

Asia: LVM/2394/03/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys

Yleiset kommentit hallituksen esityksestä

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueiden lausunto käsittelee esityskokonaisuutta pääsääntöisesti tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden osalta.

Esityksen mukaisesti halutaan edistää liikennetietojen hyödyntämistä ja uusien digitaalisten palvelujen kehitystyötä ja käyttöönottoa sekä edesauttaa uuden liiketoiminnan syntymistä. Näkökulmana on koko yhteiskunta ja tuottavuuden parantaminen liikenteenohjauksen alan palveluistamisen kautta. Esitykset on perusteltu monipuolisesti. Tavoite on kannatettava.

Liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämisellä valmistaudutaan myös liikenteen palveluketjujen, automaation, digitalisaation sekä tiedon maksuttomuuden tuomiin hyötyihin sekä tiedon merkityksen lisääntymiseen ja toimintaympäristön muutoksiin. Uudistuksella pyritään edistämään liikenteen ohjauksen yhteydessä syntyvän tiedon avaamista ja nopeuttamaan siihen perustuvan uuden liiketoiminnan kehittymistä. Tavoite on yhteiskuntataloudellisesti kannatettava.

Eri liikennemuojoja koskevien toimintojen kokoamisen osalta esitys nähdään järkevänä. Tieliikenteen osalta ELY-keskukset näkevät järjestelyn toiminnallisesti mahdollisena ja jopa perusteltuna liikenteen seurannan ja tiedotuksen sekä muuttuvilla opasteilla tapahtuvan liikenteenohjauksen osalta. Sitä vastoin päätiestön ja katuverkon rajapintaa lähestyttäessä esitetty organisointimalli vaatii jatkoselvittelyä.

Esityksen mukaisesti liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden tilaajana olisi Liikennevirasto toimien yhtiön strategisena kumppanina. Toimintamalli

tarkoittaisi ehkä kaupunkiseutujen ja maakuntien tarpeiden ja tavoitteiden jäämistä vähemmälle huomiolle, sillä vastuu, resurssit ja tietotaito alueellisten tarpeiden tunnistamisesta ja alueellisen liikennejärjestelmän kehittämisestä on kuulunut ELY-keskuksille.

Esityksessä olisi hyvä olla kuvaus ELY-keskusten ja tulevien maakuntien ja kaupunkiseutujen - tosin sanoen alueellisen liikennejärjestelmätyön ja

liikenneturvallisuustyön - yhteistyöstä ja liikenteenhallinnan roolista osana tätä seudullista yhteistyötä. Näin muodoin esityksestä puuttuu myös ELY-keskusten ja tulevien maakuntien rooli jatkossa osana valtakunnallista liikenteenhallintaa.

Liikenteenhallinnan näkökulmasta erityisesti liikennevalo-ohjaus on merkittävä osa kaupunkiseudun liikennejärjestelmän toimivuutta ja turvallisuutta sekä siihen liittyvää päivittäistä liikennejärjestelmätyötä. Erityisesti liikenne-valo-ohjauksen periaatteissa ja toteutuksessa korostuvat seudullisen

liikennejärjestelmän suunnittelun ja tilan hallinta. Liikennevalojärjestelmä tuottaa monenlaista tilatieto- ja toteutumadataa, joka tulee saada kattavasti, reaali-aikaisesti ja analysoituna seudullisen liikennejärjestelmätyön käyttöön, mutta lähtökohdat, tavoitteet ja mahdollisesti tarpeet eri kaupunkiseuduilla ovat hyvin erilaiset.

Tähän saakka Liikennevirasto, Tieliikennekeskus mukaan lukien, ei ole käytännössä osallistunut kaupunkiseutujen liikennevalo-ohjauksen suunnitteluun ja ylläpitoon, eikä juuri kehittämiseenkään, vaan kyseinen rooli on ollut ELY-keskuksilla kaupunkien kanssa yhteistyössä. Tarkennettavaksi jää, mikä olisi jatkossa ELY-keskusten tai tulevan maakunnan ja seudullisen liikennejärjestelmätyön rooli liikennevalo-ohjauksen kehittämisessä.

ELY-keskukset pitävät erityisesti tärkeänä sitä, että yhtiön liikenteenohjauksen periaatteet säädetään Liikenneviraston tehtäväksi

Yleisperustelut

Esityksen mukaisesti Liikenneviraston liikenteenohjauksen operatiiviset 24/7 palvelutoiminnot sekä niihin läheisesti liittyvät toiminnot siirtyisivät

perustettavan valtion erityistehtävayhtiön hoidettavaksi. Yhtiö olisi Liikenneviraston strateginen kumppani, joka tarjoaisi muille liikennealan toimijoille, palvelujen tuottajille ja viranomaisille alansa palveluja ja informaatiota (s. 4).

Perustettavaan yhtiöön sovellettaisiin valtion omistajaohjausta koskevia säädöksiä ja määräyksiä.

Valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta

perustettavalle osakeyhtiölle apporttina. Tämän hetken arvio apportista on noin 228 miljoonaa euroa.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluja tavoitellaan tuotettavan osakeyhtiö-muotoisena valtion budjettitalouden näkökulmasta edullisemmin.

Liikenteenohjauksen palvelujen hinnoitteluun vaikuttaa yhtiöittämissä tosin myötä uusia elementtejä, kuten omistajan yritykselle asettama maltillinen tulostavoite, liikenteenohjauksen vakuutukset, rahoituskulut ja tulovero. Kustannusten välitön väheneminen on seurausta yhtiön tehostamistoimista, jotka vaikuttavat pääasiassa yleiskustannuksiin eli hallinnollisiin kulueriin. Liikenteenohjauksen yleiskustannuslisän on arvioitu olevan vuonna 2016 noin 19 prosenttia suhteessa kaikkiin muihin kustannuksiin. 19 prosentin tason on arvioitu laskevan samalle tasolle kuin se on nykyisin ANS Finland Oy:ssä ja Finrail Oy:ssä, eli noin 7-8 prosentin tasolle yhtiön aloittaessa toimintansa vuonna 2019.

Virastomuodossa liikenteenohjauksen palvelujen kustannusten on arvioitu nousevan vuoden 2016 noin 139 miljoonaa euron vertailukelpoisesta tasosta vuoteen 2019 noin 144 miljoonan euron tasolle. Kustannukset kasvaisivat siis noin 5 miljoonaa. Vertailukelpoinen luku sisältää sekä välittömät palvelun tuotantoon liittyvät kustannukset, että liikenteenohjausjärjestelmiin liittyvät investointien poistot, keskitetyt menot ja yleiskustannukset, eli kaikki palvelun tuotantoon liittyvät kustannukset (s. 23 - 27). Tulevaisuudessa uudenlaista liiketoimintaa on arvioitu syntyvän noin 10 prosenttia konsernin liikevaihdosta (vuoteen 2022 mennessä). Osakeyhtiömuodossa palvelut arvioidaan tuotettavan valtiolle noin seitsemän miljoonaa euroa edullisemmin jo vuonna 2019.

Uudistuksen ei katsota synnyttävän uusia hallinnollisia menettelyjä, tehtäviä, kustannuksia tai resurssitarpeita (s. 30), joka on luonnollisesti kannatettava asia. Toisaalta jo nykyisellään varsinkin pääkaupunkiseudun alueella kunnat tekevät maantieverkolla suunnittelusopimuksilla merkittäviä hankkeita, jotka voivat sisältää liikenteenohjaus- ja hallintajärjestelmiä vaativia ratkaisuja (esimerkkinä Keilaniemen tunneli Kehä I:llä). Miten esimerkiksi vastaavan kaltainen suuri, pitkäkestoinen ja monella tapaa haastava sekä useisiin jo olemassa oleviin liikenteen ohjaus- ja hallintajärjestelmiin kytkeytyvä hanke toteutetaan suunnittelusta toimivaksi, operoitavaksi järjestelmäksi yhtiömallissa, jää hieman epäselväksi.

Henkilöstöä siirtyisi yhtiöön alustavan arvion mukaan noin 180 henkilötyö-vuotta työsopimussuhteisiin. Lakiesitysluonnoksen 7 § 5 momentin mukaan siirrettävien tehtävien, toimintojen ja henkilöstön tarkempi määrittely tapahtuisi jatkovalmistelun aikana. Tarkoituksena

olisi, että yhtiöön siirtyy sen toiminnan kannalta tarpeellinen määrä henkilöstöä. Siirtyvän henkilöstön aseman turvaamiseen olisi hyvä kiinnittää erityistä huomiota siirtymävaiheessa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Yksityiskohtaisia perusteluja ja lakia on seuraavassa kohdassa kommentoitu yhdessä.

Lakiehdotukset

Laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi

Seuraavaksi kommentoidaan lakiluonnoksen pykälä perusteluineen (yksityiskohtaiset perustelut (s. 38 - 41).

Ensimmäisen pykälän mukaisesti Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut ja siihen kuuluva omaisuus, immateriaalioikeudet ja liiketoiminta siirrettäisiin perustettavalle osakeyhtiölle. Samassa pykälässä yhtiölle säädetään ensisijaiseksi tehtäväksi varmistaa liikenteen sujuvuus ja turvallisuus liikennemuodoittain, määrättyjä erityistehtäviä, informaation luomis-, keräämis- ja avaamistehtäviä, luoda mahdollisuuksia alan markkinoille ja edesauttaa Suomen alan digitalisaation kehittämistä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Valtio merkitsee kaikki yhtiön osakkeet.

Osakeyhtiölle siirrettävästä liiketoiminnasta, verotuksesta, varoista ja veloista säädetään 3. - 4. §:ssä samaan tapaan kuin tällaisissa valtion toimintojen yhtiöittämissä tapauksissa on yleensä ollut tapana.

