

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

27.5.2024

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Viite Valtiovarainvaliokunnan pyyntö kirjallisesta asiantuntijalausunnosta valtioneuvoston selonteosta (VNS 2/ 2024 vp) julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028

Asia **VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA 2025-2028**

Valtioneuvosto antoi 25.4.2024 eduskunnalle selonteon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028.

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa valtion henkilöstä edustavilta pääsopijajärjestöiltä erityisesti valtionhallinnon toimintameno- ja tuottavuusohjelmista sekä henkilöstövaikutuksista kehyskaudella.

1. Virastojen toimintamenoja leikataan rajusti kohtuuttomalla aikataululla

Hallitusohjelmassa päätettiin 243 milj. euron leikkauksista valtion virastojen toimintamenoihin. Kehysriihen 2024 päätöksillä virastojen toimintamenoihin kohdennetaan 150 milj. euron lisäleikkaukset ja hallitusohjelmassa sovittuja leikkauksia aikaistetaan 50 milj. eurolla jo vuodelle 2025. Etupainotteisuudesta johtuen leikkaukset ensi vuonna ovat yhteensä 293 milj. euroa. Koko suunnitelmakaudella leikkaukset ovat yhteensä 393 milj. euroa.

Toimintamenomomenttien selvästi suurin kuluerä ovat henkilöstökulut, jotka vuonna 2023 olivat 5,58 mrd. euroa. Palvelujen ostot olivat 4,5 mrd. euroa. Vuokrien osuus oli 0,9 mrd. euroa. Selvää on, ettei julkisen talouden suunnitelmassa erikseen mainitulla tilaohjelmalla tai digitaalisella viranomaisviestinnällä tämän mittaluokan sopeutustarpeesta selvitä.

Päätös lisäleikkauksista ja leikkausten etupainotteisuus heikensi ratkaisevasti virastojen mahdollisuuksia toteuttaa säästövelvoitteet toimintaansa hallitusti sopeuttaen ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Julkisen talouden suunnitelmassa ei peitellä tosiasiaa, että toimintameno- ja säästövelvoitteiden täyttämiseksi turvautumatta henkilöstömäärän vähentämiseen. Leikkausten mittakaavan rajuutta kuvaa se, että vuoden 2025 293 milj. euron säästövelvoitteen toteuttaminen yksinomaan henkilöstövähennyksin tarkoittaisi 4 389 henkilötyövuoden vähennystä (arvio yhden henkilötyövuoden hinnasta vuonna 2023 on 66 758 euroa).

Kohtuuton aikaikkuna kertoo karulla tavalla, ettei kyse enää ole syksystä 2023 valmistelussa olleesta täysin uudentyyppisestä tuottavuusohjelmasta, vaan valtion tehtävien pysyvistä karsimisista ja toiminnan laadusta tinkimisestä.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

27.5.2024

Hallinnonalojen ja virastojen akuuttia tilannetta on vaikea helpottaa muulla tavoin kuin lieventämällä leikkausten etupainotteisuutta ja antamalla lisää aikaa jaksottamalla leikkaukset tasapainoisemmin.

2. Tuottavuusohjelmasta ei saa tulla uusi henkilöstön vähentämisohjelma

Kehysriihen päätösten tausta-aineistoksi on valtiovarainministeriöstä toimitettu tilastoaineistoa valtion henkilöstömäärän kehityksestä 2017–2023 (VM:n aineistot Marttisen ryhmälle). Budjettitalouden henkilöstömäärän kasvusta noin 12 % on tehty varsin suoraviivaisia johtopäätöksiä ilman perusteellisempaa analyysiä. **Tähän mennessä valmistelusta saatujen tietojen mukaan leikkaus virastojen toimintamenoista on noin 10–12 %. Vääjäämättä syntyy vaikutelma, että toimintamenojen leikkausten tason määrittely on tehty henkilöstömäärän kasvun prosenttiosuuden pohjalta.**

Yliopistouudistuksen jälkeen vuosina 2010–2015 valtion henkilöstömäärä väheni noin 13 000 saavuttaen noin 73 000 tason, jota nyt käytetään vertailulukuna. Aiempien tuottavuusohjelmien opetus oli se, ettei toimilla ja varsinkaan henkilöstön vähentämisellä ollut yhteyttä aitoon tuottavuuden parantamiseen. Tavoitteet asetettiin ennen kuin oli minkäänlaista ajatusta keinoista, joilla ne toteutetaan. Julkisen talouden suunnitelmassa pääluokittain jyvitetty leikkaukset on virastoille kohdennettuna toimitettu valtiovarainministeriölle 23.5. mennessä. Kylmät luvut ovat tiedossa, mutta toimenpiteet (sopeutussuunnitelmat) valmistuvat mahdollisesti elokuussa ja sopeutussuunnitelmia täydennetään lokakuussa. **Budjettiriihen 2024 päätösten jälkeen kokonaistilanne ja tuottavuusohjelmien toteutustapa muistuttaa entistä enemmän vuosien 2003–2015 välillä eri nimillä toimeenpantuja tuottavuusohjelmia.**

