

**Statsrådets redogörelse till Riksdagen
om vägverksreformen**

1	SAMMANFATTNING	3
2	VÄGVERKSREFORMENS UTGÅNGSPUNKTER.....	4
2.1	BAKGRUND TILL VÄGVERKSREFORMEN	4
2.2	FÖRBEREDELSE FÖR REFORMEN 1998–2000	5
2.3	REGERINGENS PROPOSITION TILL OMBILDANDE AV VÄGVERKET.....	6
2.4	RIKSDAGENS SVAR PÅ REGERINGENS PROPOSITION.....	8
2.5	GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING AV REFORMEN.....	9
3	UTVECKLINGEN AV VERKSAMHETSMILJÖN UNDER ÅREN 1998–	
2004.....	11
3.1	ALLMÄNT	11
3.2	VÄGHÅLLNINGENS FINANSIERING ÅREN 1998–2005.....	12
3.2.1	<i>Basväghållningen.....</i>	<i>12</i>
3.2.2	<i>Utvecklandet av vägnätet.....</i>	<i>14</i>
3.2.3	<i>Slutledningar.....</i>	<i>17</i>
3.3	TRAFIKENS UTVECKLING 1998–2004.....	17
3.3.1	<i>Slutledningar.....</i>	<i>19</i>
4	UTVECKLINGSÅTGÄRDER ÅREN 1998–2004.....	19
4.1	STYRNING OCH RESULTATMÅL.....	19
4.1.1	<i>Förberedelserna för vägverksreformen.....</i>	<i>19</i>
4.1.2	<i>Vägförvaltningens resultatmål och förverkligandet av dem.....</i>	<i>20</i>
4.1.3	<i>Vägverkets service- och resultatmål samt deras förverkligande.....</i>	<i>22</i>
4.2	VÄGHÅLLNINGENS UPPHANDLING OCH ÖPPNANDET AV KONKURRENSEN	23
4.2.1	<i>Kvalitetssäkringen i entreprenadverksamheten.....</i>	<i>25</i>
4.2.2	<i>Öppnandet av konkurrensen</i>	<i>25</i>
4.2.3	<i>Slutledningar om utvecklandet av upphandlingen och öppnandet av konkurrensen.....</i>	<i>29</i>
4.3	KUNDATTITYDENS BETYDELSE	30
4.4	FORSKNINGS- OCH UTVECKLINGSVERKSAMHETEN	30
5	REFORMENS VERKNINGAR	31
5.1	SKÖTSELNS SERVICENIVÅ, VÄGNÄTETS OCH BROARNAS SKICK	31
5.1.1	<i>Slutledningar.....</i>	<i>36</i>
5.2	FÄRJTRAFIKEN	37
5.2.1	<i>Slutledningar.....</i>	<i>37</i>
5.3	EN FUNGERANDE MARKNAD	37
5.3.1	<i>Slutledningar.....</i>	<i>44</i>
5.4	TRAFIKSÄKERHETEN	44
5.4.1	<i>Slutledningar.....</i>	<i>50</i>
5.5	RESPONS FRÅN VÄGANVÄNDARE OCH INTRESSENTGRUPPER.....	50
5.5.1	<i>Slutledningar.....</i>	<i>52</i>
5.6	VÄGVERKET'S MARKNADSPPOSITION EFTER ÖVERGÅNGSPERIODEN	52
5.7	PERSONALEN	52
5.7.1	<i>Slutledningar.....</i>	<i>58</i>
5.8	EKONOMISKA KONSEKVENSER.....	58
5.8.1	<i>Slutledningar.....</i>	<i>59</i>

6	UTREDNING OM UTVECKLANDE AV VÄGVERKET.....	59
6.1	UTREDNING OM BEHOVET ATT UTVECKLA VÄGVERKETS ORGANISATION.....	59
6.2	SLUTLEDNINGAR.....	60

1 SAMMANFATTNING

Vägverket uppdelades i början av år 2001 i Vägförvaltningen och Vägverket. Vägverksreformen genomfördes under en övergångsperiod av fyra år, under vilken hela väghållningen öppnades för konkurrens. Före reformen utfördes skötsel och underhåll av vägnätet huvudsakligen som internt arbete, men till övriga delar var väghållningen redan konkurrensutsatt.

Man har lyckats öppna skötseln av vägnätet för konkurrens. På marknadsområdet för skötsel av vägnätet är Vägverket tack vare sin långa historia en betydande aktör, men också ett flertal företag verksamma på riks- och regionnivå har fått fotfäste inom branschen. Privata entreprenörer har under den gångna vintersäsongen haft hand om ungefär en fjärdedel av skötselentreprenaderna och Vägverket tre fjärdedelar av dem.

Genom kommunikationsministeriets ägarstyrning och med hjälp av uppföljningsgrupper under ministeriets ledning har man säkerställt en fungerande konkurrens. Tolkningsfrågor och meningsskiljaktigheter, som förekom inom jordbyggnad under övergångsperioden, har kunnat lösas.

Vägverksreformen har gjort skötseln av vägnätet effektivare och förenhetligat skötselns kvalitet och servicenivå. Att konkurrensutsätta arbetsorder och rikta dem till utomstående aktörer har krävt ett nytt slag av upphandlingskunnande hos Vägförvaltningen. Efter att man fastställt kvalitetskraven och tagit dem i bruk, har väghållningens kvalitet förenhetligats.

Vägnätets vinterunderhåll har under övergångsperioden förbättrats på huvudvägarna, eftersom kvalitetskraven för dessa har höjts. Försämringen av vägnätets skick har under övergångsperioden avstannat med undantag av broarnas tillstånd, eftersom man delvis till följd av en effektivisering av skötseln bättre har kunnat inrikta finansieringen av underhållet. På mindre vägar har en försämring av vinterunderhållet inträffat på en del ställen, men motsvarar det oaktat de fastställda kvalitetskraven.

Trafiksäkerheten har förblivit god även efter organisationsreformen. Den trafiksäkerhetsnivå, som statsrådet ställt upp som mål, har man inte nått upp till.

Liknande slutsatser har också dragits av VTT, som på uppdrag av kommunikationsministeriet gjorde en utredning om verkningarna av vägverksreformen. (VTT 1.3.2005: Selvitys tielaitosuudistuksen vaikutuksista)

Den årliga inbesparing om 50 miljoner euro, som uppställt som mål för vägverksreformen, har kunnat förverkligas och överskridas. Finansieringen av väghållningen har i praktiken hållits på samma nivå som före reformen, men tack vare effektivare verksamhet har man förmått upprätthålla ett utvidgat vägnät. Under reformperioden har trafikarbetet ökat med 10 % och kvalitetskraven höjts. Trafikens infrastruktur blir samtidigt ständigt mer

komplicerad i takt med byggande av mittstängsel, u-anslutningsramper och tätortssaneringar.

Vägverkets årsomsättning är ca 500 miljoner euro. Räkenskapsperiodens resultat år 2004 uppgick till ca 13 miljoner euro. Vägverket har uppnått de mål, som uppställts och dess lönsamhet ligger något under lönsamheten i medeltal för jordbyggande. Vägverket har fungerat på marknadens villkor och de specialvillkor, som uppställts. Även personalens engagemang har bidragit härtill. I enlighet med regeringsprogrammet riktas Vägverkets intäkter till finansieringen av basväghållning.

Vägverksreformens erfarenheter och Vägverkets inträde på marknaden medför nytta för andra aktörer, som köper infrastrukturservice, t.ex. kommunerna, eftersom servicemarknaden har utvecklats under övergångsperioden. Kommunerna kan i tillämpliga delar dra nytta av den upphandlingspraxis, som Vägförvaltningen har utformat. Även ett antal för olika väghållare gemensamma underhållsentreprenader har inletts.

Vägverkets personal har kommit att bli föremål för anpassning i högre grad än väntat. Här har den fyra års övergångsperiod och de personalpolitiska riktlinjer som förutsattes av riksdagen visat sig vara till nytta för reformens personalpolitik. Anpassningen har under övergångsperioden kunnat stödas på olika sätt, och nytt jobb ordnas för en stor del av dem som anpassades. För serviceprojekt och anpassning har under övergångsperioden använts sammanlagt omkring 100 miljoner euro.

Enligt regeringsprogrammet har en av kommunikationsministeriet tillsatt utredare utrett Vägverkets organisations utvecklingsbehov och framfört alternativa tillvägagångssätt.

2 VÄGVERKSREFORMENS UTGÅNGSPUNKTER

2.1 Bakgrund till vägverksreformen

Vägverksreformen fördes för första gången på tal redan i början av 1900-talet. För reformen framfördes två centrala motiveringar. Den första av dem gick ut på att vägpolitiskt beslutsfattande och tillhörande planering skulle förläggas till samma organisation, som svarade för produktionsverksamheten. Den andra viktiga omständigheten var den, att en del av väghållningens produktion (byggande och planering) upphandlades genom konkurrensutsättning av markbyggnadsföretag. Vägverket var sålunda på samma gång ansvarigt för beredning av vägpolitik, en lönsam egen produktion och en jämlik konkurrensutsättning av företagen i branschen. Det här ansågs försvåra, inte bara den egna produktionens lönsamhet, utan likaså utvecklingen beträffande trafikpolitik, infrastruktur och markbyggnad i dess helhet.

År 1994 gjorde en intern arbetsgrupp inom trafikministeriet en utredning om olika utvecklingsalternativ för Vägverket. I ett första skede föreslogs, att upphandling och produktion skulle skiljas åt. Redan då var bedömningen den,

att det på längre sikt var ett steg i rätt riktning att bolagisera väghållningens produktionsverksamhet, vilket skulle leda till att den konkurrerar med den privata sektorn.

År 1995 tillsatte trafikministeriet en ny arbetsgrupp på bredare bas och gav den uppdraget att uppgöra ett förslag för förnyande av Vägverket. Då var utgångspunkten att Vägverket skulle ombildas till en vägmyndighet och en skild affärsenhet för produktionsverksamhet. I arbetsgruppen representerades trafik- och finansministerierna, Konkurrensverket, Vägverket, näringslivet och Vägverkets personal. Arbetsgruppen föreslog att ett ämbetsverk, en vägstyrelse, och ett statligt affärsverk, skulle inrättas. Till betänkandet bifogades fyra avvikande åsikter, av vilka en motsatte sig det egentliga förslaget och de övriga hade att göra med det sätt, på vilket förslaget skulle förverkligas.

Vägverksreformen behandlades i regeringens finanspolitiska ministerutskott på hösten 1996. Förslaget ledde inte till avlåtande av en regeringsproposition.

2.2 Förberedelser för reformen 1998–2000

Det finanspolitiska ministerutskottet beslöt 20.5.1997, att man skall fortsätta att utveckla Vägverket. I och med beslutet uppdelades Vägverkets inre struktur i vägförvaltning och produktion både i central- och distriktsförvaltningen. På produktionssidan inrättades fyra skilda områden för att underlätta förvaltningen. I ministerutskottets promemoria fastställdes då, att vägförvaltningen för utvecklande av såväl vägförvaltning som produktion, i försökssyfte kan konkurrensutsätta sin produktion med branschens företagare på ett sådant sätt, som parterna kommit överens om. Reformen förverkligades genom ändringar i förordning 1.1.1998.

Från början av år 1998 till slutet av år 2000 fungerade Vägverket uppdelat i intern vägförvaltning och produktion. Vägförvaltningens organisation bestod av centralförvaltningen jämte nio vägdistrikt. Produktionen hade ett huvudkontor och fyra produktionsområden. Vägdistriktens upphandling av de produkter och tjänster de behövde för sin väghållning gjordes huvudsakligen i form av förhandlingsentreprenader inom Vägverkets produktion, men i mindre utsträckning även som konkurrensutsättning på prov hos privata konsulter och jordbyggnadsföretagare. År 1998 konkurrensutsattes fem och likaså 1999 fem regionala underhållsentreprenader samt ett flertal byggnads- och planeringsobjekt, där också den egna produktionen deltog i konkurrensen. Av skötselentreprenaderna vann Vägverkets egen produktion åtta. Två entreprenader gick till privata företag. Prisnivån låg ca 20 % under den tidigare nivån. För Vägverket uppställdes under dessa år (i budgeten) mål, som gick ut på att förbättra såväl förutsättningarna för konkurrensutsättande som konkurrenskraften i produktionen. År 1999 uppställdes som mål för Vägverket att internt vidareutveckla förberedelserna för ombildande av sin produktion till ett affärsverk. Samtidigt ingick i trafikministeriets verksamhetsplan för åren 2000–2003 ett ställningstagande för ombildande till affärsverk.

I början av år 1999 tillställde Konkurrensverket trafikministeriet en motion med förslaget att påskynda beslutet om ombildande av Vägverkets produktion till affärsverk. Likaså föreslog Byggnadsindustrins Centralförbund rf, Suomen Schaktentreprenörernas Centralförbund rf och Asfaltförbundet i Finland rf att produktionsverksamhet ombildas till ett aktiebolag från början av år 2001.

Regeringsprogrammet för Lipponens andra regering och budgetförslaget för år 2000 innehöll konstaterandet att Vägverkets organisation skall utvecklas utgående från pågående pilotprojekt och med iakttagande av god personalpolitik. Från och med hösten 1999 pågick under ledning av trafikministeriet en beredning av regeringspropositioner i syfte att genomföra vägverksreformen. I denna beredning medverkade organisationer, som företräder företag inom branschen jämte Vägverkets personal.

I mars år 2000 fattade statsrådet ett principbeslut om vägverksreformen och finansieringen av väghållningen. Beslutet innebar, att Vägverkets produktionsverksamhet ombildas till ett statligt affärsverk och Vägförvaltningen fortsätter att verka som den myndighet som handhar upphandling för väghållningen. Beslutet innehöll också allmänna riktlinjer för öppnande av konkurrens i olika skeden under perioden 2001–2004, likaså för tryggnad av personalens ställning under övergångsperioden, för ekonomisk målsättning samt tilläggsfinansiering av väghållningen i syfte att stöda genomförandet av reformen.

2.3 Regeringens proposition till ombildande av Vägverket

Regeringen överlämnade i början av år 2000 till riksdagen en proposition (RP 25/2000) till lagar om Vägförvaltningen och Vägverket. Propositionen gjordes i anslutning till den första tilläggsbudgeten för år 2000. Enligt propositionen skulle det dåvarande Vägverket ombildas till två skilda organisationer. Upphandlingen skulle handhas av Vägförvaltningen och Vägverkets produktion ombildas till Vägverket, som skulle bedriva affärsverksamhet.

Enligt propositionens **allmänna motiveringar** var det nödvändigt att skilja åt upphandlings- och produktionsverksamhet för att kunna utveckla och effektivisera produktionen av offentliga tjänster. Att skilja åt dessa roller var särskilt viktigt i och med att man som ämbetsverk producerar sådana produkter och tjänster, som står till buds också på marknaden eller där marknaden kan öppnas för konkurrens. Enligt utvecklingsmålen för förvaltningen borde allt annat än offentligträttsliga prestationer huvudsakligen produceras som kostnadsbelagd serviceverksamhet enligt affärsekonomiska principer eller av ett affärsverk eller någon form av bolag.

Enligt propositionen är fungerande trafikförbindelser en av samhällets basfunktioner. Därför är det nödvändigt att ansvaret för vägarnas service- och kvalitetsstandard, deras trafikerbarhet och skick samt service åt trafikanterna bärs av Vägförvaltningen, som styrs av riksdagen och statsrådet.

Det skulle alltså vara Vägförvaltningens sak att sörja för upphandling av de produkter och tjänster, som behövs för skötsel, underhåll och förbättring av

allmänna vägar, hos producenter verksamma i branschen. På så sätt vore det möjligt att förstärka och utveckla planeringen av väg- och trafikförhållanden utan att beakta sådant, som har med produktionsverksamheten att göra. På samma gång skulle reformen öppna möjligheter för en betydligt större konkurrens inom jord- och vattenbyggnadsbranschen. Det här skulle utveckla branschen i sin helhet, produktionsaffärsverket samt områdets privata företag.

Förbättrad konkurrenskraft för vägverkets produktionsverksamhet och en fungerande konkurrensneutralitet öppnar många möjligheter. Genom att skilja åt upphandlings- och produktionsrollerna kan man ombilda produktionsverksamheten till ett affärsverk, som efter ett övergångsskede intar en jämställd position vid sidan av andra i branschen verksamma företag. Affärsverket skulle då, i en situation av obegränsad konkurrens inom väg- och vattenbyggnad, i främsta rummet handha åligganden, som hänför sig till trafikleder och trafikmiljö.

Syftet med reformen var enligt propositionen att ge en bättre och klarare bild av hur man ska sköta såväl väg- och trafikpolitiska åligganden som produktionsverksamhet. På samma gång försäkras man sig om vägnätets kvalitet och vägtrafikens servicenivå, då fri konkurrens medför större produktivitet.

Enligt propositionen skulle väghållning av allmänna vägar öppnas för obegränsad konkurrens innan utgången av år 2004, då även planering och skötsel av allmänna vägar skulle utsättas för konkurrens. Byggande och underhåll skulle öppnas för konkurrens under åren 2001 och 2002. Vägförvaltningen kunde enligt motiveringarna i lagen köpa upp färjtrafiken i dess helhet. Under övergångstiden var det meningen att utreda, om det är möjligt att konkurrensutsätta också färjtrafiktjänsterna.

Genom att gradvis öppna marknaden avsåg man att undvika en situation, där marknaden skulle vara låst under ett antal år, eller en stark aktör på en gång skulle lägga beslag på alla entreprenader för flera år framöver. Vägförvaltningens uppgift var att skapa förutsättningar för uppkomsten av en fungerande marknad t.ex. i och med en inkörning av ny konkurrenspraxis.

Propositionens konsekvenser

I den del av propositionen, som berörde dess samhälls- och trafikpolitiska konsekvenser, utgick man från att den ekonomiska effektivisering som reformen medför, skulle skapa bättre förutsättningar för krav på service och kvalitet. Vägverkets uppdelning i två skilda organisationer skulle inte i och för sig inverka på de allmänna vägarnas väg- och trafikförhållanden, vägarnas skick, trafiksäkerheten eller underhållets kvalitet.

Vad propositionens ekonomiska konsekvenser beträffar, uppskattade man att kostnadsinbesparingarna för de allmänna vägarna skulle uppgå till 50–67 M€ (300–400 miljoner mark) per år efter övergångsperioden. En dylik ekonomisk utveckling skulle göra det möjligt att förbättra vägtrafikförhållandena och trygga deras kvalitetsnivå.

I och med sitt godkännande av principbeslutet angående vägverksreformen beslöt statsrådet att för åren 2000–2003 öka finansieringen av basväghållningen med 34 M€ För aktiva anpassningsåtgärder anvisades 15 M€ för åren 2001–2004. För ett separat upphandlingspaket beslöt regeringen använda en engångssumma om 83 M€ En förutsättning för tilläggsfinansieringen var riksdagens godkännande av reformen.

I den del av propositionen, som berörde dess närings- och konkurrenspolitiska konsekvenser var bedömningen den, att ett öppnande i olika skeden av konkurrens i väghållning av allmänna vägar för den privata konsult- och entreprenadsektorn, skulle innebära planerings-, underhålls- och byggnadsprojekthelheter till ett värde av ca 670 miljoner euro, dvs. fyra miljarder mark per år. Vägverkets egen marknadsandel i utfört arbete hade uppgått till 1,5–2,0 miljarder mark, dvs. 252–330 miljoner euro, dvs. 1,5–2,0 miljarder mark, som skulle tas med i konkurrensen. Å andra sidan skulle Vägverket få potentiella nya kunder av kommuner, städer, statliga inrättningar, privata väglag, affärsverk samt i mindre omfattning den privata sektorn. Med hjälp av resultatstyrning från trafikministeriet, vissa begränsningar under övergångsperioden och organiserandet av ett affärsverk, ansåg man att utvecklingen kunde styras så, att marknaden inte drabbas av någon snedvridning.

Konsekvenserna för organisationen och personalen bedömdes så, att man räknade med att 4 650 personer övergår i Vägverkets tjänst. På längre sikt uppskattades personalbehovet hos affärsverket till 3500. Ett behov av aktiva anpassningsåtgärder beräknades beröra ca 500 anställda. I Vägförvaltningens tjänst beräknades 1 050 fast anställda personer övergå, och på längre sikt uppskattades personalbehovet till 900. Minskningen av personal beräknades ske i form av naturlig avgång och överföring av vakanser.

Ytterligare konstaterades i propositionen att reformen inte leder till några omedelbara miljökonsekvenser, och att reformen inte medför ändringar i det rådande samarbetet inom regionalförvaltningen.

2.4 Riksdagens svar på regeringens proposition

Riksdagens trafikutskott framförde i sitt betänkande (TrUB 2/2000) till vissa delar förändringar i det som föreslagits till utfärdande av lag om Vägförvaltningen samt sex uttalanden. Riksdagen godkände utan förändringar utskottets förslag till beslut.

Riksdagen antog lagen om Vägförvaltningen och Vägverket under följande förutsättningar:

1) Riksdagen förutsätter att dels de områden som ägs av, dels de områden som genom avtal förvaltas av vägverket delas upp mellan Vägförvaltningen och Vägverket utan att det uppstår störningar på marknaden. Utifrån det regionala konkurrensläget överförs en tillräckligt stor andel på Vägverket och andra ekonomiskt betydelsefulla andelar på Vägförvaltningen. Trafikministeriets

marks substansarbetsgrupp kommer överens om fördelningen av marks substansområdena. Områden där marks substans- och stenmaterialresurserna inte längre kan nyttiggöras förs över på Kapiteeli Oy eller på Statens fastighetsverk, vilka är skyldiga att stå för landskapsbyggandet.

