

Asia: LVM/1770/03/2016

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi maantielain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esityksestä

Tämä on kaikkien ELY-keskusten yhteinen lausunto.

Esityksen mukaan yleistä liikennettä palvelevien maanteiden omistus ja rahoitus jää valtiolle. Tämä on oikea ratkaisu maanteiden omistukselle ja rahoitukselle.

Liikennejärjestelmäsuunnittelun sisällyttäminen lakiin sekä siihen liittyvä 10 - 12 vuoden rahoitus- ja toimenpideohjelma ovat tarpeellisia uudistuksia. Tämän lisäksi lakiin olisi syytä kirjata maakunnille ja valtiolle velvollisuus edistää liikennejärjestelmäsuunnitelmien toteutumista.

Lisäksi maakuntakohtainen tienpidon ja liikenteen suunnitelma on tarpeellinen ja onnistuessaan voi tukea maakuntien itsehallintoa sekä tuoda suunnitteluun pitkäjänteisyyttä. Vielä parempi olisi se, jos suunnitelmassa voitaisiin käsitellä kaikkia liikennemuotoja, silloin suunnitelma voisi olla maakunnan väylänpidon ja liikenteen suunnitelma.

Maakuntien itsehallinto on tärkeä tavoite ja sen toteutuminen tulee varmistaa. Maakuntien ja sen toimijoiden (asukkaat, yritykset jne.) pitää voida aidosti vaikuttaa maakunnan ja sen elinvoimaisuuden kehittämiseen. Muun muassa seuraavat maakunnille siirtyviksi esitettävät tehtävät lisäisivät tätä vaikuttamismahdollisuutta:

- maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelu
- henkilöliikenteen suunnittelu ja järjestäminen
- liikennepalveluiden kehittäminen ja järjestäminen

- poikkihallinnollisen liikenneturvallisuustyön edistäminen
- yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevia valtionavustustehtävät

Muutoksen suurimmat haasteet liittyvät tarvittavien resurssien varmistamiseen sekä tie- ja liikennetehtävien osaamisen säilyttämiseen.

Lakiesityksessä ei ole tunnistettu riittävästi muuttuvasta työnjaosta uusille maakunnille aiheutuvia resurssi- ja osaamishaasteita. Sen sijaan todetaan mm. sivuilla 20, 32, 33, 34 ja 35 resurssitarpeiden kasvavan Liikennevirastossa.

Lakiesityksissä kuvattu tienpidon ja liikenteen tehtävien siirto perustettaviin uusiin maakuntiin näyttäisi lisäävän työmääriä verrattuna nykytilanteeseen. Jokaiselle 18 maakunnalle siirtyvien liikennetehtävien osalta lähtötilanne vaihtelee maakunnittain.

Tienpidon tehtävien järjestämiseksi tarvittava sopimusmenettely näyttäisi aiheuttavan lisäresurssitarpeita maakunnissa ja/tai niiden yhteistyöalueella:

- maakunnat sopivat tienpidon tehtävien hoitamisen yhteistyöstä
- maakuntien yhteistyöalueet sopivat tienpidon tehtävistä maantiet omistavan ja maanteiden tienpidon rahoittavan valtion kanssa
- jos sopimukseen ei päästä, valtio tarvittaessa määrää
- tienpidon rahoitus suunnitellaan ja käytetään entisen 9 alueen jaon sijaan 18 jaolla, mikä voi johtaa nykyistä epätarkoituksenmukaisempiin hankintojen kokoihin.

Lisäksi on mahdollinen riski, että tie- ja liikennetehtävien osaamisen säilymisen ja kehittymisen varmistamiseksi tarvitaan jatkossakin jatkuvaa ja kiinteää yhteistyötä yhteisissä verkostoissa sekä yhteisiä koulutuksia.

Valmisteilla oleva liikennehallinnon virastouudistus (tavoiteaikataulu 1.1.2019) tuo lisää haasteita maantielaille. Toimivan maakuntayhteistyön näkökulmasta Liikenneviraston tulisi olla edelleen vahva asiantuntijaorganisaatio, joka käy vuoropuhelua alueiden ja niiden maankäytön suunnittelun kanssa ja yhteensovittaa liikenteen valtakunnallista näkemystä.

Huomionne lain 1 lukuun Yleiset säännökset

-

Huomionne lain uuteen 1 a lukuun Liikennejärjestelmäsuunnittelu

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaisi valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelusta yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Liikenneviraston olisi osallistuttava sen valmisteluun (s. 47 -49, §:t 15 c, d ja e). Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on hyvä ja kannatettava asia.

