

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

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että HSL:n näkemyksen mukaan on ristiriitaista, että lausuntopalvelu.fi:ssä ja Valtioneuvoston säädösvalmistelusivustolla on eri liitteet koskien virastouudistuksen yksityiskohtaisia perusteluja. Lisäksi HSL:n mielestä lakiluonnokset vaikuttavat osittain keskeneräisiltä.

HSL pitää hyvänä asiana sitä, että liikenteenohjaustoiminnassa syntyvä tieto on tulevaisuudessa jaettavissa maksuttomasti kuten nykyisin avoimen rajapinnan kautta eikä se tule poistumaan virastouudistuksen yhteydessä. HSL haluaa korostaa sitä, että tiedon tulee olla vähintään nykyisen laajuista sekä laadukasta ja luotettavaa.

HSL on huolissaan siitä, että kaikki merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät siirretään Liikenne- ja viestintävirastoon eikä Väylävirastoon jää näitä lainkaan. Esimerkiksi ratakapasiteetin hallinta on HSL:n mielestä merkittävää julkisen vallan käyttöä, sillä päätökset operatiivisissa tilanteissa vaikuttavat taloudellisesti rataverkon haltijaan, operaattoreihin sekä tilaajiin mutta ei liikenteenohjausyhtiöön.

Vaikutukset liikennejärjestelmän kehittämiseen

Maankäytön ja liikenteen välisen yhteyden sekä kaupungistumisen merkitykseen tulisi kiinnittää vahvemmin huomiota. Kyseiset ilmiöt tulisi näkyä mm. tutkimus- ja kehittämistoiminnassa sekä perustehtävien määrittelyssä. Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen näkökulmasta ei ole riittävää osallistua vain lausuntoihin tai tarkastella maankäyttöä väylähankkeiden tilavarausasioina. Tulevien virastojen tulisi huomioida toiminnoissaan aktiivisesti myös yhteiskunnan toimintojen sijoittuminen ja tästä näkökulmasta ylläpitää strategista näkökulmaa toiminnassaan vahvasti mukana.

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnittelun näkökulmasta toimijakenttä muuttuu. Aiemmin Liikennevirasto ja ELY-keskukset korvautuvat tulevalla maakunnalla sekä Liikenne- ja viestintävirastolla ja Väylävirastolla. On keskeistä, että kaikki suunnitteluun liittyvät valtio-osapuolen toimijat hakevat jatkossa yhdessä ratkaisuja, jolloin Liikenne- ja viestintäministeriön ja Ympäristöministeriön rooli korostuvat.

Pitkän aikavälin taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia tulisi tutkia kattavammin kansantalouden näkökulmasta. Liikevaihdon muutosten arvioinnin sijaan tulisi kiinnittää huomiota tuottavuuteen liittyviin vaikutuksiin laajemmin.

Kuva 5 sivulla 43 on vaikeasti hahmotettava sekä epäselvä ja edellisellä sivulla kuvattu vaikutusketju on kuvattu epäselvästi ilman konkreettisia esimerkkejä. Digitaalisen ja avoimen tiedon hyödyntämiseen liittyvät vaikutukset ovat saavutettavissa myös ilman virastouudistusta.

Varsinaisia pitkän aikavälin kansantalouden tuottavuuteen tai arvonlisäykseen viittavia vaikutusketjuja ei ole kattavasti arvioitu tai virastouudistuksen vaikutusketjuja tehokkaampien markkinoiden synnyttämiseksi. Myöskään mahdollisia riskejä markkinoiden epäonnistumisien näkökulmasta ei käsitellä lainkaan.

Kuvan 6 tulkinta sivulla 44 on suppea, sillä kulkuneuvo- ja käyttövoimamarkkinoiden jättäminen liikenteen ydinmarkkinoiden ulkopuolelle on heikosti perusteltu.

Sivulla 44 tulkinta liikevaihdon kasvusta keskeisenä taloudellisena mittarina on epäselvä, sillä liikevaihto itsessään ei kerro talouskasvun perustana olevasta tuottavuudesta mitään. Täten myöskään tulkinta positiivista julkistaloudellisista vaikutuksista on perusteeton.

Yleisperustelut

Nykytilan arviointi (yleisperustelut luku 2.4): 2.4.1 Virastojen yhdistäminen ja Väyläviraston toiminnan kohdentaminen (maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen haasteet toistuvat luvussa 3 ”Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset”)

Toimintaympäristön muutoksissa ei tunnisteta kaupungistumisen ilmiötä liikenne- ja viestintäalan haasteena tai merkittävänä toimintaympäristön muutostekijänä. Tämä on ongelmallista, sillä talouden kehityksen näkökulmasta olisi oleellista, että kaupunkien erityiskysymykset tunnistettaisiin ja niihin etsittäisiin jatkuvasti ratkaisuja.

Liikenne- ja viestintäviraston tulisi vastata myös strategisesta suunnittelusta ja erityisesti liikenteen ja maankäytön strategisen tason yhteensovittamisesta. Tässä yhteydessä myös Ympäristöministeriöllä on merkittävä rooli. Mikäli tämä asia jätetään vain Väyläviraston vastuulle, on riskinä, että yhteiskunnan kokonaisuutena ei pystytä tehokkaasti tunnistamaan ja täten löytämään yhteisen edun kannalta parhaita mahdollisia toimintatapoja.

Vaikutukset viranomaisiin

Vaikutukset viranomaisiin on kuvattu hyvin yleisellä tasolla. Perusteluissa ei ole tunnistettu viranomaisiin liittyviä riskejä eikä esitetty keinoja niiden ehkäisemiseksi tai torjumiseksi. Esitettyjen hyötyjen saavuttaminen edellyttää vahvaa sopimusohjausta. Tämä tulisi tunnistaa lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa. HSL:n on toimivaltaisena viranomaisena mahdoton arvioida esityksen vaikutuksia, sillä niitä ei ole kuvattu riittävällä tarkkuudella. Virastouudistuksen myötä HSL:n näkökulmasta rajapintojen määrä kasvaa ja tämän takia rautatieliikenteen sekä liikennejärjestelmäsuunnittelun osalta ei ole saavutettavissa synergiaetuja.

Yksityiskohtaiset perustelut

HSL haluaa kiinnittää huomiota seuraaviin kohtiin:

Laki Liikenne- ja viestintävirastosta: 1 luku Liikenne- ja viestintäviraston asema ja tehtävät 2 §. Viraston tehtävät:

Momentti 1): Viraston yhtenä tehtävänä olisi edistää kestävästä kehitystä, mutta tavoitteisto on kuitenkin määritelty strategisen ja yhteiskunnallisen näkökulman sijaan teknisiä asioita painottavaksi.

Momentti 5): Tutkimus- ja kehittämistoiminta on perusteltua siirtää uuteen virastoon. Lakitekstissä tai sen perusteluissa ei ole kuitenkaan tunnistettu liikenteen keskeistä kytkentää maankäyttöön sekä yhdyskuntarakenteen muutoksiin.

Momentti 6): Tulevan viraston osallistuminen valtakunnallisten ja maakunnallisten liikennejärjestelmien tekemiseen on mainittu, mutta osallistumisesta kaupunkiseutujen liikennejärjestelmä-suunnitelmien tekoon ei ole mainintaa. Yhteistyö maankäytön kanssa on sijoitettu lain väylävirastosta luvun 1 pykälän 2 momentin 2 perusteella Väylävirastoon. Tällöin on riski, että strategisempi liikenteen ja maankäytön välinen sovittaminen etäänny tulevista Liikenne- ja viestintävirastosta, millä voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia kestävä kehityksen näkökulmasta. Vakiintunut kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnittelu tulisi todeta perusteluissa myös ja valtioviranomaisten osallistuminen suunnitteluun on keskeistä. Tätä tukevat vahva kaupungistumisen ilmiö sekä vakiintuneet MAL-sopimusmenettelyt neljän suuren kaupunkiseudun osalta.

Momentti 7): Joukkoliikennepalveluiden valtakunnallinen koordinointi tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Tämä on edellytys tehokkaalle toiminnalle sekä yhteiskunnan kokonaisedun varmistumiselle.

Momentti 11): Uuden viraston tulisi varautua myös liikenteen hinnoittelun verotus- ja maksutehtäviä.

Laki Väylävirastosta: 1 luku Väyläviraston asema ja tehtävät 2 §. Viraston tehtävät:

Momentti 1): On edelleen erittäin tärkeää, että liikenneväylien omistajuus sekä hallinnointi säilyvät valtiolla. Liikenneväylät ovat ominaisuuksiltaan luonnollisia monopoleja ja tämän vuoksi markkinaehtoinen ratkaisu näiden hallinnan, omistajuuden tai hinnoittelun suhteen ei tuota yhteiskunnallisesti optimaalista ratkaisua.

Momentti 2): Liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen on tunnistettu asiantuntijan ominaisuudessa osallistumiseksi kun-tien kaavoitustyöhön, mutta tämä ei ole tehokkaan yhteensovittamisen näkökulmasta riittävää. Väylä- sekä Liikenne- ja viestintäviraston tulisi aktiivisesti huomioida liikenteen vaikutukset maankäyttöön sekä vastaavasti maankäytön vaikutukset liikenne- ja viestintäjärjestelmiin.

Laki Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen täytäntöönpanoa sekä virastojen tehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaansaattamista: 4 luku Vireillä olevat asiat, sopimus- ja omaisuusjärjestelyt 4 §. Kiinteistövarallisuuden siirtäminen.

Kiinteistövarallisuus siirtyisi Liikenne- ja viestintävirastoon, eikä jäisi Väylävirastoon. Järjestelyllä hajautettaisiin omaisuuden hallinta kahden viraston välillä, mikä ei mahdollista väyläomaisuuden ja muun, lähinnä keskeisten liikenneväylien läheisyydessä olevien maa-alueiden, tehokasta yhteiskehittämistä. Jo nykyisellään valtion kiinteistöomaisuus on hajautunut, eikä toimijoiden lisäämiselle ole tarvetta.

Lakiehdotukset

Rautatielain 27b § yksityiskohtaisessa perustelussa todetaan, että "kiireellisen ratakapasiteetin myöntäminen on useimmissa tapauksissa hyvin operatiivista luonteeltaan ja edellyttää yhteensovittamista liikennetilanteeseen, josta paras kuva on liikenteenohjauksella. Tämän vuoksi tehtäisiin mahdolliseksi, että liikenteenohjauspalveluja tuottava yhtiö voisi tehdä nämä kiireellisen ratakapasiteetin jakopäätökset." HSL haluaa nostaa esille sen, että nykyisin Liikenneviraston Rataliikennekeskus myöntää kiireellistä ratakapasiteettia ja sovittaa liikenteen usean eri liikenteenohjausalueen kesken huomioiden erityisesti matkustajat häiriötilanteissa. HSL:n huoli on, että kenellä on vastuu kokonaisuuden toimivuudesta, mikäli ratakapasiteetin myöntäminen ja yhteensovittaminen hajautetaan usealle eri liikenteenohjausalueelle. Lisäksi HSL:n näkökulmasta tämän vastuun siirtäminen viranomaiselta pois muodostaa ristiriitaisen tilanteen, koska häiriötilanteissa tehtävillä päätöksillä on mahdollisesti taloudellisia vaikutuksia niin liikenteen tilaajiin, operaattoreihin kuin rataverkon haltijaan mutta ei lainkaan liikenteenohjaukseen.

Rautatielain 27b § perustelussa todetaan myös, että liikenteenohjauspalvelua tarjoavan yhtiön ratkaisuun tyytymättömällä ratakapasiteetin hakijalla on oikeus pyytää rataverkon haltijaa tarkistamaan ratkaisu. Rataverkon haltijan on ilmoitettava lopputuloksesta viipymättä, koska vastuu ratakapasiteetin jakamiseen liittyvistä ratkaisusta säilyy rataverkon haltijalla. HSL:n mielestä tämä tarkoittaa sitä, että Väylävirastolla on oltava Rataliikennekeskuksen tyyppinen ympärivuorokautinen toiminto, joka voi välittömästi reagoida liikenteenohjauksen tekemiin päätöksiin, ja joka toimii ylimpänä operatiivisena tahona kuten nykyisin. Välitön reagointi on kriittistä junaliikenteen toimivuuden kannalta koska junaliikennettä operoidaan sekuntiaikataululla.

HSL haluaa erityisesti korostaa sitä, että nykyisin Liikenneviraston Rataliikennekeskus voi antaa Liikenneviraston ohjeista poikkeavia määräyksiä liikenteenohjaukselle ja operaattoreille. Tämä on edesauttanut häiriötilanteiden hallintaa ja liikenteen ylläpitämistä. Lisäksi Rataliikennekeskus on ottanut tarvittaessa vastuun ohjeiden ja määräysten tulkinnasta epäselvissä tilanteissa, erityisesti silloin kun rautatieliikenteen liittyvät ohjeet ovat muuttuneet. HSL on nähnyt ja näkee Rataliikennekeskuksen roolin merkittävänä ja toivoo, että se säilyy jatkossa ylimpänä päättävänä viranomaistahona junaliikenteen operoinnissa. Mikäli jatkuvasti päivystävää viranomaistahoa ei ole lainkaan, heikentyy junaliikenteen toimintaedellytykset häiriötilanteissa, sillä yhtiö ei HSL:n käsityksen mukaan voi määrätä esimerkiksi operaattoria poikkeamaan turvallisuusmääräyksistä, jotka viranomaisen on antanut.

HSL:n käsityksen mukaan säännöllisen ratakapasiteetin jakaminen säilyisi Väylävirastolla, sillä lakiluonnoksessa olevat tekstit eivät ota kantaa sen tekemisen siirtämiseen liikenteenohjaukselle. HSL pitää erittäin tärkeänä sitä, että säännöllisen ratakapasiteetin jakaminen säilyy Väylävirastolla ja sitä ohjaa verkkoselostuksen etusijajärjestys.

HSL haluaa korostaa sitä, että nykyisin viranomaisyhteistyö Liikenneviraston Rataliikennekeskuksen kanssa on toimivaa ja samalla se on käytännössä ainoa tapa vaikuttaa liikenteenohjauksen toimintaan operatiivisesti. Mikäli jatkossa tällaista viranomaisyhteistyötä ei ole, vaan liikenteenohjaus toimii vain Väyläviraston kanssa noudattaen heidän välistä tilaaja-tuottaja-sopimusta, HSL kokee, että vaikutusmahdollisuudet liikenteen kehittämiseen erityisesti häiriötilanteissa ovat hyvin vähäiset ja liikenteenohjauksen laatu laskee. HSL:n näkemyksen mukaan liikenteenohjauksen toiminnalla on todella merkittävä rooli rautatieliikenteen täsmällisyydessä ja luotettavuudessa sekä matkustajakokemuksessa.

Sailavuo-Asikainen Pirjo
Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä