



26.2.2018

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: LVM/891/03/2017

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa em. luonnoksesta laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laiksi. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan, että Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Viestintävirasto sekä Liikenneviraston tietyt toiminnot yhdistettäisiin uudeksi virastoksi, Liikenne- ja viestintävirastoksi. Uusi virasto aloittaisi toimintansa 1.1.2019. Viraston tehtäviin kuuluisivat viestinnän osalta nykyisen Viestintäviraston tehtävät. Liikenteeseen liittyvät tehtävät sisältäisivät Liikenteen turvallisuusviraston tehtävien lisäksi nykyisestä Liikennevirastosta siirrettävät viranomaistehtävät. Nykyinen Liikennevirasto vaihtaisi nimensä Väylävirastoksi, mutta jatkaisi muutoin keskeytyksettä toimintaansa. Osa Liikenneviraston nykyisistä tehtävistä jäisi Väyläviraston tehtäväksi. Sen vastuulla olisivat liikenneväylien suunnittelu, kehittäminen ja kunnossapito mukaan lukien mm. talvimerenkulun tehtävät. Samassa yhteydessä Liikenneviraston nykyiset liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut (tie-, rautatie- ja meriliikenteen ohjaus) muutettaisiin osakeyhtiöksi ja tehtävät siirrettäisiin perustettavaan valtion erityistehtäväyhtiöön.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Viestintävirastolla ja sen Kyberturvallisuuskeskuksella on merkittävä rooli kansallisen ja kansainvälisen kyberturvallisuuden edistäjänä koko yhteiskunnassa. Kyberturvallisuuden merkitys on koko ajan kasvanut ja kasvaa edelleen kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Kyberturvallisuuskeskuksen toiminnan edelleen vahvistaminen nähdään mm. Suomen Kyberturvallisuusstrategian toisessa toimenpano-ohjelmassa tärkeänä.

Esitetyllä muutoksella tavoitellaan toiminnan synergiaetujen lisäämistä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. On totta, että digitalisaation myötä ICT on yhä merkityksellisempää myös liikenteen sektorilla, mutta niin se on myös muilla yhteiskunnan keskeisillä sektoreilla. Uhkana on, että Viestintäviraston nykyisiä tehtäviä tullaan uudessa virastossa tekemään liiaksi vain liikenteen näkökulmasta. Viestintäviraston tehtävien merkitys yhteiskunnalle tulee voimistumaan ja laajenemaan ihan uusille alueille nykyisten keskeisten tehtävien radiotaajuuksien hallinnoinnin, radio- ja verkkotoimilupien



myöntämisen lisäksi. Yhä uusien laitteiden kytkeminen verkkoon tulee lisäämään kyberuhkia joka puolella yhteiskuntaa, esim. keskeisessä perusinfraassa sähkön ja vedenjakelussa, sosiaali- ja terveyspalveluissa, finanssialalla jne.

Hallinnon asiakkaan näkökulmasta ehdotettu Viestintäviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston yhdistäminen ei välttämättä tuota lisäarvoa eikä esityksestä käy selvästi esille, mitä muita kuin vähäisiä hyötyjä ehdotetulla uudistuksella voitaisiin saavuttaa – viranomaispalvelujen tarjoamiseen vaikutus voi olla jopa päinvastainen. Esityksestä ei ilmene, että esimerkiksi muissa maissa vastaavalla kehityssuunnalla olisi saavutettu tavoiteltuja hyötyjä.

Virastoja kehitettäessä tulisi ottaa huomioon valtion kokonaisuus ja pyrkiä hallinnonaloikohtaisia ratkaisuja laajemminkin valtioedun turvaaviin ratkaisuihin ja arvioida muutosvaihtoehtoja, jotka sisältävät hallinnonalan ulkopuolisia toimintoja. Uudistukselle esitetyistä perusteluista ei riittävällä tavalla käy esille, mitä kaavailtuja synergiaetuja esitetyistä virastojen yhdistämisestä syntyisi.

Liikennevirastosta esitetään siirrettäväksi uuteen perustettavaan Traficom virastoon kaikki viranomaistehtävät mm. yleis-, tie- ja ratasuunnitelmien hyväksyminen ja viraston nimi muutetaan Väylävirastoksi. Väylävirastosta tulee esityksen mukaan vahva tilaajaorganisaatio, jonka ydintoimintaa ovat väyläverkon suunnittelu, kehittäminen ja kunnossapito. Yleis-, tie- ja ratasuunnitelmien tilaaminen ja työstäminen on vuosia kestävä prosessi ja niiden hyväksyminen on hoidettu nykymallissa samassa organisaatiossa palomuurien avulla erottaen. Esityksestä puuttuvat taustatiedot ja perustelut siitä, miten virastojen rooli selkiytyy ja prosessi tehostuu, kun tämä kokonaisuus hajautetaan kahteen virastoon.

Kaiken kaikkiaan em. siirtojen jälkeen Väylävirastoon jäisivät ne tehtäväkokonaisuudet, jotka oli tarkoitus siirtää liikenneverkko-yhtiöön vuonna 2016-2017 käynnissä olleessa liikenneverkon liiketaloudellinen kehittämishankkeessa. Hanke pysäytettiin helmikuussa 2017 ja siinä todettiin olevan useita ongelmallisia kohtia. Väistämättä herää kysymys, ollaanko tässä valmistelussa pohjaa samanlaiselle yhtiöuudistukselle ja onko se keskeinen peruste koko virastouudistuksen taustalla.

Liikenne- ja viestintävirasto osallistuu maakuntauudistuksen myötä tulevien keskeisten tehtävien kuten valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman strategiseen ja toiminnalliseen valmisteluun sekä maakunnallisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen yhdessä maakuntien ja muiden toimijoiden kuten kuntien ja kaupunkiseutujen kanssa. Väylävirasto väylänpitäjänä tukisi teknisesti tätä valmistelua eli jatkossa valtion puolella olisi kaksi viranomaistahoa mukana valmistelussa nykyisen yhden sijaan. Myös tässä kohta herää kysymys prosessien aidosta tehostumisesta ja asiakkaalle tuotettavasta lisäarvosta.

Esityksen perusteluissa on todettu liikenne- ja viestintäviraston perustamisen johdosta syntyvän synergiahyötyjä ja kustannustehokkuutta välittömästi mm. taloushallinnossa, lakiasioiden hoidossa, ICT-palveluissa ja viestinnässä toimintojen samankaltaisuuden johdosta. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa kuitenkin todetaan, että välittömät vuonna 2019 syntyvät taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä, koska lähtökohtana on, etteivät hallinnonalan kokonaistehtävät muutu eikä henkilöstöä vähennetä. Virastouudistus sen sijaan aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia, johtuen mm. tiedon kokonaisarkki-

tehtuurin suunnittelusta ja rakentamisesta, toimitilajärjestelyistä jne. Parhailaan on valmistelussa julkisen talouden suunnitelma vuodelle 2019, johon ministeriön olisi tehtävä esitys, mikäli ao. kustannuksia ei voida hoitaa jo hyväksytyjen määrärahojen puitteissa.

Pitkän aikavälillä hyötyjä on esitetty ennen kaikkea syntyvän niiden mahdollisuuksien avulla, joita uudistus luo digitalisaation ja tiedon hyödyntämiselle viranomaistoiminnassa mutta erityisesti uusien palveluiden ja liiketoiminnan synnyttämisessä elinkeinoelämässä liikenteenohjausyhtiön perustamisen avulla. Tätä mahdollisuutta on kuvattu henkilöliikenne-, tavaraliikenne- ja logistiikkamarkkinoiden koolla, joka oli n. 22 mrd. euroa vuonna 2012. Yhden prosenttiyksikön kasvu vastaisi noin 200 milj. euron kasvua yritysten liikevaihdossa, johon arvioon on vaikea ottaa kantaa. Keskeistä olisi huolehtia siitä, että kustannussäästöt realisoituvat ja toiminnot tehostuvat virastoissa ja tämä kehitys näkyisi asiakkaille päin alenevina palvelujen maksuina.

Taloudellisten vaikutusten kohdassa on myös esitetty liikenteenohjaus- ja hallintatoimintojen yhtiöittämissä ensimmäisen toimintavuoden 2019 kokonaishyötyjen olevan noin 11 milj. euroa, josta 7 milj. euroa syntyy siitä, että yhtiö pystyy tuottamaan palvelut 7 milj. euroa edullisemmin. Lisäksi yhtiön arvioidaan tuottavan maltillista nettotulosta n.3 milj. euroa, josta tuloutetaan osinkoja sekä tuloveroja alustavien laskelmien mukaan n. 0,8 milj. euroa. Ehtona tavoitellulle säästölle on HE:n mukaan se, että Väylävirastoon jäävää tukitoimintojen henkilöstöä pystytään tehokkaasti hyödyntämään. Tällöin HE:n mukaan kumulatiivisesti vuosien 2019 - 2022 osalta laskien tarkoittaisi edellinen yhteensä noin 44 milj. euron julkisen talouden säästöjä. LVM:n hallinnonalan virastouudistus esiselvityksen (2/2017) mukaan Liikennevirastosta yhtiöitettävien liikennekeskusten osuus Liikenneviraston yhteiskustannuksista oli vuoden 2015 tuloslaskelman mukaan noin 4 milj. euroa. Vuoden 2017 tasolla tukipalvelujen kustannus olisi alustavien tietojen mukaan jonkin verran noussut vuoden 2015 tasosta. Tukipalveluista suurimman erän muodostavat palkat 47 % ja palvelujen ostot n. 42 %. Jos HE:n tavoite 7 milj. euron säästöstä halutaan saavuttaa, Väylävirastosta tulisi kerralla saneerata kaikki tukipalvelujen kustannukset alas, mikä ei ole käytännössä realistista. Lisäksi koko nettotulos pitäisi jakaa osinkoina valtiolle n. 11 milj. euron vuosittaisen tavoitteen saavuttamiseksi, yhtiöt yleensä jättävät osan voittoa jakamatta tulevia investointejaan varten. Ministeriön tulee tehdä realistinen ehdotus valmisteilla olevaan JT-suunnitelmaan 7 milj. säästön toteuttamisesta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että HE:ssä ei ole kvantitatiivisia laskelmia virastouudistuksen avulla saavutettavista hyödyistä. Esityksessä ei myöskään ole asetettu vuosittaisia tavoitteita säästöjen ja tuottavuuden kehitykselle esim. seuraavalle JTS-kaudelle 2019-2022. Hyötyjä arvioidaan syntyvän valtionhallinnon sijasta elinkeinoelämälle uuden yritystoiminnan kautta, joita voi olla vaikea tunnistaa.

Valtiovarainministeriö muistuttaa lisäksi, että uudistuksen valmistelussa on otettava huomioon valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa (362/2002) ja valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (567/2002) asetetut velvoitteet. Erityistä huomiota tulee myös kiinnittää Väyläviraston ja perustettavan yhtiön väliseen työnjakoon sekä perustuslain 124 §:n mukaiseen toiminnan järjestämiseen.

Lisäksi liitteenä on vero-osaston lausunto koskien lakiesityksiä.

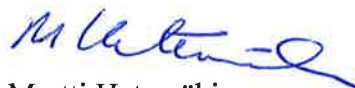
Yhteiskunnassa on menossa muutos kohti kaupungistumista, ilmasto- ja ympäristöpolitiikka asettaa uusia vaateita ja kyberuhkat tulevat koskettamaan koko yhteiskuntaa. Työvoiman liikkuvuutta, taloudellista kehitystä ja elinkeinoelämän tarpeita olisi tuettava maankäytön ja asumisen tarkoituksenmukaisella suunnittelulla ja tähän kokonaisuuteen liittää liikenneverkkojen kehittäminen. Kyberturvallisuuskeskuksen tulisi puolestaan olla laaja-alaisesti yhteiskuntaa palveleva viranomainen.

Arvioitava on, pystytäänkö edellä oleviin haasteisiin vastaamaan Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan sisäisillä ratkaisuilla vai joudutaanko turvautumaan laajemmin hallinnonalan ylittäviin organisaatiouudistuksiin.

Parhailaan on menossa myös maakuntauudistus, jossa alueellista tienpitoa ollaan siirtämässä maakuntien vastuulle ja samalla nykyiset ELY-keskukset lakkautetaan. Varmistettava on, että myös tämä uudistus saadaan onnistuneesti toteutettua nykyresursseilla.

Edellä mainitut eri näkökohdat huomioon ottaen esitetyn virastorakennemuutoksen tarpeellisuus tässä muodossa on kyseenalainen. Jatkovalmistelussa tulisi selkeyttää, mitkä uudistuksen hyödyt lopulta olisivat ja olisiko sittenkin eri tekijät kattavan kokonaisarvioinnin perusteella uudistus jätettävä toistaiseksi odottamaan ja keskityttävä ensi vaiheessa maakuntauudistuksen tuntuvia muutoksia tuovaan toteuttamiseen.

Valtiosihteeri, kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Liite Vero-osaston lausunto

Tiedoksi JulkICT
 VKO
 KAO
 VO



19.2.2018

Viite: LVM/891/03/2017

Vero-osaston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

Liikenne- ja viestintävirasto asetti huhtikuussa 2007 viisi työryhmää valmistelemaan virastouudistusta. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää toimintaan liittyviä viranomaistehtäviä ja sujuvoittaa liikennealan sääntelyä. Pyrkimyksenä on myös edesauttaa liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä uusien digitaalisten palveluiden kehitystyön tukena. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on parantaa hallinnonalan kykyä vastata asiakastarpeiden ja toimintaympäristön muutoksiin sekä kehittää ja vahvistaa hallinnonalan strategista ohjausta sekä saada synergiaetuja. Tavoitteena on myös parantaa edelleen hallinnon tuottavuutta ja vaikuttavuutta resurssien monipuolisemmalla ja tehokkaammalla käytöllä.

Esityksessä ehdotetaan, että Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Viestintävirasto sekä Liikenneviraston tietyt toiminnot yhdistettäisiin uudeksi virastoksi, Liikenne- ja viestintävirastoksi. Uusi virasto aloittaisi toimintansa 1.1.2019. Viraston tehtäviin kuuluisivat viestinnän osalta nykyisen Viestintäviraston tehtävät. Liikenteeseen liittyvät tehtävät sisältäisivät Liikenteen turvallisuusviraston tehtävien lisäksi nykyisestä Liikennevirastosta siirtyviä tehtäviä, mm. merikartoituksen järjestäminen, kauppa-alustukien myöntäminen ja julkisen liikenteen kehittämiseen liittyvät tehtävät. Nykyinen Liikennevirasto vaihtaisi nimensä Väylävirastoksi, mutta jatkaisi muutoin keskeytyksettä toimintaansa. Osa Liikenneviraston nykyisistä tehtävistä jäisi Väyläviraston tehtäväksi. Sen vastuulla olisivat liikenneväylien suunnitteleminen, kehittäminen ja kunnossapito mukaan lukien mm. talvimerenkulun tehtävät. Samassa yhteydessä Liikenneviraston nykyiset liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut (tie-, rautatie- ja meriliikenteen ohjaus) muutettaisiin osakeyhtiöksi ja tehtävät siirrettäisiin perustettavaan valtion erityistehäväyhtiöön.

Lakiehdotukset

Tullin hallinnosta annetun lain (21.12.2012/960) 1 §:n mukaan tullitoimintaa varten on valtiovarainministeriön alainen Tulli, jonka toimialueena on koko maa. Tämän johdosta vero-osasto esittää lakiehdotuksiin tehtäväksi seuraavat muutokset:

Ajoneuvolain 65 a §:n (233/2007) 1 momentin 2 kohdassa (s. 67) "tullin" muuttamista muotoon "Tullin".

Aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain 81 §:n (578/2005) 2 momentin (s. 117) "tullilaitoksen" muuttamista muotoon "Tullin".

Alusliikennepalvelulain 22 a §:n (225/2012) 1 momentin (s. 129) "tulliviranomaiselle" muuttamista muotoon "Tullille", 2 momentin "tulliviranomainen" muuttamista muotoon "Tulli" ja 3 momentin "Tulliviranomainen" muuttamista muotoon "Tulli". Vero-osasto pitää 4 momentin poistamista vanhentuneena perusteltuna. Alusliikennepalvelulain 24 §:n ehdotettuun muutokseen vero-osasto suhtautuu myönteisesti ja pitää tarpeellisena yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 53) kirjattua kohtaa, jonka mukaan alusliikennepalvelujen tarjoajalle annettua apua voidaan antaa, jos sille ei ole viranomaisten tehtäviin liittyvää estettä. Vero-osasto pitää kannatettavana alusliikennepalvelulain 29 §:ään lisättäväksi ehdotettua 2 momenttia, jonka mukaan Tullin 22 g §:n nojalla antamien määräysten rikkomisesta voidaan määrätä virhemaksua vähintään 50 ja enintään 3500 euroa. Virhemaksun määrää arvioitaessa otetaan huomioon menettelyn moitittavuus ja toistuvuus.

Vero-osasto huomauttaa, että laki autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron palauttamisesta eräissä tapauksissa (822/2009) (lakiehdotukset s. 152) on yhä muodollisesti voimassa, mutta sitä ei enää sovelleta. Terminologiaa ei ole päivitetty eikä tule päivittää tässäkään tapauksessa. Vero-osasto katsoo, että em. laki tulee poistaa esitysluonnoksesta.

Lisäksi vero-osasto huomauttaa, että biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 33 §:n (388/2017) 2 kohtaan (s. 153) ehdotetut muutokset tulee tehdä nykyisen lain mukaisesti: "2) Verohallinnolle verotuksen toimittamista ja valvontaa sekä biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä varten;". Hallituksen esityksen 17/2017 mukaan tulliviranomaisen verotukseen liittyvät tehtävät ja jakeluvelvoitelaisissa säädetyt tehtävät siirtyvät Verohallinnolle 1 tammikuuta 2017.

Eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain 17 §:ssä (651/2015) 1 momentin (s. 160) "tullilain (1466/1994) 20 b:ssä tarkoitettua teknistä valvontaa" muuttamista muotoon: "tullilain (304/2016) 5 luvun 28 §:ssä tarkoitettua teknistä valvontaa". Lisäksi 3 momentin "henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (639/2015) säädetään" muuttamista muotoon "henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (xx/xxxx) säädetään". Uusi laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa on valmisteilla ja tarkoitus antaa Eduskunnalle käsiteltäväksi samaan aikaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain kanssa.

Eräiden ennakkoratkaisujen maksuperusteista annetun lain 8 §:n 2 momentin (s. 162) "tullilaisissa (1466/1994)" muuttamista muotoon "tullilaisissa (304/2016)".

Ilmailulain 3 §:n (864/2014) 4 momentin (s. 199) "tullimiehelle Tulli" muuttamista muotoon "tullimiehelle Tullin valvontaosaston päällikkö tai hänen määräämänsä".

Samoin ilmailulain 141 §:n 2 momentin (s. 231) ", ja Tulli, kun kyseessä on tullimiehelle..." muuttamista muotoon: "ja Tullin valvontaosaston päällikkö tai hänen määräämänsä, kun kyseessä on tullimiehelle...".

Laivavarustelain (1503/2011) 2 luvun 9 §:n (s. 268) "tulliviranomaiselle" muutettavaksi muotoon "Tullille".

Merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetun lain 4 luvun 24 §:n (690/2010) 1 momentin 1 kohdan (s. 372) "tulliviranomaisille" muutettavaksi muotoon "Tullille".

Merilain 18 luvun 11 §:n (1688/2009) 1 momentin (s. 415) "tulliviranomainen" muutettavaksi muotoon "Tullin edustaja".

Laki vesikulkuneuvojen rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta (s. 550), otsikon muuttamista muotoon "Laki vesikulkuneuvorekisteristä annetun lain muuttamisesta".

Osastopäällikkö, ylijhtaja



Terhi Järvikare

Ylitarkastaja



Suvi Turunen