Jokaisen maakunnan liikenneviranomaisen vastaisi maakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessista. Liikennejärjestelmäsuunnittelua tehtäisiin siten valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai ylimaakunnallisesti sekä kaupunkiseuduilla (s. 47 - 49, §:t 15 c, d ja e). Eräillä kaupunkiseuduilla laaditaan ylikunnallisia liikennejärjestelmäsuunnitelmia. Lakiesityksessä tulisi määritellä tarkemmin maakunnallisen ja kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmien välistä suhdetta. Toivottavaa olisi, että suuria sisällöllisiä eroja ei olisi näiden kahden suunnitelman välillä.

Pääteiden yhtenäisyyden kannalta pidetään tärkeänä, että Liikennevirasto osallistuu riittävän ajoissa pääteiden suunnitteluun ja ratkaisujen huomioon ottamiseen maankäytön suunnittelussa.

Kokonaisuudessaan suunnittelujärjestelmää tulisi määritellä selkeämmin muun muassa asemoinnin, roolien, vastuiden sekä aikajänteiden osalta (liikennejärjestelmäsuunnitelma, tienpidon ja liikenteen suunnitelma, toiminta-suunnitelma ja tienpidon sopimus). Tienpidon ja liikenteen suunnitelmasta löytyy lakiluonnoksesta muutama kirjaus, joita olisi hyvä selventää.

– Maakunta vastaa oman alueensa tienpidon ja liikenteen suunnitelmaa koskevasta päätöksenteosta (13 §).

Tienpidon ja liikenteen suunnitelman roolin ja ohjausvaikutuksen merkitystä ja tehtävää olisi hyvä täsmentää.

– Tienpidon ja liikenteen suunnitelma ei saa olla ristiriidassa tienpidon sopimuksen kanssa (15 m §).

Tienpidon sopimus ei tulle sisältämään kaikkea sitä mitä maakunnan hyväksymässä tienpidon ja liikenteen suunnitelmassa on. Selostusosiossa puhutaan tienpidon ja liikenteen suunnitelman toimimisesta tienpidon sopimusneuvotteluiden lähtökohtina, ja silloin ne olisivat keskeisiä asiakirjoja sopimusta laadittaessa. Haasteena on pidettävä tienpidon ja liikenteen suunnitelmien sekä tienpidon sopimuksien sisällöllistä ristiriidattomuutta.

Sivun 47 15 b §:ssä säädellään, että liikennejärjestelmäsuunnittelua kehitetään käyttäjälähtöisesti. Määritelmänä voisi paremminkin olla, että liikennejärjestelmää kehitetään käyttäjälähtöisesti. Tavoitteena tulisi olla liikennejärjestelmän kehittäminen, vaikka toki myös sen suunnittelua menetelmineen täytyy kehittää. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi 1 a luvun lakipykäliin maakunnille velvoite tukea ja edistää kuntien liikenneturvallisuustyötä.

Maakuntia velvoitettaisiin tuottamaan tietoja tieliikennettä koskeviin rekistereihin ja analyysejä alueensa maantieverkon tilasta, asiakastarpeista sekä muista maakunnan toimintaympäristöä koskevista asioista valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluun (s. 49 -50, 15 e § ja g §).

Liikennevirasto hankkii nykyisin valtakunnallisesti keskitetysti tiedot maanteiden liikennemääristä ja kunnosta ja tämä käytäntö pitäisi säilyttää, kuten sivun 23 perusteella näyttäisi olevan tarkoituskin. Pykälää 15 g olisi hyvä tarkentaa siten, ettei synny virheellistä käsitystä kyseisten tehtävien siirtämisestä maakunnille. Muista kuin keskitetysti hankittavista maantieverkon tilaa kuvaavista tiedoista olisi tienpidon yhteistyöalue luonteva taho toimittamaan tietoa.

Huomionne lain uuteen 1 b lukuun Valtion ja maakunnan välinen suhde

Maanteiden runkoverkosta olisi oltava päätös lain astuessa voimaan tai heti sen jälkeen, koska maanteiden palvelutason määrittely pääteiden osalta perustuu runkoverkkoon ja muihin pääteihin.

Esityksen 1 b luku keskittyy tienpidon yhteistyöalueista sopimiseen ja sen sääntelyyn, rahoitukseen, sopimusmenettelyn mahdollisiin ongelmatilanteisiin sekä niiden ratkaisemiseen. Lisäksi luvussa määritellään ja pohditaan tienpidon tehokkuutta ja alueellisen tienpidon palvelutasokriteereiden saavuttamista, jonka vähimmäistaso määritettäisiin esityksen 1 c luvussa.

Tienpidon rahoitus, valtiovallan ohjaus, sopimusmenettelyt sekä tienpidon ja liikenteen suunnitelma ovat myös luvussa säädeltäviä asioita.

