

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite Hallintovaliokunnan pyyntö kirjallisesta asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 109/2024 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Asia **VALTION TALOUSARVIO VUODELLE 2025**

Valtioneuvosto antoi 23.9.2024 eduskunnalle hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2025.

Hallintovaliokunta on pyytänyt Ammattiliitto Prota kirjallista asiantuntijalausuntoa, jonka teemaksi on annettu julkishallinnon henkilöstöpolitiikka.

Lausunnossaan Pro keskittyy valtion tuottavuusohjelman toimeenpanon ja valtion virastojen toimintamenoikkauksen jo näkyvissä oleviin henkilöstöpoliittisiin vaikutuksiin.

Lisäksi tuomme esille näkökulmia työllisyyspalvelujen kuntasiirron mukana työllisyysalueille 1.1.2025 siirtyvän henkilöstön asemasta.

1. Tuottavuusohjelmasta on tulossa henkilöstön vähentämishjelma - irtisanomisten aalto käynnistynyt

Kehysriihen 2024 päätös kohdentaa virastojen toimintamenoihin 150 miljoonan euron lisäleikkaus ja aikaistaa hallitusohjelmassa jo sovittuja leikkauksia 50 miljoonalla eurolla muutti tuottavuusohjelman luonteen hetkessä valtionhallinnon sopeutusohjelmaksi.

Vuoden 2025 talousarvioesityksessä kaikkien hallinnonalojen toimintameno säästöt toimintameno momentteittain ovat yhteensä 236,5 miljoonaa euroa. Kun mukaan lasketaan muille kulutusmenomomenteille kohdistetut säästöt ja uudelleen kohdennukset valtionavustuksiin, on leikkaus yhteensä 274,4 miljoonaa euroa.

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien valmistelun käynnistyessä annettiin valtion henkilöstöä edustaville pääsopijajärjestöille varovaisen toiveikas signaali, että hyvällä suunnittelulla tarvittavat säästöt voitaisiin saada kasaan aidosti tuottavuutta parantavilla toimenpiteillä ja henkilöstön laajamittaiset irtisanomiset välttämättä. **Kehysriihen päätösten jälkeen on mm. hallinnonalojen yhteistoimintaelinten kokouksissa ollut esillä toimintameno säästöt, joiden osuus toimintamenoista vaihtelee hallinnonaloittain prosentteina ilmaistuna 0,3-8,8 välillä. Lähinnä turvasektoria koskevien rajausten vuoksi säästöt ovat 2,9 prosenttia kaikkien pääluokkien toimintamenoista. Muihin kulutusmenoihin ja valtionavustuksiin kohdistettujen leikkausten vaikutus virastojen toimintaedellytyksiin jäi käsittelyissä vähäiselle huomiolle. Koska talousarvioesitys ja hallinnonalojen tuottavuusohjelmat julkistettiin vasta 23.9.2024, on kokonaiskuvan muodostaminen virastojen tosiasiallisesta tilanteesta ollut haasteellista. Yhteistoimintakäsittelyjen materiaalin perusteella on voinut saada jopa virheellisen kuvan virastojen akuutista tilanteesta.**

Vuoden 2025 talousarvion valmistelun edetessä osa virastoja on nähnyt taloudellisen liikkumavaransa niin vähäisenä, että henkilöstön määrän vähentämiseen tähtäävät yhteistoimintaneuvottelut käynnistettiin viipymättä. **Virastojen neuvotteluesityksistä poimittujen tietojen perusteella henkilöstön vähentämistarve on paraikaa käynnissä olevissa yhteistoimintaneuvotteluissa**

yhteensä noin 460. Jo päättyneiden yhteistoimintaneuvottelujen lopputukoksena on irtisanottu noin 150. Lisäksi on tulossa lomautuksia.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi helmikuussa 2024 hallitusohjelmaan sisältyvän valtionhallinnon tuottavuusohjelman toimeenpanoa. **Linjauksissa todetaan, että säästöistä koituvia henkilöstövaikutuksia pyritään hallitsemaan luonnollista eläke- ja muuta siirtymää hyödyntäen ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Hallitus tiedostaa, että tuottavuusohjelman toimeenpano johtaa todennäköisesti henkilöstövähennyksiin eri virastoissa.**

Päätös lisäleikkauksista ja leikkausten etupainotteisuus teki valtion virastojen toiminnan hallitun sopeuttamisen ja hyvän henkilöstöpolitiikan noudattamisen käytännössä mahdottomaksi. Tuottavuusohjelman toimeenpanon ja valtion vuoden 2025 talousarvion valmistelun edetessä on käynyt selväksi, että hallituksen keskeinen tavoite on vähentää valtion henkilöstömäärää merkittäväällä tavalla. Tuottavuusohjelmasta on kiihtyvällä vauhdilla tulossa henkilöstön vähentämisohjelma.

