

Asia: LVM/1770/03/2016

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi maantielain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esityksestä

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa hallitukseen esitykseen on sisällytetty lähes kaikki liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lait, joita on muutettava maakuntauudistuksesta johtuen. Suurin osa näistä lakiehdotuksista on ollut lausuntokierroksella kesällä 2017 osana maakuntauudistuksen II-pakettia, eikä niihin olet tehty muutoksia ratalakeja lukuun ottamatta. Tehtävä- ja henkilösiirroista säädettäisiin erillisellä voimaanpanolailla.

Lausuntokierroksen jälkeen on maantielain yksityiskohtaisiin perusteluteksteihin tehty runsaasti muutoksia ja täydennyksiä. Muutoksilla on haluttu voimakkaasti alleviivata maakuntien itsehallinnollista asemaa ja vahvaa roolia tienpidossa ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa, vaikka väyläomaisuus säilyisi valtiolla (tienpitäjä Liikennevirasto). Maakunnille siirtyy myös julkisen henkilöliikenteen tehtäviä. Liikenneviraston lisäksi valtakunnalliseen ja maakunnalliseen liikennejärjestelmän suunnitteluun osallistuisi Liikenteen turvallisuusvirasto erityisesti henkilöliikenteen palveluiden näkökulmasta huolehtien.

Osa liikennetehtävien rahoituksesta on maakuntien yleiskatteellisesta rahoitusta (mm. joukkoliikenteen ostot) ja osa erillisrahoitusta (mm. alueellinen tienpito). Tienpito on tarkoitus hoitaa valtion ja maakuntien välisin sopimuksin. Maakuntien (18) on kyettävä yhteistyössä muodostamaan tienpitoalueita, joita voi olla vain yhdeksän. Liikennevirasto kohdentaisi tienpidon rahoituksen jokaiselle maakunnalle. Hyvin tärkeäksi muodostuu Liikenneviraston ja tienpitoalueen maakuntien välinen tienpidon sopimus, jonka perustella Liikennevirasto tekisi rahoitusvarauksen. Jos sopimukseen ei päästäisi, siirtyisi asia viime kädessä valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Toimijoiden välinen työnjako, vastuut, tehtävien sisällöt ja yhteistoiminnan menettelytavat on kirjattu maantielain yksityiskohtaisiin perusteluihin suhteellisen yksityiskohtaisesti. Lain tasolle on

haluttu nostaa mm. maanteiden luokittelu, runkoverkon palvelutaso, tienpidon valvonta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmä sekä varautuminen. Säädösten tarkkuustasolla pyritään varmistelemaan monivuotisten valtakunnallisen ja maakunnallisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien hitsautumista yhdeksi strategiseksi kokonaisuudeksi ja maantieverkon valtakunnallisen yhtenäisyyden säilymistä. Tätä taustaa vasten hallituksen esityksen perustelutekstien yksityiskohtaisuutta voi pitää tarkoituksenmukaisena.

Hallituksen esityksessä on aiempaa versiota laajemmin tuotu esille automaation ja digitaalisten palveluiden edistäminen ja ympäristöön liittyviä tavoitteita. Näkökulmien täydentäminen on perusteltua ja linjassa muiden liikenne- ja viestintäministeriön valmistelussa olevien säädösuudistusten kanssa.

Tienpidon yleisiä vaatimuksia, palvelutasoa ja kunnossapitoa sekä valvontaa koskevan sääntelyn kehittäminen (4, 13, 13 a, 15 o, 33, 100 b §:t)

-

Liikennetehtävien kokonaisuus maakuntauudistuksessa

Kannamme edelleen huolta maakuntauudistuksen vaikutuksesta liikenteen niukkojen resurssien ja rahoituksen kohdentamisessa. Vastuun jakautuessa uudella tavalla joudutaan resursseja käyttämään suunnittelu- ja sopimusjärjestelmän ylläpitämiseen. Lisäksi syntyy 18 uutta poliittisen päätöksenteon foorumia. Vuoden työskennellyt liikenneverkon rahoitusta pohtinut parlamentaarinen työryhmä jätti loppuraporttinsa 28.2.2018. Ryhmä ei löytänyt oikeastaan mitään radikaaleja tai uusia keinoja rahoitusongelmien ratkaisuun. Monivuotisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman merkitystä korostetaan. Samat ajatukset sisältyvät lausuntokierroksella olevaan hallituksen esitykseen. Tie- ja rataverkon korjausvelan vähentämiseksi esitetään vuosittain vähintään 300 miljoonan euron lisärahoitusta: käytännössä pysyvää tasokorotusta. Vuosien 2016–2018 korjausvelkaohjelma on päätymässä. Nähtäväksi jää tuoko valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja runkoverkon palvelutason määrittely laintasolla tarvittavan vääntövoiman eduskunnassa rahaa jaettaessa. Työryhmä ei ottanut lainkaan kantaa käyttäjämaksuihin tai liikenteen verotukseen, joista on muodostunut tabu. Maakuntien perustaminen ja maantielain uudistus ei vaikeinta solmua aukaise: liikenteen rahoitus jää odottamaan hoitamista.

Tässä tilanteessa on tärkeää varmistaa nykyisten keskittämisten ja yhtenäisten toimintatapojen jatkuminen tavalla, joka ei mitätöi tehtyä työtä. ELY-keskuksissa hoidetut keskitetyt erikoistumistehtävät, lupatehtävät, tunneliturvallisuuden asiantuntijatehtävät ja valtion väylien omistajuuteen liittyvät tehtävät on perusteltua siirtää esitetyllä tavalla Liikennevirastoon.

Lausuntokierroksella olleessa liikenteenohjauksen yhtiöittämisestä koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei lainkaan viitattu ELY-keskusten tieliikennetelematiikan ja asiakaspalvelukeskuksen tehtävien ja niitä hoitavan henkilöstön siirtymiseen perustettavaan osakeyhtiöön. Nyt lausunnolla olevan hallituksen esityksen mukaan yhtiöön arvioidaan siirtyvän 19 henkilötyövuotta (asiakaspalvelutoiminto 12 htv sekä liikenteen hallinnan ja telematiikan

asiantuntijatehtävät 7 htv). Vaikka siirrot tapahtuisivat eri säädöksiin perusten, on kokonaiskuvan säilymisen kannalta syytä tehdä tarpeelliset viittaukset em. hallituksen esitysten perusteluteksteihin.

Eri lainsäädännön nojalla tehtäviensä mukana siirtyvän henkilöstön näkökulmasta suuri ongelma on edelleen uudistusten eriaikaisuus. Maakuntauudistus sekä Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen toteutetaan vuoden 2020 alusta. Liikennehallinnon virastouudistus ja liikenteenohjauksen yhtiöittäminen halutaan saada maaliin jo vuoden 2019 alusta. ELY-keskusten L-vastuualueelta (liikenne- ja infrastruktuuri) ja KEHA-keskuksesta Liikennevirastoon ja liikenteen ohjausyhtiöön siirtyvä henkilöstö joutuu uudistuksessa aikataulusyiden vuoksi eriarvoiseen asemaan.

Korostamme, että liikenteen tehtäviä koskevat uudistukset on toteutettava niin, että tehtävät ja niitä hoitava henkilöstö siirtyvät uuteen kokonaisuuteen yhtä aikaa riippumatta siitä mistä organisaatiosta siirto tapahtuu. Henkilöstölle on turvattava mm. samanaikaiset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet tehtäviin hakeutumisessa. Pääosin valtakunnallisesti keskitettynä hoidettavien tehtävien siirtäminen ei vaaranna ELY-keskusten toimintaa olennaisesti, vaikka siirto tapahtuisi eriaikaan kuin maakuntauudistus.

Ratalain muutokset

-

Muut huomiot

Yleisesti ottaen hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on kaikilta osin jatkovalmistelussa täsmentynyt, joka on hyvä asia ja kertoo siitä, että annetuilla lausunnoilla on ollut vaikutusta. Kommentoimme seuraavassa vaikutusten arviointia niiltä osin kuin sisältö vaatii edelleen täydentämistä.

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutusten arviointia on laajennettu kuvauksella hallituskauden saavutuksista korjausvelan hoitamisessa. Tekstissä arvioidaan, että perusväylänpidon rahoituksen perustaso on vuodesta 2020 eteenpäin noin 940 miljoonaa euroa vuodessa. Lisärahoitusta arvioidaan tarvittavan perustason päälle vähintään noin 200 miljoonaa euroa. Arvio on 100 miljoonaa vähemmän kuin em. parlamentaarisen työryhmän. Hallituksen esityksessä on esitettävä mahdollisimman realistinen luku.

Vuosituhanen alusta alkaen toteutetulla tienpidon toimintojen keskittämisellä on saavutettu noin 20–25 prosentin säästöt (pääasiassa henkilöstömenoissa), joten hajauttamisen kustannusvaikutuksen oletetaan olevan vastaavalla tasolla. Maakuntauudistuksen mukanaan tuoman hajautetun mallin (rahoitus ja henkilöstö) riskinä on yksikkökustannusten kasvu. Tähän tosiasiaan kiinnitetään taloudellisten vaikutusten arvioinnissa liian vähän huomiota. Kustannusvaikutuksista on esitettävä arvio myös euroina (valtiorahoitus laaditaan euroina).

Veronmaksajien piikki ei voi olla loputtomasti auki, vaikka maakunnallinen itsehallinnon on muuttunut pyhäksi asiaksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Liikennevirastoon ja perustettavaan liikenteenohjausyhtiöön on siirtymässä noin 100 henkilötyövuotta. Toimintamäärärahasiirron suuruudeksi arvioidaan noin 4,2 miljoonaa euroa (tietojärjestelmien menot noin 1,5 miljoonaa ja lupatulot noin 4 miljoonaa euroa). Ilmeisesti luvussa eivät ole mukana palkkamenot?

Vuoden 2016 alussa ELY-keskusten L-vastualueilla oli noin 395 henkilötyövuotta, joista noin 325 siirtyy 18 maakuntaan. Hajautettu malli lisää eri toimijoiden välisen yhteistyön tarvetta ja poliittisen pelin mahdollisuus kasvaa. Laintasolle nostetaan uusia asioita. Liikenneviraston työmäärän ja tehtävien lisääntyminen sekä resurssitarpeiden tunnistaminen hallituksen esityksessä todetaan, mutta ei esitetä täsmällisempää arviota esimerkiksi henkilötyövuosien määränä. Liikennevirasto tarvitsee riittävät resurssit, jotta laissa säädetyin uusin menettelytavoimin kyetään turvaamaan tehokas tapa hoitaa liikennehallinnon tehtäviä maakuntahallinnossa ja tienpitoalueilla. Näiltä osin hallituksen esitys kaipaava täsmennystä.

Muistutamme, että myös Liikenteen turvallisuusvirastolle tulee lakiin kirjattuna velvollisuus osallistua mm. valtakunnalliseen ja maakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan esitetty arviota lakisääteisen tehtävän vaikutuksesta viraston työmäärään. Näiltä osin hallituksen esitystä on täydennettävä.

Maantielakin ehdotetaan maastopalvelun hankkimisen mahdollistamista muilta kuin viranomaisilta. Liikennevirasto voisi sopia avustavien maastopalvelutehtävien hoidosta yksityisen palveluntarjoajan kanssa. Hallituksen esityksen mukaan ei ole täysin selvää, että tehtävässä olisi kyse kokonaisuudessaan julkisesta hallintotehtävästä. Resurssinäkökulmasta maastopalvelua pidetään merkittävänä asiana. Hallituksen esityksessä ei esitetä mitään lukuja kuinka suuresta työmäärästä tai suurista hankinnoista olisi kyse. Myöskään mitään henkilöstövaikutuksia ei esitetä, mikäli sellaisia on. Näiltä osin tekstiä on täydennettävä. Itse ulkoistamismahdollisuuteen ei meillä ole tehtävien hoidon näkökulmasta kompetenssia ottaa kantaa.

Henkilöstövaikutukset

Henkilöstövaikutusten arviointia ja yhteistoimintaa on edellisestä hallituksen esityksestä täydennetty. Sisältö on kirjoitettu vastaamaan maakuntaudistuksen voimaantulolakea. Mikäli em.

lain henkilöstön asemaa koskeviin kirjauksiin tai vaikutusten arviointiin tulee vielä muutoksia, on vastaava sisältö heijastettava maantielain voimaanpanolakiin.

Sivuilla 52–53 oleva taulukko antaa selkeän kuvan siirtyvistä henkilötyövuosista ja siinä on kyetty esittämään myös KEHA-keskuksen osuus.

Liikennevirastoon siirtyvän henkilöstön asemaa käsittelevään tekstiin (sivut 54–55) on syytä lisätä viittaus valtion keskustason palkkatason turvaamista koskeviin sopimuskirjauksiin.

Liikenteenohjausyhtiöön siirtyvän henkilöstön aseman osalta viittamme osakeyhtiön perustamisista koskevasta hallituksen esityksestä 31.1.2018 antamamme lausuntoon, jossa olemme edellyttäneet mm. henkilöstön lisäeläketurvan kirjaamista lakiin sekä henkilöstön liikkumisen paikkakunnalta toiselle perustamista vapaaehtoisuuteen.

Korostamme, että maan hallitus on maakuntaudistuksen valmistelusta päättäessään todennut, että uudistuksen johdosta ei tavoitella henkilöstövähennyksiä ja henkilöstösiirrot paikkakunnalta toiselle pyritään minimoimaan. Vastaavat periaatteet on sisällytettävä maantielakin voimaanpanolakin perusteluteksteihin.

Muita henkilöstöön liittyviä huomioita

Sivulla 21 todetaan lentopaikkoja koskevan valtionavustustehtävän siirto (0,5 htv) ministeriöstä ja lentoliikenteen ostojen tehtävien siirto (0,5 htv) Liikennevirastosta maakuntiin. Ilmeisesti tehtäväsiirrolla ei ole henkilöstövaikutusta, koska sellaista ei todeta?

Sivulla 33 todetaan seuraavaa, että Liikennevirastolle tulevien tehtävien sijoittuminen ratkaistaan liikennehallinnon virastouudistuksen yhteydessä. Liikennevirastolle tässä esityksessä ehdotetut tehtävät sijoittuvat joko Väylävirastoon tai Liikenne- ja viestintävirastoon. Virastouudistuksen valmistelu on jo varsin pitkällä ja siihen liittyvä hallituksen esitys on ollut lausuntokierroksella. Maantielakia koskevaan hallituksen esitykseen on kyettävä täsmällisemmin arvioimaan tuleeko siirtymää uuteen Liikenne- ja viestintävirastoon. Maakuntaudistuksen poikkihallinnollisessa yhteistoimintaelimessä 12.2.2018 esitetyssä materiaalissa esitettiin ainoastaan yksi henkilötyövuosi siirtyväksi ELY-keskusten valtakunnallisesti keskistetyistä tehtävistä uuteen virastoon. Siirtyvän henkilöstön kannalta merkitystä on mm. palkkaturvan osalta.

Sukupuolivaikutukset

Sukupuolivaikutusten arviointia on täydennetty ja se vastaa maakuntauudistuksen voimaanpanolain vastaavia kirjauksia.

Voimaanpanolaki

Laki maantielain muuttamisesta annetun lain ja eräiden muiden lakien voimaanpanosta vastaa sisällöltään maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annettavan lain säännöksiä.

Henkilöstön asemasta säätäminen erillisellä voimaanpanolailla selkiyttää säädöskokonaisuutta.

Koska siirtyvän henkilöstön asemaa koskevat lain pykälät sisältävät lähinnä viittauksia voimassa olevaan lainsäädäntöön (virkamieslaki) on pykälien yksityiskohtaisilla perusteluilla suuri merkitys. Maakuntauudistuksen voimaanpanolain henkilöstövaikutusten arviointia on jouduttu täydentämään Hetli Oy purkamisen vuoksi. Maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten arvioinnin tuoreimmissa versioissa puhutaan maakuntakonserniin kuuluvista tai maakuntien määräysvallassa olevista palvelukeskuksista. Jos valtakunnallinen palvelukeskus ei kuulu maakuntakonserniin tai ole sen määräysvallassa, on maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten arviointiin lisätty kirjaus, että siirrossa noudatetaan yleisiä liikkeenluovutuksen periaatteita ja henkilön lisäeläkkeen säilyminen turvataan sopimuksin.

Maantielain voimaanpanolain 5 ja 6 pykälissä on viitattu liikkeenluovutukseen liittyen maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen. Onko kirjaus linjassa maakuntauudistuksen saamien uusien käänneiden kanssa? Lähtökohtaisesti on pidettävä huolta, ettei henkilöstö joudu uudistuksessa eriarvoiseen asemaan. Jos osaan siirtyvää henkilöstöä tulkitaan noudatettavan liikkeenluovutustilanteissa maakuntalain säädöksiä ja osaan yleisiä liikkeenluovutuksen periaatteita, ei yhdenvertainen kohtelu toteudu.

Edellä on tuotu esille aikatauluun liittyvät ongelmat. Toistamme, että maantielakia koskevaa hallituksen esitystä on muutettava niin, että Liikennevirastoon (tai uuteen virastoon) ja liikenteenohjausyhtiöön siirretään ELY-keskusten L-vastuualueilta ja KEHA-keskuksesta tehtävät ja henkilöstö samaan aikaan kuin liikennehallinnon uudistukset toteutetaan.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Lausunto, LVM \(maantielain muutos\).pdf](#)

Kotkanoja Teemu
Palkansaajajärjestö Pardia ry