Julkinen sektori / Sari Jokikallas 18.10.2023

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite Hallintovaliokunnan pyyntö 13.10.2023 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 41/2023 vp sekä valtioneuvoston selonteosta VNS 1/2023 vp

Asia **HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2024**

Valtioneuvosto antoi 9.10.2023 eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen (HE 41/2023 vp) eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 sekä selonteon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027 (VNS 1/2023 vp)**.**

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä ja valtioneuvoston selonteosta asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Lausunnossa keskitytään valtion virastojen toimintaedellytyksiin ja valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaan.

1. Tuottavuusohjelma ei saa vaarantaa valtionhallinnon virastojen toimintaedellytyksiä

1.1 Yleiset havainnot toimintaedellytysten kehittymisestä

Hallitus haluaa vaalikauden kehykseen ja kehysmenettelyyn sitoutumalla varmistaa valtiontalouden vastuullisen, pitkäjänteisen ja taloudellista vakautta edistävän menopolitiikan. Kunnille sitoudutaan kompensoimaan uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset joko rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. **Vastaavaa sitoumusta ei valtionhallinnon virastojen osalta ole.**

Valtion virastoille osoitetaan jatkuvasti lainsäädännöllä pysyviä, uusia tehtäviä, joiden aiheuttaman lisätyön ja muiden pysyvien tai kertaluonteisten kustannusten määrää ei hallituksen esityksissä kyetä arvioimaan. Vuosien varrella kertautuessaan lisätehtävät saattavat johtaa merkittävään resurssivajeeseen, johon vastaaminen muodostuu haasteelliseksi. **Valtion virastoille osoitettaviin uusiin tehtäviin, tehtävien laajennuksiin ja muihin lisääntyviin velvoitteisiin on osoitettava tarvittavat lisäresurssit ja lisäkustannukset kompensoitava täysimääräisesti.**

Valtionhallinnossa on virastoja, joiden toimintamenot ovat olleet vuosia alimitoitetut. Akuutit kriisit on vältetty viime hetkellä lisätalousarvioilla. Näin on toimittu toistuvasti mm. Ruokaviraston kohdalla (esim. vuoden 2023 toisessa lisätalousarvioesityksessä 21.9.2023 2,9 milj. euroa). Julkisen talouden suunnitelmassa 2024–2027 Ruokaviraston toiminnan

Ammattiliitto Pro
Työpajankatu 13 A, PL 183, 00581 Helsinki
p. (09) 172 731, f. (09) 1727 3330, etunimi.sukunimi@proliitto.fi
y-tunnus 0215350-2

Proliitto.fi

vahvistamiseen osoitettu yhteensä 15 miljoonan euron lisäys on odotettu ja tarpeellinen. **Virastojen toimintamenot on mitoitettava pitkäjänteisesti ja ennustettavasti tehtävien ja velvoitteiden mukaiselle tasolle.**

Koska virastojen toimintamenoihin kohdistuu merkittäviä säästöpaineita, on erityisen tärkeää, että valtion virastojen maksullisten suoritteiden hinnoittelun kustannusvastaavuutta seurataan ja omakustannusarvosta poikkeamisessa noudatetaan maksuperustelain edellytyksiä (vrt. päätös 28.9.2023 OKV/432/10/2023, OKV/432/10/2023-OKV-8).

1.2 Valtionhallinnon toimintamenosäästöt ja tuottavuusohjelma

Hallituskaudella ollaan toteuttamassa valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jolla tavoitellaan 243 miljoonan euron säästöä vuoden 2027 tasolla. Tällä hetkellä talousarvion pääluokittain kohdennettujen säästöjen toimeenpano aloitetaan vuoden 2025 talousarviossa. Vuonna 2025 säästö olisi yhteensä 90 miljoonan euroa, vuonna 2026 134 miljoonaa ja vuodesta 2027 alkaen 243 miljoonaa. Tuottavuusohjelman toimeenpanossa on tarkoitus hyödyntää digitalisaation mahdollisuudet tehostaa toimintaa ja käynnistää koko julkisen sektorin tilaohjelma (valtio, kunnat hyvinvointialueet). Suomi on vastikään noussut digibarometrin kansainvälisessä vertailussa kärkisijalle. Tuottavuuden lisäämisessä digitalisaatiota hyödyntämällä on edelleen mahdollisuuksia**.** Monet hallitusohjelmaan ja julkisen talouden suunnitelmaan kirjatut toimet ja hankkeet ovat jatkumoa aiempien hallituskausien linjauksille. **Valtionhallinnon tuottavuuskehityksen tarkastelussa olisi näkökulmaa laajennettava ja entistä paremmin kyettävä arvioimaan hyötyjä, arvonlisäystä ja vaikuttavuutta, joka koituu entistä sujuvampina palveluina tai suoranaisena säästönä hallinnon asiakkaille.**

