin edellä esitetystä tai niissä on käytetty eri nimikkeitä sekaisin⁴⁴.

Kunnossapitoon ja sen sisältämään hoitoon ja ylläpitoon eivät ole kuuluneet Tiehallinnon tuoteluokittelun mukaan viraston hallin-

⁴² Riku Nevala, Jarkko Niittymäki, Janne Rautio, Merja Penttinen, Pirkko Rämä: *Liikenteen palvelutason määritelmiä, tekijöitä ja mittareita*. Timo Kurki, Harri Spoof, Mikko Malmivuo, Sami Petäjä, Jarkko Leinonen: *Toimivuusvaatimukset kunnossapitourakoissa*. VTT tiedotteita 2268. Espoo 2004.

⁴³ Esimerkiksi Tiehallinnon toimintakertomukset vuosilta 2000 - 2004.

⁴⁴ Katso esimerkiksi luku 3.3.1.

tomenot, koska niitä varten on varattu oma tuoteryhmä. Toisaalta joissakin yhteyksissä on esitetty sellaisia tuotenimikkeittäin jaoteltuja kunnossapidon kustannuksia, joihin on sisällytetty osuus Tiehallinnon hallintomenoista.

Tarkastuksen aikana on ollut vireillä infra-alan yhteisenä kehittämisprojektina alalle sopivan yhtenäisen nimikkeistön luominen. Ongelmana on tähän asti ollut, että suunnittelijat ja urakoitsijat ovat joutuneet käyttämään neljää erilaista nimikkeistöjärjestelmää⁴⁵:

- Maa89 -nimikkeistöön perustuvia nimikkeistösovelluksia (tie-, ympäristö- ja ilmailuhallinto)
- KT02 -nimikkeistöä
- Ratahallintokeskuksen nimikkeistöä
- Talo80 -nimikkeistön maarakennustöiden nimikkeistöä.

Nimikkeistöjen käsitteistöissä on eroja. Samasta asiasta on käytetty eri termejä. Nimikkeiden peittävyudessa on eroja. Suurin ongelma liittyy ennen kaikkea suoritteiden määrien erilaisiin mittaustapoihin. Yhteiset nimikkeistöt helpottavat Tiehallinnon mukaan hankintaintoita, kustannusten hallinnan kehittämistä, tuottavuuden ja markkinatilanteen seuranta.

Yhteisen nimikkeistön laadinnassa on aluksi keskitytty kahden keskeisimmän nimikkeistön, hanke- ja rakennusosanimikkeistön, tekoon. Hankeosanimikkeistöä tarvitsevat ennen kaikkea tilaaja ja suunnittelija sekä kustannusasiantuntijat ja tuotemallien tekijät. Hankeosien avulla tilaaja kuvaa, minkälaisia rakennushankkeen tarpeet ovat.

Tiehallinnossa on selvitetty tienrakennushankkeen rakennusosanimikkeistön täydentämistä hankeosanimikkeistöllä. Vuonna 2002 julkaistussa selvityksessä⁴⁶ on jaoteltu infrahanke eri nimikkeistöjärjestelmillä siten, että ensimmäisellä tasolla on hankeosanimikkeistö, toisella tuoteosanimikkeistö, kolmannella rakennusosanimikkeistö ja neljännellä resurssilajipohjainen jaottelu.

Erään liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän selvityksessä on käsitelty tiehankkeen suunnitteluvaiheita, "Tielaitoksen teet-

⁴⁵ Jouko Kankainen, Jani Kemppainen: *Infranimikkeistö yhtenäistää infra-alan nimikkeistöt. Tekniikka ja kunta. Artikkelit. 27.9.2004.*

⁴⁶ Jussi Ala-Fossi, Jouko Kankainen, Mika Lindholm, Tarmo Savolainen: *Tien hankeosanimikkeistö ja sen käyttö tienrakentamisen kustannusten hallinnassa.*

tämisohje 2000" -mukaisia käsitteitä ja termejä sekä niiden terminologista ja sisällöllistä eroavaisuutta talonrakentamisen vastaavista käsitteistä ja termeistä. Tienpidon, kadunpidon ja kiinteistönpidon eri hankevaiheisiin liittyvien käsitteiden vertailutarkastelun on tarkoitus auttaa hahmottamaan hankkeiden toteutusta pelisääntöjen ymmärtämiseksi. Käsitteiden vertailutarkastelusta on havaittu, että käsitteet eroavat toisistaan, joskin erot ovat alan toimijoiden tiedossa. Työryhmä on tehnyt vuonna 2001 antamassaan selvityksessä suosituksen käsitteistön yhdenmukaistamisesta⁴⁷.

Liikenne- ja viestintäministeriössä pidettiin Infra-RYL tekijöiden eli Rakennustietosäätiön sekä liikenne- ja viestintäministeriön, Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen yhteispalaveri 30.8.2004, jossa sovittiin toimenpidepäänimikkeiksi⁴⁸:

- uus- ja laajennusinvestoinnit
- korvaus-, ylläpito- ja purkuinvestoinnit
- käyttö ja hoito.

Lisäksi budjetoinnissa tulevat käyttöön:

- liikenteen ohjaus
- suunnittelu sekä tutkimus ja kehittäminen (T&K)
- hallinto.

Tarkastuksessa ei ole havaittu, että näiden nimikkeistöjen käyttöönotosta esimerkiksi teiden kunnossapitotoiminnassa olisi tehty päätöksiä. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2006 on entinen hoidon nimikeryhmä muutettu tämän luokittelun mukaiseksi hoidon ja käytön ryhmäksi.

Tarkastusajankohtana on ollut luonnos yhtenäiseksi infra-alan rakennusosanimikkeistöksi, josta esimerkkinä hoidon ja ylläpitopalveluiden osuus⁴⁹.

⁴⁷ *Maanrakennusalan toimintatavat ja pelisäännöt.*

⁴⁸ *RHK Kari Ruohonen 30.9.2004. Toimenpidenimikkeet.*

⁴⁹ *Luonnosversio 14.2 INFRA rakennusosanimikkeistö.*

Hoito- ja ylläpitopalvelut

- 81 Talvihoito
- 82 Kesähoito
- 83 Puhtaanapito
- 84 Liikenteenohjaus
- 85 Varusteet, laitteet ja rakenteet
- 86 Viheralueiden hoito ja kunnossapito
- 87 Ulkovalaistus
- 88 Väylänhoito (vesiväylien ylläpito)
- 89 Kanavien hoito ja kunnossapito.

Tienpidon tuotenimikkeet on otettu käyttöön Tielaitoksessa 1990-luvun alussa tulosohjauksen ja myöhemmin 1990-luvulla tavoitteeksi otetun tuotantotoimintojen kilpailuttamisen ja liikelaitostamisen seurauksina. Tuotenimikkeet on muodostettu vanhojen toiminto-, tehtävä- ja suoritekäsiteryhmittelyjen pohjalta⁵⁰.

Nimikkeistöjen käytössä on syntynyt joitakin uusia alakäsitteitä tai tulkintoja vanhan käsitteen sisällöstä. Esimerkiksi joissakin teiden kunnossapitoon liittyvissä kirjoituksissa on puhuttu toiminnallisesta tai rakenteellisesta kunnossapidosta tai kunnosta⁵¹. Tien tai silnan kunto voi tarkoittaa eri kirjoituksissa toiminnallista tai rakenteellista kuntoa, vaikka puhutaan yleistermillä. Erilaisissa tienpidon ohjausta koskevissa asiakirjoissa ei ole aina selvästi sanottu, onko esimerkiksi yleisesti käytetyssä tieverkon kunnan säilyttämistavoitteessa kysymyksessä toiminnallinen tai rakenteellinen kunto vai molemmat. Ongelmaa tästä epätasällisyydestä aiheutuu siinä, että toiminnallisen kunnan säilyttäminen on huomattavasti laajempi käsite ja siihen tarvitaan esimerkiksi huomattavasti enemmän varoja kuin pelkästään rakenteellisen kunnan säilyttämiseen.

Kunnossapitoon sisältyvät tuotteet ovat muuttuneet tielaitoksessa sisällöltään hieman vuosien varrella ja myös tielaitosuudistuksen jälkeen Tiehallinnossa. Vuonna 2000 tielaitoksessa käytettiin alun perin vuonna 1996 yksiin kansiin laadittuja tuotemäärittelyjä, joita oli osittain muutettu vuosina 1998, 1999 ja 2000. Kunnossapitoon

⁵⁰ *Esimerkiksi Tienpidon tehtävä- ja suoriteryhmittely.*

⁵¹ *Esimerkiksi asiakirjayhdistelmä vuoden 2005 talousarviosta, s. 470. "Päätöiden rakenteellinen kunto ei heikkene."*

liittyen mainittakoon, että valtion talousarviossa otettiin käyttöön vuonna 1998 rahoituslähteestä riippumattoman tienpidon investointien luokittelu korvaus-, laajennus- ja uusinvestointeihin. Luokittelu otettiin tiehallinnossa käyttöön 1.1.1998. Tiehallinnon käsite "korvausinvestoinnit" poikkeaa kuitenkin samanasaisesta talousarvion käsitteestä.

Tiehallinnon vuoden 2000 tuotemäärittelyn mukaan tienpidon tuotteistuksen alkuperäinen tarkoitus oli mahdollistaa tienpidon suunnittelu ja painotusten tekeminen tuoteryhmätasolla tarkastelemalla hoitoa, ylläpitoa, suunnittelua ja investointeja omina kokonaisuuksinaan. Tienpidon tuotteiden ja oman toiminnan rajapinta on määritelty siten, että tuotteeksi katsotaan sellainen tuotteistettu palvelu, joka pitkällä aikavälillä on ostettavissa kilpailuilta markkinoilta.

Vuoden 2000 tuotejaottelu on seuraava⁵²:

Tienpito

- Hoito
- Ylläpito ja korvausinvestoinnit
- Laajennus- ja uusinvestoinnit
- Suunnittelu
- Liikenteen hallinta
- Maanhankinta
- Järvenpää–Lahti -jälkirahoitushanke.

Tiehallinto

- Tienpidon suunnittelu
- Tienpidon teettäminen
- Liikenteen palvelut
- Hallinto
- Tutkimus- ja kehittäminen.

⁵² *Tiehallinnon tuotemäärittely.*

Investoinnit

- Kiinteistöinvestoinnit
- Muut investoinnit.

Hoitotuotteilla varmistetaan tiestön päivittäinen liikennöitävyys kaikkina vuorokauden aikoina hyväksytyjen toimintalinjojen mukaisesti. Hoito sisältää talvihoidon, liikenneympäristön hoidon, rakenteiden ja laitteiden hoidon, sorateiden hoidon ja lauttaliikenteen.

Ylläpito ja korvausinvestoinnit kohdistuvat olemassa olevaan tieverkkoon. Niillä säilytetään tien käyttökelpoisuus ja rakenteellinen kunto. Ylläpito sisältää päällysteiden ylläpidon sekä rakenteiden ja laitteiden ylläpidon. Korvausinvestoinnit ovat omana ryhmänä Ylläpito ja korvausinvestoinnit -pääryhmän alla. Korvausinvestoinnit kohdistuvat olemassa olevaan tieverkkoon. Ne ovat rakenteen parantamis- ja peruskorjausluonteisia toimia, joilla säilytetään tieosan rakenteellinen kunto tai nostetaan palvelutaso alkuperäiselle tai nykyvaatimusten mukaiselle tasolle. Alleviivattu osa poikkeaa edellä mainitusta vuoden 1998 talousarviossa olevasta määrittelystä⁵³. Tyypillisiä yksittäisiä korvausinvestointien toimia ovat:

- sorateiden runkokelirikkorjaukset
- kuntosyistä tehtävä päällystetyn tien rakenteen parantaminen ja vahvistaminen mukaan luettuna niihin liittyvä päällystäminen
- kuntosyistä tehtävä sillan peruskorjaus ja uusiminen.

Tiehallinnon vuoden 2001 tuotemäärittelyn⁵⁴ mukaan tienpidon painotuksia tehdään ja tienpidon onnistumista arvioidaan tuoteryhmätasolla. Tienpidon tuoteryhmät on muodostettu yhdestä tai useammasta tienpitotuotteesta. Tuoteryhmien ja tuotteiden nimet ja sisältökuvaukset ovat hoidon, ylläpidon ja korvausinvestointien osalta samat kuin vuonna 2000:

⁵³ *Valtion talousarvioesitys 1998, s. 264 ja Tiehallinnon vuoden 2000 tuotemäärittely, s. 7.*

⁵⁴ *Tiehallinnon tuotemäärittely 2001.*

1. Hoito
2. Ylläpito ja korvausinvestoinnit
3. Laajennus- ja uusinvestoinnit
4. Suunnittelu
5. Liikenteen hallinta
6. Maanhankinta
7. Järvenpää–Lahti -jälkirahoitushanke.

Näiden tuotteiden jaottelu ja niiden sisällöt ovat osittain muuttuneet vuonna 2004⁵⁵. Uuden tuotejulkaisun mukaan tuotemäärittelyn päivitys tehtiin, koska uusia tuotenimiä on otettu käyttöön valtion talousarvion kautta. Liikennekeskustuote on eriytetty liikenteen hallinnan tuotteista, ja yksittäisten tuotteiden rajapintoja on tarkistettu. Lisäksi haluttiin yhtenäistää vuosien varrella eriytyneitä kirjaamismenettelyitä.

Päivityksessä on myös varauduttu valtion talousarvion kulutusmenojen ja investointimenojen budjetointiin omina kokonaisuuksinaan. Tästä johtuen kunnossapidon ja investoinnin liityntäpintaa on tarkistettu ja tuotenimi korvausinvestoinnit on epäselvyyksien välttämiseksi nimetty peruskorjauksiksi.

Tämän tuotemäärittelyn mukaan tienpidon tuoteryhmät on muodostettu seuraavista yhdestä tai useammasta tienpidon tuotteesta:

1. Hoito
2. Ylläpito
3. Investoinnit
4. Suunnittelu
5. Liikenteen hallinta
6. Maa-alueiden hankinta ja hoito
7. palveluprojektit.

Hoitotuotteilla varmistetaan tiestön päivittäinen liikennöitävyys kaikkina vuorokauden aikoina hyväksytyjen toimintalinjojen mukaisesti. Hoitotuotteisiin kuuluvat talvihoito, liikenneympäristön hoito, rakenteiden ja laitteiden hoito, sorateiden hoito ja lauttaliikenne. Ylläpidon toimet kohdistuvat olemassa olevaan tieverkkoon. Ne ovat pitkävaikutteisia, ja niillä säilytetään tiestön käyttökelpoi-

⁵⁵ *Tienpidon tuotemäärittely 2004.*

suus ja rakenteellinen kunto. Ylläpidon tuotteisiin kuuluvat päällysteiden ylläpito, rakenteiden ja laitteiden ylläpito sekä peruskorjaukset. Peruskorjaukset-tuote pitää tässä määrittelyssä sisällään entisen korvausinvestoinnit-tuotteen.

Tiehallinnossa on hyväksytty viimeisimmät tienpidon tuotemäärittelyn tarkennukset 19.8.2004 osana vuoden 2005 tulossuunniteluohjetta⁵⁶. Tämä julkaisu on Tiehallinnon mukaan päivitetty 14.10.2004 vastaamaan edellä mainittua Infra-RYL:n luokittelua. Julkaisun mukaan tienpidon tuoteryhmiä on seitsemän. Ne ovat:

1. Hoito ja käyttö
2. Ylläpito ja korvausinvestoinnit
3. Investoinnit
4. Suunnittelu
5. Liikenteen hallinta
6. Maa-alueiden hankinta ja hoito
7. Tiehallinto.

Uuden tuotejulkaisun mukaan vuoden 2005 tuotemäärittelypäivityksen keskeisimmät muutokset ovat:

- Rakenteiden ja laitteiden hoito yhdistetään liikenneympäristön hoito -tuotteeseen.
- Peruskorjaukset-tuote eriytetään tierakenteisiin, siltoihin ja liikenneympäristön parantamiseen.
- Rakenteiden ja laitteiden ylläpito -tuote yhdistetään osin tierakenteisiin, osin siltoihin ja osasta muodostuu uusi liikenneympäristön parantamistuote.
- Ylläpidossa otetaan käyttöön uusi Varusteet ja laitteet -tuote.
- Eduskunnan päättämät isot tieinvestoinnit yhdistetään yhdeksi Kehittämishankkeet-tuotteeksi.
- Liikenteen hallinta -tuotteen sisällä on eriytetty laitteisiin ja ohjelmistoihin ja tierakenteisiin tehdyt investoinnit Liikenteen hallinnan investointeihin.
- Tieinvestoinnin yhteydessä rakennetut telemaattiset laitteet merkitään tieinvestointien sijasta tuotteelle "Liikenteen hallinnan investoinnit".

⁵⁶ *Tienpidon tuotemäärittely 2005.*

– Palveluprojekti-tuote on poistettu.

Hoitotuotteilla varmistetaan tiestön päivittäinen liikennöitävyys kaikkina vuorokauden aikoina hyväksytyjen toimintalinjojen mukaisesti sekä annetaan tarvittavat käyttöpalvelut. Hoitotuotteita ovat Talvihoito, Liikenneympäristön hoito ja käyttöpalvelut, Sorateiden hoito ja Lauttaliikenne. Ylläpidon tuoteryhmän toimet kohdistuvat olemassa olevaan tieverkkoon, ovat pitkävaikutteisia ja niillä säilytetään tiestön ja siltojen käyttökelpoisuus ja rakenteellinen kunto sekä turvataan tieverkon palvelutaso. Ylläpito- ja korvausinvestointitoimet ovat pitkävaikutteisia ja niiden menot aktivoidaan taseeseen. Ylläpito ja korvausinvestoinnit -tuoteryhmään kuuluvat Päällysteet, Tierakenteet, Sillat, Varusteet ja laitteet, Liikenneympäristön parantaminen ja Muu ylläpito (ei käytössä vielä 1.1.2005).

Edellä olevia tuoteryhmittelyjä vertaamalla havaitaan, miten kunnossapitoon kuuluvat hoidon ja ylläpidon tuotteiden nimikkeet ja niiden sisällöt ovat muuttuneet vuosina 2001 - 2005. Ylläpitoon on vuoden 2004 jaottelussa yhdistetty aiemmin erillisenä ollut korvausinvestoinnit-tuote. Vuoden 2005 jaottelussa korvausinvestoinnit-tuote esiintyy pääryhmätasolla, mutta sitä ei voi tuotetasolla enää erottaa perinteisistä ylläpidon tuotteista. Vuosien 2004 ja 2005 muutokset merkitsevät asiallisesti korvausinvestointien yhdistämistä ylläpitoon.

Tiehallinto on vuonna 2005 tullut omaksi tienpidon tuotteeksi, kun se ei vuonna 2001 ole ollut tienpidon tuotenimikkeistössä. Tarkkaan ottaen myös tiehallinto-tuote sisältää muihin tuotteisiin liittyviä menoja.

Kunnossapidon vuosien 2001 ja 2005 tuotteiden sisältöjä vertaamalla havaitaan, että kunnossapito on sisällöltään muuttunut tänä aikana merkittävästi. Vuoden 2005 määrittelyn mukaan se sisältää uusina tuotteina erilaisia investointiluonteisia hankkeita, joiden ero tämän vuoden muiden tuotteiden investointihankkeisiin ei ole käytännössä kovin selvä.

Tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen mukaan kunnossapitokäsitteistön yhtenäistäminen laahaa jäljessä muun infrakäsitteistön yhtenäistämistä. Kunnilla ja valtiolla on edelleen erilaiset käsitteistöt. Tiehallinto on periaatteessa luvannut ottaa yhtenäiset käsitteet käyttöön, kunhan niistä sovitaan. Voi siis käydä niin, että päätteeseen ottaa kuntien nimikkeistö yhteiseksi nimikkeistöksi, jolloin

Tiehallinto joutuisi muuttamaan nimikkeistöään. Käsitteistön yhtenäistämisen toteutumisen on arvioitu kestävän vielä vuosia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Tiehallinto ilmoittaa käyttäneensä jo pitkään termejä hoito (ja käyttö) sekä ylläpito (ja korvausinvestoinnit) kuvaamaan kunnossapidon erityyppisiä ja vaikutusaikajänteeltään erilaisia tehtäväkokonaisuuksia. Tämä jako on pitkälti yhteneväinen Infra-RYL:n nimikkeistöesityksen kanssa. Tiehallinto käyttää kuitenkin epävirallisesti näistä yhteistä nimitystä kunnossapito, millä erotetaan olemassa olevaan väylästäön kohdistuva kunnossapitoluonteinen toiminta väylien liikenneolojen ja -ympäristön kehittämistä. Tässä tarkoituksessa kunnossapito on yleiskielessä hyväksytty ja myös suositeltu ilmaisu, vaikka sitä ei Infra-RYL-nimikkeistö käytä.

Sekaannusta terminologiassa voi aiheuttaa myös se, että termi ylläpito (tai ylläpitää) esiintyy kahdessa merkityksessä. Tiehallinnon tuoteryhmittelyssä se tarkoittaa sellaisia toimia, kuten uudelleenpäällystys, kuivatuksesta huolehtiminen, laitteiden ja varusteiden uusiminen jne. Niiden rajanveto korvausinvestointeihin (kuten tie- ja siltarakenteiden korjaukset) on usein vaikeata, minkä vuoksi nämä on pyritty käsittelemään aina yhdessä ylläpidon kanssa samana "tuotteena", kuten Infra-RYL esittääkin. Toisaalta ylläpito merkitsee yleiskielessä yleisempää vastuusuhdetta johonkin toimintaan (esim. Tiehallinto ylläpitää tieverkkoa, kuntayhtymä ylläpitää sairaalaa).

Tiehallinnon palautteen mukaan kolmas terminologinen ongelma on teiden ja siltojen kunnan kuvaus. Termi kunto useimmiten ymmärrettäneen rakenteen kuntona. Kuitenkin sana tarkoittaa käytöyhteydestä riippuen myös tien ajettavuuteen vaikuttavaa "pintakuntoa", esimerkiksi epätasaisuutta ja myös yleiskielessä jonkinlaisia toimintakelpoisuutta (mutkaisuus ja mäkisyys). Näistä erotuksena teiden hoidossa (esim. talvihoidossa) tienpitäjä käyttää tienkäyttäjille tarjotusta palvelusta termiä laatu. Talvihoidon laadulla tarkoitetaan tien lumisuutta, liukkaita tai uraisuutta. Edellä olevat esimerkit kuvaavat, kuinka terminologia olisi ymmärrettävä käyttötilanne huomioonottaen. Toisaalta se on myös haaste viranomaiselle pyrkiä ilmaisemaan asia niin, että alaan perehtymätön hahmottaa asian oikein.

3.4 KUNNOSSAPIDON RAHOITUS

3.4.1 Valtion talousarvio

Teiden kunnossapitotoimintaa rahoitetaan pääasiassa valtion talousarvion momentin 31.24.21 määrärahoilla (Perustienpito). Valtion talousarvioesityksissä vuodesta 1998 lähtien ei ole määritelty tai selostettu perustienpidon käsitettä. Perusväylänpidon ja perustienpidon määritelmiä on kuitenkin muissa asiakirjoissa⁵⁷. Valtion vuotuisissa talousarvioesityksissä on vuoteen 1998 saakka ollut taulukko, jossa on eritelty perustienpidon suunniteltuja menoja ja tuloja. Vuodesta 1999 lähtien luvun 31.24 selvitysosassa on ollut taulukko, jossa on eritelty tienpidon menoja ja tuloja. Tästä taulukosta käy ilmi perustienpidon edellisen vuoden, kuluvan talousarviovuoden sekä tulevan vuoden suunnitellut meno- ja tuloerät. Taulukon kunnossapittoa koskeva erittely on muuttunut talousarvioesityksessä vuodelle 2005. Tämän talousarvioesityksen taulukossa on eritelty ylläpidolle varattu osuus 194,5 miljoonaa euroa. Tekstiosassa on kuitenkin sanottu, että tämä summa on varattu ylläpitoon ja korvausinvestointeihin. Talousarvioesityksessä vuodelle 2006 on palattu entiseen ylläpidolle ja korvausinvestoinneille varatun osuuden erittelyyn. Sen sijaan entisen hoidolle varatun osuuden erittelyn sijasta on eritelty hoidon ja käytön osuus.

Myös muiden menoerien kuin kunnossapidon jaottelussa on tapahtunut muutoksia vuosien 2002 - 2006 talousarvioesityksissä. Taulukossa 3 on esitetty yhteenveto niistä vuosien 2002 - 2006 talousarvioesitysten näiden taulukoiden sarakkeista, jotka perustuvat edellisen vuoden tilinpäätöstietoihin. Joitakin nimikkeitä on yhdistetty.

⁵⁷ Esimerkiksi viimeksi liikenne- ja viestintäministeriön TTS 2007 - 2011, s. 31. "Perusväylänpito sisältää olemassa olevan liikenneverkon kunnossapidon eli päivittäisen hoidon ja ylläpidon, loppuun käytettyjen rakenteiden korvaamisen uusilla, liikenteen ohjauksen sekä kaikki sellaiset laajennus- ja uusinvestoinnit, joita ei toteuteta erikseen nimettyinä kehittämishankkeina. Perusväylänpitoon sisältyvät myös yleiskulut (esim. hallinto ja tutkimus)."

Taulukko 3. Valtion vuosien 2002 - 2006 talousarvioesityksissä esitettyjä edellisen vuoden perustienpidon toteutuneita meno- ja tulolukuja (milj. euroa).

	2000	2001	2002	2003	2004
Tulot	73,2	21,3	28,9	19,2	25,3
Maksullinen toiminta	55,2	1,7	2,0	2,0	2,6
Muut tulot	18,0	19,6	26,9	17,2	22,7
Menot	601,4	573,7	649,8	625,5	615,0
Hallinto	79,9	78,4	83,3	85,0	78,7
Hoito	200,6	206,2	208,3	205,0	198,3
Ylläpito ja korvausinvestoinnit	129,2	136,0	176,8	199,2	216,5
Laajennus- ja uusinvestoinnit	115,0	97,9	118,5	79,1	69,4
Suunnittelu	17,0	25,5	30,8	25,0	21,2
Liikenteen hallinta	5,0	6,0	6,7	8,1	7,2
Palveluprojektit ja sopeuttaminen		22,0	23,4	22,0	17,0
Tutkimus- ja kehittäminen					4,5
Maksullinen toiminta	54,7	1,7	2,0	2,1	2,2
Perustienpito yhteensä	528,2	552,4	620,9	606,3	589,7

Verrattaessa hoidon sekä ylläpito- ja korvausinvestointien vuotuisia toteutumalukuja taulukon 1⁵⁸ hoidon ja ylläpidon lukuihin havaitaan, että luvut ovat samoja lukuun ottamatta vuotta 2004, jolloin ne poikkeavat hieman toisistaan.

⁵⁸ Ks. luku 3.1.2, kohta "Tienpidosta valtiolle aiheutuneet kustannukset".

Taulukko 4. Momentin 31.24.21 (Perustienpito) määrärahojen suuruus ja käyttö vuosina 1999 - 2004⁵⁹.

Vuosi	Käytettävissä perustienpidon määrärahoja yht. (euroa)	Käytetty perustienpidon määrärahoja yht. (euroa)	Siirretty määrärahoja seuraavalle vuodelle (euroa)
1999	520.511.122,21	516.649.711,89	3.861.410,39
2000	566.307.064,67	530.155.793,17	36.151.271,50
2001	588.523.478,11	541.307.889,39	47.215.588,82
2002	668.132.588,83	631.163.235,70	36.969.353,13
2003	643.233.353,13	627.209.729,91	16.023.623,22
2004	605.727.623,22	587.395.152,10	17.853.202,78

Tiehallinnolla ei ole kuitenkaan ollut käytettävissään aivan kaikkia valtion talousarvion momentin 31.24.21 määrärahoja. Pieni osa on osoitettu muiden virastojen käyttöön. Saatujen tietojen mukaan tämä johtuu esimerkiksi muille hallinnonaloille siirrettyjen henkilöiden palkkamenoista. Taulukossa 5 on esitetty Tiehallinnon käytettävissä olleet perustienpidon määrärahat ja niiden käyttö vuosina 1999 - 2005⁶⁰.

⁵⁹ Valtion tilinpäätökset vuosilta 1998 - 2004.

⁶⁰ Tiehallinnon vuosien 1999 - 2004 toimintakertomusten ja NETRAn tiedot.

Taulukko 5. Tiehallinnon käytössä olleiden momentin 31.24.21 (Perustienpito) määrärahojen suuruus ja käyttö vuosina 1999 - 2005.

Vuosi	Käytettävissä perustienpidon määrärahoja yht. (euroa)	Käytetty perustienpidon määrärahoja yht. (euroa)	Siirretty määrärahoja seuraavalle vuodelle (euroa)
1999	519.327.084	515.577.102	3.749.981
2000	564.200.759	528.216.214	35.984.544
2001	586.909.169	539.852.690	47.056.478
2002	665.922.279	629.283.004	36.639.275
2003	642.296.074	626.397.270	15.898.804
2004	605.503.107	587.655.194	17.847.912
2005	626.734.512	581.019.886	45.714.626

Verrattaessa taulukossa 5 esitettyjä vuosien 2000 - 2004 perustienpidon määrärahan käytön yhteissummia havaitaan, että vuotta 2000 lukuun ottamatta ne poikkeavat hieman edellä tässä luvussa esitetyn taulukon 3 valtion talousarvioesityksistä poimituista luvuista. Tarkastuksessa ei ole saatu selvitettyä erojen syitä.

Kainuun uuden vuonna 2004 käynnistyneen maakuntahallintomallikokeilun edellyttämä 16,38 miljoonan euron tienpitorahoitus on budjetoitu vuonna 2005 sisäasiainministeriön pääluokkaan⁶¹. Vuoden 2006 talousarvioesityksessä on luvun 31.24 selvitysosassa maininta, että Kainuun maakunnan tienpitorahoitus on sisäasiainministeriön pääluokan momentilla 26.98.63 Kainuun kehittämisraha. Tiehallinnolle asetettavat tavoitteet kattavat myös Kainuun maakunnan tieverkon.

Perustienpidon momentti 31.24.21 on kaksivuotinen siirtomääräraha eli se on käytettävissä varainhoitovuotta seuraavan vuoden loppuun asti. Momentti on valtion talousarviossa käytetyn jaottelun mukaan luonteeltaan kulutusmenomomentti (01–29 -loppuiset momentit). Kulutusmenomomentin menojen välittömänä vastikkeena valtio saa varainhoitovuotena käytettäviä tuotannontekijöitä, kuten työpanosta, tavaroita ja palveluksia.

⁶¹ *Tiehallinnon johtokunnan kokouspöytäkirja 23.2.2004 ja momentin 31.24.21 selvitysosan teksti TAE 2005:ssa.*

Perustienpidon momentilta rahoitetaan myös pitkävaikutteisia investointiluonteisia hankkeita. Momentilta maksetaan menoja, jotka perustuvat useampivuotisiin sopimuksiin. Näistä sopimuksista aiheutuvia menoja sisältyy valtuuskirjanpitoon.

Määrärahaa saa momentin perustelujen mukaan käyttää yleisten teiden perustienpidosta ja yleisiksi teiksi otettavien yksityisteiden kuntoonpanosta, maa-ainesalueiden hankinnoista sekä Tiehallinnon kiinteistönpidosta aiheutuvien menojen maksamiseen. Määrärahaa saa lisäksi käyttää Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamisesta aiheutuvien menojen maksamiseen. Momentin määrärahalla saa myös rahoittaa ns. lähialueyhteistyöhankkeita. Määrärahaa saa käyttää myös palvelusuhdeasuntojen liiketaloudellisin perustein määräytyvien vuokrien alentamiseen.

Perustienpidon momentti on nettobudjetoitu. Tiehallinto voi käyttää talousarvionalouden ulkopuolisilta rahoittajilta saadut, perustienpidon momentille kirjatut tulot perustienpidon menojen rahoittamiseen. Esimerkiksi vuonna 2003 tuloja kertyi yhteensä noin 17 miljoonaa euroa. Niitä saatiin muun muassa EU:n tukemista hankkeista. Toisaalta niistä aiheutui myös menoja. Perustienpidon vuotuinen Tiehallinnon käytettävissä oleva bruttorahoitus saadaan, kun otetaan huomioon kaikki tulo- ja menoerät. Nettorahoitus saadaan, kun bruttorahoituksesta vähennetään momentille kirjatut tulot.

Tiehallinto on muuttanut vuoden aikana sisäistä perustienpidon määrärahan käyttöbudjettiaan vuosina 2001 - 2005. Siirtoja on tehty muun muassa palveluprojektirahoituksesta muuhun perustienpitoon.

Vuosina 2000 - 2002 perustienpidon määrärahasta on jäänyt käyttämättä melko suuri osuus. Tiehallinnossa on arvioitu, että tämä on ollut osittain seurausta Tieliikelaitoksen neuvottelu-urakoihin ja palveluprojektien rahoitukseen saaduista säästöistä. Niihin ei ollut varauduttu riittävästi etukäteen esimerkiksi kunnossapitotoiminnassa.

3.4.2 Rahoituksen käyttö tuotenimikkeistön mukaan

Tiehallinto ei ole eritellyt toimintakertomuksissaan valtion talousarviorahoituksen eri momenttien määrärahojen käyttöä tienpidon tuotenimikkeille tai muihin eri käyttötarkoituksiin samalla tavalla kuin valtion talousarvion selvityksissä. Toimintakertomuksissaan se on käyttänyt tienpidon ns. tuoteryhmittelyyn perustuvaa jaottelua (taulukko 6, luvut eivät sisällä hallintomenojen osuutta):

Taulukko 6. Tienpidon tuotteiden ostot vuosina 1999 - 2004 (milj. euroa)⁶².

Tienpidon tuotteet	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Talvihoito	85	89	95	95	94	93
Liikenneympäristön hoito	45	47	47	50	49	38
Rakenteiden ja laitteiden hoito	16	15	13	15	14	14
Sorateiden hoito	32	30	30	30	32	29
Lauttaliikenne	21	21	21	22	23	24
Hoito yhteensä	199	201	206	212	212	198
Päällysteiden ylläpito	54	63	63	79	70	83
Rakenteiden ja laitteiden ylläpito	15	14	14	19	21	18
Korvausinvestoinnit	64	52	57	98	113	115
Ylläpito ja korvausinvestoinnit yht.	133	129	134	196	204	216
Perustienpidon laajennusinvestoinnit	91	102	74	92	84	59
Perustienpidon uusinvestoinnit	33	19	24	21	16	12
Kehittämisinvestoinnit (sis. Vuosaari)	134	162	135	133	153	213
Tieinvestoinnit yhteensä	258	284	233	246	253	284
Esi- ja yleissuunnittelu	7	6	11	12	15	10
Tie- ja rakennussuunnitelmat	19	22	14	15	12	15
Suunnittelu yhteensä	26	28	25	27	27	25
Liikenteen hallinta	1	5	6	6	8	10
Maa-alueiden hankinta- ja hoito	27	23	21	21	22	25
Palveluprojektit			19	21	21	8
Yhteensä	649	678	643	728	747	766

Verrattaessa hoidon sekä ylläpidon ja korvausinvestointien lukuja taulukoissa 1 ja 2 oleviin lukuihin havaitaan, että vuosien 2001 - 2004 luvut poikkeavat hieman toisistaan. Sen sijaan vuoden 2000

⁶² Tiehallinnon toimintakertomukset vuosilta 2000 - 2004.

luvut ovat kaikissa taulukoissa suunnilleen samoja. Vuoden 2004 luvut ovat taulukoissa 3 ja 6 suunnilleen samoja. Tiehallinnosta saadun tiedon mukaan erot taulukkojen 1 ja 3 sekä 6 välillä johtuvat siitä, että taulukon 6 luvuissa ovat mukana myös edellisen vuoden siirtomäärärahojen käyttö, kun taas taulukot 1 ja 3 sisältävät vain kyseisen vuoden määrärahojen käytön. Lisäksi niihin vaikuttanevat ainakin maksullinen toiminta, Kainuun maakuntakoikeilu, EU-varat ja työllisyysvarat.

Kunnossapitoon kuuluvista tuotteiden ostoista talvihoidon ostojen määrä on kasvanut selvästi vuodesta 2001 alkaen ja laskenut taas vuonna 2004. Liikenneympäristön hoitoon kuuluvien ostojen määrä on laskenut selvästi vuonna 2004. Muiden hoidon tuotteiden ostojen määrä ei ole muuttunut oleellisesti vuosina 1999 - 2004. Päälysteiden ylläpidon ostot ovat kasvaneet selvästi aikavälillä 2002 - 2004 verrattuna aikaväliin 1999 - 2001. Rakenteiden ja laitteiden ylläpitoon kuuluvat ostot ovat kasvaneet selvästi vuodesta 2002 alkaen. Korvausinvestoinnit-tuotteen osuus on kasvanut suunnilleen kaksinkertaiseksi vuoteen 2004 mennessä vuodesta 2001 ja volyymiltaan selvästi eniten näissä tuoteryhmissä (yli 50 milj. euroa).

Kustannustason muutokset

Kunnossapidon toteutuneiden vuotuisten reaalisten kustannusten vertailussa on otettava huomioon kustannustason muutokset tarkasteluajavälillä. Kustannustason muutosta kuvaavana yleisindeksinä on Tiehallinnossa käytetty maarakennuskustannusindeksiä. Hoidolle ja kunnossapidolle sekä päälystystöille on laskettu lisäksi oma osaindeksi, jonka katsotaan kuvaavan paremmin niissä tapahtuvia kustannustason muutoksia.

Taulukko 7. Maarakennuskustannusindeksin ja eräiden sen osaindeksien muutokset vuosina 1999 - 2005.

	Ko- konais- indeksi (1995= 100)	Hoito ja kp indek- si (1995 =100)	Pääl- lystys- työt -indeksi (1995= 100)	Kokonais- indeksi vuosi- muutos (%)	Hoito ja kp in- deksin vuosi- muutos (%)	Päällystys- työt -indeksi vuosimu- utos (%)
1999	106,3	107,5	109,4			
2000	114,7	112,5	131,0	7,9	4,7	19,7
2001	117,6	117,2	131,0	2,5	4,2	0
2002	119,9	120,4	133,9	2,0	2,7	2,2
2003	122,5	123,4	135,5	2,2	2,5	1,2
2004	126,8	129,1	144,5	3,5	4,6	6,6
2005	133,3	134,5	150,6	5,1	4,2	4,2

3.4.3 Valtion talousarvion tienpitomäärärahojen jaottelun ja käytösääntöjen arviointia

Tieverkon kunnossapito on rahoitettu pääasiassa ns. perustienpidon määrärahalla. Tästä määrärahasta on rahoitettu muitakin tienpitoon liittyviä toimintoja tai tehtäviä. Vuosien 1998 - 2006 talousarvioissa ei ole varsinaisesti määritelty perustienpidon käsitettä, mutta sen sijaan niissä on esitetty tämän määrärahan käyttösuunnitelma eriteltynä muun muassa tieverkon hoitoon, ylläpitoon ja korvausinvestointeihin sekä hallintoon. Hallinnon osuus pitää sisällään Tiehallinnon yleishallinnon kulujen lisäksi kunnossapitoon erikoistuneen hallinnon kulut, kuten henkilöstökulut ja toimitilakulut. Koska hallinnon osuuteen sisältyy myös kunnossapitotoimintaa ja koska hoito, ylläpito ja korvausinvestoinnit on esitetty yhtenä summana, ei talousarvioista käy suoraan ilmi kunnossapidon kokonaisuus perustienpidon määrärahasta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että valtion koko virastokentän yhdenvertaisen ohjauksen ja budjetoinnin kannalta olisi tarkoituksenmukaista erottaa Tiehallinnon (ja muiden väylävirastojen) toimintamenot omalle momentilleen. Tarkastuksen perusteella teiden kunnossapitoa sisältyy lisäksi jossain määrin tieverkon jälki-

rahoitus- tai elinkaarirahoitushankkeisiin. Näistä vuosittain aiheutuvat menot maksetaan nykyisin talousarvion momentilta 31.24.79. Vuosimaksuja ei ole näiden hankkeiden luonteen vuoksi eritelty siten, että niistä näkyisi erikseen kunnossapitomenojen osuus. Kainuun maakunnan tienpitorahoitus on nykyisin erillään muusta tienpidosta.

Perustienpitoon on valtion talousarvioissa eri määräraha kuin tieverkon kehittämishankkeisiin (31.24.78) sekä jälkirahoitus-, kokonaisrahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeisiin (31.24.79). Määrärahojen ohjaus on siten erilainen, että momenteilta 31.24.78 ja 31.24.79 rahoitettavat hankkeet sekä niistä talousarviovuonna aiheutuvat rahoitustarpeet on eritelty momenttien selvitysosissa, joissa on arvioitu hankkeittain myös myöhempi rahoitustarve. Eduskunta päättää näiden määrärahojen kohdentamisesta eri hankkeille ja niiden sopimusvaltuuksista. Perustienpidon määrärahan jakautumisesta käyttökohteisiin on talousarvion momentilla esitetty määrärahan kokonaissumma. Talousarvion luvun 31.24 selvitysosassa on esitetty suunnitelma määrärahan käytöstä perustienpidon osien pääryhmiin. Perustienpidon määrärahan käyttöjaottelusta on päättänyt Tiehallinto.

Käsitteiden ja ohjauksen selkeyden kannalta on periaatteessa ongelmallista, että perustienpitoon sisältyy myös investointiluonteisia hankkeita. Aiemmissä tarkastuksissa saatujen tietojen perusteella käsitteiden "perustienpito" ja "tieverkon kehittäminen" käyttöönoton yhteydessä 1990-luvun alussa oli määritelty, että perustienpito sisältää pieniä enintään noin 20 miljoonan markan investointiluonteisia peruskorjaushankkeita. Tätä isommat hankkeet katsottiin tuolloin tieverkon kehittämiseen kuuluviksi. Tällaiseen uudistukseen päädyttiin, kun eduskunnan talousarviokäsittelyä haluttiin yksinkertaistaa poistamalla investointimomentin käyttökohteina luetellut lukuisat, pienet muutaman miljoonan markan investointihankkeet.

Tämä kustannusraja on noussut vuosien varrella, eikä muutoksia ja niiden perusteita ole selvitetty talousarvioesityksissä. Nykyisin on esitetty, että perustienpitoon voi kuulua kustannusarvioltaan alle 25 - 40 miljoonan euron investointihankkeita⁶³. Tämän kokoisia hankkeita on toisaalta rahoitettu myös tieverkon kehittämisen mää-

⁶³ *Väylänpidon nimikkeistöluonnos 8.10.2004.*

rärahoilla⁶⁴. Vuosien 2005 ja 2006 talousarvioesityksissä on mainittu, että pienehköistä investointihankkeista on muodostettu ns. valtakunnallisia hankeohjelmia ja teemapaketteja, joita on alettu rahoittaa perustienpidon määrärahoilla. Näillä käsitteillä lienee korvattu aiemmat vuosina 1998 - 2004 käytetyt laajennus- ja uusinvestointikäsitteet. Talousarvioesityksistä ei ilmene näiden uusien investointihankkekäsitteiden suhde aiempiin käsitteisiin. Näyttää siltä, että hankkeen rahamääräisen suuruuden ohella on alettu käyttää aiempaan käytäntöön verrattuna muita jaotteluperusteita perustienpitoon ja tieverkon kehittämiseen kuuluvien hankkeiden välillä.

Tätä luokittelua ovat sekoittaneet viime vuosina uudentyypiset jälkirahoitus-, kokonaisrahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet, jotka on rahoitettu valtion talousarviossa eri määrärahalla kuin muut tieverkon investointihankkeet. Ne sisältävät sellaisen hankkeen vuotuiset menot, jonka suunnittelu, rakennuttaminen, rakentaminen ja kunnossapito rahoitettaisiin normaalisti perustienpidon ja tieverkon kehittämismäärärahoilla. Jälkirahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeen vuosimaksut sisältävät myös rahoituskulut hankittavalle pääomalle, jonka kulut normaalisti maksetaan muista kuin Tiehallinnon määrärahoista.

3.5 KUNNOSSAPIDON SISÄLLÖN TOTEUTUMA

3.5.1 Hoito

Tieverkon hoidolla on tarkoitus varmistaa tiestön päivittäinen liikennöitävyys kaikkina vuorokauden aikoina Tiehallinnon hyväksymien toimintalinjojen mukaisesti. Tiehallinto on päättänyt hoidon eri osien toimintalinjoista eri aikoina. Toimintalinjoihin on tehty muutoksia tarkasteltavalla ajanjaksolla vuosina 2000 - 2005⁶⁵.

⁶⁴ Esimerkiksi valtion talousarvioesitys vuodelle 2004, s. 351.

⁶⁵ *Teiden talvihoito. Talvihoidon toimintalinjat 1996. (Uudet julkaisut 2001 ja 2004).*

Liikenneympäristön hoito. Toimintalinjat ja laatuvaatimukset. 1999.

Tiestön hoito vaikuttaa ylläpitoa nopeammin tienkäyttäjille näkyvään palvelutasoon: talvikeliin, tievalaistukseen, soratien pinnan tasaisuuteen, tiealueiden puhtaanapitoon, liikennemerkkien ja viheralueiden hoitoon ja lauttaliikenteen sujumiseen. Tiehallinnossa on korostettu hoidon tuloksellisuuskeskustelun yhteydessä enemmän tienkäyttäjille tarjottua palvelu- ja laatutasoa kuin tiestön kuntoa.

Vuosina 2000 - 2005 tieverkon hoidon pääosa on teetetty ns. hoidon alueurakoina. Niiden määrä on vähentynyt hitaasti urakoiden yhdistämisestä johtuen. Ne ovat käsittäneet valtaosan tieverkon hoitotöistä. Tievalaistuksen ja lauttaliikenteen hoidosta on tehty omat alueurakka- ja palvelusopimukset. Hoidon alueurakoissa ei ole ollut juuri markkinoita ennen tielaitosuudistusta, sillä tielaitos oli tehnyt pääosan hoitotöistä omilla resursseillaan. Toimivia markkinoita on pyritty synnyttämään tielaitosuudistuksen jälkeen. Ennen tielaitosuudistusta vuoden 2000 alueurakoista 10 kilpailutettiin ja loput urakat hankittiin tielaitoksen tuotannolta neuvottelu-urakoina. Kilpailutettuja urakoita on tämän jälkeen vuosittain vähitellen lisätty niin, että vuonna 2004 kilpailutuksen piirissä olivat kaikki hoidon alueurakat.

Hoitourakoiden tavoitteellista urakka-aikaa on vuosina 2000 - 2004 pidennetty kolmesta vuodesta seitsemään vuoteen ja laajennettu urakoiden sisältöä käsittämään lisää hoitotöitä, ylläpitotöitä ja korvausinvestointiluonteisia töitä. Esimerkiksi sorateiden runkokelirikkokorjaukset on liitetty mukaan noin puoleen hoidon alueurakoista vuonna 2003. Tiemerkitöitä on kokeiltu sekä alueurakoihin mukaan otettuina että erillisinä, pitkäkestoisina ja laajoina urakoina.

Koska alueurakoihin on sisältynyt hoitoon, ylläpitoon ja korvausinvestointeihin kuuluvia töitä, eri töiden toteutuneiden kustannusten seuranta on tapahtunut sekä urakoittain että tuotteittain tai tuoteryhmittäin. Toteutuneiden töiden ja kustannusten jako seurannassa eri tuotteisiin tai tuoteryhmiin on perustunut urakoitsijan ilmoituksiin.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan hoitourakoissa ei ole aiemmin ollut markkinoita ja vakiintuneita hankintakäytäntöjä. Tämän johdosta hoitourakoiden toteutunut laatutaso on voinut olla tielaitosuudistuksen alussa erilainen kuin sopimuksissa sovittu tavoitetaso. Laatutaso on voinut jonkin verran alentua etenkin alempiasteisilla teillä. Toteutuneeseen laatu- ja palvelutasoon vaikuttaa muun

muassa se, miten sopimusasiakirjoja tulkitaan. Tässä on Tiehallinnon mukaan tapahtunut jonkin verran muutoksia parempaan suuntaan vuosien 2000 - 2004 välillä. Tiehallinto on ottanut ja on ottamassa lisää kannusteita alueurakkasopimukseen toteutuneen laatu- ja palvelutason parantamiseksi.

Hoidon alueurakoihin eivät ole sisältyneet kaikki hoitoon kuuluvat toimenpiteet. Rahallisesti merkittävimmät alueurakoihin kuulumattomista töistä ovat olleet vuosina 2000 - 2005 lauttaliikenteen hoito, tiemerkinnot, tievalaistuksen hoito, pumppaamojen hoito ja liikennevalojen hoito. Niiden yhteenlaskettu rahallinen arvo on kuitenkin vain noin 25 % hoidon alueurakoiden sisältämästä hoidosta. Hoitoa on Tiehallinnon mukaan alueurakoissa noin 150 miljoonan euron edestä vuodessa.

Hoidon alueurakoiden laatuvaatimusten ja hoitoluokkien muutokset

Tiehallinto on tehnyt aikavälillä 2001 - 2005 muutoksia alueurakoiden laatuvaatimuksiin ja tieverkon sijoittumisessa eri hoitoluokkiin. Lähes kaikki laatuvaatimusten muutokset ovat olleet laatu-tason nostoja entiseen verrattuna⁶⁶. Tehdyt muutokset on aina otettu huomioon kyseisen vuoden syksyllä ja seuraavina vuosina alkavissa alueurakoissa. Vuonna 2004 tehty muutos oli viety myös meneillään olleisiin urakoihin.

Vuonna 2001 Tiehallinto hyväksyi uudet talvihoidon toimintalinjat. Ne otettiin käyttöön erityisesti laatuvaatimusten ja hoitoluokkamuu-tosten osalta syksyllä 2001 alkaneissa alueurakoissa. Tiehallinnon mukaan uusilla toimintalinjoilla on nostettu alemman tieverkon hoitotasoa erityisesti lisäämällä täsmäkohteita (mm. koululaiskuljetukset, syrjäseutujen linja-autokuljetukset ja alkutuotannon raskaat tavarakuljetukset). Tiesuolan käyttöä pohjavesialueilla vähennettiin.

Vuoden 2002 lopulla alkaneissa alueurakoissa hoidon laatuvaatimuksia nostettiin pienentämällä alemman tieverkon talvihoidon toimenpideaikoja. Päätöstilanteessa hoidon menojen arvioitiin lisääntyvän tämän johdosta runsaat kaksi prosenttia.

⁶⁶ Tiehallinnon taulukko: Yhteenvedo laatuvaatimusten eroista vuosina 2002 - 2005 alkaneissa alueurakoissa.

Alemman tieverkon hoidon laatutasoa nostettiin jälleen vuonna 2003. Noin 240 km tiestöä siirrettiin alimmasta hoitoluokasta ylös-päin ja 150 km luokasta II luokkaan Ib.

Talvihoidon palvelutasoa nostettiin uusissa syksyllä 2004 alkaneissa alueurakoissa sekä päätiestöllä että alemmalla tieverkolla. Päätöstilanteessa talvihoidon kustannusten arvioitiin kasvavan tämän seurauksena noin 1,3 %.

Syksyllä 2005 alkaneissa alueurakoissa nostettiin lähinnä kesähoidon laatutasoa.

Tarkastuksen perusteella laatuvaatimusten vuotuiset nostot ovat ainakin osittain olleet mahdollisia hoitourakoiden kilpailuttamisesta saadun kustannusten vuotuisen alenemisen johdosta ja koska hoidon osuutta tienpitomäärärahoista ei ole muutettu.

Toteutuneen palvelutason seuranta

Hoitopalvelut hankitaan urakoitsijoilta. Tiehallinto on lähtenyt siitä, että toteutuneen palvelun seuranta ja valvonta perustuvat suureksi osaksi urakoitsijoiden omaan laadunvalvontaan ja itsearviointiin. Tämän lisäksi Tiehallinto tekee omilla resursseillaan pienimuotoista pistokoevalvontaa ja ulkopuolisilla resursseilla muun muassa tieverkon hoidon toteutuneen palvelutason ja pintakunnon mittausta. Tiehallinto teettää myös määräajoin muun muassa tienkäyttäjille ja sidosryhmille suunnattuja kyselytutkimuksia. Toteutuneen palvelutason seurantaan liittyvät vielä tienkäyttäjien antamat palautteet ja ilmoitukset, jotka tallennetaan muun muassa Tiehallinnon Liitojärjestelmään. Näitä selvityksiä on käsitelty luvussa 3.6.

Vuonna 2005 laaditun Valtioneuvoston selonteon mukaan

"Talvihoidon laatua kuvataan tulostittauksessa huonojen ja välttävien keliöiden osuudella koko sydäntalven keleistä. Kolmen talvikauden seuranta, jolta ajanjaksolta tietoa on käytettävissä, kuvaa kyllä näiden keliöiden tason, mutta ei anna viitettä muutoksen suunnasta. Talvikeleihin ja myös sorateiden pintakuntoon vaikuttaa omalta osaltaan sää. Osa vuosivaihteluista on tulkittavissa tällä perusteella.

Sorateiden pintakuntoa kuvataan keskimääräisellä kunnolla tai huonon ja välttävän kunnon osuudella kaikista kuntoa koskevista havainnoista. Sorateiden keskimääräinen pintakunto on vuosina 2001 - 2004 pysynyt samalla tasolla. Asteikolla 1 - 5 mitattuna se on pysynyt tasolla 3,2 - 3,4.

Tiepiirien hoidon asiantuntijat ovat arvioineet hoidon palvelutason muuttumista suhteessa aikaan ennen tielaitosuudistusta. Arvioiden mukaan talvihoito on pääteillä pääosin parantunut, mutta vähäliikenteisillä teillä jossain määrin heikentynyt. Liikenneympäristön hoidon taso on yleisesti ottaen säilynyt ennallaan, mutta sorateiden hoitotaso jossain määrin heikentynyt. Hoidon laatu näyttääkin tilapäisesti heikentyneen kilpailun avautuessa. Kun laatuvaatimuksia on sen jälkeen vuosittain tarkistettu, laatutaso on voitu palauttaa pääosin entiselleen. Laatuun on tarkastelukaudella tehty muutoksia muun muassa vuonna 2001 käytönotetuissa talvihoidon toimintalinjoissa.

Palvelutason muutosta arvioitaessa on otettava huomioon, että laatu ja palvelutaso eivät olleet oman työn aikaan yhtenäisiä, päinvastoin tilanne oli nykyistä epäyhtenäisempi. Toimintatapa oli aikoinaan erilainen."

Aikaisemmin omana työnä tehtäessä laatu riippui merkittävästi myös kyseisen alueen työtä johtavan tiemestarin näkemyksestä. Tietyillä alueilla saatettiin tehdä esimerkiksi henkilöstön työllistämisyistä parempaa laatua kuin laatuvaatimukset olisivat edellyttäneet. Laatuvaatimusten merkitys ei ollut silloin niin suuri kuin nykyisin.

Tarkkoja tietoja laadun toteutumisesta tielaitosuudistuksen seurauksena ei ole, koska urakoitsijat raportoivat vain laadun alituksista ja tilaajan eli Tiehallinnon suorittama laadun seuranta on pistokoe- ja otosluonteista.

Tienkäyttäjätutkimuksiin on tehty sellainen muutos, että talvikysely tehdään urakka-alueittain, kun se tehtiin aikaisemmin pääteittäin. Lisäksi kyselyä pyritään laajentamaan kevyen liikenteen väyliin. Edelleen on tarkoitus ottaa käyttöön kaistanvuokrausmaksu⁶⁷, jota kokeillaan E 18 -hankkeessa.

⁶⁷ *Kaistanvuokrauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa sopimuskohteessa sijaitseva osa tietä annetaan tietyin ehdoin urakoitsijan käyttöön tienpidon toimenpiteen toteuttamiseksi. Toimenpide tehdään tällöin ennalta sovittuina ajankohtina ja vain kaistavuokraa vastaan. Kaistanvuokraus kannustaa urakoitsijoita minimoimaan toimenpiteitä kyseisinä ajankohtina, jonka seurauksena erillisten tienpidon toimenpiteiden liikenteelle aiheuttamat haitat vähenevät. Haitalla tarkoitetaan kaistan sulkemisen aiheuttamaa ajokustannusten nousua.*

Lauttaliikenteen hoito

Tiehallinnon hoitamien maanteiden lauttapaikat ovat vähitellen vähentyneet siltojen rakentamisen seurauksena. Lauttapaikkoja oli 48 vuonna 1999, 45 vuonna 2002 ja 42 vuonna 2005. Saatujen tietojen mukaan kaikkia lauttapaikkoja ei ole nykytiedon perusteella kannattavaa eikä tarkoitus korvata silloilla, joten vastaisuudessakin niitä tulee todennäköisesti olemaan. Lauttaliikenteen hoitotaso on määritelty viimeksi maantielaisissa sekä Tiehallinnon vuonna 2004 hyväksymissä lauttaliikenteen palvelutaso-ohjeessa ja toimintalinjoissa. Niiden mukaan lauttapaikoilla ei vastaisuudessa pääsääntöisesti noudateta aikatauluja, vaan lauttaliikenteen hoito tapahtuu tielläkulkijoiden liikennetarpeiden perusteella. Eräiden lossien kantavuus nostetaan 44 tonnista 60 tonniin. Muutokset lisäävät hieman lauttaliikenteen hoidon kustannuksia.

Lauttaliikennepalvelut on tielaitosuudistuksen jälkeen hankittu Tieliikelaitokselta neuvottelumenettelyllä. Sopimusta on vuosittain tarkistettu. Sopimushintaa on korotettu muun muassa polttoaineen hinnan nousun vuoksi. Lauttaliikenteen vuotuiset (nimelliset) kustannukset ovat nousseet 21 miljoonasta eurosta vuonna 2001 hitaasti 24 miljoonaan euroon vuonna 2004.

Tielaitosuudistuksen tavoitteiden mukaisesti on pyritty käynnistämään lauttaliikenteen kilpailuttamista. Se on suunniteltu tapahtuvan mahdollisesti siten, että tarjoajat voisivat myös tarjota sillan rakentamisen lauttapaikalle lauttaliikenteen hoidon sijasta. Kilpailuttamisen aloittaminen on näyttänyt kuitenkin vaikealta, koska markkinoita ei ole olemassa, liikenteen aloittaminen vaatii huomattavia investointeja ja alalletulokynnys on korkea. Tieliikelaitos on tähän asti ollut ainoa liikenteen harjoittaja ja omistaa kaluston.

Tiehallinnossa on päädytty käynnistämään kilpailuttaminen vuonna 2005 pyytämällä tarjoukset kolmesta hankintakokonaisuudesta, joista yksi käsittää kaksi lossipaikkaa ja kaksi muuta kumpikin neljä lossipaikkaa. Niiden sopimukset olisivat seitsemänvuotisia kolmen vuoden optioilla. Tavoitteena on ollut liikennöinnin alkaminen 1.1.2007. Kilpailuttamisen on tarkoitus jatkua vuoteen 2008

saakka siten, että kunakin vuonna kilpailuun tulee noin 10 lautta-
paikkaa⁶⁸.

Saatujen tietojen mukaan kilpailutettuihin kohteisiin tuli tarjoukset kolmelta yrittäjältä. Yhteen kohteeseen saatiin vain yksi tarjous.

Tiehallinnon mukaan ilman erityistoimenpiteitä kilpailuttamisessa näyttää vaikealta saada aikaan toimivia markkinoita tilanteessa, jossa Tieliikelaitos on ainoa liikenteen harjoittaja ja omistaa liikenteessä käytetyn kaluston. Kalusto on tällä hetkellä vanhaa. Se tulee kilpailun yhteydessä asteittain uusittavaksi paitsi iän, myös kanta-
vuuden lisäämistarpeiden johdosta.

Tiehallinto harkitsee liikenne- ja viestintäministeriön kanssa keskustellen lisätoimia, joilla lauttaliikenteen kilpailuttamisessa voitaisiin parantaa markkinoiden toimivuutta ja kilpailun tasapuolisuutta⁶⁹.

Tievalaistuksen hoito sekä muiden varusteiden ja laitteiden hoito

Yleisistä teistä oli 1.1.2005 valaistuja 11.702 km⁷⁰. Vuosittain rakennetaan tievalaistusta lisää noin 300 tiekilometriä. Osa kuntien rakentamista ja hallinnoimista tievalaistuslaitteista siirretään sopimuksen nojalla lähivuosina Tiehallinnon ylläpidettäväksi. Toisaalta osa taajamarakenteeseen kuuluvista Tiehallinnon tievalaistuslaitteista siirtyy kunnille. Siirrot kestävät useita vuosia. Niiden yhteydessä valaistus kunnostetaan nykystandardin edellyttämään kuntoon, mikä aiheuttaa kunnille ja Tiehallinnolle suurehkon menoerän.

Koko maan tievalaistuksen hoitourakat on kilpailutettu yhtäaikaaisesti vuodesta 2003 lähtien. Urakat on muodostettu alueurakoiksi, joita muodostuu kahdesta kolmeen tiepiiriä kohti. Urakoiden hintataso on Tiehallinnon mukaan laskenut selvästi kilpailutuksen seurauksena. Viimeisimmän kilpailutuksen tuloksena tievalaistuksen hoitourakoiden vuotuinen kustannus on noin 2 miljoonaa euroa. Tätä huomattavasti suurempi vuotuiskestannus tulee sähköenergiasta. Se on noin 13 miljoonan euroa.

⁶⁸ Aittonen Laura, Karvonen Tapio: *Lauttaliikenteen kilpailuttamisohjelma 2005 - 2008*. Turun yliopisto, Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus.

⁶⁹ Tiehallinnon pääjohtajan katsaus johtokunnalle 6/2005.

⁷⁰ Tiefertakta 2005.

Muiden varusteiden ja laitteiden ja vastaavien "pienkohteiden" määrästä on melko kattavat inventointitiedot. Näiden kohteiden hoitokustannukset ovat pieni osa hoidon kokonaiskustannuksista. Näiden kohteiden hoidon systemaattinen laadunseuranta olisi saatujen tietojen mukaan kallista suhteessa niiden hoitokustannuksiin, minkä vuoksi niistä ei ole systemaattisiin mittauksiin perustuvaa laadun toteutumatieta. Myös kustannustieto niistä on vähäistä, ellei olema- tonta, koska ne pääosin hukkuvat osana alueurakan kokonaishin- taan.

Kilpailun avaamisen ensimmäisinä vuosina syntyi "notkahduk- sia" varusteiden ja laitteiden hoidon laatumäärityksissä sekä toteu- tuneessa laatusosassa. Näitä laatusosaa laskuja on ryhdytty korjai- lemaan.

Myös liikenneympäristön hoidossa (esim. niittolevydessä ja ve- sakan raivauksen levydessä) on haettu oikeata tasoa.

3.5.2 Ylläpito

Ylläpidolla uusitaan päällysteitä, säilytetään tierakenteiden kunto tai nostetaan laskenut palvelutaso alkuperäiselle tasolle. Ylläpidossa rahankäytöltään suuria toimenpide- ja tuoteryhmiä ovat teiden pääl- lysteiden uusiminen, tiemerkitöjen uusiminen, siltojen korjaus ja sorateiden korjaus. Ylläpito Hankkeisiin sekoittuu käytännössä usein investointien kaltaisia toimenpiteitä, jotka ovat pitkävaikutteisia ja joissa nostetaan korjattavan tieverkon osan laatu- tai palvelutaso jo- pa alkuperäistä selvästi korkeammalle tasolle. Investointiluonteisia töitä pyritään liittämään enemmän myös aiempiin ylläpito Hankkei- siin. Tiehallinnon tuoteluokittelun mukaan korvausinvestoinnit eivät ole ainakaan vuoteen 2004 saakka kuuluneet teiden ylläpitoon, vaan omaan ryhmäänsä. Tämän jälkeen raja näyttää luokittelussa muut- tuneen siten, että korvausinvestoinnit kuuluvat ylläpitoon. Myös korvausinvestointikäsite on muuttunut vuoden 1998 talousarviossa esitetystä siten, että korvausinvestoinnissa voidaan parantaa tiever- kon osa alkuperäistä korkeammalle tasolle. Ylläpito toimenpiteet on usein muodostettu eri toimenpideryhmiä sisältäviksi hankintakoko- naisuuksiksi tai hankkeiksi, joiden keskimääräistä laajuutta ja kes- toa on viime vuosina hoidon alueurakoiden tavoin pyritty vähitellen kasvattamaan. Esimerkiksi tien päällystyshankkeeseen on sisällytet- ty pelkän uudelleenpäällystämisen lisäksi päällysteiden kunnan mit- tausta ja seuranta, päällystystöiden suunnittelua, rakenteen paran-

tamistöitä ja tiemerkintätöitä. Sopimusaikaa on pidennetty yhden kesän ajasta useampaan vuoteen. Tällöin on tehty esimerkiksi tietyn alueen päällysteiden isännöintisopimus jonkin Tiehallinnon ulkopuolisen urakoitsijan kanssa. Osa tällaisista laajennuksista on toistaiseksi jäänyt kokeiluasteelle, mutta osa on otettu laajempaan käyttöön. Osa ylläpitotöistä sisältyi hoidon alue-urakoihin.

Tieomaisuuden eri osien kuntoa on kuvattu Tiehallinnossa erityyppisillä ominaisuuksilla, mittareilla ja tunnusluvuilla. Ne ovat jonkin verran muuttuneet eri aikoina. Niillä on ollut omat hyvyyden ja huonouden luokituksensa ja huonon kunnan rajansa. Vuonna 2004 on selvitetty erilaisten kuntoa kuvaavien mittareiden luokitusten yhtenäistämistä⁷¹. Selvityksen perusteella on päätetty yhtenäistää tienpidon kuntoluokitus kokonaisuudessaan 5-portaiseksi (asteikko 1 - 5, jossa viisi on erittäin hyvä tai uudenveroinen). Luokitte- lua sovelletaan vuotta 2006 koskevassa tulosohjauksessa. Tämä yhtenäistäminen aiheuttaa osaltaan, ettei aiempi huono kunto -käsite ole suoraan vertailukelpoinen samannimisen uudemman luokituksen käsitteen kanssa.

Tiehallinto on päättänyt ylläpidon joidenkin osien toimintalinjoista eri aikoina⁷². Ylläpitoa on myös ohjattu erilaisilla ohjeilla ja laatuvaatimusjulkaisuilla. Toimintalinjoista osa on uusittu aikavälillä 2000 - 2005 ja osaa oltiin tarkastusajankohtana uusimassa⁷³. Toimintalinjojen muutoksista jotkut ovat lisänneet rahoitustarvetta. Kun kokonaisrahoitusta ei ole voitu nostaa kunkin osan tason noston edellyttämälle tasolle, on jonkin osan tason nosto voinut merkitä jonkin toisen osan jättämistä vähemmälle. Aikavälillä 2000 - 2005 tilannetta ovat auttaneet kilpailuttamisen lisäämisestä ja ainakin päällystämisen suotuisasta markkinatilanteesta syntyneet kustannusten säästöhyödyt. Toisaalta ylläpito on ollut ennen tielaitosuudistusta suurelta osin kilpailutettua, joten kilpailuttamishyöty on ollut kokonaisuutena selvästi pienempi kuin hoidon kilpailuttamisessa.

⁷¹ *Tieomaisuuden kunnan yhtenäinen palvelutasoluokitus.*

⁷² *Siltojen hoidon, ylläpidon ja korjauksen toimintalinjat. 1998.*

Päällystettyjen teiden ylläpidon toimintalinjat ja ohjaus. 1999.

⁷³ *Tiehallinto: Ylläpidon toimintalinjat -työkalvo.*

Teiden päällysteiden uusiminen

Tiehallinnon tierekisterin mukaan päällystettyjä teitä oli vuosina 2000 - 2005 yhteensä 50.249 - 50.616 km.

Saatujen tietojen mukaan päällysteiden kuntotekijöitä on useita, mutta käytetyimmät ovat uraisuus, epätasaisuus, pintavauriot ja kantavuus. Uraisuutta ja epätasaisuutta mitataan noin 33.000 kaistakilometrin pituudelta vuosittain. Päätiät mitataan lähes kokonaan (5.000 km) 2 - 3 kertaa vuodessa. Mittausmenettely on hyvin samanlainen kaikkialla maailmassa. Vuosina 1990 - 2002 mittaukset tehtiin vanhemman mittaustekniikan laitteilla. Niiden yhteismitallisuus uudemman laitteiston tuloksiin on pyritty varmistamaan kalibrointikertoimilla.

Kuntomittaukset on hankittu tielaitosuudistuksen jälkeen Tiehallinnon ulkopuolelta. Päällysteen pintakuntomittaukset (mm. ura, tasaisuus, sivukaltevuus) kilpailutettiin vuonna 2002 keskitetysti. Tätä aikaisemmin ne hankittiin Tieliikelaitoksen kanssa neuvotelluilla sopimuksilla. Päällystevauriomittaukset ja kantavuusmittaukset hankitaan edelleen Tieliikelaitokselta.

Tuotantomittausten laatua seurataan kontrollimittauksilla. Niiden erojen määrälle on mittausasiakirjoissa laatuvaatimukset ja sakotuserusteet. Sakotusta ei ole tarvinnut tarkastusajankohtaan mennessä kertaakaan käyttää.

Puuttuvat kuntotiedot on ennustettu mallien avulla kunkin vuoden lopun tilanteeseen. Ennusteiden tarkkuus on huonompi kuin mittausten.

Päällysteiden pintavauriot on inventoitu silmämääräisesti jaotellen eri vauriot kymmeneen tyyppiin. Vaurioinventointeja on tehty 10.000 - 12.000 tiekilometriltä vuodessa. Niitä on tehty vuodesta 1986. Mittaustarkkuus ei ole kovin hyvä, mutta tällä tavoin saadaan kuitenkin osviittaa siitä, miten vaurioituneita päällysteet ovat. Inventoinnin kohteena ovat noin kolmen vuoden kierrolla tiet, joiden liikennemäärä on alle 6.000 ajoneuvoa vuorokaudessa. Mittausjärjestelmän toimivuutta valvotaan joka kevät toistuvilla vertailumittauksilla, joiden perusteella tuotantomittauksia pääsevät tekemään vain laatukriteerit täyttävät mittausyksiköt. Puuttuvat kuntotiedot ennustetaan mallien avulla kunkin vuoden lopun tilanteeseen. Ennusteiden tarkkuus on huonompi kuin mittausten. Vuonna 2006 tullaan siirtymään uuteen automaattiseen päällystevaurioiden mittausmenettelyyn, jolloin toistettavuus paranee.

Tierakenteiden kantavuuksia mitataan pudotuspainolaitteella noin 5.000 kilometriltä vuodessa. Itse kantavuusmittauksen mittaus-tarkkuus on hyvä, mutta mittaustulokseen vaikuttavat paljon mit-tauspisteen paikka ja rakenteiden kosteustila. Kantavuusmittauksia ei yleensä toisteta peräkkäisinä vuosina, vaan kantavuustietoa pide-tään yllä lähinnä toimenpiteiden vaikutuksen päivittämiseksi yleis-tietona. Mittauksia on tehty vuodesta 1990 lähtien. Kuitenkin noin 20.000 tiekilometriltä puuttuu kantavuustieto.

Päällystettyjen teiden kunnan mittaukset ovat vuoteen 2002 asti rajoittuneet lähinnä autoliikenteelle varatulle tiestölle. Tuolloin aloi-tettiin myös kevyen liikenteen väylien kunnan systemaattiset mit-taukset. Vuonna 2004 pidettiin näissä mittauksissa välivuosi.

Liikenne- ja viestintäministeriön Tiehallinnolle vahvistamien vuotuisten tulostavoitteisiin on vuosina 2000 - 2005 sisältynyt huonokuntoisten päällystettyjen teiden määrän rajoittaminen enintään tietyn suuruiseksi vuosittain tai tiettyyn vuoteen mennessä. Ministe-riön tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä ei ole määritelty huonokuntoisten päällystettyjen teiden käsitettä. Päätellen tulostavoit-teiden vuotuisista lukuarvoista ja eräistä Tielaitoksen julkaisuista kyseessä on ilmeisesti Tielaitoksen ja Tiehallinnon asettamat tietyt laatutavoitteet alittava tieosa⁷⁴. Myöskään Tiehallinto ei ole omien sisäisten tulostavoitteidensa asettamisen yhteydessä määritellyt sitä tai sen laskentakaavaa, vaan käyttänyt toisentyypisiä päällystettyjen teiden kuntoon liittyviä tulostavoitteita tiepiireille⁷⁵.

Päällystettyjen teiden huonokuntoisuus on määritelty Tiehallin-nossa tämän luvun alussa mainittujen tekijöiden perusteella. Huonokuntoisuuden raja on ollut erilainen eri luokan teillä niiden liikenteellisestä merkityksestä riippuen⁷⁶. Näiden huonon kunnan raja-arvot ovat pysyneet vuosina 2004 - 2004 vakiona lukuun ottamatta pientä muutosta epätasaisuuden raja-arvossa vuonna 2003. Huono-kuntoisen päällystetyn tiemäärän tulostavoitteeksi on Tiehallinnossa asetettu vuosittain tiepiirikohtaisten kuntotavoitteiden alittavan ties-tön määrä ja sen muutokset. Tiepiirien kuntotavoitteet riippuvat lii-kennemääristä. Tavoitteena on, että kuntotila pidetään parempana vilkasliikenteisessä kuin vähäliikenteisissä tiepiirissä.

⁷⁴ *Esim. Päällystettyjen teiden ylläpidon toimintalinjat ja ohjaus. 1999.*

⁷⁵ *Tiehallinnon tulossopimukset 2000 - 2005.*

⁷⁶ *Päällystettyjen teiden kunto -julkaisu 2000 - 2004.*

Tiepiirikohtaiset päällystettyjen teiden tulostavoitteiden tavoitteelliset arvot (ylitysprosentin vähenemätavoitteet) ovat vaihdelleet eri vuosina. Vuosina 2000 - 2002 ylläpidon budjetit ovat Tiehallinnon mukaan olleet erittäin alhaiset, minkä johdosta kuntoa ei ollut tuolloin pystytty pitämään edes ennallaan. Tulostavoitteena oli silloin yläraja sallitulle huononemalle.

Vuonna 2005 otettiin käyttöön uusi kuntoluokitus, missä kaikki tieverkon osat luokitellaan viiteen kuntoluokkaan ja missä kuntoluokat 1 ja 2 (erittäin huono ja huono) vastaavat suunnilleen vanhoja kuntotavoitteen alittavia määräytyksiä. Vuonna 2006 otetaan käyttöön päällysteiden ylläpidon uudet toimintalinjat, jolloin tulostavoitteet ja niihin liittyvät kriteerit tulevat taas muuttumaan. Liikenne- ja viestintäministeriön Tiehallinnolle asettamiin vuoden 2006 tulostavoitteisiin kuuluu se, että päällystettyjä teitä on kuntoluokissa huono ja erittäin huono enintään 4.100 km.

Tiehallinnon mukaan kuntotietoja seuraamalla ja analyysejä tekemällä on määritetty karkeasti, että päällysteiden kunto pysyy suunnilleen vakiona, kun päällysteitä uusitaan noin 4.200 km vuodessa. Tämä määrä riippuu myös siitä, minkälaisia toimenpiteet ovat ja minkälaisia eri vuodet ovat. Esimerkiksi leudot ja märät talvet rappeuttavat päällysteitä tavanomaista enemmän. Ainakin 1990-luvulla on myös pitkän aikavälin tavoitteena ollut kokonaiskustannuksiltaan edullisimman kuntotason saavuttaminen, jolloin laatutavoitteet alittaneita päällystettyjä teitä olisi ns. HIPS-järjestelmällä⁷⁷ laskettuna noin 3.500 - 4.500 km.

Tiepiireissä käytetään päällysteiden uusimisen suunnittelussa PMSpro -nimistä tietojärjestelmää⁷⁸, joka näyttää mittaustulosten ja ennusteiden perusteella, kuinka paljon huonoja teitä ja tieosia on ja missä ne sijaitsevat. Päällystysohjelmointi tehdään yleensä tieosatasolla, jonka pituus on keskimäärin 5 km. Kun yhden tieosan satametrisistä on tietty osa yli huonon kunnan rajan, sisällytetään tieosa seuraavan kesän päällystysohjelmaan. Puhutaan käsitteestä peitto-prosentti (se osa päällystyshanketta, jossa kunto on huono). Käytännössä ei ole järkevää päällystää yksittäisiä huonokuntoisia satametrisiä ja päästä peittoprosentissa arvoon sata, koska tiet näyttäisivät

⁷⁷ HIPS = Highway Investment Programming System, jota muun muassa Tiehallinnon keskushallinto käyttää yhtenä ylläpidon budjettityökaluna.

⁷⁸ PMSpro = Pavement Management System, päällysteiden hallintajärjestelmä.

"tilkkutäkiltä". Pitemmällä aikavälillä tierakenteet epähomogenisoituisivat liikaa, jolloin niiden hallinta hankaloituisi. Myös päällystämisen kilometrihinnat nousisivat. Käytännössä on todettu, että negatiivisen asiakaspalautteen määrä alkaa kasvaa, kun peittoprosentti pääteillä nousee yli 25:n.

Hankesuunnittelua tehdään myös tieverkkoa havainnoimalla paikankäytöllä. Päällystämistä ja tiemerkitäytöistä on Tiehallinnon vahvistamat toimintalinjat sekä useita ohjeita.

Päällysteitä on uusittu aikavälillä 2000 - 2004 vuosittain 2.372 - 4.405 km. Vuosina 1996 - 2002 toteutunut päällysteiden uusimismäärä on ollut pienempi kuin Tiehallinnossa laskettu ns. kestävä tienpidon mukainen määrä, minkä johdosta tieverkon kunto on Tiehallinnon mukaan heikentynyt. Vuosina 2003 - 2005 päällysteiden uusimismäärä on kasvanut yli kestävä tienpidon tason. Tällä on Tiehallinto ilmoittanut kyenneensä hieman kuroma umpeen jälkeenjääneisyttä kestävä tienpidon tasosta.

Pääosa päällystyksen uusimiseen käytetyistä varoista on perustienpidon määrärahaa. Tämän lisäksi on käytetty työllistämismäärärahoja, esimerkiksi 4 miljoonaa euroa vuonna 2005. Kainuun itsehallintomallin määrärahoja käytettiin vuonna 2005 noin 5 - 6 miljoonaa euroa.

Päällysteiden uusimista on kohdistettu vuosina 2000 - 2001 enemmän eri tieluokista valta- ja pääteihin kuin kanta-, seutu- ja yhdysteihin sekä KVL⁷⁹-luokkiin yli 6.000 ja 1.500 - 5.999. Päällysteiden uusimisen lisääminen vuosina 2002 - 2005 on kohdistunut enemmän kolmeen viimeksi mainittuun tieluokkaan. Sen sijaan KVL-luokan mukaan jaettuihin teihin tarkasteltuna päällystäminen on kohdistunut suhteellisen tasaisesti kaikkiin luokkiin. Päällystämisen lisääminen on parantanut tilannetta suhteellisesti eniten kanta-, seutu- ja yhdysteillä.

Tiehallinnon tuotenimikkeistössä oleva korvausinvestointi on vuoteen 2004 saakka tarkoittanut muun muassa päällystämisen yhteydessä tehtävää rakenteen parantamista. Sitä ei ole tuotenimikkeistössä määritetty tätä tarkemmin. Rakenteen parantaminen on ol-

⁷⁹ KVL tarkoittaa ajoneuvoliikenteen keskimääräistä vuorokausilukumäärää kyseessä olevalla tiellä tai tieosalla. Eri teitä tai tieosia voidaan ryhmitellä muun muassa niiden KVL-luvun perusteella. Tässä viitataan erääseen Tiehallinnon luokitteluun, joka on neliportainen (KVL<350, KVL=350 - 1499, KVL=1500 - 5999, KVL>6000).

lut käytännössä kevyimmillään paksua päällystämistä ja raskaimmillaan tierakenteiden kokonaan vaihtamista. Raja ylläpitoon kuuluvan päällysteen uusimisen ja korvausinvestointeihin kuuluvan rakenteen parantamisen välillä on käytännössä vaihdellut eri hankkeissa ja tiepiireissä. Periaatteessa rakenteen parantaminen on sellaista, joka parantaa tien rakennetta ja sen kantavuutta sekä alentaa tien tulevaa vaurioitumisnopeutta. Tarkempia julkistettuja ohjeita asiasta ei ole. Vuosien 2004 ja 2005 tuotenimikkeistössä korvausinvestointi on käytännössä sekoittunut muuhun ylläpitoon. On epäselvää, miten toteutumatietojen raportoinnissa on tällöin erotettu esimerkiksi rakenteen parantaminen päällysteiden uusinnasta.

Vuosina 2000 - 2004 on rakenteen parantamista eli korvausinvestointeja päällystetyllä tieverkolla raportoitu tehdyn 395:stä 1.425:een kilometriin vuodessa. Kestävän tienpidon mukainen taso olisi Tiehallinnon mukaan noin 1.000 km vuosittain. Tämä luku on saatu siten, että eri laskelmilla on arvioitu tierakenteen käyttöiäksi noin 40 vuotta, jonka jälkeen sen kuormituskapasiteetti alkaa olla käytetty ja sitä pitää kasvattaa rakenteellisilla parannustoimenpiteillä. Tämä tarve tulee eteen alempiluokkaisilla teillä, joita on noin 40.000 km. Päätiät on niin hyvin rakennettu ja niiden päällyste uusitaan niin usein, ettei niillä käytännössä tarvita rakenteen parantamista.

Sirotepinnoitettuja teitä on muutettu sorateiksi vuosina 2001 - 2002 noin 135 kilometriä.

Siltojen korjaus

Tiehallinnon siltarekisterin mukaan sen hallinnassa oli 1.1.2005 yhteensä 11.241 siltaa ja 2.935 putkisiltaa.

Tiehallinnon siltarekisteriin on tallennettu muun muassa siltojen kuntoa koskevia tietoja. Siltojen kunnan tilastointi siltarekisterissä on pohjautunut toistaiseksi sillan yleistarkastuksiin, joita tehdään joka sillasta noin viiden vuoden välein. Näin ollen osa tarkastustiedosta on uutta ja paikkansa pitävää ja osa jopa viisi vuotta vanhaa ja siten jälkeen jäänyttä. Vuonna 2005 otettiin käyttöön uusi siltojen kuntoluokitus, joka on tarkempi ja ottaa huomioon useampia seikkoja kuin aikaisemmin käytetty laskettuun yleiskuntoon perustuva luokitus, minkä johdosta huonokuntoisten siltojen lukumäärä rekisterissä kasvoi hiukan. Siltojen kunnan tarkastuksesta on laadittu Tiehallinnossa ohjeita ja käsikirjoja. Lisäksi on koulutettu noin 70

valtuutettua kuntotarkastajaa, joilla vain on oikeus tehdä virallisia kuntotarkastuksia. Tässä on siten menty toiseen suuntaan kuin päällysteiden kunnan mittauksessa. Toisaalta on huomattava, että siltojen kunnan mittaus on pääasiassa silmämääräistä, kun päällysteiden kunnan mittaus perustuu suureksi osaksi koneelliseen mittaukseen.

Saatujen tietojen mukaan siltojen kunnan ennustamisessa ollaan parasta aikaa kehittämässä malleja. Kun ne otetaan lähiaikoina käyttöön, nousee huonokuntoisten siltojen määrä korjaustarvelaskennan tasolle ja jopa siitä yli. Asia varmistuu vuonna 2006.

Taulukko 8. Huonokuntoisten siltojen määrän kehitys vuosina 1991 - 2005⁸⁰.

Vuosi	Huonokuntoisten siltojen lukumäärä (kpl)
1991	190
1992	244
1993	320
1994	397
1995	466
1996	514
1997	523
1998	529
1999	544
2000	609
2001	640
2002	673
2003	672
2004	724
2005	776

Tiehallinnon mukaan siltojen korjaustarve on kasvanut viime vuosina niiden ikääntymisen ja korjausten jälkeensä jääneisyyden myötä. Siltojen korjaustarve on laskettu karkealla suunnittelutasolla siltojen

⁸⁰ *Sillat 1.1.2005, s. 44.*

rakentamisvuosien, kokemusperäisten keskimääräisten siltatyypikohtaisten korjausvälien sekä keskimääräisten korjausten neliöhintojen perusteella. Laskentaperusteita on esitetty tarkemmin Tiehallinnon julkaisuissa⁸¹. Siltojen korjausten on laskettu tällä perusteella alkaneen jäädä jälkeen tarpeesta vuodesta 1990. Tämän jälkeen ero kasvoi vuoteen 1997, jonka jälkeen se alkoi pienentyä. Korjausten taso on pyritty saamaan laskennallisen vuotuisen tarpeen suuruiseksi ainakin vuodesta 2003 lähtien, mutta siihen ei ole tähän mennessä päästy. Osasyynä voi olla uusien siltatarkastusten myötä tapahtunut kokonaisvauriopisteiden kasvu, joka on ollut suurempi kuin korjausten volyymin nosto.

Saatujen tietojen mukaan siltojen korjausten laatuvaatimuksissa ei ole tapahtunut tasonnostoa vuosina 2000 - 2005. Korjausten suunnittelua ja hankintaa varten on Tiehallinnossa laadittu ja julkaistu ohjeita. Osa vähäliikenteisten teiden silloista on tarkoitus tietoisesti käyttää loppuun, jolloin niiden kunnon annetaan laskea hallitusti. Liikenneturvallisuutta ei ole näissäkään tapauksissa tarkoitus vaarantaa. Tarkoitus on jossain vaiheessa tarvittaessa rakentaa näille 200 - 300 siltapaikalle kokonaan uusi silta.

Korjaustyöt ohjelmoidaan Siltarekisterin yleis- ja erikoistarkastusten tietojen perusteella käyttämällä apuna Hanketason siltojenhallinta -nimistä tietojärjestelmää. Kiireellisesti toteutettavia vauriokorjauksia tulee vuosiohjelmiin myös vuositarkastusten ja jatkuvan tarkkailun perusteella.

Hankkeet on priorisoitava käytettävissä olevien määrärahojen mukaan. Priorisoinnin kohteena ovat vaurio- ja peruskorjaukset, joiden ohjelmoinnissa otetaan huomioon sillan kuntoluokka, sillan liikenteellinen merkitys, vaurioiden vaikutus liikenneturvallisuuteen, vaurioiden laajuus ja vakavuus, korjaustyön kiireellisyys sekä siltapaikan maisemallinen arvo. Silloista lasketaan korjaustarveindeksit ja uusimistarveindeksit, joita käytetään hankkeiden laskennallisen toteutusjärjestyksen määrittämisessä. Tiehallinnon viimeisimmän siltojen toimintalinjojen tavoite on, että siltojen vauriopesumman kasvu pysähtyy vuoden 2006 loppuun mennessä⁸².

⁸¹ *Siltojen hoidon, ylläpidon ja korjauksen toimintalinjat. 1998.*
Siltojen ylläpito. 2005.

Sillan peruskorjauksen nopeuttaminen. 2006.
⁸² *Siltojen ylläpidon toimintalinjat 2005.*

Kestävän tienpidon edellyttämä vuotuinen siltojen peruskorjaus-tarve on Tiehallinnon toimintakertomusten mukaan arviolta 300 - 350 siltaa. Tässä tarkastuksessa on toisaalta tullut esille tätä selvästi pienempi luku eli noin 200, kun otetaan huomioon hallitusti lop-puun käytettävät sillat.

Tiehallinnon vuosien 2000 - 2004 toimintakertomusten mukaan vuosittain on peruskorjattu 115 - 182 siltaa. Näiden lisäksi on ilmoi-tettu tehdyn vuosittain peruskorjausta pienimuotoisempia korjauksia useammalle sillalle. Tällä toiminnalla estetään vaurioiden kehitty-minen vaikeammin ja kalliimmin korjattaviksi. Joissakin julkaisuis-sa on esitetty muita kuin edellä olevia määriä. Ero johtunee siitä, et-tä eri julkaisuissa on otettu huomioon eritasoisia korjauksia.

Siltojen keskimääräinen kunto on Tiehallinnon mukaan heiken-tynt, koska tarvittavia korjauksia on jouduttu siirtämään tulevai-suuteen. Myöhemmin toteutettuina korjaukset ovat vaikeampia ja kalliimpia. On arvioitu, että peruskorjausten siirtäminen vuodella li-sää korjauskustannuksia noin 3 %:lla. Tarkastusajankohtana Tiehal-linto on arvioinut, että peruskorjausten rahallinen jälkeenjääneisyys on 170 miljoonaa euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriön Tiehallinnolle vuosiksi 2002 - 2005 vahvistamiin tulostavoitteisiin on kuulunut siltojen kuntoa koskeva tulostavoite. Vuoden 2002 tavoitteena on ollut, että paino-rajoitteisten siltojen määrä lisääntyy korkeintaan 25:llä (10 %) vuo-den 2004 loppuun mennessä. Vuosien 2003 ja 2004 tavoitteena on ollut, että siltojen kuntoa kuvaava vauriopistesumma vähenee 11 % vuoden alun tilanteeseen nähden. Vuoden 2005 tavoitteena on ollut, että huonokuntoisten siltojen määrä rajoitetaan enintään 800:aan. Esitettyä huonokuntoinen silta -käsitettä ei ole määritelty tulosso-pimuksessa. Vuoden 2006 tavoitteena on, että kuntoluokissa huono ja erittäin huono on [enintään] 1.200 siltaa. Ero vuoden 2005 lukuun taulukossa 8 johtunee uudesta luokituksesta.

Tiehallinto on ilmoittanut tulosraporteissaan saavuttaneensa vuo-sien 2002 - 2004 siltoja koskevat tulostavoitteet. Vuonna 2003⁸³ "siltojen peruskorjausten osalta tavoitteena (11 %) ollut vauriopi-sesumman vähenemä toteutui (13,3 %). Todellinen peruskorjaus-toiminta kohdistui noin 135 siltaan." Kyseessä on siten ollut siltojen

⁸³ *Tiehallinnon tulosraportti 2003.*

peruskorjauksille asetettu tulostavoite eikä kaikkia siltoja koskeva yleistavoite, kuten tulossopimuksen sanamuodosta voisi tulkita.

Yksi Tiehallinnon tiepiireille asettamista tulostavoitteista on vuosina 2000 - 2005 koskenut siltojen kuntoa. Vuoden 2000 tavoitteena on ollut siltojen vaurioituneisuuden väheneminen tiepiiristä riippuen 2 - 10 %. Siltojen vaurioituneisuuden aste määritetään vauriopistesumman avulla, jonka laskentakaava on esitetty Tiehallinnon vuoden 2000 tulostavoitejulkaisussa.

Vuoden 2001 tulostavoitteena on ollut siltojen kunnan paranema tiepiiristä riippuen 2 - 5 % vauriopistesummasta. Vuonna 2002 vastaava tavoite on ollut 5 - 10 %. Vuoden 2003 tavoitteena on ollut siltojen vauriopistesumman vähenemä kaikissa tiepiireissä 11 % ja siltojen kunnan heikkenemisen pysäyttäminen vuoteen 2006 mennessä. Vuosina 2004 ja 2005 tämä vähenemätavoite oli 11 - 13 % tiepiiristä riippuen. Tarkastuksessa ei ole selvitetty, ovatko nämä Tiehallinnon sisäiset tulostavoitteet saavutettu.

Ministeriön Tiehallinnolle vuosiksi 2000 - 2005 asettamat tavoitteet ovat olleet erilaisia kuin Tiehallinnon tiepiireille samaan aikaan asettamat tulostavoitteet.

Tiehallinnon siltojen kunnan selvityksissä vuosina 2000 - 2004 käytetyllä termillä "huonokuntoinen silta" on tarkoitettu siltaa, jonka siltatarkastajan eri päärakennesille antamista kuntoarvioista painottamalla saatava, sillan kuntoa kuvaava tunnusluku on suurempi kuin 2,25. Tämä eroaa uudesta yhtenäisestä kuntoluokituksesta, josta Tiehallinnon johto on päättänyt. Tämä luokitus otettiin käyttöön Siltojen ylläpito - toimintalinjat -ohjeen hyväksymisen yhteydessä 21.6.2005.

Tiehallinnon julkaisujen mukaan ainakin Kaakkois-Suomen, Hämeen, Keski-Suomen, Vaasan ja Oulun tiepiirien sillankorjauskustannusten kirjaamisessa siltarekisteriin on merkittäviä puutteita. Tiepiirien ilmoitusten perusteella vuonna 2003 siltojen korjaukseen on kirjattu käytetyn noin 22 miljoonaa euroa ja vuonna 2004 noin 29 miljoonaa euroa. Siltarekisteriin on Tiehallinnon mukaan kirjattu vuosittain vain noin 13 - 27 % kaikista korjauskustannuksista⁸⁴.

⁸⁴ *Sillat 1.1.2004, s. 59.*

Sillat 1.1.2005, s. 61.

Saatujen tietojen mukaan siltojen korjausten tulostavoite on siinä mielessä ongelmallinen, että siinä ei oteta huomioon eri laajuisten korjausten erilaista vaikutusta keskimääräisen kunnan alenemiseen. Tiepiirissä voi jonakin vuonna olla esimerkiksi kaksi suuremman sillan korjausta, jotka kuluttavat kaikki siltojen korjauksiin varatut määrärahat. Tällöin ei siltojen keskimääräistä kuntoa voida parantaa siinä määrin kuin tekemällä useampia pieniä siltakorjauksia. Tämä voi aiheuttaa kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaista viivästymistä isojen siltojen korjauksissa. Tarkastuksen perusteella siltojen kuntoa koskevaa tulostavoitetta tulisi parantaa tältä osin tai varata eri määräraha suurten siltojen korjauksiin.

Siltojen eritasoisten korjaustoimenpiteiden luokittelu kunnossa-pito- ja investointiluonteisiksi tuotteiksi tai hankkeiksi näyttää tarkastuksen perusteella käytännössä vaihtelevalta. Rajanvedosta ei ole selkeätä ohjetta.

Tiehallinto on tarkastuksen aikana ilmoittanut kohdentavansa jatkossa resursseja entistä enemmän siltojen korjauksiin. Peruskorjausten jälkeenjääneisyyden poistamiseksi sillankorjausrahoitusta on päätetty vuonna 2005 lisätä vuosittain siten, että lisäys on 20 miljoonaa euroa entiseen tasoon verrattuna seuraavalla TTS-kaudella. Peruskorjauksiin käytettävän rahoituksen on suunniteltu olevan 45 miljoonaa euroa vuonna 2008 ja 50 miljoonaa euroa vuonna 2015, jonka jälkeen jälkeenjääneisyyden on arveltu poistuvan vuoteen 2030 mennessä. Vuonna 2006 on tavoitteena pysäyttää siltojen keskimääräisen kunnan aleneminen.

Sorateiden kelirikkorjaus

Tiehallinnon tierekisterin mukaan sorateita oli 1.1.2005 yhteensä 27.551 km. Sorateiden kelirikon aiheuttamien liikenne-rajoitusten määrä on vähentynyt kymmenen vuoden aikana jokseenkin tasaisesti yhteensä 4.583 kilometristä 801 kilometriin vuonna 2004. Rajoitusten poistumiseen ovat vaikuttaneet sorateiden keskimääräisen kunnan paranemisen ohella vuonna 2004 käyttöönotetut painorajoitusten uudet toimintalinjat.

Tiehallinnon mukaan sorapintaiset tiet ovat Suomessa kevyimmin rakennettuja teitä ja monilta osin niiltä puuttuvat kokonaan kunnolliset rakentamistoimenpiteet. Tierakenteiden materiaalit kestävät huonosti talvea ja liikennekuormitusta ja ovat siten alttiita voimakkaalle rappeutumiselle. Keväisin tämä näkyy runkokelirik-

kona, jolloin tien kestävyys on roudan sulamisen ja suuren kosteus-tilan takia heikoimmillaan. Vähäinenkin liikennekuormitus saa tie-rungot plastiseen tilaan ja pilalle.

Runkokelirikko toistuu soratiellä riippuen sen kuormitus- ja ilmastohistoriasta. Toistuminen on paikoin säännöllistä ja paikoin epäsäännöllistä. Säännöllisesti toistuvia kohtia korjataan ja mahdollistetaan näin suurempi kuormituskapasiteetti. Vähäliikenteisimmällä tieverkon osalla (KVL<200) liikennettä joudutaan paikoitellen rajoittamaan keväisin. Elintärkeät kuljetukset saavat kuitenkin käyttää tiestöä läpi vuoden.

Sorateiden kelirikon on arvioitu aiheuttavan tien käyttäjille merkittäviä lisäkustannuksia. Esimerkiksi metsäteollisuus on arvioinut vuotuisiksi yleisen tieverkon kelirikosta johtuviksi lisäkustannuksiksi noin 70 miljoonaa euroa.

Sorateiden kelirikko-osuudet määritetään joka kevät runkokelirikkoinventointina tästä laaditun ohjeen mukaan⁸⁵.

Joissakin Tiehallinnon selvityksissä on pidetty kelirikkokorjausta yleis- tai yläkäsittenä, johon kuuluu muun muassa runkokelirikkokorjaus. Joissakin selvityksissä on katsottu, että sorateiden pintakelirikkokorjaukset kuuluvat ylläpitoon ja runkokelirikkokorjaukset korvausinvestointeihin. Näiden tuotteiden rajanveto on käytännön korjaustoimenpiteissä epäselvää. Olosuhteista, vaurioiden tyypistä ja halutusta korjauksen laatutasosta riippuen on erilaajuisia ja erihintaisia kelirikon korjaustapoja ja -toimenpiteitä. Korjausten laatu-taso on käytännössä vaihdellut kohteittain muun muassa käytettävissä olevasta rahoituksesta johtuen.

Liikenne- ja viestintäministeriön Tiehallinnolle vahvistamien tulostavoitteiden yhtenä osana on ollut vuosina 2000 - 2005 kelirikosta aiheutuvan haitan vähentäminen. Tavoitteina on ollut, että runkokelirikon liikenteelle aiheuttamaa haittaa vähennetään 10 % vuonna 2000, 12 % vuonna 2001 ja 5 % vuonna 2002. Vuoden 2003 tavoitteena on ollut, että sorateiden runkokelirikon liikenteelle aiheuttamaa haittaa vähennetään 10 %. Vuonna 2004 tavoitteena on ollut, että sorateiden kelirikon liikenteelle aiheuttamaa haittaa vähennetään 8 %. Runkokelirikon tai kelirikon liikenteelle aiheuttama haitta-käsitteitä ei ollut määritelty tulossopimuksissa. Vuosina 2000 -

⁸⁵ *Sorateiden runkokelirikon inventointiohje. 1996.*

2003 tavoite on sanamuodoltaan ollut hieman erilainen kuin Tiehallinnon tiepiireille samaan aikaan asettamat tulostavoitteet.

