VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VNS 2/2024 vp – Valtionhallinnon toimintamenosäästöt ja tuottavuusohjelmat

MIKA NIEMELÄ, BUDJETTIPÄÄLLIKKÖ
VALTIOVARAINVALIOKUNTA
28.05.2024

Hallitusohjelman kirjauksia

- Hallitus toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman, jolla tuetaan hallituksen julkisen talouden kestävyystavoitetta. Tuottavuusohjelman toimeenpanossa hyödynnetään erityisesti digitalisaation mahdollisuuksia tehostaa julkisen sektorin toimintaa.
- Osana tuottavuusohjelmaa käynnistetään julkisen sektorin tilaohjelma, jonka tavoitteena on tehostaa julkisen sektorin tilakustannuksia merkittävästi sekä hakea ratkaisuja valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien välisiin tilaomaisuuskysymyksiin.
- Valtion tilaohjelmaa tehostetaan merkittävästi ja sen tavoitteet päivitetään vastaamaan pandemian jälkeistä työn murrostilaa, palveluiden saatavuutta vaarantamatta.
- Suomi siirtyy asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana.
- Lainsäädäntöä muutetaan siten, että digitaalisesta viranomaisviestinnästä tehdään ensisijainen viranomaisviestinnän kanava.
- **Yhteensä hallitusohjelman mukainen tuottavuusohjelma säästää 243 miljoonaa euroa v. 2027 tasossa.**

Kehysriihi 2024

- Osana 3 mrd. euron lisäsopeutustoimia valtionhallinnon toimintamenoihin kohdistetaan 150 milj. euron vuotuinen säästö aiempien päätösten lisäksi.
  - Ministeriöt valmistelevat hallinnonalansa virastojen tehtävien ja velvoitteiden keventämisen osana valmisteluissa olevia tuottavuusohjelmia (aikataulu syksy 2024).
  - Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloilla säästö on 0,81 % ja muilla hallinnonaloilla 3,58 % toimintamenoista (aiemmin päätetyn lisäksi).
- Vuodelle 2025 kohdistuu myös 50 milj. euron *aikaistus* eli kertaluonteinen lisäsäästö.
- Riihen päätös: **Vähennetään valtionhallinnon tehtäviä ja velvoitteita.**

Kehysriihen pöytäkirjamerkintöjä

- Valtion organisaatioiden tulee varmistua EU:sta ja kansallisesta lainsäädännöstä tulevien uusien velvoitteiden hoitaminen pääsääntöisesti nykyisten määrärahojen puitteissa.
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut, että uusien velvoitteiden myötä tulevat tehtävät resursoidaan pääsääntöisesti luopumalla olemassa olevista tehtävistä tai tehostamalla nykyisten tehtävien hoitamista.
- Hallitus arvioi uusien tehtävien resursointia osana vuoden 2025 talousarvioesityksen valmistelua. Erityisesti laajempien EU:sta tulevien lisätehtävien (mm. ilmasto- ja ympäristövelvoitteet, kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyys (CER), kyberturvallisuus (NIS2), hiilirajamekanismiasetus (CBAM)) osalta ministeriöiden tulee esittää yhteen sovittaen vuoden 2025 talousarvioehdotuksissaan keinot kyseisten lisätehtävien hoitamiseksi nykyisiä tehtäviä vähentäen tai niiden tuottavuutta lisäten.
- Yksittäisten ja/tai ainoastaan omaa hallinnonalaansa koskevien lisätehtävien osalta ministeriöt valmistelevat ehdotuksen siitä, mistä nykyisistä tehtävistä luovutaan tai tehtävien tuottavuutta lisätään uusien tehtävien vastapainoksi.

Kehysriihen pöytäkirjamerkintöjä

- Hallitus toimeenpanee valtion virastojen ja laitosten tehtävien ja velvoitteiden keventämisen sekä jatkaa aiemmin päätetyn valtionhallinnon tuottavuusohjelman toimeenpanoa.
- Uusia toimenpiteitä ei kohdenneta siten, että se vähentäisi hallitusohjelmassa kohdennettuja lisäpanostuksia tai vaarantaisi ministeriöiden lainsäädäntötyötä ja hallitusohjelman toimeenpanoa.
- Toimenpiteet voivat pitää sisällään myös vahvistettavien toimintojen rakenteellisia toimia, tilatehokkuuden parantamista sekä tukipalveluiden tehostamista ja palveluhankintojen vähentämistä, kuten esimerkiksi viestintäpalvelut.
- Uusia sopeutustoimia ei kohdenneta siten, että ne vähentäisivät poliisien, rajavartioiden, sotilaiden tai oikeudenhoidon ydintehtävien, kuten syyttäjien, tuomareiden ja vanginvartijoiden henkilöstömäärää.
- Turvataan ruotsinkieliset palvelut.

Kehysriihen 2024 päätökset pääluokittain, milj. euroa

Pääluokka	Aikaistus v. 2025	2025 eteenpäin pysyvästi
21. Eduskunta**	0,3	4,4
22. Tasavallan presidentin kanslia	0,1	0,4
23. Valtioneuvoston kanslia	1,2	6,7
24. Ulkoministeriö	0	9,1
25. Oikeusministeriö	2,8	7,9
26. Sisäministeriö	4,3	12,5
27. Puolustusministeriö	0,3	19,7
28. Valtiovarainministeriö	13	35
29. Opetus- ja kulttuuriministeriö	6,4	8,8
30. Maa- ja metsätalousministeriö	3,5	8,4
31. Liikenne- ja viestintäministeriö	4,6	8,1
32. Työ- ja elinkeinoministeriö	3,4	17,8
33. Sosiaali- ja terveysministeriö	9,1	8,4
35. Ympäristöministeriö	1	2,7
Yhteensä	50	149,9

- Oheisessa taulukossa on kuvattu uudet toimintamenojen säästöpäätökset, jotka toteutetaan hallitusohjelmassa päätetyn 243 milj. euron säästön lisäksi.
- Hallitusohjelman säästöt eivät koskeneet kaikkia pääluokkia (mm. UM), mutta uudet säästöt on ulotettu kaikille hallinnonaloille.

** Eduskunnalle osoitetusta säästöstä tehdään erillinen päätös. Tällä hetkellä säästö on budjetoitu kehysvarausmomentille 28.99.99. Toimeenpano katsotaan eduskunnan ehdotuksen mukaisesti.

Toimintamenosäästöt yhteensä kehyskaudella

Taulukko 10. Valtion tuottavuusohjelman säästöt pääluokittain, milj. euroa*

Pääluokka	2025	2026	2027	2028
Eduskunta	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasavallan presidentin kanslia	0,5	0,7	0,9	0,9
Valtioneuvoston kanslia	7,9	9,9	16,9	16,9
Ulkoministeriö	9,1	9,1	9,1	9,1
Oikeusministeriö	17,9	15,4	25,7	25,7
Sisäministeriö	27,3	24,1	27,6	27,6
Puolustusministeriö	20,8	20,6	20,6	20,6
Valtiovarainministeriö	77,7	69,8	93,0	93,0
Opetus- ja kulttuuriministeriö	29,8	26,1	32,4	32,4
Maa- ja metsätalousministeriö	15,0	17,7	26,5	26,5
Liikene- ja viestintäministeriö	20,4	20,5	27,4	27,4
Työ- ja elinkeinoministeriö	24,7	26,9	40,5	40,5
Sosiaali- ja terveysministeriö	29,3	32,7	56,6	56,6
Ympäristöministeriö	4,9	5,5	9,4	9,4
Yhteensä[1]	**292,0**	**285,4**	**393,0**	**393,0**

1) Kokonaislukuihin sisältyy noin 4,5 milj. euroa hallinnonaloille kohdentamatonta säästöä.
* Taulukon luvut korjattu 25.4.2024 julkaisun jälkeen siten, että luvut vastaavat hallituksen määrärahapäätöksiä.