Odotukset valtionhallinnon suhteen näyttävät vaihtelevan kymmenen vuoden sykleissä. Helposti unohtuu, että merkittävä osa vuosien 2017–2023 henkilöresurssien lisäämisestä perustuu lainsäädännöllä virastoille annettuihin uusiin tehtäviin ja velvoitteisiin sekä tietoihin poliittisiin päätöksiin, joilla on tavoiteltu valtion palvelujen parantamista ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämistä. **Lakisääteisten tehtävien karsiminen ei onnistu annetulla aikataululla. Vuoden 2025 osalta joudutaan turvautumaan toimiin, joiden toteuttamiseen ei tarvita säädösmuutoksia. Mitä nuo hallinnonalojen toimet ovat, on ainakin henkilöstölle vielä hämärän peitossa. Pro ei väheksy konsernitason keinojen merkitystä sopeutustoimina, mutta selvää on, että ne eivät ennätä virastojen avuksi vuoden 2025 osalta.**

Pro on mukana edistämässä tuottavuuskehitystä ja toimenpiteitä, jolla aidosti parannetaan valtionhallinnon palvelujen vaikuttavuutta. Pysyvä tuottavuuden lisäys syntyy valtiolla työskentelemiseen sitoutuneen, osaavan henkilöstön työllä.

Pro edellyttää, että valtion henkilöstön vähentäminen irtisanomisin on oltava aina viimesijainen keino sopeuttaa virastojen toimintaa pysyvästi aleneviin kehyksiin. Eläköityminen ja muu poistuma on hyödynnettävä täysimääräisesti.

3. Virastojen lähtötilanteessa on merkittäviä eroja

Valtion virastojen taloudellisessa asemassa on merkittäviä eroja. Tilanne vaihtelee voimakkaasti myös hallinnonalojen sisällä. Osalla virastoja on nk. siirtyviä eriä, joiden avulla voidaan saada lisää aikaa toiminnan sopeuttamiseen ja toimenpiteiden hallittuun toteuttamiseen.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

27.5.2024

Osalla virastoja ei ole minkäänlaista puskuria (Lähde VM:n Marttisen ryhmälle toimittamat tiedot siirtyvistä eristä). Edellä mainitussa aineistossa on 102 toimintamenomomenttia, joista 43 on siirtyvän erän suuruus alle 20 %. Jos siirtyvän erän suuruus on alle 20 % indikoi se puskurin puuttumisesta ja taloudellisen tilanteen nopean kärjistymisen mahdollisuudesta.

Pro edellyttää, että siirtyviä eriä on voitava käyttää hallittuun selviytymiseen. Hallinnonalojen sisällä on pystyttävä tekemään ratkaisuja, joilla jonkun viraston taloudellisen puskurin puuttumisesta johtuva välitön kriisiytyminen hoidetaan yhteisvastuullisesti momenttien välisistä siirroista sopien.

Pro on kannattanut lähtökohtaa, että toimintamenoleikkausten kohdentaminen sekä tuottavuusohjelmien toimenpiteiden valmistelu tapahtuu hallinnonaloilla. On luotettava hallinnonalojen ja niiden virastojen kykyyn etsiä keinoja, joilla lakisääteisten tehtävien hoidolle aiheutetaan vähiten vahinkoa.

Toimintamenojen leikkaukset on kohdennettu oikeusministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön pääluokkiin muita hallinnonaloja kevyempinä. Lisäksi kehysriihen pöytäkirjamerkinnällä on annettu hallinnonaloille reunaehdoja toimenpiteiden valmistelulle. Tehtävien ja velvoitteiden keventämistä sekä tuottavuusohjelman toimeenpanoa ei saa toteuttaa niin, että hallitusohjelmassa kohdennettuja lisäpanostuksia vähennettäisiin tai vaarannettaisiin ministeriöiden lainsäädäntötyötä ja hallitusohjelman toimeenpanoa. Sopeutustoimia ei saa myöskään kohdentaa siten, että ne vähentäisivät poliisien, rajavartioiden, sotilaiden tai oikeudenhoidon ydintehtävien, kuten syyttäjien, tuomareiden ja vanginvartijoiden henkilöstömäärää. **Vaikka rajaukset ovat perusteltavissa, ne lisäävät entisestään painetta muilla hallinnonaloilla ja niiden virastojen tehtävissä. Myös turvasektorin sisälle muodostuu virastoja ja henkilöstöryhmiä, joiden vastuu toimenpiteiden toteuttamisesta on hyvin raskas. Miesvaltaisen turvasektorin rajaaminen ammattinimikkeiden tarkkuudella säästövelvoitteiden ulkopuolelle on tasa-arvokysymys. Sopeutustoimet tulevat kohdentumaan väijäämättä enemmän toimialoihin ja tehtäviin, joissa naiset valtiolla työskentelevät. Tapa, jolla toimintamenojen leikkaukset pääluokittain on kohdennettu, syrjii naisia.**

Pro korostaa sellaisten konsernitason keinojen priorisointia, joilla voidaan helpottaa virastojen sopeutumista ja parannetaan työn tuottavuutta. Esimerkiksi digitaaliseen viranomaisviestintään siirtymisen vaatiman lainsäädännön valmistelua on kyettävä aikaistamaan, jotta osalle virastoja merkittävä säästöpotentiaali saadaan avuksi jo ennen vuotta 2026, jolloin lainsäädännön on vasta arvioitu tulevan voimaan. Valtion konsernipalveluilla (Palkeet, Valtori) on merkittävä rooli virastojen auttamisessa säästötavoitteiden saavuttamisessa. Jotta palvelukeskukset kykenevät virastoja tuottavuuden parantamisessa avustamaan, on niiden perustoimintaedellytyksistä ja kehittämistyön onnistumisen mahdollisuuksista huolehdittava.

4. Vastuu on kannettava poliittisella tasolla

Valtion virastojen tehtävät ovat pääosin lakisääteisiä. **Vastuu leikkausten vaikutuksista valtion palveluihin ei ole yksittäisten virastojen tai virkamiesten.** Hallinnonalat ja niiden virastot voivat esittää oman käsityksensä mitä tehtäviä karsimalla voidaan vahinkoa aiheuttaa vähiten. **Viime kädessä vastuunkantaja on kuitenkin eduskunta lakeja säätäessään ja valtion talousarviota käsitellessään.**

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

27.5.2024

Näin suurilla toimintamenojen leikkauksilla on väistämättä kielteisiä vaikutuksia valtion palveluihin sekä henkilöasiakkaille että yrityksille. Käsittelyajat (erilaiset luvat ja avustus/tukipäätökset ja niiden maksatus) pitenevät, ratkaisujen laatu heikkenee eikä valvontaa pystytä riittävässä laajuudessa tekemään. Kyse on sekä etukäteen (lupaehtojen täyttyminen) että jälkikäteen suoritettavasta valvonnasta (lupaehtojen noudattaminen ja jopa mahdolliset väärinkäytökset), josta tinkiminen voi helposti johtaa myös taloudellisiin menetyksiin valtiolle. Laadun heikentyessä kantelujen ja valitusten määrä kasvaa.

Pro muistuttaa, ettei helppoja keinoja tuottavuusohjelmien toimeenpanossa ole. Ne on jo aikoja sitten käytetty. Virastot ovat johdonmukaisesti tiivistäneet toimitilojen käyttöä ja varsinaisia tukitehtäviksi luokiteltavia tehtäviä on enää vähän. Valtiolla tehdään kaikissa henkilöstö- ja tehtäväryhmissä asiantuntijatyötä korkealla osaamistasolla.

Tuottavuusohjelman toimeenpanossa on asetettu suuria odotuksia kehittämistoiminnalle, joista suurin osa liittyy tavalla tai toisella digitalisaation hyödyntämiseen. Tuottavuusleikkaukset nostavat pintaan huolen kehittämistyön jatkumisesta tai investointien valumisesta osin hukkaan. Kehittämistyössä henkilöstön osaaminen korostuu. **Pro korostaa, ettei digitalisaation hyödyntäminen saa jäädä tyhjäksi puheeksi, vaan kehittämistyöhön on varattava sekä henkilö- että taloudelliset resurssit.**

Tuottavuusohjelman toimeenpanon osalta on linjattu, että uusien tehtävien vaatimat resurssit toteutetaan lähtökohtaisesti ko. ministeriön pääluokan sisällä tehtävistä luopumalla tai niiden hoitoa tehostamalla. **Pro muistuttaa, että uudet tehtävät vaativat usein uudenlaista osaamista.** Näin ollen rekrytointeja ei voida kokonaan välttää. Myös oman henkilöstön osaamisen uusintamiseen, ylläpitämiseen ja tehtävä- ja urapolkujen rakentamiseen on panostettava. Tämä näkökulma tuottavuusohjelman toimeenpanosta puuttuu kokonaan. Pro korostaa, ettei linjaus saa johtaa kehitykseen, jossa henkilöstö kuormitetaan ääriarajoille. Toistuvat, yksittäiset tehtävälisäykset kumuloituvat ja aiheuttavat lopulta vakavan aliresursointitilanteen.

Aiemmat kokemuksemme säästöohjelmista ovat osoittaneet, että ostopalvelujen ja hankintojen kriittinen tarkastelu jätetään tekemättä. Tähän ei enää ole varaa, koska hankintojen osuus toimintamenoista on samaa tasoa kuin henkilöstökulujen.

Menojen tarkastelun lisäksi tarvitaan tulojen vahvistamista. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudesta on huolehdittava, eikä suoritemaksujen tasoa tule tietoisesti pitää todellisia kustannuksia alemmalla tasolla.

5. Henkilöstöstä ja valtion työnantajakuvasta on huolehdittava

Valtion on kannettava konsernitason vastuunsa työnantajana.

Valtio on Suomen monipuolisin työpaikka. Valtion työnantajakuvasta huolehtiminen on sekä pito- että vetovoiman kannalta ratkaisevan tärkeää. Henkilöstöstä 61 % on suorittanut vähintään alemman korkeakouluasteen tutkinnon. Valtiolla ei ole varaa hävitä kilpailua osaajista.

Tämä edellyttää mm. seuraavia toimenpiteitä:

- **Henkilöstön vähentäminen irtisanomisin on vältettävä viimeiseen saakka.**

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

27.5.2024

- Henkilöstön osaamisesta, työhyvinvoinnista ja työkyvyn ylläpitämisestä on huolehdittava konkreettisin toimenpitein mm. tarjoamalla laadultaan korkeatasoiset työterveyshuollon palvelut.
- Valtion muutosturvaa koskevaa päätöstä/ohjetta on noudatettava koko laajuudessaan.
- Valtion talousarvioon on koko kehyskaudelle varattava riittävä rahoitus voimassa olevan muutosturvapäätöksen tukitoimien toteuttamiseen. Vuoden 2024 talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokassa on momentille 60.02. Erikseen budjetoidut henkilöstömenot varattu 2,5 milj. euron suuruinen arviomääräraha, joka tässä tilanteessa on täysin riittämätön.
- Tuotavuusohjelman toimeenpanoa varten on vahvistettava koko konsernin yhteiset henkilöstöpoliittiset periaatteet.
- Strateginen ja osaamistarpeet huomioiva henkilöstösuunnittelu on kytkettävä tiiviiksi osaksi kaikkea toiminnan ja talouden suunnittelua.
- Valtion työnantajakuvasta ja työnantajakilpailukyvyistä on huolehdittava. Tämä vaatii valtion palvelussuhteen ehdoilta ja palkkaukselta kilpailukykyistä tasoa.
- Konsernitasolla on pidettävä yllä yhteistä tilannekuvaa: valtion pääsopijajärjestöjen käytössä on oltava koottu tieto hallinnonalojen tuottavuusohjelmien toimeenpanosta.

6. Yhteistoimintaa tarvitaan kaikilla tasoilla

Valtion yhteistoimintalain mukaisesta yhteistoiminnasta on huolehdittava sen kaikilla tasoilla.

Oman henkilöstön arvostusta vaikeassa tilanteessa osoittaa ajantasainen, avoin ja rehellinen viestintä ja vuoropuhelu.

7. Suomi ja suomalaiset ansaitsevat toimivan valtionhallinnon

Suorassa tulosohjauksessa oleva valtionhallinto näyttää kymmenen vuoden välein olevan supistamisen kohteena.

Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kunta politiikan tulevaisuuden skenaariota pohditaan säännöllisin väliajoin. Sen sijaan perusteelliset pohdinnat siitä, millaisen valtionhallinnon tarvitsemme ja millaiset toimintaedellytykset sille tarjoamme, puuttuvat.

Pron kanta on, että julkinen sektori on kokonaisuus, jossa tarvitaan myös toimiva valtionhallinto. Valtionhallinto, joka turvaa laajasti yhteiskunnan toimintaedellytykset olemalla muutakin kuin yövartija.

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimusallavastaava/asiantuntija