

## **Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 198/2009



## **Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen**

ISSN-L 1798-2219  
ISSN 1798-2219 (nid.)  
ISSN 1798-2227 (PDF)  
ISBN 978-952-499-114-8 (nid.)  
ISBN 978-952-499-115-5 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2009

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 326/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostamista koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

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

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

Helsingissä 20. päivänä elokuuta 2009

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja, JHTT, CCA Raija Virta

Asiasanat:

Merenkululaitos, tulos- ja omistajaohjaus, Luotsausliikelaitos, Varustamoliikelaitos, liikelaitostaminen, julkiset hankinnat, tilaaja-tuottajamalli

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>13</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>19</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>22</b>
2.1 Tarkastuskohteiden kuvaus	22
2.1.1 Vanha ja uusi liikelaitoslaki	22
2.1.2 Luotsaustoiminta ja Luotsausliikelaitos	24
2.1.3 Jäänmurto, offshore-toiminta, väylänhoito ja yhteysalusliikenne sekä Varustamoliikelaitos	26
2.1.4 Merenkululaitos palvelujen tilaajana Varustamoliikelaitokselta	29
2.2 Tarkastuksen tavoite ja kysymykset	32
2.3 Tarkastuksen rajaus, aineistot ja menetelmät	33
2.4 Tarkastuksen kriteerit	34
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>37</b>
3.1 Valtion liikelaitos organisaatiomuotona	37
3.1.1 Liikelaitoksen ohjaus	38
3.1.2 Liikelaitoksen toimivalta	42
3.1.3 Liikelaitosten uudelleen organisointi	42
3.2 Merenkululaitoksen liikelaitostaminen	44
3.3 Liikenne- ja omistajapoliittiset tavoitteet	50
3.3.1 Liikenne- ja viestintäministeriön ohjaus	51
3.4 Luotsausliikelaitos	56
3.4.1 Tulos- ja omistajaohjaus käytännössä	57
3.4.2 Palvelu- ja toimintatavoitteiden kehitys vuosina 2004–2008	59
3.4.3 Liikevaihdon sekä tulos- ja tuloutustavoitteiden kehitys vuosina 2004–2008	62
3.4.4 Investoinnit ja lainanotto vuosina 2004–2008	66
3.4.5 Luotsaus Saimaan vesistöalueella	67
3.4.6 Riskienhallinta	69
3.4.7 Luotsaustaksa ja sen määräämisoikeus	70
3.4.8 Linjaluotsaus ja linjaluotsauksen kieli	75
3.4.9 Luotsaustoiminnan harjoittaminen	77
3.4.10 Kilpailun avaaminen	80
3.4.11 Luotsausliikelaitoksen hallituksen toiminta	85
3.4.12 Liikelaitosmalli luotsaustoiminnan organisaatiomuotona	87
3.4.13 Ice Advisors Oy	91

3.5	Varustamoliikelaitos	92
3.5.1	Tulos- ja omistajaohjaus käytännössä	94
3.5.2	Palvelu- ja toimintatavoitteiden kehitys vuosina 2004–2008	95
3.5.3	Liikevaihdon sekä tulos- ja tuloutustavoitteiden kehitys vuosina 2004–2008	104
3.5.4	Investoinnit ja lainanotto vuosina 2004–2008	109
3.5.5	Varustamoliikelaitoksen toiminta vuonna 2007	111
3.5.6	Vuoden 2008 toiminta ja tulevaisuuden näkymät	113
3.5.7	Liiketoiminnan kehittäminen	115
3.5.8	Varustamoliikelaitoksen markkinat	116
3.5.9	Öljyntorjuntavelvoite	119
3.5.10	Riskienhallinta	122
3.5.11	Varustamoliikelaitoksen hallituksen toiminta	123
3.6	Merenkulkulaitoksen rooli tilaajana	125
3.6.1	Jäänmurtopalvelut ja kilpailun avaaminen	128
3.6.2	Väylänpito ja kilpailun avaaminen	141
3.6.3	Yhteysalusliikenne ja kilpailun avaaminen	144
3.6.4	Luonnehdinta Merenkulkulaitoksesta tilaajana	147
3.7	Kokoavia havaintoja	150
<b>4</b>	<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>158</b>
	Lähteet	165

## Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen

Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksessa vuonna 2004 eriytettiin laitoksesta luotsaustoiminta Luotsausliikelaitokseen sekä jäänmurto, kaupallinen offshore-toiminta, raskaiden väylälusten palvelut, alusten hoitopalvelut ja yhteysalusliikenne Varustamoliikelaitokseen. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli parantaa toiminnan neutraliteettia, läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta sekä varmistaa yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeita vastaava laatu- ja palvelutaso mahdollisimman pienillä ja läpinäkyvillä maksuilla. Tavoitteena oli myös parantaa tuotantotoiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta saattamalla Merenkululaitoksen aikaisemmin omana työnä tekemät palvelut asteittain ja hallitusti avoimeen kilpailuun viimeistään vuoden 2007 alusta.

Vaikka tarkastuksen kohteena olevat liikelaitokset eivät ole liikevaihdolla ja taseen loppusummalla mitattuna suuria, niiden yhteiskunnallinen merkitys on suuri. Jäänmurto ja luotsaus ovat välttämättömiä kaupparenkululle ja koko elinkeinoelämälle. Suomen ulkomaankauppa on riippuvainen ympäri vuoden toimivista merikuljetuksista. Viennistä 90 prosenttia ja tuonnista 70 prosenttia hoidetaan meritse.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta katsoi 6.3.2009, että valtion liikelaitos voisi vastaisuudessa toimia ainoastaan in house -asemassa ja tuottaa palveluja yksinomaan valtion virastoille ja laitoksille. Valtion liiketoimintaa tulisi harjoittaa pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Komissio teki joulukuussa 2007 päätöksen, jossa se katsoi Tieliikelaitoksen saaneen kiellettyä valtiontukea. Komission päätös on aivan ilmeisesti sovellettavissa kaikkiin valtion liikelaitoksiin.

Ministerivaliokunta on päättänyt, että Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto ja Varustamoliikelaitos yhtiöitetään 1.1.2010 alkaen. Niiden omistajaohjaus säilyy liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenne- ja viestintäministeriö on katsonut, että Luotsausliikelaitoksen yhtiöittäminen vaatii lisäselvityksiä. Selvitystyön perusteella ministeriö arvioi myös muiden lainmuutosten tarvetta

Luotsauksen tarkoituksena on edistää alusliikenteen turvallisuutta ja ehkäistä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvia haittoja.

Varustamoliikelaitokselle on asetettu velvoite tarjoutua öljyntorjuntatehtäviin ja jäänmurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa. Liikelaitoksen



tulee varautua hoitamaan tehtäviä myös poikkeusoloissa sen mukaan, kuin liikenne- ja viestintäministeriö erikseen määrää.

Tarkastuksen kohteena oli merenkulkulaitosuudistuksen seurauksena syntyneiden Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten ohjaus liikelaitostamisen onnistuneisuuden, omistajaohjauksen ja talousarviomenettelyn toimitavuuden näkökulmista. Merenkulkulaitosta tarkasteltiin siltä osin, kuin laitos toimii jäänmurron, yhteysalusliikenteen ja väylänhoidon tilaajana sekä väylänhoidon tuottajana. Tarkastuksen kohteena olivat myös eri toimielinten roolit liikelaitosten ohjausprosessissa sekä se, miten hyvin tavoitteen asettelun ja niiden toteutumisen seurannan asiakirjat eli valtion talousarvio ja valtion tilinpäätöskertomus toimivat ohjauksen välineinä.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten sekä Merenkulkulaitoksen ohjaus järjestetty siten, että se on luonut edellytykset saavuttaa olemassa olevilla resursseilla yhteiskunnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tarkastuksen perusteella Varustamoliikelaitos on saavuttanut nämä tavoitteet pienemmillä taloudellisilla resursseilla kuin ennen liikelaitostamista. Luotsauksen kustannustehokkuus liikelaitostamisen jälkeen on pysynyt samalla tasolla kuin ennen liikelaitostamista. Viranomaistoiminnan ja tuotannon eriyttäminen toisistaan sekä tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen ovat jo sinällään parantaneet läpinäkyvyyttä.

Varustamoliikelaitoksella ja Suomen ympäristökeskuksella on toistaiseksi voimassa oleva sopimus öljyntorjuntavalmiuden korvaamisesta Varustamoliikelaitokselle. Öljyntorjuntavalmiuden ylläpito on Varustamoliikelaitoksen mukaan ollut kannattamatonta. Tarkastusvirasto edellyttää, että öljyntorjunnan kustannukset selvitetään asianmukaisesti ja että kustannuksia tarkastellaan myös valtiokokonaisuuden eikä vain liikelaitoksen kannalta.

Merenkulkulaitosuudistus johti melko mittavaan valtionhallinnon muutokseen ja lisäksi siirsi päätösvaltaa eduskunnalta liikelaitoksille. Valtion tilinpäätöskertomus olisi ollut ja on vastaisuudessa oikea foorumi tarkastella uudistuksen toteutumista.

Tarkastushavaintojen mukaan talousarvioesityksissä Luotsausliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle ehdotetut palvelu- ja toimintatavoitteet ovat olleet liikelaitoskohtaisissa laissa säädettyjä tehtävänkuvauksia. Nämä tavoitteet toteutuvat, kun liikelaitos noudattaa toiminnassaan liikelaitoskohtaista lakia. Siten ne eivät ole voineet antaa lisäarvoa liikelaitosten ohjaamista varten. Luotsausliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle talousarvioesityksissä ehdotetut palvelu- ja toimintatavoitteet eivät myöskään ole olleet valtion liikelaitosten talousarviolaadintamääräysten mukaisia; ne eivät ole olleet konkreettisia, eikä niitä ole voinut seurata eikä edes mitata. Raportointi liikelaitosten palvelu- ja toimintatavoitteiden toteutumisesta valtion tilinpäätöskertomuksessa on ollut varsin niukkaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut Merenkululaitokselle jäänmurtopalvelujen odotusaikataavoitteen, joka on sama kaikilla rannikkoalueilla ja myös saman tavoitteen sille osuudelle aluksista, jotka pääsevät satamaan ilman odotusta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Merenkululaitoksen tilaajatoimintaa ohjaisi ja toiminnan onnistumista mitataisi paremmin se, että nämä tavoitteet asetettaisiin kullekin kolmelle merialueelle erikseen.

Tarkastuksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriön Luotsausliikelaitokseen ja Varustamoliikelaitokseen kohdistama ohjaus on vuonna 2007 lähentynyt niitä vaatimuksia, joita omistajaohjaukselle on asetettu.

Tarkastuksen perusteella tulosohtausprosessien käytäntöjen dokumentointi ei ole ollut riittävää. Luettelo kussakin vaiheessa vaadittavista asiakirjoista ja selkeät ohjeet asiakirjojen laadintaa varten puuttuvat. Palautetta toiminta- ja taloussuunnitelmasta, strategiasta ja tavoite-esityksistä ei ole annettu riittävästi.

Aikaisemmin Merenkululaitoksessa hoidettu toiminta on tuottajaliikelaitoksissa tehostunut, mutta kilpailu ei ole avautunut riittävän nopeasti. Varustamoliikelaitoksen toimialoilla syynä ovat Merenkululaitoksen kilpailuttamismallit, vapaan jäänmurtokaluston puute lähialueilla ja ympäri- vuotiseen liikennöintiin sopivan yhteysaluskaluston puute. Jäänmurrosta ei Merenkululaitos ole saanut muita tarjouksia, joten liikelaitos on toiminut monopolina tällä toimialalla. Merenkululaitos on hankkinut jäänmurtopalvelut liikelaitokselta neuvottelumenettelyllä. Sopimusneuvottelut ovat olleet vaikeita. Väylänhoidossa Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämisratkaisun viipyminen on hidastanut osaltaan kilpailun avautumista. Olemalla jämäkämpinen tulosohtaja liikenne- ja viestintäministeriö olisi ehkä voinut nopeuttaa kilpailun avautumista Varustamoliikelaitoksen toimialoilla ja ainakin Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämistä. Liikelaitostamisen jälkeen jäänmurron vakioidut kustannukset ovat selvästi pienentyneet. Tarkastusviraston käsityksen mukaan liikelaitoskaisuella tulostasolla Varustamoliikelaitoksen mahdollisuudet uudistaa jäänmurtolaivastoa vaikuttavat heikoilta.

Varustamoliikelaitoksen kannattavuuden ja kohtuuhintaiset jäänmurtopalvelut on vuoteen 2008 asti taannut kansainvälinen offshore-liiketoiminta, joka on täysin markkinaehtoista. Maailmantalouden heikentyttyä ja öljyn hinnan laskettua ovat tämän liiketoiminnan riskit realisoituneet ja monitoimimurtajien työtilanne on huono. Ohjauksessa on riskienhallinnan merkitys entisestään korostunut, mutta sen jalkauttamisesta eivät omistajaohjaus eikä Varustamoliikelaitoksen hallitus olleet riittävästi varmistuneet. Offshore-liiketoiminnassa on tullut esiin puutteita luotto- tappioriskien hallinnassa.

Luotsausliikelaitoksen toiminta on tähän asti ollut kannattavaa: Luotsausliikelaitoksella on monopoliasema. Muillakin toimijoilla on ollut hakukkuutta päästä alalle, ja lain sisällöstä on ollut erilaisia näkemyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö linjasi kesäkuussa 2009, että luotsaus säilyy valtion yksinoikeutena. Luotsausliikelaitokselle on määritelty sama palvelutasovelvoite kaikilla luotsattavilla väylillä. Satamien liikennemäärien merkittävät erot aiheuttavat eroja luotsausalueiden toiminnan tehokkuuteen ja kustannusvastaavuuteen. Muutamaa aluetta lukuun ottamatta liikelaitoksen kapasiteettia, resursointia ja kustannuksia ohjaa palvelutasovelvoite eikä palvelujen kysyntä.

Luotsausliikelaitoksesta annetun lain mukaisesti Luotsausliikelaitos perii luotsauspalveluista aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi luotsattavalta alukselta yksikköhintaan perustuvan maksun. Yksikköhinnasta on vuosittain säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Yksikköhinnat ovat pysyneet täsmällisesti samansuuruisina vuodesta 1999.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 53/2002 vp. muun ohella katsonut, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöisenä verona.

Luotsaus toiminnan kustannusvastaavuus eri satamiin johtaville reiteillä vaihteli vuonna 2006 tehdyn selvityksen mukaan siten, että satamien välinen ero oli ääripäissä lähes 90 % (alhaisin kustannusvastaavuusprosentti 25 ja korkein 216). Näin ollen nykyinen luotsausmaksujen taksarakenne on sellainen, että kysymyksessä on vero. Mikäli luotsausmaksut halutaan säilyttää valtiosääntöisinä maksuina, tulisi niiden kustannusvastaavuuksien tarkastusviraston käsityksen mukaan olla eri reiteillä olennaisesti lähempänä toisiaan kuin nykyisin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan englannin hyväksyminen linjaluotsauksen kieleksi ruotsin ja suomen rinnalle lisäisi kilpailua luotsaus toiminnassa ja alentaisi myös elinkeinoelämälle aiheutuvia logistisia kustannuksia.

Tarkastetut liikelaitokset pitävät moniportaista ohjausta liikelaitosmalliin kuuluvana mutta myös byrokraattisena ja kahlitsevana. Molemmat liikelaitokset pitivät osakeyhtiömuotoa liikelaitosta parempana ja joustavampana toimintamallina. Tarkastuksessa tuli esille myös se, että ohjaavan ministeriön rooli koetaan ristiriitaiseksi, koska ministeriö ohjaa sekä palvelujen tuottajana toimivaa Varustamoliikelaitosta että niiden tilaajana toimivaa Merenkulkulaitosta. Tosin ohjaus tapahtuu ministeriön eri yksiköistä. Tarkastuksen perusteella Merenkulkulaitoksen johtokunnan asemaa virkamiesjohtoon nähden tulisi selkeyttää siten, että tulosvastuu olisi selkeästi laitoksen pääjohtajalla.

Merenkululaitoksessa ministeriön Varustamoliikelaitokselle asettamat tuottovaatimukset koettiin ristiriitaisiksi Merenkululaitokseen samanlaisesti kohdistuvien säästövaatimusten kanssa.

Tarkastuksen perusteella ohjauksen eri osat muodostavat muutoin melko tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, jossa ei ole ristiinohjausta lukuun ottamatta yhtä merkittävää seikkaa eli sitä, että Merenkululaitos on määritellyt jäänmurtopalvelujen hankintasopimusten ehdot siten, että ne tosiasiallisesti mahdollistavat Merenkululaitokselle osallistumisen jäänmurtaajien operatiiviseen ohjaukseen. Varustamoliikelaitos on halunnut palvelusopimuksia ja Merenkululaitos taas aikarahtausta. Merenkululaitos on katsonut, että jäänmurron kustannusten läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden kannalta on myös tärkeää, että jäänmurtaajien aikarahtaussojimuksissa eritellään valmiuden, operoinnin ja polttoaineiden veloitusperusteet. Tarkastusvirasto katsoo, ettei tämä näkemys ole tilaaja-tuottajamallin mukainen ja että jäänmurtopalvelujen tilaamisessa olisi tilaaja-tuottajamallin mukaisesti siirryttävä palvelusopimuksiin. Tällöin Merenkululaitos tilaisi tiettyä palvelua ja laatua ja valvoisi niitä seurantajärjestelmin. Palveluiden toteutustapa jäisi palveluiden tuottajan ratkaistavaksi, eikä tilaaja määritteli tuottajan operatiivisen liiketoiminnan yksityiskohtaista sisältöä.

Syynä kilpailun puuttumiseen jäänmurrossa on se, ettei tarjolla ole vapaata jäänmurtaajakalustoa. Näin ollen kilpailun avaaminen on mahdollista vain, mikäli hankitaan uutta murtaajakapasiteettia. Sellaisen muodostuminen on tuskin mahdollista, elleivät sopimukset ole pitkiä, vähintään 15 vuotta, jona aikana murtaajan hankintakustannukset tulevat kokonaan kateutiksi. Tämän vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että mikäli pitkäaikaisiin sopimuksiin mennään, niissä tulisi määritellä, mihin hintaan murtaaja on valtion lunastettavissa sopimuskauden jälkeen. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kilpailun syntymismahdollisuutta lisäisi se, että kilpailu järjestetään merialueittain, mutta merkittävimmät taloudelliset hyödyt tilaaja-tuottajamallista ovat saatavissa silloin, kun palvelujen tarjonnassa on aito kilpailutilanne. Tarkastusvirasto katsoo, että jäänmurtopalvelujen hankinta Ruotsin Merenkululaitokselta on ollut tavanomaista hankintatoimintaa, ja siksi hankinta olisi tullut normaalisti kilpailuttaa.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan 1.1.2010 toimintansa aloittava Väylävirasto luo uudet mahdollisuudet kehittää niitä hankintoja, jotka Merenkululaitos nykyään tekee.

Liikelaitosmuoto on tarkoitettu liiketoimintaa harjoittavien organisaation toimintamalliksi silloin, kun liikelaitostettua toimintaa on tarpeen valtio-omistajan taholta erityisesti ohjata muilla kuin taloudellisilla tavoitteilla. Kun tällaisia tavoitteita ei laitospohtaista lakia tarkemmin ole asetettu, on kyseenalaista, onko liikelaitosmalli toimivampi kuin osakeyhtiömalli luotsauksessa ja valtion varustamotoiminnassa. Tarkastusvirasto katsoo,

että yhtiömuoto soveltuu sekä luotsaus- että varustamotoimintaan. Samankaltaisten toimintojen, kuten Varustamoliikelaitoksen ja Destia Oy:n lauttaliiketoiminnot, yhdistämistä tulee selvittää.

### Ombildningen av Sjöfartsverkets vissa funktioner till affärsverk

Med reformen av Sjöfartsverkets organisation år 2004 avskildes från verket lotsningsverksamheten till Lotsverket samt isbrytningen, den kommersiella offshore-verksamheten, de tunga farledsfartygens tjänster, underhållet av fartyg och förbindelsefartygstrafiken till Rederiverket. Det centrala syftet med reformen var att förbättra verksamhetens neutralitet, transparens och effektivitet samt att säkerställa en mot samhällets och kundernas behov svarande kvalitets- och servicenivå till så låga och transparenta kostnader som möjligt. En målsättning var också att förbättra produktionsverksamhetens lönsamhet och produktivitet genom att successivt och behärskat utsätta de tjänster som Sjöfartsverket tidigare hade utfört som eget arbete för öppen konkurrens senast från början av år 2007.

Trots att de affärsverk som varit föremål för revision inte är stora mätt med omsättningen och balansräkningens slutsumma, är deras samhällliga betydelse stor. Isbrytningen och lotsningen är nödvändiga för handelssjöfarten och hela näringslivet. Finlands utrikeshandel är beroende av året runt fungerande sjötransporter. Av exporten sköts 90 procent och av importen 70 procent sjöledes.

Det ekonomisk-politiska ministerutskottet ansåg 6.3.2009, att ett statligt affärsverk framdeles kan fungera endast med in house -status och producera tjänster enbart för statens ämbetsverk och inrättningar. Statens affärsverksamhet borde som regel bedrivas i aktiebolagsform. Kommissionen fattade i december 2007 ett beslut där den ansåg att Vägaffärsverket hade fått förbjudet statligt stöd. Kommissionens beslut kan helt uppenbart tillämpas på statens samtliga affärsverk.

Ministerutskottet har beslutat att Sjöfartsverkets interna produktion och Rederiverket bolagiseras fr.o.m. 1.1.2010. Ägarstyrningen av dem kvarstår hos kommunikationsministeriet. Kommunikationsministeriet har ansett att en bolagisering av Lotsverket kräver ytterligare utredningar. På basis av utredningsarbetet bedömer ministeriet också behovet av andra lagändringar.

Syftet med lotsningen är att främja fartygstrafikens säkerhet och förhindra skadliga inverknings av fartygstrafiken på miljön.

För Rederiverket har uppställts skyldigheten att erbjuda sig att sköta oljebekämpningsuppgifter och att producera isbrytningstjänster i hela landet. Rederiverket skall ha beredskap att sköta uppgifter också under un-

dantagsförhållanden i enlighet med vad kommunikationsministeriet bestämmer särskilt.

Föremål för revisionen var styrningen av de som följd av reformen av Sjöfartsverket uppkomna Lots- och Rederiverken, sett ur perspektivet för hur lyckad ombildningen till affärsverk var samt hur ägarstyrningen och budgeteringsförfarandet fungerar. Sjöfartsverket granskades till den del verket fungerar som beställare av isbrytning, förbindelsefartygstrafik och farledsunderhåll samt som producent av farledsunderhåll. Föremål för revision var också de olika organens roll i processen för styrning av affärsverken samt hur väl dokumenten för uppställande av målsättningar och uppföljning av hur dessa har förverkligats, dvs. statsbudgeten och statens bokslutsberättelse, fungerar som verktyg i styrningen.

Huvudfrågan vid revisionen var om styrningen av Lots- och Rederiverken samt Sjöfartsverket har ordnats så, att det har skapat förutsättningar för att uppnå de samhälleliga och ekonomiska målsättningarna med existerande resurser. På basis av revisionen har Rederiverket uppnått dessa målsättningar med mindre ekonomiska resurser än före ombildningen till affärsverk. Lotsningens kostnadseffektivitet har efter ombildningen till affärsverk hållits på samma nivå som före ombildningen. Åtskiljandet av myndighetsverksamheten och produktionen från varandra samt övergången till en beställar-producentmodell har redan i sig förbättrat transparen- sen.

Rederiverket och Finlands miljöcentral har ett tills vidare gällande avtal om att oljebekämpningsberedskapen ersätts åt Rederiverket. Att upprätthålla oljebekämpningsberedskapen har enligt Rederiverket varit olönsamt. Revisionsverket förutsätter att kostnaderna för oljebekämpningen utreds på behörigt sätt och att kostnaderna granskas också ur den statliga helhetens och inte enbart affärsverkets synvinkel.

Reformen av Sjöfartsverket ledde till en tämligen stor omläggning inom statsförvaltningen och överförde dessutom beslutsmakt från riksdagen till affärsverken. Statens bokslutsberättelse skulle ha varit och är i fortsättningen det rätta forumet för granskning av hur reformen har förverkligats.

Enligt observationerna vid revisionen har de i budgetförslagen för Lotsverket och Rederiverket föreslagna service- och verksamhetsmålsättningarna varit i den för affärsverket specifika lagen föreskrivna uppgiftsbeskrivningar. Dessa målsättningar förverkligas när affärsverket i sin verksamhet följer lagen om affärsverket i fråga. De har således inte kunnat medföra mervärde för styrningen av affärsverken. De för Lotsverket och Rederiverket i budgetförslagen föreslagna service- och verksamhetsmålen har inte heller varit i enlighet med bestämmelserna om hur de statliga affärsverkens budget skall göras upp; de har inte varit konkreta och de har inte kunnat följas upp eller ens mätas. Rapporteringen i statens boksluts-

berättelse om hur affärsverkens service- och verksamhetsmålsättningar har uppnåtts har varit synnerligen knapphändig.

Kommunikationsministeriet har för Sjöfartsverket uppställt en målsatt väntetid i fråga om isbrytningstjänster som är den samma på alla kustområden, och likaså samma målsättning för den andel av fartygen som kommer i hamn utan väntan. Enligt revisionsverkets uppfattning skulle det gå bättre att styra Sjöfartsverkets beställarverksamhet och mäta hur lyckad verksamheten är ifall dessa målsättningar skulle uppställas separat för alla de tre havsområdena.

På basis av revisionen har styrningen av Lotsverket och Rederiverket från kommunikationsministeriets sida under år 2007 närmat sig de krav som har uppställts för ägarstyrningen.

På basis av revisionen har dokumenteringen av förfarandena i resultatstyrningsprocesserna inte varit tillräcklig. En förteckning över de dokument som krävs i respektive skede och klara instruktioner om dokumentens uppgörande saknas. Tillräcklig respons har inte getts på verksamhets- och ekonomiplanen, strategin och förslagen till målsättningar.

Den verksamhet som tidigare har skötts hos Sjöfartsverket har effektiviserats hos producentaffärsverken, men konkurrensen har inte öppnats tillräckligt snabbt. På Rederiverkets branscher är orsaken Sjöfartsverkets modeller för konkurrensutsättning, bristen på ledig isbrytarkapacitet på närområdena och brist på förbindelsefartygsmateriel som lämpar sig för trafik året runt. Angående isbrytningen har Sjöfartsverket inte fått andra anbud, varför affärsverket har fungerat i monopolställning på denna bransch. Sjöfartsverket har anskaffat isbrytningstjänsterna från affärsverket med förhandlingsförfarande. Avtalsförhandlingarna har varit svåra. I farledsunderhållet har fördröjningen av beslutet om avskiljande av Sjöfartsverkets interna produktion för sin del förhalat öppnandet för konkurrens. Genom att vara stramare i sin resultatstyrning hade kommunikationsministeriet måhända kunnat försnabba öppnandet av konkurrensen på Rederiverkets branscher och i varje fall avskiljandet av Sjöfartsverkets interna produktion. Efter ombildningen till affärsverk har de standardiserade kostnaderna för isbrytningen minskat klart. Enligt revisionsverkets uppfattning förefaller det som att resultatnivån under tiden som affärsverk innebär att Rederiverkets möjligheter att förnya isbrytarflottan är små.

Rederiverkets lönsamhet och isbrytningstjänster till rimliga priser har fram till år 2008 garanterats av den internationella offshore-affärsverksamheten, som har bedrivs helt på marknadsvillkor. När världsekonomin försvagats och priset på olja har sjunkit, har riskerna i denna affärsverksamhet realiserats och sysselsättningsläget för kombi-isbrytarna är dåligt. I styrningen har betydelsen av riskhantering accentuerats ytterligare, men ägarstyrningen eller Rederiverkets styrelse hade inte tillräckligt



försäkrat sig om dess implementering. I offshore-affärsverksamheten har framkommit brister i hanteringen av kreditförlustriskerna.

Lotsverkets verksamhet har hittills varit lönsam: Lotsverket innehar en monopolställning. Också andra aktörer har visat vilja att komma in på branschen, och olika uppfattningar har förekommit om lagens innehåll. Kommunikationsministeriet slog i juni 2009 fast, att lotsningen kvarstår som en ensamrätt för staten. För Lotsverket har definierats samma målsatta servicenivå i alla farleder där lotsning skall förekomma. De avsevärda skillnaderna i hamnarnas trafikvolym leder till skillnader i verksamhetens effektivitet och kostnadsmotsvarigheten på lotsningsområdena. Med undantag för några områden styrs affärsverkets kapacitet, resurstilldelning och kostnader av förpliktelsen som gäller servicenivån och inte av efterfrågan på tjänsterna.

Enligt lagen om Lotsverket tar Lotsverket av det lotsade fartyget ut en avgift motsvarande ett fast pris per enhet för täckandet av de kostnader som lotsningstjänsterna medför. Om enhetspriset har årligen föreskrivits genom en förordning av statsrådet. Enhetspriserna har varit exakt lika stora från år 1999.

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande GrUB 53/2002 rd bl.a. ansett, att ju större en avgift blir jämfört med kostnaderna för att producera i synnerhet en tjänst som hör till en offentligrättslig uppgift, desto närmare ligger det till hands att betrakta avgiften som en konstitutionell skatt.

Lotsningsverksamhetens kostnadsmotsvarighet på rutterna som ledde till olika hamnar varierade enligt en år 2006 gjord utredning så, att skillnaden mellan hamnarna i extremfallen var nära 90 % (den lägsta kostnadsmotsvarighetsprocenten 25 och den högsta 216). Sålunda är lotsningsavgifternas nuvarande taxestruktur sådan, att det är fråga om en skatt. Ifall man önskar bibehålla lotsningsavgifterna som konstitutionella skatter, borde deras kostnadsmotsvarigheter enligt revisionsverkets uppfattning på de olika rutterna ligga betydligt närmare varandra än för närvarande.

Enligt revisionsverkets åsikt skulle ett godkännande av engelska som språk vid linjelotsning vid sidan av finska och svenska öka konkurrensen i lotsningsverksamheten och skulle även minska de logistiska kostnader som åsamkas näringslivet.

De granskade affärsverken anser att en styrning i flera steg hör till affärsverksmodellen men också att den är byråkratisk och bindande. Båda affärsverken ansåg att aktiebolagsformen var en bättre och smidigare verksamhetsform än affärsverket. Vid revisionen framkom också att det styrande ministeriets roll upplevs som motstridig, eftersom ministeriet styr både Rederiverket som producerar tjänsterna och Sjöfartsverket som beställer dem. Styrningen sker visserligen vid skilda enheter hos ministeriet. På basis av revisionen borde Sjöfartsverkets direktions ställning i förhål-

lande till tjänstemannaledningen förtydligas så, att resultatansvaret klart skulle vila på verkets generaldirektör.

Vid Sjöfartsverket ansågs att de krav på avkastning som ministeriet har uppställt för Rederiverket är motstridiga med de sparkrav som samtidigt har ålagts Sjöfartsverket.

Enligt revisionen utgör de olika delarna av styrningen i övrigt en tämligen ändamålsenlig helhet, där det inte förekommer styrning i kors med undantag för en väsentlig omständighet, nämligen att Sjöfartsverket har definierat villkoren i anskaffningsavtalen för isbrytningstjänster så, att de i själva verket möjliggör att Sjöfartsverket deltar i den operativa styrningen av isbrytarna. Rederiverket har önskat serviceavtal och Sjöfartsverket för sin del tidsbefraktning. Sjöfartsverket har ansett, att det med hänsyn till transparensen och jämförbarheten för isbrytningens kostnader också är viktigt att i isbrytarnas tidsbefraktningssavtal specificeras debiteringsgrunderna för beredskap, operering och bränslen. Revisionsverket anser att detta synsätt inte är i enlighet med beställar-producentmodellen och att man vid beställandet av isbrytningstjänster borde övergå till serviceavtal i enlighet med beställar-producentmodellen. Härvid skulle Sjöfartsverket beställa en viss service och kvalitet och hålla tillsyn över dem med ett uppföljningssystem. Sättet för tjänsternas verkställande skulle avgöras av tjänsternas producent, och beställaren skulle inte definiera det detaljerade innehållet i producentens operativa affärsverksamhet.

Anledningen till att konkurrens saknas i isbrytningen är att fri isbrytarmateriel inte står till förfogande. Således är det möjligt att öppna konkurrensen endast ifall ny isbrytarkapacitet anskaffas. Att sådan skulle uppstå är knappast möjligt om inte avtalen är långfristiga, minst 15-åriga, under vilken tid isbrytarens anskaffningskostnader blir helt täckta. Av den anledningen anser revisionsverket, att ifall man går in för långfristiga avtal, borde i dem definieras till vilket pris staten kan inlösa isbrytaren efter avtalsperioden. Enligt revisionsverkets uppfattning skulle möjligheten att konkurrens uppstår ökas av att konkurrensutsättningen ordnas per havsområde, men att den mest betydande ekonomiska nyttan av beställar-producentmodellen kan fås när en genuin konkurrenssituation råder i utbudet av tjänsterna. Revisionsverket anser att anskaffningen av isbrytningstjänster från Sjöfartsverket i Sverige har varit sedvanlig upphandlingsverksamhet, och att anskaffningen därför borde ha konkurrensutsatts på normalt sätt.

Enligt revisionsverkets uppfattning kommer Farledsverket, som inleder sin verksamhet 1.1.2010, att skapa nya möjligheter att utveckla de anskaffningar som för närvarande görs av Sjöfartsverket.

Affärsverksformen är avsedd som verksamhetsmodell för organisationer som bedriver affärsverksamhet när det från statens-ägarens sida är nödvändigt att styra den verksamhet som getts formen av affärsverk med i synnerhet andra än ekonomiska målsättningar. Emedan sådana målsättningar inte har uppställts närmare än i den för affärsverket specifika lagen, är det tvivelaktigt om affärsverksmodellen fungerar bättre än aktiebolagsmodellen i lotsningen och statens rederiverksamhet. Revisionsverket anser att bolagsmodellen lämpar sig både för lotsnings- och rederiverksamheten. En sammanslagning av likartade verksamheter, såsom Rederiverkets och Destia Ab:s funktioner i färjtrafiken, bör utredas.

# 1 Johdanto

Valtion harjoittamaa maksullista palvelutuotantoa alettiin siirtää 1980-luvun lopulla valtion budjettiohjauksesta liiketaloudellisiin periaattein toimiviin liikelaitoksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on 1990-luvulta alkaen toteutettu kaikkiaan kuusi liikelaitostamista. Tällä hetkellä hallinnonalalla toimii kolme liikelaitosta: Ilmailulaitos Finavia (per. v. 1991), Luotsausliikelaitos Finnipilot (per. v. 2004) ja Varustamoliikelaitos Finstahip (per. v. 2004).

Liikenne- ja viestintäministeriö on uudistanut hallinnonalan liiketoimintojen rakenteita tuntuvasti 1990-luvulta lähtien. Virastoista on eriytetty liiketoimintoja omiksi kokonaisuuksiksi. Tavoitteena on ollut parantaa toimintaa ja lisätä kustannustehokkuutta.

Ilmailulaitos Finavian viranomaisyksiköistä muodostettiin vuoden 2006 alussa uusi viranomainen, Ilmailuhallinto. Ilmailulaitos Finavia toimii erillisenä liikelaitoksena, ja sen päätehtävänä on ylläpitää Suomen lentoasemaverkostoa sekä tarjota lentoasemapalveluja markkinoille.<sup>1</sup>

Merenkulkulaitoksen liikelaitostamisesta tehtiin liikenne- ja viestintäministeriön johdolla ensimmäinen selvitys vuonna 1996. Tämän jälkeen asetettiin työryhmä valmistelemaan Merenkulkulaitoksen liikelaitostamista. Työryhmä katsoi, että liikelaitoksen perustaminen on liian suuri askel kerralla otettavaksi ja ryhtyi valmistelemaan esitystä nettobudjetointiin siirtymisestä. Työryhmän esityksen mukaisesti Merenkulkulaitoksesta tehtiin nettobudjetoitu virasto vuoden 1998 alusta. Sen toimintamenot katettiin näin ollen maksutuloilla mutta myös talousarviomäärärahoilla.

Vuonna 2000 valmistuneessa, liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta ja johdolla tehdyssä selvityksessä tutkittiin mahdollisuutta muodostaa koko Merenkulkulaitoksesta yhtenäinen liikelaitos sekä toisena vaihtoehtona eriyttää tilaajaviranomaisen ja tuotannon toiminnot. Tässä vaihtoehdossa kaikki laitoksen tuotannolliset toiminnot olisivat muodostaneet yhden liikelaitoksen. Molempia vaihtoehtoja pidettiin ongelmallisina: koko Merenkulkulaitoksesta muodostettavaa yhtenäistä liikelaitosta Merenkulkulaitoksen viranomaistehtävien laajuuden vuoksi ja tilaaja-tuottajamallia taas laitoksen toiminnan monialaisuuden vuoksi.

---

<sup>1</sup> *Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 28.4.2009 liikenne- ja viestintäministeriön ehdotusta yhtiöittää Ilmailulaitos Finavia 1.1.2010 alkaen.*

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti tämän jälkeen Merenkululaitoksen tavoitteeksi valmistella toimintokohtaiset ehdotukset laitoksen toiminnan, talouden ja organisaatorakenteen kehittämiseksi. Merenkululaitoksen keväällä 2002 tekemän ehdotuksen mukaan Merenkululaitos säilyy nettobudjetoituna virastona, jonka toiminnassa painottuvat merenkulun viranomaisen ja tilaajan tehtävät. Laitoksen palvelutuotanto ehdotettiin eriytettäväksi kolmeen perustettavaan liikelaitokseen. Tällöin virastosta voitaisiin erottaa laaja kaupallinen toiminta sekä lisätä palvelutuotannon tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Merenkululaitoksen ehdotus hyväksyttiin liikenne- ja viestintäministeriössä ja ministeriön ehdotus edelleen toukuussa 2002 valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Perustettaviksi esitettiin Varustamoliikelaitos, Luotsausliikelaitos ja Lauttaliikelaitos, johon liitettäisiin Tieliikelaitoksen lauttavarustamo.

Helmikuussa 2003 ministeriö pyysi lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi Lauttaliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta ja Varustamoliikelaitoksesta. Lausunnoissa lähinnä henkilöstöjärjestöt vastustivat Lauttaliikelaitoksen muodostamista. Lisäksi hallitusohjelmassa oleva Tieliikelaitoksen organisaation kehittäminen oli tuolloin vielä avoinna. Näin ollen liikenne- ja viestintäministeriö päätti muuttaa ehdotustaan siten, että Lauttaliikelaitoksen perustamisesta luovutaan ja että Merenkululaitoksen yhteysalusliikennepalvelut siirrettäisiin Varustamoliikelaitokseen erilliseksi tulosityksiköksi.

Hallituksen esityksen<sup>2</sup> mukaan valtakunnallisena liikelaitoksena Varustamoliikelaitos tuottaisi koko maassa tarvittavat jäänmurtopalvelut, vastaisi monitoimimurtajien kaupallisesta toiminnasta sekä tuottaisi väyläalusten palvelut ja saariston yhteysalusliikennepalvelut. Lisäksi liikelaitos tuottaisi alusten hoito- ja rahtauspalveluja. Sille asetettaisiin myös velvoite tarjoutua öljyntorjuntatehtäviin.

Luotsausliikelaitos tuottaisi koko maassa tarvittavat luotsauspalvelut.

Merenkululaitoksella säilyisi jäänmurrossa, väyläaluspalveluissa ja yhteysalusliikenteessä tilaajan ja viranomaisen asema ja luotsauksessa viranomaisen asema.

Vaikka tarkastuksen kohteena olevat liikelaitokset eivät ole liikevaihdolla ja taseen loppusummalla mitattuina suuria, niiden yhteiskunnallinen merkitys on suuri. Jäänmurto ja luotsaus ovat välttämättömiä kauppamerenkululle ja koko elinkeinoelämälle. Suomen vientikuljetuksista noin 90 % ja tuontikuljetuksista noin 70 % tapahtuu meritse.

---

<sup>2</sup> HE 38/2003 vp. laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta.

Uusi laki valtion liikelaitoksista (1185/2002, jäljempänä myös liikelaitoslaki tai yleislaki) tuli voimaan 1.2.2003. Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosta koskevat liikelaitoskohtaiset lait (938 ja 937/2003) ja asetukset (980 ja 979/2003) sekä uudistettu laki Merenkululaitoksesta (939/2003) tulivat voimaan 1.1.2004. Asetus Merenkululaitoksesta (981/2003) kumottiin uudella asetuksella (504/2006). Lakia Merenkululaitoksesta muutettiin (429/2006) 1.7.2006 alkaen.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelmaan on kirjattu muutoksia myös näihin merenkulun organisaatioihin: Merenkululaitoksen tuotanto-toiminnot tullaan eriyttämään ja Varustamoliikelaitoksen ja Luotsausliikelaitoksen toiminnan kehittämisvaihtoehdot selvitetään.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi 6.3.2009, että valtion liikelaitos voisi vastaisuudessa toimia ainoastaan in house -asemassa ja tuottaa palveluja yksinomaan valtion virastoille ja laitoksille. Valtion liiketoimintaa tulisi harjoittaa pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Samassa yhteydessä valtioneuvosto ilmoitti, että Ilmailulaitoksen, Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen muuttamista osakeyhtiöiksi valmistellaan. Metsähallituksen ja Senaatti-kiinteistöjen eri organisaatiovaihtoehtojen tarkastelu jatkuu<sup>3</sup>. Ministerivaliokunnan kanta johtui komission joulukuussa 2007 tekemästä päätöksestä, jossa komissio katsoi valtion liikelaitosten saavan kiellettyä valtiontukea. Komission päätös on mitä ilmeisimmin sovellettavissa kaikkiin valtion liikelaitoksiin.

Ministerivaliokunta päätti 28.4.2009 Ilmailulaitoksen yhtiöittämisestä. Varustamoliikelaitoksen yhtiöittämisestä päätettiin 2.6.2009. Yhtiöt aloittavat toimintansa 1.1.2010, ja niiden omistajaohjaus säilyy liikenne- ja viestintäministeriössä.

Vuoden 2006 lopulla Valtiontalouden tarkastusvirasto teki liikelaitosten ohjausta ja liikelaitoskohtaisten lakien toimivuutta koskeneen esiselvityksen, ja sen perusteella asiaa katsottiin aiheelliseksi tarkastaa. Tämän tarkastuksen päättyessä kokemusta laitoskohtaisten lakien soveltamisesta on yli viiden vuoden ajalta. Merenkululaitoksen toimintaa tarkasteltiin siltä osin kuin laitos toimii jäänmurron ja yhteysalusliikenteen tilaajana sekä väylänhoidon tuottajana ja tilaajana.

---

<sup>3</sup> *Valtioneuvoston tiedote 6.3.2009.*

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteiden kuvaus

#### 2.1.1 Vanha ja uusi liikelaitoslaki

Liikelaitosuudistusta valmisteltiin perusteellisesti 1980-luvun alkupuoliskolla ja yleislaki (627/1987) annettiin vuonna 1987. Ensimmäiset ns. uusimuotoiset liikelaitokset perustettiin laeilla vuonna 1989.

Liikelaitosuudistuksen keskeinen tavoite oli luoda liikelaitoksille yleiset toimintaedellytykset ja varmistaa niiden kilpailukyky. Uudistuksen tarkoituksena oli myös korvata valtion budjetilla tapahtunut resurssiohjaus sellaisella ohjauksella, joka perustuu palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteiden asettamiseen.

Tähän mennessä 16:sta valtion virastosta, laitoksesta tai niiden osasta on muodostettu liikelaitos. Näistä yksitoista on muutettu valtionyhtiöiksi, ja niistä kuusi on sittemmin yksityistetty. Kaikkiaan nykyisissä ja entisissä liikelaitoksissa on työskennellyt liikelaitostamisvaiheessa yli 80 000 henkilöä. Tällä hetkellä valtion liikelaitoksina toimivat Ilmailulaitos, Luotausliikelaitos, Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Varustamoliikelaitos. Vuoden 2008 tilinpäätösten mukaan näiden liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 1,1 (1,4 vuonna 2007) miljardia euroa ja taseiden yhteissumma 9,8 (10,5 vuonna 2007) miljardia euroa.<sup>4</sup>

Uusi valtion liikelaitoksia koskeva yleislaki tuli voimaan 1.2.2003. Uusi laki sekä sitä täytäntöön paneva valtioneuvoston asetus valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä (160/2004) rakentuvat hyvän hallintotavan periaatteille. Tärkeitä seikkoja ovat olleet ensinnäkin se, että omistaja eli valtio asettaa liikelaitoksille selkeät palvelu- ja toimintatavoitteet sekä toiseksi hallintomalli, jossa liikelaitoksen hallituksen asema ja tehtävät vastaavat pitkälti osakeyhtiön hallituksen asemaa ja tehtäviä ja jossa toimitusjohtaja asemaltaan ja vastuultaan rinnastuu osakeyhtiön toimitusjohtajaan niin pitkälti kuin mahdollista.

Liikelaitoslaila vähennettiin valtioneuvoston valtaa.

Liikelaitos harjoittaa toimialansa liiketoimintaa, mutta sillä voi olla lisäksi muita, laitospohjaisessa laissa säädettyjä tehtäviä. Liikelaitoslain

---

<sup>4</sup> *Tieliikelaitoksen liikevaihto (602 milj. euroa) ja taseen loppusumma (248 milj. euroa) vuonna 2007 eivät sisälly lukuihin.*

2 §:n mukaisesti liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä säädetään laitoskohtaisessa laissa. Merkittävät muutokset laitoskohtaisessa laissa määriteltyyn toimialaan ja tehtäviin vaativat siten, että asianomainen toimiala- tai tehtävässännös muutetaan.

Liikelaitoslain uudistuksessa on pyritty myös mahdollisimman kattavasti poistamaan liiketoiminnan ja palvelutuotannon väliset ristiinsubventiot. Laitoskohtaisessa laissa säädetty tehtävät voivat olla perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä, jolloin ne ovat osa budjettitaloutta. Näihin tehtäviin liittyy usein myös julkisen vallan käyttöä, ja ne tulee hoitaa erillisessä julkisten hallintotehtävien yksikössä.

Liikelaitosten toimintakertomuksessa liikelaitoksen hallituksen on kerrottava tärkeimmät tiedot liikelaitoksen talouteen ja toimintaan sekä niiden kehittymiseen liittyvistä riskeistä samoin kuin riskienhallinnan järjestelyistä, mikä merkitsee riskitason ja riskienhallintapolitiikkaa koskevien periaatteiden avoimuutta. Ministeriöiltä edellytetään hyvää omistajaohjausta ja sen mukaisesti myös määrämuotoista tilinpäätöspalautetta.

Vuotuisen määrämuotoisen tilinpäätösraportoinnin lisäksi osana liikelaitoksen omistajaohjausta liikelaitos raportoi tilikauden aikana tuloksistaan ohjaavalle ministeriölle.

Liikelaitosten tilinpäätökset vahvistetaan valtioneuvostossa keväisin yksitellen, jolloin ei välttämättä synny kokonaiskuvaa valtion liikelaitosten kokonaistilasta. Tämän vuoksi valtion liikelaitosten omistajapolitiikkaa koskevia periaatelinjauksia pohtinut työryhmä<sup>5</sup> on esittänyt, että liikelaitoksista laaditaan yksi yhteinen raportti. Tällöin saataisiin yhtenäinen käsitys siitä, mikä on ollut liikelaitosten kehitys aikaisemmin ja mikä on niiden nykytila. Raportin pitäisi sisältää myös jokaisesta liikelaitoksesta omistajastrateginen osuus, jossa arvioidaan omistajan kannalta liikelaitoksen asemaa, liiketoiminnallisia tavoitteita sekä esitetään johtopäätökset ja suositukset laitosten kehittämiseksi. Raportti tulisi käsitellä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, ja sopivin ajankohta sen käsittelyyn voisi olla syyskausi. Tällöin ovat tiedossa myös ensimmäisen puolivuotiskauden tilinpäätösluvut ja seuraavan vuoden talousarvioita ollaan valmistelemasa.

Ministeriön tulee raportoida eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa hallinnonalansa liikelaitokselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Tilinpäätöskertomuksessa tulee raportoida eduskunnalle myös liikelaitosten toiminnan ja talouden kehityksestä sekä omistajaohjausta koskevien strategisten tavoitteiden toteutumisesta. Valtion talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa annetut tiedot muodostavat

---

<sup>5</sup> VM044:00/2007.



siten keskeisen tietokokonaisuuden, jonka pohjalta eduskunta tekee vuotuiset liikelaitosta koskevat ohjauspäätöksensä.

Eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman kertomusmenettelytyöryhmän mietinnön<sup>6</sup> luvussa 4.7 "Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtion taloudenhoidon valvontatoimen osana" pidettiin tärkeänä tietojen saamista liikelaitoksista silloista laajemmin.

Liikelaitoslain kehittämisestä vastaa valtiovarainministeriö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viimekädessä asianomaiset ministeriöt ovat järjestäneet liikelaitostensa toiminnan laitospohjaisilla laeilla, vaikka liikelaitosjärjestelmän keskeiset puitteet on määritelty yhtenäiseksi valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvalla valtion liikelaitoslailla. Lisäksi asianomaiset ministeriöt vaikuttavat usein varsin spesifisillä toimialalaeilla siihen, missä määrin liikelaitoksilla on mahdollisuuksia toimia aidoilla markkinoilla.

### 2.1.2 Luotsaustoiminta ja Luotsausliikelaitos

Toimiva meriliikenne on sekä normaali- että poikkeusoloissa Suomen ulkomaankaupan kannalta ratkaisevan tärkeä. Merikuljetuksia ei yleensä voida helposti korvata millään muulla kuljetusmuodolla.

Luotsaustoiminnalla on pitkät perinteet. Ensimmäinen luotsausta koskeva säännös, luotsausasetus, annettiin Ruotsissa vuonna 1696. Suomessa luotsaus on satama-alueita lukuun ottamatta ollut valtion tehtävänä ja luotsit ovat olleet valtion virkamiehiä.

Luotsaus on toimintaa, jossa paikalliset olosuhteet tunteva luotsi avustaa aluksen päällikköä aluksen navigoinnissa sekä toimii asiantuntijana ja päällikön neuvonantajana. Luotsauksen tarkoituksena on edistää alusliikenteen turvallisuutta ja ehkäistä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvia haittoja. Luotsaustoiminnan toimivuus vaikuttaa oleellisesti merikuljetuksiin. Luotsausliikelaitoksen toiminnasta on säädetty Luotsausliikelaitoksesta annetussa laissa ja luotsauslaissa (940/2003).

Luotsausliikelaitoksen tuottamia palveluja ovat luotsauspalvelut, luotsi-veneiden kuljetuspalvelut ja luotsaukseen liittyvät tietopalvelut. Luotsausliikelaitos tuottaa lisäksi muita vesiliikennettä tukevia palveluja. Näitä ovat muun muassa merenkulun turvallisuuteen ja luotsaukseen liittyvät konsultaatiopalvelut sekä alusten navigointia avustavat palvelut. Luot-

---

<sup>6</sup> *Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtion taloudenhoidon valvontatoimen osana. Eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman kertomusmenettelytyöryhmän mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002. Helsinki 2002.*

sauslain ja -asetuksen mukaisesti kaikkien Suomen satamiin saapuvien ja niistä lähtevien laivojen on käytettävä luotsia, jos aluksen kuljettaman lastin vaarallisuus tai haitallisuus taikka aluksen koko sitä edellyttää. Aluksen koon perusteella luotsinkäyttövelvollisuus koskee aluksia, joiden pituus on yli 60 metriä tai leveys yli 10 metriä, ja aluksia, joiden syväys on yli 4,5 metriä. Saimaan kanavalla velvollisuus koskee koon perusteella aluksia, joiden pituus on vähintään 25 metriä. Luotsinkäyttövelvollisuudesta on vapautettu alukset, joiden päällikkö on suorittanut linjaluotsituttuuden tai joille Merenkululaitos on myöntänyt oikeuden olla käyttämättä luotsia.

Luotsauksen pakollisuus ja vastaavasti vapautukset luotsinkäyttövelvollisuudesta perustuvat turvallisuus- ja ympäristönsuojelunäkökohtiin. Aluksille ja varustamoille luotsaus on tapa hankkia joko lain velvoittamana tai vapaaehtoisesti turvallisuutta lisäävää palvelua. Palvelun kustannukset varustamo pyrkii sisällyttämään rahteihin. Jos asiakas hankkii luotsauspalvelun ulkopuolelta (eli ei linjaluotsia), hän tilaa sen suoraan palvelun tuottajalta, Luotsausliikelaitokselta.

Luotsiksi hakevalla on luotsauslain (940/2003) 12 § mukaan oltava merikapteeninkirja. Luotsausliikelaitoksen johdon mukaan luotsin on oltava kokenut merikapteeni, ja hänellä on oltava monipuolista kokemusta erilaisista aluksista. Laivoja ei ole standardisoitu, vaan lähes kaikki laivat ovat yksilöitä. Samakin laiva käyttäytyy eri tavoin lastitilanteen ja sääolojen mukaan.

Merenkululaitos myöntää ja peruuttaa luotsin ohjauskirjan, linjaluotsinkirjan ja erivapauden. Se voi myös turvallisuus- tai ympäristösyistä päättää, että tietyn päällikön tai nimetyn aluksen tulee käyttää luotsia muulloinkin kuin silloin, kun siihen on laissa velvollisuus. Merenkululaitos voi myös myöntää poikkeuksia Luotsausliikelaitokselle luotsauspalvelujen tarjoamisvelvollisuudesta ja aluksille luotsinkäyttövelvollisuutta koskevien säännösten noudattamisesta. Merenkululaitos ylläpitää alusliikennepalvelua, joka seuraa ja ohjaa liikennettä myös luotsattavilla väylillä.

Erivapaus voidaan myöntää aluksen päällikölle, mutta myös aluksen perämiehelle, jos aluksen vahdinpito sitä edellyttää. Erivapauden myöntämisen edellytyksenä on, ettei alusturvallisuus tai ympäristö vaarannu, ja erivapauteen voidaan liittää ehtoja. Erivapauden myöntämisestä on säädetty tarkemmin luotsausasetuksen 10 §:ssä.

Erivapaus myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään viideksi vuodeksi. Se voidaan hakemuksesta uudistaa samoin edellytyksin, kuin se voidaan myöntää. Erivapauden peruuttamisesta säädetään luotsauslain 16 §:n 5 momentissa. Erivapaudet luotsinkäyttövelvollisuudesta ovat yleisiä sellaisilla kotimaanliikenteessä liikennöivillä aluksilla, joiden nettovetoisuus

on alle 1 000, mutta joiden pituus on yli 60 metriä. Lisäksi hinaajayhdistelmille ja jäänmurtajille on yleensä myönnetty erivapaus.

Erivapauksia luotsinkäyttövelvollisuudesta on myönnetty vuosittain 100–150. Vuonna 2007 niitä oli yhteensä 499.<sup>7</sup>

Kunnilla on satamajärjestyksen nojalla oikeus määrätä luotsauksesta satama-alueella. Tällöin ei kuitenkaan ole kyse luotsauslaissa tarkoitettusta luotsauksesta. Luotsauslain mukaan satama-alueilla on satamahallinnon tehtävään hyväksymillä henkilöillä oikeus harjoittaa alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa henkilö toimii aluksen päällikön neuvonantajana. Käytännössä satamaluotsauspalveluja tuottavat Luotsausliikelaitoksen luotsit, eikä satamahallinnoilla enää ole erityisiä satamaluotseja. Kaikki satamat eivät toisaalta edellytä satamajärjestyksessä luotsin käyttöä aluksen siirtyessä satama-alueella.

Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee Luotsausliikelaitosta koskevan lainsäädännön. Luotsausliikelaitos toimii liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa. Ministeriölle kuuluu myös luotsauslain täytäntöönpano ja sen noudattamisen ylin valvonta.

Liikelaitostamisen ajankohtana koko maassa tehtiin vuodessa noin 34 666 luotsausta ja liikelaitokseen siirtyi arviolta 390 henkilöä.

### 2.1.3 Jäänmurto, offshore-toiminta, väylänhoito ja yhteysalusliikenne sekä Varustamoliikelaitos

Ensimmäinen suomalainen jäänmurtaja oli vuonna 1890 toimintansa aloittanut Murtaja. Siitä lähtien kauppamerenkulkua avustamassa on ollut useita jäänmurtajia, jotka oli suunniteltu ja rakennettu vain jäänmurtamista varten. Näitä murtajia kutsutaan tässä kertomuksessa myös perinteisiksi jäänmurtajiksi. Niitä on nykyisin viisi.

Vuonna 1993 rakennettiin ensimmäinen jäänmurtaja, jonka avomeriominaisuudet ovat hyvät. Se oli monitoimimurtaja Fennica. Myöhemmin, vuosina 1994 ja 1998, rakennettiin kaksi vastaavanlaista alusta, Nordica ja Botnica<sup>8</sup>. Botnica on Fennicaa ja Nordicaa pienempi.

Suomen merenkulun strategia 2003–2012 -työryhmä on esittänyt, että alusliikenne kaikkiin nykyisiin talvisatamiin täytyy varmistaa myös vastaisuudessa. Talvisatamat ovat tällä hetkellä sijoittuneet melko tasaisesti Suomenlahden ja Pohjanlahden rannikoille. Niitä on 23.

---

<sup>7</sup> Luotsauksen kilpailulle avaamisen vaihtoehdot. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2009.

<sup>8</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut monitoimimurtajien hankintaa ja kaupallista toimintaa (tarkastuskertomus 43/2003).

Väylänhoitopalveluja ostaa Suomessa tällä hetkellä lähes yksinomaan Merenkulkulaitos, jonka vastuulla on Suomen meriväyliä väylänpito. Väylänhoitopalvelut koostuvat kaluston vaatimusten ja työskentelytavan kannalta hyvin erityyppisistä tehtävistä. Väylänhoitoon kuuluvat erilaiset merimerkkien tarkastukset, siirrot ja ankkuroinnit, turvalaitteiden lamppujen ja paristojen vaihdot sekä muut väylien kunnostukseen liittyvät toimenpiteet.

Yhteysalusliikenne perustuu saariston kehityksen edistämisestä annettuun lakiin (494/1981). Sen mukaan<sup>9</sup> valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, sekä siitä, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset.

Varustamoliikelaitoksen tehtävistä on säädetty Varustamoliikelaitoksesta annetussa laissa. Varustamoliikelaitos harjoittaa vesiliikennettä palvelevaa toimintaa ja tuottaa pääasiassa jäänmurtopalveluja, monitoimialusten erikoispalveluja (offshore<sup>10</sup>), väylänhoito- ja öljyntorjuntapalveluja sekä saariston yhteysalusliikennepalveluja ja rahtaustoimintaa. Taloudellisesti selvästi merkittävimmät tehtävät ovat olleet offshore ja jäänmurto.

Varustamoliikelaitoksen neljä liiketoiminta-alueita poikkeavat melko paljon toisistaan. Muutostekijöistä liikelaitokseen kokonaisuutena vaikuttaa eniten kilpailulainsäädäntö. Liikelaitoksen maantieteellinen toiminta-alue on laaja. Offshore-palveluja tarjotaan maailmanlaajuisesti, jäänmurto- ja väylänhoitopalveluja tarjotaan pohjoisen Itämeren alueella ja lautta-liikenteessä toiminta-alueena on pääasiassa Turun saaristo.

Jäänmurtopalveluissa jäänmurtaajat avustavat kauppa-aluksia avaamalla väyliä ja hinaamalla ja irrottamalla aluksia sekä varmistavat muuten talviliikenteen turvallisuuden. Avustettavia aluksia palvelevaan avomerellä jääolosuhteiden mukaisesti. Varustamoliikelaitos on laitospoikkeuksellisen lain mukaan<sup>11</sup> velvollinen jäänmurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa.

Offshore-aluksilla tarkoitetaan sellaisia aluksia, jotka tarjoavat kuljetus- ja muita tukipalveluja merialueilla sijaitseville poraustorneille sekä kiinteille ja kelluville porauslautoille. Lisäksi alukset voivat tarjota palveluja öljy- ja kaasukenttien rakennustöihin. Hinaus-, ankkurointi- ja monitoi-

---

<sup>9</sup> 5 §:n 1 momentti.

<sup>10</sup> Offshore-aluksilla tarkoitetaan aluksia, jotka tarjoavat kuljetus- ja muita tukipalveluja merialueilla sijaitseville poraustorneille sekä kiinteille ja kelluville porauslautoille. Lisäksi ne voivat tarjota palveluja öljy- ja kaasukenttien rakennustöihin.

<sup>11</sup> Laki Varustamoliikelaitoksesta, 2 §:n 2 momentti.

mialuksia käytetään pääasiassa öljy- ja kaasukentillä tapahtuvaan rakentamiseen ja kunnossapitoon sekä kaapelien ja putkien laskutöihin.

Varustamoliikelaitoksen strategian mukaisesti offshore-liiketoiminnan tehtävä on tukea jäänmurtoa, joka on liikelaitoksen perustehtävä. Offshore-liiketoiminnassa käytettävillä monitoimimurtaajilla on velvollisuus olla valmiudessa jäänmurtoon tiettyinä ajankohtana. Vahvat ja huipputekniset monitoimialukset soveltuvat öljykenttien vedenalaiseen rakentamiseen kaikkialla maailmassa. Offshore-palvelut poikkeavat muista liikelaitoksen tehtävistä myös siten, että ne toimivat puhtaasti liiketoiminnallisesti markkinoilla eikä niihin liity suoria yhteiskunnallisia tavoitteita.

Väylänhoitopalveluissa liikelaitoksella on käytössään yhdeksän väylänhoitoalusta, ja niiden henkilöstö on erikoistunut vesiliikenteen turvalaitteiden rakentamiseen ja kunnostamiseen. Alukset on varustettu myös öljyntorjuntaan soveltuvilla erityislaitteilla.

Jäänmurto ja väylänhoito ovat osatekijöinä turvaamassa Suomen ulkomaankaupalle tärkeää merikuljetusketjua. Ne ovat oleellisia tukitoimintoja, joilla varmistetaan turvallinen ja sujuva satamasta poistuminen, merimatka ja satamaan ajo.

Varustamoliikelaitos on laitoskohtaisen lain mukaan<sup>12</sup> myös velvollinen tarjoutumaan öljyntorjuntatehtävien tuottamiseen koko maassa. Väyläpalveluiden kaikki väylänhoitoalukset ovat valmiudessa öljyntorjuntatehtäviin koko meri-alueella Haminasta Tornioon. Laitoksen alukset ovat osa kalustosta, jolla Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) johdolla pyritään torjumaan öljyn ja muiden vahingollisten aineiden aiheuttamaa meren saastumista. Öljyntorjuntavalmiuspalvelujen sisältö vastaa aikoinaan määriteltyä Varustamoliikelaitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen välisessä sopimuksessa. Öljyntorjunnassa Suomen ympäristökeskus on vastuullinen kansallinen öljyntorjuntaviranomainen, ja öljyntorjuntatilanteessa sillä on johtovastuu.

Saaristovarustamo-yksikkö tuottaa Merenkululaitoksen kanssa tehdyn sopimuksen mukaan saariston yhteysalusliikennepalveluja. Liikennöinti on lähes ympärivuotista. Käytössä on 12 saariston yhteysalusliikennöintiin tarkoitettua alusta. Yhteysaluspalvelujen pääasiallinen tavoite on turvata saariston kulkuyhteydet sekä vakitukselle asujaimistolle että lomalaisille ja matkailutoiminnalle.

Varustamoliikelaitos harjoittaa yhteistoimintaa satamien, rahtaaajien, VTS<sup>13</sup>-keskusten ja luotsien kanssa.

---

<sup>12</sup> Laki Varustamoliikelaitoksesta, 2 §:n 2 momentti.

<sup>13</sup> Vessel Traffic Service tarkoittaa alusliikennepalvelua.

Jäänmurron, väylänhoidon ja yhteysalusliikenteen tilaaja-tuottajamallin vuoksi Varustamoliikelaitoksella on sekä suoria, laskutettavia asiakkaita (tilaaja) että epäsuoria asiakkaita (palveluita saavat alukset, yhteisöt ja henkilöt). Palvelun tuottajan vastuulla on tuottaa tilaajan määrittelemien kriteerien mukainen palvelu. Asiakkaiden lisäksi Varustamoliikelaitokselle tärkeitä sidosryhmiä ovat muut merenkulkua tukevien palvelujen tuottajat, kuten satamat, Luotsausliikelaitos ja Merenkululaitoksen liikenteenohjauskeskukset. Lisäksi Merenkululaitos toimii jäänmurrossakin valvovana viranomaisena<sup>14</sup>. Liikenne- ja viestintäministeriö toimii liikelaitoksen omistajan, valtion, edustajana.

Varustamoliikelaitoksen perustamiseksi annetussa hallituksen esityksessä<sup>15</sup> todettiin, että huolimatta laajasta toimialamäärittelystä Varustamoliikelaitoksen on tarkoitus keskittyä jäänmurtotoimintaan ja monitoimialusten erikoispalvelujen tuottamiseen. Ydinsaamisensa puitteissa liikelaitoksella on kuitenkin vapaus kehittää toimintaansa ja etsiä uusia palvelu- ja liiketoimintamuotoja.

Hallituksen esityksen mukaan Merenkululaitos vastaa edelleen sille asetettujen tavoitteiden ja rahoituksen mukaisista tehtävistä, palvelutasosta ja työn laadusta sekä yhteistyöstä eri osapuolten välillä.

Varustamoliikelaitoksen nykyisen säädösperustan mukaisen ydintehtävän voisi siis tiivistää vesiliikennettä palvelevia palveluita tuottavan liiketoiminnan harjoittamiseen toimialallaan, erityisenä vastuunaan jäänmurto ja öljyntorjuntapalvelujen saatavuus koko maassa.

#### 2.1.4 Merenkululaitos palvelujen tilaajana Varustamoliikelaitokselta

Merenkululaitosta tarkasteltiin tässä tarkastuksessa lyhyttä yleiskuvausta lukuun ottamatta vain jäänmurron, yhteysalusliikenteen ja väylänhoitopalvelujen tilaajana Varustamoliikelaitokselta sekä väylänhoitopalvelujen tuottajana.

Merenkululaitos tuottaa väylänhoitopalveluita sisäisen tuotannon yksikössään, johon kuuluu merenmittauksen ja väylänpidon tuotannollinen toiminta, mukaan lukien väyläsuunnittelu sekä viitta- ja ponttonitehdas. Tämä yksikkö on päätetty yhtiöittää 1.1.2010 lukien.

---

<sup>14</sup> Näinä Merenkululaitoksen viranomaistehtävinä olisivat edelleen liikenne- ja viestintäministeriön joituksesta päättäminen, erivapauksien myöntäminen liikenne- ja viestintäministeriön aikana, jääluokkakriteerien määrittäminen ja jääluokkatodistusten myöntäminen. (HE 38/2003 vp. Luku 3.2.3).

<sup>15</sup> HE 38/2003 vp.

Merenkulkulaitoksen organisaatio on esitetty kuviossa 1.

Johtokunta				
Pääjohtaja				
				Viestintä Sisäinen tarkastus
<b>Väylänpito</b>	<b>Merikartoitus</b>	<b>Talvimerenkulku</b>	<b>Meriliikenteen ohjaus</b>	<b>Meriturvallisuus</b>
Väylätekniikka	Merenmittaus	(Jäänmurron viranomais- ja tilaajatehtävät)	Luotsauksen viranomaisyksikkö	Merenkulun tarkastus
Liikenne- ja logistiikka	Merikartoitus-tietojen ylläpito		Telematiikkayksikkö	Alustekniikka
Väylänpidon alueyksiköt (4)	Merikartat		Liikenneyksikkö	Merimiesasiat
				Veneily
				Alueelliset tarkastusyksiköt (4)
Erillisyyksiköt:	Yhteysalusliikenne		Oikeus- ja tilastopalvelut	
Tukipalvelut:	Talous	Hallinto	Tietohallinto	
<b>Sisäinen tuotanto</b>				
Väylätuotanto	Suunnittelupalvelut		Merenmittaustuotanto	

**KUVIO 1. Merenkulkulaitoksen organisaatio 1.1.2008 alkaen (Lähde: Merenkulkulaitos).**

Merenkulkulaitos huolehtii vesiväylänpidosta, merikartoituksesta, alusliikennepalveluista, vesiliikenteen turvallisuudesta ja alusturvallisuudesta, vesiliikenteeseen liittyvistä turvatoimista sekä jäänmurtoon ja saariston yhteysalusliikenteeseen liittyvistä viranomais- ja tilaajatehtävistä. Laitos vastaa luotsauksen viranomaistehtävistä sekä alan laajasta kansainvälisestä yhteistyöstä, pitää alusrekisteriä, hoitaa aluskiinnitysasioita, pitää merenkulun tilastoja sekä myöntää tiettyjä avustuksia merenkulun ja muun vesiliikenteen edistämiseen. Pääosa Merenkulkulaitosta koskevista säännöksistä on laissa ja asetuksessa Merenkulkulaitoksesta, alusliikennepalvelulaissa (623/2005) ja -asetuksessa (763/2005), luotsauslaissa ja -asetuksessa (982/2003), vesiliikennelaissa (463/1996) ja merilaissa sekä väylämaksulaissa (1122/2005), aluevalvontalaissa (755/2000) ja meripelastuslaissa (1145/2001).

Merenkulkulaitos toimii asiantuntijana muun muassa niissä kysymyksissä, jotka koskevat meriliikennettä, talvimerenkulun avustamista, väylänpitoa, meriliikenteen turvallisuutta, meriliikenteen ja väylänpidon toimenpiteiden vaikuttavuutta ja liikennemuotojen yhteistoimintaa sekä ympäristövaikutuksia.

Suomen ulkomaankauppa on riippuvainen ympäri vuoden toimivista merikuljetuksista. Viennistä 90 prosenttia ja tuonnista 70 prosenttia hoideaan meritse. Merikuljetusten määrä on kasvanut jatkuvasti<sup>16</sup>. Vuonna 2007 Suomen ja ulkomaiden väliset merikuljetukset olivat 102,6 miljoonaa tonnia. Suomen meriklusterissa, jonka muodostavat meriteollisuuteen, merenkulkuun ja satamatoimintoihin liittyvät toimialat, on noin 2 900 yritystä. Suoraan meriklusteriin liittyvä yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2006 noin 13,2 miljardia euroa, ja meriklusteriin liittyvät toiminnot työllistivät noin 43 000 henkilöä.<sup>17</sup>

Merenkululaitoksen tehtävänä on hankkia ja tuottaa sen käyttöön osoitetuilla määrärahoilla talvimerenkulun avustamisessa, väylänpidossa, yhteysalusliikenteessä, merikartoituksessa, meriliikenteen ohjauksessa ja alusturvallisuuden varmistamisessa tarvittavat tuotteet ja palvelut. Muun muassa valtion viranomaisen on noudatettava säännöksiä julkisista hankinnoista. Ne perustuvat yleiseen kilpailuttamisveloitteeseen. Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaan hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Laissa mahdollistetaan myös kilpailullinen neuvottelumenettely, joka lisää joustavuutta monimutkaisissa hankinnoissa. Suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisveloitteeseen ja mahdollinen vain laissa mainituissa erityisissä tilanteissa.

Talvimerenkulun avustamisessa rannikolla, raskaiden väyläalusten palveluissa, merenmittausalusten hoitovarustamotoiminnassa ja yhteysalusliikennepalveluissa ei ole toimivia markkinoita. Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut Merenkululaitoksen tavoitteeksi avata näissä toiminnoissa kilpailua asteittain ja pitkällä aikavälillä kokonaan.

Vuoden 2005 alussa väylänpito ja merikartointu eriytettiin sisäisesti Merenkululaitoksesta viranomaisena ja tilaajana. Tätä ennen laadittiin suunnitelmat kilpailun avaamisesta väylänpidossa ja merikartoituksessa ja näiden markkinoiden kehittämisestä. Samalla laadittiin liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta selvityksiä tuotannon eriyttämisen vaihtoehtoja ja vaikutuksista. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 17.6.2008 liikenne- ja viestintäministeriön esitystä, jonka mukaan Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto yhtiöitetään.

---

<sup>16</sup> Merenkululaitoksen vuositilastojen mukaan kuljetusten määrä oli 0,14 % pienempi vuonna 2008 kuin vuonna 2007.

<sup>17</sup> TaVL 16/2008 vp - VNS 3/2008 vp.



## 2.2 Tarkastuksen tavoite ja kysymykset

Tarkastuksen kohteena oli merenkululaitosuudistuksen seurauksena syntyneiden Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten ohjaus liikelaitostamisen onnistuneisuuden, omistajaohjauksen ja talousarviomenettelyn toimivuuden näkökulmista. Merenkululaitoksen toimintaa tarkasteltiin siltä osin, kuin laitos toimii jäänmurron, yhteysalusliikenteen ja väylänhoidon tilaajana ja väylänhoidon tuottajana.

Tarkastuksen kohteena olivat eri toimielinten roolit liikelaitosten ohjausprosessissa. Erityisenä kohteena olivat tavoitteen asetteluun ja toteutuneiden tulosten<sup>18</sup> seurantaan liittyvät keskeiset asiakirjat ohjauksen välineinä. Tässä tarkastuksessa liikelaitoksen ohjauksella tarkoitettiin ensisijaisesti valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta, joka on eduskunnan, valtioneuvoston, ja vastuuministeriön liikelaitokseen kohdistamaa ulkoista ohjausta. Ohjausta ovat ne päätökset, sopimukset ja neuvottelut, joilla valtio näiden toimielinten välityksellä ohjaustarkoituksessa vaikuttaa liikelaitoksen toimintaan ja kehitykseen. Valtion liikelaitosten vuosittaisessa tulos- ja omistajaohjausprosessissa toistuvat joka vuosi samaan aikaan tietyt toimenpiteet, jotka liittyvät tavoitteiden asettamiseen ja toteutuneiden tulosten seurantaan. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään mahdolliset muutkin ohjaustahot, kuten tilaaja- ja asiakasohjaus.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, *onko Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten sekä Merenkululaitoksen ohjaus ja toiminta järjestetty siten, että se on luonut edellytykset saavuttaa olemassa olevilla resursseilla yhteiskunnalliset ja taloudelliset tavoitteet.*

Tarkastuksen tavoitteena oli myös arvioida niitä asioita ja ongelmakohtia, jotka vaikuttavat ohjauksen ja toiminnan sujuvuuteen.

Taluspoliittisen ministerivaliokunnan maaliskuussa 2009 tekemän periaatepäätöksen mukaan liikelaitos voi toimia ainoastaan valtion sisäisenä in house -yksikkönä, ja Ilmailulaitoksen, Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen yhtiöittämistä valmistellaan. Tämän johdosta tarkastuksessa pyrittiin yhtäältä selvittämään, miten tarkastuskriteereinä käytetyt periaatteet (luku 2.4) ovat toteutuneet ja toisaalta tuomaan esille seikkoja, jotka eivät riipu toimijan organisaatiomuodosta.

---

<sup>18</sup> Tuloksella ei tässä tarkoitettu pelkästään rahassa mitattavaa tilikauden tuloslaskelman osoittamaa tulosta vaan myös yleisemmin eri tavoitteiden toteutumista.

## 2.3 Tarkastuksen rajaus, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa perehdyttiin Luotsaus- ja Varustamoliikelaitoksia ja Merenkululaitosta koskevaan lainsäädäntöön ja muihin asiakirjoihin. Kirjallisena aineistona olivat myös aiheeseen liittyvä kirjallisuus, mietinnöt, raportit, Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten hallitusten pöytäkirjat liitteineen sekä vuosittaiseen ohjaukseen kuuluvat, niin tavoitteiden asettamiseen kuin toteutuneen seurantaankin liittyvät asiakirjat sekä laskelmat ja tulosohjaussopimukset. Lisäksi haastateltiin liikenne- ja viestintäministeriön, valtiovarainministeriön, Merenkululaitoksen, Luotsausliikelaitoksen Varustamoliikelaitoksen, Suomen ympäristökeskuksen sekä joidenkin sidosryhmien edustajia.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin kustannuslaskenta. (Omistajaohjauksen on kuitenkin huolehdittava siitä, että asianmukainen kustannuslaskentajärjestelmä on olemassa.)

Liikelaitoksen hallitus on liikelaitoksen toimielin. Kun hallituksen tehtävistä kuitenkin määrätään niin liikelaitoslaissa kuin liikelaitoskohtaisissakin laeissa ja nämä tehtävät liittyvät kiinteästi tässä tarkasteltuun tulos- ja omistajaohjausprosessiin ja kun vastuuministeriöt osallistuvat ohjaukseen myös hallituksessa olevan virkamiehensä kautta, otettiin tähän tarkastukseen mukaan hallitus, vaikkakin se on sisäinen ohjaava toimielin.

Toimitusjohtajan ja liikelaitoksen johtoryhmän tms. tehtävien ja toiminnan katsotaan olevan osa liikelaitoksen sisäistä tulosjohtamista ja ohjausta, ja siksi näitä toimielimiä ei luettu tämän tarkastuksen piiriin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute liikenne- ja viestintäministeriöltä, Luotsausliikelaitokselta, Merenkululaitokselta ja Varustamoliikelaitokselta. Lisäksi valtiovarainministeriö käytti sille varatun mahdollisuuden antaa kertomusluonnoksesta palaute. Palautteet on otettu huomioon tätä tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja, Raija Virta, JHTT, CCA. Sitä ohjasivat tuloksellisuustarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Esa Pirilä.

## 2.4 Tarkastuksen kriteerit

Kriteereinä olivat ensinnäkin valtion liikelaitosten omistajapolitiikkaa koskevat periaatelinjaukset.<sup>19</sup>

### *Kilpailuneutraliteetti*

- Valtion liikelaitokset myyvät tavaroita ja palveluja markkinoilla kilpailutilanteessa, joten niitä koskee yhteismarkkinoiden kilpailuneutraliteettivaatimus. Vapaan kilpailun vastaisiin ilmiöihin kuuluvat muun muassa määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, erilaiset kielletyt kilpailurajoitukset, markkinoiden sulkeminen kilpailulta ja markkinoita vääristävä valtiontuki.

### *Yhteiskunnallinen vaikuttavuus*

- Valtion liikelaitokset toteuttavat julkista tehtävää liiketoimintaorganisaatioina, joiden omistaja-arvo muodostuu julkisesta ja taloudellisesta arvosta. Julkinen arvo on kustannustehokkaasti tuotettua yhteiskunnallista vaikuttavuutta<sup>20</sup>. Taloudellinen arvo on pääoman kustannuksen ylittävää tuottoa. Liikelaitosten tulee tarjota kilpailukykyisiä ja korkealaatuisia palveluita elinkeinoelämälle, yhteiskunnalle ja kansalaisille. Niiltä edellytetään kannattavuutta, jotta ne pystyvät investoimaan strategiseen kasvuun säilyttäen rahoitusrakenteensa terveenä sekä täyttävät tulos- ja voitonjakotavoitteet. Taloudellisten tavoitteiden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteiden tasapaino on olennainen tekijä liikelaitoksen omistajaohjauksen onnistumisen kannalta.

### *Tuloutus- ja voitonjakopolitiikka*

- Liikelaitoslain 8 §:n mukaan eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta ministeriö päättää muun muassa liikelaitoksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta. Tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä selvitetään, miten liikelaitos on saavuttanut muun muassa sille asetetun tulostavoitteen, sekä arvioidaan liikelaitoksen toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta.
- Jos liikelaitoksille asetetaan liiketaloudellisesti kannattamattomia tehtäviä, niillä on oltava oma, erillinen kirjanpitoonsa, koska kustannuk-

---

<sup>19</sup> Valtion liikelaitosten omistajapolitiikkaa koskevat periaatelinjaukset. VM044:00/2007.

<sup>20</sup> Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Luotsausliikelaitos painottaa erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamista luotsauksen merikuljetuksille tärkeän aseman vuoksi.

sia on seurattava vuositasolla. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen, jos tehtävät ovat liikelaitoksen talouden kannalta merkityksettömiä.

- Yleisenä tavoitteena on ollut se, että liikelaitokset tulouttaisivat voitostaan vähintään osakeyhtiöiden tuloveron ja maksamansa tuloveron erotuksen.
- Koska useimmat liikelaitokset toimivat joko kokonaan tai lähes kokonaan monopoliasemassa, ei vastaavaa toimialan vertailukohdetta ole löydettävissä ainakaan koko liikelaitokselle. Voitonjakoa tulee arvioida vuosittain tuloksen, taloudellisen tilanteen ja laitosten kehittämistarpeiden perusteella.

#### *Liikelaitosten riskien hallinta*

- Valtiolla on valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan vastuu valtion liikelaitosten sitoumuksista siltä osin kuin liikelaitos ei voi niistä itse vastata. Tämän vuoksi valtion tulisi päättää omistajapoliittisista periaatteista liikelaitoksiin ja niiden toimintaan liittyvien riskien hallitsemiseksi. Lisäksi tulisi määritellä riskienhallintaan liittyvässä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksenteossa ja valvonnassa noudatettavat periaatteet.
- Valtioyhteisön omistajapoliittisten periaatteiden kannalta keskeinen kysymys on, mitkä riskit kuuluvat valtion ja mitkä liikelaitoksen kannettaviksi. Tähän liittyvät läheisesti liikelaitoksista aiheutuvien riskien vakuuttamiseen liittyvät näkökohdat. Riskienhallinnan näkökulmasta niin ikään olennaisia kysymyksiä liittyy tytäryhtiön perustamiseen ja tytäryhtiön toimintaan.

#### *Omistajaohjauksen järjestäminen*

- Hallinnonalan ministeriö ja talouspoliittinen ministerivaliokunta vastaavat liikelaitoslaissa määritellyn ohjauksen lisäksi liikelaitoksen ohjauksesta. Aktiivinen omistajaohjaus toteutetaan hallitustyöskentelyn kautta, jolloin parhaat vaikutuskanavat ovat aktiivinen keskusteluyhteys liikelaitoksen hallituksen puheenjohtajan kanssa sekä ministeriön virkamiesjäsenen valitseminen liikelaitoksen hallitukseen. Tämä virkamiesjäsen toimii omistajan edustajana hallituksessa. Hänen tehtävänä on edustaa omistajan intressejä ja tuoda esille omistajan tavoitteet hallituksen kokouksissa. Tämän lisäksi hän valvoo hallituksen ja johdon toimintaa ja välittää tietoa ohjauksesta vastuullisille.
- Liikelaitokset liittyvät oleellisesti asianomaisen ministeriön toimialaan, ja niissä on sellaista toimintaa, joka edellyttää poliittista ohjausta. Liikelaitosten vähäisen määrän vuoksi ministeriöissä on niukalti liikelaitosten ohjausosaamisen edellyttämää monipuolista osaamista. Ministeriöiden välisellä yhteistyöllä voimavarojen käyttöä on pyritty

tehostamaan. Periaatelinjauksia pohtineessa työryhmässä on pidetty tarpeellisena sitä, että tehdään organisoidumpaa yhteistyötä ja asetetaan liikelaitosten ohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajista koottu neuvoa-antava yhteistyöryhmä.

Lisäksi kriteereinä käytettiin valtion liikelaitoslaissa sekä Luotsausliikelaitoksesta, Varustamoliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta annetuissa laeissa ja niiden perusteluissa mainittuja tavoitteita sekä corporate governance (hyvä hallintotapa) -periaatteita.

# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Valtion liikelaitos organisaatiomuotona

Hallituksen esityksessä laiksi valtion liikelaitoksista mainitaan, että tavoitteena on, että valtion liikelaitokset toimivat kilpailuolosuhteissa.<sup>21</sup> Liikelaitosmallia on sovellettu sellaiseen valtion liiketoimintaan, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä tarve ohjata. Liikelaitostamista on käytetty myös elinkeinopoliittisiin tarkoituksiin eli markkinoiden luomiseen.

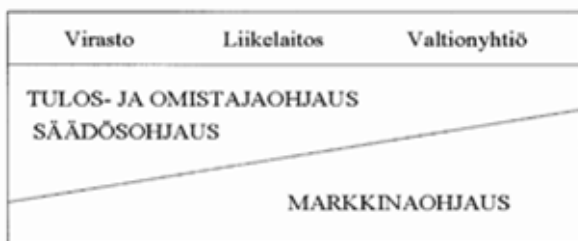
Valtion liikelaitokset eivät muodosta erillisvarallisuutta vaan ovat osa valtiokokonaisuutta. Siten ne eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä ja toimivat viime kädessä valtion vastuulla. Osakeyhtiöihin verrattuna liikelaitoksilla on rajoitettu toimivalta. Valtion liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö koostuu valtion liikelaitoksista annetusta laista, laitoskohtaisista laeista ja asetuksista sekä yleislain nojalla annetuista valtioneuvoston asetuksista.

Liikelaitosuudistuksen tavoitteena on ollut

- tehostaa julkista palvelutoimintaa
- parantaa palvelujen laatua siten, että ohjausjärjestelmää kehitetään niin, että se perustuu asiakasohjaukseen
- laajentaa tuotantotoiminnan operatiivisen johdon päätösvaltaa ja vastuuta siten, että siirrytään aiempaa yritysmäisempään organisointi- ja toimintatapaan.

---

<sup>21</sup> HE 161/2002 vp. Luku 1 (johdanto).



**KUVIO 2. Ohjauksen luonne eri organisaatiomuodoissa.<sup>22</sup>**

Liikelaitoslain lähtökohta on, että tilaaja-tuottajajärjestelmää noudatetaan myös hoidettaessa säädettyjä erityistehtäviä. Liikelaitoslain eräänä tavoitteena on, että liikelaitoksen liiketoiminta-alueiden välillä ei synny risisubventiotilanteita. Lähtökohtaisesti subvention tulisi perustua talousarviopäätöksen lisäksi liikelaitoskohtaiseen lakiin.

Omistajan näkökulmasta liikelaitoksen ensisijaisena tavoitteena ei ole voiton maksimointi, kuten yleensä osakeyhtiöissä. Liikelaitos tuottaa taloudellisen arvon lisäksi julkista arvoa. Julkinen arvo on kustannustehokkaasti tuotettua yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

### 3.1.1 Liikelaitoksen ohjaus

Toimivat markkinat ja asiakkaat ohjaavat liikelaitoksen palvelu- ja tavara-tuotantoa ja muuta toimintaa. Koska valtion täysin omistamat liikelaitokset toteuttavat niille laitoskohtaisessa laissa määritellyä yhteiskunnallista palvelutehtävää eduskunnan niille vuosittain asettamien palvelutavoitteiden puitteissa, on poliittisen ohjauksen merkitys liikelaitosten omistajaohjauksessa keskeisempää kuin valtionyhtiöissä tai -osakkuusyhtiöissä.

Ulkoinen ohjaus pohjautuu keskeisten palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamiseen. Tulosohtaus täydentää sitä. Liikelaitoksen ulkoisesta ohjauksesta vastuu on eduskunnalla, valtioneuvostolla ja sillä ministeriöllä, jonka toimialalla liikelaitos toimii. Ohjausvälineinä toimivat valtion talousarvio, liikelaitoksen tulos- ja rahoitussuunnitelma, liikelaitoksen tilinpäätös toimintakertomuksineen ja tilintarkastuksineen sekä hallituksen asettaminen.

<sup>22</sup> *Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus Dno 358/54/01. K 8/2002 vp.*

Tarkastuksen perusteella niin valtiovarainministeriön määräykset kuin liikenne- ja viestintäministeriön ohjeetkaan liikelaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien laadinnasta eivät ole vuosina 2003–2007 olleet selkeitä.

*Eduskunnan* strategisina ohjauksen väline on ns. laitoskohtainen laki, jossa eduskunta päättää liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä. Laitoskohtaisessa laissa lainsäädäntövaltaa käyttämällä eduskunta tekee omistajaohjauksen strategisena ns. portfoliopäätöksen.

Vuosittaisessa liikelaitosten ohjausprosessissa eduskunnan rooli perustuu ennen kaikkea ns. valtiopäiväasiakirjoihin, jotka tulevat vuosittain määrättyinä ajankohtina eduskunnan ja sen valiokuntien käsiteltäviksi. Talousarvioesityksen lisäksi niihin kuuluu valtion tilinpäätöskertomus.

Keskeisin vuosittainen ohjausasiakirja on valtion talousarvio. Siinä esitetyt, eduskunnan päättämät liikelaitosten palvelu- ja muut toimintatavoitteet antavat rajat muille tavoitteille ja päätöksille, jotka asetetaan ja tehdään liikelaitosten vuosittaisessa tulos- ja omistajaohjausprosessissa. Eduskunnan asettamiin palvelu- ja muihin tavoitteisiin voi kuulua myös yhteiskunnallisia tavoitteita. Ne menevät liikelaitoksen toiminnassa liikelatoudellisten näkökohtien edelle, so. yhteiskunnalliset tavoitteet asettavat ne rajat, joiden puitteissa liikelaitos voi tavoitella voittoa.

Eduskunnalle esitetyt ja eduskunnan päättämät palvelu- ja toimintatavoitteet Luotsausliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle ovat olleet liikelaitoskohtaisissa laeissa annettuja tehtäväkuvauksia, eivätkä ne ole muuttuneet näiden liikelaitosten elinkaaren aikana. Tavoitteiden mitattavuus on heikko. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että se on ottanut maininnan tavoitteiden yksityiskohtaisemmasta esittämisestä liikelaitosten talousarvio-ohjeeseen.

Eduskunta ei ole tehnyt liikelaitoslukujen päätösosiin muutoksia, vaikka se on joskus voinut lausua jotain toiminnasta. Kun liikelaitoksilla on nykyisin vähän määräraha-asioita, myöskään sitä kautta eduskunta ei ole paljonkaan puuttunut liikelaitosten asioihin.

*Valtioneuvostossa* omistajaohjaukseen liittyviä asioita käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, raha-asiainvaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Valtioneuvosto muun muassa

- vahvistaa tilinpäätöksen ja päättää voiton tuloutuksesta
- nimittää hallituksen, hallituksen puheenjohtajan sekä vapauttaa hallituksen tai sen jäsenen tehtävästään
- nimittää ja vapauttaa tehtävistään Metsähallituksen toimitusjohtajan
- antaa tarkempia määräyksiä lainan ottamisesta
- antaa luvan tytäryhtiön osakkeiden hankintaan ja luovutukseen silloin, kun tytäryhtiön osakkeiden arvo on huomattava tai liikelaitoksen ja tytäryhtyksen yhtiösuhdetta on muuten pidettävä merkittävänä



- päättää kiinteistöjen myymistä koskevat asiat silloin, kun kiinteistön arvo ylittää viisi miljoonaa euroa
- antaa tarvittaessa määräyksiä ja ohjeita liikelaitoksen toiminnasta ja taloudesta.

Yleensä helmikuussa asianomaiset ministeriöt tuovat liikelaitoksen tavoitteet ja muut asiat raha-asiainvaliokunnan listakäsittelyyn. Koska eduskunnan päättämät asiat ovat velvoittavia, ne pidetään tavoitepäätöksessä muuttumattomina. Niiden lisäksi ohjaava ministeriö asettaa omia toiminnallisia tavoitteita. Lisäksi talousarvioesityksen laatimisajankohdan tietojen mukaisina kirjoitetut voitto- ja tuloutusarviot päivitetään tuoreemman tiedon pohjalta. Usein arviot liikevaihdosta ja tuloksesta yms. poikkeavat aikaisemmin talousarvioesityksessä arvioiduista.

Valtioneuvosto käsittelee myös tiettyjä erityistapauksia. Näitä ovat esimerkiksi aloittava tase liikelaitosta perustettaessa, merkittävät toiminnan muutokset ja omaisuuden luovutukset sekä lopettava tase liikelaitoksen lopettaessa toimintansa tai muuttuessa osakeyhtiöksi.

Valtioneuvosto on erikseen ottanut kantaa liikelaitosten toimintaan liittyvien riskien hallintaan päättäessään oikeuttaa Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen perustamaan Ice Advisors -nimisen yhteisyrityksen. Tätä päätöstä tehtäessä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta puolsi ministerin esitystä muutettuna siten, että yhtiön toiminta-alue rajattiin Itämeren alueeseen. Yhtiöltä edellytettiin lisäksi, että se rajaa sopimuksin liiketoimintansa taloudellisten vastuiden siirtymistä valtiolle ja edellä mainituille liikelaitoksille ja että yhtiö ja sen omistajat huolehtivat asianmukaisesta riskienhallinnasta.

Vahvistaessaan Varustamoliikelaitoksen vuoden 2006 tilinpäätöksen valtioneuvosto päätti valtion liikelaitoksista annetun lain 13 §:n 3 momentin nojalla, että Varustamoliikelaitoksen on laadittava 31.8.2007 mennessä tervehdyttämisohjelma, jonka liikenne- ja viestintäministeriö vie talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn. Liikelaitos toimitti 16.8.2007 päivätyn tervehdyttämisohjelman liikenne- ja viestintäministeriölle. Lopullinen ohjelma laadittiin sen jälkeen, kun liikenne- ja viestintäministeriö, Varustamoliikelaitos, ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö olivat käyneet asiasta täsmentävät neuvottelut. Ohjelma hyväksyttiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 11.12.2007. Ohjelman kustannusvaikutuksia ei ole tarkastuksessa numeerisesti selvitetty.

Valtioneuvosto päätti valtion liikelaitoksista annetun lain 13 §:n ja VNOS:n 6 §:n 4 kohdan nojalla vahvistaa Varustamoliikelaitoksen vuoden 2008 tilinpäätöksen ja päätti, että tilinpäätöksen johdosta liikenne- ja viestintäministeriö velvoittaa Varustamoliikelaitoksen hallituksen ryhtymään 30.9.2009 mennessä toimenpiteisiin tilintarkastajien lausunnossa

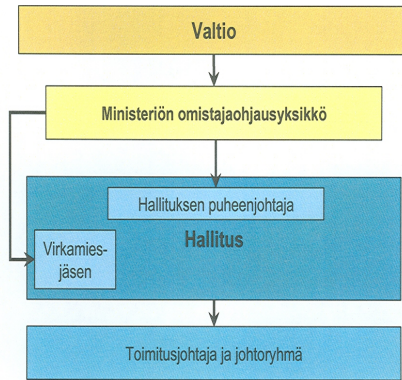
tarkoitettujen riskien hallinnan kehittämiseksi. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön on tuotava 2.6.2009 mennessä talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi ehdotuksensa liikelaitoksen taloudellisen tilanteen johdosta.

*Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö*

- päättää palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt valtion talousarviosta
- päättää sellaisen määrärahan käyttämisestä, joka on otettu valtion talousarvioon liikelatoudellisesti kannattamattoman tehtävän rahoittamista varten
- asettaa liikelaitoksen hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa
- määrää hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien palkkiot
- tekee liikelaitosten omistajapoliittiset linjaukset.

Käytännössä omistajaohjaus käy liikelaitosprosesseissa aina valtiovarainministeriön budjettiosaston kanssa ennakkokeskustelut saadakseen asialle alustavan hyväksynnän, ennen kuin se vie asioita talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan, raha-asiaivaliokuntaan tai valtioneuvostoon. Liikelaitosten osalta keskeisiä ovat voitontuloutus ja budjetissa menoja tai vastuita aiheuttavat asiat. Yksittäisissä tapauksissa mielipiteen vaihtoa saatetaan käydä ja tekstejä hioa viikkoja, jopa kuukausia, eri osapuolille sopiviksi ja toteuttamiskelpoisiksi.

Kuviosta 3 käy ilmi, miten valtion omistajavalta kanavoituu liikelaitokseen.



**KUVIO 3. Valtion omistajavallan kanavoituminen liikelaitokseen.<sup>23</sup>**

### 3.1.2 Liikelaitoksen toimivalta

Liikelaitoksella on itsenäinen operatiivinen toimivalta.

Liikelaitoksen hallituksen tehtävänä on ohjata ja valvoa liikelaitoksen toimintaa sekä huolehtia liikelaitoksen hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallituksen erityisenä tehtävänä on huolehtia siitä, että liikelaitos toimii eduskunnan ja muiden viranomaisten päätösten ja määräysten mukaisesti.

Toimitusjohtaja tehtävänä on johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, sekä huolehtia liikelaitoksen hallinnosta ja siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty.

### 3.1.3 Liikelaitosten uudelleen organisointi

Osana valtion konsernimaisen ohjauksen kehittämistä valtiovarainministeriö perusti 8.5.2007 valtion liikelaitosten omistajaohjauksen kehittämishankkeen. Sen määräaika jatkettiin 31.3.2008 saakka. Valtiolla oli hankkeen asettamisajankohtana kuusi liikelaitosta kolmella eri hallinnonalalla, joista hallitusohjelman mukaisesti Tieliikelaitos muutettiin vuoden 2008 alusta lukien valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi.

Työryhmän tavoitteena oli liikelaitosten ohjauksen selkiennyksen lisäksi laatia yhtenäiset ohjaus- ja hallintoperiaatteet.

<sup>23</sup> *Omistajaohjauksen periaatteita liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2007.*

Komissio teki 11.12.2007 Suomelle osoitetun, osittain kielteisen päätöksen C 7/2006. Sen kielteinen osa koskee Tieliikelaitoksen saamaa valtiontukea. Komissio pitää kiellettynä valtiontukena liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua (konkurssilainsäädännön ja tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuus). Komissio on aiemminkin käsitellyt vastaavanlaisia tapauksia. Päätöksellään 16.12.2003 K (2003) 4637 se oli edellyttänyt muun muassa, että Ranska lopettaa rajoittamattoman valtiontuen (konkurssisuoja) päätöksessä tarkoitetulle organisaatiolle ennen 1.1.2005 sekä perii tältä organisaatiolta yritysverosta vapautumisesta johtuvan valtiontuen korkoineen tuen myöntämisestä lähtien.

Vaikka komission Suomea koskeva päätös koskee ainoastaan silloista Tieliikelaitosta (1.1.2008 lukien Destia Oy), yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta voitaisiin epäsuorasti päätellä, että konkurssilainsäädännön ja yhteisöverotuksen soveltumattomuus liikelaitoksiin on yleisestikin vastoin yhteisön oikeutta. Komissio voisi mahdollisessa liikelaitosjärjestelmää yleisemmin koskevassa rikos- tai valtiontukimenettelyssä vedota suoraan Tieliikelaitosta koskevaan päätökseensä.

Komission käsittelyssä ovat lisäksi Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) liikelaitostaminen, eräät Ilmailulaitoksen toimenpiteet ja Luotausliikelaitoksen asema markkinoilla. Komissio on lisäksi pyytänyt liikelaitosmallista lisätietoja sekä luetteloa liikelaitoksista.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli 29.1.2008 Euroopan unionin komission liikelaitosmallia koskevaa lisätietopyyntöä ja toimenpiteitä, joita komission edellä mainittu päätös aiheuttaa. Ministerivaliokunta päätti, ettei toistaiseksi perusteta uusia valtion liikelaitoksia. Samalla se päätti käynnistää hankkeen, jossa kartoitetaan valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta sisämarkkinoille. Hankkeessa tulee tehdä yhdessä liikelaitoksia ohjaavien ministeriöiden, kilpailuviranomaisten ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston kanssa liikelaitoskohtaiset ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi sekä mahdollisesti tarvittaviksi uusiksi organisointi- ja ohjausmalleiksi.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen vuoksi valtion liikelaitosten omistajaohjauksen kehittämistyöryhmä esitti 29.2.2008 loppuraportissaan<sup>24</sup> harkittavaksi sitä, onko tarpeen antaa valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion liikelaitosten omistajapolitiikasta ja ohjauksesta ennen kuin liikelaitosmallin tulevaisuus selviää. Raportin liitteenä oli kuitenkin luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi valtion liikelaitosten omista-

---

<sup>24</sup> *Valtion liikelaitosten omistajapolitiikkaa koskevat periaatelinjaukset, VM044:00/2007.*

japolitiikasta ja ohjauksesta. Periaatelinjauksiin on koottu liikelaitosmallin hyviä käytänteitä.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 6.3.2009 valtiovarainministeriön liikelaitoshankkeen ehdottamaa etenemistapaa valtion liikelaitosten uudelleen organisoinniksi ja ohjaukseksi. Valtion liikelaitos voisi vastaisuudessa toimia ainoastaan in house -asemassa ja tuottaa palveluja yksinomaan valtion virastoille ja laitoksille. Valtion liiketoimintaa tulisi harjoittaa pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Ilmailulaitoksen, Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen muuttamista osakeyhtiöiksi valmistellaan.

Ilmailulaitoksen yhtiöittämisestä on tehty päätös taluspoliittisessa ministerivaliokunnassa 28.4.2009. Varustamoliikelaitoksen yhtiöittämisestä päätettiin 2.6.2009. Yhtiöt aloittavat toimintansa 1.1.2010. Perustettavien yhtiöiden omistajaohjaus tulee säilymään liikenne- ja viestintäministeriössä.

Metsähallituksen ja Senaatti-kiinteistöjen eri organisaatiovaihtoehtojen tarkastelu jatkuu<sup>25</sup>.

## 3.2 Merenkululaitoksen liikelaitostaminen

Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksessa vuonna 2004 eriytettiin laitoksesta luotsaustoiminta Luotsausliikelaitokseen sekä jäänmurto, kaupallinen offshore-toiminta, raskaiden väylälusten palvelut, alusten hoitopalvelut ja yhteysalusliikenne Varustamoliikelaitokseen. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli parantaa toiminnan neutraliteettia, läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta sekä varmistaa yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeita vastaava laatu- ja palvelutaso mahdollisimman pienillä ja läpinäkyvillä maksuilla. Tavoitteena oli myös parantaa tuotantotoiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta saattamalla Merenkululaitoksen aikaisemmin omalla työllä tekemät palvelut asteittain ja hallitusti avoimeen kilpailuun.<sup>26</sup> Merenkululaitoksen rooli painottuisi tulevaisuudessa entistä enemmän viranomaisen ja palvelujen tilaajan tehtäviin<sup>27</sup>.

Mainitun hallituksen esityksen mukaan Merenkululaitos huolehtisi edelleen siitä, että väylämaksuilla rahoitettavat jäänmurto- ja väylätuotan-

---

<sup>25</sup> *Valtioneuvoston tiedote 6.3.2009.*

<sup>26</sup> *HE 38/2003 vp. laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta, luku 3.1.*

<sup>27</sup> *HE 38/2003 vp. Luku 1.*

topalvelut ovat kustannusvastaavia. Palvelujen tilaajana Merenkululaitos valvoisi, että liikelaitos ei hinnoittele palvelujaan liian korkeisiin tuotto-laskelmiin ja näin aiheuta paineita väylämaksujen korotuksiin. Talvime-renkulun avustaminen ja väylänpito rahoitetaan väylämaksuilla, jotka arvioidaan vuosittain valtion talousarviossa ja nettoutetaan tuloina laitoksen toimintamenoihin.<sup>28</sup>

Vuoden 2004 talousarvioesityksen luvun 31.30 (Merenkululaitos) selvitysosan mukaan valtion talousarvioon uudistus vaikuttaa siten, että Merenkululaitoksen toimintamomentilta rahoitetaan Varustamoliikelaitokselta ostettavat palvelut tehtävien ollessa aiemmin laitoksen omaa työtä. Uusi liikelaitos vastaisi uusien alusten hankinnasta ja veloittaisi pääomakustannukset palveluiden hinnassa. Väylämaksut tuloutettaisiin edelleenkin valtion talousarvioon Merenkululaitoksen toimintamomentille<sup>29,30</sup>. Väylämaksujen perusteena olevat kustannukset las-

---

<sup>28</sup> HE 38/2003 vp. Luvun 4.1 ja 4.2.1.

<sup>29</sup> Hallituksen esityksen väylämaksulaiksi (HE 150/2005 vp) perusteluissa esitetyn perustuslakivaliokunnan kannan mukaan (PeVL 46/2004 vp) väylämaksu on valtiosääntöoikeudellisesti vero. Tämä merkitsisi aiemmin nettobudjetoidun väylämaksun muuttamista bruttobudjetoiduksi veroksi. Esityksessä lähdetään kuitenkin siitä, että väylämaksu on edelleen veroluonteinen maksu, jolla katetaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta, alusliikennepalvelusta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset. Vuoden 2006 talousarvioesityksessä väylämaksutulot tuloutettaisiin momentille 11.19.06 ja väylänpidontointamenot ja Merenkululaitoksen muut toimintamenot ovat momentilla 31.30.21.

<sup>30</sup> Hallituksen esityksen väylämaksulain muuttamisesta HE 93/2007 perusteluista käy ilmi, että väylämaksut tuloutetaan veroluonteisten tulojen momentille 11.19.06, ja ne otetaan huomioon Merenkululaitoksen toimintamenojen mitoituksessa. Väylämaksun kustannusvastaavuus määräytyy väylämaksukertymän sekä Merenkululaitoksen väylämaksulla katettavan toiminnan menojen, korkojen ja poistojen sekä käytettävän korkokannan perusteella.

Todettakoon, että väylämaksukertymä oli 81,7 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja 86,1 miljoonaa euroa vuonna 2007. Tullilaitoksesta 27.1.2009 saadun tiedon mukaan väylämaksujen palautuksia oli maksettu 1 311 777,28 euroa vuodelta 2006, 456 179,98 euroa vuodelta 2007 ja 460 791,04 vuodelta 2008. Väylämaksulla katettavat Merenkululaitoksen kustannukset olivat 69,7 miljoonaa euroa vuonna 2006, ja vuonna 2007 ne olivat 65,1 miljoonaa euroa. Väylämaksua kerättiin siten vuonna 2007 yli 20 miljoonaa euroa enemmän kuin kustannukset edellyttävät. Toisaalta vuoden 2009 talousarviossa on momentille 28.10.96 osoitettu 37 miljoonan euron määräraha, jota momentin perustelujen mukaan saa käyttää menoihin, jotka aiheutuvat eräiden ennen vuotta 2006 liikaa perittyjen väylämaksujen korvauksista. Tullilaitoksella ei ollut vuoden 2009 tammikuussa tietoa siitä, paljonko tällaisia korvaushakemuksia oli tullut.

kettaisiin uuden kustannusrakenteen mukaisina. Pitkällä aikavälillä maksujen alentaminen on mahdollista.<sup>31</sup> Merenkululaitoksen aluspalveluja käyttäneet valtion ympäristöhallinto ja Merentutkimuslaitos voisivat ostaa vastaavanlaisia palveluja Varustamoliikelaitokselta.

Edelleen vuoden 2004 talousarvioesityksen luvun 31.30 selvitysosan mukaan Luotsausliikelaitos perii luotsausmaksut, joilla se kattaa kulunsa. Luotsausmaksut määrättäisiin valtioneuvoston asetuksella. Valtion talousarvioon otettaisiin määräraha momentille 31.32.51 hintatukeen Saimaan maksutason säilyttämiseksi entisellään sekä luotsauksen valtionavustusten maksamiseen.

Vuoden 2004 talousarvioesityksen luvun 31.30 selvitysosasta käy myös ilmi, että molemmat liikelaitokset, Luotsausliikelaitos ja Varustamoliikelaitos, tulouttaisivat valtion talousarvioon siirrettävää omaisuutta vastaavasta velasta lainanlyhennykset ja korot sekä voitontuloutukset peruspääomalle. Uudistuksesta aiheutuu nettomääräisesti valtiolle lisämenoja. Lisäys on kuitenkin laskennallista pääomakustannusten veloittamisen takia. Vastaavasti valtio myöhemmin säästyy uusien investointien rahoittamiselta.

Merenkululaitosuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä käy ilmi, että palveluiden hinnoittelu eli väylämaksut, luotsausmaksut ja saariston yhteysliikenteen maksut olisivat edelleen säänneltyjä eivätkä liikelaitosten itse liiketaloudellisin perustein määrittämiä. Liikelaitosten liiketaloudellisesti kannattamattomat toiminnot rahoitettaisiin valtion talousarvion erillismäärärahoilla.

Tämän tarkastuksen aikana tuli esille, että ministeriön, Luotsausliikelaitoksen ja Merenkululaitoksen kesken ollaan selvittämässä, aiheuttaako poikkeusoloihin varautuminen yhteiskunnallisena tehtävänä sellaisia investointitarpeita tai lisäkustannuksia, että ne tulisi eritellä ja ottaa huomioon tulostavoitteita asetettaessa ja talousarvioesitystä laadittaessa.

Merenkulun aluepoliittiset vaikutukset on hallituksen esityksen mukaan otettu uudistuksessa painokkaasti huomioon: toiminnot ovat alueellisia, ja ne kattavat koko maan sekä tukevat hinnoittelultaan ja hinnoitteluperusteiltaan alueiden tasapainoista kehitystä. Perusteluissa on viitattu myös siihen, että talouspoliittinen ministerivaliokunta edellytti 12.8.2003, että liikenne- ja viestintäministeriö huolehtii tulosohjaus- ja liikelaitosohjausprosesseilla siitä, että Merenkululaitoksen ja perustettavien liikelaitosten toimintojen, erityisesti jäänmurtajien, alueellistamismahdollisuudet selvi-

---

<sup>31</sup> Väylämaksun ylikatteellisuuden poistaminen on kirjattu pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan. Vuoden 2008 alusta lukien väylämaksuja alennettiin keskimäärin 10 % ja vuoden 2009 alusta edelleen keskimäärin 1,6 %.

tetään ja että valittavat ratkaisut saatetaan etukäteen alueellisen koordinaation työryhmän käsittelyyn<sup>32</sup>.

Hallituksen esityksen mukaan väylämaksulaki on rakennettu alueellisen tasapuolisuuden periaatteelle eikä uudistuksella kajota tähän lakiin. Myöskään yhteysalusliikenteen perusteisiin uudistus ei kohdistu. Näillä asioilla on esityksen mukaan vahva aluepolitiikan tavoitteita tukeva vaikutus.

Kilpailuvirasto katsoi lausunnossaan liikenne- ja viestintäministeriölle 7.5.2003 luonnoksesta hallituksen esitykseksi merenkulkulaitosuudistukseksi muun muassa, että uudistuksessa olisi vielä syytä perusteellisesti selvittää, missä määrin perustettaviin liikelaitoksiin siirrettävät toiminnot ovat siinä mielessä kaupallisia, että ne soveltuvat liiketaloudellisiin perustein kilpailuympäristöön organisoitaviksi. Esimerkiksi liiketaloudellisesti kannattamattomien valtion suoraan rahoittamien toimintojen osuus liikelaitosten toiminnoista olisi suuri.

Kilpailuvirasto piti todennäköisenä sitä, että tosiasiallisesti Merenkulkulaitoksen liikelaitostamisen seurauksena markkinoille ainakin aluksi syntyisi monopoliasemassa tai määräävässä markkina-asemassa olevia elinkeinonharjoittajia ja että perustettavien liikelaitosten kanssa kilpailevaa tarjontaa syntyisi hitaasti ja epätasaisesti. Luotsauksessa kilpailutekijöinä olisivat edelleen ainoastaan linjaluotsinkirjat ja luotsinkäyttövapautukset. Kilpailuvirasto katsoi, että tavoiteltavien tehokkuusetujen saavuttamiseksi erityistä huomiota Merenkulkulaitoksen uudistamisessa tulisivat kiinnittää kilpailua synnyttävien ja edistävien tekijöiden luomiseen sekä kilpailun tosiasialliseen syntyymiseen markkinoille.

Kilpailuviraston mukaan uudistus parantaisi kustannusten ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja estäisi ristiinsubventointia. Taloudellisesti kannattamattomat toiminnot rahoitettaisiin erillisellä valtion määrärahalta, eikä kauppamerenkulun maksuilla enää myöskään voitaisi rahoittaa Merenkulkulaitoksen viranomaistoimintoja. Kuitenkin väylämaksuilla edelleen katettaisiin Varustamoliikelaitoksen ja mahdollisten muiden palveluntuottajien jäänmurron ja väylänpidon kustannukset ja toisaalta Merenkulkulaitoksen omana työnään tekemän väylänpidon kustannukset. Kilpailuvirasto katsoi, että kilpailun avaamisen ja säännellyn hinnoittelun yhteensopivuus uudistuksen toteuttamisen jälkeen kaipaaisi vielä tarkempaa pohdintaa.

Merenkulkulaitoksen organisaatiouudistuksen seurantatyöryhmän tehtävänä oli edistää, tukea ja seurata merenkulkulaitosuudistuksen uuden organisaatio- ja ohjausrakenteen käytäntöjen, tilaamisen menettelyjen ja rakenteiden sekä palvelujen ostojen käytäntöjä. Tarkoituksena oli, että seu-

---

<sup>32</sup> HE 38/2003 vp., luku 4.6.



rantatyöryhmä luo edellytyksiä erityisesti sellaiselle tilauskäytäntöjen kehittämismallille, joka sekä tukee palvelujen taloudellista hankintaa että lisää toimialan kilpailua ja parantaa Merenkululaitoksen toimintaedellytyksiä.

Seurantatyöryhmä katsoi, että Merenkululaitoksessa oli viime vuosina tehty systemaattista työtä markkinoiden kehittämiseksi ja kilpailun avaamiseksi.<sup>33</sup> Seurantatyöryhmä antoi 2.10.2006 jatkokehitystä varten muun muassa seuraavat suositukset:

- Markkinoiden ja tilaamisen menettelyiden kehittämistä jatketaan systemaattisesti. Erityistä huomiota tulee jatkossa kiinnittää jäänmurren ja yhteysalusliikenteen palveluiden hankintaan. Työssä on panostettava yhteistoimintaan markkinatoimijoiden kanssa. Lisäksi seurantatyöryhmä näkee, että yhteistyötä tilaajaorganisaatioiden (Tiehallinto, Ratahallintokeskus) kesken on syytä kehittää.
- Omistajaohjaukseen kehitetään merenkulun osalta eriyttämällä se selkeämmin merenkulun tilaajaohjauksesta. Täten saavutetaan entistä parempi läpinäkyvyys omistajaohjauksessa. Tilaaja-tuottajamallin kehittämistä ei osaltaan helpota sellainen käytäntö, jossa sekä palveluiden tilaajan että palveluiden merkittävän tuottajan omistajaohjaus on pitkälti samoissa käsissä.
- Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee seuraavaan hallitusohjelmaan selkeän kannanoton Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämiseksi, poikkeuksena sisäisen tuotannon merikarttatuotanto.
- Kehittämistoimenpiteitä toteutettaessa kiinnitetään huomiota hyvän henkilöstöpolitiikan noudattamiseen niiden linjausten pohjalta, jotka on esitetty valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteessa.

Erityisesti jäänmureksissa markkinat eivät tarkastuksen päätyttyä elokuuhun 2009 mennessä ole kehittyneet eikä kilpailua ole saatu avattua. Tämä johtuu siitä, että vapaata jäänmurtokalustoa puuttuu lähialueilla ja siitä, ettei ole löydetty sopivaa kilpailuttamismallia. Jäänmurto on kilpailutettu kokonaisuutena. Merialueittainen kilpailuttaminen olisi todennäköisesti edesauttanut useampien tarjoajien mukaantuloa.

Merenkulun omistajaohjaus oli eriytetty ennen seurantatyöryhmän raporttia tilaajaohjauksesta, vaikkakin molemmat ovat liikenne- ja viestintäministeriössä, mutta eri osastoilla, (Ks. myös luku 3.3.1.). Organisaatiomuutoksissa on noudatettu ns. hyvää henkilöstöpolitiikkaa välttämällä irtisanomisia, mutta niiltä ei kuitenkaan kokonaan ole vältytty.

---

<sup>33</sup> Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksen seurantatyöryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 48/2006.

Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa tasapuolisten toimintaedellytysten takaamista markkinoiden jokaiselle toimijalle yhtiö- tai omistajamuodosta riippumatta. Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta tärkeitä tekijöitä ovat julkisyhteisöjen yksiköiden toimintaan liittyvät kilpailuedut ja -haitat suhteessa yrityksiin. Kilpailuneutraliteetti ei ole Merenkululaitosuudistuksessa toistaiseksi toteutunut liikelaitosmallin ominaisuuksien, konkursisuojaajan ja muista yrityksistä poikkeavan verokohtelun vuoksi.

Toiminnan tehokkuus on parantunut liikelaitostamisen jälkeen varustamotoinnoissa. Jäänmurron kustannukset ovat alentuneet liikelaitostamisen jälkeen. Tosin leudot talvet ovat tekijä, jonka vaikutukset kaipaivat lähempää tarkastelua. Offshore-liiketoiminta, joka on mahdollistanut jäänmurron alhaisemman hintatason, on vuonna 2008 ja alkuvuonna 2009 ollut heikosti kannattavaa maailmanlaajuisen finanssikriisin ja öljyn hinnan laskemisen takia. Liiketoiminnan riskejä on tarkasteltava uudessa valossa.

Luotsaustoiminnan kustannustehokkuus on liikelaitosaikana pysynyt kutakuinkin samalla tasolla kuin se oli Merenkululaitoksen aikana (ks. luku 3.4.12, taulukko 7). Valtioneuvoston asetuksella määrätyt luotsaustaksat ovat olleet samat vuodesta 1999 lähtien. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Luotsausliikelaitos painottaa sitä, että luotsien lukumäärä on vähentynyt vuoden 2004 alusta lähtien kolmellakymmenellä eli noin 14 %:lla, vaikka liikennemäärät ovat kasvaneet vuosina 2004–2008. Toisaalta Merenkululaitoksen ja Luotsausliikelaitoksen välinen luotsinvälityssopimus VTS:n (Vessel Traffic Service) kautta päättyi vuoden 2006 lopussa. Koska Merenkululaitos ei jatkanut kyseistä sopimusta, liikelaitos joutui järjestämään erillisen luotsinvälitystoiminnan, joka työllistää noin 20 henkilöä. Liikelaitoksen mukaan VTS:n ja luotsauksen yhdistämisellä saataisiin huomattavia kustannussäästöjä kummassakin toiminnossa ja parannettaisiin yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä alennettaisiin meriliikenteen logistisia kustannuksia.

Väylanhoidon kilpailuttaminen ei ole ollut riittävän nopeata, mikä johdetaan osin Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämisen viivästyimisestä.

Ympäristökeskukset ja Merentutkimuslaitos ovat ostaneet alusten hoitopalveluita Varustamoliikelaitokselta, mutta sittemmin liikelaitos on kannattavuussyistä lähes kokonaan luopunut tästä toiminnasta.

Uusia jäänmurtajia Varustamoliikelaitos ei ole toistaiseksi hankkinut. Tulouttamisen jälkeen pääomia ei ole kertynytkään tätä varten. Suunnitteilla on uuden aluksen hankinta jäänmurtaja Voiman korvaamiseksi. Vanhin jäänmurtajista, Apu, on myyty. Luotsausliikelaitos on sen sijaan investoinut muun muassa luotsiveneisiin, ja vuoden 2008 tilinpäätöksen

mukaan tulevien vuosien alushankintoja voidaan vähentää vuoden 2008 tasosta.

Tielaitosuudistuksessa oli seuranta järjestetty neljän vuoden siirtymäajan<sup>34</sup> raportointina liikennevaliokunnalle vuosittain, kun taas merenkululaitosuudistuksessa se oli jätetty seurantatyöryhmän työn varaan. Seurantatyöryhmän työ päättyi kaksi vuotta liikelaitostamisen jälkeen. Eduskunta ryhtyi käsittelemään valtioneuvoston selontekoa tielaitosuudistuksesta toukokuussa 2005 ja hyväksyi sen saman vuoden lokakuussa 2005 eli lähes viisi vuotta liikelaitostamisesta.

### 3.3 Liikenne- ja omistajapoliittiset tavoitteet

Liikenne 2030<sup>35</sup> -tavoitteissa painotetaan muun muassa sitä, että suomalaisen kauppalaivaston kilpailuedellytykset tulee turvata merikuljetusten toimivuuden ja turvallisuuden vuoksi.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa<sup>36</sup> todetaan, että meripolitiikan tavoitteena on turvata Suomen kauppalaivaston myönteinen kehitys, suomalaisten merenkulkijoiden työllisyys ja huoltovarmuus ja että hallitus varmistaa satamien liikenteellisen saatavuuden ja arvioi vesiväylien rakentamisen tarpeellisuutta osana maan logistista järjestelmää.

Vesiliikenne on osa Suomen liikennejärjestelmää ja liikennepolitiikan toteuttamista. Liikennepolitiikan yleisenä päämääränä on huolehtia kansalaisten hyvinvoinnista ja elinkeinoelämän kilpailukyyn parantamisesta turvaamalla laadukkaat liikkumismahdollisuudet ja toimivat kuljetusmarkkinat tasapainoisesti eri alueilla ja eri väestöryhmille.<sup>37</sup>

Liikenne- ja viestintäministeriön lähtökohta liikelaitosten ohjauksessa on määritelty seuraavasti: "Valtion liikelaitokset ovat julkista tehtävää toteuttavia liiketoimintaorganisaatioita, joiden omistaja-arvo muodostuu julkisesta ja taloudellisesta arvosta. Julkisella arvolla tarkoitetaan kustannustehokkaasti tuotettua yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Kun liikelaitokset menestyvät liiketoiminnassaan, ne tarjoavat kilpailukykyiset ja tasokkaat liikenne- ja viestintäpalvelut elinkeinoelämälle, yhteiskunnalle ja kansalaisille. Valtion omistajuudella ei aseteta liiketoiminnan kannalta ris-

---

<sup>34</sup> VNS 3/2005.

<sup>35</sup> *Liikenne 2030. Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 1/2007. 20.3.2007.*

<sup>36</sup> 19.4.2007.

<sup>37</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012.*

tiriitaisia tavoitteita. Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa omistajana hallinnonalan liiketoimintaorganisaatioiden mahdollisuuksia kehittyä ja luoda lisäarvoa. Ministeriö edellyttää liikelaitoksiltaan kannattavuutta niin, että ne pystyvät investoimaan strategiseen kasvuun säilyttäen rahoitusrakenneensa terveenä sekä täyttävät tulos- ja voitonjakotavoitteet. Ministeriön tavoitteena on pitkäjänteinen, tasaisesti kasvava tulos. Voitonjakotavoite on noin 50 % liikelaitosten tuloksesta. Voitontuloutusta tarkastellaan kuitenkin aina liikelaitoskohtaisesti. Lainsäädännön asettamista velvollisuuksista huolehditaan esimerkillisen hyvin. Liikelaitoksissa noudatetaan aktiivista henkilöstöpolitiikkaa. Toiminta on ympäristön kannalta vastuullista.”<sup>38</sup>

### 3.3.1 Liikenne- ja viestintäministeriön ohjaus

Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa sekä tilaajaa, Merenkululaitosta, että tuottajaa, Varustamoliikelaitosta. Merenkululaitoksen tilaajaohjaus on liikenne- ja viestintäministeriössä erillään liikelaitosten omistajaohjauksesta. Merenkululaitoksen tulosohjaus on liikennepolitiikan osastolla. Liikelaitosten omistajaohjauksesta vastaa yleinen osasto.

Asiat kuuluvat samalle henkilölle vasta aivan ministeriön ylätasolla. Ministeriön kansliapäällikkö on tarkastuksessa todennut, että hänellä on järjestelmästä johtuva jääviysoongelma. Hän katsoi tilanteen kokonaisuutena helpottuneen suuresti, kun yhtiöiden omistajaohjaus siirrettiin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikköön.

Tarkastuksen aikana Merenkululaitoksessa tuli esille mielipide, että tilaajaviranomaisen (Merenkululaitoksen) ja palveluja tuottavien liikelaitosten, erityisesti Varustamoliikelaitoksen, ohjauksen tulisi olla nykyistä selkeämmin erillään.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö pitää ohjaustehtävän sijoittamista hallinnonalan ministeriöön erittäin perusteltuna ensinnäkin, koska sekä tarkastetut liikelaitokset että Merenkululaitos toteuttavat liikennepolitiikkaa ja toiseksi, koska näiden liikelaitosten toimialoilla markkinat ovat vielä heikosti kehittyneet, joten niiden ohjaus sopii parhaiten ko. ministeriön vastuulle. Valtiovarainministeriö päätelee yhtiöittämislakiluonnoksien perusteella, että liikenne- ja viestintäministeriön nykyisillä liikelaitoksilla olisi osakeyhtiöinäkin yhteiskunnallista merkitystä, minkä takia liikenne- ja viestintäministeriö esittää osakeyhtiöt omaan hallinnointiinsa eikä siirrettäväksi valtioneuvoston

---

<sup>38</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012.*

kanslian alaisen omistajaohjausyksikön vastuulle. Vaihtoehtona olevan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikön vastuulla on sellaisten markkinoilla toimivien yhtiöiden ohjaus, joilla ei ole strategista tehtävää valtion näkökulmasta.

Kummankin liikelaitoksen hallituksessa on liikenne- ja viestintäministeriön valitsema virkamiesjäsen. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö sanoo, että hallituksen virkamiesjäsen on liikenne- ja viestintäministeriön liikelaitoksissa corporate governance -käytännön mukaisesti valittu hallituksen varapuheenjohtajaksi ja että tosiasiallisesti hänen asemansa voi olla erityinen suhteessa valtio-omistajaan nähden, vaikka oikeudellisesti hallitusjäsenyys on henkilökohtainen. Palautteen mukaan virkamiesjäsen on riippumattomuusnäkökulmasta selkeästi omistajasta eli valtiosta riippuvainen hallituksen jäsen ja käytännössä merkittävä osa omistajaohjauksesta toteutuu virkamiesjäsenen kautta. Ministeriön mukaan se, että virkamiesjäsenellä olisi erityinen valvontatehtävä liikelaitoksen hallituksessa, edellyttäisi kuitenkin erillistä toimivaltasäännöstä, jota ei ole.

Liikennepoliittiset strategiat ja linjaukset muodostavat sateenvarjon, jonka alla ovat omistajapoliittiset linjaukset. Haastatteluissa ministeriössä tuli esille, että käytännössä ylätason konkretisointi alemmalle tasolle (liikennepoliittikka > omistajastrategia liikelaitoksille) ei ole helppoa, mutta siitä käydään keskustelua ja se on kehittymässä. Vakiintunutta tapaa laatia omistajastrategisia linjauksia ei ole olemassa. Omistajastrategiset linjaukset ja eduskunnan sekä ohjaavan ministeriön asettamat tavoitteet eivät välttämättä kohtaa kuten niiden pitäisi. Molempien liikelaitosten omistajastrategiat (Varustamoliikelaitoksella vasta omistajastrateginen selvitys) sisältävät toimialan ja liiketoimintastrategian kuvauksen, taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavien tekijöiden laajahkon analysoinnin, omistajapoliittiset tavoitteet ja kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet sekä Varustamoliikelaitoksella myös kilpailuympäristön laajan kuvauksen ja analysoinnin.

Luotsausliikelaitoksen 8.6.2007 vahvistetun omistajastrategian mukaan voitontuloutuksen tulee vuositasolla olla vähintään yhteisöveron suuruinen.<sup>39</sup>

Liikenne- ja viestintäministeriö on keväällä 2007 uudistanut vuotuista omistajaohjauskäytäntöä ja siirtynyt liikelaitosten ohjauksessa lähemmäs niitä käytäntöjä, joita sovelletaan valtionyhtiöissä ja -osakkuusyhtiöissä. Vuosittaisissa "yhtiökokouksissa" on siirrytty tilinpäätöskokousten menet-

---

<sup>39</sup> *Yhteisöveron suuruus vuonna 2007 oli 26 prosenttia. Yhteisöveron lisäksi osakeyhtiöt maksavat yleensä osinkoja.*

telyyn. Kokouksissa käsitellään soveltuvin osin samat asiat, jotka kuuluu käsitellä osakeyhtiöiden yhtiökokouksissa.

Normaalitilanteissa liikenne- ja viestintäministeriö käyttää vuoden kuussa liikelaitosten muodollista ohjausvaltaa seuraavasti (taulukko 1):

**TAULUKKO 1. Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksen vuosikalenteri.**<sup>40</sup>

Kuukausi	Asia	Vastuu liikelaitoksen puolelta	Omistaja-ohjauksen päättäjäelin
Tammikuu	Liikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteista sekä tulos- ja tuloutustavoitteesta päättäminen ministeriössä	-	VN RV <sup>41</sup>
Huhtikuu	"Yhtiökokous" ministeriössä	Hallitus ja johto	LVM
Huhtikuu	Tilinpäätöksen vahvistaminen ja voitontuloutuksesta päättäminen valtioneuvostossa	-	VN yleisistunto/RV
Huhtikuu	Liikelaitoksen hallitustarkastus sekä tarvittaessa hallituksen nimittäminen	-	LVM
Toukokuu	Liikelaitoksen ehdotus valtion talousarvioon, esittely ministeriössä	Johto	Talousarvio
Marraskuu	Tulosneuvottelu ministeriössä	Hallituksen puheenjohtaja	LVM
Joulukuu	Yhtiön TRS ministeriöön tammikuun päätöksen valmistelun pohjaksi	Johto ja hallitus	LVM

Ministeriö asettaa tammikuussa eduskunnan hyväksymiä palvelu- ja toimintatavoitteita tarkempia tavoitteita tai lisätavoitteita. Ne voivat liittyä esimerkiksi kustannustason sopeuttamiseen, odotusaikoihin tai ulkoiseen raportointiin. Ministeriön päätösmuistiossa viitataan liikelaitoksesta tulleeseen ehdotukseen, joka sisältää toiminta- ja taloudelliset tavoitteet ja muut taloudelliset laskelmat. Ennen ministeriön päätöstä asia on ollut

<sup>40</sup> *Omistajaohjauksen periaatteita liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2007.*

<sup>41</sup> *Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta.*

valmistavasti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä ministeriön ohjaavan virkamiehen muistion pohjalta.

Tilinpäätöskokouksessa valmistellaan kansliapäällikön johdolla valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvaa liikelaitoksen tilinpäätöksen varsinaista vahvistamista. Kokouksessa liikelaitos esittelee edellisen vuoden toimintansa, tilinpäätöksen, voitonjakoehdotuksen ja tulevaisuuden näkymät.

Tulosneuvottelussa käsitellään liikelaitoksen strategisia linjoja ja seuraavan vuoden sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita. Tarkastuksen aikana sekä Luotsausliikelaitoksesta että Varustamoliikelaitoksesta tuotiin esille, että toistaiseksi keskustelujen yhteys liikelaitoksen sisäiseen strategiatyöhön ei ole ollut kovin selvä. Tulosneuvottelu käydään liikelaitoksen hallituksen puheenjohtajan kanssa. Aiemmin se käytiin liikelaitoksen toimitusjohtajan kanssa, ja joskus siihen osallistui myös talousjohtaja. Alkuvuosina oli vuosittain kaksi tulosneuvottelua.

Kun uudella liikelaitoslaila valtaa ja vastuuta on siirretty liikelaitoksen hallitukselle, on tarkastuksen perusteella asianmukaista, että sitä vaaditaan tällä tavalla hallituksen puheenjohtajalta; on pystyttävä keskustelemaan strategisista asioista ja tavoitteista ministeriön kanssa. Toimitusjohtajien kanssa keskusteltaessa ministeriössä saatettiin uppoutua liikaa operatiivisiin asioihin, vaikka ne eivät kuulu ministeriölle. Ministeriön tulee ohjata strategisella tasolla, ja hallituksen puheenjohtajan kanssa käytävässä keskustelussa lähestymistaso on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan oikea.

Tulosneuvottelussa käydään tavallaan liikelaitoksen budjetin lähetekestustelu siitä, millaisia erikoistoiveita tai strategisia linjauksia omistajalla on seuraavan vuoden hankkeisiin tai budjettiin. Ne voidaan ottaa huomioon liikelaitoksen taloussuunnittelussa, kun liikelaitokset hyväksyvät omat budjettinsa marras-joulukuussa. Tulosneuvottelu on oikeastaan valmistava kokous, jossa keskustellaan ja todetaan millaisia ajatuksia ministeriöllä on ollut palvelu- ja toimintatavoitteista. Liikelaitokset reagoivat tähän keskusteluun lähettämällä kirjallisen ehdotuksen tavoitteiksi sekä tulos- ja rahoitussuunnitelman (TRS) vuoden vaihteeseen mennessä. Ministeriö ottaa ne huomioon päättäessään tavoitteista.

Tulosneuvottelussa käsitellään myös tärkeimpiä hallitustyöskentelyn ajankohtaisia asioita. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että hallituksen rooli omistajaohjauksen välineenä ja instrumenttina on kaikkein tärkein. Kun on hyvä hallitus, omistaja voi tavallaan nukkua yönsä rauhassa ja ottaa oikealla tavalla huomioon sitoumuksia ja linjauksia.

Toisinaan liikenne- ja viestintäministeriössä on tullut eteen ongelmia siinä, miten tulkita liikelaitoslakia esimerkiksi tulostavoitteiden tai tuloustavoitteiden asettamisprosessissa. Ratkaisua näihin tulkintaongelmiin

on ollut vaikea saada mistään, ja omistajaohjaajat kokevat jäävänsä tällaisten asioiden kanssa yksin. Valtiovarainministeriössäkin on hallinnonkehittämisosastolla ja budjettiosastolla saattanut olla erilaisia liikelaitoslain tulkintoja. Muun muassa lain tulkintaongelmien käsittelyn helpottamiseksi esitettiin yhtenä vaihtoehtona, että liikelaitosten ohjaavista ministeriöistä muodostettaisiin liikelaitosten omistajaohjauksen johtoryhmä. Esimerkkinä nähtiin valtionyhtiöiden johtoryhmä, joka toimi kesästä 2004 alkaen, kunnes uusi omistajaohjausyksikkö käynnistyi toukokuussa 2007. Ryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö.

Liikenne- ja viestintäministeriössä liikelaitosten ohjauksesta vastaavassa virkamiehistössä on ollut huomattavaa vaihtuvuutta liikelaitosten elinkaaren aikana, ja myös ministeriön organisaatio on muuttunut.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettamat Luotsausliikelaitoksen palvelutasotavoitteet, kuten luotsauksen odotusaikatavoite, ovat mitattavia, konkreettisia ja keskeisiä, vaikkakin lisätavoitteita, kuten palvelujen kehittämistavoitteita, olisi ministeriö voinut asettaa. Molemmille liikelaitoksille olisi voitu toimialan esittämien näkemysten perusteella asettaa turvallisuuteen ja ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita.

Varustamoliikelaitoksen palvelutasotavoitteet määräytyvät Merenkululaitoksen kanssa tehtyjen sopimusten kautta. Liikenne- ja viestintäministeriön asettamat täydentävät tavoitteet koskevat lähinnä liiketoiminnan kehittämistä, kustannustason sopeuttamista ja raportoinnin avoimuutta.

Varustamoliikelaitoksesta tuotiin esille näkemyksiä, joiden mukaan Merenkululaitoksen johtokunnan aseman<sup>42</sup> tulisi olla selvempi virkamiesjohtoon nähden. Lisäksi korostettiin johtokunnan jäsenten riippumattomuuden tärkeyttä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö mainitsee, että muun muassa kertomusluonnoksessa esitetyistä syistä sen hallinnonalalla on luovuttu virastojen johtoorganisaatioista. Liikenne- ja viestintäministeriön palautteen mukaan vastuita on tarkoitus selkeyttää virastouudistuksen yhteydessä.

Luotsausliikelaitoksen toiminnan alkuvuosina olivat ministeriöstä liikelaitokseen yhteydessä myös muut virkamiehet kuin omistajaohjaaja. Tämä aiheutti hämmennystä Luotsausliikelaitoksen johdossa, koska se ei tiennyt, millä mandaatilla ministeriön edustaja kulloinkin toimi. Omistajaohjaus ja regulaatio tahtoivat mennä sekaisin. Etenkin ensimmäinen vuosi oli ohjauksen kannalta epäselvää aikaa. Myös ministeriön organisaatiouudis-

---

<sup>42</sup> *Asetus Merenkululaitoksesta (1249/1997).*



tuksen vuoksi oli vastaavanlaisia epäselvyyksiä. Ohjattava olisi kaivannut tietoa valta- ja vastuusuhteista ministeriössä.

Liikelaitos lähettää osavuositarkastukset ministeriön liiketoimintayksiköön omistajaohjauksesta vastaavalle virkamiehelle. Nykyinen, vakiintumassa oleva ohjauksetäytäntö on Luotsausliikelaitoksen johdon mielestä toimiva. Liikelaitos näkee muun muassa oikeaksi asioida vain omistajaohjauksesta hoitavien henkilöiden kautta. Mikäli ministeriön muut osastot haluavat esimerkiksi taloudellisia selvityksiä, niin sellaiset toivotaan pyydetävän omistajaohjauksyksikön kautta. Omistajaohjaus harkitsisi, voidaanko selvityksiä antaa neuvoteltuaan ensin liikelaitoksen johdon kanssa.

Alkuvuosina esimerkiksi toiminta- ja taloussuunnitelmasta, tulos- ja rahoitussuunnitelmasta tai talousarvioehdotusaineistosta tehtiin useita versioita eri osastoja varten. Jälkeenpäin saattoi törmätä näihin eri versioihin, joita eri osastot olivat pyytäneet. Esimerkiksi talousosastoa varten oli saatettu valmistella talousarvioehdotus, joka ei sitten ollut mennytkään varsinaiseen talousarvioesitykseen vaan joka oli ollut vain valmisteluasiakirja.

### 3.4 Luotsausliikelaitos

Liikelaitoksen perustamisen yhteydessä arvioitiin<sup>43</sup>, että valtakunnallinen liikelaitos tekisi mahdolliseksi kehittää ja ohjata palvelutuotantoa tehokkaammin ja yhtenäiseksi sekä järjestää tukitoiminnot. Tuolloin arvioitiin myös, että Luotsausliikelaitoksen henkilöstömäärä vähenee lähivuosina luonnollisen poistuman ja toiminnan tehostumisen seurauksena. Liikelaitostamisen henkilöstövaikutuksia arvioitiin niin, että toimintaa kehittämällä silloinen luotsausmäärä voidaan suorittaa hieman pienemmällä henkilökunnalla.

Luotsausliikelaitoksen perustamisen yhteydessä luotsaustoiminta rannikolla (merellä) oli kannattavaa. Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2002 kustannusvastaavuus oli 104 %. Saimaan alueella luotsaus on ollut aina alikatteellista, mikä on johtunut ja johtuu siitä, että luotsaustaksa on rannikon taksaa alhaisempi ja että talvella on noin kolmen kuukauden mittainen liikennekatkos. Alikatteellinen toiminta korvataan liikelaitokselle valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta.

Vuoden 2004 talousarvioesityksessä (luvun 31.34 perustelut) arvioitiin alustavasti, että Luotsausliikelaitoksen hallintaan siirtyä omaisuutta 19,5 miljoonan euron arvosta. Arvoksi tarkentui 20,3 miljoonaa euroa. Siirret-

---

<sup>43</sup> HE 38/2003 vp.

tävistä valtion omaisuudesta merkittiin peruspääomaksi 2,0 miljoonaa euroa ja muuksi omaksi pääomaksi noin 8,9 miljoonaa euroa. Pitkäaikaiseksi vieraaksi pääomaksi lainaehdoin merkittiin 6,7 miljoonaa euroa ja lyhytaikaiseksi vieraaksi pääomaksi 2,7 miljoonaa euroa.



**KUVIO 4. Luotsausliikelaitoksen organisaatio 1.12.2007 alkaen (Lähde: Luotsausliikelaitos).**

Henkilöstön lukumäärä vuoden 2008 lopussa oli 401 (404 vuoden 2007 lopussa), kun se vuoden 2004 lopussa oli 395<sup>44</sup>. Liikelaitoksen ilmoituksen mukaan kokonaistyöntekijämäärä oli 379 vuoden 2009 kesäkuussa. Toimitusjohtajan tehtäviä on hoitanut sama henkilö liikelaitoksen toiminnan alkamisesta lähtien.

### 3.4.1 Tulos- ja omistajaohjaus käytännössä

Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut Luotsausliikelaitoksen omistajaohjausstrategian, joka on päivätty 8.6.2007. Strategia-asiakirjat ovat johtamisjärjestelmän viitekehys. Omistajastrateginen selvitys ja liikelaitoksen oma strategiatyö eivät kohtaa toisiaan. Omistajastrateginen selvitys on laadittu konsulttityönä kertaluonteisesti. Liikelaitoksen oma strategiatyö on vuosittaista, hankesalkku päivitetään strategiatyön yhteydessä ja strate-

<sup>44</sup> Hallituksen esityksen 38/2003 vp. mukaan Luotsausliikelaitokseen siirtyisi sen perustamisajankohtana arviolta 390 henkilöä, joista luotseja 207, kutterinhoitajia 137 ja muita 46 (luku 4.4.4).

gia-asiakirjat ovat vuosittain, viimeistään kesäkuussa, hallituksen käsitellyssä. Strategiatyössä käsitellään tulevaisuuden erilaisia visioita, toimintaympäristön tärkeimpiä muutosvoimia, mahdollista kilpailun avautumista, henkilöstön ikääntymistä, alusten teknistä kehitystä, uusia potentiaalisia asiakkaita ja palveluja, kriittisiä menestystekijöitä sekä strategisia tavoitteita ja mittareita.

Laajasti liikelaitoksen toimintaympäristöä käsittelevän omistajastrategi- sen selvityksen pohjalta laaditun omistajastrategian mukaan liikelaitos toteuttaa julkista tehtäväänsä monopolina, kilpailua ei tulla nykyistä laajemmalti avaamaan, eikä liikelaitoksen ensisijainen tarkoitus ole voiton tulouttaminen vaan palvelulla asiakkaita kustannustehokkaasti ja täyttää palvelulle asetetut laatuvaatimukset.

Toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) tehdään syksyllä lokamarraskuussa strategiasuunnitelman pohjalta. Liikelaitoksen hallituksen hyväksymän toiminta- ja taloussuunnitelman ja siihen liittyvän talousarvioehdotuksen pohjalta tavoitteet päätyvät aikanaan valtion talousarvioesitykseen.

Tulosohjauskeskustelujen asialistalla ovat olleet muun muassa edellisen vuoden tavoitteiden toteutuminen, tilinpäätöskommentit ja voitontuloutus, ministeriön vahvistamien kuluvan vuoden tavoitteiden toteutumisenäkymät ja liikelaitoksen strategia. Lisäksi on käyty läpi seuraavan vuoden talousarvioehdotus ja alustavat tavoitteet sekä muita asioita, kuten liikelaitoksen ohjauksen kehittäminen, Saimaan luotsaus, luotsaustaksa ja toiminnan kehittäminen.

Tulosohjausprosessiin liittyviä asioita ovat liikelaitoksessa hoitaneet talousjohtaja, toimitusjohtaja ja hallintojohtaja.

Tavoitteiden asettamiseen ollaan liikelaitoksessa tyytyväisiä: niistä on liikelaitoksen johdon mukaan aina neuvoteltu. Odotusaikatavoitetta pidetään hyvänä. Käytännössä ei liikelaitoksen johdon mukaan odotusaikoja ole juuri tullut, ja vain Saimaan kanavalla niitä on jonkin verran esiintynyt. Saimaalla liikenne on syklistä, mikä johtuu Pietarin kanavista, jotka avataan kaksi kertaa vuorokaudessa. Silloin kaikki alukset tulevat kanavalle eivätkä liikelaitoksen luotsit esimerkiksi ole aina täydessä vahvuudessa odottamassa Venäjän puolella.

Toisaalta Suomen Laivameklariliitto ry on arvostellut Saimaan odotusaikoja (tavoitteena maks. 6 tuntia) liian pitkiksi.

Ministeriön kanssa on liikelaitoksen mukaan toimittu yhteisymmärryksessä eikä ristiriitoja ole ollut.

Tarkastuksen perusteella Luotsausliikelaitoksen tulosohjausprosessin menettelyt ovat hakeneet muotojaan koko liikelaitoksen viiden ensimmäisen toimintavuoden ajan.

### 3.4.2 Palvelu- ja toimintatavoitteiden kehitys vuosina 2004–2008

Talousarvion tavoiteteksti on pysynyt vuosina 2004–2008 lähes samana (taulukko 2). Talousarvion tavoitteen toinen kappale on samasanainen Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin kanssa. Vuodeksi 2004 oli lisäksi asetettu luotsauspalvelujen odotusaikatavoite, joka oli enintään kaksi tuntia. Lukuperustelujen selvitysosassa on virheellisesti sanottu, että tavoiteaika on sama kuin Merenkululaitokselle asetettu.<sup>45</sup>

Vuosiksi 2005–2008 luotsauspalvelujen odotusaika (=palvelutasotavoite) on ollut ministeriön lisätavoitteena. Odotusaikatavoitetta ei ole jaettu alueille tai reiteille, vaan se oli sama kaikilla merialueilla ja Saimaan vesistöalueella. Saimaan odotusaikatavoitetta on pidennetty kahdesta tunnista kuuteen tuntiin vuodesta 2006 alkaen, mutta käytännössä odotusajat eivät liikelaitoksen mukaan kuitenkaan juuri ole pidentyneet.

Vuoden 2007 vuosikertomuksen mukaan liikelaitos jäi palvelutasotavoitteistaan seitsemässä tapauksessa, joka vastaa 0,02 prosenttia kaikista luotsauksista. Vuoden 2008 vuosikertomuksen mukaan tällaisia tapauksia oli 14, joka vastaa 0,04 prosenttia kaikista luotsauksista. Palvelutason alitukset johtuivat vuosikertomusten mukaan liikenteen ruuhkautumisesta ja luotsaushenkilöstön lepoaikasäännösten noudattamisesta, minkä vuoksi palvelu odotusajan puitteissa ei ollut mahdollista.

Valtion tilinpäätöskertomuksissa palvelu- ja toimintatavoitteiden saavuttamisesta on kerrottu vuosilta 2004–2007, sen sijaan vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksessa mainintaa siitä ei ole (taulukko 2).

---

<sup>45</sup> Vuoden 2004 talousarvioesityksen luvun 31.30 (Merenkululaitos) selvitysosien tulostavoitetaulukon mukaan jäänmurtopalvelujen odotusaikatavoite oli enintään 4 tuntia, kuten se oli ollut myös vuodeksi 2003. Vuodeksi 2002 se oli ollut TAE 2004 mukaan 3,3 tuntia.

## TAULUKKO 2. Luotsausliikelaituksen palvelu- ja toimintatavoitteet vuosina 2004–2008<sup>46</sup>.

Vuosi	Talousarvio	LVM:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa
2008	<p>Luotsausliikelaituksen tavoitteena on huolehtia toimialaansa kuuluvien palvelujen tarjonnasta ja kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti.</p> <p>Luotsausliikelaituksen tehtävänä on huolehtia luotsauslain mukaisten luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa säädettyistä luotsaukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista koko maassa luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla. Liikelaitos varautuu hoitamaan tehtäviä myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriö määrää.</p>	<p>Palvelutasotavoitteena on, että luotsauspalvelujen odotusaika saa olla enintään kaksi tuntia merialueilla ja Saimaan alueella kuusi tuntia.</p> <p>Luotsausliikelaitos osallistuu osaltaan ja osoittaa tarvittavat resurssit liikenne- ja viestintäministeriön johdolla tehtävään työhön, jossa kartoitetaan ja analysoidaan EU:n sisämarkkinoille sopivia ratkaisuja liikelaitosmuodossa nykyisin toteuttavien palvelujen järjestämiseksi.</p>	<p>Liikenne- ja viestintäministeriö asetti luotsauspalvelujen saatavuutta koskevaksi palvelutavoitteeksi enintään kahden tunnin odotusaika merialueilla ja kuuden tunnin odotusaika Saimaan alueella. Tavoitteen toteutumistaso oli merialueilla 99,99 % ja Saimaalla 99,94 %.</p>
2007	<p>Sama kuin vuonna 2008.</p>	<p>Palvelutasotavoitteena on, että luotsauspalvelujen odotusaika saa olla enintään kaksi tuntia merialueilla ja Saimaan alueella kuusi tuntia.</p>	<p>Liikenne- ja viestintäministeriö asetti luotsauspalvelujen saatavuutta koskevaksi palvelutavoitteeksi enintään kahden tunnin odotusaika merialueilla ja kuuden tunnin odotusaika Saimaan alueella. Tavoitteen toteutumistaso oli merialueilla 99,99 % ja Saimaalla 99,94 %.</p>

<sup>46</sup> Taulukot 2 ja 3 on laadittu tarkastusvirastossa talousarvioitten, liikenne- ja viestintäministeriön päätösten ja valtion tilinpäätöskertomusten pohjalta.

Vuosi	Talousarvio	LVM:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa
2006	Sama kuin vuonna 2008.	Sama kuin vuonna 2007.	Luotsausliikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteet toteutuivat hyvin. Liikelaitos panosti toiminnan kehittämiseen ja vuoden aikana rakennettiin luotsausseuran toiminnanohjausjärjestelmä ja oma luotsinvälitystoiminto.
2005	Sama kuin vuonna 2008.	Sama kuin vuonna 2007, erona: luotsauspalvelujen odotusaika saa olla enintään kaksi tuntia.	Luotsausliikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteet toteutuivat hyvin. Liikelaitos tarjosi luotsauspalveluja koko maassa. Palvelua tehostettiin käynnistämällä useita toiminnan ja palvelutason kehittämiseen tähtäviä hankkeita. Luotsauspalvelujen saatavuutta koskeva palvelutasotavoite (luotsauspalvelun odotusaika saa olla enintään 2 tuntia) toteutui 99,3 prosenttisesti.
2004	Sama kuin vuonna 2008, lisäksi: luotsauspalvelujen odotusaika saa olla enintään kaksi tuntia.	Vahvistaa Luotsausliikelaitoksen palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet vuodelle sen mukaisina kuin eduskunta on ne hyväksynyt valtion talousarviossa.	Sama kuin vuonna 2005.

Kaikki luotsien tilaukset sekä luotsauksen alkamis- ja loppumisajat kirjataan PilotWeb -toiminnanohjausjärjestelmään. Kaikki odotusajat ovat myös tiedossa. Niistä raportoidaan ja tilastoidaan vain ne, jotka ylittävät palvelutasotavoitteen. Järjestelmästä saa ajettua raportteja myös lyhyemmistä odotusajoista. Luotsi on liikelaitoksen johdon mukaan paikalla sinä kellonaikana, kun hänet on tilattu. Tarkka seuranta odotusajoista voisi liikelaitoksen mukaan antaa väärän kuvan tilanteesta. Jos alus ei luotsauksesta riippumattomista syistä pääsisi eteenpäin, ei odotusajalla ole merkitystä. Jos laivan ei tiedetä saavan laituripaikkaa heti, sitä voi pyytää hidastamaan ja alus säästää samalla myös polttoainetta. Mereltä tulevia aluksia voidaan hidastaa etukäteen myös silloin, kun luotsi ei ole ajallaan. Tilastoissa tämä näkyy siten, ettei odotusaikoja muodostu. Näin ollen tilastot eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa palvelutasosta.

### 3.4.3 Liikevaihdon sekä tulos- ja tuloutustavoitteiden kehitys vuosina 2004–2008

Talousarvioesityksessä alustava tulostavoite on vuosittain vaihdellut 1,8 miljoonaa eurosta 3,2 miljoonaan euroon ja liikenne- ja viestintäministeriön asettama tarkennettu tulostavoite 1,8 miljoonasta eurosta 3,4 miljoonaan euroon. Tarkennettu tavoite on ollut kaksi kertaa pienempi, kaksi kertaa suurempi ja kerran sama kuin talousarvioesityksessä.

Talousarvioesityksen tuloutustavoite on ollut 0,1 miljoonaa euroa vuosina 2004 ja 2005 ja muina vuosina 50 %:iin voitosta, kuitenkin vähintään miljoona euroa. Vuoden 2005 tuloutustavoitteen liikenne- ja viestintäministeriö on tarkentanut (korottanut) miljoonaksi euroksi.

Luotsausliikelaitoksen tuloksista vuosilta 2004–2008 (4,1 milj. euroa, 3,3 milj. euroa, 3,7 milj. euroa, 4,3 milj. euroa ja 2,5 milj. euroa) on tuloutettu valtiolle 29,2 %, 48,4 %, 48,6 %, 51,1 % ja 20,0 %. Tuloutuksen pienentämistä vuodelta 2008 liikenne- ja viestintäministeriö perusteli liikelaitoksen taloudellisella tilanteella ja elvytystarkoituksella, jonka mukaisesti liikelaitos käynnistäisi alusinvestoinnin. Investointia aikaistettaisiin yhden aluksen osalta, ja sen arvo on noin miljoona euroa.

Vuoden 2007 tulosta paransi pääasiassa luotsaustuottojen kasvu. Vuoden 2008 tulokseen vaikutti polttoaineen korkea hinta alkuvuodesta ja yleisen heikon talouskehityksen aiheuttama liikevaihdon lasku loppuvuodesta.

Luotsausmaksujen taso ei ole muuttunut vuodesta 1999. Luotsaustaksasta päätetään valtioneuvoston asetuksella<sup>47</sup>. Liikelaitoksen luotsaustoiminta on arvonlisäverotonta.

---

<sup>47</sup> Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 4 §:n 1 momentti.



**TAULUKKO 3. Luotsausliikelaitoksen tulos- ja tuloutustavoitteet vuosina 2004–2008.**

Vuosi	Talousarvioesitys			LVM:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet		VN:n päätös tuloutuksen määrästä	Raportointi valtion tilinpäätös-kertomuksessa
	Tulos-tavoite*	Liike-vaihto	Tuloutus-tavoite	Tulos-tavoite	Tuloutus-tavoite		
2008	2,5 milj. €	39,8 milj. €	50 % voitosta kuitenkin vähintään 1,0 milj. €	3,1 milj. €	Sama kuin TAE	0,5 milj. €	Maailmantalouden taantuma vähensi loppuvuodesta merikuljetuksia ja siten myös luotsauspalvelujen käyttöä. Luotsausliikelaitoksen liikevaihto pysyi edellisen vuoden tasolla. Liiketulos jäi merkittävästi heikommaksi kuin edellisenä vuonna pysyen kuitenkin voitollisena. Vuodesta 2009 odotetaan taloudellisesti merkittävästi heikompaa.
2007	2,0 milj. €	38,2 milj. €	50 % voitosta, kuitenkin vähintään 1,0 milj. €	1,8 milj. €	Sama kuin TAE	2,2 milj. €	Luotsausliikelaitoksen liikevaihto oli 40,8 milj. euroa. Luotsausliikelaitoksen voitollinen tulos, 4,3 milj. euroa, syntyi pääasiassa luotsaustuotteiden kasvusta. Vuoden 2007 aikana luotsattiin yhteensä 36 446 kertaa, mistä kertyi yhteensä 722 878 luotsattua merimailia.
2006	3,2 milj. €	38,5 milj. €	50 % voitosta, kuitenkin vähintään 1,0 milj. €	2,5 milj. €	Sama kuin TAE	1,8 milj. €	Luotsausliikelaitoksen liikevaihto oli 39,6 milj. euroa. Tilikauden tulos oli 3,7 milj. euroa. Luotsausliikelaitokselle on asetettu voitontuloutustavoite 50 % voitosta, kuitenkin vähintään 1 milj. euroa.
2005	2,2 milj. €	35,2 milj. €	0,1 milj. €	3,4 milj. €	1,0 milj. €	1,6 milj. €	Luotsausliikelaitoksen liikevaihto oli 38,1 milj. euroa. Tilikauden tulos oli 3,3 milj. euroa. Voiton tuloutuksen suuruus oli 1,2 milj. euroa.
2004	1,8 milj. €	34,8 milj. €	noin 0,1 milj. €	1,8 milj. €	Sama kuin TAE	1,2 milj. €	Luotsausliikelaitoksen liikevaihto oli 37,9 milj. euroa. Tilikauden tulos oli 4,1 milj. euroa, mikä ylitti tavoitteen 2,3 miljoonalla eurolla. Tavoitetta parempi liiketoiminnan tulos on tehostuneen toiminnan ja ennakoitua suuremman luotsauskysynnän ansiota. Sijoitetun pääoman tuotto 24,6 prosenttia ylitti arvioidun 13,0 prosenttiyksiköllä.

\* Tulostavoitteessa on otettu huomioon, että luotsaustulot ovat arvonlisäverottomia.

Valtion tilinpäätöskertomuksissa vuosilta 2004–2007 on jossain määrin kerrottu myös Luotsausliikelaitoksen toiminnasta ja sen kehittamisestä eli muustakin kuin tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta (taulukot 2 ja 3). Vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksessa toiminnasta ei kerrota, mikä on asianmukaista, koska tilinpäätöskertomuksessa tulisi nimenomaan kuvata tulostavoitteiden toteutumista.

Vuoden 2008 viimeisen neljänneksen ja tammikuun 2009 luotsauskysynnän perusteella Luotsausliikelaitos ennusti, että vuonna 2009 liikevaihto laskee 10–15 % edellisestä vuodesta. Tähän sopeutuakseen liikelaitos aloitti maaliskuussa 2009 koko henkilöstöä koskevat yhteistoimintaneuvottelut ja päätti huhtikuussa lomautuksista, jotka koskevat noin 200 henkilöä vuoden 2009 aikana. Lomautusajat vaihtelevat kahdesta kahdeksaan viikkoon. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Luotsausliikelaitos täsmentää ennustettaan kesäkuun 2009 tietojen perusteella. Luotsauskysyntä on laskenut noin 23 % vuoden alusta lukien. Liikevaihto tulee jäämään noin 32 miljoonaan euroon talousarviossa esitetyn 41 miljoonan euron sijasta. Palautteen mukaan liikelaitoksessa käynnistettiin toinen yhteistoimintaprosessi kesäkuussa 2009. Se koski Saimaan vesistöaluetta, jossa luotsauskysyntä oli liikennekauden alusta vähentynyt noin 60 %. Saimaan 50 luotsista lomautettiin 25 kahdeksaksi viikoksi.

Oman pääoman tuottoprosentti on Luotsausliikelaitoksen vuosien 2005–2007 vuosikertomuksien mukaan ollut 20,5–21,2. Se oli 31,5 vuonna 2004 ja 11,5 vuonna 2008. Oman pääoman tuottoprosentti kuvaa liikelaitoksen kykyä huolehtia omistajien liikelaitokseen sijoittamista pääomista. Tuottotasovaatimus määräytyy pitkälti omistajien asettamien tavoitteiden mukaisesti, näihin tavoitteisiin sijoituksen riskisyys osaltaan vaikuttaa. Tuottotason alaraja määritellään yleensä markkinoilta saatavan riskittömän sijoituksen tuoton perusteella.

Vuosina 2005–2007 sijoitetun pääoman tuottoprosentti oli 18,3–20,3. Se oli 24,6 vuonna 2004 ja 11,4 vuonna 2008. Tällä mittarilla arvioiden liikelaitoksen kannattavuus on ollut hyvä koko sen olemassaolon ajan lukuun ottamatta vuotta 2008, jolloin se oli tyydyttävällä tasolla. Tunnusluku mittaa suhteellista kannattavuutta eli sitä tuottoa, joka on saatu liikelaitokseen sijoitetulle korkoa tai muuta tuottoa vaativalle pääomalle. Sijoitettuun pääomaan kuuluvat omat varat ja korolliset velat.

Luotsausliikelaitoksen omistajastrategian mukaan markkinaperusteinen oman pääoman tuottovaade on kuusi prosenttia ja sijoitetun pääoman tuottovaade 5,9 %. Strategian mukaan tuottolukuihin vaikuttaa vuositasolla yleinen korkotason kehitys ja mahdolliset muutokset riskiprofiilissa.

Taulukossa 4 on esitetty vuosien 2004–2008 talousarvioesitysten luku-perustelujen selvitysosiin tuloina valtion talousarvioon otetut valtion lainan korot, lainan lyhennykset sekä edellisen vuoden voiton tuloutus.

**TAULUKKO 4. Arvio luotsausliikelaitoksen tuloutuksista tulomomenteille (milj. €) vuosina 2004–2008.**

Vuosi	Valtion lainan korko	Valtion lainan lyhennys	Edellisen vuoden voiton tuloutus
2008	0,03	0,4	1,0
2007	0,1	0,4	1,2
2006	0,09	0,4	1,0
2005	0,25	0,45	0,1
2004	0,25	0,45	-

Toteutunut voiton tuloutuksen määrä on ollut suurempi kuin arvioitu, ja se on vaihdellut välillä 1,2–2,2 milj. euroa (katso taulukko 3).

### 3.4.4 Investoinnit ja lainanotto vuosina 2004–2008

**TAULUKKO 5. Luotsausliikelaitoksen investointien enimmäismäärä, investointivaltuus ja lainanotto vuosina 2004–2008.<sup>48</sup>**

Talousarvio			
Vuosi	Investointien enimmäismäärä	Investointeja koskevia sitoumuksia, joista saa aiheutua menoja seuraavina vuosina enintään	Valtion liikelaitoksista annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua lainaa enintään
2008	6,0 milj. euroa	8,0 milj. euroa	4,0 milj. euroa
2007	4,0 milj. euroa	7,0 milj. euroa	4,0 milj. euroa
2006	4,0 milj. euroa	4,0 milj. euroa	4,0 milj. euroa
2005	2,0 milj. euroa	2,0 milj. euroa	2,0 milj. euroa
2004	4,0 milj. euroa	2,0 milj. euroa	10,0 milj. euroa

Toteutuneiden investointien määrä on yleensä ollut vuosittain jonkin verran talousarvion enimmäismäärää pienempi. Vuonna 2005 se oli sama kuin enimmäismäärä. Vuosina 2004 ja 2008 se oli noin 2 miljoonaa euroa vähemmän kuin enimmäismäärä. Vuonna 2007 investointien määrä oli 3,3

<sup>48</sup> *Valtion talousarvioesitykset vuosille 2004–2008.*

miljoonaa euroa (3,2 milj. euroa vuonna 2006), joka vastasi 8,2 prosenttia liikevaihdosta. Investoinnit tehtiin tulo-rahoituksella, ja ne kohdistuivat pääasiassa aluksiin.

Investointisitoumuksia on tehty vuosittain 0,7–4,0 miljoonan euron arvosta.

Lainanottovaltuutta ei ole käytetty vuosina 2004–2007. Pitkäaikaista lainaa oli vuoden 2007 alussa 0,9 miljoonaa euroa ja lopussa 0,5 miljoonaa euroa. Liikelaitoksella ei ole valtion lainan lisäksi muuta pitkäaikaista velkaa. Vuonna 2008 omavaraisuusaste oli 77,5 prosenttia (76,2 % vuonna 2007 ja 72,1 % vuonna 2006).

Vuosina 2004–2008 liikelaitoksen esityksiin investointien, investointivaltuuksien ja lainanoton enimmäismääräksi ei ole tehty muutoksia.

#### 3.4.5 Luotsaus Saimaan vesistöalueella

Luotsausliikelaitokselle on asetettu valtion liikelaitoksista annetun lain 7 §:n mukainen, liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän velvoite. Asetuksen mukaan Saimaan vesistöalueella on käytössä alennettuun yksikköhintaan perustuva maksutaso. Taksataulukon mukaan se on noin 26 % meritaksasta. Alemmasta maksutasosta johtuvat tulonmenetykset korvataan liikelaitokselle valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen varustusta määrärahasta (mom. 31.32.51).

Taulukossa 6 on esitetty vuosien 2004–2008 talousarvioesitysten luku-perustelujen selvitysosista poimittuja lukuja. Niiden mukaan luotsausmaksujen ja hintatuen arvioitiin yhdessä kattavan kustannukset ainakin vuosina 2005, 2007 ja 2008.

**TAULUKKO 6. Arvio Saimaan vesistöalueen luotsausmaksuiksi, kokonaiskustannuksiksi ja esitys hintatueksi (milj. €) vuosina 2004–2008.**

Vuosi	Luotsausmaksut	Kokonaiskustannukset	Hintatuki
2008	2,0	6,2	4,2
2007	2,1	6,3	4,2
2006	2,1	6,3	4,0
2005	2,0	5,3	3,3
2004	-	<sup>49</sup>	2,7

Hintatukeen tarkoitettua määrärahaa korotettiin lisätalousarvioissa 0,3 miljoonaa euroa vuonna 2004 ja 0,8 miljoonaa euroa vuonna 2005. Luotsausliikelaitoksen mukaan noina kahtena vuonna Saimaan alikatteellisen toiminnan kompensaaation käsittely oli vaikeaa.

Valtiovarainvaliokunta totesi<sup>50</sup> vuoden 2007 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä, että sen saaman selvityksen mukaan budjettiin sisältyvä määräraha luotsauksen hintatukeen (tuolloin momentti 31.32.51) on ollut jatkuvasti alimitoitettu toiminnan aiheuttamiin kuluihin nähden. Valiokunta piti tärkeänä, että jatkossa alikatteelliseen toimintaan osoitettu määräraha mitoitetaan todellisten kulujen mukaan. Määrärahan tarpeen oikean arvion helpottamiseksi määräraha tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan muuttaa arviomäärärahaksi. Vuosina 2006 ja 2007 sekä kustannukset että luotsaustuotot olivat arvioitua pienemmät ja talousarvioissa myönnetty hintatukimäärärahat riittäviä: vuonna 2007 tukea tarvittiin 0,2 milj. euroa arvioitua vähemmän. Vuoden 2009 talousarviossa määräraha on 4 200 000 euroa. Momentin numero on muuttunut (31.30.51).

Vuosien 2007–2009 talousarvioesitysten selvitysosissa on teksti: "Saimaan luotsauspalvelut ja niiden hinnoittelu järjestetään siten, että niiden tarve ei ylitä 4,2 milj. euroa".

Liikenne Saimaalla oli vuosittain lisääntynyt noin 15 % vuoteen 2007 asti. Vuonna 2007 se väheni hieman, mutta vuonna 2009 alentuminen tulee olemaan erittäin suuri. Pelkästään Luotsausliikelaitoksen talouden ja

<sup>49</sup> *Ei esitetty selvitysosassa.*

<sup>50</sup> *VaVM 41/2006 vp.*

talousarviomäärärahojen käytön kannalta tilanne parani, koska tappiota syntyy sitä enemmän, mitä enemmän liikennettä on.

Saimaan kanavan kautta kuljetettu tavaramäärä vuonna 2005 oli 2,23 miljoonaa tonnia, ja siitä 97 % oli ulkomaan liikennettä. Tavaramäärä kanavan kautta kulki noin 2 200 alusta.

Liikelaitos on tehnyt esityksen luotsauslaitoksen uudelleen organisoinnista Saimaan kanavalla. Esityksen mukaan venäläiset hoitaisivat kanavan vuokra-alueen (Brusnitchnoe-Pälli) luotsauksen ja liikelaitos luotsaukset Nuijamaan järveltä Mälkiälle. Venäläisten luotsausosuudeksi jäisi noin 8 mailia ja suomalaisten osuudeksi 13 mailia kanavaluotsausta. Nettosäästöksi tulisi noin 450 000 euroa vuodessa. Perusteluna esitykselle on se, että vahingontapauksissa ei suomalaisilla merenkulkuviranomaisilla ole toimivaltuuksia vuokra-alueella, jolla toimitaan Venäjän lakien alaisuudessa. Asia ei ole toistaiseksi edennyt.

### 3.4.6 Riskienhallinta

Riskienhallintapolitiikkansa mukaisesti Luotsausliikelaitos varautuu toimialan muutoksiin ottamalla erilaiset tulevaisuusvaihtoehdot huomioon strategia- ja toimintasuunnitelmatyöskentelyssä. Lisäksi uusia hankkeita aloitettaessa tehdään aina riskiarvio. Arviointi perustuu laskelmiin mahdollisen vahingon todennäköisyydestä ja sen taloudellisesta vaikutuksesta.

Operatiivisen toiminnan vastuuriskit on määritelty pääosin vahingonkorvaus- ja merilaisissa (674/1994). Liikelaitos ei vastaa vahingonkorvauslain (412/1974) 7 §:n mukaisesti luotsauksessa aiheutuneesta vahingosta. Keväällä 2007 liikelaitoksessa valmistui riskikartoitus ja riskienhallintapolitiikan päivitys. Liikelaitoksen hallitus käsitteli riskikartoituksen tulokset ja riskienhallintapolitiikkaehdotuksen syksyllä.

Vuoden 2006 merkittävimpiä liikelaitoksen toimintaympäristöön kohdistuvia haasteita olivat englannin kielen mahdollinen hyväksyminen linjaluotsauskieleksi ja uuden luotsinottoaikan perustaminen Kaunissaaren selälle Orregrundin luotsinottoaikan lisäksi. Ensin mainittua asiaa pohti ministeriön, jälkimmäistä Merenkulkulaitoksen asettama työryhmä. Ne päätyivät keväällä 2007 kielteiseen päätökseen. Liikelaitoksella oli edustaja molemmissa työryhmissä.

Englannin kielen mahdollinen hyväksyminen pysyy liikelaitoksen mukaan kuitenkin toimintariskinä, koska sen hyväksymiselle on olemassa paineita. Jos englannin kieli tulevaisuudessa hyväksytään linjaluotsauskieleksi, lisääntyy linjaluotsinkirjojen määrä. Tämä vähentäisi liikelaitoksen luotsauskysyntää ja asettaisi lisähaasteita linjaluotsauksen valvonnalle Merenkulkulaitoksessa.

Linjaluotsausta käsitellään luvussa 3.4.8.

### 3.4.7 Luotsaustaksa ja sen määräämisoikeus

Luotsauslain 6 §:n mukaan luotsia käyttävän aluksen laivanisäntä on velvollinen suorittamaan luotsausmaksua siten kuin Luotsausliikelaitoksesta annetussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä määrätään. Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 4 §:ssä on muun ohella säädetty, että luotsauslain mukaisista luotsauspalveluista aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi Luotsausliikelaitos perii kiinteän yksikköhintaan perustuvan maksun luotsattavalta alukselta. Maksu määräytyy luotsattavan aluksen nettovetoisuuden<sup>51</sup> (ansaintakyky) ja luotsatun matkan perusteella. Taksan perusteena eivät siten ole väylä- tai luotsauskohtaiset todelliset kustannukset. Luotsaustaksan rakenteella on taattu, että valtakunnallisesti voidaan tuottaa palveluja myös niillä alueilla, joilla se ei muutoin olisi ehkä kannattavaa. Hinnoittelu perustuu ns. verkostoperiaatteen mukaiseen yhtenäishinnoitteluun, joka mahdollistaa samanlaiset luotsaustaksat koko maassa riippumatta toiminnan kannattavuudesta eri satamissa.

Luotsausmaksut määräytyvät vuosittain annetun valtioneuvoston asetuksen, nykyisin<sup>52</sup> 974/2008, liitteenä olevan maksutaulukon mukaan. Taulukossa aluksen nettovetoisuus ilmaistaan viidellä kokoluokalla ja luotsatun matkan pituus kahdeksalla pituusluokalla. Lisäksi taulukko sisältää säännöt ja taksat nettovetoisuuden suurimman luokan ylittävälle aluksille sekä luotsatun matkan suurimman luokan ylittävälle luotsausmailimäärille. Maksutaulukon perusrakenne on pysynyt samana usean vuosikymmenen ajan. Luotsaustoiminnan kansallisen kustannusvastaavuuden saavuttamiseksi maksujen tasoa on sitä vastoin korotettu monesti 1980- ja 1990-luvuilla<sup>53</sup>. Viimeksi korotus on kuitenkin tehty vuonna 1999. Korotukset ovat aina olleet prosentuaalisia tasokorotuksia. Luotsausliikelaitoksen mukaan inflaation vaikutus taksaan on ollut 15–20 % vuodesta 1999 lähtien.

Varustamoille koituvien luotsauskustannusten määrää lisää myös se, että luotsausmaksu suoritetaan jokaiselta matkalta samansuuruisena, kun väy-

---

<sup>51</sup> *Nettovetoisuus kuvaa aluksen lastinkuljetuskykyä, joka määräytyy pääasiassa lastitilojen tilavuuden mukaan. Lastinkuljetuskyky kuvaa myös aluksen ansaintakykyä.*

<sup>52</sup> *Valtioneuvoston asetuksilla on erikseen vahvistettu maksutaulukot vuosittain.*

<sup>53</sup> *Hallituksen esityksessä luotsauslaiksi (HE 144/1997 vp.) on sanottu, että luotsauksen kustannusvastaavuus oli 25 prosenttia vuonna 1990 ja 57,6 prosenttia vuonna 1996.*

lämaksua esimerkiksi lastialus maksaa enintään 10 matkalta vuodessa. Luotsauskustannukset ovat osa alusten satamassa käynnin kustannuksia. Ne vaikuttavat osaltaan myös kotimaisten satamien väliseen kilpailuun sekä kotimaisten satamien ja lähialueen satamien väliseen kilpailuun. Luotsauspalvelut liittyvät kiinteästi sataman toimintoihin. Alusten satamakäyntien sujuvuuden edellytyksenä on, että luotsauspalvelut voidaan sovittaa saumattomasti yhteen sataman muiden palvelujen kanssa.

Liikennemäärästä, aluskoosta ja luotsausmatkasta riippuu, onko luotsaus joillain väylällä ylikatteellista vai alikatteellista. Luotsaustaksaan perustuva yhtenäishinnoittelu merkitsee ristisubventiota eri väylien ja luotsiasemien välillä. Luotsauspalvelun ylläpitäminen edellyttää tiettyä perusinfraa (alukset, luotsiasematilat, viestintäjärjestelmät) sekä perusmiehistystä. Tämä peruskustannus on kutakuinkin samansuuruinen alusliikenteen määrästä riippumatta. Koska suurin osa kustannuksista on kiinteitä, kustannusvastaavuudet vaihtelevat luotsiasemittain paljon.

Luotsaustoiminnan kokonaiskustannusvastaavuustiedot on esitetty luvussa 3.4.12 (taulukko 7).

Hallituksen esityksen laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta yksityiskohtaisissa perusteluissa<sup>54</sup> mainitaan muun muassa, että [luotsausten] hinnoittelua ohjaisivat eduskunnan, valtioneuvoston ja liikenne- ja viestintäministeriön päätökset Luotsausliikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteista sekä tulos- ja tuloustavoitteista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan myös, että lähtökohtina hinnoittelulle olivat voimassa olevat yhtenäishinnoitteluun perustuvat luotsaustaksat.

Valtioneuvoston asetus Luotsausliikelaitoksen luotsausmaksusta (1306/2003) sisältää luotsaustaksan (liitteet 1 ja 2), mutta asetuksesta ei käy ilmi, miten taksat ovat määräytyneet. Asetuksen perustelumuistossa<sup>55</sup> mainitaan muun muassa, että käsiteltäessä [merenkululaitosmuutosta koskevia] lakiesityksiä eduskunnassa edellytettiin, että organisaatiomuutos ei saa vaikuttaa luotsausmaksujen suuruuteen. Tätä asiaa ei kuitenkaan mainita liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä.<sup>56</sup> Sen sijaan valiokunta on mietinnössään kiinnittänyt huomiota siihen, että eri satamien tasapuolisen kohtelun vuoksi luotsaustoimintaa tulisi tarkastella väylä- ja aluekohtaisesti eikä pelkästään kokonaisuutena kuten nykyään. Tarkastuksen perusteella luotsaustoimintaa tarkastellaan edelleen kokonaisuutena. Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa on

---

<sup>54</sup> HE 38/2003 vp. *Laki luotsausliikelaitoksesta*, 4 §.

<sup>55</sup> Valtioneuvoston yleistunto 30.12.2003.

<sup>56</sup> LiVM 2/2003 – HE 38/2003 vp.



muun ohella säädetty, että luotsauslain mukaisista luotsauspalveluista aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi Luotsausliikelaitos perii kiinteän yksikköhintaan perustuvan maksun luotsattavalta alukselta. Tämä viittaisi omakustannusarvoon, mutta toisaalta on otettava huomioon, että Luotsausliikelaitoksen tulee tulouttaa osa tuloksestaan valtiolle ja että sen tulee myös kyetä tekemään investointeja.

Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen vuonna 2006 Turun ja Naantalin satamien sekä Fortum Shippingin toimeksiannosta tekemän selvityksen<sup>57</sup> mukaan kustannusvastaavuus oli vuonna 2003 Kotkassa 216 %, Hangossa 185 %, Helsingissä 165 %, Turussa 152 % ja Perämerellä 114 %. Alikatteellista se oli muun muassa Maarianhaminassa (25 %), Vaasassa (67 %) ja Raumalla (89 %).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Luotsausliikelaitos kiinnittää huomiota siihen, että selvitys on tehty vuonna 2006 ja että kustannusvastaavuus on laskenut tämän jälkeen useissa satamissa jo ennen kansainvälistä talouskriisiä. Tämä on johtunut pääasiassa linjaluotsauksen lisääntymisestä vuosina 2007–2008. Palautteen mukaan esimerkiksi Hangon, Helsingin, Turun ja Perämeren kustannusvastaavuudet ovat laskeneet alle 100 prosentin. Luotsausliikelaitoksen mukaan luotsauskustannusten vaikuttavuutta satamien väliseen kilpailukykyyn ei ole toteen näytetty, ja se perustuu osittain vain väittämiin. Kunnollista ja toteen näytettyä vaikutusta satamien kilpailukykyyn ei Luotsausliikelaitoksen mukaan kukaan ole pystynyt riittävällä tasolla osoittamaan luotsausmaksujen osalta.

Edelleen selvityksen mukaan pienempien alusten luotsausmaksut ovat suhteessa alusten kokoon suuret. Matkan pituus vaikuttaa maksun suuruuteen. Se vaikuttaa eniten pienimpien alusten luotsausmaksun suuruuteen. Maksujärjestelmä on suhteellisesti edullisin suurille aluksille lyhyillä luotsausmatkoilla. Selvityksestä käy myös ilmi, että liikennemääristä, aluskoosta ja luotsausmatkasta riippuen luotsaus on jollain väylillä ylikatteellista ja jollain alikatteellista. Luotsaustaksaan perustuva yhtenäishinnoittelu merkitsee ristosubventiota eri väylien ja luotsiasemien välillä. Samaan tulemaan päätyi Suomen Laivameklariliitto ry luotsauksen kehittämistyöryhmälle toimittamassaan selvityksessä. Selvityksen mukaan myös luotsauskustannusten osuus aluksen satamakäynnin kustannuksista vaihtelee satamittain alle 10 prosentista yli 80 prosenttiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 61/2002 vp. hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta

---

<sup>57</sup> *Luotsauksen kehittäminen. Työryhmän loppuraportti, s. 15. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2007.*

lausunut muun muassa (s. 6), että "samoin lailla säädetään maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista"<sup>58</sup>. Jos rahasuoritus sen sijaan peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, kysymyksessä on pikemminkin valtiosääntöoikeudellinen vero kuin maksu. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei tästä huolimatta ole täysi kustannusvastaavuus. Maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee kuitenkin säilyttää jokin yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöisenä verona (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II). Merkitystä voi olla myös sillä, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa."

Lausunnossaan<sup>59</sup> hallituksen esityksestä laiksi väylämaksulain muuttamisesta perustuslakivaliokunta on muun ohella lausunut, että "valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 81 §:n 2 momentin perusteella lailla. Valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista; muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä (esim. PeVL 61/2002 vp., s. 5/II, PeVL 66/2002 vp., s. 3/II, PeVL 67/2002 vp., s. 3/II)".

---

<sup>58</sup> *Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 61/2002 vp.–HE 112/2002 vp. alaviite 1: Perustuslain 81 § vastaa aiemman hallitusmuodon 61 ja 62 §:ää vuonna 1991 muutetussa muodossaan. Valiokunta (PeVM 17/1990 vp. s. 3–4) ymmärsi tuolloisen muutosesityksen (HE 262/1990 vp.) merkitsevän sitä, että laissa ei olisi enää välttämätöntä säätää, mistä kaikista toimista ja palveluista maksu voidaan periä. Valiokunta piti aiheellisena tarkistaa tätä lähtökohtaa mutta katsoi kuitenkin riittäväksi, että lailla säätämisen vaatimus koskee maksullisuuden yleisiä perusteita eli että lailla on säädettävä yleisesti siitä, minkä tyyppisistä virkatoimista maksuja voidaan periä tai millaiset virkatoimet ovat maksuttomia.*

<sup>59</sup> *PeVL 46/2004 vp.–HE 240/2004 vp.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että luotsausmaksujen lakisääteisenä perusteena on vastikkeellisuus, jota sovelletaan verkostoperiaatteen kautta. Palautteen mukaan verkostoperiaatteen tarkoituksena on varmistaa palveluiden hinnoittelun ja saatavuuden alueellinen yhdenvertaisuus. Ministeriön mukaan vastikkeellisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että julkisilta maksuilta ei ole vaadittu ehdotonta kustannusvastaavuutta.

Todettakoon, että vuoden 2008 talousarvion mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan liittyivät seuraavat veronluonteiset tulot: ratavero, viestintämarkkinamaksu, teleurakointimaksu, tietoturvamaksu, postitoiminnan valvontamaksu, televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksu, lentoliikenteen valvontamaksu sekä väylämaksu.

Liikenne- ja viestintäministeriö on puoltanut taksanmääräämisoikeuden antamista Luotsausliikelaitokselle, kun taksat nykyään määrätään valtioneuvoston asetuksella. Liikelaitoksen hallitus päättäisi taksasta neuvoteltuaan ensin reunaehdoista ministeriön kanssa. Ilmailulaitos saa päättää taksastaan, vaikka sillä on monopoli.

Luotsausliikelaitoksen tarkoitus on tuottaa palveluja kustannustehokkaasti niin, että siitä on hyötyä toimialalle, ja taksarakenteen tulisi laitoksen johdon näkemyksen mukaan olla tätä tarkoitusta vastaava. Viime vuosina liikelaitoksen tulos on ollut niin hyvä, että taksoja olisi voitu alentaa. Liikelaitoksen mukaan taksarakenteen tulisi olla elävämpi.

Rannikolla lyhyiden matkojen kustannusvastaavuus on huonompi kuin pitkien. Tätä epäkohtaa olisi taksarakenneuudistuksella Luotsausliikelaitoksen johdon mukaan korjattu. Pitkien matkojen luotsaushintaa olisi alennettu. Saimaalle olisi voitu tehdä rakenneuudistus myöhemmin. Nyt luotsausmaksu on porrastettu 10 mailin välein, ja uudessa taksarakenteessa olisi jokaisella maililla ollut lineaarisesti oma hintansa, joka olisi vaihdellut aluksen koon mukaan. Kokonaisuutena taksat olisivat alentuneet noin 2 %. Lausuntokierroksella Suomen Satamaliitto ry vastusti uudistusta, vaikka se oli aikaisemmin vaatinut luotsaustaksan muuttamista kustannusvastaavammaksi. Liiton kentässä uudistuksella oli ollut kannatustakin, esimerkiksi Turun ja Naantalın satamat olisivat kannattaneet sitä. Valtaosa varustamoista kannatti liikelaitoksen johdon mukaan taksarakenneuudistusta: kaksi kolmesta varustamoyhdistyksestä varauksetta ja kolmas varuksellisesti.

Taksan määräämisoikeuden valmistelu samoin kuin taksarakenneuudistuksen valmistelu ovat toistaiseksi keskeytyksissä luotsauslain tarkistamistarpeen selvittämisen samoin kuin liikelaitosten yhtiöittämisen valmistelun vuoksi.

### 3.4.8 Linjaluotsaus ja linjaluotsauksen kieli

Merenkulkulaitos voi vapauttaa aluksen päällikön aluksen kokoon perustuvasta luotsinkäyttövelvollisuudesta myöntämällä hänelle alus- ja väyläkohtaisen linjaluotsinkirjan. Se voidaan vastaavin edellytyksin myöntää myös aluksen perämiehelle. Luotsinkäyttövelvollisuudesta vapautuminen edellyttää kuitenkin, että aluksen päälliköllä on linjaluotsinkirja. Linjaluotsinkirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä säädetään luotsauslain 14 §:ssä ja tarkemmin luotsauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:ssä. Linjaluotsinkirjan hakijalta edellytetään aluksen päällikkönä tai perämiehenä hankittua navigointikokemusta linjaluotsinkirjaan merkittävällä väylällä, Merenkulkulaitoksen järjestämän kirjallisen tutkinnon ja koeluotsauksen suorittamista sekä suomen tai ruotsin kielen hallitsemista tarvittavassa laajuudessa.<sup>60</sup>

Linjaluotsaus mahdollistaa linjaliikenteelle luotsien saatavuudesta riippumattoman liikennöinnin, turvallisuuden kuitenkin vaarantumatta. Määrällisesti tarkastellen Helsinki, Kotka–Hamina–Loviisa-satamaryhmä, Hanko ja Turku ovat tärkeimmät linjaluotsatun liikenteen satamat. Ulkomaalaisista eniten linjaluotsinkirjoja on ruotsalaisilla ja virolaisilla. Alueellisesti eniten ulkomaan kansalaisilla on linjaluotsinkirjoja Helsinkiin, Kotkaan ja Turkuun johtaville väylille.

Linjaluotsinkirjoja myönnetään vuosittain 210–240 kappaletta. Vuonna 2007 niitä myönnettiin 224. Vuoden 2007 lopussa voimassa olevia linjaluotsinkirjoja oli yhteensä 1 210. Aluksen päälliköllä voi olla linjaluotsinkirja usealle eri väylälle.

Linjaluotsinkirjojen myöntämisperusteita tulisi Luotsausliikelaitoksen mukaan tiukentaa. Luotsausmatkoja vaaditaan vähemmän kuin aikaisemmin. Nykyään rahtaussopimuksessa saatetaan velvoittaa laivanpäällikkö suorittamaan linjaluotsinkirja. Rahtialusten linjaluotsinkirjan saamiseksi riittää viisi luotsausmatkaa sille väylälle, jolle linjaluotsinkirja myönnetään. Nykyisissä linjaluotsinkirjan edellytyksissä ei määritellä, missä olosuhteissa matkat on ajettava. Ruotsissa matkamäärää ei ole tarkkaan määriteltä, mutta väylää on ajettava vuosi, jotta tuntee olosuhteet eri vuodenaikoina. Siellä väylä ajatetaan kahden henkilön valvonnassa. Suomessa näyttäisi riittävän yksi valvoja.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> *Luotsauksen kilpailulle avaamisen vaihtoehdot. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 5/2009.*

<sup>61</sup> *Merenkulkulaitoksen määräykset luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan myöntämiseen liittyvistä kirjallisista tutkinnoista ja koeluotsauksista, 30.12.2003, dnro 2004/50/2003.*

Merenkulun kansainväliseksi kieleksi on vakiintunut englanti, ja se on myös luotsauksen työkieli. Linjaluotsauskieli on Suomen vesialueilla suomi tai ruotsi.

Mietinnössään hallituksen esityksestä luotsauslaiksi (LiVM 3/2003 vp.) liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti huomiota Merenkululaitoksen syksyllä 2002 tekemään selvitykseen englannin kielen hyväksymisestä linjaluotsauksen kielenä nykyisten suomen ja ruotsin rinnalle. Selvityksen mukaan kolmannen kielen käyttöönotolla voi kokonaisuutena olla kielteisiä, vaikkakaan ei suuria turvallisuusvaikutuksia. Kyseiseen hallituksen esitykseen liittyvässä hallituksen esityksessä HE 38/2003 vp. laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta todetaan, että eräiden turvallisuutta lisäävien toimenpiteiden toteuttaminen on tarpeen, jos englanti hyväksytään linjaluotsauskieleksi.

Valiokunta katsoi, että asian tässä vaiheessa ei ole mahdollista korvata suomen tai ruotsin kielen vaatimusta englannin kielen taidolla. Englanti on kuitenkin yleinen merenkulun kieli, ja tulevaisuudessa saattaa olla asianmukaista harkita sitä myös linjaluotsauskielenä. Valiokunta korosti kuitenkin, että merenkulun turvallisuus on turvattava eikä englannin kielen hyväksyminen linjaluotsauskielenä saa laskea nykyistä turvallisuuden tasoa.

Liikenne- ja viestintäministeriön 19.12.2005 asettama luotsaus-toiminnan kehittämistyöryhmä ehdotti<sup>62</sup> 1.3.2007, että englannin kielen käyttöä linjaluotsauskielenä ei ryhdytä kokeilemaan. Työryhmä katsoi, että johtopäätösten tekeminen englannin kielen käytöstä linjaluotsauksessa edellyttää riskienhallintakeinojen selvittämistä. Työryhmän mukaan tulisi etsiä myös muita keinoja pienentää logistisia kustannuksia. Luotsausmaksuja olisi tarkasteltava lähemmin ja kiinnitettävä huomiota siihen, että luotsaustaksa perustuisi paremmin luotsauksesta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin. Työryhmä katsoi, että samassa yhteydessä olisi tarpeen tarkastella luotsauksen palvelutasoa ja kustannustasoa sekä toiminnan tehokkuutta siitä näkökulmasta, että korkea palvelutaso maksaa. Luotsauksen pakollisuuden ja siihen liittyvän julkisen edun (turvallisuus ja ympäristönsuojelu) vuoksi työryhmä piti perusteltuna myös Luotsausliikelaitokselle asetettavien tulos- ja tuloutustavoitteiden tarkastelua. Työryhmä teki esityksen luotsauslain muuttamisesta ja ehdotti, että hallituksen esitys valmistellaan liikenne- ja viestintäministeriössä virkamiestyönä sekä luotsausasetuksen muutos merenkulkualan kanssa yhteistyössä.

Luotsauslain muutostarpeita selvittänyt työryhmä katsoi tammikuussa 2009, että linjaluotsauksen laajentaminen niin, että linjaluotsin tutkinnon

---

<sup>62</sup> *Luotsauksen kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2007.*

voisi suorittaa myös englannin kielellä, tulisi ratkaista samassa yhteydessä, kun tehdään päätökset luotsaustoiminnan järjestämistavasta.

Merenkulkulaitoksen teettämän turvallisuus selvityksen<sup>63</sup> mukaan merionnettomuuksien lukumäärän arvioitiin kasvavan keskimäärin noin kolmella tapauksella vuodessa, mikäli englanninkielinen linjaluotsaus otettaisiin käyttöön ilman erityisiä riskinhallintakeinoja. Perusteita tälle arviolle ei selvityksessä esitetä. Tutkimusmenetelmänä oli merenkulun asiantuntijoihin kohdistunut haastattelu- ja kyselytutkimus. Turvallisuusarviointi perustui kyselytutkimuksen tulosten ja merionnettomuustilastojen analyysiin. Selvityksessä ei mainittu, oliko merionnettomuuksien yleisyydessä eroja sen perusteella, käytettiinkö linjaluotsausta vai Luotsausliikelaitoksen tai aiemmin Merenkulkulaitoksen luotsia.

Tarkastuksen kuluessa Luotsausliikelaitoksen johto kiinnitti huomiota siihen, että linjaluotsauksen avaaminen englanninkielellä toisi aivan uuden joukon linjaluotsitutkinnon suorittajia. Nykyisin laivojen päälliköt vaihtuvat hyvin tiheästi, ja heitä tulee eri maista varustamojen palvelukseen. Liikelaitoksen mukaan tästä aiheutuisi uusia riskejä meriliikenteelle ja liikelaitoksen luotsaustuottojen vähenemistä. Toisaalta tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että elinkeinoelämälle aiheutuvat logistiset kustannukset pienenisivät ja Luotsausliikelaitosten palvelujen tarve vähenisi.

Tarkastuksen kuluessa tuotiin myös esille se, että englannin kielen epäamisessä näkyy selkeästi protektionismi. Kansallisen kielen vaatimus linjaluotsinkirjan yhtenä myöntämisedellytyksenä antaa säännöllisesti Suomeen liikennöiville aluksille, joilla on suomen tai ruotsin kielen taitoinen päällikkö, mahdollisuuden hankkia lähes luotsausmaksun suuruinen kustannussäästö sellaisiin aluksiin verrattuna, joiden päällikkö ei täytä kieli vaatimusta. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Ruotsi hyväksyy englannin linjaluotsauskielenä.

#### 3.4.9 Luotsaustoiminnan harjoittaminen

Syksyllä 2007 luotsaustoimintaan tuli kilpaileva toimija. Luotsiliitto-Lotsförbundet ry kanteli tästä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan<sup>64</sup> luotsauslain tarkoituksena oli ollut saattaa luotsaus Luotsausliikelaitoksen yksinoikeudeksi. Samalla oikeuskansleri kuitenkin totesi, että luotsauslaki on epäselvä ja tulkinnanvarainen. Oikeuskansleri esitti harkittavaksi, oli-

---

<sup>63</sup> *Turvallisuusarviointi englannin kielen käytöstä linjaluotsauksessa. Merenkulkulaitoksen julkaisuja 1/2009.*

<sup>64</sup> *FINLEX, Valtioneuvoston oikeuskanslerin tietokanta, 878/1/07. 28.11.2007.*

siko luotsauslakia syytä tarkistaa niin, että lainsäätäjän tarkoitus ilmenisi siitä tarkemmin.

Merenkulkulaitos kielsi yrityksen luotsaustoiminnan. Kaikkiaan yritys ehti suorittaa 82 luotsausta, jotka edustivat noin 0,2 %:n markkinaosuutta. Kihlakunnansyyttäjä teki asiassa syyttämättäjättämispäätöksen. Rikosta ei syyttäjän mukaan tapahtunut, koska luotsilla oli asianmukainen pätevyys.

Yritys puolestaan otti yhteyttä Kilpailuvirastoon ja kertoi aloittamansa yksityisen luotsaustoiminnan kohtaamista vaikeuksista. Yrityksen mukaan luotsaustoimintaa valvovien viranomaisten erilaiset näkemykset toiminnan lainmukaisuudesta hankaloittivat sen tarjoamien palvelujen markkinointia. Lisäksi Kilpailuvirastossa oli käsiteltävänä yrityksen toimenpidepyyntö Luotsausliikelaitoksen epäilyistä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä.

Kilpailuvirasto ilmoitti lausunnossaan<sup>65</sup> tulleen siihen käsitykseen, että luotsaustoimintaa voitaisiin harjoittaa myös kilpailu sallien. Kilpailevalle toiminnalla voitaisiin varmistaa julkisen palvelun tehtävää hoitavan Luotsausliikelaitoksen toiminnan tehokkuus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Luotsausliikelaitos viittaa Turun hallinto-oikeuden toukokuussa 2009 antamaan päätökseen, jossa on katsottu, että luotsauslakia ja Luotsausliikelaitoksesta annettua lakia on tulkittava niiden valmisteluasiakirjoista ilmenevän tarkoituksen mukaisesti eli niin, ettei yksityisen luotsaustoiminnan harjoittaminen ole sallittua<sup>66</sup>.

Oikeusministeriö on hallituksen esityksestä HE 38/2003 vp.<sup>67</sup> antamassaan lausunnossa katsonut, että luotsin harjoittama toiminta on selvästikin sellainen julkinen hallintotehtävä, jota perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan. Luotsin tehtäviin ei kuitenkaan voida katsoa sisältyvän varsinaista julkisen vallan käyttöä. Lausunnossa katsottiin, että luotsin rikosoikeudelliseen vastuuseen voidaan soveltaa rikoslain virkarikossäännöksiä, koska luotsit ovat palvelussuhteen laadun mukaan rikoslain 40 luvussa tarkoitettuja virkamiehiä tai julkisyhteisön työntekijöitä.<sup>68</sup>

Luotsausasetuksen (393/1957) 2 §:n mukaan Suomen kulkuvesillä oli kauppa-aluksen sekä ulkomaisen sota- ja hallintoaluksen käytettävä valtion luotsia luotsausasetuksen määräysten mukaisesti. Asetus kumottiin luotsauslailla (90/1998). Sen 4 §:n 1 momentin mukaan Merenkulkulaitos

---

<sup>65</sup> *Kilpailuviraston lausunto Dnro 1103/71/2007, 4.12.2007.*

<sup>66</sup> *Turun HAO 15.5.2009 09/0324/3.*

<sup>67</sup> *Hallituksen esitys laeiksi Luotsausliikelaitoksesta, Varustamoliikelaitoksesta ja Merenkulkulaitoksesta.*

<sup>68</sup> *Luotsauksen kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2007.*

huolehti luotsauksen järjestämisestä ja valvoi luotsaustoimintaa. Säännöksen perusteluissa (HE 144/1997 vp.) on viitattu siihen, että Merenkulku-  
laitos oli tuolloin pääsääntöisesti velvollinen huolehtimaan luotsauksen  
järjestämisestä. Tätä asiaa ei ole käsitelty liikennevaliokunnan mietinnös-  
sä (LiVM 13/1997 vp.). Luotsauslain (940/2003) 4 §:n 1 momentissa on  
säädetty, että Luotsausliikelaitoksen on tarjottava tässä laissa tarkoitettuja  
luotsauspalveluja Suomen vesialueella ja Saimaan kanavan vuokra-  
alueella niillä väylillä, joilla luotsia on käytettävä 5 §:n mukaan.

Sanamuotonsa mukaan säännös ei anna – ainakaan selvästi – monopoli-  
oikeutta, vaan asettaa velvoitteen tarjota palveluja. Luotsausliikelaitokses-  
ta annetun lain (938/2003) 2 §:n 2 momentissa on säädetty, että Luotsaus-  
liikelaitoksen tehtävänä on huolehtia luotsauslain (940/2003) mukaisten  
luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa säädettyistä luot-  
saukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista luotsauslaissa määritel-  
lyillä vesialueilla. Hallituksen esityksen (HE 39/2003 vp.) mukaan luot-  
sauspalvelujen tuottaminen on tarkoitus siirtää laitospohjaisella lailla pe-  
rustettavaksi ehdotetun Luotsausliikelaitoksen tehtäväksi. Perusteluissa  
on myös muun muassa mainittu, että luotsauspalvelujen saatavuuden  
turvaamiseksi ehdotetaan laitospohjaisessa laissa Luotsausliikelaitokselle  
säädettyä velvollisuutta tarjota luotsauspalveluja luotsauslaissa määri-  
tellyillä vesialueilla. Hallituksen esityksen perusteluissa on siten tältä osin  
lähinnä toistettu lakiesityksen teksti. Liikenne- ja viestintävaliokunnan  
mietinnössä (LiVM 3/2003 vp.) on tältä osin toistettu hallituksen esityk-  
sen sisältö.

Hallituksen esityksissä ei tuotu esille sitä, että hallituksen esityksessä  
laiksi valtion liikelaitoksista (HE 161/2002 vp.) mainitaan, että tavoitteena  
on se, että valtion liikelaitokset toimivat kilpailuolosuhteissa. Todettakoon  
myös, että perustuslain 124 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan  
antaa myös yksityisten yhtiöiden hoidettavaksi.

Vaikka Luotsausliikelaitoksesta annetussa laissa tai sen perusteluissa ei  
ole ilmoitettu, että Luotsausliikelaitoksella olisi yksinoikeus muuhun kuin  
linjaluotsaukseen, käy tämä epäsuorasti ilmi siitä, että hallituksen esityk-  
sen mukaan Luotsauslaitoksen palvelujen kilpailuelementteinä toimitivat  
linjaluotsinkirjat ja luotsinkäyttövapautukset (HE 39/2003 vp. Luku 3.3).  
Kilpailevia yrityksiä ei hallituksen esityksessä mainita. Liikenne- ja vies-  
tintävaliokunnan mietinnössä (LiVM 2/2003 vp.) todetaan muun muassa,  
että valiokunnan saaman selvityksen mukaan Luotsausliikelaitos on rat-  
kaisu, jossa edetään varovasti siirtäen nykyinen palvelutuotanto käytän-  
nöllisessä monopoliasemassa liikelaitosmuotoon.



### 3.4.10 Kilpailun avaaminen

Merenkululaitoksen kehitystarpeita ja -vaihtoehtoja koskevassa selvityksessä vuonna 2002 esitettiin, että uudet palvelumallit otetaan käyttöön vaiheittain. Päämääränä oli luotsaustoiminnan alueellinen yhtiöittäminen, johon edettäisiin vaiheittain. Ensivaiheessa organisoitaisiin luotsaus Merenkululaitoksen läpi meneväksi prosessiksi, edistettäisiin linjaluotsauskäytännön lisääntymistä sekä sopeutettaisiin luotsaustarjonta muuttuneeseen kysyntään. Ratkaisun perusteluina esitettiin sen olevan palvelun käyttäjille edullinen ja yhteiskunnalle taloudellisempi toimintamalli.

Kilpailuvirasto katsoi luvussa 3.2 mainitussa lausunnossaan, että Luotsausliikelaitoksen perustaminen vuoden 2004 alusta lukien mahdollistaa edelleen etenemisen kohti vuonna 2002 esillä ollutta ratkaisua. Itse asiassa liikelaitostamista voidaan viraston lausunnon mukaan pitää merkittävänä osana suunniteltua vaiheittaista etenemistä.

Kilpailuvirasto viittasi asiassa myös EU:n perustamissopimuksen 86 ja 16 artikloihin, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää yrityksille erityis- ja yksinoikeuksia (artikla 86) sellaisten yleishyödyllisten palveluiden (16 artikla) osalta, joiden tuottaminen kansalaisille tai yrityksille muuten vaarantuisi ja joita markkinamekanismi ei pysty tuottamaan tehokkaasti.

Kilpailuvirasto esitti, että liikenne- ja viestintävirasto perustaisi työryhmän selvittämään, miten luotsauspalvelut voitaisiin avata kilpailulle.

Hallituksen esityksessä laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta pidetään Luotsausliikelaitoksen kilpailuelementteinä luotsausviranomaisen lainsäädännön ja turvallisuusharkinnan perusteella myöntämiä linjaluotsinkirjoja ja luotsinkäyttövapauksia. Hallituksen esityksen antamisajankohtana luotsia käytti noin 40 prosenttia Suomen satamissa käyvistä aluksista.<sup>69</sup> Hallituksen esityksessä ei ole eritelty, miten noin 60 prosenttia jakautui.

Samassa hallituksen esityksessä on selostettu, miten luotsaustoiminta oli tuolloin järjestetty seitsemässä Euroopan maassa. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa luotsaus oli valtiollista toimintaa. Saksassa sitä hoitivat julkisoikeudelliset osuuskunnat, ja Ranskassa se oli käytännössä valtuutuksen saaneiden luotsien monopoli. Englannissa luotsit olivat joko satamien palveluksessa taikka yksityisyrittäjiä, ja Hollannissa luotsaustoiminta oli yksityistetty.

Hallituksen esityksen mukaan satamapalveludirektiiviehdotus jättää jäsenmaille paljon harkintavaltaa järjestää luotsaustoiminta. Hallituksen esi-

---

<sup>69</sup> HE 38/2003 vp. Luku 3.3 Elinkeino- ja kilpailupoliittiset vaikutukset. Luotsausliikelaitos.

tyksessä tuodaan esille, että direktiiviehdotuksen mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat myös todeta, että luotsaus on pakollista ja määrätä palvelun järjestämiselle turvallisuuden ja julkisen palvelun vaatimusten kannalta asianmukaisiksi katsomansa säännöt, mukaan lukien mahdollisuus varata kyseinen palvelu itselleen tai osoittaa se tarvittaessa suoraan ainoastaan yhdelle palveluntarjoajalle, jos sataman tai satamaryhmien olosuhteet ja/tai sinne pääsy sitä edellyttävät.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti joulukuussa 2007 työryhmän, jonka tehtävänä oli selkeyttää luotsauslakia ja arvioida kilpailun avaamisen vaikutuksia. Työryhmän työ päättyi helmikuussa 2008. Työryhmä tarkasteli sekä luotsaustoiminnan monopoli- että kilpailutilannetta.<sup>70</sup>

Jos kilpailu avattaisiin, se voisi raportin mukaan olla täysin avointa tai vaihtoehtoisesti Merenkulkulaitos kilpailuttaisi palveluita alueittain ja määrärajoin. Mahdollista olisi myös sellainen yhdistelmä, jossa kilpailu olisi avointa vain liiketaloudellisesti kannattavilla alueilla ja muut alueet kilpailutettaisiin. Raportissa painotetaan, että luotsaus on turvallisuustehävä. Ennen kilpailun mahdollista avaamista tarvittaisiin takeet turvallisuuden ja palvelutason säilymisestä sekä luotsauspalvelujen alueellisesta saatavuudesta. Luotsauksen tason säilyttämiseksi olisi arvioitava läpinäkyvästi henkilöstön kelpoisuuksia ja alan yritysten toimintaa. Työryhmä esitti seuraavaa:

1. Jos luotsaus päätetään pitää Luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena:
  - Luotsauslain valvontaa koskevaa säännöstä eli 18 §:ää tulisi selkeyttää. Lähtökohtana on siirtyä nykyisestä kaksiportaisesta valvontajärjestelmästä yksiportaiseen valvontaan.
  - Luotsauslakiin 19 §:ää muutettaisiin siten, että kriminalisoitaisiin muiden kuin Luotsausliikelaitoksen luotsauspalvelujen harjoittaminen tai tarjoaminen.
  - Luotsauslain 5 §:n 1 momenttiin voitaisiin lisätä nykytilannetta edelleen selventävä viittaus 4 §:n 1 momentin mukaiseen luotsauspalvelujen tarjoajaan.
2. Seuraavat seikat tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsaus päätetään avata kilpailulle:
  - Mitkä ovat eri vaihtoehtojen (esimerkiksi avoin kilpailu, kilpailuttaminen, edellä mainittujen yhdistäminen) käyttökelpoisuus ja vaikutukset kilpailun avaamisessa?

---

<sup>70</sup> *Selvitys luotsauslain ja luotsauksen järjestämisen muutostarpeista. LVM:n julkaisuja 11/2008.*

- Miten taataan merenkulun turvallisuus?
- Miten taataan palvelun saatavuus kaikilla alueilla?
- Mikä olisi hinnoittelumekanismi?
- Miten taataan palvelutaso ja valtion rooli siinä?
- Miten taataan luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa?
- Riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut
- Mitkä ovat kilpailun avaamisen hyödyt?

Liikenne- ja viestintäministeriö jatkoi 11.3.2008 edellä tarkoitetun työryhmän toimikautta vuoden 2008 loppuun<sup>71</sup>. Työryhmän tehtävänä oli aikaisemman selvityksen pohjalta selvittää erityisesti edellä kohdassa 2 mainitut asiat.

Työryhmän kokoonpanoa täydennettiin valtiovarainministeriön ja Kilpailuviraston edustajilla. Työryhmän työn tueksi tilattiin konsulttiselvitys. Konsultin tehtävänä oli laskea luotsauksen taloudellisia tunnuslukuja viidelle luotsauksen toteuttamisvaihtoehdolle.

Työryhmä kuuli työnsä aikana puolustusministeriön ja rajavartiolaitoksen esikunnan sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajia ja järjesti kuulemistilaisuuden eri sidosryhmille.

Arvioitavat toteuttamisvaihtoehdot olivat monopoli, alueellinen kilpailuttaminen, satamakohtainen kilpailuttaminen, avoin kilpailu sekä avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistäminen.

Työryhmä on tarkastellut luotsaustoiminnan eri järjestämismallien käyttökelvottomuutta ja niiden vaikutuksia turvallisuuteen, hintaan, palvelutasoon, poikkeusolojen luotsaukseen sekä riskien hallintaan ja vahingonkorvausvastuusiin. Työryhmä on päätenyt 9.1.2009 julkaistussa loppuraportissaan<sup>72</sup> siihen, että on mahdollista järjestää luotsaustoiminta tarkoituksenmukaisesti usealla eri tavalla.

Työryhmällä on ollut käytössään luotsaukseen liittyviä taloudellisia laskelmia, kansainvälisiä vertailuja ja alan toimijoiden ja muiden viranomaisten näkemyksiä. Työryhmä on lähtenyt siitä, että luotsinkäyttövelvollisuus säilytetään nykyisessä laajuudessaan. Luotsinkäyttövelvollisuus perustuu yhteiskunnan intressiin varmistaa alusliikenteen turvallisuus Suomen aluevesillä. Turvallisuuden varmistaminen on ollut kaikissa tarkastelluissa malleissa ensisijainen lähtökohta. Työryhmä on pitänyt palvelutason turvaamista ja luotsauksen kokonaiskustannusten hallintaa keskeisinä arviointiperusteina. Luotsauspalvelujen hinnan tulee olla kohtuullinen

---

<sup>71</sup> LVM030:00/2008.

<sup>72</sup> Luotsauksen kilpailulle avaamisen vaihtoehdot. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2009.

kaikilla luotsattavilla väylillä. Palvelutason tulee olla nykyistä vastaava, eli palvelun on oltava saatavissa kohtuullisessa ajassa kaikilla väylillä. Palvelujen tuottamisen tulee olla kustannustehokasta kaikilla vähimmäispalvelutasoilla. Palveluiden tuottamisessa on otettava huomioon myös valtiontaloudelliset vaikutukset. Vireillä olleista luotsausta koskeneista Euroopan yhteisön lainsäädäntöhankkeista oli työryhmän mukaan nähtävissä, että vaikka komissio on katsonut luotsauksen luonteeltaan kaupalliseksi palveluksi, se on samalla painottanut luotsauksen erityispiirteitä ja varsinkin siihen liittyviä julkisen palvelun näkökohtia sekä meriturvallisuus- ja ympäristön suojeluvaikutuksia. Tammikuussa 2009, jolloin loppuraportti valmistui, ei työryhmän mukaan ollut odotettavissa, että EU:ssa aloitettaisiin luotsausta koskevia säädöshankkeita. Työryhmä katsoi, ettei EU-lainsäädäntö lähtökohtaisesti sisällä erityisiä vaatimuksia luotsaustoiminnan järjestämistavasta. Näistä lähtökohdista työryhmä päätyi esittämään seuraavia vaihtoehtoja luotsaustoiminnan järjestämiselle:

1. nykyisen kaltaisen monopolin säilyttäminen
2. alueellinen kilpailuttaminen
3. sovellettu avoin kilpailu eli avoin kilpailu täydennettynä alueellisella kilpailuttamisella.

Mikäli luotsaustoiminta päätetään avata kilpailulle, asiaan liittyy työryhmän mukaan vielä jatkoselvitystä vaativia kysymyksiä, kuten:

- luotsien kouluttamisen järjestäminen
- luotsien ja luotsaustoiminnan riippumattomuusaseman määrittäminen
- hinnoittelumekanismien määrittäminen
- luotsauksen taloudellisten riskien hallinta ja jako
- valtiontaloudelliset vaikutukset ja rahoitus
- toimivan mallin luominen kilpailuttamiselle.

Luotsauksen avaaminen kilpailulle edellyttäisi työryhmän mukaan samantaisia määrätietoisia toimia markkinoiden toimintaedellytysten luomiseksi kuin jäänmurtotyöryhmän raportissa (LVM 54/2008) todetaan:

- Palvelukysyntä on ennustettavissa. Se vaatii palvelun hankinnan pitkäjänteisen strategian ja sen toimeenpano-ohjelman sekä sitä koskevan tehokkaan informaation potentiaalisille palveluntuottajille.
- Markkinoilla on riittävästi ja sillä tavoin ajoitettua kysyntää, että markkinat eivät ole kiinni pitkiä aikajaksoja (kilpailuttamisen ajallinen porrastaminen).
- Markkinakysyntä on niin laajaa, että se mahdollistaa useamman toimijan markkinoilla olemisen, aidon kilpailun ja mahdollisuuden menestyä kilpailussa.

- Käytetyt hankintamenettelyt, sopimusten rakenne, sopimusten kesto ja sisältö sekä riskien jako kannustavat yrityksiä osallistumaan kilpailuun.
- Hankinta- ja kilpailuttamismenettelyt sekä sopimusrakenne mahdollistavat alan tuottavuuden kehittämisen ja palveluntuottajien toiminnan kannattavuuden.
- Markkinoilla ei esiinny kilpailunrajoituksia, perusteettomia kynnyksiä markkinoille tuloon, harmaata taloutta eikä rikollista toimintaa.
- Tilaajaorganisaation hankintahenkilöstöllä on hankintojen edellyttämä substanssi-, markkina-, hankinta- ja sopimusosaaminen.
- Palveluntuottajilla on vastaavasti palveluntuottamisessa ja sen hallinnassa tarvittava osaaminen.

Työryhmä esitti, että sen tekemä selvitys lähetetään lausunnolle. Tämän jälkeen lausuntojen ja selvityksessä esitettyjen näkökulmien pohjalta tehtäisiin päätökset luotsaustoiminnan järjestämisestä. Työryhmä katsoi, että erityisesti lisäselvitystä vaativien seikkojen vuoksi luotsauksen kilpailulle avaamista koskevat säännökset on mahdollista toteuttaa aikaisintaan vuonna 2010.

Kansainvälisesti luotsausta hoidetaan työryhmän raportin mukaan monella eri organisaatiomallilla. Kuitenkin lähes poikkeuksetta luotsiorganisaatiolla on yksinoikeus luotsausalueen luotsauksiin joko toimiluvan tai muun vastaavan järjestelyn kautta. Luotsausalue voi joko kattaa koko valtakunnan tai olla pienempi alue. Yhtiöitetty tai yksityistetty toiminta ei kansainvälisesti sinänsä tarkoita sitä, että luotsaus olisi avattu kilpailulle. Poikkeuksena on Tanska, jossa avattiin kilpailu syksyllä 2007. Tanskassa luotsaus ei kuitenkaan ole pakollista. Valtion omistamalla organisaatiolla on palveluvelvoite, eli se paikkaa kaikki jäljet, joita kilpailijalta jää.

Ennen työryhmän raporttien valmistumista tarkastuksen aikana käydysässä keskustelussa Luotsausliikelaitoksen johto arvioi, että kilpailun avaaminen tarkoittaisi mittavaa lainsäädäntötyötä. On selvitettävä muun muassa, kuka valvoo ja millä resursseilla.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) aiheuttaa liikelaitokselle ongelmia. Jos kilpailu avataan, pitäisi Luotsausliikelaitos laitoksen johdon mielestä yhtiöittää mahdollisimman nopeasti, koska muut toimijat pystyisivät tilaamaan liikelaitokselta julkisuuslain mukaan kaikki uusien kilpailujen valmistelupaperit ja taloudelliset las-

kelmat.<sup>73</sup> Tämä on yksi liikelaitoslain epäkohdista. Laitoksen johdon mukaan yksi ratkaisu olisi osakeyhtiömuoto ja julkisen tehtävän velvoite. Vaikka luotsaustoiminta yhtiöitettäisiin, ei se liikelaitoksen johdon käsityksen mukaan pakottaisi avaamaan luotsaustehtävää kilpailulle.

Liikelaitos on tehnyt ennen joulua 2007 yhteenvedon kilpailtuun toimintaan liittyvistä asioista. Siinä on käsitelty muun muassa turvallisuusnäkökohtia kilpailutilanteessa, verkostoperiaatteen toimivuutta, luotsaustoiminnan valvontaa, luotsauspalvelujen resursointia ja luotsauspalvelua kansainvälisesti.

### 3.4.11 Luotsausliikelaitoksen hallituksen toiminta

Valtioneuvoston asetuksella Luotsausliikelaitoksesta annetaan tarkempia säännöksiä valtion liikelaitoksista annetun lain 9 §:n mukaisesta hallituksen kokoonpanosta ja 10 §:ssä tarkoitetuista hallituksen tehtävistä.

Luotsausliikelaitoksen hallituksen tehtävät on kirjattu "Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä" -ohjeeseen, jossa on aluksi käsitelty yleiset hallinnointiperiaatteet, omistajaohjaus eli valtion liikelaitoksista annetun lain 8 §:n mukainen eduskunnan valtioneuvoston ja ministeriön ohjaustoimivalta ja valtion omistajavallan kanavoituminen hallitustyöskentelyn kautta. Seuraavaksi on esitetty hallituksen tehtävät ja jäsenet, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet sekä kuvaus sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ja tilintarkastajien asettamisesta. Lisäksi on maininta eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja Valtiontalouden tarkastusviraston roolista liikelaitoksen tarkastuksessa.

Ohjetta täydentää hallituksen vahvistama Luotsausliikelaitoksen työjärjestys, jossa on käsitelty muun muassa hallituksen ja johdon tehtävät, sekä organisaatio ja raportointi eli se kenelle kunkin yksikön johto raportoi. Työjärjestys on päivätty 26.1.2004, ja liikelaitoksesta saadun tiedon mukaan siinä on päivitystarvetta.

Hallituksen tehtävänä on edellä mainittujen asiakirjojen mukaan erityisesti päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä, merkittävistä investoinneista ja strategisista linjauksista. Hallitus tekee esityksen liikelaitoksen talousarvioehdotukseksi ja liikelaitoksen voittoa tai tappiota koskeviksi toimenpiteiksi. Hallitus päättää myös henkilöstö-, viestintä-, riski- ja palkkapolitiikan periaatteista sekä käsittelee ja ratkaisee muut asiat, joilla on laajakantainen tai tärkeä merkitys. Hallitus ohjaa ja valvoo liikelaitok-

---

<sup>73</sup> *Todettakoon, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 20 kohdan mukaan muun muassa liike- ja ammattisalaisuuksia sisältävät tiedot ovat salassa pidettäviä.*

sen toimintaa, valitsee toimitusjohtajan ja ylimmän johdon, valvoo johtoa sekä tekee keskeiset liiketoiminnalliset päätökset.

Luotsausliikelaitoksen hallituksessa on puheenjohtajan lisäksi vähintään neljä ja enintään seitsemän muuta jäsentä, joista yksi edustaa liikelaitoksen henkilöstöä. Ministeriöstä hallitukseen on valittu yksi virkamiesjäsen. Jäsenten toimikausi on enintään kolme vuotta kerrallaan, yhteensä enintään kuusi vuotta. Hallituksen jäsenillä tulee olla Luotsausliikelaitoksen toimialan, johtamisen tai liiketalouden asiantuntemusta, ja heidän tulee olla kilpailutilanteen edellyttämällä tavalla riippumattomia. Hallituksen jäsenten ulkopuolisista sidonnaisuuksista pidetään luetteloa, ja hallituksen puheenjohtajan tehtävä on seurata, että riippumattomuusvaatimus toteutuu koko ajan. Hallituksen jäsenen on annettava hallitukselle riittävät tiedot pätevyytensä ja riippumattomuutensa arvioimiseksi sekä ilmoitettava näissä tiedoissa tapahtuvista muutoksista.

Hallitus asettaa tarvittavat valiokunnat, joita tällä hetkellä ovat tarkastusvaliokunta sekä palkkio- ja palkitsemisvaliokunta. Ministeriön edustaja on kummassakin valiokunnassa.

Nykyisen hallituksen toimikausi on alkanut 1.1.2007. Tilikauden 2007 aikana hallitus kokoontui 9 kertaa (samoin vuonna 2006) ja läsnäoloprosentti oli 90,3 (93,1 vuonna 2006). Hallitus arvioi vuosittain toimintaansa ja työskentelytapojaan joko sisäisenä arviona tai käyttämällä ulkopuolista arvioijaa.

Liikelaitoksella on myös eettiset ohjeet, joissa on esitetty laitoksen arvot, liiketoiminnan periaatteet ja eettinen ohjeistus, kuten ihmisoikeudet ja työntekijöiden arvostaminen, ympäristövastuu sekä liikelaitoksen omaisuuden suojaaminen.

Suosituksessa listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä todetaan, että yhtiön on huolehdittava sen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevien asiakokonaisuuksien esittämisestä (Corporate Governance Statement) Internet-sivuillaan.<sup>74</sup> Luotsausliikelaitoksen Internet-sivuilla on esitetty muun lisäksi organisaatiokaavio, visio ja hallituksen yhteystiedot. Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän kuvaus on esitetty sivuilla julkaistuissa vuosikertomuksissa. Suositeltavaa on kuvauksen esittäminen sivuilla erikseen. Luotsausliikelaitoksen johtamis- ja hallintojärjestelmän kuvaus täyttää kuitenkin melko hyvin hyvän hallintotavan (corporate governance) suositukset.

Tarkastuksen perusteella Luotsausliikelaitoksen hallituksen tehtävät on riittävän yksityiskohtaisesti dokumentoitu julkisiin asiakirjoihin. Läpinäkyvyyden lisäksi tämä antaa tarvittavan perustan hyvän hallintotavan

---

<sup>74</sup> *Suositus listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä, suositus 55.*

mukaiseen toimintaan sekä hallituksen toiminnan (tehtävien täyttämisen) arviointiin. Tarkastushavaintojen perusteella hallitus on hoitanut ohjaus- ja valvontatehtävänsä asianmukaisesti. Pöytäkirjojen mukaan hallitus on kiinnittänyt huomiota riskienhallintaan ja monipuolisesti liikelaitosta ja sen toimintaympäristöä koskeviin asioihin.

#### 3.4.12 Liikelaitosmalli luotsaustoiminnan organisaatiomuotona

Luotsausliikelaitoksen johdon käsityksen mukaan toiminnassa on tähän mennessä onnistuttu erittäin hyvin. Liikelaitostettaessa oli tarkoitus saada aiemmin tappiollinen toiminta tehokkaasti hoidettua asiakkaille aiheutuvia kustannuksia nostamatta ja taattua turvallisuus.

Liikelaitoksen kannattavuus on ollut suhteellisen hyvä. Koska taksasta on määrätty valtioneuvoston asetuksilla ilman kustannusvastaavuutta, laitoksen tulosta tulisi arvioida ainoastaan kulujen perusteella.

Kokonaisuutena luotsaustoiminnan kustannusvastaavuus käy ilmi taulukosta 7. Se kattaa myös vuodet 2002 ja 2003, jolloin toimintaa harjoitti Merenkululaitos.



**TAULUKKO 7. Luotsaus toiminnan tuotot ja kustannukset (tuhansina euroina) sekä kustannusvastaavuus vuosina 2002–2008.<sup>75</sup>**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
tuotot (A)	32 894	38 005	37 918	38 149	39 602	40 875	40 144
kulut (B)	33 701	34 129	33 849	34 883	35 891	36 562	37 560
erotus (C)	-807	3 876	4 069	3 266	3 711	4 313	2 584
poistot (D)	1 710	1 344	3 089	3 089	2 558	2 389	2 672
korot (E)	1 431	1 308	204	46	-44	-156	-151
yhteiskustannukset (F)	2 770	2 197	3 293	3 135	2 514	2 233	2 521
yhteensä (G)	5 911	4 849	30 556	31 748	33 377	34 329	35 039
erotus (B-D-E)	30 560	31 477	30 556	31 748	33 377	34 329	35 039
tuotannon hintaindeksi (1949=100)	1 644	1 626	1 631	1 664	1 745	1 795	1 862
B-D-E ind. 2008	34 594	36 041	34 864	35 494	35 613	35 599	35 039
keskiarvot 2002–2003 ja 2004–2008							
verrattuna vuoteen 2002	35 318	35 322	100,8	102,6	105,8	102,9	101,2
verrattuna vuoteen 2003			97,0	98,4	98,8	98,7	97,2
kustannusvastaavuus- prosentti	97,6	111,4	112,0	109,4	110,3	111,8	106,9

<sup>75</sup> Luotsausliikelaitoksen ja Merenkulkulaitoksen tilinpäätökset.

Kulujen määrä tuotannon hintaindeksillä<sup>76</sup> korjattuna, mutta ilman poistoja ja korkoja, on vuodesta 2002 vuoteen 2008 kasvanut yhteensä 1,2 %. Merenkululaitoksen aikana on yhteiskustannukset huomioitu. Vastaavasti laskettu kulujen kasvu Luotsausliikelaitoksen toiminta-aikana on ollut 0,4. %.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Luotsausliikelaitos tuo esille sen, että talvi 2002–2003 oli yksi Suomen ankarimmista. Luotsausmäärät ja mailit ja luotsaustulot kasvoivat, koska Suomenlahden liikenne ohjattiin rannikkoväylää pitkin. Merenkululaitoksen luotsaustulot lisääntyivät tämän takia noin kuusi miljoonaa euroa. Palautteen mukaan vasta jäätalven 2002–2003 jälkeen perustettiin valtakunnallinen luotsausyksikkö, joka myöhemmin eriytettiin liikelaitokseksi.

Liikelaitosaikana kokonaiskulut ovat vuonna 2004 olleet 33,8 miljoonaa euroa, joista poistojen osuus oli 3,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 kokonaiskulut olivat 37,6 miljoonaa euroa, ja niistä oli poistoja 2,7 miljoonaa euroa. Mikäli ei huomioida poistoja ja korkoja, kulut vuonna 2008 olivat 4,5 miljoonaa euroa suuremmat kuin vuonna 2004<sup>77</sup>.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Luotsausliikelaitos ilmoittaa, että sen kuluja ovat nostaneet toimialan työehtosopimukseen sisältyvät palkankorotukset ja luotsinvälityksen uudelleen organisoinnin ja sen kehittämisen kustannukset (Merenkululaitos ei jatkanut luotsinvälityssopimusta VTS:n kautta vuoden 2006 jälkeen).

Luotsauksia oli 36 725 vuonna 2004, ja vuonna 2008 niitä oli 36 208. Yhden luotsaukserran hinnaksi<sup>78</sup> tuli 922<sup>79</sup> euroa vuonna 2004 ja 1039 vuonna 2008 euroa. Indeksikorjattu luotsaukserran hinta on laskenut vuodesta 2004 vuoteen 2008 noin 1,2 %. Luotsauksien määrät ovat vuosittain vaihdelleet 35 436:n ja 36 776:n välillä.

Luotsattuja merimaileja vuonna 2004 oli 732 302, ja vuonna 2008 niitä oli 705 785. Luotsattu merimaili maksoi 46 euroa vuonna 2004 ja 53 euroa vuonna 2008. Indeksikorjattu luotsatun merimailin hinta on noussut noin 0,9 % vuodesta 2004 vuoteen 2008. Vuonna 2004 luotsattuja merimaileja oli enemmän kuin vuosina 2005–2008, joina niitä on ollut 700 263–722 878.

---

<sup>76</sup> Lähde: Suomen tilastollinen vuosikirja 2008.

<sup>77</sup> Tuotannon hintaindeksillä korjattuna kulut olivat 0,174 milj. euroa (0,5 %) suuremmat.

<sup>78</sup> Luotsauksen ja luotsatun merimailin hinnassa poistot huomioitu.

<sup>79</sup> Tuotannon hintaindeksillä korjattuna 1052 euroa.

Henkilöstön määrä keskimäärin henkilötyövuosina on kasvanut vuodesta 2004 vuoden 2008 loppuun seitsemällä eli vajaalla kahdella prosentilla. On kuitenkin huomioitava se, että vuoden 2007 alusta lukien jouduttiin perustamaan erillinen luotsinvälitystoiminto. Tämä toiminto työllistää noin 20 henkilöä.

Kansainvälisen luotsausmaksuvertailun mukaan hinnat ovat Suomessa keskimääräistä alempia. Kansainvälinen luotsausmaksuvertailu päivitetään vuosittain. Luotsaustoiminnan liikelaitostaminen on liikelaitoksen johdon mukaan ollut onnistunut ratkaisu, sillä laitos on tuottanut turvallisuuspalvelua merelle ja talouselämälle sitä palvelua, jota on edellytetty, ja ollut taloudellisesti kannattava.

Liikenne- ja viestintäministeriö vahvisti 8.6.2007 hallitusohjelman mukaisesti<sup>80</sup> uuden, omistajastrategisen linjauksen Luotsausliikelaitokselle. Linjauksen mukaan luotsaus on edelleen liikelaitoksen yksinoikeus. Omistajastrategiassa linjataan (ja kursiivilla esitetään tarkastuksen perusteella tehdyt huomiot) muun muassa seuraavaa:

- Luotsausliikelaitoksen perustehtävä nostetaan omistajaohjauksen lähtökohdaksi. Luotsausliikelaitos toteuttaa julkista tehtävänsä monopolina, kilpailua ei tulla nykyistä laajemmalti avaamaan, eikä liikelaitoksen ensisijainen tarkoitus ole tuottaa voittoa valtiolle vaan palvella asiakkaita kustannustehokkaasti ja täyttää palvelulle asetetut laatuvaatimukset. *Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä arvioi kilpailun avaamisen vaikutuksia vuoden 2007 lopun ja vuoden 2009 alun välisenä aikana ja päätyi esittämään luotsaustoiminnan vaihtoehtoisina malleina monopolia, alueellista kilpailuttamista tai avoimen kilpailun ja alueellisen kilpailuttamisen yhdistelmää (Ks. luku 3.4.10.)*
- Oman pääoman tuottovaade määritellään vuosittain markkinaperusteisesti. Voitontuloutuksen tulee vuositasolla olla vähintään yhteisöveron suuruinen. Osa nykyisestä tuottovaateesta ohjataan jatkossa investointeihin ja asiakashintoihin. *Luotsausliikelaitoksen tuloksista vuosilta 2004–2008 (4,1 milj. euroa, 3,3 milj. euroa, 3,7 milj. euroa, 4,3 milj. euroa ja 2,5 milj. euroa) on tuloutettu valtiolle 29,2 %, 48,4 %, 48,6 %, 51,1 % ja 20,0 % eli vuosina 2005–2007 tuloutus on reilusti ylittänyt vähimmäistavoitteen. (Ks. luku 3.4.3.)*
- Taksarakennetta uudistetaan siten, että se on joustava liikelaitoksen tulevan kehittämisen kannalta. Taksarakenteen uudistamisen yhteydessä muutetaan myös lakia Luotsausliikelaitoksesta siten, että pää-

---

<sup>80</sup> Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, luku 7.1, Omistajapolitiikka: "Liikennealan liikelaitosten omistajaperiaatteita kehitetään. Määritetään niiden erityistehtävät, valtion strategiset intressit ja tuottovaatimukset."

tösvalta hinnoittelusta siirtyy ministeriöltä liikelaitoksen hallitukselle. Muutos tehdään syksyn 2007 budjettivalmistelun yhteydessä. *Taksarakenteen uudistaminen ja hinnoittelun päätösvallan siirto ovat olleet pysähdyksissä liikelaitosten epäselvän aseman vuoksi. (Ks. luku 3.4.7.)*

- Liikelaitoksen hallituksella on oltava riittävä asiantuntemus ja omistajan edustus valtio-omistajan tahtotilan varmistamiseksi. *Tarkastuksen perusteella valtio-omistaja ei ole esittänyt mitään erityistä tahtotilan muutosta Luotsausliikelaitoksen suhteen.*

### 3.4.13 Ice Advisors Oy

Luotsausliikelaitos ja sen tytäryhtiö Ice Advisors Oy ovat muodostaneet 1.1.2006 alkaen liikelaitoskonsernin. Ice Advisors Oy on Luotsausliikelaitoksen (60 %) ja Varustamoliikelaitoksen (40 %) yhdessä omistama yhtiö. Se tarjoaa varustamoille meriliikenteen jääneuvontapalvelua Itämerellä. Yhtiö aloitti toimintansa tammikuussa vuonna 2006. Vastaavaa palvelua ei ole aikaisemmin ollut saatavilla Pohjoismaissa. Yhtiöllä ei ole omia toimitiloja eikä omaa henkilökuntaa. Kaikki Ice Advisors Oy:n jääneuvonta-asiantuntijat ovat kokeneita Luotsausliikelaitoksen luotseja tai Varustamoliikelaitoksen jäänmurtajien kansipäällystöä.

Varustamot voivat tilata yhtiöltä alustensa käyttöön jääneuvonta-asiantuntijan, joka avustaa ja neuvoo aluksen päällikköä turvallisen reitin valinnassa. Palvelun käyttö tehostaa logistiikkaa parantamalla muun muassa kuljetusaikataulujen ennakoitavuutta ja varmuutta.

Jääneuvontapalvelulle arvioitiin olevan kysyntää, sillä esimerkiksi Suomenlahden tavaraliikenne, erityisesti öljytankkeriliikenne Venäjälle, on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina. Jääneuvonta kuuluu luotsin tehtäviin luotsattavilla väylillä, mutta jääneuvonta-asiantuntija voi toimia vapaasti koko merialueella. Jääneuvontapalvelulla on myös merkittävä ympäristöarvo, sillä jäät voivat aiheuttaa ongelmia laivoille. Vaikka esimerkiksi öljykuljetuksia hoidetaan pääsääntöisesti nykyaikaisilla aluksilla, saattaa hankalissa olosuhteissa syntyä vaaratilanteita. Luotsit ja jäänmurtajien kansipäällystö tunnistavat jääkenttien erityisolosuhteet monen vuoden kokemuksella, joten heidän asiantuntemuksensa on tervetullut turvallisuustekijä varustamoille, mutta myös yhteiskunnalle ympäristönsuojelulisista syistä.

Tytäryhtiö Ice Advisors Oy kärsi toisella toimintakaudellaan leudosta talvesta, ja yhtiöllä oli kauden aikana vain kolme toimeksiantoa. Kolmannellakin kaudella talvi oli leuto eikä toimeksiantoja ollut. Yhtiön toiminnan taloudellinen merkitys on toistaiseksi ollut erittäin vähäinen.

## 3.5 Varustamoliikelaitos

Hallituksen esityksen<sup>81</sup> mukaan erityisesti jäänmurtopalvelujen tuottamisella on yhteiskunnallista merkitystä Suomen elinkeinoelämälle ja teollisuuden kuljetuksille. Saaristoalueiden elinolosuhteiden ylläpitämiselle ja kehittämiseksi yhteysalusliikenne on aluepoliittisesti avainasemassa. Esityksessä todetaan, että toiminnan luonne huomioon ottaen organisaatiomuotona liikelaitos tulee olemaan pysyväisluonteinen ratkaisu.

Varustamoliikelaitos tulisi lähtötilanteessa toimimaan pitkälle Merenkululaitoksen tilausten varassa lukuun ottamatta monitoimimurtajien kaupallista toimintaa. Kilpailun avattaisiin asteittain ja tuotteittain markkinoiden kehittyessä. Kolmen vuoden siirtymäkauden kuluessa Merenkululaitos avaisi kilpailua siten, että kilpailu talvimerenkulun avustamisessa, väyläaluspalveluissa ja alusten hoitopalveluissa olisi kokonaan avattu vuoden 2006 loppuun mennessä.

Vuoden 2004 talousarvioesityksen luvun 31.33 selvitysosasta käy muun ohella ilmi, että siirrettäessä varustamotoiminta Merenkululaitokselta 1.1.2004 perustettavalle Varustamoliikelaitokselle pidetään omaisuuden jaossa pääperiaatteena sitä, että Varustamoliikelaitokselle luovutetaan vain liiketoiminnan kannalta välttämätön omaisuus. Omaisuuden luovuttaminen tapahtuisi käypään arvoon, joksi katsottiin kirjanpitoarvo. Poikkeuksena olisivat kuitenkin väyläalukset, jotka arvostetaan siten, että kirjanpitoarvosta vähennetään Öljysuojarahastosta rahoitettu osuus hankinnoista.

Varustamoliikelaitokselle luovutettaisiin Merenkululaitoksen hallinnassa perustamishetkellä olevat jäänmurtajat (6 perinteistä<sup>82</sup> ja 3 monitoimimurtajaa, arvo yhteensä noin 171 milj. euroa) ja 9 raskasta väyläalusta (arvo yhteensä noin 3 milj. euroa) sekä 12 yhteysalusta (arvo yhteensä noin 10 milj. euroa). Liikelaitokselle luovutettaisiin lisäksi kirjanpitoarvoon laitteet, kalusteet, käyttöomaisuusarvopaperit sekä aines- ja tarvikevarastot (noin 2,5 milj. euroa).

Liikelaitoksen aloittavassa taseessa omaisuuden luovutusta vastaan peruspääomaan merkittäisiin 18,7 miljoonaa euroa ja muuhun omaan pääomaan noin 74,6 miljoonaa euroa sekä vieraaseen pääomaan loput siten, että omavaraisuusaste olisi 50 %. Velka valtiolle olisi noin 86 miljoonaa

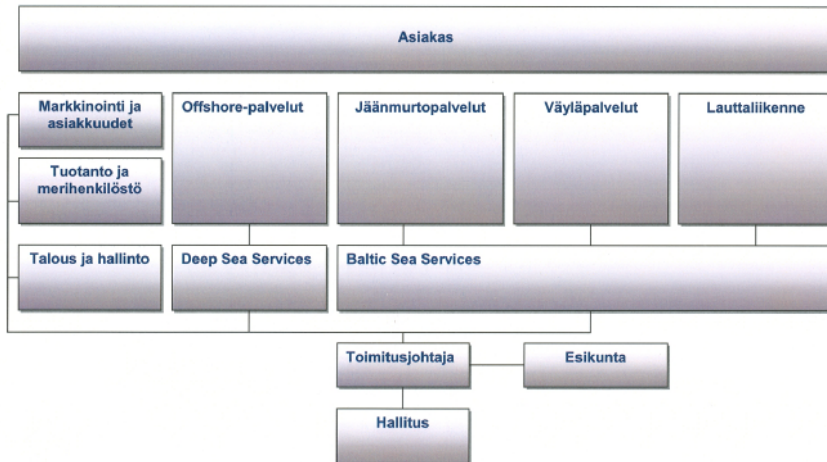
---

<sup>81</sup> HE 38/2003 vp. laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta.

<sup>82</sup> Nykyisin käytössä on viisi perinteistä murtajaa. Apu on myyty.

euroa. Loma- ja vastikevapaavelat, noin 7,3 miljoonaa euroa, olisivat ta-  
seessa siirtovelkana.

Kuviosta 5 käy ilmi Varustamoliikelaitoksen organisaatio 1.2.2006–  
9.11.2008. Tämän jälkeen organisaatiota on muutettu jakamalla tuotanto-  
ja merihenkilöstö -yksikkö tekniikka ja hankinnat -osastoksi ja henkilös-  
töosastoksi. Markkinointi ja asiakkuudet -yksikkö lakkautettiin sekä talous  
ja hallinto -yksikkö muutettiin talousosastoksi.



**KUVIO 5. Varustamoliikelaitoksen organisaatio 1.2.2006 alkaen (Lähde: Varustamoliikelaitos).**

Henkilöstön lukumäärä oli vuoden 2008 lopussa 454 (vuoden 2007 lopussa 485), kun se vuoden 2004 lopussa oli 520. Perustamisajankohtana arvioitiin, että liikelaitokseen siirtyy arviolta 615 Merenkululaitoksen palveluksessa olevaa vakinaista henkilöä.<sup>83</sup> Näiden lukujen perusteella henkilöstön määrä olisi pienentynyt 161:llä eli 26 prosenttia, mikä on varsin paljon. Toisaalta yksi murtajista on myyty. Sen henkilöstömäärä oli 44, Varustamoliikelaitoksen mukaan viimeisenä toimintavuonna kuitenkin 32.

Joulukuussa 2008 eronnut toimitusjohtaja oli hoitanut tehtävää touku-  
kuusta 2004 lähtien.

<sup>83</sup> HE 38/2003 vp. laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta, luku 4.4.3.

### 3.5.1 Tulos- ja omistajaohjaus käytännössä

Varustamoliikelaitoksen mukaan tulosohtausprosessissa pyritään paneemaan omistajan strategiset tavoitteet täytäntöön johtamalla tavoitteet strategioista. Liiketoiminnan suunnittelussa kesällä tehtävä strategiatyö on tärkein. Strategisessa suunnittelussa tehdään markkina-analyysit ja arvioidaan toimintaa, ja näiden pohjalta laaditaan liiketoimintasuunnitelma. Strategia päivitetään vuosittain.

Toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) tehdään syksyllä lokamarraskuussa strategiasuunnitelman pohjalta. Strategiasuunnitelma on tullut puristaa viralliseen, julkiseen TTS-muotoon, johon kukaan ei Varustamoliikelaitoksen mukaan sinänsä sitoudu. Liikelaitos näkee sen olevan tärkeä ministeriölle kehysten vuoksi, mutta liikelaitokselle TTS ei anna lisää arvoa.

Liikelaitos lähettää osavuosikatsaukset ministeriön liiketoimintayksikköön omistajaohjauksesta vastaavalle virkamiehelle.

Omistajaohjauksesta Varustamoliikelaitoksessa kaivataan selkeitä linjauksia ja tukea, eikä tämän ohjauksen tulisi vaikuttaa ainakaan toimintaa hankaloittavasti. Varustamoliikelaitoksen mukaan sitä ei tulevaisuudessaakaan voi ohjata vaikuttavuustavoittein, vaan ohjauksen tulee olla konkreettisempää.

Tuloutustavoite ei liikelaitoksen mukaan ota huomioon mahdollisia investointitarpeita, vaikka liikelaitoksen tulisi pystyä hoitamaan investointinsa tulorahoituksellaan. Liikelaitosten ohjausprosessi ei Varustamoliikelaitoksen näkemyksen mukaan ole kovin kehittynyt, sillä pysyvät käytännöt ja selkeä ohjeistus puuttuvat. Liikelaitoslain muuttuessa jäi ohjausprosessiin Varustamoliikelaitoksen mukaan jäänteitä, joita uusi laki ei tunnista. Koko ohjausprosessi olisi siten pitänyt miettiä uudestaan lakia uusittaessa.

Eduskunnan ohjauksen valtion talousarvion kautta Varustamoliikelaitos kokee lähinnä toimintaa hankaloittavaksi. Kun liikelaitos osallistuu esimerkiksi uusiin väylänhoito- tai yhteysaluskilpailutuksiin, se tarkoittaa melkein aina aluksen hankintaa, koska vapaata kapasiteettia ei ole. Koska ei tiedetä milloin kilpailuja tulee, eduskunnalle esitetään varmuuden vuoksi valtuuksia investointien tekemiseen kohtuullisen suuri määrä. Valtiovarainministeriö saattaa yksipuolisesti pyyhkiä valtuudet pois. Jos sitten kilpailu tulee, ja siinä edellytetään uutta alusta, siihen ei voi osallistua. Vuonna 2004 valtioneuvostossa päätettiin, että hankitaan uusi öljyntorjunta/monitoimimurtaja ja liikelaitos sai siihen eduskunnalta valtuudet vuoden 2006 talousarvioon (taulukko 14). Kun hanke ei toteutunutkaan liikelaitoksesta riippumattomista syistä, ei myöskään investointivaltuuksia

tarvittu. Jälkeenpäin liikelaitosta arvosteltiin huonosta suunnittelusta, kun valtuuksia oli niin paljon eikä niitä käytetty lainkaan.

### 3.5.2 Palvelu- ja toimintatavoitteiden kehitys vuosina 2004–2008

Talousarvioesityksen tavoiteteksti on pysynyt vuosittain lähes samana. (taulukko 8). Talousarviotavoitteen toinen kappale on lähes samasanainen Varustamoliikelaitoksesta annetun lain 2 §:n 2 ja 3 momentin<sup>84</sup> kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriön tarkentamat tai lisäämät tavoitteet ovat koskeneet muun muassa sitä, miten liiketoimintarakennetta kehitetään, riskienhallinta järjestetään ja kustannustasoa sopeutetaan.

Vuoden 2004 talousarvioesityksen lukuperustelujen päätösosan mukaan Varustamoliikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteena on ensinnäkin huolehtia toimialaansa kuuluvien palvelujen tarjonnasta ja kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti. Toiseksi Varustamoliikelaitos on velvollinen tarjoutumaan öljyntorjuntatehtäviin sekä jäänmurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa. Kolmanneksi Varustamoliikelaitos varautuu hoitamaan tehtäviä myös poikkeusoloissa sen mukaan, kuin liikenne- ja viestintäministeriö määrää. Lukuperustelujen selvitysosassa on muun muassa mainittu, että ympäristöhallinto ja Merenkululaitos tilaavat palvelut ja maksavat kustannukset kattavan hinnan sopimuksen mukaisesti. Tämä maininta ei kuitenkaan ole palvelu- tai toimintatavoite. Selvitysosassa on myös todettu, että Varustamoliikelaitos tuottaa myös yhteysalusliikennepalveluita siten kuin Merenkululaitos tilaa. Maksut säädetään asetuksella ja ne tilitetään Merenkululaitokselle. Maksujen säätäminen ja tilittäminen eivät ole Varustamoliikelaitoksen palvelu- tai toimintatavoitteita.

Vuosien 2005–2009 talousarvioiden lukuperustelujen (31.33, 31.60 vuonna 2009) päätösosissa on palvelu- ja toimintatavoitteet esitetty lähes samanasaisesti kuin vuoden 2004 talousarviossa. Vuosien 2004–2006 talousarvioissa oli eräänä tavoitteena, että "Varustamoliikelaitos on velvollinen tarjoutumaan öljyntorjuntatehtäviin ja jäänmurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa". Vuodesta 2007 lähtien sana "velvollinen" on poistettu, ja uuden sanamuodon mukaan "Varustamoliikelaitos tarjoutuu öljyntorjuntatehtäviin ja jäänmurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa."

---

<sup>84</sup> *Varustamoliikelaitos on velvollinen tarjoutumaan öljyntorjuntatehtäviin ja jäänmurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa.*

*Varustamoliikelaitos varautuu hoitamaan tehtäviä myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriö erikseen määrää.*



Vuosien 2005 ja 2006 talousarvioesityksen selvitysosassa on muun muassa todettu, että palvelutavoitteen toteuttamiseksi liikelaitos ylläpitää väyläaluksia ja jäänmurtajia sekä muuta tarvittavaa kalustoa. Alukset pidetään toimintavalmiina Merenkululaitoksen ja ympäristöhallinnon kanssa tehtyjen kaupallisten sopimusten perusteella. Lisäksi liikelaitos hoitaa saariston yhteysalusliikennettä Merenkululaitoksen tilauksen perusteella. Vuosien 2007–2009 talousarvioesityksissä on tältä osin ainoastaan mainittu, että palvelutavoitteen toteuttamiseksi liikelaitos ylläpitää<sup>85</sup> aluksia ja muita tarvittavia resursseja ja kalustoa asiakkaiden kanssa tehtyjen kaupallisten sopimusten perusteella. Edellä mainitut selvitysosissa olleet tavoitteet eivät ole sellaisia, että ne ohjaisivat Varustamoliikelaitoksen toimintaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti vuodeksi 2007 erääksi tavoitteeksi sen, että Varustamoliikelaitos erittelee tilinpäätöksessään läpinäkyvästi omina tulosalueinaan ulkomaantoiminnan ja yhteysalusliikenteen. Vuodeksi 2008 ministeriö ei asettanut tätä tavoitetta, ja siksi vuoden 2008 tilinpäätöksen läpinäkyvyys on heikentynyt. Liiketoiminta-alueittaiseen tulokseen vaikuttaa sisäinen siirtohinnoittelu, joka on jäänyt pelkästään osaksi hallitusraportointia. Sisäisellä siirtohinnoilla oikaistaan sisäisessä laskennassa monitoimimurtajien käytöstä jäänmurtoon kohdistuvia laskennallisia kustannuksia.

Vuosien 2008 ja 2009 talousarvioesitysten lukuperustelujen selvitysosassa oli lisäksi maininta: "Merenkulun toimintojen kehittämiseksi ja talvimerenkulun palvelutason turvaamiseksi toteutetaan liikelaitoksessa tervehdyttämisohjelma." Maininta on tavoitteellinen, koska tavoitteet on sanottu ohjelmassa. Päätöksentekijälle annettu informaatio jää kuitenkin varsin vähäiseksi, kun esimerkiksi tervehdyttämisohjelman euromääräistä säästötavoitetta ei ole ilmoitettu.

Liikelaitoksen näkemys on, että laitospohjaisesta laista tulisi poistaa öljyntorjuntavelvoite ja asettaa esimerkiksi SYKELLE tai ympäristöministeriölle tavoitteet "on velvollinen tarjoutumaan öljyntorjuntatehtäviin...koko maassa" ja "varautuu hoitamaan tehtävää myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriö määrää". Jäänmurron tilaaminen ja järjestäminen kuuluvat Merenkululaitokselle. Liikelaitoksessa on mietitty, voisiko tarjoutumistavoitteen asettaminen tarkoittaa sitä, että liikelaitoksen olisi tarjouduttava jäänmurtoon, vaikkei tilaaja sitä tilaisikaan. Tavoitteita pitäisi liikelaitoksen mukaan täsmentää omistajaohjauksen kautta tai tekstimuutoksin.

---

<sup>85</sup> Vuosina 2008 ja 2009 "varaa ja ylläpitää".

**TAULUKKO 8. Varustamoliikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteet vuosiksi 2004–2008<sup>86</sup>.**

Vuosi	Talousarvio	LVM:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa
2008	<p>Varustamoliikelaitoksen tavoitteena on huolehtia toimialaansa kuuluvien palvelujen tarjonnasta ja kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti. Varustamoliikelaitos tarjoutuu öljyntorjuntatehtäviin ja jäännurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa. Liikelaitos varautuu hoitamaan tehtäviä myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriö määrää.</p>	<p>Varustamoliikelaitos ryhtyy vaadittaviin toimenpiteisiin tervehdyttämisohjelman 2008 – 2010 toteuttamiseksi siten, että henkilöstökustannuksissa, jäännurrossa ja öljyntorjunnassa saavutetaan vuoteen 2010 mennessä yhteensä noin 7 miljoonan euron tulosparannus vuoden 2006 tasoon verrattuna, sekä raportoi tervehdyttämisohjelman edistymisestä puolivuositain liikenne- ja viestintäministeriölle.</p> <p>Varustamoliikelaitos sopeuttaa kustannustasoaan strategiansa mukaisesti ulkomaanliikenteen kauppamerenkulun tasoa kohti ottaen kuitenkin samalla huomioon vaatimukset liikelaitoksen toimintaedellytysten ja kilpailukyyn säilymisestä.</p> <p>Varustamoliikelaitos käynnistää uudentyypisen jäännurtoon ja muuhun toimialaan kuuluvaan liiketoimintaan soveltuvan alusinvestoinnin suunnittelun.</p> <p>Varustamoliikelaitos parantaa ympäristö- ja yhteiskuntavastuuraportointiaan kehittämällä ympäristön kuormitusta kuvaavien päästöjen seurantaan liittyviä mittareita.</p> <p>Varustamoliikelaitos osallistuu osaltaan ja osoittaa tarvittavat resurssit liikenne- ja viestintäministeriön johdolla tehtävään työhön, jossa kartoitetaan ja analysoidaan EU:n sisämarkkinoille sopivia ratkaisuja nykyisin liikelaitosmuodossa tuotettavien Varustamoliikelaitoksen tarjoamien palvelujen järjestämiseksi.</p>	

<sup>86</sup> Taulukot 9 ja 13 laadittu tarkastusvirastossa talousarvioesitysten, liikenne- ja viestintäministeriön päätösten ja valtion tilinpäätöskertomusten pohjalta.

Vuosi	Talousarvio	LVM:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa
2007	Sama kuin vuonna 2008.	<p>Varustamoliikelaitos kehittää liiketoimintarakennettaan niin, että sen kyky tarjota kilpailussa palveluja nykyisillä liiketoiminta-alueilla sekä mahdollisuus tehdä tarjous- ja investointeja myös toimialaan kuuluvilla uusilla liiketoiminta-alueilla vahvistuu.</p> <p>Varustamoliikelaitos erittelee tilinpäätöksessään läpinäkyvästi omina tulosalueinaan ulkomaanliiketoiminnan ja yhteysalusliikenteen.</p> <p>Varustamoliikelaitos sopeuttaa kustannustasoaan strategiansa mukaisesti ulkomaanliikenteen kauppamerenkulun tasoa kohti ottaen kuitenkin samalla huomioon vaatimukset liikelaitoksen toimintaedellytysten ja kilpailukyyn säilymisestä.</p> <p>Varustamoliikelaitoksen tulee selvittää tavoitteissa ja tilinpäätöksessä ulkomailta tapahtuvan toiminnan laajuus ja merkitys liikelaitoksen ydintehtävien kannalta.</p>	<p>Varustamoliikelaitos saavutti liikenne- ja viestintäministeriön sille asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet.</p>
2006	<p>Varustamoliikelaitoksen tavoitteena on huolehtia toimialaansa kuuluvien palvelujen tarjonnasta ja kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti.</p> <p>Varustamoliikelaitos on velvollinen tarjoutumaan öljyntorjuntatehtäviin ja jäänmurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa. Liikelaitos varautuu hoitamaan tehtäviä myös poikkeusoloissa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriö määrää.</p>	<p>Varustamoliikelaitoksen on kehitettävä liiketoimintarakennettaan niin, että sen kyky tarjota kilpailussa palveluja nykyisillä liiketoiminta-alueilla sekä mahdollisuus tehdä tarjous- ja investointeja myös toimialaan kuuluvilla uusilla liiketoiminta-alueilla vahvistuu.</p> <p>Varustamoliikelaitos erittelee läpinäkyvästi omina tulosalueinaan ulkomaanliiketoiminnan ja yhteysalusliikenteen.</p>	<p>Varustamoliikelaitos saavutti liikenne- ja viestintäministeriön sille asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet.</p>

Vuosi	Talousarvio	LVM:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa
2005	Sama kuin vuonna 2006.	<p>Varustamoliikelaitoksen on kehitettävä liiketoimintatarkennettaan niin, että sen kyky tarjota kilpailussa palveluja nykyisillä liiketoiminta-alueilla sekä mahdollisuus tehdä tarjouksia ja investointeja myös toimialaan kuuluvilla uusilla liiketoiminta-alueilla vahvistuu.</p> <p>Varustamoliikelaitos erittelee läpinäkyvästi omina tulosalueinaan ulkomaanliiketoiminnan ja yhteysalusliikenteen.</p> <p>Varustamoliikelaitoksen hallitus laatii riskikartoituksen ja hyväksymiensä riskienhallinnan periaatteiden mukaisen, erityisesti ulkomaanliiketoiminnan riskianalyysin, joka esittelee liikelaitoksen tilinpäätöksen yhteydessä valtioneuvostolle.</p> <p>Varustamoliikelaitoksesta esitetään vuoden 2006 valtion talousarvioon liikelaitosta koskevaan selvitysosaaan erikseen ulkomaanliiketoiminnan volyyymi, kannattavuus sekä tiivis riskianalyysi liikesalaisuuden vaatimukset huomioon ottaen.</p>	
2004	Sama kuin vuonna 2006.	<p>Vahvistaa Varustamoliikelaitoksen palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet vuodelle 2004 sen mukaisina kuin Eduskunta on ne hyväksynyt valtion talousarviossa.</p> <p>Varustamoliikelaitos erittelee tilinpäätöksessään läpinäkyvästi omina tulosalueinaan ulkomaanliiketoiminnan ja yhteysalusliikenteen.</p> <p>Varustamoliikelaitoksen hallitus laatii ulkomaanliiketoiminnan riskikartoituksen, riskianalyysin ja riskien hallinnan periaatteet, jotka esitellään liikelaitoksen tilinpäätöksen käsittelyyn yhteydessä valtioneuvostolle.</p> <p>Varustamoliikelaitoksesta esitetään jo valmisteltavana olevaan vuoden 2005 valtion talousarvioon liikelaitosta koskevaan selvitysosaaan erikseen ulkomaanliiketoiminnan volyyymi, kannattavuus ja muut relevantit luvut sekä tiivis riskianalyysi liikesalaisuuden vaatimukset huomioon ottaen.</p>	<p>Varustamoliikelaitos saavutti sille asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet.</p>

Valtion tilinpäätöskertomuksissa vuosilta 2004–2008 on vain kahtena vuotena maininta siitä, miten Varustamoliikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteet ovat toteutuneet.

Varustamoliikelaitokselle ei ole erikseen asetettu odotusaikatavoitetta. Jäänmurron palvelutasotavoitteet on asetettu tilaaja-tuottajamallin mukaisesti jäänmurtopalvelun tilaajalle eli Merenkululaitokselle. Päästäkseen sille asetettuihin tavoitteisiin Merenkululaitos on siirtänyt nämä tavoitteet sellaisenaan palvelun tuottajalle<sup>87</sup>. Esimerkiksi vuodeksi 2007 liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut Merenkululaitokselle jäänmurtopalvelujen odotusaikatavoitteeksi enintään neljä tuntia ja ilman odotusta satamaan päässeiden alusten osuudeksi 90–95 %. Vuonna 2007 kaikkiaan 92,8 % aluksista pääsi satamaan ilman odotusta ja keskimääräinen odotusaika oli 3,2 tuntia.

Jäänmurron sidosryhmät ovat pääosin tyytyväisiä jäänmurron palvelutasoon eikä asiakastarpeissa ole näin ollen nähtävissä merkittäviä muutoksia. Merenkululaitos on suorittanut noin joka toinen vuosi talvimerenkulun asiakastyytyväisyyskyselyn. Asiakastyytyväisyys on ollut varsin tasainen ja melko korkea (3,7–3,9 skaalassa 1–5). Asiakastyytyväisyys oli vähän parempi vuosina 2004 ja 2006 kuin 2003, jolloin jäänmurto kuului Merenkululaitokselle. Vastaajat ovat koostuneet huolintaliikkeiden, satamien, varustamojen ja teollisuuden edustajista.

Palvelutasotavoite (odotusaikatavoite) on ollut valtakunnallinen eli sama kaikilla merialueilla, ja sitä on seurattu liikenneajoituskaudella. Palvelutaso voidaan myös määrittellä alueellisesti. Taulukoista 9–11 käy ilmi, mitkä ovat olleet odotusajat Perämerellä, Selkämerellä ja Suomenlahdella.

Taulukko 9 osoittaa, että jäänmurron odotusajat ovat selkeästi yleisimmät ja pisimmät Perämerellä ja että niin odotusajan yleisyys kuin sen pituuskin vaihtelevat paljon talvien välillä.

Neljän tunnin keskimääräinen odotusaikatavoite on saavutettu Perämerellä vain talvina 2001–2002 ja 2004–2005. Sen sijaan Selkämerellä ja Suomenlahdella se on saavutettu joka talvi. Ilman odotusta selviytyneiden alusten osuus on ollut tarkasteltuina olleina kahdeksana talvena alle 90 % Perämerellä joka talvi, Selkämerellä ei minään talvena ja Suomenlahdella talvella 2002/2003 (taulukko 11).

---

<sup>87</sup> Vertailun vuoksi mainittakoon, että myös Tiehallinto on hankintoja tehdessään siirtänyt tavoitteensa urakkasopimuksiin.

**TAULUKKO 9. Jäänmurtoavustuksen odotusten pitoudet talvina 2000–2007<sup>88</sup>.**

Perämeri	1999–	2000–	2001–	2002–	2003–	2004–	2005–	2006–	keski- määrin
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
ylt 4 h	250	131	104	881	181	107	187	159	250
1–4 h	275	223	234	641	298	256	288	266	310
alle 1 h	73	76	99	270	113	95	157	157	130
<b>Selkämeri</b>	<b>1999–</b>	<b>2000–</b>	<b>2001–</b>	<b>2002–</b>	<b>2003–</b>	<b>2004–</b>	<b>2005–</b>	<b>2006–</b>	<b>keski- määrin</b>
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
ylt 4 h	4	1	2	185	7	0	10	0	26
1–4 h	1	1	3	177	4	5	13	3	26
alle 1 h	0	1	0	75	4	0	3	1	11
<b>Suomen- lahti</b>	<b>1999–</b>	<b>2000–</b>	<b>2001–</b>	<b>2002–</b>	<b>2003–</b>	<b>2004–</b>	<b>2005–</b>	<b>2006–</b>	<b>keski- määrin</b>
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
ylt 4 h	0	7	0	346	12	8	67	2	55
1–4 h	5	36	3	452	42	16	147	23	91
alle 1 h	0	16	1	263	45	10	124	13	59

<sup>88</sup> *Ahustikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkulkulaitoksen julkaisuja 2/2008. Liite 2.*

**TAULUKKO 10. Liikenneajoitusten aikana suomen satamiin tulleet ja niistä lähteneet kauppamerenkulun alukset.<sup>89</sup>**

	1999– 2000	2000– 2001	2001– 2002	2002– 2003	2003– 2004	2004– 2005	2005– 2006	2006– 2007	keski- määrin
Perämeri	2812	2068	2623	3295	2672	2829	2701	2535	2692
Selkämeri	972	1154	1178	4971	3080	1903	3503	1654	2302
Suomenlahti	1703	4523	6021	9982	7588	4650	6932	3637	5630

<sup>89</sup> *Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Liite 3.*

**TAULUKKO 11. Jäänmurtoavustusta odottaneiden alusten osuus koko liikenteestä<sup>90</sup>**

Perämeri	1999– 2000	2000– 2001	2001– 2002	2002– 2003	2003– 2004	2004– 2005	2005– 2006	2006– 2007	keski- määrin
yli 4 h	8,9	6,3	4,0	26,7	6,8	3,8	6,9	6,3	9,3
1–4 h	9,8	10,8	8,9	19,5	11,2	9,0	10,7	10,5	11,5
alle 1 h	2,6	3,7	3,8	8,2	4,2	3,4	5,8	6,2	4,8
yhteensä	21,3	20,8	16,7	54,4	22,2	16,2	23,4	23,0	25,6
Selkämeri	1999– 2000	2000– 2001	2001– 2002	2002– 2003	2003– 2004	2004– 2005	2005– 2006	2006– 2007	keski- määrin
yli 4 h	0,4	0,1	0,2	3,7	0,2	0,0	0,3	0,0	1,1
1–4 h	0,1	0,1	0,3	3,6	0,1	0,3	0,4	0,2	1,1
alle 1 h	0,0	0,1	0,0	1,5	0,1	0,0	0,1	0,1	0,5
yhteensä	0,5	0,3	0,4	8,8	0,5	0,3	0,7	0,2	2,7
Suomen- lahti	1999– 2000	2000– 2001	2001– 2002	2002– 2003	2003– 2004	2004– 2005	2005– 2006	2006– 2007	keski- määrin
yli 4 h	0,0	0,2	0,0	3,5	0,2	0,2	1,0	0,1	1,0
1–4 h	0,5	3,1	0,3	9,1	1,4	0,8	4,2	1,4	3,9
alle 1 h	0,0	0,4	0,0	2,6	0,6	0,2	1,8	0,4	1,0
yhteensä	0,3	1,3	0,1	10,6	1,3	0,7	4,9	1,0	3,6

<sup>90</sup> Laskettu VTV:ssä taulukoiden 9 ja 10 pohjalta.



### 3.5.3 Liikevaihdon sekä tulos- ja tuloutustavoitteiden kehitys vuosina 2004–2008

Talousarvioesityksien alustavat tulostavoitteet samoin kuin liikenne- ja viestintäministeriön asettamat tarkennetut tavoitteet ovat vuosittain vaihdelleet ja poikenneet myös toisistaan melko paljon (taulukko 12). Vuosiksi 2007 ja 2008 ne olivat ikään kuin ristissä. Tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2006 ilmoitetaan muun muassa, että tilikauden tulos oli 1,1 miljoonaa euroa ja että se oli parempi kuin vuonna 2005. (Tulos oli tuolloin 0,3 milj. euroa.) Vuoden 2006 tulosta paransi satunnainen 6,4 miljoonan euron myyntivoitto jäänmurtaja Apun myynnistä. Tulosta heikensi 2,8 miljoonan euron vapaapäivävelan kirjaaminen kuluksi. Ilman kahta viimeksi mainittua erää tilikauden tappio olisi ollut 2,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2007 tulosta paransivat Merenkulkulaitokselta saadut vuosien 2004–2006 riidanalaiset saatavat, joita kirjattiin tuotoiksi vuonna 2007 lähes 1,2 miljoonaa euroa. Näitä vuosien 2006 ja 2007 tulokseen vaikuttaneita tekijöitä ei mainittu valtion tilinpäätöskertomuksessa, mutta kylläkin liikelaitoksen toimintakertomuksessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole tarkentanut liikevaihtotavoitetta. Toteutunut liikevaihto on vaihdellut 53 miljoonasta 72 miljoonaan euroon. Suurin osa Varustamoliikelaitoksen liikevaihdosta on tullut offshore-toiminnasta ja jäänmurrosta. Lauttaliikenteen, väylanhoidon ja muiden palvelujen osuus liikevaihdosta oli melko pieni, esimerkiksi vuonna 2007 niiden osuus oli yhteensä 14,6 %. Vuonna 2008 offshore-liiketoiminnan osuus oli 47 % liikevaihdosta, kun se vuonna 2007 oli noin 55 %. Vuosina 2006–2004 se oli 43,9 %, 32,4 % ja 20,2 %. Vuosina 2004–2008 offshore-liiketoiminnan liikevaihto oli 10,8, 18,8, 27,0, 39,7 ja 28,6 miljoonaa euroa, eli se on vaihdellut vuosittain varsin paljon.<sup>91</sup>

Talousarvioesityksissä alustava tuloutustavoite on vaihdellut 0,5 miljoonasta eurosta tavoitteeseen 50 % voitosta, kuitenkin vähintään miljoona euroa (taulukko 12).

---

<sup>91</sup> *Monitoimimurtajien kaupallisen toiminnan tuotot olivat Merenkulkulaitoksessa vuonna 2002 12,9 milj. euroa ja vuonna 2003 12,6 milj. euroa.*

**TAULUKKO 12. Varustamoliikelaitoksen tulos- ja tuloutustavoitteet vuosina 2004–2008.**

Vuosi	Talousarvioesitys		LVM:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet		VN:n päätös tuloutuksen määräästä	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa	
	Tulostavoite	Liikevaihto	Tuloutustavoite	Tulostavoite			Tuloutustavoite
2008	1,2 milj.€	66,0 milj. €	50 % voitosta, kuitenkin vähintään 1,0 milj €	2,9 milj. €	Sama kuin TAE	ei tuloutusta	Varustamoliikelaitoksen liikevaihto pieneni ja liiketoiminnan tulos heikkeni merkittävästi edellisistä vuosista. Offshore-toiminnan käyttöaste oli pie-nempi kuin aiemmin. Myös jäänmurron operointipäivien vähyyden pienensi liikevaihtoa. Selkämereillä ja Suomenlahdella ei koko v. 2008 tarvittu jäänmurtoa.
2007	2,7 milj. €	57,1 milj. €	50 % voitosta, kuitenkin vähintään 1,0 milj. €	1,0 milj. €	Sama kuin TAE	2,0 milj. euroa	Varustamoliikelaitoksen liikevaihto oli 72,3 milj. euroa (61,5). Varustamoliikelaitoksen hyvä tulos johtui lähes kokonaan offshore-liiketoiminnasta, vaikka kaikki liiketoiminnot paransivat operatiivista tulos-taan. Kustannustehokkuuden parantamiseksi käynnistetty kaksivuotinen kehitysohjelma saavutti mm. 2,1 milj. euron säästöavoitteensa. Tilikauden tulostavoite, suuruudeltaan miljoona euroa, saavutettiin. To-teutunut tulos 4,0 milj. €.

Vuosi	Talousarvioesitys		LVM:n aseittamat tarkennetut tai lisätavoitteet		VN:n päätös tuloutuksen määrästä	Raportointi valtion tiinpäättökertomuksessa
	Tulostavoite	Liikevaihto	Tuloutustavoite	Tulostavoite		
2006	1,5 milj. €	53,6 milj. €	50 % voitosta, kuitenkin vähintään 1,0 milj. €	Sama kuin TAE	Sama kuin TAE	Varustamoliikelaitoksen liikevaihto kasvoi 61,5 milj. euroon (2005: 58,0). Syyinä tähän oli erityisesti ulkomailta tapahtuvan offshore-liiketoiminnan voimakas kasvu. Tilikauden tulostavoite 2,0 <sup>92</sup> milj. euroa ei toteutunut. Tilikauden voitto 1,1 milj. euroa oli kuitenkin parempi kuin edellisenä vuonna (2005: 0,3). Tuloksen jääminen tavoitteesta johtuu merhenkilöstön suurista palkkakustannuksista. Kustannustehokkuuden parantamiseksi on käynnissä kaksivuotinen kehitysohjelma. Varustamoliikelaitokset on asetettu voitontuloutustavoite 50 % voitosta, kuitenkin vähintään 1 milj. euroa.

<sup>92</sup> Liikelaitoksen hallituksen alun perin esittämä tulostavoite, josta ministeriö on poikennut.

Vuosi	Talousarvioesitys			LV:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet	VN:n päätös tuloutuksen määrästä	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa
	Tulostavoite	Liikevaihto	Tuloutustavoite			
2005	0,5 milj. €	46,1 milj. €	0,5 milj. €	1,5 milj. €	Ei tulouteta valtiolle	Varustamoliikelaitoksen liikevaihto kasvoi 58,0 milj. euroon (53,3 milj. euroa vuonna 2004), mutta tuloskehitys kääntyi laskevuuteen. Syynä tähän ovat kohonneet kustannukset ja palvelusopimusten kustannusvaikutavuuteen perustuvien hinnoittamistarkistusten siirtyminen. Kustannustehokkuuden parantamiseksi on käynnistetty kaksivuotinen kehitysohjelma. Tilikauden tulostavoite 1,5 milj. euroa ei toteutunut. Tilikauden voitto 0,3 milj. euroa oli heikompi kuin edellisellä vuonna (1,1 milj. euroa). Tuloksen järjestyminen ja tavoitteesta eittä edellisen vuoden tuloksesta johtuu jäännösohjelmasta Leudon päivien vähäisyydestä. Leudon talven takia operointipäiviä oli 517, kun niitä vuonna 2004 oli 726. Voitostaan Varustamoliikelaitos tuloutti vuonna 2005 valtiolle 450 000 euroa.
2004	1,5 milj. €	59,7 milj. €	0,9 milj. €	1,0 milj. €	0,3 milj. €	Varustamoliikelaitoksen liikevaihto oli 53,3 milj. euroa ja tilikauden voitto oli 1,1 milj. euroa. Sijoitetun pääoman tuotto oli 2,6 %. Liikelaitoksen kaikki liikevoiminta-alueet täyttivät miltei asetetut tavoitteet ja olivat kannattavia.

Hallituksen esityksen mukaan<sup>93</sup> "Liikelaitoksen alustavan liiketoimintasuunnitelman perusteella on arvioitu, että sen liiketulos riittäisi voitontuloutukseen, joka vastaa vuosittain noin viiden prosentin tuottoa peruspääomalle. Toiminnan alkuvaiheessa vuosina 2004–2006 peruspääoman tuloutusvaatimus olisi riippuvainen markkinoiden avautumisesta". Voitontuloutukset ovat vuosilta 2004–2007 olleet 1,6–10,6 prosenttia peruspääomasta. Vuosilta 2005 ja 2008 tuloutusta ei tehty. Keskimäärin tuloutus on vuosina 2004–2006 ollut 1,4 prosenttia, ja vuosina 2007–2008 se on ollut 5,3 prosenttia peruspääomasta. Molempien jaksojen tuottoprosentit ovat alhaisia varsinkin, kun kummassakin tulosta paransivat satunnaisiksi luokiteltavat erät. Vuonna 2007 sijoitetun pääoman tuotto oli 4,2 prosenttia (3,0 % vuonna 2006). Vuoden 2008 tulos oli tappiollinen.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 on ensi kertaa Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten elinkaaren aikana esitetty kaikkien liikelaitosten tuloutusten määrät valtion talousarvioon, liiketaloudellisia tunnuslukuja, kuten sijoitetun pääoman tuottoprosentit ja omavaraisuusaste, sekä henkilöstön määrä keskimäärin. Ne olivat luvun 2.9 (Valtion liikelaitokset ja niiden kehitys) taulukossa 17 (Valtion liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien liiketoiminta 1.1–31.12.2007). Vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksessa on esitetty vastaavat tiedot.

Tilinpäätöskertomuksissa vuosilta 2004–2008 on jossain määrin kerrottu myös Varustamoliikelaitoksen toimintaan vaikuttaneista tekijöistä ja kolmena vuotena on kerrottu käynnissä olleista kehitysohjelmista eli muustakin kuin tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta (taulukko 12).

Taulukossa 13 on esitetty liikevaihdon jakautuminen liiketoiminnoittain vuonna 2007. Ulkomailla tapahtuvan offshore-liiketoiminnan osuus liikevaihdosta oli lähes 55 prosenttia, kun vuonna 2004 liikevaihdosta lähes 80 prosenttia tuli Merenkulkulaitoksen kanssa sovittujen neuvottelusopimusten pohjalta. Jäänmurto ja offshore kattoivat vuonna 2007 liikevaihdosta 85 prosenttia ja toimintakatteesta yli 104 prosenttia. Offshoren osuus toimintakatteesta oli 79 prosenttia, eli sen vaikutus Varustamoliikelaitoksen tulokseen oli tuona vuonna ratkaiseva.

Vuoden 2007 tulosta rasittivat 31.12.2006 päättyneen hoitoalustoiminnan henkilöstökulut. Ennen Varustamoliikelaitoksen syntyä solmittujen merenmittaus- ja merentutkimusalueita koskeneiden sopimusten päätyttyä jäi suuri osa hoitoaluksissa työskennelleistä vaille työtä. Henkilöstökuluja kirjattiin vuonna 2007 yli 2 miljoonaa euroa. Kyseiset kulut sisältävät ti-

---

<sup>93</sup> HE 38/2003 vp. laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkulkulaitoksesta.

linpäättökseen tehdyn toiminnan uudelleenorganisointia varten tehdyn, noin 0,6 miljoonan euron varauksen.

**TAULUKKO 13. Varustamoliikelaitoksen vuoden 2007 liikevaihto ja tulos liiketoiminnoittain.**

	Jäänmurto	Offshore	Väylä- palvelut	Lautta- liikenne	Hoitoalukset	Yhteensä
(1 000 euroa)						
Tuotot	21 985	39 676	3 725	6 846	53	72 285
Tuotantokustannukset	19 309	31 145	3 458	5 421	2 217	61 550
Toimintakate	2 676	8 530	267	1 424	-2 163	10 735
Liiketoiminnan muut kulut	2 112	3 400	491	721	0	6 723
Tulos	563	5 131	-223	704	-2 163	4 013

#### 3.5.4 Investoinnit ja lainanotto vuosina 2004–2008

Liikenne- ja viestintäministeriö on pienentänyt vuoden 2006 investointien enimmäismäärää ja lainanottovaltuutta merkittävästi öljyntorjunta-alushankinnan peruuntumisen vuoksi. Vuoden 2008 toisessa lisätalousarviossa investointien enimmäismäärä ja investointivaltuus nostettiin 10 miljoonasta eurosta 110 miljoonaan euroon ja pitkäaikainen lainanottovaltuus 10 miljoonasta eurosta 25 miljoonaan euroon. Muutokset aiheutuivat jäänmurtopalveluiden kilpailutuksen perusteella mahdollisesti hankittavan uuden aluksen rakentamisen aloittamisesta ja rahoittamisesta sekä liiketoiminnan kehittämisinvestoinneista. Uuden aluksen rakentamisesta ei ole vielä tehty päätöstä. Liikelaitoksen esityksiä valtion talousarvioissa vahvistettaviksi investointien määräksi, investointivaltuuksiksi tuleville vuosille tai lainanotoksi on valtiovarainministeriössä joinakin vuosina alennettu.

**TAULUKKO 14. Varustamoliikelaitoksen investointien enimmäismäärät, investointivaltuudet ja lainanotto-oikeudet vuosina 2004–2008.**

Vuosi	Investointien enimmäismäärä	Investointeja koskevia sitoumuksia, joista saa aiheutua menoja seuraavina vuosina enintään	Talousarvio		LVM:n asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet (enimmäismäärä alennettu)	
			Pitkäaikainen	Lyhytaikainen	Investointien enimmäismäärä	Lainanottovaltuus
2008	10,0 milj. euroa	10,0 milj. euroa	10,0 milj. euroa	10,0 milj. euroa		
2007	25,0 milj. euroa	ei ole mainittu	25,0 milj. euroa	10,0 milj. euroa		
2006	35,0 milj. euroa	70,0 milj. euroa	45,0 milj. euroa		10,0 milj. euroa	10,0 milj. euroa
2005	10,0 milj. euroa	5,0 milj. euroa	10,0 milj. euroa			
2004	5,0 milj. euroa	2,0 milj. euroa	10,0 milj. euroa			

Toteutuneiden investointien määrä on ollut 14,2 miljoonaa euroa vuonna 2008 (investointien enimmäismäärää korotettiin vuoden 2008 toisessa lisätalousarviossa), 5,5 miljoonaa euroa vuonna 2007, 3,0 miljoonaa euroa vuonna 2006, 2,7 miljoonaa euroa vuonna 2005 ja 0,7 miljoonaa euroa vuonna 2004. Investointivaltuuksia tarvitaan kilpailuun osallistumisen mahdollistamiseksi, koska usein kilpailutettavan hankkeen toteuttamiseen liittyy investointitarve. Kilpailutukset eivät ole johtaneet sopimusten tekemiseen, ja siksi investoinnit ovat jääneet toteutumatta.

Pitkäaikaista lainanottovaltuutta ei ole käytetty. Liikelaitoksella on pitkäaikaista velkaa vain valtiolta. Vuonna 2007 omavaraisuusaste oli 54,0 prosenttia (52,4 % vuonna 2006), ja vuonna 2008 se oli 53,7 prosenttia.

**TAULUKKO 15. Arvio varustamoliikelaitokselta valtion talousarvioon perittävistä tuloista (milj. €) vuosina 2004–2008 (Lähde: talousarvioesitykset).**

Vuosi	Valtion korko	Valtion lainan lyhennys	Edellisen vuoden voiton tuloutus
2008	2,9	4,3	1,0
2007	2,9	4,3	1,0
2006	3,1	4,3	1,0
2005	3,3	4,3	1,0
2004	3,27	4,3	-

Toteutunut voiton tuloutuksen määrä on vaihdellut puolesta miljoonasta kahteen miljoonaan euroon, ja se on ollut yhteensä 2,8 miljoonaa euroa vuosilta 2004–2007 (katso taulukko 12). Arvioitu tuloutuksen määrä lie-nee peräisin voitontuloutustavoitteen muotoilusta "kuitenkin vähintään 1,0 miljoonaa euroa".

### 3.5.5 Varustamoliikelaitoksen toiminta vuonna 2007

*Jäänmurtotoiminta* perustui vuonna 2007 Merenkululaitoksen kanssa 29.12.2006 solmittuun sopimukseen. Sopimus syntyi myöhään, koska neuvottelut olivat vaikeita. Sopimukseen sisältyi Merenkululaitokselle optio kahdelle seuraavalle jäänmurtokaudelle. Nykyisen sopimuksen mukainen viimeinen optiokausi alkoi 1.11.2008 ja päättyy 31.10.2009. Sopimukset kattavat kahdeksan jäänmurtajan aikarahtauksen Suomen meri-alueilla tarvittaviin jäänmurtotehtäviin.

Talvi 2006–2007 oli normaalia huomattavasti leudompi. Varsinainen jäänmurtotoiminta alkoi 16.1.2007 jäänmurtaja Kontion lähtiessä Perämerelle. Se myös palasi viimeisenä Helsingin Katajanokalle 21.5.2007. Myös talvi 2007–2008 alkoi poikkeuksellisen leutona, ja jäänmurtaja Otso lähti Perämerelle vuoden viimeisenä päivänä. Vuonna 2007 jäänmurron ope-rintipäiviä oli 474 (710 vuonna 2006) ja jäänmurron liikevaihto oli 22 miljoonaa euroa. Edellisvuodesta se laski 9 prosenttia eli 2,2 miljoonaa euroa.

Jäänmurron taloudellinen tulos riippuu Merenkululaitoksen kanssa tehdystä sopimuksesta sekä sen perusteella toteutuneista jäänmurron ope-rintipäivistä. Korvaavia markkinoita ei ole ollut. Jäänmurron tarve ja operointipäivät vaihtelevat voimakkaasti vuosittain. Kustannusten sopeut-



taminen liikevaihtoa vastaavasti on vaikeampaa, koska kustannukset koostuvat suurelta osin kiinteistä henkilökustannuksista ja kalustosta tehtävistä poistoista.

Merenkululaitos seuraa jäänmurtotoiminnan laatua asettamiensa palvelutasovaatimusten avulla. Vuonna 2007 Varustamoliikelaitoksen toiminnan laatu ylitti sille asetetut vaatimukset: alusten keskimääräinen odotusaika oli 3,2 tuntia (palvelutasovaatimus enintään 4 tuntia) sekä ilman odotusta läpipäässeiden alusten osuus 92,8 % (palvelutasovaatimus 90–95 %). Nämä molemmat tavoitteet ovat valtakunnallisia, ja satamittain keskimääräinen odotusaika vaihteli.

*Offshore*-markkinoilla oli kasvava kysyntä arktisesta osaamisesta. Varustamoliikelaitoksella oli vahva asema näillä markkinoilla arktisten olosuhteiden erityisosaamisen ja monitoimimurtajien teknisten ominaisuuksien takia. Monitoimimurtajat Botnica ja Nordica työskentelivät pääasiassa Pohjanmerellä. Kolmivuotinen sopimus Shellin kanssa Alaskassa suoritettavasta työstä käynnistyi vuoden 2007 toukokuussa. Monitoimimurtaja Fennica ja Varustamoliikelaitoksen rahtaama norjalainen Tor Viking-jäänmurtaja työskentelivät Shellille Alaskan pohjoisrannikolla heinäkuun alusta marraskuun loppuun. Ne toimivat asuntoaluksina ja suorittivat ns. ice management -työtä. Yhteistyö Shellin kanssa vahvistaa Varustamoliikelaitoksen asemaa arktisten alueiden erityisosaajana liikelaitoksen strategian mukaisesti. Shell on kuitenkin perunut sekä Fennican että Nordican rahtaukset vuodeksi 2009.

Varustamoliikelaitoksella oli offshoren operointipäiviä 1 033 (939 vuonna 2006). Offshoren liikevaihto nousi 39,7 miljoonaan euroon (27,0 vuonna 2006) lisääntyneen myynnin ja positiivisen rahtikehityksen tuloksena. Lisäksi liikevaihtoa kasvatti edellisvuoteen verrattuna noin puoleksi vuodeksi rahdattu jäänmurtaja Tor Viking. Varustamoliikelaitoksen riippuvuus kilpailulle avoimista markkinoista on kasvanut. Vuodesta 2004 vuoteen 2007 Merenkululaitoksen osuus Varustamoliikelaitoksen liikevaihdosta oli pienentynyt lähes 80 prosentista alle 40 prosenttiin.

*Väyläpalveluissa* on yhdeksän alusta, joiden henkilöstö on erikoistunut vesiliikenteen infrastruktuurin rakentamiseen ja kunnostamiseen. Alukset on varustettu öljyntorjuntalaitteilla. Vuoden 2007 aikana väylänhoitotehtävien kysyntä pieneni edellisvuodesta. Tämä johtui näiden töiden absoluuttisesta vähenemisestä. Väylänhoitoon riittäisi Varustamoliikelaitoksesta saadun tiedon mukaan kolmisen alusta yhden–kahden kuukauden ajan. Tarkastuksen perusteella kapasiteetti on perin runsas siihen työhön. Väyläpalveluiden suurin asiakas vuonna 2007 oli Suomen ympäristökeskus. Tarjottava öljyntorjuntapalvelu sisälsi alusten teknisen ja operatiivisen valmiuden ja se toteutettiin kolmen öljyntorjuntaryhmän voimin. Varustamoliikelaitoksen pyrkimyksenä on ollut laajentaa väyläpalvelujen lii-

ketoimintaa koko Itämeren alueelle ja päivittää aluskalustoa nykyistä laajempaa käyttöä varten.

*Yhteysalusliikenteessä* Saaristomerellä liikelaitoksen Saaristovarustamon 11 yhteysalusta poikkeaa päivittäin yli sadassa laituripaikassa ja kuljettaa ympärivuotisesti lähes 250 000 matkustajaa ja 115 000 ajoneuvoa saarelta toiselle. Saaristovarustamon toiminta toteutui vuoden 2007 aikana tavoitteiden mukaan ja uusien sopimusten puitteissa. Liikennemäärät kasvoivat erityisesti Hiittisten ja Iniön reiteillä, kun Tiehallinnon kanssa tehdyn sopimuksen myötä yhteysalukset Aura ja Aurora alkoivat toimia tielauttoina, osana yleistä maantieverkkoa. Liikevaihdosta suurin osuus syntyi Merenkululaitokselle aikarahdatulla kalustolla. Kuutta yhteysalusreititiä koskevat sopimukset uusittiin siten, että kilpailutusajankohdan mukaan liikenne jatkuu nykyajajuudessaan vuosien 2009–2012 loppuun. Rengastien voimassa olevaan sopimukseen tehdyn täsmennyksen myötä liikennöinnistä maksetaan tuntihinnan sijaan kiinteä korvaus, ja liikennetulot jäävät Varustamoliikelaitokselle. Tältä pohjalta kehitetään palveluja entistä asiakaslähtöisempään suuntaan alueen muiden toimijoiden kanssa.

Sekä yhteysalus- että lauttaliikenteen kilpailuttamista selviteltyt työryhmä sai työnsä päätökseen keväällä 2007. Toistaiseksi työ ei ole johtanut tilaustoiminnan kehittymiseen. Yhteysliikenteen lyhyet sopimuskaudet hankaloittavat liiketoiminnan ja investointien pitkäjänteistä suunnittelua.

*Muita työtehtäviä* olivat ice management -palvelut, kuljetukset, merirakennus ja merenpohjatutkimukset. Marraskuussa 2007 Varustamoliikelaitos solmi yhteistyösopimuksen Geologian tutkimuskeskuksen kanssa.

Liikelaitoksen hallitus hyväksyi liikenne- ja viestintäministeriön 15.6.2007 tekemän tarkistetun sovitteluesityksen Varustamoliikelaitoksen ja Merenkululaitoksen välisten, alun perin yhteensä noin 8,4 miljoonan euron erimielisyyksien sopimiseksi. Sovitteluesityksen mukaan Merenkululaitos maksoi Varustamoliikelaitokselle 2,4 miljoonaa euroa vuosien 2004–2006 hintaneuvottelujen ja sopimustulkintojen erimielisyyksistä johtuvia riidanalaisia saatavia.

### 3.5.6 Vuoden 2008 toiminta ja tulevaisuuden näkymät

Varustamoliikelaitoksen liikevaihdon ja kannattavuuden kehitys riippuvat entistä enemmän offshore-markkinoista ja siitä, miten liikelaitos niillä menestyy. Kilpailukyvyn turvaamiseksi on lähivuosina tarkoitus tehdä merkittäviä investointeja nykyisiin monitoimimurtajiin, muun muassa nostureihin, DP-järjestelmiin<sup>94</sup> ja majoitustiloihin.

<sup>94</sup> DP-järjestelmä (dynamic positioning) on laivan paikallaan pitämistä varten.

Vuonna 2008 ulkomailla tapahtuvan *offshore-liiketoiminnan* osuus kokonaisliikevaihdosta pieneni 47 %:iin eli lähes 8 prosenttiyksikköä edellisestä vuodesta. Vuoden aikana saatiin uusia asiakkaita, mutta monitoimialusten käyttöaste jäi kuitenkin alhaiseksi ja oli noin 65 %. Rahtitaso jäi myös edellisvuodesta. Vuoden viimeisellä neljänneksellä öljyn hinta laski rajusti. Se viivästytti öljy- ja kaasuyhtiöiden projektien aloittamisesta. Merkittäviä neuvoteltavina olleita rahtaus sopimuksia jätettiin solmimatta, joten loppuvuonna monitoimialukset makuutettiin vaiheittain. Vuoden 2008 alussa peruuntuneen rahtauksen ja viimeisellä neljänneksellä tapahtuneen markkinoiden heikentymisen vuoksi offshoren liikevaihto jäi 28,6 miljoonaan euroon (39,7 vuonna 2007).

Vuonna 2008 offshore-liiketoiminta oli tappiollista, minkä lisäksi sen tulosta rasitti noin 5 miljoonan euron epävarmoista offshore-saamisista kirjattu luottotappio.

Talvikautena 2008–2009 vain Nordican offshore-palvelujen myynti oli vahvistettu. Monitoimialukset Nordica ja Fennica oli telakoitu alkuvuodesta. Alusten rahtauksesta oli käynnissä neuvotteluja. Offshoremarkkinoiden heikon kysynnän ennakoidaan jatkuvan vuonna 2009 yleisen epävarmuuden ja kansainvälisen talouskriisin vuoksi. Arktisten alueiden pitkäaikaisen rahtauskysynnän odotetaan kuitenkin kasvavan vuodesta 2010 eteenpäin.

Monitoimimurtajille ei ole toistaiseksi myönnetty kauppaa-alustukea.

Merenkululaitoksen kanssa voimassa ollutta *jäänmurtosopimusta* jatkettiin optiomahdollisuuden perusteella syksyllä 2008 vuodelle. Ennätyksellisen leudon talven vuoksi vuonna 2008 jäänmurron operointipäiviä oli vain 285 (474 vuonna 2007). Jäänmurtopalvelun liikevaihto jäi 20,3 miljoonaan euroon (22,0 vuonna 2007). Selkämerellä ja Suomenlahdella ei tarvittu koko talvena jäänmurtoa, mikä johti siihen, että kaksi viidestä perinteisestä murtajasta oli laiturissa koko talven. Merenkululaitoksen osuus Varustamoliikelaitoksen liikevaihdosta oli yli puolet, mikä johtui offshore-liikevaihdon pienenemisestä. Jäänmurrossa tulostavoite saavutettiin ja tulos oli voitollinen.

Kotimaan alusliikenteen kehityksen arvioidaan olevan maltillista, koska teollisuustoiminnot supistuvat. Jäänmurtajasopimusneuvottelujen alkamisen viivästyminen ennakoii liikelaitoksen mukaan lyhyttä sopimusjaksoa, mikä osaltaan vaikeuttaa uusinvestointien käynnistämistä. Tulevat muutokset Suomen viranomaistoiminnoissa, lähinnä Väyläviraston perustamishanke, ovat Varustamoliikelaitoksen vuoden 2008 toimintakertomuksessa esittämän arvion mukaan hidastaneet hankintaprosessien kehittämistä, ja siksi pidempiä sopimusjaksoja ei ole näköpiirissä.

Merenkululaitos julkaisi 24.2.2009 kansallisen jäänmurtopalvelujen hankintailmoituksen. Hankintamenettelynä on neuvottelumenettely, jossa

pyritään saamaan sopimus kahdeksi vuodeksi ja kahdeksi optiovuodeksi. Varustamoliikelaitos ilmoitti osallistuvansa hankintamenettelyyn määräaikaan 24.3.2009 mennessä. Sopimusmalli tulee olemaan sama kuin aikaisemmin.

*Väyläpalveluiden* 4,8 miljoonan euron liikevaihdosta vajaa puolet muodostui öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta saaduista korvauksista. Tuotot eivät kuitenkaan riittäneet kattamaan valmiuden ylläpidosta aiheutuneita kustannuksia. Liiketoimintayksikön tappioksi muodostui 0,3 miljoonaa euroa. Väyläpalveluiden operointipäiviä oli 465 (457 vuonna 2007).

*Lauttaliikenteen* liikevaihto pysyi ennallaan ja oli 7,0 miljoonaa euroa (6,8 vuonna 2007). Liikenteen kilpailutusta pohti liikenne- ja viestintäministeriön asettama uusi työryhmä, jonka raportoimat lopputulokset siirtyivät vuoden 2009 puolelle. Tämän vuoksi reittejä ei kilpailutettu. Tiehallinto jatkoi kahden reitin sopimuksia kahdella optiovuodella. Lauttaliikenteen tulos jäi lievästi tappiolliseksi.

Tammikuussa valmistui saaristoliikenteen lauttojen ja yhteysaluspalvelujen hankinta- ja palvelutasoselvitys. Sen esitykset luovat mahdollisuuden pitempiaikaisiin ja toimivampiin sopimusmalleihin.

*Koko liikelaitoksen* vuoden 2008 tappio on 5,8 miljoonaa euroa. Toimintakertomuksen mukaan Varustamoliikelaitos saavutti eduskunnan vuodeksi 2008 asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet. Liikenne- ja viestintäministeriön asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet saavutettiin lukuun ottamatta yhteiskuntavastuuraportointia, jonka kehitystyö on kesken. Tulostavoitteita ei saavutettu.

Varustamoliikelaitoksessa käynnistettiin alkuvuonna 2009 yhteistoimintaneuvottelut laitoksen tuloskehityksen ja taloudellisen aseman parantamiseksi kustannussäästöjen avulla.

### 3.5.7 Liiketoiminnan kehittäminen

Varustamoliikelaitos käynnisti vuonna 2006 "Täyttä eteen 2007" -kehitysohjelman, jonka tavoitteena oli parantaa operatiivista kustannustehokkuutta. Liikelaitoksen mukaan ohjelman 2,1 miljoonan euron säästötavoite saavutettiin. Tavoite oli liikelaitoksen sisäinen. Edelleen liikelaitoksen mukaan työaikasunnittelun parantuminen erityisesti väyläaluksilla ja perinteisillä murtajilla vähensi näiden alusten henkilöstökuluja yli 10 % vuoteen 2006 verrattuna. Lisäksi merihenkilöstön kokonaismäärä pieneni, ja se vähensi palkkakustannuksia. Täyttä eteen 2007 -ohjelmaa päätettiin jatkaa vuoteen 2010 saakka sovittujen strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kun offshore-liiketoiminnan huono tilanne selvisi loppuvuonna 2008, pyysi liikenne- ja viestintäministeriö tammikuussa 2009 Varustamoliikelaitoksen hallitukselta toimenpide-ehdotukset liikelaitoksen taloudellisen kannattavuuden parantamiseksi ja esityksen liikelaitoksen uudeksi tervehdyttämisohjelmaksi.

Jäänmurrossa ja yhteysalusliikenteessä Merenkululaitoksen kanssa solmitut sopimukset perustuvat aikarahtaukseen. Varustamoliikelaitoksen pyrkimyksenä on päästä pitkäaikaisiin palvelusopimuksiin, jotka antaisivat liikelaitokselle nykyistä joustavimmat mahdollisuudet rahdata osa jäänmurtajista offshore-toimintaan erityisesti leutojen talvien aikana. Liikelaitoksen käsityksen mukaan pidemmät sopimuskaudet parantaisivat myös uusien yrittäjien valmiuksia tulla mukaan kilpailuun. Varustamoliikelaitoksesta saatujen tietojen mukaan palvelusopimus olisi myös Merenkululaitokselle selkeästi halvempi kuin aikarahtaussopimus. Jäänmurrossa on tavoitteena myös tehostaa toimintaa niin, että alennetaan aluskohtaisia miehityksiä ja miehitetään perinteiset murtajat vain toimintakaudeksi.

Yhtiöittäminen saattaisi Varustamoliikelaitoksen mukaan parantaa sen kilpailuasemaa avoimilla markkinoilla.

### 3.5.8 Varustamoliikelaitoksen markkinat

Varustamoliikelaitoksen kilpailijoiksi luetaan ne yritykset, jotka harjoittavat offshore-, jäänmurto- tai lauttaliikennepalvelua Pohjanmeren tai Itämeren alueella, arktisilla alueilla taikka muilla merialueilla.

Valtion liikelaitosten omistajapolitiikkaa koskevien periaatelinjauksien mukaan toimivien markkinoiden tulisi ohjata liikelaitoksen toimintaa, mutta tämä ei tarkastuksen perusteella toteudu Varustamoliikelaitoksessa erityisesti kehittymättömien jäänmurtomarkkinoiden vuoksi. Näin ollen Varustamoliikelaitokselle markkinat eivät ole avautuneet niin kuin hallituksen esityksessä HE 38/2003 oli ajateltu. Jäänmurtopalveluissa liikelaitoksen ainoana asiakkaana on tähän mennessä ollut Merenkululaitos, joka on ostanut sille asetetun talvimerenkulun palvelutavoitteen mukaisesti jäänmurrossa tarvittavan kapasiteetin ja henkilöstön.

Jäänmurrossa kilpailun avautumisen esteenä on jäänmurtoon soveltuvan kapasiteetin rajallisuus, jopa maailmanlaajuisesti. Koska meriliikenteen sujuvuus kaikissa olosuhteissa on kansantaloudelle erittäin merkittävää ja alusinvestoinnit suuria, kukin jääolosuhteista kärsivä maa pyrkii varmistamaan ensisijaisesti oman jäänmurtonsa toimivuuden. Oikeanlaisia kilpailutusmallia ei useista selvityksistä huolimatta ole saatu aikaan.

Kilpailu tulleeikin avautumaan vasta pitkäaikaisten sopimusten ja niihin liittyvien uusinvestointien kautta. Jäänmurtoon on tulossa lähivuosina tar-

ve korvata jäänmurtaja Voima yhdellä uudella jäänmurtoon soveltuvalla aluksella. Merenkululaitos selvittää parhaillaan liikenne- ja viestintämisteriön toimeksiannosta, miten tämän uuden aluksen hankinta tulisi suorittaa kilpailun avaamiseksi.

*Offshore-palveluissa* potentiaalinen asiakaskunta koostuu offshore-rakentamisesta ja offshore-rakenteiden kunnossapidossa toimivista yhtiöistä maailmanlaajuisesti (kuvio 6).



**KUVIO 6.** Offshore-toiminnan pääalueet (punainen = vakiintunut alue, vihreä = kasvava alue).

*Lauttaliikenteessä* asiakaskunta koostuu Merenkululaitoksesta ja Tiehallinnosta, jotka saariston liikenneyhteyksien turvaamiseksi ostavat lauttaliikennepalvelua Varustamoliikelaitokselta joko yhteysaluspalveluna tai osana tieverkkoa. Kaikkien lauttapalvelujen menot katetaan pääasiallisesti valtion talousarviosta. Lauttaliikenteen kokonaismarkkinat ovat Suomessa noin 50 miljoonaa euroa. Ne koostuvat Tiehallinnon yli 30 miljoonan euron tielauttaliikenteestä, Merenkululaitoksen noin 8 miljoonan euron yhteysalusliikenteestä sekä kuntien ja yksityisten tiekuntien lossiliikenteestä.

Tieverkkoon kuuluvat lautat ovat käyttäjille maksuttomia, ja niiden menot maksetaan Tiehallinnon määrärahoista. Yhteysaluspalvelut ovat saariston asukkaille maksuttomia, mutta muilta lauttojen käyttäjiltä peritään käytöstä maksu. Varustamoliikelaitos tilittää kerätyt maksut Merenkululaitokselle, joka maksaa näillä tuloilla ja talousarviovaroilla Varustamoliikelaitokselta ostamansa palvelut. Maksutulot olivat 369 841 euroa vuonna 2007. Saariston yhteysalusliikenteestä tulee kaikille maksutonta. Tämän mahdollistava asetus tulee voimaan 1. syyskuuta 2009.

Varustamoliikelaitoksen liikennöimien lauttojen käyttäjämäärät ovat lievästi kasvaneet lisääntyneen saaristomatkoilun ansiosta. Koska palvelujen tarjoamismalli on pääsääntöisesti aikarahtaus, eivät lisääntyneet matkustajamäärät näy Varustamoliikelaitoksen liikevaihdossa. Tiehallinnon lauttaliikenteessä saariston tieyhteyksien paraneminen voi korvata jossain määrin tielauttaliikennettä. Suurin osa lauttayhteyksistä on kuitenkin erittäin huonosti muutettavissa kiinteiksi tieyhteyksiksi, ja investoinnit tulisivat erittäin kalliiksi saavutettuun hyötyyn nähden.

Destia Oy:n markkinaosuus Suomen lauttaliikenteestä on tällä hetkellä yli puolet. Tiehallinnon lauttaliikenteen Destia Oy on hoitanut kokonaan kahta Varustamoliikelaitoksen liikennöimää reittiä lukuun ottamatta. Varustamoliikelaitos puolestaan on hoitanut pääosan Merenkululaitoksen tilaamasta yhteysalusliikenteestä, mutta yhteysalusliikenteessä on myös muita toimijoita. Merenkululaitos kilpailutti vuonna 2006 yhteensä 10 yhteysalusreitien liikennöinnin. Seitsemälle reitille Varustamoliikelaitos oli ainoa tarjoaja, mutta kolmesta reitistä syntyi aito tarjouskilpailu. Seuraaviin kilpailutuksiin lienee mahdollista saada tarjouksia myös joiltakin kansainvälisiltä toimijoilta. Haasteena on kuitenkin sekä kysyntä- että tarjontamarkkinoiden rajallisuus.

*Väylänhoitopalveluja* ostaa Suomessa tällä hetkellä lähes yksinomaan Merenkululaitos, jonka vastuulla on Suomen meriväylien väylänpito. Väylänhoitopalvelujen toimittajakenttä on potentiaalisesti laaja. Merenkululaitoksen urakoiden kilpailutuksissa Varustamoliikelaitos on hävinnyt merkittäviä kilpailutuksia. Liikelaitoksen väyläalusten mahdollisuudet menestyä Merenkululaitoksen väylänhoidon urakoissa eivät ole kovin hyvät, mikäli kilpailutusmalleja ei muuteta. Liikelaitoksen nykyinen aluskanta ei sovellu hyvin muihin liiketoimintoihin, ja myös liikelaitokselle asetettu öljyntorjuntavelvoite rajoittaa liiketoiminnan kehittämistä. Nykyisen lainsäädännön puitteissa liikelaitos ei voi luopua väyläaluksistaan, mikä aiheuttaa sille merkittävän kustannusrasitteen.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen mukaan Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto yhtiöitetään vuoden 2010 alussa. Uuden yhtiön tehtävänä on vastata vesiliikenteen väylien ylläpidosta ja kehittämisestä sekä merenmittauksesta. Perustettavalle yhtiölle siirretään Merenkululai-

toksen tuotantotoiminta ja varallisuus sekä Varustamoliikelaitoksen väyläpalveluliiketoiminta ja niihin kuuluvat öljyntorjuntapalvelut.

### 3.5.9 Öljyntorjuntavelvoite

Öljyntorjuntatehtävä on Varustamoliikelaitokselle asetettu julkinen velvoite. Lain mukaan Varustamoliikelaitos on velvollinen tarjoutumaan öljyntorjuntatehtäviin koko Suomen alueella. Käytännössä tämä on tarkoittanut Varustamoliikelaitoksen väyläaluksia, jotka on varustettu öljyntorjuntakalustolla. Laissa ei kuitenkaan ole säädelty tapaa, jolla öljyntorjuntaan varautuminen tulisi korvata liikelaitokselle. Hävittyään väyläaluksista ja väylänhoitopalveluista käytyjä kilpailutuksia on Varustamoliikelaitokselle jäänyt ylimääräistä väyläaluskapasiteettia, jonka ainoa tehtävä on tällä hetkellä olla öljyntorjuntavalmiudessa.

Wäylänhoitoalusten valmiudesta öljyntorjuntaan on sovittu Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ja Varustamoliikelaitoksen välisessä sopimuksessa "Sopimus yhteistoiminnasta ympäristövahinkojen torjunnassa/19.12.2005". Sopimus on voimassa toistaiseksi. Sen mukaan öljyntorjuntavalmius toteutetaan kolmella valmiusryhmällä, jotka päivystävät Suomenlahdella ja Saaristomerellä sekä Perämerellä ja Merenkurkussa siten, että vähintään kaksi alusta on välittömässä toimintavalmiudessa. Öljyntorjuntasopimuksen hintaa ja kulurakennetta tarkistetaan sopimuksen mukaan vuosittain.

Suomen ympäristökeskus maksoi vuosina 2005–2006 Varustamoliikelaitokselle sopimuksen mukaisesti valmiusmaksua 0,8 miljoonaa euroa/vuosi.

Varustamoliikelaitoksen vuoden 2007 tilinpäätöksen mukaan väyläpalveluiden 3,7 miljoonan euron liikevaihdosta yli puolet (54 %) muodostui öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta saatavista korvauksista. Korvauksista 0,8 miljoonaa euroa tuli sopimuksen mukaisesti Suomen Ympäristökeskukselta ja 1,2 miljoonaa euroa Öljynsuojarahastolta. Korvaukset eivät kattaneet täysin öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneita kustannuksia, vaan toiminnasta aiheutui liikelaitokselle 0,3 miljoonan euron tappio.

Vuonna 2008 Suomen ympäristökeskus on maksanut liikelaitokselle öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta 2,2 miljoonaa euroa, joka on noin 46 prosenttia väyläpalveluiden 4,8 miljoonan euron liikevaihdosta. Tuotot eivät nytkään riittäneet kattamaan valmiuden ylläpidosta aiheutuneita kustannuksia, vaan toiminta aiheutti liikelaitokselle edelleen 0,3 miljoonan euron tappion.



Öljyntorjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuvat kulut on pystyttävä erittelemään, jotta voidaan varmistua liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti tapahtuvasta hinnoittelusta tai kannattamattoman tehtävän vaatimasta erillisrahoituksesta. Sopimuksen hinnoittelua onkin korjattu vuodesta 2008 lähtien siten, että öljyntorjunnan kustannusten pitäisi tulla katetuiksi. Vuosittain hinnoittelua oli tarkoitus tarkistaa.

Varustamoliikelaitoksen aluksista Sektori vuokrattiin joulukuussa 2008 Viron merenkululaitoksen väylänhoitoon viideksi vuodeksi ehdolla, että virolaiset pitävät sen kunnossa ja vastaavassa valmiudessa Suomen ja Viron öljyntorjuntaan.

SYKE asetti 21.5.2007 liikenne- ja viestintäministeriön ja ympäristöministeriön esityksestä työryhmän selvittämään, mikä on alusöljyvahinkojen torjunnan kannalta riittävä valtion merellisten viranomaisten öljyntorjuntavalmiuden tavoitetaso ja tekemään ehdotuksen niistä toimenpiteistä, joilla tämä taso saavutetaan. Työryhmään nimettiin edustajat liikenne- ja viestintäministeriöstä, ympäristöministeriöstä, Merenkululaitoksesta, Varustamoliikelaitoksesta sekä SYKEstä. Työryhmän tuli saada työnsä päätökseen 28.9.2007 mennessä.

Työryhmä määritteli loppuraportissaan<sup>95</sup> öljyntorjunnan tavoitetasoksi Suomenlahdella 30 000 tonnin öljypäästön torjunnan, kun taas Pohjanlahdella suurimmaksi öljyvahingon määräksi arvioitiin 5 000 tonnia. Työryhmä vertasi Suomen ja sen lähinaapureiden alusten yhteenlaskettua öljynkeräyskykyä edellä esitettyyn tavoitetasoon, joka on Suomenlahdella 15 000 kuutiometriä (50 % 30 000 kuutiometrin suurvahingon määrästä), Saaristomerellä 7 500 kuutiometriä, Pohjanlahdella 2 500 kuutiometriä ja Saimaalla 150 kuutiometriä kerättyä öljyä ensimmäisen vuorokauden aikana. Vertailu perustuu teoreettisiin laskelmiin, ja sen tulokset ovat suuntaa antavia. Nykytilanteessa suurin vajoisuus öljynkeräyskykyssä on Suomenlahdella, kun kykyä verrataan mahdollisen suurvahingon mukaiseen ensimmäisen vuorokauden tavoitetasoon. Nykyinen kapasiteetti on tavoitetasosta (15 000 kuutiometriä) Suomenlahden itäosissa vain 10 % ja länsiosissa 15 %. Saaristomerellä kapasiteetti tavoitetasosta on kolmannes ja Pohjanlahdella paikan mukaan 20–40 %. Saimaalla nykyinen kapasiteetti vastaa tavoitetasoa.

Työryhmä ehdotti, että vastaisuudessakin SYKEN vastuulle kuuluvan Suomen öljyntorjunta-aluskaluston rungon muodostaisivat yhteistoimintalukset valtion merellisten toimijoiden eli Merivoimien, Rajavartiolaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen kanssa. Näiden toimijoiden käyttöön tulisi vuoteen 2015 mennessä saada ainakin kaksi suurehkoa avomeri- ja jäissä-

---

<sup>95</sup> *Öljyntorjuntavalmius merellä -työryhmän loppuraportti. SY41/2007.*

kulkukelpoista monitoimialusta. Lisäksi nykyistä aluskalustoa tulisi peruskorjata ja uudistaa siten, että keräilykapasiteetti kasvaa.

Varustamoliikelaitoksen väylänhoito/öljyntorjunta-alusten pitäminen lähivuosina vähintään nykyisessä öljyntorjuntavalmiudessa edellyttää työryhmän mukaan vuosittain noin kahta miljoonaa euroa. Määrärahan tarve on tullut välttämättömäksi, koska väylänhoitotöiden kilpailuttaminen on oleellisesti pienentänyt väylänhoito/öljyntorjunta-alusten työkantaa. Työryhmä ehdotti, että synergiaetujen hyödyntämiseksi Merenkulkulaitos ja SYKE selvittävät mahdollisuudet kilpailuttaa väylänhoitourakat ja öljyntorjuntavalmius samanaikaisesti, erillisinä urakoina.

Työryhmän mukaan öljyntorjunnassa tulee kehittää yhteistoimintaa nykyisten valtion eri merellisten toimijoiden kesken. Työryhmä esitti lisäksi, että SYKEN tulee aktiivisesti etsiä mahdollisuuksia toimia yhteistyössä alusten hankinnassa ja käytössä myös muiden toimijoiden, kuten yksityisten varustamoiden, liikeyritysten ja yhdistysten kanssa. SYKEN tulee myös yhdessä ympäristöministeriön kanssa toimia siten, että Suomenlahden muut reunavaltiot mahdollisuuksien mukaan ottaisivat nykyistä suuremman osuuden Suomenlahden öljyntorjuntavalmiuden kehittämisestä. Ehdotuksen kustannusvaikutus suomalaisille toimijoille riippuu alusten koosta ja rakenteesta sekä peruskorjausten tasosta ja on vuosina 2008–2015 yhteensä 110–140 miljoonaa euroa.

Työryhmän mukaan Varustamoliikelaitoksen väyläalusten pitäminen ainakin nykyisen tasoisessa öljyntorjuntavalmiudessa on lähivuosina välttämätöntä. Näiden alusten torjuntakapasiteetin korvaaminen mahdollisella muulla kalustolla on mahdollista aikaisintaan vuoden 2009 jälkeen. Sopimuksen mukainen valmius on kolmen aluksen kuuden tunnin lähtövalmius seitsemänä päivänä viikossa työaikana (klo 8–16) ja kaikkien yhdeksän alusten käyttöön saaminen kahden vuorokauden aikana. Työryhmän mukaan koko Suomessa olevasta öljyntorjuntakapasiteetista Varustamoliikelaitoksen alukset soveltuvat parhaiten jääolosuhteisiin. Öljyntorjuntatehtävälle ja sen tarpeelle aiheuttaa paineita myös se, että öljykuljetukset kasvavat Itämeren alueella nopeasti. SYKE laati vuoden 2008 aikana kokonaisselvityksen valtion ja kuntien öljyntorjuntavalmiuden kehittämisestä vastaamaan öljynkuljetusten kasvun aiheuttamaa riskin lisääntymistä. Selvitys laadittiin Öljyntorjuntavalmius merellä -loppuraportin pohjalta.<sup>96</sup>

Varustamoliikelaitos on neuvotellut öljyntorjunnan uudelleenjärjestämisestä SYKEN kanssa, jonka kanssa se on myös aloittanut öljyntorjunta-

---

<sup>96</sup> *Kokonaisselvitys valtion ja kuntien öljyntorjuntavalmiuden kehittämisestä 2008-2018. Suomen ympäristökeskus 27.1.2009.*

valmiuden palvelumallin kehittämisen sekä yhdistetyn yhteys- ja öljyntorjunta-aluskonseptin kehittämisen saaristo- ja rannikkovesille. Toimenpidesuunnitelmissa on nojaututtu Öljyntorjuntavalmius merellä -työryhmän raporttiin. Varustamoliikelaitoksen öljyntorjuntapalveluista saama tuotto ei mahdollista toiminnan kehittämistä nykyisistä lähtökohdista.

Varustamoliikelaitoksen väyläpalveluliiketoiminta ja niihin kuuluvat öljyntorjuntapalvelut siirretään 1.10.2010 toimintansa aloittavaan, Merenkululaitoksen sisäisestä tuotannosta perustettavaan osakeyhtiöön.

### 3.5.10 Riskienhallinta

Varustamoliikelaitoksen hallitus hyväksyy riskienhallintaan liittyvät toimintatavat ja valvoo niiden toteuttamista yhdessä tilintarkastajien kanssa. Operatiivinen johto vastaa siitä, miten riskienhallinta käytännössä toteutetaan.

Vuoden 2007 aikana Varustamoliikelaitoksen riskikartoituksessa täsmennettiin vastuita ja aikatauluja. Erityistä huomiota kiinnitettiin offshore-toimintaan, jonka osuus liiketoiminnasta kasvoi edelleen merkittävästi. Rahoitusriskin pienentämiseksi käytetään vuoden 2007 tilinpäätöksen mukaan valuuttamääräisten erien terminointia ja valuuttaoptioita ja vuoden 2008 tilinpäätöksen mukaan valuuttamääräisten ostojen ja myyntien terminointia ja valuuttaoptioita. Vuonna 2008 syntyi kuitenkin suuri kursisitappio.

Luottotappioriskejä pyritään hallitsemaan asiakkaiden luottotietojen tutkimisella ja neuvottelemalla turvaavista vakuuksista. Vuonna 2008 syntyi kuitenkin suuri luottotappio (ks. luku 3.5.6).

Vahinkoriskeiltä on suojaututtu kattavilla vakuutuksilla. Turvallisuuden kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi kaikilla aluksilla on aluskohtainen turvallisuusjohtojärjestelmä.

Vuoden 2008 tilinpäätöksen mukaan operatiivisen johdon toimet eivät edenneet tavoitteiden mukaisesti. Vuoden 2008 tilintarkastuskertomuksen mukaan liikelaitoksen tilintarkastajat pitivät tarpeellisena, että riskienhallinnan kehittämiseksi ryhdytään toimenpiteisiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Varustamoliikelaitos ilmoittaa, että liikelaitoksessa on keväällä 2009 ryhdytty konkreettisiin toimiin riskien selvittämiseksi, jalkauttamiseksi ja raportoimiseksi. Palautteessa ei näitä toimia kuvata.

Varustamoliikelaitos on tehnyt vuonna 2007 esityksen offshore-liiketoiminnan yhtiöittämiseksi, jotta valtioon suoraan ulottuva riski voi-

taisiin kohdistaa vain tähän liiketoimintaan. Lausunnossaan<sup>97</sup> liikenne- ja viestintäministeriön asiaa koskevasta muistiosta Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) korosti, että monitoimimurtaajat on hankittu lähtökohtaisesti jäänmurtoa varten ja että niiden perustehtävä on turvata Suomen ulkomaankaupan, tuonnin ja viennin, kuljetukset sekä huoltovarmuus. Lausunnon mukaan jäänmurtaajat ml. monitoimimurtaajat ovat osa perusinfrastruktuuria, joka rahoitetaan väylämaksuin. Tämä perustehtävä on lausunnon mukaan koko toiminnan lähtökohta eikä sitä tule muilla toimilla vaarantaa. EK katsoi lausunnossaan, että oleellista esitetystä yhtiöittämissalissa ja vastuun rajaamisessa tytäryhtiöihin on monitoimimurtaajien omistusoikeuden siirtäminen valtiolta perustettaville tytäryhtiöille, jotta lainanomistajaan kohdistuva vastuu ei kohdistuisi Varustamoliikelaitokseen. EK esitti huolensa siitä, että samalla vaarannetaan osa perusinfrastruktuuriamme, koska tytäryhtiöt ja holdingyhtiö vastaavat mahdollisista vahingoista koko omaisuusmassallaan eli murtaajilla ja että tällainen tilanne ei voi olla tavoitteena. Lausunnon mukaan koko Merenkululaitoksen muutosprosessi olisi syytä arvioida ennen uusia merkittäviä askeleita.

### 3.5.11 Varustamoliikelaitoksen hallituksen toiminta

Valtioneuvoston asetuksella Varustamoliikelaitoksesta annetaan tarkempia säännöksiä valtion liikelaitoksista annetun lain 9 §:n mukaisesta hallituksen kokoonpanosta ja 10 §:ssä tarkoitetuista hallituksen tehtävistä.

Varustamoliikelaitoksen nykyinen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä on ollut käytössä 1.1.2006 alkaen. Sen lähtökohtana on turvata omistajien ja muiden toiminnalle tärkeiden sidosryhmien edut järjestämällä organisaatio ja toimintatavat oikeanlaisiksi. Järjestelmän keskeisiä osia ovat hallituksen ja operatiivisen johdon vastuiden ja velvollisuuksien määrittely sekä tehtävien ja työskentelyn organisointi.

Varustamoliikelaitoksen hallituksen tehtävät on kirjattu työjärjestystä vastaavaan ohjeeseen "Johtaminen ja valtuudet Varustamoliikelaitoksessa". Lakimääräisten, valtion liikelaitoksista annetun lain 10 §:ssä ja Varustamoliikelaitoksesta annetun asetuksen 2 §:ssä määriteltyjen tehtävien lisäksi hallituksen tulee

- päättää Varustamoliikelaitoksen strategiasta
- päättää vuosittain investointisuunnitelman laajuudesta ja yleisestä sisällöstä
- päättää kassavarojen sijoituspolitiikan yleiset periaatteet

---

<sup>97</sup> EK/441/2007.

- päättää toimitusjohtajan palkkauksesta ja työsuhteen ehdoista
- nimittää ja irtisanoa toimitusjohtajan välittömät alaiset, pois lukien alusten päälliköt
- päättää henkilöstö- ja palkkapolitiikan periaatteista
- päättää sisäisestä tarkastuksesta.

Lisäksi ohjeessa on kuvattu asian käsittely ja päätöksenteko hallituksessa, toimitusjohtajan tehtävät sekä toimitusjohtajan ja johtoryhmän jäsenten sopimusvaltuudet. Hallitus voi nimittää jäsenistään muodostuvia valiokuntia valmistelemaan hallituksessa käsiteltäviä asioita. Vuonna 2007 toiminnassa olivat tarkastusvaliokunta sekä henkilöstö- ja palkkiovaliokunta. Hallituksen puheenjohtaja vahvistaa toimitusjohtajan välittömien alaisten työsuhteen ehdot.

Vuonna 2007 hallitus kokoontui 14 kertaa, tarkastusvaliokunta 5 kertaa ja henkilöstö- ja palkkiokunta 8 kertaa. Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää kehitetään jatkuvasti vastaamaan liikelaitoksen tarpeita.

Hallituksen puheenjohtajan ilmoituksen mukaan hallitus on rakentanut operatiiviselle johdolle omat palvelu- ja toimintamittarit. Niitä on yhteensä noin 50.

Varustamoliikelaitoksella on myös eettiset ohjeet. Niissä on käsitelty lyhyesti muun muassa ne laitoksen toimintatavat, jotka koskevat lakien ja määräysten noudattamista, omaisuuden ja varojen käyttöä sekä luottamuksellisen ja salaisen tiedon suojaamista. Lisäksi on tarkasteltu ihmisten ja ympäristön kunnioittamista, eturistiriitojen käsittelyä, sisäistä ja ulkoista viestintää sekä talousraportointia.

Tarkastuksen perusteella Varustamoliikelaitoksen hallituksen tehtävät on riittävän yksityiskohtaisesti dokumentoitu asiakirjaan "Johtaminen ja valtuudet Varustamoliikelaitoksessa", joka on julkinen ja jota täydentävät eettiset ohjeet. Asiakirjat antavat tarvittavan perustan hyvän hallintotavan mukaiseen toimintaan sekä hallituksen toiminnan (tehtävien täyttämisen) arviointiin. Ohjeistus Johtaminen ja valtuudet -asiakirjassa on kuitenkin laadittu suppean corporate governancen näkökulmasta: kerrotaan tekijä ja tehtävä. Laajemmassa näkökulmassa asiakirjaan voitaisiin liittää myös se, mitä ja miten tavoitellaan eli liikelaitoksen toiminnan yleiset tavoitteet ja toimintatavat sekä arvot.

Hallinnointiperiaatteista voisi antaa lisätietona esimerkiksi sen, että soveltuvien osin noudatetaan suosituksia listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä. Näiden suositusten<sup>98</sup> mukaisesti Varustamoliikelaitoksen Internet-sivuilla on esitetty organisaatiokaavio ja lueteltu hallituksen

---

<sup>98</sup> *Suositus listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä, suositus 55.*

jäsenet. Arvot, missio ja visio käyvät ilmi sivuilla julkaistuista vuosikertomuksista, mutta ne sekä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän kuvaus on suositeltavaa esittää sivuilla erikseen.

Toimitusjohtaja erosi joulukuussa 2008. Samassa yhteydessä hallitus erotti talousjohtajan. Molempien taustalla olivat noin viiden miljoonan euron todennäköiset luottotappiot ja hallitukselle annetut raportit, joista Varustamoliikelaitoksen talouden tulos ei käynyt riittävän selvästi ilmi.

Tarkastushavaintojen perusteella (hallituksen pöytäkirjat liitteineen, hallituksen puheenjohtajan haastattelu) voidaan arvioida, että Varustamoliikelaitoksen hallitus on hoitanut ohjaus- ja valvontatehtävänsä melko hyvin. Vastaisuudessa hallituksen tulee kuitenkin vaatia operatiiviselta johdolta selkeämpää raportointia niin, että hallitus voi raporteista havaita uhkaavat muutokset liikelaitoksen taloudessa heti niiden ilmaannuttua. Hallituksen on pystyttävä raportoinnin perusteella selkeästi havaitsemaan, miten liiketoimintayksiköissä ja niiden osissa tehdyt tehostamistoimet ovat vaikuttaneet talouslukuihin ja miten kehittämis- ja tervehdyttämisohjelmat ovat milläkin ajanjaksolla toteutuneet. Hallituksen tulee myös olla hyvin perehtynyt ulkomaantoimintojen liiketoiminta- ja muihin riskeihin ja sen on vaadittava riskienhallinnan jalkauttamista. Ulkomaantoimintojen luottotappioriskien hallintaa on parannettava.

### 3.6 Merenkululaitoksen rooli tilaajana

Merenkululaitoksesta annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan Merenkululaitos avaa talvimerenkulun avustamisen ja raskaiden väylänhoitoalusten palvelut, alusten hoitopalvelut ja yhteisliikennepalvelut avoimeen kilpailuun kolmen vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta (eli viimeistään 1.1.2007). Ennen kuin kilpailu on kokonaan avointa, Merenkululaitos voi tehdä suoria neuvottelu-urakkasopimuksia Varustamoliikelaitoksen kanssa sellaisista tehtävistä, joita ei ole vielä avattu kilpailuun.

Merenkululaitos hankkii merenkulun varmistamiseen tarvittavat tuotannolliset palvelut joko Varustamoliikelaitokselta tai muilta toimijoilta. Väylänhoidosta Merenkululaitos tekee itse noin kolmanneksen sisäisen tuotannon yksikössään. Lisäksi Merenkululaitoksella on edelleen omaa merikarttatuotantoa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut Merenkululaitokselle seuraavat kilpailun avaamiseen liittyvät tavoitteet:

*Vuodeksi 2004:*

"Jäänmurron ja väyläaluspalvelujen tilaajatoimintoja kehitetään kokonaispalvelujen periaatteella. Kilpailun avaamiseen ja markkinoiden kehit-

tämiseen laaditaan yhteistoiminnassa suunnitelmat toiminnan eri osa-alueille. Väylänpidon ja merikartoituksen tuotantotoiminnot eriytetään laitoksen sisällä."

Ministeriön mukaan<sup>99</sup> väyläalus-, jäänmurto- ja yhteysalusliikennepalvelujen tilaajatoimintoja kehitettiin laatimalla kilpailunavaamisstrategiat, jotka valmistuivat loppuvuonna. Väylänpidon ja merikartoituksen tuotantotoiminnoissa organisaation miehitys aloitettiin syksyllä ja toiminta käynnistettiin varsinaisesti vuoden 2005 alussa.

Ministeriön kannanoton perusteella tavoite kehittää jäänmurron ja väyläaluspalvelujen tilaajatoimintoja toteutui, mutta tavoite eriyttää oma tuotantotoiminta siirtyi vuoden 2005 alkuun.

*Vuodeksi 2005:*

"Merenkulkulaitos avaa asteittain kilpailun liikelaitoksiin siirretyissä palveluissa. Väylänpidon ja merikartoituksen palvelutuotannon sekä viranomais- ja tilaajatehtävien organisaatiot ja toimintatavat vakiinnutetaan laitoksen sisällä."

Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöskannanoton<sup>100</sup> mukaan liikelaitoksiin siirrettyjen toimintojen kilpailun avaamisessa ei ole onnistuttu kuin pieneltä osin. Ministeriön mukaan Merenkulkulaitoksen on kiinnitettävä vakaavaa huomiota laissa säädetyn kilpailuttamisveloitteen toteuttamiseen ja uskottavaan tilaajatoimintaan. Kannanotossa ei mainita tuotantotoimintojen organisointia.

Tarkastuksen perusteella raportointi viranomais- ja tilaajatehtävien organisaatioiden ja toimintatapojen eriyttämisestä laitoksen sisällä ei ollut kovin selkeää. Ilmeisesti eriyttämistä pidettiin kehittämishankkeena, jonka etenemistä ministeriö piti kokonaisuutena melko hyvänä. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että eriyttämisessä ei kyseessä ollut tuloksellisuuteen vaan Merenkulkulaitoksen organisointiin liittyvä tavoite.

*Vuodeksi 2006:*

"Merenkulkulaitos avaa kilpailun Varustamoliikelaitokseen siirretyissä palveluissa ja lisää kilpailua muissa palveluissa laatimansa kilpailunavaamisohjelman mukaisesti. Merenkulkulaitos selvittää sisäisen tuotannon eriyttämisen vaihtoehdot ja taloudelliset vaikutukset ja laatii eriyttämisestä ehdotuksen liikenne- ja viestintäministeriölle."

Ministeriön tilinpäätöskannanoton<sup>101</sup> mukaan jäänmurron kilpailun avaamisessa tavoite kuitenkin saavutettiin ainoastaan siltä osin, että palve-

---

<sup>99</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten tulostavoitteiden saavuttaminen vuonna 2004, s.18.*

<sup>100</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö. 1013/12/2006. 15.6.2006.*

<sup>101</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö. 797/12/2007. 6.6.2007.*

lu kilpailutettiin. Tarjouksia laitos sai ainoastaan Varustamoliikelaitokselta, joten varsinaista kilpailua ei syntynyt. Ministeriö myös katsoi, että tavoitetta avata kilpailu, toimenpiteitä kilpailun saavuttamiseksi ja saatuja tuloksia olisi ollut tarpeen analysoida huomattavasti tarkemmin.

Tarkastuksen perusteella ministeriön tilinpäätöskannanotto jäänmurron kilpailun avaamisesta on asianmukainen. Sen sijaan se ei käsittele lainkaan sisäisen tuotannon eriyttämistä asetetun tavoitteen kannalta<sup>102</sup>. Edellisen vuoden tapaan tämä tavoite ei ole tuloksellisuustavoite.

*Vuodeksi 2007:*

"Merenkulkulaitos laatii vuonna 2006 tekemäänsä sisäisen tuotannon eriyttämisselvitystä täydentävät liikenne- ja viestintäministeriön edellyttämät lisäselvitykset. Merenkulkulaitos kehittää jäänmurron ja yhteysalusliikenteen kilpailuttamista liikenne- ja viestintäministeriön kanssa erikseen sovittavien periaatteiden mukaisesti"

Ministeriön tilinpäätöskannanoton<sup>103</sup> mukaan Merenkulkulaitos laati selvitykset sisäisen tuotannon eriyttämisestä sekä jäänmurron kilpailuttamisesta. Kannanottojen mukaan ministeriö ei pitänyt selvityksiä riittävinä, vaan se on ottanut asioiden valmistelun johtoonsa.

Ministeriön kannanotosta voinee vetää sen johtopäätöksen, että Merenkulkulaitoksen selvitykset eivät kattaneet yhteysalusliikenteen kilpailuttamista. Kannanotossa tämän olisi voinut myös sanoa selkeämmin.

*Vuodeksi 2008:*

"Hankkeiden kilpailutukset toteutetaan laadukkaasti siten, että ne tukevat toimivien markkinoiden aikaansaamista. Kilpailutusprosessit ovat toimivia ja taloudellisia. Jäänmurron kilpailuttamisohjelman ja -aikataulun laadinta sekä hankinnan toteuttaminen kustannustehokkaasti. Sisäisen tuotannon eriyttämisen jatkovalmistelut."

Ministeriön kannanoton mukaan Merenkulkulaitoksen olisi tullut analysoida tilinpäätöksessään hankkeiden kilpailutuksen toimivuutta. Sisäisen tuotannon jatkovalmistelun todetaan jatkuneen ministeriöjohtoisesti. Raportointia jäänmurron kilpailuttamisohjelman ja -aikataulun laadinnasta sekä hankinnan toteuttamisesta ministeriö piti kannanotossaan riittävänä.

Merenkulkulaitoksen mukaan sen ja liikenne- ja viestintäministeriön välillä ei ole ollut selkeää roolijakoa. Välillä on hämärtynt se, kuka vastaa operatiivisesti ja kuka poliittisesti hoidettavista asioista. Merenkulkulaitoksen mukaan liikelaitosten ja tilaajaviraston ohjauksessa tarvittaisiin selkeämpi linja myös siihen, mihin asioihin ministeriö ottaa ja mihin se ei ota kantaa.

---

<sup>102</sup> *Vuodeksi 2007 asetetun tavoitteen perusteella Merenkulkulaitos oli vuonna 2006 laatinut selvityksen sisäisen tuotannon eriyttämisestä.*

<sup>103</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö. 978/12/2008.5.6.2008.*



### 3.6.1 Jäänmurtopalvelut ja kilpailun avaaminen

Liikelaitostamisen jälkeen jäänmurron vakioidut kustannukset ovat selvästi pienentyneet (kuvio 7).



**KUVIO 7.** Jäänmurron kustannukset vuosina 2000–2008 vuoden 2008 kustannustason tuottajahintaindeksillä muutettuna ja 650 toimintapäivän mukaisina (Lähde: Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 54/2008).

Kokonaiskustannukset ja kustannukset ilman polttoaineita ovat pienentyneet, kun taas murtajien toimintapäiväkustannukset ovat kasvaneet. Merenkululaitoksen mukaan ennen liikelaitostamista (ennen vuotta 2004) ja sen jälkeen toteutuneita kustannuksia on vaikea verrata keskenään. Vertailussa on otettava huomioon jäänmurtotoiminnan uudelleenorganisointi, pääomakustannusten käsittelyn muutokset, erot talvien ankaruudessa, käytössä olleiden murtajien väheneminen yhdellä ja polttoaineen hinnan nousu.<sup>104</sup> Taulukossa 16 on esitetty kustannusten lisäksi eräitä muita talvimerenkulkuun liittyviä tietoja.

<sup>104</sup> *Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008.*

**TAULUKKO 16. Talvimerenkulun kustannukset ja henkilötyövuodet 2007 (Lähde: Merenkululaitoksen tilinpäätös 2007).<sup>105</sup>**

1 000 €	2003	2004	2005	2006	2007	Muutos% 2006–2007
Henkilöstökulut <sup>106</sup>	14 586	667	206	241	216	-10,4
Palvelujen ostot ja muut kulut	15 388	33 676	31 552	31 354	26 484	-15,5
Pääomakustannukset	15 808	6	4	19	17	-10,5
<b>Kustannukset yhteensä</b>	<b>45 782</b>	<b>34 349</b>	<b>31 762</b>	<b>31 614</b>	<b>26 717</b>	<b>-15,5</b>
Mom. 21 investoinnit	1 092	21	0	50	29	-42,0
Alusten hankinta	7 420	0	0	0	0	
<b>Henkilötyövuodet</b>	<b>297</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>-25,0</b>
Talvisatamien lukumäärä	23	23	23	23	23	0
Toimintapäivät	1 092	726	517	710	550	-22,5
Aluskäynnit <sup>107</sup>	17 224	13 460	9 211	13 038	7 529	-42,3
Odottamaan joutuneet alukset, kpl	2 723	606	411	890	539	-39,4
Jäänmurtopalvelujen odotusaika, h	6	3,3	2,7	3,3	3,2	-0,1h
Ilman odotusta läpikäytyjen osuus%	84,2	95,5	95	93,2	92,8	-0,4 %yks

Hallituksen esityksen<sup>108</sup> mukaan kilpailu talvimerenkulun avustamisessa voi avautua uuden jäänmurtajan hankintatilanteessa, kun liikelaitos tai yksityinen varustamo voi rakennuttaa murtajan ja tarjota sen kapasiteettia

<sup>105</sup> Jäänmurto Saimaalla sisältyy lukuihin. Vuonna 2007 sen kustannukset olivat 0,6 miljoonaa euroa.

<sup>106</sup> Ei sisällä työllisyysmomenteilta palkattua henkilöstöä.

<sup>107</sup> Ulkomaanliikenteen aluskäynnit liikenneajoitusten piirissä olevissa satamissa.

<sup>108</sup> HE 38/2003 vp. laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta. Luku 4.3.2.

Merenkululaitoksen käyttöön. Edelleen hallituksen esityksen mukaan Merenkululaitos edistäisi merenkulun ja muun vesiliikenteen markkinoiden avautumista ja loisi edellytyksiä toimivien ja terveiden markkinoiden syntymiselle. Samoin Merenkululaitokseen jäävä väylänpidon ja merikartoituksen tuotantotoiminta avattaisiin asteittain kilpailulle ottaen huomioon oman toiminnan volyymin ja kilpailukyky sekä markkinoiden ja omien tilaamiskäytäntöjen kehittyminen.

Eräänä jäänmurtopalveluiden suunnittelun ja hankinnan haasteena on talvien erilaisuus. Talvien ankaruutta ei kyetä ennustamaan. Uuden talvikauden alkaessa on jäänmurtopalveluihin käytännössä oltava varattuna kahdeksan murtajaa. Jäänmurtajien käyttöaste jää kuitenkin vähäiseksi. Syynä on, että ”normaaleja” tai ankaria talvia on vähän (2–4 talvea 10 vuodessa). Lisäksi kapasiteetin hetkellistä tarvetta lisää maamme pitkä rannikko. Kahdeksasta jäänmurtajasta vanhimmat viisi ovat perinteisiä, ainoastaan jäänmurtoon soveltuvia aluksia. Merenkululaitos joutuu nykyjärjestelmässä käytännössä vastaamaan näiden alusten koko vuoden kuluista<sup>109</sup>. Merenkululaitoksen näkökulmasta keskeistä on kyetä määrittelemään jäänmurron palvelutarpeet niin palvelutason kuin ajankin puolesta siten, ettei jäänmurtopalveluiden saatavuus vaarannu.

Jäänmurtopalveluiden kehittämistä on mahdollista tarkastella myös laajemmin kuin kansallisella tasolla. Jäänmurron tilaajayhteistyötä voidaan kehittää lähinnä Ruotsin Merenkululaitoksen kanssa. Tällöin alukset on mahdollista saada tehokkaampaan käyttöön ja pienentää täten osallistujamaiden kustannuksia. Yhteistyötä helpottaa se, että maiden jäänmurtokulttuuri ja liikenne- ja turvallisuuspolitiikka ovat samalla tasolla ja hyötyvät toimintamallista. Suomen ja Ruotsin jäänmurtolaivastot käyttävät IBNet-järjestelmää<sup>110</sup> avustustoimintansa suunnittelussa ja koordinoinnissa. Myös maiden murtajayhteistyössä se on keskeinen operatiivinen työkalu. Ruotsalainen jäänmurtopalveluiden kustannustaso on Suomea alhaisempi muun muassa kevyemmän miehityksen vuoksi.

Vuodesta 2007 lähtien Merenkululaitos on tehnyt laajennetun yhteistyösopimuksen Ruotsin Merenkululaitoksen kanssa. Sopimuksella on

---

<sup>109</sup> Tältä osin tilanne oli sama ennen Varustamoliikelaikelaivaston perustamista.

<sup>110</sup> IBNet on VTT:n kehittämä hajautettu tietojärjestelmä jäänmurtajalaivaston toiminnan seurantaan ja ohjaamiseen. IBNet käyttää satelliittikuvia, sää- ja jääennusteita jäätilan tilanteen ja sen kehittymisen esittämiseen sekä ennakoimiseen. Yhdistämällä jäätilan tiedon merellä liikkuvien laivojen reaaliaikaisesti liikennöintitietoihin IBNet tarjoaa arvokasta taustatietoa koko murtajakaluston avustustoiminnan koordinointiin. Palvelutason seuranta ja kehittämistä varten IBNetillä saa tuotettua tilastotietoja ja raportteja jäänmurtajien avustustoiminnasta.

käytännössä varmistettu yhden ruotsalaisen murtajan palvelut Merenkurkussa ml. Vaasan ja Kaskisten satamat. Sopimuksen mukaan toista ruotsalaista murtajaa olisi mahdollista käyttää Pohjanlahden pohjoisosassa. Sopimuksessa viitataan nk. Pohjoismaiseen sopimukseen (Nordisk Överenskommelsen), jonka mukaisesti Suomen ja Ruotsin Merenkululaitokset ovat harjoittaneet yhteistyötä 1960-luvun alusta lähtien jäänmurtotoiminnassa Pohjanlahdella, Selkämerellä ja pohjoisella Itämerellä.

Sopimuksen mukaan Suomen Merenkululaitos ja Ruotsin Sjöfartsverket maksoivat yhden ruotsalaisen jäänmurtajan operointikulut puoliksi. Merenkululaitoksen mukaan sen kustannukset olivat 38–75 % suomalaisen murtajan kustannuksista riippuen laskutavasta ja murtajien saatavuudesta. Suomalaisen murtajan kuluja lisää muun ohella se, että Urholuokka käyttää polttoaineenaan kalliimpaa dieselöljyä kuin ruotsalainen sisaraluksensa.

Varustamoliikelaitoksen mukaan on vaikea sanoa ja riippuu laskutavasta, kannattaako ruotsalaista murtajaa käyttää. Perinteisistä murtajista Merenkululaitos maksaa joka tapauksessa valmiusmaksua. Liikelaitoksen mukaan sen murtajat olisivat pystyneet hoitamaan liikenteen palvelutasotavoitteiden mukaisesti.

Suomen jäänmurrossa perinteisten murtajien käyttö on edullisempaa ja niitä käytetään ensisijaisesti.

Julkisista hankinnoista annetun lain 7 §:n 3 a kohdan mukaan hankintalakiä ei sovelleta muun ohella Suomen ja yhden tai useamman kolmannen maan välisen kansainvälisen sopimuksen nojalla tehtyihin palveluhankintoihin allekirjoittajavaltioiden yhteisen hankkeen toteuttamiseksi. Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY 15 artiklan kohdan a säännös velvoittaa tekemään tällaisesta sopimuksesta ilmoituksen komissiolle. Merenkululaitoksen ilmoituksen mukaan Ruotsin Merenkululaitoksen kanssa tehdystä sopimuksesta ei ole ilmoitettu komissiolle.

Sopimuksen tekstin mukaan sopimus on tehty kustannusten tasaamiseksi käyttämällä tehokkaammin jäänmurtajaresursseja. Sopimuksessa on sovittu siitä, että nimetty ruotsalainen jäänmurtaja voi avustaa aluksia Suomen satamiin ja toinen, myös nimetty jäänmurtaja on käytettävissä Pohjanlahden pohjoisosassa. Sopimuksessa on sovittu muun muassa siitä, paljonko Suomen Merenkululaitos suorittaa Ruotsin Merenkululaitokselle avustusta päivää kohden ja mikä on vuokra, jos Suomen Merenkululaitos vuokraa aluksen käyttöönsä kokonaan. Vuokraus on sopimuksen mukaan mahdollista vain, jos Ruotsilla on ylikapasiteettia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Merenkululaitos ilmoittaa, että se teki laajennetun yhteistyösopimuksen Ruotsin

kanssa liitteeksi vuoden 1961 valtiosopimukseen. Laajennetussa yhteistyösopimuksessa varmistettiin yhdeksännen jäänmurtajan palvelut normaalina talvena, koska jäänmurtaja Apu oli myyty. Merenkululaitos oli tätä ennen tehnyt sopimuksen koko Varustamoliikelaitoksen jäänmurtokalustosta. Sopimus Varustamoliikelaitoksen kanssa antaa Merenkululaitoksen mukaan tilaajalle mahdollisuuden käyttää muitakin palveluntuottajia. Ruotsin kanssa tehdyssä sopimuksessa Merenkululaitos maksoi vain Suomen puolelle tehdystä operoinnista.

Jäänmurtokapasiteetin vähäisyys markkinoilla on este todellisen kilpailuttamisen onnistumiselle. Jäänmurtokapasiteetin vähäisyyteen vaikuttavat pienet toiminta-alueet ja alusten korkeat rakentamiskustannukset. Suunnittelussa on toisaalta huomioitava nykyisen aluskaluston vanheneminen ja toisaalta väylämaksujen alentamispaineet. Uuden kaluston rahtauskustannukset ovat pääomakustannusten vuoksi suuremmat kuin vanhan. Jäänmurtopalveluiden uusien sopimusten tulee tukea kustannustehokkuuden parantumista. Sopimustekniikkaa kehitetään palvelutason varmistamiseksi sekä jäänmurtajien uusimisen turvaamiseksi. Palvelusopimusten ja niiden hallinnan rinnalla selvitetään talvimerenkulun vaihtoehtoisia palvelutasoja ja niiden kustannusvaikutuksia.

Kilpailun avaamisen edistämiseksi on Merenkululaitos käynyt keskusteluita alan yritysten kanssa. Vuonna 2004 kilpailun avaamisen strategiaa muodostettaessa lähetettiin neljälle varustamolle ja Ruotsin Merenkululaitokselle kirjallinen kysely. Lisätietoja saatiin haastatteluilla. Vuosina 2005–2006 keskusteltiin kilpailun avaamisesta sellaisten ruotsalaisen ja venäläisen varustamojen kanssa, joilla oli kiinnostusta tarjota offshore-alueita jäänmurtotehtäviin.

Varustamojen kannanotoista ilmenee, että kiinnostuneita toimijoita on muutama. Kiinnostusta rajoittaa olemassa olevan kaluston kapasiteetti, joka soveltunee lähinnä satamajäänmurtoon. Kiinnostusta lisääisi se, jos varustamoille annettaisiin esimerkiksi mahdollisuus järjestää alusten miehityskysymykset siten, että muu kaupallinen toiminta olisi samalla aluksella mahdollista. Ongelmiksi koettiin myös toiminnan pääomavaltaisuus, kausiluonteisuus ja vain yksi tilaajataho. Varustamojen asettamat reunaehdot tarkoittavat käytännössä pitkiä rahtaussopimuksia ainakin silloin, kun sopimukset edellyttävät uusinvestointeja. Ulkomaiset varustamot edellyttävät käytännössä vakiintuneiden aikarahtaussopimusten käyttöä. Monitoimimurtajien tarjoaminen lienee mahdollista, mikäli riittävä mobilisointiaika operointiin mahdollistaa muun kaupallisen toiminnan.

Öljyntorjuntamurtajahankkeen yhteydessä on lisäksi todettu, että tarjoajiksi voi ilmaantua (pitkäaikaisella sopimuksella) myös täysin uusia toimijoita, kuten rahoittajien ja varustamojen yhteenliittymiä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Merenkululaitos tuo esille, että monitoimimurtajatyöryhmä totesi loppuraportissaan 31.12.2003, että yksityistä kiinnostusta monitoimimurtajien hankintaan löytyy vain edellyttäen, että aluksella voidaan avovesikaudeksi mennä töihin Itämeren ulkopuolelle. Merenkululaitos viittaa myös siihen, että liikenne- ja viestintäministeriö asetti 1.7.2004 työryhmän ”Kilpailun avaaminen talvimerenkulun avustamiseen”. Työryhmän työn tuloksena öljyntorjuntamurtajan hankinta meni avoimeen kilpailutukseen. Rahtausaika oli 20 vuotta. Myös sekä jatko-optiot että lunastushinta oli määritelty tarjouspyynnössä. Finstaship oli ainoa tarjoaja, vaikka hanke olisi Merenkululaitoksen mukaan ollut palveluntuottajalle täysin riskitön, koska ympärivuotinen öljyntorjuntavalmius sekä talvella Suomenlahden jäänmurto takaisivat varman tulon. Kiinnostuneita tarjoajia ei ollut.

Merenkululaitos kilpailutti jäänmurtopalvelut vuonna 2006 koko Suomen merenkulkualueilla aluskohtaisilla sopimuksilla kahdeksi talvikaudeksi. Vain Varustamoliikelaitos jätti tarjouksen. Kilpailu keskeytettiin, ja Merenkululaitos on tämän jälkeen neuvotellut suorahankintasopimukset Varustamoliikelaitoksen kanssa jäänmurtopalveluista.

Kilpailun valmistelun, tarjouspyynnön sisällön ja niistä annettujen lausuntojen pohjalta on jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamista ja hankinnan kehittämistä pohtinut työryhmä<sup>111</sup> tuonut esille seuraavia syitä siihen, ettei saatu kuin yksi tarjous:

- Kilpailun avaamista ja sen toimeenpanoa koskevan pitkän aikavälin hankintastrategian puuttuessa ei potentiaalisille palveluntuottajille pystytty antamaan kuvaa tulevista kilpailuttamisista.
- Kilpailu yritettiin avata kerralla koko Suomen merialueella siirtymäkauden viimeisenä vuotena.
- Kilpailuttamisessa käytetyssä menettelyssä osallistujalla olisi pitänyt olla vapaata jäänmurtokalustoa, jota ei ole sidottu sopimuksilla seuraaviksi vuosiksi. Tällaista kalustoa ei kuitenkaan ollut tarjolla.
- Tarjouksen laskenta-aika oli lyhyt, 58 vrk, ja se ajoittui kesälomakauteen.
- Lyhyt sopimuskausi, 2 talvikautta + kolme yhden vuoden optiota ja sopimuksen alkaminen 1.1.2007 eivät olisi mahdollistaneet uuden jäänmurtokaluston hankkimista.

---

<sup>111</sup> *Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 54/2008. 6.10.2008.*

- Lyhyt sopimuskausi ei mahdollista vielä uuden toimijan Start up -vaiheen oppimista ja siitä saatujen kokemusten täysimääräistä hyödyntämistä.

Työryhmän mukaan sopimusrakenne, sen sisältö ja maksumekanismit eivät olisi antaneet kovin paljon vapausasteita eivätkä kannustaneet uusien toimintamallien kehittämiseen ja toiminnan tuottavuuden parantamiseen.

Vuoden 2006 kilpailutuksen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö on halunnut jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamista valtion vuoden 2004 talousarvioesitykseen Merenkulkulaitokselle kirjatun tulostavoitteen pohjalta: ”Jäänmurron ja väyläpalvelujen tilaajatoimintaa kehitetään kokonaispalvelujen periaatteella”. Ministeriö on täsmentänyt tavoitetta Merenkulkulaitokselle toimittamissaan selvityspyynnöissä muun muassa seuraavasti:<sup>112</sup>

”Hyödynnetään hankinnassa palveluiden tarjoajien osaamista ja innovatiivisuutta kilpailuttamalla aluskapasiteetin sijasta jäänmurtoa kokonaispalveluna antamalla tarjoajalle vapautta organisoida toimintaansa ja näin vaikuttaa jäänmurtajien käyttöasteeseen sekä henkilöstön ja polttoaineen käyttöön.”

”Kilpailutetaan jäänmurtopalvelut alueelliset olosuhteet huomioon ottavina alueellisina kokonaispalvelu-urakoina, joiden pituus porrastetaan olemassa olevan käyttöiän mukaan. Näin mahdollistettaisiin alusten peruskorjaukset, muut toimintaa tehostavat investoinnit ja/tai uusinvestoinnit.”

Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen<sup>113</sup> -työryhmän mukaan näitä yleisperiaatteita on sovellettu muilla infra-alueilla ja niiden käytöstä on saatu hyviä tuloksia. Niiden käyttöäönnoton vaikutuksesta sovelletun alan tuottavuus on kehittynyt ja tarjoushintataso reaaliarvoin laskien on laskenut.

Maa- ja liikennealan suuntaus infra-alalla on työryhmän mukaan ollut siirtyminen laajempaa osaamista vaativien palvelukokonaisuuksien hankintaan ja sitä vastaavien hankinta- ja kilpailuttamismenettelyjen ja niiden edellyttämien sopimus- ja palvelumallien kehittämiseen. Tavoitteena on ollut käyttää sellaisia sopimusmalleja, jotka antavat joustavuutta ja vapausasteita palvelutuottajien innovaatioiden, uusien teknisten ratkaisujen ja tuotteiden kehittämiseksi sekä niiden hyödyntämiseksi. Riskien jaossa ja riskien hallinnassa se on merkinnyt tilaajan aiemmin itsellään pitämien

---

<sup>112</sup> LVM:n selvityspyyntö Merenkulkulaitokselle 7.11.2007.

<sup>113</sup> Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 54/2008. 6.10.2008.

riskien hallittua siirtoa palveluntuottajalle ja myös tilaajalla aiemmin olleiden tehtävien ja osaamisvaatimusten siirtoa palveluntuottajalle.

Tammikuussa 2007 valmistui selvitys jäänmurtopalvelujen hankintamenettelystä<sup>114</sup>. Selvitystyön tarkoituksena oli arvioida, miten jäänmurtopalvelujen hankintamenettelyä voidaan tehostaa ja löytää kansantalouden kannalta edullisin tapa hankkia näitä palveluja. Selvitysmies teki arvion silloisesta hankintakäytännöstä ja sopimusrakenteen kehittamisestä. Selvitystyö otti kantaa muun muassa jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisen ajankohtaan, sopimuksen keston sekä siihen, millaiset sopimukset kannustaisivat alan toimijoita tekemään investointeja lisäkapasiteettiin. Selvityksessä tarkasteltiin myös sitä, miten suuri merkitys jäänmurtajien käytöasteella on jäänmurron kokonaiskustannuksiin.

Merenkulkulaitos laati selvitystyön pohjalta ja ottaen huomioon myös julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön oman selvityksensä huhtikuussa 2007. Marraskuussa 2007 liikenne- ja viestintäministeriö pyysi Merenkulkulaitosta laatimaan jäänmurron kilpailutusaikataulun ja -periaatteet sekä kilpailuttamisen toteuttamissuunnitelman. Laitos jätti esityksensä 29.2.2008.

Merenkulkulaitos esitti toimintamallia, jossa nykyinen jäänmurtokapasiteetti määriteltäisiin SGEI-palveluksi (Services of General Economic Interest, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu) ja kilpailu avataisiin uusien korvaavien murtajien hankinnan myötä. Merenkulkulaitos huolehtisi edelleen jäänmurtoon liittyvistä viranomais- ja tilaajatehtävistä ja Varustamoliikelaitos vastaisi nykyistä jäänmurtokapasiteetista ja sen operoinnista. Kilpailuvirasto oli keskusteluissa suositellut olemassa olevan kaluston osalta joko SGEI-palvelua tai kalustoyhtiön muodostamista. Merenkulkulaitoksen esityksen mukaan jäänmurtopalveluilla on edellytykset tulla määritellyiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi niiden luonteen ja markkinatilanteen vuoksi.

Merenkulkulaitos esitti lisäksi, että Ruotsin kanssa solmitaan uusi, laajennettu yhteistyösopimus. Pitkällä aikavälillä tavoitteena olisi Ruotsin ja Suomen yhteinen tilaajaorganisaatio jäänmurrossa. Myös Itämerenalueen jäänmurtoyhteistyötä voitaisiin esityksen mukaan asteittain tiivistää.

Varustamoliikelaitos jätti liikenne- ja viestintäministeriölle oman esityksensä jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisesta. Varustamoliikelaitos esitti palvelualueittaista sopimusta, koska Suomen merialue on liikelaitoksen mukaan liian suuri kokonaisuus kerralla kilpailutettavaksi. Luonnollinen jako olisi jakaa Suomen merialueen kolmeen osaan, jolloin saadaan järke-

---

<sup>114</sup> *Selvitys jäänmurrosta. Liikenne- ja viestintäministeriön tilaama selvitys 8.1.2007.*



vät toimintakokonaisuudet. Alueet tulee esityksen mukaan kilpailuttaa eri aikoina, mikä edesauttaa uusien toimijoiden tulemista markkinoille. Alueiden olosuhteet ovat myös erilaiset, joten niissä edellytetään erilaisia resursseja, mikä tuo joustavuutta kaluston käyttöön.

Liikelaitoksen esityksen mukaan markkinoiden avaaminen edellyttää uskottavuutta markkinoiden tulevasta volyyymistä. Siksi tulisi määrittellä ja julkaista pitkän aikavälin kilpailuttamisohjelma ja sen keskeiset periaatteet. Esityksen mukaan kilpailuttamisstrategian määrittelystä ja julkaisemisesta uudessa markkinatilanteessa on saatu hyvät kokemukset muun muassa avattaessa tienpito kilpailulle.

Merenkulkulaitos esitti siten nykyistä toimintamallia ja sopimusmuotoa kuitenkin niin, että jäänmurrolle tulisi hakea SGEI-palvelun asema. Kilpailu avattaisiin uusien, korvaavien murtajien hankintojen myötä.

Varustamoliikelaitos esitti nykyiseen toimintamalliin sellaista muutosta, että siirryttäisiin alueelliseen kokonaispalvelumalliin, jossa sovitut palvelutavoitteet määräisivät kiinteän perushinnan. Varustamoliikelaitos toi esille sen, että Merenkulkulaitoksella olisi sille asetettujen vaikuttavuustavoitteiden puitteissa mahdollisuus vaikuttaa kokonaiskustannuksiin määrittellessään palvelutasovaatimukset. Sopimus ei ottaisi kantaa siihen, millä aluksella palvelutaso tuotettaisiin. Kilpailun avaaminen olisi esityksen mukaan perusteltua sitoa nykyisten, valtion omistamien perinteisten murtajien elinkaareen, jolloin investointikustannukset rasittaisivat vähiten sopimushintaa ja jakautuisivat pitkälle aikavälille.

Liikenne- ja viestintäministeriön huhtikuussa 2008 asettama työryhmä<sup>115</sup> selvitti, miten jäänmurtopalvelujen hankintamenettelyjä oli kehitetty ja miten näitä palveluja oli kilpailutettu. Työryhmä myös arvioi lähemmin neljää erilaista mallia kilpailuttaa jäänmurtopalveluja. Lisäksi se selvitti, millaiset mahdollisuudet on määrittellä jäänmurtopalvelut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi ns. SGEI-palveluiksi ja antaa niitä koskeva julkinen palveluvelvoite Varustamoliikelaitokselle.

Työryhmä tarkasteli seuraavia hankintamalleja:

1. perinteisten jäänmurtajien palvelujen suora hankinta ja monitoimimurtajien palvelujen asteittainen kilpailuttaminen
2. perinteisten murtajien ja monitoimimurtajien palveluiden asteittainen kilpailuttaminen alueellisena kilpailuna
3. olemassa olevan jäänmurtokaluston operoinnin kilpailuttaminen
4. yhteistyö Ruotsin kanssa jäänmurtopalvelujen hankinnassa.

---

<sup>115</sup> *Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 54/2008. 6.10.2008.*

Työryhmä piti vaihtoehtoa 2 soveltamiskelpoisimpana tapana avata jäänmurtopalvelujen kilpailu. Tässä vaihtoehdossa voitaisiin antaa palvelutuottajalle riittävästi vapausasteita kehittää operatiivista toimintaa ja hyödyntää innovaatioita. Saavutettava tuottavuuden kasvu heijastuisi myös alentavasti tarjoushintatasoon. Monitoimimurtajien kilpailuttaminen murtajakohtaisesti oli myös tarkasteltavana, mutta tällainen malli synnyttäisi tilaajalle tarpeen murtajakohtaiseen operatiiviseen ohjaukseen, mikä poikkeaisi perinteisten murtajien sopimuksista. Sen takia työryhmä esitti, että myös monitoimimurtajat kilpailutettaisiin alueellisesti.

Työryhmä ehdotti, että jäänmurtopalvelut avataan kilpailuun ilman Ruotsin kanssa tehtävää jäänmurron yhteistyötä kolmivaiheisesti kolmena alueellisenä kilpailuna. Perämeren alueen kilpailutus olisi vuosina 2008–2009, Selkä- ja Saaristomeren vuosina 2010–2013 ja Suomenlahden vuosina 2011–2014. Perämerellä alustarve olisi 3–4 perinteistä jäänmurtajaa ja muilla alueilla 1–2 monitoimimurtajaa. Sopimusaika olisi 10–15 vuotta, ja sopimuksissa olisi 5 vuoden jatko-optio. Selkä- ja Saaristomeren sekä Suomenlahden jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisessa mahdollistettaisiin uusien jäänmurtajien rakentaminen.

Liikenne- ja viestintäministeriö oli tuolloin syksyllä 2008 käynnistämässä neuvottelut Ruotsin Sjöfartsverketin kanssa jäänmurtoyhteistyön tehostamiseksi. Mikäli jäänmurtopalvelujen yhteishankintoihin syntyy käytännön mahdollisuuksia, tämä tulee työryhmän mukaan ottaa huomioon merialueiden jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisessa.

Jäänmurtopalvelujen määrittäminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi SGEI-palveluiksi ja näiden palvelujen tuottamisen palveluvelvoitteen antaminen Varustamoliikelaitokselle olisi mahdollista. EU:n SGEI-palveluja koskeva säännöstö ei kuitenkaan syrjäytä julkisista hankinnoista annetun lain säädöksiä, sillä SGEI-palvelutkin pitää ensin kilpailuttaa tämän lain mukaisesti. Jos kilpailua ei synny, voidaan ryhtyä valmistelemaan SGEI-palvelumäärittelyä, ja sitä koskeva päätös tulee tehdä lakitasoisesti. Työryhmän mukaan liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaus ja Varustamoliikelaitos ovat suhtautuneet kielteisesti julkisen palvelun velvoitteen antamiseen Varustamoliikelaitokselle. SGEI-palvelumalli ei ole varsinainen vaihtoehto avata kilpailu, vaan menettelytapa, jolla varmistetaan yhteiskunnalle tärkeän palvelun tuottaminen. Näiden syiden takia ne eivät pitäneet SGEI-palvelumäärittelyä parempana menettelytapana kuin sitä, mitä työryhmä 6.10.2008 ehdotti<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Merenkulkulaitos toteaa, että sen mielestä SGEI-malli kuitenkin mahdollistaisi yhtiön toimimisen samaan aikaan tasapuolisessa kilpailuasemassa myös kilpailuilla markkinoilla.*

Kaikki kilpailutukset, joko Suomen omat tai yhteishankinnat, hoidettaisiin hankintalain mukaisina neuvottelumenettelyinä ja aikataulusta ja menettelystä tiedotettaisiin hyvissä ajoin potentiaalisille varustamoille. Palvelualueiden rajat määriteltäisiin tarkemmin tarjouspyyntöjen valmistelun yhteydessä. Tilastojen perusteella määriteltäisiin myös kullekin palvelualueelle ohjeelliset palveluajat.

Suomen monitoimimurtajien palveluista tehtäisiin suorahankintasopimukset siihen saakka, kunnes nämä palvelut on kilpailutettu. Suorahankintasopimuksissa voitaisiin testata uusia sopimus- ja maksuperustemalleja. Ne valmisteltaisiin samanaikaisesti kuin kilpailutuksen tarjouspyyntöasiakirjat laaditaan. Suorahankintasopimuksiin tulisi kehittää läpinäkyvät sopimushinnan neuvottelu- ja tarkistamismekanismit, jotta välttyttäisiin palvelumaksujen ylikompensaatiolta ja sitä kautta kiellettyä valtiontuetta.

Palvelusopimusrakenteiden kehittämisen pohjana voisivat olla nykyinen Merenkululaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen välinen sopimus ja merenkulualalla käytössä oleva Contract of Affreightment -sopimusmalli. Palvelusopimusrakenteiden kehittäminen on vaikea ja aikaa vaativa tehtävä, ja se tulisi käynnistää mahdollisimman nopeasti. Palvelusopimusten käytäntöön soveltaminen on myös perinteistä kilpailutusta vaativampi ja suuritöisempi tehtävä, mikä tulisi ottaa huomioon tilaajatehtävien resurssoinnissa tai tilaajan tarvitsemassa hankintapalveluavussa.

Jos Perämeren alueen neuvottelumenettelyyn ei saada yhtä useampaa ehdokkuushakemusta, kilpailutus keskeytetään ja ryhdytään neuvottelemaan suorahankinnasta. Suorahankintasopimuksiin tulisi kehittää sopimushinnan läpinäkyvät neuvottelu- ja tarkistamismekanismit samalla tavalla kuin monitoimimurtajien väliaikaisiin suorahankintasopimuksiin.

Työryhmä ehdotti, että liikenne- ja viestintäministeriö asettaisi asiantuntijaryhmän tukemaan jäänmurtopalvelun kilpailutuksen valmistelua ja hankintamenettelyjen kehittämistä.

Merenkululaitos jätti loppuraporttiin eriävän mielipiteensä, koska sen mukaan ehdotettu malli vaarantaa mahdollisuuden kehittää tulevaisuudessa jäänmurtopalvelujen hankintaa taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Alueellinen kilpailuttaminen on eriävän mielipiteen mukaan keinotekoinen menetelmä hankkia jäänmurtopalveluja, eikä loppuraportissa ole

---

*Toisaalta julkisten palvelujen tuottajaksi hakeutuminen edistäisi tilaajan etua palvelujen hinnoittelun läpinäkyvyyden ja kohtuullisen tuottovaatimuksen takia. Malli mahdollistaisi pitkät sopimukset, yhteisten tavoitteiden asettamisen ja kumppanuusmallin aikaansaamisen.*

riittävästi arvioitu alueellisen kilpailuttamisen negatiivisia vaikutuksia. Tilaajan mukaan alueellinen kilpailuttaminen johtaisi nykyisen palveluntarjoajan suosimiseen ja nostaisi potentiaalisten tarjoajien kynnystä tarjota palveluja. Se lisäisi jäänmurron kustannuksia ja vaikeuttaisi Ruotsi–Suomi-yhteistyötä. Alueelliseen malliin liittyisi myös palvelumaksujen sitominen jääolosuhteisiin. Sopimusmalli monimutkaistuisi eivätkä sopimusosapuolet pystyisi arviomaan sopimukseen liittyviä eri tekijöitä (mm. sääolosuhteet, tuuli, liikkuvat jäät, avustettavien alusten määrä), jotka liittyvät jäänmurtopalvelujen luonteeseen. Tilaaja saattaisi joutua maksamaan jäättömistä talvista. Tilaaja joutuu sitomaan jäänmurtajat sopimuksilla eri alueille, jolloin niiden siirtäminen kulloistenkin tarpeiden mukaan vaikeutuisi. Tilaajan mukaan vain aluskohtaisella aikarahtauksella voidaan turvata sopimusten läpinäkyvyys, kustannusseuranta ja riskinjako. Tilaaja kritisoi myös polttoaineiden sisällyttämistä palveluhintoihin ja mainitsi, että malli saattaa olla ristiriidassa huoltovarmuusnormien kanssa. Tilaaja esitti omana vaihtoehtonaan aluskohtaisen kilpailuttamisen. Hankintamenettelynä käytettäisiin neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä. Kilpailutus perustuisi aikarahtaukseen, jota kehitettäisiin kilpailuttamisen aikana neuvottelumenettelyssä esiin tulleilla seikoilla.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Merenkululaitos huomauttaa, että alueellisesta kilpailusta puhuttaessa on syntynyt erheellinen käsitys siitä, että jollakin alueella tultaisiin toimeen halvemmalla tai pienemmällä jäänmurtajalla. Laitoksen palautteessa todetaan edelleen, että ”Jäänmurtopalveluiden kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen” -työryhmän loppuraportti oli lähetetty ministeriöstä lausunnonle sidosryhmille. Tällöin mielipiteensä jäänmurtopalvelun kilpailuttamisesta lausui 26 eri tahoja, joista 17 piti kilpailutusta yleensä huonona ratkaisuna, 2 esitti aluskohtaista kilpailutusta, 4 oli työryhmän esityksen takana (näistä yksi oli Varustamoliikelaitos) ja 3:lla oli neutraali kanta. Asteittaista alueellista kilpailutusta tai alueellista kilpailutusta yleensä piti huonona ratkaisuna 15 sidosryhmää, 3 oli alueellisen kilpailutuksen kannalla, (näistä yksi Varustamoliikelaitos) ja 8 ei ilmaissut kantaansa.

Merenkululaitoksen mukaan myöskään ilmaston lämpenemisestä johtuva talvien leutus ja jääalueen pienuus eivät tue käytettävissä olevan jäänmurtokaluston sitomista eri alueille. Merenkululaitoksen ja Ruotsin Merenkululaitoksen talvimerenkulun tilaajayksiköiden yhteistyön kehittämisen perussyitä ovat jääalueen suhteellinen pienuus ja kalliin jäänmurtokaluston hyödyntäminen kustannustehokkaasti.

Merenkululaitos korostaa palautteessaan myös sitä, että vuoden 2006 avoin tarjouskilpailu antoi mahdollisuuden tarjota jäänmurtajia kahdeksalle eripituiselle valmiusajalle ja kolmelle eri palvelusalueelle. Tilaaja pidät-

ti itselleen ainoastaan oikeuden valita saaduista tarjouksista yhdeksän alusta siten, että hankinta on kokonaisuutena ottaen tilaajalle kokonaistaloudellisesti arvioituna edullisin sekä teknisesti ja toiminnallisesti realistinen vaihtoehto. Vastaavaa menetelmää on käytetty Saimaan jäänmurtopalveluiden kilpailuttamisessa menestyksellisesti, ja alueella on ollut 3–4 eri palveluntuottajaa.

Merenkulkulaitos julkaisi 24.2.2009 kansallisen hankintailmoituksen koskien jäänmurtoa. Hankintamenettelynä on neuvottelumenettely.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Merenkulkulaitos kritisoi sitä, ettei merenkulun erityispiirteitä eikä sidosryhmien kannanottoja ole haluttu ottaa huomioon, kun jäänmurtopalvelujen hankintaan on tarjottu mallia muilla infra-aloilla toimivista alueellisista kokonaispalvelu-urakoista. Palautteen mukaan uudessa Merenkulkulaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen välisessä sopimuksessa vuosiksi 2010–2012 on varattu seitsemän jäänmurtajaa ja valmiusmaksun osuus on siinä 23,4 miljoonaa euroa. Sen palveluntuottaja veloittaa joka tapauksessa.. Polttoaineen hinnaksi on arvioitu 650 toimintapäivän mukaan 5,4 miljoonaa euroa ja muiksi operointikustannuksiksi 5,6 miljoonaa euroa eli talven kokonaishinnaksi yhteensä 34,4 miljoonaa euroa vuonna 2010.

Merenkulkulaitoksen mielestä 5,6 miljoonan euron operointisummalle ei kannata rakentaa monimutkaisia palvelusopimuksia, koska jäänmurtajia lähetetään liikenteeseen vain talven tarpeen mukaan. Oleellisin kustannus on valmiusmaksu. Merenkulkulaitoksen mielestä esimerkiksi liikkuvat jäät, alusten turvallisuus, jääpeitteen nopeat vaihtelut, jäiden paksuus ja liikenne rajoitusten soveltaminen pitkällä rannikolla loisivat järjestelmän, jonka laskenta tai hallinta johtaisi pitkiin jälkineuvotteluihin palvelun tuottajan kanssa.

Merenkulkulaitos korostaa palautteessaan sitä, että Ruotsin Merenkulkulaitos on tehnyt samanlaisia aikarahtaus sopimuksia suuren yksityisen ruotsalaisen varustamon, Transatlanticin, kanssa Viking-luokan jäänmurtajien rahtauksesta Ruotsin rannikolle. Sopimuksen muotoon ovat molemmat osapuolet olleet erittäin tyytyväisiä. Mikäli liikenne- ja viestintäministeriön neuvottelut jäänmurron yhteistyön lisäämiseksi Ruotsin kanssa etenevät positiiviseen suuntaan, on välttämätöntä, että myös Suomella on aluskohtaiset rahtaushinnat omista jäänmurtajistaan.

Suomi ja Ruotsi aloittavat neuvottelut siitä, miten maiden jäänmurtopalveluiden järjestämistä voitaisiin tehostaa ja täydentää yhteistyöllä. Asiasta sovittiin Suomen ja Ruotsin hallitusten yhteisessä kokouksessa Hämeenlinnassa 14. toukokuuta 2009. Sopimuksessa määriteltäisiin muun muassa ne merialueet, joilla jäänmurron järjestämistä yhdessä toteutetaan, maiden Merenkulkulaitosten tehtävät ja yhteistyömuodot sekä palvelun tarjoajien eli Varustamoliikelaitoksen ja Ruotsin SFV Produktionin tehtävät ja vel-

voitteet. Lisäksi neuvotteluvaltuuskuntien olisi yhdessä arvioitava jäänmurtopalvelujen keskimääräinen tarve sekä minimi- ja maksimitarve sopimusalueella, palvelutasoa kuvaavat tunnusluvut ja se, miten niitä seurataan.

Neuvotteluissa olisi määritettävä jäänmurtopalveluiden hinnoittelun periaatteet. Lisäksi osapuolten olisi selvitettävä jäänmurron teknisiä yksityiskohtia, kuten jäänmurtopalvelujen ohjaus- ja koordinaatiojärjestelyt ja käytettävät tietojärjestelmät sekä avustusjärjestyksestä päättämisen periaatteet.

Jotta yhteistyöstä olisi hyötyä, olisi sopimuksen voimassaoloajan oltava noin 15–20 vuotta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on 28.4.2009 asettanut neuvotteluvaltuuskunnan Suomen ja Ruotsin välillä käytäviin, jäänmurron yhteistä järjestämistä koskeviin valtiosopimusneuvotteluihin. Valtuuskunnan tehtävänä on neuvotella Ruotsin kanssa jäänmurron yhteistä järjestämistä koskeva, hankintalain 7 §:ssä tarkoitettu sopimus, jonka perusteella voidaan poiketa hankintalain säännöksistä. Valtuuskunta voi pyytää Merenkululaitokselta ja Varustamoliikelaitokselta asiantuntija-apua ja selvityksiä talviliikennerajoituksiin ja jäänmurtotoiminnan järjestämiseen liittyvissä asioissa. Valtuuskunta raportoi työnsä edistymisestä liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osastolle.

### 3.6.2 Väylänpito ja kilpailun avaaminen

Merenkululaitos käyttää vuosittain väylänpitoon ja väyläinvestointeihin noin 45 miljoonaa euroa, joka jakaantuu Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon kustannukseksi ja palveluiden ostamiseen. Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksen seurantatyöryhmän<sup>117</sup> arvion mukaan vastaisuudessa väylien ylläpitötöiden volyymi todennäköisesti jonkin verran laskee. Kehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa väyläluokituksen kriittinen tarkastelu, turvalaitteiden ja navigointiteknologian kehitys sekä turvalaitteiden kaukovalvonnan kehittyminen.

Väylien ylläpito on ollut viime vuosiin saakka lähes kokonaan Merenkululaitoksen omaa työtä. Materiaali- ja laitehankintojen lisäksi lähinnä vain kertaluonteisia ylläpito- ja rakentamistöitä on hankittu ulkoa. Vuodesta 2002 alkaen on ollut käynnissä useita laajuudeltaan erilaisia perusväylänhoidon hankintakokeiluja.

---

<sup>117</sup> Merenkululaitoksen organisaatiouudistus. Seurantatyöryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 48/2006.

Väylien ylläpitoon liittyvät palvelut – väylänpidon ja merikartoituksen tuotanto<sup>118</sup> – eriytettiin vuoden 2005 alussa työjärjestyksen muutoksella sisäisen tuotannon yksikköön, jolta väylänpidon tilaajaviranomainen tilaa väylien ylläpitopalveluita. Laitoksen organisaatiossa siirryttiin tällöin soveltamaan ns. sisäistä tilaaja-tuottajamallia.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti Merenkululaitoksen tavoitteeksi selvittää eriyttämisvaihtoehdot vuoden 2006 aikana ja antaa suositus etenemismallista. Tavoitteena oli selkiyttää sisäisen tuotannon ja tilaajaviranomaisen välinen toimintamalli kehittämällä palvelu- ja niihin liittyviä hinnoittelurakenteita sekä hankinta- ja sopimuskäytäntöjä. Samanaikaisesti tilaajaviranomaisen tuli ministeriön mukaan ”harjoitella” yhdessä Merenkululaitoksen ulkopuolisten markkinatoimijoiden kanssa avointa kilpailutusta hankintapilotoitien avulla.

Merenkululaitos teetti vuonna 2006 haastattelututkimuksen väylänhoitotöiden kilpailun avaamisesta. Haasteltavina olivat ne yritykset, jotka olivat osallistuneet pilottihankkeiden tarjouskilpailuihin. Tavoitteena oli saada näkemyksiä väylänhoidon hankintamalleista ja vuosiksi 2007–2011 laaditusta kilpailunavaamisohjelmaluonnoksesta sekä toimijoiden halukkuudesta ja valmiuksista osallistua hankintamenettelyihin. Haastateltaville lähetettiin etukäteen kalvoesitys kilpailun avaamisesta ja suunnitelluista kohteista sekä ne kysymykset, jotka haastattelussa esitetään. Haastatellut yritykset olivat erittäin kiinnostuneita kilpailun avaamisesta ja halusivat osallistua väylänhoidon tarjouskilpailuihin. Ne uskoivat väylänhoidon olevan kannattavaa liiketoimintaa ja arvioivat pystyvänsä hoitamaan väyliä vähintään yhtä hyvin kuin nykyiset toimijat. Sopimusten vähimmäiskeston toivottiin olevan viisi vuotta ja sopimusten alaisten palvelukokonaisuuksien riittävän suurina, jotta ne työllistäisivät useamman henkilön. Materiaalihankinnat haluttiin jättää aluksi tilaajalle. Kilpailun kokonaan vapauduttua osa yrityksistä halusi hoitaa työn kokonaan.<sup>119</sup>

Sisäisen tuotannon tuottamien palveluiden kilpailuttaminen ei ole Merenkululaitoksen mukaan mahdollista niin kauan, kuin sisäinen tuotanto on osa Merenkululaitosta. Vuonna 2006 tehdyssä sisäisen tuotannon eriyttämiselvityksessä tarkasteltiin tuotannon eriyttämismahdollisuuksia

---

<sup>118</sup> Merikartoitus koostuu merenmittauksesta ja merikarttatuotannosta. Merenmittauksen merihenkilöstö jakaantui vuoden 2004 alussa siten, että mittaus toiminnasta vastaava alusten kansipäällystö ja mittausaineiston käsittelijät ovat edelleen Merenkululaitoksen henkilöstöä, mutta muu päällystö ja miehistö siirtyivät Varustamoliikelaitokseen ja miehityspalvelut ostetaan tältä osin Varustamoliikelaitokselta.

<sup>119</sup> Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksen seurantatyöryhmän loppuraportti. LVM:n julkaisuja 48/2006.

ja -vaihtoehtoja.<sup>120</sup> Merenkululaitos esitti sisäisen tuotannon eriyttämistä liikelaitoksena. Komission 11.12.2007 tekemän, luvussa 3.1.4 käsitellyn päätöksen takia liikelaitosmalli ei enää ole käyttökelpoinen.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 4.3.2008 pääjohtaja Jukka Hirvelän selvityshenkilöksi arvioimaan hallitusohjelman mukaisesti, millä tavalla Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto tulee eriyttää viranomais- ja tilaajatoiminnoista ja avata kilpailulle.

Selvitysmies piti parhaana vaihtoehtona siirtää sisäinen tuotanto kokonaisuutena yhdeksi valtionyhtiöksi. Samalla saadaan aikaan kilpailua, parannetaan tuottavuutta ja noudatetaan johdonmukaista rakenne- ja henkilöstöpolitiikkaa. Osina eriyttäminen muodostaisi suuren riskin palvelujen saatavuudelle ja laadulle, henkilöstöpolitiikalle ja tuottavuudelle. Yhtiö olisi selvitysmiehen mukaan valtiolle strateginen sijoitus, jolla samalla varmistetaan tärkein eli meriliikenteen matkojen ja kuljetusten toimivuus ja turvallisuus.

Kilpailu avattaisiin noudattaen kolmen vuoden siirtymäaikaa, jonka kuussa merenmittaus ja väylätuotanto olisi kokonaan avattu kilpailulle<sup>121</sup>.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta teki 17. kesäkuuta 2008 periaatepäätöksen, jonka mukaan Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto yhtiöitetään vuoden 2010 alusta. Yhtiön henkilöresurssit toiminnan alkaessa ovat noin 280 henkilöä ja siirtymäkauden jälkeen noin 180 henkilöä. Tuotantoyhtiön liikevaihdoksi arvioidaan noin 20 miljoonaa euroa.

Merenkululaitoksessa on laadittu palvelukohtainen kilpailun avaamisohjelma vuosiksi 2008–2016 väylänhoidosta merialueittain ja sisävesille sekä kanavien käytöstä ja kunnossapidosta. Ohjelma viimeistellään nyt, kun sisäisen tuotannon eriyttämismalli on selvinnyt. Ohjelmaa kehitetään sen markkinoilta ja omistajalta saaman palautteen pohjalta. Ohjelma päivitetään vuosittain strategiatyön yhteydessä.

Vuonna 2007 merialueella käynnistettiin kaikkiaan kuusi kilpailutettua väylänhoitourakkaa. Urakka-sopimukset allekirjoitettiin kevättalvella 2007, ja työt käynnistettiin heti sopimuksen solmimisen jälkeen. Oulujärven väylänhoito kilpailutettiin keväällä 2007. Samana syksynä kilpailutettiin Kokemäenjoen vesistön kanavien käyttö- ja kunnossapitopalvelut. Jo aiemmin oli kilpailutettu Tampereen eteläpuolisten väylien ja Lapin väylien väylänhoitotyöt.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen. Loppuraportti. Merenkululaitos 2006.

<sup>121</sup> Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen tilaajaviranomaisesta. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 32/2008.31.5.2008.

<sup>122</sup> Merenkululaitoksen tilinpäätös 2007.



Vuoden 2007 aikana kaikki raskaat väylänhoitotyöt (poijutyöt) oli kilpailutettu, mutta sen sijaan kevyempiä väylänhoitotyöitä ei vielä ole täysin avattu kilpailulle. Kilpailutusten perusteella ulkopuolisten urakoitsijoiden hoitamien väylänhoitotöiden euromääräinen osuus vuonna 2007 oli noin 13 %.

Merenkulkulaitoksen liikelaitostamisen seurantatyöryhmän suosituksen mukaan sisäisen tuotannon eriyttämisen jälkeen kaikki väylänhoitotyöt kilpailutettaisiin kokonaisvaltaisina hoitourakoina materiaalihankintoi-neen. Hoitourakat käsittäisivät tietyn maantieteellisen alueen, ja niiden kesto olisi kerrallaan neljästä kuuteen vuotta. Merenkulkulaitoksen tavoit-teena on avata koko väylänpito kilpailulle.

Sisäisen tuotannon yhtiöittämisen periaatepäätöksen jälkeen vuonna 2008 täsmennettiin ja tarkennettiin kilpailunavaamisohjelmaa, mutta lo-pullinen päätös kilpailun avaamisesta voidaan tehdä nyt, kun sisäisen tuo-tannon lopullinen yhtiöittämisspätös on tehty.

Vuoden 2008 aikana kilpailutettiin Lapin järvien ja Tampereen etelä-puolisen järviolueen väylänhoitopalvelut. Merialueella jatkettiin voimassa olleita ulkopuolisten kanssa tehtyjä väylänhoitosopimuksia optioiden tur-vin. Tähän oli merkittävimpänä syynä liikennehallintoa koskevan virasto-uudistuksen valmistelu, joka vaikuttanee myös vastaisten väylänhoitoso-pimusten laatimiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuo-siksi 2009–2012 on todettu, että väylistä vastaavien virastojen, ml. Me-renkulkulaitos, tavoitteena on edelleen kehittää väylänpidon hankintame-nettelyjä, jotta alan tuottavuus paranee ja saadaan aikaan todellista kilpai-lua. Tuottavuuteen ja tehokkuuteen vaikutetaan toimenpiteiden mitoituk-sella, kohdentamisella ja oikealla ajoituksella.

### 3.6.3 Yhteysalusliikenne ja kilpailun avaaminen

Merenkulkulaitos vastaa saariston yhteysalusliikenteestä tilaajaviran-omaisen roolissa. Turussa toimiva yhteysalusliikenneyksikkö ja Turun tiepiiri, joka vastaa maantielauttaliikenteestä, ovat tiivistäneet tilaajayh-teistyötä, ja tavoitteena on yhdistää toiminnot asteittainen. Vuoden 2007 alusta suuret lautta-alukset Aura ja Aurora siirrettiin Tiehallinnolle eli maantien osaksi ja samalla kuljetusmaksut poistuivat niiden loppukäyttä-jiltä. Siirron vuoksi yhteysalusliikenteen matkustajamäärä pieneni 312 143:sta vuonna 2006 noin kolmannekseen eli 121 034:ään vuonna 2007. Matkustajamäärän laskuun vaikutti myös Pienen Rengastien (Nau-vo–Seili–Hanka) siirto avustettavaksi liikenteeksi. Myös toinen turistireitti

eli Suuri Rengastie (Houtskari, Mossala–Iniö, Dalen) päätettiin siirtää avustettavaksi liikenteeksi vuoden 2008 aikana.

Merenkululaitoksen aikarahtaamilla aluksilla hoidettuja reittejä oli vuonna 2007 kaikkiaan 15, joista 8:lla toimi Varustamoliikelaitos ja 7:llä pienet, yksityiset varustamot. Vuoden 2007 alkuun mennessä kaikki reitit oli kilpailutettu. Lisäksi maksetaan avustuksia kuudelle yksityiselle varustamolle.

Tiehallinnon ja Merenkululaitoksen lauttaliikenteen kilpailuttamistyöryhmän tehtävänä oli selvittää ensiksikin kilpailutuksen ongelmia ja arvioida, miten ja millä aikataululla Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon lauttaliikenteet voitaisiin avata kilpailulle, sekä toiseksi, olisiko näiden virastojen lauttaliikenteen tilaajatoiminnot mahdollista yhdistää. Tiehallinto vastaa lauttayhteyksistä, jotka ovat osa yleistä tieverkkoa, mutta pitkät yhteysvälit ovat Merenkululaitoksen vastuulla. Toisin kuin lauttalaiturit yhteysalusliikenteen väylä- ja laituriverkosto (infrastruktuuri) palvelee myös muita toimintoja kuin yhteysalusliikennettä.

Työryhmän toimikausi oli 21.3.–30.11.2006. Työryhmän mietintö valmistui 30.4.2007.<sup>123</sup>

Yhteysalusliikenteessä kilpailuttamista ja varustamoiden osallistumista tarjouskilpailuihin rajoittaa työryhmän mukaan lähinnä yhteysalusliikenteeseen soveltuvan aluskaluston puute. Vähiten aluksia on tarjolla silloin, kun tarvitaan sellaista alusta, joka soveltuu liikennöimään ympärivuotisesti, ottaa matkustajia ja kansilastia ja on syväykseltään alle 2,4 metriä. Työryhmän mukaan Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaamat yhteysalus- ja maantielauttaliikennepalvelut tulisi hankkia markkinoilta yhtenäisellä, kokonaispalveluun perustuvalla hankintamallilla. Työryhmä esitti kolmea hankintamallia kilpailun edistämiseksi ja kaluston vähittäiseksi uusimiseksi palvelutason turvaavalla tavalla. Tavoitteena on, että markkinoilla olisi vähintään 3–5 toimijaa. Markkinoiden synnyttäminen edellyttää työryhmän arvion mukaan noin kymmenen vuoden siirtymäaikaa.

Työryhmä ehdotti, että Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaajatoimintoja yhtenäistetään asteittain. Varustamoliikelaitoksen (Finstaship) yhteysalusliikenneyksikkö ja Tieliikelaitoksen (nykyisin Destia Oy) maantielauttupalvelut on tarkoituksenmukaista organisoida synergiaetujen vuoksi joko omaksi uudeksi liikelaitokseksi tai osaksi Varustamoliikelaitosta. Organisoitavasta riippumatta tulisi palvelun tuottajalle määrätä julkisen palvelun velvoite.

---

<sup>123</sup> *Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen kilpailuttaminen. Työryhmän mietintö. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 24/2007.*

Merenkulkulaitokselta saatujen tietojen mukaan kilpailutusmallit on tarkoitettu yhtenäistää työryhmän suosituksen mukaisesti. Tarkoituksena on, että myös Merenkulkulaitos siirtyy aikarahtausmallista kokonaispalvelun tilaamiseen.

Merenkulkulaitoksen tavoitteena on saada uusittua keski-ikältään lähes 30 vuotta vanha kalusto. Tähän pyritään nykyistä pitemmillä sopimuksilla sekä siirtymällä kokonaispalvelumalliin. Tällöin liikenteen kehittämisvastuu siirtyy nykyistä enemmän tilaajalta palvelun tuottajalle.

Vuoden 2008 aikana oli tarkoitettu kilpailuttaa uusi, nopea alus kokonaispalvelumallilla. Simulointitutkimus osoitti, että nopeammilla aluksilla saavutettava hyöty on marginaalinen. Hyötyliikenteen tarpeet (työ- ja koulumatkaliikenne) ovat samanaikaisia saariston eri osissa. Lyhyillä etäisyyksillä ei nopeudesta saada paljoakaan hyötyä eikä siten kustannussäästöjä reittejä yhdistämällä.

Kilpailua ei saatu avattua vuoden 2008 aikana, koska Merenkulkulaitoksella eikä Tiehallinnolla ole TTS:ssa tai muussakaan asiakirjassa valtuutusta kilpailuttaa reittejä siten, että ne olisivat edellyttäneet palvelujen tarjoajalta uutta alusta.

Liikennepoliittisessa selonteossa esitettiin 15 miljoonan euron määräraha kahden uuden lautta-aluksen hankintaa varten. Merenkulkulaitos ja Tiehallinto ovat sopineet, että Tiehallinto hankkii kyseiset alukset ja kilpailuttaa miehityksen. Merenkulkulaitoksen näkemys on, ettei laitos voi enää toimia alusten omistajana. Alusten hankintaa ei ole voitu kilpailuttaa, koska tarvittavia varoja ei ole vuoden 2009 talousarviossa.

Liikenneministeri Anu Vehviläinen asetti 23.4.2008 työryhmän, jonka työn lähtökohdana oli hallitusohjelman mukaisesti se, että saaristoliikenteen lauttojen ja yhteysalusten palvelut turvataan vähintään nykytasoisina. Työryhmä kehitti toimeksiantonsa mukaisesti yhteysalusreiteille palvelutasoluokituksen ja laskennallisen menetelmän, jonka avulla reitit luokiteltiin palvelutasoluokkiin. Lisäksi työryhmä selvitti sekä Saaristomerellä että Suomenlahden saaristolaisten liikkumis- ja kuljetustarpeita, matkojen sekä kuljetusten maksuperusteita ja yhteysalusliikenteen hoidon rahoitusperiaatteita. Selvitysten perusteella työryhmä teki seuraavat ehdotukset:<sup>124</sup>

- Kehitetty palvelutasoluokitus otetaan käyttöön yhteysalusliikennereiteillä. Hankittaessa palveluja luokitusta voidaan käyttää määriteltäessä laatuvaatimuksia. Lauttaliikenteen palvelutasomäärittelyt säilytetään ennallaan.

---

<sup>124</sup> Saariston palvelutaso ja liikenteen kilpailuttaminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 4/2009.

- Yhteysalusliikenteen matkojen ja kuljetusten maksullisuudesta luovutaan. Saaristossa asuville annetaan etuoikeus päästä yhteysalukselle.
- Maantielauttojen, yhteysalusliikenteen ja Suomenlahden saariston liikennepalvelut hankitaan samankaltaisilla kilpailuttamismenettelyillä. Yhteysalusliikenteen määrärahat siirretään valtion talousarviossa perusväylänpidon momentille ja asetus saaristoliikenteen tukemisesta kumotaan.
- Toimivaltaiselle viranomaiselle annetaan valtion talousarviossa valtuus tehdä liikennepalveluista useampivuotisia, sitovia sopimuksia.

Tiehallinto ja Merenkululaitos kehittävät ja yhtenäistävät alan toimijoiden kanssa yhteistyössä yhteysalus- ja lauttaliikennepalvelujen hankintamenettelyjä, hankintaohjelmia ja hankintoja.

Tarkastuksen perusteella sekä kokonaispalvelumallia hankinnoissa, tilaajatoimintojen yhtenäistämistä että lautta- ja yhteysalusliikenteen organisoimista yhdeksi toimijaksi voidaan pitää suositeltavina, koska liiketoiminnot ovat samankaltaisia.

Yhteysalusliikenteessä hintaa korostava kilpailuttaminen on tuonut reiteille iäkästä, huonokuntoista kalustoa. Yrittäjillä ei ole edellytyksiä tarvittaviin korjaus- tai uusinvestointeihin, ja tämä heikentää turvallisuutta saariston yhteysliikenteessä. Palveluun kohdistuvat odotukset ovat liian suuret verrattuna budjettirahoituksen määrään.

Yhteysalusliikenteen liiketoiminnan uudelleen järjestämistä selvitetään erillisenä kokonaisuutena Varustamoliikelaitoksen yhtiöittämissä yhteydessä.

#### 3.6.4 Luonnehdinta Merenkululaitoksesta tilaajana

Tarkastuksen perusteella Merenkululaitokselle asetettu kilpailunavaamisvelvoite on tavoitteisiin nähden toteutunut varsin verkkaisesti. Työryhmiä ja selvityksiä on ollut tuloksiin nähden paljon. Toisaalta liikenne- ja viestintäministeriö olisi voinut asettaa tavoitteet tiukemmiksi ja konkreettisemmiksi, ja se olisi voinut toimia jämäkämpänä tulos- ja omistajaohjaajana.

Varustamoliikelaitoksen mielestä ei markkinoiden avaamisessa ja kehittämisessä ole sen ja tilaajaviranomaisen kesken ollut riittävästi yhteistyötä. Vertailun vuoksi mainittakoon, että Tiehallinnon liikelaitostamisen yhteydessä tehtiin Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen kesken yhteistyötä, jolloin mietittiin muun muassa markkinoiden avautumisen edellytyksiä.

*Jäänmurrossa* Merenkululaitos ei ole kyennyt löytämään sellaisia kilpailuttamistapoja, jotka olisivat edesauttaneet markkinoiden syntymistä.

Yhtenä syynä tähän saattaa Varustamoliikelaitoksen arvion mukaan olla se, että Merenkululaitoksen tilaajatoiminta ei ole ollut riittävän avointa eikä pitkäjänteistä. Kun markkinoilla toimijalta edellytettäisiin satojen miljoonien eurojen investointeja, tarvitaan pitkiä, 15–20 vuoden sopimuksia ja tarjouspyynnöt tulee myös julkistaa riittävän aikaisessa vaiheessa. Tarjouskilpailuissa olisi liikelaitoksen mukaan todennäköisesti useampia tarjoajia, mikäli tarjoukset pyydetäisiin merialueittain. Uusien tarjouskilpailuihin osallistujien myötä voitaisiin todennäköisesti päästä myös kevyempiin miehityssopimuksiin.

Varustamoliikelaitoksen mukaan jäänmurtopalvelujen hankinnassa olisi pyrittävä tilaaja-tuottajamallin mukaisesti palvelusopimuksiin eikä yksityiskohtaiseen operointiin. Tämä tapahtuisi tilaamalla tiettyä palvelua ja laatua ja valvomalla sitä seurantajärjestelmin. Palveluiden toteutustapa jäisi tuottajaorganisaation toteutettavaksi eikä tilaaja määrittäisi liikelaitoksen operatiivisen liiketoiminnan yksityiskohtaista sisältöä.

Merenkululaitos on puolestaan katsonut, että jäänmurron kustannusten läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden kannalta on myös tärkeää, että jäänmurtajien aikarahtaussojimuksissa eritellään valmiuden, operoinnin ja polttoaineiden velotusperusteet.<sup>125</sup> Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Merenkululaitos vetoaa sille hallituksen esityksessä (HE 38/2003) asetettuun tavoitteeseen varmistaa yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeita vastaava palvelutaso mahdollisimman alhaisilla ja läpinäkyvillä maksuilla. Edelleen laitos vetoaa velvollisuuteensa tilaajana valvoa, ettei liikelaitos hinnoittele palvelujaan liian korkeisiin tuottolaskelmiin ja näin aiheuta paineita väylämaksujen korotuksiin. Laitos pitää siten valitettavana sitä, että tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu kustannuslaskenta. Pitkät hintaneuvottelut ovat johtuneet Merenkululaitoksen mukaan hinnan määrittelyn vaikeudesta. Laitoksen mukaan monopoli-asemassa oleva palveluntuottaja ilmoittaa kilpailutuksen jälkeisessä neuvottelumenettelyssä kiinteät hintansa ilman neuvotteluvaraa. Tuottavuuden kasvu ei hinnoissa näy, vaan hinnat ovat nousseet. Perinteisten murtajien valmiusmaksut ovat nousseet 36,6 % ja operointi 27 % vuosien 2004–2008 aikana. Samanaikaisesti Varustamoliikelaitoksen henkilöstö on vähentynyt 26 %. Merenkululaitoksen mielestä tilaajan ja tuottajan toimintaa tulisi arvioida kokonaisuutena. Merenkululaitos huomauttaa, että sen ja palvelun tuottajan välillä on kansainvälisen käytännön mukainen rahoitussopimus, jossa on tarkoin määriteltä tilaajan ja tuottajan oikeudet ja velvollisuudet. Palveluntuottaja vastaa yksiselitteisesti operoinnista. Tilaa-

---

<sup>125</sup> *Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus s. 12. Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008. 8.4.2008.*

jan vastuulla on sujuva talviliikenne, ja siksi tilaajan on tiedettävä, montako jäänmurtajaa on varattu turvaamaan Suomen talvimerenkulku normaalin talvena.

Merenkululaitoksen näkökulmasta erityisesti loppuasiakkaan palvelutason ja vaikuttavuuden mittaaminen ovat keskeisiä kysymyksiä ja mittareita tulee vastaisuudessakin kehittää. Laitos on muutaman viime vuoden aikana panostanut asiakkaan hallintaan, ja siinä yhtenä keskeisenä kysymyksenä on ollut vastuiden selkeyttäminen suhteessa loppuasiakkaisiin. Merenkululaitos katsoo, että palvelun tilaajana sen tulee selkeästi kantaa vastuu loppuasiakkaalle tarjotusta palvelusta. Mikäli se toimisi ainoastaan viranomaisen roolissa suhteessa palvelun tuottamiseen, kantaisi se vain valvovan viranomaisen vastuun.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti työryhmän laatimaan jäänmurtopalvelujen hankintastrategiaa. Työryhmän tuli myös arvioida, millaista hankintaosaamista kilpailun avaaminen, markkinoiden toimivuuden varmistaminen, sopimusten hallinta ym. edellyttävät Merenkululaitokselta. Työn tuli olla valmis syyskuun loppuun mennessä vuonna 2008. Selvitysten perusteella työryhmä ehdotti, että jäänmurtopalvelut avataan kilpailuun kolmessa vaiheessa alueellisena kilpailuna. Kaikissa kilpailutuksissa käytettäisiin neuvottelumenettelyä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Merenkululaitos katsoo, että kilpailuttamisesta on tullut itsetarkoitus talvimerenkulun järjestämisessä. Palautteessa korostetaan sitä, että Suomen talvimerenkulku on riippuvainen jäänmurrosta. Jäänmurtoa ei saada hankittua avoimilta markkinoilta, vaan käytännössä se on valtion tuotettava tai ainakin valtion on tuottaminen turvattava.

Palautteen mukaan jäänmurrosta on tehty monta tutkimusta, annettu monia lausuntoja ja mielipiteitä, mutta tarkka analysointi puuttuu. Perustelut ovat jääneet vähäisiksi, jopa ristiriitaisiksi.

Merenkululaitoksen mukaan tuntemus Merenkulun toimintaympäristöstä on vähäinen eikä sidosryhmien lausuntoja ei ole huomioitu. Valtion tulisikin laitoksen mukaan selvittää, mikä onärkevin tapa organisoida jäänmurto, jotta talvinen infrastruktuuri pystytään hoitamaan taloudellisesti edullisimmin ja sen jälkeen selvittää, miten se sopeutuu lainsäädäntöön.

Palautteessa todetaan se tosiasia, että jäänmurron kustannukset vaikuttavat väylämaksun suuruuteen. Mitä kustannustehokkaampaa jäänmurto on, sitä kilpailukykyisempi on Suomen teollisuus ja kauppa.

*Väylänhoitotöiden* kilpailun avaamista on osaltaan hidastanut se, että sisäisen tuotannon eriyttäminen on viivästynyt. Ministeriön olisi pitänyt pyrkiä saamaan eriyttämispäätös nopeammin aikaan. Vuosikautia jatkunut

epävarmuus on ollut henkilöstölle raskas, ja avainhenkilöitä on menetetty muille toimijoille. Kilpailun avautuminen on hidastunut tarpeettomasti.

Merenkulkulaitoksen kannalta eräänä haasteena vuonna 2004 toteutetussa organisaatiomuutoksessa on tilaajaosaamisen kehittäminen. Tilaaja-tuottajamallia luotaessa ja vietäessä sitä käytännön toimintaan on varmistettava, että tilaajalla on riittävää osaamista kehittää hankintoja ja niissä noudatettavia toimintatapoja ja menettelyjä. Viranomaisorganisaation uutena roolina muutoksessa on toimia osaavana tilaajana aikaisemman tuotannollisten operaatioiden tekemisen tai niiden ohjauksen asemesta.

### 3.7 Kokoavia havaintoja

#### *Liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus*

Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten toimintaa ohjataan liikelaitoksista annettulla yleislaiilla ja laitoskohtaisilla laeilla. Eduskunta sekä liikenne- ja viestintäministeriö asettavat liikelaitosten keskeiset palvelu- ja muut tavoitteet. Tarkastushavaintojen mukaan sekä Luotsausliikelaitokselle että Varustamoliikelaitokselle asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet ovat olleet laitoskohtaisessa laissa liikelaitokselle asetettujen tehtävien kuvauksia. Käytännössä keskeiset valtion talousarvioon ja talousarvioesitykseen päätyneet tavoitteet perustuvat liikelaitosten omiin ehdotuksiin. Varustamoliikelaitoksen palvelutaso, siihen liittyvät käytännöt ja niiden valvonta määräytyvät solmittujen sopimusten mukaisesti. Tavoitteina olevat jäänmurron odotusajat siirtyvät Merenkulkulaitoksen kanssa tehdyssä jäänmurtosopimuksessa Varustamoliikelaitokselle, joten sille ei aseteta näitä tavoitteita suoraan.

Liikenne- ja viestintäministeriön Varustamoliikelaitokselle asettamat tarkennetut tai lisätavoitteet ovat koskeneet muun muassa liiketoimintarakenteen kehittämistä, riskienhallinnan järjestämistä ja kustannustason sopeuttamista. Tulostavoitetta on tarkennettu ylös- tai alaspäin ja tuloutustavoitetta on yhtenä vuonna korotettu.

Luotsausliikelaitokselle ministeriö on asettanut luotsauksen odotusaikavoitteen vuosittain. Tulostavoitetta on tarkennettu ylös- tai alaspäin ja tuloutustavoitetta on yhtenä vuonna korotettu. Vuodeksi 2008 oli ministeriö asettanut lisätavoitteeksi liikelaitoksen osallistumisen ja tarvittavien resurssien osoittamisen liikenne- ja viestintäministeriön johdolla tehtävään työhön, jossa kartoitetaan ja analysoidaan EU:n sisämarkkinoille sopivia ratkaisuja järjestää nykyisin liikelaitosmuodossa tuotettavat palvelut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö viittaa siihen, että liikelaitosmallia on useasti käytetty välivaiheena ennen yhtiöittämistä. Tällöin liikelaitoksen toimiala- ja tehtäväsäännökset sekä toimiminen markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa ovat muodostaneet liikelaitoksen toiminnalle viitekehyksen, jossa ei aina ole ollut löydettävissä todellisia palvelu- ja toimintatavoitteita. Palautteen mukaan palvelujen saatavuutta (odotusaika) ja turvallisuutta koskevat tavoitteet olisivat sopineet eduskunnan toimivaltaan kuuluvaan yhteiskunnalliseen ohjaukseen.

Yleiset määräykset valtion liikelaitoksille kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta eivät ole olleet kovin selvät. Liikenne- ja viestintäministeriön asiasta antamat ohjeet ovat puolestaan olleet niukat.

Ministeriöt teettivät vuonna 2006 kaikkia liikelaitoksia koskeneen selvityksen siitä, mikä on liikelaitoksen johdon käsitys liikelaitoslain toimivuudesta. Ongelmaksi nähtiin se, että liikelaitoksena toimittaessa joudutaan raportoimaan kuin virasto, vaikka ollaan osittain kilpailutilanteessa. Joudutaan julkistamaan asioita, joista ei ole toiminnan kannalta mitään hyötyä. Viranomainen tai valtiolta ei niitä tietoja tarvitse. Ongelmaksi nähtiin myös se, että laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) ja laki julkisista hankinnoista koskevat liikelaitoksia.

#### *Liikenne- ja viestintäministeriö tulos- ja omistajaohjaajana*

Tarkastuksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriön Luotsausliikelaitokseen ja Varustamoliikelaitokseen kohdistama ohjaus on vuonna 2007 lähentynyt niitä vaatimuksia, joita ohjaukselle on asetettu. Erityisesti Varustamoliikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteiden ja tulos- ja tuloutustavoitteiden asettamisessa ohjaava ministeriö on huomioinut olosuhteiden muutokset ja asettanut niiden mukaan lisätavoitteita talousarviossa esitettyjen tavoitteiden lisäksi sekä pienentänyt tai suurentanut tulos- ja tuloutustavoitetta. Yhteistyö ohjaavan ministeriön ja liikelaitosten välillä on alkuvaiheen vaikeuksien jälkeen sujuvoitunut, mikä johtuu osin vakiintuneesta käytännöstä, jonka mukaan liikelaitos asioi ministeriön kanssa vain omistajaohjausyksikön kautta. Alkuvuosien vaihtelevista käytännöistä on ohjaava ministeriö päässyt vakiintuneempaan tapaan ohjata. Alkuvuosina omistajaohjaus ja regulaatio eivät myöskään olleet selvästi toisistaan erillään, mutta nyt ne ovat eri osastojen hoidossa ja vastuulla.

Tulosohjausneuvottelut on käyty kansliapäällikön johdolla eri kokoonpanoilla: toimitusjohtaja hallituksen puheenjohtajan kanssa tai hallituksen puheenjohtaja yksin. Käytännöt ovat jonkin verran muuttuneet myös ministeriön kansliapäällikön vaihtuessa. Tulosohjauskeskustelujen asialistal-



la ovat olleet muun muassa edellisen vuoden tavoitteiden toteutuminen, tilinpäätöskommentit sekä voitontuloutus ja ministeriön asettamien kuluvan vuoden tavoitteiden toteutumisenäkymät. Lisäksi on käsitelty liikelaitoksen strategiaa, seuraavan vuoden talousarvioehdotusta, alustavia tavoitteita ja liikelaitoksen ohjauksen kehittämistä. Myös muita liikelaitoskohtaisia asioita on käsitelty, kuten Saimaan luotsausta ja luotsaustaksaa.

Tarkastuksen perusteella tulosohjausprosessien käytäntöjen dokumentointi ei ole ollut riittävää. Luettelo kussakin vaiheessa vaadittavista asiakirjoista ja selkeät ohjeet asiakirjojen laadintaa varten puuttuvat. Palautetta toiminta- ja taloussuunnitelmasta, strategiasta ja tavoite-esityksistä ei ole annettu riittävästi. Tarkastuksen perusteella ohjattavat kokevat toisinaan ministeriölle lähettämänsä asiakirjan ikään kuin kadonneen, koska minkäänlaista palautetta ei ole tullut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että koko liikelaitosjärjestelmän ollessa viime vuosina komission kannanottojen vuoksi arvioitavana liikelaitoksia ohjaavat ministeriöt ovat keskittyneet enemmän liikelaitosten tulevaisuuden pohtimiseen kuin liikelaitosten ohjauksen kehittämiseen.

Merenkululaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen vuosien 2004–2006 hintaneuvottelujen ja sopimustulkintojen erimielisyyksistä johtuvista useiden miljoonien eurojen riidanalaisista saatavista saatiin sopimus aikaan vasta kesällä 2007 liikenne- ja viestintäministeriön esityksestä. Erimielisyydet koskivat merenmittausalusten maksamattomia laskuja, yhteysalussopimuksen hinnankorotusvaatimuksia, monitoimimurtajien telakointikustannuksia ja merihenkilöstön palkkojen vastikevelkaa.

### *Liikelaitosten hallitusten toiminta*

Molempien liikelaitosten hallitukset ovat kehittäneet jatkuvasti toimintaansa. Hallituksilla on ollut aktiivinen ja aloitteellinen rooli liikelaitosten ohjauksessa ja valvonnassa.

Molemmissa liikelaitoksissa toimii johtoryhmä, jonka tehtävänä on tukea toimitusjohtajan päätöksentekoa. Se käsittelee hallitukselle menevät sekä liiketoiminnan kannalta merkittävät asiat. Johtoryhmän puheenjohtajana on toimitusjohtaja ja muina jäseninä ovat toimialojen sekä tukitoimintojen johtajat.

Hallitustyöskentely on molemmissa liikelaitoksissa ollut haasteellista. Luotsausliikelaitoksessa toimialan sääntelytilanne on ollut epäselvä, ja kilpailun avaamista luotsaustoiminnassa pohtii työryhmä.

Tarkastushavaintojen (hallitusten puheenjohtajien haastattelut, hallitusten ja johtoryhmien pöytäkirjojen läpikäynti) perusteella näyttää siltä, että

molempien tarkastettavien liikelaitosten hallitukset ovat melko hyvin vastanneet liikelaitosuudistuksessa hallitukselle asetettuun rooliin. Ne ovat entistä keskeisempänä elimenä liikelaitoksen toiminnan ohjaajana ja valvojana hoitaneet ohjaus- ja valvontatehtävänsä melko hyvin.

Olennaista on, että hallitus saa sellaiset raportit, joista se pystyy havaitsemaan uhkaavat muutokset liikelaitoksen taloudessa heti niiden ilmaantua (hälytysjärjestelmä) sekä selkeästi ja riittävän ajantasaisesti havaitsemaan, miten liiketoimintayksiköissä ja niiden osissa toteutuneet tehostamistoimet ovat vaikuttaneet talouslukuihin.

### *Liikelaitoksille asetettujen velvoitteiden huomioonottaminen tavoiteasettelussa*

Luotsausliikelaitokselle on asetettu valtion liikelaitoksista annetun lain 7 §:n mukainen, liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän velvoite. Asetuksen mukaan Saimaalla on käytössä alennettuun yksikköhintaan perustuva maksutaso. Se on ollut noin 26 % meritaksasta. Laitoskohtaisen lain 4 §:n mukaan alemmasta maksutasosta johtuvat tulonmenetykset korvataan liikelaitokselle valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen varatusta määrärahasta. Vuoden 2009 talousarviossa sen suuruus oli 4,2 miljoonaa euroa (Luotsauksen hintatuki, momentti 31.30.51.).

Varustamoliikelaitokselle on asetettu velvoite tarjoutua öljyntorjuntatehtäviin ja jäänmurtopalvelujen tuottamiseen koko maassa. Liikelaitoksen tulee varautua hoitamaan tehtäviä myös poikkeusoloissa sen mukaan, kuin liikenne- ja viestintäministeriö erikseen määrää.

Varustamoliikelaitoksella ja Suomen ympäristökeskuksella on toistaiseksi voimassa oleva sopimus öljyntorjuntavalmiuden korvaamisesta Varustamoliikelaitokselle. Öljyntorjuntavalmiuden ylläpito on ollut kannattamatonta. Vuonna 2007 valtaosa tappiosta korvattiin Öljynsuojarahastosta ja lopulliseksi tappioksi jäi 0,3 miljoonaa euroa. Sopimuksen hinnoittelua on korjattu siten, että öljyntorjunnan kustannukset pitäisi tulla kateuiksi. Vuosittain hinnoittelua tullaan tarkistamaan.

Varustamoliikelaitoksen tulisi pyrkiä myös öljyntorjuntapalvelujen liiketaloudelliseen hinnoitteluun. Toinen vaihtoehto on järjestää erillisrahoitus valtion talousarviossa tälle tehtävälle, mikäli sen liiketaloudelliselle suorittamiselle ei ole edellytyksiä. Käytännössä tämä edellyttäisi hallinnonalojen välistä yhteistyötä sekä liikelaitoskohtaisen lain tarkistamista. Tämänkin vuoksi Varustamoliikelaitoksen tulisi laatia liiketoimintaa aluetta yksityiskohtaisemmat laskelmat öljyntorjuntatehtävän aiheuttamista kustannuksista, jotta voidaan varmistua liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesta hinnoittelusta tai kannattamattoman tehtävän vaatiman erillisrahoituksen oikeasta määrästä.

Liikelaitokselle asetetun öljyntorjuntavelvoitteen yhteiskunnallinen merkitys on suuri ja toistaiseksi liikelaitosten väylälusten käyttö öljyntorjuntavalmiudessa on välttämätöntä. Kun vuonna 2000 Suomenlahden kautta kulki 40 miljoonaa tonnia öljyä, määrä on nyt 150 miljoonaa tonnia. Ennuste vuodeksi 2015 on jopa 250 miljoonaa tonnia. Vaikka Suomen öljyntorjuntavalmius on Itämeren maiden kärkipäätä, ongelmina ovat avomerikaluston puuttuminen ja laivojen ikääntyminen. Suomenlahden öljyntorjuntavalmius vahvistuu vuonna 2010, jolloin Merivoimien hallintaan hankittavan monitoimialuksen on määrä valmistua.

### *Arviointi Merenkululaitoksen liikelaitostamisesta ja kilpailun avaamisesta*

Jäänmurron kilpailutilanteesta todetaan hallituksen esityksessä seuraavaa: “Talvimerenkulun avustamisen osalta kilpailu voi avautua uuden jäänmurtajan hankintatilanteessa, kun liikelaitos tai yksityinen varustamo voi rakennuttaa murtajan ja tarjota sen kapasiteettia Merenkululaitoksen käyttöön.” Hallituksen esityksen mukaan Merenkululaitos olisi tilaajaviranomainen talvimerenkulun avustamisessa, raskaiden väylälusten väylänpito- ja saariston yhteysalusliikenteessä. Tämän takia sen tehtäviin ei enää kuuluisi huolehtia näiden palvelujen operatiivisesta tuotantotoiminnasta. Tarvittavat tuotteet ja palvelut hankittaisiin paitsi alalla toimivilta liikelaitoksilta myös alan yrityksiltä. Kaikki laitoksen ulkopuolelta hankittavat tuotteiden ja palvelujen ostot kilpailutettaisiin hankintasäädösten mukaisesti lyhyen siirtymäajan jälkeen. Edelleen hallituksen esityksen mukaan Merenkululaitos edistäisi merenkulun ja muun vesiliikenteen markkinoiden avautumista ja loisi edellytyksiä toimivien ja terveiden markkinoiden syntymiselle. Samoin Merenkululaitokseen jäävä väylänpidon ja merikartoituksen tuotantotoiminta avattaisiin asteittain kilpailulle ottaen huomioon oman toiminnan volyyymi ja kilpailukyky sekä markkinoiden ja omien tilaamiskäytäntöjen kehittyminen.

Nykyrakenteinen Merenkululaitos on muodostunut kahdessa vaiheessa. Varustamo- ja luotsaustoiminnot liikelaitostettiin 1.1.2004. Merenkululaitos osti aluksi palvelut Varustamoliikelaitokselta neuvottelusopimuksilla. Merenkululaitoksesta annetussa laissa on säädetty, että Merenkululaitos saattaa liikelaitostetut palvelut avoimeen kilpailutukseen asteittain ja että ne tulee olla avattu kilpailulle kokonaisuudessaan vuoden 2007 alusta. Liikelaitostamisen yhteydessä Merenkululaitokseen jääneet väylänpidon ja merikartoituksen tuotannolliset toiminnot eriytettiin Merenkululaitoksen sisäiseksi tuotannoksi 1.1.2005. Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon tehtävänä on väyliä ja kanavien ylläpito ja rakentami-

nen, suunnittelu- ja asiantuntijapalvelut, merenmittaus sekä merikarttatuo-  
tanto.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta on päättänyt sisäisen tuotannon  
yhtiöittämisestä 1.1.2010. Yhtiöittäminen nopeuttanee kilpailun avaamista  
Varustamoliikelaitoksenkin toimialana olevissa väylänhoitotöissä.

Aikaisemmin Merenkululaitoksessa hoidettu toiminta on tuottajaliike-  
laitoksissa tehostunut, mutta kilpailu ei ole avautunut riittävän nopeasti.  
Varustamoliikelaitoksen toimialoilla syynä ovat Merenkululaitoksen kil-  
pailuttamismallit ja vapaan jäänmurtokaluston puute ja ympärivuotiseen  
liikennöintiin sopivan yhteysaluskaluston puute. Väylänhoidossa Meren-  
kululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämiskäytännön viipyminen on hi-  
dastanut osaltaan kilpailun avautumista. Luotsausliiketoiminnassa eräänä syy-  
nä on se, että englantia ei ole hyväksytty linjaluotsauksen kieleksi.

### *Ohjauksen ongelmakohtia*

Tarkastuksessa tuli useissa keskusteluissa esiin liikelaitosten ulkoista tu-  
los- ja omistajaohjausta vaikeuttavina tekijöinä kaksi keskeistä asiakoko-  
naisuutta:

1. Tavoitteiden ja tehtävien moninaisuus ja ristiriitaisuus: Liikelaitosten  
on toiminnassaan samanaikaisesti huolehdittava siitä, että liiketoiminta on  
kannattavaa, ja myös siitä, että yhteiskunnalliset tavoitteet saavutetaan.  
Lisäksi saman laitoksen vastuulla saattaa olla myös julkisten hallintoteh-  
tävien hoito. Näiden erilaisten ja osin ristiriitaistenkin tavoitteiden yhteen-  
sovittaminen ja saavuttaminen on liikelaitokselle ja sen ulkoiselle ohjauk-  
selle vaikea tehtävä. Liikelaitos saattaa toiminnassaan olla ainakin osittain  
monopoliasemassa, mikä on erikseen otettava huomioon ohjauksessa.

Varustamoliikelaitoksen kannattavuuden ja kohtuuhintaiset jäänmurto-  
palvelut on vuoteen 2007 saakka taannut kansainvälinen offshore-  
liiketoiminta, joka on täysin markkinaehtoista. Maailmantalouden heiken-  
tyessä ja öljyn hinnan laskiessa ovat tämän liiketoiminnan riskit realisoit-  
uneet ja monitoimimurtajien työtilanne on huono. Jäänmurrosta ei Me-  
renkululaitos ole saanut muita tarjouksia, joten liikelaitos on toiminut  
monopolina tällä toimialalla. Merenkululaitos on hankkinut jäänmurto-  
palvelut liikelaitokselta neuvottelumenettelyllä. Sopimusneuvottelut ovat  
olleet vaikeita.

Varustamoliikelaitosta perustettaessa sen saama, öljynkeräyslaitteilla  
varustettu raskas väyläaluskalusto ei ole menestynyt väylänhoitourakka-  
kilpailuissa eikä se sovi hyvin muuhunkaan liiketoimintaan.

Luotsausliiketoiminnan toiminta on tähän asti ollut kannattavaa. Luot-  
sausliiketoiminnalla on kuitenkin monopoliasema. Muillakin toimijoilla on

ollut halukkuutta päästä alalle. Maailmantalouden heikkeneminen on joutanut myös siihen, että satamien liikennemäärät ovat vähentyneet, minkä vuoksi on jouduttu yt-neuvotteluihin Luotsausliikelaitoksessa, jossa henkilöstökustannukset ovat olleet yli 70 % kustannuksista.

Luotsausliikelaitokselle on määritelty kaikilla luotsattavilla väylillä sama palvelutasovervoite. Satamien liikennemäärien merkittävät erot samalla palvelutasovervoitteella aiheuttavat eroja luotsausalueiden toiminnan tehokkuuteen ja kustannusvastaavuuteen. Muutamaa aluetta lukuun ottamatta liikelaitoksen kapasiteettia, resursointia ja kustannuksia ohjaa palvelutasovervoite eikä palvelujen kysyntä.

Luotsausliikelaitos on pyrkinyt joustavampaan hinnoitteluun. Osana omistajastrategiaa onkin suunniteltu luotsaustaksarakenteen uudistusta ja päätösvaltaa hinnoittelusta siirrettäväksi liikelaitoksen hallitukselle, kun taksoista nykyisin päätetään valtioneuvoston asetuksella. Varustamot ovat toivoneet uudistusta ja taksojen alennusta jo pitkään.

2. Ohjauksen moniportaisuus ja monimuotoisuus: Liikelaitosten ulkoinen ohjaus on moniportainen. Moniportainen järjestelmä voi edesauttaa muun muassa sitä, että tavoitteiden asettelussa otetaan huomioon erilaisia näkökohtia, sekä sitä, että toiminnan seuranta on laajempaa ja tarkempaa, mutta se saattaa aiheuttaa myös ongelmia. Tällaisia ongelmakohtia voivat olla muun muassa eri toimielinten rooli ja tehtävät ohjauksessa, so. mitä lisäarvoa kukin ohjaustaso (toimielin) tuo ohjaukseen lain säätelemän muodollisen päätösvalan lisäksi. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että osakeyhtiö on oikeampi toimintamuoto silloin, kun tarvetta moniportaiselle ohjaukselle ei ole.

Tarkastetut liikelaitokset pitivät moniportaista ohjausta liikelaitosmalliin kuuluvana mutta myös byrokraattisena ja kahlitsevana. Ne kokevat myös valtion talousarvion kautta tapahtuvan eduskunnan ohjauksen toimintaansa hankaloittavana. Liikenne- ja viestintäministeriöltä ne odottavat johdonmukaisuutta, selkeitä linjauksia ja aitoa tukea monien eri tavoitteiden yhteensovittamiseksi.

Tarkastuksessa tuli esille myös ohjaavan ministeriön ristiriitaiseksi koettu rooli sekä Varustamoliikelaitoksen että Merenkululaitoksen ohjaajana. Merenkululaitoksessa ministeriön Varustamoliikelaitokselle asettamat tuottovaatimukset koettiin ristiriitaisiksi Merenkululaitokseen samanlaisesti kohdistuvien säästövaatimusten kanssa. Tavoitteiden yhteensovittaminen koettiin vaikeaksi.

Molemmat liikelaitokset pitivät osakeyhtiömuotoa liikelaitosta parempana ja joustavampana toimintamallina.

Merenkululaitoksessa omistajaohjaus koettiin poukkoilevaksi ja toivottiin selkeämpää linjaa siihen, minkä tyyppiset kysymykset ovat niitä, joi-

hin ministeriö ottaa kantaa ja mitkä taas eivät ole. Laitoksen mukaan tilannetta selkiyttäisi tilaajaviranomaisen ja liikelaitoksen ohjauksen selkeä eriyttäminen. Tulosohjaus vaatii laitoksen mukaan muun muassa mittareiden kehittämistä, ja Merenkululaitos näkikin erityisesti loppuasiakkaan palvelutason ja vaikuttavuuden mittaamisen keskeisenä kysymyksenä.

Merenkululaitos piti Varustamoliikelaitosta suojeltuna monopolina, joka pystyy sanelemaan hinnat neuvotteluissa ja siirtämään epäonnistuneet palkkaratkaisunsa hintoihin. Merenkululaitos vetoaa velvollisuuteensa tuottaa palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti, ja se haluaa aluskohtaiset kustannuslaskelmat. Varustamoliikelaitoksen mukaan Merenkululaitos pyrkii pidättäytymään vanhassa roolissaan ja haluaa operoida jäänmurta-jia. Merenkululaitos ostaa aluskapasiteettia, kun Varustamoliikelaitos on halunnut palvelusopimuksia, joiden puitteissa se voi itse allokoida resurs-sien käytön.

Sekä Merenkululaitos että Varustamoliikelaitos pitivät toisiaan saneli-joina neuvottelutilanteissa. Varustamoliikelaitoksen mukaan (kuten usei-den muidenkin haastateltujen) Merenkululaitos ei ole onnistunut kilpai-lun avaamisessa erityisesti jäänmurrossa muun muassa, koska se on kil-pailuttanut jäänmurron kokonaisuutena eikä alueittain. Kilpailuttamista ei ole myöskään aloitettu riittävän ajoissa, eikä sitä ole tehty riittävän pitkäl-le ajanjaksolle, jota suuriin investointeihin ryhtyminen edellyttäisi.

Haastatteluissa eri sidosryhmissä ministeriöltä odotettiin jämäkämpää ohjausta, kuten tarkempia ajallisia ja laadullisia tavoitteita Merenkululai-tokselle etenkin jäänmurron ja väylänhoidon kilpailun avaamisessa. Tar-kastuksen aikana ministeriö onkin ryhtynyt päämäärätietoisesti viemään jäänmurron kilpailun avaamista eteenpäin useissa työryhmissä.

Varustamoliikelaitoksen henkilöstökustannukset ovat suuremmat kuin kauppa-aluksilla tai esimerkiksi ruotsalaisilla jäänmurtaajilla. Syy on osin Merenkululaitoksen aikana noudatetussa henkilöstöpolitiikassa. Kustan-nuksiin vaikuttavat laivojen miehityssopimukset, jotka pohjautuvat Me-renkululaitoksen antamiin miehitystodistuksiin. Miehitystodistuksissa määrätään alusten minimihenkilöstö. Varustamoliikelaitos on sidottu mie-hitystodistuksiin alusten miehityssopimuksista neuvoteltaessa ammattijär-jestöjen kanssa.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Valtiolla on vielä viisi liikelaitosta. Yhteismarkkinoilla toimiminen edellyttää myös valtion toimijoilta liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista ja kilpailuneutraalien toimintatapojen omaksumista. Suomelle 11.12.2007 osoittamassaan päätöksessä komissio piti silloisen Tieliikelaitoksen nauttimaan konkurssisuoja ja kilpailijoista poikkeavaa verokohtelua kiellettyinä valtiontukina. Komissio oli tehnyt aiemmin vastaavanlaisia, muita jäsenvaltioita koskeneita päätöksiä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 6.3.2009 valtiovarainministeriön liikelaitoshankkeen väliraportissaan ehdottamaa etenemistapaa valtion liikelaitosten uudelleen organisoinniksi ja ohjaukseksi. Valtion liikelaitos voisi vastaisuudessa toimia ainoastaan in house -asemassa ja tuottaa palveluja yksinomaan valtion virastoille ja laitoksille. Valtion liiketoimintaa tulisi harjoittaa pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Toimivilla markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa tapahtuva valtion liikelaitosmuotoinen liiketoiminta yhtiöitetään. Liikelaitosmalli kilpailluilla markkinoilla on tullut tiensä päähän.

Ministerivaliokunta päätti 28.4.2009 Ilmailulaitoksen yhtiöittämisestä. Varustamoliikelaitoksen yhtiöittämisestä päätettiin 2.6.2009. Luotsausliikelaitoksen osalta asiaa valmistellaan. Metsähallituksen ja Senaatti-kiinteistöjen organisaatiovaihtoehtojen tarkastelu jatkuu.

Tarkastuksen kohteena oli merenkululaitosuudistuksen seurauksena syntyneiden, 1.1.2004 toimintansa aloittaneiden Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen ohjaus liikelaitostamisen onnistuneisuuden, omistajaohjausprosessin ja talousarvioprosessin toimivuuden näkökulmista. Merenkululaitoksen toimintaa tarkasteltiin siltä osin kuin laitos toimii jäänmurron, yhteysalusliikenteen ja väylänhoidon tilaajana ja väylänhoidon tuottajana. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin kuitenkin kustannuslaskenta. Luotsausliikelaitos ja Varustamoliikelaitos perustettiin 1.1.2004, jolloin ne irrotettiin Merenkululaitoksesta.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko Luotsaus- ja Varustamoliikelaitosten sekä Merenkululaitoksen ohjaus järjestetty siten, että se on luonut edellytykset saavuttaa olemassa olevilla resursseilla yhteiskunnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tarkastuksen perusteella Varustamoliikelaitos on saavuttanut nämä tavoitteet pienemmillä taloudellisilla resursseilla kuin ennen liikelaitostamista. Koska Luotsausliikelaitoksen taksat on määritetty valtionneuvoston asetuksilla eikä tällöin ole otettu huomioon väylätai suoritekohtaista kustannusvastaavuutta, Luotsausliikelaitoksen taloudellista tulosta tulee tarkastella kulujen muutosten pohjalta. Kulujen mää-

rä on tuotannon hintaindeksillä korjattuna, mutta ilman poistoja ja korkoja, vuodesta 2002 vuoteen 2008 kasvanut yhteensä 1,2 % ja Luotsausliikelaitoksen toiminta-aikana 0,5 %. Luotsausliikelaitoksen aikana vastaavasti laskettu luotsauskerran hinta on laskenut 1,2 % ja luotsausmailia kohden laskettu hinta noussut 0,9 %. Näiden lukujen perusteella virhemarginaali huomioiden luotsauksen kustannustehokkuus liikelaitostamisen jälkeen on pysynyt samalla tasolla kuin ennen liikelaitostamista. Toiminta ei myöskään ole Luotsausliikelaitoksen toiminta-aikana tehostunut. Viranomais-toiminnan ja tuotannon eriyttäminen toisistaan sekä tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on jo sinällään parantunut läpinäkyvyyttä.

Tarkastuksen kohteena olivat myös eri toimielinten roolit liikelaitosten ohjausprosessissa sekä se, miten tavoitteen asettelun ja niiden toteutumisen seurannan asiakirjat eli valtion talousarvio ja valtion tilinpäätöskertomus toimivat ohjauksen välineinä. Tässä tarkastuksessa ohjauksella tarkoitettiin valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta. Sitä harjoittavat eduskunta, valtioneuvosto ja vastuuministeriö, jona Luotsausliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle toimii liikenne- ja viestintäministeriö, sekä tavallaan myös liikelaitoksen toimielimenä sen hallitus.

Merenkululaitosuudistus johti melko mittavaan valtionhallinnon muutokseen ja lisäksi siirsi päätösvaltaa eduskunnalta liikelaitoksille. Vuoden 2001 alussa toimeenpannussa tielaitosuudistuksessa liikenne- ja viestintävaliokunnalle annettiin neljän vuoden siirtymäaikana vuosittain selvitys muutoksen etenemisestä ja lisäksi eduskunnalle selonteko vuonna 2005. Sen sijaan Luotsausliikelaitoksesta ja Varustamoliikelaitoksesta sellaista ei annettu, vaan oli ainoastaan asetettu vuoteen 2006 toiminut seurantar ryhmä. Tarkastusvirasto katsoo, että valtion tilinpäätöskertomus olisi ollut ja on jatkossa oikea foorumi tarkastella yksityiskohtaisemmin uudistuksen toteutumista.

Talousarvioesityksissä Luotsausliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle ehdotetut palvelu- ja toimintatavoitteet ovat olleet liikelaitoskohtaisissa laeissa säädettyjä tehtäväkuvauksia. Nämä tavoitteet toteutuvat, kun liikelaitos noudattaa toiminnassaan liikelaitoskohtaista lakia. Siten ne eivät myöskään ole voineet antaa lisäarvoa liikelaitosten ohjaamista varten. Valtion liikelaitosten talousarviolaadintamääräysten mukaan liikelaitosten palvelu- ja toimintatavoitteiden tulee olla konkreettisia, ja niitä pitää voida sekä seurata että mitata. Tarkastusvirasto huomauttaa sekä liikenne- ja viestintäministeriölle että valtiovarainministeriölle siitä, että Luotsausliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle talousarvioesityksissä ehdotetut palvelu- ja toimintatavoitteet eivät ole täyttäneet näitä vaatimuksia.

Tarkastusvirasto pitää puutteena myös sitä, ettei Luotsausliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle ole asetettu turvallisuuteen eikä Luotsausliikelaitokselle ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita.



Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut Merenkululaitokselle jäänmurtopalvelujen odotusaikataavoitteen, joka on sama kaikilla rannikkoalueilla ja myös saman tavoitteen sille osuudelle aluksista, jotka pääsevät satamaan ilman odotusta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Merenkululaitoksen tilaajatoimintaa ohjaisi paremmin se, että nämä tavoitteet asetettaisiin kullekin kolmelle merialueelle erikseen.

Käytännössä muut kuin edellä tarkoitetut valtion talousarvioesitykseen ja talousarvioon päätyneet, Luotsausliikelaitokselle ja Varustamoliikelaitokselle asetetut tavoitteet ovat perustuneet melko usein liikelaitosten omiin ehdotuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö on viime vuosien aikana parantanut ohjausotettaan liikelaitoksiin. Liikelaitokset ovat kuitenkin kaivanneet ministeriöltä selkeämpää palautetta toiminta- ja taloussuunnitelmistaan, strategia-suunnitelmistaan sekä tavoite-esityksistään. Jämäkämmällä ohjauksella liikenne- ja viestintäministeriö olisi ehkä voinut nopeuttaa kilpailun avautumista Varustamoliikelaitoksen toimialoilla ja ainakin Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämistä. Tarkastusvirasto pitää asianmukaisena, että liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaus pyysi tammi-kuussa 2009 Varustamoliikelaitoksen hallitukselta toimenpide-ehdotukset liikelaitoksen taloudellisen kannattavuuden parantamiseksi, kun loppuvuonna 2008 oli selvinnyt, että offshore-liiketoiminnan tilanne oli huono.

Raportointi liikelaitosten palvelu- ja toimintatavoitteiden toteutumisesta valtion tilinpäätöskertomuksessa on ollut varsin niukkaa. Tilinpäätökset (tuloslaskelma ja tase) on esitetty tilinpäätöskertomuksissa. Selkeänä parannuksena edellisiin vuosiin nähden tarkastusvirasto pitää sitä, että vuoden 2007 valtion tilinpäätöskertomuksessa on lisätty luvun "Valtion liikelaitokset ja niiden kehitys" sisältöä siten, että siitä käyvät ilmi liikelaitoksittain esimerkiksi sijoitetun pääoman tuotto prosentti, omavaraisuusaste, investointien suhde liikevaihtoon sekä henkilöstön määrä keskimäärin. Suositeltavaa olisi esittää aikasarja 3–5 vuodelta, koska se antaisi päätöksentekijöille jonkinasteista tietoa trendeistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tulosohjannut palvelujen tilaajana toimivaa Merenkululaitosta ja omistajaohjannut näitä palveluja tuottavaa Varustamoliikelaitosta. Merenkululaitoksen tulosohjaus on tapahtunut liikennepolitiikan osastolla ja liikelaitosten omistajaohjaus yleisellä osastolla. Tarkastusvirasto pitää puolueettomuusnäkökulman kannalta ongelmallisena sitä, että ohjaus tapahtuu samasta ministeriöstä, joskaan tarkastuksessa ei tullut esille seikkoja, jotka olisivat viitanneet puolueettomuuden vaarantumiseen.

Liikelaitosten hallitusten kautta on pystytty toteuttamaan aktiivista omistajaohjausta. Hallituksen virkamiesjäsenen rooli voi sisältää useita, osin ristiriitaisia tehtäviä ja olla siksi vaikea. Omistajaintressin esiintuo-

misen lisäksi virkamiesjäsen käytännössä usein valvoo hallitusta, jossa on jäsenenä. Tämä tehtävä on mainittu myös valtion liikelaitosten omistajapolitiikan periaatelinjauksia koskevassa loppuraportissa helmikuussa 2008. Liikenne- ja viestintäministeriö on puolestaan todennut, että erityinen valvontatehtävä edellyttäisi erillistä toimivaltasäännöstä.

Tarkastuksen perusteella Merenkululaitoksen johtokunnan asemaa virkamiesjohtoon nähden tulisi selkeyttää siten, että tulosvastuu olisi selkeästi laitoksen pääjohtajalla. Tulosvastuu ei ole selkeä, jos laitoksen toiminnasta vastaavat virkamiehet mutta toimintapolitiikasta johtokunta. Tarkastuksen perusteella ohjauksen eri osat muodostavat muutoin melko tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, jossa ei ole ristiinohjausta. Merenkululaitos on kuitenkin määritellyt jäänmurtopalvelujen hankintasopimusten ehdot siten, että ne tosiasiallisesti mahdollistavat Merenkululaitokselle osallistumisen jäänmurtajien operatiiviseen ohjaukseen. Varustamoliikelaitos on halunnut palvelusopimuksia ja Merenkululaitos taas aikarahausta. Merenkululaitos on katsonut, että jäänmurron kustannusten läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden kannalta on myös tärkeää, että jäänmurtajien aikarahaussopimuksissa eritellään valmiuden, operoinnin ja polttoaineiden veloituserusteet. Tarkastusvirasto katsoo, ettei tämä näkemys ole tilaaja-tuottajamallin mukainen.

Tarkastusvirasto katsoo, että jäänmurtopalvelujen tilaamisessa olisi tilaaja-tuottajamallin mukaisesti siirryttävä palvelusopimuksiin. Tällöin Merenkululaitos tilaisi tiettyä palvelua ja laatua ja valvoisi niitä seuranta-järjestelmin. Palveluiden toteutustapa jäisi liikelaitoksen ratkaistavaksi, eikä tilaaja määrittäisi liikelaitoksen operatiivisen liiketoiminnan yksityiskohtaista sisältöä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan merkittävimmät taloudelliset hyödyt tilaaja-tuottajamallista ovat saatavissa silloin, kun palvelujen tarjonnassa on aito kilpailutilanne.

Tarkastuksen perusteella liikelaitosmalli ei ole toteutunut puhtaana kummassakaan liikelaitoksessa. Valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan liikelaitoksen on noudatettava liiketaloudellisia periaatteita. Hallituksen esityksessä laiksi valtion liikelaitoksista on eräänä tavoitteena se, että liikelaitokset toimivat kilpailuolosuhteissa. Tämän kanssa Luotsausliikelaitoksen monopoli on selkeässä ristiriidassa. Luotsausliikelaitoksen taksat määrätään valtioneuvoston asetuksella ilman väylä- tai suoritekohtaista kustannusvastaavuutta. Varustamoliikelaitos toimii jäänmurrossa monopoliasemassa, koska tilaajaviranomainen – Merenkululaitos – ei ole onnistunut kilpailun avaamisessa.

Luotsausliikelaitokselle on asetettu velvoite tuottaa Saimaan vesistöalueen luotsauspalveluja alennettuun yksikköhintaan perustuvalla maksutasolla. Tästä aiheutuvat tulonmenetykset korvataan Luotsausliikelaitokselle valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen osoitetusta hintatukimää-

rärahasta. Varustamoliikelaitos puolestaan on velvollinen tarjoutumaan öljyntorjuntatehtäviin koko maassa. Suomen ympäristökeskus SYKE ja Öljynsuojarahasto ovat maksaneet Varustamoliikelaitokselle korvauksia öljyntorjuntavalmiudesta. Öljyntorjuntavalmiuden ylläpito on Varustamoliikelaitoksen mukaan ollut kannattamatonta. Tarkastusvirasto edellyttää, että öljyntorjunnan kustannukset selvitetään asianmukaisesti ja että kustannuksia tarkastellaan myös valtiokokonaisuuden eikä vain liikelaitoksen kannalta.

Liikelaitosmuoto on tarkoitettu liiketoimintaa harjoittavien organisaation toimintamalliksi silloin, kun liikelaitostettua toimintaa on tarpeen valtio-omistajan taholta erityisesti ohjata muilla kuin taloudellisilla tavoitteilla. Kun tällaisia tavoitteita ei laitoskohtaista lakia tarkemmin ole asetettu, on kyseenalaista, onko liikelaitosmalli toimivampi kuin osakeyhtiömalli luotsauksessa ja valtion varustamotoiminnassa.

Tarkastusvirasto katsoo, että yhtiömuoto soveltuu sekä luotsaus- että varustamotoimintaan. Samankaltaisten toimintojen, kuten Varustamoliikelaitoksen ja Destia Oy:n lauttaliiketoiminnot, yhdistämistä tulee selvittää.

Luotsausliikelaitoksen, Merenkulkulaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen osalta esitetään tarkastuksen perusteella vielä seuraavaa:

#### *Luotsausliikelaitos*

Luotsausliikelaitoksesta annetun lain mukaisesti Luotsausliikelaitos perii luotsauspalveluista aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi luotsattavalta alukselta yksikköhintaan perustuvan maksun. Samassa säännöksessä on määrätty, että yksikköhinnasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tällainen asetus on annettu vuosittain. Yksikköhinnat ovat pysyneet täsmällisesti samansuuruisina vuodesta 1999.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 53/2002 vp. muun ohella katsonut, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöisenä verona. Perustuslakivaliokunnan mukaan veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja.

Vuonna 2006 Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus selvitti kolmen, valtioon nähden ulkopuolisten tahon toimeksiantosta luotsaustoiminnan kustannusvastaavuutta eri satamiin johtaville reiteille. Selvityksen tiedot ovat vuodelta 2003. Niiden mukaan kustannusvastaavuus vaihteli siten, että satamien välinen ero oli ääripäissä lähes 90 % (alhaisin kustannusvastaavuusprosentti 25 ja korkein 216). Näin ollen nykyinen luotsausmaksujen taksarakenne on sellainen, että kysymyksessä

on vero. Mikäli luotsausmaksut halutaan säilyttää valtiosääntöisinä maksuina, tulisi niiden kustannusvastaavuuksien tarkastusviraston käsityksen mukaan olla eri reiteillä olennaisesti lähempänä toisiaan kuin nykyisin. Hallituksen esityksessä merenkululaitosuudistukseksi tuotiin esille, että Luotsausliikelaitoksen kilpailuelementteinä toimisivat linjaluotsinkirjat ja luotsinkäyttövapautukset. Hallituksen esityksen mukaan tuolloin (eli vuonna 2003) luotsia käytti noin 40 prosenttia Suomen satamissa käyvistä aluksista.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan englannin hyväksyminen linjaluotsauksen kieleksi ruotsin ja suomen rinnalle lisäisi kilpailua luotsaus-toiminnassa ja alentaisi myös elinkeinoelämälle aiheuttavia logistisia kustannuksia.

### *Merenkululaitos*

Merenkululaitoksen pitäisi uudessa roolissaan toimia osaavana tilaajana aikaisemman tuotannollisten operaatioiden tekemisen tai niiden ohjauksen asemesta. Merenkululaitos ei ole kyennyt löytämään sellaisia kilpailut-tamistapoja, jotka olisivat edesauttaneet kilpailujen markkinoiden synty-mistä erityisesti jäänmurrossa. Liikenne- ja viestintäministeriö on puuttu-nut asiaan, mutta se ole toistaiseksi juuri tuottanut tulosta. Syynä kilpailun puuttumiseen jäänmurrossa on se, ettei tarjolla ole vapaata jäänmurtajaka-lustoa. Näin ollen kilpailun avaaminen on mahdollista vain, mikäli hanki-taan uutta murtaajakapasiteettia. Sellaisen muodostuminen on tuskin mah-dollista, elleivät sopimukset ole pitkiä, vähintään 15 vuotta, jona aikana murtajan hankintakustannukset tulevat kokonaan katetuiksi. Tämän vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että mikäli pitkäaikaisiin sopimuksiin mennään, niissä tulisi määritellä, mihin hintaan murtaja on valtion lunastettavissa sopimuskauden jälkeen. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kilpailun syntymismahdollisuutta lisäisi se, että kilpailu järjestetään merialueittain. Toisaalta on mahdollista, että jäänmurrossa ei todellista kilpailua kapasiteetin ja markkinoiden rajoittuneisuuden vuoksi synny.

Tarkastusvirasto katsoo, että jäänmurtopalvelujen hankinta Ruotsin Merenkululaitokselta on ollut tavanomaista hankintatoimintaa, ja siksi han-kinta olisi tullut normaalista kilpailutusta.

Tarkastuksen perusteella kilpailu myös väylänhoidossa on edennyt hi-taahkosti.

Merenkululaitoksessa vielä olevien tuotannollisten osien kaupallista-minen on ollut hidasta. Myös tämä kaupallistaminen aiheuttaa lisähaasteita kehittää tilaajaosaamista.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti 26.11.2008, että Merenkululaitoksen väylätoiminnot, Tiehallinto ja Ratahallintokeskus

yhdistetään uudeksi Väylävirastoksi ja Ajoneuvohallintokeskus, Rautatievirasto, Ilmailuhallinto sekä Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto puolestaan uudeksi Liikenteen turvallisuusvirastoksi. Uusien virastojen on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2010. Tarkastusviraston käsityksen mukaan Väylävirasto luo uudet mahdollisuudet kehittää niitä hankintoja, jotka Merenkulkulaitos nykyään tekee. Vuoden 2010 alussa aloittava väylävirasto hankkii väylänhoitopalvelut pääosin kilpailuttamalla. Kilpailutukseen siirrytään vaiheittain kolmen vuoden siirtymäkauden aikana 2010–2012.

### *Varustamoliikelaitos*

Liikelaitostamisen jälkeen jäänmurron vakioidut kustannukset ovat selvästi pienentyneet. Tarkastushavaintojen perusteella Varustamoliikelaitoksen mahdollisuudet uudistaa jäänmurtolaivastoa liikelaitosaikaisella tulostolla vaikuttavat heikoilta.

Varustamoliikelaitoksen kannattavuuden ja kohtuuhintaiset jäänmurtopalvelut on vuoteen 2008 asti taannut kansainvälinen offshore-liiketoiminta, joka on täysin markkinaehtoista. Maailmantalouden heikennyttyä ja öljyn hinnan laskettua ovat tämän liiketoiminnan riskit realisoituneet ja monitoimimurtaajien työtilanne on huono. Ohjauksessa on riskienhallinnan merkitys entisestään korostunut, mutta sen jalkauttamisesta eivät omistajaohjaus eikä Varustamoliikelaitoksen hallitus olleet riittävästi varmistuneet.

Varustamoliikelaitoksen offshore-liiketoiminnassa on tullut esiin puutteita luottotappioriskien hallinnassa. Omistajaohjauksen tulee olla selvillä erityisesti globaaleilla markkinoilla tapahtuvien ulkomaantoimintojen toiminta- ja taloudellisista riskeistä ja vaatia hallitukselta itselleen riittävää riskien selvittämistä, jalkautusta ja selkeää raportointia.

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset ja määräykset sekä hallituksen esitykset

Alusliikennepalvelulaki (623/2005).

Asetus Itämerenluotseista (1105/1981).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

Laki Luotsausliikelaitoksesta (938/2003).

Laki Merenkululaitoksesta (939/2003).

Laki saariston kehityksen edistämisestä (494/1981).

Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002).

Laki Varustamoliikelaitoksesta (937/2003).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Luotsauslaki (940/2003).

Merenkululaitoksen määräykset luotsattavista väylistä, luotsausmatkoista ja luotsipaikoista 8.6.2004, Dnro:1412/510/2004.

Merenkululaitoksen määräykset luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan myöntämiseen liittyvistä kirjallisista tutkinnoista ja koeluotsauksista, 30.12.2003, Dnro:2004/50/2003.

Väylämaksulaki (1122/2005).

Valtioneuvoston asetus alusliikennepalvelusta (763/2005).

Valtioneuvoston asetus Luotsausliikelaitoksesta (980/2003).

Valtioneuvoston asetus Luotsausliikelaitoksen luotsausmaksusta (1396/2006).

Valtioneuvoston asetus Merenkululaitoksesta (981/2003, kumottu).

Valtioneuvoston asetus Merenkululaitoksesta (504/2006).

Valtioneuvoston asetus valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä (160/2004).

Valtioneuvoston asetus Varustamoliikelaitoksesta (979/2003).

HE 161/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista.

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

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

Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa. Nro TM 0201. 3.1.2002.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laatimisesta. Nro TM 0402. 31.3.2004.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laatimisesta. Nro TM 0802. 2.4.2008.

Valtiovarainministeriön määräys nro TM 9202. Valtion liikelaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinta.

Valtiovarainministeriön määräys nro TM 0302. Valtion liikelaitosten talousarvioehdotusten laadinta. 18.6.2003.

Valtiovarainministeriön määräys nro TM 0702. Valtion liikelaitosten kehys- ja talousarvioehdotusten laadinta. 14.6.2007.

## 1. Muut kirjalliset lähteet

Alusliikennepalvelun kehittäminen. Selvitystyö. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 23/2008.

Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus. Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008.

Eera Finland Oy: Merenkululaitoksen kehittämisen lähtökohdat. Toukokuu 2006.

Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 54/2008.

Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtion taloudenhoidon valvontatoimen osana. Eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman kertomusmenettelytyöryhmän mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002. Helsinki 2002.

Kokonaisselvitys valtion ja kuntien öljyntorjuntavalmiuden kehittämisestä 2008–2018. Suomen ympäristökeskus 27.1.2009.

Liikenne 2030. Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 1/2007.

Liikennepoliittikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2008.

*Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012.*

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten tulostavoitteiden saavuttaminen vuonna 2004. Liikenne- ja viestintäministeriö. Elokuu 2005.

Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöskannanotot hallinnonalan virastojen ja laitosten vuoden 2005 tilinpäätöksistä. Liikenne- ja viestintäministeriö 1013/12/2006. 15.6.2006.

Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöskannanotot hallinnonalan virastojen ja laitosten vuoden 2006 tilinpäätöksistä. Liikenne- ja viestintäministeriö 797/12/2007. 6.6.2007.

Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöskannanotot hallinnonalan virastojen ja laitosten vuoden 2007 tilinpäätöksistä. Liikenne- ja viestintäministeriö 978/12/2008. 5.6.2008.



Luotsauksen kehittäminen, työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2007.

Luotsauslain ja luotsauksen järjestämisen muutostarpeet. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 11/2008.

Luotsauksen kilpailulle avaamisen vaihtoehdot. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2009.

Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksen seurantatyöryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 48/2006.

Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen. Loppuraportti. Merenkululaitos 2006.

Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen tilaajaviranomaiselta. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 32/2008.

Merenkululaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011.

NETRA. Merenkululaitoksen tulostavoitteet. Netra-valtionhallinnon internetraportointi.

Omistajaohjauksen periaatteita liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2007.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007.

Saariston palvelutaso ja liikenteen kilpailuttaminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 4/2009.

Selvitys jäänmurrosta. Liikenne- ja viestintäministeriön tilaama selvitys 8.1.2007.

Selvitys luotsauslain muutostarpeista (LVM130:00/2007). Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmäraportti 21.1.2009.

Suomen logistisen aseman vahvistaminen. Toimenpideohjelma. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 6/2005.

Suomen tilastollinen vuosikirja 2008. Tilastokeskus 2008.

Suositus listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä (Corporate Governance). HEX, 2003.

Turvallisuusarviointi englannin kielen käytöstä linjaluotsauksessa. Merenkululaitoksen julkaisuja 1/2009.

Valtion liikelaitosten omistajapolitiikkaa koskevat periaatelinjaukset. VM044:00/2007. Työryhmän loppuraportti.

Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus. (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus Dno 358/54/01). K 8/2002 vp.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2004.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2005.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2006.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2007.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2008.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2009.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004. K11/2005 vp.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005. K11/2006 vp.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006. K12/2007 vp.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007. K6/2008 vp.

VaVM 41/2006.

Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen kilpailuttaminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 24/2007.

Öljyntorjuntavalmius merellä -työryhmän loppuraportti. SY41/2007.

### 3. Haastattelut

Destia 16.11.2007 (2 henkilöä), 28.11.2007 (1 henkilö).

Finavia 15.1.2008 (1 henkilö).

Finnlines Oyj 19.12.2007 (2 henkilöä).

Helsingin Satama 9.11.2007 (2 henkilöä).

Kansaneläkelaitos 27.11.2007 (1 henkilö).

Liikenne- ja viestintäministeriö 27.10. ja 5.12.2006 sekä 21.5., 23.5., 7.11. ja 20.11.2007 (yhteensä 9 henkilöä).

Luotsausliikelaitos 26.1.2007 ja 17.1.2008 (yhteensä 5 henkilöä).

Merenkulkulaitos 26.1., 22.5., 12.11. ja 11.12.2007 sekä 17.1. ja 19.2.2008 (yhteensä 11 henkilöä).

Metsäteollisuus ry 22.11.2007 (1 henkilö).

Neste Oil Oyj 3.12.2007 (1 henkilö).

Rahtialusyhdistys ry 16.11.2007 (1 henkilö).

Satamaliitto 6.11.2007 (1 henkilö).

Stora Enso Oyj 20.12.2007 (1 henkilö).

Suomen ympäristökeskus 04.11.2008 (1 henkilö).

Tiehallinto 15.11.2007 (1 henkilö).

Valtiovarainministeriö 22.11.2006 ja 22.5.2007 (yhteensä 2 henkilöä).

Varustamoliikelaitos 23.1., 26.11., 3.12., 4.12. ja 11.12.2007 sekä 8.1., 21.1. ja 23.1.2008 (yhteensä 10 henkilöä).

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien  
(15.4.2009 lukien tuloksellisuustarkastukset)

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

- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukiin vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely – *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisen menettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely – *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulohajautuksen tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa  
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus

- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-114-8 (nid.)