Valtion palvelu- ja toimitilaverkko on tarkoitus uudistaa vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteena on, että neljännes valtion henkilöstöstä työskentelisi yhteiskäyttöisissä tiloissa. Samanaikaisesti halutaan myös kuntien, Kelan sekä soveltuvin osin hyvinvointialueiden palveluita koota valtion viranomaisten kanssa yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin. Työvoimapalveluiden siirtyminen kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2025 alusta vähentää merkittävästi valtionhallinnon käyntiasioinnin määrää. Vuonna 2023 toimintansa käynnistäneissä yhteisissä palvelupisteissä Joensuussa, Lappeenrannassa ja Lahdessa eivät tietääksemme ole kunnat ja hyvinvointialueet lainkaan mukana. **Julkisen sektorin tilaohjelman sisällöstä ei ole tarkempaa tietoa. Valtionhallinnon viranomaisten osallistuminen voidaan varmistaa suoralla tulosohjauksella. Keinojen löytäminen kuntien ja hyvinvointialueiden osallistumishalukkuuden lisäämiseksi on kuitenkin ratkaiseva, jotta julkisen talouden tasapainottamisen kannalta merkittäviä säästöjä tilakustannuksissa saadaan aikaiseksi.**

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien valmistelu on jo käynnistynyt. Ministeriöt sisällyttävät toimenpiteiden euromääräiset vaikutukset tammikuussa 2024 valmistuvaan ehdotukseensa vuosien 2025–2028 määrärahakehyksiksi. Virastoilla ja niitä ohjaavilla ministeriöillä on paras tieto siitä, millaisilla keinoilla hallinnonalan tuottavuusohjelmaa voidaan toteuttaa lakisääteisten tehtävien hoitoa vaarantamatta. Aiemmat mekaanisina toimintamenojen leikkauksina toteutetut tuottavuusohjelmat ovat johtaneet henkilöstövajeeseen sekä asioiden ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen oikeusturvaa heikentävällä tavalla. **On tärkeää, että valtion tuottavuusohjelman toimenpiteiden tarkempi kohdentaminen jätetään hallinnonaloilla tapahtuvaksi.**

Ammattiliitto Pro
Työpajankatu 13 A, PL 183, 00581 Helsinki
p. (09) 172 731, f. (09) 1727 3330, etunimi.sukunimi@proliitto.fi
y-tunnus 0215350-2

Julkinen sektori / Sari Jokikallas 18.10.2023

Tuottavuusohjelman pääluokittain suoritetussa kohdennuksessa on varsin selkeästi nähtävissä hallitusohjelman painotukset. Osalla virastoja toimintamenomomentin liikkumavara on valmiiksi olematon. **Valtion tuottavuusohjelman toteuttaminen ei saa vaarantaa valtion lakisääteisten tehtävien hoitamista ja johtaa henkilöstön irtisanomisiin tuotannollisin ja taloudellisin perustein. Toteuttamisen osoittautuessa jonkin viraston kohdalla kohtuuttomaksi, on oltava valmius päätösten tarkastamiseen ja nopeaan reagointiin kriisiytymisen välttämiseksi.**

Valtion henkilöstö ja henkilöstöjärjestöt on otettava mukaan hallinnonalojen tuottavuusohjelmien valmisteluun ja niiden toimeenpanon seurantaan. Tuottavuusohjelmien valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan liittyvästä yhteistoiminnasta ja sen konsernitason järjestämisestä on sovittava valtion pääsopijajärjestöjen kanssa kirjallisesti valtion yhteistoimintalain 34 §:n mukaisesti.