- Oheisessa Julkisen talouden suunnitelman taulukossa taas on esitetty pääluokittainen toimintamenosäästö yhteensä kehyskaudella.
- Luku sisältää sekä edellisen kalvon uudet päätökset että jo hallitusohjelmassa päätetyt säästötoimenpiteet.
- Uusia säästöjä ei ole vielä jyvitetty momenteille, hallitusohjelman säästöt taas on.

Valmistelun lähtökohtia

- Säästöjä ei ole sidottu henkilöstömäärän kehitykseen, vaan virastoilla on erilaisia tapoja sopeutua vähentyvään määrärahatasoon.
- Hallitusohjelmaan pohjautuen toimintaan kohdentuvan 243 milj. euron säästön toimeenpanoa on lähestytty seuraavien kokonaisuuksien kautta:
    1. Digitaalisuus ensin -kokonaisuus,
    2. Julkisen sektorin tilaohjelma,
    3. Muut konsernitason toimenpiteet ja
    4. Hallinnonalojen omat toimenpiteet
- Nämä kokonaisuudet tuottavat vaihtelevan määrän säästöjä eri hallinnonaloilla, joka vähentää hallinnonalojen omien toimenpiteiden kokoluokkaa.

Valmistelun lähtökohtia

- Valmisteluvastuu on ministeriöiden omissa käsissä. VM varmistaa, että toimeenpano etenee haluttuun suuntaan ja aikataulussa.
- Hallinnonalojen tuottavuusohjelmat voivat sisältää erilaisia kokonaisuuksia:
  1. Maksullisen toiminnan tulojen kasvattamista
  2. Toimintojen ja tehtävien lopettamisia,
  3. Prosessien tehostamisia mm. digitalisaatiota hyödyntäen,
  4. Sekä lopulta henkilöstövaikutuksia soveltuvilta osin eläke- ja muuta poistumaa hyödyntäen
- Kokonaisuus sisältää valtion virastojen toimintamenojen lisäksi mm. KELA:n ja Metsähallituksen sekä muiden toimintamenotyyppisiä menoja sekä muita kulutusmenoja.

Tuottavuusohjelman valmistelu

- Valmistelun tueksi asetettiin työryhmä, jossa on edustus kaikista ministeriöistä. Työryhmän tavoitteena ja tehtävänä on koordinoida hallinnonaloittaisten tuottavuusohjelmien valmistelutyötä, jotta työ etenee aikataulussaan.
- Kukin hallinnonala laatii hallinnonalan tuottavuusohjelman, jolla hallinnonalalle hallitusohjelman liitteessä osoitettu säästökokonaisuus toimeenpannaan.
- Tuottavuusohjelmilla pyritään vastaamaan myös uusien tehtävien vaatimiin resurssitarpeisiin.
- Kehyksessä 2025-2028 on jyvitetty hallitusohjelman mukaiset säästöt virastojen toimintamenomomenteille sekä eräille muille toimintamenotyyppisille momenteille.
- **Uusien päätösten osalta säästöt on budjetoitu keskitetylle momentille xx.01.28 ja lopulliset virastokohtaiset säästöt sisällytetään vuoden 2025 talousarvioon sekä vuosien 2026-2029 kehyksiin.**

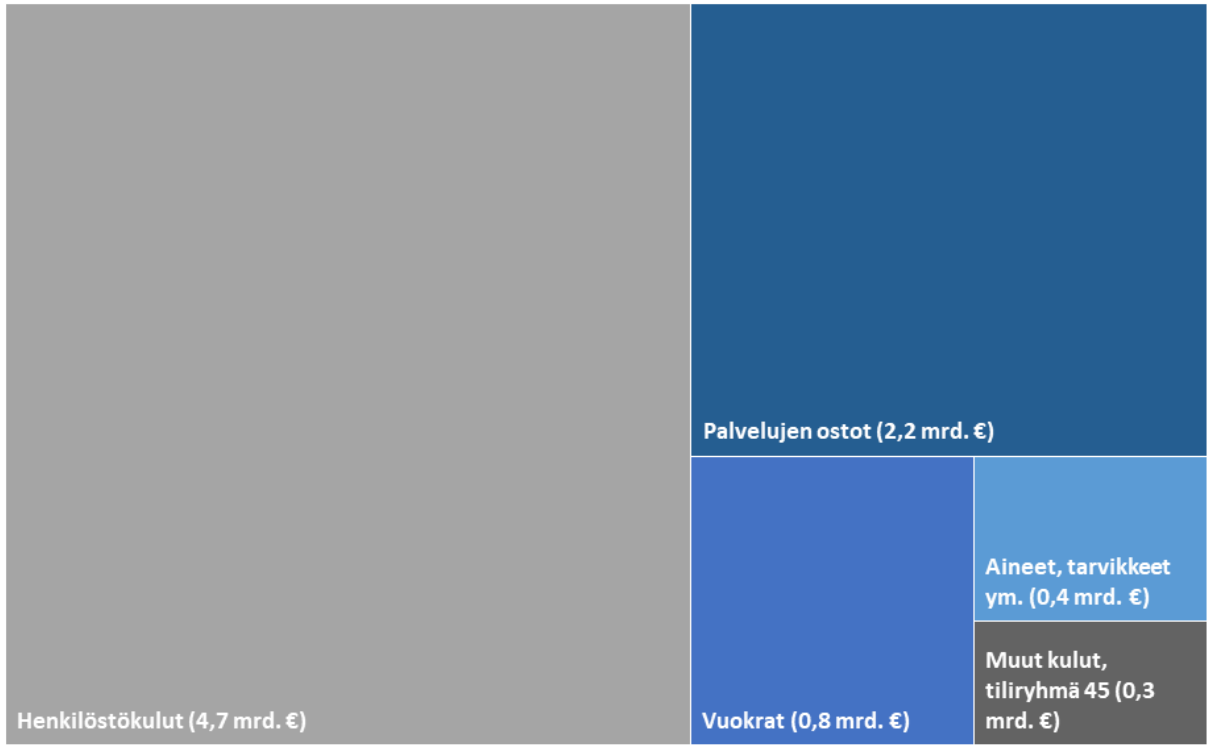
Taustatietoja

Toimintamenot syksyn kehys 2025-2027, milj. euroa

	2025	2026	2027
Toimintamenot	8 029	8 003	8 005
Muut menot	80 281	79 450	78 901
Yhteensä	88 310	87 453	86 906

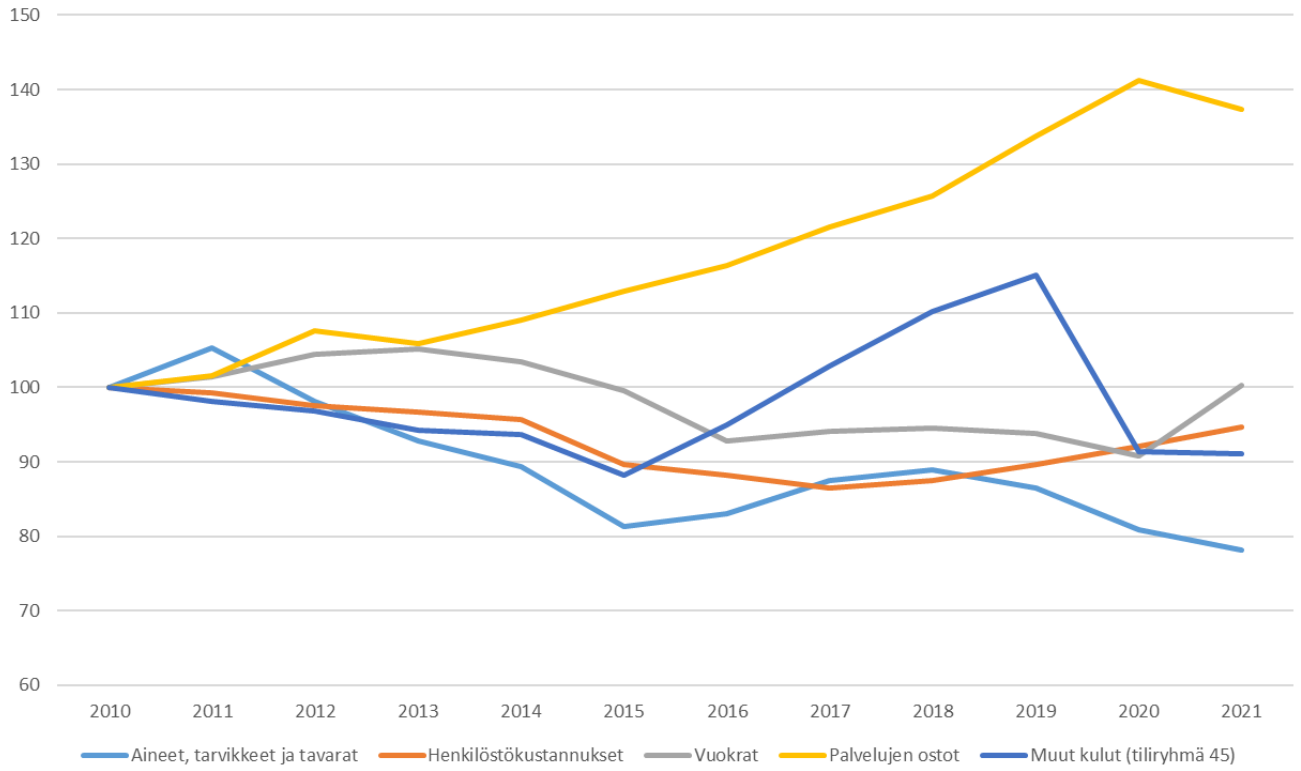
- Toimintamenojen kokonaismäärä budjettitaloudessa on n. 8 mrd. euroa vuosittain, minkä lisäksi myös eräille muille kokoluokaltaan merkittäville momenteille voidaan kohdistaa säästöjä (Kela, Metsähallitus, joitain muita momentteja).
- Yllä mainituin lisäyksin kokonaisuus on noin 10 prosenttia kehyksen menotasosta.
- Tästä näkökulmasta on luonnollista, että kun valtiontaloutta ja julkista taloutta laajemmin sopeutetaan merkittävästi, niin myös toimintamenot ovat osa kokonaisuutta.

Toimintamenomomenttien toteutuneet kulut suurimmilla kuluerillä 2021 (VM Menokartoitus)



- Selvästi suurin kuluerä on henkilöstökulut, jotka olivat 4,7 mrd. euroa v. 2021
- Palvelujen ostot 2,2 mrd. euroa ja vuokrat 0,8 mrd. euroa
- Valtion tiloista vain n. 20 % on toimistokiinteistöjä, josta osa on erityistilojen yhteydessä (esim. Poliisiasemat), joten merkittävä tilasopeutus on vaikeaa
- **Tilinpäätösluku n. 7,1 mrd. euroa; erotusta selittää mm. tuotot 1,4 mrd. euroa**

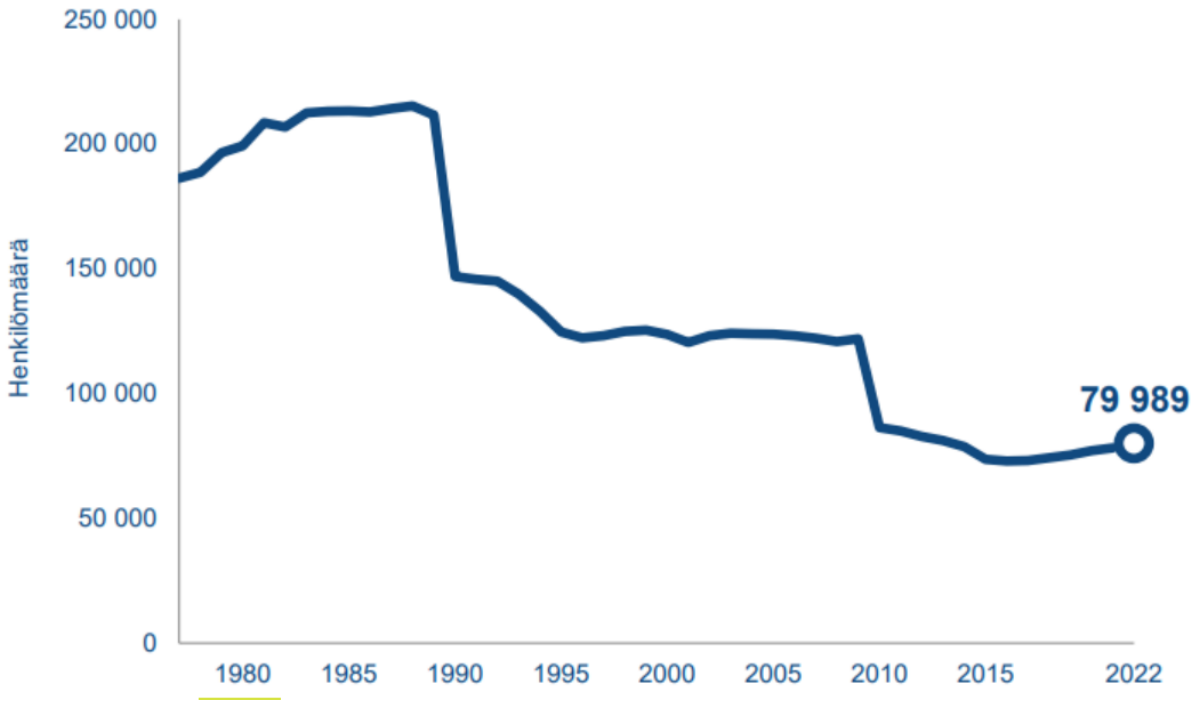
Toimintamenomomenttien kuluerien kehitys 2010-2021, 2010=100 kiintein hinnoin (VMHI)



- Muut kuluerät paitsi palvelujen ostot olleet laskusuunnassa. Palvelujen ostot kasvoivat 40 % reaalisesti, kun muut korkeintaan vuoden 2010 tasolla.
- Henkilöstökustannukset kääntyneet takaisin nousuun 2017 jälkeen
- Myös vuokrissa nousua 2021 ja omakustannusperiaatteen myötä nousupainetta on jatkossakin