Vuoden 2005 tulostavoitteena on ollut, että kelirikkoista soratietä peruskorjataan 200 km. Myös tämä tavoite on erilainen kuin Tiehallinnon tiepiireille samalle vuodelle asettamat tulostavoitteet.

Vuoden 2006 sorateihin liittyvänä tulostavoitteena on, että sorateiden määrä kuntoluokissa huono ja erittäin huono on [enintään] 3.000 km. Tämä tavoite poikkeaa sisällöltään edellisten vuosien sorateiden kelirikon haitan vähentämistavoitteista.

Tiehallinnon tulostavoitteiden toteutumista kuvaavista raporteista päätellen tulostavoitteena ollut runkokelirikon liikenteelle aiheuttaman haitan vähentämistavoite tarkoittaa vain korjauksilla aikaansaatavaa muutosta eikä olemassa olevan tiestön tilassa tapahtuvaa muutosta. Esimerkiksi vuonna 2003 sorateiden kelirikkohaittoja vähennettiin 13,9 %. Runkokelirikon kokonaistilanne ei kuitenkaan parantunut näin paljon, koska samaan aikaan tuli uusia kelirikkokohteita.

Tiehallinnon tiepiireille asettamiin tulostavoitteisiin vuosiksi 2000 - 2005 on sisältynyt sorateiden kelirikon haitan vähentämistä koskeva tavoite. Vuodelle 2000 se on ollut tiepiiristä riippuen 9 - 10 % ja vastaavasti 8 - 12 % vuodelle 2001 ja 6 - 8 % vuodelle 2002. Kelirikon vähentämistä määritetään runkokelirikkokohteiden aiheuttaman haittaindeksin pienenemisen avulla, jonka laskentakaava on esitetty Tiehallinnon vuoden 2000 tulostavoitejulkaisussa.

Vuoden 2003 tavoitteena on ollut sorateiden haittaindeksin vähenemä kaikissa tiepiireissä 10 %. Vuoden 2004 tavoitteena on ollut sorateiden kelirikkohaitan vähenemätavoite 11 - 13 % vuoden alun tilanteesta tiepiiristä riippuen. Vuonna 2005 vastaava tavoite on ollut 9 - 11 %.

Runkokelirikon poistamisen tämänhetkiseksi kustannuksiksi on arvioitu noin 100 miljoonaa euroa. Koska vuotuinen korjausvolyymi on 10 - 15 miljoonaa euroa ja kohteita tulee lisää, ei runkokelirikko poistu kokonaan. Korjaustoiminta vähentää kelirikkoa, mutta vasta kunnollinen rakentaminen poistaisi sen pitkäksi aikaa. Kestävän tienpidon mukaista sorateiden vuotuisten korjausten rahamäärää on näistä syistä johtuen vaikea määrittää. Toisaalta rahanjaosta päätettäessä on otettava myös huomioon, että soratiet ovat yleensä kaikkein vähäliikenteisimpiä teitä.

Tiehallinnon toimintakertomusten mukaan sorateiden runkokelirikon vaivaamia tiejaksoja on peruskorjauksilla saatu vähennettyä

vuosina 2000 - 2004. Tällä aikavälillä sorateitä on vuosittain peruskorjattu noin 170 - 230 kilometriä.

Runkokelirikon vaivaamien rikkonaisten tienkohtien pituus on vaihdellut vuosittain sääolosuhteiden mukaan. Esimerkiksi vuonna 2001 se oli 1.020 kilometriä, mutta 465 kilometriä vuonna 2002. Tiehallinnon mukaan normaalina keväänä runkokelirikkoisia kohteita on yleensä yli 1.000 kilometriä. Potentiaalisia runkokelirikko-kohteita, joihin kevään epäsuotuisissa sääolosuhteissa todennäköisesti ilmaantuu runkokelirikkoa, on noin 2.800 kilometriä. Tiehallinnon mukaan ei ole taloudellisesti järkevää eikä edes mahdollista vahvistaa sorateitä niin, ettei kelirikkoa esiintyisi lainkaan. Pitemmän ajan tavoitteena on ollut vähentää runkokelirikko-ongelmaisten teiden määrää 1.000 - 1.500 kilometriin.

Muiden tieverkon osien tai muun tieomaisuuden ylläpito

Tievalaistuksen tarve arvioidaan nykyisin vuoden 2006 alussa hyväksytyjen tievalaistuksen toimintalinjojen mukaan. Periaatteet ja liikennemäärärajat ovat kuitenkin olleet lähes samat 10 vuoden ajan. Toimintalinjojen perusteella kannattaviksi tai muuten tarpeelliseksi katsotuista valaistuksista ei kaikkia ole rakennettu. Toimintalinjan toteuttaminen edellyttäisi noin 1.000 km valaisemista entisten lisäksi.

Tiekaiteiden tarpeellisuutta koskevat ohjeet uusittiin vuonna 2002. Uusille teille vaaditaan selvästi aikaisempaa pidemmät kaiteet, kaiteen ja jäykän esteen väliin vaaditaan aikaisempaa suurempi joustovara ja vilkasliikenteisimmillä teillä käytetään kokoonpainuvaa kaiteen päätä perinteisen viistetyn kaiteen sijaan.

Nykyiset teiden varsilla olevat kaiteet kannattaa kunnostaa uudet laatuvaatimukset täyttäväksi vaihtamalla ruuveja, korottamalla kaiteita jne. Kunnostustyö on käynnistynyt hitaasti. Nykyvauhdilla kestää ainakin 10 vuotta ennen kuin vilkasliikenteisten teiden kaiteet on kunnostettu. Kaiteiden ylläpitoa koskeva uusi toimintalinja laaditaan vuonna 2006. Aluksi selvitetään kaiteiden määrää ja ikäjakautuma.

Tarkastushavaintojen mukaan Tiehallinnossa on jonkin verran keskusteltu myös muiden kuin edellä mainittujen tieverkon osien ylläpidon kehittämisestä. Kyseessä on lähinnä tieomaisuuteen kuulu-

vien muiden kuin siltarakenteiden ja -laitteiden ylläpidon kehittäminen⁸⁶. Tähän liittyvä toiminta on tähän saakka ollut huomattavasti vähäisempää kuin edellä mainittujen ryhmien kehittäminen. Esimerkiksi tarkkaa inventointitietoa tähän ryhmään kuuluvien rakenteiden ja laitteiden kunnosta ei ole ollut. Toisaalta tämä toiminta on ollut kustannuksiltaan selvästi vähäisempää. Tämän ryhmän osuuden suunnitellaan kuitenkin kasvavan vastaisuudessa muuhun ylläpitoon verrattuna. Tiehallinnossa on ollut menossa tarkemman inventointi- ja kunnossapitotiedon kerääminen tästä ryhmästä⁸⁷.

3.6 TEIDEN KUNNOSSAPITOON LIITTYVÄT HANKINNAT

3.6.1 Tiehallinnon hankintastrategian mukainen toiminta ja sen riskienhallinta

Tiehallinnosta annetun lain 2 §:n mukaan Tiehallinto hankkii tienpiitoon liittyvät tuotannolliset palvelut ja tuotteet ulkopuolisilta. Säännöksessä ei ole määritelty tarkemmin, miten hankinnat järjestetään tai toteutetaan. Hankintojen toteuttamista ohjaavat osaltaan julkisista hankinnoista annetut säännökset.

Tielaitosuudistusta ennakoiva Tiehallinnon hankintastrategia valmistui vuoden 2000 lopussa nimellä "Tiehallinnon teettämistä koskevat linjaukset sekä tienpidon kilpailuttaminen". Tässä asiakirjassa pääpaino oli tielaitosuudistuksen edellyttämässä asteittaisessa tienpidon kilpailulle avaamisessa vuodet 2001 - 2004 käsittävän siirtymäkauden aikana. Tarkastuksen perusteella strategian linjauksia on noudatettu kilpailun avaamisessa.

Strategia-asiakirjan mukaan "Teettämisen perustana on kokonaistaloudellisuus, toimittajan laatuvaruus, yhteistoiminta sekä

⁸⁶ *Varusteilla ja laitteilla tarkoitetaan tässä tiealueilla tai tierakenteissa olevia laitteita. Näitä ovat muun muassa erilaiset tienvarsitekniologialaitteet kuten kelikamerat ja tiesääasemat, tierakenteet kuten tunnelit ja laiturit, muut tievarusteet kuten liikennemerkkit ja melurakenteet sekä erilaisilla liitännäisalueilla olevat rakenteet ja kalusteet.*

⁸⁷ *Varusteiden ja laitteiden hallinta. Tarveselvitys.*

Varusteiden ja laitteiden hallinta. Inventoitavat varusteet ja laitteet, niiden ominaisuustiedot ja kuntoluokitus.

markkinoiden kehittäminen. Strategisena tavoitteena Tiehallinnolla on hankkia tienpito kokonaistuotteina ja -palveluina."

Hankintastrategian periaatteiden ensimmäisiä toteutusmuotoja kokonaistuotteiden ja -palvelujen hankinnoiksi on lähdetty sovelta- maan vuosien 2001 ja 2002 aikana hoidon alueurakoiden ja inves- tointihankkeiden muodostamisessa ja kilpailuttamisessa.

Tämän strategian valmistumisen jälkeen on Tekesin "INFRA ra- kentaminen ja palvelut 2001 - 2005" -teknologiaohjelma tuonut uut- ta näkemystä infran tuote- ja palvelukokonaisuuksien kehittämisestä ja niiden avulla saavutettavista hyödyistä sekä palvelujen tuottajille että Tiehallinnolle. Kansainväliset esimerkit kehittyneemmistä han- kintakäytännöistä osoittivat, että laajempaa osaamista vaativien laa- jempia palvelukokonaisuuksia sisältävien hankintamenettelyjen käyttöönnotolla on mahdollista hyödyntää konsulttien ja urakoitsijoi- den innovatiivisuutta ja parantaa tuottavuutta ja sitä kautta vaikuttaa markkinoiden tuotteiden ja palvelujen hintatasoon. Tämän johdosta syntyi myös tarve uudelle Tiehallinnon hankintastrategialle, joka ulottuu koko Tiehallinnon visiokaudelle vuoteen 2007 asti.

Tiehallinnon vuonna 2002 vahvistettu uusi hankintastrategia⁸⁸ si- sältää vuosille 2003 - 2007 tarkoitetut, tienpidon hankintojen kehit- tämistä ohjaavat suuntaviivat ja niiden yleispiirteisen toimeenpano- suunnitelman. Peruseriaatteena tienpidon hankintamenettelyjen kehittämisessä on, että Tiehallinto siirtyy asteittain laaja-alaista osaamista ja suurempaa laatu- ja hallintavastuuta edellyttävien pal- velukokonaisuuksien hankintaan. Myös hoidon ja ylläpidon tilaaja- tehtäviä pyritään ulkoistamaan vastaisuudessa.

Kunnossapidon osalta hankintastrategian tavoitteena on hoidon alueurakoiden pidentäminen kolmesta seitsemään vuoteen, urakka- alueiden kasvattaminen noin kaksinkertaisiksi, alueurakan sisällön monipuolistaminen muilla hoidon töillä (tievalaistus, tiemerkinnot), ylläpidon töillä (rakenteiden ja laitteiden ylläpito, päällysteiden yl- läpito) ja pienillä investointitoimenpiteillä (sorateiden runkokelirik- kokorjaukset, päällystetyn tien rakenteiden parantaminen, pienet lii- kenneturvallisuuskohteet). Joitakin ylläpidon töitä on suunniteltu edelleen toteutettavan erillisurakoina. Näissä on suunniteltu siirryt- tävän monivuotisiin ja alueellisesti laajoihin kuntovastuu-urakoihin.

⁸⁸ *Tienpidon hankintastrategia.*

Saatujen tietojen mukaan urakka-ajan pidentäminen on tarpeellista, koska muun muassa hoidon alueurakoissa kolmevuotinen urakka on liian lyhytaikainen urakoitsijoiden investointien kuolettamiseen. Kaikilla hoidon alueurakoitsijoilla on jonkin verran omaa kalustoa, jotta tuntuma kustannuksiin säilyy. Hoidon alueurakan sisällön laajentamista on perusteltu sillä, että tällöin urakoitsijalla on mahdollisuus saada resurssinsa tasaisemmin työllistettyä.

Laadun varmistuksessa siirrytään siihen, että tuottaja vastaa ja varmistaa tilatun laadun toteutumisesta ja osoittaa suunnitellun ja toteutuneen laadun tilaajalle niin, että tilaaja voi varmistua asiasta. Tilaajan laadun seurannan muodostavat tulevaisuudessa:

- urakoitsijan laatujärjestelmän toimivuuden seuranta
- poikkeamaraportointi
- urakoitsijan tuottama tai automaattisesti kerääntyvä tieto tiestöstä
- maastossa tapahtuva pistokoevalvonta.

Alueurakan palveluluonteesta johtuen selvitetään myös asiakastytyväisyyden perusteella, maksetaanko ja kuinka paljon urakoitsijalle bonusta.

Palvelukokonaisuuksia voi muodostua joko yksistään suunnittelun, rakentamisen tai kunnossapidon eri vaiheista tai yhdistämällä samaan sopimukseen suunnittelua ja rakentamista sekä pitemmälle vietyinä vielä kunnossapitoa. Laatuvaatimukset pyritään asettamaan lopputuotteen toimivuudelle tai palvelun laatutasolle. Tämä mahdollistaa sen, että urakoitsijat voivat tuoda esille innovaatioita.

Hankintastrategian mukaan urakoiden ratkaisuperusteena käytetään esimerkiksi alueurakoissa kokonaisedullisuutta, millä pyritään säilyttämään laadun merkitys. Erikoisurakoissa halvimasta hankintahinnasta siirrytään edullisimpaan käyttöikäkustannukseen.

Uudet toimintatavat on tarkoitus ottaa käyttöön asteittain laaditun yleispiirteisen vuosiaskelluksen mukaisesti.

Tiehallinnon johtokunta on pitänyt tätä hankintastrategiaa hyvänä ja välttämättömänä koko toimialan kehittämiseksi. Keskusteluisa on tuotu kuitenkin esille huoli pienurakoitsijoiden asemasta ja Tieliikelaitoksen yliveritaisuudesta tienpidon urakoinnissa, kun palveluja hankitaan yhä suurempina kokonaisuuksina. Myös Tiehallin-

nolta itseltään odotetaan strategian mukaista toimintaa⁸⁹. Näihin samoihin asioihin on kiinnitetty huomiota myös liikenne- ja viestintäministeriön teettämässä Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen toimintaa käsitelleessä, vuonna 2004 annetussa evaluointiraportissa⁹⁰.

Tiehallinnon tienpitotoiminnassa on viraston mukaan edetty hankintastrategiassa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti. Esimerkiksi hoidossa käytettiin vuonna 2000 kolmen vuoden urakka-aikaa ja 500 - 1.500 kilometrin alueellisia tieverkkokokonaisuuksia. Vuonna 2003 aloitettiin asteittainen urakka-aikojen pidentäminen tavoitteena seitsemän vuoden sopimusaika. Vuoden 2005 tarjouskyselyssä olevista koko maan 20 alueurakoista oli enää 1 kolmivuotinen, 5 viisivuotista, 6 viisi- + kaksivuotista ja 8 seitsemänvuotista. Urakka-aikojen pidentyessä on myös laajennettu urakoiden sisältöä eräillä hoidon, ylläpidon ja pienten investointien töillä sekä urakka-alueiden laajuutta 500 - 1.500 kilometristä 1.000 - 2.000 kilometriin. Alueurakoiden lukumäärä on vähentynyt, kun joitakin urakka-alueita on yhdistetty isommiksi kokonaisuuksiksi.

Tiehallinnon mukaan tienpidon hankintamenettelyjen muutokset ovat toimineet suunnitellun mukaisesti ja hallitusti. Tiehallinto on saanut maarakennusosalta tunnustusta sovelletun hankintastrategian toteuttamisesta. Myös Tiehallinnon teettämien innovaatiomittauksen ja sidosryhmäselvityksen mukaan urakoitsijat ovat suhteellisen tyytyväisiä Tiehallinnon rooliin tilaajana ja infra-alan kehittäjänä⁹¹.

Tarkastuksessa on havaittu, että alueurakoissa on saavutettu tielaitosuudistuksen jälkeen kustannustason reaalista alentumista entisiin hoitotöihin verrattuna. Tätä on selvitetty luvussa 3.2. Alueurakoiden kustannustason reaalinen lasku on Tiehallinnon mukaan johonut ainakin urakoitsijan oman työvoiman ja kaluston vähentämisestä ja tehokkaammasta käytöstä verrattuna Tielaitokseen sekä töiden antamisesta aliurakoitsijoiden hoidettavaksi. Osasyys kustannustason laskuun lienee myös siinä, että hoitotyöt on entistä paremmin ja yhdenmukaisemmin ohjeistettu ja niiden suorittamisessa on siirtynyt kilpailtuun tilaaja-tuottaja -malliin. Joidenkin alueurakoiden

⁸⁹ Tiehallinnon johtokunnan kokouspöytäkirja 23.2.2003.

⁹⁰ Eera Finland Oy: Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon evaluointi, s. 125 - 134.

⁹¹ Tiehallinnon toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2004.

eräissä yksityiskohdissa on Tiehallinnon mukaan myös saavutettu uudentyyppejä ja tehokkaampia käytäntöjä.

Tarkastuksessa on toisaalta saatu tietoja, joiden mukaan muun muassa kaikkien kunnossapitoon liittyvien hankintojen kehittämisessä ei ole edetty aivan hankintastrategian alkuperäisten tavoitteiden ja aikataulun mukaisesti. Alueurakoiden sisältöä ei ole ainakaan tähän mennessä laajennettu aivan niin laajoiksi kuin alun perin oli kaavailtu. Toisaalta osa alue-urakoista on haluttu tietoisesti pitää alueeltaan pienenä ja sopimusaika muita lyhyempänä uusien urakoitsijoiden alalle tulon mahdollistamiseksi. Hankintastrategian mukaisten uusien innovaatioiden syntymisestä kunnossapitotoiminnassa ei ole tarkempia yhteenvetotietoja.

Tiehallinnon mukaan markkinoiden terve ja toimiva kilpailu on sille ensiarvoisen tärkeää ja sitä seurataan säännöllisesti. Hankintakäytäntöjä muutetaan, jos markkinoilla esiintyy niiden johdosta määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön viittaavia ilmiöitä tai pitkällä aikavälillä muita haitallisia markkinavääristymiä. Toistaiseksi markkinoiden avautuminen on tapahtunut strategian mukaisin hallituin askelin, ilman epäterveitä vaikutuksia markkinoihin.

Hankintastrategiassa kuvattuihin tavoitteisiin pääsemisessä ja sen mukaisessa toiminnassa voidaan toisaalta nähdä ainakin valtion kokonaisedun näkökulmasta eräitä riskejä entiseen toimintatapaan verrattuna.

Tiehallinnon hankintastrategiassa on käsitelty eräitä uusiin menettelyihin sisältyviä riskejä ja niiden hallintaa. Strategian tavoitteena on

"pystyä hyödyntämään markkinoiden lyhytaikaisia suhdanne- ja kausivaihteluja. Tämä edellyttää, että Tiehallinnolla tilaajana on mahdollisuus käyttää rahoitustaan joustavasti riittävän pitkällä tähtäyksellä.

Pitkäkestoisissa urakoissa toteuttajien taloudellisen kantokyvyn ja palvelun toimitusvarmuuden varmistaminen on erityisen tärkeää. Tällöin urakoiden vakuuksien määrittäminen ja toimittajatietojen tarkeys korostuvat entisestään. Urakoissa on kuitenkin huolehdittava siitä, että pitkät takuuajat eivät aiheuta urakoitsijoille kohtuuttomia taloudellisia rasitteita. Ylläpitovastuuta sisältävissä urakoissa vakuuksia ei periaatteessa edes tarvita, sillä näissä vakuudet korvautuvat vastuilla ja työhön sidotuilla maksumekanismeilla.

Urakoiden laadunhallinnan kannalta toimivuusvaatimusten määrittäminen tulee olemaan erityisen tärkeää. Huonosti määritellyt tai

vaikeasti mitattavat vaatimukset näkyvät tarjouksissa urakoitsijoiden korkeina riskien hinnoitteluna tai jopa estävät halutun laatutason saavuttamisen. Havaittujen epäkohtien korjaaminen myöhemmin tulee olemaan vaikeaa ja kallista. Toimivuusvaatimusten käyttöönottoon suhtaudutaan urakoitsijakunnassa yleensä myönteisesti. Tiukoista teknisistä vaatimuksista luopuminen nähdään mahdollisuutena kehittää ja hyödyntää innovaatioita sekä panostaa tuotekehitykseen.

Koska sopimuksentekohetkellä ei voida tietää, mitä vuosien päästä tullaan tarvitsemaan tai mikä silloin on mahdollista, tulee pitkäkestoisissa sopimuksissa mahdollistaa sopimuksen muuttaminen kesken sopimuskautta niin, että muuttuvat laatu- ja muut vaatimukset sekä teknologian kehittymisen uudet mahdollisuudet voidaan hyödyntää. Tavoitteena on, että riski on sillä osapuolella, joka pystyy sen parhaiten hallitsemaan. Käytännössä kyse on riskien jaon optimoinnista, ei välttämättä minimoinnista. Tilaajalle lankeavat tällä periaatteella erityisesti pitkäkestoisissa urakoissa ne riskit, joihin urakoitsija ei voi vaikuttaa. Tällainen on esimerkiksi talven vaikutus kunnossapidon alueurakoissa.

Kokonaishintaisiin ja pitkäkestoiisiin sopimuksiin pyrkiminen tulee edellyttämään tilaajalta aiempaa enemmän lähtötietoja (esimerkiksi investointihankkeissa tutkimus- ja olosuhdetietoja sekä alue-urakoissa kunto- ja tiestötietoja).

Laajoja kokonaisuuksia hankittaessa voi olla riskinä tarjousten vähäisyys ja kilpailun puute. Tätä voidaan pyrkiä välttämään hankkeen valmistelun aikana tuottajien kanssa käytävällä aktiivisella vuoropuhelulla ja informaatiolla. Riskienjakoon tällaisissa sopimuksissa tulee kiinnittää erityistä huomiota. Elinkaarimallisissa rahoittajan mukaantulo parantaa hankkeen riskin hallintaa.

Hankintastrategian jatkotyönä selvitetään ja analysoidaan yhteistyössä alan kanssa tarkemmin eri hankintamenettelyjen riskit ja niiden jaon optimointi. Selvityksellä haetaan sisältöä sille hankintastrategian riskinjaon periaatteelle, että riskit eri hankintamenettelyissä ovat sillä osapuolella, jolla on parhaat mahdollisuudet hallita niitä. Selvityksen tulokset vaikuttavat mahdollisesti eri hankintamenettelyjen soveltamisalueisiin ja tarkempaan sisältöön."

Uudentyyppisten toimivuusvaatimusten käyttöönottoon on tiedostettu liittyvän myös seuraavia riskejä⁹²:

- Laatuvaatimusten ja muiden urakka-asiakirjojen määrittelyjen täsmällisyys voi vaikeutua.
- Urakoitsijalle aiheutuvan riskin kasvusta ja tarjoajien vähenemisestä voi seurata urakkahintojen nousua.
- Tarjousten monimutkaisuus ja niiden tekemisen ja vertailun työmäärä kasvaa merkittävästi, mikä saattaa osaltaan vähentää tarjouksia ja vaikeuttaa niiden vertailua.
- Riskien ja päätäntävällän siirtyessä runsain mitoin urakoitsijoille heidän osaamisensa ja ammattitaitonsa korostuvat vahvasti. Tässä voidaan kohdata ongelmia uusien käytäntöjen alkutaipaleilla.

Tiehallinnossa on vuonna 2004 teetetty hankintoihin liittyvien riskien hallinnan kehittämisestä esiselvitys⁹³. Siinä on kartoitettu Tiehallinnon tähänastista riskienhallintakäytäntöä ja tuotu esiin riskienhallinnan tehostamistoimenpiteitä. Nämä koskevat osaltaan myös kunnossapidon hankintoja.

Tarkastuksen perusteella Tiehallinnon nykyisen hankintastrategian tavoitteiden mukaisessa kunnossapitotoiminnassa on joitakin riskejä erityisesti valtion kokonaisedun näkökulmasta. Niitä ei ole käsitelty tai niiden osalta ei ole esitetty konkreettisia kehittämistoimenpiteitä edellä mainituissa selvityksissä. Tarkastuksessa on pyydetty Tiehallinnolta tietoja, miten näitä riskejä on selvitetty ja miten niitä pyritään poistamaan.