Valtion tuottavuusohjelmien toimeenpano vuosina 2005–2015 johti valtion henkilötyövuosien merkittävään laskuun: noin 90 000 henkilötyövuodesta hieman yli 70 000 henkilötyövuoteen. Monien virastojen henkilöresurssit vähenivät tasolle, joka johti palvelujen laadun ja saatavuuden heikennyksiin sekä kasvaviin riskeihin perus- ja oikeusturvan toteutumisessa. Henkilötyövuosien määrän kääntyminen kasvuun selittyy pitkälti lisäpanostuksilla työllisyyspalveluihin ja turvallisuuteen. Epävakaassa kansainvälisessä toimintaympäristössä valtionhallinnon toiminnan vakaus ja ennustettavuus on ehdoton kilpailutekijä. **Jotta aiempien tuottavuusohjelmien virheitä ei toisteta, on nyt käynnistyvän tuottavuusohjelman vaikutuksia seurattava ja analysoitava jatkuvasti, jotta tarvittaviin korjausliikkeisiin voidaan ryhtyä viipymättä.**

1.3 Käynnistyvät rakenneuudistukset ja palkkaharmonisointi

Hallitusohjelmassa on lukuisia kirjauksia organisaatiorakenteen uudistuksista, joista osa on jo lainsäädännön valmistelun osalta käynnistetty. Uudistukset halutaan toteuttaa nopealla aikataululla esim. aluehallinnon ja sivistyshallinnon osalta jo vuoden 2026 alusta. Aikataulu haastaa uudistuksen kohteena olevat virastot ja niiden henkilöstön, koska samanaikaisesti on turvattava häiriötön toiminta. **Virastofuusiot aiheuttavat aina tarpeen uusien palkkausjärjestelmien rakentamiseen ja niiden käyttöönoton rahoittamiseen. Julkisen talouden suunnitelmissa ja tulevissa talousarvioissa on varauduttava palkkojen harmonisoinnista aiheutuviin kustannuksiin.**

1.4 Talousarvioesityksen 2024 yksityiskohtaisempi tarkastelu

Pääosa virastoista vaikuttaa selviytyvän vuodesta 2024 niille esitetyillä toimintamäärärahoilla, mutta tuottavuusohjelman valmistelu ja toimeenpanon käynnistyminen vuonna 2025 herättää jo huolta.

Oikeusministeriön hallinnonalalle esitetty 96 miljoonaa euron lisäys on välttämätön pitkäaikaisen rahoitusvajeen korjaamiseksi ja toimintaedellytysten turvaamiseksi. Lisämäärärahalla vahvistetaan henkilöstöresursseja ja saadaan purettua oikeudenhoidon ruuhkia ja lyhennettyä käsittelyaikoja. Lisämäärärahasta tuomioistuinten osuus on 19,4 miljoonaa euroa, oikeusapu- ja edunvalvontapiirien 3,2 miljoonaa euroa, Rikosseuraamuslaitoksen 3,6

miljoonaa euroa ja syyttäjien 2,4 miljoonaa euroa. **Oikeusvaltion, demokratian ja perusoikeuksien kannalta hallituskauden lisämäärärahat 65 miljoonaa euroa vuonna 2025, 80 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 75 miljoonaa euroa vuodesta 2027 lukien tulevat todelliseen tarpeeseen.**

Kriminaalipolitiikan ja rangaistusten kiristäminen johtaa vankien määrän kasvuun ja rangaistusten keston pidentymiseen. Vankien määrä (3100) on jo lokakuussa ylittänyt koko vuoden 2023 arvion. Vankien toimintoihin osallistumisen tavoitetta 16,5 tuntia/viikossa vuodelle 2023 ei voi pitää hyväksyttävänä tasona (asetuksessa 548/2015 35 viikkotunnin mukainen tavoite). Toimintoihin osallistumisen mahdollisuus on puutteellista ja vaihtelee eri vankiloissa paljon. Osallistumisen esteet liittyvät henkilöstöresurssien riittämättömyyteen, eräiden vankiloiden toimintatilojen puutteeseen, vankien moniongelmaisuuteen ja laitosturvallisuuteen. **Rikosseuraamuslaitoksen resursseihin osoitettu kohdennus vuodelle 2024 on riittämätön, jotta vankiloiden toimintakykyä kyettäisiin parantamaan.**

