

21.8.2016

30.08.2016

ValtiovarainministeriöPI 28
00023 VALTIONEUVOSTO**Viite** Lausuntopyyntö 9.7.2016 VM138:00/2015, VM/1275/03.01.00/2016**Asia** **VALTION TALOUSARVIOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN**

Valtiovarainministeriö on 9.7.2016 (VM138:00/2015, VM/1275/03.01.00/2016) pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien valtion talousarviosta annetun lain muuttamista.

Valtion henkilöstöä edustavilta järjestöiltä ei ole pyydetty lausuntoa. ProUnioni on Palkansaajajärjestö Pardian jäsenjärjestö. Annamme asiassa oman lausuntomme, koska jäseniämme työskentelee lukuisissa virastoissa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (Palkeet) siirrettäväksi esitetyissä kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävissä. Lisäksi jäseniämme työskentelee merkittävä määrä Palkeissa.

ProUnioni ry esittää hallituksen esitysluonnoksesta lausuntonaan seuraavaa:

Yleisperustelut

Hallituksen esitys on osa Sipilän hallitusohjelman toteuttamista. Hallitusohjelman liitteen 6 mukaan kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatiminen keskitetään kokonaisuudessaan palvelukeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi.

Lausuntokierroksella olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan valtion talousarviosta annettua lakia muutettavaksi niin, että uuden 12 b §:n mukaan Valtiokonttori määräisi ne virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen maksuliikkeen, kirjanpidon ja palkanlaskennan hoitamiseen sekä tilinpäätöksen laatimiseen liittyvät tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti. Lisäksi uuteen säädökseen sisältyy mahdollisuus Valtiokonttorin luvalla erityisestä syystä poiketa peruslinjasta. Keskitetyt tehtävät hoitaisi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet).

Perustelut esitykselle haetaan valtion taloushallinnon ohjauksen vahvistumisesta, tuottavuuden lisääntymisestä ja taloushallinnon hoitamiseen tarvittavien menojen vähentymisestä. Palvelukeskuksella nähdään olevan paremmat edellytykset taloushallinnon automaation ja digitalisaation hyödyntämiseen.

On totta, että vapaaehtoiseen palvelusopimukseen perustuvasta toimintamallista johtuen Palkeiden palvelujen käyttöasteessa on merkittäviä eroja. Osin samoista syistä

valtion (ja osin koko julkisen hallinnon) tietohallinnossa on velvoittavaa lainsäädäntöä lisäämällä siirretty keskitettyjen palvelujen tai ratkaisujen käyttöön.

Virastojen ja konsernipalveluja tuottavan palvelukeskuksen työnjaon ja vastuiden on oltava selkeä. Muutoin osa tuottavuushyödyistä ja toimintamallien yhdenmukaistamisen eduista katoaa. Mikäli uudistus johtaa yksityiskohtaisten ohjeiden laatimiseen esimerkiksi laskujen käsittelyssä, on työnjaossa epäonnistuttu.

Valtiokonttorin määräyksenantovaltuus muuttaa merkittävästi virastojen asemaa. Epäselväksi jää millainen vaikutusmahdollisuus virastoilla on jatkossa, jos lisää esim. talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä halutaan keskittää. Vai onko vaikutusmahdollisuutta lainkaan? Kuinka virastot kykenevät ennakoimaan vastuulleen jäävien tehtävien tulevaisuutta ja tekemään mm. osaamispäätöksiä ja rekrytointipäätöksiä, jos vaikutusmahdollisuutta ei ole?

Säästöpotentiaali ja tuottavuushyödyt esitetään hallituksen esityksissä lähes poikkeuksetta huolettomasti. Myös lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä jää epäselväksi mitä tuottavuushyödyksi lopulta oletetaan. Tavaksi on muodostunut leikata hyvin yksinkertaisella matematiikalla lasketut säästöt virastojen toimintamenoista jo etukäteen. Näin vaikuttaa käyvän myös tällä kertaa.

Vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen.

Virastojen ja laitosten toimintamenomomenteille on kohdistettu menotosittemäärien perusteella 1 miljoonan euron säästö vuonna 2017, 3 miljoonan euron säästö vuonna 2018 ja 4 miljoonan euron säästö vuodesta 2019 alkaen. Jos siirtyvän henkilöstön määrä on noin 50 henkilöä lisääntyvät Palkeiden toimintakustannukset arviolta 3,1 miljoonalla eurolla. Noin 2,9 miljoonaa euroa koostuu henkilöstö-, tietotekniikka- ja muista muuttuvista kustannuksista (virastoissa em. kulut vastaavasti vähenevät) ja noin 0,2 miljoonaa euroa syntyy toimitilamenoista (ko. menot eivät sellaisenaan virastoissa vähene). Vastaavasti tehtävien siirrolla arvioidaan saavutettavan toimintojen nykyisellä automaatioasteella noin 0,6 miljoonan euron säästö. Hallituksen esityksen teksti on epäselvä ja herättää kysymyksiä. Onko virastojen toimintamenoista leikattu jopa enemmän kuin on perusteltavissa? Näiltä osin taloudellisten vaikutusten arvioinnin tekstiä on selkeytettävä. Jos virastojen toimintamenoihin on tehty leikkauksia virheellisin perustein, on virheet korjattava.

Hallituksen esityksen perusteella uudistuksen taloudellinen hyöty on kansantalouden kannalta vähäinen. Jää nähtäväksi missä määrin ja millä aikajänteellä lisäarvoa syntyy automaatiolla tai muilla toimintatapojen uudistamisella.

Henkilöstön asemaa on sivuttu taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä lähinnä karkeina arvoina siirtyvän henkilöstön määrästä.

Hallitusohjelmassa virastoista arvioitiin siirtyvän noin 120 henkilötyövuotta. Arvio henkilöstösiirroista on täsmentynyt 30–50 henkilötyövuoteen. Selitys henkilötyövuosi-arvio eroon on osatyöpanos, jonka substanssihenkilöstö on virastoissa käyttänyt tehtäväsiirron alaan kuuluvien kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien hoitoon. Tarkoitus on, että vain päätyönään siirtyviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy Palkeisiin. Hallituksen esityksessä ei ole täsmennetty miten rajausta tehdään. Pääsääntöisesti yli 50 % työpanoksen kohdentuminen siirtyvään tehtävään on määritelty päätehtäväksi. Näiltä osin hallituksen esitystä on syytä täsmentää.

Hallituksen esityksessä kaadetaan etukäteen luvattujen säästöjen toteuttaminen tehtävät luovuttavien virastojen niskaan. Säästöjen (60 henkilötyövuotta) realisoimisessa virastoilta edellytetään aktiivisia toimenpiteitä (automatisointiasteen nostamista, tehtävien uudelleenjärjestelyjä ja rekrytointipolitiikan tarkistamista). Täysin epäselväksi jää, pystyvätkö virastot täydentämään siirtyviä tehtäviä osatehtävänä hoitaneen henkilöstön tehtäviä ja tehtäväkuvia niin, että henkilöstön työpaikat ja palkkataso säilyvät.

Hallituksen esityksessä ei myöskään tarkastella tehtävät vastaanottavan Palkeiden tilannetta. Eri yhteyksissä on tuotu esille tarve vähentää henkilöstömäärä nykyisestä.

Korostamme, ettei lainmuutos saa johtaa yhteistoimintaneuvottelujen käynnistymiseen tehtävät luovuttavissa virastoissa ja/tai Palkeissa. Muutos on toteutettava hallitusti ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Valtion muutos- ja palkkaturvan periaate on, että muutoksissa pyritään turvaamaan tehtävien säilyminen joko vaativuudeltaan ennallaan tai kehittyvän. Palkeissa tehtäväkuvien muotoiluun ja henkilöstön yhdenvertaiseen kohteluun on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, etteivät tehtäväsiirrot Palkeisiin vaikuta niitä nykyisin hoitavan henkilöstön fyysiseen työskentelypaikkaan. Tämä henkilöstölle annettu lupaus ohitetaan hallituksen esityksessä kokonaan. Valmisteluprosessin aikana ohjausryhmässä on valmisteltu ehdotus hallitusohjelmaan kirjatun periaatteen muuttamisesta ja viemisestä talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn.

Tosiasiallista tarvetta hallitusohjelmakirjauksen muuttamiselle ei ole. On synnytetty ongelma, jonka olemassaolosta ei edes ole varmuutta, koska siirtyvän henkilöstön ikärakenne ei ole tiedossa. Mikäli siirtyviä tehtäviä hoitavan henkilöstön ikärakenne noudattelee normaalia, on eläköityvien määrä lähivuosina suuri. Tehtäviä voidaan organisaatioiden välillä ja sisällä keskittää, mutta samaan aikaan suorittaa työtehtävät monipaikkaisessa työyhteisössä. Henkilöstösiirrot paikkakunnalta toiselle on toteutettava vapaaehtoisuuteen perustuen. Sen sijaan avoimet virat voidaan siirtää ja täyttää Palkeiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Koska Palkeille on syntymässä toimitilakustannuksia, joita vastaavia säästöjä ei virastoissa saada toteutettua, on suorastaan järjenvastaista vaatia fyysisen työpaikan siirtymistä. Työskentelyn jatkuminen henkilöstön nykyisillä paikkakunnilla on kirjattava hallituksen esityksen perusteluihin.

Siirtyvien tehtävien sisällön huomioon ottaen esityksen voi olettaa kohdistuvan erityisesti naisiin. Esityksen sukupuolivaikutuksia tai vaikutuksia tasa-arvoon ei ole tarkasteltu.

Hallituksen esitystä on täydennettävä henkilöstövaikutusten osalta. Henkilöstövaikutukset on arvioitava erikseen, eikä osana taloudellisten vaikutusten arviointia.

Yksityiskohtaiset perustelut

Lakiesityksen 21 §:n Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset yksityiskohtaisissa perusteluissa pyritetään sanapareja ”oikea ja riittävä tieto” ja ”oikea ja riittävä kuva” tavalla, joka ei vakuuta. Hallituksen esityksen perusteluista on kyettävä yksiselitteisemmin tarkistamaan mitä lainsäätäjä on tarkoittanut. Nyt näin ei ole.

Henkilöstöä koskevaa siirtymäsäännös ja sen perustelut on kirjoitettu poikkeuksellisen niukkaan muotoon. Viittaus valtion virkamieslain (750/1994) 2 lukuun ei riitä. Tekstissä on avattava valtion virkamieslain pykälät, joita suoraan lain nojalla siirtyvän henkilöstön aseman järjestämisessä noudatetaan.

Siirtymäsäännöstä on täydennettävä määräaikaisen henkilöstön siirtymisen osalta ja todettava siirtyminen määräyksen keston ajaksi.

Lisäksi tekstissä on todettu, että siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen katsotaan palvelussuhde-etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen valtiolla yhdenjaksoisena. Hallituksen esitykseen on tarpeen lisätä viittaukset valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan 9 §:n liitteen määräyksiin palkkatason turvaamisesta. Lisäksi palkkatason turvaamisen keskeiset elementit on syytä referoida perustelutekstiin.



Sari Jokikallas
puheenjohtaja