

22.3.2017

Liikenne- ja viestintävirasto  
Kirjaamo

Viite: Lausuntopyyntö 3.3.2017 (LVM/1933/05/2016)

## **Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen esiselvitys**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa 3.3.2017 (LVM/1933/05/2016) hallinnonalan virastouudistusta koskevasta esiselvityksestä (Raportit ja selvitykset 2/2017).

Palkansaajajärjestö Pardian jäseniä työskentelee kaikissa selvityksen kohteena olleista virastoista. Lausunrossamme keskitymme työryhmän ehdotuksiin, joilla on vaikutusta jäsentemme työhön ja asemaan.

Pardia toteaa esiselvityksestä lausuntonaan seuraavaa:

### **1. Yleisiä havaintoja esiselvityksestä**

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on kuluvan hallituskauden aikana valmisteltu merkittävää uutta lainsäädäntöä (mm. liikennekaari) ja laadittu selvityksiä (mm. LIVE), jotka ovat aiheuttaneet kiivasta poliittista ja julkista keskustelua. Liikennekaaren ensimmäinen vaihe eteni syksyllä 2016 eduskuntakäsittelyyn. Liikenneverkko-yhtiön selvittämien keskeytettiin kohun jälkeen 23.1.2017.

Marraskuun 2016 alussa käynnistettiin ainakin henkilöstölle yllätyksenä ja erittäin lyhyellä aikajänteellä esiselvitys hallinnonalan virastouudistuksesta. Työ annettiin hallinnonalan virastojen pääjohtajille virkamiestyönä tehtäväksi. Virallista henkilöstön edustusta selvitystyössä ei ollut, vaikka esiselvitysryhmä kertoo valinneensa osallistavan työskentelytavan ja viittaa aineistoa keränneisiin ja analysoineisiin alatyöryhmiin. Selvityksen aikana on laajasti kuultu liikenteen ja viestinnän sidosryhmiä, mutta kohteena olevien virastojen henkilöstöllä ei ole ollut osallistumismahdollisuutta. Selvitystyön etenemisestä on tiedotettu hyvin niukasti ja muodollisesti ja se on rajoittunut tehtyihin päätöksiin. Yhteistoimintalain (1233/2013) tavoite antaa henkilöstölle viraston toiminnasta ja suunnitelmista oikea-aikaisesti ja riittävästi tietoa sekä tarjota mahdollisuus vaikuttaa, ei ole toteutunut.

Liikenteeseen toimialana liittyä voimakkaita intressejä ja tavoitteita, joiden yhteensovittaminen on haasteellista. Liikenne- ja viestintäpalvelujen merkitys yksittäisille kansalaisille, aluekehitykselle, elinkeinoelämälle - sanalla sanon koko

yhteiskunnalle – on suuri. Liikenne- ja viestintäministeriö on hallinnonalana ilmaissut halunsa kulkea myös kansainvälisellä tasolla toimialan kehityksen kärjessä. Esiselvityksessä kuvatut toimintaympäristön muutostrendit (mm. digitalisaatio, palveluistuminen, ilmastonmuutos sekä robotisaatio ja tiedon merkityksen lisääntyminen) koskettavat laajasti koko yhteiskuntaa. Uudistajalla on oltava myös malttia huolelliseen harkintaan ja kyky tehdä päätöksiä, joiden taakse saadaan laaja poliittinen tuki. Työryhmän esitys Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) ja Viestintävirasto sekä Liikenneviraston viranomaistehtävien yhdistämisestä yhdeksi virastoksi ja Liikenneviraston liikenteenohjaustoimintojen yhtiöittäminen valtion erityistehtävayhtiöksi jo vuoden 2018 alusta on aikataulullisesti mahdoton.

Kyse ei ole yksinomaan aikatauluongelmasta. Esiselvitys on suhteellisen karkeaa nykytilan kuvausta. Sen pohjalta tehty analyysi on hyvin yleisellä tasolla. Vaikutusten arviointi hyötyineen ja haittoineen puuttuu käytännössä kokonaan. Johtopäätökset ja keskeiset ehdotukset ovat sen sijaan esiselvityksen sisältöön suhteutettuna varsin rohkeita. Ehdotusten perustelut on johdettu pääosin toimintaympäristön yleisestä muutoksesta tai oletuksiin pohjautuvista tulevaisuuden kehityskuluista. Syvällisempi pureutuminen tarkastelun kohteena olevien virastojen tehtävien sisältöihin ja toimintaan on puutteellista. Virastorakenteen uudistamisen ja varsinkin liikenteenohjauksen yhtiöittäminen tavoite ja edut jäävät pääosin epäselviksi. Esiselvitys ei ole riittävä poliittisen päätöksenteon pohjaksi. Tarvitaan yksityiskohtiin menevää jatkoselvitystyötä ennen kuin uskottavasti perusteltuja ja kestäviä poliittisia linjauksia hallituksen esityksen valmistelun käynnistämisestä voidaan tehdä.

Esiselvityksessä on sivuutettu henkilöstön asemaan liittyvät kysymykset. Viitauksia löytyy lähinnä henkilöstön osaamisvaatimusten ja tehtäväkuvien muuttumisesta, osaamisen hyödyntämisestä sekä muutama maininta toimipisteverkosta. Erityisesti liikenteenohjauksen yhtiöittämisellä olisi merkittäviä henkilöstövaikutuksia. Henkilöstö ei ole mikä tahansa organisaatiosta toiseen siirrettävä tuotantotekijä. Hyvään valmisteluun kuuluu jo esiselvitysvaiheessa henkilöstövaikutusten huomioiminen.

Yleisten havaintojen lisäksi tarkastelemme erikseen ehdotuksia viranomaistoimintojen kokoamisesta yhteen virastoon ja liikenteenohjauksen yhtiöittämisestä.

Henkilöstön asemasta esitämme erikseen kannanottoja lausunnon lopussa.

## **2. Hallinnonalan viranomaistehtävien yhdistäminen yhteen virastoon**

Tehtäväkartoituksessa on painotettu Viestintäviraston, Trafin ja Liikenneviraston keskeisiä viranomaistehtäviä. LIVE-selvityksen keskeyttämisen jälkeen esiselvitys koski kaikkia Liikenneviraston tehtäviä. Esiselvityksen sisältöön on luvussa 1 kuvattujen puutteiden vuoksi mahdoton ottaa yksityiskohtaisesti kantaa. Esitetyt näkemykset ovat alustavia ja perustuvat tällä hetkellä käytettävissä oleviin tietoihin.

Ehdotusten vaikutukset olisivat toteutuessaan suurimmat nykyiselle Liikennevirastolle. Liikennevirastosta mahdolliseen uuteen virastoon siirrettävät viranomaistehtävät tai julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät ovat täysin määrittelemättä. Tilajaviraston osiin pilkkoutumisen vaikutuksista tarvitaan perusteelliset arvioinnit.

Epäselvyyttä lisää maakuntauudistus ja sen vaikutus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten nykyisiin hoitamiin liikennetehtäviin. Täsmentämättä ovat tehtävät ja henkilömäärät, jotka siirtyisivät ELYjen L-vastuualueelta maakuntiin tai/ja Liikennevirastoon.

Jäljelle jäävä väylävirasto herättää kysymyksiä. Onko nyt lausunnolla oleva esiselvitys varasuunnitelma, jolla otetaan pölyn laskeuduttua uusi askel kohti kariutunutta liikenneverkko-yhtiötä?

Trafin, Viestintäviraston ja Liikenneviraston viranomaistehtävien sisällöstä, toiminnan luonteesta ja toimintaympäristön muutoksesta löytyy kuitenkin vahvoja perusteita, jotka puoltavat kokoamista yhteen virastoon. Myös hallinnonalan strategisen ohjauksen vahvistaminen ja konsernistrategian toteuttaminen puoltaa sääntely- ja valvonta ja varautumistehtävien yhdistämistä samaan kokonaisuuteen.

Virastorakenteen uudistamisen tavoitteiksi on asetettu asiakaslähtöisyyden parantaminen, synergiaetujen ja säästöjen luominen sekä toiminnan tehokkuuden lisääminen. Esiselvityksessä tavoitteiden saavuttamisen keinovalikoimaa on kuvattu yltäasolla. Esitetyillä tiedoilla tavoitteiden saavuttamisen realistisuutta ja niihin tarvittavien konkreettisten keinojen vaikutuksia henkilöstöön ja viraston toimintaan ei pysty arvioimaan. Tavoiteltujen säästöjen ja tehostamisen määrää tai aikataulua ei myöskään ole esitetty, joten vaikutusten arviointi ei ole mahdollista.

Esiselvityksessä ei ole mainintoja onko kartoitus- ja analyysivaiheessa tunnistettu vaihtoehtoisista tapoja saavuttaa asetettuja tavoitteita ja onko työryhmän ehdotukset ainoa tai paras keino saavuttaa tavoitteet.

Esiselvitykseen ei ole kirjattu virastouudistuksen henkilöstö- ja taloudellisia vaikutuksia, joten muutoksen vaikutusta henkilöstöön ei voi arvioida. Ylipäänsä tiedot virastojen henkilötöyvuosien määrästä ja budjettien suuruudesta puuttuvat. Esiselvityksen perusteella koottavat tehtävät siirtyisivät sellaisenaan uuteen virastoon samoin kuin niiden nykyiset määrärahat. Yhdistämisen tavoitteena on kuitenkin toiminnan tehostaminen, joten tältä osin esiselvitykseen olisi kaivattu alustavia arvioita yhdistämisellä tavoitelluista vaikutuksista.

Yhdistämisen merkittävimpien hyötyjen ja synergioiden arvioidaan syntyvän pitemmällä aikavälillä (esim. Viestintäviraston osalta vasta liikennekaaren voimaantumisen ja toimeenpanon myötä.) Hallinnon ja yhteisten toimintojen säästöjä ei pidä liioitella. Näistä tehtävistä on viime vuosina tuottavuushyödyt ja volyyymiedut otettu pääsääntöisesti irti mm. konsernipalveluihin siirryttäessä.

Osin yllättävää on äärettömän vahva usko markkinoiden ja yksityisten yritysten ylivoimaiseen kykyyn hallita toimintaympäristön muutosta tai vastata tulevaisuuden haasteisiin tavalla johon julkiset organisaatiot eivät pysty.

Uudistuksen riskiarviointi on esitetty hyvin yltäasolla. Selkeimmin tiedostettu riski on aikataulu, joka helposti johtaa pelkkään laatikkoleikkiin, jossa toimintatapamuutokset ja samalla todelliset hyödyt jäävät saavuttamatta. Riskien hallinnan toimenpiteitä ja niiden riittävyttä ja kattavuutta on mahdoton puuteellisen riskianalyysin vuoksi arvioida.

### **3. Liikenneviraston liikenteenohjaustoiminnan yhtiöittäminen valtion erityistehtävayhtiöksi**

Liikenteenohjauksesta laadittiin erillinen selvitys, jonka laati virkamiestyönä johtaja Raimo Tapio Liikennevirastosta.

Tapio ehdottaa liikenteenohjaustoiminnan yhtiöittämistä valtion erityistehtävayhtiöksi vuoden 2018 alusta. Yhtiöön on tarkoitus koota meriliikenteen, tieliikenteen ja rautatieliikenteen liikenteenohjaustoiminnot Liikennevirastosta ja Finrail Oy:stä.

Holding yhtiö toimisi emoyhtiönä erillisille kulkumuotokohtaisille yhtiöille. Perustettavaan yhtiöön olisi mahdollista yhdistää myös Finaviasta mahdollisesti kevään 2017 aikana eriytettävä lennonvarmistustoiminta.

Alkuperäinen toimeksianto on koskenut vain Liikenneviraston liikenteenohjaustehtävien kokonaisuutta. Finavian lennonvarmistustoiminnot eivät kuulu Liikenneviraston liikenteenohjauskokonaisuuteen, joten ehdotusten laajentaminen koskemaan kokonaan esiselvityksen ulkopuolista toimintaa ei ole perusteltua. Tehdyn ehdotuksen osalta ei esiselvityksessä ole tehty mitään taustaselvityksiä, joten ehdotuksen vaikutuksia ei siltä osin ole tarkasteltu ollenkaan.

Väylävirastoksi jäävä Liikennevirasto toimisi yhtiöittämisvaihtoehdossa tilaajana.

Tapio hakee perusteluja yhtiöittämis ehdotukselle siitä, että liikenteenohjaustehtävät eivät toimintaa säätelevän lainsäädännön perusteella yleisesti ottaen sisällä julkisen vallan käyttöä, vaan ovat hallinnollisia toimia, jotka voidaan siirtää yksityiselle palveluntuottajalle.

Yhtiöittämisen perimmäinen tarkoitus käy ilmi liikenteenohjauksen tulevaisuutta käsittelevässä luvussa. Digitalisaation odotetaan mahdollistavan pitkällä aikavälillä koko liikenteenohjauksen laajamittaisen automaation. Yhtiöittämisellä halutaan rakentaa uusi liikenteenohjauksen toimintamalli, joka nopeuttaa älykkään infran rakentamista ja avaa laajat tietovarannot (massadata) tukemaan uusien palvelujen synnyttämistä ja markkinoiden kehittymistä. Valtion erityistehtäväyhtiö on tosiasiaassa vipuvarsi markkinaehtoiseen toimintaan siirtymiselle.

Suurin osa Tapion selvityksestä on liikenteenohjauksen nykytilan kuvausta. Erillisselvityksessä on enemmän lukuja ja arvioita mm. henkilötyövuosimääristä, budjettien suuruudesta ja tietojärjestelmien reaaliarvosta kuin esiselvityksessä muutoin. Tapio toteaa, että tiedot ovat suuntaa antavia ja niitä on tarkennettava mahdollisessa jatkotyössä.

Selitykseen ei sisälly liikenteenohjauksen osalta mitään mainintoja muista kehittämisvaihtoehdoista.

Tietojärjestelmien ja muun infrastruktuurin omistussuhteiden muutosten osalta ehdotukset vaikuttavat sekavilta ja vaikeasti hallittavalta kokonaisuudelta. Kyse on selvityksessä esitettyjen tasearvojen perusteella merkittävästä reaaliomaisuudesta ja sen uudelleenjärjestelyistä. Selvitettävää rajapintaa on jokaisen liikennemuodon osalta runsaasti myös suhteessa Liikennevirastoon ja sinne jääviin tehtäviin.

Liikenteen palvelut olisi käytävä läpi palvelu kerrallaan ja katsottava mikä palvelu kuuluu eri yhtiöiden liiketoiminta-alueeseen ja mikä olisi markkinoiden hoidettavissa. Yhtiöiden toimialat, erityistehtävät ja muut mahdolliset julkiset palvelutehtävät ovat määrittelemättä ja rajaamatta. Lisäksi järjestelmät olisi jaettava sekä yhteistyö- ja hankintasopimukset päivitettävä ja viranomaisyhteistyö varmistettava. Mahdoton tehtävä toteutettavaksi vuoden 2017 aikana.

Erillisselvityksessä ei tarkastella henkilöstön aseman muutosta millään tavoin. Yhtiöittämisen vaikutus olisi merkittävä. Henkilöstösiirroissa tulisivat todennäköisesti noudatettavaksi liikkeenluovutuksen periaatteet. Palvelussuhteen ehdot sovittaisiin uudessa osakeyhtiössä.

Tapio viittaa liikennemuotokohtaisten yhtiöiden muodostaminen edellyttävän liiketoiminnan kannattavaksi kehittämistä ennen mahdollisten liiketoimintojen

yhdistämistä tai kilpailulle avaamista. Henkilöstölle maininta vaikuttaa viestiltä yhteistoimintaneuvottelujen käynnistymisestä heti yhtiöiden perustamisen jälkeen.

Näkemyksemme on, että liikenteenohjausta voidaan tehostaa ja kehittää viranomaistyönä, koska kannustinten ollessa puutteellisia monopoliasemassa olevaan osakeyhtiöön sisältyy omat ongelmansa. Myös osakeyhtiön rahoitus on kokonaan auki.

Kantamme on, että Liikenneviraston nykyisen liikenteenohjaustoiminnon tulee säilyä osana Liikennevirastoa. Riittäviä toiminnallisia ja taloudellisia perusteita selvitystyön jatkamiselle ei ole. Myös henkilöstöpoliittiset syyt puoltavat Liikennevirastossa säilymistä.

#### **4. Jatkotoimet**

Valmistelua olisi tarkoitus jatkaa ministeriön asettamana perustamisprojektina. Tavoitteena olisi uuden viraston toiminnan aloittaminen 1.1.2018.

Kannatamme jatkoselvitysten käynnistämistä viranomaistoimintojen kokoamisesta yhteen virastoon. Jatkoselvitykset voivat toimia pohjana hallituksen esityksen valmistelun käynnistymiseen tarvittaville poliittisille päätöksille. Varsinainen perustamisprojekti on syytä käynnistää vasta, kun hallituksen esityksestä on olemassa lausuntokierrokselle kypsät luonnokset.

Ehdotettu aikataulu ei ole realistinen. Kiire vaarantaa koko uudistuksen ja saattaa johtaa pitkään jatkuvien muutosten ketjuun, joka osaltaan rasittaa toimintaa ja henkilöstöä sekä lisää kustannuksia.

Jatkovalmisteluun on otettava mukaan henkilöstön edustajat kaikista virastoista ja mahdollistettava aito muutokseen sitoutuminen ja henkilöstönäkökulman ja henkilöstön osaamisen välittyminen osaksi uudistusta.

Hanketiedottamisen on oltava hankkeen omissa käsissä ja sen on oltava oikea-aikaista, avointa ja osallistavaa.

Jatkovalmistelussa on oltava erillinen henkilöstöryhmä, joka täsmentää virastorakennemuutoksen henkilöstövaikutukset ja valmistelee mm. uudistuksen henkilöstöpoliittiset periaatteet, viraston henkilöstöpolitiikkaa ja muita henkilöstön asemaan, etuuksiin ja palvelussuhteen ehtoihin liittyviä (ml. palkkausjärjestelmä) asiakokonaisuuksia sekä henkilöstöhallinnon menettelytapoja/ohjeistuksia. Myös virastokohtaisten sopimusten valmistelu on käynnistettävä ajoissa.

Valmisteluun on varattava lisärahoitus valtion talousarviossa.

#### **5. Henkilöstön asema**

Mikäli virastorakennemuutos käynnistyy, henkilöstöpoliittiset periaatteet on vahvistettava mahdollisimman pian.

Henkilöstön näkökulmasta äärimmäisen tärkeää on työn jatkuminen pääkaupunkiseudun lisäksi nykyisillä paikkakunnilla (Kotka, Lappeenranta, Maarianhamina, Oulu, Rovaniemi, Savonlinna, Tampere, Turku, Vaasa), kuten esiselvityksessä todetaan. Jo tehtyjä alueellistamisia ei voi purkaa. Toisaalta uudet alueellistamiset johtavat pääsääntöisesti uusiin ongelmiin. Tästä syystä keskeinen henkilöstöpoliittinen periaate on kaikkien henkilöstösiirtojen minimoiminen ja perustuminen vain vapaaehtoisuuteen.

Vähintään yhtä tärkeää on viestiä, ettei uudistus ole henkilöstön vähentämisen tai irtisanomishanke. Perustellusti asemastaan on huolissaan erityisesti hallintohenkilöstö, koska yhdeksi tavoitteeksi on kirjattu synergiahäydyt nimenomaan hallintotehtävissä.

Mikäli tehtävämuutoksia tulee, on niissä noudatettava valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoituspöytäkirjan 13 pykälän liitteeseen kirjattua palkkaturvaa ja tarjottava henkilöstölle lähtökohtaisesti tehtäviä, joissa vaatavuus ja samalla palkka säilyy vähintään ennallaan.

Yleensä virastojen yhdistäminen aiheuttaa palkkatasojen harmonisointitarpeen. Korostamme, että palkkausjärjestelmiin, palkkauksen harmonisointiin ja samapalkkaisuuden toteuttamiseen on varattava tarvittava rahoitus.

## 6. Muuta

Ilmatieteen laitos sisältyi selvitykseen liiketaloudellista toimintansa osalta. Ilmatieteen laitoksen liiketaloudellisen toiminnan jatkuminen Ilmatieteen laitoksessa vaikuttaa perustellulta ehdotukselta. Lisäksi viraston tehtävien luonne (tutkimus) poikkeaa muista.

Palkansaajajärjestö Pardia ry



Harri Sirén  
neuvottelujohtaja



Jarmo Lehtonen  
asiamies