

Hallintovaliokunta

10.10.2024

Asia: HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Teema: Julkishallinnon henkilöstöpolitiikka

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry (myöh. JUKO) kiittää mahdollisuudesta lausua valtion talousarvioesitykseen 2025. JUKOn lausunto keskittyy valtionhallinnon säästöihin ja niiden henkilöstövaikutuksiin erityisesti toteutettaessa valtion henkilöstöpolitiikkaa.

Virastoille taattava riittävä siirtymäaika ja mahdollisuus hyvään henkilöstöpolitiikkaan

JUKO on lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle 28.5.2024 korostanut, että valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa ei voi toimeenpanna liian nopealla aikataululla ilman, että valtion toimintojen ylläpitäminen vaarantuu. Liian nopeasti toimeenpantavat massiiviset leikkaukset vaarantaisivat valtion palvelutason ja pahimmillaan oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on suunnitellut valtionhallintoon säästöjä, joiden kokonaismäärä vuonna 2027 olisi 390 miljoonaa. Säästöistä noin 270 miljoonaa euroa on tarkoitus tulla voimaan jo vuonna 2025 pääasiassa virastojen toimintamenoja leikkaamalla. Säästöjen henkilöstövaikutukset sellaisenaan olisivat arvioiden mukaan lähes 10 %, kun huomioidaan hallituksen määrittelevät suojatut ammatit ja henkilöstömenojen osuus toimintamäärärahoissa. Koska säästöt on toimeenpantava nopeasti, ei virastojen tehtäviä ja velvoitteita ole ollut mahdollista karsia.

Virastot ovat keskenään eri asemassa toteuttaessaan säästöjä. Siirtyviä määrärahoja ei ole kaikilla virastoilla käytettävissä eivätkä suunnitellut toimitilasäästöt ja digitaaliset palveluratkaisut vielä vuonna 2025 tuota tarvittavia säästöjä. Lokakuun 2024 alkuun mennessä kymmenkunta virastoa onkin käynnistänyt yt-neuvottelut henkilöstövähennyksistä ennakoiden riittämättömiä toimintamäärärahoja vuodelle 2025. Noin 10 % henkilöstöleikkaus kevään 2025 kuluessa on yksittäiselle virastolle erittäin haastava toteuttaa, kun määräaikaiset virkasuhteet on jo tätä ennen päätetty ja henkilöstö on jo valmiiksi kuormittunut nykytehtävistä ja suunnitelluista organisatiomuutoksista.

Valtion henkilöstöä eläköityy nyt ja seuraavina vuosina, mutta tätä ei ehditä nyt hyödyntämään henkilöstösuunnittelussa. Nopeutetut säästöt vievät myös pohjaa osaamisen siirtämiseltä, uuden henkilöstön perehdyttämiseltä ja tehtävien hallitulta siirtämiseltä. Ylipäätään osaamisen kehittäminen, kouluttautuminen ja tutkittuun tietoon perustuva toiminta näyttäisi jäävän toissijaiseksi viranomaistyössä johtuen liian rajusta säästämistahdistista.

Työpaikat jähmettyvät ja jäljelle jäävä henkilöstö uupuu

Useimmat valtion virastot ovat ottaneet kehysriihen 2024 jälkeen käyttöön rekrytointikiellot ja rekrytointilupamenettelyn. Uutta henkilöstöä ei siis pystytä kohdentamaan sinne, mistä henkilöstöä poistuu luonnollisesti tai irtisanomisten kautta, mikä johtaa viranomaistyön kasaantumiseen



Julkisalan koulutettujen
neuvottelujärjestö

jäljelle jäävälle henkilöstölle sattumanvaraisesti. Toisaalta valtion henkilöstö tulee entisestään ikääntymään, kun muilta työmarkkinoilta ei voida rekrytoida nuorempaa tai erilaista osaamista.

Tuottavuusohjelman toimeenpano ei saisi vaarantaa virkamiesten ja valtion muiden työntekijöiden mahdollisuutta huolehtia heille annetuista tehtävistä. Tuottavuusohjelman toimeenpanossa onkin huomioitava ajanjakso, jolloin säästöjä laitetaan toimeen ja toisaalta huolellisen valmistelun vaatima aika. Tehtävien ja velvoitteiden karsiminen, jolle on asetettu Julkisen talouden suunnitelmassa merkittävät odotukset, on toimeenpantava selkeässä poliittisessa ohjauksessa, mutta niin, että virastojen henkilöstö pääsee aidosti osallistumaan velvoitteiden karsimisen arviointityöhön.

Nopeutettu säästöohjelma ja jäljelle jäävälle henkilöstölle kasautuva työmäärä on johtamassa siihen, ettei virkatyötä voisi enää tehdä lain edellyttämällä tavalla huolellisesti, hyvää hallintoa ja virkavastuuta noudattaen. Myös valtiotyönantaja on ilmaissut, ettei työtä pystytä eikä sitä tule tehdä samalla palvelutasolla, mitä on ollut tapana. Haluammeko Suomeen heikompilaatuista viranomaistyötä ja huonompaa hallintotyötä esimerkiksi ministeriöiden lainvalmistelussa, harmaan talouden torjunnassa, verotuksessa tai ympäristölupehallinnossa?

JUKOn näkemyksen mukaan korkeakoulutettujen virkamiesten työmotivaatioon ja työetiikkaan vaikuttavat työnteon edellytykset ja mahdollisuudet hoitaa virkatehtävät riittävän hyvin ja riittävin resurssein. Viime vuosina JUKOn ammattiliittojen työmarkkinatutkimukset osoittavat, että valtionhallinnossa yksittäiselle virkamiehelle osoitettu työmäärä on suurin yksittäinen työhyvinvointia haittaava tekijä. Liiallista työmäärää ei voida kompensoida yksittäiselle työntekijälle pätevästi muilla keinoin. Seurauksena on jaksamisongelmia, uupumista, kyynistymistä ja valtion työstä pois hakeutumista.

Turvasektorien ammatit tarvitsevat toimiakseen osaavaa siviilihenkilöstöä

Hallitus on päättänyt kehysriihen yhteydessä laaditun pöytäkirjamerkinnän mukaan suojata ammateista tuomarit, syyttäjät, ammattisotilaat, rajavartijat ja vanginvartijat. JUKO pitää hyvänä, että hallitus on tunnistanut turvallisuuteen ja oikeusvaltion ytimeen kuuluvat keskeiset ammatit. JUKO huomauttaa kuitenkin, että myös näiden ammattilaisten hallinnonaloille on kohdennettu säästöjä. Jos koko oikeudenhoidon tai turvallisuuden ketjua ei resursoida tarpeeksi, ei tiettyjen nimikkeiden suojaaminen ole hyödyllistä. Esimeriksi tuomarien määrä ei riitä, jos käräjäsihteereitä ei ole tarpeeksi. Myös turvallisuusosalalla toimii muitakin keskeisiä ammatteja kuin nimetyt esimerkiksi tullissa. Vanginvartijoiden määrä ei esimerkiksi auta yhteiskuntaa, jos vangeilla ei ole myös tiloja, kuntoutusta ja koulutusta.

JUKO pitää huolestuttavana suunnittelemattomuutta, joka suojattujen ammattien ympärillä vallitsee. Virastoilla tulisi olla selkeä käsitys siitä, miten tuottavuutta voidaan lisätä suojattujen ammattien osalta tai niihin kiinteästi liittyvissä tehtävissä. Suojattujen ammattinimikkeiden lisäksi valtiolla työskentelee virkamiehiä keskeisissä julkisen hallinnon tehtävissä. Valtiolla ei tehdä sellaisia tehtäviä, joiden poistaminen ei vaikuttaisi useampaan muuhun tehtävään. Siksi on tärkeää, että tehtävien ja velvoitteiden karsiminen on hallittu ja laajan keskustelun kautta käytävä prosessi. Eduskunnan tulee tietää, mitä säästöjen toimeenpano merkitsee lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.



Julkisalan koulutettujen
neuvottelujärjestö

Säästäminen vain leikkaamalla henkilöstökuluista ei kasvata tuottavuutta

Ilman tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä pelkkä henkilöstön vähentäminen johtaa haasteisiin virastojen sisällä. Onkin tärkeää, että siirtomäärärahat ovat kaikilla hallinnonaloilla täysimääräisenä käytössä ja niillä lievennetään iskua, joka nopeista ja euromäärältään merkittävistä säästöistä osuisi kaikkiin virastoihin jollain tavoin.

Säästäminen ei voi olla julkishallinnossa itsetarkoitus vaan siinä tulee tavoitella yhteiskunnan kokonaisetua ja tuottavuuden kasvua. Valtionhallinnossa säästöjen etsiminen on jo vuosia kohdistunut liiallisellakin tarkkuudella esimerkiksi työaikakorvauksiin, matkakustannuksiin ja erityyppisiin palkanlisiin viraston toiminnan kustannuksella. Esimerkiksi poliisissa on kentän tietojen mukaan arkena ja toimisto-aikaan töissä poliiseja niin paljon, että kaikki partioautot ovat ajossa, mutta yö- ja viikonlopputöitä on karsittu juuri niiltä ajankohdilta, joissa poliisin näkymiselle ja rikostorjunnalle olisi suurin tarve. Tämä kostautuu mm. puutteellisena esitutkintana ja kertautuu muuhun oikeushallintoon lisääntyvinä ja vaikeutuvina rikosprosesseina.

JUKO pitää hyvänä, että hallinnonalat tekevät itse tuottavuusohjelmaan liittyvät kohdennukset, eikä niitä ohjata ulkoa. Virastot tietävät paikallisella tasolla, missä toiminnoissa niillä on mahdollisuuksia järkeistää tai karsia tekemistä. Virkatyötä tekevällä henkilöstöllä on usein tähän paras ymmärrys ja henkilöstön osallistaminen vaatii aikaa ja samalla mieluusti myönteistä näkymää siihen, mihin julkishallintoa ja kyseistä virastoa halutaan ohjata. Virastoille ja ministeriöille tulisi antaa aikaa useampana vuonna esittää poliittista päätöksentekoa varten, mitä lakisääteisiä tehtäviä vähennetään tai ei tehdä.

Pelkkä henkilöstömäärän vähentäminen ei johda tuottavuuden kasvuun, vaan se johtaa satunnaiseen tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen tai kansalaisille ja yrityksille olennaisten palveluiden tason heikentymiseen.

Virastot tarvitsevat kehittämismäärärahaa

Valtion budjettiesityksestä puuttuvat kehittämispanostukset, vaikka lähes joka hallinnonalalla on käynnissä jo ennen kehysriihen lisäsäästöpäätöksiä lukuisia mittavia kehittämishankkeita. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on tarkoitus perustaa 2026 neljä uutta virastoa fuusioimalla nykyisiä virastoja ja yhdistämällä toimintoja. Esimerkiksi opetushallitukselle kohdistettu 10 %:n leikkaukset vaarantavat tämän hankkeen onnistunutta toteutusta. Samoin työ- ja elinkeinoministeriön säästövelvoite on kohtuuttoman raskas eikä lainkaan vastaa sitä merkittävää säädösvalmistelukuormaa, mitä hallitusohjelman työelämäuudistuksen edellyttävät. Vastaavasti verohallinto tekee jälleen mittavan organisaatiouudistuksen 2025.

JUKO kantaa erityistä huolta aluehallintouudistuksen onnistumisen edellytyksistä. Hallitusohjelman mukaisesti myös kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan muiden viranomaisten kanssa kaksi uutta virastokokonaisuutta 2026. Uudet organisaatiot vaativat hallinnollista suunnittelua, henkilöstösiirtoja, ict-ratkaisuja, palkkausjärjestelmiä ja kaiken muun toiminnallisen kehittämisen lisäksi. Säästöjen mittaluokka ja nopeus vaarantavat uudistuksen ja sen tavoitteissa onnistumisen.



Julkisalan koulutettujen
neuvottelujärjestö

Virastojen kehittämiseen ei ole varattu valtion budjettiin virastoille eikä ministeriöille tai valtiovarainministeriölle keskitetysti määrärahoja vaan kehittämisen tulisi tapahtua pienenevien toimintamäärärahojen ohessa. Esityksessä on epärealistisuutta, koska kehittäminen vaatii aina panostuksia. Valtiolla on varattava uusien organisaatioiden kehittämiseen rahaa, henkilöstöä ja aikaa, jotta kehitystyö säästöjen varjossa voi kääntyä onnistumiseksi ja aidosti myös nostaa tuottavuutta pelkkien säästöjen sijasta.

Miksi kannattaisi antaa parastaan julkishallinnon työpaikalla

Valtionhallinnon työnantajakuva ja henkilöstöpolitiikka kaipaavat päätöksenteolta myönteisiä viestejä leikkausten oheen. Näin vältetään julkisen hallinnon kurjistumisen kierre. Valtion tulee kantaa nykyisestä henkilöstöstä myös kollektiivista vastuuta yksittäisten virastojen rinnalla ja luoda parempaa työelämää jäljelle jäävälle henkilöstölleen. Valtion ja muun julkishallinnon työpaikat kilpailevat pienenevistä korkeakoulutetuista ikäluokista myös jatkossa. Valtion henkilöstö mittaa työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa sillä, miten se kohtelee nykyistä henkilöstöään – myös irtisanoittavia. Budjettiesityksestä on poistettu vähennettävän henkilöstön työllistymistä ja asemaa parantava virastojen muutosturvamääräraha, joka tulee palauttaa sinne täysimääräisenä.

Kun valtion väki vähenee ja tehtäviä jaetaan, yksittäisen virkamiehen ja tiimin tehtävät saattavat kasvaa määrässä ja vaativuudessa. Tästä tulee palkita sekä yksilö- että kollektiivisella tasolla. Ainakin korkeakoulutetut nuoret arvioivat valtion työpaikkoja uramahdollisuuksien näkökulmasta. Miksi hakeutua töihin valtiolle, jos työstä ja työpaikalta karsitaan toimintaedellytykset, näkymät ja omat kehittymismahdollisuudet?

Valtiolla tehtävän työn vaatimukset globaalissa, moniulotteisessa, kriisien keskellä kamppailevassa maailmassa eivät ole vähenemässä. Julkishallinnon mittava kehittäminen vaatii kannustimia johdolle ja henkilöstölle kuten yksityisen sektorin työpaikoilla. Yhteiskunnan kokonaisedun ja tuottavuuden näkökulmasta ei liene tarkoituksenmukaista, että julkisen sektorin työpaikoista luodaan liian rajun säästämisen kautta Suomen huonoimpia työpaikkoja. Valtion virkamiehet ja muu julkisen sektorin henkilöstö tarvitsevat henkilöstöpolitiikkaa, joka tuottaa konkreettista etua, palkitsemista, työhyvinvointia myös lähivuosille. Poliittisia valintoja ovat edellytysten antaminen hyvälle julkisen sektorin työpaikoille ja sitä kautta hyvälle virkatyölle.

Helsingissä 8.10.2024

JUKO ry:n puolesta

Kari Eskola, neuvottelupäällikkö

lisätiedot: kari.eskola@juko.fi, p. 040 5905693