2) Riksdagen förutsätter att personal inte permitteras, sägs upp eller mot sin vilja flyttas från ett pendlingsområde till ett annat under övergångsperioden och att regeringen i samråd med den kommunala sektorn lägger upp ett program för placering av den friställda personal som det inte finns användning för vid Vägförvaltningen eller Vägverket inom andra sektorer i den offentliga sektorn med hjälp av bland annat tjänsteöverföringar. De som får nya arbetsuppgifter skall ges nödvändig utbildning. De som överförs skall garanteras anställningsvillkor som så kallade gamla arbetstagare. Regeringen skall följa upp de personella konsekvenserna av reformen och i förkommande fall vidta åtgärder för att förlänga övergångsperioden.

3) Riksdagen förutsätter att Vägverkets skuld till staten i den eller en del av den ingående balansen för anläggningsfasen inte utnyttjas som ekonomisk grund för att säga upp personal.

4) Riksdagen förutsätter att Vägförvaltningen avgiftsfritt ger polisen den information den begär om vägtrafiken.

5) Riksdagen förutsätter att regeringen årligen sammanställer en uppföljningsrapport om omstruktureringen av vägförvaltningen så att riksdagens trafikutskott får tillgång till rapporten senast i april året efter rapporteringsåret.

6) Riksdagen förutsätter att regeringen efter övergångsperioden lämnar en redogörelse till riksdagen om konsekvenserna av den ändrade vägförvaltningen för vägnätets skick, för trafiksäkerheten och för statens kostnader för väghållning.

2.5 Genomförande och uppföljning av reformen

Då vägverksreformen antogs av riksdagen, genomfördes den på det sätt riksdagen hade förutsatt. Statsrådet, kommunikationsministeriet samt Vägförvaltningen förverkligade fördelningen av Vägverkets egendom, placeringen av personalen, Vägverkets balans samt de beslut, som angår bägge organisationernas ledning och uppbyggnad. Riksdagen antog budgetförslaget för år 2001, och båda organisationerna kunde grundas i början av år 2001.

Trafikministeriet tillsatte en **personalarbetsgrupp** för uppföljning av Vägverksreformens personalkonsekvenser under ledning av trafikministeriet och sammansatt av representanter för Vägförvaltningen, Vägverket och alla personalorganisationer. Diskussioner har förts i personalarbetsgruppen och den har regelbundet mottagit rapporter om anpassningsåtgärder och – förfaranden för vilka personalen vid affärsverket Vägverket varit föremål. Arbetsgruppen har upphört med sin verksamhet vid utgången av

övergångsperioden och på sitt sammanträde den 9.2.2005 godkänt slutrapporten angående anpassningen av Vägverkets personal.

Ytterligare tillsatte trafikministeriet 22.9.2000 för att försäkra sig om att väghållningens marknadsområde fungerar, en **uppföljningsgrupp för vägverksreformen**. Uppföljningsgruppen arbetade under ledning av trafikministeriet och till medlemmar gruppen kallades representanter för Vägverket, Vägförvaltningen, näringslivets organisationer för jordbyggnad och planering, Finlands kommunförbund, finansministeriet och Konkurrensverket. I uppföljningsgruppen kom man till att börja med överens om att ställa vissa begränsningar för den affärsverksamhet Vägverket skulle bedriva under övergångsperioden. Likaså utreddes ett antal frågor med anknytning till indelning av områden enligt marks substans. I uppföljningsgruppen har man sedan dess behandlat, hur väghållningen skall öppnas för konkurrens och hur marknaden fungerar. Man har tagit ställning till den årliga uppföljningsrapportering, som trafikministeriet tillställt riksdagen. Uppföljningsgruppen biträdde åren 200-2001 av en utomstående sakkunnig. Uppföljningsgruppen sammanträdde allt som allt 20 gånger. Det sista sammanträdet ägde rum den 18.2.2005.

I uppföljningen av reformen betonades omständigheter, som framkommit i riksdagens uttalanden, enligt vilka uppföljningen av personalkonsekvenserna skedde i samråd med personalorganisationerna i personalarbetsgruppen och uppföljningen av övriga konsekvenser, såsom på marknaden, i fråga om vägarnas skick och trafiksäkerheten i uppföljningsgruppen för vägverksreformen. Riksdagens uttalanden har granskats också av Vägverkets revisor från Statens finansinspektionsverk. Revisorn har uppgjort en 7.3.2005 daterad revisionspromemoria, i vilken han konstaterar, att Vägverket har följt riksdagens klämmor och uppfyllt de villkor den ställt i fråga om affärsverksamhet och personalanpassning.

Uppföljningsgruppen fäste uppmärksamhet framför allt därvid, hur väl Vägverket följde de verksamhetsprinciper och de **begränsningar i affärsverksamheten**, om vilkas giltighet man med Vägverket och delvis med branschen kommit överens för övergångsperioden, då reformen genomfördes. Sådana år 2000 avtalade principer var bl.a.

- reformens öppenhet, transparens och växelverkan
- affärsverkets jämställdhet med konkurrenterna
- iakttagande av de allmänna spelreglerna
- att affärsverket Vägverket koncentrerar sig på sin kärnexpertis och avhåller sig från arbeten, vilka inte anknyter sig till trafikleder och trafikmiljö, vattenledsarbeten, byggande av bergsutrymmen, byggande av energinät, mark och grundningsarbeten för husbyggnad samt från rivningsarbeten, som inte hänför sig till trafikmiljön
- att den egendom, som skall överföras till Vägverket antecknas i balansräkningen till gängse värde och balansen efter övergångsperioden motsvara den för stora företag allmänna nivå

- att anvisa marks substansområden såväl för Vägförvaltningen som för affärsverket och att affärsverket avhåller sig från leverans av stenmaterial under övergångsperioden
- då det gäller att öppna konkurrensen skall affärsverket:
 - o i första hand hos den offentliga sektorn försöka återta den volym väghållningsarbete affärsverket förlorade
 - o inte anskaffa grävande maskiner, stenkrossanläggningar inte heller ytterligare materiel
 - o inte genom sin verksamhet åsamka överloppskapacitet inom branschen
 - o se till, att förhandlingsentreprenader hålls utanför uppföljning av och rapportering om vunna konkurrensutsatta arbeten
- I Vägverkets bokslut iakttas börsföretagens öppenhetsprincip inom de gränser affärsverkets bokslut tillåter
- Vägverkets resultatmål och resultatnivå fastställs så, att verksamhetsmodellen motsvarar den som gäller för företag
- eventuella konkurrensfördelar, som kommer sig av affärsverksmodellen skall beaktas i konkurrensen för att neutralitet skall uppnås
- den offentliga förvaltningens samprojekt, som Vägförvaltningen har hand om, kommer med i öppen konkurrens

Under övergångsperioden har kommunikationsministeriet årligen innan utgången av april månad **rapporterat till trafikutskottet** om vägverksreformen. Ministeriet har uppgjort en rapport om de av Vägförvaltningen, Vägverket och branschens organisationer skriftligt framförda åsikterna. I rapporterna har behandlats öppnandet av konkurrensen och marknadens utveckling, vägarnas skick, trafiksäkerheten samt anpassningen av Vägverkets personal. Rapporterna har genomgått en förberedande behandling såväl i personalarbetsgrupperna som i uppföljningsgrupperna.

3 UTVECKLINGEN AV VERKSAMHETSMILJÖN UNDER ÅREN 1998–2004

3.1 Allmänt

Under vägverksreformens övergångsperiod har väghållningen och vägtrafikens verksamhetsmiljö undergått ett flertal förändringar, som inte kommer sig av att Vägförvaltningen och Vägverket grundades. Sådana av reformen huvudsakligen oberoende faktorer är bl.a. den ekonomiska tillväxten och efterfrågan på arbetskraft, utvecklingen av väghållningens finansiering, bilismens och vägtrafikens tillväxt, förändringar i trafikövervakningen och trafikulturen, näringslivets behov, markbyggnadsbranschens utveckling, region- och samhällsstrukturutveckling, befolkningens rörlighet och förändringar i åldersstrukturen, teknologiska förändringar och innovationer i

väghållningen och dess funktioner samt de årliga växlingarna i väderlek och före.

Förändringarna i verksamhetsmiljön inverkar på hur nöjda vägtrafikanterna är, på resurserna för väghållningen, vägarnas skick, skötselns kvalitet och trafiksäkerheten. Att skilja vägverksreformens konsekvenser från övriga konsekvenser är svårt och inte alltid ens möjligt.

Trots att också andra faktorer är betydelsefulla koncentrerar man sig i följande text dels på att granska finansieringens utveckling, dels på trafikens tillväxt. Beviljade resurser, dvs. väghållningens finansieringsnivå avgör i alla fall på ett centralt sätt, vad man i väghållningen kan göra för vägarnas skick, skötsel, kvalitet och trafiksäkerhet. Trafiktätthetens variationer lokalt och på olika delar av vägnätet inverkar på vägarnas skick, kvalitetskrav och trafiksäkerhet. Trafiktättheten ger också en bild av konsekvenserna för befolknings- och områdesutvecklingen samt näringslivets behov och utgör en följd av den ekonomiska utvecklingen.

3.2 Väghållningens finansiering åren 1998–2005

3.2.1 Basväghållningen

I statsbudgeten och tilläggsbudgeterna beviljade anslag för väghållning åren 1998-2005 visas i tabell 1 och 2.

Tabell 1: I statsbudgeten och tilläggsbudgeterna beviljade anslag för väghållning åren 1998–2005 enligt respektive års kostnadsnivå

Vägförvaltningens inkomster och utkomster	Bokslut 1998	Bokslut 1999	Bokslut 2000	Bokslut 2001	Bokslut 2002	Bokslut 2003	Bokslut 2004	Budget 2005
Inkomster	32,0	48,6	73,2	21,3	28,9	19,2	26,3	5,0
- avgiftsbelag	23,7	41,2	55,2	1,7	2,0	2,0	2,4	0,8
- verksamhet	8,2	7,4	18,0	19,6	26,9	17,2	23,9	4,2
Utgifter	563,1	564,1	601,4	573,7	649,8	625,5	598,0	593,8
- Förvaltning	97,7	79,4	79,9	78,4	83,3	85,0	78,5	84,1
- Skötsel	197,8	198,0	200,6	206,2	208,3	205,0	194,0	186,9
- Underhåll	117,6	132,4	129,2	136,0	176,8	199,2	215,0	194,5
- Breddning och nyinvesteringar	109,7	93,8	115,0	97,9	118,5	79,1	62,7	95,8
- Planering	17,8	19,2	17,0	25,5	30,8	25,0	21,0	21,7
- Trafikkontroll		1,0	5,0	6,0	6,7	8,1	9,4	10,0
- Serviceprojekt				19,7	20,4	20,8	6,4	
- Anpassning				2,3	3,0	1,2	8,8	
- Utgifter för avgiftsbelagd verksamhet	22,5	40,4	54,7	1,7	2,0	2,1	2,2	0,8
Nettoanslag	531,1	515,5	528,2	552,4	620,9	606,3	571,75	588,8
Netto enl. prisnivå 2004 (MAKU)	648,8	614,9	583,9	595,6	656,6	627,6	571,8	588,8

Under övergångsperioden 2001–2004 har basväghållningens finansiering varierat mellan 552 och 621 M€ Den har alltså varit ungefär på samma nivå som under åren före vägverksreformen.

Förvaltningsutgifterna har ökat något, men understiger klart den allmänna kostnadsnivåns förhöjning. Största delen av förvaltningsutgifterna är personalkostnader. Antalet fast anställda hos Vägförvaltningen har sjunkit något till följd av en naturlig avgång. Övriga betydande kostnader för förvaltningen är kostnader för forsknings- och utvecklingsverksamhet samt investerings- och driftskostnader för diverse administrationssystem.

Skötselns finansieringsbehov har minskat till följd av att konkurrensen och marknaden öppnats, även om volymen har förstorats genom ökad trafik och växande vägnät, en allt mer komplicerad trafikmiljö och av kommunerna övertagna förpliktelser (hållplatser, belysning, lätta trafikleder). Vinterunderhållet står för inemot hälften av skötselns totalkostnader. Sköselfinansieringen innehåller också färjtrafikservice, som inköpts av Vägverket via förhandlingar. Färjtrafiktjänsterna ska konkurrensutsättas från och med år 2007. Skötselns årliga finansiering uppvisar en reell nedgång i jämförelse med åren innan konkurrensen öppnades. Med beaktande av produktändringar representerar nedgången ca 20–25 M€

Underhållets finansiering har kunnat höjas delvis även till följd av en allt effektivare skötsel. Försämringen av vägnätets skick har på samma gång kunnat stävjas i enlighet med de resultatmål, som uppställts för Vägförvaltningen. De permanentbelagda vägarnas skick har klart förbättrats. Även antalet vägar utsatta för tjälksador har sjunkit. Den andel av underhållskostnaderna, som står för grundreparationer av broar har höjts betydligt, men broarnas skick har inte kunnat förbättras.

Basväghållningens utvidgnings- och nyinvesteringar har till sin volym under övergångsperioden tydligt minskat, även om man i anslutning till vägverksreformen i budgeten för år 2001 beslöt om byggande av ett stort antal flerplanskorsningar på huvudvägar i olika delar av Finland samt om diverse kollektivtrafikarrangemang i huvudstadsregionen. För finansiering av dessa på riksnivå prioriterade investeringsprogram användes under åren 2001-2004 närmare 60 M€

En allt större andel av basväghållningens utvidgnings- och nyinvesteringar har förverkligats som temaprogram på riksnivå. Objekten har utvalts utgående från effektivitets- och konsekvenskriterier. Sådana temaprogram har varit den redan tidigare inledda processen att ersätta färjförbindelser med broar samt de startade programmen för skyddande av grundvattenområden och byggande av mitträcken för att förbättra trafiksäkerheten. Med anslag i budgeten för år 2005 har man dessutom på förslag av den ministerarbetsgrupp som behandlat trafikledspolitik inlett temaprogram för stödande av trafikförbindelser till hamnar och terminaler samt förbättrande av säkerheten på huvudvägarna. Till temaprogrammen hör projekt på olika håll i Finland. Investeringar föranledda av ändringar i markanvändningen i växande tätorter har man på grund av finansieringssituationen varit tvungen att uppskjuta, oavsett kommunernas tilltagande finansieringspartnerskap.

Finansieringen av vägarnas **planering** har under övergångsperioden i viss mån ökat, närmast beroende på att finansieringen av de s.k. stora

utvecklingsinvesteringarnas planeringskostnader delvis förts över på finansieringen av basväghållningen. Trafikkontrollens växande finansiering har framför allt sin förklaring i de tilltagande investerings- och driftskostnader, som kommer sig av trafikens telematiksystem och bibehållandet av trafikcentralerna som en del av trafikkontrollverksamheten.

Enligt de beslut, som fattades i samband med vägverksreformen, kom man överens om att av basväghållningsanslagen i budgeten för år 2001 reservera 15,1 M€ för utgifter föranledda av **anpassningen** av Vägverkets personal. En del av anslagen användes för finansiering av tjänsteöverföringar. I den första tilläggsbudgeten för år 2004 utökades denna finansiering ytterligare med 5 M€. Därtill stöddes sysselsättningen av den personal inom Vägverket, vilken var föremål för anpassning, med s.k. **serviceprojekt** under hela övergångsperioden. Ungefär 68 M€ basväghållningsfinansiering användes för tjänsteprojekt. Med dessa anslag ordnades arbete för den del av Vägverkets personal, som inte kunde sysselsättas inom Vägverkets affärsverksamhet. Dessutom har man för anpassningen använt cirka 12 M€ av Vägverkets egen finansiering. Kostnaderna för anpassning och serviceprojekt uppgår totalt till cirka 100 M€.

I enlighet med regeringsprogrammet riktas Vägverkets intäkter till finansieringen av basväghållning.

3.2.2 Utvecklandet av vägnätet

Under övergångsperioden 2001–2004 har den årliga finansieringen av utvecklingen varierat från 134 till 160 M€. I jämförelse med åren 1998–2000 innan övergångsperioden har finansieringen minskat med hela 30%, då man tar kostnadsnivåns höjning i betraktande.

Av anslagen för markförvärvande och ersättningar utbetalas till markägare ersättning för fastigheter som kvarstår på vägområde samt för utgifter för lantmåteriförrättningar. Användningen av anslagen för markinlösning har under granskningsperioden varit oförändrad i det den utgjort 13 % av investeringsutgifterna.

Före övergångsperioden budgeterades finansieringen av enskilda projekt för utveckling av vägnätet på moment 31.24.77 (utvecklingsprojekt för vägnätet), och projekten förverkligades i form av arbete, som leddes av Vägverket. Under övergångsperioden har inga nya utvecklingsinvesteringar inletts med finansiering från detta moment.

I samband med vägverksreformen fattade riksdagen redan år 2000 beslut om att inleda fyra stora vägprojekt med finansiering från moment 31.24.79 (Efterfinansierings- och totalfinansieringsprojekt): riksväg 2 Björneborg–Ulfsby, rv 4 Limingå–Uleåborg, rv 6 Forsby–Kouvola och stamväg 50 Ring III, Flygstationen–Dickursby. Samtliga projekt konkurrensutsattes för branschens entreprenörer.

År 2001 fattades beslut om rv 9 Orivesi–Muurame-projektets inledning. År 2002 fick projektet E 18 Lojo–Lojoåsen inledningstillstånd.

År 2003 fattades beslut om inledning av sex olika utvecklingsprojekt. Tillstånd beviljades för 1. byggnadsskedet av ringvägen väster om Tammerfors, rv 4 Lahtis–Heinola, rv 4 Jyväskylä–Kirri, rv 5 Jorois–Varkaus, rv 8 invid Reso och rv 13 vägförbindelsen till gränsstationen i Nuijamaa. Därtill fattade riksdagen beslut om byggande av trafikleder till Nordsjö hamn, av vilka vägprojektets andel utgör 60,4 M€ och trafikledernas totalkostnader 207,4 M€ (stadens andel 50 %).

I den första tilläggsbudgeten för år 2004 har beslut fattats om genomförande av E 18 Muurla–Lojo -projektet enligt modellen för livscykelfinansiering. Projektets avtalsfullmakter uppgår till 700 M€, varav vägbyggnadskostnadernas andel utgör uppskattningsvis 335 M€. Serviceavtalet omfattar åren 2008–2030.

Ytterligare har man i budgeten för år 2005 fattat beslut om inledning av projektet Skogsbackavägen, Helsingfors, där kommunen deltar med en anmärkningsvärd finansieringsinsats.

Tabell 2: För utveckling anvisade budgetanslag för åren 1998–2005 enligt resp. års kostnadsnivå

Utgifter för utvecklingsinvesteringar	Bokslut 1998	Bokslut 1999	Bokslut 2000	Bokslut 2001	Bokslut 2002	Bokslut 2003	Bokslut 2004	Budget 2005
- Marklösning och ersättningar	26,9	26,6	23,2	19,9	19,3	20,2	24,5	23,5
- Utveckling av vägnätet	162,3	141,6	124,3	87,5	61,5	25,4		
- Vissa vägprojekt					0,6	12,2	93,0	89,3
- Efter-, total- och livcykelfinans.	0,8	8,7	32,1	26,9	64,7	78,1	42,1	21,0
Totalt	190,1	176,9	179,6	134,3	146,1	135,9	159,7	133,8
Totalt enl. prisnivå (MAKU)	232,2	211,1	198,5	144,8	154,5	140,7	159,7	133,8

De nya utvecklingsinvesteringar, om vilka riksdagen fattat beslut under åren 1998-2005 visas nedan i tabell 3.