Yksi riski on pienten urakoitsijoiden jääminen pois tarjouskilpailuista hankintakokonaisuuksien kasvaessa ja suurten hankintakokonaisuuksien jakautuminen ennen pitkää muutaman harvan ison urakoitsijan kesken. Tämä voi vähentää kilpailua tienpitoalalla ja voi johtaa hintojen nousuun. Julkisista hankinnoista annetuissa säännöksissä on viiden tarjouksen vähimmäisvaatimus, jotta kilpailuttaminen katsotaan riittäväksi⁹⁴.

⁹² Timo Kurki, Harri Spoof, Mikko Malmivuo, Sami Petäjä, Jarkko Leinonen: *Toimivuusvaatimukset kunnossapitourakoissa*, s. 19.

⁹³ *Hankintamenettelyiden riskinhallinta*.

⁹⁴ *Kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annettun asetuksen (380/1998) 10 §:n 2 momentti. Julkisista hankinnoista anne-*

Tiehallinto on ilmoittanut asettaneensa vuoden 2005 tavoitteeksi sen, että tarjouskilpailuihin osallistuu keskimäärin vähintään neljä tarjoajaa. Vastaisuudessa pyrkimyksenä on saavuttaa viisi tarjousta kilpailua kohti. Tiehallinto ei ole asettanut tavoitteita sille, minkä alan tai kokoluokan yritysten toivotaan osallistuvan kilpailuun. Tiehallinto on valmistelemassa omaa näkemystään tienpidon markkinoiden tavoitetilasta lähtien siitä, että ala on aidosti kilpailtu. Alalla pitää olla tuotantoketjussa kannattavia liiketoimintamahdollisuuksia kaikenkokoisille yrityksille, osin erilaisissa rooleissa. Tiehallinnon näkemys tavoitetilasta on valmistuttuaan julkinen. Tiehallinnon hankintastrategiassa tai -suunnitelmissa ei ole tarkkaa ohjeistusta siitä, kuinka monta ja minkä kokoista toimijaa tulee olla tarjoamassa palveluja kussakin tuote- tai palveluryhmässä.

Strategiassa on lähdetty siitä, että laajempaa osaamista vaativien palvelujen toimittajina tulevat jatkossa olemaan erikokoisista toimijoista ja mahdollisesti myös eri alojen toimijoista koostuvat palveluverkot. Tiehallinto lähtee kuitenkin siitä, että sopimus tehdään vain yhden toimijan kanssa, joka vastaa sopimuskumppanina sopimuksen sisällöstä. Näin toimitaan nykyään hoidon alueurakoissa, joissa Tiehallinnon sopimuskumppani vastaa tuotantoketjun hallinnasta, mutta tuotantoketjuun osallistuu sopimuskumppanin aliurakoitsijoina materiaalitoimittajia, keskisuuria tai pieniä maarakenusyrittäjiä ja kuljetusyrittäjiä.

Kilpailun toimivuuden kannalta tarjoajien lukumääräksi voi riittää vähemmän kuin hankintasäännöksissä mainittu viisi. Hoidossa on nyt keskimäärin yli viisi tarjoajaa, vaikka tarjoajien yhteismäärä koko maassa on "vain" kaksikymmentä. Suurimmissa investointihankkeissa (esim. E18, Vt 4, Tampereen läntinen ohikulkutie) ei kaikissa markkinatilanteissa löydy kotimaasta viittä tarjoajaa. Kansainvälinen kilpailu näissä hankkeissa tuo ja on jo tuonut kuitenkin lisää yrittäjiä mukaan.

Suuriin ja pitkäkestoisiin urakkakokonaisuuksiin siirtyminen on hankintastrategian mukainen tavoite, jolla pyritään mahdollistamaan urakoitsijoiden innovatiivisuuden täysimittainen hyödyntäminen ja siten aikaansaamaan laadukasta ja edullista tienpitoa. Tiehallinto etenee kohti tätä tavoitetilaa määrätietoisesti, mutta harkitusti mark-

tun lakiesityksen (HE 50/2006) 24 §:n 3 momentti (koskee rajoitettua menettelyä).

kinoiden kehittymistä seuraten. Alueurakoiden kokoa ja kestoja on kasvatettu vaiheittain vuodesta 2001. Tiehallinto on päättänyt edelleen säilyttää vuosittain muutamia ns. alalletulourakoita, jotka ovat hieman pienempiä ja sisällöltään suppeampia kuin kaikkein suurimmat kokonaisuudet, jotta alalle saadaan myös keskisuuria uusia yrityksiä ja näin varmistetaan markkinoiden toimivuus myös vastaisuudessa.

Toinen riski liittyy siihen, että varsinainen kunnossapitotoiminta ja sen ohjaus siirtyvät käytännössä yhä enemmän Tiehallinnon ulkopuolelle, kun Tiehallinnon hankintakokonaisuudet tulevat yhä suuremmiksi ja pitkäkestoisemmiksi sekä ohjaus muuttuu tieomaisuuden olotilan valvonnan kaltaiseksi. Tähän liittyy oman osaamisen häviämiskahva, mikä voi ilmentyä esimerkiksi huonoina tarjouspyyntöinä. Tiehallinnon hankintastrategiassa esitetyn tavoitteen ääripäänä voidaan nähdä koko maan tienpidon tilaaminen yhdellä sopimuksella käytännössä yhdeltä isolta toimijalta (esim. Tieluikelaitos), joka jakaa työn aluuraakoihin ja hankkii ne haluamallaan tavalla. Tämä olisi asiallisesti ristiriidassa sen kanssa, että säännösten mukaan valtion tehtävänä on olla tienpitäjä.

Tiehallinnon mukaan hankintastrategia ei pidä sisällään lainkaan ajatusta, että Tiehallinnon rooli muuttuisi pelkästään tieomaisuuden olotilan valvojaksi. Tiehallinnon tehtävänä on huolehtia tieliikenteelle tuotettavista palveluista eri keinoin ja samalla huolehtia verkon omistajan roolissa, että tieomaisuuden pääoma-arvo ja palvelutuotannon edellyttämä kunto säilyvät. Markkinoiden toimivuuden kannalta ajatus koko tienpidon kehittämisen, investointien, ylläpidon, hoidon ja liikenteen palvelujen tilaamisesta yhdeltä toimijalta on täysin mahdoton. Silloinhan palvelutuottajan pitäisi ottaa se rooli, joka oli aiemmalla tielaitoksella. Tiehallinnolle jäisi vain rahoittajan rooli, joka on kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Eduskunnalla. Edellä mainittu teoreettinen tilanne on siten mahdoton. Strategiassa on esitetty askeltaminen rajattuna tarkoin tienpituotteittain. Rajauksessa on otettu huomioon markkinoiden tarjonta ja yritysten erikoistumiset. Aluuraakoita on jatkossakin niin paljon, että vuosittain kilpailutetaan noin 10 urakkaa vuodessa, mikä osaltaan varmistaa kilpailun toimivuuden. Markkinoiden rajallisuudesta johtuen tulee Tiehallinnolla olla vastaisuudessaakin työkalut ja vaikuttamiskeinot markkinoiden ylläpituon. Tiehallinnon on säilytettävä kunnossapidon laadun ja siten vaikuttavuuden ohjaus omissa käsissään.

Kolmas riski liittyy Tiehallinnon solmimissa urakoissa pääura-koitsijoiden käyttämien aliurakoiden määriin ja laatuun, niiden hankintamenettelyihin, aliurakoinnin kilpailuttamiseen ja muihin tällaisten ns. jälkimarkkinoiden toimivuuteen ja terveyteen liittyviin seikkoihin. Tiehallinnon tulisi valtion virastona ja siten osaltaan valtion kokonaisedun näkökulmasta katsojana olla kiinnostunut myös edellä mainituista asioista eikä vain sen kanssa suorassa sopimussuhteessa olevista urakoitsijoista.

Tiehallinnon mukaan yksityiset yritykset ovat alusta lähtien rakentaneet hoidon alueurakat aliurakkaverkkojen (jopa yksittäisten autoilijoiden ja koneyrityksien) tarjonnan varaan tai sitten "myyneet" osa-alueita kokonaisvastuulla (esim. talvihoitotyöt osa-alueella) aliurakoitsijan tehtäväksi. Tieliikelaitos on kilpailun avaamisen aikana "purkanut" omaa auto- ja konekantaansa ja siirtynyt toiminnoissaan muiden urakoitsijoiden kaltaiseen "projektijohtourakointiin", jossa pääurakoitsijalla voi olla ainoastaan projektin johtamistehtävä.

Palvelutuotannon laadunhallinnan varmistamiseksi on päätetty, että urakoitsija esittää tarjouksessaan pääalihankkijansa, jotta laatu-pesteytyksessä voidaan arvioida tarjotun verkon laaduntuottokykyä. Tällä estetään myös pääurakoitsijan epäterve toiminta ja jälkikilpailuttaminen. Tiehallinto on tilaajana velvollinen varmistamaan, että aliurakkajärjestelmän muuttuessa ja monimutkaistuessa pääurakoitsija pystyy vastaamaan kokonaisuudessaan laadusta.

Lisäksi Tiehallinto vaatii jatkossa, että käytetyillä aliurakoitsijoilla on Rakentamisen laatu ry:n hyväksyntä. Hankintastrategia edellyttää, että palveluverkoissa käytetään tasavertaisia menettelytapoja. Sen takia on päätetty, että vastaisuudessa tullaan edellyttämään, että pääurakoitsija kuvaa tarjouksessaan sen yhteistoimintamallin, jota se käyttää toiminnassaan. Tämä kuvaus on yksi tarjousten arviointiperuste, ja se käydään läpi auditointien yhteydessä. Tämä kehitystyö on käynnissä, mutta ei vielä käytössä.

Neljäs riski liittyy siihen, miten helposti ja taloudellisesti monivuotisissa urakka- ja palvelusopimuksissa alun perin sovitun työn sisältöä voidaan muuttaa, kun tienpidossa ilmenee pitkän sopimusajan kuluessa muutostarvetta. Pelkästään tähänastisten kokemusten perusteella on nimittäin hyvin todennäköistä, että mitä pitemmälle eteenpäin ajassa mennään, sitä suuremmaksi kasvaa todennäköisyys, että muun muassa liikenteen ja liikennetarpeiden muutokset muuttavat myös olemassa olevan tieverkon tienpitotarpeita. Monivuotiset sopimukset eivät saisi olla niin kiinteitä ja sidottuja, ettei

niitä voi kohtuudella muuttaa tarpeiden muuttuessa. Mikäli tarpeellisia muutoksia ei voida tehdä joustavasti ja kilpailuin hinnoin, joudutaan maksamaan ylimääräisiä kustannuksia tai tyytymään muutuviin tarpeisiin huonosti vastaavaan tieverkkoon sopimuksen keston ajan.

Tiehallinnon mukaan tällä hetkellä selvitetään niitä asioita, jotka tulisi sisällyttää tarjouspyyntöön, jotta yleisimmistä ennakoitavissa olevista muutoksista voitaisiin sopia urakan aikana helpommin. Kansainvälisenkään selvityksen perusteella tähän ei tosin näytä löytyvän mitään helppoa ja yleispätevää ratkaisua, koska urakat halutaan pitää pääosin kokonaishintaisina laatuvaraus-urakoina. Laatuvaraus- ja erilaiset laajuustason muutokset voitaneen hallita tulevaisuudessa tarjouspyyntöön liitettävän laajan muutoshintaluettelon avulla. Tärkeätä on, että tämä luettelo otetaan huomioon tarjousten vertailuvaiheessa vertailuhinnan määrittämisessä. Tällainen menettely ei ole vielä käytössä, mutta selvitystyö siitä on jo melko pitkällä. Tiehallinto on tehnyt muiden infra-alan hankintaviranomaisten kanssa sopimuksen RAPALin (Rakennuttajapalaute Oy) kanssa hintatietojen kokoamista koko infra-alalle siten, että niistä voi löytää perusteita erilaisten osahintojen muodostamiseen.

Tiehallinnossa on tarkastuksen kuluessa aloitettu keskustelut hankintastrategian päivittämisestä. Tavoitteena on vahvistaa uusi strategia kesällä 2006.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittaa olevansa tietoinen edellä esitetystä riskeistä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Tiehallinto pitää tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjä riskejä ja kilpailutilannetta koskevia havaintoja osin perusteltuina, mutta katsoo, että riskit eivät näytä kovin merkittäviltä. Tiehallinto ilmoittaa toteuttaneensa toimenpiteitä riskien hallitsemiseksi.

Tiehallinto ilmoittaa kehittävänsä jatkuvasti kilpailuttamismenettelyitään markkinoiden toimivuuden perusteella. Erityistä huomiota on kiinnitetty markkinoilleuloesteiden vähentämiseen ja markkinoiden keskittyneisyyden lieventämiseen. Tästä syystä esimerkiksi vuonna 2006 kilpailutetuissa 15 alueurakassa oli 3 niin sanottua alalietulourakkaa, joiden tiestö ei ollut niin vaativa ja laaja kuin muiden urakoiden. Lisäksi näissä urakoissa laatuvaraus-urakasta oli hie- man muutettu. Vuoden 2006 alueurakoiden kilpailutuksessa yksityiset yritykset menestyivät aiempaa paremmin. Valtakunnallinen YIT

Rakennus Oyj lisäsi merkittävästi markkinaosuuttaan voittamalla 6 alueurakkaa, 2 alueurakkaa meni maakunnallisille yrityksille Koillistie Määttä Oy:lle ja Savon Kuljetus Oy:lle ja ensimmäistä kertaa alueurakoita voitti myös ulkomainen yritys As Teho Virossa.

Tärkeätä on myös, että markkinoiden muutokset ovat hallittuja ja tienpidon palvelu- ja laatuaste säilyy. Tämä edellyttää palveluntuottajilta riittävää tienpidon osaamista sekä riittäviä toimintaedellytyksiä muun muassa resurssien riittävyyden näkökulmasta.

Tiehallinto ei pidä merkittävänä riskinä varsinaisen kunnossapitotoiminnan ja sen ohjauksen siirtymistä urakoitsijoille, koska Tiehallinnon urakka-asiakirjoissa määrittämällä laatuvaatimuksilla ja muilla sopimusehdoilla pystytään riittävän hyvin määrittämään ja ohjaamaan urakoitsijan toimintaa haluttujen toimenpiteiden ja vaikutusten aikaansaamiseksi. Tiehallinto tulee jatkossakin säilyttämään riittävät ohjausvälineet, joilla se voi kantaa roolinsa ja tehtävänsä mukaisen kokonaisvastuun tienpidosta.

Pääurakoitsijoiden käyttämille aliurakoitsijoille asettaa tilaaja jo nyt tietyt minimiehdot suorittaa muun muassa yhteiskunnalliset velvoitteet. Pääurakoitsija joutuu myös laatusuunnitelmassaan kuvaamaan aliurakoitsijat ja niiden hankintamenettelyt. Tiehallinto on tehnyt päätöksen ja tiedottanut urakoitsijoille, että vuonna 2007 teiden hoidon alueurakoiden pääurakoitsijoilla on oltava Rakentamisen Laatu Ry:n (RALA) yritystasoinen toimintatapojen hyväksyntä ja hoidon tavanomaisilla aliurakoitsijoilla RALA työmaatason toimintatapojen hyväksyntä tai muuten osoitettu vastaava pätevyys.

Palautteessaan Tiehallinto ilmoittaa myös käynnistäneensä kehitystyön, joka antaa mahdollisuuden toteuttaa muun muassa tienpidon linjausten edellyttämät laatuvaatimusten muutokset helposti ja taloudellisesti myös pitkäkestoisten alueurakoiden aikana. Uutta menettelyä kokeiltiin ensimmäisen kerran vuoden 2006 alueurakoissa.

3.6.2 Tarjouskilpailumenettely ja kilpailutilanne

Tiehallinnon keskushallinnon johdolla on prosesseissa ja tiimeissä laadittu menettelytapaohjeet ainakin tärkeimmistä teiden kunnossapitoon kuuluvista hankinnoista. Valmiit hankinta-asiakirjapohjat on laadittu eräissä työryhmissä, joihin on koottu Tiehallinnon tekninen, kaupallinen ja juridinen asiantuntemus. Myös tämä työ on tapahtunut Tiehallinnon keskushallinnon johdolla.

Saatujen tietojen mukaan tiepiirit ovat yleensä käyttäneet näitä menettelytapoja ja asiakirjapohjia kunnossapitopalvelujen hankinnoissa, vaikka piirejä ei ole siihen muodollisen tiukasti velvoitettu. Joissakin tiepiirien hankinnoissa on tehty asiakirjoihin pienehköjä muutoksia. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että Tiehallinto on laatinut menettelytapaohjeita ja asiakirjapohjia, koska ne vähentävät hankintoihin liittyviä erilaisia riskejä ja varmistavat osaltaan, että julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä ja valtiokokonaisuuden kannalta yhtenäisiä ennakoitavia menettelyjä noudatetaan.

Tarkastuksessa selvitettiin Tiehallinnon tarjouskilpailumenettelyn säännöstenmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta käymällä läpi kahden alueurakan hankinta-asiakirjoja. Alueurakat olivat Vantaan alueurakka sopimusajalta 1.10.2001 - 1.10.2004 ja Heinolan alue-urakka sopimusajalta 1.10.2002 - 1.10.2005. Tarkastuksen perusteella ei ilmennyt olennaista urakkakohtaista huomautettavaa, vaan huomautukset liittyvät yleisesti Tiehallinnon kunnossapitotoimintaan.

Valtioneuvoston tielaitosuudistuksesta tekemän periaatepäätöksen mukaisesti tienpito avataan kilpailulle kokonaisuudessaan vuoden 2004 loppuun mennessä. Tielaitosuudistuksen alussa tielaitoksen päätoiminnoista hoidon ja suunnittelun kilpailuttaminen oli vähäisintä. Sen sijaan rakentaminen ja ylläpito olivat jo entisenä virastoaikana suureksi osaksi kilpailutettuja. Tarkastuksessa on selvitetty tarkemmin vain kunnossapitoon liittyvää kilpailuttamista.

Saadun aineiston perusteella voi tarjouskilpailumenettelyn katsoa toteutuneen vuoteen 2004 mennessä kaikissa pääasiassa hoitoa sisältävissä alueurakoissa ja tievalaistuksen hoitourakoissa. Ylläpidossa on ilmoitettu kaikkien urakoiden tulleen kilpailutuksen piiriin vuodesta 2003 lähtien. Ainoastaan lauttaliikennepalvelut on hankittu vuoteen 2005 asti Tieliikelaitokselta neuvottelusopimuksin. Niiden kilpailuttaminen on aloitettu vuonna 2005 ensimmäisissä kohteissa. Suuri osa erilaisista kunnossapitoon liittyvistä asiantuntija-, selvitys- ja suunnittelutehtävistä oli annettu tielaitosuudistuksen alussa Tieliikelaitoksen hoidettavaksi sen kanssa 3.1.2001 tehdyn puitesopimuksen perusteella. Joitakin näitä tehtäviä on viime vuosiin kilpailutettu. Tiehallinnossa on myös pyritty kehittämään koko-

naisuutena asiantuntijapalvelujen hankintamenettelyjä⁹⁵. Tällaisten hankintojen kilpailuttamisrajaksi on katsottu 20.000 euroa, jonka alittavia hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa. Tarkastuksessa ei ole selvitetty tarkemmin kunnossapitoon liittyvien suunnittelu- ja konsulttitoimeksiantojen toteutunutta kilpailuttamista.

Hoidon kilpailuttaminen

Tiehallinnossa on laadittu hoidon alueurakoiden kilpailuttamisen toteutumisesta vuosina 2001 - 2004 raportteja, joissa on tarkasteltu kilpailuttamisen laajuutta, sopimushintojen kehitystä sekä arvioitu kilpailutilannetta ja sen vaikutuksia. Vuonna 2003 on laadittu raportti ylläpidon erään osa-alueen, päällystämisen, kilpailuttamisesta. Tielaitsuudistuksen vaikutuksia käsitelleessä valtioneuvoston selonteossa ja eduskunnan vastauksessa on selostettu tienpidon kilpailuttamisen vaikutuksia. Kilpailuttamisen kehittämiseen liittyen on teetetty joitakin tutkimuksia, joissa on tehty kyselyjä muun muassa urakoitsijoille sekä järjestetty kuulemistilaisuuksia urakoitsijoiden kanssa.

Erään Tiehallinnon hoidon alueurakoista laaditun selvityksen⁹⁶ perusteella vuosina 2001 - 2004 kilpailutettuihin hoidon alueurakoihin on saatu keskimäärin tyydyttävästi tarjouksia. Saatujen tarjouspyynnön mukaisten tarjousten lukumäärän vuosittainen keskiarvo on ollut 4,0 - 4,7 urakkaa kohden. Yksittäisissä urakoissa saatujen tarjousten määrä on vaihdellut melko paljon (2 - 7 tarjousta urakkaa kohden). Tässä on huomattava, että laissa Tieliikelaitoksesta veloitetaan Tieliikelaitos jättämään tarjous jokaiseen Tiehallinnon hoidon alueurakkaan.

Tarjouskilpailuissa voittaneita teiden hoitourakoitsijoita on ollut koko tutkitulla aikavälillä 2001 - 2004 vuosittain yhteensä seitsemän. Tieliikelaitos on ollut koko aikavälillä selvä markkinajohtaja. Sen osuus kaikkien kilpailutettujen urakoiden lukumäärästä oli 74 % syksyllä 2001, 85 % syksyllä 2002, 75 % syksyllä 2003 ja 71 % syksyllä 2004 alkaneista urakoista. Urakoiden arvon mukaan laskettuna Tieliikelaitoksen markkinaosuus on ollut vielä näitä lu-

⁹⁵ *Asiantuntijapalveluiden hankinnan kehittäminen. Tiehallinnon selvityksiä 44/2005.*

⁹⁶ *Hoidon kilpailutus arviointi.*

kuja suurempi. Tieliikelaitoksen lisäksi toiminnassa on ollut mukana vain kolme suurempaa valtakunnallisesti palveluja tarjoavaa urakoitsijaa (YIT Rakennus Oy, Skanska Asfaltti Oy ja NCC Roads Oy). Muut kolme urakoitsijaa ovat olleet maakunnallisia. Muiden kuin Tieliikelaitoksen markkinaosuudet ovat vaihdelleet 1 - 16 % vuosittain urakoiden arvosta laskettuna.

Tarjoushintojen ja tilaajan ennakolta laatimien kustannusarvioiden ero on keskimäärin kasvanut ajanjaksolla 2001 - 2004. Kustannusarvio on vuosittain alittunut keskimäärin reilusti. Kustannusarviot ovat perustuneet pääosin aikaisempiin sopimushintoihin. Urakoiden perustöiden vuosikilometrihinnat ovat laskeneet tällä ajanjaksolla keskimäärin 13 %. Ero voi johtua paitsi kilpailuttamisen aikaansaamasta töiden ja kustannusten rationalisoinnista myös markkinoiden epäterveestä hintatasosta tai kustannusarvioiden systemaattisesta ylimitoittamisesta.

Tiehallinnon selvityksen mukaan Tieliikelaitos on selvä laatujohtaja hoidon markkinoilla. Siirtymäkaudella valtakunnan laajuisesti toimivien yritysten pistekeskiarvo on laskenut, paikallisilla yrityksillä se on sitä vastoin noussut. Kilpailun voidaan odottaa kiristyvän tulevaisuudessa.

Siirtymäkaudella on kokeiltu niin kestoaltaan kuin laajuudeltaankin erisuuruisia urakoita. Pienet ja lyhyempikestoiset urakat ovat herättäneet keskimääräistä enemmän paikallisten urakoitsijoiden kiinnostusta. Toisaalta suuret hankkeet luovat edellytyksiä tuottajien innovaatioille. Markkinat kehittyvät Tiehallinnon mukaan myönteisesti, kun kilpailutettavana on monipuolisesti erilaisia urakoita.

Tarjoukset on ratkaistu kokonaistaloudellisin perustein. Pisteytyksen rakennetta on tarkistettu aikavälillä 2001 - 2004 siten, että pisteiden merkitys on vähentynyt korkeimpien pisteiden kohdalla⁹⁷.

Tiehallinnossa laaditun selvityksen⁹⁸ mukaan vuoden 2005 kilpailutuskierron muistutti vuoden 2002 kilpailua. Vuonna 2005 Tieliikelaitos voitti 85 % urakoiden lukumäärästä eli paria edellistä vuotta suuremman osan urakoista. Kaikista käynnissä olleista ura-

⁹⁷ Tiehallinnon kirje tielaitosuudistuksesta liikenne- ja viestintäministeriölle 24.3.2004.

⁹⁸ Piia Karjalainen: Hoidon kilpailutus 2005 -arviointi.

koista Tieliikelaitoksen markkinaosuus pysyi 77 prosentissa urakoiden arvon mukaan laskettuna.

Hoidon alueurakoiden tarjouskilpailuihin osallistuvien tarjoajien määrä putosi yhdeksällä vuoteen 2004 verrattuna. Vaikka tarjonneita urakoitsijoita oli mukana kilpailussa aiempia vuosia 2001 - 2004 vähemmän, saatiin vuonna 2005 ensimmäistä kertaa hoidon kilpailutuksen historiassa keskimäärin yli viisi tarjousta urakkaa kohti.

Hintakilpailu oli vuonna 2005 edellisvuotta vaisumpaa. Tästä huolimatta voittaneet tarjoukset alittivat tilaajan kustannusarvion reilulla 16 prosentilla. Yksi paikallinen urakoitsija putosi pois, joten jäljellä on yhteensä kuusi alueurakoitsijaa, joilla on voimassa olevia sopimuksia.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan tievalaistuksen hoito kilpailutettiin koko maanlaajuisesti ensimmäisen kerran keväällä 2003. Näissä urakoissa sopimuskauden pituutena oli kaksi vuotta (2.5.2003 - 2.5.2005) ja koko maa oli jaettu 29 alueurakkaan. Kilpailu toimi ja hintataso oli alhainen. Säästöjä on arvioitu saadun sopimuskauden aikana noin 0,8 miljoonaa euroa verrattuna aikaisempaan hintatasoon ja teettämistapaan.

Tiehallinnossa katsotaan hoidon kilpailutuksen avaamisen ja markkinoiden kehittymisen sujuneen verraten hyvin. Vaikka toimiala on voimakkaasti keskittynyt, merkkejä markkinahäiriöistä ei ole ollut havaittavissa⁹⁹. Myös tarkastuksen aikana tehdyissä haastatteluissa on esitetty samansuuntaisia käsityksiä.

Haastattelujen mukaan nykyisin pyritään siihen, että vuosittain kilpailutetaan 10 - 15 hoidon alueurakkaa¹⁰⁰. Vuosittain muuttuvien laatuvaatimusten ja hoidettavien tieosien vieminen olemassa oleviin sopimuksiin on ollut ongelmallista. Muutosten sisällyttämisestä voimassa oleviin sopimuksiin on pyritty neuvottelemaan urakoitsijoiden kanssa, mutta urakoitsijoiden tarjoamia muutoshintoja on pidetty kalliina. Uusissa alueurakoissa ollaan ottamassa mukaan kilpailuun myös lisä- ja muutostöitä. Ne vaikuttavat tarjousten vertailuhintaan enintään viiden prosentin painolla.

⁹⁹ *Hoidon kilpailutus -arviointi. Siirtymäkausi 2001 - 2004.*

¹⁰⁰ *Jos alueurakoiden sopimuskaudet pitenevät esitetyllä tavalla, nykyisten sopimusten perusteella laskettuna vuosittain näyttäisi tulevan kilpailutukseen 8 urakkaa.*

Ylläpidon kilpailuttaminen

Tiehallinnossa on laadittu selvitys päällystämisen kilpailuttamisesta ja kilpailutilanteesta vuonna 2003¹⁰¹. Siinä on esitetty vertailutaulukko vuosien 2001 - 2003 päällyste- ja tiemerkinäurakoista.

Päällystettyjen teiden ylläpidon urakoita oli 26.6.2003 mennessä solmittu 89 miljoonalla eurolla. Lisäksi oli solmittu tiemerkinäurakoita 3 miljoonalla eurolla. Tehtyjen sopimusten perusteella ylläpitourakoiden hintataso oli noin 20 % edellisvuotta alhaisempi.

Tarkastuksen aikana on saatu Tiehallinnosta arvio päällystämisen kilpailuttamisen ja kilpailutilanteen muutoksista tielaitosuudistuksen jälkeen. Sen mukaan päällystettyjen teiden ylläpidon urakoita on avattu kilpailutukselle asteittain vuosina 2000 - 2002. Vuonna 2003 kilpailutettiin ensimmäisen kerran kaikki urakat. Vuonna 2002 neuvottelu-urakoita oli noin 40 prosenttia kaikista urakoista¹⁰².

Päällystysurakoita on kilpailutettu koko päällystämisen historian ajan. Tielaitoksen oman tuotannon osuus päällystystöistä kasvoi massamäärissä mitattuna koko 1990-luvun ajan, noin 20 prosentista noin 60 prosenttiin.

Päällystysurakoiden sisältö on laajentunut koko ajan 1990-luvun lopusta lähtien. Kun aiemmin kilpailutettiin pelkkää päällysteen tekoa, nykyisin urakkaan sisältyvät päällystämisen lisäksi kaikki materiaalihankinnat ja -valinnat, mahdollisesti tarvittavat alustan ja kuivatuksen parannustyöt sekä viimeistelyt, kuten reunantäytöt ja uudet tiemerkinä. Urakoiden laajuus on kasvanut näin ollen merkittävästi.

Suurin muutos koskee PAB¹⁰³-teiden (ent. öljysorateiden) ylläpitoa. Tielaitoksen aikana se tehtiin valtaosin omana työnä. Se sisälsi yleensä kaikkia edellisessä kappaleessa mainittuja töitä. Valtaosa viimeisenä kilpailuun tulleista urakoista sisälsi juuri näitä töitä, joiden kilpailuttaminen ja tarjoaminen on koettu vaikeaksi. Yksityiset urakoitsijat ovat kokeneet Tieliikelaitoksen osaamisen tällä alueella ylivertaiseksi.

¹⁰¹ *Ylläpidon kilpailutus 2003 -arviointi.*

¹⁰² *Tiehallinto. Muistio Ylläpidon kilpailutus 2000 - 2004.*

¹⁰³ *PAB = Pehmeä asfalttibetoni, erotellaan asfalttibetonista (AB) sideainetunkeuman perusteella. Pehmeää asfalttibetonia kutsutaan myös kevytpäällysteeksi ja asfalttibetonia kestopäällysteeksi. Käytännössä pehmeää asfalttibetonia käytetään vähäliikenteisemmillä teillä.*

Päällystysurakoitsijat ovat kuitenkin olleet kiinnostuneita myös näistä entistä laajempaa osaamista vaativista urakoista ja ovat vahvistautuneet pohjoismaisella tasolla tapahtuvaa, tielaitosten oman tuotannon eriyttämisestä johtuvaa uutta kilpailutilannetta vastaan 1990-luvun lopussa tapahtuneiden yritysostojen avulla.

Tarkasteluajanjaksolla vuonna 2001 markkinoille tullut uusi yritys Suomen Laatuasfaltti Oy on saanut aikaan kilpailutilanteen kiristymisen, joka on näkynyt päällysteiden hintojen laskuna. Tiehallinto on samalla lisännyt ylläpidon volyymia vuonna 2001 saavutetusta aallonpohjasta lähtien.

Teiden päällystämisen kustannukset riippuvat suuresti bitumin hinnasta. Öljyn maailmanmarkkinahintojen muutosten seurauksena ovat suuret suhdannevaihtelut alalle tyypillisiä. Näistä seikoista johtuen on erittäin vaikeaa arvioida, kuinka paljon yleisten teiden päällystämisen kustannusten alenemisesta vuosina 2000 - 2004 johtuu urakoiden kilpailuttamisen lisäämisestä.

Tieliikelaitoksen markkinaosuus on pudonnut neuvottelurakoiden loppumisen myötä, ja yksityiset urakoitsijat ovat saavuttaneet merkittäviä markkinaosuuksia Tiehallinnon ylläpidon urakoista.

Päällystämisen kilpailuttamista on pidetty vuosina 2003 ja 2004 onnistuneena ja hintatasoa edullisena¹⁰⁴. Bitumin hinnannuutokset ovat Tiehallinnon mukaan olleet 2000-luvulla maltillisia.

Ottaen huomioon Tiehallinnon kaikki hankinnat suurin palveluntuottaja ja toimittaja on Tieliikelaitos. Sen markkinaosuus vuonna 2004 oli rakentamisessa noin 66 %, ylläpidossa noin 37 %, hoidossa noin 74 % ja suunnittelussa noin 43 %¹⁰⁵.

3.7 HANKITTAVIEN KUNNOSSAPITOPALVELUJEN TOTEUTUMISEN VALVONTA

Tiehallinto hankkii nykyisin tienpitoon liittyvät työt tai palvelut ulkopuolisilta urakoitsijoilta tai palveluntuottajilta. Yhtenä hankintaprosessin onnistumiseen vaikuttavana osana pidetään yleensä riittä-

¹⁰⁴ Tiehallinnon pääjohtajan johtokuntakatsaus 2/2004.

¹⁰⁵ Tiehallinto. EFQM 2005 yleiskuvaus.

vää hankintojen toteutumisen valvontaa tai toteutumisen varmistusta. Tarkastuksessa käytetään yksinkertaisuuden vuoksi asiasta termiä "valvonta". Valtion hankintatoiminnan tarkastuksissa on havaittu, että hankintojen toteutumisen valvontaan kiinnitetään usein vähän huomiota verrattuna hankintaprosessin muihin osiin. Tiehallinnon vastuuseen tienpitäjänä kuuluu järjestää tienpitoon liittyvien hankittavien töiden tai palvelujen toteutumisen valvonta.

Tiehallinnon kunnossapitopalvelujen toteutumisen valvonta voi olla itse tehtyä välitöntä tieverkon tilan havainnointia tai välillisempää, valvontaan liittyvien havaintojen tai muiden indikaattorien avulla tapahtuvaa tai ulkopuolisella teetettyä valvontaa. Valvonta voi olla periaatteessa ajallisesti ja maantieteellisesti kattavaa tai perustua otantaan. Käytännössä kattava valvonta ei ole resurssien rajallisuuden vuoksi mahdollista, joten on tyydyttävä enemmän tai vähemmän otantaan perustuviin havaintoihin ja eri järjestelmien tuottamien tietojen yhdessä muodostamaan kuvaan.

Yleisiä valvontaan liittyviä ohjeita ja periaatteita sisältyy hankintoja ja rakennuttamista käsitteleviin yleisjulkaisuihin. Tiehallinnossa on viimeksi vuonna 2000 julkaistu ohje rakentamisen ja ylläpidon teettämisestä¹⁰⁶. Ohjeen tarkoitus on ohjata rakentamisen ja ylläpidon teettämisprosessi ja sen menettelyt mahdollisimman samankaltaisiksi kaikissa tiepiireissä. Ohje on osittain määräysluonteinen, mutta pääosin ohjeluonteinen, yleisesti hyväksyttävään menettelyyn ohjaava. Ohje on saatujen tietojen mukaan edelleen voimassa Tiehallinnossa. Se on mainittu muun muassa hoidon alueurakoissa yhtenä noudatettavana ohjeena.

Ohjeessa on käsitelty muun muassa urakan valvontaa. Ohjeen mukaan "Tiehallinnon urakan laadunvarmistuksen muotona on yleensä LVR-menetelmä. LVR-menetelmässä urakoitsija vastaa rakenteiden laadunvarmistuksesta ja kelpoisuuden osoittamisesta tilaajalle laatimansa laatusuunnitelman mukaisesti. Tilaajan suorittama valvonta kohdistuu pääosin urakoitsijan laatu järjestelmän ja laatusuunnitelman toimivuuden seurantaan.

Urakoiden valvonnan periaatteet, käyttäytymisohjeet ja valvojan tehtävät on määritelty Rakennusurakan yleisissä sopimusehdoissa YSE 1998 (RT16 - 10660), Maa- ja vesirakennustyön työmaavalvojan tehtäväluettelossa (RT 16 - 10466) ja urakka-asiakirjoissa".

¹⁰⁶ *Teettämisohje 2000.*

Ohjeessa on siten ajateltu, että Tiehallinnon urakoiden valvonta perustuu pääasiassa urakoitsijan omaan laadunvalvontaan. Tilaajan omaa valvontaa kuitenkin tarvitaan edelleen. Sen sisällöstä viitataan ohjeessa edellä mainittuihin julkaisuihin. Toisaalta ohjeen mukaan valvontatehtäviä voidaan siirtää urakoitsijalle. Tarkastusvirasto painottaa, että siirrettäessä valvontatehtäviä urakoitsijalle on aina huolehdittava siitä, ettei tilaajan etu vaarannu.

Urakan aikana valvontatehtäviä ovat urakan yleisvalvonta, ajallinen valvonta, laadunvalvonta, työmaan turvallisuuden valvonta ja taloudellinen valvonta. Näiden sisältämiä tehtäviä luetellaan ohjeessa. Pistokoevalvonnasta ja sen tehtävistä on selostettu lyhyesti.

Ohjeen valvontatehtäviä kuvaava teksti on tehty ainakin osittain sellaisien perinteisten rakennus- ja ylläpito-hankkeiden näkökulmasta, jotka tehdään tietyllä suppealla alueella. Tämä koskee muun muassa aikatauluja, työmaapäiväkirjan pitoa, katselmuksia ja vastaanottotarkastuksia. Kuvatut menettelyt pohjautuvat rakennusalan käytössä olleeseen urakoiden valvontajärjestelmään, jossa alun perin urakoitsijan vastaava mestari ja rakennuttajan edustajana valvoja olivat jatkuvasti työmaalla. Urakoitsija ja valvoja pitivät työmaapäiväkirjoja. Valvoja tarkisti ja allekirjoitti päivittäin urakoitsijan laatiman työmaapäiväkirjan.

Tarkastuksessa selvitettiin rakennusalan perinteisen ja osin ohjeessakin kuvatun valvontajärjestelmän noudattamista ja sen toimivuutta Vantaan alueurakassa. Havaintojen mukaan urakoitsijana toimiva Tieliikelaitoksen vastuuhenkilö oli pitänyt työmaapäiväkirjaa, johon Tiehallinnon asianomainen tiemestari oli tehnyt allekirjoitusmerkintöjä. Koska työt tehdään tällaisessa urakassa laajalla alueella, eivät urakoitsijan työnjohto ja valvoja voi tosiasiallisesti nähdä itse työn tekemistä ja työn tulosta kuin pieneltä osin. Urakan tosiasiallisen valvonnan on perustuttava pääasiassa muihin seikkoihin. Työmaapäiväkirjan pitämistä pidettiin tämänytyyppisessä urakassa haastattelujen mukaan merkitykseltään vähäisenä, eikä siihen ollut juuri tehty perinteisen valvontajärjestelmän mukaisia havaintomerkintöjä. Tarkastuksen perusteella tällainen valvontamenettely ei näytä toimivan tämänytyyppisissä urakoissa.

Tiehallinto ei ole laatinut kattavia tarkempia ohjeita tai kuvauksia erilaisten hankittavien uudentyypisten kunnossapitopalvelujen toteutumisen valvonnasta tai valvontajärjestelmästä. Jonkinlaisia kuvauksia on kuitenkin tehty ainakin hoidon alueurakoiden ja päällystämisen valvonnasta. Tiehallinnossa on vuonna 2004 jaoteltu ti-

laajan varmistustoimenpiteitä hoidon alueurakan eri vaiheissa seuraavasti¹⁰⁷:

Tilaajan toimenpiteet laadun varmistamiseksi ennen urakan alkua

- onnistunut menettely urakoitsijan valitsemiseksi
- sopimuskatselmus, laatusuunnitelman läpikäynti ja tiestötarkastus
- yhtenäisen laatuäkemyksen varmistaminen urakoitsijan kanssa.

Tilaajan toimenpiteet laadun varmistamiseksi urakan aikana

- tietojärjestelmien ja raporttien hyödyntäminen
- pistokoevalvonta
- työmaakokoukset, välikatselmuksset ja RALA-arviointi¹⁰⁸
- auditointi, mukaan lukien oman toiminnan ristiinauditointi.

Tilaajan toimenpiteet laadun varmistamiseksi urakan jälkeen

- vastaanottotarkastus
- urakan jälkiarviointi.

Jotkut näistä luetelluista toimenpiteistä ovat melko yleisluontoisia tai ne liittyvät valvontaan vain välillisesti (onnistunut menettely urakoitsijan valitsemiseksi, tietojärjestelmien ja raporttien hyödyntäminen). Työmaakokoukset, vastaanottotarkastukset ja jälkiarviointit eivät ole suoraan valvontaan liittyvien uusien tietojen havainnointia, vaan aiemmin kertyneen valvontatiedon käsittelyä. Joistakin näistä varmistustoimenpiteistä on tehty tarkempia ohjeita ja toimintakuvauksia. Tarkastuksessa on selvitetty lähemmin seuraavia Tiehallinnon hankkimien kunnossapitopalvelujen toteutumisen valvontatapoja ja niiden tuottamia valvontatietoja:

- palvelun tuottajan itse tuottamia oman laadunvalvontajärjestelmän raportteja ja niihin perustuvia sanktioita

¹⁰⁷ *Kunnossapidon alueurakoiden laadun varmistaminen.*

¹⁰⁸ *RALA = Rakentamisen laatu ry.*

- palvelun tilaajan itse tekemää pistokoevalvontaa
- palvelun tilaajan itse tekemää auditointia
- konsultilta tilattua muutaman kerran vuodessa suoritettua tieverkon eräiden ominaisuuksien mittausta ja sen tuloksia (ns. Tallaajat¹⁰⁹)
- konsultin kaksi kertaa vuodessa tekemiä tienkäyttäjätyytyväisyystutkimuksia ja niiden tuloksia
- lopputuotteen käyttäjien eli tienkäyttäjien ilmoittamia järjestelmään kirjattuja asiakaspalautteita (Aspal).

Mitään näistä valvontatavoista ei voida yksinään pitää täysin kattavana antamaan luotettavan kuvan toteutuneesta tilanteesta, kun otetaan huomioon Tiehallinnon nykyisten henkilöstöressurssien rajallisuus ja henkilöstön vähentämistavoitteet vastaisuudessa. Kokemusten perusteella valvonnassa ei ole järkevää luottaa yksinomaan urakoitsijoiden ilmoituksiin ja omaan poikkeamaraportointiin, koska on kyse inhimillisestä toiminnasta ja rahasta. Eri valvontajärjestelmien tuottamien tietojen voidaan arvioida täydentävän toisiaan.

Hoidon alueurakassa urakoitsijan on ajateltu ilmoittavan sopimusten vastaisesta toiminnasta tilaajalle raportointijärjestelmän avulla. Tilaajan tehtävänä on ajateltu olevan päättää ja määrätä mahdolliset sanktiot. Niitä ovat muistutukset, sakot ja sopimuksen irtisanominen. Sakkojen määriä on korotettu eri tehtäväryhmissä keskimäärin noin 50 %:lla 1.10.2004 alkaneissa urakoissa. Uusien sakkojen suuruustason vaikutusta laiminlyöntien ennalta estämisessä on pidetty riittävän korkeana. Vaihtelu oli tarkastusaikana asiasta riippuen 1.000 - 10.000 euroa/asia.

Saatujen tietojen mukaan Tiehallinnossa on syksystä 2000 lähien seurattu hoidon alueurakoiden muistutusten ja sakkojen määriä, eikä näissä luvuissa ole tapahtunut mitään voimakasta vaihtelua. Sopimussakkoja on annettu vuosittain noin 300.000 euroa, mikä on alle 0,5 % kaikkien sopimusten vuotuisarvosta. Tiehallinto ei ole pitänyt tätä merkittävänä lukuna. Sopimussakkoja määrättiin pääasiassa talvihoidosta.

Eräs keino varmistua sovitun palvelun toteutumisesta on riittävä palvelun suorittajasta riippumaton pistokoevalvonta. Hoidon alueurakoiden pistokoevalvontaa tieverkolla tekevät pääasiassa Tiehal-

¹⁰⁹ Talla = Tiehallinnon talvihoidon laadunkirjaus- ja raportointijärjestelmä.

linnon tiemestarit, joita nykyisin on hieman yli 60. Tiemestareilla on oikeus tehdä pistokoevalvontaa myös virka-ajan ulkopuolella.

Kahden lähemmin tarkastetun alueurakan tiemestarit ajavat haastattelujen mukaan vuosittain pistokoevalvonta-ajoa alueillaan noin 20.000 km. Urakka-alueen eri teitä pyritään ajamaan eri aikoina varsinkin silloin, kun sää vaihtuu, jotta voidaan valvoa, noudattavako urakoitsijat sovittuja toimenpideaikoja. Tieverkon laajuuden vuoksi osalla tieverkosta ajetaan valvonta-ajoa suhteellisen harvoin, jopa vain kerran vuodessa. Tiemestarin asuinpaikasta riippuen osalla tieverkosta ajetaan useasti, jopa kaksi kertaa päivässä. Pistokoevalvonta-ajosta ja sen havainnoista ei tehdä raportteja. Pääosa urakoitsijalle annetuista huomautuksista ja sakoista tulee muiden kuin pistokoevalvonnan tietojen perusteella.

Tilaaajalla eli Tiehallinnolla on haastattelujen perusteella mahdollisuus omin resurssein käytännössä vain suhteellisen harvaan ja satunnaiseen pistokokeelliseen valvontaan. Eräs vaihtoehto on ostaa ainakin osa valvonnasta ulkopuoliselta, jonka tulee olla töiden toteuttajasta riippumaton ja puolueeton. Savo-Karjalan tiepiirissä on viime aikoina kokeiltu virka-ajan ulkopuolisen pistokoevalvonnan hankkimista ulkopuoliselta yrittäjältä.

Tien kunnossapitopalvelun toteutumisen valvontatietoa tulee muiltakin (esim. tienkäyttäjät, poliisi) kuin tähän tehtävään erityisesti palkatuilta. Tienkäyttäjille on varattu puhelinnumero, johon voi jättää palautetietoa. On myös palautetietoa, jonka mukaan tämä valvontajärjestelmä ei aina toimi, koska sitä ei esimerkiksi tunneta tarpeeksi tai tiedonkulussa on eri syiden johdosta katkoksia. Tällä valvontatavalla ei myöskään voi täysin korvaa tilaajan suorittamaa valvontaa.

Tiehallinnon pistokoevalvonnassa ei ole muiden valvontaan liittyvien toimintojen kaltaisia suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että valvonta olisi jäänyt vähemmälle huomiolle verrattuna muiden toimintojen kehittämiseen. Eräiden haastattelutietojen mukaan alueurakoiden valvonta on koettu Tiehallinnossa epäyhtenäiseksi. Myös tiepiirien sisällä siinä on eroja urakoiden välillä. Tarkastuksen perusteella valvontaa tulisi edelleen yhtenäistää ja systematisoida. Valvonnan kohdentamisen periaatteet tulisi sopia. Valvonnan toteutumista tulisi seurata.

Alueurakoiden valvontaohje vuodelta 2004¹¹⁰ tulisi päivittää tarpeita vastaavaksi. Valvojia pitäisi kouluttaa.

Tiehallinto on omilla resursseillaan alkanut tehdä joidenkin alueurakoiden ja niiden urakoitsijoiden auditointeja. Ne ovat perustuneet yhtenäiseen kysymys- ja asialistaan. Niiden on ajateltu toimivan enemmänkin mahdollisia puutteita ennalta estävänä osana varmistusjärjestelmää kuin tapahtuneiden poikkeamien toteutumisen kuvaajana.

Valvonnan eräänä osana ovat Tiehallinnon mukaan Tiehallinnon ulkopuolelta ostettavat tiestön toteutuneen pintakunnon mittaukset (ns. Talla-ajot). Koko ajanjaksoa 2000 - 2005 koskevaa, täysin yhtenäistä mittaustietoa ei ole talvihoidon eikä sorateiden toteutuneesta pintakunnosta. Näitä kuntotietomittauspalveluja on ostettu Tieliikelaitokselta vuosina 2001 - 2004.

Tieliikelaitokselta ostettavat valvontapalvelut muodostavat riskin valvonnan puolueettomuudelle, koska laitos toimii samalla palvelujen tuottajana. Haastattelujen mukaan Tieliikelaitokselta hankitut mittaupalvelut eivät ole olleet suoraan urakoiden valvontaa, vaan yleisesti tehtävää teiden kuntotietojen keruuta, joka tehdään niin harvoin, että se vaikuttaa kunnossapidon valvontaan vain välillisesti. Ostettu mittaupalvelu käsittää ennalta satunnaisesti valittujen tie-osien eräiden ominaisuuksien mittausta satunnaisina ajankohtina. Mittausten tulokset yleistetään koskemaan koko tiestön kuntoa. Tarkastusvirasto korostaa, että tällaiset mittaupalvelut tulee hankkia sellaisilta puolueettomilta tahoilta, joilla ei ole riippuvuussuhdetta valvottavan palvelun tuottajaan. Tiestön pintakunnon mittaupalveluja ei ole hankittu talvella 2004 - 2005.