Luvussa pyritään aivan oikein varmistamaan, että alueellinen tienpito järjestetään siten, että tehtävän hoitaminen ei edellyttäisi merkittäviä lisäresursseja verrattuna nykytilanteeseen. Tätä tukee esitetty tienpidon yhteistyöalueiden määrän rajaaminen enintään yhdeksään.

Esityksen mukaan käsite tienpitoviranomainen tullaan poistamaan. Vastuuvirasto toimii Liikennevirastona, joka on tienpitäjä. Käytettävän terminologian tulisi olla mahdollisimman selkeää. Esitämme, että kun viitataan kaikkiin 18 maakuntaan, käytettäisiin termiä ”maakunta” ja kun viitataan enintään 9 tienpidon yhteistyöalueeseen, käytettäisiin termiä ”tienpidon yhteistyöalue”.

Olisi tärkeää määritellä laissa taho, joka edustaa tienpitäjää kuntien ja mahdollisten muiden rahoittajien kanssa tehtävissä toteuttamissopimuksissa. Kysymykseen tulevat tienpidon yhteistyöalue tai Liikennevirasto. Liikennevirasto voisi kuitenkin tarvittaessa ottaa sopimuksen hoitaakseen (10 §).

Esitetty tienpidon yhteistyöaluemalli jättää vastuut tarkemman sopimisen varaan. Vastuiden tulisi olla selkeät. Yhteistyöalue ei ole oma organisaationsa vaan perustuu maakuntien väliselle yhteistyölle. Tällaisen mallin toimivuus ratkeaa vasta kun selviää, millaisia yhteistyöalueista käytännössä muodostuu. Sopimusmallin toimivuus saattaa olla käytännössä vaikeahko toteuttaa (maakuntien välinen yhteistyö/tienpidon yhteistyöalue). Koska sopimusmallin toimivuudesta ei vielä tiedetä, on vaikea arvioida miten se käytännön tasolla toimii.

Liikennevirasto jäisi valtion omistamien maanteiden tienpitäjäksi ja tienpidon rahoitus tulisi suoraan valtion budjetista. Valtaosa koko perustienpidon rahoituksesta kohdennetaan tienpitoon käytännössä valtakunnallisten linjausten sekä maantieverkon kunnon pohjalta. Vain pieni osuus (n. 1-3 %) rahoituksesta on sellaista, jonka kohdentaminen jäisi maakuntien vapaasti päätettäväksi.

Tarkemmin sanottuna tienpitäjä kohdentaa rahoituksen jokaiselle maakunnalle ja tekee rahoitusvaraukset tienpidon yhteistyöalueen käyttöön tienpidon sopimuksen perusteella (s. 53, 55, §:t 15 k ja m). Tässä rahoituskohdassa on tavoiteltu mallia, jossa rahoitus eritellään maakunnittain, rahoituksen käyttöoikeus annetaan tienpidon yhteistyöalueille ja rahoituksen seuranta tapahtuu maakuntatasolla. Rahoituksen käyttöoikeuden anto yhteistyöalueille on perusteltua, sillä se mahdollistaa joustavan toiminnan yhteistyöalueen sisällä.

Huomionne lain 2 lukuun Maantien suunnittelu

Luvussa säädellään maantiehankkeiden suunnitelmista, viranomaisista ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Esityksen mukaan jokaisen maakunnan liikenneviranomaisen päättäisi suunnittelukohteista. Suunnittelukohteista päättäminen ei voi olla irrallinen prosessi. Se tulisi tehdä tienpidon ja liikenteen suunnitelman yhteydessä tienpidon yhteistyöalueella sovitulla valmisteluprosessilla (15 r §).

Yleissuunnittelua ja tiesuunnittelua koskevien suunnitteluperusteiden osalta (15 t §) pykälässä on esitetty, että ennen yleis- ja tiesuunnitelman laatimisen aloittamista, voidaan laatia suunnitteluperusteet. Seuraavassa momentissa mainitaan, että valtatietä, kantatietä tai vilkasliikenteistä seututietä koskevien suunnitteluperusteiden laatimisesta päättää tienpitäjä eli Liikennevirasto. Esille nousee kysymys, voiko maakunta päättää esimerkiksi valtatietä koskevan tiesuunnitelman laatimisesta siten, että suunnitteluperusteita ei laadita. Suunnitteluperusteiden laatimisesta olisi hyvä määrätä tarkemmin samoin kuin merkittävän tiehankkeen määrittelystä.

Voitaneen tulkita, että määrittelyperusteet olisivat mahdollisesti samoja kuin suunnitteluperusteissa eli valtateiden, kantateiden ja vilkasliikenteisten seututeiden osalta Liikennevirasto tekisi päätökset (15 t §).

