

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

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Virastouudistuksen tavoitteena on selkeyttää liikenne- ja viestintäalan viranomaistehtäviä ja sujuvoittaa sääntelyä unohtamatta tuottavuuden parantamista ja liikenteen digitaalisten palvelujen kasvun tukemista.

Tarkoitus on säätää uusi laki Liikenne- ja viestintävirastosta ja muuttaa Liikennevirastosta annettua lakia (ns. virastolait) sekä antaa niiden yhteinen voimaanpanolaki. Lisäksi joudutaan muuttamaan noin sataa muuta lakia. Lait on määrä saattaa voimaan vuoden 2019 alusta.

Keskitymme lausunnossamme virastolakien ja voimaanpanolain kommentointiin lähinnä henkilöstön aseman näkökulmasta.

Hallituksen esityksen sisältöä voi pitää eräänlaisena jatkumona vuonna 2010 aloitetulle hallinnonalan tehtävien tiivistämiselle suurempiin kokonaisuuksiin ja väylämuotokohtaisesta työnjaosta irrottautumiselle. Liikenteen ymmärtäminen palveluna edellyttää virastokohtaisesta ajattelutavasta luopumista ja koko hallinnonalan yhteisen strategian edistämistä kaikilta toimijoilta.

Hallinnonalan viranomaisilla on hallussaan mittavat tietovarannot, joiden vapaassa hyödyntämisessä ollaan hallituksen esityksen perusteella eri kehitysvaiheissa. Uudistuksella voidaan tukea siirtymistä

yksittäisistä rekistereistä tietovarantoajatteluun. Toisaalta sivulla 29 todetaan liikenteen ja viestinnän tietovarantojen eroavaisuus, jolloin jää epäselväksi miten laajat synergiahyödyt ovat ylipäänsä mahdollisia toteuttaa.

Kansainvälisen tarkastelun perusteella Suomi etenee omaa polkuaan. Vertailumaissa eri liikennemuodoilla on pääsääntöisesti omat virastonsa tai omat yhtiönsä. Uudistuksen tavoitteiden kuvauksista Suomen valinnat ovat pääteltävissä, mutta yleisperusteluissa on hyvä tuoda selkeämmin esille miksi Suomessa on päädytty toisenlaisiin ratkaisuihin (ml. hyödyt ja haitat) kuin vertailumaissa. Koska kokemuksia ei ole muualta käytettävissä, on Suomen liikennehallinnon uudistusten vaikutuksia seurattava tarkasti. Toimialat eivät ole samanlaisia. Nokian ihme ei toistu automaattisesti.

Suomesta halutaan tehdä datan, ihmisten ja tavaroiden liikkumisen solmukohta. Perinteisesti heikkoutena pidetyn syrjäisen sijainnin sijasta halutaan nähdä uudet mahdollisuudet. Organisaatorakenteiden on kyettävä vastaamaan toimintaympäristön muutokseen. Viranomaistehtävien keskittäminen perustettavaan Liikenne- ja viestintävirastoon on tehtävien luonteen samankaltaisuuden vuoksi perusteltua. Hallituksen esityksen peruslähdekohtiin ei ole huomautettavaa ja keskeisiä ehdotuksia voi pitää oikeansuuntaisina.

Haastetta tuo laajojen käynnissä olevien uudistusten voimaantulon eriaikaisuus. Ongelmallinen uudistuskokonaisuus on ennen muuta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) liikenne- ja infrastruktuuri- vastualueen (L-vastuualue) ja KEHA-keskuksen henkilöstön näkökulmasta. Jo eduskunnassa hyväksytty laki liikenteen palveluista tulee voimaan 1.7.2018. Sen nojalla siirtyy henkilö- ja tavaraliikennelupia (nk. liikenteen elinkeinoluvat) käsittelevä henkilöstö (noin 25 htv) Liikenteen turvallisuusvirastoon. Maantielain muuttamista koskeva hallituksen esitys kytkeytyy sisällöllisesti ja aikataulullisesti maakuntien perustamiseen. Molempien uudistusten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alusta. ELY-keskusten L-vastuualueen tehtävät ja henkilöstö (325 htv) siirtyvät pääasiassa maakuntiin. Väylävirastoon on siirtymässä 83 htv (valtakunnallisesti keskitetyt tehtävät 69 htv ja KEHA-keskuksen liikenteen ja tiedonpidon tehtävät 14 htv). Liikenteen ohjausyhtiöön on siirtymässä valtakunnallisesti keskitetyistä tehtävistä 18 htv sekä Liikenne- ja viestintävirastoon 1 htv. Edellä kuvatut henkilötövuositiedot on saatu maakuntaudistuksen poikkihallinnollisen yhteistoimintaelimen kokouksessa 12.2.2018. Sekä liikennehallinnon virastouudistus että ohjausyhtiön perustaminen ovat hallituksen esitysluonnosten mukaan toteutumassa vuoden 2019 alusta.

Lausuntokierroksella olevassa hallituksen esityksessä on käsitelty maakuntaudistusta luvussa 2.3 sivuilla 25–26. Luvun viimeisessä kappaleessa on viittaus ELY-keskuksiin. Teksti ei anna riittävän selkeää kuvaa henkilöstön asemasta. Hallituksen esityksen yleisperusteluja on näiltä osin tarpeen täydentää.

Korostamme, että liikennehallinnon virastouudistus on toteutettava niin, että henkilöstö siirtyy yhtä aikaa riippumatta siitä, mistä organisaatiosta siirto tapahtuu. Henkilöstölle on turvattava mm. samanaikaiset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet uuden viraston tehtäviin hakeutumisessa. Pääosin valtakunnallisesti keskitettynä hoidettavien tehtävien siirtäminen ei vaaranna ELY-keskusten toimintaa olennaisesti, vaikka siirto tapahtuisi eriaikaan kuin maakuntauudistus.

Keskeisiä ehdotuksia käsittelevässä luvussa 3.3. sivulla 32 (kolme viimeistä kappaletta) on tekstiä, joka sisältönsä puolesta sopii myös esityksen henkilöstövaikutuksia käsittelevään lukuun 4.2. Henkilöstön asema on helpompi hahmottaa, jos sisältö esitetään kootusti.

Liikenne- ja viestintäviraston henkilövahvuus tulisi olemaan noin 800 (sivu 35). Nk. erityistehtävien sijoittaminen uuteen virastoon on perusteltua, koska monipuolisen osaamisen kautta on saavutettavissa synergiaetuja. Liikennevirastosta siirtyisi alustavan arvion mukaan noin 70 henkilöä. Tekstissä todetaan, että tarkempi henkilötyövuosimäärä vahvistetaan jatkovalmistelussa ottaen huomioon osaaminen ja toimintaresurssit, koska Liikenneviraston tehtävät sijoittuvat kolmeen organisaatioon (Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto sekä liikenteen ohjausyhtiö). Korostamme, että kaikille Liikennevirastosta eri organisaatioihin siirtyville on löydettävä vähintään nykyistä osaamista, tehtävien vaativuuksia ja palkkatasoa vastaavat tehtävät. Näkemyksemme on, että uusi virasto tarjoaa sinne siirtyvä henkilöstön turvaksi leveämmät hartiat toimialan muutoksissa sekä uusia mahdollisuuksia henkilöstön osaamisen hyödyntämiselle sekä tehtävä- ja urakehitykselle.

Väyläviraston henkilövahvuus tulee olemaan noin 400 (sivu 36). Vaikka Liikennevirastoa koskevan lain muuttaminen nimenmuutoksineen on säädösteknisesti yksikertaiselta vaikuttava, on muistettava uudistuksen laajuus henkilöstölle ja työyhteisölle. Siihen sisältyy myös ristiriitaisia elementtejä epävarmuustekijöineen. Liikenteen ohjausyhtiön perustamisesta olemme antaneet lausunnon 30.1.2018. Kaikki muutokset on toteutettava hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen ja yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. Yksilötason yhteistoiminta on erityisen tärkeää, koska henkilöstövaikutukset vaihtelevat eri tilanteissa riippuen siitä mihin organisaatioon tehtävät ovat siirtymässä.

Yleisperustelut

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset:

Virastouudistuksella ei nähdä olevan merkittäviä, välittömiä vaikutuksia valtion talouteen, koska tehtävät ja henkilöstö eivät lisäänty, vaan toimintaa tehostetaan.

Nettobudjetoitujen maksullisen toiminnan tulojen osuus on Viestintävirastossa ja Liikenteen turvallisuusvirastossa merkittävä. Vuonna 2017 Liikenteen turvallisuusviraston käytössä oli 49 miljoonaa euroa suuruinen nettomääräraha. Lisäksi virasto saa tuloina noin 91 miljoonaa euroa.

Vastaavasti Viestintävirastolla oli käytössä 11 miljoonaa euron nettomääräraha ja tuloina noin 20 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksessä ei esitetä mitään arviota tulojen kehityksestä tulevina vuosina.

Virastouudistuksen kertaluoteisista kustannuksista ei kyetä esittämään mitään arviota.

Kustannuksia ennakoidaan syntyvän mm. tiedon kokonaisarkkitehtuurista, organisoinnista, hallinnollisen työn uudelleen järjestelyistä ja toimitilajärjestelyistä. Lopulliseen hallituksen esitykseen on kertakustannukset pystyttävä arvioimaan ja viime kädessä varauduttava myös budjettirahoitukseen uuden viraston perustamisen aiheuttamien lisäkustannusten vuoksi.

Sivulla 39 esitetty kuva 2 Liikenneviraston rahoituksen jakautumisesta on hieman vaikeasti avautuva, samoin taseomaisuuden siirtoa koskeva kuva 4 sivulla 40. Talousaviomomenttien välisten ja tasaomaisuuden siirtojen esitystapaa on syytä pohtia.

Pitkänaikavälin taloudellisissa vaikutuksissa on heittoja, joiden paikkansapitävyydestä ei esitetä juurikaan näyttöä. Esimerkkinä voi mainita mm. tiedon hyödyntämisen tehostumisen korjausvelkaa vähentävän vaikutuksen ja oletukset liikennemarkkinoiden huimasta kasvusta (sivut 42–44). Taloudellisten vaikutusten arviointi vaikuttaa kiireessä laaditulta. Teksti on pitkälti samaa kuin ohjausyhtiötä koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa.

Kuluttajille uskotaan aiheutuvan 22–87 miljoonan vuotuiset kustannus- ja aikasäästöhyödyt. Arvio näyttää perustuvan odotukseen kymmenen suurimman kaupungin joukkoliikennepalvelujen kehittymisestä (ja samalla yksityisautoilusta luopumisesta). Myös asiakkaiden hyödyksi pitkällä aikavälillä koituvat kustannussäästöt asiakasmaksuissa edellyttävät digitaalisten viranomaispalvelujen kehittymistä nykyisestä. Rinnalla ei esitetä minkäänlaisia arvioita vaadittavista investoinneista.

Vaikutukset henkilöstön asemaan:

Henkilöstön tunnusluvut virastoittain on esitetty edellä kohdassa 2.1.2.4 sivulla 10–11. Vaikka ELY-keskusten tehtävien ja henkilöstön siirtymisessä säädetään muussa lainsäädännössä, pidämme kokonaisuuden hahmottamisen vuoksi välttämättömänä ko. siirtojen kuvaamista myös tässä yhteydessä. Yleisperusteluissa käytetään henkilöstöä kuvattaessa välillä henkilötyövuosimäärä ja välillä ilmeisesti henkilömäärää, joka saattaa aiheuttaa lukijalle sekaannusta. Lisäksi esitämme harkittavaksi, että kaikki henkilöstöä koskevat tunnusluvut esitetään henkilöstön aseman tarkastelun yhteydessä.

Henkilöstön aseman määräytyminen on säädelty virkamieslain (750/1994) 5 a-c pykälissä. Peruslähdekohtiin ei ole huomautettavaa.

Siirtymäsäännöksellä on tarkoitus turvata henkilöstön yhdenvertaisuus muutoksessa (ml. muutosturva) riippumatta palvelussuhdelajista. Väylävirastoon jääviä tehtäviä hoitava työsopimussuhteessa oleva henkilöstö säilyy työsopimussuhteisena. Sen sijaan Liikenne- ja viestintävirastoon siirtyy koko henkilöstö virkasuhteeseen. Näiltä osin pidämme perusteltuna yhteen palvelussuhdelajiin siirtymistä.

Sen sijaan kummeksumme sivun 47 viimeistä kappaletta, jossa viitataan henkilöstön sijoittumisen toteuttamiseen vaiheittain ja tehtävien koesijoittelu toteuttamiseen ennen organisaatioiden varsinaista vahvistamista. Muutoksessa on perusteltua edetä hallitusti. On selvää, että johto- ja esimiestehtäviin ja mahdollisesti heti uudistuksen toimeenpanovaiheessa syntyviin uusiin tehtäviin joudutaan käynnistämään ilmoittautumismenettely. Muutoksenhallinnan kannalta on tärkeää, että henkilöstö siirtyy pääsääntöisesti nykyisine tehtävineen ja tehtävämuutokset toteutetaan harkitusti. Laajat ilmoittautumismenettelyt edellyttäisivät tehtäväkuvien laatimista, vaativuuden arviointia ja tietoa vaativuustason palkasta. Käsittääksemme se ei ole aikataulullisesti mahdollista.

Edellä mainitussa kappaleessa sivulla 47 viitataan perustettaviin virastoihin monikossa. Ilmeisesti kyseessä on epätarkkuus ja suoranainen virhe, koska Liikennevirastoa koskevaa lakia on tarkoitus muuttaa ja vaihtaa viraston nimi, mutta ei perustaa uutta virastoa.

On täysin selvää, että tehtävämuutokset valtion virastoissa ovat myös muutoin kuin organisaatiouudistuksen vuoksi mahdollisia. Tekstiin on syytä kirjata selkeämmin, että liikennehallinnon virastouudistuksen yhteydessä on tarkoitus säilyttää henkilöstön tehtävien vaativuus ja samalla palkkaus vähintään ennallaan ja tarjota mahdollisuuksien mukaan myönteistä ura, tehtävä- ja palkkakehitystä. Tehtävä- ja organisaatiomuutoksissa ja palkkausjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä noudatetaan valtion keskustason sopimusmääräyksiä palkkatason turvaamisesta. Nyt palkkatason turvaamiseen liittyvä viittaus on Liikenne- ja viestintäviraston palkkausjärjestelmän käyttöönottoa liittyvässä kappaleessa sivulla 48, jolloin saattaa syntyä väärä käsitys valtion palkkaturvan laajuudesta.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on eri kohdissa viittauksia hyvän henkilöstöpolitiikan noudattamiseen ja yhteistoiminnalliseen muutoksenhallintaan. Henkilöstön aseman kannalta on kuitenkin tärkeää lisätä seuraavat henkilöstöpoliittiset periaatteet:

- Henkilöstön kokonaismäärää ei ole virastouudistuksen yhteydessä tarkoitus vähentää.
- Siirrettäessä tehtäviä uuteen Liikenne- ja viestintävirastoon siirtyy henkilöstömäärän suhteessa hallinto- ja valmistelemaa resurssia (henkilöstöä ja euroja).
- Liikenne- ja viestintävirasto ja Väylävirasto toimivat hajautettuina organisaatioina. Toimipisteiden lisäksi voi olla henkilöstön työskentelypaikkakuntia. Henkilöstösiirrot paikkakunnalta toiselle perustuvat lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen.

Palkkausjärjestelmän lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle joudutaan neuvottelemaan virastokohtaiset sopimukset luottamusmiestoiminnan järjestämisestä, yhteistoiminnasta ja työsuojelun yhteistoiminnasta. Pyrkimys on saada neuvottelutulokset aikaiseksi jo ennen viraston toiminnan käynnistymistä. Koska sopimukset voidaan allekirjoittaa ja uudet henkilöstön edustajat valita vasta viraston perustamisen jälkeen, on syytä tehdä sopimus siirtymäkauden järjestelyistä esim. niin, että nykyiset henkilöstön edustajat jatkavat tehtävissään kunnes uudet on valittu.

Sivulla 48 mainitaan valtion kollektiivisopimusten noudattaminen ja todetaan virastotasolla sopimisen mahdollisuus (tosiasiassa varsin tarkasti rajattu). Liikennehallinnon virastoissa on erittäin hyvin toimivat, uudet työntekemisen muodot mahdollistavat käytännöt esim. työaikajärjestelyissä. Pidämme tärkeänä, että erilaiset työsuhte-etuudet ja hyvät käytänteet voivat jatkua ja tämä kirjataan hallituksen esityksen yleisperusteluihin.

Tekstissä tuodaan myönteisellä tavalla esiin mahdollisuus organisoida ja toteuttaa hallinnollisia palveluja tulevaisuudessa siten, että asiantuntijat vapautuvat hallinnollisten tehtävien hoitamisesta (sivu 46). Toisaalta sivulla 48 tuodaan esille hallinnon tehokkuus- ja tuottavuusvaatimukset. Tekstit voi tulkita keskenään osin ristiriitaisina. Joka tapauksessa resursseja uudelleen kohdennettaessa on varauduttava henkilöstön kouluttamiseen ja perehdyttämiseen uusiin tehtäviin.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan:

Tekstissä tuodaan esille uuden virastokokonaisuuden mahdollisuudet keskittää hallintoa ja yhteisiä toimintoja erityisesti hallinnollisissa tukitoiminnoissa, kohentaa hallinnon tuottavuutta, parantaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä vapauttaa resursseja uusiin virastoille osoitettaviin tehtäviin ja mahdollisesti muista uudistuksista aiheutuviin henkilöstötarkistuksiin.