Saatujen tietojen mukaan Tiehallinto kerää tietoa asiakkaidensa näkemyksistä sekä asiakaspalauttejärjestelmien avulla että asiakas-tyytyväisyystutkimuksilla. Asiakaspalautteita kerätään lähinnä Liito- ja Aspal-järjestelmien avulla. Asiakaspalautteen arvo on toistaiseksi ollut enemmänkin operatiivisella tasolla (esim. toteutuneen palvelun valvonta), mutta sen hyödyntämistä myös muilla tasoilla pohdittiin tarkastusajankohtana. Asiakaspalautteen laajempaa hyödyntämistä vaikeuttavana Tiehallinto piti muun muassa järjestelmän heikkoa tunnettavuutta (esim. palautteen määrän kasvu ei välttämättä kerro ongelmista tieverkolla, vaan tunnettavuuden lisääntymises-

¹¹⁰ *Kunnossapidon alueurakoiden laadun varmistaminen.*

tä) sekä sitä, että kaikki palautteet eivät ole tulleet kirjatuksi järjestelmään. Tiehallinto seuraa asiakkaidensa tyytyväisyyttä kaksi kertaa vuodessa tehtävillä asiakastyytyväisyystutkimuksilla, erikseen kesällä ja talvella.

Asiakastyytyväisyystutkimuksilla tuotettua tietoa on hyödynnetty muun muassa tulosohjauksessa ja jonkin verran tienpitotoimia suunniteltaessa. Talven tienkäyttäjätyytyväisyystutkimuksen muuttaminen alueurakatutkimukseksi vuonna 2006 parantaneet tiedon hyödyntämisen mahdollisuuksia käytännön kunnossapitotoiminnassa, sillä aikaisemmin tieto saatiin tiepiiritasolta. Aikasarjoja tienkäyttäjien tyytyväisyyden kehittymisestä on olemassa, mutta kysymysten, arvosteluasteikon ja tutkimustapojen muutokset hankaloittavat jonkin verran vertailua.

Asiakastyytyväisyystutkimusten mukaan yksityisautoilijoiden talviajan keskiarvotyytyväisyys Tiehallinnon toimintaan kokonaisuudessaan on pysynyt noin 3,5 tasolla¹¹¹. Kun tarkastellaan keskiarvojen sijasta tyytyväisten ja tyytymättömien osuuksia, tyytyväisten osuus on laskenut vuosina 2001 - 2003, mutta noussut vuonna 2004, vaikka keskiarvot ovat pysyneet samalla tasolla.

Tienkäyttäjien antamat palautteet ja ilmoitukset on tallennettu vuodesta 2001 muun muassa Tiehallinnossa Liito-järjestelmään. Niiden määrä on kasvanut noin 20.000:een vuodessa. Tämän lisäksi tulee vuosittain 3.000 - 4.000 palautetta asiakaspalautejärjestelmään (Aspal).

Mikäli tienkäyttäjä joutuu tien päällä keliolosuhteiden seurauksena hätään, hän voi saada soittamalla tienkäyttäjän linjaan (0200-2100) yhteyden alueen urakoitsijaan ja saada mahdollisen avun kaikkina vuorokauden aikoina. Myös nämä yhteydenotot kirjataan Tiehallinnossa ensi vaiheessa Liito-järjestelmään.

Tiehallinnossa on vertailtu Talla-, Liito- ja Aspal -järjestelmien tietoja eri vuosina tiepiiri- ja urakkakohtaisesti. Kaikkien eri järjestelmien tietoja ei ole havaittu korreloivan keskenään kovin hyvin.

Tiehallinnon ylivoimaisesti suurin alueurakoitsija, Tieliikelaitos, on ottanut käyttöön oman tienkäyttäjäpalautteen vastaanottamiseen tarkoitetun Internet-palvelun KatuKanavan vuonna 2003.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Tiehallinto ilmoittaa tavoitteenaan olevan, että urakoitsijat itse vastaa-

¹¹¹ Asteikolla 1 - 5.

vat ensisijaisesti laadusta ja raportoivat poikkeamat. Tiehallinto on kuitenkin myös kehittämässä tilaajan laadunvarmistustoimintaa pistokoetarkastusten osalta, jotta pistokoetarkastuksilla saadaan riittävä varmuus urakoitsijan oman laatujärjestelmän toimivuudesta. Ohje on parhaillaan valmisteilla ja sen periaatteita on myös testattu muun muassa ostamalla ulkopuoliselta konsultilta pistokoetarkastuksia Savo-Karjalan, Uudenmaan ja Lapin tiepiirien alueella. Saadut kokemukset ovat myönteisiä. Tiehallinnon omien henkilöressurssien lisääminen laadunvarmistustehtäviin ei ole perusteltua valtion hallinnon tuottavuustavoitteiden näkökulmasta.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastus on kohdistunut Tiehallinnon vastuulla olevan tieomaisuuden kunnossapitotoimintaan. Tarkastuksen tekemiseen on vaikuttanut kunnossapidon suuri rahallinen ja toiminnallinen merkitys tienpidossa, tielaitosuudistus, kunnossapitotoiminnasta annetun kuvan ja siihen liittyvien käsitteiden tietty vaihtelevuus ja epämääräisyys eri kirjoituksissa sekä edelleen osittain riittämättömäksi sanottu valtion rahallinen panostus tieverkon nykyisen kunnon ylläpitämiseksi.

Valtion vastuulla olevien teiden hallinnossa on tapahtunut viime vuosina muutoksia. Tielaitos jaettiin vuoden 2001 alussa kahtia. Toisesta osasta muodostettiin Tiehallinto hoitamaan tienpidon viranomaistehtäviä ja huolehtimaan valtion vastuulla olevasta tieverkosta. Toisesta osasta muodostui Tieliikelaitos. Tielaitosuudistuksesta päätettäessä asetettiin uudistukselle joukko tavoitteita, joiden toteutumisesta valtioneuvosto julkaisi selonteon uudistuksen siirtymäajan jälkeen vuonna 2005. Tässä selonteossa esitettiin uudistuksen sujuneen yleisesti ottaen hyvin ja täyttäneen asetetut tavoitteet.

Tarkastuksessa on pyritty hakemaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten tienpidon uudelleenorganisoinnille asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet?
2. Miten teiden kunnossapito ja sen tavoitteet ovat muuttuneet viime vuosina?
3. Ovatko menettelytavat olleet muutoksessa tarkoituksenmukaisia?

Eduskunta on ohjannut tielaitosuudistusta lähinnä lainsäädännön, valtioneuvoston selonteon ja valtion vuotuisten talousarvioiden perusteella. Tarkastushavaintojen mukaan näyttää siltä, että näissä säännöksissä ja asiakirjoissa olevat tielaitosuudistukselle asetetut tehtävät ja tavoitteet ovat osittain yleisluonteisia ja monitulkintaisia. Esitetyt tavoitteiden toteutumatiemat sisältävät erään tulkinnan näistä tavoitteista ja niiden toteutumisesta. Toisen tulkinnan perusteella voidaan sanoa, että tavoitteiden toteutumatiemat eivät kata kaikkia tavoitteita eivätkä ole kaikilta osin riittävän selkeitä ja läpinäkyviä.

Monitulkintaisuus on seurausta siitä, että tienpidon ohjaus on osittain yleisluonteista. Monitulkintaisuus mahdollistaa Tiehallinnolle suuren liikkumavaran käytännön tienpitotoiminnassa.

Tielaitosuudistukselle asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet ainakin siinä mielessä, että entisentasoisen ja -sisältöisen hoidon kustannukset ovat laskeneet selvästi. Hoitoon käytettävä rahamäärä ei ole tämän seurauksena vähentynyt, vaan säästyneet varat on käytetty muun muassa hoidon laatutason nostoon. Laatutason nostosta on käytännössä päättänyt Tiehallinto.

Viime vuosina on teiden kunnossapidossa hankittavien palvelujen ja hankintamenettelyjen ohjausta yhtenäistetty Tiehallinnossa ja eri tiepiireissä. Tämä on varmistanut, että toiminnassa saavutetaan tietty yhdenmukainen taso. Se on myös helpottanut Tiehallinnon eri yksiköiden toiminnan vertailua. Toisaalta viime vuosina on Tiehallinnossa osittain muutettu hankittavien palvelujen laatuvaatimuksia, palvelujen sisältöjä ja toteutumaportointia. Myöskään liikenne- ja viestintäministeriön teiden kunnossapidon tulohajaus ei ole ollut selkeätä, koska tulostavoitteita ei ole määritelty yksiselitteisesti, jolloin tulostavoitteiden sisällölle muodostuu erilaisia tulkintamahdollisuuksia.

Tienpitoa koskevissa säännöksissä, valtion talousarvioissa, liikenne- ja viestintäministeriössä ja Tiehallinnossa käytössä olleet tienpidon nimikkeet ja käsitteet ovat olleet viime vuosina epäyhtenäisiä ja monimutkaisia verrattuna toisiinsa ja muuhun infrastruktuurialaan, ja niitä on jatkuvasti muutettu. Kunnossapitonimikkeistön ja käsitteiden eroavaisuudet ja muutokset aiheuttavat epätarkkuutta, epätietoisuutta ja vaikeuttavat eri yksiköiden, kunnossapidon toimintojen ja niiden eri vuosien kehityksen vertailtavuutta.

Tienpidon nimikkeistöä ja käsitteistöä tulisi yhdenmukaistaa muun infrastruktuurialan nimikkeistön kanssa tai vaihtoehtoisesti tienpidon nimikkeiden ja käsitteiden suhde muun infrastruktuurialan nimikkeisiin ja käsitteisiin tulisi määritellä kattavasti ja selkeästi. Samalla tulisi huolehtia siitä, että maantielaisissa ja valtion talousarvioissa määritellyt tienpidon osien sisällöt ja nimikkeet olisivat yhtenäisen nimike- ja käsitteistöjärjestelmän mukaisia tai vaihtoehtoisesti niiden suhde infrastruktuurialalla ja Tiehallinnossa käytössä oleviin nimikkeisiin ja käsitteisiin määriteltäisiin selkeästi ja kattavasti. Tienpidossa tulisi muutenkin käyttää yhdenmukaisia, selkeitä ja yksiselitteisiä käsitteitä ja niiden sisältöjä. Niitä ei myöskään tulisi muuttaa usein. Mikäli tienpidon ohjauksessa siirrytään uuden-

tyyppisiin lopputuotetta tai palvelutasoa kuvaaviin käsitteisiin ja niiden perusteella tapahtuvaan ohjaukseen, tulisi huolehtia siitä, että ne ovat sopusoinnussa tienpitoa koskevissa säännöksissä ja valtion talousarvioissa olevien käsitteiden ja tienpidon tehtävien kanssa.

Valtion viime vuosien talousarvioissa tienpidon ja erityisesti kunnossapidon määrärahojen jako, käytösäännöt ja käytöstä annettu informaatio eivät ole havainnollisia ja selkeitä varsinkaan Tiehallinnon ulkopuolisen kannalta katsottuna. Talousarvioissa olevien tietojen perusteella ei saa selvää kuvaa kunnossapitomäärärahojen kokonaisuudesta eikä niiden eri käyttötarkoituksista. Sama koskee käyttötarkoitusten muutoksia. Tienpidon investointihankkeisiin ja kunnossapitotoimintaan on käytännössä mahdollista käyttää useampaa kuin yhtä talousarvion määrärahaa. Näiden määrärahojen käyttösunnitelmat ja -säännöt eivät ole selkeitä, eikä niistä näe suoraan kunnossapidon kokonaisuutta määrärahoista. Talousarvion laadintaperiaatteisiin kuulunut jako käyttö- ja investointiluonteisiin määrärahoihin ei ole tienpidon määrärahoissa nähtävissä selkeänä.

Väylänpitomenojen budjetoinnissa tulisi siirtyä nykyistä selkeämpään ja tarkoituksenmukaisempaan käytäntöön. Investointi- ja käyttömenot tulisi pyrkiä määrittelemään entistä selkeämmin. Jos tämä ei osoittaudu käytännössä toimivaksi, voitaisiin eräänä vaihtoehtona harkita vain yhtä tienpitomäärärahaa, jonka tarkempi käyttö olisi eritelty määrärahan käyttösuunnitelmassa. Kaikissa väylävirastoissa tulisi noudattaa samaa budjetointitapaa.

Tienpitotoimintaa on viime vuosina järjestetty ja ollaan edelleen järjestämässä valtion ulkopuolisilta hankittaviin aikaisempaa suurempiin, alueellisesti laajempiin ja pitkäkestoisempiin urakka- ja palvelukokonaisuuksiin. Samaan aikaan on Tiehallinnon henkilöstöresursseja pienennetty. Niitä ollaan edelleen pienentämässä. Tässä kehityksessä on nähtävissä joitakin riskejä.

Yksi riski on pienten urakoitsijoiden jääminen pois tarjouskilpailuista hankintakokonaisuuksien kasvaessa ja suurten hankintakokonaisuuksien jakautuminen ennen pitkää muutaman harvan ison urakoitsijan kesken. Tämä voi vähentää kilpailua tienpitoalalla ja voi aiheuttaa hintojen nousua. Toinen riski liittyy siihen, että varsinainen kunnossapitotoiminta ja sen ohjaus siirtyvät käytännössä yhä enemmän Tiehallinnon ulkopuolelle, kun Tiehallinnon hankintakokonaisuudet tulevat yhä suuremmiksi ja pitkäkestoisemmiksi, ja jos Tiehallinnon ohjaus muuttuu tieomaisuuden olotilan valvonnan kaltaiseksi. Kolmas riski liittyy Tiehallinnon solmimissa urakoissa

pääurakoitsijoiden käyttämien aliurakoiden määriin ja laatuun, niiden hankintamenettelyihin, aliurakoinnin kilpailuttamiseen sekä muuhun jälkimarkkinoiden toimivuuteen ja terveyteen. Tiehallinnon tulisi tarkastella näitä asioita valtion kokonaisedun kannalta eikä olla kiinnostunut vain sen kanssa suorassa sopimussuhteessa olevista urakoitsijoista.

Neljäs riski liittyy siihen, miten helposti ja taloudellisesti monivuotisissa urakka- ja palvelusopimuksissa alun perin sovitun työn sisältöä voidaan muuttaa, kun tienpidossa ilmenee pitkän sopimusajan kuluessa muutostarvetta. Monivuotiset sopimukset eivät saisi olla niin kiinteitä ja sidottuja, ettei niitä voi kohtuudella muuttaa tarpeiden muuttuessa.

Tiehallinto on ilmoittanut tiedostaneensa edellä mainitut riskit mutta katsovansa, etteivät ne ole kovin merkittäviä. Tiehallinto on ilmoittanut seuraavansa jatkuvasti markkinatilannetta, järjestävänsä erisuuruisia hankintakokonaisuuksia, muuttavansa tarvittaessa hankintamenettelyjään ja kiinnittävänsä näihin riskeihin tarvittaessa suurempaa huomiota.

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella Tieliikelaitoksella on edelleen erittäin vahva asema tienpidon markkinoilla. Nimenomaan kunnossapitotoimintaan kuuluvissa hoidon alueurakoissa kilpailutilanne ei ole ollut kovin hyvä. Kilpailun toimivuuden varmistamiseksi Tiehallinnon tulisi aktiivisesti pyrkiä siihen, että nykyistä useammat urakoitsijat osallistuisivat ainakin hoidon tarjouskilpailuihin.

Hankittujen kunnossapitopalveluiden toteutumisen valvonta ei ole yhtä pitkälle kehitettyä kuin hankittavien palvelujen suunnittelu ja tarjouskilpailumenettely. Ostopalvelujen toteutuminen perustuu käytännössä yhä enemmän palvelun tuottajien omaan sisäiseen laadunvalvontaan ja uskoon sen toimivuudesta. Tilaajan oma pistokoevalvonta on satunnaista, eikä sitä ole suunniteltu yhtä järjestelmällisesti kuin hankittavan palvelun määrittelyä. Tienkäyttäjien palautteet eivät täysin korvaa tilaajan omaa valvontatoimintaa. Vaikka tiehallinnossa on keskusteltu pistokoevalvonnan kehittämisestä, konkreettista muutosta valvontatoiminnassa ei ole toistaiseksi tapahtunut. Tilaajan pistokoevalvontaa tulisi kehittää nykyistä järjestelmällisemmäksi ja läpinäkyvämmäksi.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit

Laki yleistä teistä (243/1954).

Asetus yleisistä teistä (482/1957).

Maantielaki (503/2005).

Laki Tiehallinnosta (568/2000).

Asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998).

2. Muut kirjalliset lähteet

HE 25/2000.

HE 17/2004.

EV 84/2000.

EK 21/2005.

VNS 3/2005.

LiVM 21/2005.

Aittonen Laura, Karvonen Tapio: Lauttaliikenteen kilpailuttamisohjelma 2005 - 2008. Turun yliopisto, Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus.

Asiantuntijapalveluiden hankinnan kehittämisen. Tiehallinnon selvityksiä 44/2005. TIEH 3200956-v.

Eera Finland Oy: Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon evaluointi. Liikenne- ja viestintäministeriö. 23.6.2004.

Hankintamenettelyiden riskienhallinta. Esiselvitys. Tiehallinnon selvityksiä 39/2004. TIEH 3200889.

Hoidon kilpailutus -arviointi. Siirtymäkausi 2001 - 2004. Tiehallinto 16.8.2004.

Jouko Kankainen, Jani Kemppainen: Infranimikkeistö yhtenäistää infra-alan nimikkeistöt. Tekniikka ja kunta. Artikkelit. 27.9.2004.

Jussi Ala-Fossi, Jouko Kankainen, Mika Lindholm, Tarmo Savolainen: Tien hankeosanimikkeistö ja sen käyttö tienrakentamisen kustannusten hallinnassa. Tiehallinto. 15.2.2002.

Kunnossapidon alueurakoiden laadun varmistaminen. Tiehallinto. Luonnos 2004.

Kunnossapitovahingot yleisillä teillä. Tielaitos, tiehallinto 1999.

Liikenneympäristön hoito, Toimintalinjat ja laatuvaatimukset. TIEL 2230052. Helsinki 1999.

Luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi tielaitoksen uudistamisesta. Liikenneministeriö 2.3.2000. Pöytäkirjan liite 2.

Luonnosversio 14.2 INFRA rakennusosanimikkeistö 17.8.2005.

Maanrakennusalan toimintatavat ja pelisäännöt. Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän selvitys 20.2.2001.

Piia Karjalainen: Hoidon kilpailutus -arviointi. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 22/2004. TIEH 4000421-v.

Piia Karjalainen: Hoidon kilpailutus 2005 -arviointi. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 36/2005. TIEH 4000473-v.

Päällystettyjen teiden ylläpidon toimintalinjat ja ohjaus. TIEL 1000019. Helsinki 1999.

RHK Kari Ruuhonen 30.9.2004. Toimenpidenimikkeet.

Riku Nevala, Jarkko Niittymäki, Janne Rautio, Merja Penttinen, Pirkko Rämä: Liikenteen palvelutason määritelmiä, tekijöitä ja mitareita. Esiselvitys. Tiehallinnon selvityksiä 42/2003. TIEH 3200829-v.

Selvitys tielaitosuudistuksen vaikutuksista. Tekijät: VTT rakennus- ja yhdyskuntatekniikka ja Inframan Oy. 1.3.2005.

Sillan peruskorjauksen nopeuttaminen. Esiselvitys. Tiehallinto. Helsinki 2006.

Sillat 1.1.2004. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 16/2004. TIEH 4000415-v.

Sillat 1.1.2005. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 35/2005. TIEH 4000472-v.

Siltojen hoidon, ylläpidon ja korjauksen toimintalinjat. TIEL 2230051. Helsinki 1998.

Siltojen ylläpito. Toimintalinjat. Tiehallinto. Helsinki 2005. TIEH 1000090-v-05.

Sorateiden runkokelirikon inventointiohje. Tielaitos, kunnossapidon ohjaus. 1996. TIEL 2230017.

Teettämisohje 2000. Tielaitos, Tiehallinto. TIEL 2220004.

Teiden talvihoito, Talvihoidon toimintalinjat 1996. TIEL 2230014. Helsinki 1995 (uudet julkaisut 2001 ja 2004).

Tiefakta 2005. Tiehallinnon julkaisu.

Tiehallinnon johtokunnan kokouspöytäkirjat 26.2.2003, 23.2.2004 ja 3/2005.

Tiehallinnon kirje tielaitosuudistuksesta liikenne- ja viestintäministeriölle 24.3.2004.

Tiehallinnon pääjohtajan katsaukset johtokunnalle 4/2001, 2/2004, 3/2004 ja 6/2005.

Tiehallinnon sidosryhmälehti Etappi. Numerot 4/2000 ja 2/2005.

Tiehallinnon taulukko: Yhteenveto laatuvaatimusten eroista vuosina 2002 - 2005 alkaneissa alueurakoissa.

Tiehallinnon tiedote uudesta maantilaista 18.5.2005.

Tiehallinnon toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 1999 - 2004.

Tiehallinnon tulosraportti 2003.

Tiehallinnon tulossopimukset 2000 - 2005. Yhteenveto tulossopimuksista. Sisäisiä julkaisuja 2000, 8/2001, 13/2002, 4/2003, 12/2004, 3/2005.

Tiehallinnon tuotemäärittely. Tiehallinto, esikunta. Helsinki 2000.

Tiehallinnon tuotemäärittely 2001. Moniste. Tiehallinto, tie- ja liikenneolojen suunnittelu. Helsinki 2001.

Tiehallinto. EFQM 2005 yleiskuvaus.

Tiehallinto. Muistio: Ylläpidon kilpailutus 2000 - 2004.

Tiehallinto: Ylläpidon toimintalinjat -työkalvo.

Tienpidon hankintastrategia. Tiehallinto. Helsinki 2003. TIEH 1000061-v-03.

Tienpidon tehtävä- ja suoriteryhmittely. Tielaitos. Ohjelmointi ja seuranta. Helsinki 1990. TIEL 701790.

Tienpidon tuotemäärittely 2004. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 2/2004.

Tienpidon tuotemäärittely 2005. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 17/2004.

Tieomaisuuden kunnan yhtenäinen palvelutasoluokitus. Tiehallinnon selvityksiä 32/2004.

Timo Kurki, Harri Spoof, Mikko Malmivuo, Sami Petäjä, Jarkko Leinonen: Toimivuusvaatimukset kunnossapitourakoissa. VTT tiedotteita 2268. Espoo 2004.

Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 10.3.2000.

Valtion talousarvioesitykset vuosille 1996 - 2006.

Valtion tilinpäätökset vuosilta 1998 - 2004.

Valtion tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1992.

Varusteiden ja laitteiden hallinta. Inventoitavat varusteet ja laitteet, niiden ominaisuustiedot ja kuntoluokitus. Tiehallinnon selvityksiä 33/2004. TIEH 3200883-v.

Varusteiden ja laitteiden hallinta. Tarveselvitys. Tiehallinnon selvityksiä 49/2003. TIEH 3200836.

Väyläpidon nimikkeistöluonnos 8.10.2004.

Ylläpidon kilpailutus 2003 -arviointi. Tiehallinnon muistio 6.8.2003.

3. Tilastot

Tietilasto 2004. Tiehallinto, tilastoja 1/2005. TIEH 3300006-v-05.

4. Haastattelut ja paikalliskäynnit

Haastattelut:

Liikenne- ja viestintäministeriö 9.11.2004 (2 henkilöä) ja 12.1.2006 (1 henkilö).

Tiehallinto 14.6.2004 (2 henkilöä), 11.8.2004 (1 henkilö), 14.12.2004 (1 henkilö), 10.1.2005 (1 henkilö), 13.1.2006 (1 henkilö), 31.1.2006 (2 henkilöä).

Paikalliskäynnit:

Uudenmaan tiepiiri 1.9.2004 (1 henkilö), 27.1.2005 (2 henkilöä).

Hämeen tiepiiri 2.2.2006 (1 henkilö).

Tieliikelaitoksen Vantaan tukikohta 4.2.2005 (2 henkilöä).

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 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-automaattivastukset 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 käyttökustan-
nusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen

Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen

Tienpidossa ja sen ohjauksessa käytetyt tienpidon nimikkeet ja käsitteet ovat olleet viime vuosina vaihtelevia ja monimutkaisia. Ymmärrettävyyden ja vertailtavuuden parantamiseksi nimikkeistö ja käsitteistö tulisi yhdenmukaistaa eikä niitä tulisi muuttaa usein.

Valtion viime vuosien talousarvioissa tienpidon ja erityisesti kunnossapidon määrärahojen jako, käytösäännöt ja käytöstä annettu informaatio eivät ole olleet havainnollisia ja selkeitä. Väylänpitomenojen budjetoinnissa tulisi siirtyä nykyistä selkeämpään ja tarkoituksenmukaisempaan käytäntöön.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296