

Asia: LVM/1145/03/2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyvistä laeista annetun hallituksen esityksen (HE 61/2018 vp) täydentämisestä

Hallituksen esitys

Yleiset kommentit hallituksen esityksestä

Esityksessä ehdotetaan, että maakuntauudistusta koskevat viittaukset tai tekstiosuudet poistetaan lakiehdotuksista. Maakuntauudistusta koskevat tekstiosat olivat osa liikennekokonaisuuden järjestämistä tilanteessa, jossa väylävirastouudistus tapahtuu ja maakunnat olisivat muodostuneet vuoden 2020 alusta. Tehdyn muutoksen perusteella liikennekokonaisuuden kannalta palataan lähes nykyisiin menettelytapoihin, joissa toimijoina ovat Liikenne- ja viestintäministeriö, kolme nykyistä keskusvirastoa (Trafi, Viestintävirasto ja Liikennevirasto) ja yhdeksän ELY-keskusten liikennevastuualuetta.

Nykyisten menettelytapojen siirtämistä uusille lakiesityksessä kuvatuille toimijoille (Liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto ja Liikenteenohjaus- ja hallintopalvelut osakeyhtiö) sekä muutoksen vaikutusta nykyisille ELY-keskuksille ei kuvata lakitekstissä ollenkaan. Tämä herättää henkilöstön keskuudessa epätietoisuutta siitä, miten organisaatiot toimivat jatkossa suhteessa toisiinsa.

Lakiesityksen yleisperusteluissa todetaan, että: ” Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan uudistamisen tavoitteena on parantaa koko hallinnonalan kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin, kehittää ja vahvistaa hallinnonalan strategista ohjausta sekä saada synergiaetuja. Aivan keskeinen tavoite liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on varmistaa ja lisätä asiakaslähtöisyyttä ja huomioida asiakkaiden tarpeet. Tämän vuoksi on tarpeellista, että virastouudistus tulisi voimaan vuoden 2019 alusta.” Eri liikennemuotojen, (tie-, rata- ja meri), siiloutumisen estäminen, strategisen ohjauksen sekä synergiaetujen osalta tavoite saavutettaneen muiden paitsi tieliikenteen osalta. Tieliikenteen osalta hallinnointi pirstaloituu entisestään ja muodostuu epämääräinen kolmen keskusvirastotason toimijan ja yhdeksään ELY-keskuksen malli.

Lakiesitysten perusteella tehtävä organisointi on henkilöstön kannalta epäselvä ja aiheuttanee lisäresurssointitarvetta. Tämä on huomioitava lakiesityksen vaikutustarkastelussa.

Maanteiden kunnossapito ja rakentaminen

Väylävirasto vastaa lakiedotuksen mukaan mm. maanteiden kunnossapidosta ja palvelutasosta sekä merkittävien tiehankkeiden rakentamisesta. Samalla se vastaa ELY-keskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta sanotuissa keskuksissa. Osa liikenteenohjaukseen liittyvistä tehtävistä siirtyy Liikenteenohjaus- ja hallintopalvelut osakeyhtiölle. ELY-keskusten liikennevastuualueella aluevastaavat puolestaan vastaavat hoidon ja kunnossapidon operatiivisesta toteutuksesta maanteillä. Liikennevastuualueen työntekijät suunnittelevat ja vastaavat myös tiehankkeiden rakennuttamisesta.

Rajapinnat lisäävät toiminnan tehottomuutta ja kustannuksia. Osaaminen eriytyy toisistaan, jolloin olemassa olevat synergiaedut menetetään. Henkilöstön on entistä vaikeampaa edetä urapolulla ja osaajien liikkuvuus vähenee.

Yhdeksässä ELY-keskuksessa työskentelee tällä hetkellä noin 325 tienpidon ja liikenteen asiantuntijaa. Henkilöstöä on noin 35-40 per ELY-keskus. Liikennevastuualueiden henkilöstömäärä on supistettu ELY-keskusten perustamisesta vuodesta 2010 noin puolella. Henkilöstömäärän pienentymiseen ovat vaikuttaneet vuonna 2014/2015 ELY-keskuksissa käydyt YT-neuvottelut. ELY-keskusten toimintamenoja supistettiin 33 milj. eurolla vuosina 2015-2018. Liikennevastuualueelle kohdistettiin tuolloin 105 henkilötyövuoden tehostamistarve kyseisille vuosille.