2. Eduskunta antaa tehtävät ja resurssit niiden hoitamiseen

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 eduskunta lakeja säätäessään ja valtion talousarviota käsitellessään.**

Toimintamenojen leikkauksilla on väistämättä kielteisiä vaikutuksia valtion palveluihin sekä henkilöasiakkaille että yrityksille. Käsittelyajat pitenevät, ratkaisujen laatu heikkenee eikä valvontaa pystytä riittävässä laajuudessa tekemään. Palveluista tinkiminen voi johtaa taloudellisiin menetyksiin valtiolle. Laadun heikentyessä kantelujen ja valitusten määrä kasvaa. Huoli säädösvalmistelun laadun vaarantumisesta on todellinen (vrt. työ- ja elinkeinoministeriön yhteistoimintaneuvottelujen käynnistyminen). Virastojen toimintameno säästöjen kokonaisvaikutuksista yhteiskunnalle on tuskin kenelläkään täsmällistä käsitystä.

Eduskunta voi vuoden 2025 talousarvion käsittelyn yhteydessä estää valtion toimintojen ennakoinnattoman vaarantumisen ja palvelujen laadun nopean heikentymisen. Halutessaan eduskunta voi lieventää leikkausten etupainotteisuutta sekä antaa säästöjen jaksottamisella lisää aikaa aidosti tuottavuutta lisäävien toimien toteuttamiselle ja säästövaikutusten aikaan saamiselle.

3. Tuottavuutta voidaan parantaa ja säästöjä saada aikaan henkilöstöä unohtamatta

Pro on kannattanut lähtökohtaa, että toimintameno leikkausten kohdentaminen sekä tuottavuusohjelmien toimenpiteiden valmistelu tapahtuu hallinnonaloilla. Turvautuminen jo tuottavuusohjelman toimeenpanon alkuvaiheessa henkilöstön vähentämiseen irtisanomisella kielii vastuunpakoilusta konsernitason työnantaja- ja henkilöstöpolitiikassa. **Pro on mukana edistämässä tuottavuuskehitystä ja toimenpiteitä, jolla aidosti parannetaan valtionhallinnon palvelujen vaikuttavuutta. Pysyvä tuottavuuden lisäys syntyy valtiolla työskentelemiseen sitoutuneen, osaavan henkilöstön työllä. Vastinparina tarvitaan yhteisvastuuta voimavaroista tärkeimmästä – henkilöstöstä. Työnantajalle kuuluvaa vastuuta ei saa kokonaan sysätä yksittäisten virastojen kannettavaksi, kuten nyt näyttää osin käyneen.**

Pääosa konsernitasolla tunnistetuista tuottavuutta parantavista ja samalla säästöjä aikaansaavista keinoista on virastoissa käytetty aikoja sitten. Toimitiloja on systemaattisesti tiivistetty, matkustamista vähennetty ja varsinaisia tukitehtäviksi luokiteltavia tehtäviä on enää vähän. **Pro korostaa sellaisten konsernitason keinojen priorisointia, joilla voidaan helpottaa virastojen sopeutumista. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sellaisen säädösvalmistelun nopeaa edistämistä, joilla tehtävien ja käytettävissä olevien resurssien oikea tasapaino on saavutettavissa. 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.**

Kehittämisestä tinkiminen on lyhytnäköistä. Digitalisaation mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä ja jo tehty kehittäminen sekä suoritettut investoinnit uhkaavat valua osin hukkaan. Kehittämistyössä henkilöstön osaaminen korostuu. **Valtion henkilöstön osaamisen uusintamiseen, ylläpitämiseen ja tehtävä- ja urapolkujen rakentamiseen on panostettava. Tämä näkökulma tuottavuusohjelman toimeenpanosta puuttuu kokonaan.**

Valtionhallinnolle tulee vääjäämättä uusia tehtäviä, jotka vaativat usein uudenlaista osaamista. **Rekrytointeja ei voida kokonaan välttää. Toistuvat, yksittäiset tehtävälisäykset kumuloituvat ja aiheuttavat lopulta vakavan aliresursointitilanteen.**

Henkilöstökulujen lisäksi kriittisen tarkastelun kohteena on oltava mm. ostopalvelut ja hankinnat, joiden osuus toimintamenoista on useissa virastoissa samaa tasoa kuin henkilöstökulujen.

Menojen tarkastelun lisäksi tarvitaan tulojen vahvistamista. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudesta on huolehdittava. Suoritemaksujen tasoa ei tule tietoisesti pitää todellisia kustannuksia alemmalla tasolla, kuten tällä hetkellä ainakin osaa suoritemaksuista pidetään.

4. Hyvälle henkilöstö- ja työnantajapolitiikalle on annettava sisältö

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.

Valtion on kannettava konsernitason vastuunsa työnantajana ja tuottavuusohjelman toimeenpanoa varten on pikimmiten vahvistettava koko konsernin yhteiset henkilöstöpoliittiset periaatteet.

Hyvä henkilöstö- ja työnantajapolitiikka tarkoittaa näissä olosuhteissa mm. seuraavaa:

- **Henkilöstön vähentäminen irtisanomisin vältetään viimeiseen saakka konserni- ja hallinnonalatasolla vastuuta kantaen. Eläköityminen ja muu poistuma hyödynnetään täysimääräisesti.**
- **Henkilöstön osaamisesta, työhyvinvoinnista ja työkyvyn ylläpitämisestä huolehditaan konkreettisin toimenpitein mm. tarjoamalla laadultaan korkeatasoiset työterveyshuollon palvelut.**
- **Valtion muutosturvaa koskevaa päätöstä/ohjetta noudatetaan koko laajuudessa.**
- **Muutosturvan toteuttamiseen varataan valtion talousarviossa todellista tarvetta vastaava määräraha. Määrärahan tasoa korotetaan talousarvion eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Vuoden 2025 talousarviossa (valtiovarainministeriön pääluokassa momentille 60.02. Erikseen budjetoidut**

henkilöstömenot) on mm. muutosturvan toteuttamiseen varattu 500 000 euroa. Määrärahasta on vuoden 2024 talousarvioon verrattuna leikattu 80 prosenttia. Tässä tilanteessa leikkaus osoittaa täydellistä piittaamattomuutta valtion henkilöstöstä.

- Strateginen ja osaamistarpeet huomioiva henkilöstösuunnittelu kytketään tiiviiksi osaksi kaikkea toiminnan ja talouden suunnittelua.
- Valtion työnantajakuvasta ja työnantajakilpailukyvyistä huolehditaan. Tämä vaatii valtion palvelussuhteen ehdoilta ja palkkaukselta kilpailukykyistä tasoa.
- Konsernitasolla pidetään yllä yhteistä tilannekuvaa: valtion pääsopijajärjestöjen käyttöön annetaan oikea-aikaisesti ja kootusti tieto hallinnonalojen tuottavuusohjelmien toimeenpanon vaikutuksista henkilöstöön.
- Valtion yhteistoimintalain mukaisesta yhteistoiminnasta huolehditaan sen kaikilla tasoilla.
- Viestintä ja vuoropuhelu henkilöstön kanssa on ajantasaista, avointa ja rehellisistä.

Pro kiinnittää vakavasti huomiota sopeutustoimien kohdentumiseen enemmän toimialoihin ja tehtäviin, joissa naiset valtiolla työskentelevät. Toteutustapa on naisia syrjivä. Tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseen on kehitettävä valtionhallinnossa uusia, konkreettisia toimenpiteitä.

5. Suomi ja suomalaiset ansaitsevat toimivan julkisen hallinnon

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

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

Pron näkemys on, että julkinen sektori muodostaa kokonaisuuden, jossa on varmistettava sekä valtionhallinnon että hyvinvointialueiden ja kuntien toimintakyky.

Työllisyyspalvelut siirtyvät vuoden 2025 alusta kuntien järjestämisvastuulle. Tehtävien mukana uusien työllisyysalueiden palvelukseen siirtyy 4 400 nykyistä valtion virkamiestä. Työllisyyspalvelujen rahoitus sisältyy kuntien yleiskatteelliseen peruspalvelujen valtionosuuteen. **Jotta palvelutaso kyetään turvaamaan ja palveluja edelleen kehittämään, on kuntien kannettava vastuunsa siitä, että työllisyyspalveluihin kohdennetaan tarvittavat resurssit.** Muutosvaiheessa siirtyvä henkilöstö muodostaa kuvan kuntien noudattamasta henkilöstöpolitiikasta. **Hyvään henkilöstö- ja työnantajapolitiikkaan kuuluu siirtyvän henkilöstön osaamisen ja kokemuksen arvostaminen sekä mahdollisuuksien mukaan toiveiden huomioiminen tehtävien organisoinnissa sekä tulevaisuudessa tehtäväjärjestelyissä ja työnteekopaikan sijoittumisessa.** Motivoinut ja työnantajaansa tyytyväinen henkilöstö tuottaa laadukkaita palveluja.

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimuslavastaava/asiantuntija