

Asia: LVM/1139/03/2018

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanosta liikennealalla ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanosta liikennealalla ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleiset huomiot esityksestä

Ehdotetulla laeilla toteutettaisiin maakuntalaissa tarkoitettujen liikennettä koskevien tehtävien, henkilöstön ja omaisuuden siirto valtiolta maakunnille sekä eräiden tehtävien ja henkilöstön siirrot ELY-keskuksista ja KEHA-keskuksesta Väylävirastoon ja Liikenteenohjausyhtiöön. Maakunnat hoitaisivat jatkossa tienpidon tehtäviä enintään yhdeksällä tienpitoalueella valtion kanssa tehtävien sopimusten mukaisesti. ELY-keskuksista ja KEHA-keskuksesta siirtyisi maakuntiin 325 htv, Väylävirastoon 85 htv ja Liikenteenohjausyhtiöön 19 htv. Siirrot tapahtuisivat yhtäaikaaisesti maakuntien aloittaessa toimintansa 1.1.2021.

Esitys, ottaen huomioon 18 maakuntaa, Liikenne- ja viestintäviraston, Väyläviraston ja Liikenteenohjausyhtiön, pirstaloi nykyisen valtiollisen tienpidon ja henkilöstön eri toimijoihin. Pirstaloituminen hämärtää liikennehallinnon kokonaisuutta, synnyttää rajapintoja, lisää hallintoa ja muodostaa mahdollisesti esteen jo nykyisellään niukkojen henkilöstöresurssien järkevälle käytölle. ELY-keskusten liikennevastuualueiden ikärakenteen takia suurin eläköityminen ajoittuu maakuntien aloitusvuodelle. Niukat resurssit vaativat uusrekrytointeja, jotka maakunnille jo valmiiksi alijäämäiseksi todettujen (koe-) talousarvioiden takia, on vaikea toteuttaa yleiskatteellisesta rahoituksesta. Edellä todetusta johtuen tienpidon aliresurssointi maakunnissa on tästä aiheutuva riski.

Lakiesityksessä esitetään ELY-keskusten Liikennevastuualueen ja tienpidon organisoitumista 1) Maakuntien poliittisen itsehallinnon, 2) valtion maanteiden omistajuuden (Liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto) ja 3) markkinoiden kehittymisen (Liikenteenohjausyhtiö) lähtökohdista ja takia. Lähtökohdista lakiesityksessä organisoitumiselle ei siis ole varsinainen tienpito ja sen

kehittäminen, sujuvien sekä turvallisten liikenneyhteyksien luominen, vaan muut arvot. Näin ollen on vaarana, että itse substanssi jää toissijaiseksi.

Tienpito ja maantieverkon omistajuus ja rahoitus sekä ohjaus tulee säilyttää yhtenä kokonaisuutena valtiolla. Samoin henkilöstön kehittymisen, yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun kannalta tulee alueellinen tienpito säilyttää osana valtakunnallista valtion omistamaa tienpitoa. ELY-keskusten yhdeksän toimintavuoden aikana, eikä maakuntien valmistelutyössä ole tullut esille sellaisia synergiaetuja, jotka puoltaisivat alueellisten tienpidon tehtävien jakamista ja siirtämistä maakuntiin.

Uudistuksessa esitetään ELY-keskusten keskitettyjen tehtävien siirtämistä Väylävirastoon. Lakiesityksen mukaan valtakunnallisesti keskitettyjen tehtävien siirtämistä Väylävirastoon puoltavat osaltaan resurssikysymykset. Mahdollisuus ELY-keskuksissa saavutettuun henkilöstöresurssien tehokkaaseen käyttöön ja synergiaetuihin säilyisi, mikäli tehtävät siirtyisivät Väylävirastoon. Heikkoutena kuvataan erityisesti välimatkan kasvaminen alueellisten asiakastarpeiden ymmärtämiseen, valvontaan ja läsnäoloon. – Lakiesityksen perustelut puoltavat samanaikaisesti ajatusta siitä, että alueellisten tienpidon tehtävät voidaan siirtää kokonaan Väylävirastoon eikä Maakuntiin. Henkilöstöpoliittisesti Väylävirasto on siirron osalta parempi ratkaisu, koska ELY-keskusten Liikennevastualueen tehtäviä hoidetaan tällä hetkellä niin vähillä resursseilla, että ne ovat jo vaikuttaneet hankkeiden viivästymiseen ja erikoisratkaisuihin virkavapaus tai sairastapautilanteissa. ELY-keskusten liikennevastualueiden resursseista yli 25 % on siirtymässä Väylävirastoon ja Liikenteenohjausyhtiöön. Henkilöstön väheneminen, edellä kuvatut erikoistilanteet ja hallinnon uudet rajapinnat tekevät maakunnallisesta organisoitumisesta erittäin haavoittuvan. Henkilöresurssit, osaaminen ja kehittäminen voidaan turvata vain, kun sama organisaatio vastaa sekä substanssi- että toimintamenorahoituksesta. Substanssirahoituksen ja –ohjauksen erittäminen henkilöstöresursseista on ollut jo ongelma nykyisessä organisaatiossa.

Organisoinnin vaikutusten, synergiaetujen menettäminen, ja henkilöstövaikutusten takia esitetystä tienpidon maakuntiin siirtämisestä tulee uudelleen arvioida ja asettaa päämääräksi tienpidon valtakunnallinen, yhtenäinen ja prosessinomainen toiminta. JUKO esittää maakuntaudistuksen toimeenpanon tarkistamista liikennealan osalta. Mielestämme tulisi selvittää tarkemmin se, mitä toimintoja liikennealan osalta on tarkoituksenmukaista siirtää valtakunnallisten prosessien kautta johdettavaksi. Tämän hetkisen arviomme mukaan tehokkaimmin tämä kokonaisuus voitaisiin toteuttaa liittämällä ELY- keskusten Liikennevastualueiden tehtävät ja henkilöstö kokonaan Väylävirastoon.

Yleisperustelut

Siirtyminen ja yhteistoiminta

Lakiesityksen mukaan maakuntaudistuksen tultua voimaan siirtyisi ELY-keskuksista Liikenteenohjausyhtiöön 19 htv ja Väylävirastoon 85 htv:n verran työntekijöitä. Siirto tapahtuisi maakuntien aloittaessa toimintansa 1.1.2021. Väyläviraston ja liikenteenohjausyhtiön on kuitenkin

tarkoitus aloittaa toimintansa jo 1.1.2019. Siirtymäajan arvioidaan olevan tämän hetkisen tiedon mukaan kaksi vuotta. Siirtymäaika vaatisi erillisten sopimusten tekemistä ELY-keskusten ja Väyläviraston ja liikenteenohjausyhtiön kesken. Henkilöstön kannalta tilateen tulisi olla yhdenvertainen kaikkien siirtojen osalta. Lakiesityksen perusteluista ei käy selville, miksi henkilöstösiirtoja ei voida tehdä saman aikaisesti ELY-keskuksista. Mielestänne siirtojen ajankohtia tulisi arvioida ja perustella tarkemmin.

Liikenteenohjausyhtiön ja Väyläviraston perustaminen henkilöstön osalta vaiheittain on henkilöstöpoliittisesti haasteellinen sekä vastoin hyvän henkilöstöpolitiikan ja yhteistoiminnallisen muutoksenhallinnan periaatteita. Kaikki henkilöstöä koskevat keskeiset asiat (esim. yhtiön ja virastotason sopimukset ja yhteistoimintajärjestelmä, henkilöstöhallinnon ohjeet, palkkaus, organisaatio, yhteiset toimintatavat ja -kulttuuri sekä osin rekrytoinnit) pitäisi ratkaista pääosin ennen viraston toiminnan käynnistämistä. Koko siirtyvälle henkilöstölle on varmistettava yhdenvertainen mahdollisuus osallistua uusien organisaatioiden perustamiseen, perustamisen valmisteluun ja avoimeksi tuleviin tehtäviin hakeutumiseen. Henkilöstön tulee lähtökohtaisesti siirtyä saman aikaisesti uusiin organisaatioihin.

Maakuntaudistuksen yhteydessä VM on ottanut kannan, jonka mukaan henkilön tulee tietää kuusi kuukautta ennen siirtoa, mihin hänet siirretään. Henkilöstö tulisi siirtää ELY-keskuksista heti uusiin organisaatioihin, jotta ei synny edellä kuvattua eriarvoista asemaa siirtyvien osalta suhteessa niihin, jotka aloittavat työskentelynsä uudessa virastossa ja yhtiössä heti niiden aloittaessa. Tätä saman aikaista siirtoa tulee harkita etenkin ELY-keskuksista Liikenteenohjausyhtiöön siirtyvien osalta.

Lakiesityksessä viitataan ELY-keskuksista siirtyvien osalta Maakuntaudistuksen valmistelussa noudatettavaan työnantajan ja henkilöstön väliseen yhteistoimintaan (s.51). Mielestämme siirtyvien osalta tulee noudattaa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia. Kyse on siirtyvän henkilöstön osalta merkittävästä organisoinnista. Väylävirastoa ja Liikenteenohjausyhtiötä koskevat keskeiset, niin organisaatiota kuin henkilöstöpoliittiset asiat valmistellaan ja päätetään vuonna 2018 ja vuoden 2019 alussa, joten siirtyvän henkilöstön osalta tulee käydä yhteistoimintalain mukaiset neuvottelut. Neuvottelut tulee käynnistää heti ELY-keskuksissa, ja ne pitää kytkeä muihin työnantajan käynnistämiin yhteistoimintaneuvotteluihin, jotka liittyvät Väyläviraston ja Liikenteenohjausyhtiön perustamiseen. Liikenne- ja viestintäministeriössä käydyt hallinnonalan tai poikkihallinnolliset yhteistoimintaneuvottelut eivät ole riittäviä yhteistoimintalain hengen mukaisia neuvotteluja ELY-keskuksista siirtyvien työntekijöiden osalta.

Työehtosopimus yhtiöön

Työehtosopimus on työntekijöiden työsuhteen ehtojen määrittelyssä tärkeä. Valtion (ja LVM :n) omistajana tulee huolehtia yhtiöön siirrettävän henkilöstön työsuhteen ehtojen säilymisestä työehtosopimuksen piirissä eli yhtiöön tulee sopia työehtosopimus.

ELY-keskusten palkkausjärjestelmän siirtymäkauden vähennyksen maksaminen lakiin

Maakuntiin siirtyvän henkilöstön asema riippuu maakuntien tulevasta sopimuksesta, vaikka siirrossa noudatetaan liikkeenluovutuksen periaatetta ja henkilöstö siirtyy ensin nykyisin työsuhteen ehdoin. Tässä yhteydessä on huomioitava henkilöstön nykyiset työsuhteen ehdot kokonaisuutena ja etenkin ELY-keskuksissa vain osittain käyttöön otettu palkkausjärjestelmä. ELY-keskuksista maakuntiin siirtyvän henkilöstön palkka tulee olla siirtymähetkellä täysimääräinen. Tämä periaate tulisi kirjata lakiin.

Asiakaspalvelukeskuksesta tapahtuva neuvonta

Lakiesityksessä esitetään, että nykyisin Pirkanmaan ELY-keskuksen yhteydessä toimivan asiakaspalvelukeskuksen asiakaspalvelutoiminto (12 htv) siirretään vuonna 2021 Liikenteenohjausyhtiöön. Asiakaspalvelukeskuksen asiakkaita ovat kansalaiset, viranomaiset, yritykset, media, yksityistieasiakkaat ja kuljetuslupa-asiakkaat. Asiakaspalvelutehtäviä ovat mm. ELY-keskusten internet sivujen koonti ja päivitys sekä neuvonnan antaminen asiakkaille. Puheluita asiakaspalvelukeskukseen tulee vuosittain noin 30 000 ja sähköposteja noin 8000. Lakiesityksestä ei käy ilmi se, miten siirtyvä henkilöstö voi antaa asiakkaille viranomaisneuvontaa yhtiöstä, jossa heidän virkasuhteensa muuttuu työsuhteeksi. Tältä osin tarkastelu tulee tehdä yksityiskohtaisemmin.

Lakiesityksen perusteluissa ei kuvata perustetavalta yhtiöltä vaadittavan asiakaspalvelun tasoa, laatua ja määrää, suhteessa ELY-keskusten tai tulevien maakuntien toimintaan. Tämä on keskeinen seikka siirtyvän henkilöstön ja työsuhteiden jatkuvuuden kannalta.

Valmistelutehtävien hankkiminen muilta kuin viranomaisilta

Lakiesityksen todetaan, että Tieverkon omistajuuden erottaminen käytännön toiminnasta tarkoittaa myös uusien toimintatapojen ja -mallien käyttöönottamista. Maakuntiin siirtyvät ELY-keskusten liikennevastuualueiden henkilöt ovat muutoksen voimaantulon jälkeen uudessa asemassa kuin missä he ovat aikaisemmin olleet valtion edustajina. Sama koskee myös Väylävirastoon siirtyviä. Lakiesityksen mukaan viranomaisten menettelytapoihin on vaikutuksia esitykseen sisältyvällä säännöksellä, jolla mahdollistettaisiin maastopalvelun hankkiminen muilta kuin viranomaisilta. Lakia täydennettäisiin säätämällä Väylävirastolle, joka jatkossa hotaisi esimerkiksi tienpidon lupatehtäviä, mahdollisuus siirtää näihin ja muihin tehtäviinsä liittyvien avustavien maastopalvelutehtävien sopimuksella yksityisen palvelun tarjoan hoidettavaksi. (Laki Väylävirastosta annetun lain muuttamisesta, 6§ Eräiden tehtävien siirtäminen). Teknisluonteisia palveluja maastotöiden osalta on jo nykyisessäkin organisaatiossa hankittu ostopalveluna. Perusteena käytännölle on ollut se, että mainittujen maastotarkastuksia voidaan pitää teknisluontoisina ja avustavina toimintoina, joihin ei

sisälly julkisen vallan käyttöä. Resurssinäkökulmasta maastopalveluissa on kysymys liikennehallinnon kannalta merkittävästä asiasta, mikäli kyseinen palvelu tuotettaisiin kokonaan virkatyönä.

Lakiesityksen mukaan Väylävirasto voi siirtää yksityiselle tai julkiselle palveluntarjoalle asiakirjapalvelutehtäviä, neuvontatehtäviä, hallintopalvelutehtäviä, avustavia maastotehtäviä sekä maanhankintaan ja lunastukseen liittyviä tehtäviä, joihin ei sisälly päätöksentekovalan käyttöä.

Lakiin ei tulisi kirjata yksityiselle palveluntuottajalle oikeutta valmistella kansalaisiin tai yrityksiin vaikuttavia asioista. Asia voidaan hoitaa nykykäytännön mukaisesti hankintana. Rajanveto siihen tehtävään, mikä on teknisluonteista avustavaa toimintaa pitää harkita tapauskohtaisesti viraston ja viranomaisen toimesta viraston sisällä. Viranomaistoiminta ei rajoitu päätöksentekovaltaan, vaan sitä käytetään hyvin monessa tapauksessa jo valmisteluvaiheessa ratkaisua etsittäessä ja eri vaihtoehtoja kartoitettaessa. Näillä keskusteluilla voi olla lopputuloksen kannalta merkittävä vaikutus, joten valmistelu on tehtävä virkavastuulla. Tämä on henkilöstökysymys, mutta se on samalla oikeusturvakysymys tehtävään toimenpiteeseen nähden suhteessa viraston asiakkaisiin. Useassa tapauksessa viraston omana työnä tehtävä valmistelu on virastolle edullisempaa, kuin teettää työ yksityisillä markkinoilla. Tämä tulisi huomioida Väyläviraston resursoinnissa. Teknisluonteiset avustavat toimenpiteet voidaan hoitaa ja teettää yksityisellä palveluntuottajalla normaalin julkisen hankintamenettelyn mukaan, ilman että palveluntuottajalle syntyy laintasoinen oikeus viraston yhteen tehtäväkokonaisuuteen suhteessa viraston asiakkaisiin.

Suuralueiden hajottaminen

Tienpito, teiden kunnossapito ja investointeja, hoidetaan keskitetysti neljältä suuralueelta ELY-keskuksissa. Lakiesityksessä esitetään, että jatkossa alueellinen tienpito ja sen hankinta on maakuntien tehtävä. Maakunnat voivat sopia maakuntalakiesityksen mukaisesti yhteistyömallista, sillä reunaehdolla, että tienpitoalueita saa olla enintään yhdeksän.

Vuonna 2018 keskitetyissä hankintatehtävissä on henkilöstöä noin 103 htv :ta. Henkilöstön osuus on merkittävä koko ELY-keskusten jäljelle jäävästä Liikennevastuualueen henkilöstöstä (325 htv). Lakiesityksessä puuttuu arvio henkilöstön lisätarpeesta, mikä seuraa suuralueiden purkamisesta. Arvioimatta on myös se, mikä vaikutus purkamisella on henkilöstön sijoittumiseen ja työskentelypaikkakuntiin.

Yksityiskohtaiset perustelut

-

Lakiehdotukset

-

Aho Katja
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry