

21.3.2017

Liikenne- ja viestintäministeriö
Eteläesplanadi 16
00130 Helsinki
kirjaamo@lvm.fi

Viite: 3.3.2017, LVM/1933/05/2016, Lausuntopyyntö liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevasta esiselvityksestä

Lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen esiselvitys

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen esiselvitystyön loppuraportissa ehdotetaan Trafín ja Viestintäviraston sekä Liikenneviraston viranomaistehtävien yhdistämistä yhdeksi virastoksi, Liikenneviraston liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämistä valtion erityistehtäväyhtiöksi ja Ilmatieteen laitoksen liiketaloudellisen toiminnan jatkamista Ilmatieteen laitoksessa.

Finrail Oy:llä on paljon yhteistyötä esiselvityksen kohteena olevien virastojen kanssa, erityisesti Liikenneviraston ja Trafín kanssa. Esiselvitykseen sisältyvillä ehdotuksilla pyritään vastaamaan käynnissä olevaan voimakkaaseen toimintaympäristön muutokseen sekä tiivistämään ja yhtenäistämään strategista suunnittelua ja näin lisäämään toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Hyvin toteutettuna uudistuksen arvioidaan tuottavan synergiaetuja ja mahdollistavan osaamisen paremman hyödyntämisen ja kehittämisen. Tästä näkökulmasta ehdotusta voidaan pitää kokonaisuutena hyvin perusteltuna.

Jäljempänä lausunnossa keskitymme omasta näkökulmastamme niihin ehdotuksiin, jotka koskevat Liikenneviraston liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämistä valtion erityistehtäväyhtiöksi. Tämä muodostaa selkeän kokonaisuuden, joka on toteutettavissa yhdessä muiden ehdotusten kanssa taikka myös erillisenä hankkeena.

Liikenteenohjauksen yhtiöittäminen erityistehtäväyhtiöksi

Esiselvityksessä ehdotetaan, selvitysmies Raimo Tapion selvitykseen perustuen, valtion liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittämistä valtion erityistehtäväyhtiöksi vuoden 2018 alusta lukien. Yhtiöön koottaisiin meriliikenteen, tieliikenteen ja rautatieliikenteen liikenteenohjaustoiminnot Liikennevirastosta ja Finrail Oy:stä, ja siihen

21.3.2017

olisi mahdollista yhdistää myöhemmin myös Finaviasta eriytetty lennonvarmistustoiminta.

Ehdotus on hyvin perusteltu ja se tulisi toteuttaa. Selvitys onnistuu kuvaamaan liikenteenohjauksen nykytilan varsin kattavasti sekä antamaan mielestämme varsin hyvin perustellut ja liikenteenohjauskokonaisuutta kehittävät ehdotukset jatkotyölle.

Olisi johdonmukaista, että järjestely lähtökohtaisesti koskisi kaikkien liikennemuotojen liikenteenohjausta koko laajuudessa.

Ehdotettu aikataulu on varsin haastava mutta perusteltu. Nopea toteuttamisaikataulu antaisi eri organisaatioiden toiminnalle välittömästi selkeän tavoitteen, joka voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi meneillään olevien hankkeiden valmistelussa. Finrail Oy:n kokemus rautatieliikenteen ohjaustoimintojen irrottamisesta uuden yhtiön hoidettavaksi puoltaa suhteellisen lyhyttä ja tiivistä hyvin suunniteltua siirtymävaihetta.

Aikatauluhaasteita helpottaisi, jos olemassa olevia rakenteita ja osaamista muutosten toteuttamisessa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa hyödynnetään. Finrail Oy:llä on mm. valmiit skaalautuvat talouden-, hallinnon (henkilöstö, IT, riskienhallinta) ja muiden tukipalvelujen järjestelmät sekä niiden käytön osaaminen. Tätä voitaisiin hyödyntää muutosprosessissa.

Siirtyvät kokonaisuudet

Selvitysmiehen raportissa on kuvattu varsin osuvasti siinä käsiteltyjen liikenteenohjausten tilannetta, siirtyviä kokonaisuuksia ja niiden rajapintoja sekä siirtymisen lainsäädännöllisiä ja muita edellytyksiä.

Eryteisesti rautatieliikenteen ja tieliikenteen ohjausten osalta rajaukset ovat varsin selkeäpiirteiset ja tarvittavat muutokset toteutettavissa nopeasti.

Selvitysmies on esittänyt rajapintojen tarkentamista jatkotyössä erityisesti koskien tietojärjestelmiä ja liikenteenohjauksen infrastruktuuria, siirtyvää henkilöstöä sekä viranomaisyhteistyön varmistamista yhtiömuodossa. Näin tulee luonnollisesti tehdä, vaikkakin selvitysmiehen hahmottelema perusrajaus vaikuttaa varsin osuvalta.

Rautatieliikenteen osalta ehdotettu kokonaisuus Finrail Oy:n lisäksi yhtiöön siirtyvistä toiminnoista – Liikenneviraston rautatieliikenteen ohjausyksikkö (rataliikennekeskus), Liikenneviraston rautatieliikenteen palveluiden kehittäminen -yksikkö sekä Liikenneviraston turvavalvomo ja tekninen valvomo – on erittäin perusteltu. Mikäli yhtiörakenne on konsernityyppinen, on nämä toiminnot luontevaa sijoittaa konsernissa Finrailiin. Rajaus liikenteenohjukseen liittyvän ratainfrastruktuurin

21.3.2017

hoitoon ja ylläpitoon vaikuttaa myös lähtökohtaisesti perustellulta. Kuten selvitysmies ehdottaa, tulee tarkka rajanveto tältä osin tehdä viraston ja yhtiön kesken jatkotyön yhteydessä.

Esiselvityksessä ehdotetaan harkittavaksi Finlogic Oy:n irrottamista emoyhtiöstään sen hoitaman käyttökeskustoiminnan luonteen vuoksi (kilpailutettu hankinta markkinoilla). Mielestämme jatkotyössä tulisi kuitenkin vielä harkita, onko tämä perusteltua. Käyttökeskustoiminta on kilpailutetusta statuksesta huolimatta luonteeltaan liikenteen ohjaukseen ja -valvontaa rinnastuvaa. Käyttökeskustoiminta on nykyisellään kiinteä ja erittäin turvallisuuskriittinen osa rautatieliikenteen kokonaisuutta ja liikenteenohjauksen ja -hallinnan prosesseja. Käyttökeskukset toimivat ohjauskeskusten yhteydessä. Käyttökeskusten ja liikenteenohjauksen välinen saumaton päivittäinen yhteistyö on jo turvallisuussyistä täysin välttämätöntä, ja nykyinen järjestely varmistaa sen. Käyttökeskustoiminnan johtaminen osana kokonaisuutta parantaa liikenne- ja ratatöiden turvallisuutta, mahdollistaa tehokkaammat prosessit ja paremman varautumisen sekä pitkällä aikavälillä myös optimoi henkilöstön käytön. Liikenteenohjausyhtiön yhteydessä käyttökeskustoiminnan organisoiminen voitaisiin toteuttaa ylivoimaisella kustannustehokkuudella.

Käyttökeskuspalvelut ovat osa kilpailuneutraalia yhdenmukaista palvelua rautateiden liikennöitsijöille ja kunnossapitäjille. Tämä oli yhtenä taustatekijänä, kun toiminnot siirtyivät v. 2015 liiketoimintakauppana VR-Yhtymän tytäryhtiöltä VR Track Oy:ltä neutraalille toimijalle, Finrail Oy:lle. Käyttökeskustoiminnan liikevaihto ei osana kokonaisuutta ole erityisen suuri ja liikevaihto tulee jatkossa laskemaan, kun käyttökeskustoiminta liikenteenohjauksen tavoin tulee tulevaisuudessa edelleen keskittymään. Näin ollen käyttökeskustoiminnan hankinnan markkinavaikutus on varsin pieni, vaikka hankinta tehtäisiin suoraan hankintana kuten rautatieliikenteen liikenteenohjauspalvelutkin.

Yksi mahdollinen jatkotyössä selvittävä liikenteenohjausyhtiöön mahdollisesti siirtyvä kokonaisuus voisi olla Liikennevirastoon viime vuonna perustettu rautateiden pelastus- ja raivaustoiminnan organisaatio. Tämä kokonaisuus sisältää monia yhtymäkohtia liikenteenohjauksen käytännön vastuulla olevaan poikkeustilanteiden hallintaan ja sopisi luonteeltaan muutoinkin ehkä paremmin muualle kuin hallinnonalan virastoon.

Tietojärjestelmien rajaus

Selvitysmies on käynyt raportissaan kattavasti läpi liikenteenohjaukseen liittyvät tietojärjestelmät. Tämän pohjalta hän on tehnyt alustavan esityksen niistä tietojärjestelmistä, jotka siirtyisivät liikenteenohjausyhtiön hoidettavaksi. Esitykset ovat perusteltuja. Rautatieliikenteen tietojärjestelmien osalta rajaus tulisi toteuttaa juuri

21.3.2017

esitettyltä pohjalta, jotta saataisiin muodostettua hyvin toimiva yhtenäinen kokonaisuus. Liikennevirastossa on valmisteilla eräitä liikenteenohjausta ja -hallintaa läheisesti sivuavia uusia järjestelmiä, kuten ENNE-järjestelmä (rataverkon liikenteen ennustaminen ja optimointi) ja RUMA-järjestelmä (rataurakoitsijan mobiilialusta liikenteenohjaukselle tehtäviin ilmoituksiin). Jatkotyössä tulisi selvittää, kuuluvatko myös nämä siirtyvään kokonaisuuteen.

Hankintasopimukset

Selvitysmies ehdottaa, että vuoden 2018 alusta liikenteenohjausyhtiöt toimisivat tilaaja-tuottajamallilla liikennehallinnonalan viraston ollessa toiminnan tilaajana. Tämä on perusteltu ja ilmeisesti käytännössä toistaiseksi ainoa mahdollinen malli meri-, rautatie- ja tieliikenteen osalta niin kauan kuin toiminta rahoitetaan valtion budjetista.

Finrail Oy:llä on kokemusta tämän tyyppisestä sopimusmallista ja saadut kokemukset kannattaa ottaa jatkotyössä soveltuvien osin huomioon. Eriyksen tärkeää on, että ostettava palvelu määritellään palvelusopimuksena, jossa tuotettavan sopimuksen sisältö sekä laadulliset ja toiminnalliset tavoitteet ovat huolellisesti määriteltyjä.

Mahdollisen perustettavan Liikenteenohjausyhtiön yhtiörakenne

Ehdotettu yhtiörakenne, jossa ainakin aluksi muodostettaisiin itsenäiset yhtiöt kulkumuodoittain holding-yhtiön alaisuuteen, on looginen, jotta saavutetaan tietty läpinäkyvyys eri kulkumuotojen rakenteeseen. Mielestämme hajautetusta yhtiörakenteesta huolimatta yhtiön toiminnassa tulisi pyrkiä riittävän yhtenäiseen ja kokonaisvaltaiseen johtamismalliin. Eriyksen tie- ja rautatieliikenne voisivat jo alkuvaiheessa mahdollisesti muodostaa yhden kokonaisuuden. Yhtenäinen strategiaan tavoitteisiin perustuva johtaminen mahdollistaa tehokkaat päätöksentekoprosessit ja kustannustehokkaan hallintorakenteen. Tätä kautta kyetään myös parhaiten kehittämään eri kulkumuotojen liikenteenhallintaa kokonaisuus ja tulevaisuuden kehityssuunnat huomioon ottaen esimerkiksi keskitetyn tiedonhallinnan sekä liikenteen tilannekuvan näkökulmasta.

Mahdollista perustettavaa Liikenteenohjausyhtiötä koskeva sääntely ja liikenteenohjauksen tulevaisuus

Mielestämme esiselvitys linjaa oikein, että mahdollisen perustettavan erityistehtävayhtiön tulee keskittyä tuottamaan määriteltyjä, yhteiskunnan näkökulmasta välttämättömiä palveluita ja sen tulee luonnollisesti pysyä poissa häiritsemästä kilpailtujen markkinoiden toimintaa.

Yhdyimme selvitysmiehen käsitykseen siitä, että yhtiön toimiala tulee selkeästi määritellä yhtiön erityistehtävään liittyen ja rajaten uusien

21.3.2017

palvelujen mahdollistamiseksi eikä välttämättä niiden tuottamiseksi. Vähäisessä määrin yhtiön tulisi kuitenkin voida tehdä liiketoimintaa, jota jo markkinoilla on olemassa, sekä mahdollisesti toimia valtion väyläverkon ulkopuolella, esimerkiksi satamissa ja yksityisraiteilla. Uudistettu hankintalaki mahdollistaa esimerkiksi Finrail Oy:n kaltaiselle toimijalle jonkin verran toimintavapautta myös markkinoilla ja tämän hyödyntäminen voisi olla sekä valtiolle että yhtiön asiakkaille tarkoituksenmukaista.

Uskomme, että yhtiön yhteiskunnalliset tavoitteet ja painopisteet tulisivat hyvin valvotuiksi normaalin osakeyhtiöhallinnon ja Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksen kautta. Yhtiön kannustaminen toiminnan tehokkuuteen ja laadukkuuteen ehkä tapahtuisi laajamittaista sääntelyä tehokkaammin suoraan hyvin valmisteltujen tilaaja-toimittaja -sopimusten kautta. Uutta regulaatiota saatetaan jossain määrin tarvita ja tältä osin tarpeet varmaankin täsmentyvät jatkotyön edetessä.

Selvitysmiehen raporttiin sisältyy katsaus liikenteenohjauksen tulevaisuuden näkyymiin. Tulevaisuuden näkyymiin heijastuu vahvasti liikennealan meneillään oleva suuri murros (digitalisaatio, palveluistuminen, robotisaatio, keinoäly, alustatalous sekä tiedon merkityksen lisääntyminen). Jaamme pitkälti esiselvityksen näköalan. Esimerkiksi rautatieliikenteen ohjauksessa liikenteenohjausjärjestelmien uudistamisen tahti tulee kiihtymään, järjestelmien tuottama tieto antaa alan toimijoille mahdollisuuksia kehittää palveluistaan parempia ja henkilöstön työn luonne tulee muuttumaan vahvasti tietotyön suuntaan. Esiselvityksen ehdotukset toteutuessaan antaisivat paremmat mahdollisuudet liikenteenohjauksen kehittämiseen yli liikennemuotokohtaisten rajojen ja mahdollistaisivat myös entistä paremmin kohdistuvat ja nopeammin toteutetut investoinnit.

Finrail Oy

Kimmo Mäki

hallituksen puheenjohtaja


Pertti Saarela

toimitusjohtaja

Jakelu

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamo
Marcus Merin
Juhapekka Ristola
Sanna Ruuskanen

Tiedoksi

Finrail Oy hallitus, Finrail Oy johtoryhmä