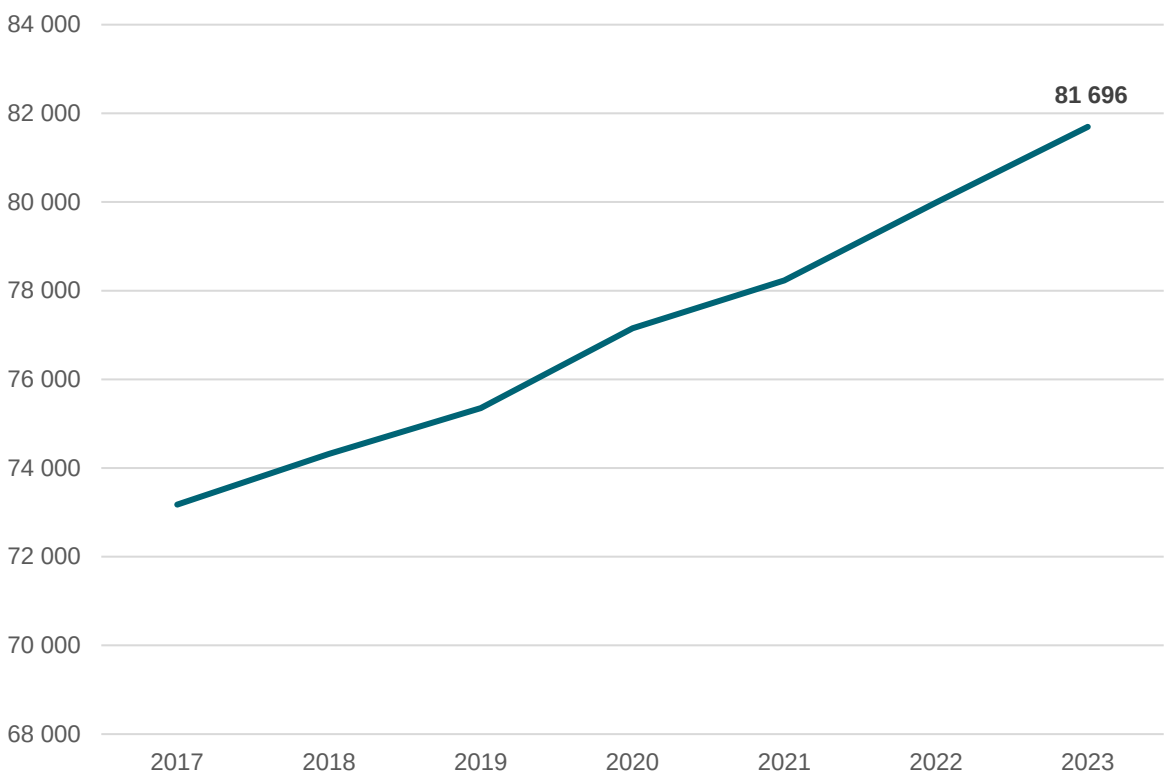
Valtion henkilöstömäärän kehitys pitkällä aikavälillä

Kuvio 1 *Henkilöstön määrän kehitys 1977—2022*



- Pitkällä aikavälillä budjettitalouden henkilöstö on ollut laskevalla trendillä
- Valtaosa vähennyksestä on seurausta virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä ja kunnallistamisesta.
- Posti- ja telelaitoksen ja Valtionrautateiden liikelaitostaminen vuonna 1990 selittää noin 60 000 henkilön poistumisen budjettitalouden piiristä.
- Yliopistojen säätiöittämisen seurauksena vuonna 2010 noin 34 000 henkilöä siirtyi budjettitalouden ulkopuolelle.
- Teknologian tutkimuskeskus VTT:n yhtiöittäminen vuoden 2015 alussa vähensi henkilöstöä yli 2000 henkilöllä.

Valtion henkilöstömäärän kehitys viime vuosina



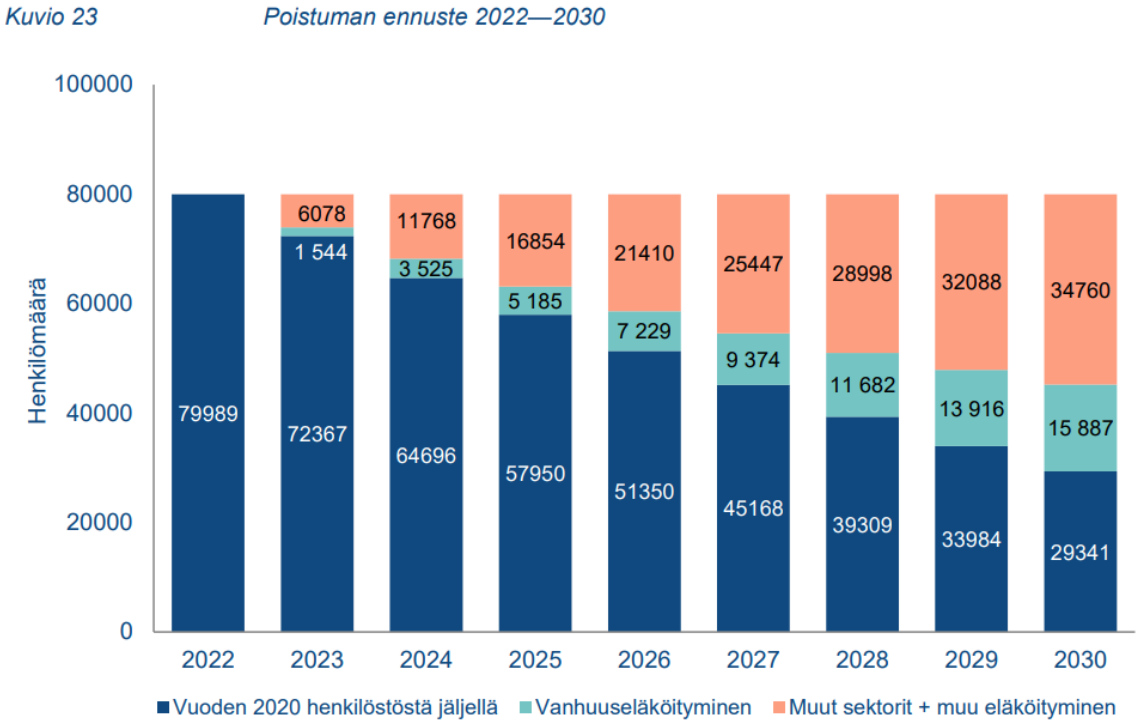
- Laskeva trendi kuitenkin kääntyi vuosien 2016-2017 jälkeen, jonka jälkeen henkilöstömäärä on kasvanut tasaisesti noin 2 prosenttia vuodessa.
- Kokonaisuudessaan henkilöstömäärä on kasvanut vuodesta 2017 alkaen noin 8500 henkilöllä, mikä vastaa 12 prosentin kasvua vuodesta 2017 alkaen.
- Kasvu on ollut tasaista vuosittain ja kasvua on ollut useilla hallinnonaloilla.
- Periodille mahtuu yksittäisiä isompia uudistuksia, kuten mm. pohjoismainen työvoimapalvelumalli, mutta mikään yksittäinen tekijä ei selitä kehitystä.

Henkilöstömäärän kehitys hallinnonaloittain

Hallinnonala	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
EDK	784	784	765	790	765	767	791
TPK	61	58	60	58	58	61	64
VNK	587	648	718	639	667	674	696
UM	1 402	1 406	1 458	1 410	1 413	1 420	1 388
OM	8 969	8 983	9 192	9 292	9 593	9 589	9 817
SM	14 619	15 120	15 454	15 777	15 883	16 233	16 485
PLM	12 793	12 876	12 961	13 399	12 767	13 050	13 234
VM	12 418	12 585	12 732	12 800	13 218	13 306	13 587
OKM	2 568	2 589	2 619	2 597	2 647	2 686	2 663
MMM	4 195	4 198	4 150	4 160	4 338	4 404	4 452
LVM	2 251	2 327	2 253	2 321	2 252	2 404	2 538
TEM	8 004	8 100	8 082	8 843	9 389	10 066	10 606
STM	3 641	3 754	3 966	4 061	4 193	4 262	4 282
YM	884	890	940	1 004	1 047	1 067	1 093
Yhteensä	**73 176**	**74 318**	**75 350**	**77 151**	**78 230**	**79 989**	**81 696**

Ennustettu vuosittainen poistuma

Kuvio 23 *Poistuman ennuste 2022—2030*



- Valtion henkilöstökertomuksessa tuotettu poistumaennuste kertoo, että ns. luonnollinen poistuma pois valtiosektorilta on merkittävää.
- Pelkästään vanhuuseläkkeelle jää noin 2000 henkilöä vuosittain.
- Valtiokonttorin arvion mukaan vuoden 2030 lopulla vuoden 2022 henkilöstöstä on jäljellä vain 37 %.
- Tuottavuusohjelman toimeenpanossa on säästöille nouseva sarja ja täysimääräisesti hallitusohjelman tuottavuusohjelman säästöt realisoituvat 2027.
- Tämä antaa mahdollisuuden hyödyntää luonnollista poistumaa henkilöstövaikutusten kohdalla.