Tabell 3: År 1998-2005 inledda utvecklingsinvesteringar för vägnätet

Utvecklingsinvesteringar om vilka budgetsbeslut fattas	Klar för trafik	Kostnadsförslag (utan moms) M€
År 1998		96,7
Rv 5 Seppälänjoki - Vihantasalmi	2001	20,2
Rv 5 Vehmasmäki - Hiltulanlahti	2001	21,9
Rv 14 Kyrösalmi bro, Nyslott	2000	15,1
Rv 25 Hanko - Skogby	2001	15,1
SV 50 Helsingfors -Vanda flygstations vägarrangemang	2000	24,4
År 1999		16,8
Avskaffande av huvudbanornas plankorsningar	2003	16,8
År 2000		151,4
Rv 2 Björneborg - Ulfsby	2002	16,0
Rv 4 Limingå - Uleåborg	2003	26,1
Rv 6 Forsby - Kouvola	2004	48,8
Sv 50 Ring III, flygstationen - Dickursby	2004	60,5
År 2001		43,7
Rv 9 Orivesi - Muurame	2003	43,7
År 2002		58,9
E 18 Lojo - Lojoåsen	2005	58,9
År 2003		204,5
Rv 3 Ringvägen väster om Tammerfors	2006	57,0
Rv 4 Lahtis - Heinola	2005	41,0
Rv 4 Jyväskylä - Kirri (norra infartsvägen)	2005	21,0
Rv 5 Jorois - Varkaus	2005	27,0
Rv 8 vid Reso	2004	14,0
Rv 13 Vägbindelsen till i Nuijamaa gränsstationen	2005	14,5
Nordsjö hamns trafikleder, allmänna vägar 60 M€	2008	30,0
Nordsjö hamns trafikleder, järnväg och havsfarleder 73,7 M€		
Nordsjö hamns trafikleder, stadens andel 103,7 M€		
År 2004		700,0
E18 Muurla - Lojo, Kostnaderna för byggnadsarbeterna ca 335 M€ Serviceavtalet för drift och underhåll omfattar åren 2008 - 2030	2009	700,0
År 2005		90,0
Mt 100 Skogsbackavägen, Helsingfors Helsingfors stads andel 30,6 M€	2008	90,0

3.2.3 Slutledningar

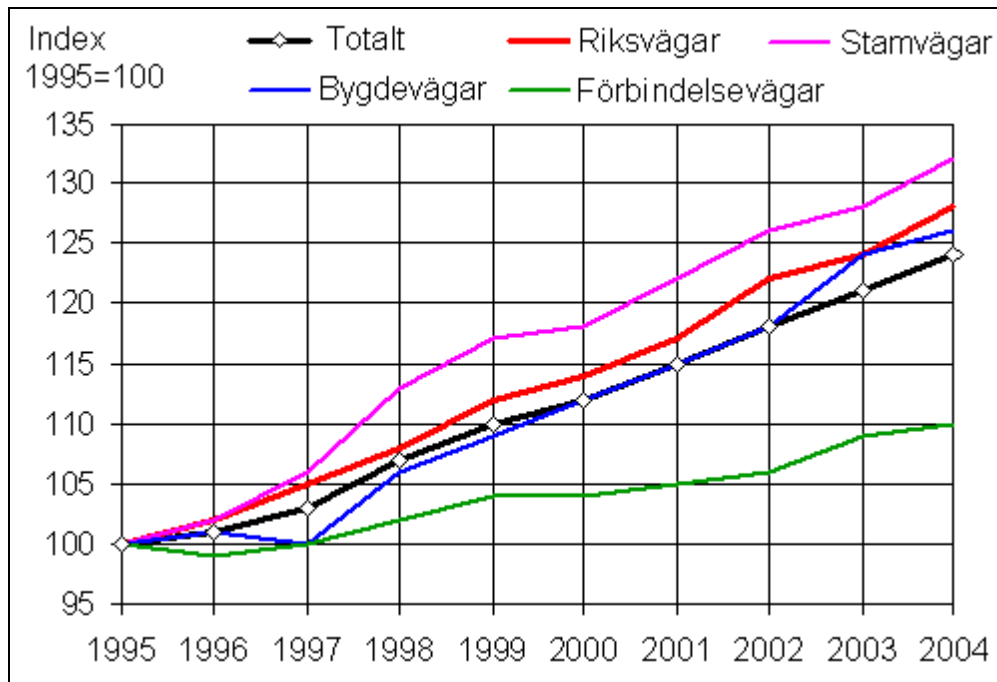
- Anslagsnivån för basväghållningen har under övergångsperioden reellt varit den samma som före vägverksreformen.
- För utvecklingsprojekt för vägnätet har under övergångsperioden anvisats reellt omkring 30 % lägre finansiering i medeltal än under åren innan vägförvaltningsreformen. Som följd av tidtabellen för utvecklingsprojekten har på årsnivå förekommit verkligt stora volymvariationer i vägbyggandet.
- Skötselfinansieringen har kunnat minskas med anledning av effektiveringen av väghållningens produktion och konkurrensutsättandet, även om kvalitetskraven på skötseln av huvudvägarna har höjts.
- Effektiveringen av skötseln har å sin sida möjliggjort en ökning av finansieringen så, att den motsvarar de ställda kraven.
- Basväghållningens investeringar har inriktats trafikmässigt effektivt, i huvudsak på temaprogram, som förbättrar trafiksäkerheten och -smidigheten på huvudvägarna. Till temaprogrammen hör projekt på olika håll i Finland.
- Vägverkets personalanpassningsåtgärder och serviceprojekt, om vilka överenskommit för övergångsperioden, har finansierats enligt givna förutsättningar och uppgjorda planer. I enlighet med regeringsprogrammet riktas Vägverkets intäkter till finansieringen av basväghållning.

3.3 Trafikens utveckling 1998–2004

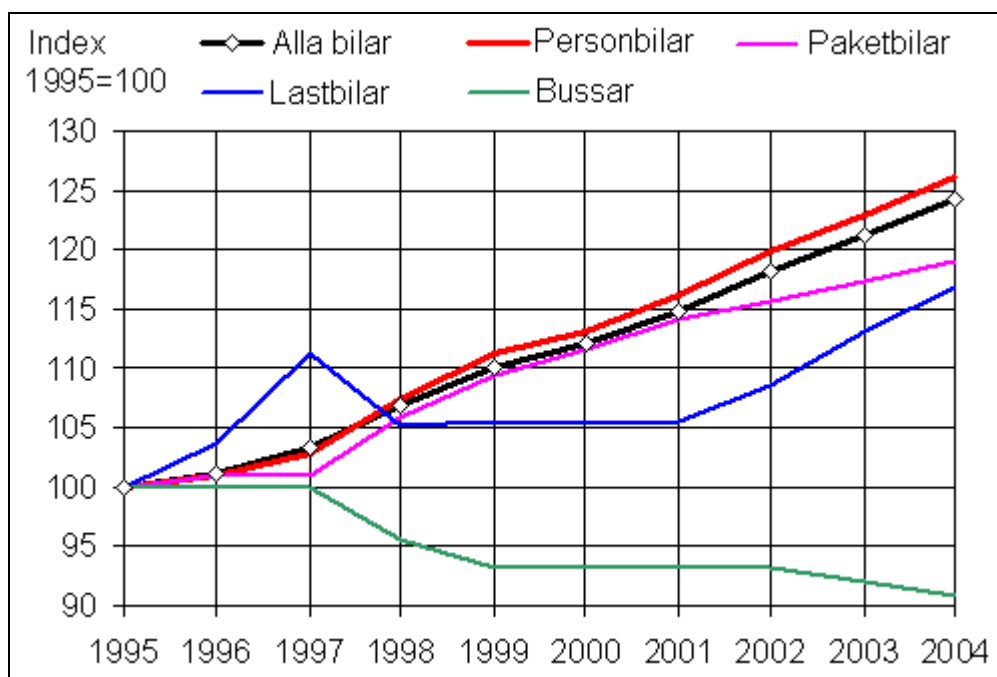
Trafiken på de allmänna vägarna har under de senaste 10 åren ökat cirka 24 %. År 2004 fördelades 35 % av trafiken till tätortsområden.

Trafikfrekvensen har tydligt ökat på huvud- och bygdevägar mer än på förbindelsevägarna. Huvudvägarnas trafikökning har i snitt utgjort 30 % och uppvisar betydande regionala skillnader. På förbindelsevägarna har ökningen utgjort 10 % i medeltal.

Personbilstrafiken har ökat 26 % och lastbilstrafiken 17 %. Busstrafiken har å andra sidan minskat med 10 % under granskningsperioden.



Figur: Trafikarbetets utveckling enligt vägklasser 1995–2004. Källa: vägregistret

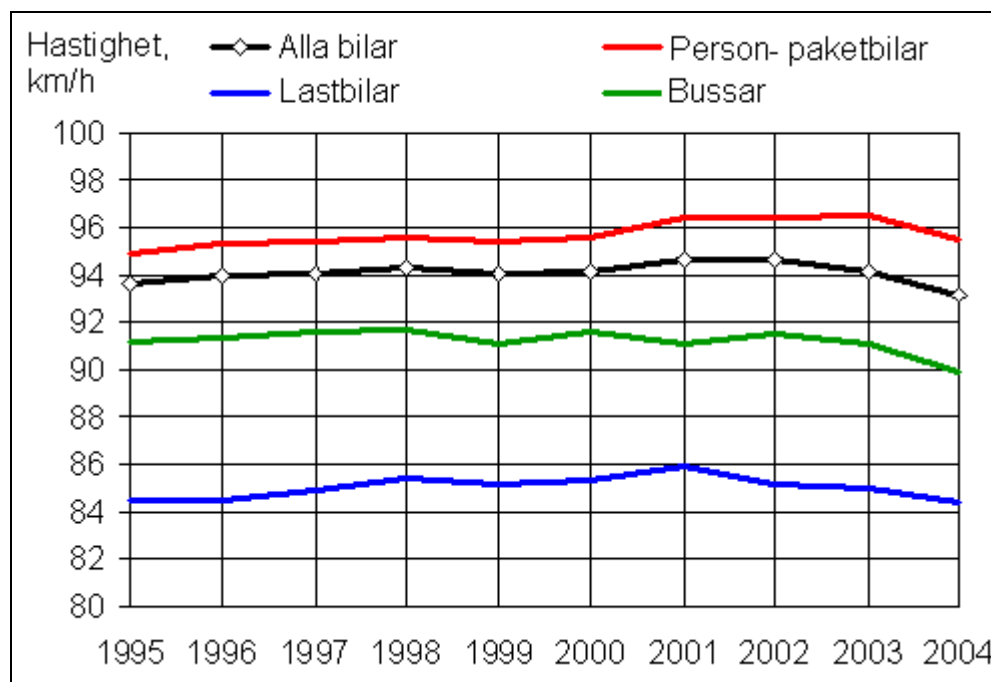


Figur: Trafikens utveckling enligt fordonsklasser 1995–2004. Källa: vägregistret

Trafikens tillväxt på huvudvägarna har varierat mellan 1 % och 4 % under åren 1996–2004. Den tunga trafikens tillväxt följer ekonomins nyckeltal,

varför också variationen har varit större (-0,2...9,6 %). Skillnaderna i trafiktillväxten har i olika delar av landet utjämnats under de senaste åren.

Trafikhastigheterna på huvudvägarna har stigit något under perioden 1995–2001, men därefter uppvisat en tydlig nedgång. Vintertid är bilarnas medelhastighet 5...10 km/h lägre än sommartid.



Figur: Trafikhastigheterna på huvudvägarna under gott väglag 1995–2004 (sommartid, hastighetsbegränsning 100 km/h. Källa LAM)

3.3.1 Slutledningar

Trafikarbetet har ökat med 10 % under övergångsperioden. Trafikökningen leder till större antal olyckor och olycksrisker i vägtrafiken och därmed till ett större behov av skötsel, underhåll och investeringar. Trafikökningen har därför stor betydelse, då man bedömer vägverksreformens konsekvenser.

4 UTVECKLINGSÅTGÄRDER ÅREN 1998–2004

4.1 Styrning och resultatmål

4.1.1 Förberedelserna för vägverksreformen

Åren 1998–2000 styrdes Vägverket av trafikministeriet genom att ställa upp skilda mål för förvaltningen och produktionen.

Ministeriet förutsatte, att produktionen förbättrar sin konkurrenskraft och sin beredskap för öppen konkurrens. Det resultatmål om 200 poäng, som

fastställdes i linje med Finlands kvalitetspriskriterier överskreds. Däremot uppnåddes inte den 280 poängs nivå, som satts som mål år 1999. Produktionen lyckades inte heller uppnå målen för förbättrad produktion år 1999. År 2000 satte ministeriet upp endast ett resultatmål. Produktionen skulle förbättra sin beredskap för öppen konkurrens och i kvalitetsprisbedömningen nå 300 poäng. Detta mål uppnåddes.

För Vägförvaltningen ställde ministeriet under åren 1998–2004 upp mål, förutom för de traditionella effektmålen (trafiksäkerhet, smidighet i trafiken, miljön och vägnätets skick) även för utvecklandet av väghållningens lönsamhet, organisation och funktioner.

Under åren 1998–2000 gällde ministeriets styrning av verksamheten särskilt konkurrensutsättningen. Ministeriet förutsatte redan år 1998, att Vägförvaltningen förbättrar metoderna för produktionen av tjänster för väghållningen samt förutsättningarna för konkurrensutsättning. Vägförvaltningen konkurrensutsatte år 1998 allt som allt 14 entreprenadobjekt och 5 planeringsuppdrag. Erfarenheterna av konkurrensutsättningen var goda. År 1999 förutsatte ministeriet sålunda, att den utvecklas under kontroll i form av pilotprojekt, i vilka Vägverkets produktion kan delta och i vilka erfarenheterna framtidigare pilotprojekt beaktas. År 1999 konkurrensutsatte Vägförvaltningen 5 skötselentreprenader, 20 entreprenader för byggande och underhåll samt 16 planeringsprojekt.

År 2000 förutsatte ministeriet i sina resultatmål, att Vägförvaltningen går in för en kontrollerad konkurrens så, att även Vägverkets produktion kan delta i densamma med beaktande av sina erfarenheter av konkurrensen och de beslut, som fattats angående Vägverkets utvecklande. Därtill förutsattes, att organisationen utvecklas på basen av pågående pilotprojekt med iakttagande av god personalpolitik. Dessa mål lyckades man också uppnå. Vägförvaltningen konkurrensutsatte i enlighet med uppgjorda planer byggnads- och underhållsentreprenader till ett värde av 50 M€ samt planeringsuppdrag för ungefär 2 M€. Dessutom utvecklade man organisationen enligt ministeriets och riksdagens uppdragsgivning så, att vägverksreformen förverkligades.

4.1.2 Vägförvaltningens resultatmål och förverkligandet av dem

År 2001 ställde ministeriet för Vägförvaltningen upp ett enskilt mål angående konkurrensutsättande av väghållning. Vägförvaltningen skulle utveckla konkurrensen inom jordbyggnads- och planeringsbranschen under kontrollerade former genom att utvidga och förnya konkurrens- och entreprenadförfarandet under åren 2001–2004. Vägförvaltningen skulle konkurrensutsätta en fjärdedel av planerings- och skötselvolymen samt en tredjedel av projekten för basväghållningen och underhållet år 2001.

Öppnandet av konkurrensen framskred i enlighet med de godkända planerna. Nya upphandlingsmodeller såsom totalansvar (KVU) och projektledning (PJU) togs i bruk. Entreprenaderna utvecklades i riktning mot totalservice så, att man sammanslog mindre objekt och utarbetade kvalitetskriterier för

verksamheten. Konkurrensen fungerade bra i alla produktgrupper. Konkurrensutsättningen av skötseln gav rikligt med anbud, och konkurrensen var jämn. Man nådde den volym, som hade satts som mål för konkurrensutsättningen av produktgrupper. Av 99 skötselentreprenader konkurrensutsattes 23.

År 2002 ställde ministeriet för Vägförvaltningen upp tre mål angående verksamhetens ekonomiska lönsamhet. Väghållningen skulle öppnas för konkurrens enligt godkända tillvägagångssätt i samverkan med aktörerna i branschen. Väghållningens realkostnader för skötsel skulle till följd av konkurrensutsättningen minska med 34 ME (15 %) innan utgången av år 2004. Dessutom skulle man hålla sig inom ramen för budgeterade investeringar. I utgifterna för Vägförvaltningens egen verksamhet tilläts inte heller någon reell ökning.

Väghållningen öppnades för konkurrens i enlighet med ett upphandlingsprogram, som hade förberetts i samverkan med branschen och utgivits i februari 2002. Alla i programmet överenskomna 26 skötselentreprenader konkurrensutsattes. Beträffande investeringarna förverkligades programmet till 96 %. Man höll sig också väl inom budgetramarna för investeringarna. Målet visavi utgifterna för den egna verksamheten kunde inte uppnås.

År 2003 ställde ministeriet för Vägförvaltningen upp till innehållet liknande mål angående konkurrensutsättande av väghållningen, inbesparingar i samband därmed samt angående kostnadsutvecklingen för den egna verksamheten. Därtill uppställdes två andra mål för Vägförvaltningens verksamhets effektivitet och lönsamhet. Basväghållningens enhetsutgifter fick enligt målsättningen inte överstiga 6 500 euro per kilometer väg. Ytterligare skulle verksamheten inom Vägförvaltningens process- och teamorganisation stabiliseras och processernas prestationsnivå höjas.

Konkurrensen fungerade i sin helhet väl och de inbesparingar man föresatt sig förverkligades. Utgifterna för Vägförvaltningens egen verksamhet minskade i enlighet med målen. Målet för basväghållningens enhetsutgifter uppnåddes ej. Processerna effektiviserades genom att utvecklingsgrupper på riksnivå inrättades. Även teamstrukturen förnyades.

År 2004 ställde ministeriet för Vägförvaltningen upp till innehållet liknande mål som året innan. Målen nåddes i fråga om basväghållningens enhetsutgifter och förvaltningskostnader. Processernas prestationsnivå höjdes enligt en bedömning med valda mätningsskriterier. I enlighet med Vägförvaltningens uppskattning förverkligades den inbesparing om 34 M€ (15 %) man hade satt som mål för konkurrensutsättandet av skötseln för övergångsperioden 2001–2004. Kostnaderna för områdesentreprenaderna är omkring 42 M€ lägre än upphandlingen av motsvarande servicenivå genom förhandlingsförfarande.

4.1.3 Vägverkets service- och resultatmål samt deras förverkligande

För åren under övergångsperioden fastställde statsrådet och riksdagen service- och verksamhetsmål samt ett ekonomiskt resultatmål. För år 2002 uppställdes av kommunikationsministeriet därutöver två särskilda mål. Service- och verksamhetsmålen var för åren 2001–2004 följande:

- Vägverkets mål är att tillse, att det finns ett ändamålsenligt utbud av tjänster inom dess verksamhetsområde och att dessa utvecklas enligt förutsättningarna för affärsverksamheten.
- Vägverket säkerställer ett riksomfattande tjänsteutbud för underhåll av allmänna vägar och skötsel av färjtrafik.
- Vägverket utvecklar produkter och tjänster, som förbättrar livsmiljön och är miljövänliga.

Vägverket uppnådde under åren 2001–2004 de mål, som uppställts för affärsverket. Ordalydelsen i fråga om miljön var något annorlunda år 2001. De särskilda mål kommunikationsministeriet hade uppställt år 2002 gällde miljövard och principer för en hållbar utveckling.

Vägverket mottog år 2004 anbudsfrågor till ett värde av hela 1,329 miljoner euro. De givna anbuden representerade ett värde av 1,194 miljoner euro, vilket motsvarar 90 % av efterfrågan. Anbudsfrågornas värde har ökat varje verksamhetsår. Vägverket använde åren 2001–2004 för forsknings- och utvecklingsarbete 1,0–1,3 % av sin årsomsättning, dvs. ett tal, som klart överstiger medeltalet för branschen.

Vägverket gav varje år under övergångsperioden anbud på alla entreprenader, som hänförde sig till underhåll av allmänna vägar. Färjtrafiken sköttes i enlighet med årligen uppgjorda bas- och tilläggsavtal.

Försäljningen av Vägverkets miljötjänster ökade under hela övergångsperioden och uppgick till 17 miljoner euro år 2004. Man började följa med, hur nöjda kunderna var med skötseln av miljöangelägenheter och år 2004 uppmätte man 4,2 på en skala från 1 till 5. Vägverket tog år 2002 ett miljösystem certifierat enligt ISO 14001 standard. Målet var, att miljösystemet ska godkännas i miljöbedömningar inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Vägverket placerade sig bland de främsta på listan av organisationer inom samtliga delområden, som var föremål för bedömning. För att befästa sin konkurrenskraft beträffande miljötjänster och sina kontinuerliga framsteg grundade Vägverket i enlighet med statsrådets tillstånd av den 3.6.2004 med Lassila & Tikanoja Ab ett samföretag, Salvor Oy, vars viktigaste verksamhetsområden var behandling av biprodukter från industrin, behandling av förorenade markområden samt byggande av isolering för avfallsstationer (sottippar).

Det ekonomiska resultatmålet nåddes under alla övergångsperiodens år. Målen och målpuppfyllelsen visas i tabellen nedan.

Tabell: Målen för Vägverkets resultat för räkenskapsperioden och måluppfyllelsen åren 2001–2004

	2001 utfall	2001 mål	2002 utfall	2002 mål	2003 utfall	2003 mål	2004 utfall	2004 mål
Omsättning M€	552	572	551	506	543	496	498	500
Räkenskapsperiodens resultat M€	24,3	4,9	12,1	8,0	13,4	12,0	13,7	12,0

4.2 Vaghållningens upphandling och öppnandet av konkurrensen

I motiveringarna till lagarna om vägverksreform konstaterades bl.a. följande: ”I branschens nuvarande verksamhetsmodell gäller konkurrensutsättandet inte slutprodukten. Uppdragsgivaren låter uppgöra planerna och på basen av entreprenadtävlan utses till entreprenör den som förverkligar planen billigast. En dylik verksamhetsmodell leder inte till någon förbättring i kunnande och möjliggör inte heller något forsknings- och utvecklingsarbete. Enligt gjorda utredningar borde konkurrensutsättningen inom branschen leda till ett behärskande av helheter, förutsätta att kundens individuella krav uppfylls och inrikta olika aktörer mot ett samarbete.”

Vidare hade Vägförvaltningen enligt lagarnas motiveringar som uppgift att för sin del skapa förutsättningar för ett utvecklande av hela Finlands infrastrukturbransch genom sin verksamhet som krävande kund, som också skulle gå in för entreprenadmetoder, enligt vilka man vid val av producent utöver priset som kriterier skulle beakta produktens kvalitetskrav och producentens kvalitetskapacitet. Väsentligt är att skapa en fungerande marknad och undvika marknadsstörningar i synnerhet under övergångsperioden.

