

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2009 vp

Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, valtiosihteeri Timo Reina, ylijohtaja Silja Hiironniemi, hallitusneuvos Tarja Hyvönen, lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, finanssi-
sihteeri Pauliina Pekonen ja neuvotteleva virkamies Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Tarja Riihimäki ja neuvotteleva virkamies Erkki Norbäck, opetusministeriö
- valtiosihteeri Jouni Lind ja maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi, maa- ja metsätalousministeriö
- elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen, työministeri Tarja Cronberg, vanhempi hallitussihteeri Heidi Nummela, teollisuusneuvos Marjukka Aarnio ja teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Pertti Siiki, sosiaali- ja terveysministeriö

- ympäristöministeri Paula Lehtomäki ja hallitusneuvos Aino Jalonen, ympäristöministeriö
- pääsihteeri, maakuntajohtaja Tapio Välinoro, Aluehallinnon uudistamishanke
- työmarkkinalakimies Marja Isomäki, Valtion työmarkkinalaitos
- kunnanjohtaja Viljo Pesonen, Utsjoen kunta
- johtaja Kaj Suomela, Pohjanmaan työ- ja elinkeinokeskus
- hallintopäällikkö Vesa Uuksulainen, Pohjois-Savon työ- ja elinkeinokeskus
- johtaja Rebecka Svedlin, Helsingin työ- ja elinkeinotoimisto
- johtaja Maire Makkonen, Järviseudun työ- ja elinkeinotoimisto
- osastonjohtaja Pasi Ristilä, Turun työ- ja elinkeinotoimisto
- piiripäällikkö Hanna-Kaisa Rajala, Keski-Suomen työsuojelupiiri
- piiripäällikkö Kaarina Myyri-Partanen, Uudenmaan työsuojelupiiri
- apulaisjohtaja Marja Erkkilä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtaja Kauko Passi, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lakimies Paula Ilveskivi, Akava ry
- apulaisjohtaja Annaleena Mäkilä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö Päivi Niemi-Laine, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

- neuvottelija Tarja Niemelä, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaajajärjestö Pardia
- hallituksen jäsen Harri Laaksonen, Turun Seudun Työttömät ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Suomen Yrittäjät ry.

Viitetieto

Asian käsittely aloitettiin yhteiskuulemisella hallinto-, maa- ja metsätalous- sekä ympäristövaliokunnan kanssa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen tavoitteena on uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Esityksellä vahvistetaan ja lisätään maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistetään valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Uudistus vaikuttaa aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskeviin noin 250 lakiin ja näissä laeissa noin 1 200 säännökseen.

Valtion aluehallinto (läninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot) ehdotetaan koottavaksi aluehallintovirastoihin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

Aluehallintovirasto hoitaisi lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Virasto edistäisi muun muassa peruspalveluksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspal-

velujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestäväää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaisi valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Keskus edistäisi muun muassa yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja heidän työllistymistään alueilla.

Valtion aluehallinnon viranomaisten ohjaus tapahtuisi asianomaisten ministeriöiden nykyistä tiiviimpänä ja suunnitelmallisempänä yhteistyönä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt asiaa oman toimialansa osalta.

Valtion alueelliseen organisaatioon esitetään tehtäväksi kattava uudelleenjärjestely. Ehdotukset vaikuttavat monin tavoin tuhansien sellaisten valtion virkamiesten ja työntekijöiden työhön ja työolosuhteisiin, joiden tehtävänä on

tuottaa alueilla kansalaisille tärkeitä palveluja. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansalaisille turvataan näiden palvelujen vaivaton saanti myös organisaatiouudistuksen aikana.

Uudistuksen aikataulu on ollut hyvin kiireinen, ja sen on tarkoitus tulla voimaan ensi vuoden alusta. Eri viranomaisten tietojärjestelmät ja toimintakulttuurit yritetään sovittaa nopeasti yhteen. Muutokset vaativat suuren määrän uudelleenorganisointiin liittyvää hallinnollista työtä organisaation eri tasoilla. Haastavaa on tämän

kaiken hoitaminen niin, että palvelutuotanto ei siitä kärsi.

Valiokunta pitää tärkeänä uudistuksen toteuttamista siten, että lopputuloksesta tulee kokonaisuudessaan nykyistä tilannetta parempi. Henkilöstön saamiseksi mukaan muutosten toteuttamiseen on tärkeää pystyä osoittamaan ne konkreettiset hyödyt, jotka uudistuksilla saavutetaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistus parantaa alueellisen näkökulman välittymistä kaikkeen päätöksentekoon ja turvaa palvelujen saatavuuden kaikilla alueilla.

Valiokunta korostaa, että uudistuksen vaikutuksia tulee tarkoin seurata ja varmistaa, että uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja hyödyt näkyvät käytännön työssä.

Työsuojelun toimintaedellytysten varmistaminen

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 ensisijaisia tehtäviään eivätkä häiritä heidän arvovaltaansa ja puolueettomuuttansa suhteessa työnantajiin ja työntekijöihin.

Esityksessä ehdotetaan työsuojelupiirit kytkeväviksi aluehallintouudistukseen perustamalla aluehallintovirastoihin työsuojelun vastuualueet. Ehdotettu laki aluehallintovirastoista sisältää useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata työsuojelun valvontatehtävien riippumattomuus. Lakiehdotuksen mukaan aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue olisi riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan ja sen toiminta olisi järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävässä olisi turvattu. Työsuojelun vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voisivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Valiokunta pitää tärkeänä lakiehdotukseen sisältyviä säännöksiä, joilla työsuojeluviran-

omaisten riippumattomuus ja itsenäisyys pyritään turvaamaan. Valiokunta korostaa, että työsuojelupiirien valvontakenttä on erittäin laaja ja monipuolinen ja niille on viime vuosina annettu lukuisia uusia ja entistä vaativampia valvontatehtäviä. Rajallisten resurssiensa vuoksi työsuojelupiirit joutuvat tekemään priorisointeja, mikä käytännössä merkitsee useiden lakisäätteisten valvontavelvoitteiden jäämistä varsin vähälle huomiolle.

Saadun selvityksen mukaan aluehallintouudistuksen yhteydessä on kenttätöön tuottavuuden kehittämiseksi ja tehtävien uudelleen järjestämiseksi tarkoitus etsiä vastuualueiden välisiä rajapintoja ja niihin liittyviä yhteistyön kehittämismahdollisuuksia. Valiokunta painottaa, että yhteistyön kehittämismahdollisuuksien selvittäminen tai yhteistyön luominen ei saa käytännössä merkitä työsuojelupiirien omiin tehtäviin käytettävien voimavarojen vähenemistä edes määräaikaisesti. Toimeenpanossa tulee kunnioittaa ILO:n sopimuksen vaatimusta, jonka mukaan työsuojeluviranomaisille ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voisivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen.

Kolmikantaisen työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän mukaan (STM, selvityksiä 2009:14) valtioneuvoston selonteossa (VNS 2/2008 vp) ehdotettu 100 henkilötyövuoden vähennys vuoteen 2015 mennessä heikentäisi oleellisesti valvontaa ja epäkohtiin puuttumista eikä työsuojeluhallinnolla olisi enää edellytyksiä tarkastustehtävän tehokkaaseen suorittamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö onkin todennut valtiovarainministeriölle, että työsuojeluhallinnon osalta siedettävä henkilövähennys voisi olla 25 henkilötyövuoden luokkaa. Mikäli vähennykset ovat tätä suuremmat, eivät valvontaviranomaiset pysty toteuttamaan resurssityöryhmän tavoitteita tarkastusmäärien nostamisesta ja tarkastusten laadun parantamisesta.

Aluehallintouudistusta valmisteltaessa on valiokunnan saaman tiedon mukaan päädytty siihen, että työsuojeluhallintoon kohdistetaan vuoteen 2015 mennessä 25 henkilötyövuoden vähennystavoite. Koska siirtymisestä aluehallinto-

virastoon ei valiokunnan käsityksen mukaan ole juurikaan saatavissa työsuojeluhallinnon toimintaa tehostavia synergiaetuja, valiokunta pitää välttämättömänä työsuojelutoiminnan laadun ja tehokkuuden turvaamiseksi, että työsuojelutoimintaan kohdennetaan enintään edellä mainittu 25 henkilötyövuoden vähennys vuoteen 2015 mennessä.

Työsuojelun piirihallinnon muista aluehallinnon uudistushankkeen viranomaisista poikkeavaa tilannetta kuvaa se, että työsuojelupiirien tehtävät ovat luonteeltaan enemmän paikalliskuin alueviranomaistyötä. Työsuojeluviranomaisilla ei ole erillistä paikallishallintoviranomaista, jota työsuojelupiirit ohjaisivat ja hallinnoisivat, vaan työsuojelupiirit suorittavat työsuojelusäädösten valvontaa käymällä yksittäisillä työpaikoilla ja olemalla yhteistyössä paikallishallintoa edustavien poliisilaitosten, elinkeino- ja työvoimatoimistojen sekä kunnan valvontaviranomaisten kanssa.

Työsuojelupiirien aluejakoa on kehitetty viime vuosina niin, että alueet muodostavat mahdollisimman tasapainoisen kokonaisuuden. Tavoitteena on ollut huolehtia valvonnasta mahdollisimman tuottavasti ja tarkoituksenmukaisesti ja taata asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu koko maassa jakamalla valvontaresurssit sopivan kokoisiksi yksiköiksi, jotta työsuojeluvalvonnassa tarvittava ammattitaito ja osaaminen voidaan turvata.

Aluehallintouudistuksessa Suomi jaetaan viiteen työsuojelun vastuualueeseen, joista Etelä-Suomen vastuualueella on lähes puolet tarkastettavista työpaikoista. Tämä merkitsee väistämättä sitä, että Etelä-Suomen vastuualueelle tulee suuri osa tehtävistä ja henkilöstöstä, mikä vaikeuttaa sen johtamista. Etelä-Suomen vastuualueelle kertyy paljon erityisosaamista, kun taas muualla Suomessa osaamisen syventäminen on vaikeaa. Valvontaresurssien ja osaamisen epätasainen jakautuminen voi johtaa siihen, että valvonta ei ole yhtä tehokasta ja asiantuntevaa kaikilla alueilla.

Jos Halke-ministerityöryhmän ehdotus aluejaoksi toteutuu, Keski-Pohjanmaan maakunta liitetään samaan yhteistyöalueeseen Pohjois-

Pohjanmaan maakunnan kanssa. Kokkolan ja Pietarsaaren seutujen muodostama valtakunnallisesti merkittävä työssäkäyntialue jakautuu tällöin eri aluehallintoviranomaisiin.

Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta tulee kaksikielinen viranomainen, koska sen toimintaluokkaan sisältyy kaksikielinen Kokkolan kaupunki, jossa asuu noin 6 500 ruotsinkielistä. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto hoitaa työsuojelutehtävät myös Lapin aluehallintoviraston alueella. Työsuojelun vastuualueesta tulee näin ollen kaksikielinen viranomainen koko Pohjois-Suomen ja Lapin alueella, vaikka alueen koko väestöstä vain 1 % on ruotsinkielisiä. Työsuojeluhenkilöstön on pystyttävä myös käytännössä palvelemaan asiakkaita molemmilla kotimaisilla kielillä. Alueeseen sisältyvät saamelaisen kotiseutualueet, minkä vuoksi alueen viranomaisten tulee pystyä palvelemaan myös saamen kielellä. Toimiminen suomen-, ruotsin- ja saamenkielisenä viranomaisena näin laajalla toimialueella merkitsee lisähaasteita työsuojelun järjestämiselle sekä henkilöstön rekrytoinnille ja koulutukselle. Valiokunta pitää tällaista aluejakoa haasteellisena ja muistuttaa, että Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakunnat kuuluvat nykyisin samaan työsuojelualueeseen ja samaan työ- ja elinkeinokeskukseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uuden aluehallintojärjestelmän vaikutuksia työsuojeluvalvonnan kehittymiseen tarkoin seurataan ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin, jotta pystytään huolehtimaan alueellisen tasa-arvon toteutumisesta ja turvaamaan työsuojelun tehokkuus samantasoisesti koko maassa.

Työvoiman kysynnän ja koulutustarpeiden ennakointi

Esityksellä parannetaan koulutuksen ja työvoimahallinnon viranomaisten yhteistyötä ja lisätään maakunnan liittojen vaikutusmahdollisuuksia, jotta saadaan nykyistä parempi kokonaisnäkemys alueellisista tarpeista ja työelämän vaatimukset voidaan ottaa huomioon päätettäessä koulutuksen suuntaamisesta. Synergiaetuja on tarkoitus saada siitä, että elinkeino-, liikenne- ja

ympäristökeskuksissa hoidetaan sekä ammatilliseen että aikuiskoulutukseen liittyvät tehtävät.

Valiokunta katsoo, että uudistukset antavat edellytyksiä vastata nykyistä paremmin alueiden muuttuviin osaamis- ja koulutustarpeisiin niin, että alueellinen koulutustarjonta ja kysyntä saadaan kohtaamaan.

Henkilöstön asema muutoksessa

Palkkausjärjestelmien yhtenäistäminen

Aluehallintouudistus koskee yhteensä noin 6 000:ta virkamiestä ja työntekijää. Esityksen mukaan henkilöstön asema on turvattu nykyisillä euromääräisillä palkoilla kolmen vuoden ajan uudistuksen voimaantulosta.

Uudistuksella yhdistetään samoihin virastoihin useilla eri hallinnonaloilla toimineita aluehallintoviranomaisia. Niillä kaikilla on omat palkkausjärjestelmänsä, jotka voivat tasoiltaan poiketa toisistaan merkittävästikin. Jotta henkilöstölle pystytään turvaamaan mahdollisimman nopeasti oikeudenmukainen, tasa-arvoinen ja kannustava palkkaus uudessa organisaatiossa, on tärkeää, että palkkausjärjestelmien yhtenäistäminen tapahtuu ripeästi.

Aluehallinnon uudistamishankkeessa asetettiin 21.1.2009 palkkausjärjestelmätyöryhmä, jonka tehtävänä on valmistella 31.12.2009 mennessä sopimusneuvotteluja varten ehdotus palkkausjärjestelmäksi, jota sovelletaan elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksissa ja aluehallintovirastoissa. Tavoitteena on saada aikaan koko aluehallintouudistuksessa mukana olevaa henkilöstöä koskeva, oikeudenmukainen ja kannustava palkkausjärjestelmä, joka myös edistää perustettavien virastojen kilpailukykyä työnantajana.

Saadun selvityksen mukaan valtiotyönantajan tarkoituksena on käynnistää neuvottelut palkkausjärjestelmän käyttöönotosta henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa heti, kun ehdotus uudeksi palkkausjärjestelmäksi on valmistunut. Tavoitteena on, että uusi yhtenäinen palkkausjärjestelmä olisi virastojen käytössä mahdollisimman pian uudistuksen voimaantulua, mahdollisesti jo ensi kesänä. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhtenäinen ja oikeudenmukainen

palkkausjärjestelmä saadaan käyttöön mahdollisimman nopeasti. Oikein toteutettuna muutos mahdollistaa myös sukupuolten välisen segregaaation pienentämisen.

Sivutoimisen johtamisen ongelmallisuus

Esityksen mukaan valtioneuvosto määrää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johtajan, jona toimii keskuksen yhden vastuualueen päällikkö oman toimensa ohella. Tällä johtamismallilla vältetään uuden johtamistason syntyminen ja annetaan eri vastuualueiden päälliköille mahdollisuus toimia keskusten johtajina. Keskuksen yhtenäisyyttä ja toimintakulttuurien uudistamista on tarkoitus edistää muun muassa johtoryhmätyöllä ja prosessijohtamisella. Saadun selvityksen mukaan johtaja voi uudistuksen toteutuksen alkuvaiheessa delegoida vastuualueen päällikön tehtäviään muille kyseisellä vastuualueella toimiville.

Valiokunta toteaa, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtajilla on edessään vaikea tehtävä yhtenäistää eri hallinnonalojen viranomaisten toimintakulttuurit ja löytää ne synergiahyödyt, joiden vuoksi uudistusta ollaan tekemässä. Suurimmassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa tulee olemaan yli 450 työntekijää. On selvää, että näin suuren organisaation johtaminen muutostilanteessa oman toimen ohessa on vaativaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että sivutoimisen johtamisen onnistumista seurataan ja ryhdytään toimenpiteisiin, jos johtamismalli uhkaa vaarantaa uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen.

Henkilöstön vähennystavoitteet

Esityksessä lähdetään siitä, että nykyisille aluehallintoviranomaisille jo asetettujen tuottavuustavoitteiden lisäksi uudistuksen myötä syntyy tuottavuushyötyjä, joiden perusteella uusille aluehallintoviranomaisille voidaan asettaa vielä lisävelvoitteita henkilöstön vähentämiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja aluehallintovirastoille siirtyy uudistuksessa mukana olevilta virastoilta 436 henkilötövuoden vähennystavoite ensimmäiseltä tuottavuusohjelmakaudelta vuosille 2010 ja 2011. Lisäksi alue-

hallinnon uudistamishankkeelle on kohdennettu 60 henkilötyövuoden tuottavuustavoite vuosille 2010 ja 2011. Näiden lisäksi tavoitteena on henkilöstötarpeen aleneminen vuosina 2012—2015 aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa yhteensä 640 henkilötyövuodella. Nämä vähennysvelvoitteet merkitsevät uusien virastojen käynnistymisen jälkeisten viiden vuoden aikana lähes 20 %:n vähennystä virastojen nykyhenkilöstöön verrattuna.

Valiokunta toteaa, että näin suuressa hallinnon uudistuksessa organisaatiolta vie väistämättä aikaa mukautua uuteen tilanteeseen, löytää kullekin työntekijälle ja tehtävälle uusi paikka organisaatiossa ja saada työt uudelleen suju-

maan. Kun uusi organisaatio on saatu käyntiin ja päällekkäisyydet ja yhteistyömahdollisuudet on kartoitettu, nähdään, missä määrin organisaatiomuutoksella saadaan aikaan todellista tuottavuuden nousua. Vasta näiden tietojen pohjalta voidaan asettaa todelliseen tuottavuuden kasvuun perustuvat tuottavuustavoitteet.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
 jäs. Lasse Hautala /kesk
 Hannakaisa Heikkinen /kesk
 Anna-Maja Henriksson /r
 Arja Karhuvaara /kok
 Johanna Karimäki /vihr
 Merja Kuusisto /sd
 Esa Lahtela /sd

Jari Larikka /kok
 Markus Mustajärvi /vas
 Sanna Perkiö /kok
 Paula Sihto /kesk
 Katja Taimela /sd
 Tarja Tallqvist /kd
 Jyrki Yrttiaho /vas
 vjäs. Krista Kiuru /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Aluehallinnon uudistaminen on historiallisen mittava hanke. Kaiken kaikkiaan 250 lain ja 1 200 säännöksen muuttaminen koskettaa käytännössä kaikkia suomalaisia. Siksi uudistuksen läpivieminen näin kireällä aikataululla vaarantaa perimmäisen tavoitteen eli asiakaslähtöisen, tehokkaan ja tuloksellisesti toimivan aluehallinnon.

Jo nykyisin kauimmaisesta kunnasta voi olla maakuntakeskukseen matkaa maanteitse jopa 450 kilometriä. Pienemmistä kunnista on karsittu valtionhallinnon lähipalvelut lähes kokonaan. Se on asettanut kansalaiset eriarvoiseen asemaan. Kun valtion palveluita on karsittu, kuntia vaaditaan rahoittamaan ja järjestämään samoja palveluita yhteispalvelupisteiden kautta. Näin kunnat on laitettu kantamaan sitä vastuuta, josta valtio on vetäytynyt. Tämän uudistuksen myötä asiointimatkat uhkaavat kasvaa entisestään, sillä pakkosäästöjen tavoittelemisen hallitsee koko aluehallintouudistusta. Sähköisesti peruspalveluita ei kuitenkaan voi tuottaa, sillä luonnollinen asiakaskontakti on useimmiten hyvän palvelun perusedellytys.

Sinällään perinteiset sektorirajat ylittävän yhteistyön tavoittelu on suotavaa, sillä se tuo hallinnon toimintaan joustavuutta ja tehokkuutta. Myös toimialueen keskeisten muutosten ennakointi, uhkien hahmottaminen ja mahdollisuuksien hyödyntäminen paranevat, jos viranomaiset kykenevät toimimaan tiiviissä yhteistyössä. Aluehallintouudistus ei kuitenkaan takaa näiden tavoitteiden täyttymistä.

Tuottavuusohjelma ja lisäsäästöt henkilöstöhallinnossa

Valtion tuottavuusohjelman nimellä kulkevalle leikkauslistalle ei vielä ole esitetty yhtään selvitystä, tutkimusta tai raporttia, joka osoittaisi, että valtionhallinnossa on löysää neljäntoistatuhannen työvuoden verran. Päinvastoin, tuotta-

vuusohjelman sokea noudattaminen saattaa monet organisaatiot kestävämpään tilanteeseen, jopa niin, että samaan aikaan samassa organisaatiossa sekä vähennetään että lisätään työvoimaa. Näin tapahtuu esimerkiksi monessa työ- ja elinkeinotoimistossa.

Usein käytetty peruste, että tuottavuusohjelma turvaa yksityisen sektorin työvoimatarpeen, ei ole uskottava. Valtiolla on kaiken kaikkiaan töissä hieman yli satatuhatta työntekijää, kun kokonaistyövoiman määrä on 2,6—2,7 miljoonaa henkeä. Neljäntoistatuhannen työntekijän työpanos on marginaalinen tekijä vinoutuneeseen ikärakenteeseen verrattuna. Tuottavuusohjelmassa on kyse julkisen sektorin ideologisesta alasajosta.

Valtion tuottavuusohjelma vähentää työpaikkoja kaikkein eniten sieltä, missä niitä vähiten kyetään puolustamaan, eli pienistä ja keskisuurista kunnista. Näistä kunnista uhkaavat kadota viimeisetkin valtionhallinnon palvelut.

Aluehallintouudistuksessa tavoitellaan vielä lisäsäästöjä tuottavuusohjelman tavoitteiden lisäksi. Se ei onnistu ilman, että karsitaan palveluita. Valinta siitä, mitä palveluita tuotetaan ja mitä ei, on kuitenkin lainsäätäjän, ei viranomaisen asia. Näin vaativan uudistuksen läpivieminen kovissa säästöpainneissa ei onnistu.

Työsuojelun henkilöstöresurssit ja työn organisoiminen

Työsuojelutoiminnan tulee olla jo kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksen mukaan riippumatonta ja itsenäistä. Työsuojelutoiminta on olennaisesti kentällä tehtävää työtä. Jo nykyisellään työsuojelutoiminnassa liian pienellä henkilömäärällä yritetään saada aikaan liian paljon. Panostaminen työsuojelutoimintaan maksaisi kuitenkin itse itsensä takaisin lisääntyvänä työturvallisuutena ja vähäisempänä harmaan talouden toimintana.

Työsuojeluhallinnon kytkeminen osaksi aluehallintoviranomaista ei palvele kenenkään etua.

Myös esitetty aluejako johtaa ongelmiin ja eriarvoisuuteen. Esimerkiksi Pohjois-Suomen alueella palveluita pitäisi kyetä tarjoamaan kolmella kielellä. Etelä-Suomen vastuualueelle keskittyisi suuri määrä työsuojelun tarkastustehtävistä. Osaamisen ja erikoistumisen ylläpitäminen vaarantuu aluejaon myötä. Näistä syistä työsuojelun jättämistä uudistuksen ulkopuolelle pitäisi vielä harkita.

Alueellisen työvoima- ja koulutuspolitiikan edistäminen

Suomen työvoimapolitiikassa pitäisi paikallisille ja alueellisille ratkaisuille antaa enemmän elintilaa. Paikallisesti tunnetaan kunkin alueen uhat ja mahdollisuudet kaikkein parhaiten. Siksi ylhäältä alas käskytetty ja keskusjohtoinen työllisyyspolitiikka sopii huonosti nopeasti muuttuvaan maailmaan. Paikallisten olosuhteiden tunnistaminen ja siihen perustuva muutoksen ennakointi tuo toimintaan myös tehokkuutta ja sitouttaa kaikki muutkin hallinnon sidosryhmät yhteisiin tavoitteisiin.

Työttömyyden alueellisten erojen hallitsematon kasvu on luonut tilanteen, jossa pysyvän massatyöttömyyden alueet kärsivät jo nyt — ja tulevaisuudessa vielä enemmän — samanaikaisesta työvoimapulasta. Asetelma on ruokkinut valikoivaa muuttoliikettä, jossa nuori ja osaava työvoima on muuttanut keskuksiin. Nämä, aina 1990-luvun lamasta lähtien syntyneet rakenteelliset ongelmat realisoituvat väijäämättä esimerkiksi koulutuspolitiikassa. Näistä syistä paikallisille työvoima- ja elinkeinopolitiikan ratkaisuille pitäisi antaa nykyistä enemmän tilaa.

Aluehallintouudistus ei mahdollista uudenlaista, alhaalta ylös nousevaa kehittämistyötä. Uhkana on, että uusi hallinnon väliporras tukahduttaa paikallisuuden samalla tavalla kuin ahdas ministeriöiden sektori- ja resurssiohjaus.

Henkilöstön tasa-arvoisuus muutostilanteessa

Aluehallintouudistus koskee yli 6 000:ta työntekijää, joiden palkkausjärjestelmät ja -perusteet poikkeavat hyvin paljon toisistaan. Oikeudenmukaisen palkkausjärjestelmän kehittäminen uudessa organisaatiossa on erityisen vaativa tehtävä. Siksi palkkausjärjestelmän uudistamiseen pitää panostaa riittävästi resursseja ja henkilöstön täysi osallistuminen järjestelmän luomiseen tulee turvata. Liikaa ei oikeudenmukaisen ja tasa-arvoisuuden vaatimusta voi korostaa. Oikein toteutettuna muutos mahdollistaa myös sukupuolten välisen segregaaation purkamisen.

Sivutoimisen johtajuuden umpikuja

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtajuus ei tule onnistumaan sivutoimisena. Heti tämän lain hyväksymisen jälkeen kiistaton ongelma realisoituu, ja laki joudutaan tältä osin avaamaan. Siksi olisikin kaikkein järkevintä muuttaa hallituksen esitystä jo nyt niin, että myös ELY:n johtaja olisi päätoiminen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 2009

Markus Mustajärvi /vas
Jyrki Yrttiaho /vas
Tarja Tallqvist /kd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Pidämme tärkeänä aluehallinnon uudistamista toiminnallisesti järkevällä ja alueellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Palveluiden ja hallinnon toimivuus on pääasia. Valtionhallinnon henkilöstön hyvinvoinnista on huolehdittava.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelma, joka liittyy kiinteästi aluehallinnon uudistukseen, on nykyhallituksen aikana muuttunut pelkäksi henkilöstön vähentämisohjelmaksi. Tuottavuusohjelman henkilöstön vähentämistavoitteet vaarantavat aluehallintouudistuksella luotavien uusien virastojen toimintaedellytykset. Siksi tuottavuusohjelman toteuttaminen tulee pysäyttää.

Aluehallintouudistus koskee kuutta tuhatta työntekijää. Työntekijäjärjestöt ovat syystä huolissaan virastojen henkilöstön asemasta. Jos hallituksen esitys hyväksytään tällaisenaan, vaarantuvat esimerkiksi työsuojeluhallinnon toiminnot sekä valtionhallinnon työntekijöille kuuluvat oikeudet. Työntekijöiden yhdenvertaisuutta ei saa vaarantaa. Annetuista sitoumuksista on pyrittävä pitämään kiinni myös hallinnon uudelleenjärjestelyissä.

Valtiolla ei ole oikeutta livetä tekemistään palkkaussopimuksista

Hallituksen esityksessä puututaan merkittävällä tavalla suomalaisessa yhteiskunnassa keskeisenä perusoikeutena pidettyyn sopimusvapauden periaatteeseen. Ehdotetulla voimaannpanolailla muutettaisiin valtion neuvotteluviranomaisen ja valtion pääsopijajärjestöjen tai niiden alayhdistysten kesken sovittuja sopimuksia kesken sopimuskauden. Euromääräinen palkkaus tarkoittaa käytännössä aluehallinnon virkamiesten ja työntekijöiden palkkakehityksen pysähtymistä useiksi vuosiksi. Vaikka palkkausjärjestelmää valmistellaan erillisessä työryhmässä, on selvää, ettei uutta tarkentavaa virkaehtosopimusta aluehallinnon virkamiesten ja työntekijöiden palkkauksista saada sovituksi vuoden 2009 aika-

na. Aluehallinnon palkkakehityksen mahdollinen pysähtyminen laajentaa entisestään samapalkkaisuusongelmaa valtiolla, sillä alue- ja ympäristöhallinnossa käytössä olevien palkkajärjestelmien rakenteissa palkkatasoissa ja sisäisissä palkkasuhteissa on merkittäviä eroja. Monialaisen, tehtäväluonteeltaan erilaisten ja osin virkarakenteeltaan poikkeavien virastojen työnantaja- ja palkkapolitiikan yhteensovittaminen ei käy käden käänteessä. Euromääräinen palkkaus synnyttäisi runsaasti tilanteita, joissa samasta tai samanarvoisesta työstä ei maksettaisi-kaan samaa palkkaa.

On muistettava, että Suomi on vahvasti sitoutunut samapalkkaisuusperiaatteeseen useiden kansainvälisten sopimusten ja lainsäädännön perusteella. Valtiotyönantajan on huolehdittava, että hallitusohjelman kirjaukset samapalkkaisuuden edistämisestä ja perusteettomien palkkaerojen poistamisesta toteutuvat aluehallintouudistuksen yhteydessä. Tämä voidaan taata parhaiten sillä, että voimassa olevien palkkausta koskevien tarkentavien virkaehtosopimusten soveltamista aluehallinnossa jatketaan, kunnes muusta on sovittu. Valtion talousarvioon on myös varattava vuodesta 2010 alkaen riittävä määräraha yhtenäisen palkkatason luomiseksi aluehallintovirastoihin sekä harjoitetun palkkapolitiikan aiheuttamien vinoutumien oikaisemiseksi ja korjaamiseksi.

Henkilöstön yhdenvertaiset oikeudet uudistuksessa turvattava

Ehdotetun voimaannanolain 5 ja 8 §:n tehtävien siirtoa koskevissa siirtymäsäännöksissä annetaan mahdollisuus hoitaa tehtäviä aikaisemmassa toimipaikassa enintään kolmen vuoden ajan. Valtion henkilöstöllä tulee kuitenkin olla oikeus yhtä pitkään ns. suoja-aikaan kuin kunnallisella henkilöstöllä. Kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevassa puitelaissa suoja-aika on viiden vuoden pituinen. Samanpituisen siirtymäaika tulee turvata myös valtionhallinnon organi-

saatiomuutoksissa — perustuslain mukaan kansalaisia ei ilman hyväksyttävää perustetta saa asettaa eri asemaan. Viiden vuoden siirtymäajan kuluessa aluehallinnon virkamiehillä ja työntekijöillä on riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia valmistautua paikkakunnanvaihdon mukaan tuomiin muutoksiin.

Hallituksen esityksessä olisi tullut selvittää, miten valtioneuvoston henkilöstöperiaatteita (23.3.2006) noudatetaan tilanteissa, joissa henkilön hoitama virka siirretään toiselle työssäkäyntialueelle eikä henkilö suostu siirtymään pois omalta työssäkäyntialueeltaan. Miten käy, jos vanhalla alueella ei ole enää kyseistä toimialuetta eikä ehkä viraston toimipaikkaakaan?

Lakiesitykseen tulee kirjata myös se, että nyt tehtävät uudelleenjärjestelyt eivät anna työnantajalle oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta virkamieslaissa tai työsopimuslaissa tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla.

Määräaikaisten työntekijöiden asema tulee uudistusta toteutettaessa turvata. Ennen aluehallintouudistuksen toimeenpanoa on tapauskohtaisesti selvitettävä, onko määräaikaaisuudelle olemassa valtion virkamieslain 9 §:n tarkoittama peruste. Tuottavuushankkeen toteuttaminen tai muut vastaavat hallinnon uudistamishankkeet eivät voimassa olevan lain mukaan muodosta laillista perustetta määräaikaisen palvelussuhteen käyttämiselle pysyväisluonteisissa tehtävissä.

Aluehallintouudistus on konkreettisella tavalla osoittanut puutteita mm. valtion yhteistoimintalaissa ja -sopimuksissa. Kesäkuun 2007 lopussa käynnistetyn aluehallintohankkeen poikkihallinnollisesta yhteistoimintamenettelystä saatiin sovittua vasta maaliskuussa 2009, kun hallituksen esitys oli jo ollut lausuntokierroksella. Aluehallinnon henkilöstöllä ei siten ole ollut riittävästi vaikutusmahdollisuutta työhönsä ja työoloihinsa valtionhallinnon suurimmassa uudistuksessa. Valtion yhteistoimintalain ja -sopimusten uudistaminen pikaisesti silmällä pitäen myös poikkihallinnollisia hallinnon kehittämissankkeita onkin välttämätöntä.

Työsuojelupiirien alasajo lopetettava heti

Nykyhallituksen suhtautumistapa työsuojeluun on hyvin huolestuttava. Ensinnäkin työsuojelupiireihin kohdentuvat tuottavuusvaatimukset, jotka toteutuessaan vuosina 2008—2015 tarkoittaisivat miltei 40 prosentin vähennystä työsuojelupiirien työvoimaan, sotivat työsuojelutoiminnan tarpeita ja tavoitteita ja myös eduskunnan kantaa vastaan. Valvontaresurssien tarve ei vähehene, vaan kasvaa merkittävästi (mm. työtapa-
turmien lisääntyminen, ulkomaisen työvoiman määrän kasvu). Työsuojeluhallinnon resursseja kartoittanut työryhmä pitää tavoitteena nostaa viranomaisaloitteisten työpaikkatarkastusten määrää 50 prosentilla vuoteen 2011 mennessä runkosopimuskauden 2008—2011 mukaisesti. On selvää, että jos työsuojelun henkilöstöresursseja supistetaan, vaikeutuvat jo työsuojeluhallinnon tähänastisten lakisääteisten tehtävien hoitaminen sekä työolojen ja työturvallisuuden valvonta.

Työsuojelun resurssien karsiminen työelämän haasteiden vain lisääntyessä on paitsi vastuutonta myös ristiriidassa Suomen ratifioimien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. ILO:n yleissopimukset edellyttävät esim. työsuojelutarkastustehtävien tehokasta suorittamista varten työsuojelutarkastajien riittävää lukumäärää. Työsuojelutarkastajilla on keskeinen rooli paitsi työlaissäädännön toteutumisen valvonnassa myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Näistä syistä edellyttämme hallituksen ensi tilassa luopuvan henkilöstövähennystavoitteistaan työsuojeluhallinnon alalla.

Työsuojelu ei sovellu aluetasolle

Tuottavuusohjelman lisäksi aluehallinnon uudistaminen hallituksen esittämällä tavalla — eli yhdistämällä työsuojelutoiminnot uusiin aluehallintovirastoihin — huonontaisi selkeästi työsuojeluvalvonnan toimivuutta. Työsuojelupiirien asiakkaita ovat työpaikat, työnantajat ja työntekijät. Työsuojeluhallinnolle on myös tärkeää toimia työsuojeluhallintolain (1993/16 § 2 ja 7 kohdat) edellyttämällä tavalla kiinteässä yhteistyössä työnantajien ja työntekijöiden kanssa. Hallituksen esittämä työsuojelupiirien

aluejako heikentää ratkaisevasti työsuojeluviranomaisten tehokasta yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden kanssa.

Työsuojelupiiri on paikallisviranomaisen ja verrattavissa valtion paikallishallintoon (työvoimatoimistot, poliisilaitokset jne.). ILO:n yleis-sopimuksen nro 81 periaatteiden mukaan työsuojeluvalvonnan tulee olla riippumatonta ja puolueetonta, eikä työsuojeluvalvontaa suorittavalle viranomaiselle saa antaa muita, sen varsinaista tehtävää vaarantavia tehtäviä. Siten hallituksen esityksessä mainittujen synergiaetujen tavoittelu muun hallinnon kanssa sopii huonosti työsuojelun luonteeseen.

Lisäarvo, jonka työsuojeluhallinnon kytkeminen osaksi aluehallintovirastoa tuottaisi, on kyseenalainen. Hallitus ei myöskään esitä mitään konkreettisia arvioita tai laskelmia tästä. Siksi työsuojeluhallinto tulee kokonaan jättää aluehallintouudistuksen ulkopuolelle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin työllisyys- ja osaamispainotukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tarvitsevat työssään tukea ja asiantuntemusta paikallisilta työelämän osapuolilta sekä valtion edustajilta. Alueellisen työllisyys-, koulutus- ja elinkeinopolitiikan toteuttamisessa tarvitaan kolmikantaisen yhteistyöelimen näkemyksiä. Yhteistyötä tarvitaan myös työvoiman liikkuvuus- ja kohtaantoasioissa, työvoiman maahanmuuton kysymyksissä, työelämän kehittämisessä ja aluerahastojen hankkeiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin tulisi perustaa työllisyys-, elinkeino- ja koulutuskysymyksiin keskittyvät yhteistyöryhmät, joille siirtyisivät nykyisten alueellisten neuvottelukuntien tehtävät. Ryhmän keskeinen neuvottelukuntien tehtävä olisi ennakoida alueen työvoima- ja koulutustarpeita sekä tehdä ehdotukset ja päättää alueen ammatillisen aikuiskoulutuksen suuntaamisesta. Ryhmä seuraisi myös edellä mainittuja työllisyys- ja elinkeinopolitiikan asioita (mukaan lukien alueellinen valmiussuunnittelu), antaisi lausuntoja aluerahastohank-

keista ja saisi informaatiota TE-keskusten sisäisestä toiminnasta. Ryhmä voisi myös päättää hankittavasta tilauskoulutuksesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaan kuuluisivat myös osaamiseen liittyvät asiat. Tästä syystä myös opetusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön pitäisi tehdä tiivistä yhteistyötä uudistuvassa aluehallinnossa. Mielestämme on syytä vielä selvittää, voisiko ammatillisen aikuiskoulutuksen osalta joitakin tehtäviä, mm. ammatillisen lisäkoulutuksen oppisopimuspaiikkojen jaon, siirtää keskushallinnosta aluehallintoon. Tämä voisi palvella työmarkkinoiden tarpeita ja parantaa työvoiman kohtaan-

toa. Huolestuttavaa on, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tavoitteista erittäin keskeisiä TE-toimistoille kuuluvia tehtäviä, kuten työnhakijan palveluiden järjestäminen, on jäänyt ulos. TE-toimistojen tehtävistä säätävässä pykälässä (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lakiehdotuksen 3 luvun 14 §) ei myöskään ole tarpeeksi voimakkaasti painotettu TE-toimistojen keskeisiä tehtäviä — työttömien työnhakijoiden työllistämistä ja heidän opastamistaan sekä työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestämistä.

Koulutuksen, osaamisen sekä työllistämisen tukemisen tulee myös näkyä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten nimessä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtajien tulee olla päätoimisia

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 9 §:n mukaan keskuksen johtajana toimii yhden vastualueen päällikkö oman toimien ohella. ELY:iin siirretään yli 4 400 henkilötyövuotta. Henkilöstöjohtamisella on erittäin tärkeä rooli muutoksen läpiviemisessä. Huomioiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin suunniteltu laaja ja vaativa tehtäväkokonaisuus on keskuksiin nimettävä päätoimiset johtajat.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 2009

Esa Lahtela /sd
Katja Taimela /sd

Merja Kuusisto /sd
Krista Kiuru /sd