Suomessa tarvitaan yli 1 000 uutta pelastajaa enemmän vuoteen 2030 mennessä kuin nykytahdilla koulutetaan. Tarpeeseen voidaan vastata vain opettajien ja tukipalveluhenkilöstön määrää vahvistamalla, tilamuutoksilla sekä kaluston ja varusteiden hankintoja lisäämällä. **Sisäministeriön hallinnonalalla pelastajakoulutuksen määrän lisäämiseksi ehdotetaan 3,5 miljoonan euron lisäystä, joka jakaantuu Kuopiossa toimivan Pelastusopiston sekä Helsingin pelastuskoulun kesken. Talousarvion lisäys on tarpeeseen nähden vaatimaton, eikä mahdollista tutkintojen määrän kasvua tarpeen edellyttämälle uralle.**

Maahanmuuttoviraston määrärahoihin esitetään 36 miljoonan euron lisäystä, josta valtaosa (21 miljoonaa euroa) on kohdennettu automaation lisäämiseen viraston toiminnassa. **Maahanmuuttoviraston henkilöstöstä on määräaikaisia peräti 63 %. Määräaikaisten määrä lisääntyy vuosi vuodelta mikä on valtiolta äärimmäisen huonoa työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa. Näin laaja määräaikaisen henkilöstön käyttö voi pahimmillaan heikentää yleistä luottamusta viranomaistoimintaan.**

Lokakuun alusta on työnsä käynnistänyt sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella ehdotuksia keinoista, joilla tuetaan työuran aikaista jatkuvaa oppimista ja vahvistetaan erityisesti niiden henkilöiden osaamista, joiden työmarkkina-asema on heikko ja koulutustaso matala. Työryhmän työ liittyy hallituksen linjaukseen lakkauttaa aikuiskoulutustuki 1.8.2024 alkaen. Viime hallituskaudella Opetushallituksen yhteydessä erillisyksikkönä toimintansa aloittaneen Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (Jotpa) henkilöresurssit (15 henkilöä) ja rahoitus ovat suhteessa tehtäväkenttään vähäiset. Vuoden 2024 talousarviossa rahoitus vähenee. **Samaan aikaan kun Suomessa on käynnissä voimakas työn murros ja osaamistarpeiden nopea muutos, on työikäisen väestön koulutustason nostaminen ja osaamisen kehittäminen pahasti tuuliajolla. On selkeä tarve jatkuvan oppimisen järjestelmätason ja valtion rahoituksen allokoinnin kokonaistarkastelulle. Moniohjauksessa oleva kokonaisuus edellyttää ministeriöiden välistä tiivistä yhteistyötä. Jatkuvan oppimisen kokonaisuus on olennainen myös kunnianhimoisen 80 %:n työllisyystavoitteen saavuttamisessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on myös Opetushallituksen toimintamäärärahojen taso kroonisesti alimitoitettu suhteessa tehtäviin.**

Business Finland ja Suomen akatemia ovat keskeiset toimijat julkisen TKI-rahoituksen kanavoimisessa. **Valtion TKI-rahoituksen merkittävä vaiheittainen lisäys (noin 2,0 miljardia euroa vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2023 tasoon ja noin 280 miljoonan**

euron lisäys vuositasolla) edellyttää rahoituksen jakamisesta vastuussa olevien toimijoiden henkilöresurssien riittävyydestä huolehtimista.

2. Hyvä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka syntyy konkreettisilla toimilla

Määräaikaisen henkilöstön osuus on valtionhallinnossa kohonnut huolestuttavan korkealle 17,9 %:n tasolle. Naisten osuus 19,4 % on tasa-arvonäkökulmasta ongelmallinen. Myös sairauspoissaolojen määrässä on kavuttu kymmenen vuoden takaisiin lukemiin: 9,7 työpäivää/henkilötyövuosi. **Kehityksen suunta on käännettävä ja lähtökohta valtionhallinnon tehtävissä on oltava toistaiseksi voimassa olevat kokoaikaiset palvelussuhteet. Sairauspoissaolojen määrän kasvun syihin on pureuduttava perin pohjin ja ryhdyttävä konkreettisiin työkykyä ja työhyvinvointia parantaviin toimiin.**

Virastojen prosessien sujuvoittamisen ja käsittelyaikojen suhteen on hallitusohjelmassa asetettu lisäpainetta. Henkilöstölle on annettava todellinen mahdollisuus selviytyä tehtävistään mm. varmistamalla tietojärjestelmien toimivuus. Lukuisat käynnistyvän tuottavuusohjelman toteuttamisen kanssa samanaikaisesti valmisteltavat laajat säädöshankkeet ja niiden aiheuttamat toimintatapamuutokset lisäävät valtion henkilöstön kuormitusta. Käynnissä tai käynnistymässä on monia organisaatiorakenteen uudistuksia (mm. Oikeuspalveluvirasto vuoden 2025 alusta, aluehallinto ja sivistyshallinto vuoden 2026 alusta). **Lainsäädäntö- ja rakenneuudistusten keskellä henkilöstön jaksamiseen, osaamiseen, työmotivaatioon ja työhyvinvointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kohdennukset valtion yhteisestä kehitysbudjetista on tehtävä niin, että odotukset toiminnan tehostumisesta pystytään mm. lupa- ja valvontatehtävien osalta toteuttamaan ja samanaikaisesti henkilöstön työhyvinvoinnista huolehtimaan.**

Vuoden 2024 talousarvioon liittyvät työelämäuudistukset, työttömyysturvan heikennykset, sosiaaliturvan leikkaukset ja indeksien jäädytykset kohdistuvat kipeinä moniin palkansaaja-asemassa oleviin, myös valtionsektorilla työskenteleviin. Valtion työpaikoista valtaosa on Uudellamaalla (42,4 %) ja suurimmissa kasvukeskuksissa, joissa asuminen ja eläminen on kallista ja syntyy tilanteita, joissa yhteiskunnan tukea tarvitaan. **Palkansaajien aseman heikennykset ovat uhka myös valtionhallinnon työnantajien työvoiman saannille.**

Valtion henkilöstön työvoimakustannusten osuus valtion menoista on hyvin vakaa: vuosina 2014–2022 palkkasumma vaihteli 6,9–6,5 %:n välillä ja työvoimakustannukset 8,7–7,8 %:n välillä. Vuonna 2022 valtio jäi yksityisestä sektorista jälkeen niin ansiokehityksen kuin palkkaliukumankin osalta. **Palkka on olennainen palvelussuhteen ehto. Säästöpaineista riippumatta on valtion palkkakilpailukyvystä pidettävä huolta.**

Turvallisuusympäristön heikentymisen vuoksi liikenevien voimavarojen kohdentaminen sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen (mm. poliisin (70 miljoonaa euroa kehyskauden lopussa), rajavartiolaitoksen (5,5 miljoonaa euroa) toimintamenolisäykset ja puolustusvoimien 50 miljoonaa euroa) tasokorotus ovat ymmärrettäviä. **Valtiotyönantajan veto- ja pitovoiman säilyttäminen hyvällä tasolla vaatii kuitenkin signaalin, että valtiohallinto ei ole kulkemassa kohti yövartijavaltiota ja karsimassa kovalla kädellä hyvinvointivaltiolle kuuluvia tehtäviä.**

Ammattiliitto Pro
Työpajankatu 13 A, PL 183, 00581 Helsinki
p. (09) 172 731, f. (09) 1727 3330, etunimi.sukunimi@proliitto.fi
y-tunnus 0215350-2

Proliitto.fi

Julkinen sektori / Sari Jokikallas 18.10.2023

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimusalavastaava/asiantuntija

Ammattiliitto Pro
Työpajankatu 13 A, PL 183, 00581 Helsinki
p. (09) 172 731, f. (09) 1727 3330, etunimi.sukunimi@proliitto.fi
y-tunnus 0215350-2

Proliitto.fi