

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tielaitoksesta

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tielaitoksesta. Lailla korvattaisiin nykyinen laki tie- ja vesirakennuslaitoksesta.

Vesitieasioiden siirtyessä tie- ja vesirakennuslaitoksesta merenkulkulaitokselle ehdotetaan toimialasäännös tarkennettavaksi vain tiestön kehittämistä, hoitoa ja ylläpitoa koskeväksi. Samalla toimialasäännöstä tarkennettaisiin sen säätämiseksi, miten tielaitoksen tehtäväksi voidaan osoittaa muita tehtäviä.

Keskeisenä tielaitoksen ylimmän johdon järjestämistä koskevana uudistuksena ehdotetaan tie- ja vesirakennushallituksen kollegio päätöksentekooelimenä korvattavaksi valtioneuvoston määrääjäksi nimeämällä tielaitoksen johtokunnalla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

Uuden lain antaminen tielaitoksesta on osaltaan tullut tarpeelliseksi sen jälkeen, kun tie- ja vesirakennuslaitoksen vesitiennpitoon liittyvät tehtävät 1 päivänä maaliskuuta 1990 siirtyvät merenkulkulaitokselle, jolloin tie- ja vesirakennuslaitos muodostuu toimialaltaan tielaitokseksi.

Tämän mukaisesti toimialasäännös muutetaan tielaitosta koskeväksi ja samalla säännöksen sanontoja täsmennetään kielellisesti. Edelleen toimialasäännöksen yhteydessä on tarpeen lausua, mitä muita tehtäviä voidaan osoittaa tielaitokselle sekä siitä, mihin säännöksiin tai päätöksiin perustuen näitä tehtäviä voidaan antaa.

Samalla on tarkoitus uudistaa tielaitoksen ylin johto nykyisestä kollegiosta uusimuotoiseksi johtokunnaksi. Muutoksen tarvetta, merkitystä ja tavoiteltuja vaikutuksia perustellaan lähemmin seuraavassa.

Yleisen yhteiskuntakehityksen myötä tielaitokseen kohdistetaan tulevaisuudessa aikaisempaa huomattavasti vaativammat ja monipuolisemmat odotukset. Tiepoliittiselta päätöksenteolta edellytetään entistä enemmän nivoutumista paitsi kokonaisvaltaiseen liikennepoliittikkaan myös koko yhteiskuntapolitiikkaan. Tämän vuoksi tienpitoon liittyvällä päätöksenteolla tulee olla nykyistä selkeämmät yhteydet yleiseen yhteiskuntapolitiikkaan, talouspolitiikkaan ja yhdyskuntasuunnitteluun.

Tielaitoksen odotetaan pystyvän nykyistä merkittävästi nopeammin reagoimaan uudistuviin tarpeisiin ja ympäristömuutoksiin. Laadulliset vaatimukset, ympäristötekijät ja turvallisuus sekä toisaalta taloudellisuus ja tehokkuus korostuvat yhteiskunnan tielaitokselle asettamissa vaatimuksissa. Lisäksi odotetaan, että suunnitteluprosessi on entistä avoimempi ja antaa mahdollisuudet muiden viranomaisten ja asianosaisten kuulemiseen eri hankkeiden lähtökohdista päätettäessä.

Esitetyn yhteiskuntakehityksen edellyttämänä keskeisenä uudistuksena esitetään, että tie- ja vesirakennuslaitoksessa perinteiseen keskusvirasto-organisaatioon kuuluva kollegiaalinen päätöksentekojärjestelmä korvataan valtioneuvoston määrääjäksi nimittämällä johtokunnalla.

Johto-organisaation uudistuksella pyritään yleisen yhteiskunta-, talous- ja liikennepoliittisen ohjauksen sekä tiepoliittisen päätöksentekomenettelyn kytkemiseen tielaitoksen toimintaperiaatteisiin, tavoitteiden asettamiseen sekä suunnittelujärjestelmään. Päämääränä on koordinoivan, tiepolitiikan vaikutuksia arvioivan, siitä päättävän ja valtioneuvostolle esityksiä tekevän yleisjohdon sekä toisaalta toimeenpanevan johdon selkeä eriyttäminen.

Johtokuntana toimivan yleisjohdon odotetaan tuovan tielaitokseen liikenneministeriön, valtioneuvoston sekä eduskunnan päätöksentöstä ja ohjauksesta johdettavan avaran päätöksentekotavan, jolla on laaja-alainen kykenä liikennepolitiikan ja koko yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueisiin ja muuhun yhdyskuntasuunnitteluun.

Johtokunnan päätöksentekojärjestelmää on tarkoitus kehittää siten, että liikenneministeriön, valtioneuvoston sekä eduskunnan budjettimenettelystä, pitkän tähtäimen ja keskipitkän tähtäimen suunnittelussa sekä muussa liikennepoliittisissa päätöksenteossa tekemät päätökset voidaan ottaa entistä paremmin huomioon laitoksen toiminnassa.

Johtokuntaa nimitettäessä voidaan sen kokoonpanossa ottaa huomioon kulloisetkin tielaitoksen toiminnan painopistesuunnat.

2. Uudistuksen valmistelu

Liikenneministeriö asetti 31 päivänä toukokuuta 1988 työryhmän selvittämään tarvetta kehittää tie- ja vesirakennuslaitoksen johto-organisaatiota siten, että laitoksen ylimmäksi päättäväksi elimeksi muodostettaisiin määrääjäksi asetettava johtokunta. Työryhmän tuli tehdä ehdotus perusteluineen johtokunnan tehtäviksi, rakenteeksi ja nimityskäytännöksi. Samalla työryhmän tuli arvioida tiepoliittisen päätösvallan jakautumisen ja keinojen tarkoituksenmukaisuutta ja tehdä tätä koskevat muutosesitykset.

Työryhmässä oli liikenneministeriön lisäksi edustettuna valtiovarainministeriö sekä tie- ja

vesirakennuslaitos. Mietinnössään 31 päivänä lokakuuta 1988 työryhmä teki esitykset liikennepoliittisen päätöksenteon kehittämiseksi ja tiepoliittisen päätöksenteon vaiheistamisesta sekä samalla esityksen virkamieskollegion korvaamisesta esitetyllä valtioneuvoston nimittämällä pääasiassa tielaitoksen ulkopuolisista asiantuntijatahoista muodostettavalla johtokunnalla.

Työryhmän esityksistä pyydettiin valtiovarainministeriön, sisäasiainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, opetusministeriön, ympäristöministeriön, tie- ja vesirakennushallituksen, Teollisuuden Keskusliiton, Suomen Kaupunkiliiton sekä Suomen Kunnallisliiton lausunnot. Pääosassa lausuntoja asetuttiin puoltamaan esitettyä uudistusta.

Valtiovarainministeriö asetti 8 päivänä kesäkuuta 1988 toimikunnan selvittämään ministeriöitten alaisten keskushallinnon yksiköitten johto-organisaatioiden kehittämisperiaatteita ja valmistelemaan tarvittavia uudistuksia. Toimikunnan asettaminen perustui valtioneuvoston 12 päivänä toukokuuta 1988 tekemään päätökseen toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi.

Mietinnössään (komiteanmietintö 1989:8) 28 päivänä helmikuuta 1989 toimikunta on tarkastellut erityisesti kollegiaalista johtamista ja tämän johtamistavan kykyä vastata näköpiirissä oleviin haasteisiin.

Toimikunnan tekemissä selvityksissä kollegiaaliseen johto-organisaatioon liittyvinä haittoina ovat korostuneet kankeus ja muodollisuus sekä hitaus ja toisaalta taipumus toiminnallisten ja organisatoristen rakenteiden puolustamiseen ja säilyttämiseen muutosta vaativissa tilanteissa.

Toimikunta on mietinnössään katsonut, että toiminta- ja tulostavoitteilla tapahtuvan ohjauksen läpiviemiseksi on johtamistapoja uudistettava ja kollegioista päätöksentekueliminä luovuttava.

Toimikunta on ehdottanut, että kollegiot korvattaisiin niitä monipuolisemmilla ja joustavammilla johtoelimillä, jotka vastaisivat viraston toiminnan päälinjojen määrittämisestä ja kehittämisestä. Tällaiseksi johto-organisaatioksi toimikunta on esittänyt valtioneuvoston määrääjäksi asettamaa johtokuntaa.

Toimikunta on korostanut johtoelinratkaisujen virastokohtaisuutta ja esittänyt, että välittömästi asetetaan virastokohtaiset selvitysryhmät arvioimaan kunkin keskusviraston johta-

mistilannetta, johto-organisaatiota, ministeriöiden johtamistilannetta, johto-organisaatiota, ministeriöiden ja keskusvirastojen yhteistyötä sekä tekemään yksityiskohtaiset ehdotukset johtuelimien uusimiseksi.

Edelleen toimikunta on katsonut, että johtokunta voidaan asettaa myös erityisesti johtamaan tiettyä muutosta virastossa ja laitoksessa. Johtokunnan kokoonpanossa tulee tällöin ottaa huomioon tehtävän projektinluonteisuus. Johtokunnassa voisi painottua muutostilanteen hallinnan asiantuntemus.

Toimikunnan esittämät selvitys- ja arviointitehtävät on tie- ja vesirakennuslaitoksen osalta suoritettu liikenneministeriössä jo vuonna 1988.

Liikenneministeriön laatimasta hallituksen esityksestä on pyydetty valtiovarainministeriön palkka- ja järjestelyosaston lausunnot.

3. Esityksen hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset

Johto-organisaation uudistus on edellä esitetyn mukaisesti omiaan tehostamaan ja kehittämään tielaitoksen toimintaa ja ohjautuvuutta kulloisillekin painopistealueille. Siten uudistuksen vaikutukset näkyvät välillisesti tielaitoksen toiminnan tehostumisessa ja tuloksessa.

Johtokunnan jäsenyydet ovat sivu- ja luottamustoimen luontoisia eikä uudistuksella ole vaikutusta virkarakenteeseen.

4. Suhde muuhun lainsäädäntöön

Uudistuksella ei ole vaikutusta muuhun lainsäädäntöön.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki tielaitoksesta

1 §. Tielaitoksen tehtävät. Hallinnon kehittämisperiaatteiden mukaisesti liikenneministeriön rooli tiepolitiikan hoitamisessa osana kokonaisvaltaista liikennepoliittikkaa entisestään korostuu. Vastaavasti ministeriön alainen hallinto on kehittymässä entistä selvemmin asian tuntijavirastoksi, joka toteuttaa tehtävänsä suhteellisen itsenäisesti annettujen tavoitteiden mukaisesti erikseen päätettävissä budjetti-, keskipitkän tähtäimen suunnittelun ja muun ohjauksen raameissa.

Toimialasäännöksessä esitetään tämän mukaisesti säädettäväksi, että liikenneministeriön alaisen tielaitoksen tehtävänä on huolehtia ja vastata yleisten teiden tienpidosta ja tieliikenneolojen kehittämisestä sekä niihin liittyvästä palvelutoiminnasta.

Säännös kattaa tielaitoksen nykyiset tehtävät ja siitä on poistettu vesitienpitoon liittyvät merenkulkulaitokselle 1 päivänä maaliskuuta 1990 siirtyvät tehtävät.

Toimialasäännös kattaa tielaitoksen tienpidon tuotantotoiminnan eli rakentamisen ja kunnossapidon samoin kuin suunnittelu- ja

kehittämistehtävän. Toimialasäännös rajaa selkeästi tielaitoksen tehtävät, mutta samalla säännös antaa tarpeellisen liikkumavaran tehtävien kehityksessä ja muuttuessa yhteiskuntakehityksen myötä.

Uusien hallintolakien periaatteiden mukaisesti esitetään pykälän 2 momentissa tarkennettavaksi, millä säännöksillä tai minkä viranomaisen päätöksillä tielaitokselle voidaan antaa muita tehtäviä.

Edelleen 2 momentissa esitetään valtioneuvoston hallinnon kehittämistä koskevien päätösten mukaisesti annettavaksi säännös liikenneministeriön aloite- ja toimeksianto-oikeudesta tielaitokselle. Säännös selkeyttää olemassa olevaa käytäntöä näiden tehtävien hoitamisesta.

2 §. Tielaitoksen johtokunta. Johtokuntauudistuksen perusteet ja tavoitteet on esitetty edellä yleisperustelujen yhteydessä. Sen mukaisesti voidaan todeta olevan hallinnon kehittämisen yleisenä pyrkimyksenä uudistaa virastojen ylintä johto-organiaa siten, että virkamieskollegion tilalle perustettaisiin johtokunta.

Johtokunnan nimeäisi valtioneuvosto määräjäksi. Johtokunnan tehtävistä, toimiajasta

ja kokoonpanosta säädettäisiin lähemmin asetuksessa.

Johtokunnan kokoonpanoa ei ole tarkoituksenmukaista säätää yksityiskohtaisesti asetuksessa. Johtokunnan asiantuntemuksen takaamiseksi asetuksessa voidaan kuitenkin säätää, miltä asiantuntemusalueilta johtokunnan jäsenet on nimettävä.

Edellä mainituissa mietinnöissä esitettyjen periaatteiden mukaisesti johtokunnan tehtävät muodostuisivat tielaitoksen yleisjohtamiseen liittyvistä tehtävistä, jotka selvästi erotettaisiin toimeenpanevan johdon tehtävistä.

Tämän mukaisesti johtokunta tulisi päättämään tielaitoksen toimintalinjoista, tulo- ja menoarvioehdotuksesta, toiminta- ja taloussuunnitelmasta, tielaitokselle asetettujen tavoitteiden ohjauksesta ja seurannasta, merkittävistä seuranta-, tutkimus- ja suunnittelutoimiksiannoista, norminannosta, ministeriöille tehtävistä esityksistä sekä lausunnoista periaatteellisesti merkittävässä asioissa.

Edelleen johtokunnan tehtävänä olisi luoda edellytyksiä tielaitoksen yhteistyölle ministeriön kanssa sekä muihin keskeisiin yhteistyöviranomaisiin ja tieasioiden asianosaisiin.

Kollegiolle kuuluneet erilaiset valitus- ja hakemusasiat jäisivät pääjohtajalle esittelystä ratkaistaviksi. Niitä varten ei esitetä perustettavaksi erityistä johto-organisaatiotoimikunnan kaavailemaa lautakuntaa.

3 §. Hallinnon järjestäminen. Säännöksessä esitetään tielaitoksen hallinnon järjestämistä keskushallintoon ja aluehallintoon, joka jakautuu tiepiireihin. Säännös ei sinänsä muuta keskushallinnon ja tiepiirien välistä tehtävien jakoa, jossa on erityisesti viime vuosina pyritty mahdollisimman pitkälle menevään tulostustasolle ja ratkaisuvallan delegointiin suoritusasteelle.

4 §. Tarkemmat säännökset. Säännöksellä valtuutetaan antamaan tarkempia määräyksiä lain täytäntöönpanosta asetuksella.

5 §. Voimaantulo. Laki tielaitoksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990.

2. Tarkemmat säännökset

Ehdotetun lain 4 §:n nojalla annettaisiin kokonaan uusi hallintoasetus tielaitoksesta.

Maksujen perimisestä annettaisiin erillinen asetus maksuperustelain nojalla.

3. Voimaantulo

Laki tielaitoksesta ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

tielaitoksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tielaitos huolehtii ja vastaa yleisten teiden tienpidosta ja tieliikenneolojen kehittamisestä sekä niihin liittyvästä palvelutoiminnasta. Tielaitos on liikenneministeriön alainen.

Tielaitos suorittaa lisäksi muut sille soveltuvat tehtävät, jotka sille asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä annetaan. Lisäksi liikenneministeriö voi antaa tielaitokselle selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnittelutehtäviä.

2 §

Tielaitoksessa on johtokunta, jonka jäsenet määrää valtioneuvosto. Johtokunnan kokoonpanosta, tehtävistä ja toimikaudesta säädetään asetuksella.

3 §

Tielaitoksessa on keskushallinto ja aluehal-

linto. Aluehallintoa varten maa jaetaan tiepiireihin.

4 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

5 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Tällä lailla kumotaan tie- ja vesirakennuslaitoksesta 18 päivänä huhtikuuta 1975 annettu laki (252/75) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Toimenpiteisiin tämän lain täytäntöön panemiseksi voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa.

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 1989

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Liikenneministeri *Pekka Vennamo*

