



**Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry**  
Sörnäisten rantatie 23  
00500 Helsinki

Asia: HE 134/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

## **Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n lausunto**

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kiittää mahdollisuudesta lausua valiokunnan käsiteltävänä olevaan asiaan ja lausuu seuraavaa.

### **Yleistä valtionhallinnon henkilöstöpolitiikasta talousarvion valossa**

Hallituksen talousarvioesitys vuodelle 2017 jatkaa valtionhallinnon toimintamäärärahoja leikkaavaa talouslinjaa. Koska virastojen toimintamäärärahoista yleensä noin 70-80 prosenttia koostuu henkilöstökuluista, tarkoittaa tämä käytännössä henkilöstön vähentämispakkoa kaikkialla valtionhallinnossa. Valtion tuottavuusohjelman alusta, vuodesta 2005 lähtien valtion virastojen henkilöstömäärä on pienentynyt lähes 20 000 virkamiehellä ja työntekijällä (pl. yliopistouudistuksessa ulkoistettu henkilöstö). Vuoden 2015 lopussa henkilöstömäärä oli enää noin 72 000.

Käsittelyssä olevassa talousarvioesityksessä toimintamäärärahojen uudet leikkaukset esiintyvät useina vähennyserinä, joiden yhteisvaikutus virastojen taloudelle ja toimintakyvylle on vakava. Kaikille virastoille erisuuruisina kohdentuvia leikkauksia ovat ainakin:

- "Hallitusohjelman mukaisesti hallintomenoihin kohdistetaan kehyskaudella 2016—2019 yhteensä 120 milj. euron säästö. Vuosittain 30 milj. eurolla kasvava säästö toteutetaan muun muassa tehtäviä ja velvoitteita purkamalla, henkilömenoissa eläkepoistumaa hyödyntämällä, lisäämällä digitalisaatiota ja uudistamalla rakenteita. Säästövelvoitteet koskevat kaikkia hallinnonaloja. Vuoden 2017 säästö on kohdistettu ministeriöiden esitysten pohjalta talousarvioesityksessä suoraan toimintamomentteille."
- "Kilpailukykysovimuksesta ja siihen liittyvistä hallituksen toimenpiteistä johtuvat edellä sanotut menosäästöt v. 2017 ovat yhteensä 127 milj. euroa ja ne on otettu huomioon vähennyksinä virastojen toimintamenoissa."
- "Kevään 2014 julkisen talouden suunnitelman ja valtioneuvoston 28.5.2014 antaman päätöksen mukaan valtion palkkaliukuma rajoitetaan muiden työmarkkinoiden keskimääräiselle tasolle. Tästä johtuva säästö on vuoden 2017 osalta toteutettu vähentämällä virastojen budjettirahoitteisia määrärahoja yhteensä 13 milj. eurolla."



Näiden lisäksi eri hallinnonaloilla, virastoissa ja laitoksissa toteutetaan erilaisilla syillä alakohtaisia kohdennettuja jo aiemmin päätettyjä määrärahalleikkauksia.

Sitä taustaa vasten, että valtiolta on irtisanottu pääasiassa virastojen talousahdingosta johtuvilla syillä vuosina 2014-2015 yli 1000 virkamiestä ja työntekijää, ei ole vaikeaa ennakoita lisäleikkausten aiheuttavan edelleen valtion henkilöstön irtisanomisia. Esimerkiksi Tullin osalta tämä on ennakoarvioiden mukaan 4,5 milj. euron vajeen laitoksen määrärahoihin. Valtio siis omilla toimillaan tuottaa lisää työttömiä jo ennestään vaikeassa työllisyystilanteessa. Lisäksi on huomattavaa, että irtisanotun ja työttömäksi jäävän virkamiehen aiheuttama kustannus yhteiskunnalle on valtiovarainministeriön laskelmien mukaan jopa 75% hänen palkkakuluistaan.

*JHL esittää, että valtioneuvoston vuonna 2014 tekemään päätökseen perustuva "palkkaliukumaleikkaus" perutaan, eikä uusia "hallintomenoihin" kohdentuvia uusia säästöjä tehdä.*

## **Kilpailukyky sopimuksen työajanpidennyksen vaikutus virastojen talouteen ja henkilöstömitoitukseen valtiolla**

Valtion kaikkien virastojen määrärahoihin on talousarvioesityksessä esitetty työmarkkinoiden kilpailukyky sopimusta vastaava määrärahalleikkaus seuraavilla perusteilla (yleisperustelut):

- "Valtion sopimusratkaisu sopimuskaudelle 1.2.2017—31.1.2018 on kilpailukyky sopimuksen mukainen. Valtion virka- ja työehtosopimukseen sisältyy lomarahojen määräaikainen alentaminen 30 %:lla vuosina 2017—2019 sekä vuosittaisen työajan pidentäminen 24 tunnilla säännöllisiä työaikoja korottamalla 1.2.2017 lukien. Sopimukseen ei sisälly palkkojen tarkistuksia. Vuonna 2017 lomarahojen alentaminen vähentää virastojen kustannuksia keskimäärin 1,6 %:lla eli yhteensä 56 milj. eurolla ja työajan pidentäminen 1,1 %:lla eli 38 milj. eurolla. Kilpailukyky sopimukseen liittyy hallituksen toimenpiteinä työnantajien sairasmaksun ja eläkemaksun alentaminen. Näistä johtuvat virastojen menosäästöt ovat yhteensä 34 milj. euroa. "Kilpailukyky sopimuksesta ja siihen liittyvistä hallituksen toimenpiteistä johtuvat edellä sanotut menosäästöt v. 2017 ovat yhteensä 127 milj. euroa ja ne on otettu huomioon vähennyksinä virastojen toimintamenoissa."

Lomarahojen leikkaamiseen ja vakuutusmaksujen pienenemiseen perustuvat määrärahalleikkaukset eivät heikennä virastojen talustilannetta, koska ne pienentävät vastaavasti myös menoja, mutta työajanpidennys ei sitä automaattisesti tee. Työajanpidennyksen laskennallisen arvon leikkaaminen talousarviosta vaikeuttaa henkilöstöpolitiikkaa olennaisesti. Kuten edellä on todettu, henkilöstökulujen osuus on 70 - 80 prosenttia toimintamäärärahoista, säästöä ei voida saada kokoon muista toimintamenoista ja käytännössä määrärahalleikkaus pakottaa virastot vähentämään henkilöstömääräänsä työajanpidennystä vastaavasti. Yhteensä tämä tarkoittaa valtion virastoissa lähes 1000 henkilötyövuoden vähentämistä. Tämä ei JHL:n mielestä muodosta kestävä pohjaa valtion virastojen tehokkaalle työskentelylle ja toimintakyvylle.

Työajanpidennyksen vaikutusta työjärjestelyihin ja henkilöstötarpeeseen ei voi tarkastella puhtaan matemaattisesti kuten talousarvion perusteissa on tehty. Kuuden minuutin päivittäisen työajan pidentymisen realisoituminen arjessa vaatii suuria määriä samaa työtä samassa työpisteessä tekevää henkilöstöä. Henkilöstömäärätarve ei vähene pienissä toimintayksiköissä ja asiantuntijatehtävissä työajanpidennyksen suhteessa.

*JHL:n mielestä työajan pidennyksen ei pidä johtaa määrärahaileikkauksiin 2017 talousarviossa ja sitä kautta henkilötyövuosien vähentämiseen. Työajan pidentämisestä koituva mahdollinen marginaalinen hyöty tulee käyttää julkisen hallinnon kehittämiseen ja palvelutason ylläpitämiseen, joka on rapautunut viimeisen kymmenen vuoden aikana.*

## **Muutosturva valtionhallinnossa**

Valtioneuvosto on viimeksi vuoden 2012 alussa tehnyt periaatepäätöksen henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa ja Valtiovarainministeriö (VM) on 2013 vuoden alussa koonnut yhteen ohjeet valtionvirastoille muutostilanteissa oleville virastoille. Periaatepäätös ja sitä täydentävien ohjeiden kokonaisuus muutosturvaelementeistä on hyvin laaja ja kattava.

Muutosturva tarkoittaa virkamiehen mahdollisuutta työnantajansa päätöksen mukaan esimerkiksi irtisanoutumiskorvaukseen, virkasiirtoon, uudelleen kouluttautumiseen, virkakorttiin ja virkavapauteen. Subjektiviivisena oikeutena on tarkastella ja hakea avoimena olevia tehtäviä HELI-järjestelmän virkajärjestelytoiminnossa seitsemän päivän ajan ennen virantätön avoimeksi julistamista. Lisäksi virastokohtaisesti on voitu sopia esimerkiksi muutosturvavapaasta, jota voi hakea työnantajalta työllistymistä edistäviä toimenpiteitä (esim. uudelleen kouluttautumista) varten. Ongelmana on, että todellisissa muutostilanteissa Valtioneuvoston periaatepäätös toteutuu vain osittain. Tästä yhtenä viimeisimpänä esimerkkinä on Valtiokonttori, joka vuonna 2014 YT-neuvottelujen päätteeksi sanoi irti 21 henkilöä ja lakkautti 40 virkaa. Valtiokonttorissa ei juuri sovellettu muutosturvasäännöksiä henkilöstön uudelleen työllistämiseksi. Suurimpana ongelmana tähän oli rahoituksen puuttuminen ja virastojen keskitetyn johtamisen heikkous.

*Julkisten ja hyvinvointialojen Liitto JHL ry esittää, että*

- Tehdään Valtioneuvoston periaatepäätöksestä ja Valtiovarainministeriön ohjeista painavampi työkalu muutostilanteissa siten, että hallinnonalan ministeriöllä on suurempi tosiasiallinen vastuu muutosturvasäännösten toteuttamisessa*
- Perustetaan uusi hallinnonalojen yhteinen budjettimomentti (VM:n pääluokkaan), jolta taataan muutosturvasäännösten toteutuminen käytännössä. Rahoitusta seurattaisiin kolmikantaisessa työryhmässä valtion henkilöstöjärjestöjen, virastojen ja valtion työmarkkinalaitoksen kanssa.*
- Valtiohallinnossa toteutetaan hyvää työnantajapolitiikkaa ja annetaan virastojohdolle tarvittavaa koulutusta ja riittävät resurssit muutosturvan kaikkien elementtien käyttöön.*

Esityksillä parannetaan muutostilanteissa olevien virkamiesten uudelleen työllistymistä sekä varmistetaan, ettei valtio työnantajana menetä osaavaa työvoimaa yt-neuvottelujen seurauksena. Esitetyt muutokset tuovat säästöä pidemmällä tähtäimellä ja ennen kaikkea auttavat valtionhallinnon työntekijöiden uudelleen työllistymisessä. Arvio muutosturvamomentin tämän hetken kustannuksista noin miljoona euroa lisää nykyisten tukitoimien lisäksi. Arvio perustuu valtiohallinnon tulevien säästötoimien mahdollisiin henkilöstövaikutuksiin.

## **Itsehallintoalueiden rakentaminen ja muutoksen rahoitus**

Julkiset palvelut tulee jatkossakin tuottaa pääosin kuntien, itsehallintoalueiden ja valtion omana työnä, joka on kokonaistaloudellisesti tehokasta. Henkilöstön palvelussuhteen ehdot ja eläke-edut on turvattava kaikissa



julkisen sektorin muutostilanteissa: toimintoja yhtiöittäessä, omaksi työksi palautettaessa, ulkoistettaessa ja yksityistettäessä. Tämä tulee huomioida budjettikehyksen laadinnassa.

Itsehallintoalueiden rakentaminen ja siihen liittyvien muutostilanteiden läpivienti tulee olemaan historiallisen suuri koko julkisen sektorin muutos. Myös kuntiin jäävän henkilöstön osalta edessä on iso muutos. Koko julkisen hallinnon ja julkisen työn uudelleen rakentaminen vaatii onnistuakseen määrätietoista muutoksenhallinnan ja muutosturvan pakettia.

Valtion budjettiin on varattava jo vuonna 2017 riittävä rahoitus edessä olevan julkisen hallinnon ja julkisen työn muutosten hallintaan. Muutosturvarahastoa tarvitaan erityisesti muutoksen johtamiseen, mahdolliseen henkilöstön uudelleen kouluttamiseen ja palkkaharmonisointiin.

Maakuntiin on siirtymässä sekä kuntien, että valtion tehtäviä ja henkilöstöä ja hallinnosta on tulossa täysin uusi kolmiportainen järjestelmä. Muutos vaatii sekä valtiosektorin, että kuntien henkilöstön mukana oloa kaikissa vaiheissa ja työryhmissä. Muutoksen yhteydessä on lisäksi varmistettava eläkkeiden rahoituspohja.

## TE-toimistojen taloustilanteesta ja kolmen kuukauden välein toistuvista haastatteluista

Hallituksen talousarvioesityksessä esitetään uudistusta työttömien aktivoimiseksi ja sen toteuttamiseksi ostopalveluina (yleisperustelut):

Talousarvion yleisperusteluissa: "Osana hallituksen työllisyyspakettia TE-toimistojen toimintamenoihin ehdotetaan 17 milj. euron lisäystä käytettäväksi palvelutoiminnan tehostamiseen siten, että kaikille työttömille työnhakijoille laaditaan työllistymissuunnitelma ja järjestetään 3 kuukauden välein haastattelu sekä varmistetaan sanktionsäännösten toimeenpano nykyainsäädännön puitteissa."

Kolmen kuukauden välein suoritettava haastattelu sisältää paljon avoimia kysymyksiä ja ongelmia, jotka on kuvattu laajemmin oheisessa muistiossa. Tiivistetysti keskeiset ongelmat ovat:

- asiaa valmistellaan erittäin suurella kiireellä, eikä siinä pystytä arvioimaan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tai mahdollisia tuloksia riittävästi
- henkilöstöpalveluyrityksiltä hankittava ostopalvelu on väärin perustuslain, tietojärjestelmien, tietosuojan ja henkilötietolakien sekä yleisen oikeuskäsitteen kannalta
- TE-toimistoista on vähennetty henkilöstöä rajusti monena vuonna peräkkäin, mikä on johtanut työvoimapalvelujen heikentymiseen. Haastattelujen hoitamiseen mahdollisesti irrotettavat resurssit on arvioitu epärealistisesti. Mm. Ruotsissa, jossa on lukumääräisesti yhtä paljon työttömiä, työskentelee työvoimahallinnon palveluksessa kuusinkertainen määrä viranomaisia.

*JHL esittää, että talousarviossa esitetty 17 miljoonan euron lisämääräraha suunnataan pääasiassa TE-toimiston omien resurssien lisäämiseen ja prosessien tehostamiseen ulkopuolisten haastattelijoiden sijaan.*

Helsingissä 4.10.2016

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry



Päivi Niemi-Laine  
puheenjohtaja

Håkan Ekström  
toimialajohtaja

Lisätietoja:

Kristian Karrasch, neuvottelupäällikkö, p. 040 728 9046, kristian.karrasch@jhl.fi

Minna Salminen, erityisasiantuntija, p. 050 445 5350, minna.salminen@jhl.fi