Maanteiden suunnittelun vastuista tienpidon yhteistyöalueen ja tienpitäjän välillä säädellään 15 r §:ssä. Nykyään suunnitelmien laadinnasta vastaavat ELY-keskukset. Jos tienpitäjä haluaa ottaa suunnitelman laadittavakseen, tarvittaneen tähän lisää henkilöresursseja. Tuottavuuden näkökulmasta tällainen menettely ei vaikuta kovin perustellulta. Toisaalta taas yli maakuntarajojen menevissä suunnittelukohteissa esimerkiksi yhteysvälihankkeissa tienpitäjän toimiminen suunnitteluttajana taas on perusteltua. Hankkeiden arvioinnissa tienpidon yhteistyöalueen olisi laadittava merkittävää tiehanketta koskevasta yleissuunnitelmasta ja tiesuunnitelmasta hankearviointi (15 s §). Tienpidon sopimuksessa tulee sopia myös yleis- ja tiesuunnitelmien vetämisvastuista tienpitäjän ja tienpidon yhteistyöalueiden välillä. Osaamisen ylläpitämiseksi tulisi tienpidon yhteistyöalueille antaa vedettäväksi myös vaativia yleis- ja tiesuunnitelmia.

Huomionne lain uuteen 9 lukuun Maakuntaudistuksen voimaanpanoon liittyvät siirtymäsäännökset

Lakiesityksessä joihinkin ELY-keskuksiin valtakunnallisesti keskitettyjen liikenteen tehtävien siirtäminen Liikennevirastoon on kannatettavaa sekä kansalaisten ja yritysten yhdenvertaisen kohtelun ja tuottavuuden vuoksi (yleisperustelut s. 23, 116 §).

Pykälässä 121 § valtion irtaimen sekä sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle on säännelty Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n, Valtorin ja Palkeiden sekä ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen toteuttamat hankintasopimukset sekä Hansel Oy:n kilpailuttamat puitejärjestelyt ja hankintasopimukset, joita maakunta voi käyttää 31.12.2022 saakka. Liikenneviraston tekemien puitesopimusten käyttöoikeus päättyy uuden maakunnan aloittaessa.

Tällä hetkellä ELY-keskukset käyttävät Liikenneviraston puitesopimuksia esimerkiksi hankintojen toteuttamisessa. Lakiin olisi hyvä lisätä mahdollisuus käyttää myös Liikenneviraston lain voimaan astuessa voimassa olevia sopimuksia esimerkiksi 31.12.2022 saakka. Lisäksi lain voimaan astumisen jälkeen tulisi voida käyttää Liikenneviraston tekemiä uusia sopimuksia. Tämä helpottaisi maakuntien hankintatyötä huomattavasti.

Henkilöstön asemasta on säännelty 118 §:stä alkaen. Kyseessä ovat samat liikkeenluovutusperiaatteet kuten maakuntalakiehdotuksessa. Siirtyvien entinen virka- ja työehtosopimus on voimassa niin kauan kuin sopimuskausi on seuraavan kerran katkolla ja joitakin määrättyjä muita siirtymäajan säännöksiä. Näistä asioista vastaavat Valtion työmarkkinalaitos, Kunnallinen työmarkkinalaitos ja ammattiliitot uusia virka- ja työehtosopimuksia solmiessaan.

Huomionne lain muihin lukuihin (luvut 3-7)

Lakiluonnoksessa on esitetty, että Liikennevirasto hyväksyy tiesuunnitelmat, ellei maakunta, kunta tai Valtion lupa- ja valvontavirasto ole suunnitelman olennaisista kohdista eri mieltä. Esitämme, että Liikennevirasto hyväksyisi tiesuunnitelmat myös niissä tapauksissa joista ollaan ollut eri mieltä.

Yksityistieliittymärumpujen siirtäminen tienpitäjälle on kannatettava muutosesitys. Se aiheuttaa aluksi uutta kustannusrasitetta tienpitäjälle, mutta pidemmällä aikavälillä maksaa itsensä takaisin. Lisäksi laskuojien kunnostus on kannatettavaa ja se tulisi voida tehdä kuuluttamalla nykyisen suostumusmenettelyn sijaan (38 §).

Muut huomiot

Jotkut ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri - vastuualueet tulevat antamaan lakiluonnokseen tämän lausunnon lisäksi omat lausuntonsa. Niistä löytyy tarkempia kommentteja.

Soininen Mika

Sammallahti Juha

Pirkanmaan ELY-keskus - ELY-keskusten ylijohtajien puheenjohtaja Mika
Soininen