Henkilöstömäärä ELY-keskuksissa on liikennevastuualueiden osalta mennyt niin alas, että toiminnallisen kokonaisuuden kannalta ilman hoidon ja rakentamisen yhteistyöalueita, asiakaspalvelukeskusta ja muuta yhteistoimintaa liikennevastuualueet ja niiden henkilöstö eivät pysty vastamaan kuin osaan sille asetetuista tavoitteista. Lakiesityksien toimeenpano vähentää ELY-keskusten henkilöstömäärää noin sadalla Liikennevirastoon suunniteltujen siirtymisen myötä. Liikennevirastolla on jo nykyisin alueellisia toimipisteitä ja henkilöstöä pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevissa toimipisteissä Lappeenrannassa, Turussa, Tampereella, Vaasassa ja Oulussa, joten liikennesektorin prosessien kannalta alueellinen päällekkäisyys syvenee.

Operatiivisen toiminnan ja etenkin virastojen henkilöstön kannalta ELY-keskusten yhdeksän liikennevastuualuetta (nykyisin 325 htv/koko maa) tulee liittää perustettavaan Väylävirastoon ja henkilöstön tulee voida jatkaa nykyisillä paikkakunnilla. Mallia valtakunnallisesti toimimisesta voidaan hakea LUOVA viraston suunnittelusta.

Yleisperustelut

”Maakuntauudistukseen liittyvät muutokset ehdotettuihin virastolakeihin ja liitelakeihin on tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2018 erillisellä hallituksen esityksellä.” Lausuntopyyntöä todetaan myös, että Maakuntauudistuksen liikennettä koskevat henkilö- ja tehtäväsiirrot on tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi erillisellä hallituksen esityksellä syksyllä 2018. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1. päivänä tammikuuta 2019.

Aikataulu on liian kireä henkilöstöasioiden tarkoituksenmukaisen käsittelyn kannalta, mikäli henkilö- ja tehtäväsiirrot selviävät vasta syksyllä 2018 ja virastojen on tarkoitus aloittaa vuoden 2019 alusta. Tulevien virastojen ja yhtiön organisaatiot ovat vielä luomatta, henkilöstön sijoittuminen tehtäviin ja uusien tehtävien valintamenettelytavat ovat kesken. Myös henkilöstöpolitiikkaa ja toimintaa koskevien käytännön asioiden, kuten palkan maksun ja muiden työn tekemiseen liittyvien digitaalisten toimintojen toteuttaminen saattaa muodostua mahdottomaksi asetetussa virastouudistuksen aikataulussa.

Olemme jo aiemman lakiesityksen yhteydessä tuoneet esille vaikutustarkastelun ja liikennevirastouudistuksen aikataulua koskevan ongelman YT-lain menettelytapojen sekä hyvän henkilöstöpolitiikan osalta, etenkin ELY-keskuksista siirtyvän henkilöstön osalta.

Henkilöstön asemaa koskevassa vaikutustarkastelussa ei tuoda esille ELY-keskuksista siirtyvän henkilöstön asemaa suhteessa liikennevirastouudistukseen. ELY-keskuksista on siirtymässä henkilöstöä useammassa vaiheessa perustettaviin virastoihin ja yhtiöön alustavan tiedon mukaan seuraavasti:

- 1.7.2018 Trafiin siirtyy, taksi- kuorma-ym. lupakäsittelijöitä, 24 htv (YT-neuvottelut on käyty)
- 1.1.2019 lakiesityksien mukaan
 - o Liikennevirastoon (noin 79 htv, sis. 9 htv Kehasta) ja
 - o Liikenteenohjausyhtiöön (noin 19 htv)
- 1.1.2021 suunnitellut henkilöstö siirrot
 - o Maakuntiin (noin 325 htv)

Tehtävittäin lueteltuna ”liikennevirastoon” siirtyy ELY-keskuksista arviolta:

- Tie- ja ratamaanhankinta ja kiinteistöjen hallinta, 13 htv
- Hoidon alueurakoiden kilpailutuksen ohjaus ja tuki (VAR), 2 htv
- Maantielauttaliikenne (VAR), 2 htv

- Tietunneliasantuntijan tehtävät, 1 htv
- Hankintojen, palveluiden ja älyliikenteen kehittäminen ja kv, 1 htv
- Tienpidon lupatehtävät (PIR) ja (kaikki ELYt), 40 htv
- Vahingonkorvaukset ja ajoneuvojen siirrot (LAP-ELY), 12 htv
- Museo- ja perinnetoiminta (PIR), 9 htv
- KEHA/Tienpidon taloushallintotehtävät ym., 9 htv

Tämän lisäksi Liikenteenohjausyhtiöön siirtyvät:

- Liikenteen hallinnan ja telematiikan asiantuntijatehtävät, 7 htv
- Asiakaspalvelutoiminta (PIR), 12 htv

Henkilöstön eriaikainen siirto on vastoin hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja yhteistoiminnallisen muutoksenhallinnan periaatteita. Vastustamme eriaikaista siirtoja tässä muodossa esitettynä. Kaikki henkilöstöä koskevat keskeiset asiat (esim. virastotason sopimukset ja yhteistoimintajärjestelmä, henkilöstöhallinnon ohjeet, palkkaus, organisaatio, yhteiset toimintatavat ja -kulttuuri sekä osin rekrytoinnit) pitää ratkaista pääosin ennen viraston toiminnan käynnistämistä. Koko siirtyvälle henkilöstölle on varmistettava yhdenvertainen mahdollisuus osallistua perustamisen valmisteluun ja avoimeksi tuleviin tehtäviin hakeutumiseen.

Toteamme edelleen, että esityskokonaisuudesta ei käy riittävällä tavalla ilmi, miten henkilöstön palvelussuhteet määräytyvät eri organisaatioissa ja miten mahdolliset palvelussuhteiden muutokset huomioidaan ottaen huomioon hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteet.

Virastolle neuvotellaan esityksen mukaan uusi palkkausjärjestelmä. Mikäli järjestelmä luodaan vasta viraston perustamisen jälkeen, perusteluihin tulee kirjata, että henkilöstö siirtyy uuteen virastoon nykyisillä euromääräisillä palkoilla. Lisäksi perusteluissa tulee huomioida palkkausjärjestelmän rahoitus ja sitä varten tarvittava varaus. Valtion neuvottelutulokseen on kirjattu, että Liikenne- ja viestintäviraston vpj-sopimusten rahoituksesta neuvotellaan maaliskuun 2018 loppuun mennessä keskustason osapuolten kesken tavoitteena varata lakkaavien virastojen vuosien 2018 ja 2019 virastoerät fuusio-vpj-sopimusten rahoitukseen. Nähdäksemme nämä mainitut virastoerät eivät ole riittäviä uuden, tuloksellista toimintaa tukevan palkkausjärjestelmän rakentamiseen.

Uudistuksessa tulee kaikilta osin noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Mahdollisten henkilöstösiirtojen paikkakunnalta toiselle tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Uudistukseen liittyvät muutokset tulee hyvissä ajoin ja ennakkolisetsi valmistella yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa.”

Lakiehdotukset

Väylävirasto

Lakiin väylävirastosta on ”Eräiden tehtävien siirtäminen” (6 §). Väylävirasto voi siirtää yksityiselle tai julkiselle palveluntarjoajalle asiakirjapalvelutehtäviä, neuvontatehtäviä, hallintopalvelutehtäviä, avustavia maastotehtäviä sekä maanhankintaan ja lunastukseen liittyviä tehtäviä, joihin ei sisälly päätöksentekovalan käyttöä.” Kyse on henkilöstön kannalta virassa toimivien henkilöiden tehtävien kohdistetusta ”siirtämisestä” markkinoille ilman tar-kempaa kohdentamista.

Näihin tehtäviin sisältyy paljon julkisen vallan käyttöä, ei pelkästään päätöksentekovaltaa. Esimerkiksi maanhankintaan ja lunastukseen sisältyy luonnolliseen henkilöön kohdistuvaa julkisen vallan käyttöä, joka tapahtuu tosiasiaassa jo asian vireilläolovaiheessa, suunnittelussa ja toteutuksessa sekä asianomaisen kanssa neuvoteltaessa. Tällaisia suoraan kansalasiin tai yhteisöihin kohdistuvia toimenpiteitä ei voida nähdäksemme ulkoistaa nyt esitetyllä tavalla. Lainsäädännöstä puuttuu kokonaan henkilöstövaikutusarvio näiden tehtävien siirtämistä koskien. Lisäksi on huomioitava, että julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Edellä todettu huomioiden virastouudistusta ei ole nähdäksemme mahdollista toteuttaa henkilöstöpoliittisesti kestäväällä tavalla vuoden 2019 alusta. Valmisteluun tulee varata enemmän aikaa.

Aho Katja
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry