

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

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueiden johtajien lausunto hallituksen esitysluonnoksesta, joka koskee maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa liikennealalla

Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueiden johtajat ovat tarkastelleet hallituksen esitysluonnosta, jolla palautettaisiin maakuntauudistuksen täytäntöönpanon valmisteluun liikennettä ja tienpitoa koskevat kirjaukset.

Talvella ja keväällä 2017-2018 ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueet ovat valmistelleet yhdessä Liikenneviraston ja alueidensa muiden maakuntauudistuksen valmistelusta vastaavien tahojen (muun muassa maakuntien liitot) kanssa liikenteen ja tienpidon tehtävien järjestämisen ja yhteistyön mallia tilanteessa, jossa maakunnat olisi perustettu. Pohjana valmistelutyölle olivat hallituksen esitysluonnokset, kuten muun muassa lausuntokierroksella ollut HE laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä. Valmistelutyössä mukana olleille on kertynyt ja syntynyt runsaasti hyödyllistä tietoa ja näkemystä valmistellun maakuntauudistuksen käytännön vaikutuksista liikenteen ja tienpidon tehtävien hoitamiseen.

Tämä lausunto perustuu asiantuntemukseemme sekä edellä kuvatusta valmistelusta kertyneisiin kokemuksiin. Koemme velvollisuudeksemme tuoda esille riskit ja todennäköiset ei-toivotut vaikutukset, joita olemme tunnistaneet ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueiden tehtävien suunnitellusta uudelleen järjestelystä aiheutuvan.

Yleisperustelut

Maantieverkon omistajuuden ja rahoituksen sekä toiminnan ohjauksen säilyttämistä kokonaisuudessaan valtiolla pidämme perusteltuna. Tämä mahdollistaa parhaiten sen, että voidaan taata maantieverkon ja sen palvelutason yhtenäisyys sekä omaisuusarvon säilyminen - näiden edistäminen on maakuntamallissakin valtiota tienpitäjänä edustavan Väyläviraston tärkeimpiä tavoitteita.

Maakuntakohtainen liikennejärjestämäsuunnitelma on hyvä ja kannatettava vastinpari elokuussa 2018 hyväksytyssä laissa (laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä) säädetyille valtakunnalliselle liikennejärjestämäsuunnitelmalle. Yhdessä liikennejärjestämäsuunnitelmilla voidaan nykyistä paremmin määritellä ja sopia yhteisesti edistettävä tavoitetila liikennejärjestelmän kehittämiseksi niin valtakunnan kuin maakuntien näkökulmasta.

Tienpidon rahoituksen käytön suunnittelua maakunnittain, maakuntakohtaisten tienpidon ja liikenteen suunnitelmien laatimista sekä maakuntien ja valtion välisten tienpidon sopimusten tekemistä voidaan myös pitää ainakin periaatteellisesti hyvinä ja perusteltuina muutoksina nykytilaan. Tosin näistäkin muutoksista on tunnistettu aiheutuvan ongelmia, joiden valossa ratkaisujen toimivuutta todellisuudessa voi syystä ja perustellusti epäillä.

Samanaikainen uuden, alueellisen tienpidon tehtävästä huolehtivan hallinnon tason (maakunnat) perustaminen yhdistettynä siirtymiseen maakuntakohtaiseen tienpidon rahoituksen suunnitteluun ja seurantaan tarkoittaisi, että maakunnille tulisi tehtäväksi sellaista tienpitotehtäviin liittyvää hallinnollista työtä, jota toistaiseksi ei tehdä missään. Nykyään rahoituksen käyttö suunnitellaan yhdeksän ELY-keskuksen muodostamille alueille ja ELY-keskus valtion toimijana saa tienpidon määrärahat Liikennevirastolta suoraan käyttöönsä. Jatkossa alueina olisivat 18 maakuntaa, eikä tienpidon rahaa osoitettaisi valtion budjetissa suoraan maakunnille, vaan se tulisi LVM:n budjettiin Väyläviraston hallintaan. Tienpitoon rahoituksen järjestämiseksi maakunnille niiden sopimuksen nojalla hoidettavaksi tulevassa tienpidon tehtävässä käytettäväksi (tienpidon tehtävien hankkimiseksi markkinoilta) joudutaan rakentamaan ylimääräinen ja työllistävä sopimusten, ennakkomaksujen ja seurannan malli. Mallin saamiseksi toimivaksi tarvitaan mittavaa eri toimijoiden taloushallinnon tietojärjestelmien yhteensovittamista.

Rahan kohdentamisesta maakunnittain seuraa myös sellainen sivuvaikutus, ettei ainakaan pienissä ja keskisuurissa maakunnissa vuotuisten määrärahojen niukkuuden vuoksi pystytä muodostamaan taloudellisesti ja toteutuksen näkökulmasta mielekkäitä hankkeita. Tämä aiheuttaa merkittävän riskin muun muassa sillankorjausurakoihin ja investointihankkeisiin. Ongelma korostuu entisestään, jos riittämätöntä väylänpidon rahoitusta ei koroteta vastaamaan todellista tarvetta. Asia korostuu erityisesti vallitsevassa rahoitustasossa, jossa väyläverkon kunnan säilyttäminen edellyttää rahoituksen suuntaamista teknistaloudellisen perustein väyläverkon kokonaisuus huomioiden.

Ylimääräisen lisätyön määrä riippuu maakunnan koosta, koko maassa suuruusluokaksi on arvioitu 25 - 30 henkilötyövuotta.

Valmistelutyössä on osassa maakuntia havaittu maakuntakohtaiseen rahoitukseen ja tienpidon suunnitelmaan kohdistuvan myös sellaisia virheellisiä odotuksia, jotka eivät vastaa säädösesityksiä ja niiden perusteluja, kun osa valmisteluun osallistuneista toimijoista on tulkinnut, että tienpidon rahan kohdentamisesta ja käytöstä päättäisivät jatkossa maakunnat ilman tienpitäjän (valtion) ohjausta. Lainsäätäjän ajatuksena kuitenkin on, että edellä mainituista asioista sovittaisiin maakuntakohtaisessa tienpidon sopimuksessa ja jos sopimukseen ei päästäisi, niin valtio tienpitäjänä ja maantieverkon omistajana viime kädessä ratkaisisi asian.

Alueellisten tienpidon tehtävän hoitamisen osalta tunnistettiin kevään 2018 valmistelutyössä merkittäviä riskejä ja huolenaiheita. Maakuntauudistuskokonaisuudessa ehdotettu tienpidon järjestämisen malli, jossa Väylävirasto edustaisi valtiota tienpitäjänä ja maakunnat sopisivat alueellisen tienpidon tehtävien hoitamisesta (tienpidon ohjelmointi, suunnittelu ja toteutuksen hankinta markkinoilta) yhteistyössä keskenään, huonontaa väistämättä tienpidon toteutuksen tehokkuutta esimerkiksi tienpidon sopimus- ja ohjausmallien monimutkaisuuden vuoksi, mikä johtaisi tehottomaan ja päällekkäiseen työhön esimerkiksi taloushallinnon tehtävissä.

Tienpidon yhteistyön valmistelu on osoittautunut vaativaksi. Valmisteluun osallistuneiden näkemykset ovat olleet ristiriitaisia, eikä kaikilla alueilla päästy yhteiseen näkemykseen tienpitoalueista eikä toisaalta siitäkään, mikä maakunta tienpitoalueessa käytännössä vastaisi tienpitotehtävän hoitamisesta. Tällainen riski on tärkeää tunnistaa, sillä jos maakunnat eivät pääsisi maakuntalakiehdotuksen mukaiseen yhteistyösopimukseen, johtaisi se kovin hankalaan menettelyyn liikennejärjestelmästä ja maanteistä ehdotetun lakiluonnoksen 15 f § - 15 n § kuvatulla tavalla (valtioneuvoston päätös kalenterivuoden loppuun).

Nykyinen malli, jossa valtion maantieverkon rahoitus, toimenpiteiden ohjelmointi ja suunnitte-lu sekä toteutuksen hankinta ovat valtion vastuulla (Liikennevirasto ja ELY-keskukset), on ollut osaamisen ja henkilöressurssien käytön näkökulmasta hyvin tehokas.

Tienpidon osaamisen säilymisen varmistaminen. ELY-keskusten valtakunnallisesti keskitetyt tehtävät ovat siirtymässä maakuntauudistuksen toteutuessa Väylävirastoon. Siirtoa perustellaan henkilöressurssien tehokkaalla käytöllä, eri kulkumuotojen synergioilla, mahdollisuudella hyödyntää Väyläviraston osaamista sekä valtakunnallisesti yhtenäisellä tehtävien hoidolla. Samat perustelut olisivat puoltaneet myös alueellisen, tienpitäjälle kuuluvien tienpidon tehtävien kokoamista yhteen sijaan, että jaetaan useisiin toimijoihin.

ELY-keskusten tienpidon tehtäviä hoidetaan jo tällä hetkellä erittäin niukoilla henkilöresursseilla ja ELY-keskusten liikennevastuualueiden henkilöstön meneillään oleva suuri eläköitymisaalto jatkuu

maakuntien aloitusvuoden tienoille. Riittävien henkilöstöressurssien turvaaminen edellyttää korvausrekrytointeja. Kuitenkin koetalousarvioiden valossa maakuntien rahoitus-essa näyttää olevan vajetta jo maakuntien käynnistäessä toimintaansa. Maakuntien yleiskatteellisella rahoituksella on muitakin ottajia ja siinä kokonaisuudessa alueellinen tienpito tehtävineen ja resursseineen ovat pieni tekijä.

ELY-keskusten liikennevastuualueiden henkilöresursseista yhteensä 25,5 % on siirtymässä Väylävirastoon ja Liikenteenohjausyhtiöön. Täten monien tehtävien hoidolle luodaan uusia rajapintoja. Lisäksi jäljelle jäävä alueellisen tienpidon tehtäviä hoitava joukko on maakuntiin jaettuna hyvin pieni, mikä tekee toiminnasta erityisen haavoittuvaa.

ELY-keskukset ovat tukeutuneet tukipalveluissa kuten muun muassa juridisissa kysymyksissä Liikenneviraston asiantuntemukseen. Tämä on ollut resurssinäkökulmasta tehokas toimintamalli, sillä avun tarve on ajoittaista ja Liikenneviraston juristit ovat erikoistuneet tienpidollisiin kysymyksiin. Alueellisten tienpidon tehtävien siirtyessä maakuntiin ei voida enää laskea sen varaan, että Väylävirasto tukisi ja avustaisi maakuntia tienpidon juridisissa kysymyksissä. On epätodennäköistä, että maakunnissa olisi käytössä vastaavia tienpidollisiin kysymyksiin erikoistuneista juristeja ja muita vastaavia tukipalveluita.

Valtakunnallisen yhtenäisyyden varmistamisen on tienpidon osalta tärkeää liittyen esimerkiksi liikenneturvallisuustavoitteisiin, yhtenäiseen kunnossapidon tasoon, hankinta-asiakirjoihin sekä laajoihin ja valtakunnallisesti ylläpidettäviin tietovarastoihin ja järjestelmiin. Tämä on sekä tehokkuus- että osaamiskysymys. Nykyisillään ELY-keskuksilla on kaikissa tienpidon ja liikenteen tehtävissä jatkuvaa yhteistyötä Liikenneviraston kanssa sekä yhteiset tietojärjestelmät.

Alueellisen tienpidon siirtäminen maakuntien tehtäväksi heikentää tienpitoon liittyvien palveluiden yhden luukun periaatetta. Kansalaisten ja yritysten olisi entistä vaikeampaa hahmottaa kuntien, maakuntien, maakuntien muodostamien tienpitoalueiden sekä jatkossa Väyläviraston, Liikenne- ja viestintäviraston ja Liikenteenohjausyhtiön rooleja ja vastuita tienpidon ja liikenteen tehtävissä. Tienpidosta vastaavien viranomaisten ja sopimusperusteisesti tienpitoa hoitavien viranomaisten kokonaismäärä siis lisääntyisi, mikä sopii huonosti tavoitteeseen kehittää valtionhallintoa suuntaa, jossa olisi aikaisempaa vähemmän organisaatioportaita.

Yksityiskohtaiset perustelut

Viittaamme edellä kohdissa 1. ja 2. lausuttuihin asioihin.

Lakiehdotukset

Viittaamme edellä kohdissa 1. ja 2. lausuttuihin asioihin. Samoin viittaamme edellä lausuttuihin asioihin erityisesti lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä ehdotettuihin pykäliin 15 f - 15 n, joissa ehdotetaan säänneltäväksi tienpidon järjestämisestä, ohjauksesta, yhteistoiminta-alueista ja sopimuksesta.

Huttunen Tommi
Pohjois-Savon ELY-keskus

Männistö Kari
Pirkanmaan ELY-keskus - Lausunto on ELY-keskusten liikenne ja
infrastruktuuri -vastuualueiden johtajien yhteinen