

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar
om Vägförvaltningen och om Vägaffärsverket**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om Vägförvaltningen och en lag om Vägaffärsverket. I stället för det nuvarande vägverket bildas två fristående organisationer: Vägförvaltningen, ett statligt ämbetsverk, och Vägaffärsverket, ett statligt affärsverk som bedriver affärsverksamhet. Vägförvaltningen är en myndighet som sköter de myndighets- och förvaltningsuppgifter som nu åligger vägverket och upphandlar genom konkurrensutsättning hos producenter på marknaden sådana produkter och tjänster som överensstämmer med beslut av

statsrådet, trafikministeriet och riksdagen och behövs för att upprätthålla och utveckla allmänna vägar. En av dessa producenter är Vägaffärsverket. Vägaffärsverket kommer att vara ett affärsverk enligt lagen om statens affärsverk och det producerar i huvudsak sådana produkter och tjänster som ingår i vägverkets nuvarande produktion.

Propositionen ansluter sig till den första tilläggsbudgeten för år 2000. De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2001.

I N N E H Å L L S F Ö R T E C K N I N G

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning	3
2. Nuläge	5
2.1. Lagstiftning och nuvarande praxis i fråga om vägverket	5
2.2. Den internationella utvecklingen i fråga om vägproduktionen	6
2.3. Bedömning av nuläget	7
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	11
3.1. Mål och medel	11
3.2. Utvecklingsalternativ för vägverket	11
3.3. Den valda utvecklingsmodellen	14
3.4. De viktigaste förslagen	15
4. Propositionens verkningar	20
4.1. Samhälls- och trafikpolitiska verkningar	20
4.2. Ekonomiska verkningar	21
4.3. Närings- och konkurrenspolitiska verkningar	24
4.4. Verkningar i fråga om organisation och personal	25
4.5. Miljökonsekvenser	26
4.6. Verkningar för den regionala utvecklingen	26
5. Beredningen av propositionen	27
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	27
5.2. Remissutlåtanden	28
DETALJMOTIVERING	28
1. Lagförslag	28
1.1. Lag om Vägförvaltningen	28
1.2. Lag om Vägaffärsverket	30
2. Närmare stadganden	33
3. Ikraftträdande	33
LAGFÖRSLAGEN	
1. Lag om Vägförvaltningen	34
2. Lag om Vägaffärsverket	35

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Vägverket svarar för underhållet och utvecklandet av nätet av allmänna vägar i Finland, vilket omspannar 77 900 km. De allmänna vägarna indelas i funktionellt hänseende i riksvägar (8 587 km), stamvägar (4 687 km), regionala vägar (13 403 km) och förbindelsevägar (51 223 km).

Vägverket är för närvarande internt indelat i vägförvaltning och produktion. Inom samma organisation verkar såväl beställaren som producenten av vägghållningen. Vägverket är en vägmyndighet som svarar för de allmänna vägarna och skapar förutsättningar för vägtrafikanterna att ta sig fram ekonomiskt, tryggt och smidigt samt för näringslivet att företa ekonomiska transporter vid rätt tid. Produktionen sköter produktionsuppgifter i samband med vägghållningen.

I enlighet med de principer som följs inom trafikministeriets förvaltningsområde har vägverket avsevärt utvecklat sina egna funktioner och organisationer samt sin förvaltning. Huvudkontorets organisation och distriktsorganisationen reformerades 1988. Vattenvägarna avskildes från det dåvarande väg- och vattenbyggnadsverket till sjöfartsverket den 1 mars 1990. Vägverket tog 1990 i sin verksamhet i bruk resultatstyrning. Under 1993—994 minskades antalet vägdistrikt från 13 till 9. Från 1998 har vägverket verkat internt indelat i vägförvaltning och produktion. Vägförvaltningen har nio vägdistrikt och produktionen fyra produktionsområden. I takt med att funktionerna har utvecklats har personalen minskat. Mellan 1990 och 2000 har verkets ordinarie personal minskat från 9 200 till 6 100, främst via naturlig avgång.

Det är nödvändigt att skilja åt beställar- och producentrollerna i de offentliga organisationerna för att serviceproduktionen skall kunna utvecklas och effektiveras. Särskilt viktigt är det att skilja åt rollerna när det i ämbetsverksform produceras sådana produkter och tjänster som står att få också på

marknaden eller för vilkas del marknaden går att öppna för konkurrens. Enligt målen för utvecklandet av förvaltningen skall andra än offentlighetsrättsliga prestationer tillhandahållas främst enligt företagsekonomiska principer som avgiftsbelagd service med användande av nettobudgetering eller i form av affärsdrivande verk eller bolag.

Det är nödvändigt att ansvaret för de allmänna vägnas service- och kvalitetsnivå och framkomlighet och för vägnätets skick som en del av infrastrukturpolitiken samt för den service som tillhandahålls vägtrafikanterna kvarstår i riksdagens och statsrådets styrning hos en beställarorganisation i ämbetsverksform, Vägförvaltningen, eftersom det är fråga om en grundläggande samhällsfunktion. Vägförvaltningen avses skaffa sådana produkter och tjänster som behövs vid skötseln, underhållet och utvecklandet av allmänna vägar samt trafikserviceuppgifter av producenter inom branschen. Genom att beställarrollen skiljs åt från producentrollen blir det möjligt att stärka och utveckla planeringen av väg- och trafikförhållandena oberoende av produktionssynpunkter. I samband med reformen öppnar sig dessutom möjligheter att avsevärt utöka konkurrensen inom jord- och vattenbyggnadsbranschen. Detta skulle utveckla hela branschen, produktionsaffärsverket och också privata företagare inom branschen.

Vägghållningsmarknaden är redan delvis öppen för konkurrens. Privata konsultbyråer och företag inom jordbyggnadssektorn utför planerings- och produktionsuppgifter i anslutning till vägghållningen av allmänna vägar utifrån avtal med vägverket. Den andel av arbetet som utförs av privatföretag ökade fram till de första åren av 1990-talet varefter den procentuella andelen eget arbete som vägverket utför ökade i markbelopp, eftersom både byggnadsarbetena och framför allt planeringsarbetena har minskat till följd av att vägghållningsanslagen har minskat. I de krympande uppgifterna har vägverket främst anlitat egen personal.

Vid underhållet av allmänna vägar har vägverket fortsättningsvis en betydande ställning. Av hela underhållet uppgick andelen av vägverkets eget arbete 1994 till 77 procent. Andelen av motsvarande skötselarbete har fram till de senaste åren varit 85 procent. Under 1999 upphandlade vägförvaltningen cirka 90 procent av underhålls-entreprenaderna och cirka 94 procent av skötsel-entreprenaderna av produktionen räknat i mark. I dessa mängder ingick underentreprenader för cirka en tredjedel i fråga om underhåll och cirka en femtedel i fråga om skötsel.

Under 1983 var andelen byggande i vägverkets egen regi 54 % och under början av 1990-talet cirka 30 procent. Efter åtskiljandet av vägförvaltningen och produktionen i början av 1998 fick vägverkets produktion av vägförvaltningen cirka 89 procent av alla byggnadsprojekt som gällde allmänna vägar mätt med anslagen för byggandet.

Inom planeringen stod det egna planeringsarbetet för 55 % under 1990 och för 64 % under 1995. Under 1999 upphandlade vägförvaltningen räknat i mark 62 procent av alla planeringstjänster av vägverkets konsultering.

Vägförvaltningen utsatte under 1998 och 1999 väghållningen för konkurrens som s.k. pilotprojekt i vilka vägverkets produktion deltog i anbudstävlingen jämsides med företagen inom branschen. I samband med planeringen utsattes 16 projekt för konkurrens. Produktionen deltog i anbudstävlingarna för samtliga projekt och vann 2 projekt. I samband med byggande och underhåll utsattes 30 projekt för konkurrens av vilka produktionsenheten deltog i 21 projekt, och vann 10 projekt. I samband med skötseln utsattes 10 treåriga regionala entreprenader för konkurrens. Produktionen deltog i samtliga och vann åtta. Produktionen deltog med optimal organisation i dessa anbuksobjekt.

Som ett resultat av utvecklandet av vägverkets verksamhet har verkets arbetsmetoder förändrats snabbt. Den interna beställar-produktionsmodellen, som togs i bruk i början av 1998, de konsult- och entreprenadavtal som den förutsätter, den netobudgeterade verksamheten och införandet av resultatstyrning och ekonomisk styrning som stöder dem samt processtyrning har förbättrat verkets produktivitet och affärsverksamhetsfärdigheter.

Så länge produktionen verkar i ämbets-

verksform och inom samma organisation som beställarmyndigheten är det emellertid inte möjligt att utveckla konkurrensutsättandet på ett sätt som är väsentligt mera omfattande och snabbare än det nuvarande. Likaså är kraven på verksamhetens genomblickbarhet och konkurrensneutraliteten nödvändiga på en konkurrensutsatt marknad för jordbyggnad och planering. Det är dock svårt att genomföra dem i ämbetsverksform tillsammans med myndighetsfunktionerna.

I vägverkets produktionsenhet ingår främst funktioner som redan utövas eller som kan utövas i konkurrenskonstellation på samma sätt som affärsverksamhet. Sådana funktioner är bl.a. planering av vägförbättrings- och vägbyggnadsarbeten, vägbyggnad och vägförbättring samt vägunderhåll. I samband med dessa arbeten är det möjligt att nå helhets- och synergifördelar under hela väghållningslivscykel.

Det är möjligt att uppnå både förbättrad konkurrenskraft för vägverkets produktionsenhet och konkurrensneutralitet genom att åtskilja beställare och producent och genom att bilda ett affärsverk av produktionsverksamheten. Genom bildandet av ett affärsverk får det affärsverk som bildas av vägverkets produktionsenhet och privata företag i branschen i praktiken jämlika konkurrensmöjligheter efter ett behärskat övergångsskede.

Efter att konkurrensen blivit helt fri kommer affärsverket inom jord- och vattenbyggnadsbranschen i första hand att ha uppgifter i anslutning till trafikleder och trafikmiljö. Inom sitt huvudsakliga verksamhetsområde skall affärsverket koncentrera sig på arbeten i samband med vägnät, gatunät, spårtrafiknät, privata vägar, skogsbilvägar och flygfält samt på miljökonstruktioner i samband med trafikleder och trafikmiljön. Vägaffärsverkets kärnkompetensområden skulle vara helhetstjänster i samband med byggande, skötsel och underhåll av trafikmiljön samt informations- och sakkunnigtjänster för trafiken och trafikmiljön.

Affärsverket kan efter att konkurrensen har blivit fri utnyttja sin kompetens och verka inom jord- och vattenbyggnadsbranschen utanför väghållningen av allmänna vägar i första hand i fråga om arbeten i anslutning till trafikleder och trafikmiljö samt produkter och tjänster i anslutning till dessa. Eftersom syftet med reformen inte är att utöka voly-

men av Vägaffärsverkets verksamhet på den inhemska marknaden inom den traditionella sektorn, kan affärsverket agera utanför den huvudsakliga branschen under övergångstiden endast i liten utsträckning. För att undvika marknadsstörningar kan man i samband med affärsverksstyrningen under övergångsperioden använda ändamålsenlig ägarstyrning, resultatstyrning och övrig styrning. Trafikministeriets avsikt är att tillsätta en separat uppföljningsgrupp som består av representanter för förvaltningsområdet, jordbyggnadsbranschen och andra intressegrupper och som för sin del säkerställer marknadsfunktionen.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och nuvarande praxis i fråga om vägverket

Vägverket är ett resultatstyrt nettobudgeterat statligt ämbetsverk inom trafikministeriets förvaltningsområde som med stöd av lagen (234/1954) och förordningen (482/1957) om allmänna vägar har hand om och svarar för väghållningen och utvecklandet av vägtrafikförhållandena i fråga om allmänna vägar samt för den serviceverksamhet som ansluter sig till dem. Bestämmelser om vägverkets verksamhet ingår dessutom i lagen (358/1962) och förordningen (690/1962) om enskilda vägar samt i mindre utsträckning i andra bestämmelser om väghållning av allmänna vägar.

Vägverket får sin huvudsakliga finansiering genom statsbudgeten. Den bedriver också avgiftsbelagd service som prissätts på företagsekonomiska grunder, varvid nettobudgetering används. Andelen avgiftsbelagd nettobudgeterad service utgör ca 4— procent av vägverkets totala budget. Andelen nettobudgeterad verksamhet har utökats under de senaste åren för att förbättra produktionsenhetens konkurrenskraft och kompensera produktionsenhetens förluster i pilotprojekt som utsatts för konkurrens. Trafikministeriet uppställer för vägverket årliga resultatmål som sedan början av 1998 har ställts upp separat för vägförvaltningen och produktionen. Målen för år 2000 gäller trafiksäkerhet, trafiksäkerhet, miljö, vägnätets skick, väghållningens lönsamhet, produktionsenhetens konkurrenskraft samt öppnande av väghållningen för konkurrens och organiseringen av väghållningen. Vägverkets verksamhet styrs

och övervakas av en direktion som statsrådet tillsätter för högst fyra år.

Den nuvarande lagen om vägverket (47/1990) trädde i kraft den 1 mars 1990, varvid de vattenvägsärenden som tidigare ankommit på väg- och vattenbyggnadsverket överfördes till sjöfartsverket. Vägverket avstod från sin egen reparationsverkstadsverksamhet som gällde tunga maskiner (fordon) den 1 juli 1994, då Statens Reparationsverkstad, RASKONE, inledde sin verksamhet som affärsverk. Med tanke på den kommersiella exporten inom vägbranschen bildades 1994 exportbolaget Finnroad Oy, där vägverket är minoritetsdelägare och äger 40 % av aktierna, medan tre privata konsultbolag äger 20 % var.

Vägverket är sakkunnig i fråga om vägtrafiksystemet och bereder lösningar som gäller väghållning av allmänna vägar och utvecklande av väg- och trafikförhållandena med tanke på det politiska beslutsfattandet. Långsiktplanerna för väghållningen samt verksamhets- och ekonomiplanerna och budgetförslagen bereds vid vägverket. Vägverket har också lagstadgade kundbetjäningssuppgifter vad gäller väghållningen och vägtrafikledningen. Dessutom är vägverket den organisation som förverkligar sådana underhålls- och förbättringsplaner som gäller vägnätet.

Inom regionalförvaltningen har vägdistriktet en viktig samarbetsuppgift vid beredningen av regionala utvecklingsplaner och utvecklingsprogram i enlighet med lagen om regional utveckling (1135/1993) tillsammans med förbunden på landskapsnivå, som är regionala utvecklingsmyndigheter. Det samma gäller landskapets samarbetsgrupp enligt lagen om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna (1353/1999). En del av anslagen för väghållning är regionutvecklingspengar, och programmen för användningen av dem utarbetas i samråd med de ekonomiska regionerna, förbunden på landskapsnivå och landskapens samarbetsgrupper. Vid planeringen av markanvändningen samarbetar vägverket med kommunerna och regionalförvaltningsmyndigheterna, eftersom planeringen och beredningen av trafiknäten utgör en framträdande del av planläggningen på olika nivåer.

Myndighetsuppgifter som ankommer på vägverket är godkännande av allmänna planer och vägplaner och meddelande av vägbeslut. Trafikministeriet beslutar dock om allmänna planer och vägplaner i fråga om

byggande och betydande förbättringar av motorvägar motortrafikleder och om hastighetsbegränsningarnas allmänna nivå. En lagstadgad myndighetsuppgift som har anförtratts vägverket är att med stöd av vägtrafiklagen (267/1981) samt lagen om allmänna vägar utfärda tillstånd samt ge utlåtanden och meddela beslut som gäller administrativ handläggning av vägnätets omfattning och vägområdena, begränsning av vikter och hastigheter inom trafiken samt specialanvändning av vägnätet, vägområdena och sidområdena.

Vägverket har uppgifter också i ärenden som gäller statsbidrag för enskilda vägar enligt lagen och förordningen om enskilda vägar. Fram till 1995 har bidragen betalas lagstadgat för såväl byggande som underhåll av enskilda vägar. År 1995 ändrades dock bidragen så, att de kom att beviljas enligt prövning.

2.2. Den internationella utvecklingen i fråga om vägproduktionen

Väghållningen och väghållningsproduktionen har organiserats på vitt skilda sätt i västländerna. I många länder som är medlemmar i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD-länder) sköts planeringen och byggandet av huvudvägnätet i regel genom konsult- och entreprenadarbete, medan underhållet vanligtvis sköts av statens egen underhållsorganisation. Denna praxis håller så småningom på att förändras.

En allmän trend i OECD-länderna är en ökad planering och ökade entreprenader inom byggande och underhåll vid skötsel, underhåll och byggande av allmänna vägar som staten svarar för. Samtidigt har man dock försökt förbättra statens egna organisationers effektivitet och konkurrenskraft. Detta har i flera länder lett till utvecklande av beställar-producentmodellen på olika nivåer inom väghållningen. I en del länder har den statliga produktionen i enlighet med denna modell omvandlats till ett företag i statlig ägo. I andra länder har produktionen, som avskilts till en särskild enhet, privatiserats eller överflyttats så, att den sköts av produktionsorganisationer inom den regionala förvaltningen.

I Sverige har vägverket utvecklats utgående från beställar-producentmodellen. Vägverket i Sverige uppdelades vid ingången av

1992 internt i en beställardivision (Väg och Trafik) och en produktionsdivision (Produktion) under en och samma generaldirektör.

Samma år fattade Sverige ett beslut om att Trafiksäkerhetsverket skulle överföras till vägverkets beställarorganisation vid ingången av 1993. Trafiksäkerhetsverket hade hand om fordonsbesiktningen och registreringen av fordon och körkort samt ansvarade för trafiksäkerheten. Dessutom har beställardivisionen vid vägverket i Sverige blivit ansvarig också för miljöfrågor som hänför sig till väghållning och vägtrafik samt för trafiksäkerheten i vägtrafik.

I samband med att beställare och producent skiljdes åt internt började fri konkurrens införas för väghållningen av Sveriges samtliga allmänna vägar. Samtidigt började Produktionen för vägverket i Sverige tillsammans med andra beställare delta i anbudstävlingar om exempelvis kommunernas jord- och vattenbyggnadsprojekt. Det totala frigörandet av konkurrensen genomfördes före utgången av 1998.

Produktionen i Sveriges vägverk har delats upp i tre resultatenheter, Konsult, Produktion och Färjerederiet, vilka skall kunna arbeta enligt verksamhetsmodeller som påminner om bolagsformen men i ämbetsverksform. Produktionen har en egen regional organisationsstruktur. Produktionsenheterna har också en egen ekonomi som är avskild från vägverkets andra funktioner. Vägförvaltnings- och produktionsfunktionerna är underställda en och samma generaldirektör. Utvecklingsarbetet har fortgått i dessa organisationsformer. Bolagiseringen av Produktionen i Sveriges vägverk utreddes 1995 men då genomfördes inte bolagiseringen. Den utredningsman som tillsatts av regeringen utreder för närvarande möjligheterna att bolagisera Produktion och Konsult. Hans rapport skall vara klar sommaren 2000.

I Norge har entreprenaderna vid byggande och underhåll av allmänna vägar ökat, alldeles som i det övriga Norden. Entreprenandelarna är något större än i Finland, ca 90 % inom byggandet och ca 60 % inom underhållet. Stortinget beslöt 1994 att vägverkets produktionsverksamhet varken skulle privatiseras helt eller hållet eller bolagiseras. Det var önskvärt att bibehålla egen produktion inom vägverket för behärskande av prisnivån på marknaden och för bevarande av know-how inom väghållningen. Enligt Stortingets beslut bör mängden egen produktion inom

vägverket i fortsättningen dock utformas enligt produktionens effektivitet och konkurrenskraft.

Stortinget beslöt också att vägverkets produktion bör åtskiljas från vägverkets övriga funktioner organisatoriskt och i redovisningshänseende på både huvudkontors- och distriktsnivån. Vägverkets egen produktion uppgör alltid ett anbud för vart och ett projekt och på basis av ett separat kalkylsystem för produktionen bedöms det att det går att säkerställa verksamhetens genomblickbarhet och bedöma konkurrenskraften. Den nya organisationen trädde i kraft den 1 oktober 1995. I alla Norges län (fylke) finns det fortfarande ett vägdistrikt men vägdistriktens samarbete utvecklas och effektiveringen av verksamheten fortsätter. Målet är att sänka utgifterna med 20 procent före 2003. Norges vägverk har tillsammans med andra trafikformer ansvarat för den nationella trafikplanen som överläts till Stortinget våren 2000.

Väghållningssystemet i *Danmark* avviker från det finska systemet så, att vägverket i Danmark ansvarar för underhållet av bara det vägnät som motsvarar huvudvägnätet i Finland. För underhållet av det sekundära vägnätet svarar landskapen (amt) och kommunerna. Vägverket i Danmark utför själv planeringsarbete och beställer sådant av konsulter. Inom byggandet och underhållet är det däremot en renodlad beställarorganisation utan egen produktionsverksamhet. Landskapen har sina egna produktionsorganisationer. Deras andel eget arbete inom underhållet har varit 60—0 %. Organisationerna utför på basis av anbudstävlingar också underhållsarbeten på huvudvägarna, för vilka danska vägverkets ansvarar. Planer har utarbetats också på denna nivå för utvecklande av beställar-producentmodellen.

I *Tyskland* fungerar det statliga vägverket som både beställare och producent. Planer för tillämpande av beställar-producentmodellen vid en rekonstruktion av väghållningen har inte gjorts upp.

I *England* ansvarar vägverket (Highways Agency) för underhållet av nätet av motor- och huvudvägar. För underhållet av det sekundära vägnätet svarar grevskapen (landskapen) och kommunerna. I landet har det byggts också sedvanliga tullvägar, och dessutom har stora huvudvägnätsprojekt genomförts med privat finansiering där skuggtullar används (efterfinansieringsprojekt). Vägverket är ett renodlat beställarämbetsverk som

inte har någon egen produktionsorganisation. Det har i någon mån specialmaterial för vinterunderhåll, plogar, saltningsredskap och snöslungor, som det låter producenterna använda. Vägverket äger också en del av de vägstationer för underhåll av motorvägar som finns längs motorvägarna.

Under 1998 fick vägverket i samband med vägbyggnadsprojekt en ny roll. I denna nya roll ansvarar vägverket för en effektiv användning av vägnätet som en del av det nationella transportsystemet och inte som ett separat nät. Vägverket verkar i nära samarbete med ägarna av de övriga trafiksystemen, transportföretagen samt regionala och lokala myndigheter.

För planeringen, underhållet och de sedvanliga istandsättnings- och förbättringsarbetena i samband med det vägnät som vägverket ansvarar för har grevskapen stått utifrån ett flerårigt avtal med vägverket. Vägverket håller på att förstora de regionala entreprenaderna i samband med underhållet.

Väghållningen av det vägnät som vägverket förvaltar har öppnats stegvis för konkurrens i samband med att områdena har förstörats.

Av de övriga OECD-länderna har Australien och Nya Zeeland allra mest utvecklat finansieringen av väghållningen och beställar-producentmodellen.

2.3. Bedömning av nuläget

Vägnätet

Vägverket ansvarar för upprätthållandet och utvecklandet av de allmänna vägarna i Finland. De allmänna vägarna omfattar 77 900 km (situationen den 31 december 1999). De allmänna vägarna delas i funktionellt hänseende in i riksvägar (8 587 km), stamvägar (4 687 km), regionala vägar (13 403 km) och förbindelsevägar (51 223 km). Av de allmänna vägarna är 50 249 km (65 %) belagda. Avsnitten med vägbelysning omfattar 10 149 km (13 %). De enbart för motorfordonstrafik avsedda motorvägarna och motortrafiklederna uppgår till 681 kilometer. Lederna för lätt trafik uppgick i början av 1999 till 4 206 kilometer. I början av 1999 inbegrep det allmänna vägnätet 13 595 broar och 56 färjefästen.

Kommunerna sörjer för sitt eget gatunät. Gatorna omfattar sammanlagt ca 25 000 km. Av gatuunderhållet sköter kommunernas

egna organisationer ca 70 %, och på motsvarande sätt uppdras 70 % av gatubyggnadsarbetena åt privata entreprenörer. De enskilda vägarna har en längd av mer än 110 000 kilometer. Dessutom finns det ett omfattande nät av skogsbilvägar i landet.

Finansiering av väghållningen av allmänna vägar

I statsbudgeten ingår tre separata anslag för planering, byggande och förbättring av allmänna vägar: anslaget för basväghållning, anslaget för utvecklande av vägnätet och ett separat anslag för efterfinansiering av vägnätet och för totalfinansieringsprojekt. Med anslaget för basväghållning finansieras vägunderhållsuppgifterna, konstruktionsförbättringsuppgifterna, smärre byggnadsprojekt och planeringen av dem. Med anslaget för utvecklande finansieras stora utvecklingsprojekt som gäller vägnätet och som anges särskilt i budgeten samt planeringen av dem.

Nivån av anslagen för väghållning har varierat under 1990-talet. Anslagen var som högst 1992, då 3,9 miljarder mark användes för basväghållning och 2,0 miljarder mark för utvecklingsprojekt. I budgeten för år 2000 är anslaget för basväghållning cirka 3,1 miljarder mark och anslaget för utvecklingsprojekt knappt 0,7 miljarder mark. Inkomsterna av vägverkets kommersiella verksamhet utanför allmänna vägar uppgick 1999 till över 200 miljoner mark.

Dessutom finns det för efterfinansierings- och totalfinansieringsprojekt ett separat anslag på 240 miljoner mark i budgeten för år 2000. Lahtis motorväg mellan Järvenpää och Lahtis färdigställdes hösten 1999 som efterfinansieringsprojekt. Staten betalar till det privata vägbolaget Nelostie Oy, som byggt motorvägen, under 15 år för byggande och underhåll av vägen i ersättning enligt trafikprestation, uppskattningsvis cirka 100 miljoner mark om året. Vägdelen Borgå—Forsby byggs ut till motorväg med totalfinansiering. Vägverkets Vägförvaltning gavs i budgeten för 1999 rätt att ingå ett totalfinansieringsavtal om projektet. Projektet genomförs av en arbetsammanslutning i vilken också vägverkets produktionsenhet deltar. Finansieringen av projektet har säkerställts på förhand i budgeten.

I fortsättningen är det förnuftigt att genomföra stora projekt för utveckling av väg-

nätet genom att utsätta dem för konkurrens utgående från totalfinansiering.

Styrning av väghållningen och vägverket

Väghållningen av allmänna vägar och vägverkets verksamhet styrs av författningarna om allmänna vägar samt av statsrådets och trafikministeriets väg- och trafikpolitiska riktlinjer och strategier. Vägverket och trafikministeriet bereder gemensamt målen för väghållningen och för vägverkets verksamhet under vart och ett år samt förslag om anslag med vilka målen är möjliga att nå. Riksdagen behandlar målen och beslutar om anslagen och vägnätets utvecklingsprojekt i samband med budgetbehandlingen. Med de budgetanslag som beviljats för basväghållningen och för utvecklandet av vägnätet finansieras också vägverkets utgifter för förvaltningsfunktioner samt utgifter för forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Vägförvaltningens resultatmål för år 2000 gäller för trafiksäkerheten, trafikens funktionsduglighet, miljön, vägnätets skick och väghållningens ekonomi samt för produktionsenheten dess konkurrenskraft och anbudstävlingförsöken i samband med väghållningen.

De mål som överenskommit tillsammans med trafikministeriet förs vidare ända till den nivå som utför arbetet, i enlighet med resultatstyrningssystemet. Inom resultatstyrningen används ett motivationshöjande resultatpremieringssystem.

Vägverket styrs och övervakas av en direktion som statsrådet tillsätter för högst fyra år, och det leds av generaldirektören.

Organisering av väghållningen av allmänna vägar

Vägverket har från början av 1998 verkat internt uppdelat i vägförvaltningen och produktionen. Vägförvaltningens organisation består av centralförvaltningen och nio vägdistrikt inom regionalförvaltningen. Vägdistriktet utgör vägverkets resultatenheter som tillämpar resultatstyrning. Vägdistriktens uppgifter är att planera väg- och trafikförhållanden, sköta väghållning samt styra trafiken och sköta kundservicen. Vägdistriktet skaffar för väghållningen inom sitt område behövliga produkter och tjänster huvudsakligen som förhandlingsentreprenader av vägverkets produktionsenhet, i mindre utsträck-

ning via anbudstävlingförsök och i en del av de planerade projekten av privata konsultbyråer.

Produktionsenheten består av huvudkontoret, exportenheten och tre huvudfunktioner: entreprenad, konsultering och färjenheten. Fyra produktionsområden och den riksomfattande projekt- och beläggningsenheten ansvarar för byggnads- och underhållsverk-samheten. Konsulteringen har ett huvudkontor samt fyra regionala enheter som ansvarar för planerings-, mät- och jordundersöknings-tjänster samt en riksomfattande vägnätsin-formationstjänstenhet. Färjenheten ansvarar för skötseln av färjor och färjetrafiken. Ex-portenheten ansvarar för exporten. Produk-tions enheter producerar produkter och tjänster för väg-hållningen delvis som eget arbete och delvis genom att skaffa underle-verantörstjänster från utomstående företag.

Planering av väg- och trafikförhållandena

Vägförvaltningen ansvarar nu och i fram-tiden för planeringen av allmänna vägar som en del av trafiksystemplaneringen, för plane-ring, byggande och underhåll av vägar och för vägtrafikstyrningen samt produktionen av informationstjänster för vägtrafiken. Be-sluten om att bygga vägar fattas inom samma förvaltningsområde, dvs. vid trafik-ministeriet eller vägverket. Den övriga mar-kanvändningen och det övriga byggandet styrs genom markanvändnings- och byggla-gen samt genom kommunernas och landska-pens åtgärder. Vägverket samarbetar i stor utsträckning med intressegrupperna vid pla-nering av markanvändningen och i alla ske-den av planering, byggande och underhåll av vägar.

Väg- och byggnadsplanering i fråga om allmänna vägar

Vägförvaltningen beställer väg- och bygg-nadsplaner för allmänna vägar av produk-tionens konsultering eller av en privat konsultbyrå.

Av det praktiska planeringsarbetet utförs största delen vid konsulteringsplanerings-kontor. Konsulteringen har sammanlagt cirka 860 anställda. Vid uppgörandet av väg- och byggnadsplaner för förbättring och byggande av allmänna vägar har andelen eget arbete som vägverket utför minskat jämnt. År 1983 var andelen eget arbete 78 % och 1990, då

den var som allra lägst, 55 %. I takt med att finansieringen av väg-hållningen och av pla-neringen har minskat har den del av plane-ringen som vägverkets konsultering utför som eget arbete ökat och den uppgår till cirka 60 procent.

Orderstocken för planeringsprojekt som utförs av konsulteringen vid vägverkets pro-duktionsenhet uppgick 1999 till ett värde av cirka 250 miljoner mark. Av detta belopp var vägförvaltningens orderstock 160 miljo-ner mark, produktionens interna beställning-ar 72 miljoner mark och utomstående konsultuppdrag cirka 16 miljoner mark.

Byggnads- och förbättringsarbeten

Ansvaret för att vägprojekten beställs vilar på de nio vägdistrikten. För stora byggnads-projekt som gäller vägnätet har vid vägver-kets produktionsenhet bildats fristående pro-jektorganisationer som arbetar på viss tid och ser till att byggnadsprojektet görs an-tingen som total- eller delentreprenad. Be-läggningsarbeten och stora byggnadsprojekt genomförs via den riksomfattande projekt- och beläggningsenheten. Vid beställning av stora byggnadsprojekt har man försökt över-gå till totalfinansierade projekt som vägdis-trikten utsätter för konkurrens.

Mindre byggnadsprojekt beställs hu-vudsakligen som förhandlingsentreprenader av produktionens entreprenadenheter. Vid byggnadsarbetet används till stor del under-entreprenader eller maskinhyrningsförfarande eftersom produktionsenhetens organisationer inte har det specialmateriel som byggandet av vägar förutsätter.

För beläggningsarbetena har vägverkets produktionsenhet två egna varmbeläggnings-stationer och sex mjukasfaltbetongstationer. Antalet egna mjukasfaltbetongstationer har minskat under de senaste åren trots att par-kens kapacitet och användningsgrad har ökat eftersom man med materialet har börjat göra bl.a. nya beläggningstyper. Vägverkets pro-duktionsenhet har avstått från den egna sten-krossningen och skaffar för närvarande alla sten-krossprodukter av utomstående entrepre-nörer.

På 1980-talet ökade användningen av utomstående entreprenörer vid vägverkets byggnads- och förbättringsarbeten i takt med ökningen av finansieringen och antalet pro-jekt. Under de senaste åren har vägverkets produktionsenhet som underleveranser låtit

utföra 70—80 procent av de byggnadsentreprenader det erhållit.

Vägenderhåll

Med vägenderhåll avses den dagliga skötseln av vägarna och ett mera långvarigt underhåll. Dessa uppgifter beställer vägdistrikt som förhandlingsentreprenader av produktionens entreprenader som 1999 var 14 till antalet. I genomsnitt sköter en entreprenadenhet i dag underhållet av cirka 5 500 vägkilometer. Den viktigaste underhållsmaterielen består av 640 tunga lastbilar, 230 lätta lastbilar, 230 väghyvlar, 150 traktorer och 210 lastare. Materielen har utvecklats och anskaffats särskilt med tanke på underhållets behov. Materielen har minskat under hela 1990-talet.

Vägverkets produktion har fortlöpande utvecklat sin underhållskompetens och därtill hörande materiel. På grund av detta har andelen eget arbete inom vägverkets produktionsenhet förblivit större än byggnadsarbetet. Under 1990-talet har andelen utomstående arbete av allt underhållsarbete inom vägverket varit 30—40 procent. I fråga om skötseln av allmänna vägar har den på 1990-talet varit 15—25 procent. Inom underhållet låter produktionen via utomstående utföra en stor del av arbetena med att förnya beläggningen, utföra stenkrossning och dikningar samt sköta grönområden.

Bedömning av vägverkets utvecklingstrend

Ett allmänt mål vid utvecklandet av väghållningsorganisationerna i OECD-länderna består i att förbättra funktionernas lönsamhet och effektivitet. Detta har lett dels till att anlita den privata sektorns tjänster ökat, dels till att beställar-producentmodellen tillämpats.

I beställar-producentmodellen förbättrar en klarare distinktion mellan båda parternas roller den vägpolitiska beredningens nivå och ger bättre möjligheter till en sådan planering av vägtrafiken och väghållningen som utgår från samhällets behov. Verksamhet som en affärsverksamhetsorganisation avskild från beställaren ger produktionsenheten, jämfört med ämbetsverksformen, mera jämställda och bättre möjligheter att delta i anbudstävlingar på marknaden tillsammans med den privata sektorn. I det avseendet stämmer den utvecklingstrend för vägverket

som motsvarar de aktuella lagförslagen överens med den internationella trenden.

