

Asia: LVM/891/03/2017

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi**

### Hallituksen esitys

#### **Yleiset kommentit hallituksen esityksestä**

Nykyinen Liikenne- ja viestintäministeriön alaisten virastojen organisaatiomalli on nähdäksemme toimiva. Perusteet nykyiselle kolmijaolle eivät ole muuttuneet eikä esityksessä ole esitetty perusteluja tilanteen uudelleenarvioinnille. Uudistuksen tavoitteena olevia hyviä asioita on mahdollista edistää myös nykyisten organisaatioiden puitteissa.

Virastojen toimintaan kohdistunut kritiikki on kohdistunut pääosin tiestön huonoon kuntoon, tienpitoon ja rataverkon ongelmiin. Määrärahojen riittävyys ja tulohajauksessa asetettavat tavoitteet ovat ministeriön vastuulla. Määrärahoihin vaikuttaminen riippuu ministeriön toiminnasta ja strategioista. Näin ollen kyse on poliittisesta ohjauksesta eikä organisaatorakenteista. Hyvin toimivaa hallintoa ei ole syytä lähteä kevein perustein muuttelemaan.

Nyt arvioitavana olevassa esityksessä liikennesektori hajoaa eri organisaatioihin. Lakiesityksessä ei käsitelty riittävästi organisaatioiden välisiä suhteita ja kokonaan käsittelemättä jää liikennesektorin suhde tuleviin itsehallinnollisiin maakuntiin. Maakuntauudistus tuo mukanaan 18 erillistä itsehallinnollista aluetta, jotka muodostavat korkeintaan yhdeksän toiminta-aluetta. Näihin siirtyy ELY-keskuksista noin 325 htv:tä. Maakuntauudistuksen rinnalla tehtävä Liikennehallinnon keskusvirastouudistus uusine organisaatioineen jakaa osaamista. Rajapintoja liikennesektorin sisälle syntyy lisää tämän uudistuksen kautta. Rajapinnat lisäävät toiminnan tehottomuutta ja kustannuksia. Osaaminen siiloutuu ja eriytyy toisistaan, jolloin synergiaedut menetetään. Henkilöstön on entistä vaikeampaa edetä urapolulla ja osaajien liikkuvuus vähenee.

Lausunnolle lähetetty lakiluonnos on puutteellinen ja keskeneräinen, vaikuttaa että valmistelu on tapahtunut kiireellä ja siten HE:n teksti on sekavaa ja osin ristiriitaista. Kiinnitämme huomiota siihen, että hallituksen esityksen laatimisoheissa todetaan, että tarkoitus on laatia lyhyitä ja tiiviitä esityksiä.

Liikenne- ja viestintäviraston sekä Väyläviraston tehtävissä on lakiesityksessä päällekkäisyyksiä ja rinnakkain hoidettavia tehtäväkokonaisuuksia muun muassa maankäytön ja liikennejärjestelmätyn yhteensovittamisen osalta. Lakiehdotusta tulisi täsmentää tältä osin, koska asialla on vaikutusta tehtävävastuun ohella myös henkilöstön sijoittumiseen.

Liikenteen hallinnonalalla on vireillä samanaikaisesti useita muutoksia ja niiden keskinäinen riippuvuus ei käy luonnoksesta ilmi. Virastouudistuksen kanssa käsitellään samanaikaisesti, mutta erillisenä asiana kokonaisuuteen vahvasti liittyvää liikenteenohjausyhtiön perustamista. Lakiluonnosten erikseen käsitteley tekee kokonaisuuden hahmottamisesta haastavaa.

Lisäksi taloudellisten vaikutusten arviointi on esitetyn perusteella puutteellista, eikä esitetystä näin saa selkeää kuvaa.

## **Yleisperustelut**

Yleisperusteluissa kohdassa ”vaikutukset” kuvataan vaikutuksia henkilöstön asemaan. Vaikutuksissa jätetään kokonaan kuvaamatta Liikennevirastosta jatkava Väylävirasto. Väylävirasto ei ole yhtä kuin Liikennevirasto. Väyläviraston organisaatio muuttuu uudistuksessa merkittävästi. Myös sen tavoitteet ja henkilöstömäärä muuttuvat suhteessa entiseen Liikennevirastoon. Nämä muutokset edellyttävät tilanteen uudelleen arviointia. Väyläviraston kohdalla täyttyvät yhteistoimintalain 4 luvun mukaiset edellytykset ja näin ollen muutos esitetystä muodossa edellyttää yhteistoimintaneuvotteluiden käymistä. Liikennevirastouudistuksen lakiluonnoksissa tulisi erikseen huomioida myös Väylävirasto.

Henkilöstön asemaa koskevassa vaikutustarkastelussa ei tuoda esille ELY-keskuksista siirtyvän henkilöstön asemaa suhteessa liikennevirastouudistukseen. ELY-keskuksista on siirtymässä henkilöstöä kahdessa vaiheessa perustettaviin virastoihin ja yhtiöön alustavan tiedon mukaan seuraavasti:

- 1.7.2018 Trafiin siirtyy taksi- kuorma- ym. lupakäsittelijöitä, 24 htv (YT-käyty)
- 1.1.2020 tapahtuvat siirrot
  - o Maakuntiin (325 htv)
  - o Liikennevirastoon (79 htv, sis. 9 htv Kehasta) ja
  - o Liikenteenohjausyhtiöön (19 htv)

Tehtävittäin lueteltuna ”liikennevirastoon” siirtyy ELY-keskuksista:

- Tie- ja ratamaanhankinta ja kiinteistöjen hallinta, 13 htv

- Hoidon alueurakoiden kilpailutuksen ohjaus ja tuki (VAR), 2 htv
- Maantielauttaliikenne (VAR), 2 htv
- Tietunneliasiantuntijan tehtävät, 1 htv
- Hankintojen, palveluiden ja älyliikenteen kehittäminen ja kv, 1 htv
- Tienpidon lupatehtävät (PIR) ja (kaikki ELYt), 40 htv
- Vahingonkorvaukset ja ajoneuvojen siirrot (LAP-ELY), 12 htv
- Museo- ja perinnetoiminta (PIR), 9 htv
- KEHA/Tienpidon taloushallintotehtävät ym., 9 htv

Tämän lisäksi Liikenteenohjausyhtiöön siirtyvät:

- Liikenteen hallinnan ja telematiikan asiantuntijatehtävät, 7 htv
- Asiakaspalvelutoiminta (PIR), 12 htv

Lakiesitys Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta toteaa maakunnan asemasta mm. seuraavasti: ”Alueellisella tienpidolla varmistetaan maakuntalain perustelujen mukaan liikenteen päivittäinen toimivuus ja turvataan tierakenteiden ja siltojen säilyminen. Maantielain nykyisen määritelmän mukaan tienpito on maantien suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja liikenteen hallintaa. Nämä tehtävät toteutettaisiin sopimus pohjaisesti (päämies-agentti -sopimukset), koska valtio toimisi edelleen koko tieverkon omistajana. Sopimuksissa voitaisiin sopia tarkemmin tienpidosta vastaavan maakunnallisen toimijan kanssa sen vastuulla olevasta tienpidosta.”

Maakuntiin siirtyy suurin osa (noin 325 htv) nykyisten ELY-keskusten L-vastuualueiden henkilöstöstä. Päämies-agentti -sopimuksella on näin ollen suuri merkitys L-vastuualueen nykyiselle henkilöstölle. Aiempiin lakiluonnosversioihin oli kirjoitettu mm. ”väylävirasto voi erikseen sovittaessa vastata merkittävien tiehankkeiden suunnittelusta maakuntien sijasta.” Nyt lausunnolla olevaan esitykseen on kirjattu: ”vastaa merkittävien tiehankkeiden suunnittelusta ja rakentamisesta.” Väylävirasto ei nähdäksemme pysty vastamaan kaikkien merkittävien tiehankkeiden suunnittelusta, vaan suunnittelu työ joudutaan ostamaan sopimusten kautta maakunnista. Tämä on epätarkoituksenmukaista ja resurssien kohdentamisen kannalta ongelmallista. Henkilöstön ja olemassa olevan osaamisen näkökulmasta, Väyläviraston tulisi ottaa lakiehdotuksen mukaisesti vastuu merkittävien tiehankkeiden suunnittelusta ja rakentamisesta siten, että samalla tarvittava henkilöstö siirtyisi YT-neuvottelujen kautta ELYistä Väylävirastoon.

ELY-keskuksista siirtyvien osalta siirtoajaksi on määritelty vuosi 2020, mutta perusteluja ajankohdan tai siirtojen osalta ei ole esitetty. Esitystä tulisi tältä osin tarkentaa. Mikäli henkilöstön siirto ELY-keskuksista tapahtuu vasta 1.1.2020, joudutaan tekemään erilaisia väliaikaisjärjestelyjä, jotka aiheuttavat lisätyötä ja epäselvyyttä henkilöstölle, sidosryhmille ja asiakkaille. Eriaikainen siirto on vastoin hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja yhteistoiminnallisen muutoksenhallinnan periaatteita. Kaikki henkilöstöä koskevat keskeiset asiat (mm. virastotason sopimukset ja yhteistoimintajärjestelmä, henkilöstöhallinnon ohjeet, palkkaus, organisaatio, yhteiset toimintatavat ja -kulttuuri sekä osin

rekrytoinnit) pitää ratkaista pääosin ennen viraston toiminnan käynnistämistä. Koko siirtyvälle henkilöstölle on varmistettava yhdenvertainen mahdollisuus osallistua perustamisen valmisteluun ja avoimeksi tuleviin tehtäviin hakeutumiseen.

Ongelmia voi syntyä mm. silloin, jos liikennetelematiikan tehtävät siirtyvät ELY-keskuksista Liikenteen ohjausyhtiöön jo 1.1.2019, mutta tehtäviä hoitava henkilöstö jää ELY-keskukseen vielä vuodeksi. Kyseisen vuoden ajan Liikenteenohjausyhtiön tulisi tilata tehtävät ELY-keskuksesta, jotta ko. ELY-keskusten henkilöstö säilyttäisi tehtävänsä. ELY-keskuksista virastoihin ja yhtiöön lain muutoksen mukaan siirtyvät tehtävät ovat erillisiä keskitettyjä tehtäviä, joiden siirron vuotta ennen maakuntaudistusta ei pitäisi heikentää dramaattisesti ELY-keskusten toimintaa.

Valmistelua tulisi jatkaa siten, että kaikki tehtävät ja henkilöstö siirtyvät uusiin organisaatioihin samanaikaisesti, riippumatta siitä mistä organisaatiosta siirtyminen tapahtuu. Mikäli näin ei tehdä, tulee lain vaikutustarkasteluihin perustella, miksi henkilöstön siirtymistä ei voida toteuttaa yhtä aikaa vuoden 2019 alussa.

## **Yksityiskohtaiset perustelut**

Liikenne- ja viestintävirastossa on jatkossa vain virkasuhteista henkilöstöä. Liikenteen turvallisuusvirastosta ja viestintävirastosta siirtyvillä henkilöillä tämä ei aiheuttaisi palvelussuhdelajin muutosta, koska esitystekstin mukaan ko. virastoissa on tällä hetkellä vain virkasuhteisia. Onko jatkossa Liikenne- ja viestintävirastossa vain tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa eli virkasuhteen käytölle olisi perusteet kaikkien osalta? Palvelussuhteen valinta tulee tehdä siirtyvien henkilöiden tehtävien perusteella, eikä kategorisesti perustaa virastoja yhden palvelussuhteen virastoiksi.

Esityksestä ei käy riittävällä tavalla ilmi, miten henkilöstön palvelussuhteet määräytyvät eri organisaatioissa ja miten mahdolliset palvelussuhteiden muutokset huomioidaan ottaen huomioon hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteet.

Virastolle neuvotellaan esityksen mukaan uusi palkkausjärjestelmä. Mikäli järjestelmä luodaan vasta viraston perustamisen jälkeen, perusteluihin tulee kirjata, että henkilöstö siirtyy uuteen virastoon nykyisillä euromääräisillä palkoilla. Lisäksi perusteluissa tulee huomioida palkkausjärjestelmän rahoitus ja sitä varten tarvittava varaus. Valtion neuvottelutulokseen on kirjattu, että Liikenne- ja viestintäviraston vpj-sopimusten rahoituksesta neuvotellaan maaliskuun 2018 loppuun mennessä. Keskustason osapuolten kesken tavoitteena on varata lakkaavien virastojen vuosien 2018 ja 2019 virastoerät fuusio-vpj-sopimusten rahoitukseen. Nähdäksemme nämä mainitut virastoerät eivät ole riittäviä uuden, tuloksellista toimintaa tukevan palkkausjärjestelmän rakentamiseen.

Uudistuksessa tulee kaikilta osin noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Mahdollisten henkilöstösiirtojen paikkakunnalta toiselle tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Uudistukseen liittyvät muutokset tulee hyvissä ajoin ja ennakoiden valmistella yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa.

Lakiehdotuksen tehtyjen kirjausten perusteella tehtävien järjestämisen osalta käytännössä viitataan ulkoisten palveluiden ostamiseen. Mitä tämä velvoite tarkoittaa käytännössä ja mitä henkilöstövaikutuksia tästä seuraa? Lakiesitys ei ota tähän tarkemmin kantaa ja on siltä osin puutteellinen.

## Lakiehdotukset

Laki liikenteen palveluista:

Yleiset kommentit

Useat pykälät, joita tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi, eivät ole vielä voimassa olevaa lainsäädäntöä, vaan ne ovat vielä hallituksen esityksinä käsittelyssä (Vrt. esim. laki liikenteen palveluista ja HE 145/2017, joka on yhä eduskunnan käsiteltävänä). Tässä esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että eduskunta hyväksyy esitykset sellaisenaan. Vastaava tilanne koskee maakuntauudistusta.

IV OSA Viranomaiset ja valvonta

1 luku: Viranomaisten toiminta

Samassa esitysluonnoksessa eri lakiehdotuksissa on useita erilaisia käsitteitä ja määritelmiä, jotka tarkoittanevat samaa asiaa.

Esimerkiksi:

Alusliikennepalvelun tarjoaja

VTS-palvelun tarjoaja

Alusliikennepalvelujen tarjoaja

Alusliikennepalveluiden tarjoaja

Alusliikennepalveluntarjoaja

Terminologinen epäselvyys on omiaan aiheuttamaan tulkinallisuutta ja se myös vaikeuttaa tarpeettomasti esityksen ymmärtämistä.

Kokonaisuus ei nähdäksemme vastaa sääntelyn sujuvoittamisen ja norminpurun periaatteita. Norminpurkuhankkeen yksi tavoite on, että EU-säännösten toimeenpanossa pidättäytyään kansallisesta lisäsääntelystä.

Aho Katja  
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry