

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

4.10.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite Hallintovaliokunnan pyyntö 28.9.2022 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 154/2022 vp

Asia **HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2023**

Valtioneuvosto antoi 19.9.2022 eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen (HE 154/2022 vp) eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023.

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnössä kuulemisen teemoina on mainittu kuntatalous, ICT/Digi ja valtion henkilöstöpolitiikka.

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Lausunnossa keskitytään valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaan sekä esitetään joitakin havaintoja ICT-toiminnan kehittämisestä.

Määräaikaisten palvelussuhteiden määrän lisääntymiseen puututtava

Valtion budjettitalouden piirissä ennakoitaan vuonna 2023 työskentelevän noin 79 900 henkilöä. Lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna valtion henkilöstömäärä on ollut hienoisessa kasvussa. Samanaikaisesti on määräaikaisen henkilöstön määrä lisääntynyt huolestuttavasti. Joulukuussa 2021 määräaikaisia oli 13 829 osuuden ollessa jo 17,7 % henkilöstöstä. Määräaikaisuus on sukupuolittunutta: kaikista naisista lähes 20 % oli määräaikaisia.

Hallinnonaloittain erot ovat merkittäviä. Määräaikaisten osuus palvelussuhteista oli suurin ympäristöministeriön (27,3 %), opetus- ja kulttuuriministeriön (26,7 %) sekä sosiaali- ja terveysministeriön (24,8 %) hallinnonaloilla. Myös Tasavallan presidentin kansliassa osuus ylitti 25 %. Naisvaltaisilla toimialoilla herkkyys käyttää määräaikaista palvelussuhdetta vaikuttaa olevan suurempi. Määräaikaaisuutta perustellaan entistä useammin työn luonteella.

Hallinnonalakohtainen tarkastelu ei kuitenkaan kerro koko totuutta. Vaikka sisäministeriön hallinnonalalla määräaikaisten osuus on pienin 12,4 %, on Maahanmuuttoviraston henkilöstöstä yli 50 % määräaikaisessa palvelussuhteessa. **Maahanmuuttoon liittyvien asioiden yhteiskunnallisen merkityksen jatkuvasti korostuessa on tärkeää aloittaa Maahanmuuttoviraston henkilöstön vakinaistaminen pikimmiten.**

Pro korostaa, että maailmantalouteen ja turvallisuusympäristöön liittyvä epävakaus korostaa tarvetta pysyvien, toistaiseksi voimassa olevien palvelussuhteiden käyttöön valtionhallinnon tehtävissä. Valtiolla tehtävään työhön sitoutunut henkilöstö on osa huoltovarmuutta. Määräaikaisuuden perusteiden lainmukaisuutta on seurattava

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

4.10.2022

virastoissa tarkoin ja käännettävä kehityksen suunta ryhtymällä vakinaistamisiin selkeiden perusteiden puuttuessa.

Valtion vetovoimasta työnantajana huolehdittava

Palkkasumma ja työvoimakustannukset ovat valtiolla kehittyneet hyvin tasaisesti. Vuonna 2023 arvioidaan palkkasumman olevan noin 4,2 mrd. euroa ja työvoimakustannusten noin 5,1 mrd. euroa. Palkkaliukuma on vuosia ollut 0,5–0,6 %. Vuonna 2021 liukuma oli enää 0,4 %. Vähäinen liukuma kertoo hyvin tiukasta työnantajan palkkapolitiikasta ja/tai palkkausjärjestelmien heikosta soveltamisesta. **Palkka on keskeinen tekijä kilpailtaessa osaavasta työvoimasta. Työnantajan palkkakilpailukyvyistä on huolehdittava sallimalla terve palkkaliukuma, joka on myös edellytys valtion tehtävän vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan palkkausjärjestelmän aidolle ja parempiin työsuorituksiin kannustavalle soveltamiselle.**

Valtiolla miesten ja naisten välinen palkkaero on kaventunut viimeiset 20 vuotta. **Työtä palkkatasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämiseksi on valtionhallinnossa määrätietoisesti jatkettava mm. lisäämällä osaamista rakenteellisten vinoutumien tunnistamisessa sekä palkkapolitiikan ja palkkaratkaisujen tasa-arvovaikutusten analysoinnissa.**

Virastojen toimintakyky turvattava

Tuottavuuden edistämisen nimissä vuoden 2023 talousarvioesitys jatkaa toimintamenojen 0,5 % vuosittaista vähentämistä perustuen hallinnonalakohtaisiin toimintamenoihin vähennettynä toimitilamenoilla. Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloja sekä Tullin toimintamenoja koskee 0,3 % tavoite. **Pro vastustaa johdonmukaisesti toimintamenojen mekaanisen leikkaamisen jatkamista.**

Vuoden 2023 talousarvioesitykseen on sisällytetty 370 milj. euron pysyvä säästö, joka on kohdennettu hallinnonaloille. Kokonaisuuteen sisältyy 20 milj. euron säästö matkustamisesta ja 10 milj. säästö toimitiloista. **Pro korostaa, että pysyvän säästön vaikutusta erityisesti virastojen toimintaedellytysten kehitykseen on seurattava tarkoin. Pysyvien tehtävien rahoittaminen tilapäisin järjestelyin ja toistuvasti lisätalousarvioilla tai virastojen talouden ainoana puskurina toimivat siirtomäärärahat loppuun syöden on huonoa talouden ja toiminnan suunnittelua. Mahdollisten uusien pysyvien tehtävien edellyttämät henkilöresurssit on arvioitava asianmukaiselle tasolle jo hallitusten esitysten vaikutusten arvioinnin yhteydessä ja/tai tehtävämuutosten voimaan tullessa.**

Edellä määrääikaisten palvelussuhteiden määrää tarkasteltaessa on tuotu esille huoli Maahanmuuttoviraston tilanteesta. Maahanmuuttoviraston toimintaa on kehitetty lupalajikohtaisesti ja viime aikoina pitkälti työllisyyspolitiikka edellä. **Maahanmuuttoviraston toimintamäärärahojen ja -edellytysten tarkastelu on tehtävä kokonaisuutena ja määrärahataso vakiinnutettava niin, että henkilöstön vakinaistaminen on mahdollista kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen maahanmuuttopolitiikan vaatimalle tasolle.**

Vaikka työvoimapalveluja hoitavan henkilöstön määrää on lisätty noin 1 200 henkilötyövuodella, on henkilöasiakkaiden määrä virkailijaa kohti edelleen liian suuri (jopa 200–250), jotta TE-toimistoissa ja työllisyyden kuntakokeiluissa kyettäisiin toteuttamaan toukokuun alussa 2022 käyttöön otettu työnhakijan palvelumalli laissa sitovasti määritellyllä tavalla.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

4.10.2022

Pohjoismaiseen työnhakumalliin siirtymiselle asetetut tavoitteet työnhakijan yksilöllisestä, palvelutarvetta vastaavasta ja nopeaan työllistymiseen johtavasta asiantuntijatuudesta on turvattava lisäresursseilla, joita ensi vuoden talousarvioesitys ei sisällä.

Kansallisarkiston toimintamäärärahoihin tarvitaan tasokorotus, jotta vältetään viraston ajautuminen yhteistoimintaneuvotteluihin henkilöstön määrän vähentämiseksi.

Talousarvioesityksessä ehdotetaan virastojen toimintamäärärahoja lisättäväksi vuoden 2022 sopimuskorotusten johdosta yhteensä noin 83 milj. eurolla. Esityksessä ei ole huomioitu vuoden 2023 sopimuskorotuksia. **Mahdolliset sopimuskorotukset on aikanaan sisällytettävä virastojen toimintamenoihin täysimääräisesti.**

Toimitilat tukemaan tehtävien hoitoa

Vuonna 2021 vahvistettujen valtion toimitila- ja kiinteistöstrategioiden toimeenpanoa jatketaan. **Myös nk. toimistotyössä on tehtäviä, joissa edellytetään jopa lakisääteisesti asiakkaiden henkilökohtaista kohtaamista (esim. TE-palveluissa). Toimitilojen yhteiskäytön, monipaikkaisen/hybridityön lisääntyessä sekä toimitiloja uudistettaessa on varmistettava, että virastoilla on käytössään riittävä määrä asiakkaiden yksityisyyden suojan turvaavia tiloja.**

Henkilöstön työhyvinvoinnin ja osaamisen kehittäminen vaatii konkreettisia toimenpiteitä

Henkilöstön työhyvinvointiin ja osaamisen kehittämiseen tarvitaan konkreettisia lisäpanostuksia ja uusia toimintamalleja, jotka vuoden 2023 talousarvioesityksestä puuttuvat. Työelämä ja samalla osaamisvaatimukset muuttuvat niin nopeasti, että tutkintoperusteinen koulutus ei yksin riitä varmistamaan kulloinkin tarvittavaa osaamista. Koulutuksen eriytyminen on vakava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-ongelma myös työikäisten ja työssäkäyvien kohdalla. Osaamisen ylläpitämisellä on vahva myönteinen vaikutus työhyvinvointiin, työssä jaksamiseen, työmotivaatioon ja työurien pidentämiseen.

Osaamisen kehittämisen osalta todetaan digitaalisen eOppiva-oppimisympäristön sisältöjen kehittäminen ja käyttäjämäärän kasvattaminen. Ihmiset oppivat eri tavoin. Iällä, osaamisen puutteilla ja työttömyydellä vaikuttaa olevan voimakas keskinäinen yhteys. **Valtionhallinto voisi toimia edelläkävijänä jatkuvan oppimisen kokonaisvaltaisen toimintamallin rakentamisessa osaksi piteneviä työuria.**

Osaaminen on tehokas keino hallita muutosta. **Erilaisten lainsäädäntö- ja uudistushankkeiden valmistelussa vaikutusten arviointia on kehitettävä niin, että osana arviointia tarkastellaan myös muutokset osaamisvaatimuksissa ja arvioidaan niihin vastaamiseen tarvittava rahoitus osana uudistusta. Osaamisvaatimusten muutokset on päivitettävä valtion yhteistoimintalain edellyttämiin henkilöstö- ja koulutussuunnitelmiin, joiden ajantasaisuudesta on huolehdittava myös muutostilanteissa.**

Kokemusasiantuntijuus mukaan rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseen

Valtion henkilöstön osallistamisessa erityisesti kehittämis- ja uudistushankkeissa on vakavia puutteita. Viime vuosina mahdollisuus osallistua mm. erilaisten valmisteluryhmien työhön on

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

4.10.2022

heikentynyt kaikilla tasoilla (virasto, hallinnonala, valtiokonserni). Osallistuminen hoidetaan yhä useammin kuulemismenettelyin tai vasta valmistelun loppuvaiheessa tapahtuvilla lausuntokierroksilla. Näin menetellen valtionhallinto menettää uudistustyössä paljon kokemus- asiantuntijuutta. **Jatkuva vuoropuhelu, laaja osallistaminen ja yhdessä tekeminen on paras keino varmistaa valtionhallinnon rakenteiden ja toimintatapojen uudistuminen.**

Henkilöstö on otettava vahvemmin mukaan myös virastoille yhteisten HR-tavoitteiden valmisteluun.

Hallinnon digitalisaatiota edistetään kehittämistyöhön osallistamalla

Digitaalisten julkisten palvelujen lisäämisen rinnalle on yhä vahvemmin noussut digitaalinen turvallisuus. Tulokulma on laajentunut tuottavuuden parantamisesta tai palvelukyvyyn turvaamisesta vaikkapa digitaalisen osallisuuden vahvistamiseen, työn muutoksen tukemiseen, ilmastomuutoksen torjuntaan, monipaikkaisen työn, asumisen ja opiskelun mahdollistamiseen sekä palvelu- ja toimitilaverkon uudistamiseen. **Lakisääteisten palvelujen saatavuuden valtakunnallisessa suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa nousee erityisesti kaksi toimijaa avainasemaan: Digi- ja väestötietovirasto (DVV) ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (Valtori).** Myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella (Palkeet) on keskeinen rooli konsernipalvelujen tuottajana. Pro kiinnittää erityistä huomioita näiden toimijoiden toimintakyvystä (ml. resurssit) huolehtimiseen. Talousarvioehdotukseen sisältyvä lisärahoitus eri kehityshankkeisiin mm. DVV:lle on välttämätön ja perusteltu.

Eduskuntakäsittelyssä paraikaa oleva hallituksen esitys julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi selkeyttää oikeusperustaa ja on välttämätön edellytys päätöksenteon automatisaation laajentamiselle. Automaation lisäämiseen liittyy paljon odotuksia. **Pro muistuttaa, että varsinkin osaprosesseja automatisoitaessa vaikutus esim. henkilöresurssien määrään saattaa jäädä odotettua vähäisemmäksi.**

Virastojen toimintaa rasittaa ja henkilöstön kuormitusta lisää toistuva keskeneräisten tietojärjestelmien käyttöönotto ja varsinkin konsernitason käyttöönottojen pitkittyminen vuosia kestäviksi. Useimmilla lainsäädäntöuudistuksilla on kustannusvaikutuksia ennen muuta tietojärjestelmien muutostarpeiden vuoksi. Usein tietojärjestelmistä aiheutuvat kustannukset osoittautuvat ennakoitua merkittävästi suuremmiksi. **Investointipäätösten tekemisen yhteydessä ja mm. hallitusten esitysten vaikutusten arvioinnissa on kyettävä entistä laadukkaampaan ja tarkempaan tietojärjestelmäkustannusten arviointiin.**

Valtionhallinnossa on pitkään korostettu pyrkimystä tietoon perustuvaan päätöksentekoon. Kaikkinaista toiminnan seuranta on lisätty osana ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Käytännötasolla tämä näkyy mm. tietojärjestelmiin tallennettavan yksityiskohtaisen tiedon lisääntymisenä. Valtion henkilöstö kokee tietojärjestelmien usein lisäävän eikä vähentävän työmäärää. **Tarpeettoman tiedon kerääminen vähentää työn hallinnan tunnetta. Tietojärjestelmien suunnitteluun (ml. sisältö) ei edelleenkään oteta riittävästi mukaan henkilöstöä (tai ylipäänsä loppukäyttäjää).** Tiedonkeruun tarpeellisuuden arviointi yhdessä henkilöstön kanssa saattaisi edesauttaa myös tiedonkäytön kehittämisessä päätöksentekoa tukevalla ja osallistavalla tavalla.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

4.10.2022

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimusalavastaava/asiantuntija