Inom trafikministeriets förvaltningsområde har en omfattande reform av verksamhets- och organisationsstrukturerna genomförts under de tio senaste åren. Inom trafikministeriets förvaltningsområde verkar sju statsbolag: Posten Finland Ab, Sonera Abp, VR-Group Ab, Rundradion Ab, Finnair Abp, Finlands Bilbesiktning Ab och Raskone Oy. Dessutom verkar Luftfartsverket som affärsverk. I samband med bildandet av affärsverksamhetsorganisationer har det inom trafikministeriets förvaltningsområde inrättats flera ämbetsverk för skötsel av myndighetsuppgifter. Sådana är bl.a. Teleförvaltningscentralen, Banförvaltningscentralen och Fordonsförvaltningscentralen.

Inom trafikministeriets förvaltningsområde har målet varit att utveckla organisationsformerna så, att de så väl som möjligt motsvarar det rådande marknadsläget och utgångspunkterna inom respektive bransch.

Det kan inte anses att det med avseende på den vägpolitiska styrningen, utvecklandet av produktionsfunktionerna och konkurrensneutraliteten är en entydig och hållbar lösning att de funktioner som vägverket sköter under myndighetsansvar och produktionsfunktionerna finns inom en och samma inrättning.

Därför bör dessa funktioner skiljas åt från varandra tydligare än som en intern fördelning inom ämbetsverket.

Inom produktionsverksamhet i ämbetsverksform regleras organisationens verksamhet av författningar och förvaltningsbestämmelser som har utarbetats främst med tanke på offentligrättsliga förvaltningsuppgifter och produktion av prestationer.

En produktionsorganisation i ämbetsverksform i anslutning till beställaren på en konkurrerande marknad förmår inte heller reagera tillräckligt snabbt på förändringar i marknadsläget.

Vägverkets produktionsverksamhet har under det senaste årtiondet utvecklats målmedvetet i riktning mot sådana verksamhetsformer som har karaktären av affärsverksamhet. Den stegvisa utvecklingen under de senaste åren har bestått av ibruktagningen av resultatstyrning 1990, ibruktagningen av resultat- och produktionsavtalsförfarandet 1993 som ett internt avtalsförfarande mellan vägförvaltningen och produktionsenheten inom vägverket, införandet av en "intern affär-

sverksmodell" 1995 och en intern uppdelning i beställar-producentstrukturer inom vägdistriktet 1996 och i hela vägverket 1998 samt av försöken med utsättande för konkurrens 1998 och 1999. Det avskiljande av produktionsverksamheten till ett fristående affärsverk som föreslagits i samband med denna utveckling är en naturlig fortsättning på det utvecklingsarbete som hittills ägt rum inom vägverket.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

Målet för det reformarbete som gäller den offentliga sektorn är att förbättra den offentliga förvaltningens resultatrika verksamhet och att höja förvaltningens produktivitet. I regeringsprogrammet utgör bl.a. konkurrensmiljön och åtgärder som underlättar inträdet på marknaden prioriterade områden för näringspolitiken. I samband med att offentliga tjänster öppnas för konkurrens sörjer man samtidigt för att tjänsternas kvalitet och tillgänglighet inte försämras. Enligt regeringsprogrammet utgör principen för en hållbar utveckling utgångspunkten för trafikpolitiken. Trafikpolitiken stödjer den samhälls-ekonomiska tillväxten, förbättrar miljösituationen och skapar förutsättningar till att förbättra den logistiska konkurrenskraften. Till landets olika delar erbjuds förbindelser och trafik tjänster om stödjer utvecklingen av region- och samhällsstrukturen. I fråga om vägverket konstateras det i regeringsprogrammet att vägverkets organisation utvecklas utgående från pågående pilotförsök med iakttagande av god personalpolitik.

Atskiljandet av vägförvaltningen och produktionen innebär åtskiljande av samhälls- och myndighetsuppgifter från produktionsuppgifter. Detta förbättrar och förtydligar såväl den väg- och trafikpolitiska styrningen som skötseln av produktionsuppgifterna. Statsrådets och trafikministeriets förutsättningar att samordna och planera trafik- och infrastrukturpolitiken som en del av statsrådets styrning blir klarare och förbättras.

Syftet med reformen är också att förbättra vägverkets nuvarande produktionsverksamhets lönsamhet och produktivitet genom att stegvis och kontrollerat via

affärsverksreformen utsätta de väghållningsprodukter och väghållningstjänster som än så länge utförs som eget arbete för öppen konkurrens inom jord- och vattenbyggnadssektorn. Genom reformen är det sålunda möjligt att nå en avsevärd effektivisering och lönsamhetsförbättring förutom inom väghållningen också inom hela jordbyggnadssektorn samt att samtidigt trygga vägnätets kvalitet och en god servicenivå inom vägtrafiken.

3.2. Utvecklingsalternativ för vägverket

Allmänt

Inom utvecklandet av vägverkets funktioner har flera olika alternativ undersökts under de senaste åren. Basalternativen har närmast varit två från varandra avvikande modeller:

- vägverkets verksamhet vidareutvecklas i form av ett resultatstyrt ämbetsverk; eller
- vägverket delas upp i ett beställarämbetsverk och en affärsverksamhetsenhet som omfattar produktionen (affärsverk, aktiebolag).

Utvecklande i form av ämbetsverk

I modellen för utvecklande i form av ämbetsverk skulle vägverket vidareutveckla sin verksamhet och organisation som en beställar-producentorganisation i ämbetsverksform.

En organisation enligt ämbetsverksformen är närmast avsedd för offentligrättsliga tjänste- och förvaltningsuppgifter. Sådana väghållningsuppgifter sköts för tillfället av vägförvaltning. Trots att vägförvaltningen skulle vara internt avskild från produktionen, skulle beredningen av vägpolitiken och uppgifter som gäller beslutsfattandet samt produktionsuppgifter fortsättningsvis handläggas inom samma organisation. I detta fall skulle inte de fördelar kunna uppnås som eftersträvas genom att rollerna klart skiljs åt.

De största problemen med att fortsätta i ämbetsverksform i en beställar-producentmodell kommer fram vid utvecklandet av produktionsenhetens funktioner och av konkurrenskraften. Vid utvecklandet av produktionsenheten finns tre olika alternativ:

- en sluten ämbetsverksform för väghållning av allmänna vägar;
- fortsatt ämbetsverksform under fri kon-

kurrens;

- fortsatt ämbetsverksform under fri konkurrens så att produktionsenheten inte deltar i konkurrensen.

I inget av de ovan nämnda alternativen skulle vägverkets produktionsenhet kunna delta i stora entreprenadtävlingar eller i totalfinansieringsalternativ av ny form eftersom den skulle vara en del av beställarorganisationen. Detta skulle för utvecklingen av produktionsenhetens verksamhet vara en stor begränsning av verksamhetsvolymen eftersom syftet är att i fortsättningen genomföra alla stora byggprojekt som gäller allmänna vägar som totalfinansieringsprojekt.

Att enbart begränsa sig till väghållning av allmänna vägar skulle innebära ett slut på utnyttjandet av produktionsenhetens kompetens utanför allmänna vägar. En produktion i ämbetsverksform skulle inte med användande av nettobudgetering kunna konkurrera i någon större omfattning på marknaden utanför väghållningen av allmänna vägar, utan det skulle bli nödvändigt att begränsa verksamheten till väghållning av allmänna vägar. Ett verksamhetsområde som begränsats på detta sätt skulle under rådande personalpolitik leda till en ökning av andelen eget utfört arbete och i det första skedet skulle vägverkets underleveranser minska.

Ett öppnande av väghållningen för allmänna vägar för konkurrens så att vägverkets produktionsenhet deltar i anbudstävlingen är omöjligt som en fortlöpande verksamhet med tanke på jämställdheten och öppenheten i konkurrensen, eftersom utgångspunkterna för ett budgetfinansierat ämbetsverk och för företag är olika och produktionsenheten ingår i samma organisation som beställaren. Men konkurrensställningen i en organisation i ämbetsverksform är betydligt sämre än inom den privata sektorn. Ett omfattande öppnande för konkurrens i ämbetsverksform skulle innebära ett stort behov att minska personalen i vägverkets produktionsenhet och på längre sikt en nedkörning av produktionsorganisationen.

Ett öppnande av konkurrensen i ämbetsverksform utan produktionsenhetens deltagande skulle i praktiken innebära en gradvis nedkörning av produktionsenheten.

En fortsättning i ämbetsverksform skulle leda till att produktionsenheten så småningom körs ned på grund av att en förbättring av väghållningens ekonomi och produktivitet i ämbetsverksform kan ske bäst genom ök-

ning av underleveranserna. En fortsättning i ämbetsverksform skapar inte heller förutsättningar att utveckla infrastrukturbranschen eller att förstärka det finländska kunnandet inom branschen i en omvärld som internationaliseras.

Av de ovan nämnda anledningarna kan en vidareutveckling av vägverkets vägförvaltning i form av en beställar-producenthelhet i ämbetsverksform inte anses utgöra ett gott alternativ för väghållningen, personalen, statsekonomin eller för branschen.

Hela vägverket blir ett användarfinansierat affärsverk

Tidigare har också ett teoretiskt alternativ varit aktuellt som går ut på att hela vägverket skulle verka som ett användarfinansierat affärsverk. Affärsverket skulle i så fall finansieras med avgifter baserade på väganvändningen. Inte ens en delvis öronmärkning av de skatter och avgifter som tas ut för väganvändningen för investeringar i väghållning eller underhåll av vägnätet har godkänts. Till väghållningen hör dessutom alltid betydande myndighetsuppgifter. Sålunda är detta affärsverksalternativ mera ett teoretiskt alternativ.

Vägverket uppdelat i ett beställarämbetsverk och i en affärsverksenhet för produktionen.

I detta alternativ skulle vägverket delas upp i ett vägförvaltningsämbetsverk som utgör beställare och i en affärsverksamhetsorganisation som idkar produktionsverksamhet. Vardera organisationen skulle ha en egen ledningsorganisation.

Ansvar för det allmänna vägnätets servicenivå, skick och underhåll skulle stanna kvar hos en ämbetsverksorganisation som är underställd trafikministeriet och som anvisas väghållningsanslag i statsbudgeten. Ämbetsverksorganisationen skulle förvalta nätet av allmänna vägar i Finland. På det skulle tillämpas samma samhälls-, trafik- och vägpolitiska styrning som hittills har tillämpats på det nuvarande vägverket. Genom uppdelningen skulle man bättre än förr kunna styra användningen av väghållningsanslag som samhället anvisar till riktiga åtgärder vid rätt tid. Ett sådant ämbetsverk skulle också kunna anförtros större ansvar inom vägtrafiksek-

tern.

Produktionsverksamheten skulle utformas till en affärsverksamhetsorganisation som i likhet med andra producenter efter en kontrollerad övergångsperiod skulle konkurrera om uppdrag från ämbetsverket eller andra kunder. Men affärsverksamhetsorganisationen skulle också i uppgifter som avser trafikleder och trafikteknologi agera på en konkurrensutsatt marknad, och med konkurrensens hjälp skulle det gå att sänka kostnaderna för väghållningsproduktionen.

Affärsverksamhetsorganisationen skulle verka inom jord- och vattenbyggnadssektorn och i första hand koncentrera sig på sitt huvudkompetensområde, dvs. att planera trafikleder och trafikmiljö, byggande, underhåll och skötsel samt produkter och tjänster i anslutning till dessa.

Ett viktigt verksamhetsområde skulle vara totaltjänster i samband med byggandet av trafikmiljön. Ett annat viktigt verksamhetsområde skulle vara totaltjänster i samband med skötsel och underhåll av trafikmiljön. Ett tredje delområde skulle vara informations- och sakkunnigtjänster i samband med trafiken och trafiksystemet, exempelvis trafiktelematik. Efterfrågan på sådana tjänster kommer sannolikt att öka i samband med en utveckling av tekniken.

Affärsverksamhetsorganisationens prioriteringar kunde utformas enligt efterfrågan. Affärsverkets mål skulle vara att utveckla konkurrenskraften och en lönsam verksamhet på marknaden. Dessutom skulle för affärsverket ställas ett servicemål för tryggheten av den dagliga trafikerbarheten, enligt vilket verket skall ha skyldighet att erbjuda entreprenader för väghållning av allmänna vägar och skötsel av färjetrafik i hela landet.

Ambetsverksorganisationen - Vägförvaltningen - skulle i denna modell kontrollerat och stegvis öppna väghållningsproduktionen i fråga om allmänna vägar för konkurrens, varvid väghållningen kan produceras förmånligare än förr från samhällets synpunkt. I denna modell skulle konkurrensneutraliteten kunna tryggas bättre än i alternativen ovan, eftersom beställaren skulle vara en separat myndighetsorganisation som administrativt sett är oavhängig av produktionen.

Affärsverksamhetsorganisation i form av affärsverk eller aktiebolag

Affärsverksformen är en lämplig organisa-

tionsform för produktionsverksamheten i en situation där affärsverksamhetsorganisationen skulle vara aktör på en marknad utan fullständigt fungerande konkurrens i affärsverkets begynnelsekedje. Dessutom är det en lämplig form för sådan verksamhet med samhällelig betydelse som riksdagen och statsrådet vill styra genom verksamhets- och servicemål.

Affärsverksamhetsmodellen passar bättre än aktiebolag den nuvarande produktionsenshetens utvecklingssituation som betonar en kontrollerad skötsel av personalpolitiken och öppnande av konkurrens.

Inom vägverkets produktionsverksamhet utgör dessutom vägunderhållsuppgifterna en viktig del av vägverkets produktion. Inom den egentliga skötseln av vägnätet har marknaden redan öppnats en aning men i fråga om färjetrafiken finns inga fungerande marknader. När vägverkets produktion omvandlas till en affärsverksamhetsorganisation bör man förvissa sig om att det är möjligt att inom hela landet trygga en tillräcklig skötselnivå för vägarna, ett tillräckligt upprätthållande av trafiksäkerheten i vägtrafiken och en tillräcklig servicenivå inom färjetrafiken. Av dessa orsaker kan affärsverksformen anses vara en ändamålsenlig organisationsform av permanent karaktär.

De affärsverksbildningar av produktionsfunktioner av ämbetsverkskaraktär som har genomförts i Finland, särskilt inom trafikministeriets förvaltningsområde, har i regel och särskilt vad beträffar stora enheter framskridit via ett affärsverksskede. I de lösningarna har produktionsenheter i ämbetsverksform ombildats till affärsverksenheter. Affärsverksformen har enligt dessa erfarenheter för vissa organisationer visat sig vara en bra baslösning (Luftfartsverket). I fråga om vissa andra organisationer har affärsverksamhetsformen visat sig vara en bra organisationsform i övergångsskedet när det gäller sådana produktionsuppgifter för vilka bolagsformen är en ändamålsenlig lösning för verksamhetens karaktär (Raskone).

Det är i praktiken inte möjligt att direkt överföra vägverkets nuvarande produktionsverksamhet i ämbetsverksform som ospänner 2-3 miljarder mark till ett nybildat aktiebolag. Om en sådan affärsverksamhet och egendom överfördes som apport till ett aktiebolag skulle marknadsstörningar oundvikligen bli följden. I praktiken skulle det inte vara möjligt att starta upp lönsam affär-

sverksamhet av den här storleksordningen och med en neutral konkurrenskonstellation från noll, eller så skulle dess problem bli alltför svårbemästrade. Också personalorganisationerna vid vägverket har enhälligt motsatt sig en bolagisering av vägverkets produktion eller delar av den.

En eller flera affärsverksamhetsorganisationer

Vid bildandet av en affärsverksamhetsorganisation för vägverkets produktionsenhet kan följande alternativ komma i fråga:

- ett affärsverk, en affärsverkskoncern eller ett aktiebolag som svarar för hela produktionsverksamheten eller
- ett affärsverk som svarar för entreprenadverksamheten samt ett affärsverk eller ett eller flera aktiebolag som svarar för planeringstjänsterna.

I organisationsalternativet med flera affärsverksamhetsenheter för produktionen kan både de fysiska uppgifterna och planeringsuppgifterna ombildas till separata affärsverk, eller så kan funktioner av konsultkaraktär bolagiseras till ett enda eller till flera bolag. Inom planeringsuppgifterna finns det högklassiga konsultföretag som länge har varit verksamma på marknaden, och en konkurrenssituation existerar också i fråga om den service som vägförvaltningen anskaffar. Planeringsuppgifterna kan knappast ensamma anses vara av sådan samhällelig betydelse att ett planeringsföretag på grund av dem bör stå under intensiv ledning av riksdagen och statsrådet vad gäller service- och funktionsstyrningen.

Om vägverkets produktion decentraliseras i flera fristående affärsverksamhetsorganisationer, splittras samtidigt det kunnande och den yrkesskicklighet som vägverket har utvecklat i fråga om att behärska väghållningshelheter samt i fråga om planerings- och byggherreuppgifter. Detta skulle för de separata affärsverksamhetsorganisationerna försvaga de konkurrensmöjligheter som baseras på personalens kunnande och yrkesskicklighet samt på synergism i fråga om planering, byggherreverksamhet, byggande och underhåll.

Alternativet med flera affärsverksamhetsorganisationer skulle också strida mot utvecklingssträvandena inom de branscher som söks i det teknologiprogram för infrakluster som eventuellt påbörjas. Branschens utveck-

lingsbehov fokuseras på utvecklingen av verksamhetssätt och arbetsmetoder. Ett av teknologiprogrammets mål är att skapa nya upphandlingsmetoder för upphandling av större servicehelheter med kvalitetsansvar. Till dessa servicehelheter hör förutom fysisk prestation ett innovativt sökande av nya tekniska lösningar samt byggnads- och arbetsplanering. Därför är det fördelaktigt att planerings- och genomförandekompetens finns i samma organisation.

Också möjligheterna att utveckla och anpassa personalen skulle vara sämre i alternativet med flera affärsverksamhetsorganisationer. Därför kan det anses vara en bättre lösning att det bildas en enda affärsverksamhetsorganisation på grund av att en stor organisation då genomgår en behärskad omvandling under en övergångsperiod.

3.3. Den valda utvecklingsmodellen

Allmänt

Det kan inte anses ändamålsenligt från samhälls-, trafik-, konkurrens- eller näringspolitisk synpunkt att vägverkets produktion vidareutvecklas i ämbetsverksform eller att hela vägverket ombildas till ett affärsverk.

Att vägverket utvecklas till å ena sidan en myndighetsorganisation som ansvarar för vägtrafikförhållandena på de allmänna vägarna och å andra sidan en affärsdrivande produktionsorganisation motsvarar bäst av de undersökta alternativen målen för dagens samhälls-, trafik-, närings- och konkurrensolitik. Likaså motsvarar denna lösning bäst riktlinjerna för och möjligheterna att fullfölja utvecklandet av den offentliga förvaltningen.

På grundval av de synpunkter på alternativa affärsdrivande organisationer som anförts ovan är modellen med ett affärsverk bäst, om man vill utveckla konkurrenskraften hos vägverkets produktion i enlighet med målsättningarna och uppfylla kraven på att produktionen av väghållning av allmänna vägar skall öppnas för konkurrens. Med tanke på anpassningen och utvecklingen av vägverkets personal är den också ett bättre alternativ än de andra.

Transparensen och konkurrensneutraliteten hos affärsverkets verksamhet

Om planeringsenheterna och de enheter

som verkställer planerna placeras i samma organisation förutsätter det att konkurrensneutralitets- och transparentproblemen är under kontroll. Minimikravet är emellertid att alla produktionsorganisationer som deltar i konkurrensen får samma information om verkställighetsplanerna, om tjänsterna skaffas som sådana, och att om dem separat har gjorts en genomföringsplan och att de inte ingår i själva serviceprodukten.

Inom väghållningen är planeringen indelad i etapper som betjänar olika ändamål. Uppgörandet och handläggningen av utredningsplanen och vägplanen är en administrativ process, som behövs vid planeringen av samhällets markanvändning för reserveringen av markområden och vid genomförandet av projektet för preciseringen av det vägområde som behövs. Vägplanen är en offentligt juridisk handling, med vars hjälp man skaffar på lagen om allmänna vägar baserad rätt att anlägga en ny väg eller att förbättra en gammal. Den kan emellertid inte ligga till grund för entreprenadhandlingar eller genomförandet av projekt.

Genom att uppgörandet av juridiska allmänna planer och vägplaner skiljs åt från det egentliga genomföringsskedet kan beställarens åtgärder avgöra frågor som gäller konkurrensneutraliteten.

Vid utvecklandet av vägförvaltningens beställningsförfarande håller man gradvis på att övergå till beställning av totaltjänster vid byggandet antingen som total- eller totalansvarsentreprenader. I så fall ingår i de byggnadsprojekt som beställs bl.a. projektets byggnads- och arbetsplan samt det egentliga byggnadsarbetet. Härvid uppstår inte neutralitetsproblem.

De konkurrensrättsliga transparentkraven på affärsverkets verksamhet kan dessutom uppfyllas med hjälp av affärsverkets interna strukturer och eventuella delresultatmål som statsrådet sätter upp för resultatenheterna samt genom att resultatenheternas kostnadsberäkning och administration skiljs åt.

3.4. De viktigaste förslagen

Ordnandet av affärsverksamheten

De ovan presenterade målen för omstruktureringen av det nuvarande vägverkets produktionsfunktioner kan bäst uppnås genom att vägverkets produktion ges affärsverksform.

Vägverkets produktionsfunktioner ombildas genom lag till ett statligt affärsverk inom det ministeriums förvaltningsområde som föreskrivs i reglementet för statsrådet. I enlighet med den allmänna lagen om statens affärsverk skall affärsverket själv besluta om sina interna organisations- och verksamhetsstrukturer och om deras utveckling. Det föreslås att affärsverket inrättas inom trafikministeriets förvaltningsområde.

Det nya Vägaffärsverket skall efter en kontrollerad övergångsperiod konkurrera fritt i jord- och vattenbyggnadsbranschen i första hand om planering, förbättring, byggande och underhåll av trafikleder och trafikmiljö samt som producent av dessa närstående produkter och tjänster. Det viktigaste verksamhetsområdet kan beskrivas med uttrycket trafik- och trafikmiljöteknik.

Vägaffärsverket bör fungera som en enda affärsverkskshelhet. I affärsverkets tjänsteutbud skall i början av verksamheten ingå totaltjänster för byggande av trafikleder och trafikmiljö, totaltjänster för skötsel och underhåll av trafikmiljön samt informations- och sakkunnigtjänster i fråga om trafik och trafiksystem.

För att säkerställa den konkurrensrättsliga transparensen och konkurrensneutraliteten i affärsverksamheten skulle affärsverket i fråga om sin organisationsstruktur och resultatstyrning utformas så att det garanterar en neutral konkurrens. Affärsverkets verksamhet skulle ordnas så att behövlig transparens förverkligas.

Vägaffärsverket skall ha en styrelse som statsrådet utser för tre år åt gången. Hela affärsverkets verksamhet leds från en lätt centralförvaltning. Affärsverket skall också ha en egen regional organisation. När affärsverket inrättas övergår i dess tjänst uppskattningsvis 4 650 personer som nu är anställda vid vägverket.

Den detaljerade planeringen av affärsverkets affärsverksamhet och organisation ankommer på affärsverkets ledning.

Vägförvaltningens ansvar för allmänna vägar samt väg- och trafikförhållanden

Beträffande trafik- och väghållningsansvaret för de allmänna vägarna uppnås målen bäst genom att det nya ämbetsverk som inrättas, Vägförvaltningen, ges ansvaret för allmänna vägar och utvecklingen av vägtrafikförhållandena, t.ex. vägtrafikledningen,

vägarnas service- och kvalitetsnivå samt trafikerbarhet och vägnätets skick. Vägförvaltningen verkar samtidigt som beställare av väghållningsprodukter samt sköter om ordnandet av trafikstyrning och tjänster och kundservice. Det nya ämbetsverket skall vara ett resultatstyrt ämbetsverk inom trafikministeriets förvaltningsområde. Det skall inneha rollen som "ägare" till det vägnät som består av allmänna vägarna och det skall inneha det primära väghållningsansvaret för trafikerbarheten av de allmänna vägarna för dem som använder vägarna. Vägförvaltningen har rätt att fatta beslut på statens vägnar i de ärenden som avgränsas i de lagar som gäller vägnätet, vägtrafiken samt vägverkets planering, underhåll och användning.

Vägförvaltningen skulle underställas statsrådets och riksdagens budgetstyrning. Styrmedel är författningarna om de allmänna vägarna och Vägförvaltningen, finansieringen av väghållningen och vägförvaltningens egen verksamhet, de effektivitetsmål och ekonomiska mål gällande väghållningen som uppställts för Vägförvaltningen samt resultatmålen för Vägförvaltningens egen verksamhet. Dessutom kan statsrådet använda även andra styrmedel för verksamhet som bedrivs i ämbetsverksform. Vägförvaltningen och de vägdistrikt som utgör dess regionala organisation är i detta avseende efterföljare till det nuvarande vägverket och dess vägdistrikt.

Vägförvaltningen som myndighet och sakkunnig

Med avseende på hela trafiksystemet är det Vägförvaltningen som skall inneha rollen som expert på vägtrafiksystemet. Vägförvaltningen ansvarar för att vägtrafikförhållandena på de allmänna vägarna fungerar och utvecklas som en del av hela trafiksystemet. Vägförvaltningen bär således ansvaret för det allmänna vägnätet, dess utveckling och servicenivå enligt riksdagens och statsrådets beslut.

Vägförvaltningen skall delta i planeringen av samhället och markanvändningen och fungera som sakkunnig i frågor som gäller bl.a. vägtrafiken, väghållningen, trafiksäkerheten, trafikens och väghållningsåtgärdernas effektivitet och samarbetet mellan trafikformerna samt miljökonsekvenserna.

Vägförvaltningen bereder strategier och

planer gällande väg- och trafikförhållandena, och utreder effekterna av dem samt de finansieringsbehov de medför för trafikministeriets beslutsfattande. På regional nivå fungerar Vägförvaltningens distrikt som regionala experter på vägtrafiksystemet i samarbete med förbunden på landskapsnivå och kommunerna, som är regionala utvecklingsmyndigheter.

Vägförvaltningen svarar för sin del i samarbete med högskolorna, forskningsinstituterna och väghållningsproducenterna för den forsknings- och utvecklingsverksamhet som gäller trafiken och väghållningen. Inom den egna organisationen utför Vägförvaltningen i allmänhet inte något egentligt forskningsarbete, utan Vägförvaltningen utreder forsknings- och utvecklingsbehoven och låter forskningsinstituterna i branschen, högskolorna, Vägaffärsverket och andra företag utföra de egentliga forsknings- och utvecklingsuppgifterna och deltar i finansieringen av branschens forskningsprojekt.

Vägförvaltningen sörjer och ansvarar i egenskap av ämbetsverksorganisation för de myndighetsuppgifter som gäller nätet av allmänna vägar samt väghållningen av och vägtrafiken på de allmänna vägarna. Största delen av bestämmelserna ingår i lagen och förordningen om allmänna vägar, vägtrafiklagen och vägtrafikförordningen. De frågor som gäller statsunderstöd för enskilda vägar regleras i lagen och förordningen om enskilda vägar. Vissa bestämmelser finns i markanvändnings- och bygglagen och -förordningen, lagen om rätt till förutvarande vägområde, trafikministeriets beslut om bestämmande av frisiktsområden vid allmänna vägar och trafikministeriets beslut om utrustningen av färjor på allmänna vägar och om tillsynen över färjedriften.

Till Vägförvaltningens myndighetsuppgifter hör fortsättningsvis följande:

- godkännande av allmänna planer och vägplaner samt den administrativa och lagstadgade behandlingen av vägbeslut och ersättningar för väghållningsverksamheten till den del den inte hör till trafikministeriets uppgifter;

- vägmyndighetsuppgifter i egenskap av remissinstans;

- den administrativa behandlingen av frågor som gäller vägnätets omfattning och vägområden;

- vikt- och hastighetsbegränsningar i trafiken;

- tillstånd som gäller specialanvändning av vägnätet, vägområden och vägrenar samt
- statsunderstöd till enskilda vägar.

Vägförvaltningens regionala organisation, vägdistrikten, tryggar den regionala och lokala kundbetjäningen, t.ex. erhållandet av tillstånd och rådgivning på vägförvaltningsdistriktens kontor och vid behov också på lokal nivå via egen lokal service eller sam-service.

Vägförvaltningen som beställare av väghållning av allmänna vägar

En av Vägförvaltningens uppgifter är att med de väghållningsanslag som anvisats den upphandla erforderliga produkter och tjänster så förmånligt som möjligt och av möjligast korrekt kvalitet från de producenter som finns på marknaden. Till denna del har Vägförvaltningen möjligheter att för sin del skapa förutsättningar för utvecklandet av infrastrukturbranschen inom industrin i hela Finland.

Infrastrukturbranschen har enligt handels- och industriministeriets och Tekes, dvs. Teknologiska utvecklingscentralens utredningar, utvecklats dåligt jämfört med övriga industribranscher. Ett av problemen för hela branschen är att byggnadsprocessen inklusive spelregler inte stödjer industrialiseringen av byggandet, beaktandet av ålderskostnader, minskning av miljökonsekvenser, minskning av kostnader och utveckling av produktiviteten. Utvecklingsarbetet för kvaliteten inom branschen har stannat upp på kvalitetssystemnivå.

I det nuvarande verksamhetssättet inom branschen gäller utsättandet för konkurrens inte den slutliga byggnadsprodukten. Byggherren låter uppgöra planerna och utgående från en entreprenadtävling väljs den utförare som genomför planen till det lägsta priset. Ett sådant handlingssätt utvecklar inte produktkompetensen och möjliggör inte forsknings- och produktutvecklingsarbetet. Enligt utredningarna borde konkurrensättet inom branschen leda till kontroll av helheter, förutsätta uppfyllandet av kundens individuella krav och leda olika instanser till samarbete.

I den förhandsutredning av teknologiprogrammet för infrakluster som utförts nyligen har ovan nämnda problem identifierats. I förhandsutredningen ställdes utvecklandet av byggherreprocessen, produktiviteten och konkurrenskraften, det intellektuella kapitalet

och den internationella konkurrenskraften som mål för branschen.

Vägförvaltningens uppgift är att för sin del skapa förutsättningar för utvecklandet av infrastrukturbranschen i hela Finland genom att verka som en krävande kund och genom att ta i bruk byggherremetoder i vilka det vid valet av producent förutom priset också beaktas produktens kvalitet och producentens förmåga att prestera kvalitet.

Vägförvaltningen kan också för sin del säkerställa fördelaktiga priser, trafiksäkerhet och god kvalitet med hjälp av fungerande marknader och konkurrens. Vägförvaltningen arrangerar anbudstävlingarna, behandlar anbuden och utser dem som skall vidta åtgärderna i enlighet med de principer för anbudsbedömning som utgår från byggherreförfarandet.

Vid upphandlingen av produkter och tjänster som avser vägproduktion främjar ämbetsverket i enlighet med internationella utvecklingsvisioner en övergång till totalansvar, kvalitetsansvar och mångsidiga drivfjädrar. Det viktiga är att få till stånd en fungerande marknad och att särskilt under övergångsskedet undvika marknadsstörningar.

Av alla producenter krävs redan i dag kvalitetssystem eller åtminstone kvalitetsplaner, med vilkas hjälp kvalitetsansvaret kan överföras till producenterna, möjliggöra överklaring av producenternas rutiner och arbetsmetoder och samtidigt minska ämbetsverkets övervakningsarbete. För vägförvaltningens egen beställarverksamhet reserveras tillräckliga resurser.

Inom vägplaneringen kan upphandlingen gälla alla planeringsuppgifter. Planeringstjänsterna skulle efter övergångsperioden köpas utgående från anbudstävlingar. För anbudstävlingarna utvecklas principer för valet av producenter som överensstämmer med internationella modeller. Jämfört med nuvarande praxis kommer planerarens ansvar för de tekniska lösningarna och arbetets kvalitet samt samarbetet mellan båda parterna att accentueras. Detta förbättrar också jordbyggnadsbranschens kunnande och konkurrenskraft i fråga om produktionen.

När ämbetsverket beställer stora byggprojekt skall det fungera som byggherre, varvid det kan använda t.ex. projektlednings-, totalansvars- eller totalentreprenad. Beläggningsarbeten kan ansökas i form av regionala helheter. Arbeten med att förnya beläggningsarna kan även omfatta nödvändiga repara-

tions- och förstärkningsarbeten på vägstrukturer.

Inom underhållet kommer entreprenaderna vanligen att vara fleråriga regionala skötselentreprenader, vilkas storlek i takt med marknadens uppkomst och utveckling varierar mellan uppskattningsvis 500 och 1 500 vägkilometer. Om det inte uppstår fungerande marknader är det möjligt att vid behov också utsätta mindre regionala entreprenadhelheter för konkurrens. Entreprenadverksamheten utvecklas under övergångsskedet i riktning mot driftsansvar. Vägförvaltningen kan under en övergångsperiod köpa skötseln av färjetrafiken som en helhet. Under övergångsperioden utreds om det är möjligt att konkurransutsätta också färjetrafiktjänster. Övriga underhållsprodukter och -tjänster köper ämbetsverket i form av separata entreprenader.

Öppnandet av väghållning av allmänna vägar för konkurrens

Väghållningen av allmänna vägar skulle helt öppnas för konkurrens före slutet av 2004 varvid också planeringen och skötseln av allmänna vägar skulle utsättas för konkurrens. Byggandet och underhållet skulle öppnas för konkurrens under 2001 och 2002.

Vägförvaltningens uppgift är att skapa förutsättningar för uppkomsten av en fungerande marknad för väghållningen av allmänna vägar. I och med att Vägförvaltningen skapar verksamhetsbetingelser öppnar den stegvis produktionen av väghållning av allmänna vägar för fri konkurrens. Exakt i vilken takt konkurrensen öppnas bestäms av hur snabbt ämbetsverket utvecklar beredskap för den nya omfattande konkurransutsättningen och företagen utvecklar affärsmissiga förutsättningar för att komma med anbud. I fråga om produktionen är avsikten att stegvis gå mot fullständig konkurrens på fyra år, dock snabbare i fråga om byggande och underhåll. Vägförvaltningen har i samband med pilotentreprenader utvecklat en ny praxis och nya förfaranden för konkurransutsättningen samt därtill hörande dokument. Detta utvecklingsarbete samt tillämpnings- och inkörningsskedet för de nya metoderna är en process som tar flera år. Enligt internationella erfarenheter har inkörningen tagit 3—4 år.

Vid byggande och underhåll skulle konkurrensen öppnas stegvis så att byggandet och underhållet skulle öppnas för konkur-

rensutsättning under övergångsperiodens två första år, dvs. perioden 2001—2002. Den uppskattade byggnads- och underhållsvolymer skulle uppgå till cirka 600 miljoner mark respektive år. Samtidigt skulle också alla nya utvecklingsobjekt i anslutning till vägnätet öppnas för konkurrens. Utvecklingsobjektens slutliga finansieringsnivå fastställs i statsbudgeten.

I fråga om planeringen skulle konkurrensen öppnas stegvis under fyra år, dvs. perioden 2001—2004. Den uppskattade planeringsvolymen som utsätts för konkurrens skulle vara cirka 50 miljoner mark för respektive år.

Regionalt sett kunde för 2001 skötselentreprenader till ett värde av cirka 250 miljoner mark öppnas för fri konkurrens. Därefter kunde den andel som varje år öppnas för konkurrens utökas i jämn takt så att underhållet skulle vara helt öppet för fri konkurrens redan före utgången av 2004.

Som ett resultat av den föreslagna övergångsperioden och dess olika skeden kunde Vägaffärsverket och de företag som kommer ut på marknaden varje år erbjudas större, mera långvariga underhållsentreprenader med kvalitetsansvar än hittills, upp till totalt ungefär en fjärdedel av produktionen av underhållet av de allmänna vägarna i varje vägdistrikt.

Genom att marknaden öppnas stegvis undviker man en situation där marknaden är stängd under flera år och en eventuell situation där vinnaren på en gång far i väg med alla arbeten för flera år framåt. De helheter som inte omfattas av fri konkurrens under övergångsskedet får affärsverket överta i form av förhandlingsentreprenader eftersom affärsverket kontrollerat anpassar sin personal under samma tid. Under övergångsperioden kan entreprenadernas omfattning och kvalitetsansvaret utvecklas vidare.

Vägförvaltningens styrning och organisation

Vägförvaltningen skall förfoga över de anslag som trafikministeriet anvisar för väghållningen av allmänna vägar i budgeten. Styrningen av budgetanslagen utgör vid sidan av resultatstyrningen den viktigaste biten i styrningen av ämbetsverket. Inom ramen för resultatstyrningen kan för ämbetsverket utöver effektmålen för väghållningen uppsättas även kvantitativa och tidsmässiga mål gällande den egna verksamhetens effek-

tivitet och öppnandet av väghållningen för konkurrens på ovan presenterat sätt. Målen för öppnandet av konkurrensen kan bidra till att säkerställa en behärskad omvandling och att marknaden utvecklas under övergångsperioden.

Styrningen av och tillsynen över Vägförvaltningen skulle skötas av en direktion som statsrådet tillsätter för viss tid. Direktionens uppgift skulle vara att styra och övervaka verket samt att utveckla verksamheten. I fråga om tillsättandet av direktionen samt dess sammansättning, skall man säkerställa att de mål som härletts ur samhälls-, trafik- och vägpolitiken uppnås, att väg- och trafikförhållandena upprätthålls och utvecklas samt att det skapas verksamhetsbetingelser för en konkurrensutsatt marknad. Vägförvaltningsverket leds av en generaldirektör.

Vägförvaltningens centralförvaltning

Vägförvaltningens centralförvaltning sköter utredningar som gäller de riksomfattande väg- och trafikförhållandenas utveckling samt den forsknings- och utvecklingsverksamhet som gäller väghållningen och vägtrafiken. Den ansvarar för programkoordineringen av de åtgärder som gäller huvudvägnätet samt för beredningen av målnivån för vägnätets skötsel och skick samt kommer överens om dessa mål med trafikministeriet och den regionala organisationen. Centralförvaltningen ansvarar också i samarbete med tjänsteleverantörerna för utvecklingen av de system och register som krävs.

Centralförvaltningen sköter tillsammans med trafikministeriet och den regionala organisationen den verksamhet som Vägförvaltningens resultat- och resultatstyrningssystem förutsätter. Centralförvaltningen ansvarar också för att väghållningens beställningsuppgifter är enhetliga och koordinerade.

När det gäller upphandlingen av de produkter och tjänster som behövs i verksamheten skapar centralförvaltningen i samarbete med branschen utvecklingsmöjligheter för infrastrukturbranschen och verksamhetsmöjligheter för marknaden, upprätthåller konkurrensneutralitet samt skapar och upprätthåller förutsättningar för en konkurrenssituation. För att upprätthålla en fungerande marknad skall den utveckla och upprätthålla väghållningens produktprofilering och olika entreprenadformer samt handlingslinjer,

verksamhetspolitik, system, avtalsmallar och handlingar i anslutning till dem samt upphandlingsverksamhetens riksomfattande samordning. Centralförvaltningen koordinerar genomförandet av riksomfattande utvecklingsprojekt och den regionala organisationens verksamhet.

Centralförvaltningen består av enheter som sköter de egentliga vägförvaltningsuppgifterna och av stödfunktioner som betjänar dessa.

När ämbetsverket inrättas kommer ungefär 250 personer från det nuvarande vägverket att överföras till Vägförvaltningens centralförvaltning.

Vägförvaltningens regionala organisation

De vägdistrikt som fungerar som Vägförvaltningens regionala organisation bibehåller de omfattande befogenheter och det omfattande ansvar som tillkommer det nuvarande vägverkets distriktsnivå. Inom ramen för de överenskomna resultatmålen, finansieringen och det regionala samarbetet fattar vägdistrikten beslut om regionala och lokala åtgärder och upphandlar väghållningsprodukter och -tjänster från företagarna i branschen på grundval av konkurrens. På regional nivå följer vägförvaltningsdistrikten det nuvarande vägverkets distriktsindelning.

Vägförvaltningens regionala organisation upprätthåller och utvecklar väg- och trafikförhållandena inom det egna området samt utreder verksamhetens finansieringsbehov. Den sköter samarbetet med centralförvaltningen, kunderna och de regionala intressegrupperna.

När det gäller upphandlingen av väghållningsprodukter och -tjänster sköter den regionala organisationen konkurrensutsättningen, avtalspraxisen och övervakningen av arbeten i fråga om väghållningsproduktionen inom det egna området.

När det gäller myndighetsuppgifterna sköter den regionala organisationen den tillstånds-, utlåtande- och biståndsservice som kunderna behöver samt trafikledningen, -informationen, -regleringen och -begränsningarna.

Från vägverket överförs ungefär 800 personer till ämbetsverkets regionala organisation. Vägdistrikten har i bildningsskedet i medeltal ungefär 90 anställda.

4. Propositionens verkningar

4.1. Samhälls- och trafikpolitiska verkningar

Större ekonomisk och funktionell effektivitet

Att skapa, upprätthålla och utveckla en fungerande infrastruktur är en av de viktigaste grundförutsättningarna för att samhället skall fungera och utvecklas. Dessa förutsättningar har på såväl datakommunikationens som den fysiska trafikens område utvecklats genom att inrättningar har omvandlats till affärsverk och bolagiserats samt genom att konkurrensen har utökats. Inom trafikministeriets förvaltningsområde har de viktigaste åtgärderna varit omvandlingen av Post- och televerket samt Statsjärnvägarna först till affärsverk och sedan till aktiebolag samt en stegvis privatisering av Sonera Abp, som uppstod vid uppdelningsprocessen och omvandlingen av Luftfartsverket till affärsverk.

Åtgärderna har på ett avgörande sätt bidragit till att effektivera lönsamheten hos dessa organisationers serviceproduktion och ofta även till att förbättra kvaliteten på servicen samt till en reell prissänkning. På detta sätt har utvecklingen och finansieringen av servicen kunnat säkerställas så långt in i framtiden som möjligt. Samtidigt har det varit möjligt att skapa för statsekonomi betydelsefulla ägarvärden och realisera dem.

På motsvarande sätt är målet för omorganiseringen av vägverket till Vägförvaltningen och Vägaffärsverket samt den ökade konkurrensen att uppnå ekonomisk och funktionell effektivitet vid byggandet och upprätthållandet av väginfrastrukturen. Med samma finansiering åstadkommer man mera i både kvantitativt och kvalitativt hänseende.

Bättre vägpolitiskt beslutsfattande

Att produktionsverksamheten skiljs åt från myndighetsfunktionerna klarlägger och förstärker de trafikpolitiska strategierna, riktlinjerna och tyngdpunkterna. Statsrådets och trafikministeriets trafik- och infrastrukturpolitiska styrning, som kan härledas från riksdagens beslutsfattande, kan i enlighet med de riktlinjer som iakttagits vid utvecklingen av statsrådets verksamhet inriktas på samhällspolitiskt centrala och viktiga frågor.

Vägförvaltningen är i egenskap av ämbetsverk underställd trafikministeriets och därigenom under statsrådets och riksdagens samhälls- och trafikpolitiska styrning. För styrningen står författningarna, inte bara de som gäller Vägförvaltningen utan även de som gäller de allmänna vägarna, budgeten, som reglerar finansieringen av väghållningen och Vägförvaltningen, de resultatmål som uppsätts för Vägförvaltningen och i annan styrning från statsrådet och på regional nivå. Affärsverket åter skall arbeta med ren produktionsverksamhet som styrs utgående från riksdagens och statsrådets företagsekonomiska utgångspunkter och som Vägförvaltningens ämbetsverk konkurrensutsätter tillsammans med andra företag i branschen.

Effektivt samarbete med intressegrupper och kunder

Vägförvaltningen och vägdistrikten, som fungerar som dess regionala organisation, fortsätter i stor utsträckning med den verksamhet som det nuvarande vägverkets myndighetsdel bedriver på både riksomfattande och regional nivå. Regionalt styrs vägdistrikten inte bara av centralförvaltningen, utan när de regionala behoven, målen och programmen gällande väghållningen skall slås fast samarbetar de även enligt lagen om regional utveckling med förbunden på landskapsnivå. Inom vägförvaltningens regionala styrning bibehålls utrymme för regionernas egna mål vid sidan av de riksomfattande målen.

Vägdistrikten bibehåller sina omfattande befogenheter och sitt ansvar för planeringen och beslutsfattandet på regional nivå. I och med att vägförvaltningens och produktionens roller skiljs åt får Vägförvaltningen möjlighet att samarbeta effektivare med intressegrupper och kunder.

Bibehållen servicenivå på vägarna och kvalitetsnivå på underhållet

Ansvar för service- och kvalitetsnivån på de allmänna vägarna, deras trafikerbarhet och vägnätets skick stannar kvar hos Vägförvaltningen, som har ämbetsverksform. Vägförvaltningen och dess regionala organisation skaffar de skötsel-, underhålls- och utvecklingsarbeten som vägnätet kräver samt trafikservice från producenterna i branschen i enlighet med de krav gällande service- och

kvalitetsnivån som Vägförvaltningen och trafikministeriet har kommit överens om. Sålunda skall uppdelningen av vägverket i två separata organisationer i sig inte påverka väg- och trafikförhållandena på de allmänna vägarna, vägnas skick, trafiksäkerhet eller kvaliteten på underhållet. Den effektivisering av verksamheten och förenkling av förvaltningen som reformen för med sig skapar emellertid bättre ekonomiska förutsättningar att bibehålla servicen och kvaliteten på överenskommen målnivå.

Alla som erbjuder sig att sköta vägghållningsuppgifter skall kunna visa upp en tillräcklig kvalitetsproduktionsförmåga genom auditeringar. Upphandlingarna av vägghållning görs enligt totalekonomisk förmånlighet, varav kvalitetsens andel är av stor betydelse.

För att säkerställa att kvalitetskraven uppfylls förutsätter Vägförvaltningen att alla producenter som kommer med anbud i det första skedet har kvalitetsplaner som Vägförvaltningen har godkänt och senare ett kvalitetssystem. Dessutom ordnar Vägförvaltningen bevakning och övervakning av kvalitets- och servicenivån på det sätt som bestäms i entreprenadavtalen.

I den nya beställar-producentmodell som uppstår informerar Vägförvaltningen klart väganvändarna om sin verksamhet och publicerar bl.a. de kvalitetsmål och -normer för vägar som fastställts för producenterna. Detta arbete har redan i stor utsträckning utförts med hjälp av de tjänsteförpliktelser som vägdistrikten förbundit sig till. Alla vägdistrikt har tjänsteförpliktelser fram till slutet av år 2000.

Vägaffärsverket skulle dessutom ha en skyldighet att täckande erbjuda färjetjänster och vägunderhåll inom hela landet. Sålunda skulle en fungerande konkurrens säkerställas och tjänstenivån för allmänna vägar i glesbygden tryggas. Skötseln av färjetrafiken skulle gälla de 50 färjefästen som befinner sig inom nätet för allmänna vägar. Med färjor avses både färjefartyg och färjor.

Beredskap för undantagsförhållanden

Både det nya ämbetsverk som ansvarar för vägförvaltningen och det affärsverk som bedriver affärsverksamhet är skyldigt att bereda sig för undantagsförhållanden i enlighet med speciallagstiftningen därom. Detta sker genom att man gör upp förhandsplaner, för-

beredelser på förhand för verksamhet under exceptionella förhållanden och andra åtgärder. Vägförvaltningen har det allmänna ansvaret för beredningsplaneringen. Likaså skall Vägförvaltningen som ämbetsverksorganisation överta det nuvarande vägverkets förpliktelser gällande den riksomfattande och regionala beredskapsplaneringen i anslutning till vägnätet, dess användning under undantagsförhållanden samt biståndet till försvarsmakten. Affärsverket åter övertar vägverkets förpliktelser i anslutning till planeringen av enskilda objekt och beredskapsupplagringen under undantagsförhållanden. Trafikministeriet beslutar separat om beredskapsnivån och beredskapsfördelningen mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket.

4.2. Ekonomiska verkningar

Allmänt

Avsikten är att Vägaffärsverket skall inrättas så att det kan inleda sin verksamhet den 1 januari 2001. Det är viktigt att lagarna kan stadfästas så att de administrativa åtgärder som inrättandet av affärsverket kräver och förberedelserna för inledandet av affärsverksamheten hinner vidtas i god tid innan affärsverket inleder sin verksamhet.

Enligt den allmänna lagen om affärsverk skall Vägaffärsverket täcka både sina drifts- och investeringsutgifter med sina inkomster. Det har egen penningrörelse. Affärsverket har dessutom med stöd av den allmänna lagen rätt att ta upp kortfristiga lån och leveranskrediter. Enligt förslaget får det också rätt att ta upp långfristiga lån med de begränsningar som följer av den allmänna lagen, dvs. med riksdagens tillåtelse och de begränsningar statsrådet ställer. Rätten att ta upp lån försvaras av finansieringen av investeringar för affärsverkets verksamhet.

Syftet är att affärsverkets kapitalstruktur skall utformas så att den tryggar en tillräcklig finansiering under inledningsskedet och övergångsskedet och att den möjliggör en lönsam verksamhet för affärsverket på lång sikt. Konkurrensen inom branschen samt branschens kapitalstruktur beaktas när affärsverkets kapitalstruktur utformas.

Enligt den preliminära planen för affärsverkets verksamhet har man uppskattat att dess rörelseresultat räcker till för att gradvis höja intäktsföringen av vinsten till 10 pro-

cent av grundkapitalet. Under övergångsperioden 2001—2004 beror kravet på intäktsföring av grundkapitalet på hur marknaden öppnas. En preliminär uppskattning av omsättningen under affärsverkets första verksamhetsår är 3,4 miljarder mark av vilket nettoresultatet skulle vara cirka 40 miljoner mark. Av den planerade omsättningen upphandlar affärsverket som underleveranser väghållningstjänster och produkter av den privata sektorn för cirka 1 520 miljoner mark. Affärsverket fortsätter den nuvarande underleverantörspolitiken i fråga om vägverkets produktion, och därmed kan marknadsstörningar undvikas.

Egendom som anvisas det nya affärsverket

Huvudprincipen vid uppdelningen av det nuvarande vägverkets egendom är att Vägförvaltningen skulle inneha den egendomen som baserar sig på vägrätt och till affärsverket skulle överlåtas den egendom som direkt eller indirekt används i verksamheten. Överlåtelsen av egendomen till affärsverket sker till gängse värde, dvs. bokföringsvärdet om ingenting annat besluts.

Av de 283 vägstationsfastigheter för underhållet som vägverket innehar, överlåts till affärsverket de 17 vägstationsfastigheter som det behöver. På samma sätt överlåts 32 stycken av vägverkets 68 fastigheter för varierande ändamål. Gängse värdet av de fastigheter som överlåts är cirka 50 miljoner mark.

Vägverket innehade den 31 december 1999 sammanlagt 1 420 täktplatser för väghållningsämnen av vilka vägverket innehade 559 ämnesområden med stöd av vägrätt. Av dem som grundar sig på annat än vägrätt, sammanlagt 861 ämnesområden, överlåts till affärsverket, värderat till gängse värde, täktplatser till ett sammanlagt värde av cirka 105 miljoner mark. De för konkurrensutsättning strategiska täktplatserna för väghållningsämnen, som kan användas vid konkurrensutsättning i ett senare skede, stannar kvar hos Vägförvaltningen.

I samarbete med jordbyggnadsbranschen har man inlett en utredning om fastställande av den strategiska betydelsen och det gängse värdet på marksubstanser samt om strategiska områden i fråga om konkurrensutsättning. På grund av utredningen fattas beslut om värdet på egendomen i den ingående balansen samt om fördelning av egendomen mel-

lan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket.

Till affärsverket överlåts, till gängse värde, de arbetsmaskiner och inventarier för produktionen samt färjor och färjefartyg som är i vägverkets besittning när affärsverket inrättas, till ett värde av cirka 390 miljoner mark. Till affärsverket överlåts dessutom till bokföringsvärdet apparater, inventarier, värdepapper i anläggningstillgångar samt ämnes- och materiallager.

Agarandelen på 40 procent i exportbolaget Finnroad Oy, som vägverket äger, överförs till Vägaffärsverket.

Enligt bokslutet för 1999 och efter tillämpning av ovanstående principer, uppskattas värdet av den egendom som överförs till affärsverket preliminärt uppgå till cirka 710 miljoner mark. Den preliminära uppskattningen preciseras i samband med beredningen av statsrådets beslut om överlåtelse av egendom.

I affärsverkets ingående balans antecknas i grundkapitalet för överlåtelse av egendom cirka 102 miljoner mark och under övrigt eget kapital samt främmande kapital resten så att självförsörjningsgraden skulle vara högst 50 procent. Skulden till staten skulle vara cirka 281 miljoner mark. Semesterlöneskulden på cirka 115 miljoner mark skulle i balansräkningen upptas som resultatregleringar. Förhållandet mellan eget och främmande kapital fastställs i inledningsskedet så att det i slutet av övergångsperioden 2004 inte väsentligt avviker från det på motsvarande sätt beräknade värdet för de största företagen inom branschen.

Den egendom som anvisas Vägförvaltningen

Vägverket innehar en del av de jordområden och områden där det finns väghållningsämnen med äganderätt och andra med vägrätt enligt lagen om allmänna vägar. De områden som innehas med stöd av vägrätt är i huvudsak områden där det finns väghållningsämnen och som med stöd av vägrätt enligt lagen om allmänna vägar har förvärvats för ett visst vägprojekt. Vägverket äger inte dessa områden utan har nyttjanderätt till dem. Dessa områden stannar tills vidare kvar i Vägförvaltningens besittning. Bokföringsvärdet av de jordområden och vägområden som förblir i Vägförvaltningens besittning är 88 miljarder mark. Vägförvaltningen bibehåller enligt lagen om allmänna vägar

rätten att skaffa sådana områden där det finns väghållningsämnen för att kunna genomföra ett visst vägprojekt, om det är nödvändigt med tanke på projektet.

Av det nuvarande vägverkets fastigheter, som används för varierande ändamål, kvarstår 36 i ämbetsverkets besittning. Dessutom kvarstår i ämbetsverkets besittning sådana strategiska täktplatser för väghållningsämnen som specificeras senare samt alla, dvs. 560, täktplatser för väghållningsämnen som utgår från vägrätten.

Till ämbetsverket överförs vägverkets reservbromateriel. Reservbromaterielet har anskaffats för beredskapsbehov och det skall fortfarande kunna användas av Vägförvaltningens avtalsparter mot ersättning.

Av de vägstationsfastigheter för underhåll, vilka är i vägverkets besittning, anvisas Vägförvaltningen ca 270. Dessa vägstationsfastigheter kan hyras av Vägaffärsverket eller av en entreprenör som vunnit en underhållsentreprenad inom området. Entreprenadvillkoren kan innehålla en förpliktelse att hyra vägstationen. Sådana vägstationsfastigheter som på grund av att underhållet delas in i större områden inte nödvändigtvis behövs i underhållsproduktionen, kan i ett senare skede överföras till Kapiteeli Oy eller Statens fastighetsverk.

Register och system som påverkar konkurrensneutraliteten blir kvar hos Vägförvaltningen.

Till ämbetsverket överförs vägverkets förråd av planer. Till Vägförvaltningen övergår också nödvändiga kontorsmaskiner och inventarier. Aktierna i Kiinteistö Oy Tieliikenemuseo, som nu ägs av vägverket, överförs till Vägförvaltningen.

Verkningar på statsekonomin

Differentiering av väghållningens beställar- och producentstrukturer effektiviserar funktionerna, och frisläppandet av konkurrens medför på lång sikt kostnadsinbesparingar på ca 10 % i väghållningen. I fråga om väghållningen av allmänna vägar skulle detta på nuvarande finansieringsnivå innebära 300—400 miljoner mark om året efter övergångsperioden. Denna ekonomiska utveckling skulle ge utrymme för utveckling av vägtrafikförhållandena och säkerställande av kvalitetsnivån.

Vägförvaltningen skulle anvisas finansiering för väghållningen av allmänna vägar

enligt de nuvarande momentstrukturerna.

Vägförvaltningen skaffar de produktionsåtgärder och -tjänster som behövs inom väghållningen av producenterna på marknaden, av vilka en betydande är det ovan nämnda affärsverket. När Vägförvaltningen inrättas överförs från vägverket cirka 1 050 ordinarie anställda till den vilka fortfarande skall omfattas av statens budgetekonomi.

Produktionsaffärsverkets ekonomi och dess ordinarie anställda, vid den tidpunkt då affärsverket inrättas uppskattningsvis 4 650 personer, skall inte längre omfattas av budgetekonomin.

I statsbudgeten upptas som inkomster till staten intäktsföregångarna av affärsverkets vinst samt återbetalningarna och räntorna på den finansiering som beviljats affärsverket på lånevillkor. Redovisningen skulle för 2001 uppgå till cirka 2 miljoner mark, 2002 till cirka 5 miljoner mark, 2003 till cirka 8 miljoner mark och 2004 till sitt fulla belopp, cirka 10 miljoner mark. Om återbetalning och ränta på främmande kapital bestäms genom beslut av statsrådet. Dessutom intäktsför affärsverket till staten pensionsavgifter och andra avgifter för förmåner och ersättningar som betalas de anställda centralt. Som utgifter för staten upptas i statsbudgeten de anställdas pensioner och andra förmåner och ersättningar som betalas centralt till de anställda. Affärsverket intäktsför till staten också hyrorna för de fastigheter som stannar kvar i vägförvaltningens ägo men som affärsverket använder.

I den första tilläggsbudgeten för år 2000 ingår anslag på 5 miljoner mark för grundande av affärsverket.

I samband med godkännandet av principbeslutet om ombildning av vägverket till ett affärsverk, beslöt statsrådet att anslagen för basväghållning under perioden 2000—2003 ökas. Ökningen genomförs genom att i tilläggsbudgeten för våren 2000, för basväghållningen bevilja tilläggsfinansiering på 200 miljoner mark. För aktiva anpassningsåtgärder används under perioden 2001—2004 anslag för basväghållning för sammanlagt 90 miljoner mark. För genomförandet av det separata projektpaketet beslöt statsrådet anvisa 500 miljoner mark. Denna projektfinansiering är ett separat finansieringsarrangemang för övergångsperioden som uttryckligen hör till grundandet av affärsverket.

Med hjälp av tilläggsfinansieringen anpassas antalet anställda, bevaras trafiknätets

skick och värde på nuvarande nivå och genomför vissa lönsamma investeringar effektivt. Enligt principbeslutet minskar den tilläggsfinansiering som anvisats väghållningen behovet att minska personalen. Enligt principbeslutet är miniminivån för väghållningsanslag under perioden 2001—2003 minst 3 821 miljoner mark. Förutsättningen för att tilläggsfinansiering skall anvisas är att organisationsreformen godkänns i riksdagen.

4.3. Närings- och konkurrenspolitiska verkningar

Medlemskapet i Europeiska unionen (EU) medför i sig inga behov av att ändra vägverkets organisation. Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen och bestämmelserna i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet om offentlig upphandling förutsätter att bestämmelserna om öppenhet, förbud mot diskriminering och tröskelvärden iakttas när anbud inbegärs och behandlas. Anbudsförfarandet i ett konkurrensläge måste vara öppet. Den finska lagstiftningen om offentlig upphandling överensstämmer med EU-direktiven. Vägverket är en upphandlingsenhet enligt lagen om offentliga upphandlingar (1505/1992), som följer upphandlingsbestämmelserna. De båda nya organisationerna som föreslås grundas skulle också vara statens upphandlingsenheter.

Världshandelsorganisationen WTO:s GPA-avtal och EU:s upphandlingsdirektiv gäller endast upphandlingar till tröskelvärdet eller som överstiger tröskelvärdet. De tröskelvärden som skall tillämpas år 2000 är i fråga om upphandling av varor och tjänster cirka 1,189 miljoner mark och i fråga om byggnadsentreprenader cirka 29,7 miljoner mark. I Finland bestämmer handels- och industriministeriet tröskelvärdena varje år. Upphandlingar som överskrider tröskelvärdet skall meddelas i EU:s officiella tidning.

Enligt lagen om offentlig upphandling utnyttjar såväl Vägförvaltningen som Vägaffärsverket de konkurrensutsättningsmöjligheter som står till förfogande i alla upphandlingar, dvs. också de som underskrider tröskelvärdena.

Öppnande av marknaden för väghållning av allmänna vägar

I utgångsläget kommer det nya affärsver-

ket att verka på en konkurrensutsatt marknad som öppnas stegvis. I fråga om planeringsuppgifterna och de egentliga entreprenaduppgifterna finns det sådana företag på marknaden som det nuvarande vägverkets produktion har anlitat i sin upphandling bl.a. med huvudentreprenörs ansvar. Underentreprenadernas andel av vägverkets produktion har under de senaste åren varit ca 1 500 miljoner mark om året i fråga om förbättring och byggande av vägar och ca 600—700 miljoner mark om året i fråga om underhåll. I fråga om planeringsuppgifterna har storleken på konsultuppdragen under de senaste åren varit ca 150 miljoner mark om året. Affärsverket skulle fortfarande använda underentreprenörer för produktionen av de produkter och tjänster det erbjuder.

När produktionen av väghållning av allmänna vägar stegvis öppnas för fri konkurrens för den privata konsult- och entreprenörskåren skulle enligt de nuvarande finansieringsutsikterna för väghållningen större planerings-, underhålls- och byggnadsprojektshelheter till ett värde av ca 4 miljarder mark om året stegvis konkurrensutsättas. Av denna marknad har vägverket skött en andel på ca 1,5—2 miljarder mark som eget arbete, vilken nu stegvis skulle konkurrensutsättas. När underentreprenörsmarknaden fortsätter och när nya marknader öppnas skapar bildandet av affärsverket således nya möjligheter för den privata sektorn.

Vägaffärsverkets verksamhet på marknaden utanför de allmänna vägarna

När produktionen av väghållning av allmänna vägar öppnas för fri konkurrens bör Vägaffärsverket erbjuda sina tjänster även till andra som behöver tjänster i jord- och vattenbyggnadsbranschen inom ramen för det verksamhetsområde som föreskrivs i lagen. Potentiella nya kunder för affärsverket kunde vara kommuner, städer, statliga inrättningar, enskilda väglag, affärsverk och bolag samt i någon mån den privata sektorn. Avsikten är att när Vägaffärsverket i enlighet med det ovan anförda ger sig in i konkurrensen på marknaden utanför de allmänna vägarna i den utsträckning som verksamhetsområdet tillåter, skall det under en övergångsperiod inte med statliga åtgärder skapas någon ny maskin- och apparatkapacitet på jord- och vattenbyggnadsmarknaden.

Utgångspunkten är att Vägaffärsverkets verksamhetsområde skall vara tillräckligt täckande så att det ger affärsverket möjlighet att lyckas på den konkurrensutsatta marknaden. Beträffande verksamhetsområdet skall Vägaffärsverket ha samma förutsättningar som konkurrenterna att utveckla sin konkurrenskraft.

Även i fortsättningen kommer affärsverkets viktigaste kund sannolikt att vara Vägförvaltningen medan en mindre del av affärsverkets omsättning kommer från marknaden utanför väghållningen. Hur stor denna andel är beror bl.a. på hur entreprenörsverksamheten i fråga om kommunernas och städernas gatuhållning och dess öppnande för konkurrens utvecklas. Sålunda kommer det att ske en omfördelning av marknaden för väghållning av allmänna vägar och av marknaden i jord- och vattenbyggnadsbranschen vars storlek är några hundra miljoner mark. Under trafikministeriets strama resultatstyrning, begränsningar under övergångsperioden och organiseringen av Vägaffärsverket styrs utvecklingen så att den nya situationen inte medför snedvridningar i branschen eller störningar på marknadsfältet.

Reformens huvudmål är att skapa och underhålla fungerande väghållningsmarknader. Vägaffärsverkets branschbestämmelser kan justeras på nytt i slutet av övergångsperioden om det på grund av marknadsituationen eller eventuella marknadsstörningar finns orsak till detta.

Konkurrensrättslig transparens och konkurrensneutralitet hos affärsverkets verksamhet

Vägaffärsverket skall fungera som en enda affärsverkskelhet. För att säkerställa transparens och konkurrensneutralitet hos verksamheten ordnas affärsverkets organisationsstruktur så att konkurrensneutraliteten genomförs. I fråga om redovisningssystemet säkerställs i syfte att förhindra korssubventioner att inkomster som erhållits av förhandlingsentreprenader under övergångsperioden inte används för att subventionera verksamhet på den konkurrensutsatta marknaden. Efter att bokslutet färdigställts är det vid behov möjligt att göra upp separata lönsamhetskalkyler för förhandlingsentreprenader, arbeten erhållna av Vägförvaltningen genom konkurrensutsättning och för arbete av utomstående genom konkurrensutsättning.

Hur affärsverkets övriga interna struktur skall ordnas är dock en sak som hör till affärsverkets uppgifter.

4.4. Verkningar i fråga om organisation och personal

Allmänt

Vägverkets ordinarie anställda har under 1990-talet minskat från 9 200 till 6 100 till följd av organisationsutvecklingen, teknikutvecklingen, kraven på kostnadseffektivitet och sparprogram gällande statsekonomi. Av de anställda var i slutet av 1999 4 500 anställda i arbetsförhållande, 500 anställda för viss tid och 1 100 anställda i tjänsteförhållande. Största delen av dem som står i arbetsförhållande verkar inom produktionen. Att den naturliga avgången har utnyttjats nästan till fullo har lett till att personalens har åldrats och till att vissa personalgrupper är för stora i förhållande till hela personalen. Dessutom har från vägverket överförs 220 personer till andra statliga ämbetsverk genom vakansflyttningar. Under åren 1999 och 2000 har vägverket haft en mycket återhållsam nyrekrytering.

Det finns fortfarande behov av att minska vägverkets personal oberoende av vägverkets organisationsform. Personalen fortsätter att minska när vägverket har ämbetsverksform så att enligt dagens uppskattning har vägverket ungefär 5 700 ordinarie anställda när de föreslagna nya organisationerna inleder sin verksamhet i början av 2001. Vid grundandet av Vägaffärsverket och Vägförvaltningen övergår den nuvarande personalen till någöndera organisation.

Vägverksreformen har beretts i samarbete mellan vägverkets samtliga personalorganisationer. Om verkningarna på personalen och hanteringen av dem har en gemensam promemoria gjorts upp. Huvudprincipen i fråga om verkningarna på personalen är att de arrangemang reformen medför inte under övergångsperioden får leda till uppsägningar på grund av ekonomiska skäl eller produktions-skäl. Innehållet i anställningsskyddet och den verkställande politiken har precisrats i promemorian. Ytterligare en huvudprincip är att personalen så direkt som möjligt skall övergå antingen till de nya organisationer som bildas, i en annan arbetsgivares tjänst eller till yrkesutbildning.

Vägaffärsverket

Den personal som överförs till Vägaffärsverket anställs i arbetsavtalsförhållande. Tjänsterna och tjänsteförhållandena för de tjänstemän som överförs till affärsverket dras in. Avsikten är dock att de anställda som överförs till affärsverket skall få bibehålla sina tidigare anställningsvillkor. Gällande kollektivavtal skulle dock följas till slutet av deras giltighetstid. I förhandlingspromemorian fastställs nivån och kvaliteten av det arbete som erbjuds utanför de organisationer som grundas.

När affärsverket inrättas överförs till det uppskattningsvis 4 650 av vägverkets ordinarie anställda. På längre sikt är affärsverkets personalbehov mindre än så, dvs. cirka 3 500 personer. Aktiva anpassningsåtgärder riktas till cirka 500 personer.

För att produktionen av vägghållningen av allmänna vägar skall kunna öppnas för konkurrens på ett kontrollerat sätt krävs en övergångsperiod. Detta är viktigt för både ämbetsverket och affärsverket för att de skall kunna utveckla personalens beredskap och för att avpassa antalet anställda och personalstrukturen till den nivå som efterfrågan och konkurrensen förutsätter. I synnerhet affärsverket måste kunna ge sin personalen skälig och konkurrenskraftig aktionsberedskap och bättre kunskaper än för närvarande. Med tanke på utvecklingen och avpassningen av personalens kompetens är det nödvändigt att affärsverket fungerar som en helhet där personal kan förflyttas till aktuella prioriteringsområden.

Vägförvaltningen

När ämbetsverket inrättas beräknas cirka 1 050 personer bli överförda från vägverket till Vägförvaltningen. Av den arbetar cirka 800 inom distrikten och cirka 250 inom centralförvaltningen. På längre sikt har personalbehovet uppskattats till cirka 900 personer i hela landet.

Den personal som överförs till Vägförvaltningen bibehåller sina tidigare anställningsvillkor.

I enlighet med statens personalpolitik kommer den personal som överförs till ämbetsverket att vara anställd i tjänsteförhållande. I sin verksamhet iakttar och tillämpar Vägförvaltningen god personalpolitik och utvecklar personalens färdigheter, antalet

anställda och personalstrukturen i enlighet därmed.

4.5. Miljökonsekvenser

Reformen har inte i sig några direkta miljökonsekvenser. För vägverket har redan under flera år ställts miljöresultatmål. De har gällt miljökonsekvenser av vägprojekt, skyddande av grundvatten, bullerskydd, en minskad saltanvändning samt förbättrade förutsättningar för kollektiv- och lätt trafik. Vägverkets värderingar omfattar en verksamhet i harmoni med en hållbar utveckling.

Styrningen av miljömålen blir klarare med den föreslagna organisationsreformen. Vägförvaltningen får ett resultatmål som omfattar miljömål i samband med beställningar av vägghållning. Också uppföljningen av miljömålet för hela vägghållningen sker via Vägförvaltningen. I konkurrensutsättningar säkerställer Vägförvaltningen att de positiva fördelarna av utsättande för konkurrens inte uppnås på bekostnad av miljösynpunkter. Vägförvaltningen kan främja en hållbar rörlighet, exempelvis kollektivtrafik och lätt trafik. Via miljömålen förverkligar Vägförvaltningen för sin del de internationella skyldigheterna i FN:s klimatavtal.

Vid produktionen av vägghållning är användningen av jordmaterial, mängden vägsalt, användningen av bioplösliga oljor, återanvändning av material och utnyttjande av avfall, åtgärder i vilka såväl beställaren som producenten mera än tidigare kan beakta miljösynpunkter.

4.6. Verknningar för den regionala utvecklingen

Reformen ändrar inte det tidigare samarbetet inom regionförvaltningen. Vägdistrikten samarbetar med förbunden på landskapsnivå, kommunerna och andra myndigheter inom sitt område.

För att trygga den dagliga trafikerbarheten på vägarna, har Vägaffärsverket skyldighet att erbjuda skötsel av allmänna vägar och färjetrafik i hela landet. I samband med godkännandet av principbeslutet om reformen av vägverket förutsatte statsrådet att vägverket skall ha klara uppgifter i form av offentliga tjänster bland annat för säkerställande av den regionala balansen.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningskedan och beredningsmaterial

Trafikministeriets arbetsgrupp den 3 november 1993

I enlighet med statsrådets beslut 1993 om åtgärder för reform av centralförvaltningen och regionförvaltningen tillsatte trafikministeriet den 3 november 1993 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till utveckling av vägverkets förvaltning samt vägfinansieringen. Arbetsgruppen skulle utvärdera vägverkets centralförvaltningsorganisation och styrsystem, grunderna för ordnandet av vägverkets centralförvaltning samt behoven och möjligheterna att ordna funktionerna enligt affärsverks- och bolagsmodell. Arbetsgruppen skulle dessutom utarbeta ett förslag till finansieringsmodell för väghållningen.

Arbetsgruppen blev klar med sitt arbete den 27 april 1994. Det behandlar tre utvecklingsalternativ för vägverket, 1. "utveckling av vägverket i ämbetsverksform", 2. "vägverket som beställarämbetsverk och vägproduktionsbolag" och 3. "hela vägverket som ett användarfinansierat affärsverk".

Beträffande vägverkets förvaltning och organisation stannade arbetsgruppen för en tudelad rekommendation. På lång sikt kunde vägverkets verksamhet enligt arbetsgruppens åsikt bäst effektiviseras genom att man i produktionsverksamheten eftersträvar marknadsstyrda verksamhetsformer samt verklig konkurrens med den privata sektorn. Dessa mål uppnås enligt arbetsgruppens uppfattning bäst genom att vägverket uppdelas i ett beställarverk för väghållningen och i ett produktionsbolag.

Arbetsgruppen ansåg att vägverkets utveckling som ett "internt affärsverk" under de närmaste 3—5 åren är ett nödvändigt anpassnings- och inkörningsstadium för produktionen innan den eventuellt bolagiseras. Under denna tid klarläggs förutsättningarna för en bolagisering samt produktionens och beställarens roller och arbetsfördelning och inhämtas nödvändiga färdigheter. Trafikministeriet godkände arbetsgruppens förslag den 7 juni 1994 som grund för vägverkets egna fortsatta arbete.

Trafikministeriets nya arbetsgrupp den 13 september 1995

Trafikministeriet tillsatte den 13 september 1995 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till reform av vägförvaltningen så att vägverket ombildas till en separat vägmyndighet samt till en separat affärsdrivande enhet för produktionsverksamheten. I utredningen skulle särskild uppmärksamhet fästas vid hur det skulle gå att inom organisationsmodellen på ett hållbart sätt samordna de samhällspolitiska, näringspolitiska, konkurrenspolitiska och personalpolitiska verkningarna.

I arbetsgruppen var trafikministeriet, finansministeriet, konkurrensverket, vägverket och näringslivet representerade. Även vägverkets personal har varit representerad i arbetsgruppen. Arbetsgruppen blev klar med sitt arbete den 27 mars 1996.

Det har kommit in 41 remissutlåtanden om betänkandet. I utlåtandena accepteras i regel valet av organisation, men det kom också in kritiska synpunkter på affärsverkets verksamhetsområde och egendom, balansräkningens struktur, konkurrensutsättningen och byggverksamheten, den konkurrensrättsliga transparensen och personalfrågorna, saker som alla behandlats på ett uttömmande sätt i arbetsgruppen. Förslaget ledde inte till överlämnande av en proposition på grund av det motstånd det mötte.

Regeringsprogrammet och statens budgetproposition för år 2000

I regeringsprogrammet för den nuvarande regeringen och i budgeten för det löpande året konstateras att vägverkets organisation utvecklas utgående från pågående pilotförsök med iakttagande av god personalpolitik.

Beredningen under 1999 och 2000

Arbetet för att reformera vägverkets organisation har omfattande beretts under trafikministeriets ledning. I beredningsarbetet har deltagit representanter för vägverkets ledning och personalorganisationer samt för jordbyggnadsbranschen, näringslivet, finansministeriet och konkurrensverket.

Statsrådets principbeslut

Statsrådet fattade den 10 mars 2000 ett principbeslut om reform av vägverket och finansiering av väghållningen under perioden 2000—2003. Principbeslutet gäller organisationsriktlinjer, personalens ställning, öppnande av konkurrens, finansiering och genomförande av väghållningen samt genomförandet och tidtabellen. Enligt beslutet fortsätter utvecklandet av vägverket genom att vägverket från och med den 1 januari 2001 delas in i en vägförvaltning, som verkar som ett ämbetsverk, samt i ett produktionsaffärsverk till vilket vägverkets produktionsverksamhet överförs. Samtidigt beslöt statsrådet att i vårens tilläggsbudget öka anslagen för basväghållning med 200 miljoner mark och att för genomförandet av det separata projektpaketet beviljas tilläggsanslag på 500 miljoner mark.

Till statsrådets principbeslut hörde två uttalanden.

5.2. Remissutlåtanden

Om propositionen har begärts utlåtande av de viktigaste myndigheterna, jord- och vattenbyggnadsbranschen samt av transportbranschens organisationer, de viktigaste organisationerna inom näringslivet och personalorganisationerna. De som givit utlåtande stödjer organisationsreformen. I den offentliga förvaltningens utlåtanden anses propositionen vara motiverad och överensstämmande med förvaltningens riktlinjer. Näringslivet uttrycker sin oro över Vägaffärsverkets vidsträckta bransch och storlek och betonar i sina utlåtanden betydelsen av förutsättningarna för en jämställd konkurrens. Trafikministeriet har gjort ett sammandrag över utlåtandena. De anmärkningar med anledning av motiveringar och detaljer i lagförslaget som kommit fram i utlåtandena har i mån av möjlighet beaktats vid slutförandet av propositionen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Lag om Vägförvaltningen

1 §. *Ställning inom förvaltningen.* Det föreslås att Vägförvaltningens organisatoriska ställning fastställs i paragrafen. Enligt den nya grundlagen skall de allmänna vägarerna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Vägförvaltningen skall svara för väghållningen när det gäller allmänna vägar. I denna sin roll har den myndighetsuppgifter som bland annat hänför sig till planeringen av allmänna vägar, såsom godkännande av allmänna planer och vägplaner. Vägförvaltningen skall likaså fatta beslut som gäller vägområden och vägnätets omfattning, vikt- och hastighetsbegränsningar i trafiken samt användningen av vägar och områden utmed vägarna samt sköta tillstånds- och utlåtandearbenden i anslutning till dessa. Eftersom bland annat trafiklederna och vägtrafiken hör till trafikministeriets verksamhetsområde enligt 22 § 1 mom. reglementet för statsrådet (856/1999), skall Vägförvaltningen vara ett ämbetsverk inom

trafikministeriets förvaltningsområde. Vägförvaltningen skall genomföra en vägpolitik som motsvarar statsrådets och trafikministeriets strategier och den för dess verksamhet anvisade finansieringen samt för beslutsfattande bereda sådana frågor som hör till dess verksamhetsområde. Trafikministeriet skall styra, övervaka och följa ämbetsverkets verksamhet.

Det föreslås att det samtidigt stiftas en separat lag om Vägaffärsverket. Till affärsverket skall det nuvarande Vägverkets produktionsverksamhet överföras.

2 §. *Vägförvaltningens uppgifter.* I paragrafen föreslås bestämmelser om Vägförvaltningens uppgifter, av vilka den viktigaste skall vara att fungera som administrativ väghållare i fråga om allmänna vägar. Ämbetsverkets uppgifter är ungefär desamma som de som vägförvaltningen vid det nuvarande vägverket har som myndighet. Vägförvaltningen skall svara för väghållningen av allmänna vägar i enlighet med lagen om allmänna vägar (234/1954).

Vägförvaltningen skall förvalta landets vägnät, som omfattar 78 000 kilometer allmänna vägar, och svara för vägtrafikens

funktionsduglighet som en del av hela trafiksystemet. Vägförvaltningen skall likaså sörja för kvaliteten och tillgången på samt anordnandet av den service som behövs inom vägtrafiken samt utveckla serviceutbudet. Dessa förpliktelser skall Vägförvaltningen ha inom det allmänna vägnätet i hela landet. Vid skötseln av uppgifterna framhävs socioekonomisk effektivitet, näringslivets behov, trafiksäkerheten, vägnätets och trafikens miljöaspekter, främjandet av regional och social jämlikhet i trafiken och hållbar mobilitet. Samarbetet mellan olika trafikformer och olika vägtrafikantgrupper, såsom motorfordonstrafiken och den lätta trafiken, skall uppmärksammas i högre grad. Att utreda och koordinera behoven inom olika trafikformer och vägtrafikantgrupper skall också höra till Vägförvaltningens uppgifter.

Eftersom Vägförvaltningen skall vara en beställarmyndighet, skall ombesörjandet av den operativa produktionsverksamheten inom väghållningen inte längre höra till dess uppgifter. En bestämmelse om upphandling av väghållningsprodukter ingår i 2 mom. Vägförvaltningen är beställare och upphandlar tjänster i anslutning till byggande, underhåll och planering av allmänna vägar samt andra produkter och tjänster inom väghållningen på den yttre marknaden som servicehelheter med kvalitetsansvar genom fullständig konkurrensutsättning efter det att konkurrensen stegvis har öppnats.

Vägförvaltningen skall främja öppnandet av marknaden inom väghållningen och skapa förutsättningar för uppkomsten av en fungerande och sund marknad. I början skall Vägförvaltningen beställa väghållning och tjänster i anslutning till den delvis genom konkurrensutsättning och delvis genom avtal med Vägaffärsverket och till sist genom att konkurrensutsätta hela väghållningen av allmänna vägar.

Vägtrafikanternas, markägarnas eller andra medborgargrupper ställning kommer inte att förändras i och med att vägverkets myndighets- och produktionsuppgifter separeras. Det sker inte heller några förändringar i riksdagens eller statsrådets vägpolitiska styrning eller finansiering. Som väghållare skall Vägförvaltningen primärt ansvara för de allmänna vägarnas servicenivå och skick, för utvecklandet av de allmänna vägarna och för tillgången på kundservice och likaså för inhämtandet av kundrespons.

Vägförvaltningen skall också ha olika sak-

kunniguppgifter i anslutning till väghållning och trafiksystem samt samarbeta med andra väghållare såväl i hemlandet som utomlands.

3 §. *Direktion.* Enligt paragrafen skall Vägförvaltningen som högsta organ ha en direktion. När det gäller det högsta organet är situationen densamma som vid det nuvarande ämbetsverket vägverket. Närmare bestämmelser om tillsättande av direktionen, dess mandattid, sammansättning och uppgifter skall utfärdas genom förordning.

Direktionens uppgift skall i synnerhet vara att styra och övervaka Vägförvaltningens verksamhet samt att dra upp strategiska riktlinjer. Direktionen skall tillsättas av statsrådet för en tid av högst fyra år. I fråga om tillsättandet av direktionen samt dess sammansättning och verksamhet kan uppnåendet av de samhälls- och trafikpolitiska målen säkerställas.

4 §. *Central- och regionalförvaltning.* I paragrafen föreslås bestämmelser om Vägförvaltningens organisation. Enligt den nya grundlagen skall grunderna för statens regional- och lokalförvaltning bestämmas genom lag. Vägförvaltningen skall ha en centralförvaltning och en regionalförvaltning. Centralförvaltningen skall styra och utveckla ämbetsverkets verksamhet samt bereda ärenden för högre myndigheters beslutsfattande. Centralförvaltningen skall fatta de viktigaste myndighetsbesluten om väghållningen samt sköta styrningen på riksnivå och styrningen av hela ämbetsverket.

Vägverket har en stark regionalförvaltning i enlighet med verksamhetens karaktär. Efter organisationsreformen kommer de nio vägdistrikten inom det nuvarande vägverkets vägförvaltning att kvarstå inom regionalförvaltningen. Centralförvaltningen skall styra vägdistriktet med hjälp av medel för resultatstyrning och ekonomisk styrning. Redan nu har en stor del av beslutanderätten delegerats till vägdistriktet. Förhållandet mellan centralförvaltningen och regionalförvaltningen skall kvarstå oförändrat. Vägdistriktet skall sköta planeringen av väg- och trafikförhållandena i den egna regionen, myndighetssamarbetet och myndighetsuppgifterna samt kontakterna till medborgarna och intressentgrupperna, producera en stor del av den kundservice som sköts som myndighetsuppdrag samt sörja för rådgivningen och de tillstånd som kunderna behöver. De skall skaffa de tjänster och produkter som behövs för säkerställande av ett fungerande trafik-

system i den egna regionen och för väghållningen av Vägaffärsverket och andra företag i branschen genom konkurrensutsättning.

På lokal nivå skall vägdistriktet också sörja för kundbetjäningen och kontakterna till väghållningsproducenterna samt övervaka genomförandet av entreprenad- och konsultavtal gällande väghållningen. Lokalförvaltningen skall, på samma sätt som för närvarande, bestå av Vägförvaltningens vägmästare, som fortfarande också skall sköta uppgifter i anslutning till övervakningen av entreprenader och servicenivån på lokal nivå, kundbetjäning och rådgivning. Inom lokalförvaltningens kundbetjäning skall, på samma sätt som för närvarande, också medborgarkontor samt vägaffärsverkets och entreprenörernas verksamhetsställen utnyttjas i enlighet med avtal som ingås särskilt.

5 §. *Bemyndigande att utfärda förordning.* Enligt paragrafen skall närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen utfärdas genom statsrådets förordning.

6 §. *Ikraftträdande.* Lagen om Vägförvaltningen avses träda i kraft den 1 januari 2001, dvs. samtidigt som lagen om Vägaffärsverket, som skall omfatta det nuvarande vägverkets produktion.

7 §. *Övergångsbestämmelser.* De avtal som ingåtts av det nuvarande vägverket och dess företrädare väg- och vattenbyggnadsverket skall direkt med stöd av lagen gälla Vägförvaltningen, om inte något annat har avtalats eller något annat följer av sakens natur. Det är ändamålsenligast att de avtal som hänför sig till vägverkets produktionsverksamhet direkt överförs på Vägaffärsverket med stöd av lagen. Med tanke på den förestående organisationsreformen har en reservation gällande detta redan fogats till flera avtal. Under åren 1998—2000 har vägverkets produktion ingått långvarigare avtal gällande produktionsverksamheten vilka automatiskt kommer att fortgå och blir bindande för Vägaffärsverket.

Vägförvaltningen skall ansvara för att trafiken på de allmänna vägarna löper smidigt samt för utvecklandet och underhållet av allmänna vägar. Hittills har planeringen, byggandet och underhållet av allmänna vägar till största delen ankommit på vägverkets produktion. Det finns emellertid också ett flertal privata aktörer i denna bransch. Det är inte ändamålsenligt att konkurrensutsätta hela väghållningen av allmänna vägar på en

gång med tanke på en balanserad utveckling av marknaden, en god personalpolitik och Vägaffärsverkets utvecklingsstadium. Därför är det mera rationellt och med beaktande av rikets olika regioner klarare om konkurrensen öppnas stegvis och på ett behärskat sätt. Genom att konkurrensen öppnas stegvis säkerställs att entreprenader också i framtiden bjuds ut inom de olika vägdistriktet varje år.

Från det nuvarande vägverket kommer cirka 1 050 personer att övergå till Vägförvaltningen. Deras anställningsvillkor bibehålls på samma nivå som tidigare. En bestämmelse om vägförvaltningens tjänster ingår i 2 mom.

Övergångstiden skall omfatta fyra år från det affärsverket inleder sin verksamhet. Under övergångstiden skall Vägförvaltningen förhandla med det föreslagna Vägaffärsverket om väghållningsentreprenader i de regioner som inte ännu omfattas av konkurrensen. I Vägförvaltningens redovisning skall förhandlingsentreprenaderna avskiljas från konkurrensutsatta entreprenader och rapporteras separat till trafikministeriet.

1.2. Lag om Vägaffärsverket

1 §. *Ställning inom förvaltningen.* Vägaffärsverket skall vara verksamt inom trafikministeriets förvaltningsområde på samma sätt som vägverkets produktion var det tidigare som en del av vägverket. Det är motiverat att inrättningen kvarstår inom trafikministeriets förvaltningsområde då affärsverket inleder sin verksamhet och också senare. Vägförvaltningen, som är administrativ väghållare i fråga om allmänna vägar, skall också vara verksam inom trafikministeriets förvaltningsområde.

Vägmyndighet är Vägförvaltningen. Vägförvaltningen inrättas som ett separat statligt ämbetsverk genom en särskild lag som stiftas samtidigt.

På Vägaffärsverket tillämpas lagen om statens affärsverk (627/1987), dvs. den s.k. allmänna lagen.

Den allmänna lagen förutsätter dock att en särskild lag om affärsverket i fråga skall stiftas då affärsverket bildas.

2 §. *Vägaffärsverkets verksamhetsområde.* Det föreslås att Vägaffärsverkets verksamhetsområde skall vara så täckande att affärsverket har möjligheter att klara sig bra i konkurrensen och kan svara mot förändring-

arna i verksamhetsmiljön. Affärsverket skall kunna konkurrera på ett jämlikt sätt också på infrastrukturmarknaden utanför de allmänna vägarna. För närvarande sköter vägverkets produktion uppgifter och tjänster i anslutning till planering, skötsel och underhåll av samt investeringar i trafiklederna samt producerar driftstjänster för frigående färjor och linstyrda färjor på allmänna vägar. Utöver dessa uppgifter har vägverkets produktion som avgiftsbelagd service också haft andra uppdrag inom jord- och vattenbyggnadsbranschen för andra offentliga samfund och enskilda.

Vägaffärsverket skall alltjämt vara verksam inom jord- och vattenbyggnadsbranschen i första hand i planerings-, bygg- och underhållsuppgifter gällande trafikleder och trafikmiljön samt i andra uppgifter i anslutning till dem. Affärsverket skall ha möjlighet att utnyttja sitt kunnande utanför trafiklederna och trafikmiljön. Affärsverket skall dock koncentrera sig på trafikleder och trafikmiljön. Utanför dessa kommer volymen av affärsverkets verksamhet att vara mindre i synnerhet i det skedet då konkurrensen öppnas.

I takt med den tekniska utvecklingen håller ny verksamhet sannolikt på att uppkomma vid sidan av traditionellt jord- och vattenbyggande. Utöver traditionella uppgifter i anslutning till planering, byggande, underhåll, skötsel och färjverksamhet kunde Vägaffärsverket bedriva export i anslutning till dessa uppgifter samt affärsverksamhet bl.a. i fråga om styr- och datatjänster för vägtrafiken och vägtrafiksystemet. Dessa tjänster kunde Vägaffärsverket tillhandahålla som kommersiella tjänster både för Vägförvaltningen och för andra som behöver dem. Också andra sakkunnigtjänster i fråga om trafik och väg hållning skall höra till Vägaffärsverkets verksamhetsområde.

Till en början koncentrerar sig Vägaffärsverket på det kunnande som är kärnan i dess verksamhet samt närliggande produkter och tjänster. Centrala områden inom detta kunnande är helhetsservice i fråga om byggande av trafikmiljön, helhetsservice i fråga om underhåll och skötsel samt data- och sakkunnigtjänster i fråga om trafik och trafikmiljön.

Vägförvaltningen, andra statliga ämbetsverk och inrättningar, kommunerna samt affärsföretag och samfund skulle vara Vägaffärsverkets huvudsakliga kunder.

Då marknaden inom väg hållningen öppnas

för konkurrens har nya aktörer redan etablerat sig inom väg hållningen av allmänna vägar och nya etablerar sig hela tiden. Avsikten är att Vägaffärsverkets verksamhetsområde småningom skall utvidgas från allmänna vägar till olika infrastruktur tjänster i anslutning till hållning av gator, enskilda vägar och andra trafikleder, t.ex. konstruktioner i omgivningen såsom bullervallar och arbeten för skydd av grundvattnen. Det föreslagna verksamhetsområdet möjliggör fortsättningsvis också export av sakkunnigtjänster och andra tjänster.

3 §. *Service- och verksamhetsmål.* Syftet med vägverksreformen är att utveckla marknaden genom att öppna konkurrensen. Ett mål är samtidigt att ombesörja kvaliteten på väg hållningen och trafiksäkerheten i det skedet då marknaden inom väg hållningen av allmänna vägar öppnas och också därefter. Trafikministeriet skall uppställa målen för väg hållningen av allmänna vägar för Vägförvaltningen, som svarar för kvaliteten på väg hållningen och servicenivån gentemot trafikministeriet och vägtrafikantkunderna. Vägaffärsverket skall för sin del ha skyldighet att erbjuda sig att sköta skötselentreprenader och färjtrafiken på allmänna vägar i hela landet. I enlighet med trafikministeriets beslut om utrustningen av färjor på allmänna vägar och om tillsynen över färjdriften (221/1988) avses med färjor både fritt styrbara frigående färjor och färjor som drivs fram längs en vajer.

Med hjälp av detta servicemål för affärsverket säkerställs vid sidan av beställningspraxis och kvalitetskraven i entreprenadavtalen samt tillsynen också att de servicenivåmål som riksdagen och statsrådet förutsätter uppnås i alla delar av landet. Samtidigt tjänar målet också genomförandet av en fungerande konkurrens i fråga om skötselentreprenader, eftersom inte bara privata företagare utan också Vägaffärsverket ger entreprenadbud.

Vägverksreformen har beretts vid trafikministeriet och vägverket i samarbete med jord- och vattenbyggnadsbranschen. Samarbetet kommer att fortgå också efter det att dvs. reformen har genomförts åtminstone under övergångsperioden, fram till år 2004. Affärsverket kommer inte genom sin verksamhet att skapa överkapacitet när det gäller maskiner och anordningar i jord- och vattenbyggnadsbranschen. Under övergångsperioden säkerställs med trafikministeriets styr-

medel att väghållningen av allmänna vägar öppnas för konkurrens på ett behärskat och neutralt sätt så att uppkomsten av störningar på marknaden undviks och kvaliteten på väghållningen och lönsamheten ombesörjs.

I egenskap av en stor producent av infrastruktur tjänster bör Vägaffärsverket ha beredskap att sköta sina uppgifter också under undantagsförhållanden och beredskap för de speciella behoven under undantagsförhållanden. En bestämmelse om detta ingår i paragrafens 3 mom. Till de uppgifter som avses i bestämmelsen hör åtminstone planering av enskilda objekt under undantagsförhållanden samt beredskap att sköta uppgifter under undantagsförhållanden i enlighet med särskilt uppgjorda planer.

4 §. *Upplåning.* Med stöd av 8 § 1 mom. i den allmänna lagen får ett affärsverk för sin verksamhet ta upp leveranskrediter och lån, om återbetalningstiden är kortare än ett år. De kortfristiga lån som den allmänna lagen tillåter upptas endast vid behov för skötsel av likviditeten. Rätt att uppta annat lån än sådant som avses i 8 § 1 mom. skall enligt 8 § 2 mom. beviljas i lagen om affärsverket.

Med tanke på Vägaffärsverket är det nödvändigt med rätt att uppta långfristigare lån för att investeringarna och utgifterna med lång verkningstid skall kunna täckas. T.ex. för anskaffning av dyra anordningar eller material kan det utöver intern finansiering eventuellt också behövas långfristigt främmande kapital. Upplåningen skall ske med riksdagens samtycke inom de gränser och enligt de villkor som statsrådet fastställer.

5 §. *Ärenden som skall avgöras av trafikministeriet.* I paragrafen finns en bestämmelse om de ärenden som enligt den allmänna lagen hör till statsrådets behörighet och som vederbörande ministerium kan avgöra med stöd av 26 §, som gäller reglering av befogenheter, om lagen om affärsverket innehåller ett bemyndigande som gäller detta. Med stöd av denna bestämmelse beslutar trafikministeriet närmare om Vägaffärsverkets servicemål och andra verksamhetsmål inom de gränser som riksdagen godkänner och efter det att statsrådet fattat beslut om servicemålen, verksamhetsmålen och resultatmålen. På grund av den stora betydelse som Vägaffärsverkets verksamhet har är det ändamålsenligt att beslutsfattandet gällande dessa mål kvarstår hos statsrådet. Statsrådet och ministeriet fattar de beslut som avses i denna paragraf i samband med behandlingen

av affärsverkets preliminära resultat- och finansieringsplan och vid behov också annars. Trafikministeriet fattar också beslut om beviljande av ersättningar till Vägaffärsverket, om trafikministeriet särskilt beställer någon företagsekonomiskt olönsam verksamhet av affärsverket.

6 §. *Verkställande direktör och övrig personal.* Vägaffärsverket har en verkställande direktör i arbetsavtalsförhållande som utnämns av statsrådet. Den personal som arbetar vid det nuvarande vägverkets produktion står huvudsakligen i arbetsavtalsförhållande. Det nya Vägaffärsverket har inga myndighetsuppgifter. Det föreslås därför i enlighet med vedertagna principer att personalen övergår i affärsverkets tjänst i uppgifter i arbetsavtalsförhållande. Cirka 4 650 personer som är anställda vid vägverket kommer att övergå till Vägaffärsverket. Tjänsterna för dem som för närvarande ännu står i tjänsteförhållande dras in och personerna övergår till Vägaffärsverket till uppgifter i arbetsavtalsförhållande. Det arbete som erbjuds skall motsvara den utbildning och yrkeserfarenhet personen i fråga har.

Den rättsliga ställningen för dem som är anställda i affärsverkets tjänst bestäms enligt den allmänna arbetslagstiftningen och de kollektivavtal som tillämpas vid affärsverket. I förhandlingspromemorian definieras nivån och kvaliteten på det arbete som erbjuds utanför de organisationer som nu inrättas.

Lönen och andra anställningsvillkor, såsom semester, kvarstår oförändrade under övergångsperioden. Senare bestäms anställningsvillkoren enligt de kollektivavtal som binder affärsverket.

Rätten till pension för de anställda vid affärsverket grundar sig på lagen om statens pensioner (280/1966) jämte ändringar.

7 §. *Närmare bestämmelser.* I paragrafen ingår ett bemyndigande i enlighet med 80 § 1 mom. Finlands grundlag enligt vilket bestämmelser om verkställigheten av lagen vid behov utfärdas genom förordning. Förordningen utfärdas av statsrådet.

8 §. *Ikraftträdande.* Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2001.

Det är viktigt att affärsverket kan starta så snart som möjligt efter det att beslutet om att bilda affärsverket har fattats. Den slutliga organisationsplaneringen, byggandet av de system som affärsverkets verksamheten kräver och andra uppgifter i startfasen skall kunna inledas i så god tid som möjligt. I lagen före-

slås dessutom en bestämmelse om att en styrelse för Vägaffärsverket kan tillsättas och verkställande direktören utnämns redan innan lagen träder i kraft. Dessa beslut skall fattas av statsrådet med stöd av den allmänna lagen. Affärsverket kan också anställa andra nyckelpersoner redan innan lagen träder i kraft.

9 §. *Övergångsbestämmelser.* Vägaffärsverket fortsätter verksamheten vid det nuvarande vägverkets produktion huvudsakligen med nuvarande resurser. De entreprenadavtal samt hyres- och uppdragsförbindelser och andra förbindelser som det nuvarande vägverkets produktion har ingått och som är i kraft vid tidpunkten för övergången kvarstår oförändrade och Vägaffärsverket svarar för förpliktelserna framöver.

De rättigheter och förpliktelser som väg- och vattenbyggnadsverket eller vägverket har överförs på Vägaffärsverket endast till den del varom bestäms eller avtalas särskilt. De rättigheter och förpliktelser som vägverket har överförs huvudsakligen på Vägförvaltningen.

De anställda vid vägverket som inte övergår till Vägförvaltningen övergår till Vägaffärsverket. Tjänsterna för de tjänstemän som övergår från vägverket till Vägaffärsverket dras in då denna lag träder i kraft. De som är anställda i tjänsteförhållande anställs i uppgifter i arbetsavtalsförhållande vid Vägaffärsverket. De anställda bibehåller de rättigheter och skyldigheter som hänför sig till det tidigare anställningsförhållandet vid övergångstidpunkten.

Fram till dess att konkurrensen har öpp-

nats fullständigt förhandlar affärsverket med Vägförvaltningen om de väghållningsupp- gifter som ännu inte har konkurrensutsatts. Prissättningen av de entreprenader om vilka har överenskommit genom förhandlingar skall vara transparent och hållas separat från de arbeten inom väghållningen av allmänna vägar som omfattas av fri konkurrens och från andra externa arbeten.

2. Närmare stadganden

Med stöd av 5 § i den föreslagna lagen om Vägförvaltningen ges en förordning av statsrådet där avsikten är att stadga närmare om Vägförvaltningens organisation, om handläggningen och avgörandet av ärenden samt om tillsättande av direktionen, dess sammansättning, uppgifter och mandattid. Genom förordningen stadgas dessutom om behörighetsvillkoren för och utnämmandet av den högsta ledningen samt preciseras den definition som gäller Vägförvaltningens väghållningsuppgifter.

Med stöd av 7 § i den föreslagna lagen om Vägaffärsverket ges en förordning av statsrådet där avsikten är att stadga närmare om sammansättningen av styrelsen, dess uppgifter och beslutanderätt samt om verkställande direktörens uppgifter.

3. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om Vägförvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Ställning inom förvaltningen

Vägförvaltningen är ett ämbetsverk inom trafikministeriets förvaltningsområde.

2 §

Vägförvaltningens uppgifter

Vägförvaltningen svarar för väghållningen i fråga om allmänna vägar. Vägförvaltningen skall förvalta, underhålla och utveckla allmänna vägar och trafikförhållandena på dem samt vägtrafikservicen som en del av trafiksystemet i hela landet samt för sin del sköta forsknings-, utvecklings- och sakkunniguppgifter inom vägtrafiksystemet.

Vägförvaltningen upphandlar sådana produktionstjänster och produkter som hänförs till väghållningen av utomstående.

3 §

Direktion

Verksamheten vid Vägförvaltningen styrs och övervakas av en direktion. Om tillsättande av direktionen, dess mandattid, sammansättning och uppgifter bestäms genom förordning av statsrådet.

4 §

Central- och regionalförvaltning

Vägförvaltningen har en centralförvaltning samt regionala enheter, vars antal beror på väghållningens behov.

5 §

Bemyndigande att utfärda förordning

Närmare bestämmelser om verkställigheten

av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den .
Genom denna lag upphävs lagen den 19 januari 1990 om vägverket (47/1990).

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

För Vägförvaltningen kan innan lagen träder i kraft tillsättas en direktion samt utnämnas en generaldirektör och övrig personal.

7 §

Övergångsbestämmelser

De rättigheter och förpliktelser som har uppkommit för väg- och vattenbyggnadsverket eller vägverket före denna lags ikraftträdande överförs på Vägförvaltningen om det inte är fråga om avtal som gäller enbart produktionsverksamhet inom väghållningen eller om inte något annat framgår av avtalet.

Tjänsterna för de tjänstemän vid vägverket som övergår i Vägförvaltningens tjänst överförs till Vägförvaltningen. Tjänsterna kan överföras utan tjänstemannens samtycke. De anställda i arbetsavtalsförhållande som övergår till Vägförvaltningen övergår till en lämplig tjänst eller till ett tjänsteförhållande på viss tid som motsvarar det tidigare anställningsförhållandet.

Vägförvaltningen öppnar produktionsverksamheten inom väghållningen i fråga om allmänna vägar för konkurrens stegvis inom fyra år från lagens ikraftträdande. Innan konkurrensen har öppnats fullständigt kan Vägförvaltningen ingå direkta förhandlings-entreprenadavtal med Vägaffärsverket gällande sådana produktions- och serviceuppgifter som inte ännu har öppnats för konkurrens.

2.

Lag**om Vägaffärsverket**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Ställning inom förvaltningen

Vägaffärsverket är ett affärsverk inom trafikministeriets förvaltningsområde.

På Vägaffärsverket tillämpas lagen om statens affärsverk (627/1987) om inte något annat föreskrivs i denna lag.

2 §

Vägaffärsverkets verksamhetsområde

Vägaffärsverkets verksamhetsområde inom jord- och vattenbyggnadsbranschen omfattar i första hand planering, byggande, underhåll och skötsel av trafikleder och trafikmiljön samt produkter och tjänster i anslutning här till.

3 §

Service- och verksamhetsmål

Vägaffärsverket ombesörjer att de tjänster som hör till verksamhetsområdet bjuds ut och utvecklas i enlighet med förutsättningarna för affärsverksamhet.

Vägaffärsverket är skyldigt att erbjuda sig att sköta skötselentreprenader och färjtrafik- en på allmänna vägar i hela landet.

Vägaffärsverket skall ha beredskap att sköta uppgifter också under undantagsförhållanden i enlighet med vad trafikministeriet beslutar särskilt.

4 §

Upplåning

Vägaffärsverket får inom ramen för riksdagens samtycke för sin verksamhet uppta sådant lån som avses i 8 § 2 mom. lagen om statens affärsverk.

5 §

Ärenden som skall avgöras av trafikministeriet

Ärenden som avses i 11 § 1 mom. 7 punkten och 2 mom. lagen om statens affärsverk avgörs av trafikministeriet.

6 §

Verkställande direktör och övrig personal

Vägaffärsverkets verkställande direktör och övriga personal står i arbetsavtalsförhållande till Vägaffärsverket.

7 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

8 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft. För Vägaffärsverket kan innan lagen träder i kraft tillsättas en styrelse samt anställas en verkställande direktör och övrig personal.

9 §

Övergångsbestämmelser

De rättigheter och förpliktelser som väg- och vattenbyggnadsverket eller vägverket har överförs på Vägaffärsverket till den del varom bestäms eller avtalas särskilt.

De anställda som inte övergår till Vägförvaltningen övergår till Vägaffärsverket. Tjänsterna för de tjänstemän som övergår till Vägaffärsverket dras in då denna lag träder i kraft. De som är anställda i tjänsteförhållande anställs i uppgifter i arbetsavtalsförhållande vid Vägaffärsverket.

De anställda bibehåller de rättigheter och

skyldigheter som hänför sig till det tidigare anställningsförhållandet vid övergångstidpunkten.

Med stöd av avtal som ingås med Vägförvaltningen sköter Vägaffärsverket väghållningsuppgifter som inte har öppnats för konkurrens före 2005.

Helsingfors den 14 april 2000

Republikens President

TARJA HALONEN

Trafikminister *Olli-Pekka Heinonen*