Konkreettisia lukuja ei kyetä esittämään ja luvun 4.3 teksti on löysää. Käsityksemme on, että viimeisen 15 vuoden aikana hallintoa on virastoissa voimallisesti karsittu ja tehtäviä siirretty valtionkonsernin yhteisille palvelukeskuksille. Kehityskulku näyttää jatkuvan. Hallinnosta ja tukitehtävistä saatavia tuottavuus- ja tehokkuushyötyjä ei saa liioitella. Uudistuksen hyödyt syntyvät tai jäävät syntymättä substanssitehtävissä tapahtuvan synergian ja osaamisen laajemman hyödyntämisen kautta.

Ympäristövaikutukset:

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia ympäristöön. Myönteiset vaikutukset syntyvät välillisesti hallinnonalan viranomaisten perustoiminnassaan onnistumisen kautta.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset:

Hallituksen esityksen vaikutukset työllisyyteen, turvallisuuteen, aluekehitykseen ja tietoyhteiskuntaan kuvataan myönteisinä. Pääosin teksti on yleisluonteista tulevaisuuden kuvien maalaamista.

Hieman oudolta vaikuttaa sivulla 50 oleva lupaus resurssien ohjaamisesta liikenneturvallisuustyöhön, kun virastojen työnteko tehostuu. Resurssien kohdentamisen tarpeeseen kannanottaminen hallituksen esityksen yleisperusteluissa saattaa olla ennenaikaista.

Sukupuoli- ja tasa-arvovaikutukset on kuitattu viittauksella henkilöstöä kuvaaviin tunnuslukuihin. Varsinaista arviota ei vaikutuksista esitetä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Yksityiskohtaiset perustelut

Virastolait:

Pääjohtajan asema ja tehtävät on säädetty molemmissa organisaatiolaeissa vastaavan sisältöisinä (pykälä 3 Organisaatio ja johtaminen). Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa ei mainita lainkaan esim. johtoryhmätyöskentelyä ja viraston henkilöstön osallistumista siihen. Pidämme perustelutekstien täydentämistä näiltä osin perusteltuna.

Työjärjestyksestä on säädetty pykälässä 5. Pääjohtaja voisi omalla päätöksellään määrätä esim. viraston toiminnan sijoittumisesta, käytännössä toimipaikkaverkosta. Pidämme näiltä osin pääjohtajan toimivaltaa varsin laajana. Valtion viranomaisten toimipaikkaverkosta säättäminen on syytä säilyttää asetustasolla. Valtioneuvoston on syytä jatkossakin päättää miten valtion toiminnot valtakunnassa fyysisesti sijoittuvat.

Sekä Liikenne- ja viestintävirastoa että Väylävirastoa koskevassa organisaatiolaeissa on pykälä 9 Eräät palvelutehtävät, joka mahdollistaa neuvontapalvelutehtävien, asiakaspalvelutehtävien, asiakirjapalvelutehtävien ja muiden vastaavien avustavien tehtävien, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä, siirtämisestä yksityiselle palveluntarjoajalle. Käytännössä kyse on ulkoistamisesta. Vastustamme virastojen toimintaprosesseihin olennaisesti kytkeytyvien tehtävien ja osatoimintojen ulkoistamista. Pykälät tulee poistaa hallituksen esityksestä.

Voimaanpanolaki:

Henkilöstön asemasta säädetään erillisessä voimaanpanolaissa. Meillä ei ole siirtyvän henkilöstön aseman järjestämiseen liittyvään pykälän 6 sisältöön tai perusteluteksteihin huomautettavaa.

Muuta

Yleisperusteluissa sivulla 25 todetaan, että maakunnilla olisi keskeinen rooli maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laadittaessa, koska kyseinen suunnitelma kattaisi kaikki liikennemuodot (tie-, rautatie- ja lentoliikenne sekä vesiliikenne). Millä taholla on vastuu osallistua maakunnalliseen lentoliikenteen liikennejärjestelmäsuunnitteluun vai onko maakunnille tarkoitus jättää vapaat kädet Suomen lentokenttäverkoston suhteen?

Lakiehdotukset

-

Kotkanoja Teemu
Palkansaajajärjestö Pardia ry