

Asia: LVM/2394/03/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys

Yleiset kommentit hallituksen esityksestä

Lakiluonnoksen tavoitteet ovat kannatettavia, yhtiöittämisellä saavutettavat hyödyt ja viranomaisen ja uuden yhtiön työnjako ja vastuut eivät käy lakiluonnoksesta kuitenkaan vielä konkreettisesti ilmi. Liikenteen harjoittajien kustannusten ei tule kasvaa järjestelyn vuoksi. Liikenteenohjauspalvelun laadusta on varmistuttava.

Nykyisin avoimesti saatavan viranomaistiedon tulee olla jatkossakin avointa ja vapaasti hyväksikäytettävissä. Valtion erityistehtäväyhtiön ei tule ryhtyä kilpailemaan kaupallisten toimijoiden kanssa.

Kerättävän tiedon tulee olla liikenteenohjaustoiminnan kannalta välttämätöntä. Laissa tulee olla määriteltynä selkeästi ja yksiselitteisesti keitä ja mitä tietoja tiedonantovelvollisuus koskee. Luovutettavien tietojen osalta liikesalaisuuksien suojasta on huolehdittava.

Yleisperustelut

Lakiesitysluonnoksen tavoitteet digitalisaation, liikenteen älykkään automaation ja palveluistumisen hyödyntämisedellytysten luomiseksi ovat kannatettavia. Ehdotuksesta ei kuitenkaan selviä tarkemmin, miten liikenteenohjauspalveluiden yhtiöittämisellä käytännössä edesautettaisiin näiden tavoitteiden toteutumista.

Toimintojen päällekkäisyyttä voinee purkaa ja hakea synergiaa sekä parantaa asiakaslähtöisyyttä virastomuodossakin ilman, että sitä varten tulisi perustaa valtion erityistehtäväyhtiötä. Tulisi

varmistua, että uudistus myös käytännössä johtaisi nykyrakenteen yksinkertaistamiseen ja päällekkäisyyksien purkamiseen palvelun laadusta kuitenkin huolehtien.

Liikenteenharjoittajien kustannukset eivät uudistusten myötä saa nousta, vaan päinvastoin uudelleenjärjestelyn ja sillä tavoiteltavan tehokkuuden tulee johtaa alan toimijoiden ja lopulta liikennettä käyttävien asiakkaiden kustannusten laskuun. Tämä on tärkeää liikennemarkkinoiden kehityksen ja mm. joukkoliikenteen houkuttelevuuden sekä Suomen kilpailukyvyn kannalta.

Tieto ja sen hyväksi käyttäminen ovat luonnoksessa keskeisessä asemassa. Perustettava yhtiö alkaisi hyödyntää liikenteenohjauspalveluiden yhteydessä saamaansa tietoa. Pitää paikkansa, että tiedolla on tärkeä rooli ja sille on yrityksille liiketoiminnallista arvoa. Sen vuoksi on epäselvää, miksi valtion viranomaistoimintoja yhtiötettäisiin hyväksikäyttämään näitä tietoja.

Nykyisin avoimesti saatavan viranomaistiedon tulee olla jatkossakin avointa ja vapaasti hyväksikäytettävissä. Ei ole perusteltua, että tällä hetkellä kaikille avoin julkinen tieto siirrettäisiin perustettavan yhtiön yksityisesti hallinnoitavaksi ja myyntikelpoiseksi omaisuudeksi. Tiedon hyväksikäyttämisen tulee perustua kaupallisiin, markkinaehtoihin ratkaisuihin eikä valtion erityistehtäväyhtiön tule ryhtyä kilpailemaan kaupallisten toimijoiden kanssa.

Perustettavan yhtiön tiedonsaantioikeuksien osalta lakiluonnoksessa ei ole yksityiskohtaisesti määritelty mitä tietoja yhtiöllä olisi oikeus saada eikä edes niitä toimijoilta, kenellä olisi tietojen toimittamisvelvollisuus. Luovutettavien tietojen osalta liikesalaisuuksien suojasta on huolehdittava.

Yksityiskohtaiset perustelut

Yhtiöittämisellä kerrotaan tavoiteltavan synergiaetuja, asiakaslähtöisyyden parantumista ja säästöjä. Nämä ovat kaikki hyviä tavoitteita. Käsityksemme mukaan kuitenkin toimintojen päällekkäisyyttä voisi purkaa ja hakea synergiaa myös virastomuodossa ilman, että sitä varten tulisi perustaa erillistä yhtiötä. Samoin asiakaslähtöisyyttä olisi mahdollista parantaa nykyisessä virastomuodossakin. Tulisi varmistua, että uudistus johtaisi myös käytännössä nykyrakenteen yksinkertaistamiseen ja päällekkäisyyksien purkamiseen. Samanaikaisesti on huolehdittava palvelun laadusta.

Uusi yhtiö muodostaisi uuden toimijakerroksen liikenteenohjaukseen. Uuden yhtiön toiminnasta aiheutuu kustannuksia ja on riski, että tällainen uusi toimija lisää liikenteen harjoittajien ja niiden palveluita käyttävien asiakkaiden kustannuksia. Mikäli liikenteenohjausta aletaan järjestellä uudelleen, tavoitteena tulee olla alan toimijoiden kustannusten ja lopulta liikennettä käyttävien asiakkaiden kustannusten aleneminen. Vain siten voidaan saavuttaa lakiluonnoksessa kerrottuja tavoitteita henkilöliikenne-, tavaraliikenne- ja logistiikkamarkkinoiden kehityksestä.

Perustettava valtion erityistehtävayhtiö alkaisi yhtenä tehtävänä hyödyntää liikenteenohjauspalveluiden tuottamisen yhteydessä saamaansa tietovarantoa. Tavoitteeksi on mainittu uusien digitaalisten palveluiden hyödyntäminen ja palvelumarkkinoiden synnyttäminen. Yhtiö tarjoaisi tiedon digitointi-, muokkaus-, anonymisointi- ja agentuuripalveluja, erilaisia tietotuotteita ja toimijariippumattomia alustaratkaisuja sekä muita teknisiä ratkaisuja. Käsityksemme mukaan tällainen toiminta kilpailisi kaupallisten ratkaisujen kanssa ja soveltuisi huonosti valtion erityistehtävayhtiölle. Lakiluonnoksessa on tunnistettu riski yhtiön aiheuttamasta markkinahäiriöstä, mutta ei ole kuvattu, miten riskin toteutuminen estettäisiin. Luonnoksessa viitataan ainoastaan yleisellä tasolla liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaukseen. Yhtiön asema markkinoilla olisi tutkittava myös valtioneuvoston sääntelyn näkökulmasta.

Koska tieto tulee tulevaisuudessa olemaan merkittävässä asemassa, on viranomaisella nykyisin olevan tiedon ja siihen liittyvien tehtävien siirtämistä perustettavalle osakeyhtiölle harkittava tarkkaan. Tulee huolehtia siitä, että nykyisin avoimesti saatavan viranomaistiedon tulee olla jatkossakin avointa ja vapaasti hyväksikäytettävissä. Toisaalta kerättävän tiedon tulee olla liikenteenohjaustoiminnan kannalta välttämätöntä. Laissa tulee olla määriteltynä selkeästi ja yksiselitteisesti keitä ja mitä tietoja tiedonantovelvollisuus koskee. Liiketalaisuuksien säilyminen ja henkilötietojen suoja on turvattava.

Liikenteenohjauksen yksi keskeisimpiä tavoitteita on liikenteen turvallisuus. Rautatieliikenteen turvallisuus on Suomessa erinomaista. Tällaisena se tulee pitää myös jatkossa. Luonnoksessa tavoitellaan turvallisuuden parantumista mm. oikea-aikaisella, laadukkaalla ja tietoturvalisellä informaation välityksellä. Ehdotuksen mukaan virastojen työnteon tehostuessa resursseja voidaan ohjata tulevaisuudessa enemmän liikenneturvallisuustyöhön. Kannatamme näitä tavoitteita. Lakiluonnoksessa ei ole kuitenkaan muutoin ole painotettu turvallisuuden merkitystä ja esitetty konkreettisia suunnitelmia siitä, miten turvallisuustason säilyminen taataan yhtiöittämissä yhteydessä ja uuden yhtiön toiminnassa.

Rautatieyrityksen kannalta esitys hajauttaisi nykyisin Liikennevirastolle kuuluvat tehtävät rataverkon haltijalle ja uudelle yhtiölle, yksityiskohtainen työnjako ei käy luonnoksesta ilmi. On tärkeää varmistaa, että uuden yhtiön ja valtion rataverkon haltijan työnjakoon ei jää päällekkäisyyksiä ja sitä kautta epäselvyyksiä, ristiriitoja ja lisäkustannuksia.

Lakiehdotukset

Laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi

Luonnoksesta ei käy konkreettisesti ilmi, miten yhtiöittäminen edistäisi tavoitteeksi mainittua digitalisaatiota, liikenteen älykästä automaatiota ja palveluistumisen hyödyntämisedellytyksiä. Yhtiöittämistä perusteellaan säästöpotentiaalilla, joka saavutettaisiin synergialla ja päällekkäisten toimintojen purkamisella. Käsityksemme mukaan myös virastomuodossa voitaisiin purkaa toimintojen päällekkäisyyttä ja hakea synergiaa. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota Liikenneviraston ja uuden yhtiön rajapintaan. Olisi varmistuttava siitä, ettei niiden toimintojen välille jää päällekkäisyyksiä ja että uudistuksella pystyttäisiin käytännössä yksinkertaistamaan nykyistä toimintamallia.

Liikenteen harjoittajien kustannukset eivät saisi kasvaa järjestelyn vuoksi. Lakiluonnoksen perusteluissa on todettu ainoastaan, että viranomaiskustannukset eivät tulisi lisääntymään järjestelyn myötä. Liikenteen harjoittajien kustannusten mahdollista muuttumista ei ole kuvattu tarkemmin. Liikenteenohjauksen uudelleenjärjestely tulee toteuttaa tavalla, joka tehostaa toimintaa ja alentaa alan toimijoiden ja lopulta liikennettä käyttävien asiakkaiden kustannuksia. Lisäksi olisi pystyttävä varmistamaan palvelu palvelun laatu ja se, etteivät liikenteenohjausyhtiön taloudelliset tavoitteet johda yhtiön tehostamisella saavutettavia säästöjä huomattavasti suurempiin kustannuksiin ohjauspalveluja käyttävien yritysten ja niiden asiakkaiden kärsiessä karsitusta palvelutasosta.

Liikenteen hallinnonalalla on vireillä samanaikaisesti useita muutoksia ja niiden keskinäinen riippuvuus ei käy luonnoksesta ilmi. Samoin yhtiön ohjausmalli on tarkemmin yksilöimättä. Luonnoksessa viitataan ainoastaan liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaukseen. Tarkoittaako tämä, että LVM ohjaisi sekä perustettavaa yhtiötä että siltä palveluja ostavaa virastoa?

Laki aluevalvontalain muuttamisesta

-

Laki alusliikennepalvelulain muuttamisesta

-

Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Lakiluonnoksessa ehdotetaan perustettavalle yhtiölle varsin laajoja tiedonsaantioikeuksia. Lakiluonnoksessa ei ole yksityiskohtaisesti määritelty mitä tietoja yhtiöllä olisi oikeus saada eikä tyhjentävästi niitä toimijoilta, kenellä olisi tietojen toimittamisvelvollisuus. Tietojen luovuttamisen rajapintaa koskeva määrittely on myös varsin avoin. Lain määrittelyjen tulisi olla yksityiskohtaisia ja koskea ainoastaan välttämätöntä tietoa. Liikesalaisuuksien säilymisestä ja henkilötietojen suojasta on huolehdittava. Erityisesti tavaraliikenteen kuljetuksiin ja kuljetusvirtoihin liittyy liikesalaisuuksia, joiden paljastuminen olisi haitallista suomalaiselle teollisuudelle ja Suomen kilpailukyvyille.

Lakiluonnoksessa on esitetty junien sijaintitietojen osalta, etteivät ko. tiedot olisi saatavissa. Junien sijaintitiedot ovat kuitenkin jo nykyisin saatavissa Liikenneviraston avoimen digitraffic -rajapinnan kautta. Rautatieliikenteen tietojen avoimuuden lisäämistä perustellaan tasoristeysturvallisuuden parantamisella. Tasoristeysten turvallisuutta on tärkeää parantaa, siihen on käytännössä kuitenkin tehokkaampia keinoja kuin junien sijaintitiedot.

Perustettavalle yhtiölle ehdotetaan oikeutta käyttää tietoja lisäarvopalveluiden tarjoamiseen. Pidämme ehdotusta riskialttiina: perustettava yhtiö kilpailisi kaupallisten ratkaisujen kanssa, mikäli olisi omiaan aiheuttamaan markkinahäiriöitä. Liiketoiminta perustuisi tietoon, jonka toimijat olisivat joutuneet luovuttamaan lakivelvoitteeseen perustuen. Lisäksi on mahdollista, että aiemmin avoimesti saatu viranomaistieto muuttuisi maksulliseksi ja jopa toimijoiden ulottumattomiin.

Luonnoksesta ei selviä, miten vastuut tiedon hallinnassa ja jakamisessa muille toimijoille jaetaan uuden yhtiön ja nykyisen Liikenneviraston kesken. Onko Liikennevirastolle yhtiön perustamisesta huolimatta jäämässä nykyisen kaltainen rooli liikenteen hallinnan datan jakamisessa avoimen rajapinnan kautta veloituksetta toimijoiden jalostettavaksi?

Laki meripelastuslain muuttamisesta

-

Laki rautatielain muuttamisesta

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että rataverkon haltija voisi hankkia ratakapasiteetin jakamiseen liittyviä tehtäviä perustettavalta yhtiöltä. Uusi yhtiö voisi tehdä kiireellisen ratakapasiteetin jakopäätökset. Vastuu kapasiteetin jakamisesta olisi kuitenkin rataverkon haltijalla.

Ehdotus hajauttaisi nykyisin liikennevirastolle kuuluvat tehtävät Liikennevirastolle ja uudelle yhtiölle. On riski, että tämä aiheuttaisi epäselvyyksiä, ristiriitoja ja lisäkustannuksia. Käytännön työnjako ei ilmene lakiluonnoksen perusteluista yksityiskohtaisesti. On tärkeää varmistaa, että uuden yhtiön ja valtion rataverkon haltijan työnjakoon ei jää päällekkäisyyksiä. Operatiivisten liikennetilanteiden vaatimat ratakapasiteettipäätökset olisi luontevaa sijoittaa uuteen yhtiöön eikä valtion rataverkon haltijalle pidä tuolloin jättää operatiivista roolia asiassa.

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

-

Muita huomioita ja kommentteja

Muut mahdolliset huomiot

-

Keisanen Leena
VR-Yhtymä Oy