

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
3/2013 vp**

**Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle alue-
hallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutu-
misesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä maaliskuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteon eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutuksesta (VNS 1/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja ylitarkastaja Mikko Saarinen, valtiovarainministeriö
- teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman, työ- ja elinkeinoministeriö
- osastopäällikkö Leo Suomaa, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- johtaja Kaarina Myyri-Partanen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Seppo Pekkala, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue
- ylijohdaja Terttu Savolainen, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

- työvoimayksikön päällikkö Leena Ahonen-Lätti, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- strategiapäällikkö Vesa Lipponen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Jarmo Ukkonen, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto
- kehittämisspäällikkö Juha Antila, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija, HTM Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- ylitarkastaja Eini Hyttinen, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- neuvottelupäällikkö Kristian Karrasch, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- työsuojeluvalvonnan resurssiselvityksen selvityshenkilö Mikko Hurmalainen
- työsuojeluvalvonnan resurssiselvityksen selvityshenkilö Pentti Pekkala.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ammattiliitto Pro
- professori Niklas Bruun.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunta edellytti aluehallinnon uudistuksen yhteydessä, että hallitus antaa eduskunnalle seikkaperäisen selonteon uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Selonteko sisältää uudistuksen toimeenpanon ja toteutumisen kuvauksen ja arvioinnin vaikutukset sekä eräitä aluehallinnon kehittämisen jatkolinjauksia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsittelee selontekoa oman toimialansa osalta.

Työsuojelu aluehallintouudistuksessa

Aluejako

Aluehallinnon uudistuksessa alueelliset työsuojelupiirit lakkautettiin ja yhdistettiin osaksi uusia virastoja perustettuja aluehallintovirastoja. Organisointi toteutettiin perustamalla oma työsuojelun vastuualue Lapin aluehallintovirastoon lukuun ottamatta kaikkiin aluehallintovirastoihin. Lapin aluehallintoviraston alueella työsuojelun tehtävistä vastaa Pohjois-Suomen aluehallintovirasto.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työsuojelun vastuualueiden sijoittuminen aluehallintovirastoon ei ole sujunut täysin ongelmitta. Työsuojeluvalvonta on luonteeltaan valtion paikallishallintoa, eivätkä aluehallintoviranomaiselle tyyppilliset ratkaisut ole kaikilta osin olleet työsuojelun vastuualueilla toimivia. Työsuojelun vastuualueet poikkeavat valvottavien määrän ja maantieteellisen alueen laajuuden puolesta huomattavasti toisistaan, mikä vaikeuttaa tasalaatuisen palvelun tuottamista sekä työsuojelutarkastajien osaamisen varmistamista ja kehittämistä maan eri osissa.

Selonteossa epätasapainoisen aluejaon aiheuttamat ongelmat todetaan ja aluehallintovirastojen määrää ja aluejakoa on tarkoitettu uudelleen. Valiokunta pitää tätä tarpeellisenä ja tärkeänä. Valiokunta korostaa, että toimialueiltaan ja henkilöstömääriltään nykyistä tasapainoisempi aluejako edistää työsuojelun vastuualueen toiminnan tasalaatuisuutta ja siten

kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koko maassa.

Työsuojeluviranomaisen toimivalta

Työsuojeluviranomaisen valtuus työpaikkojen valvontaan on rajattu aluehallintoviranomaisen maantieteelliseen alueeseen. Nykyisin työsuojeluviranomaiset valvovat työpaikkojen lisäksi yritysten toimintaa laajemminkin, erityisesti harmaan talouden torjunnassa. Tämä edellyttää aluerajoista riippumatonta toimintavapautta, koska monilla yrityksillä ja julkisen hallinnon yksiköillä on toimintaa useilla paikkakunnilla ja eri aluehallintoalueilla. Myös työsuojelun vastuualueiden erikoistuminen tiettyihin valikoituihin osa-alueisiin, kuten esimerkiksi kemian alan työsuojeluun, tai valtakunnallisten valvontaiskujen toteuttaminen edellyttäisivät aluerajoista riippumatonta toimintavapautta.

Työmarkkinakeskusjärjestöt pitävät 26.10.2012 sosiaali- ja terveysministeriölle luovuttamassa esityksessään työsuojelutarkastajien toimivallan alueellista rajautumista ongelmallisena. Järjestöjen yhteinen näkemys on, että työsuojelutarkastajilla tulisi olla valtakunnallinen toimivalta siten, että sen käyttö oman alueen ulkopuolella edellyttää asianomaisen aluejohtajan valtuutusta. Valiokunta pitää tärkeänä, että työsuojeluvalvonnan toiminta-alueiden ja toimivallan uudelleen organisoinnin mahdollisuudet sekä työsuojelualueiden valtakunnalliset erikoistumismahdollisuudet selvitetään.

Työsuojelun riippumattomuus

Työsuojeluhallinnon järjestämistä säätelee Suomen ratifioima kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro 81. Sopimuksen mukaan työsuojeluviranomaisen on oltava työssään riippumaton ja itsenäinen eivätkä työsuojelutarkastajille annetut muut mahdolliset tehtävät saa häiritä heidän arvoaltaansa ja puolueettomuuttaan suhteessa työnantajiin ja työntekijöihin. Selonteossa työsuojelun riippumattomuuteen ja sen toteutumiseen kiinnitetään huomiota useassa eri kohdassa. Valiokunta pitää tätä hyvänä ja

asianmukaisena. Työsuojelun riippumattomuus on selonteon mukaan pystytty turvaamaan uudistuksessa.

Saadun selvityksen mukaan yksittäisten hallintopäätösten osalta riippumattomuus onkin ilmeisesti kyetty takaamaan. Sen sijaan aluehallintoviraston yhteiseen kehittämis- ja johtamistoimintaan käytettyjen valvontaresurssien määrästä ja niiden merkityksestä työsuojelun riippumattomuuteen ei ole saavutettu yksimielisyyttä. Työsuojelun vastuualueet ovat arvioineet, että valvonnan voimavaroja on vuosittain käytetty noin 10 henkilötyövuotta sellaisiin aluehallintoviraston yhteisiin johtamis- ja kehittämistehtäviin, joista ei työsuojelun näkökulmasta ole juurikaan hyötyä. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston laskelmien mukaan yhteisiin tehtäviin on käytetty enintään 3 henkilötyövuotta. Valiokunta korosti aluehallintouudistuksesta antamassaan lausunnossa (TyVL 12/2009 vp), että aluehallintoviraston vastuualueiden yhteistyön luominen ei saa käytännössä merkitä työsuojelupiirien omiin tehtäviin käytettävien voimavarojen vähenemistä edes määräaikaaisesti. Valiokunta toistaa aiemmin esittämänsä ja pitää tärkeänä, että aluehallintoviraston yhteiseen toimintaan käytetyt työsuojelun valvontaresurssit selvitetään pikaisesti.

Ohjaus

Työsuojelutoiminnan ohjaus ei muuttunut uudistuksessa, vaan työsuojelun vastuualueita ohjaa edelleenkin sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto, jonka kanssa vastuualueet tekevät toiminnallisen tulossopimuksen. Työsuojelun vastuualueilla tätä menettelyä pidetään hyvänä. Ongelmalliseksi vastuualueella on sen sijaan koettu valtiovarainministeriön yleishallinnollinen ohjaus. Kahdelta taholta tuleva ohjaus aiheuttaa rajanveto-ongelmia ohjaavien tahojen välillä, ja ajoittain työsuojeluvalvonnan sisältöönkin vaikuttava yleishallinnollinen ohjaus on ollut ristiriitaista työsuojeluosaston ohjauksen kanssa.

Työsuojelun vastuualueet poikkeavat aluehallintoviraston muista vastuualueista toiminnan kohteen ja työn luonteen vuoksi. Valvonnan pai-

nopiste on työpaikoilla tapahtuvissa tarkastuksissa, kun muilla vastuualueilla työ tapahtuu pääasiassa omalla toimipaikalla. Viraston yhteiset työmatkojen ja työajanseurannan käytännöt eivät tämän vuoksi kaikilta osin sovellu työsuojelun vastuualueelle. Tästä on aiheutunut ongelmia mm. tarkastusmatkojen toteuttamisessa. Vastuualueiden erilaisuuden vuoksi uudistuksella tavoiteltua synergiaetua ei myöskään ole toistaiseksi saavutettu.

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat yhteisessä esityksessään korostaneet sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvan työsuojeluvalvonnan ja valtiovarainministeriölle kuuluvan yleisen tulosohtauksen suhteen selkiyttämistä. Valiokunta yhtyy keskusjärjestöjen näkemykseen ja pitää tärkeänä ja tarpeellisena, että työsuojelun vastuualueen ohjausta selkeytetään.

Asiakaslähtöisyys

Työsuojelun tavoitettavuus ja tunnettuus heikentyivät aluehallintovirastoon siirtymisen jälkeen. Asiakasyhteydenottojen määrässä tapahtui selkeä lasku vuonna 2009. Tähän on arvioitu olevan synnä paitsi uusi organisaatio, nimien monimutkaisuus ja tilastollinen virhe, myös ongelmat puhelinvaihteissa ja internet-sivustoissa. Nyttemmin asiakasyhteydenottojen määrä on noussut.

Aluehallintovirastojen asiakaskyselyn mukaan asiakkaat ovat löytäneet ja tavoittaneet työsuojeluviranomaiset hyvin ja työsuojelun vastuualueet ovat saaneet asiakkailtaan erittäin korkean arvion toiminnastaan. Valiokunta pitää tätä erittäin hyvänä kehityksenä. Valiokunta korostaa, että työsuojelun tulee olla helposti kansalaisten ja eri sidosryhmien tavoitettavissa, ja edellyttää, että työsuojeluviranomaisen tavoitettavuudesta huolehditaan jatkossakin. Valiokunta kannattaa työsuojelun aluehallinnon puhelinneuvonnan järjestämistä vastuualueiden yhteiseksi toiminnaksi.

Vastuualueen tekemien työsuojelutarkastusten määrä on kasvanut suunnitellusti sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehtyjen tulossopimusten mukaisesti. Selonteosta ei käy ilmi,

ovatko työpaikkatarkastusten kriteerit muuttuneet uudessa järjestelmässä.

Lopuksi

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että saaduissa selvityksissä alue- ja ministeriötason arviot uudistuksen vaikutuksista ja työsuojelun vastuualueen toimintaedellytyksistä poikkeavat huomattavasti toisistaan. Valiokunnassa työsuojelun vastuualueet ovat tuoneet esiin useita uudistuksen kielteisiä vaikutuksia ja esittäneet kehittämiskohteita. Myös työsuojelun vastuualueen johdolle ja muulle henkilöstölle vuonna 2012 tehdystä kyselystä käy ilmi vastuualueen johdon kielteinen arvio uudistuksen vaikutuksista. Esimiehistä 70 % arvioi, että uudistus on vaikuttanut kielteisesti heidän henkilökohtaisiin edellytyksiinsä tehdä omaa työtään. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto taas pitää uudistusta onnistuneena ja katsoo, että kielteiset arviot johtuvat osittain esimiesten asenteista ja ovat aluehallintoviraston sisäisiä ongelmia. Myös selonteossa viitataan siihen, että johdon kielteinen asenne aluehallintomallia kohtaan on vaikuttanut siihen, että toimintamallin kaikkia mahdollisuuksia ei ole käytetty hyväksi.

Valiokunnan mielestä on ilmeistä, että työsuojelun vastuualueella on organisoinnista johtuvia toiminnallisia ongelmia ja kehittämiskohteita. Valiokunta kuitenkin toteaa, että aluehallintouudistuksesta on kulunut verraten lyhyt aika, joten ei voida sanoa, johtuvatko ongelmat aluehallintouudistuksesta, kulttuurimuutoksesta johtuvasta epätietoisuudesta vai ovatko ne esimerkiksi puutteellisen ohjauksen ja johtamisen tulosta. Valiokunta katsoo, että esiin tullessiin työsuojelun vastuualueiden ongelmiin on niiden syystä riippumatta joka tapauksessa syytä pikaisesti etsiä ratkaisuja.

Työ- ja elinkeinotoimistot

Aluehallintouudistuksessa TE-toimistot siirtyivät lakkautettavien TE-keskusten alaisuudesta uusien perustettujen ELY-keskusten alaisiksi. TE-toimistojen ohjaussuhde sekä yhteistyö jatkuivat TE-keskusten kanssa muotoutuneella

mallilla myös ELY-keskusten alaisuudessa. Vuoden 2013 alusta lukien TE-toimistojen määrä väheni runsaasta 70 toimistosta 15 toimistoon, joiden toimialueet vastaavat pääosin 15 ELY-keskuksen toimialueita.

TE-toimistouudistuksella ja toimistojen määrän merkittävällä vähennyksellä on väistämättä vaikutusta ELY-keskuksen ja TE-toimistojen väliseen yhteistyöhön ja ohjaukseen. Kun alueella on vain yksi ohjattava, heikkenee ELY-keskuksen rooli valtakunnallisten yhdenmukaisten toimintatapojen varmistajana ja TE-toimistojen suora yhteistyö työ- ja elinkeinoministeriön kanssa lisääntyy.

Selvitysmies Rauno Saari ehdotti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toiminnan sopeuttamista koskeneessa selvityksessään TE-toimistojen liittämistä osaksi ELY-keskuksia omana vastuualueenaan. Eri toimijoiden roolia, työnjakoa ja vastuita työpoliittisten palvelujen tuottamisessa arvioidaan keväällä 2013 käynnistyvässä työpolitiikan palvelurakennearvioinnissa. Valiokunta pitää tarpeellisena ja tärkeänä, että TE-toimistojen ja ELY-keskusten ohjaus- ja yhteistyösuhdetta tarkastellaan uudelleen, ja huomauttaa, että tarkastelussa tulee selvittää myös mahdollisuus työpolitiikan toiminnan ja ohjauksen keskittämisestä TE-toimistoille ELY-keskusten sijaan.

Henkilöstön asema

Aluehallintouudistuksella yhdistettiin samoihin virastoihin useilla eri hallinnonaloilla toimineita viranomaisia, joilla kaikilla oli omat palkkausjärjestelmänsä. Tavoitteena oli saada aikaan koko aluehallintouudistuksessa mukana olevaa henkilöstöä koskeva, oikeudenmukainen ja kannustava palkkausjärjestelmä.

Aluehallintovirastojen uusi palkkausjärjestelmä hyväksyttiin tarkentavalla virkaehtosopimuksella 24.11.2011 ja sen mukainen uusi palkkausjärjestelmä otettiin käyttöön takautuvasti 1.2.2011 lukien. Palkkausjärjestelmän käyttöönotto rahoitetaan tulevista virastoeristä, minkä vuoksi nykyisten palkkojen harmonisointi tulee kestämään useita vuosia.

Työtyytyväisyyskyselyn mukaan henkilöstön palkkausta koskeva indeksi vuonna 2012 oli aluehallintovirastoissa 2,72 ja ELY-keskuksissa 2,60, mikä on valtion yleistä keskiarvoa 2,86:tta pienempi. Valiokunta korostaa, että oikeudenmukaiseksi koettu palkkaus ja kannustava palkkausjärjestelmä ovat olennainen osa henkilöstön motivointia. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että palkkauksen harmonisointi aluehallintoviranomaisissa toteutetaan mahdollisimman pikaisesti.

Määräaikaisen henkilöstön osuus on ELY-keskuksissa suuri. Vuonna 2010 määräaikaisia oli yhteensä 27 % ja vuonna 2011 yhteensä 28 %. Kokonaisuus on vaihdellut ELY-keskuksittain 16 %:n ja 58 %:n välillä. Muualla valtionhallinnossa määräaikaisia oli vuonna 2011 keskimäärin 13,9 %. Valiokunta pitää määräaikaisen henkilöstön määrää erittäin suurena ja edellyttää, että niissä palvelussuhteissa, joissa oikeudellisesti tarkastellen ei löydy määräaikaisuuden perustetta, henkilöstö vakinaistetaan pikaisesti.

Henkilöstöresurssit

Aluehallintoon on ennen uudistusta ja sen jälkeen kohdistunut tuottavuustavoitteet, jotka merkitsevät henkilöstömäärän vähentämistä kaikkiaan noin 19 %:lla. Vähennyksistä huolimatta sekä aluehallintovirastot että ELY-keskukset ovat toteuttaneet lakisääteiset tehtävänsä ja saavuttaneet pääosin palvelu- ja suoritemäärätavoitteensa. Tulevien vuosien kehystason mahdollistamalla henkilöstöresursseilla on kuitenkin olemassa riski, että aluehallintoviran-

omaiset eivät jatkossa pysty hoitamaan tehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Mittavat vähennykset asettavat virastot ja henkilöstön vaikeaan tilanteeseen. Kireä henkilöstökehys heikentää henkilöstön työhyvinvointia ja on lisännyt myös määräaikaisen henkilöstön käyttöä. Vaativaan muutostilanteeseen ajoittuneet vähennykset ovat vaikeuttaneet myös toiminnan kehittämistä. Valiokunta katsoo, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävien hoitamisen vaatimat henkilöresurssit tulee turvata siinäkin tapauksessa, että se merkitsi luopumista kehyspäättökseen henkilötövuositavoitteista.

Rauno Saari on selvityksessään tarkastellut eläköitymistä ja todennut, että ELY-keskusten toimintamenokehysten suppeneminen ja täyden eläkeiän saavuttavien määrä on tarkastelujaksolla samaa suuruusluokkaa henkilötövuosina tarkasteltuna. Ajallisesti nämä muutokset eivät kuitenkaan täysin kohtaa. Suuret toimintamenokehysten osuvat vuosille 2014 ja 2015, kun taas täyden eläkeiän saavuttavien piikki osuu vuodelle 2017. Saari esitti ELY-keskusten menokehysten uudelleen arvointia siten, että säästöt toteutetaan osaksi jälkipainotteisina vuosi 2017 mukaan lukien. Valiokunta puoltaa selvitysmies Saaren esitystä tältä osin.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TyVL 3/2013 vp — VNS 1/2013 vp

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tarja Filatov /sd	Kristiina Salonen /sd
jäs.	Anna Kontula /vas	Sari Sarkomaa /kok
	Jari Lindström /ps	Arto Satonen /kok
	Eeva-Maria Maijala /kesk	Mikko Savola /kesk
	Lea Mäkipää /ps	Eero Suutari /kok
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd	Jani Toivola /vihr
	Annika Saarikko /kesk	Maria Tolppanen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana
Kinnunen.