I den styrning, som år 2000 uppgjordes för konkurrensutsättande, koncentrerade man sig på att öppna de närmaste årens konkurrens i överensstämmelse med lagarnas motiveringar. Vägförvaltningens **upphandlingsstrategi** utarbetades år 2002 i all öppenhet och i nära samarbete med branschens tjänsteproducenter och de organisationer, som företrädde dem. I beredningen utnyttjade man internationella utvecklingstrender, som man hade fått vetskap om inom ramen för teknologiprogrammet INFRA i en internationell informationskartläggning för upphandlingsmodeller.

Den centrala linjen i upphandlingsstrategin var att utveckla och ta i bruk sådana förfaringsätt, som gör det möjligt att dra nytta av de innovationer och den produktutveckling, som planerare och entreprenörer åstadkommit, och på så sätt förbättra produktion och lönsamhet.

Upphandlingsstrategin utgick ifrån Vägförvaltningens nya status som upphandlare i stället för den tidigare rollen som huvudentreprenör. Kvalitetskraven för vaghållningsprodukter och trafikservice skulle grunda sig på de effektmål, om vilka överenskommelse hade gjorts med kommunikationsministeriet. Vägförvaltningens uppgift var att i

avtalshandlingarna definiera de funktionskrav, som styr entreprenaden så, att de önskade effekterna uppnås.

I utvecklingsarbetet med upphandlingsförfarandet ledde dessa centrala principer till följande riktlinjer rörande entreprenader och serviceavtal i praktiken:

- Servicehelheter för upphandling utvidgas tids-, områdes- och innehållsmässigt
- Parallellt med enskilda entreprenad- och konsultavtal utarbetar man helhetsavtal och livscykelavtal. Avtalen innehåller planering, byggande, skötsel och underhåll eller diverse kombinationer av dessa.
- I underhållet övergår man till långvarigare entreprenader så, att också kortvarigare inkörningsentreprenader står till buds. Från och med år 2006 är skötselentreprenaderna områdesvis 7-åriga (5+2 år eller 7 år). Även skötselentreprenadernas områdes- och innehållsmässiga omfattning förstoras.
- För att säkra en fungerande marknad bibehåller Vägförvaltningen i sitt upphandlingsprogram också territoriellt mer begränsade och mindre krävande s.k. inkörningsentreprenader i branschen.
- Tjänsteproducentens uppgift är att i enlighet med entreprenadavtalet svara för den avtalsenliga kvaliteten. Tjänsteproducenten bevisar med sin egen kvalitetssäkring och rapportering till Vägförvaltningen, att avtalsenlig kvalitetsnivå har uppnåtts. Vägförvaltningen försäkras sig om produktionens kvalitet genom inspektioner av entreprenörens kvalitetsplanläggning och genom övervakning i form av stickprov på ort och ställe.
- I Vägförvaltningens upphandling övergår man gradvis till elektronisk handel på Internet. Upphandlingen utvecklas innehållsmässigt och sporrade betalningsgrunder tas i bruk. Fördelningen av risker optimeras parterna sinsemellan.

Tillämpningen av upphandlingsstrategin har som helhet avancerat i överensstämmelse med den plan, som inkluderats i strategin.

Parallellt med vägverksreformens senaste skeden förbereddes det nya teknologiprogrammet **Infra - byggande, underhåll och tjänster 2001–2005** under ledning av Tekes. Programstarten motiverades av jordbyggnadsbranschens svaga utvecklingstillstånd jämfört med andra verksamhetsområden. Målet var, att vägverksreformen skulle sätta fart på utvecklingen i branschen bl.a. med hjälp av nya upphandlingsmetoder. I teknologiprogrammet för infrastrukturen medtogs därför utvecklandet av kunnandet i upphandlingsförfarande.

Enligt preliminära uppskattningar har teknologiprogrammet varit ett av de bästa Tekes-programmen, då man beaktar resultatens konkreta omsättning i praktiken. Resultat av olika utvecklingsprojekt inom programmet har i samverkan med aktörer i branschen effektivt kunnat omsättas i praktiken. Teknologiprogrammet upphör år 2005.

Till följd av gemensamma förberedelser, i vilka företag i branschen, ministerier, ämbetsverk och Tekes deltagit, håller **programmet Infra 2010** på att ta form. Programmet säkerställer å sin sida en fortsättning på den aktiva forsknings- och utvecklings verksamheten (FoU) även efter utgången av teknologiprogram Infra –byggande, underhåll och tjänster som igångsattes av Tekes.

4.2.1 Kvalitetssäkringen i entreprenadverksamheten

Vägförvaltningen svarar fortsättningsvis i egenskap av myndighetsorganisation för vägtrafikens dagliga servicenivå och -kvalitet. Då Vägförvaltningen inte själv verkar som serviceproducent, definieras tjänsternas kvalitet i entreprenad- och serviceavtal. Enligt avtalen svarar varje producent själv för kvaliteten på den produkt han framställer, för sin egen kvalitetssäkring samt för rapportering till Vägförvaltningen om den kvalitet som åstadkommit.

Entreprenören uppgör innan arbetet inleds en plan enligt vilken kvaliteten säkras och dokumenteras. Vägförvaltningen å sin sida kontrollerar och följer med förverkligandet av entreprenörernas kvalitetsplaner. Auditeringen av entreprenörerna och dessas skyldighet att rapportera till beställaren utgör en betydande del av förfarandet i fråga om kvalitetssäkring.

I de regionala skötselentreprenaderna får Vägförvaltningens entreprenadövervakare information om vägnätets servicenivå, väderleken och entreprenörverksamheten via väglagskameror installerade vid allmänna vägar, meteorologiska vägstationer samt med hjälp av arbetsmaskiner vars teknik baserar sig på satellitlokalisering och tvärsnittobservationer. Informationen kompletteras genom stickprovskontroller på fältet. Den baserar sig på ovannämnda data från vägnätet och till en del även på den realtidsfeedback trafikcentralerna får av vägtrafikanterna. Informationen förmedlas via kommunikationsnät och för ändamålet konstruerade system på realtid till entreprenadövervakaren och också till vederbörande entreprenörer. För underskridande av entreprenadavtalsenlig kvalitet fastställs ekonomiska sanktioner för entreprenörerna.

Som en sporrande faktor för produktion av god kvalitet har man under år 2004 också prövat nyttan av bonus, som erläggs utgående från Vägförvaltningens entreprenadövervakares egen kvalitetsinformation om kundtillfredsställelse som överstiger den normala nivån. Utgående från de erfarenheter man inhämtat tar man nämnda bonus i bruk i alla regionala skötselentreprenader, som konkurrensutsätts under år 2005.

4.2.2 Öppnandet av konkurrensen

I samband med vägverksreformen kom man överens om en fyra års övergångsperiod, under vilken Vägförvaltningen skulle upphandla alla produkter och tjänster för väghållning på den öppna marknaden. Marknaden skulle öppnas gradvis. Byggandet och underhållet av allmänna vägar skulle

öppnas för konkurrens åren 2001–2002 samt planeringen och skötseln av vägnätet åren 2001–2004.

Färjtrafikservicen utgör det enda undantaget från denna tidtabell. Enligt motiveringarna för vägverksreformen utreds konkurrensutsättandet av färjtrafikservicen under övergångsperioden. Hittills har upphandlingen av färjtrafikservicen gjorts i form av avtalsförhandlingar med Vägverket. Utgående från utredningarna om öppnandet av konkurrensen öppnas färjställets trafikverksamhet för konkurrens gradvis så, att de första objekten konkurrensutsätts år 2005.

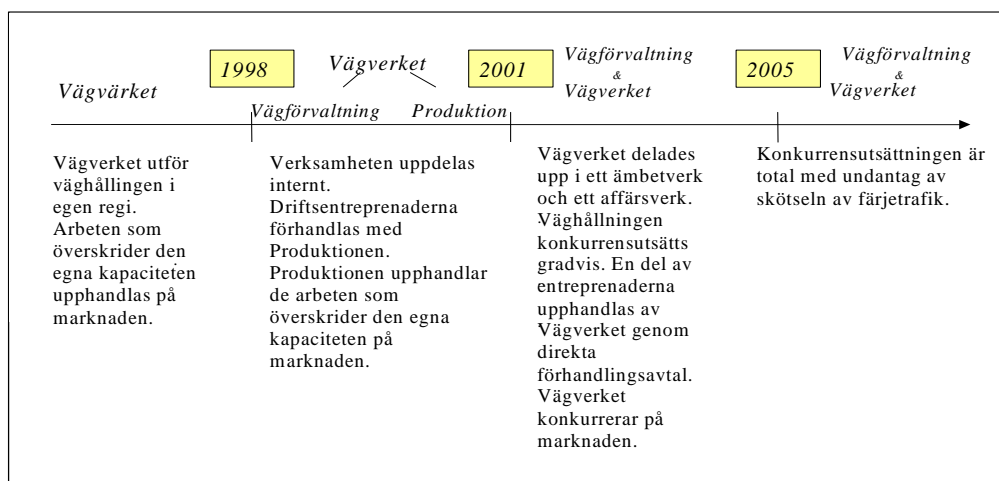


Bild: Väghållningens utveckling och marknadens öppnande

Vägverket har långa traditioner i fråga om konkurrensutsättning av väghållningsarbeten. Redan före reformen upphandlades drygt 80 % av vägbyggnads- och förbättringsarbetena hos privata entreprenörer. Omkring 60 % av planeringsuppdragen utfördes av privata konsulter. Vägverkets egen produktion utförde ungefär 75 % av de arbeten som behövs för väghållningen, och privata entreprenörer resten.

Enligt de resultatmål som trafikministeriet uppställde igångsattes öppnandet av konkurrensen av vissa **pilotobjekt** under åren 1998–2000 i olika vägdistrikt inom alla väghållningens produktgrupper. Bortsett från några undantag deltog också Vägverkets egen produktion i pilotprojektens anbudstävlan.

Vägförvaltningen konkurrensutsatte för första gången i form av pilotprojekt fem skötselentreprenader på den fria marknaden år 1998. YIT vann en entreprenad och Vägverkets produktion resten. År 1999 konkurrensutsattes fem entreprenader till, av vilka Rakennusliike Karjaluoito vann en. Vägverkets egen produktion fick resten av entreprenader år 1999. År 2000 konkurrensutsattes inga nya entreprenader. I de entreprenader som konkurrensutsattes åren 1998-1999 varierade längden av entreprenadernas vägavsnitt mellan 420 och 735 kilometer. Alla entreprenader gällde för en tid av tre år.

I fråga om vägbyggnads- och underhållsarbeten hade Vägverkets produktion redan konkurrensutsatt diverse objekt som underentreprenader. Åren 1998-2000 konkurrensutsattes i form av pilotprojekt allt som allt ett 60-tal objekt för underhåll och byggnad samt ett drygt 40-tal planeringsprojekt.

Utgående från erfarenheterna av pilotprojekten kunde man konstatera, att Vägverkets produktion var synnerligen konkurrenskraftig. Pilotprogrammen förbättrade också Vägförvaltningens beredskap och yrkeskunnande som upphandlare. Konkurrensutsättningen sänkte prisnivån, men försvagade ändå inte kvalitetsnivån. Kvalitetssäkringen förbättrades i den entreprenadpräglade verksamhetsmiljön. Konkurrensneutralitet hos Vägverkets egen produktion kom att bli föremål för särskild uppmärksamhet i de fortsatta förberedelserna för vägverksreformen.

Under **övergångsperioden** av vägverksreformen skulle upphandlingen av produkter och tjänster för väghållningen öppnas gradvis för konkurrens så att byggandet och underhållet konkurrensutsattes under de två första åren samt planering och skötsel under de fyra första åren.

År 2000 uppgjorde man utgående från de erfarenheter man inhämtat av pilotprojekten anvisningar samt program för konkurrensutsättning för öppnande av konkurrensen under övergångsskedet. I enlighet med programmet för konkurrensutsättning öppnades konkurrensen så, att man år 2001 konkurrensutsatte 23 entreprenader. År 2002 konkurrensutsattes 26 entreprenader, år 2003 konkurrensutsattes 28 entreprenader och år 2004 sammanlagt 38. Samtliga 92 entreprenader blev på så sätt konkurrensutsatta åtminstone en gång innan utgången av år 2004.

Väghållningsobjekt konkurrensutsattes år 2001 till ett värde av omkring 335 miljoner euro och år 2004 till ett värde av omkring 550 miljoner euro. Tabellen nedan visar volymen i euro från och med år 1999 av de konkurrensutsatta entreprenaderna samt den andel av dessa som tillföll Vägverket.

Tabell: Den konkurrensutsatta väghållningens volym 1999–2004, milj. Euro

Produkter	Den konkurrensutsatta väghållningens volym, milj. euro								
	1999			2000			2001		
	VV	Övriga	Tot.	VV	Övriga	Tot.	VV	Övriga	Tot.
Byggnad, väghålln	18,2	64,2	82,5	33,7	18,3	52,0	61,8	164,5	226,3
Planering	0,1	1,3	1,3	0,2	1,9	2,1	0,6	3,4	4,0
Skötsel *)	10,1	3,7	13,8	0,0	0,0	0,0	79,3	25,3	104,5
Totalt	28,4	69,2	97,6	33,8	20,2	54,1	141,6	193,3	334,9
	2002			2003			2004		
	TLL	Muut	Yht.	TLL	Muut	Yht.	TLL	Muut	Yht.
Byggnad, väghålln	159,4	157,9	317,3	164,0	169,0	333,0	113,6	112,4	226,0
Planering	0,8	10,4	11,1	1,6	10,1	11,7	7,5	10,1	17,6
Skötsel *)	113,8	18,5	132,3	151,7	50,5	202,2	224,5	81,0	305,5
Totalt	274,0	186,7	460,7	317,3	229,6	546,9	345,6	203,5	549,1

*) samtliga skötselentreprenader. Utöver regionentreprenaderna även vägbelysningentreprenaderna.



Skötselentreprenörer 1.10.2004-1.10.2005

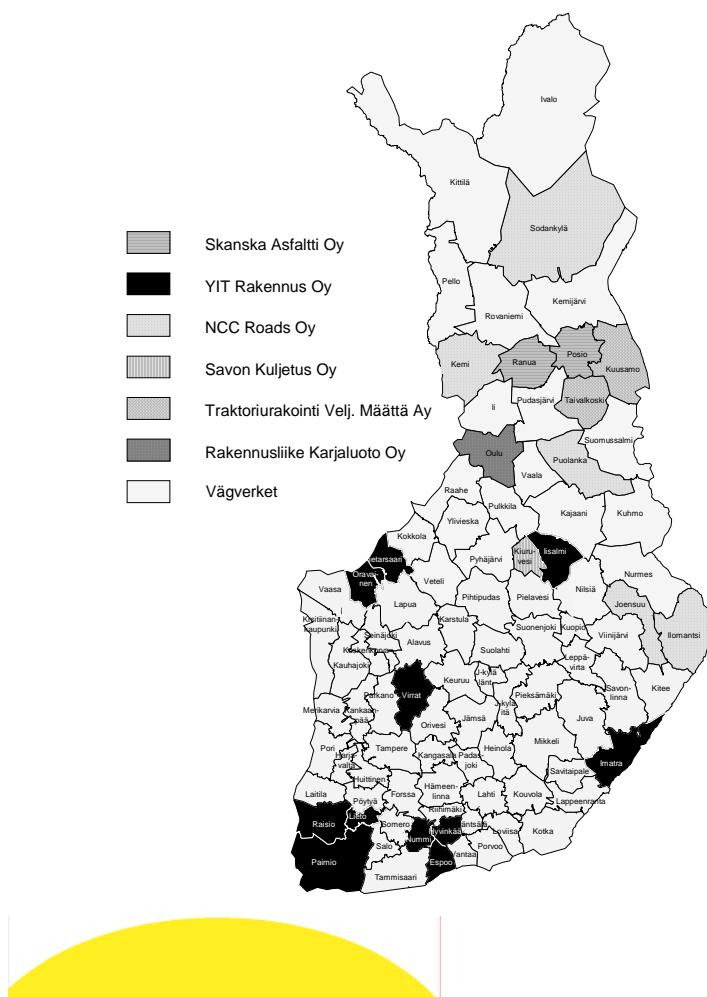


Bild: Skötselentreprenaderna år 2005 när alla entreprenader har konkurren utsatts minst en gång

4.2.3 Slutledningar om utvecklandet av upphandlingen och öppnandet av konkurrensen

Tack vare nya upphandlingssätt har man åstadkommit en tillräcklig konkurrens och en fungerande marknad. Under övergångsperioden har Vägförvaltningen kunnat skapa förutsättningar för uppkomst av nya marknader särskilt gällande skötsel av allmänna vägar.

Förbättringen av Vägförvaltningens upphandlingssätt har lett till en snabbare utveckling av mark- och vattenbyggnadsbranschens allmänna utveckling. I synnerhet har man lyckats väl med att integrera principer för

livscykel-tänkande- och ekologisk effektivitet i olika entreprenadformer och kriterier för val av producenter.

Prisnivån för skötsel, underhåll och byggande har klart sjunkit under övergångsperioden.

4.3 Kundattitydens betydelse

Kundattityden valdes till ett pregnant utvecklingsobjekt år 2002. Betydelsen av kundfeedback och –belåtenhet betonas i Vägförvaltningens nya roll som upphandlare av väghållningsprodukter och –tjänster. I överensstämmelse med målen för kundattitydstrategin planeras tjänster och produkter utifrån kundgruppernas och samhällets behov. Vägförvaltningen ser till att den överenskomna kvaliteten uppnås via producenterna och att Vägförvaltningens kunder är nöjda.

Bedömningen av **vägtrafikanternas kundnöjdhet** har standardiserats. Småningom kommer man till perioder av den längden att man kan göra slutledningar. Via kundnöjdhetsenkäter på basen av enskilda entreprenader uppmuntras entreprenören att i högre grad beakta vägtrafikanterna.

Uppskattningen av **intressentgruppernas kundnöjdhet** standardiserades år 2004. Det här bedömningssättet stöder en vidareutveckling av ett planerligt och målinriktat samarbete liksom även en kontroll av värderingarna överlag. Analysen av kundinformation har utvecklats med gott resultat. Kundinformationen har utövat inflytande i situationer av lokalt konkret beslutsfattande. Man har gått in för att utnyttja kundinformation även i Vägförvaltningens styrning och strategiska planering. Vägförvaltningens **intressentgruppssamarbete** har systematiserats steg för steg. Resultaten har varit positiva, bedömda av såväl intressentgrupperna som Vägförvaltningens tjänstemän, som har deltagit i det målinriktade och planerliga samarbetet.

4.4 Forsknings- och utvecklingsverksamheten

I samband med den interna uppdelningen av Vägverkets verksamhet verkställdes också en differentiering av FoU inom förvaltning och produktion. År 1999 var förvaltningens och produktionens FoU-kostnader allt som allt omkring 14 M€ År 2004 var Vägförvaltningens FoU-kostnader 6,5 M€ och Vägverkets satsningar i FoU-verksamheten likaså 6,5 M€ Vägverkets FoU-kostnader har årligen hållits på en nivå som motsvarar ungefär 1 % av omsättningen.

Delegationen för markbyggnadsbranschen (MANK) uttryckte i sitt ställningstagande 15.11.2004 sin oro över forskningens tillstånd inom infraområdet och utvecklingen. Antalet sakkunniga och professionella minskar i likhet med satsningen på trafik- och farledsteknologi och kunnande. Den offentliga sektorns förändrade roll och verksamhetsätt förorsakar brister i långsiktig tillämpad FoU-verksamhet.

Infraforum som tillsattes av statsrådet framhåller i sin rapport av den 13.12.2004 en förbättrad produktivitet inom jord- och vattenbyggnadsbranschen och en vidareutveckling av marknaden och trafikinfrastrukturen som grund för en definiering av långsiktig målsättning. Med hjälp av utvecklingsprogrammet INFRA 2010 går man in för att säkerställa kontinuiteten i de utvecklingsprogram som det nyligen avslutade byggnads- och serviceprogrammet Infra medfört. Utvecklingsprogrammet kännetecknas av en vidlyftig inriktning på infrastrukturverksamhet. Dess syfte är att höja kvalitetsnivån gällande infrabyggnad och -underhåll samt produktivitet till förmån för användare, ägare och producenter.

Vid sidan av Infra -programmen har också andra nationella och internationella samarbetsprogram blivit allt viktigare. Budgetandelen av de projekt som ingår i programmen utgör omkring en miljon euro och de satsningar olika parter står för uppgår allt som allt till 10 miljoner.

5 REFORMENS VERKNINGAR

5.1 Skötselns servicenivå, vägnätets och broarnas skick

För vägunderhåll (inkl. ersättningsinvesteringar) använder man knappa 70 % av budgetanslagen för basväghållning. Storleken av satsningen på vägunderhåll, en riktig inriktning av resurserna, beslut om kvalitetskrav samt utförandet av arbetet syns i form av vägnätets skick och skötselns servicenivå.

Vägunderhållet inverkar långsiktigt på beläggningens skick: på vägkonstruktionernas och broarnas skick samt menföressituationen (behovet av viktbegränsningar för vägnätet). Vägskötseln inverkar snabbare än underhållet på den synliga servicenivån. Den avgör hurdan vinterväglaget är, hur jämn grusvägarnas yta är, hur renhållningen fungerar och i vilket skick trafikmärkena är.

Utslagsgivande för vägverksreformen är vägskötselns nivå i betydligt högre grad än underhållet. I underhållet har upphandlingsförfarandet och därmed den kvalitetsstyrning som inverkar på servicenivån inte undergått någon väsentlig förändring under granskningsperioden. Skötseln däremot uppvisar en total förändring. Skötseln upphandlas i form av servicenivå definierad av beställaren. Entreprenörens verksamhet inverkar direkt på hur väganvändarna upplever servicenivån.

Då Vägverket skötte arbetena höll man sig till riksomfattande kvalitetskrav liksom också därefter i fråga om upphandlingen. Trots det hade de olika vägmästartrikten under tidernas lopp gått in för sitt eget förfaringsätt, vilket hade en stark inverkan på slutresultatet. Detta var fallet i synnerhet i fråga om vinterskötsel av lätt trafikerade vägar, grusvägar och många olika vägreparationer. I vägmästartrikten verkställdes skötseln enligt en viss behovsprövning, vilket åtminstone ställvis inom ovan nämnda delområden alldeles tydligt ledde till en högre standard än den som förutsattes av kvalitetskraven på verksamheten.

En dylik verksamhetsmodell, som ställvis producerar onödigt hög kvalitet, kom lönsamheten ibland i andra hand. Kvaliteten uppvisade lokala och regionala olikheter. Verksamhetsmodellen och –kulturen möjliggjorde inte en tillräckligt noggrann och enhetlig styrning av kvalitet och ekonomi. I upphandlingsförfarandet ingår kvaliteten automatiskt, eftersom verksamheten baserar sig på avtalshandlingar och den definiering av produkter och kvalitet som ingår i dessa.

Beträffande skötseln utgick man i vägverksreformen från att den servicenivå man erbjuder väganvändarna inte ska förändras. Kvaliteten utformas på ett alldeles annat sätt då arbetet sköts internt än då det upphandlas på marknaden. Den största förändringen var sålunda inte egentligen övergången till konkurrensutsättning år 2001 utan övergången till upphandlingsförfarande (redan från och med 1998 en intern funktion hos Vägverket).

Vägförvaltningen har nu till sitt förfogande ett effektivare instrument än tidigare för styrning av verksamheten. Vägförvaltningen kan nu koncentrera sig på kundtillvändhet och kontroll av verkningarna. Producenten svarar för utvecklande av arbetssätt och organiserande av arbetena. Samarbetet mellan kund, beställare och producent är det skäl att fortsätta att utveckla.

Upphandlingsförfarandet inverkar på den konkreta servicenivån i och med sättet att tolka avtalshandlingarna. Det är här fråga om t.ex. hur väl kraven uppfylls, hur väl serviceattityden kommer till uttryck i olika verksamhetsätt och vilka saker som förutsätts ingå i normal professionell verksamhetskultur. Detta har inneburit att såväl beställare som entreprenörer fått lov att lära sig nya saker. Kvalitetskrav och kvalitetssäkring har därför finslipats under hela övergångsperioden.

Skötselns servicenivå är föremål för observation. Man följer med vinterskötseln samt i vilket skick grusvägarnas yta befinner sig. För dessa observationsobjekt förekommer ingen fullständigt enhetlig bedömningsinformation som skulle gälla hela granskningsperioden. Övriga indikatorer för vinterskötselns kvalitet är:

- antalet meddelanden från väganvändarna, klagomål över kvaliteten (de s.k. **LIITO**-meddelandena)
- resultat från enkäter om kundbelåtenhet
- samt i någon mån antalet avtalsstraff gällande kvalitet.

Vinterskötselns kvalitet beskrivs i en resultatmätning, som visar hur stor del av midvinterns väglag som utgörs av dåligt eller försvarligt väglag. Observationer från tre vinterperioder, under vilken tidsperiod man haft tillgång till information, beskriver nog väglagets nivå, men ger inga uppgifter om utvecklingstrenden.

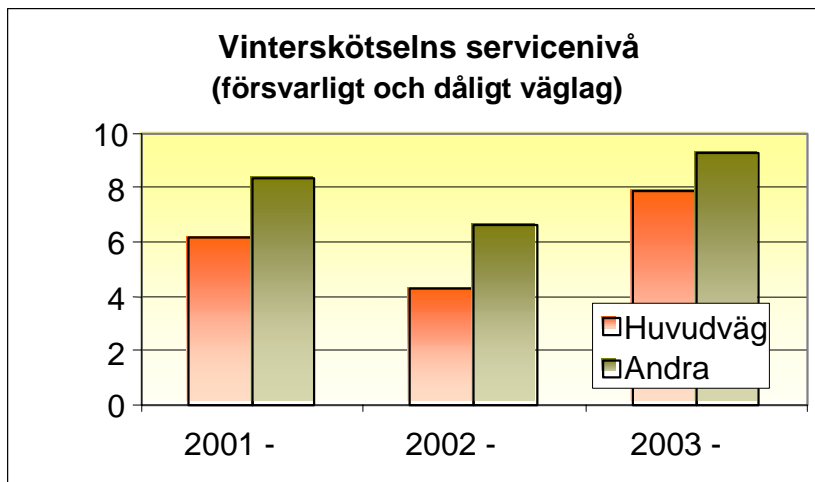


Bild: Dåligt eller försvarligt väglag under vinterperioden enligt bilistens erfarenheter (december–mars). Dåligt väglag definieras utgående från trafikens behov på olika sätt beroende på om definieringen gäller huvudvägar eller övrigt vägnät.

Information på en viss precisionsnivå om en långvarigare trend i fråga om vinterskötselns kvalitet är disponibel endast visavi huvudvägar. Under första hälften av 1990-talet gällde i tre års tid ett resultatmål för vinterskötsel, i vilket procenttalet för underskridande av kvalitetskraven på huvudvägar användes som variabel. I praktiken utvisade detta jämförelsetal en underskridning om 0,30 av kravet på friktionskoefficient för det totala antalet observationer. Motsvarande uppgifter finns att tillgå också från slutet av årtiondet och de senaste tre vintrarna. Mätningssätten kan dock orsaka vissa avvikelser. Noteras bör att en på detta sätt gjord uppskattning endast är normativ.

Denna observation av friktionskoefficienten under en längre tid ger i stort sett samma bild, som också delas av många sakkunnig. Övergången till utlokalisering av skötseln 1998–1999 innebar en svacka även kvalitetsmässigt i huvudvägarnas skötsel. En upphämtning i detta avseende har ägt rum på 2000-talet.

I vinterskötseln har under de senaste tio åren inträffat en utveckling i många avseenden, vilket också inverkar på kvalitetsutvecklingen såsom figuren ovan visar. En av de viktigaste förändringarna har gällt saltandet. Under så gott som hela den här perioden har man gått in för att minska saltandet. Detta visas i figuren nedan.

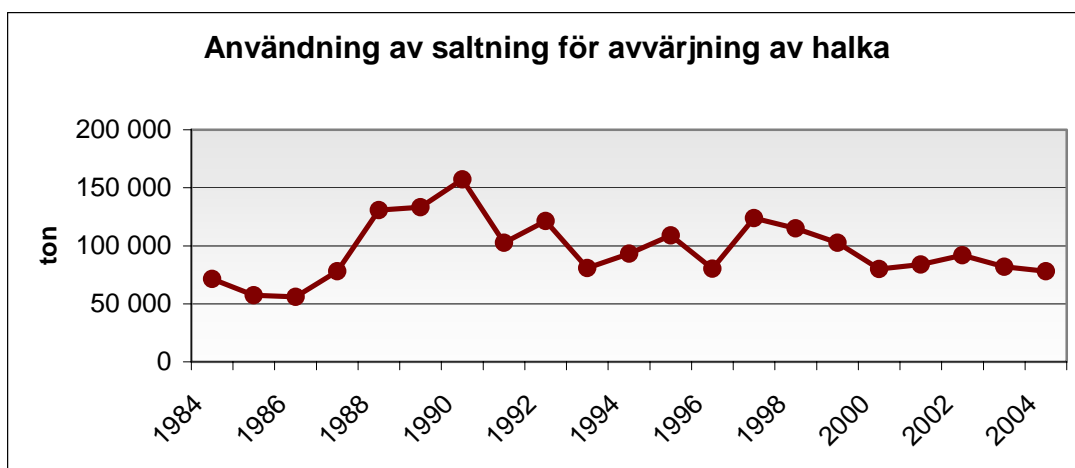


Bild: Användning av saltning för motverkande av halka

Styrningsåtgärder som hänför sig till upphandling av skötsel har möjliggjort en minskning av saltningen före vägverksreformen. Vinterväglaget och ytans skick på grusvägarna påverkas till en viss del av vädret. En del av växlingarna årsvis kan tolkas utgående från detta.

Grusvägarnas ytskick beskrivs som medelmåttigt eller som en andel av dåligt eller försvarligt skick då alla observationer gällande vägarnas skick beaktas. Grusvägarnas ytskick har i medeltal under åren 2001-2004 hållit samma nivå. Uppmätt enligt skala 1–5 har ytskicket i medeltal hållit sig på nivå 3,2–3,4.

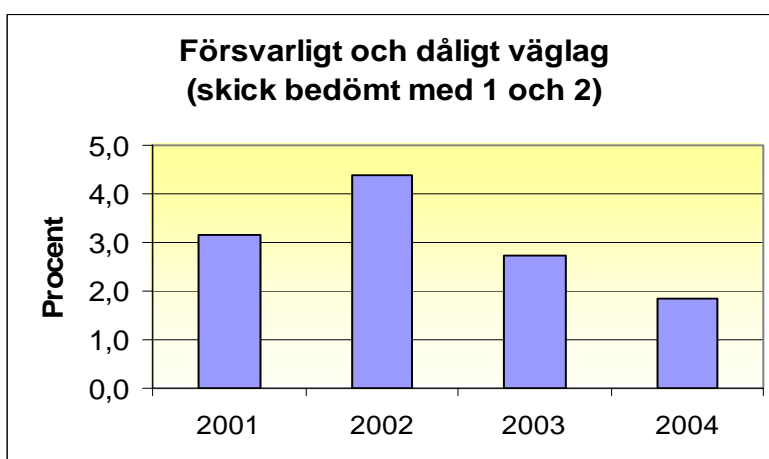


Bild: Grusvägarnas skick bedömt som försvarligt eller dåligt (vitsord 1 och 2), procentuell andel av observationerna.

Tilläggs bör att antalet grusvägar i dåligt och försvarligt skick har minskat enligt resultatet av observationerna om vägarnas skick.

Vägdistriktens skötselexperter har gjort en uppskattning av utvecklingen av servicenivån i jämförelse med tiden före vägverksreformen. Enligt

uppskattningen har vinterskötseln på huvudvägarna till största delen förbättrats, men på lätt trafikerade vägar i någon mån försämrats. Trafikmiljöns skötselnivå har allmänt taget förblivit oförändrad, men grusvägarnas skötselnivå har i någon mån sjunkit.

Skötselns kvalitet verkar att åtminstone tillfälligt ha försvagats i och med öppnandet av konkurrensen. Då kvalitetskraven därefter årligen setts över, har kvalitetsnivån till största delen kunnat återställas. Under granskningsperioden har man ändrat på bl.a. verksamhetsriktlinjerna i vinterskötseln, vilka togs i bruk år 2001.

Då man bedömer servicenivån måste man beakta, att kvaliteten och servicenivån inte under tiden för intern verksamhet inte var enhetliga, tvärtom var de oenhetligare än i dag. Verksamhetsmodellen var på den tiden en annan.

Vägnätet och broarna beskrivs i korthet med tre nyckeltal:

- antalet permanentbelagda vägar i dåligt skick
- antalet broar i dåligt skick
- antalet vägar med tjälskador

Satsningen på väghållning för förbättrande av vägnätets skick ökades märkbart från och med år 2002. Förändringen kommer till synes särskilt i form av en förbättring av beläggingsmaterialens kvalitet.

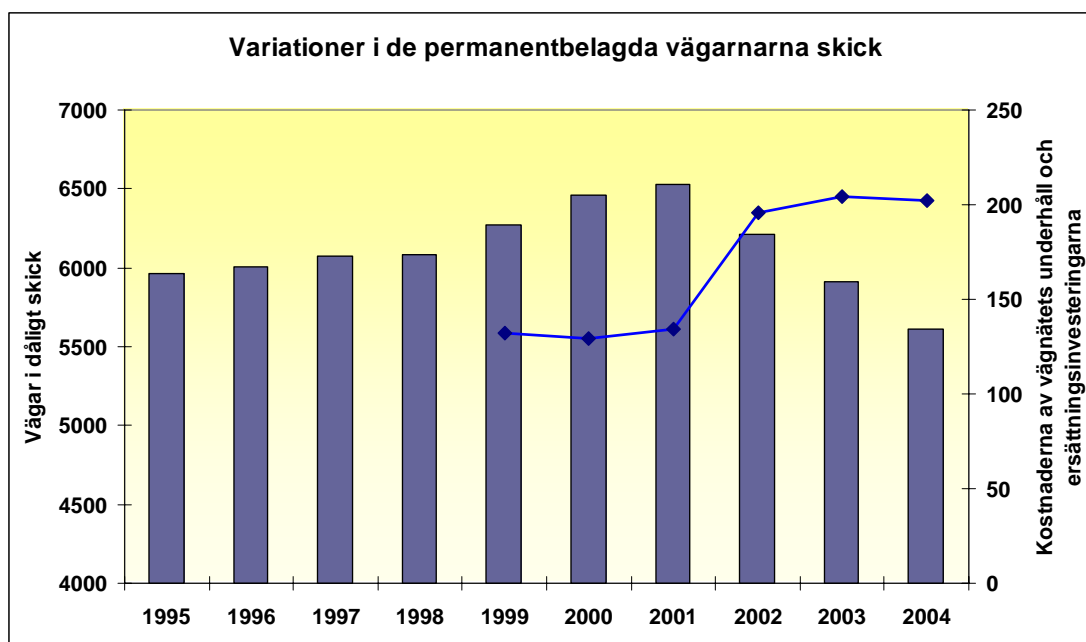


Diagram: Variationer i antalet kilometer permanentbelagda vägar i dåligt skick. Det dåliga skicket bestäms enligt spår i ytbeläggningen, dess jämnhet samt enligt förekomsten av skador. Definitionen av begreppet "dåligt skick" varierar mellan vägdriftskategorier beroende på vägnas trafikmässiga betydelse.

Trots en ökad satsning också på reparationer av broar håller dessas situation som helhet på att försämrans. Från år 2000 till år 2004 har antalet broar i dåligt skick vuxit med ett hundratal. Detta beror på åldersstruktur. Fler objekt uppnår reparationsålder än nuvarande satsningar förslår till.

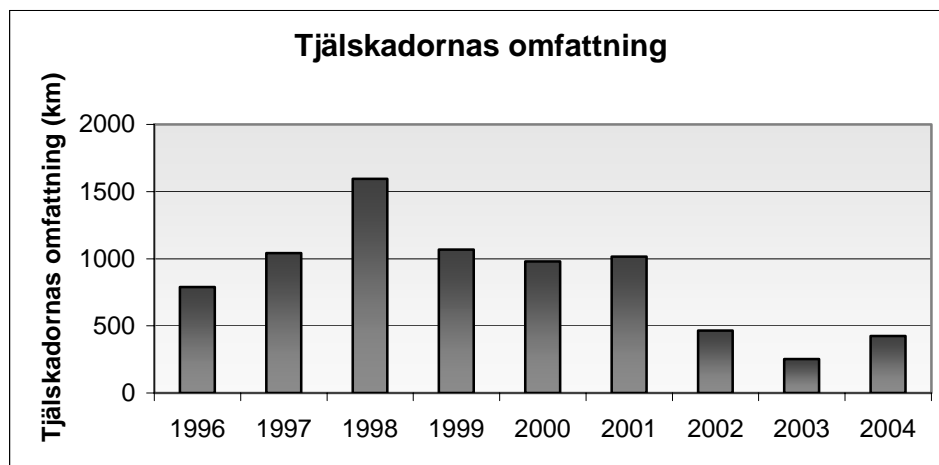


Diagram: Grusvägar med tjälskador enligt tjälskadeinventering

Förekomsten av vägar med tjälskador varierar mycket beroende på väderleken under vår och höst samt på jordmånens hydrologiska situation. I Finland finns från 3 000 till 5 000 km grusvägar och vägar med lätt beläggning, som är utsatta för tjälskador eller fordrar viktbegränsningar, då deras bärkraft försvagas på våren och även under andra årstider till följd av långvarig blöta. Under de senaste åren har väderleken i detta avseende varit gynnsam. Tjälskadeinventeringen har också bidragit till en positiv utveckling.

5.1.1 Slutledningar

Servicenivån har förenhetligats i hela landet.

Nivån av vinterskötseln på huvudvägarna är något bättre en före reformen. Däremot har nivån på vägnät av lägre grad i många trakter lokalt sjunkit jämfört med tiden före reformen. Skötselnivån på vägnät av lägre grad motsvarar ändå de kvalitetskrav som Vägförvaltningen ställer.

Under övergångsperioden har vinterskötseln på huvudvägarna förbättrats i och med att kvalitetskraven skärpts.

Sommarskötseln är på samma nivå som under tiden för reformen.

Försämringen av vägnätets skick har kunnat stoppas med undantag för broarna. De permanentbelagda vägarnas skick har blivit bättre. Detta är delvis en konsekvens av de inbesparingar som åstadkommit till följd av reformen.

5.2 Färjtrafiken

Antalet färjställen har efter år 1998 sjunkit med 6 färjställen. Likväl har totalutgifterna för färjtrafiken stigit med 21 %. Med beaktande av kostnadsutvecklingen har kostnaderna hållits på samma nivå.

Färjtrafiken har under övergångsperioden upphandlats på förhandlingsväg hos Vägverket. Man har under övergångsperioden utrett öppnandet av konkurrensen. Den kommer att öppnas med början år 2005.

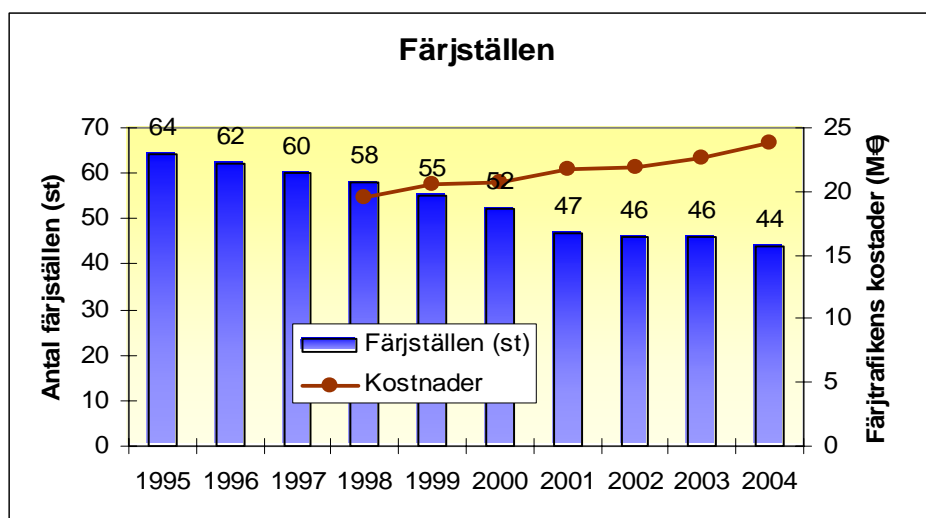


Diagram: Antal färjställen och kostnaderna för färjtrafiken på det allmänna vägnätet.

5.2.1 Slutledningar

Under övergångsperioden har inga synbara förändringar inträffat i färjtrafikens servicenivå. Avsaknaden av konkurrens kan vara en partiell orsak till kostnadsökningen.

5.3 En fungerande marknad

En fungerande marknad är av stor vikt för en framgångsrik väghållning från totalekonomisk synpunkt. Kommunikationsministeriet samt Vägförvaltningen följer regelbundet med hur marknaden verkar och bär som branschens viktigaste beställare ansvar för att marknaden utvecklas.

Mark- och vattenbyggnadsbranschens omfattning har stabiliserats på en nivå om 3,8 miljarder per år, vilket innebär, att branschens andel av nationalprodukten har minskat med omkring hälften på 30 år, dvs. från den nivå som år 1975 representerade inemot 4 %.

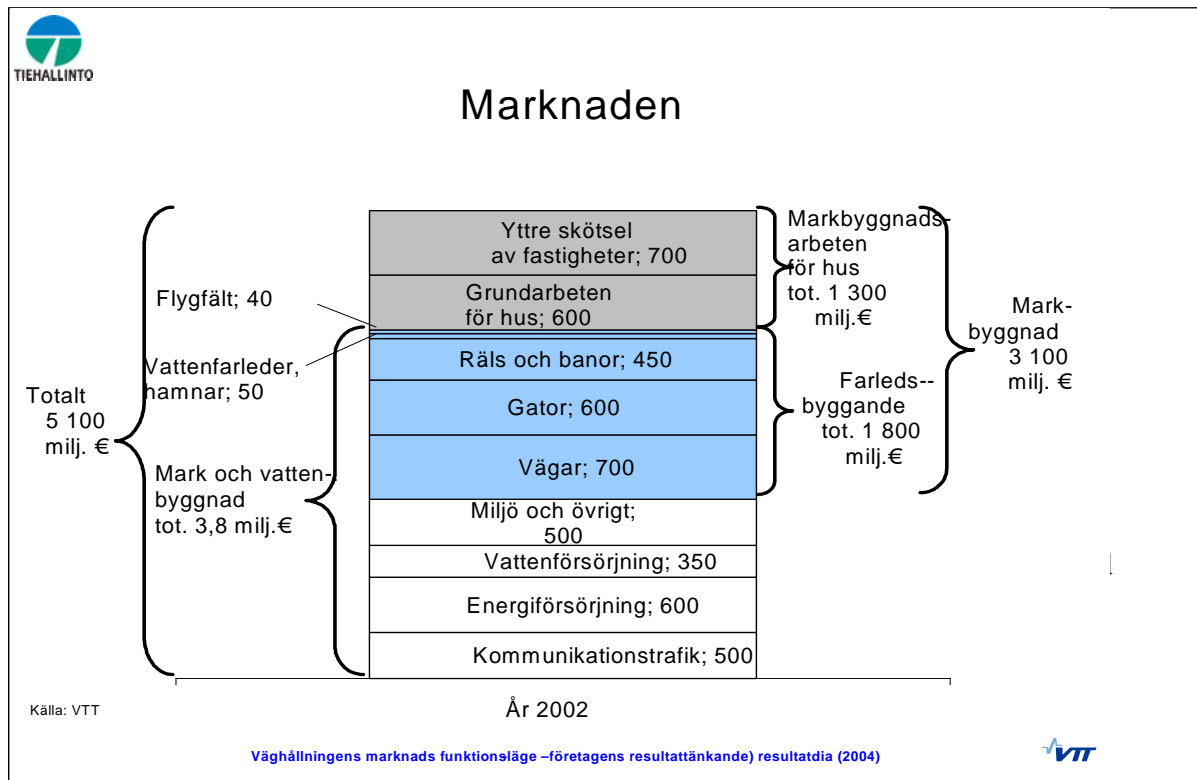
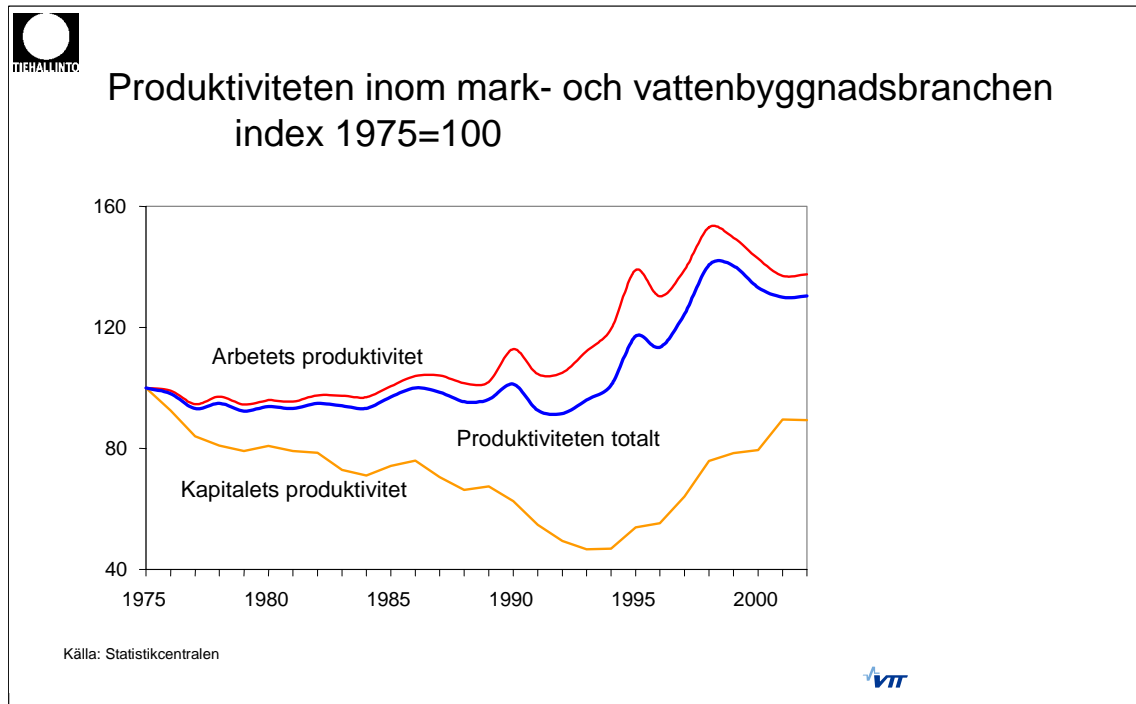


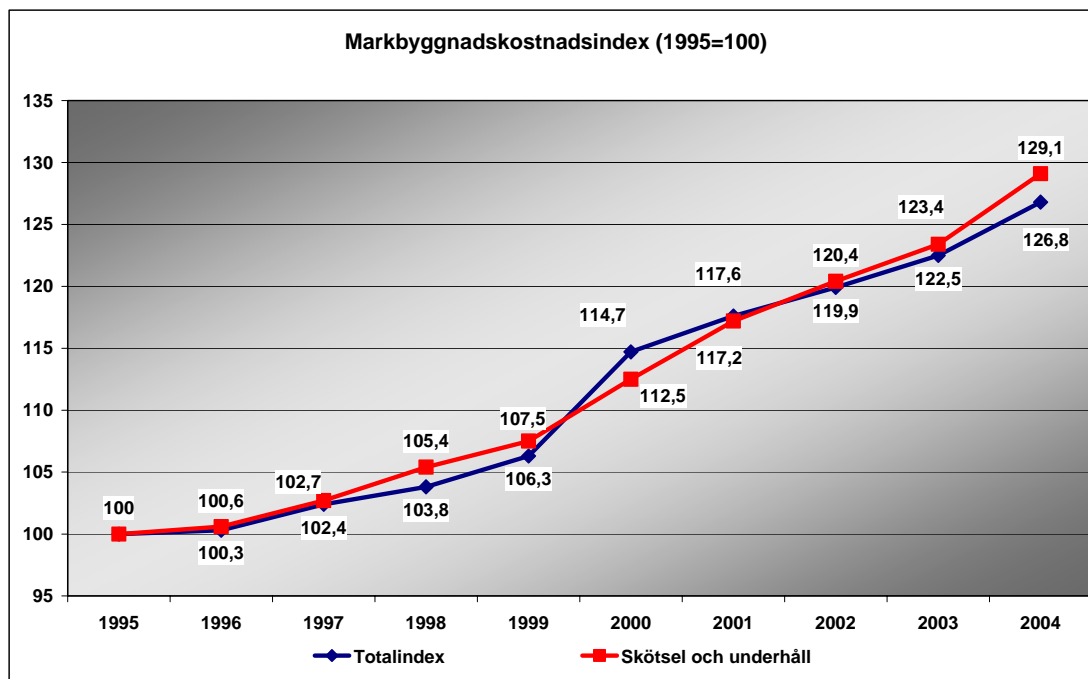
Bild: Mark- och vattenbyggnadsbranschens marknad år 2002

Branschens lönsamhet har utvecklats i svag takt. Från år 1975 års nivå har produktiviteten vuxit omkring 30 %, men produktionsökningen totalt endast cirka 25 %, eftersom kapitalets produktivitet minskat med ungefär 10 %. Under samma period har till exempel elektronikindustrins produktivetsökning varit tio gånger så stor som mark- och vattenbyggnadsbranschens. Med hjälp av Vägförvaltningens upphandlingsstrategi går man in för att förbättra marknadens produktivitet bl.a. genom större upphandlingshelheter samt genom att bereda fler möjligheter för innovation. De statsägda företagen Vägverket och VR-Rata Ab behärskar fortfarande marknaden för byggande av trafikleder till cirka 40 %.



Figur: Produktiviteten inom mark- och vattenbyggnadsbranchen

Markbyggnadskostnaderna har stigit i medeltal 2,7 % per år med början år 1995. I synnerhet beläggningsentreprenaderna är beroende av fluktueringen i oljepriserna på världsmarknaden. Den har varit anmärkningsvärt stor under övergångsperioden. På basen av den statistik som går tillbaka till år 2002 kan man inte urskilja någon tillväxt i företagens lönsamhet. Å andra sidan har antalet konkurser förblivit litet, och antalet serviceproducenter i branschen är stort, sammanlagt drygt 7 000 företag.



Figur. Markbyggnadets kostnadsutveckling 1995–2004

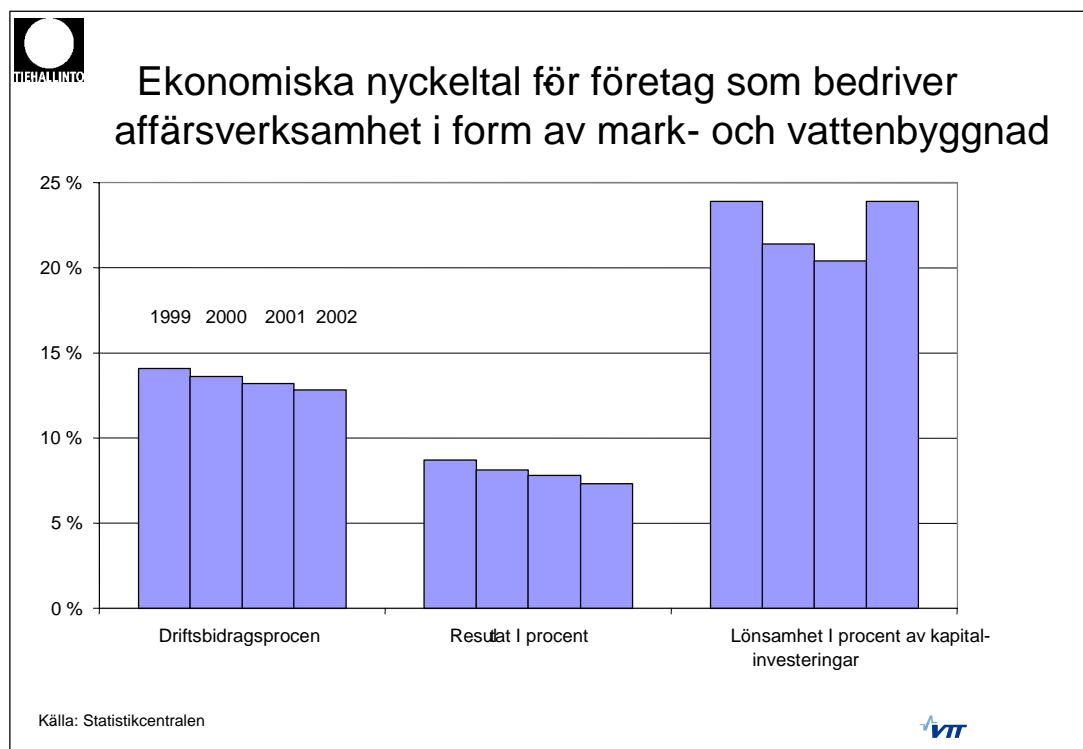



Diagram: Lönsamheten inom markbyggnadsbranschen 1999–2002

Det stora antalet företag till trots har branschen genomgått en stark koncentration. I fråga om Vägförvaltningens upphandling är de största serviceproducenternas marknadsandelar exceptionellt stora. I hela vår

nationalekonomi har marknaden samma koncentration endast inom oljeindustrin, den elektrotekniska industrin samt inom tillverkning av massa och papper.



Vägförvaltningens upphandling (2003)

	Marknadsledarens andel av marknaden	de 4 störstas andel av marknaden
planering	57 %	79 %
byggande	54 %	84 %
underhåll	38 %	90 %
skötsel	78 %	97 %




Diagram: Väghållningens koncentration enligt situationen år 2003

Vägverkets marknadsandel är med beaktande av dess bakgrund exceptionellt stor då det gäller skötseln av allmänna vägar. Trots att en dominerande marknadsposition kan uppstå även med en liten marknadsandel och man å andra sidan kan nå en stor marknadsandel också på en effektivt fungerande marknad, kan höga marknadsandelar vara ett tecken på en dominerande marknadsposition.

Vägförvaltningen följer årligen med särskild noggrannhet med hur marknaden fungerar. Rapporterna om konkurrensutsättning är offentliga och kan ses på Vägförvaltningens Internetsidor. Enligt rapporterna har man lyckats åstadkomma en fungerande marknad för regionala skötselentreprenader.

För marknadsandelarna kan inte fastställas bestämda gränsvärden. Utöver dessa måste, då man bedömer hur marknaden fungerar, alltid definieras bl.a. den relevanta marknaden, dess struktur och utvecklingstrend samt förhandlingspotentialen hos involverade businesspartner. Den utvecklingstakt som marknadsandelarna på skötselmarknaden uppvisar stöder i detta avseende en marknadsutveckling utan störningar.

En marknadsledare förorsakar desto mera förvrängningar på marknaden ju mindre den potentiella konkurrensen är. Antalet företag verksamma inom branschen, de förändringar där förekommer tillsammans med antalet deltagare i offerttävlingarna utgör goda mätninginstrument för en förestående konkurrens och på så sätt för en fungerande marknad. Den roll små underentreprenörer spelar på marknaden kan vara stor oberoende av konkurrenssituationen visavi huvudentreprenaderna.

För entreprenader för byggande, underhåll och skötsel har man under övergångsperioden fått in ett stort antal anbud. Även gällande skötselentreprenader, som tidigare huvudsakligen utförts som eget arbete har man fått in 4,0-4,7 anbud per entreprenad.

Tabell: Antal godkända anbud gällande entreprenader som konkurrensutsatts av Vägförvaltningen

	2001	2002	2003	2004
Planering	2,7	4,1	3,5	4,4
Byggande	4,7	5,1	4,6	4,6
Underhåll		5,6	5,3	5,5
Skötsel	4,6	4,4	4,0	4,7

* Byggande och underhåll var inte föremål för granskning år 2001

Marknadsstörningar uppstår på grund av olika hinder för tillträde till marknaden. Sådana kan uppkomma bl.a. på grund av komplicerade anbudshandlingar, krångliga kompetens- och kvalitetskrav, korssubventioneringar och offentliga stöd och därav att produktsubstansen i entreprenadhelheten inte motsvarar potentialen hos branschens aktörer.

Vägförvaltningen har strävat till att minska dessa risker bl.a. genom att anordna informationsmöten för entreprenörer och att utarbeta upphandlingsprogram och spelregler för konkurrensutsättning med iakttagande av största möjliga öppenhet i samråd med samtliga parter. Också Vägförvaltningens upphandlingsstrategi har utarbetats med beaktande av den uppfattning branschens aktörer har bl.a. i fråga om storleksklassen av skötselentreprenaderna.

Man kan med fog anta, att skötseln av vägar öppnas rätt så fritt för marknaden. På fyra år kan man notera 7 entreprenadvinnare, varav tre regionala eller lokala mindre entreprenörer och fyra större aktörer med riksomfattande verksamhet. Varje år har vart femte företag som lämnat in ett anbud fått en entreprenad. Vägverkets ställning är det oaktat fortsättningsvis stark.

Tabell: Konkurrensutsatta entreprenader under övergångsperioden

	2001	2002	2003	2004
entreprenader	23	26	28	38
entreprenörer som tagit kontakt	44	37	21	25
avslag	2	1	2	0
entreprenörer som inlämnat anbud	22	24	15	21
% av entreprenörer som fått anbudsbegäran	52	67	79	84
anbud	109	123	112	189
godkända anbud ¹	105	115	111	178
godkända anbud/entreprenad	4,6	4,4	4,0	4,7
entreprenörer som avgett godkänt anbud	19	18	15	20
% av dem som mottagit anbudsbegäran	45	50	79	80
% av dem som avgett anbud	86	75	100	95
utbetalda anbudsersättningar	71	79	73	119
% anbud	65	64	65	67
olika entreprenörer	18	17	15	18
% av dem som avgett anbud	82	71	100	90
vinnare av entreprenader	4	5	4	5
% av dem som avgett anbud	18	21	27	25
Entreprenader som Vägverket vunnit	17	22	21	27
% entreprenader	74	85	75	71
% värde av entreprenaderna i medeltal	77	87	77	72
% värde av entreprenaderna sammanlagt	77	87	77	73

1. Gränsen för godkännande av ett anbud åren 2001–2003 var 350 kvalitetspoäng och 400 kvalitetspoäng år 2004. År 2004 överskred 4 anbud de tidigare årens gräns på 350 poäng, men låg under 400 poäng.

2. Fås genom en uträkning av entreprenadens pris i medeltal per år.

3. Fås genom en uträkning av entreprenadens sammanlagda pris.

5.3.1 Slutledningar

Vägförvaltningens upphandlingsstrategi har visat sig fungera väl. På samtliga konkurrensutsatta entreprenader har man erhållit ett tillräckligt stort antal anbud.

Konkurrensen har fungerat. Entreprenadernas prisnivå har klart sjunkit jämfört med tiden före reformen.

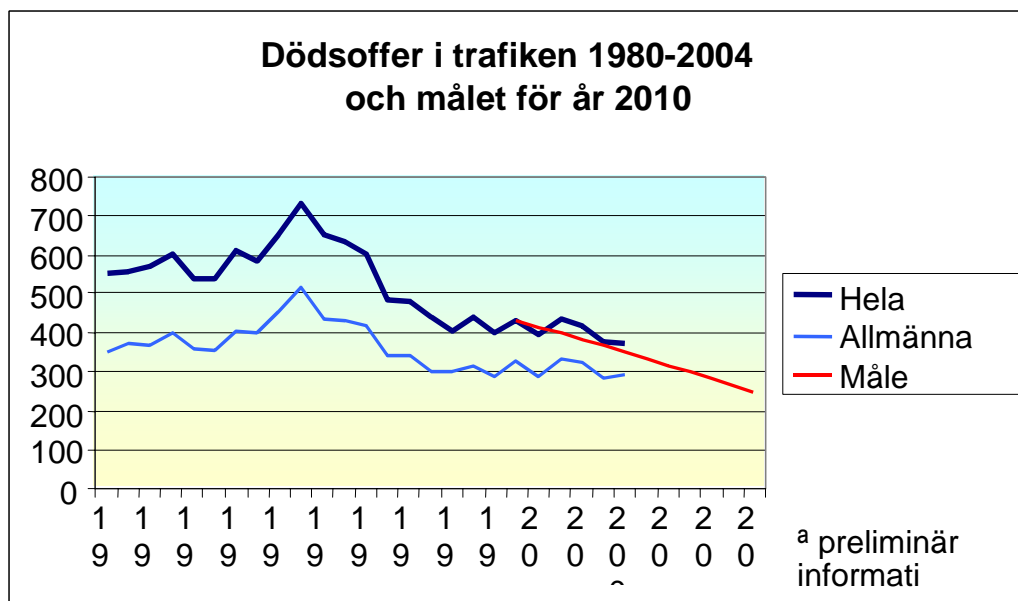
Väghållningsmarknaden har fungerat utan förekomst av marknadsstörningar. Korssubventioneringar eller överprissättning har inte förekommit. En hotbild är att marknaden i fortsättningen kommer att domineras allt för mycket av ett fåtal företag. Vägverket har en stark ställning på marknaden.

5.4 Trafiksäkerheten

Statsrådet principbeslut gällande trafiksäkerheten (18.1.2001) baserade sig delvis på uppfattningen att större trafiksäkerhetsinvesteringar kunde göras i synnerhet för de livligast trafikerade huvudvägarna, där risken för olyckor med dödlig utgång är störst. Vägförvaltningen å sin sida har förbundit sig att förverkliga principbeslutet.

På grund av det strama finansieringsläget har huvudvägarna inte kunnat förbättras i snabb takt. Å andra sidan har Vägförvaltningen förbättrat trafiksäkerheten på huvudvägarna med hjälp av hastighetsbegränsningar och trafikövervakning samt en uppmjukning av vägmiljön. Vägförvaltningen har således uppnått de i kalkylform uttryckta trafiksäkerhetsmål, som kommunikationsministeriet årsvis uppställt för Vägförvaltningen gällande olyckor som vållar personskador. Å andra sidan håller vi på att tappa terräng i fråga om det riksomfattande trafiksäkerhetsmålet (högst 250 döda år 2010).

Trafiksäkerhetens långvariga gynnsamma utveckling avtog i mitten av 1990-talet.



Det årliga antalet dödsoffer i vägtrafiken har under de senaste åren varit 400 personer. Av dödsolyckorna i vägtrafiken inträffade närapå tre fjärdedelar och av olyckorna som ledde till personskador hälften på allmänna vägar. Det årliga antalet omkomna i vägtrafiken har länge hållit sig på samma nivå. Under åren 2003 och 2004 har utvecklingen varit positiv och antalet dödsoffer klart under 400. Målet är, att antalet dödsoffer år 2010 dessa skulle understiga 250. Olyckor med dödlig utgång på allmänna vägar inträffar till 60 % på huvudvägar. Hälften av dem kommer sig av olyckor som gäller mötande fordon. Hälften av de olyckor som vållar personskador inträffar på huvudvägar.

Trafikolyckorna har under de senaste tio åren ökat något. Olycksrisken har däremot blivit mindre i och med att trafikarbetet ökat. Under i fråga varande tidsperiod har utvecklingen gällande antalet olyckor vintertid varit något positivare än sommartid.

Trafiksäkerhetstrenden vintertid och sommartid uppvisar något överraskande en säsongvariation av samma slag. Detta tyder på att vinterväglaget utgör endast en partiell faktor i fråga om inverkan på trafiksäkerheten. Även om olycksrisken vintertid i medeltal är av samma storleksklass som på sommaren, förekommer på vintern en större koncentration av olyckor som gäller mötande fordon.

Variationen gällande olyckor under vinterperioden kommer sig av många faktorer utöver nivån av vinterskötseln. De väsentligaste av dessa är växlingarna i väderleken vintertid samt slumpmässiga faktorer, som bidrar till att olyckor inträffar.

Vinterskötseln på huvudvägnätet är enligt kvalitetsobservationsrapporterna av synnerligen hög klass. På vägar av den högsta skötselklassen är det cirka 2,5 % av trafiken som råkar ut för dåligt väglag i form av halka. Om

fenomenet granskas utifrån förekomsten av snö på vägen, blir procenten ännu mindre. Närapå 90 % körda kilometer körs på dessa vägar i förhållanden som är så gott som identiska med sommarväglag.

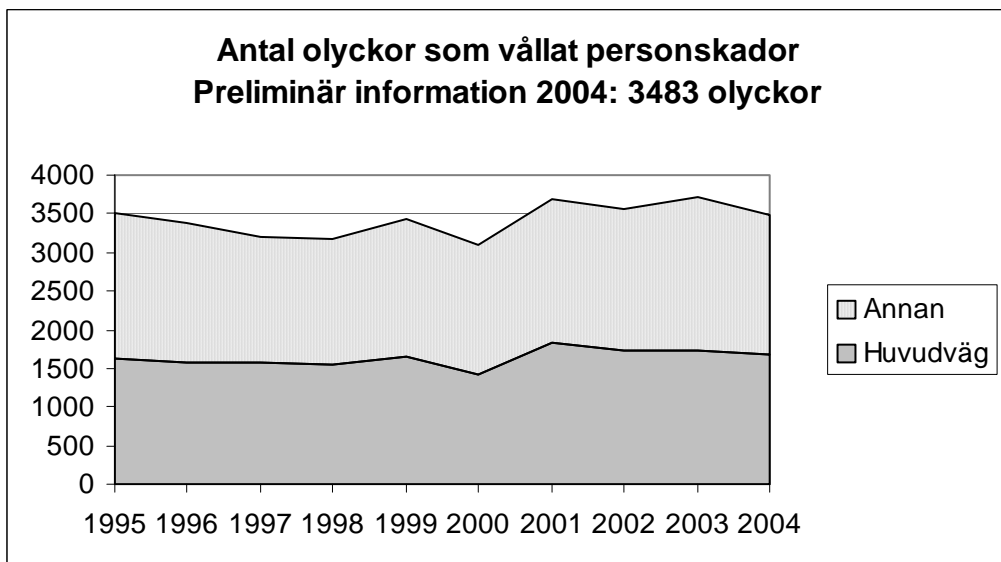
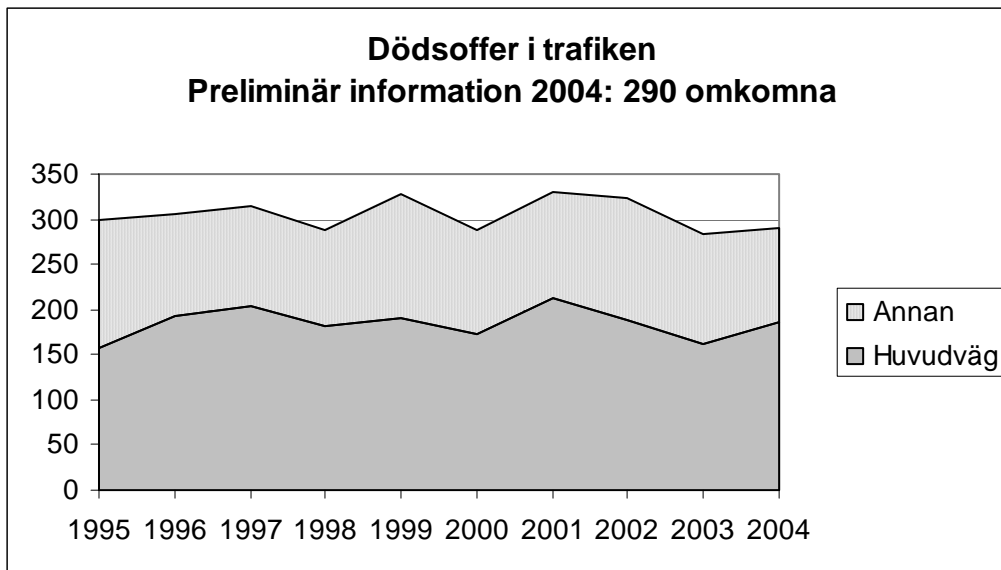
Genom en effektivisering av vinterunderhållet är det svårt att åstadkomma någon märkbarare förbättring av trafiksäkerheten. En märkbarare förbättring av trafiksäkerheten förutsätter faktiskt investeringar av annat slag. Dessutom leder en förbättring av den nuvarande skötselnivån lätt till förändringar i fråga om hastigheter och körsätt. Under vintersäsongen kommer det också i fortsättningen att förekomma svåra väglag. Väsentliga faktorer i trafiksäkerheten vintertid utgörs av körsätt och -attityder som påverkas och stöds av en tillräcklig information om rådande väglag.

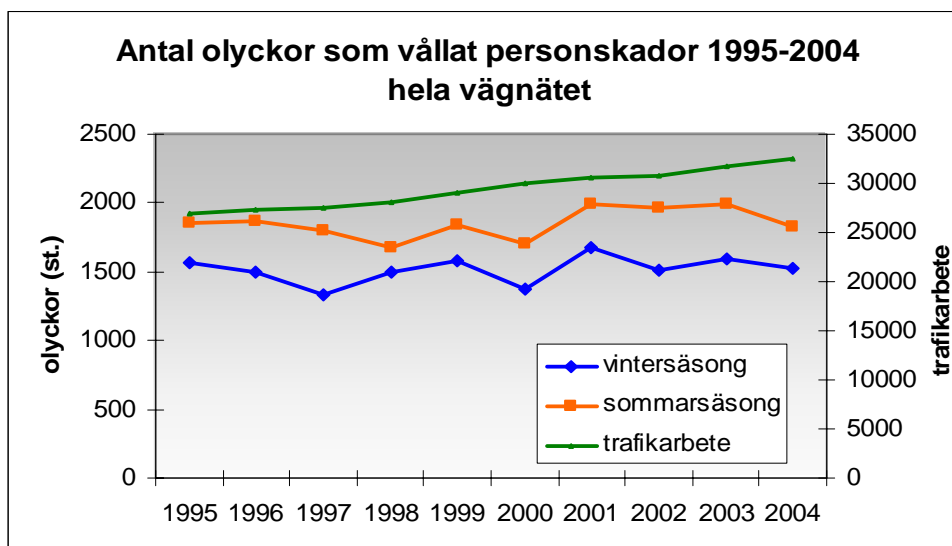
De livligt trafikerade huvudvägarna har blivit centrala problemfall för trafiksäkerheten året igenom och särskilt under vintersäsongerna. Olyckor med dödlig utgång inträffar till 60 % på huvudvägar. En stor del av dem kommer sig av olyckor som gäller mötande fordon och där ett fordon av olika orsaker kommit över på ett körfält för mötande trafik.

Trafiken på huvudvägnätet har blivit mycket livligare, vilket gör risken för olyckor större än förr då man förlorar behärsningen av fordonet. Den här typen av olyckor kan man effektivt avskaffa endast genom att grundligt förbättra vägarna så att de motsvarar trafikvolymen och säkerhetsmålen. På rekommendation av Vägförvaltningen kommer vägar att breddas och förses med omkörningsfält. Mötande trafik kommer i så stor utsträckning som möjligt att åtskiljas med hjälp av mittstängsel på vägen. Den systematiska moderniseringen av huvudvägarna beräknas ha en betydande inverkan på trafiksäkerheten vintertid, eftersom risken för olyckor som gäller mötande fordon är störst på vintern.

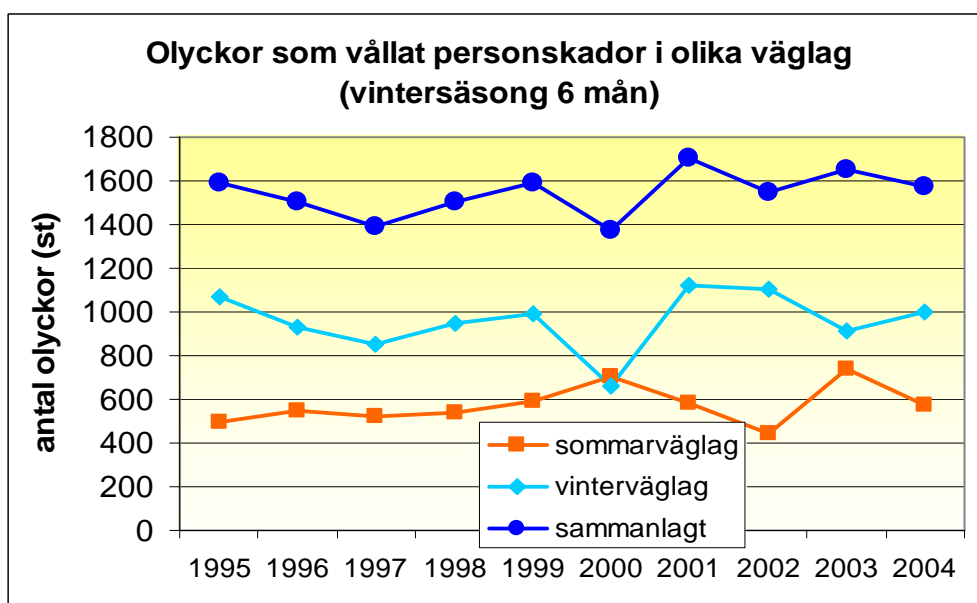
Efter storolyckan i Konginkangas på vårvintern 2004 beslöt kommunikationsministeriet om ett antal omedelbara åtgärder för förbättrande av trafiksäkerheten. I enlighet med ministeriets beslut genomförde Vägförvaltningen bl.a. en justering av klassificeringen gällande vinterskötsel och kvalitetskrav nattetid redan under innevarande vinter. Justeringar av skötselklass verkställdes på 400 km och kvaliteten gällande nattetid höjdes på omkring 1 900 km av våra vägar.

Figureerna beskriver utvecklingen av olyckor med dödlig utgång och olyckor som vållat personskador under de senaste tio åren på hela det allmänna vägnätet vinter och sommartid samt skilt för sig olyckor på huvudvägnätet och övrigt vägnät.

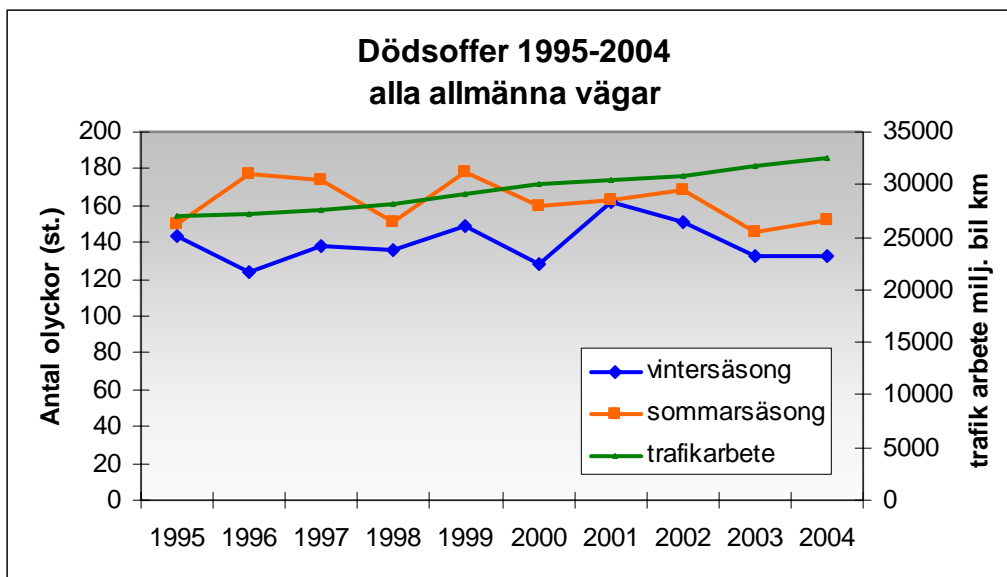




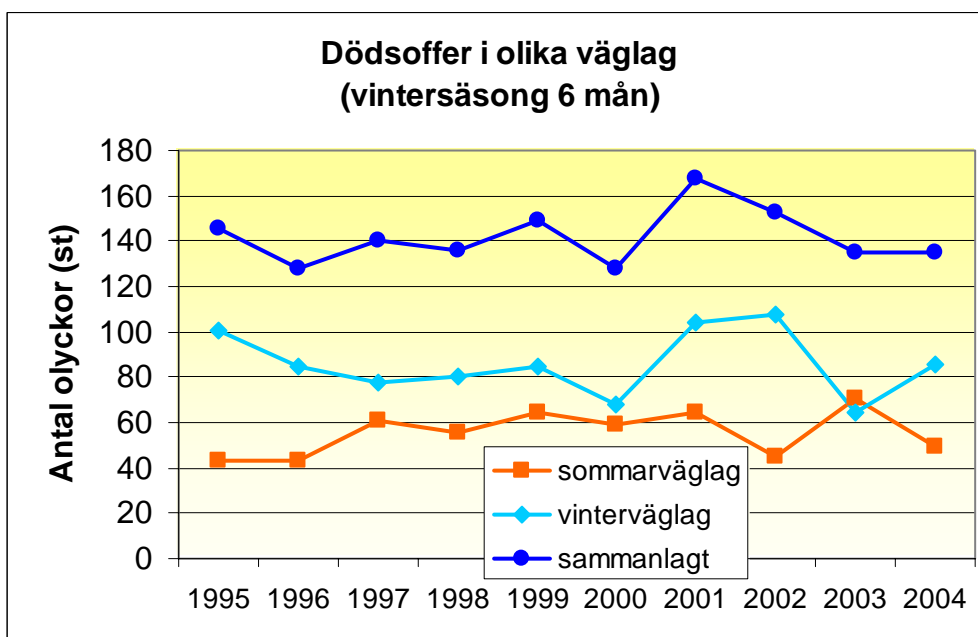
Figur: Antal olyckor som vållat personskador 1995–2004



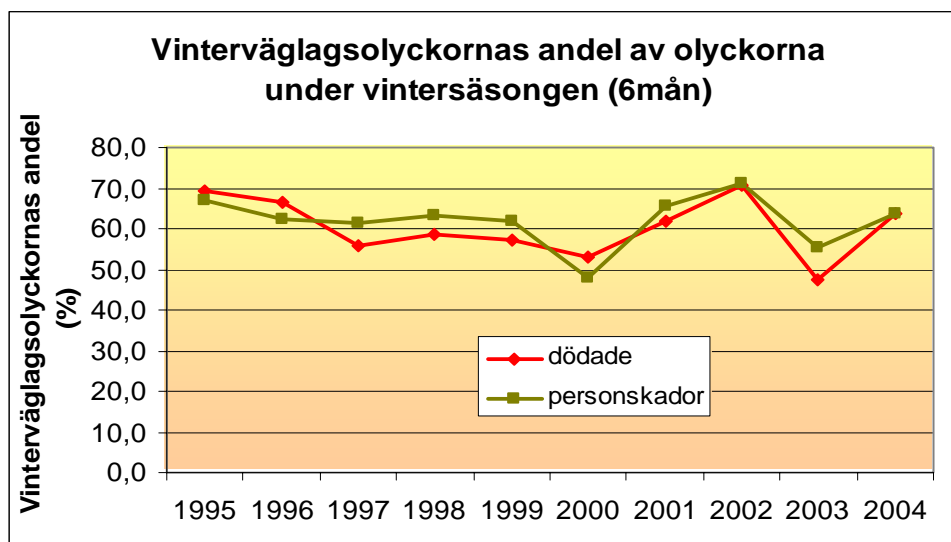
Figur: Vintersäsongens personskadeolyckor i olika väglag



Figur: Dödsoffer på vintern och sommaren



Figur: Dödsoffer i olika väglag



Figur: Vinterväglagsolyckornas andel av olyckorna under vintersäsongen

Vägförvaltningen och Vägverket har avgett de utredningar kommunikationsministeriet begärde om de förhållanden som rådde då trafikolyckan i Loimaa inträffade den 21.1.2004 samt om skötselentreprenadens kvalitetskrav, hur kvalitetskraven iakttagits och om de sanktioner som fastställts för entreprenören. Alla förutsättningar för uppfyllande av kvalitetskraven hade existerat, om man i tid hade blivit underrättad om det lokala snöfallet. Att utveckla och ta i bruk ett väglagsvarningssystem som tillhandahåller väglags- och väderleksinformation i realtid är en av de viktigaste säkerhetsåtgärderna i framtiden. För den tunga trafikens del kommer också textmeddelanden att tas i bruk.

5.4.1 Slutledningar

Enligt olyckstrenden har omändringen av verksamhetsmodellen i vägskötseln inte inverkat negativt på trafiksäkerheten. Trafiksäkerheten vintertid kan förbättras endast genom en modernisering av huvudvägarna och genom att förhindra olyckor som gäller mötande fordon samt i fråga om att utveckla väglags- och väderleksinformation i realtid.

5.5 Respons från väganvändare och intressentgrupper

Respons från väganvändarna insamlas på tre sätt

- Respons med hjälp av vilken man utreder akuta problem som hänför sig till väglaget och trafiken (**Liito**)
- Annan respons om verksamheten (**Aspal**)
- Väganvändarenkät, som genomförs regelbundet två gånger per år och med hjälp av vilken man utreder hur nöjda väganvändarna är med väghållningen och Vägförvaltningens verksamhet.

Dessutom insamlas information om andra intressentgruppers nöjdhet i och med intressentgruppsundersökningar.

Utgående från enkäter som baserar sig på respons från väganvändare vintertid och analys av sådan kan man konstatera, att belåtenheten med vägnätets vinterskötsel inte märkbart har förändrats efter vägverksreformen. En obetydlig nedgång kan noteras gällande vinterskötsel av vägnät av lägre grad. Den enda tydliga avvikelserna under tidsperioden inföll år 2003. Då sjönk belåtenheten tillfälligt och via Liito-rapporterna inkom ett större antal önskemål om åtgärder. Den tillfälliga förändringen kan förklaras i och med en exceptionellt svår vinter i fråga om avväjning av halka. Resultaten från vintern 2005 är bättre.

Tabell: väganvändarrespons om vinterskötsel.

Belåtenhet med vinterväghållning	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Avväjning av halka (huvudvägar)	3,61	3,63	3,56	3,64	3,38	3,55	3,61
Avväjning av halka (övriga vägar)	2,99	2,95	2,83	2,81	2,7	2,83	3,09
Snöplogning (huvudvägar)	3,86	3,86	3,82	3,83	3,59	3,76	3,70
Snöplogning (övriga vägar)	3,03	3,05	3,02	2,98	2,87	2,92	3,06

Skala: 1 "synnerligen missnöjd" – 5 "synnerligen nöjd"

Källa: Vägförvaltningens väganvändarenkäter 1999–2004

Större skillnader finner man inte heller då man granskar väganvändarnas belåtenhet med andra frågor, som tagits upp. Jämförelsen försvåras delvis av förändringar i frågeställning, bedömningskala och undersökningsmetoder under granskningsperioden. Missnöjet med skicket gällande vägnät av lägre grad förblir obetydligt från år till år.

Av sina intressentgrupper får Vägförvaltningen synnerligen goda vitsord. Samarbetsförhållandet har under de senaste åren förbättrats enligt samtliga intressentgruppers uppfattning. Intressentgrupperna som systematiskt har engagerats i samarbetet gällande skötseln upplever förbättringen som något större än andra. Som Vägförvaltningens starkaste sidor upplever man goda och fungerande personrelationer samt Vägförvaltningens tjänstemäns yrkeskunskande.

Alla intressentgrupper är medvetna om väghållningens knappa ekonomiska resurser. Att hålla obalansen mellan resurser och behov under kontroll ses som en av Vägförvaltningens centrala uppgifter. Vägförvaltningen borde enligt intressentgruppernas uppfattning ändå reagera starkare bl.a. på förändringar i region- och samhällsstrukturerna samt på befolkningens stigande åldersstruktur. Viktigt anser man det också vara att svara mot kraven gällande förbättrandet av produktiviteten inom den offentliga förvaltningen, främjande

av en fungerande marknad och en sund konkurrens. Beaktas bör härvid även den allt större roll logistiken spelar. Man väntar sig att Vägförvaltningen aktivt medverkar till att föra fram och utveckla nya finansieringsmodeller bl.a. tillsammans med kommunerna och näringslivet.

5.5.1 Slutledningar

Väganvändarnas belåtenhet med vägarnas vinterskötsel har inte märkbart förändrats efter genomförandet av vägverksreformen. En lindrig nedgång i deras inställning kommer till synes i fråga om vinterskötsel av vägnät av lägre grad. På grund av resultaten från vintern 2005 verkar det att väganvändarna nu är lika nöjda med vinterskötsel av vägnät av lägre grad som de var före vägverksreformen.

Utgående från de olika intressentgruppernas uppfattning och förväntningar kan man göra den bedömningen, att intressentgrupperna väl har tagit in Vägförvaltningens nya roll.

5.6 Vägverkets marknadsposition efter övergångsperioden

I regeringens proposition till vägverksreform konstaterades, att en förbättring av produktionens konkurrenskraft och ett förverkligande av neutral konkurrens möjliggörs genom att man skiljer åt beställarens och producentens roller så, att man av Vägverkets produktion inrättar ett affärsverk, som efter en övergångsperiod är jämställt med övriga företag verksamma inom branschen.

I affärsverkets verksamhet har man i alla fall konstaterat förekomsten av olikheter och begränsningar jämfört med konkurrenterna. Vägverkets verksamhetsområde fastställs i lagen. I lagen om affärsverk ingår ett förbud mot givande av koncernsubventioner och mot att utställa garantier för dotterbolagets lån, såvida dotterbolaget har ett eget dotterbolag. Dessutom skall affärsverket följa lagen om offentlig upphandling jämte den s.k. offentlighetslagen.

För affärsverkets del beslutar riksdagen för vart år om service- och verksamhetsmål, maximibelopp för investeringar, fullmakter att ingå bindande avtal för kommande år, maximibelopp för upptagande av lån samt maximibelopp för lånegarantier.

Statsrådet beslutar om inrättande av dotterbolag och om inledande av verksamhet utomlands.

5.7 Personalen

Vägverket hade år 1994 omkring 7800 fastanställda personer. Personalen minskade vid utgången av år 2000 till 5 075 anställda, då 4015 personer övergick i Vägverkets och 1 060 i Vägförvaltningens tjänst.

I slutet av övergångsperioden arbetade 2 240 fast anställda vid Vägverket och 992 fast anställda vid Vägförvaltningen.

Vägverket

Då vägverksreformen förbereddes i början av år 2000, uppskattades personalminskningen vid det blivande Vägverket för åren 2000–2004 till sammanlagt 1 500 personer. Bedömningen var att 1 000 personer går i pension eller erhåller en ny arbetsplats genom tjänsteöverföring eller på annat sätt. Då uppskattade man, att avgången av 500 personer skall stödas med hjälp av specialåtgärder.

Då Vägverket inledde sin verksamhet 1.1.2001, var 3 982 personer med fast anställning i dess tjänst. Den ordinarie personalen hade under år 2000 minskat med 400 personer. Härvidlag utgjorde vakansöverföringarna en betydande anpassningsåtgärd. Sådana vidtogs före år 2001 i sammanlagt 300 fall.

Då riksdagen fattade beslutet att inrätta Vägverket förutsatte den att personal inte permitteras, sägs upp eller mot sin vilja flyttas från ett pendlingsområde till ett annat under övergångsperioden 2001–2004.

Förverkligandet av det arbetsavtalsskydd som förutsattes i riksdagens uttalande krävde betydande specialåtgärder. För att sysselsätta den personal som var föremål för anpassningsåtgärder beställde Vägförvaltningen av Vägverket s.k. serviceprojekt till ett värde av 68,4 miljoner euro under åren 2001–2004. Serviceprojekten sysselsatte som mest 875 personer.

År	Fakturering M€	Namngivna personer
2001	19,11	875
2002	20,66	871
2003	20,83	770
2004	7,80	650
totalt	68,40	

För **stöddande av personalanpassning** hade i Vägförvaltningens budget för åren 2001-2004 anvisats sammanlagt 20,1 miljoner euro. Dessa medel har i sin helhet använts för finansiering av vakansöverföringar, stöd för att hitta av ny arbetsplats, utbildning och skolning för omplacering av personal som skulle anpassas, stöd för förtida ålderspension samt finansiering av olika stödpaket.

Kostnader föranledda av personalens anpassning (s.k. stödpaket) har Vägverket utbetalt och räknat med att under åren 2004 och 2005 utbetala sammanlagt 12,4 miljoner euro.

Anpassningen stöddes också på det sättet att antalet personal som arbetade i förhandlingsentreprenader under övergångsperioden 2001–2004 var högre än det optimala (i medeltal 100 personer).

Personalens anpassning stöddes på ovan beskrivet sätt med sammanlagt 100 miljoner euro under den 31.12.2004 avslutade övergångsperioden. I arrangemangen utgick man från att den övergångsperiod som berörde personalen och den övergångsperiod som tryggar en fungerande marknad, skulle upphöra samtidigt.

Under övergångsperioden minskade **den fast anställda personalen** med 1 742 personer. Då övergångsperioden upphörde 1.1.2005 uppgick den på Vägverket fast anställda personalen till 2 240 personer. I början av övergångsperioden var den alltså 3 982.

Under övergångsperioden hade anställda vid Vägverket gått i pension på följande grunder (beaktats har även avgången i början av år 2005 av personal som skulle anpassas):

- ålderspension 408
- individuell ålderspension 32
- förtida ålderspension 139
- pension på grund av arbetsoförmåga 231
- pensioner sammanlagt 810

Sammanlagt 1542 personer har under övergångsperioden varit föremål för följande former av anpassning:

- 500 personer har fått en ny arbetsplats, varav
 - inom Vägverket 184
 - inom Vägförvaltningen 9
 - genom vakansöverföring till annan tjänst inom statsförvaltningen 107
 - i kommunal tjänst 27
 - sysselsatta som företagare eller hos privat arbetsgivare 173
- 929 personer har avgått efter att ha erhållit ett stödpaket (i allmänhet ett stöd för 9 månaders tid); en del av dem är kvar i arbetslivet
- 113 personer har gått i förtida ålderspension med stöd

Träningskurser för omplacering har anordnats totalt 59 och deltagarnas antal har varit 546. Deltagarna har i allmänhet varit mycket nöjda med dessa kurser och har upplevt att deras beredskap att söka jobb blivit åtskilligt bättre tack vare kurserna.

I subventionerad utbildning har 721 personer deltagit. Utbildningen har omfattat bl.a. buss-, lastbils- och färjförarutbildning, olika slags skolning för byggnadsarbete, ADR- och adb-skolning, företagartutbildning, utbildning från byggmästare till ingenjör, fastighetsskötare-, närvårdare- och språkskolning. På långvarigare kurser har man i allmänhet avlagt yrkesexamen inom respektive bransch.

Under hela övergångsperioden har den personal som anpassades haft stöd av interna personalkonsulter (3), vars kundantal har varit 1 700 personer. Personalkonsulternas uppgift har varit att verka som stödpersoner för dem som anpassades, att hjälpa dem att finna och skola in sig för ett nytt jobb. En

betydande del av personalkonsulternas jobb har gått ut på individuell rådgivning och hjälp för dem som anpassades. Hjälp behövdes speciellt gällande arbetslöshetsskydd, sjukdomar och pensionsärenden. Personalkonsulterna har under hela övergångsperioden stått i kontakt med de personer som anpassades. Inställningen till personalkonsulterna har mestadels varit positiv; de har huvudsakligen fått positiv feedback för sitt arbete, hanteringen av anpassningen som helhet samt för stödåtgärderna.

Vid sidan av personalkonsulterna har personalcheferna och hela personalförvaltningen arbetat hårt för anpassningen av personalen. Anpassningen har gällt anställda i samtliga yrkeskategorier. Som den sista formen av anpassning kan nämnas specialarrangemang för bevarandet av ålderskriterier för pension på särskild grund.

Vägverkets personal under tiden för anpassning

	Ordinarie	Visstidsanställda	Total	Årsvariation		
				Ordinarie	Visstidsanställda	Totalt
31.12.2000 *)	4015	290	4305			
Medeltal 2000 *)	4170	552	4722			
1.1.2001	3982	253	4235			
31.1.2001	3974	255	4229			
31.12.2001	3585	228	3813	-430	-62	-492
Medeltal 2001	3781	375	4156	-389	-177	-566
1.1.2002	3572	191	3763	-410	-62	-472
31.1.2002	3569	196	3765	-405	-59	-464
31.12.2002	3329	199	3528	-256	-29	-285
Medeltal 2002	3452	350	3802	-329	-25	-354
1.1.2003	3326	179	3505	-246	-12	-258
31.1.2003	3324	185	3509	-245	-11	-256
31.12.2003	3112	252	3364	-217	53	-164
Medeltal 2003	3222	419	3641	-230	69	-161
1.1.2004	3059	207	3266	-267	28	-239
31.1.2004	3056	221	3277	-268	36	-232
31.12.2004	2776	261	3037	-336	9	-327
Medeltal 2004	2927	419	3346	-295	0	-295
1.1.2005	2240	215	2455	-819	8	-811

Anpassning med stöd 2001-2004: c. 1500 personer.

*) Vägverkets föregångare Vägverkets produktion

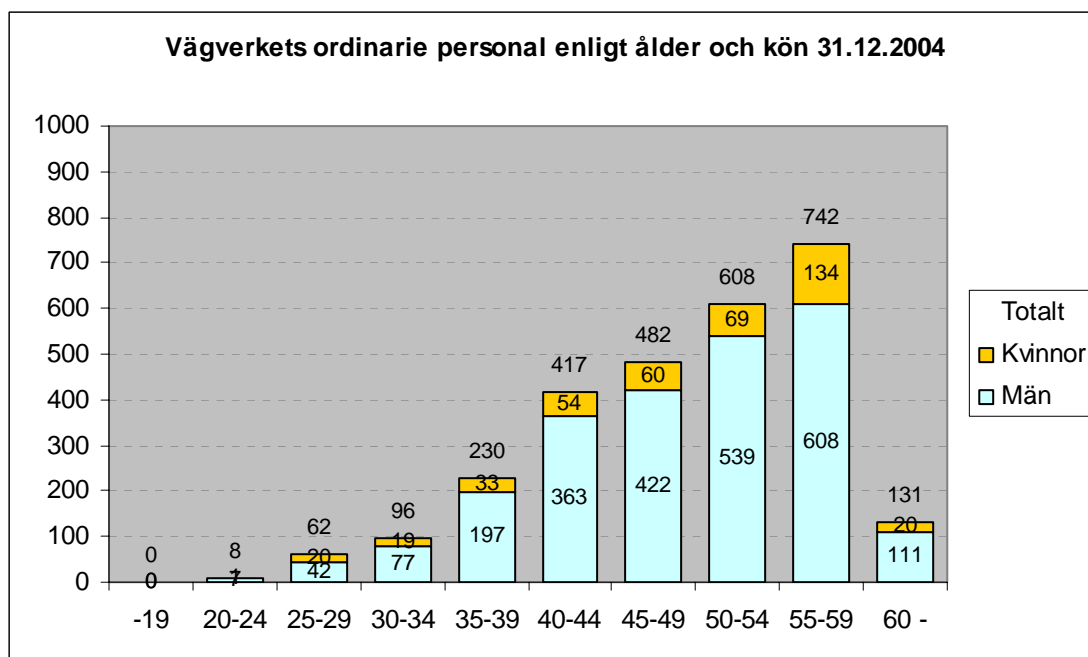
Avgångsspecifikation:	2001	2002	2003	2004	2005*)
Ålderspension	113	109	64	85	37
Individuell förtidspension	15	10	2	5	
Förtida ålderspension	9	11	20	74	25
Pension på grund av arbetsförmåga	65	55	50	53	8
Avliden	7	9	6	4	1
Ny arbetsgivare	117	60	75	56	2
- statligt ämbetsverk/verk	87	37	36	5	
- annan arbetsgivare **)	30	23	39	51	2
Produktionsrelaterad orsak	75	57	59	134	542
Annan orsak	78	43	37	31	12
Sammanlagt	479	354	313	442	627

Tulovaihtuvuuden erittely:	2001	2002	2003	2004
Määräaikaisesta vakinaistettu	28	71	38	63
Uudet vakinaiset	21	27	58	43
Yhteensä	49	98	96	106

*) Enligt uppgift

**) I antalet ingår år 2004 9 personer som fick en annan arbetsgivare då miljöjänsterna såldes till Salvor Oy.

Medelåldern hos Vägverkets personal var i början av övergångsperioden liksom vid utgången av densamma 49 år. Den är 8 år högre än medelåldern på hela arbetsmarknaden. Av Vägverkets personal utgör de 55 år fyllda 31 % medan motsvarande tal för hela arbetsmarknaden är 13 %.



Vägförvaltningen

Mål för Vägförvaltningens personalstrategi är bl.a. att trygga det rätta kunnandet och en riktig personalstruktur hos Vägförvaltningen samt att planenligt stöda väg- och trafikbranschens kunnande.

Enligt personalplanen 2007 skall antalet anställda hos Vägförvaltningen uppgå till 850. Huvudbranscher inom det utvecklingsprogram som inleddes år 2004 är: väghållningskunnande, trafiksystem, upphandling, övriga delområden inom väghållningen tillsammans med kundrelationer, informations- och projektkontroll.

Inom utvecklingen av branschexpertis har man lagt upp samprojekt med Expertklubben från Tekes' teknologiprogram Infra och i samverkan med KM:s ämbetsverk i form av ett gemensamt utbildningsprogram för experter.

Tabell. Vägförvaltningens personal åren 1998-2004

	CFv	Vägdistrikt	Sammanlagt
1.1.1998	278	890	1168
31.12.1998	272	852	1124
31.12.1999	262	826	1088
31.12.2000	260	800	1060
31.12.2001	232	812	1044
31.12.2002	254	776	1030
31.12.2003	252	770	1022
31.12.2004	252	740	992

5.7.1 Slutledningar

Den långa övergångstid som förutsattes i riksdagens uttalande visade sig vara till nytta för anpassningen av **Vägverkets** personal, i all synnerhet då man beaktar personalens åldersstruktur. Under denna fyra års övergångstid kunde man på ett betydande sätt stöda anpassningen av personalen. I pension gick under den tiden 810 personer, 500 fann ett nytt jobb hos Vägverket eller hos en annan arbetsgivare, och med 929 personer kom man överens om ett stödpaket (motsvarande 9 månaders lön) i samband med att arbetsförhållandet upphörde. I slutet av år 2004 upphörde 18 personers arbetsförhållande utan att man kom överens om ett stödpaket med dem.

Antalet anställda hos Vägverket som skulle anpassas visade sig vara större än det antal man i förberedelseskedet 1999 uppskattade. Det här berodde framför allt på den hårda priskonkurrens som råder gällande vägskötselentreprenader. För att erhålla en entreprenad måste Vägverket offerera och genomföra entreprenaderna med färre egna anställda och mindre mängd materiel än man uppskattade år 1999.

Om metoderna för anpassning av Vägverkets personal hade överenskommit i kommunikationsministeriets personalarbetsgrupp och i Vägverkets delegation. Man har följt med och behandlat anpassningen av personalen under hela övergångsperioden såväl i vägverksreformens personalgrupp som i Vägverkets delegation i god och uppbygglig anda. För anpassning och serviceprojekt har under övergångsperioden använts sammanlagt omkring 100 M€

Vägförvaltningens personal har under övergångsperioden långsamt minskat genom naturlig avgång. Genomförandet av reformen har medfört mycket arbete i synnerhet gällande utvecklande av upphandlings- och kundrelationsprocesser. Det faktum att Vägförvaltningen befast sin roll som beställare leder till det aktuella målet i fråga om personalens storlek, dvs. 850 personer år 2009.

Vägförvaltningens personal är lika nöjd som före reformen och arbetsatmosfären har förblivit på samma höga nivå.

5.8 Ekonomiska konsekvenser

Statsrådet fastställde som ett av målen för vägverksreformen en årlig inbesparing om 50 M€ till utgången av år 2004. Skötselkostnaderna för vägnätet beräknades jämfört med prisnivån år 2004 sjunka med minst 34 M€ (15 %) senast vid utgången av år 2004.

Konkurrensutsättningen av skötseln lyckades väl under övergångsperioden 2001-2004. Vägförvaltningen har beräknat, att man fick de konkurrensutsatta skötsel- entreprenaderna 41,8 M€ dvs. 21,7 % förmånligare än motsvarande entreprenader, som upphandlades via förhandlingar i början av övergångsperioden. I fråga om underhåll och reparationer har man uppnått inbesparingar av minst 10 M€ per år. I värderingen av inbesparingarna har de minsta årsvolymer av underhåll och byggande samt de minsta procentuella

underskridningarna av kostnadskalkylerna används som grund. För planeringens del är spareffekten på denna grund den minst betydande, knappt 1 M€ per år.

Vägförvaltningen sysselsatte under övergångsperioden 2001–2004 hos Vägverket med hjälp av s.k. serviceprojekt 875–650 personer per år, vilket för Vägförvaltningen förorsakade utgifter sammanlagt 68,4 M€ eller i medeltal 17,1 i årliga utgifter. Utöver de anslag riksdagen hade godkänt för anpassningsåtgärder för Vägverkets personal användes under övergångsperioden dessutom anslag för basväghållning sammanlagt 20 M€ eller cirka 5 M€ i medeltal per år. År 2005 förekommer inte längre dessa kostnader man kommit överens om att påföra Vägförvaltningen för övergångsperiodens skull.

5.8.1 Slutledningar

Det mål gällande inbesparing av 50 M€ som hade fastställts för vägverksreformen förverkligades väl. Att väghållningen öppnades för konkurrens och att övergångsperiodens anpassningsåtgärder slutfördes har inbringat drygt 60 M€ i årliga inbesparingar för väghållningen. Med tanke på förestående års väghållning är det av väsentlig betydelse att inbesparingar till följd av reformen kan användas för väghållning.

6 UTREDNING OM UTVECKLANDE AV VÄGVERKET

6.1 Utredning om behovet att utveckla Vägverkets organisation

I enlighet med regeringsprogrammet tillsatte kommunikationsministeriet en utredare för utvecklande av Vägverkets organisation. Till utredare utnämndes generaldirektör Mikko Talvitie. Till utgångspunkt för utredningsarbetet togs att utreda de utvecklingsbehov som hänför sig till Vägverkets nuvarande organisation på ett sådant sätt, att olika alternativ för utvecklande kan bedömas utgående från olika utvecklingsbehov. I anslutning till detta skulle man i synnerhet granska Vägverkets förutsättningar gällande konkurrenskraft och affärsverksamhet samt hur Vägverket ligger till i konkurrensen inom branschen. I utredningsarbetet skulle man skilt för sig uppskatta alternativet att Vägverket bibehåller sin nuvarande form och utvecklar affärsverksmodellen samt att Vägverket bolagiseras. I utredningen skulle också personalfrågorna i de olika utvecklingsalternativen undergå en granskning.

Talvitie överlämnade sitt förslag till ministeriet 18.1.2005. Utredningen har publicerats i kommunikationsministeriets publikationsserie (Publikationer 5/2005).

Utredarens uppfattning var att Vägverket inte kunde bibehållas i sin nuvarande form som ett affärsverk i enlighet med allmän lag, eftersom det i snabb takt förlorar sin konkurrenskraft i synnerhet på grund av de begränsningar som hänför sig till regleringen inom branschen och utvecklandet av affärsverkskoncernen. Talvitie utredde grundligt de behov av förändring som

an s.k. utvecklad affärsverksmodell medför och framförde som sin uppfattning, att de lagstadgade utvecklingsåtgärder, som krävs för förverkligande av i fråga varande modell (bl.a. att stå utanför lagen om offentlig upphandling och offentlighetslagstiftningen samt frågan om den beskattning som gäller för ett affärsverk) av många orsaker vore svåra och knappast genomförbara på grund av de tvivelsmål de är underkastade, motstridiga intressen samt med beaktande av att staten bär det slutliga ansvaret.

Utgående från sina bedömningar och efter övervägande av olika alternativ och möjligheterna att förverkliga dessa föreslog Talvitie, att:

- 1) Vägverket som en enda helhet skulle ombildas till ett helt och hållet statsägt aktiebolag från och med början av år 2007
- 2) Statsrådet så snart som möjligt skulle fatta ett principbeslut om bolagiseringen, samt för riksdagen föreslå en ändring gällande Vägverkets verksamhetsområde så att det ännu under innevarande år skulle motsvara verksamhetsområdet för det blivande bolaget och dess konkurrenter

Kommunikationsministeriet sände utredningen för utlåtande till Vägverket, Vägförvaltningen, markbyggnadsbranschens företag och organisationer, de personalorganisationer som är företrädda inom Vägverket, ett antal ministerier, Konkurrensverket samt några andra aktörer.

Enligt utlåtandena understöddes bibehållandet av den nuvarande organisationsmodellen inte i ett enda utlåtande som avgavs. En utvecklad affärsverksmodell fick stöd av två utlåtanden (Pardia ry, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry).

6.2 Slutledningar

I de avgivna utlåtandena betecknades utredarrapporten allmänt som noggrann och förtjänstfullt uppgjord. Den ansågs utgöra ett tillräckligt underlag för ett grundläggande beslut. Det slutliga beslutet förutsätter ytterligare utredningar och tjänstemannaförberedelse vid kommunikationsministeriet. Riksdagen har också möjlighet att behandla denna redogörelse innan beslutet fattas.