Käyttöomaisuuden siirtämisessä yhtiölle telematiikkaa ja liikennevaloja sisältävissä kohteissa sähkönsyötön järjestäminen on yleensä yhteiskäyttöistä tievalaistuksen ja liikenteenohjausjärjestelmien kesken. Yhtiömalli edellyttäisi käytännössä telematiikkaa ja sähköverkkojen fyysistä eriyttämistä, mikä saattaa olla kallis operaatio. Telematiikkaa ja liikennevaloja sisältävissä kohteissa tietoliikenteen runkokaapeloinnit ovat usein yhteiskäyttöisiä valtion ja kaupunkien kesken, mikä yhtiön osalta edellyttäisi vähintäänkin onnistunutta sopimista, pahimmillaan verkkojen fyysistä eriyttämistä.

5. §:ssä säädetään sitoumusvastuista. Pääsääntöisesti ne kohdistuisivat osakeyhtiölle vastaavasti kuin liiketoimintaa siirretään Liikennevirastosta (vastuut laina-, takaus-, hankinta- ja toimitussopimuksista). Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuitenkin valtion toissijaisista vastuista velallisia koskevien oikeuksien vuoksi.

Toiminnan jatkuvuudesta hallintoasioissa säädetään 6 pykälässä. Sen mukaisesti hallinto- ja hallintolainkäyttöpäätökset olisivat voimassa omaisuutta ja liiketoimintaa koskevilta osin uudessa osakeyhtiössä ilman eri päätöstä.

Pykälässä 7 säädetään henkilöstön asemasta. Henkilöstö siirtyisi yhtiöön vielä tarkennettavan liiketoiminnan laajuudessa liikkeenluovutuksen periaattein työsopimussuhteisiksi työntekijöiksi.

Laki aluevalvontalain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa.

Laki alusliikennepalvelulain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa.

Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Lakiesityksen 1 luvun 1 pykälän mukaan Liikennevirastolla säilyy vastuu maantieverkon osalta ohjaus- ja hallintapalveluiden järjestämisessä maan-tieverkolla harjoitettavan liikennöinnin edellyttämällä tavalla. Lisäksi laadun ja tasapuolisuuden huolehtimisvelvoite säilytetään Liikennevirastolle, joka on luonnollisesti maantiestön tienpitäjänä hyvä asia. Tarjoajien suhteen markkinoita ja kilpailua voidaan avata.

Esityksen 2 pykälässä on kuvattu ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajan tehtävät ja toimenpidevaltuudet:

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voi tehdä tilapäisesti, enintään yhden vuoro-kauden ajaksi seuraavat toimenpiteet:

- 1) sulkea tunnelin tai tien ja osoittaa korvaavan reitin; ELY-keskuksen tai maakunnan rooli jää kertomatta?
- 2) osoittaa kohtaamispaikan;
- 3) osoittaa ohittamispaikan ja antaa ohittamiskiellon;
- 4) osoittaa pysähtymispaikan tai antaa pysähtymiskiellon;
- 5) jaksottaa liikennettä ajan tai matkan suhteen;
- 6) osoittaa reitin vaarallisia aineita kuljettaville liikennevälineille ja erikoiskuljetuksille; erikoiskuljetusluvut ovat tällä hetkellä Pirkanmaan ELY-keskuksen vastuulla. Uudessa maantielakiluonnoksessa erikoiskuljetusluvut esitetään siirrettäväksi Liikennevirastoon. ERIKU tekee reittisuunnittelun. Tässä kohtaa ei kuitenkaan tarkoitettane sitä?
- 7) tehdä muita välttämättömiä toimenpiteitä liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi.

ja antaa Liikennevirastolle toimivaltuudet ohjaus- ja hallintapalveluiden lisämääräyksiin

Tehtävät ja toimenpidevaltuudet olisivat 2 pykälän 2 ja 3 momentissa määriteltävä tarkemmin Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston kesken.

Pykälässä 4 säädetty palveluntarjoajan velvoite varautumisesta poikkeusoloihin ja osallistumisesta valmiussuunnitteluun on äärimmäisen tärkeä tienpidon informaatiotuotannon varmistamiseksi tienpitäjille, urakoitsijoille ja muille viranomaisille.

Pykälien 5 ja 7 tietoturva- ja poikkeamailmoitusvaatimukset ja tieliikenteen vaaratilanteista sekä onnettomuuksista ilmoittaminen ovat myös välttämättömiä.

Esityksen 2 luvussa säädetyt viranomaisten tiedonsaantioikeudet (molemmin puoliset), muut tiedonsaantioikeudet sekä tietojen luovuttamisen määrittely ovat tieliikenteen kannalta välttämättömiä. Lisäksi 6 pykälän lisäarvo-palvelujen tuottaminen on markkinoiden luomiseksi tärkeää.

Laki meripelastuslain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa.

Laki rautatielain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa.

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

Ei kommentoitavaa.

Muita huomioita ja kommentteja

Muut mahdolliset huomiot

Ei kommentoitavaa.

Sammallahti Juha
Pirkanmaan ELY-keskus

Männistö Kari

Pirkanmaan ELY-keskus - ELY-keskukset (Pirkanmaan ELY-keskus on ollut yhteisvalmistelija ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueiden osalta)