



8.3.2018

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: LVM/1770/03/2016

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi maantielain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi maantielakia (503/2005) sekä eräitä muita liikennealan lakeja. Maantielain nimike ehdotetaan muutettavaksi laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä sekä soveltamisalaa vastaavasti laajennettavaksi. Esitys liittyy eduskunnalle 2.3.2017 annettuun hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Esitys tukee hallitusohjelman kärkihanketta säädösten sujuvoittamisesta.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Valtiovarainministeriö on antanut samasta asiasta lausunnon 1.9.2017 (VM/1490/00.00.05/2017). Kyseisessä lausunnossa on esitetty huomioita esityksestä ja erityisesti sen suhteesta muuhun maakuntia koskevaan sääntelyyn. Uudessa hallituksen esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon kaikkia esitettyjä näkökohtia ja niiltä osin valtiovarainministeriö uudistaa aikaisemmin lausumansa.

Esitykseen sisältyvän siirtymä- ja voimaannpanosääntelyn kannalta eräitä ehdotettuja säännöksiä on tarpeen yhteen sovittaa maakuntauudistuksen muun vastaavan sääntelyn kanssa. Vertailu on hyvä tehdä suhteessa ehdotettuun hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoimista koskevaksi lainsäädännöksi (ns. MAKU II). Maakunnille siirtyvää omaisuutta koskevissa selvityksissä (kyseisen lain 9 §) tulisi huomioida maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten rooli (vrt. MAKU II voimaannpanolain 17 §). Vastaavasti maakunnan päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevassa säännöksessä (11 §) tulisi huomioida tuomioistuimen mahdollisuus täytäntöönpanokiellon antamiseen (vrt. em. esitys 19 §). Edelleen ehdotuksen 14 §:ssä tulisi säätää tietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluita koskevista sopimuksista, kuten em. esityksen 23 §:ssä.

Esityksen voimaannpanolain 16.2 §:ssä säädetään omaisuuskirjauksien kirjanpitoarvoista. Valtiovarainministeriö toteaa, että omaisuuden siirtyessä maakunnille valtiolta ei kirjanpitoarvona voida käyttää kunnan tilinpäätöksen mukaista arvoa. Voimaannpanolain 17 § (viittaussäännös maakuntien

liittojen omaisuussirroista) puolestaan vaikuttaisi tarpeettomalta. Maakuntien liitot siirtyvät varoineen ja velkoineen uusiin maakuntiin jo HE 15/2017 (voimaanpanolain 18 §) sisältyvän sääntelyn nojalla.

Esitysluonnoksen laki maantielain muuttamisesta annetun lain ja eräiden muiden lakien voimaantulon 5 §:n (valtiolta siirtyvän henkilöstön asema) 2 momentissa ja sen yksityiskohtaisista perusteluista todetaan, että henkilö siirtyy maakunnan palvelukseen, jos siirtyvät tehtävät muodostavat vähintään puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistään. Perusteluissa on syytä mainita, että kyse on tähän tilanteeseen säädetystä rajasta, eikä liikkeenluovutuksen kriteeristön täyttymiseen liittyvästä rajasta.

Yllä mainitun lakiehdotuksen 20 § (Liikennevirastoon siirtyvän henkilöstön asema) tulisi muotoilla seuraavasti:

Tämän lain mukaan Liikennevirastolle siirtyviä tehtäviä hoitavan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 2 luvussa.

tai vaihtoehtoisesti:

Tämän lain mukaan Liikennevirastolle siirtyviä tehtäviä hoitavan henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 5 a § - 5 c §:ssä.

Esillä olevan lain 20 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan: *Virkamies siirtyisi Liikennevirastoon, johon siirtyvät tehtävät muodostaisivat vähintään puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistään valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyissä vakiintuneen tavon mukaisesti.*

Valtion virkamieslain 5 a §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Valtion virkamieslain 5 a §:ssä tai sen perusteluissa ei aseteta virkamiehen siirtymiselle edellytystä, että siirtyvät tehtävät muodostaisivat vähintään puolet tai jonkin prosentuaalisen osan virkamiehen tehtävistä. Tätä ei voida pitää myöskään periaatteena, joka tulisi asettaa tai olisi vakiintunut valtiohallinnon uudelleenjärjestelyissä siirtyvän henkilöstön määrittelyn perusteeksi. Maininta tulee poistaa pykälän perusteluista. Jos tehtävien mukana valtion virkamieslain 5 a §:n perusteella siirtyvästä henkilöstöstä on epäselvyyttä, tehtävät tulee osana muutostilanteen toteuttamista järjestää kokonaisuuksiksi siten, että siirtyvä henkilöstö on mahdollista määritellä.

Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosasto on antanut 21.2.2018 myös lisälausunnon Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi (LVM:n lausuntopyyntö 21.12.2017, LVM/2394/03/2017). Valtionhallinnon kehittämisosasto toteaa, että ko. lausunnossa on esitetty liikkeenluovutuksesta näkökulmat, jotka tulee huomioida myös tämän esitysluonnoksen mainitun lain 26 §:ssä ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Yleisperustelujen kohdassa 4.3. Henkilöstövaikutukset väliotsikon ”Maakuntiin siirtyvän henkilöstön asema” neljännen kappaleen lopussa on lause:

”Palkka ja muut palvelussuhdevaikutukset riippuisivat osittain sovellettavan sopimuksen tasosta”. Tämän sisältöä olisi paikallan tarkentaa tai vaihtoehtoisesti poistaa se kokonaan.

Esitysluonnoksen yleisperustelujen kohdassa 4.4. Sukupuolivaikutukset on todettu kahteen kertaan tarve selvittää se, että virastoissa ei ole perusteettomia saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä perusteettomia palkkaeroja. Tämän vuoksi kyseisen kappaleen lopun, joka alkaa sanoin ”Oikeus- ja valvontakäytännössä on katsottu...” voisi tarpeettomana poistaa.

Esityksellä on yhteys perustettavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) tehtäviin maakuntien valvonnassa. Esityksellä säädettäisiin Liikenteen turvallisuusvirastolle valvontatehtäviä suhteessa maakuntiin niiden toteuttaessa liikennetehtäviään. Valvonta koskisi tienpitoa ja sen yleisiä vaatimuksia sekä tienpidossa saavutettua turvallisuustasoa, palvelutasoa ja kunnossapidon tasoa. Myös Liikennevirastolla tienpitäjänä olisi tosiasiaassa valvontatoimivalta (laki maantielain muuttamisesta 101 §, Hallinnolliset pakkokeinot) suhteessa maakuntiin ehdotettavan lain noudattamisen valvonnassa.

Valtion lupa- ja valvontavirasto puolestaan valvoisi maakuntalain nojalla maakuntia niiden yleisenä laillisuusvalvojana. Tämä valvonta kuitenkin perustuu vain maakuntien toimintaa koskeviin kanteluihin eikä sen puitteissa ole mahdollista käyttää hallinnollisia pakkokeinoja. Vaikka valvontatoimivalta on tällä tasolla päällekkäinen, käytännön valvontatoiminnassa on tarkoituksenmukaista, että maakuntien erityislainsäädännön perusteella erikseen valvottuja toimintoja ei valvota Luovan yleisen toimivallan puitteissa. Luova voi siten hallintolain kantelusääntelyn nojalla saattaa sille saapuneet liikennetoimialaa koskevat kantelut asianomaisen erityisvalvojan käsiteltäväksi. Esityksen perusteluissa voisi olla hyvä täsmentää tämä virastojen keskinäinen suhde.

Esitysluonnoksen perusteella on ylipäänsä hankala hahmottaa tuleva LVM:n hallinnonalan virastorakenne, sen keskinäiset suhteet ja suhde maakuntiin sekä muihin valtion viranomaisiin. Tämä johtuu osin ao. rakennemuutosten ehdottamisesta erillisessä yhteydessä, mutta pääpiirteet olisi hyvä tuoda esille. Erityisesti valtion virastojen keskinäinen valvontasuhte on poikkeuksellinen ratkaisu jonka merkitys tulisi avata (Liikenteen turvallisuusviraston valvontatehtävä suhteessa Liikennevirastoon). Samoin liikenneviraston toimivalta suhteessa maakuntiin toisaalta valvojana (maantielain muutos 101 §), toisaalta sopimusohjaajana (11 § Tienpidosta vastaavat viranomaiset), on vaikeasti hahmotettava.

Voimaanpanolain 8 §:n 3 momentissa esitetään säädettäväksi, että maakunta voisi vuoden 2023 loppuun saakka käyttää Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toteuttamia hankintasopimuksia sekä Hansel Oy:n kilpailuttamia puitejärjestelyjä ja hankintasopimuksia.

Vastaava sääntely sisältyy myös edellä viitattuun ns. MAKU II esitykseen. Lausunnonantaja kuitenkin huomauttaa, että puitejärjestelyissä tulee toimia hankintalain ja sen soveltamiskäytännön mukaisesti. Ellei kilpailutuksen yhteydessä ole jo varattu maakunnille mahdollisuutta myöhemmin liittyä hankintasopimukseen tai puitejärjestelyyn, olisi siihen liittyminen tällöin hankintalain ja oikeuskäytännön vastaista menettelyä.

Tämän vuoksi on paikallaan, että tulevilla kilpailutuksilla ja puitejärjestelyissä otetaan huomioon myös maakuntien mahdollisuus liittyä sopimuksiin.

Luonnoksen 1 a luvussa käsitellään liikennejärjestelmäsuunnittelua ja sen tavoitteita valtakunnan ja maakunnan tasolla. Esitysluonnoksen 15 b pykälän mukaan Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelusta ja sen hyväksyy valtioneuvosto. Suunnitelmaan on sisällytettävä toimenpideohjelma 10 -12 vuodeksi valtion, maakuntien ja kuntien toimenpiteistä. Lisäksi ohjelman tulee sisältää liikennejärjestelmää koskeva valtion rahoitusohjelma, jota voidaan tarkistaa tarvittaessa. Lisäksi ministeriön on varmistettava valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittaminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin. Pykäläluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että on varmistettava yhteensovitus julkisen talouden suunnitelman kanssa.

Valtiovarainministeriö edellyttää selvyuden vuoksi 15 b pykälää täydennettäväksi vielä siten, että pykälän viidennen momentin alkuun lisätään seuraava korostus: *Kunkin hallituskauden alussa liikennejärjestelmäsuunnitelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa ja tarvittaessa tarkistetaan julkisen talouden suunnitelman muuttuessa.*

Perusteluina tälle täydennysesitykselle on se, että julkisen talouden suunnitelma muodostaa rahoituskehysten ohjelmalle, luo todellisuuspohjaa toteutusaikataululle ja jaksottaa valtion vuosittaisen rahoituksen toimenpiteille. Näin ollen sen merkitys on keskeinen ohjelman toteutuksen kannalta verrattuna muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin nähden.

Esityksen kohdassa vaikutukset viranomaisten toimintaan on kuvattu valtion puolen toimijoiden Liikenneviraston, Liikenteen turvallisuusviraston ja ELY-keskusten tehtävämuutoksia. Par'aikaa on myös menossa uudistus Liikenne- ja viestintäviraston perustamiseksi ja Liikenneviraston muuttamisesta väylävirastoksi. Tässä uudistuksessa on tarkoitus siirtää mm. kaikki viranomaistehtävät Liikennevirastosta uuteen Liikenne- ja viestintävirastoon. Mikäli virastouudistus toteutuisi, muuttuisivat valtion puolen toimijoiden vastuut, valta ja työnjako liikennejärjestelmän tehtäväkokonaisuudessa nyt käsitellyssä olevasta organisaatiomallista. Ko. uudistuksen pitäisi tulla voimaan jo vuoden 2019 alusta.

Tässä vaiheessa on vaikea muodostaa kuvaa siitä, miten esim. valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessi todellisuus-

dessa tulisi toimimaan, kun valtion puolelta olisi mukana kolme organisaatiota, ministeriö ja kaksi virastoa. Tehtäväjako, roolit ja vastuut edellyttävät selkeää määrittelyä yhteistyötahojen näkökulmasta.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on kuvattu rahoitus- ja henkilöstöressurssien jakaantumista useammalle taholle nykytilanteeseen verrattuna. Riskinä on esitetty, että tienpidon yksikkökustannukset tulevat nousemaan nykytasosta. Esimerkin mukaan vuosituhannen alussa toteutetun tienpidon toimintojen keskittämällä saavutettiin noin 20-25 prosentin säästöt pääasiassa henkilöstömenoissa. Hajauttamisen kustannusvaikutus voitaisiin arvioida olevan samansuuntaista. Maakuntien yleiskatteelliselle momentille siirretään ELY-keskusten toimintamenoja noin 134 milj. euroa. Vastaavasti Liikenneviraston työmäärän ja tehtävien arvioidaan lisääntyvän. Valtion puolelta Liikenneviraston tulisi kuitenkin kyetä ohjaamaan maakuntien tienpitoa ja rahoituksen käyttöä tehokkaasti enintään yhdeksällä maakuntien tienpidon alueella. Kustannusten nousun näkökulmasta uudistukseen sisältyy toimintojen ja henkilöstöressurssien hajauttamisen johdosta riskejä, joiden suuruus jää nähtäväksi tulevaisuudessa.

Esityksestä puuttuu edelleen kuvaus siitä, miten tietojärjestelmäarkkitehtuuri tulee muuttumaan uudistuksessa mm. hankintojen osalta. Perusteluja tulee täydentää näiltä osin, jotta saadaan parempi kokonaiskuva muutoksen aiheuttamien hallinnollisten kustannusten suuruudesta.

Esitys tulee käsitellä Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa ennen sen antamista.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Jani Pitkäniemi

