

Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla

Valtion ohjaus



VALTION TALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

5/2022



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla

Valtion ohjaus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 5/2022

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/76/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Valtion ohjaus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle, hallintovaliokunnalle, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2024.

Helsingissä 15. kesäkuuta 2022

Tuula Varis
johtaja

Lassi Perkinen
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-521-4 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-521-4
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-521-4>

Tarkastuskertomuksen valokuva
Lari Järnefelt

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa arvioitiin rekrytointeihin ja osaamisen kehittämiseen kohdistuvaa valtion ohjausta. Tarkastus tehtiin samanaikaisesti toisen tarkastuksen kanssa, jossa arvioitiin rekrytointeja ja osaamisen kehittämistä virastotasolla (6/2022). Kahden tarkastuksen tarkoitus oli kattaa valtion rekrytointien ja osaamisen kehittämisen kokonaisuus ohjauksesta käytännön toteutukseen.

Vuoden 2021 lopussa valtion talousarvionalouden henkilöstömäärä oli 78 230 henkilöä, ja samana vuonna talousarvionalouden työvoimakustannukset olivat 4 814 miljoonaa euroa¹. Valtion henkilöstön määrä ja osaaminen vaikuttavat olennaisesti siihen, miten hyvin valtio onnistuu tehtävissään. Rekrytointit ja osaamisen kehittäminen ovat puolestaan keinoja hankkia henkilöstöä ja varmistaa henkilöstön riittävä osaaminen. Valtion vuoden 2020 henkilöstöstä arvioidaan olevan jäljellä enää neljännes vuoden 2030 lopussa. Se, miten valtio onnistuu henkilöstösuunnittelun, rekrytointien ja osaamisen kehittämisen avulla korvaamaan poistuman, vaikuttaa merkittäväällä tavalla valtion virastojen ja laitosten toimintakykyyn.

Valtiolla ei ole kokonaisvaltaista henkilöstösuunnittelua, tavoitteita asetetaan tehtävä- tai virastokohtaisesti

Valtiolla ei ole sellaista strategisen tason henkilöstösuunnittelua, jossa määriteltäisiin pitemmällä aikavälillä valtion haluttu henkilöstömäärä. Tavoitteita on kuitenkin asetettu tehtävä- tai yksikkökohtaisesti. Suunnittelu ei ole riittävää, jos valtion henkilöstömäärää tai osaamisen kehittämistä halutaan tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Talousarvionalouden henkilöstömäärä on laskenut merkittävästi 2000-luvulla, mutta viimeisinä vuosina henkilöstömäärä on noussut. Vuosina 2016–21 määrä nousi noin viidellä tuhannella henkilöllä eli seitsemällä prosentilla. Määrän nousua ei ole suunniteltu eikä valtiolla ylipäänsä ole koko valtiota koskevaa henkilöstön määrän tai osaamisen kehittämisen pitempiaikaista suunnitelmaa. Sen sijaan henkilöstömäärän ja osaamisen suunnittelu kuuluu virastoille ja laitoksille sekä ministeriöille osana hallinnonalojen toiminnan ja talouden ohjausta. Valtiovarainministeriön toimialaan puolestaan kuuluu valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, mutta tämä ei sisällä henkilöstömäärän ja osaamisen kokonaisvaltaisempaa suunnittelua.

Vaikka henkilöstömäärän suunnittelu kuuluu ministeriöille ja virastoille, valtioneuvosto kuitenkin ohjaa henkilöstön määrää eri tavoin. Hallitusohjelmissa ja valtioneuvoston selonteoissa on asetettu tavoitteita viranomaisten henkilöstömäärälle, ja taloussuunnittelussa virasto- tai tehtäväkohtaisia henkilöstömääriä on ohjattu hyvinkin tarkasti. Tarkastelluissa tapauksissa määrätavoitteet ovat olleet melko johdonmukaisia ja kohtuullisen selkeitä, joskin poliisimiesten määrille esitettyjä tavoitteita on muutettu usein. Ohjaus on ollut myös siten johdonmukaista, että talousarvioesityksissä henkilöstömäärätavoitteet on esitetty yhtenä määrärahojen mitoitusta muuttavana tekijänä. Toisaalta määrärahan mitoitukseen ovat vaikuttaneet useat erisuuntaiset tekijät: määrärahan tasoa on siis voitu nostaa henkilöstön lisäämiseksi mutta samalla laskea muilla perusteilla.

Valtio järjestää itse tehtävään vaadittavan koulutuksen jopa neljännekselle henkilöstöstään. Tällaisia henkilöstöryhmiä ovat esimerkiksi Puolustusvoimien upseerit, raja- ja merivartijat, poliisimiehet, hätäkeskuspäivystäjät sekä Rikosseuraamuslaitoksen vartijat. Näissä henkilöstöryhmissä viranomaisten rekrytointien onnistuminen edellyttää, että viran edellyttämän tutkinnon suorittaa vuosittain riittävä määrä henkilöitä. Tarkastelluissa tapauksissa koulutusten aloituspaikkojen ja tutkinnon suorittaneiden määrät ovat vaihdelleet paljon ja tutkinnon suorittaneiden vähäisyys on vaikeuttanut henkilöstötavoitteiden saavuttamista. Pitkäjänteinen koulutuspaikkojen suunnittelu on edellytys sille, että henkilöstömäärille asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Valtion HR-tavoitteita on huomioitu tulossopimuksissa, mutta tavoitteiden toteutumisesta tiedetään vähän

Kaikille talousarvialouden yksiköille on esitetty eräitä koko valtiota koskevia HR-tavoitteita. Tavoitteita on pyritty edistämään tulossopimusten kautta ja ne on saavutettu osittain. Tavoitteita ei ole asetettu tarkasti, vaan ne on esitetty yleisellä tasolla.

Valtiovarainministeriön johdolla on pyritty edistämään yhteisiä henkilöstön kehittämisen teemoja viemällä niitä tulossopimuksiin, jotta tavoitteet saavuttaisivat kaikki valtion virastot ja laitokset. Valittua ohjaustapaa voi pitää siten perusteltuna, että toimivalta henkilöstösuunnittelussa, rekrytoinneissa ja osaamisen kehittämisessä kuuluu viranomaisille itselleen ja toiminnan ohjaus puolestaan ministeriöille. Valtion ohjaus on kuitenkin ollut sikäli heikkoa, että valitut teemat on esitetty hyvin yleisellä tasolla. Teemojen tarkempi määrittely ja lähtötason kuvaus tukisivat virastoja omien tavoitteidensa asettamisessa.

Yksi valituista teemoista on ollut osaamisen kehittäminen. Valtiotason tavoite on toteutunut siten, että osaamisen kehittäminen on selvästi näkyvissä tulossopimuksissa. Kehittämisen tavoitteet ovat osittain vielä niin yleisiä, että niiden ohjaavuus on heikko ja toteutumisen selvittäminen vaikeata. Sitä, kuinka paljon valtio panostaa osaamisen kehittämiseen, ei tarkkaan tiedetä, koska suuri osa osaamisen kehittämisestä tapahtuu työn ohessa. Valtion henkilöstö on entistä tyytyväisempi siihen, miten työ mahdollistaa oppimisen ja uudistumisen, sekä siihen, miten valtio työnantajana toimii osaamisen ylläpitämiseksi ja parantamiseksi.

Toisena teemana valtio on pyrkinyt edistämään henkilöstön liikkuvuutta, joka on arvioitu merkittäväksi keinoksi kehittää osaamista. Liikkuvuus on määritelty laajasti, ja se sisältää henkilöstön liikkumisen lisäksi osaamisen ja tiedon liikkumisen. Liikkuvuuden lähtö- ja tavoitetasoa ei ole tarkemmin määritelty. Myöskään tiedon tai osaamisen liikkuvuutta ei ole tarkemmin määritelty tai selvitetty. Indikaattorien perusteella muutama prosentti valtion henkilöstöstä vaihtaa vuosittain työpaikkaa valtion sisällä.

Kolmas yhteinen tavoite on ollut parantaa valtion työnantajakuva ja tätä kautta lisätä valtion houkuttelevuutta työnantajana. Työtyytyväisyysmittausten perusteella sisäinen työnantajakuva on parantunut. Ulkoisen työnantajakuvan yhtenä indikaattorina on avointen virkojen hakijamäärä. Hakijamäärät ovat pysyneet samalla tasolla, eikä niissä ole nähtävissä selvää muutosta. Työnhakijamäärät valtion tehtäviin ovat kuitenkin olleet selvästi korkeammat kuin kuntien tehtäviin.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan valtionhallinnossa käynnistetään koko konsernin yhtenäinen henkilöstöjohtamisen uudistusohjelma, jolla parannetaan valtion kilpailukykyä työnantajana sekä valmistaudutaan suureen rekrytointitarpeeseen. Valtiovarainministeriö ei aloittanut hallitusohjelman kirjauksen mukaista koko konsernia koskevaa ohjelmallista työtä. Sen sijaan ohjelmaa on toteutettu hankkeina, jotka liittyvät ohjelman tavoitteeseen. Seurantatietojen mukaan ohjelmaan liitetyt hankkeet ovat edenneet.

Kelpoisuusehdot ovat yhtenäistyneet kohtalaisesti, palvelussuhdelajien käyttöön ei ole yhteistä linjaa

Tarkastuksessa selvitettiin erillisinä kysymyksinä sitä, miten valtio on työnantajana soveltanut lainsäädännön mahdollisuuksia virkojen kelpoisuusehtojen määrittelyssä, palvelussuhteiden valinnassa sekä määräaikaisten palvelussuhteiden käytössä.

Valtio on pyrkinyt yhtenäistämään ylimmän ja keskijohdon kelpoisuusehtoja, millä on tavoiteltu valtionhallinnon ylimmän johdon yhtenäisyyttä ja parempia edellytyksiä johdon liikkuvuudelle. Ylimmän johdon kelpoisuusehdot ovatkin melko yhtenäiset, joskin muutamien virkojen kelpoisuusehdot poikkeavat selvästi yleisestä linjasta. Keskijohdon kelpoisuusehtojen sisältö vaihtelee ylintä johtoa enemmän. Ministeriöiden keskijohdon kelpoisuusehtojen sääntely on vaikeasti hahmotettavaa.

Valtiolla käytetään kahta palvelussuhdetyyppiä: virka- ja työsuhdetta. Pääosa työntekijöistä, noin 90 prosenttia eli 70 000 henkilöä, on virkasuhteisia. Työsuhteessa puolestaan on noin 7 500 henkilöä. Työsuhteen käyttö palveluslajina vaihtelee samantyyppisten organisaatioiden välillä, eikä valtiolla ole ollut linjausta siihen, missä olosuhteissa työsuhteiden käyttöön tulisi pyrkiä. Työsuhteita paljon käyttävät viranomaiset kokivat tilanteen pääosin hyväksi, mutta myös selvempiä valtion linjauksia toivottiin. Työsuhteen käytön etuna on erityisesti yksinkertaisempi rekrytointi. Toisaalta kahden palvelussuhdelajin hallinnointi luo jo itsessään hallinnollista taakkaa.

Valtion henkilöstöstä noin 18 prosenttia työskentelee määräaikaisessa palvelussuhteessa. Määräaikaisuuksia on pyritty vähentämään 2000-luvulla muun muassa lainmuutoksin, ja määräaikaisten palvelussuhteiden määrä ja osuus vähenivätkin vuoteen 2016. Siitä lähtien määräaikaisten palvelussuhteiden määrä on kuitenkin kasvanut selvästi.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö

1. vahvistaa yhdessä ministeriöiden kanssa valtion pitkäaikaisempaa henkilöstösuunnittelua erityisesti niissä tehtävissä, joihin valtio kouluttaa itse työvoiman
2. selvittää tarkemmin liikkuvuuden tilaa valtionhallinnossa ja tarkentaa liikkuvuutta koskevaa tavoitetta
3. laatii selvemmän linjauksen, missä tapauksissa valtion virastojen ja laitosten tulisi pyrkiä käyttämään työsuhteita.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko valtion henkilöstösuunnittelu riittävää?	11
2.1 Valtiolla ei ole tavoitteita henkilöstön kokonaismäärälle	11
2.2 Henkilömäärätavoitteet pääosin selkeitä mutta muuttuneet usein	15
2.3 Koulutus ei ole aina tuottanut riittävästi uutta työvoimaa	23
2.4 Valtiolla on vain vähän yhteisiä osaamisen kehittämisen tavoitteita	29
3 Onko valtion tavoitteet saavutettu?	33
3.1 Valtion teemat näkyvät tulossopimuksissa, mutta tavoitteet ovat yleisellä tasolla	33
3.2 Uudistusohjelman hankkeet ovat edenneet, kokonaisuutta ei ole arvioitu	36
3.3 Sisäinen työnantajakuva on parantunut hieman, avointen tehtävien hakijamäärä samalla tasolla	37
3.4 Liikkuvuuden toteutumisesta tiedetään vähän	41
3.5 Henkilöstön tyytyväisyys osaamisen kehittämisen mahdollisuuksiin on parantunut	45
4 Onko valtio soveltanut virkamiesoikeuden mahdollisuuksia tehokkaasti?	48
4.1 Valtiolla ei ole yhtenäistä linjaa työsuhteiden käyttöön	48
4.2 Johdon kelpoisuusehdot ovat yhdenmukaistuneet, mutta poikkeuksia on yhä	52
4.3 Määräaikaisia palvelussuhteita on pyritty vähentämään, mutta niiden määrä on viime vuosina kasvanut	56
Liite: Miten tarkastettiin	61
Viitteet	64



1 Mitä tarkastettiin

Vuoden 2021 lopussa valtion talousarvionalouden henkilöstömäärä oli 78 230 henkilöä, ja samana vuonna valtion talousarvionalouden työvoimakustannukset olivat 4 814 miljoonaa euroa². Valtion tilinpäätöksen tuotto- ja kululaskelman henkilöstökulujen osuus valtion toiminnan kuluista oli 44 prosenttia. Henkilöstökulujen osuus kaikista valtion kuluista oli kuitenkin vain 8 prosenttia, sillä suurin osa valtion kuluista on siirtoja muille talousyksiköille, esimerkiksi kunnille tai Kelalle.³

Valtion työntekijöiden määrä on laskenut merkittävästi pitemmällä aikavälillä: vielä 1980-luvun lopulla valtion talousarvionalouden virastoissa ja laitoksissa työskenteli noin 210 000 henkilöä ja vuonna 2000 noin 124 000 henkilöä. Henkilöstön vähenemisen merkittävin syy on ollut tehtävien ja organisaatioiden, esimerkiksi yliopistojen ja korkeakoulujen ja aiemmin Valtionrautateiden ja Posti- ja telelaitoksen, siirtyminen talousarvionalouden ulkopuolelle. Viime vuosina henkilöstömäärä on kuitenkin jälleen kasvanut: vuodesta 2016 vuoteen 2021 henkilöstömäärä kasvoi yli viidellä tuhannella eli noin seitsemällä prosentilla.

Samalla kun valtion henkilöstömäärä on pitemmällä aikajännteellä laskenut, koulutustaso on noussut. Vuonna 2021 valtion henkilöstöstä noin 57 prosentilla oli korkeakoulututkinto, mikä on 17 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2002⁴. Suurimmalla osalla valtion henkilöstöstä on siis nykyisin vähintään alimman korkea-asteen tutkinto. Osaamistason noususta kertoo myös, että työvoimakustannukset työntekijää kohden ovat nousseet noin 40 prosenttia vuodesta 1990⁵. Vuonna 2021 henkilötyövuoden hinta oli 63 127 euroa⁶.

Valtion henkilöstömäärä on siis pidemmällä ajalla laskenut ja koulutustaso kasvanut. Koulutustason muutos kertoo koulutustason noususta yhteiskunnassa ylipäänsä, mutta samalla siitä, että valtion tehtävät ovat muuttuneet enemmän osaamista vaativiksi. Samalla valtiolle työntantajana on tullut tärkeämmäksi se, että työntekijöillä on korkeatasoista osaamista, jonka ylläpitoa ja kehittämistä työnantaja ohjaa ja tukee. Työnantajalle merkittävimmät tavat osaamisen hankkimiseen ovat uusien henkilöiden rekrytointi sekä nykyisten työntekijöiden osaamisen kehittäminen.



Valtion henkilöstömäärä on pitemmällä aikajännteellä laskenut, mutta koulutustaso on noussut.

Valtiolla henkilöstön poistuma ja samalla korvausrekrytointien tarve on suuri: arvion mukaan valtiolla vuonna 2020 työskennelleistä on vuoden 2026 lopussa jäljellä alle puolet ja vuoden 2030 lopussa vain neljännes⁷. Jos henkilöstömäärä pysyy samana, valtio rekrytoi kymmenessä vuodessa lähes 60 000 henkilöä. Se, minkälaista osaamista näillä rekrytoinneilla hankitaan valtion virastoihin ja laitoksiin ja miten osaamista tämän jälkeen ylläpidetään, voi vaikuttaa merkittäväällä tavalla valtion virastojen ja laitosten toimintakykyyn ja tuloksellisuuteen.

Tarkastus rekrytoinneista ja osaamisen kehittämisestä valtiolla on tehty kahdessa osassa. Tässä tarkastuskertomuksessa käsitellään sitä, millä tavoin valtio on ohjannut rekrytointeja ja osaamisen kehittämistä. Toisessa tarkastuskertomuksessa analysoidaan, miten valtion virastot ja laitokset ovat toimineet rekrytoidessaan ja henkilöstönsä osaamista kehittäessään. Kahdella tarkastuksella on pyritty kattamaan valtion rekrytoinnit ja osaamisen kehittäminen ylätason ohjauksesta virastojen ja laitosten toiminnan tasolle. Yhdessä tarkastusten on tarkoitus tuottaa tietoa valtion henkilöstöpolitiikkaan kuuluvien rekrytointien ja osaamisen kehittämisen ohjausjärjestelmän ja toimeenpanon onnistumisesta.

Valtion ohjaus tarkoittaa tässä tarkastuksessa niitä toimia, joilla valtio pyrkii keskitetysti vaikuttamaan siihen, miten viranomaiset toimivat rekrytoidessaan ja osaamista kehittäessään. Tärkeimpiä ohjausvälineitä ovat normit, resurssit ja tavoitteiden asettaminen. Tarkastus kohdistuu erityisesti henkilöstöpolitiikan strategisiin linjauksiin, tavoitteiden asettamiseen sekä lainsäädännön soveltamiseen. Rekrytoinnilla ja sen ohjauksella puolestaan tarkoitetaan tässä sekä rekrytointien määrän (henkilöstömäärän) ohjausta että rekrytointitapaa.

Ohjausta on tarkasteltu kolmella tarkastuskysymyksellä, joihin vastataan luvuissa 2–4: Onko valtion strateginen henkilöstösuunnittelu riittävää? Onko tavoitteiden asettaminen onnistunut, ja onko tavoitteet saavutettu? Onko valtio soveltanut virkamiesoikeuden mahdollisuuksia tehokkaasti?

Tarkastuksen lähtökohtana on ollut se seikka, että vastuu henkilöstömäärästä, henkilöstöhallinnon järjestämisestä tai henkilöstöön liittyvistä prosesseista on pitkälti delegoitu valtion virastoille ja laitoksille itselleen. Tarkastuksen taustalla on kysymys, riittääkö valtion keskitetty ohjaus toisaalta tarjoamaan virastoille riittävät mahdollisuudet suunnitella henkilöstönsä määrää ja osaamista pitemmällä aikavälillä ja toisaalta kehittämään samalla valtiokokonaisuuden henkilöstön määrää ja osaamista haluttuun suuntaan. Tarkastuksen asetelma ja aineistot on kuvattu tarkemmin liitteessä.

2 Onko valtion henkilöstösuunnittelu riittävää?

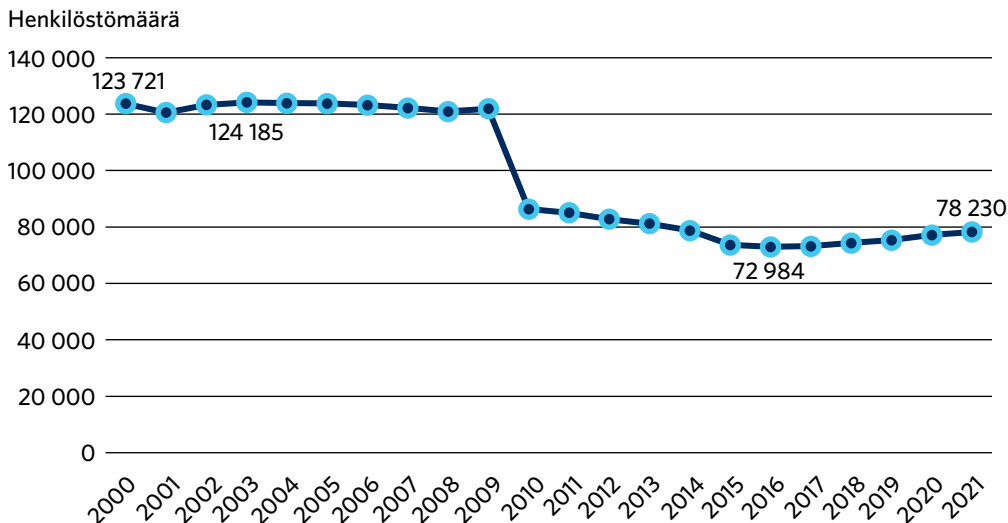
Valtiolla ei ole koko valtion henkilöstöä koskevaa määrällistä suunnittelua, mutta tavoitteita on asetettu viranomaisten tai tehtävien henkilöstömäärille. Tavoitteet on huomioitu talousarvioesitysten määrärahamitoituksessa, joskin mitoitukseen vaikuttavat samanaikaisesti useat erisuuntaiset tekijät. Koulutuspaikkojen määrissä on ollut suurta vaihtelua vuosikymmenen aikana. Osaamisen kehittämisen painoarvoa tulosohjauksessa on pyritty lisäämään. Valtiolla on vain vähän yhteisiä osaamisen kehittämisen tavoitteita.

2.1 Valtiolla ei ole tavoitteita henkilöstön kokonaismäärälle

Valtion henkilöstömäärä ja -rakenne ovat muuttuneet huomattavasti viimeisinä vuosikymmeninä: vuonna 1989 valtiolla oli töissä vielä 215 000 henkilöä, vuonna 2000 noin 123 000 ja vuonna 2022 enää noin 78 000⁸. 2000-luvulla merkittävin muutos on ollut yliopistolaitoksen siirto talousarviotalouden ulkopuolelle, jonka vuoksi valtion henkilöstö väheni noin 30 000:lla. Vuodesta 2016 alkaen henkilöstömäärä on kuitenkin taas kasvanut: vuosina 2016–21 määrä kasvoi 5 200 henkilöllä eli noin seitsemän prosenttia.



Vuosina 2016–2021 henkilöstömäärä kasvoi 5 200 henkilöllä eli noin seitsemän prosenttia.

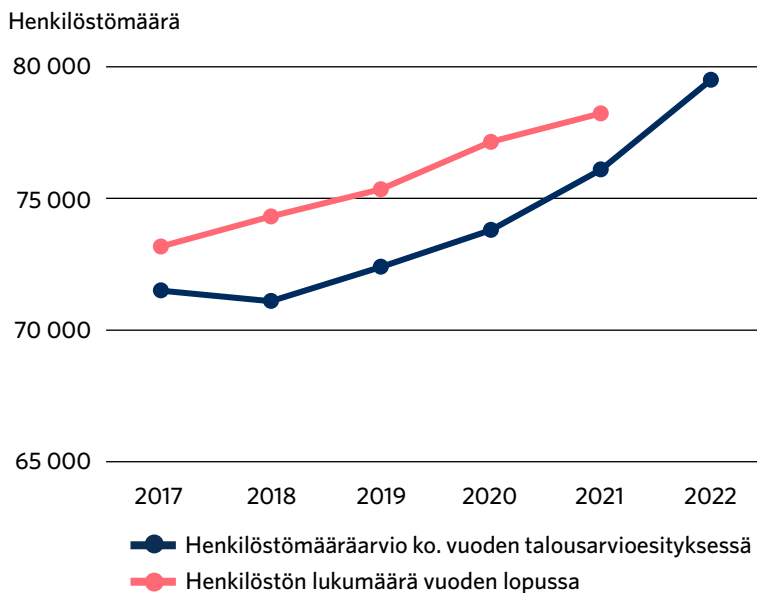


Kuvio 1: Talousarviotalouden henkilöstömäärä vuosina 2000–2021. Lähde: Tutkihallintoa.fi: Budjettitalouden henkilöstö palvelussuhteen lajin mukaan.

Valtiolla ei ole pitempiaikaista talousarvialouden henkilöstömäärää koskevaa tavoitetta eikä valtio ole ottanut kantaa siihen, minkälainen henkilöstömäärä valtiolla olisi tarkoituksenmukainen. Tarkoituksenmukainen talousarvialouden henkilöstömäärä riippuu siitä, mitä tehtäviä valtion talousarvialouden piiriin kuuluu. Henkilöstömäärään vaikuttavat myös taloudelliset edellytykset: miten paljon valtio käyttää määrärahoja, mikä osuus määrärahoista käytetään henkilöstökuluihin ja mikä henkilöstön palkataso on.

Vaikka valtion kokonaishenkilöstömäärälle ei ole asetettu tavoitetta, talousarvioesityksissä esitetään kuitenkin kokonaisarvio tulevien vuosien henkilöstömäärästä. Talousarvioesityksessä esitetyt luvut eivät ole toteutuneet tarkasti: kaikki vuosille 2018–20 esitetyt arviot ovat pienempiä kuin toteutuneet henkilöstömäärät. Suurimmillaan ero oli vuoden 2020 henkilöstömäärässä, joka arviointiin talousarvioesityksessä noin 3 300 henkilöä eli 4,5 prosenttia pienemmäksi kuin toteutuma. (Kuvio 2).

Koko talousarvialoutta koskevan tavoitteen sijaan henkilöstömäärää on ohjattu tehtävä- tai organisaatiokohtaisilla tavoitteilla sekä taloudellisella ohjauksella julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion kautta. Tavoitteita ja taloudellista suunnittelua henkilöstömäärän ohjaajana kuvataan tarkemmin luvussa 2.2.



Kuvio 2: Henkilöstömääräarvio kyseisen vuoden talousarvioesityksessä ja henkilöstön lukumäärä vuoden lopussa. Lähteet: Vuosien 2017–22 talousarvioesitykset ja henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvut (Palkeet).



Talousarvioesityksissä ennakoitut henkilöstömäärät eivät ole toteutuneet kovin tarkasti.

Myös osaamisen kehittämiseksi vain vähän yhteisiä tavoitteita

Viranomaistehtävissä tarvittavan osaamisen kehittäminen kuuluu kunkin ministeriön, viraston ja laitoksen tehtäviin eikä valtiolla ole keskitettyä linjausta tai tavoitetta siitä, miten ja minkälaista osaamista henkilöstölle pitäisi kehittää. Ministeriöiden tehtävänä on kuitenkin oman hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelua sekä tulohajausta koskevat asiat, joiden osana ne voivat ohjata myös virastojen ja laitosten henkilöstöasioita sekä osaamisen kehittämistä⁹. Lisäksi ministeriöiden vastuulla on oman hallinnonalan viranomaisia koskeva sääntely, jossa säädellään myös virkojen kelpoisuusehdoista. Kelpoisuusehdoista koskeva sääntely onkin merkittävä ohjauskeino määrittää henkilöstön osaamista.

Osaamisen kehittämiseksi on kuitenkin esitetty joitakin laajasti hallintoa koskevia tavoitteita. Viimeisistä hallitusohjelmista pääministeri Sipilän ohjelmassa (2015) esillä oli erityisesti johtamisen parantaminen. Hallitusohjelman mukaan julkisen sektorin johtamisen laadun parantamiseksi käynnistetään ohjelma. Samoin pääministeri Marinin ohjelmassa (2019) korostetaan johtamis- ja esimiesosaamisen kehittämistä. Ohjelman mukaan valtionhallinnossa käynnistetään koko konsernin yhtenäinen henkilöstöjohtamisen uudistusohjelma, jonka tarkoituksena on parantaa valtion kilpailukykyä työnantajana, erityisesti kilpailussa koulutetusta työvoimasta, sekä valmistautua suureen rekrytointitarpeeseen. Marinin hallitusohjelmassa nostetaan esiin myös digiosaaminen: ohjelman mukaan digitaalisten palvelujen kehittäminen edellyttää julkishallinnolta uutta osaamista, ja digitaalinen teknologiamurros synnyttää myös tarpeen rekrytoida uusia osaajia.

Valtioneuvostossa osaamisen kehittämiseen liittyvät asiat kuuluvat valtiovarainministeriölle, sillä sen toimialaa ovat valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka. Valtiovarainministeriöllä ei ole toimivaltaa siihen, miten virastot ja laitokset kehittävät henkilöstönsä osaamista, eikä valtiovarainministeriö olekaan esittänyt tavoitteita, jotka ohjaisivat virastojen toiminnassa edellytettävää osaamista. Sen sijaan valtiovarainministeriön johdolla toimivan valtion HR-ohjausryhmän tavoitteena on ollut saada osaamisen kehittäminen paremmin esiin virastojen tulohajauksessa. Tulohajaukseen liittyviä tavoitteita käsitellään luvussa 2.4.

Yhtenä valtiotasoisena osaamisen kehittämistä ohjaavana keinona on myös laadittu kaikille yhteisiä osaamisalueita. Valtion yhteiset osaamiset esitetään yleisellä tasolla, siten että ne sopivat kaikille virastoille. Yhteiset osaamiset sisältävät muun muassa johtamiseen, virkamiesetiikkaan, yhteisiin tietojärjestelmiin, digitalisaatioon, talous- ja henkilöstöhallintoon sekä ennakointiin ja kehittämistyöhön liittyviä taitoja. Osaamisia on kuvattu ja



Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa esitettiin koko konsernin yhtenäisen henkilöstöjohtamisen kehittämistä.

sisällytetty Palkeiden ylläpitämään Osaava-tietojärjestelmään, ja ne ovat kaikkien virastojen käytettävissä. Virastot voivat käyttää Osaava-järjestelmää muun muassa osaamiskartoituksiin sekä osaamisen kehittämiseen liittyvien tavoitteiden asettamiseen. Valtiovarainministeriö on myös määritellyt, mitä digitalisaation edellyttämä osaaminen julkisessa hallinnossa tarkoittaa, ja kehittänyt välineitä tukemaan digitaalisen osaamisen kehittämistä. Digitaalisen osaamisen määrittelyn tarkoituksena on ollut tarjota ymmärrettävä tapa jäsentää digitalisaation edellyttämää osaamista ja kyvykkyyttä julkisessa hallinnossa.¹⁰

Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstöpolitiikan linjasta on vuodelta 2001

Viimeisin valtion henkilöstöpolitiikka laaja-alaisesti linjaava asiakirja on vuonna 2001 annettu Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstöpolitiikan linjasta¹¹. Valtioneuvoston periaatepäätökset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niillä pyritään laaja-alaisesti ohjaamaan hallintoa asioiden valmistelussa. Periaatepäätös on siis yli kaksikymmentä vuotta vanha, mutta valtiovarainministeriön verkkosivuilla se esitetään yhä yhtenä henkilöstöpolitiikkaa ohjaavana asiakirjana.

Periaatepäätöksessä esitetään kolme linjausta valtiolle työnantajana: Julkinen toiminta on arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista. Valtion kilpailukyky työnantajana turvaa toimintayksiköille osaavan ja sitoutuneen henkilöstön. Hyvä johtaja huolehtii henkilöstövoimavarojen lisäksi jokaisesta yksilöstä.

Linjaukset ja niiden perustelut ovat samansuuntaisia kuin tällä hetkellä esitetyt valtionhallinnon HR-ohjausryhmän esittämät teemat eli osaamisen kehittäminen, liikkuvuuden edistäminen sekä valtion työnantajatoiminta. Myös periaatepäätöksessä korostetaan, että valtiotyönantajan on oltava kilpailukykyinen, että henkilöstön osaaminen on edellytys toimintayksiköiden hyvälle toimintakyvylle ja että valtiotyönantaja haluaa kehittää henkilöstön urasuunnittelua ja liikkuvuutta.

Periaatepäätöksessä esitetään myös valtion henkilöstöpolitiikkaan vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia. Tärkeänä muutoksena todetaan lisääntyvä kilpailu työvoimasta tilanteessa, jossa valtiolta poistuu (vuosina 2001–2011) noin puolet henkilöstöstä ja poistuvan henkilöstön tilalle on kyettävä rekrytoimaan uutta henkilöstöä. Lisäksi todetaan, että henkilöstöpolitiikan merkitys korostuu valtionhallinnon uudistuessa: tärkeitä olisi kehittää henkilöstöjohtamista osana tulosoajasta ja toimintojen strategista johtamista. Myös nämä henkilöstöpolitiikan edellytykset ovat hyvin samantyyppisiä tällä hetkellä: enemmistön valtion työntekijöistä arvioidaan vaihtuvan seuraavan kymmenen vuoden aikana, ja henkilöstöpolitiikan tavoitteita on pyritty edistämään tulosoajauksen osana.



Vuoden 2001 henkilöstöpolitiikan linjaukset olivat samansuuntaisia kuin nyt.

2.2 Henkilömäärätavoitteet pääosin selkeitä mutta muuttuneet usein

Valtio ei ole siis määritellyt tavoitteita koko talousarviotalouden henkilöstömäärälle. Tulohajauksen periaatteiden mukaisesti henkilöstömäärästä päättäminen kuuluu virastoille ja laitoksille itselleen: niille myönnetään talousarviossa toimintamäärärahaa, jonka ne voivat käyttää päättämällään tavalla henkilöstö- ja muihin kulutusmenoihin pyrkiessään saavuttamaan niille tulohajauksessa asetetut tavoitteet. Tulohajauksen tarkoituksena on, että virastojen ja laitosten johdolla on riittävä toimintavapaus käyttää määrärahoja tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Ministeriöiden tehtävänä on puolestaan ohjata virastoja tulossopimuksissa esitetyillä tavoitteilla.

Vaikka päätösvalta henkilöstömäärästä on virastoilla itsellään, henkilöstömäärille on kuitenkin asetettu suoria määrällisiä tavoitteita. Tavoitteita on esitetty muun muassa hallitusohjelmissa ja muissa valtioneuvoston päättämässä politiikka-asiakirjoissa, kuten eduskunnalle annetuissa selonteissa. Näiden jälkeen tavoitteita henkilöstömäärälle tai suunnitelmia henkilöstömäärästä on esitetty myös julkisen talouden suunnitelmassa, talousarvioesityksissä ja toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmissa tällaisia henkilöstömääriin kohdistuvia linjauksia on viime vuosina esitetty ainakin tuomioistuimille, Syyttäjälaitokselle, Rikosseuraamuslaitokselle, poliisille, Hätäkeskuslaitokselle, Puolustusvoimille, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, työ- ja elinkeinotoimistoille sekä valtion HR-toiminnoille yleisesti. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmissa on esitetty kaikille hallinnonaloille välillisesti henkilöstömäärään vaikuttava 0,5 prosentin tuottavuustavoite, joka vähentää toimintamäärärahoja ja tätä kautta virastojen mahdollisuutta rekrytointiin.¹²

Seuraavassa tarkastellaan, minkälaisia henkilöstömäärätavoitteita on asetettu Puolustusvoimille, poliisille sekä Hätäkeskuslaitokselle, millä tavalla tavoitteet on otettu huomioon talouden suunnittelussa ja ovatko tavoitteet toteutuneet. Virastoja kuvataan esimerkinomaisesti. Virastojen henkilöstömäärä on yhteensä noin 25 500 henkilöä eli noin kolmannes koko valtion henkilöstöstä, joten niiden henkilöstömääräohjaus on merkittävää myös koko valtion tasolla.

Puolustusvoimat on nostanut henkilöstömääriään tavoitteiden suuntaisesti

Puolustusvoimille esitetään henkilöstömäärätavoitteita hallitusohjelmassa sekä kahdessa viimeisimmässä puolustuspolitiikka koskevassa selonteossa (2017 ja 2021)¹³. Puolustusvoimien henkilöstömäärä väheni 2010-luvulla merkittävästi, sillä vuosikymmenen alun puolustusvoimaudistuksessa henkilöstöä vähennettiin noin 20 prosenttia (kuvio 3).¹⁴



Valtioneuvosto on asettanut virastoille ja laitoksille henkilöstömäärä tavoitteita esimerkiksi hallitusohjelmissa tai selonteissa.

Vuoden 2017 puolustuselonteossa valtioneuvosto linjasi, että palkatun henkilöstön tuolloinen määrä, noin 12 000, on vähimmäistarve Puolustusvoimien nykyisten tehtävien toteuttamiseksi¹⁵. Vuoden 2019 talousarvioesityksessä toimintamenon määrää muuttavana tekijänä huomioitiin palkatun henkilöstön määrän lisääminen sadalla henkilötyövuodella. Vuoden 2019 hallitusohjelmassa puolestaan linjattiin, että Puolustusvoimien henkilöstöä lisätään hallituskaudella noin 100 tehtävällä¹⁶.

Vuoden 2021 puolustuspoliittisessa selonteossa linjataan, että Puolustusvoimien henkilöstömäärää tulisi lisätä noin 600 henkilötyövuodella, joista noin 100 toteutuu hallitusohjelman mukaisesti kuluvalle vaalikaudella ja loput asteittain 2020-luvun loppuun mennessä. Samalla linjattiin, että sopimussotilaiden määrä turvataan 350 henkilötyövuoden tasolle, mikä tarkoitti käytännössä 80 henkilötyövuoden lisäystä sopimussotilaiden perustasoon.¹⁷ Selonteosta ei selviä suoraan, mihin lukuun 600 henkilötyövuotta lisätään, mutta voidaan olettaa, että lähtökohtina ovat olleet edellä kuvattu 12 000 henkilön minimimäärä, sekä talousarvioesityksessä 2019 esitetty 100 henkilötyövuoden lisäys. Vuosina 2017–2018 Puolustusvoimien noin 12 000 henkilön vastasi noin 11 800 henkilötyövuotta, joten tavoiteltu henkilötyövuosien määrä vuonna 2023 eli hallituskauden lopussa olisi 12 000 henkilötyövuotta ja vuosikymmenen lopussa 12 500. Toisaalta puolustusvoimien henkilötyövuosien määrään vaikuttavat myös määräaikaisiin tehtäviin myönnettävät ja vuosittain vaihtelevat lisäresurssit sekä hankerahoituksella katettavat määräaikaiset tehtävät. Esimerkiksi HX-hankkeen määräaikaiset tehtävät on vuodesta 2020 lukien rahoitettu erilliseltä monitoimihävittäjien hankinta -momentilta, jolloin niiden toteuma ei ole mukana toimintamenoissa. Hanke-tehtävien toimintamenojen toteuma on ollut vuosittain noin 30 ja jatkossa noin 100 henkilötyövuotta.¹⁸

Esitetyt linjaukset henkilömäärien ja henkilötyövuosien kasvusta on huomioitu vuosien 2019–22 talousarvioesityksissä Puolustusvoimien toimintamomentin perusteluosissa. Vuoden 2019 esityksessä esitettiin 5,8 miljoonan euroa lisäystä henkilöstömäärän kasvattamiseksi sadalla. Vuosina 2020–22 lisärahaa esitettiin yhteensä kuusi miljoonaa euroa, jotta henkilöstömäärää voidaan lisätä hallitusohjelman mukaisesti sadalla henkilöllä hallituskauden aikana. Momenttiperusteluissa on esitetty lisäyksiä myös ns. sopimussotilaiden palkkaamiseen sekä määräaikaisen henkilöstön palkkaamiseen elvytyssyistä.

Samoin momenttiperusteluissa esitetään kuitenkin myös muita lisäyksiä ja vähennyksiä, joten edellä kuvatut määrärahalisäykset eivät suoraan kasvata Puolustusvoimien toimintamenoäärärahaa. Esimerkiksi vuoden 2022 talousarvioesityksessä tällaisia



Vuoden 2017 selonteon mukaan Puolustusvoimien vähimmäistarve on 12 000 henkilöä.



Valtioneuvosto on lisännyt määrärahaa henkilöstömäärän kasvattamiseksi, mutta samalla vähentänyt määrärahaa muista syistä.

Puolustusvoimien toimintamäärärahan mitoitusta vähentäviä tai lisääviä muutoksia oli yhteensä kolmetoista. Merkittävä vähennys on kaikkiin muihinkin hallinnonaloihin kohdistuva toimintamenoäästö, ns. JTS-miljardi, joka on toteutettu vähentämällä määrärahaa määrällä, joka vastaa 0,5 tai 0,3 prosenttia hallinnonalan toimintamenoista toimitilamenot pois lukien. Tällä perusteella Puolustusvoimien toimintamenoja on vähennetty vuosina 2019–2022 vuosittain 4,8–5,5 miljoonaa euroa. Kumulatiivinen vähennys on noin 20 miljoonaa euroa, joka vastaa noin 300 henkilötyövuoden kuluja. Hallitus on siis toisaalta esittänyt lisää toimintamäärärahaa henkilöstön lisäämiseksi ja toisaalta vähemmän määrärahaa, jotta tehokkuus ja tuottavuus paranisivat.

Puolustusvoimien henkilötyövuosien muutoksia sekä tavoitetasoja esitetään kuviossa 3¹⁹. Kokonaisuudessaan Puolustusvoimien toimintamomentilta rahoitettujen henkilötyövuosien määrä on edennyt esitettyjen tavoitteiden suuntaisesti. Henkilötyövuosien määrä oli vuosina 2016–2019 hyvin lähellä esitettyä tavoitetasoa, jos oletetaan, että 12 000 henkilön määrä vastaa noin 11 800 henkilötyövuotta. Vuodesta 2017 vuoteen 2021 määrä kasvoi noin 600:lla, ja hallituskaudeksi 2019–23 esitetty tavoite kasvattaa henkilötyövuosien määrää 100:lla ylitettiin jo vuonna 2020. Vuosikymmenen lopulle esitetty jatkotavoite, 500 henkilötyövuoden lisäys, vaikuttaa hyvin mahdolliselta toteuttaa, sillä se edellyttäisi noin 30–40 henkilötyövuoden lisäystä eli noin 0,3 prosentin kasvua henkilöstömäärään vuosittain.

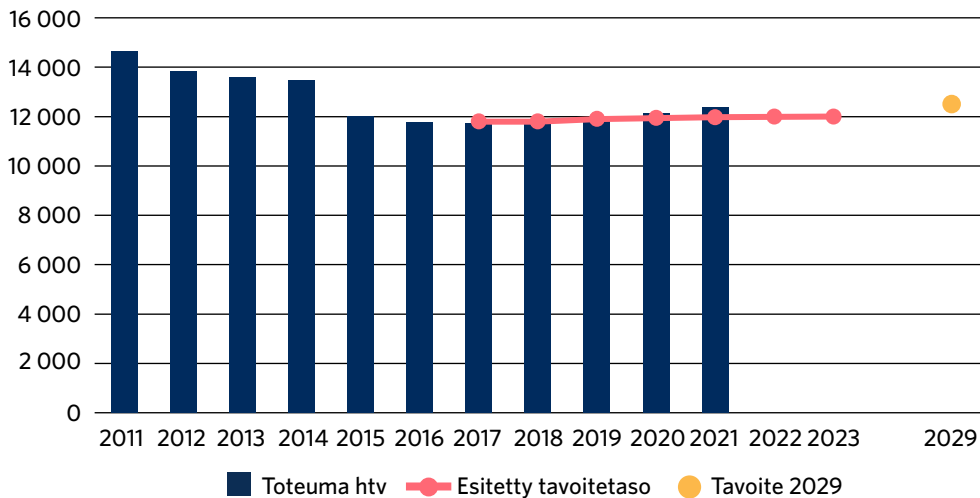
Puolustusvoimien henkilöstömäärä laski siis merkittävästi viime vuosikymmenen alkupuolella. Tämän jälkeen esitettiin henkilöstön vähimmäismäärä ja myöhemmin kaksi kertaa tavoite lisätä henkilötyövuosia 100:lla. Lisäksi esitettiin pitemmän aikavälin tavoite henkilötyövuosien kasvattamiseksi edelleen 500:lla. Lisäykset ovat tähän mennessä toteutuneet, ja pitemmän aikavälin tavoite vaikuttaa hyvin mahdolliselta saavuttaa, koska edellytetyt vuositason muutokset ovat melko pieniä.

Huhtikuussa 2022 valtioneuvosto päätti Puolustusvoimien merkittävästä lisäresursoinnista, joka muuttaa myös henkilöstömäärä- tai henkilötyövuositavoitetta. Näitä muutoksia ei ole huomioitu kuviossa.



Puolustusvoimien henkilöstömäärä on kasvanut tavoitteiden suuntaisesti.

Henkilötyövuodet



Kuvio 3: Puolustusvoimien toimintamäärärahoista maksettujen henkilötyövuosien toteutuma sekä esitettyjä tavoitetasoja. Toteutumien lähde: Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätökset.

Poliisien määrälle asetetut tavoitteet ovat vaihdelleet paljon

Sisäisen turvallisuuden viranomaisille, kuten esimerkiksi poliisille ja hätäkeskuslaitokselle, on esitetty henkilöstömäärätavoitteita hallitusohjelmassa, sisäisen turvallisuuden selonteoissa 2016 ja 2021 sekä selonteoista annetuissa eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnöissä.²⁰

Poliisille esitettiin vuoden 2016 valtioneuvoston selonteossa henkilöstömäärätavoitteeksi poliisien määrän vakiinnuttaminen noin 7 000 poliisin tasolle, mikä olisi tarkoittanut poliisimiesten²¹ määrän vähenemistä noin 300–400:lla verrattuna vuosiin 2013–2015 (kuvio 4). Eduskunnassa sisäisen turvallisuuden selonteko käsitteli hallintovaliokunta, jonka mietinnön mukaan poliisimiesten määrä tulisi kuitenkin palauttaa 7 850 henkilötyövuoden tasolle 2020-luvun puoliväliin mennessä.

Vuonna 2018 annetussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 valtioneuvosto esitti poliisille määrärahan lisäystä siten, että tavoiteltu henkilötyövuosimäärä oli 7 200. Vuotta myöhemmin uudessa hallitusohjelmassa poliisien määrää esitettiin nostettavaksi 7 500:aan vuoteen 2022 mennessä, ja sama tavoite vahvistettiin vuoden 2021 sisäisen turvallisuuden selonteossa. Selonteossa esitettiin lisäksi, että sisäisen turvallisuuden pitemmän ajan tavoitetilan saavuttaminen ”tarkoittaisi arviolta 8 200 poliisia vuonna 2030”²². Vuoden 2019 hallitusohjelman tavoite 7 500 poliisimiehen määrästä on esitetty myös julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioesityksissä, mutta näissä tavoitevuodeksi on esitetty vuosi 2023, kun hallitusohjelmassa vuosi oli 2022.



Poliisimiesten määrälle esitettyjä tavoitteita ovat olleet 7 000, 7 200, 7 500 ja pitemmällä aikavälillä 8 200 poliisimiestä.

Poliisimiesten määrän nosto esitetään yhtenä määrärahan mito-
toitusta nostavana tekijänä vuosien 2019, 2020 ja 2022 talousar-
vioesityksissä, toimintamenomomentin (26.10.01) perusteluissa.
Esitetyt määrärahalisäykset, yhteensä noin 28 miljoonaa euroa,
vastaavat karkeasti arvioituna 316–465 henkilötövuoden kuluja²³.
Lisäykset johtaisivat näin poliisimiesten määrän nousuun asetetun
tavoitteen mukaisesti yli 7 500:aan. Vuosien 2019–22 määräraha-
suunnittelu on siis talousarvioesitysten tietojen perusteella vas-
tannut tavoitetta lisätä poliisin henkilöstömäärää.

Tavoitteeksi asetetut ja toteutuneet poliisimiesten määrät esi-
tetään kuviossa 4. Henkilötövuosimäärä on koko tarkasteluajan-
jakson ollut suurempi kuin vuoden 2017 selonteossa mainittu noin
7 000 poliisia. Vuodelle 2022 tavoitteeksi asetettu 7 500 poliisin
henkilötövuosimäärä oli lähellä toteutua jo vuonna 2021, jolloin
poliisimäärä oli 7 412. Jos määrää halutaan kasvattaa 7 850:een
vuoteen 2025 mennessä tai 8 200:aan vuoteen 2030 mennessä,
määrän pitäisi kasvaa vuosittain 50–100 poliisimiehellä.

Poliisille esitetyt määrätavoitteet ovat vaihdelleet melko pal-
jon. Vuonna 2016 esitetty tavoite oli noin 7 000, vuonna 2018 7
200 ja vuonna 2019 jo 7 500 poliisimiestä. Lisäksi hallintovalio-
kunta on esittänyt pitemmän aikavälin tavoitteeksi 7 850 ja 8 200
poliisimiestä. Talousarvioesityksissä määrätavoitteet on esitetty
toimintamenomäärärahaan vaikuttavana tekijänä, joskin määrära-
hatasoon vaikuttavat lukuiset muutokset. Tähän mennessä määrä-
tavoitteet on saavutettu. Poliisin koulutusta, jolla lisäys tulisi to-
teuttaa, tarkastellaan lähemmin luvussa 2.3.

Tavoitteen muotoa voi kritisoida siitä, että tavoite on esitetty
poliisimiesten määrälle, vaikka poliisin henkilöstöstä noin neljän-
nes on muuta henkilöstöä kuin poliisimiehiä.²⁴ Tavoitteen asetta-
minen vain poliisimiesten määrälle saattaa johtaa siihen, että ta-
voite pyritään saavuttamaan korvaamalla muuta henkilöstöä
poliisimiehillä. Tällöin poliisimiesten työaikaa saatettaisiin käyt-
tää epätarkoituksenmukaisesti tehtäviin, jota voisi tehdä myös
muu henkilöstö. Viimeisten kymmenen vuoden ajan muun henki-
löstön osuus on ollut melko tasainen ja vaihdellut 24,1–25,8 pro-
sentin välillä.

Tavoitteen ymmärrettävyyteen vaikuttaa myös se, sisällytetään-
kö tavoitelukuihin virkasuhteessa toimivat poliisiopiskelijat. Polii-
sin hallinnosta annetun asetuksen mukaan Poliisiammattikorkea-
koulussa opiskeleva voidaan nimittää määräaikaiseen nuoremman
konstaapelin virkasuhteeseen opintoihin kuuluvan harjoittelun
ajaksi²⁵. Tällä perusteella opiskelijat voitaisiin rinnastaa vakitui-
seen henkilökuntaan ja näin myös laskea mukaan poliisimiesten
henkilötövuosiin. Toisaalta huomiointi ei ole perusteltua siksi,

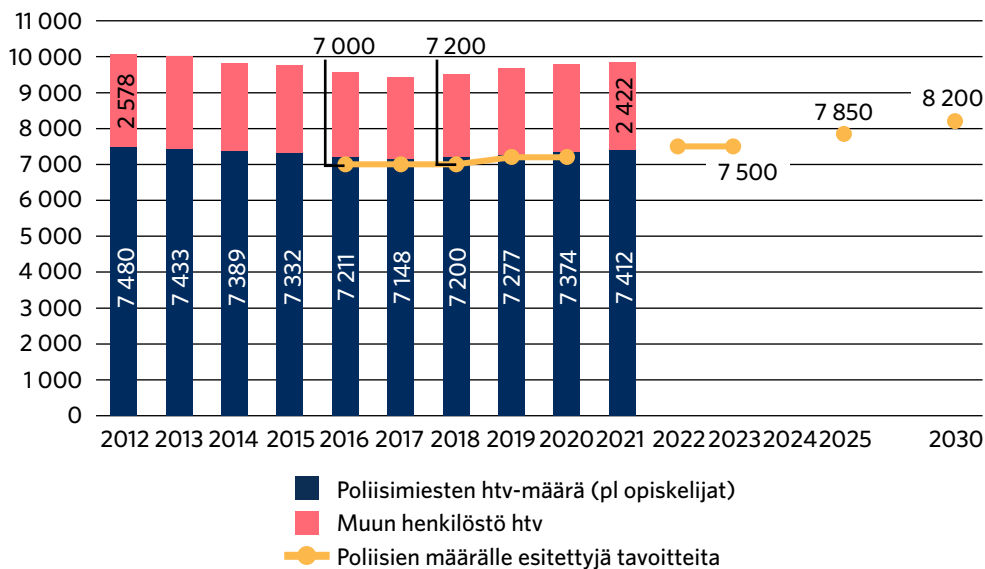


Poliisille asetetut
tavoitteet koskevat vain
poliisimiesten määrää,
vaikka neljännes
henkilöstöstä on muita
kuin poliisimiehiä.

että poliisiksi opiskeleva ei ole vielä saavuttanut poliisimiehen kelpoisuutta. Koska virkasuhteessa toimivien opiskelijoiden henkilötyövuosien määrä on 200–300, heidän huomiointinsa vaikuttaa merkittäväällä tavalla henkilötyövuositoteutumaan ja tavoitteen saavuttamiseen. Kaikista edellä kuvatuista tavoitteista ei täysin selviä, lasketaanko tavoitteeseen myös työharjoittelussa olevat poliisiopiskelijat Kuviossa 4 henkilötyövuodet esitetään ilman opiskelijoita. Poliisin toimintakertomuksissa poliisimiesten ja opiskelijoiden määrät esitetään selvästi eriteltynä.

Poliisin henkilömäärään vaikuttaa pienemmässä määrin myös se, lasketaanko henkilötyövuodet vain poliisin toimintamomentilta maksettujen henkilöstökulujen perusteella vai huomioidaanko myös muilta talousarvion momenteilta maksetut kulut. Kaikki momentit huomioiden henkilötyövuosia on ollut keskimäärin 70 enemmän vuosina 2012–21. Lisäyksestä suurin osa oli muuta henkilöstöä kuin poliisimiehiä. Kuvion 4 luvuissa alla ovat mukana vain poliisin toimintamomentin määrärahasta maksetut henkilötyövuodet.

Henkilötyövuodet



Kuvio 4: Poliisin henkilötyövuosien määriä sekä asetettuja tavoitteita poliisimiesten määrälle. Lähteet: Poliisihallituksen tilinpäätökset ja Poliisihallituksen antama tieto htv-kehityksestä.

Hätäkeskuslaitos ei ole vielä saavuttanut tavoitteeksi asetettua henkilötyövuosimäärää

Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä laski 2010-luvun alussa huomattavasti. Laskun syinä olivat valtion tuottavuustoimet sekä hätäkeskusuudistus, jossa hätäkeskusten määrää vähennettiin. Vuonna 2016 laitoksen henkilötyövuosien määrä oli 581, joka on noin 22 prosenttia vähemmän kuin viisi vuotta aiemmin (kuvio 5).

Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärälle on esitetty useita tavoitteita valtioneuvoston linjauksissa. Vuoden 2016 sisäisen turvallisuuden selonteossa valtioneuvosto linjasi²⁶, että nykytasoinen hätäkeskustoiminta edellyttää 600–630 henkilötyövuoden tasoa eli 20–50 henkilötyövuotta enemmän kuin vuoden 2016 toteutuma. Selonteosta antamassaan lausunnossa myös hallintovaliokunta toteaa (HaVM 5/2017 vp), että ”nykytasoinen hätäkeskustoiminta edellyttää vähintään noin 600 henkilötyövuoden henkilöstötasoa.”

Vuonna 2018 annetussa julkisen talouden suunnitelmassa valtioneuvosto linjasi hätäkeskustoiminnan turvaamisen edellyttävän ”riittävää henkilöresursointia, mikä lisää vuosittaista määrärahan tarvetta 0,4 milj. eurolla kehyskaudella”. Esitetty summa vastaa noin kuuden henkilön lisäystä. Hallituskauden vaihduttua vuonna 2019 julkisen talouden suunnitelmassa puolestaan linjataan laitoksen voimavarojen lisäämisestä siten, että ”vuoden 2023 tasolla lisäys on 2,5 milj. euroa.”

Vuoden 2021 sisäisen turvallisuuden selonteossa²⁷ valtioneuvosto linjaa, että hätäkeskuspalveluiden turvaaminen edellyttäisi henkilöstömäärän nostamista nykyisestä 40 henkilötyövuodella. Selonteossa ei kerrota, mikä tavoiteltu luku olisi, mutta tuolloisen henkilöstömäärän perusteella 40 työvuoden lisäys tarkoittaisi noin 635 henkilöä tai 625 henkilötyövuotta. Selonteosta annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä valiokunta toteaa uudelleen, että se on ”aiemmin määrittänyt Hätäkeskuslaitoksen minimihenkilöstömääräksi 600 henkilötyövuotta”.

Valtioneuvoston linjaukset henkilöstön lisäämisestä ovat ohjanneet vuosille 2020–22 annettuja talousarvioesityksiä: näiden momenttiperusteluissa esitetään yhteensä 3,75 miljoonan euron lisäykset, joiden perusteena on hätäkeskuspäivystäjäresurssien turvaaminen sekä hätäkeskuspäivystäjien lisäys. Lisäykset vastaisivat yhteensä noin 35–60 henkilötyövuotta riippuen siitä, lasketaanko henkilötyövuoden hinta henkilöstökuluista tai kaikista toimintakuluista. Lisäykset tarkoittaisivat myös, että Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä nousisi esitetylle minimitasolle. Käytännössä henkilöstömäärä ei ole kuitenkaan noussut tavoitellusti: Hätäkeskuslaitoksen henkilötyövuosien määrä ei ole missään vaiheessa vuoden 2014 jälkeen ylittänyt 600:aa, jota sekä valtioneuvosto että hallintovaliokunta ovat pitäneet vähimmäismääränä.



Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä laski noin viidenneksellä 2010-luvun alussa.

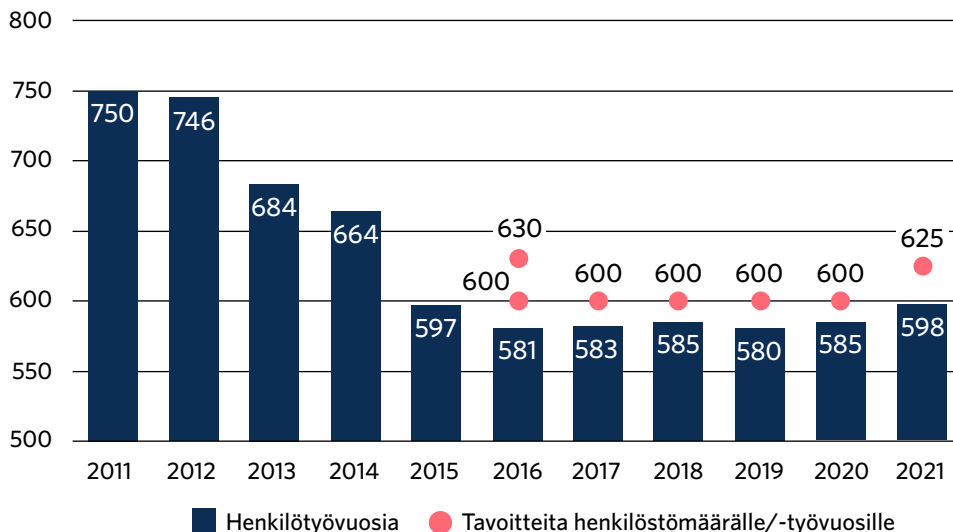
Laitoksen mukaan merkittävä syy vajeeseen on ollut rekrytointiongelma: laitos ei ole saanut rekrytoitua riittävästi päivystäjiä. Ongelma on koskenut erityisesti Keravan ja Turun hätäkeskuksia. Vuosina 2018–20 Turun hätäkeskuksen käyttöaste oli keskimäärin 85 ja Keravan 88 prosenttia. Vuonna 2020 näiden hätäkeskusten yhteenlaskettu henkilöstövaje eli suunniteltujen ja toteutuneiden henkilötyövuosien erotus oli yhteensä 33 henkilötyövuotta. Samana vuonna Hätäkeskuslaitos käytti toimintamenomäärärahaansa 2,7 miljoonaa euroa vähemmän kuin sille oli myönnetty. Käytännössä siis laitokselle myönnettiin riittävästi määrärahaa päivystäjien palkkaamiseen, mutta henkilöstöä ei saatu palkattua riittävästi, jotta valtioneuvoston asettama henkilöstömäärätavoite olisi saavutettu.

Hätäkeskuslaitokselle on siis esitetty melko johdonmukaisia henkilömäärätavoitteita. Minimimääräksi, jolla laitos voi täyttää tehtävänsä, on määritelty 600 henkilövuotta. Tämän lisäksi tavoitteena on esitetty noin 630 henkilötyövuotta, joskaan tavoiteasettelu ei ole ollut aivan tarkkaa. Henkilöstömäärälisäykset on huomioitu talousarvioesityksessä toimintamenomäärärahojen mitoituksen muutoksina. Minimimäärätavoitetta ei kuitenkaan vielä ole saavutettu, mikä johtuu erityisesti vaikeuksista rekrytoida riittävä määrä henkilöitä kahteen hätäkeskukseen.



Hätäkeskuslaitos ei ole saanut rekrytoitua riittävä määrä henkilöä kaikkein hätäkeskuksiin.

Henkilötyövuodet



Kuvio 5: Hätäkeskuslaitoksen henkilötyövuosien määrä 2011–2021 sekä laitoksen henkilöstömäärälle asetettuja tavoitteita. Lähteet: Hätäkeskuslaitoksen henkilöstökertomukset ja tilinpäätökset.

Henkilöstömäärät ovat vaihdelleet huomattavasti pitemmällä aikavälillä, määrätavoitteet melko johdonmukaisia

Valtioneuvosto on esittänyt virastojen henkilöstömäärille ja niiden muutoksille useita tavoitteita eri asiakirjoissa. Tarkasteltujen virastojen henkilöstömäärät laskivat merkittävästi viime vuosikymmenen alkupuolella, mutta vuosikymmenen lopulta alkaen henkilöstömääriä on pyritty lisäämään. Puolustusvoimille ja Häätäkeskuslaitokselle esitetyt tavoitteet ovat olleet melko johdonmukaisia, kun taas poliisin henkilöstömäärätavoitteissa on ollut melko suurta vaihtelua.

Valtion ohjaus on ollut siinä mielessä johdonmukaista, että esitetyt tavoitteet on huomioitu talousarvioesityksissä siten, että määrärahojen mitoitusta on muutettu henkilöstömäärätavoitteiden mukaan. Toisaalta määrärahan mitoitukseen on vaikuttanut samanaikaisesti useita erisuuntaisia tekijöitä. Samalla kun määrärahoja on lisätty henkilöstön lisäämiseksi, on määrärahoja vähennetty muilla perusteilla. Yksi merkittävä peruste on ollut kaikille hallinnonaloille kohdistunut 0,3–0,5 prosentin toimintamenosäästö.

Esitetyt henkilöstömäärätavoitteet ovat olleet melko selviä ja ymmärrettäviä. Epäselvimpiä ovat tavoitteet, joissa esitetään henkilöstömäärän lisäystä mutta ei ilmaista selvästi lukua, johon lisäystä halutaan tehdä, tai mihin lopputulokseen halutaan päästä. Epäselvyyttä aiheuttaa myös, että tavoitteita ilmaistaan sekä henkilömäärinä että henkilötyövuosina. Valtion tasolla sata henkilöä vastaa noin 0,97 henkilötyövuotta. Lisäksi poliisin tavoitteenasettelussa ja raportoinnissa voi olla epäselvää, lasketaanko määriin mukaan virkasuhteeseen nimitetyt opiskelijat. Poliisille esitetyt tavoitteet eivät ole myöskään tarkoituksenmukaisia siinä mielessä, että tavoitemäärä on esitetty vain poliisimiehille eikä koko organisaatiolle.

Poliisin ja Puolustusvoimien henkilötyövuosien toteutumat vastaavat melko hyvin asetettuja tavoitteita. Häätäkeskuslaitos ei ole vielä aivan päässyt esitettyyn henkilötyövuosien vähimmäismäärään.

2.3 Koulutus ei ole aina tuottanut riittävästi uutta työvoimaa

Valtion viranomaisten rekrytointiin vaikuttaa olennaisesti se, missä määrin työmarkkinoilla on tarjolla työvoimaa, joka täyttää virkojen kelpoisuusehdot. Kysymys on erityisen merkittävä viranomaisille, joiden henkilöstön peruskoulutuksen järjestää valtio itse. Tällaisia ovat erityisesti poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen vartijan, raja- ja merivartijoiden, häätäkeskuspäivystäjien sekä Puolustusvoimien upseerien tehtävät.



Määrärahoja on nostettu henkilöstömäärän lisäämiseksi, mutta samalla laskettu tuottavuuden parantamiseksi.



Merkittävä osa turvallisuusviranomaisten henkilöstöstä koulutetaan valtion omissa koulutuslaitoksissa

Tarkastuksessa selvitettiin tarkemmin, miten vartijoiden, hätäkeskuspäivystäjien sekä poliisien koulutuksella on pystytty vastaamaan henkilöstötarpeisiin ja onko tarpeet otettu riittävästi huomioon opiskelijamääriä suunniteltaessa. Yhteenvetona tarkastelusta voi todeta, että kaikkien viranomaisten koulutusmäärät ovat olleet melko niukkoja suhteessa henkilöstön poistumaan. Rikosseuraamuslaitoksella tämä on näkynyt kelpoisuusehdot täyttävien vartijoiden puutteena ja Hätäkeskuslaitoksessa siten, että laitos ei ole saanut rekrytoitua riittävästi työvoimaa. Kaikkien tarkasteltujen koulutusten aloituspaikkamääriä on viime vuosina kuitenkin nostettu, mikä helpottanee rekrytointia tulevaisuudessa. Koulutusmäärät ovat kuitenkin yhä melko niukkoja, erityisesti jos virastojen henkilöstömäärälle asetetaan uusia, korkeampia tavoitteita.

Rikosseuraamuslaitokselta puuttuu kelpoisuusvaatimukset täyttäviä vartijoita

Rikosseuraamuslaitoksessa merkittävä osa vankiloiden henkilöstöstä on vartijoita, jotka Rikosseuraamuslaitos kouluttaa itse Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa. Rikosseuraamuslaitoksen henkilötyövuosien määrä oli vuoden 2021 lopussa 2745, josta valvontaa ja ohjausta tekevien osuus oli 1422 henkilötyövuotta (55 prosenttia).

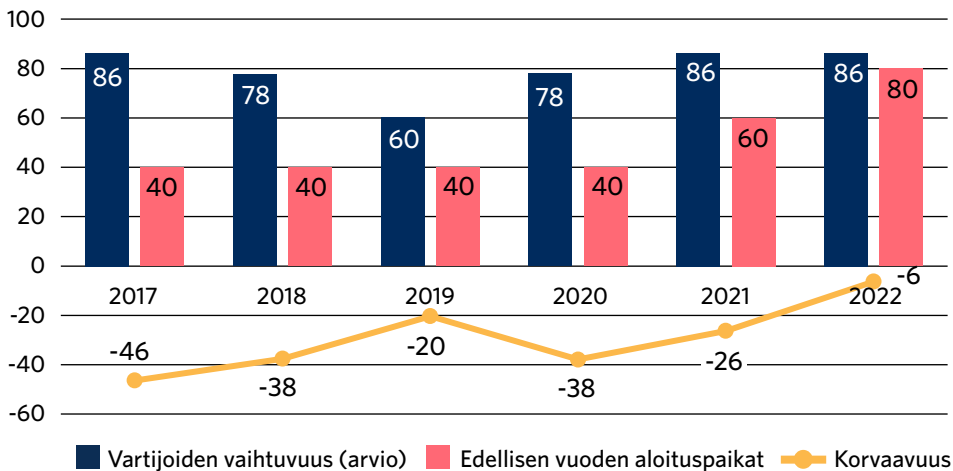
Vartijan työhön kelpoisuusvaatimuksena on vankeinhoitoalan ammatillinen tutkinto tai soveltuva korkeakoulututkinto.²⁸ Ammatilliseen tutkintoon johtavan koulutuksen järjestää Rikosseuraamuslaitoksen yksikkönä toimiva Rikosseuraamusalan koulutuskeskus ja koulutus kestää 16 kuukautta. Aloituspaikkojen määrästä päättää Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö koulutuskeskuksen johtajan esityksestä.

Vartijakoulutuksen aloituspaikkojen määrä oli 80 vuonna 2009 ja 40 vuosina 2010–2019, mutta sen jälkeen määrä on taas nostettu asteittain 80:een. Rikosseuraamuslaitoksen mukaan aloituspaikkojen määrän vähennys johtui valtion tuottavuusohjelmasta ja siitä johtuvista määrärahojen ja henkilöstömäärien leikkauksista. Näiden seurauksena Rikosseuraamuslaitoksen henkilötyövuosien määrä väheni vuosina 2006–2016 noin 500:lla²⁹, ja samalla koulutuksen aloituspaikkoja vähennettiin. Koulutuskeskuksen tarkastusta varten antaman selvityksen mukaan aloituspaikkojen puolittaminen on johtanut kouluttamattomien vartijoiden määrän nousuun. Vuoden 2021 lopulla kouluttamattomien osuus valvontahenkilöstöstä oli 9,5 prosenttia³⁰ eli jopa 130–140 vartijaa, joilla ei ole siis viran edellyttämää koulutusta ja kelpoisuutta.



Vartijakoulutuksen aloituspaikat ovat vaihdelleet vuosittain 40:sta 80:een.

Kuviossa 6 esitetään arvio valvontahenkilöstön poistumasta ja edellisen vuoden koulutuksen aloituspaikkamäärä. Valvontahenkilöstön poistumamäärän arvio perustuu valvontahenkilöstön osuuteen Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstöstä sekä koko henkilöstön poistumatietoon. Kuviosta voi huomata, että edellisen vuoden aloituspaikkamäärät ovat olleet joka vuosi pienemmät kuin seuraavan vuoden poistuma-arvio. Tämä tarkoittaa, että kelpoisuusvaatimukset täyttäviä vartijoita on koulutettu vähemmän kuin vartijoita arvioidaan poistuneen palveluksesta. Ero on viime vuosina selvästi pienentynyt, mutta koulutuspaikkojen määrä ei vielääkään vastaa poistuvien määrää. Tällä perusteella Rikosseuraamuslaitos ei tulevaisuudessa pystyne olennaisesti vähentämään kouluttamattomien vartijoiden määrää.



Kuvio 6: Rikosseuraamuslaitoksen vartijoiden vaihtuvuus (arvio), vartijan ammattitutkinnon edellisvuoden aloituspaikat sekä arvio siitä, missä määrin valmistuvat vartijat korvaavat poistuvaa henkilöstöä. Lähteet: Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätökset sekä Rikosseuraamuslaitoksen tarkastusta varten antama selvitys.

Kuviota tulkittaessa on huomattava, että vartijan kelpoisuuden voi saavuttaa rikosseuraamusalan tutkinnon lisäksi myös soveltuvalle korkeakoulututkinnolla³¹. Koulutuskeskukselta saadun selvityksen mukaan tämä ei ole kuitenkaan tuottanut merkittävää lisäystä kelpoisuusehdot täyttävien vartijoiden määrissä. Lisäksi on huomattava, että valtioneuvoston asetuksen mukaan vartijan kelpoisuusvaatimuksesta voidaan esimerkiksi työvoiman kausiluonteisen saatavuuden varmistamiseksi tai muusta vastaavasta syystä poiketa määräaikaissa, yhteensä enintään kahden vuoden pituisessa virkasuhteessa. Tällöinkin vartijalta kuitenkin vaaditaan sellainen taito ja kyky, jota tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää³².

Samalla on huomattava, että aloituspaikkamäärä ei ole sama kuin Rikosseuraamuslaitoksen palveluksessa aloittavien vartijoiden määrä: aivan kaikki koulutuksen aloittaneet eivät valmistu, eivätkä kaikki valmistuneet välttämättä aloita Rikosseuraamuslaitoksen palveluksessa.

Rikosseuraamuslaitoksen johto on esittänyt henkilöstöresurssien niukkuuden ja koulutetun työvoiman saatavuuden merkittävänä riskinä esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen vuoden 2021 toimintakertomuksessa. Toimintakertomuksen mukaan perustutkintokoulutuksen aloituspaikkoja lisätään ja yhteistyötä ammattikorkeakoulujen kanssa kehitetään koulutetun henkilökunnan saatavuuden parantamiseksi³³.

Hätäkeskuslaitos ei ole saanut rekrytoitua riittävästi hätäkeskuspäivystäjiä

Hätäkeskuslaitoksen päätehtävänä on tuottaa hätäkeskuspalveluja: vastaanottaa hätäilmoituksia, arvioida tehtävän kiireellisyys sekä välittää ilmoitus toiselle viranomaiselle tehtävän hoitoa varten³⁴. Päivystystehtävää hoitavan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksena on hätäkeskuspäivystäjän tutkinto tai poliisin perustutkinto³⁵. Hätäkeskuspäivystäjän tutkinnon voi suorittaa hätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelmassa, jonka järjestää Pelastusopisto³⁶. Koulutus kestää 1,5 vuotta. Koulutuksen aloituspaikkojen määrästä päättää vuosittain sisäministeriö Pelastusopiston esityksestä³⁷.

Hätäkeskuslaitoksen henkilötyövuosien määrää sekä henkilöstömäärälle asetettuja tavoitteita on kuvattu edellä (kuvio 5). Henkilötyövuosien määrä laski voimakkaasti 2010-luvun alkuvuosina. Laskun syynä oli osittain tuottavuusohjelma ja suuremmassa määrin Hätäkeskuslaitoksen uudistus, jossa vuosien 2012–14 aikana alueellisia hätäkeskuksia vähennettiin viidestätoista kuuteen³⁸. Vuonna 2021 Hätäkeskuslaitoksen henkilötyövuosimäärä oli 598, josta operatiiviseen hätäkeskuspalvelujen tuottamiseen käytettiin 452.

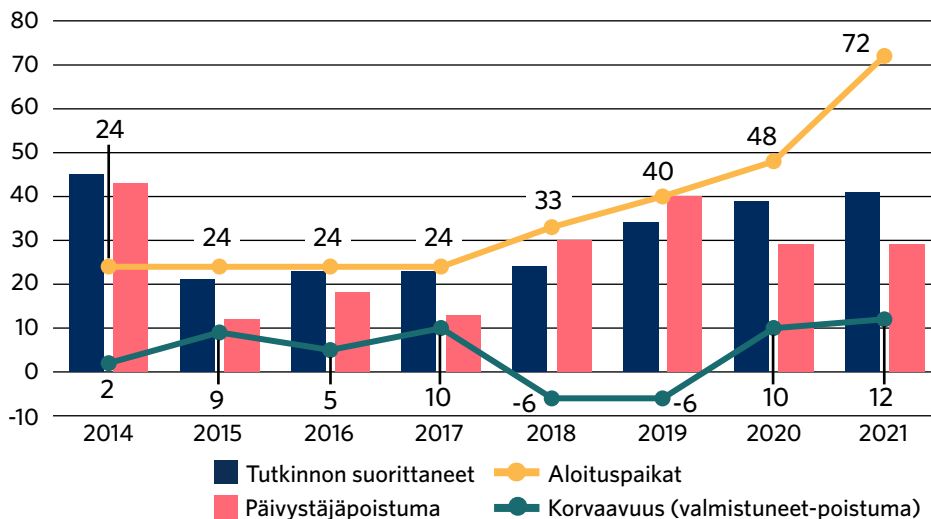
Kuviossa 7 esitetään hätäkeskuspäivystäjien poistuma, koulutuksesta valmistuneiden määrä, aloituspaikkojen määrä sekä valmistuneiden ja poistuneiden hätäkeskuspäivystäjien erotus. Tutkinnon suorittaneiden määrä on vastannut kutakuinkin hätäkeskuspäivystäjien poistumaa: ajanjaksolla tutkinnon suorittaneita on ollut 16 prosenttia enemmän kuin laitoksen palveluksesta poistuneita päivystäjiä. Tutkinnon suorittaneiden määrä antaa kuitenkin hieman liian hyvän kuvan korvaavuudesta, sillä kaikki valmistuneet eivät aloita Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa³⁹, minkä lisäksi päivystäjien poistumassa ei ole mukana ns. poliisitaustaisen päivystyshenkilöstön poistumaa. Valmistuneita ei ole ollut niin paljon enemmän, että hätäkeskuspäivystäjien määrää olisi voitu lisätä. Tilanne on tosin parantunut siten, että vuosina 2020–2021 aloituspaikkoja on lisätty.



Rikosseuraamuslaitoksen mukaan koulutetun työvoiman saatavuus on merkittävä riski laitoksen toiminnalle.



Hätäkeskuslaitoksessa työskentelevät päivystäjät kouluttaa Pelastusopisto ja koulutuksen aloituspaikoista päättää sisäministeriö.



Kuvio 7: Hätäkeskuspäivystäjien poistuma, tutkinnon suorittaneet, aloituspaikat sekä arvioi korvaavuudesta. Lähde: Hätäkeskuslaitoksen selvitys tarkastusta varten.

Hätäkeskuspäivystäjän koulutuksen aloituspaikkojen määrä on vaihdellut vuosittain paljon: pienimmillään määrä on ollut 24 ja suurimmillaan 72. Koulutukseen valittujen valmistumisprosentti on ollut melko hyvä: valmistuneiden määrä kuvion vuosina on ollut keskimäärin 95 prosenttia aloituspaikkojen määrästä.

Hätäkeskuslaitoksen tarkastusta varten antaman selvityksen⁴⁰ mukaan laitos saanee rekrytoitua hätäkeskuspäivystäjiä vuoden 2022 aikana siten, että edellä luvussa 2.2 kuvattu päivystyshenkilöstön vaje poistuu. Laitoksen arvion mukaan riittävän henkilöstön saaminen edellyttää tulevina vuosina 48 henkilön kouluttamista vuosittain. Jos taas päivystäjien määrää lisätään, kuten sisäisen turvallisuuden selonteossa esitettiin, koulutusmäärää tulee lisätä edelleen. Rekrytointien ongelmana on tällä hetkellä erityisesti ruotsin kieltä osaavien puute sekä se, että päivystäjiä ei hakeudu tasaisesti eri hätäkeskuksiin. Suurin vaje on ollut Keravan ja Turun hätäkeskuksissa, joissa molemmissa toteutuma on ollut vuosittain 10–15 henkilötyövuotta suunniteltua alempi.

Koulutuksen järjestäjänä toimivan Pelastusopiston tarkastusta varten antamassa vastauksessa toivottiin sisäministeriön antamaan ohjaukseen ennakoitavuutta, pitkäjänteisyyttä sekä ymmärrystä koulutussuunnittelun aikatauluista ja periaatteista. Vastauksen mukaan lyhyen aikajänteen rahoitusratkaisut haittaavat koulutuksen suunnittelua ja toteuttamista.



Päivystävävajeen poistaminen edellyttää 48 henkilön kouluttamista vuosittain.



Pelastusopisto toivoi ministeriön ohjaukseen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä.

Poliisikoulutuksen aloituspaikkamäärät ovat vaihdelleet paljon

Poliisiin (Poliisihallitus-kirjanpitoyksikön) henkilötyövuosien määrä on ollut viimeisinä vuosina 9 500–10 000 henkilötyövuotta (kuvio 4 edellä). Henkilötyövuosien määrästä noin kolme neljännestä on poliisimiesten ja neljännes muun henkilöstön. Poliisimiehellä tarkoitetaan tässä virkamiestä, joilla on tehtävänsä suorittaessaan poliisilain mukaiset valtuudet. Poliisimiehen nykyisenä perustutkintona on Poliisi (AMK) -tutkinto, jonka voi suorittaa Poliisiammattikorkeakoulussa.

Poliisitutkinnon aloituspaikkojen määrästä päättää vuosittain Poliisihallitus, mutta aloituspaikkamäärästä keskustellaan Poliisiammattikorkeakoulun kanssa tulosohtausneuvotteluissa.⁴¹ Poliisihallitus pyytää Poliisiammattikorkeakoululta ehdotusta aloituspaikkamäärästä, jolla saavutettaisiin tavoitteet, kuten esimerkiksi nykyinen hallitusohjelmassa poliisimiesten määrälle asetettu tavoite.⁴²

Poliisitutkinnon aloituspaikkamääriä laskettiin voimakkaasti viime vuosikymmenen alussa: vuonna 2010 aloituspaikkoja oli 384 ja vuonna 2011 vielä 312, mutta vuosina 2012–14 enää keskimäärin 149. Vuodesta 2017 alkaen aloituspaikkojen määrä on ollut 400, joka on Poliisiammattikorkeakoulun edustajan mukaan enimmäismäärä nykyisellä koulutuskapasiteetilla. Koulutuksen aloittaneiden määrä on kuitenkin ollut pienempi kuin aloituspaikkojen määrä: vuosina 2017–20 opinnot aloitti keskimäärin 358 opiskelijaa. Syynä on se, että kokeissa edellytetyn minimipistemäärän saavuttaneita ei ole ollut aloituspaikkoja vastaavasti.⁴³

Kuviossa 8 esitetään, missä määrin poliisin perustutkinnon suorittaneet ovat korvanneet virantoimituksesta poistuneita poliisimiehiä. Poistumaan on tässä luettu muut syyt kuin poistuma muuhun valtionhallintoon tai muun työnantajan palvelukseen, koska tällaiset henkilöt voivat vielä palata poliisiin palvelukseen. Virantoimituksesta poistuneita on ollut vuosittain 223–472 ja keskimäärin 309. Syistä merkittävin on vanhuuseläkkeelle siirtyminen. Poliisitutkinnon suorittaneiden määrä on puolestaan vaihdellut välillä 95–366. Valmistuneiden poliisien määrä oli pienempi kuin virantoimituksesta poistuneiden aina vuoteen 2017 asti. Vuosina 2019–21 poliisitutkinnon suorittaneita on ollut joka vuosi yli 300 ja korvaavuus on tällöin ollut selvästi parempi.

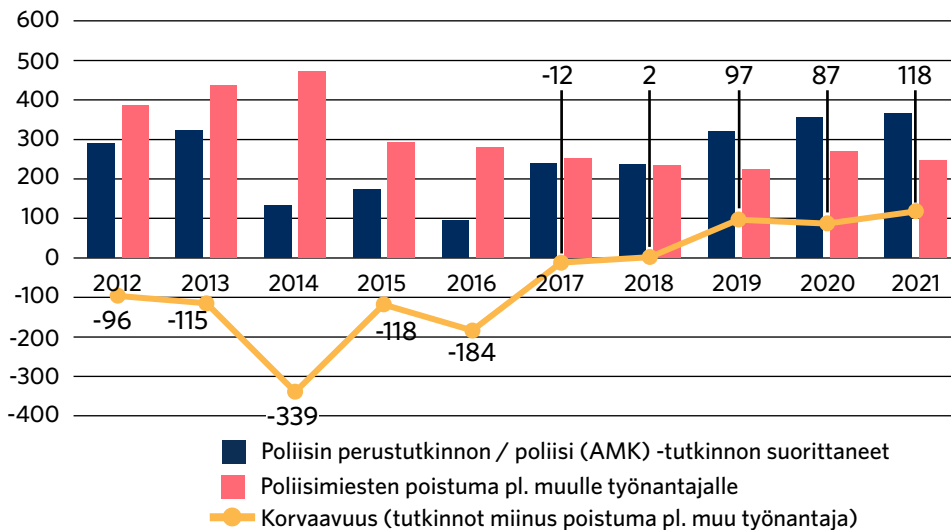
Edellä luvussa 2.2 kuvattiin poliisien määrälle asetettuja tavoitteita ja todettiin, että niiden saavuttaminen edellyttäisi määrän kasvua 50–100:lla poliisilla vuodessa. Kuvion perusteella tällainen kasvu voisi olla mahdollista nykyisillä opiskelijamäärillä. Jos kuitenkin poistumassa huomioidaan myös poistuma muuhun valtionhallintoon ja muille työnantajille, korvaavuus heikkenee. Esimerkiksi vuosien 2019–21 poistuma olisi näin laskettuna ollut keskimäärin 61 henkilöä suurempi, minkä seurauksena poliisimiesten lisäys olisi ollut vain 28–64 henkilöä vuodessa. Tämä ei riittäisi poliisimiesten määrän kasvattamiseen halutulla tavalla.



Poliisitutkinnon aloituspaikkojen määriä laskettiin voimakkaasti 2010-luvun alussa.



Poliisien määrän lisääminen saattaa onnistua nykyisillä opiskelijamäärillä.



Kuvio 8: Poliisin perustutkinnon suorittaneet, poliisimiesten poistuma (muut syyt kuin muu valtionhallinto ja muu työnantaja) sekä tutkintojen korvaavuus. Poliisin peruskoulutus uudistettiin ammattikorkeakoulutasoiseksi vuodesta 2014 alkaen. Lähteet: Poliisihallituksen ja Poliisiammattikorkeakoulun tilastotiedot.

2.4 Valtiolla on vain vähän yhteisiä osaamisen kehittämisen tavoitteita

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka⁴⁴. Valtiovarainministeriöllä ei kuitenkaan ole vahvaa ohjausvaltaa siihen, miten muut ministeriöt, virastot ja laitokset kehittävät henkilöstönsä osaamista. Ohjesäännön mukaan jokaiselle ministeriölle kuuluvat sen oman hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelua sekä tulosohjausta koskevat asiat, mutta muuten osaamisen kehittäminen kuuluu kunkin viraston ja laitoksen toimivaltaan. Valtiovarainministeriö onkin pyrkinyt edistämään osaamisen kehittämistä erityisesti informaatio-ohjauksella. Informaatio-ohjauksen keinoja ovat olleet osaamisen kehittämisen huomioiminen virastojen ja laitosten tulosohjauksessa, henkilöstöjohtamisen uudistusohjelma hankkeineen sekä henkilöstöjohton verkostot. Uudistusohjelman hankkeisiin on sisällytynyt paljon yhteiskehittämistä virastokentän toimijoiden kanssa.



Valtiovarainministeriö on edistänyt osaamisen kehittämisen tavoitteita informaatio-ohjauksella.

Henkilöstöpolitiikan ohjauksen vahvistamiseksi valtiolla on toiminut vuodesta 2018 alkaen Valtionhallinnon HR-ohjausryhmä. Ohjausryhmän perustamisesta päätettiin pääministeri Sipilän hallituskaudella, osana johtamisen kehittämisen kärkihanketta. Ensimmäinen HR-ohjausryhmä asetettiin keväällä 2018, ja asettamis päätös uusittiin joulukuussa 2019 ja tammikuussa 2022⁴⁵. Vuonna 2022 ohjausryhmään on kuulunut yksitoista henkilöä, joista kolme on valtiovarainministeriöstä ja kahdeksan muualta valtionhallinnosta. Jäsenet ovat henkilöstö- tai hallintojohtajia tai henkilöstöjohtamista muuten tuntevia.

Asettamiskirjeiden mukaan ryhmän tehtävänä on toimia alivaltiosihteerin tukena, kun uudistetaan valtionhallinnon strategista HR-johtamista, laaditaan henkilöstöpoliittisia periaatteita ja toiminnallisia linjauksia sekä tehostetaan ja yhtenäistetään HR-toimialan prosesseja. Tavoitteena on puolestaan kehittää valtion strategista HR-johtamista. Asettamiskirjeiden mukaan ryhmän tehtävässä huomioidaan toiminnallisesti yhtenäisemmän valtiokonsernin tavoitteet strategisissa henkilöstöpolitiikan linjauksissa, ministeriöiden vastuu hallinnonalallaan linjausten toimeenpanossa sekä hyvän henkilöstöjohtamisen ja osaamisen uudistamisen toimeenpano. Näitä teemoja – yhtenäisempi valtiokonserni, ministeriöiden vastuu hallinnonalallaan linjausten toimeenpanossa sekä hyvän henkilöstöjohtamisen ja osaamisen uudistamisen toimeenpano – voidaankin pitää ryhmää ohjaavina, yleisempinä valtion tavoitteina.

HR-ohjausryhmä päätti vuonna 2018, että se pyrkii edistämään valittuja valtion HR-tavoitteita tulossopijalla. Ryhmä ehdotti kansliapäällikkökokoukselle, että kaikkiin tulossopimuksiin sisällytetään tavoitteita kolmesta aiheesta, jotka olivat osaamisen kehittäminen, liikkuvuuden edistäminen sekä valtion työnantajakuvan uudistaminen. Ryhmän mukaan osaaminen, joka on ajantasaista ja jatkuvasti päivittyvää, on edellytys valtionhallinnon menestymiselle. Liikkuvuus on puolestaan yksi tärkeimmistä osaamisen kehittämisen keinoista sekä tehokas tapa jakaa osaamista. Valtion työnantajakuvan uudistaminen on tärkeää virastojen ja valtion työnantajakilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Tarkoituksena on luoda valtion yhteistä työnantajakuvaa ja viestiä valtion työn yhteiskunnallisesta merkityksellisyydestä.

Ohjausryhmän valitsemat teemat eivät siis olleet varsinaisia tavoitteita, vaan pikemminkin strategisen tason teemoja. Tarkoituksena oli, että ministeriöt ja virastot konkretisoivat teemoja tulossopimuksiinsa kullekin virastolle sopivalla tavalla.⁴⁶ Pyrkimys edetä tulossopijauksen kautta on ymmärrettävä: teemojen esittäminen tulossopimuksissa merkitsi, että teemat saavuttavat kaikki tulossopijayksiköt ja vaikuttavat näin kaikkiin valtion virastoihin ja laitoksiin, ja tavoitteet voidaan asettaa kullekin toimijalle sopivalla tavalla.⁴⁷ Ryhmällä ei ylipäänsä ole toimivaltaa esittää yksittäisiä virastoja koskevia tavoitteita.



HR-ohjausryhmä valitsi strategisia teemoja, joita oli tarkoitus konkretisoida tulossopimuksissa.

Vaikka HR-ohjausryhmän esittämiä teemoja oli tarkoitus konkretisoida tulossopimuksissa, voidaan teemojen yleisyyttä kritisoida. Oman henkilöstön osaamisen kehittäminen kuuluu jo sinällään jokaiselle viranomaiselle, ja toimintakertomuksessa tulee raportoida henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä. Tästä näkökulmasta osaamisen kehittämisen esittäminen painopisteenä tuo vain vähän lisää siihen, mitä virastojen pitäisi jo muutenkin tehdä.

Liikkuvuuden edistämisen HR-ohjausryhmä arvioi yhdeksi keskeisimmistä osaamisen kehittämisen keinoista. Ohjausryhmän määrittely liikkuvuudesta oli hyvin laaja: sillä tarkoitettiin ihmisten, osaamisen ja tiedon liikkumista⁴⁸. Näin kuvattuna liikkuvuuden määrää on vaikea mitata tai arvioida, ja siksi on vaikeata asettaa sille tulostavoitteita ja arvioida niiden toteutumista. Jos taas tulostavoitteet kohdistuvat vain henkilöiden liikkumiseen, ohjausryhmän valitsema teema ei tule riittävästi katetuksi. Tulostavoitteiden asettamista ja niiden toteutumisen arviointia helpottaisi, jos liikkuvuuden eri ulottuvuuksia olisi määritelty tarkemmin ja jos koko valtion lähtö- tai tavoitetasoja olisi kuvattu selvemmin.

HR-ohjausryhmän teemojen näkymistä tulossopimuksissa arvioidaan luvussa 3.1.

Hallitusohjelmassa esitetään koko valtiokonsernia koskevaa johtamisen uudistamista

Tulosohjauksen lisäksi osaamisen kehittämistä on pyritty edistämään pääministeri Marinin hallitusohjelmaan perustuvalla henkilöstöjohtamisen uudistusohjelmalla. Hallitusohjelman mukaan valtionhallinnossa käynnistetään koko konsernin yhtenäinen henkilöstöjohtamisen uudistusohjelma, jolla parannetaan valtiotyönantajan kilpailukykyä erityisesti koulutetusta työvoimasta ja valmistaudutaan suureen rekrytointitarpeeseen.⁴⁹ Kirjaus on siis merkittävä sekä osaamisen kehittämisen että rekrytointien onnistumisen kannalta.

Asiantuntijahaastattelujen mukaan hallitusohjelman kirjaus henkilöstöjohtamisen uudistusohjelmasta tuli valtiovarainministeriölle yllätyksenä, eikä ministeriössä ollut valmisteltu ohjelman sisältöä hallitusohjelmakirjausta varten. Varsinaista uutta ohjelmallista kehittämistyötä ei olekaan hallituskaudella aloitettu. Sen sijaan valtiovarainministeriö päätti, että tarkoituksenmukaisin tapa ohjelman toteuttamiseksi on nivoa yhteen hankkeita, joilla on yhtymäkohta ohjelman teemaan. Asettamispäätöksen mukaan ohjelmassa noudatetaan olemassa olevia linjauksia ja periaatteita, ja käynnissä oleva kehittäminen kytketään ohjelmaan sen varmistamiseksi, että kaikella kehittämisellä on yhteinen suunta.⁵⁰



Liikkuvuus on määritelty laajasti ihmisten, osaamisen ja tiedon liikkumiseksi – näin määriteltynä sen mittaaminen ja arviointi on vaikeata.

Päätöksen mukaan ohjelmaa toteutetaan sekä koko valtion tasolla että virastotasolla: koko valtion tasolla luodaan linjauksia ja periaatteita sekä toteutetaan kaikkia virastoja ja ministeriöitä koskevia hankkeita, kun taas virastotasolla tehdään useamman viraston yhteistyönä kokeiluja sekä levitetään hyviä käytäntöjä. Asettamiskirjeen mukaan tavoitteena on uudistaa valtion henkilöstöjohtamista, kehittää valtion työntekijäkokemusta ja näiden kautta parantaa valtion kilpailukykyä työnantajana.

Ohjelman toimeenpano on ollut asettamispäätöksen mukaista: ohjelmaa on toteutettu ns. ohjelmateenvarjon alla hankkeilla, joilla on yhtymäkohta henkilöstöhallinnon tai johtamisen ja esimiestyön kehittämiseen. Osa toimista oli käynnissä jo ohjelman alkaessa. Ohjelmaa toteuttavia toimia ovat olleet esimerkiksi digitaalisen oppimisen alusta (eOppiva), yhteiset maksuttomat oppimissisällöt, mahdollisuudet verkostoissa tapahtuvaan oppimiseen, tavoitteeseen liittyvä yhteinen viestintä (esimerkiksi valtiolla.fi) ja modernien työn tekemisen tapojen levittäminen ja mahdollistaminen (esimerkiksi hanke Työ 2.0)



Hallitusohjelman mukaista henkilöstöjohtamisen uudistusohjelmaa on toteutettu tuomalla yhteen erilaisia hankkeita.

3 Onko valtion tavoitteet saavutettu?

HR-ohjausryhmän tavoite viedä henkilöstöasioita tulossopimukseen on edistynyt. Tavoitteet olivat vielä vuonna 2021 osin epäselviä ja vaikeasti seurattavia eikä yhteisistä HR-tavoitteista raportoitu virastojen toimintakertomuksissa kattavasti. Asetetuista tavoitteista sisäinen työnantajakuva on parantunut hieman ja oli hyvällä tasolla vuonna 2021. Liikkuvuuden lisäämisestä ei nykyisin tiedoin voida esittää luotettavaa arviota. Osaamisen kehittämisen panostuksista ei ole luotettavaa tietoa valtion tasolla, mutta henkilöstön tyytyväisyys osaamisen kehittämisen mahdollisuuksiin on parantunut. Henkilöstöjohtamisen uudistusohjelman hankkeet ovat edenneet suunnitellusti, mutta ohjelman vaikutuksia valtion henkilöstöjohtamiseen ei tiedetä.

3.1 Valtion teemat näkyvät tulossopimuksissa, mutta tavoitteet ovat yleisellä tasolla

HR-ohjausryhmä linjasi vuonna 2018, että valtion yhteisiä HR-tavoitteita pyritään viemään käytäntöön erityisesti tulosohjauksella. Tarkoituksena oli, että ministeriö ja virastot määrittelevät tarkemmat virastokohtaiset tavoitteet yhdessä. Pyrkimyksenä oli saavuttaa näin kaikki tulosohjattavat yksiköt ja vaikuttaa kaikkien näiden ohjauksen sisällyttämällä HR-tavoitteita vuotuisiin tulossopimuksiin.⁵¹

Ohjausryhmä tarkasteli vuoden 2020 helmikuussa, miten tavoitteiden viemisessä tulossopimukseen oli onnistuttu. Ryhmän mukaan vuodeksi 2020 asetetut tulostavoitteet olivat jo nostaneet selvemmin esiin HR-ohjausryhmän esittämiä tärkeimpiä teemoja. Toisaalta tavoitteiden konkreettisuudessa ja sisällössä katsottiin vielä olevan parannettavaa.⁵²

Ohjausryhmä käsitteli tulossopimuksia uudestaan maaliskuussa 2021⁵³. Kokonaisvaltaista arviota siitä, miten hyvin HR-tavoitteet sisältyvät tulossopimukseen, ei tehty, mutta ryhmän arvioiden mukaan kehitys ei ollut aivan tavoitellun mukaista. Puutteina todettiin muun muassa, että tavoiteasetannan taso vaihtelee kovasti, ja ministeriöille itselleen ei ollut tavoitteita. Lisäksi monet tunnistivat liikkuvuuden vain viraston tai korkeintaan hallinnonalan sisäisenä, eikä mittareita pidetty aitoina. Kehittämiskohteeksi tun-



Tulossopimusten tavoiteasetannan taso vaihteli paljon.

nistettiin esimerkiksi se, että HR-tavoitteet voitaisiin sisällyttää osaksi organisaation substanssitavoitteita: tällöin osaamisen kehittäminen, liikkuvuus ja työnantajakuva tulisivat kiinteämmin osaksi organisaation muuta tavoitteenasettelua.

Ohjausryhmän kokousmuistiossa⁵⁴ ei linjattu, miten asiaa pyritään edistämään jatkossa. Muistiossa kuitenkin todetaan, että yhteisten päämäärien edistäminen on pitkäjänteistä työtä ja että sen ohella tehdään paljon muuta HR-kehittämistä. Myönteisenä nähtiin lisäksi, että yhteiset tavoitteet näkyvät myös johtamissopimuksissa, joissa usein viitataan tulossopimuksiin.

HR-tavoitteita on asetettu, mutta niiden saavuttamista on vaikea selvittää

Tarkastuksessa arvioitiin, millä tavoin HR-ohjausryhmän tavoitteet näkyvät kahdeksan hallinnonalan yhteensä 16 tulossopimuksessa vuodelle 2021⁵⁵. Tarkastelun päätulos oli HR-ohjausryhmän tekemän arvion kanssa samansuuntainen: tulossopimuksista on selvästi havaittavissa ohjausryhmän painottamat kolme teemaa. Teemat ja niistä johdetut tavoitteet ovat kuitenkin osittain niin yleisellä tasolla, että niillä ei välttämättä ole merkitystä toiminnan ohjaajana. Useissa tapauksissa tavoitteiden toteutumista on myös vaikea mitata.

Kaikissa tulossopimuksissa oli jonkinlainen henkilöstöä koskeva alaluku, osio tai tavoitekokonaisuus, esimerkiksi otsikolla ”Henkisten voimavarojen hallinta”. Ohjausryhmän esittämät teemat olivat selvästi näkyvissä 13 sopimuksessa ja myös lopuissa kolmessa jossain määrin. Näin ollen HR-ohjausryhmän teemojen voimaa näkyvän sopimuksissa melko hyvin.

Kaikissa tapauksissa tulossopimustavoitteiden sisältö ei ollut kuitenkaan selvä: vain kahdeksassa sopimuksessa tavoitteet olivat hyvin tai melko hyvin ymmärrettäviä ja noin puolessa kohtalaisesti tai huonosti ymmärrettäviä. Epäselvissä tavoitelauseissa sanottiin esimerkiksi, että virasto ”edistää virastorajat ylittävää henkilöstön osaamisen joustavaa käyttöä” tai että viraston tavoitteena on ”konsernitavoitteiden mukaisesti liikkuvuuden edistäminen”. Näissä tapauksissa tavoitteesta on vaikea ymmärtää, mitä on tarkoitus tehdä tai mille tasolle on tarkoitus päästä. Samalla tavoitteen ohjausvaikutus on heikko.

Toinen tulossopimukseen liittyvä ongelma oli, että useimmissa sopimuksissa tavoitteita ei ollut muotoiltu hyvin seurattaviksi tai niille ei ollut asetettu indikaattoreita. Sopimuksista viidessä tavoitteet arvioitiin hyvin seurattaviksi, kuudessa jossain määrin seurattaviksi ja viidessä vaikeasti seurattaviksi. Esimerkki vaikeasti seurattavasta tavoitteesta oli, että verkostomaista toimintaa ja yhteistyötä edistetään viraston sisäisesti ja ulkoisesti. Tavoitteella ei ollut tavoitetasoa eikä indikaattoreita. Tällaisten tulossopimuksessa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisesta on vaikea saada tietoa, mikä puolestaan heikentää tavoitteen ohjausvaikutusta.



Tavoitteet tulossopimuksissa olivat osittain vaikeasti ymmärrettäviä.

Toimintakertomuksissa raportoidaan henkilöstöasioista, mutta ei kattavasti yhteisten HR-tavoitteiden saavuttamisesta

Valtiokonttorin ohjeen⁵⁶ mukaan kirjanpitoyksiköt raportoivat henkisten voimavarojen hallinnasta toimintakertomuksen luvussa ”Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen”. Luvussa tulisi esittää muun muassa henkisten voimavarojen hallinnalle asetetut tulostavoitteet ja näiden toteumatiedot sekä lyhyt tulosanalyysi erikseen jokaisesta tulostavoitteesta. Lisäksi tulisi esittää henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen liittyvät tietyt, ohjeessa mainitut tunnusluvut. Luvut ovat samoja, joita kerätään myös mahdolliseen erilliseen henkilöstötilinpäätökseen.

Kaikki tarkastellut 16 kirjanpitoyksikköä raportoivat toimintakertomuksissaan henkilöstöasioista erillisessä kohdassa. Raportointi tavoitteista, jotka oli asetettu HR-ohjausryhmän esittämien teemojen perusteella, oli kuitenkin hajanaista. Tämä johtuu osin siitä, että tavoitteen asettelu ei ollut tarkkaa tai että tavoitetta ei ollut esitetty tulossopimuksessa varsinaisena tulostavoitteena, vaan se oli ainoastaan mainittu tekstissä tavoitteena, jolle ei ollut asetettu tavoitetasoa tai indikaattoria. Tämän vuoksi toimintakertomuksissa ei raportoitu tavoitteen saavuttamisesta selvästi.

Raportoinnin onnistumisen edellytys on, että tavoite esitetään siten, että sen saavuttaminen voidaan selvittää. Tämä voidaan tehdä laatimalla tavoite suoraan mitattavaksi. Esimerkiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus Ara on asettanut liikkuvuutta koskeväksi tavoitteeksi ja samalla mittariksi sen, että henkilöstöstä 10 prosenttia on mukana henkilöstön liikkuvuudessa. Tällöin tavoitteen saavuttaminen on melko helppo selvittää ja saavuttamisesta voidaan myös raportoida. Toisaalta tavoitteen muotoilu suoraan mitattavaksi voi aiheuttaa sen, että tavoite jää sisällöltään kapeaksi, jolloin sen ohjausvaikutus ei ole halutunlainen.

Tavoite voidaan esittää myös laajempaan. Esimerkiksi Museovirasto on asettanut tavoitteeksi sen, että virasto tuo viestinnän keinoin aktiivisesti esiin työtään ja asiantuntijoitaan ja hyödyntää tässä eri viestintäkanavia monipuolisesti. Museovirasto on määrittänyt tavoitteen indikaattoriksi aktiivisesti sosiaalisessa mediassa omalla substanssialueellaan toimivien viraston asiantuntijoiden prosenttiosuuden⁵⁷. Jos indikaattori kuvaa tavoitetta riittävän kattavasti, tavoitteen saavuttamista voidaan arvioida. Indikaattoreita voi myös esittää useita, jolloin tavoitteen saavuttamista voi arvioida useammasta näkökulmasta.



Toimintakertomuksissa ei raportoitu selvästi tavoitteen saavuttamisesta, koska tavoitteet oli asetettu epäselvästi.

3.2 Uudistusohjelman hankkeet ovat edenneet, kokonaisuutta ei ole arvioitu

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan kirjatun henkilöstöjohtamisen uudistusohjelman tarkoitus on ollut varmistaa, että valtio saa tulevana vuosina eläkepoistuman vuoksi riittävästi ja riittävän osaavaa henkilökuntaa. Valtiovarainministeriö on toteuttanut hanketta nivomalla yhteen käynnissä olevia tai uusia hankkeita, joilla on yhtymäkohta ohjelman teemaan. Sitä ei ole arvioitu, onko hankkokonaisuudella vaikutusta hallitusohjelmaan kirjattuun uudistusohjelman alkuperäiseen tavoitteeseen eli siihen, että valtio saa tulevana vuosina eläkepoistuman tilalle riittävästi ja riittävän osaavaa henkilökuntaa.

Ohjelman hankkeet ovat edenneet, mutta tulosten kokonaisuutta on vaikea arvioida

Valtiovarainministeriö on toteuttanut henkilöstöjohtamisen uudistusohjelmaa nivomalla yhteen hankkeita, jotka liittyvät erityisesti valtion työnantajakuvan, esimiestyön ja johtamisen kehittämiseen. Valtiovarainministeriön syksyllä 2021 tekemässä yhteenvedossa tällaisia hankkeita tai toimia oli käynnissä yhdeksän. Osaamisen kehittämiseen liittyivät vahvimmin kaikille valtionhallinnon esimiehille suunnattu digitaalinen valmennuskokonaisuus, harjoittelijoiden ja uuden henkilöstön perehdytyskokonaisuus yhteisiin valtionhallinnon asioihin, HR:n roolin vahvistaminen kyvykkyyden ja vaikuttavuuden johtamisessa sekä virkamiesten digitaaliseen osaamiseen liittyvien, ns. valmennuskorttien laatiminen tueksi esimiehille. Rekrytointien kehittämiseen liittyvät erityisesti monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn edistämisen toimet sekä monimuotoisuuden edistäminen valtionhallinnossa -kokonaisuus. Lisäksi vuosina 2019–21 valtiolla on toteutettu erilaisia HR-kokeiluja tai pilotti-hankkeita, joita on. Näiden perusteella on muun muassa laadittu ohje hakijaviestinnästä rekrytoinnissa.⁵⁸

Valtiovarainministeriö on seurannut ohjelman hankekokonaisuutta ja raportoinut siitä kahdella tavalla.

Ensinnäkin HR-ohjausryhmä on käsitellyt ohjelman toimeenpanoa alusta alkaen säännöllisesti. Ohjausryhmä ei ole tehnyt varsinaista arviota ohjelman toteuttamisen onnistumisesta, mutta se on kuitenkin seurannut hankkeiden etenemistä tiiviisti, useimmissa kokouksissaan omana asianaan. Kokousasiakirjojen perusteella ohjelman alle kuuluvat hankkeet ovat edenneet.⁵⁹

Toiseksi valtiovarainministeriö on raportoinut henkilöstön uudistusohjelman toteuttamisesta osana ns. hankesalkun⁶⁰ raportointia. Tällaista seurantaa on tehty säännöllisesti vuosineljänneksittäin,



Uudistusohjelmaa on toteutettu usein eri hankkein.



Valtiovarainministeriö on seurannut riittävällä tavalla henkilöstöjohtamisen uudistusohjelman etenemistä.

yhteensä seitsemän kertaa vuoden 2021 loppuun mennessä. Raporttien mukaan ohjelma on edennyt aikataulussa ja suunnitellusti kustannusten, tuotosten sekä riskien hallinnan ja hyötyjen kannalta. Raporteissa kuvataan ohjelman toimenpiteitä ja tärkeimpiä suunniteltuja toimia, kuten esimerkiksi valtion matkustusstrategian valmistelua. Raportit ovat taulukkomuodossa, eikä niissä arvioida ohjelman tai hankkeiden sisällöllistä onnistumista.

Lisäksi ohjelmaa on seurattu numeerisilla mittareilla. Näistä pääosa saadaan valtion työtyytyväisyystutkimuksesta (VMBaro), jolla voidaan seurata erityisesti sitä, onko yksi ohjelman tavoite eli valtion työnantajakuva muuttunut. Mittareilla ei kuitenkaan saada selville sitä, missä määrin mahdolliset muutokset johtuvat ohjelman toimenpiteistä – eikä tähän ole pyrittykään. Sen sijaan seuranta luo kuvaa yleisestä muutoksesta.

Virastot ovat voineet tarkastella omia tietojaan ja valtiovarainministeriö koko valtion tietoja VMBaro- ja Tahti-järjestelmissä. Seurantatietoja on julkaistu myös Palkeet-palvelukeskuksen sivulla siten, että julkaisuluvan antaneiden virastojen tietoja voi tarkastella hallinnonaloittain, virastotyypeittäin ja valtio yhteensä tasolla. Vastaavia tietoja on julkaistu koko valtion tasolla myös vuosittain Valtion henkilöstökertomuksessa.

3.3 Sisäinen työnantajakuva on parantunut hieman, avointen tehtävien hakijamäärä samalla tasolla

Valtion työnantajakuvan parantaminen on ollut yksi HR-ohjausryhmän kolmesta tärkeästä tavoitteesta. Työnantajakuvaa voi arvioida sisäisen ja ulkoisen työnantajakuvan avulla: sisäinen kuva kertoo oman henkilöstön mielikuvan organisaatiosta työnantajana, ulkoinen kuva taas organisaation ulkopuolisten mielikuvasta.

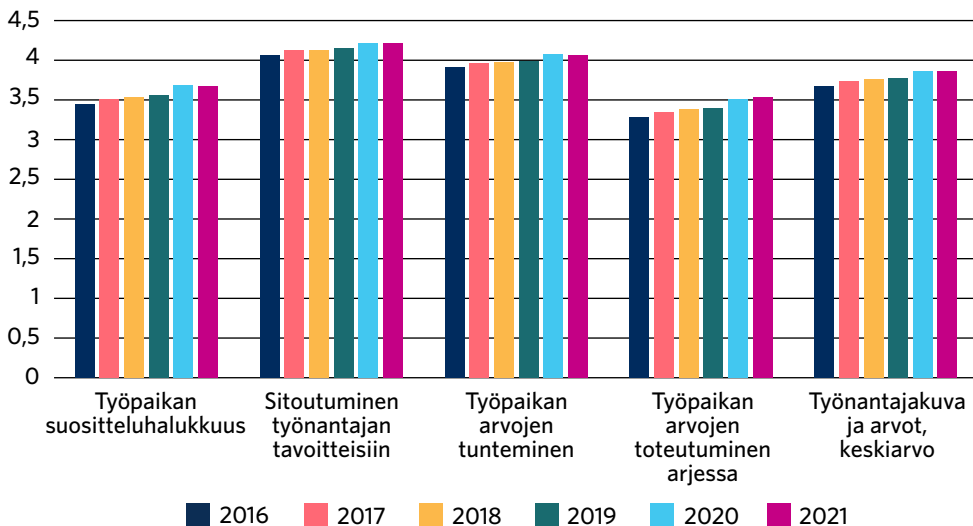
Uudistusohjelman seurannassa on käytetty erityisesti valtion työtyytyväisyystutkimuksen tietoja, jotka kertovat sisäisestä työnantajakuvasta. Ohjelman seurannassa olennaisimmiksi sisäisen työnantajakuvan indikaattoreiksi on valittu neljä asiaa: suosittelisiko omaa työpaikkaansa ystävälleen, miten sitoutunut on työnantajan tavoitteisiin, tuntee työantajansa arvot ja miten nämä arvot toteutuvat arjessa.

Mittareiden saamat arvot koko valtion tasolla esitetään kuviossa 9. Arviot valtion sisäisestä työnantajakuvasta paranivat kaikilla mittareilla vuodesta 2016 vuoteen 2020, myös ohjelman aloittamisen jälkeen vuodesta 2019 vuoteen 2020. Vuonna 2021 arviot paranivat edelleen kahdella mittarilla ja laskivat hieman kahdella mittarilla.

Työtyytyväisyyskyselyn vastausten mukaan valtion sisäinen työnantajakuva on siis parantunut uudistusohjelman tavoitteen suuntaisesti. Sisäinen työnantajakuva ei tietenkään suoraan kerro halukkuudesta hakeutua valtiolle töihin, sillä vastaukset on saatu valtion työntekijöiltä. Uudistusohjelman seurannasta vastaavan analyysitiimin mukaan tutkimusten perusteella työnantajakuvaa kannattaa kuitenkin rakentaa sisäisen työnantajakuvan kautta: tyytyväinen, hyvinvoiva ja sitoutunut henkilöstö kertoo ulospäin hyvästä työnantajasta, ja edistää näin työntäjän asemaa kilpailussa osaavasta työvoimasta.⁶¹



Työtyytyväisyyskyselyn tulosten mukaan henkilöstön kuva valtiotyönantajasta on parantunut.



Kuvio 9: Valtion työtyytyväisyyskyselyn (VMBaro) tulokset työnantajakuvasta ja arvoista. Lähde: Raporttikooste. Työtyytyväisyys 2021. Palkeet.

Hakijoiden määrä avoiimiin tehtäviin on pysynyt samalla tasolla ja on selvästi kuntien hakijamääriä suurempi

Ulkoisen työnantajakuvan yhtenä indikaattorina voi pitää työhakemusten määrää. Hakijamäärät voivat kuitenkin vaihdella merkittävästi riippuen tehtävän tasosta. Tarkastuksessa selvitettiin tarkemmin hakemusten määrää asiantuntija-, esimies- ja johtotason tehtäviin, jotka olivat haussa ulkoisesti ja jotka oli julkaistu valtiolla.fi-verkkopalvelussa. Otokseen valittiin ne valtiolle.fi-järjestelmässä julkaistut ilmoitukset, jotka olivat päättyneet vuosien 2018–21 aikana, jotka olivat olleet julkisesti (ei vain sisäisesti) haettavana, joissa asemapaikkana oli Suomi ja joissa työpaikkojen määrä oli yksi. Tulokset esitetään kuvioissa 10 ja 11.

Kuviossa 10 esitetään keskiarvot hakijamääristä asiantuntijatasen tehtäviin (N=6 327) jaettuna ministeriöiden ja virastojen rekrytointeihin. Ministeriöissä oli yhteensä 587 avointa tehtävää ja näihin 16 619 hakijaa, virastoissa 5 740 avointa tehtävää ja näihin 156 496 hakijaa. Vuosina 2018–21 tehtäviä haki keskimäärin 27 hakijaa (mediaani 20). Silmämääräisesti vuosien välillä ei näytä olevan olennaista muutosten hakijoiden määrässä, kuten ei myöskään ministeriöiden ja muiden virastojen keskiarvoissa.

Hakijoiden määrä on pienempi johto- tai esimiestason tehtäviin, sillä otoksen (N=1 199) tehtäviä haki keskimäärin 18 hakijaa (kuvio 11). Hakijoiden määrä on vaihdellut hieman eri vuosina, muttei ole merkittävästi muuttunut, eikä muutoksissa ole selvää suuntaa.

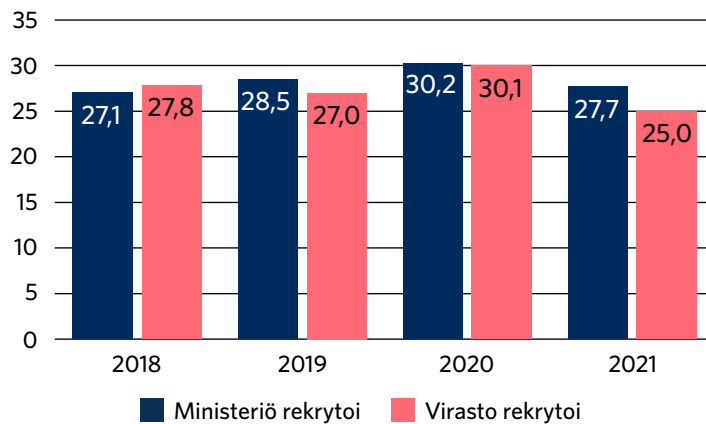


Asiantuntijatasen tehtäviin hakeneiden määrä ei olennaisesti muuttunut vuosina 2018–21.



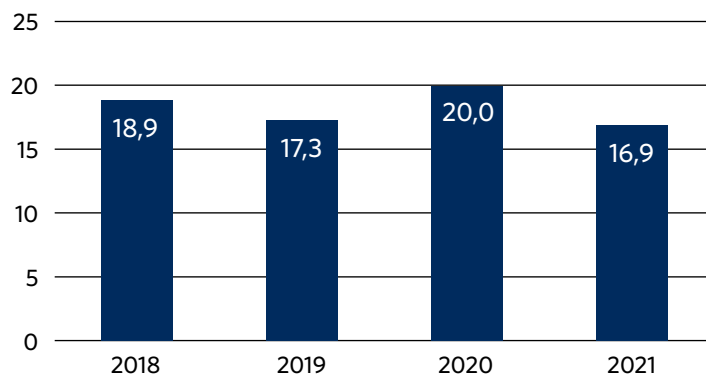
Esimies- ja johtotason tehtäviin oli keskimäärin 18 hakijaa, asiantuntijatasen tehtäviin 27.

Hakijamäärien keskiarvo



Kuvio 10: Hakijamäärien keskiarvo valtiolle.fi-sivustolla julkaistuihin asiantuntijatasen tehtäviin vuosina 2018–2021 jaettuna ministeriöihin ja virastoihin. Lähde: Valtiolle.fi-tietokannasta tulostettu raportti. Palkeet.

Hakijamäärien keskiarvo



Kuvio 11: Hakijamäärien keskiarvo valtiolle.fi-sivustolla julkaistuihin valtion johto- ja esimiestason tehtäviin vuosina 2018–2021. Lähde: Valtiolle.fi-tietokannasta tulostettu raportti. Palkeet.

Tarkastuksessa selvitettiin tilastollisella analyysillä myös sitä, ovatko hakijamäärät lisääntyneet vuosien aikana, ja mitkä tekijät tätä selittäisivät.⁶² Aineistona oli valtiolle.fi-järjestelmästä poimitut 22 584 työpaikkailmoitusta, joissa virka tai virkasuhde oli julkisesti haettavissa, ja joissa rekrytointi oli päättynyt vuosien 2018–2021 aikana. Hakijoita oli keskimäärin 32,7.

Tulosten mukaan vuosina 2019 ja 2021 hakijoita oli keskimäärin 3,1–3,6 vähemmän kuin vuonna 2018 ja ero hakijamäärässä oli tilastollisesti merkitsevä. Vuoden 2020 luvut taas eivät eronneet merkitsevästi vuodesta 2018. Näin ollen hakijoiden määrän muutoksessa ei ollut selvää suuntaa. Muutosten syiden arviointi edellyttäisi vertailuryhmän käyttöä, jotta analyysistä voitaisiin poistaa työmarkkinatilanteen vaikutus hakijamääriin.

Tilastollisen analyysin perusteella voidaan esittää myös seuraavat, loogiselta vaikuttavat tulokset: Vakituksia paikkoja haki useampi kuin määräaikaisia, ja ministeriöiden paikkoihin oli enemmän hakijoita kuin muihin virastoihin. Esimies- ja johtavan tason paikkoihin oli vähemmän hakemuksia kuin asiantuntijatasolle, kun taas harjoittelu- ja suorittavan tason paikkoihin hakijoita oli enemmän.

Valtion asiantuntijataso tehtäviin oli siis keskimäärin 27–30 hakijaa ja esimies- tai johtotason tehtäviin 17–20 hakijaa. Määristä ei voi suoraan päätellä, miten kilpailukykyisenä hakijat pitävät valtiota suhteessa muihin työnantajiiin. Yhtenä hakijamäärien vertailukohtana voi kuitenkin pitää kuntia. Vertailun tekemiseksi tarkastuksessa hankittiin Kuntarekry.fi-palvelun tiedot kuntien ja kuntayhtymien työpaikkailmoitusten hakijamääristä. Kuntarekry.fi on valtakunnallinen kunta-alan rekrytointipalvelu, jossa on sivuston tietojen mukaan jatkuvasti avoinna noin 4 000 työpaikkaa. Työpaikkoja ei voinut luokitella aivan samoin kuin valtion työpaikkoja edellä, vaan hakijamääriä johdon tehtäviin ja kaikkiin tehtäviin tarkasteltiin erikseen.

Hakijamäärien perusteella kuntien houkuttelevuus työnantajana on selvästi valtiota heikompi. Vuosina 2019–21 kuntien rekrytointipalvelussa jätettiin yhteen työpaikkaan keskimäärin 6,9 hakemusta, kun taas valtiolle.fi-palvelussa hakijamäärien keskiarvo oli 28,1 eli yli neljä kertaa suurempi⁶³. Kuntarekry.fi-palvelussa oli ilmoitettu työpaikkoja kolmen vuoden aikana yhteensä noin 155 000, ja näihin oli jätetty yli miljoona hakemusta.

Myös kuntien johtotason tehtäviin jätettiin selvästi vähemmän hakemuksia kuin valtion johto- ja esimiestason tehtäviin. Vuosina 2019–21 hakijamäärä kuntien johtotason tehtäviin oli keskimäärin 9,3, kun valtiolla esimies- ja johtotason tehtävien hakijamäärä vaihteli vuosina 2018–21 välillä 16,9–20,0. Kuntarekry.fi-palvelussa ilmoitettujen johtotason työpaikkojen määrä oli kolmena vuonna yhteensä 2 000, ja näihin oli jätetty yhteensä 18 621 hakemusta.



Ministeriöihin haettiin useammin kuin muihin virastoihin ja vakituksiin tehtäviin useammin kuin määräaikaisiin.



Valtion tehtäviin hakijoita on ollut selvästi enemmän kuin kuntien tehtäviin.

Valtion ja kuntien hakijamäärien perusteella valtion houkuttelevuutta työnantajana voi siis pitää hyvänä. Vertailu ei kuitenkaan kerro valtion houkuttelevuudesta verrattuna yksityisiin työnantajiin eikä myöskään sitä, onko valtio kilpailukykyinen kaikilla tehtäväalueilla. Hakijamäärä ei myöskään kerro siitä, saadaanko hakijoiksi varteenotettavia hakijoita. Valtiovarainministeriön edustaja toi tarkastuksessa esiin myös, että laadukkaasti valmisteltu hakuilmoitus saattaa myös pienentää hakijamäärää, jos ilmoitus on hyvin kohdennettu.

3.4 Liikkuvuuden toteutumisesta tiedetään vähän

Työntekijöiden vaihtuvuutta kuvaavien tunnuslukujen perusteella valtion työntekijöistä muutama prosentti vuodessa vaihtaa valtion sisällä työpaikkaa. Koska valtiolla ei ole asetettu mitattavia tavoitteita liikkuvuuden määrälle, on vaikea arvioida, pidetäänkö nykyistä noin kahden prosenttiyksikön suuruista sisäistä liikkuvuutta⁶⁴ riittävänä koko valtion tasolla.

Liikkuvuuden lisääminen on ollut tavoitteena koko 2000-luvun ajan

HR-ohjausryhmän asettamana valtion henkilöstöpolitiikan tavoitteena on henkilöstön liikkuvuuden lisääminen. Ryhmä perusteli teemaa erityisesti osaamisen kehittämisen keinona: ”Liikkuvuus on yksi keskeisimmistä osaamisen kehittämisen keinoista. Se on tehokas tapa jakaa osaamista ja resursseja.” HR-ohjausryhmän esityksessä liikkuvuus määritellään laajasti siten, että sillä tarkoitetaan ihmisten, osaamisen ja tiedon liikkumista.⁶⁵

Liikkuvuus esitetään tavoitteena jo vuonna 2001 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta, joka on viimeisin valtion henkilöstöpolitiikka kokonaisvaltaisesti linjaava valtioneuvoston asiakirja. Asiakirjassa liikkuvuus esitetään yhtenä valtion työnantajakilpailukykyä ja henkilöstön osaamista turvaavana toimenä ja alatavoitteena. Lisäksi valtion toimintayksiköitä kehoitetaan sisällyttämään liikkuvuutta koskevat tavoitteet tulossopimuksiinsa.⁶⁶

Liikkuvuutta on edistetty 2000-luvulla kahdella virkamieslain muutoksella. Vuonna 2007 pyrittiin edistämään virkamiesten liikkuvuutta valtiotyönantajan palveluksessa säätämällä siitä, että uuden viran koeaikana virkamies on lakisääteisesti virkavapaalla aiemmasta virastaan⁶⁷. Vuonna 2016 virkamieslakia muutettiin siten, että virkamies voi toimia toisen viraston tehtävissä myös osa-aikaisesti⁶⁸. Tavoitteena oli hyödyntää asiantuntijuutta joustavammin



Liikkuvuutta on pyritty lisäämään myös virkamieslain muutoksilla.

hallinnonalojen ja valtion virastojen välillä, parantaa mahdollisuutta suunnata valtion henkilöstövoimavaroja tilapäisesti sinne, missä tarve on suurin, sekä lisätä henkilö- ja tehtäväkiertoa. Hallituksen esityksen mukaan henkilö- ja tehtäväkiertoa lisäämällä lisättäisiin virkamiesten monipuolista kokemusta erilaisissa tehtävissä ja organisaatioissa sekä mahdollistettaisiin laaja-alainen ja monipuolinen valtionhallinnon, hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus⁶⁹.

Liikkuvuus ja sen lisääminen on siis esitetty toistuvasti tärkeäksi tavoitteeksi – tai keinoksi – valtion henkilöstön osaamisen kehittämiseksi. Liikkuvuuden kulloistakin määrää tai tavoitetasoja ei kuitenkaan ole esitetty edellä kuvatuissa asiakirjoissa eli periaatepäätöksessä, hallituksen esityksissä tai HR-ohjausryhmän asiakirjoissa. Niistä ei myöskään selviä, millä tavalla liikkuvuuden määrää aiotaan mitata tai arvioida.



Liikkuvuuden tavoitetasoa ei ole määritetty.

Henkilöstön sisäinen vaihtuvuus on muutama prosentti vuodessa

HR-ohjausryhmä käsitteli syksyn 2021 kokouksessaan henkilöstöjohtamisen uudistusohjelman tilannetta ja samalla liikkuvuutta valtiolla. Ryhmän kokousmuistiossa todetaan, että sisäinen liikkuvuus saattaa aiheuttaa lisää määräaikaisuuksia, jotka kohdistuvat erityisesti nuoriin työntekijöihin. Samalla tuotiin esiin, että liikkuvuutta on luonnollisesti paljon henkilöstön vaihtumisesta johtuen. Edelleen todettiin, että liikkuvuuden määrittelyn ja tahtotilan kirkastamiselle on tarvetta.

Liikkuvuuden mittaaminen ja arviointi onkin vaikeata, erityisesti jos liikkuvuus ymmärretään laajasti henkilöstön, osaamisen, tiedon tai innovaatioiden liikkumisena hallinnon sisällä. Liikkuvuutta on kuitenkin mitattu rajatummista näkökulmista, lähinnä valtion henkilöstön sisäisen vaihtuvuuden sekä henkilökierron määrinä. Näitä tietoja on raportoitu muun muassa valtion henkilöstökertomuksissa. Tietokiri-hankkeessa tehdyissä tietokannoissa on myös kuvattu vuosien 2010–2018 sisäistä vaihtuvuutta.⁷⁰

Valtion henkilöstökertomuksissa liikkuvuutta on käsitelty vuosina 2018 ja 2020. Kertomuksissa liikkuvuutta kuvaavina indikaattoreina ovat olleet valtion sisäinen vaihtuvuus, henkilökierrossa olevien määrä sekä henkilöstötutkimuksen kysymykset lähtö- ja tehtäväkiertohalukkuudesta. Valtion sisäistä vaihtuvuutta on analysoitu ja raportoitu usealla tavalla, esimerkiksi työnantajavirastojen välillä, hallinnonalojen välillä ja virastotyypeittäin.

Valtion vuoden 2020 henkilöstökertomuksen mukaan vuonna 2020 virastotyyppien välinen vaihtuvuus oli noin yksi prosentti valtion henkilöstöstä (844 henkilöä) eli noin joka sadas valtion työntekijä vaihtoi vuoden aikana työpaikkaa virastotyyppistä toiseen. Virastotyyppi tarkoittaa virastojen jakoa niiden pääasiallisen toiminnan

tai toimialan mukaan, joita ovat esimerkiksi oikeustoimi, turvallisuustoiminta tai ministeriötason toiminta. Virastotyyppien väliseen vaihtuvuuteen lasketaan siis siirrot sekä erilaisten toimintojen välillä että samalla hallinnonalalla virastosta ministeriöön tai toisinpäin.

Toinen liikkuvuutta kuvaava indikaattori on henkilöstön liikkuminen hallinnonalojen välillä. Valtiokonttorin tietokannan mukaan vuosina 2011–2018 hallinnonalaa vaihtoi 0,5–1,75 prosenttia henkilöstöstä (624–1655 henkilöä)⁷¹. Lukuihin sisältyvät sekä yksittäisten henkilöiden vaihdot että organisatorisista muutoksista johtuneet vaihdot. Organisatoriset muutokset voivat lisätä liikkuvuutta huomattavasti: esimerkiksi valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen vuonna 2015 lisäsi henkilöstön liikkuvuutta selvästi, kun henkilöstöä siirtyi muista ministeriöistä valtioneuvoston kansliaan.⁷²

Muutoksia voi tarkastella myös kirjanpitoyksikköjen välillä. Valtiokonttorin tietokannan perusteella valtion henkilöstöstä vaihtoi kirjanpitoyksikköä keskimäärin noin 1 500 henkilöä vuodessa eli 2,4 prosenttia vuodessa. Luku antaa kuitenkin liian suuren kuvan vaihtuvuudesta siksi, että se sisältää myös muutoksia, joissa vain kirjanpitoyksikön nimi on muuttunut.⁷³

Liikkumista voi niin ikään tarkastella työnantajavirastojen välillä. Valtiolla oli vuonna 2020 yhteensä 215 työnantajavirastoa ja näiden välillä siirtyneitä henkilöitä oli noin 2 200 eli noin 3 prosenttia henkilöstöstä⁷⁴. Keskimäärin siis yhteen virastoon tuli vuoden aikana 10 henkilöä toisesta virastosta.

Yksi liikkuvuuden muoto on henkilökierto, joka tarkoittaa, että työntekijä siirtyy määräajaksi omalla palkallaan toiseen tehtävään siten, että palvelussuhde säilyy omaan eli lähettävään organisaatioon. Henkilökierto ei näytä kuitenkaan olleen merkittävä liikkuvuuden edistäjä. Kieku-järjestelmän työajankohdennustietojen perusteella vuonna 2020 valtion henkilöstöstä 0,2 prosenttia eli noin joka viidessadas henkilö oli henkilökierrossa. Kieku-järjestelmässä kirjaukset Henkilökierto-toiminnolle ovat hieman nousseet: vuonna 2017 kirjauksia teki 100 henkilöä yhteensä 22 henkilötyövuotta, ja vuonna 2020 työaikaa kirjasi 123 henkilöä yhteensä 34 työvuotta.⁷⁵ Toisaalta valtion henkilöstökertomuksen (2020) mukaan Kieku-kirjausten määrä todennäköisesti aliarvioi henkilökierron määrää, sillä henkilökierron työaikaa ei välttämättä ole merkitty Kieku-järjestelmään sille tarkoitettulle koodille. Luvut eivät siis ole henkilöstökertomuksen mukaan luotettavia, eikä henkilökierron todellista määrää tiedetä. Valtionhallinnossa ei ole tarkempaa tietoa kirjausten ulkopuolella tehdyistä henkilökiirroista.

Edellä kuvattujen, valtion sisäistä liikkuvuutta kuvaavien indikaattorien perusteella henkilöstön liikkuvuus valtion sisällä yksiköstä tai hallinnonalalta toiseen on muutamia prosenttiyksikköjä vuodessa. Liikkuvuutta voi kuvata myös tulo- ja lähtövaihtuvuuden tai poistuman avulla: nämä kertovat, miten paljon henkilöstöä lähtee tai uutta saapuu.



Henkilökiertojen määrä on ollut melko vähäinen.

Valtion lähtövaihtuvuus eli vuoden aikana toisen työntäjän palvelukseen tai työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtyneiden henkilöiden osuus oli 12,2 prosenttia vuonna 2020. Valtion henkilöstöstä siis jopa joka kahdeksas poistui työnantajansa palveluksesta. Lukuun sisältyvät eläkepoistuma, siirtyminen toisen työnantajan palvelukseen, valtion sisäinen liikkuvuus sekä myös palkattomat virkavapaat, kuten perhevapaat. Vastaavasti tulovaihtuvuus oli vuonna 2020 jopa 13,4 prosenttia. Koska lähtö- ja tulovaihtuvuus sisältävät myös perhevapaat, ne eivät ole hyvä liikkuvuuden kuvaaja, jos liikkuvuudella halutaan mitata toisen työnantajan palveluksessa olemista.⁷⁶ Virastot saavat tarkempia tietoja oman virastonsa osalta vaihtuvuudesta ja poistumasta ero- ja tulosuunnittain Työnantajan henkilöstötietojärjestelmä Tahtista.

Virastot ovat raportoineet liikkuvuudesta vaihtelevasti

Koska liikkuvuuden määrälle ei ole asetettu valtionhallinnon kokonaisuuden tavoitetasoa, ei halutun tason riittävyttä voida arvioida. Sen sijaan liikkuvuutta voidaan arvioida suhteessa niihin tavoitteisiin, joita kullekin virastolle on tulossopimuksessa tai muissa virastokohtaisissa asiakirjoissa asetettu. Tarkastuksessa käytiin läpi, millä tavalla 16 virastoa kahdeksalta hallinnonalalta ovat raportoineet vuoden 2021 toimintakertomuksessaan liikkuvuudesta sekä mahdollisesta liikkuvuutta koskevasta, vuodelle 2021 asetetusta tulostavoitteesta.

Kaikissa toimintakertomuksissa oli luku, jossa käsiteltiin henkisten voimavarojen hallintaa. Koska liikkuvuus on ollut merkittävä valtion edistämä tavoite, olettaisi, että virastot seuraavat liikkuvuutta jollain tavalla ja myös raportoivat siitä toimintakertomuksessaan. Tarkastelun perusteella näin ei kuitenkaan ole: kymmenen virastoa kuudestatoista ei raportoinut liikkuvuudesta, ja vain kuusi raportoi. Raportointi oli kaikkiaan hyvin vaihtelevaa.

Selvin syy sille, että liikkuvuudesta ei raportoitu, oli se, että liikkuvuudelle ei ollut asetettu tavoitteita tai tavoitetta ei ollut ilmaistu selkeänä tulostavoitteena. Neljän viraston tulossopimusasiakirjassa liikkuvuutta ei mainittu tavoitteena eikä liikkuvuuden toteutumisesta myöskään raportoitu. Kuuden viraston tulossopimusasiakirjassa liikkuvuus esitettiin sanallisesti esimerkiksi yleisenä kehittämissuuntana, mutta toimintakertomuksessa asiasta ei kuitenkaan raportoitu.

Kuusi virastoa puolestaan raportoi liikkuvuudesta sanallisesti ja johonkin indikaattoriin perustuen. Indikaattoreina käytettiin esimerkiksi henkilökierrossa olleiden määrää, sisäisten tehtäväsiirtojen tai sisäisen liikkuvuuden määrää tai tutkijoiden kansainvälisen liikkuvuuden määrää. Näissä virastoissa liikkuvuus oli esitetty tulossopimuksessa tavoitteena ja tavoitteelle oli määritelty mittari, jonka avulla tavoitteen saavuttamista arvioitiin.



Raportoinnin vähäisyyteen vaikuttaa tavoitteiden puuttuminen tai niiden epäselvyys.

3.5 Henkilöstön tyytyväisyys osaamisen kehittämisen mahdollisuuksiin on parantunut

Yksi HR-ohjausryhmän kolmesta valtion henkilöstöpolitiikan tärkeästä teemasta on osaamisen kehittäminen. HR-ohjausryhmän tarkoituksena on ollut, että virastot asettaisivat tulossopimuksissa tarkempia tavoitteita osaamisen kehittämiseksi⁷⁷. Koska tavoitteet vaihtelevat virastosta toiseen, tavoitteiden saavuttamista voi arvioida vain virastokohtaisesti. Koko valtiolla koulutustaso on pitkällä aikavälillä noussut. Panostusten määrä osaamisen kehittämiseen tiedetään vain osittain, koska merkittävä osa osaamisen kehittämisestä tehdään työ ohessa oppien. Työtyytyväisyyskyselyn perusteella henkilöstö on aiempaa tyytyväisempi siihen, miten työnantaja on tukenut osaamisen kehittämistä, ja erityisesti siihen, missä määrin työ tarjoaa mahdollisuuden oppimiseen ja uudistumiseen.

Valtion koulutustaso on noussut, osaamisen kehittämisen investoinneista ei tiedetä kovinkaan hyvin

Koko valtion henkilöstön osaamistasoa voidaan karkealla tavalla kuvata tutkintojen tai koulutustasoindikaattorien avulla. Valtion henkilöstön koulutustaso on pidemmällä aikavälillä noussut. Vuonna 2021 valtion henkilöstöstä 56,7 prosentilla oli korkeakoulututkinto, kun vuonna 2010 luku oli vielä 41 prosenttia. Samana ajanjaksona ainoastaan perusasteen tutkinnon suorittaneiden määrä on laskenut viidestä prosentista alle prosenttiin.⁷⁸

Osaamisen kehittämisen panostuksista saadaan tietoa osaamisen kehittämiseen käytettyjen työpäivien tai koulutushankintojen avulla. Näiden perusteella osaamisen kehittäminen on vähentynyt koronapandemian aikana.

Työajan kohdennustietojen mukaan valtion henkilöstökoulutuksen määrä on ollut vuosina 2020–21 pienin vuosikymmeneen. Vuonna 2020 koulutukseen käytettiin 1,6 työpäivää henkilötyövuotta kohti ja vuonna 2021 vain 1,5. Vuonna 2019 koulutuspäivien määrä oli vielä 2,9.⁷⁹

Vuoden 2020 valtion henkilöstökertomuksessa arvioidaan, että koronapandemia on vaikuttanut erityisesti vuoden 2020 alkupuolen koulutusten järjestämiseen. Vuoden 2020 koulutuspäivien yhteismäärä oli noin 112 000 henkilötyöpäivää ja näiden laskennallinen hinta työvoimakustannuksena laskettuna noin 27,5 miljoonaa euroa. Koulutuskustannukset, jotka sisältävät koulutusajan palkat ja muut kustannukset, olivat noin 619 euroa henkilötyövuotta kohti.⁸⁰



Vuonna 2021 valtion henkilöstöstä 57 prosentilla oli korkeakoulututkinto.

Valtion panostusta koulutukseen voi kuvata myös koulutuspalvelujen hankinnoilla. Valtion kirjanpidon koulutuspalvelut-tili sisältää valtion henkilöstön koulutuspalveluiden ostot, kuten kurssi-jakonferenssimaksut sekä osallistumis- ja ilmoittautumismaksut. Tilille ei kirjata kaikkia koulutushankintoja: ulkopuolelle jäävät esimerkiksi ennakonpidätyksen alaiset kouluttajien palkkiot sekä koulutusmateriaalien hankinta. Koulutuspalvelujen ostot olivat 21,1 miljoonaa euroa vuonna 2020 eli noin 280 euroa henkilötyövuotta kohden. Ostot olivat selvästi alemmat kuin aiempina vuosina: vuonna 2019 koulutuspalveluja ostettiin 31 miljoonaa eurolla ja vuosina 2010–2019 keskimäärin 28,2 miljoonalla eurolla.

Valtion henkilöstön työajan käyttö koulutukseen tai koulutuspalvelujen hankinnat eivät kuitenkaan kuvaa hyvin panostusta osaamisen kehittämiseen. Merkittävä osa osaamisen kehittämistä tapahtuu työn osana tai ohessa. Tällöin osaamisen kehittämiseen käytetty työaika ei näy työajan kohdennuksen tiedoissa eikä myöskään työhön opastaminen kuluna, kuten koulutuspalvelujen ostot. Edellä esitetyt osaamisen kehittämistä kuvaavat tiedot siis luultavimmin aliarvioivat osaamisen kehittämiseen kuluvan ajan ja sen kustannukset.

Valtiovarainministeriön edustajien mukaan työajan vähentymistä koulutukseen voi selittää se, että henkilöstökoulutusta järjestetään yhä enemmän verkkokursseina, joita voi opiskella voidaan opiskella työn ohessa lyhyissä pätkissä ja joihin käytettyä työaikaa ei välttämättä kohdenneta koulutukseen. Esimerkiksi valtionhallinnon yhteisen oppimisalusta eOppivan käyttö on ollut viime vuosina merkittävän laajaa: vuonna 2021 rekisteröityneiden virkamieskäyttäjien kurssisuorituksia oli yli 60 000.⁸¹

Henkilöstö on entistä tyytyväisempää osaamisen kehittämisen mahdollisuuksiin ja työnantajan tarjoamaan tukeen

Henkilöstön näkemyksiä osaamisen kehittämisen tilasta kerätään valtion työtyytyväisyystutkimus VMBarolla. Osaaminen, oppiminen ja uudistuminen -alueella on viisi kysymystä, joilla selvitetään henkilöstön näkemyksiä oppimisen mahdollisuuksista, työnantajan tarjoamasta tuesta osaamisen kehittämiseen, vuorovaikutuksesta ja keskusteluista, joilla osaamista ja uudistumista tuetaan, sekä osaamisen kehittämisestä verkostojen avulla.

Kuviossa 12 esitetään koko valtion tason vastauskeskiarvot viiteen osaamista, oppimista ja uudistumista koskevaan kysymykseen. Vastauskeskiarvo on noussut kaikissa kysymyksissä vuodesta 2016 vuoteen 2021. Yksittäisissä kysymyksissä parhaat arviot on annettu oppimisen ja uudistumisen mahdollisuuksista sekä kehittämisestä verkostojen avulla. Alhaisimmat arviot on puolestaan annettu siitä, miten kehityskeskustelut toimivat työn tekemisen ja osaamisen kehittämisen tukena.



Kirjattujen koulutuspäivien ja koulutushankintojen perusteella henkilöstökoulutuksen määrä on vähentynyt.

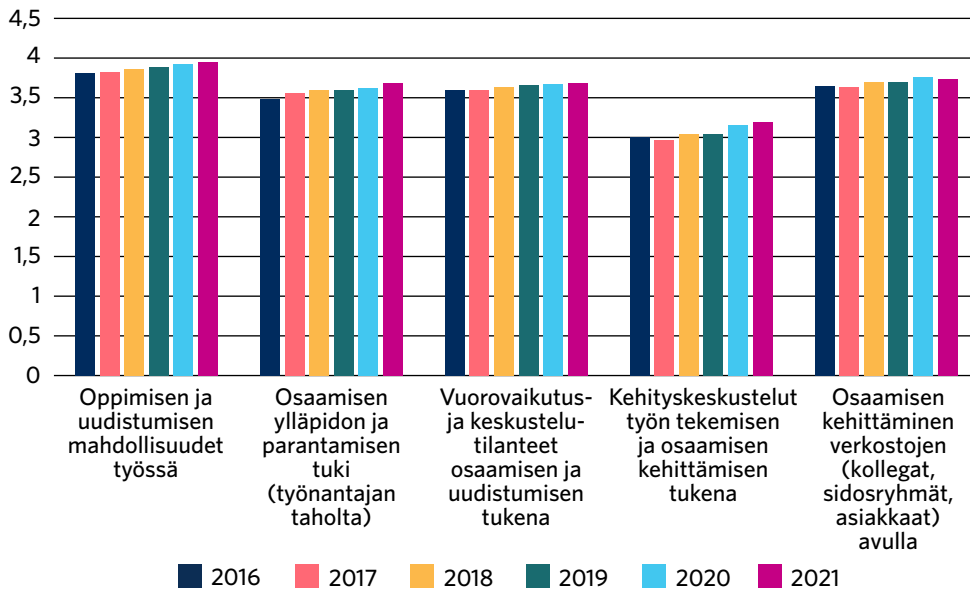


Työajan käyttöä verkkokursseihin ei ehkä ole kohdennettu koulutukseen.

Kyselyn perusteella valtion henkilöstö on aiempaa tyytyväisempi siihen, miten valtiolla on mahdollista kehittää omaa osaamista ja millä tavalla työnantaja tukee oppimista. Näin ollen voi sanoa, että valtiolla on edistytty sen HR-ohjausryhmän tavoitteen suuntaisesti, että osaamisen kehittäminen huomioidaan virastoissa entistä paremmin.



Työtyytyväisyyskyselyn perusteella osaamisen kehittäminen huomioidaan virastoissa entistä paremmin.



Kuvio 12: Vastauskeskiarvot työtyytyväisyyskysely VMBaron Osaaminen, oppiminen ja uudistuminen -alueen kysymyksiin vuosina 2016–2021, koko valtion taso. Lähde: Valtion henkilöstön työtyytyväisyys vuonna 2021 (VMBaro). Lähde: Raporttikooste. Työtyytyväisyys 2021. Palkeet.

4 Onko valtio soveltanut virkamiesoikeuden mahdollisuuksia tehokkaasti?

Valtion työntekijöistä valtaosa toimii virkasuhteessa, mutta eräissä virastoissa merkittävä osa työntekijöistä on työsuhteisia. Valtiolla ei ole linjausta siitä, tulisiko virastojen käyttämään työsuhteita silloin, kun se olisi toiminnan sisällön kannalta mahdollista. Valtio on pyrkinyt yhtenäistämään johtajien kelpoisuusehtoja, jotta valtion ylimmästä johdosta muodostuisi yhtenäisempi kokonaisuus. Ylimmän johdon kelpoisuusehdot ovatkin yhdenmukaistuneet, vaikka joitakin poikkeuksia on yhä. Keskijohdon kelpoisuusehdoissa vaihtelua on enemmän. Määräaikaisten virkasuhteiden määrä on vähentynyt huomattavasti pitemmällä aikavälillä, mutta viime vuosina niiden määrä on jälleen kasvanut.

4.1 Valtiolla ei ole yhtenäistä linjaa työsuhteiden käyttöön

Valtion työntekijät toimivat kahdenlaisissa palvelussuhteissa: virka- ja työsuhteissa, joiden sääntely on jossain määrin erilaista. Palvelussuhdelajien käyttöä määrittää se lainsäädännön lähtökohta, että julkista valtaa käyttävissä tehtävissä sovelletaan virkasuhdetta. Virastot ovat muodostaneet eri lähtökohdista käytäntöjä, jotka voivat poiketa selvästi toisistaan, vaikka virastojen tehtävät olisivat samantyyppiset.

Tarkastuksessa selvitettiin tarkemmin kymmenen viraston näkemyksiä palvelussuhdelajien käytöstä ja sen ohjauksesta. Palvelussuhteiden valintaa koskeva sääntely koettiin virastoissa pääosin selkeäksi. Toisaalta virastot vastasivat saaneensa vain vähän ohjausta palvelussuhteiden valintaan. Puolet vastanneista katsoi, että sääntely ja ohjaus eivät tällä hetkellä ole riittäviä tukemaan niiden päätöksentekoa palvelussuhteita valittaessa, vaan selvemmat linjaukset ja ohjeet olisivat tarpeen. Virastojen mukaan työsuhteissa hallinnollista työtä on vähemmän, mutta virkasuhteessa esimerkiksi tehtävien muutokset ovat helpompia.



Sääntely katsottiin pääosin selkeäksi, mutta samalla toivottiin selvempiä ohjeita palvelussuhteita valittaessa.

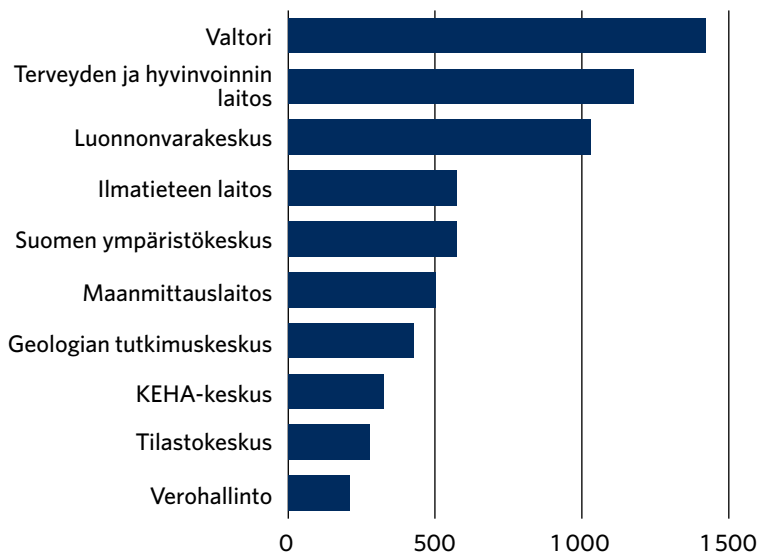
Valtiolla on noin 7 500 työsuhdetta, jotka keskittyvät noin kymmeneen virastoon

Valtion henkilöstön pääasiallinen palvelussuhde on virkasuhde. Virka- ja työsuhteen merkittävin ero on, että virkasuhdetta pitää soveltaa silloin, kun henkilö käyttää julkista valtaa. Valtiolla on kuitenkin lukuisia tehtäviä, joihin julkisen vallan käyttöä ei sisälly, esimerkiksi tutkimus-, selvitys- tai avustavat tehtävät. Tällaisissa tehtävissä viranomaisen voi valita virka- ja työsuhteen käytön välillä.

Vuonna 2020 valtion työntekijöistä noin 7 500 eli 10 prosenttia oli työsuhteessa ja noin 90 prosenttia virkasuhteessa. Palvelussuhteiden käyttö virastoissa on jakautunutta: puolessa kaikista kirjjanpitoyksiköistä työsuhteita ei ole lainkaan ja noin kolmannessa niitä on runsaasti. Myös työsuhteiden käyttö on melko keskittynyttä: työsuhteisista työntekijöistä 50 prosenttia on kolmessa virastossa ja 90 prosenttia kymmenessä virastossa.



Noin joka kymmenes valtion työntekijöistä on työsuhteessa.



Kuvio 13: Työsuhteisten määrä (ml. työllistetyt) kymmenessä eniten työsuhteita käyttäneessä virastossa vuonna 2021. Lähde: Palkeet.⁸²

Valtion ohjaus palvelussuhtelajien käytöstä on ollut vähäistä

Tarkastuksessa selvitettiin kymmenen runsaasti työsuhteita käyttävän kirjjanpitoyksikön⁸³ näkemyksiä palvelussuhteita koskevan sääntelyn ja ohjauksen riittävydestä. Virastojen kirjallisten vastausten perusteella palvelussuhteiden käytön periaate on melko selkeä, mutta muutamat virastot esittivät tarpeen selvemmästä valtion ohjauksesta.

Kirjallisissa vastauksissaan kuusi virastoa kymmenestä koki palvelussuhteiden valintaa koskevan sääntelyn selkeäksi. Selkeys perustui erityisesti lainsäädäntöön, sillä julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä käytetään virkasuhdetta. Palvelussuhteiden valintaa tukivat myös virastojen sisäiset käytännöt ja linjaukset: yhdeksän virastoa kymmenestä toi esiin, että heillä on palvelussuhteen valintaa koskevia sisäisiä toimintatapoja tai linjauksia.

Kolme virastoa esitti vastauksissaan varauksia. Vaikka palvelussuhdevalinnan lähtökohta on selvä, voi epäselvää olla, mitkä tehtävät katsotaan julkisen vallan käytöksi. Yhden viraston mielestä on epäselvää, kuinka laajasti työsuhdetta voi käyttää, tuleeko viran olla edelleen ensisijainen palvelussuhdemuoto ja onko työsopimus-suhde ensisijainen silloin, kun työntekijä ei käytä julkista valtaa.

Virastot olivat saaneet palvelussuhteiden valintaan vain vähän ulkoista ohjausta. Toisaalta vastauksissa tuotiin esiin, että valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista menettelyistä tukee myös palvelussuhteen valintaa ja että tarvittaessa virastot ovat voineet hakea asiantuntija-apua esimerkiksi valtiovarainministeriöltä. Viisi virastoa kymmenestä vastasi, että sääntely ja ohjaus eivät tällä hetkellä ole riittäviä tukemaan niiden päätöksentekoa palvelussuhdevalinnassa. Vastauksissa tuotiin muun muassa esiin, että valtion ohjeistus ja tietojärjestelmät on rakennettu virkasuhteen lähtökohdista eikä niissä huomioida työsuhteita. Työsuhteen erilaisia lähtökohtia ei ole myöskään käsitelty valtion yhteisillä henkilöstöjohdon foorumeilla.



Valtion ohjeistus ja tietojärjestelmät on rakennettu virkasuhteen näkökulmasta.

Virka- ja työsuhteiden erot vaikuttavat erityisesti henkilöstöhallintoon, vähemmän itse toimintaan

Vaikka virka- ja työsuhteen ehdot ovat ajan myötä yhdenmukaisuneet, palvelussuhteissa on yhä eroja. Virastot näkivät palvelussuhteiden eroilla olevan kuitenkin vain vähän merkitystä viraston varsinaisen viranomaistehtävän hoidolle. Kahdeksan virastoa kymmenestä arvioi, että virastossa eri palvelussuhdetyyppisiä on pystytty hyödyntämään tarkoituksenmukaisesti. Vastaajat eivät myöskään tuoneet esiin, että palvelussuhdelajien erot aiheuttaisivat ongelmia viraston tehtävien hoidossa. Esimerkkinä joustavasta palvelussuhteiden käytöstä mainittiin, että työsuhteiden käyttö soveltuu hyvin ulkopuolisesti rahoitettuihin hanke- ja projektitöihin. Työsopimussuhteista voidaan myös sopia joustavammin, ja ne asettavat vähemmän muodollisia vaatimuksia esimerkiksi osa-aikaisuudelle ja tuntityölle.

Palvelussuhdelajien erot koettiin kuitenkin merkittäviksi henkilöstöhallinnon tehtävien hoidossa. Merkittävimmät erot nähtiin rekrytointiprosessissa, jossa työsuhde nähtiin olennaisesti yksinkertaisempänä. Seitsemän virastoa piti virkojen täyttämistä hallinnollisesti raskaana, hitaana ja joustamattomana ja vastaavasti työsuhteisten henkilöiden asioiden hoitoa suoraviivaisena ja helppona.

Viran täyttöö hidastavana tekijänä mainittiin virkasuhteeseen nimittämisen valittaminen. Vastaajien mukaan myös virkasuhteen päättäminen on mutkikkaampaa ja rajoitetumpaa kuin työsuhteen.

Toisaalta virkasuhteen hyvänä puolena nähtiin se, että työnantajalla on laajempi direktio-oikeus, mikä mahdollistaa esimerkiksi viran sisältöön kohdistuvat muutokset. Virkamies voidaan määrätä hoitamaan toisia tehtäviä määräajaksi tai toistaiseksi, mikä joustavoittaa viraston sisäisiä tehtäväjärjestelyjä. Työsopimussuhteisen henkilön palvelussuhteen ehtojen muuttaminen ei ole yhtä joustavaa, ja sisäisten tehtäväjärjestelyjen mahdollisuus on rajallisempaa.

Se, että palvelussuhdelajit eroavat monessa suhteessa toisistaan, tekee palvelussuhteiden hallinnasta vaikeampaa, lisää henkilöstöhallinnon työtä ja vaikeuttaa tasapuolista henkilöstöjohtamista. Erot voivat myös hankaloittaa työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua. Esimerkkeinä palvelussuhdemuodoista johtuvista eroista mainittiin muun muassa seuraavat: Lomien kertyminen ja sairausajan palkallisuuden, osapalkallisuuden ja palkattomuuden kesto lasketaan eri tavoin. Palkanmaksupäivä on virkamiehillä 15. päivä ja työsopimussuhteisilla 30. päivä. Virkamiehellä on oikeus saada virkavapautta toisen viran koeajalle. Virka-ansiomerkki myönnetään vain virkasuhteessa työskenteleville.

Työsuhteiden käyttämättömyydelle on erilaisia syitä

Tarkastuksessa selvitettiin esimerkinomaisesti, miksi tietyt virastot eivät käytä työsuhteita, vaikka viraston tehtävien perusteella työsuhteiden käyttö vaikuttaisi olevan mahdollista. Selvitys tehtiin haastattelemalla neljän sellaisen viraston edustajia, joissa työsuhteita ei ole lainkaan.

Virastojen vastausten perusteella palvelussuhdemalli on osin muotoutunut historiallisten valintojen perusteella. Yhdessä virastossa oli tehty organisaatiomuutos 2010-luvulla, ja samalla oli päädytty koko henkilöstön osalta virkasuhteiden käyttöön. Virastossa katsottiin, että henkilöstön tehtävät käsittävät niin laajalti julkisen vallan käyttöä, että työsuhteiden käyttö ei ole tarkoituksenmukaista. Virastolle on myös hallinnollisesti yksinkertaisempaa käyttää vain yhtä sopimussuhdetta.

Toisessa virastossa virkasuhteiden käyttöön päädyttiin 2000-luvulla samoin organisaatiomuutoksen vuoksi. Organisaation tehtävät kuitenkin mahdollistaisivat työsuhteiden laajan käytön. Käytöstä ei ollut keskusteltu virastossa, mutta tarkastuksen aikana viraston johto kertoi arvioivansa lähiaikoina työsuhteen käytön hyötyjä ja haittoja.



Työ- ja virkasuhteessa on useita erityisesti henkilöstöhallintoon vaikuttavia eroja.



Palvelussuhdemallit on valittu osin historiallisista syistä.

Yhdessä, tutkimuspainotteisessa virastossa olisi mahdollista käyttää työsuhteita tehtävien puolesta. Virastossa oli muutamia vuosia sitten keskusteltu työsuhteiden käytön aloittamisesta mutta päädytty siihen, että työsuhteen käytöstä ei saada erityisiä hyötyjä verrattuna virkasuhteisiin, ja jatkettu virkasuhteiden käyttöä. Yhdessä virastossa työsuhteiden käytön mahdollisuutta oli arvioitu joitakin vuosia sitten. Virastossa oli kuitenkin päädytty siihen, että työtehtävät sisältävät niin paljon julkisen vallan käyttöä, että käytännössä vain virkasuhde on mahdollinen.

4.2 Johdon kelpoisuusehdot ovat yhdenmukaistuneet, mutta poikkeuksia on yhä

Virkamieslain ja -asetuksen muutoksilla valtio on pyrkinyt kehittämään erityisesti johdon kelpoisuussäätelyä väljempään ja yhtenäisempään suuntaan. Valtionhallinnon ylimmän johdon kelpoisuusehdot ovat melko yhtenevät ja toteuttavat kohtalaisella tavalla virkamieslain tavoitteita. Joissain tapauksissa tavoitteista on kuitenkin myös poikettu selkeästi.

Valtio on pyrkinyt yhtenäistämään ylimmän ja keskijohdon kelpoisuusehtoja

Virkojen, ja etenkin ylimmän johdon virkojen erityisten kelpoisuusehtojen sääntelyä yhdenmukaistettiin virkamieslain muutoksilla vuonna 2015⁸⁴. Tällöin virkamieslain (750/1994) 8 § 2 momenttiin kirjattiin valtion ylimmän johdon kelpoisuusvaatimuksiksi ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Uudistuksen tavoitteena oli, että sen piiriin kuuluvat virkamiehet muodostavat nykyistä selkeämmin valtionhallinnon yhteisen voimavaran. Lisäksi tavoitteena oli edistää valtion kykyä työnantajana rekrytoida päteviä johtajia, johdon liikkuvuutta ja käytettävyyttä valtionhallinnon eri tehtävissä sekä yhtenäistä johtamiskulttuuria valtionhallinnossa.⁸⁵

Uudistuksen välittömäksi kohteeksi todettiin noin 110 ylimmän johdon virkaa. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli kehittää myös laajempaa ja yhtenäisempää valtionhallinnon johdon kokonaisuutta, jossa olisi joustavat siirtymismenettelytavat myös ylimmän ja sitä lähinnä olevan ylempään keskijohdon välillä. Johdon kokonaisuudeksi arvioitiin noin 700 valtionhallinnon keskustason johtamistehtävää.⁸⁶



Ylimmistä virkamiehistä on pyritty luomaan yhtenäisempi, valtionhallinnon yhteinen voimavara.

Virkamieslain muutos yhtenäisti valtion ylimpien johtajien kelpoisuusehtoja. Lakiin jätettiin kuitenkin mahdollisuus säätää yksittäiseen virkaan vaadittavasta tutkinnosta tai muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista erikseen asianomaista virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa⁸⁷. Hallituksen esityksessä korostettiin, että koska yhteisten kelpoisuusvaatimusten sisällöt ovat laajat, muiden kelpoisuusvaatimusten säätämisen tulisi olla poikkeuksellista.⁸⁸

Ylimmän johdon kelpoisuusehdot ovat kohtalaisen yhtenäiset, poikkeuksia on noin 15 prosentissa tapauksista

Tarkastuksessa selvitettiin, missä määrin kirjanpitoyksikköjen⁸⁹ johdon kelpoisuusvaatimukset vastaavat valtion virkamieslaissa määriteltyjä. Tarkastelun perusteella kelpoisuusehdot ovat kohtuullisen yhtenäisiä. Suurimmassa osassa virastoista erillistä kelpoisuussääntelyä ei ole, vaan johtajan kelpoisuusehdot on määritelty virkamieslaissa, mikä vastaa virkamieslain muutoksen tavoitetta.

Toisaalta noin joka viidennessä tapauksessa kelpoisuusvaatimukset poikkesivat virkamieslain 8 §:ssä mainituista. Ensinnäkin yhdeksässä kirjanpitoyksikössä kuudestakymmenestä (15 prosenttia) esitettiin tarkempi vaatimus koulutuksesta kuin virkamieslaissa. Käytännössä ylimmältä johtajalta edellytetään tällöin tietynlaista tutkintoa, esimerkiksi oikeustieteen maisterin tutkintoa tai ”virkaan soveltuvaa” ylempää korkeakoulututkintoa. Lisäksi kahdeksassa kirjanpitoyksikössä edellytetään virkamieslakia tarkemmin määriteltyä osaamista tai työkokemusta. Ulosottolaitoksen, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien johtajien kelpoisuusvaatimukset on määritelty siten, että kelpoisuusvaatimusten täyttyminen edellyttäneen pitkäaikaista työskentelyä ko. virastossa. Myös Poliisihallituksen johtajan edellytetään tuntevan poliisitointa, mutta vaatimus ei ole kirjattu niin tiukaksi kuin edellä mainituissa virastoissa. Rahoitusvakausviraston, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, Suomenlinnan hoitokunnan ja Suomen Akatemian johtajien kelpoisuusvaatimus puolestaan voinee täytyä myös muuten kuin virastossa työskentelemällä, kunhan tehtävät liittyvät toimialaan.

Muiden virastojen johtajilta vaaditaan virkamieslain 8 § mukaisesti tehtävän edellyttämää monipuolista kokemusta. Hallituksen esityksessä valtion virkamieslain muuttamiseksi (HE 298/2014) todetaan, että monipuolinen kokemus tarkoittaa työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Esityksessä myös korostetaan, että monipuolisen kokemuksen määrä ja laatu on arvioitava täytettävänä olevan viran näkökulmasta eikä kokemusta edellytetä useamman organisaation palveluksessa. Monipuolinen kokemus edellyttää myös toimialan laaja-alaista ja monipuolista tuntemusta.



Muutamassa tapauksessa kelpoisuusvaatimuksen täyttäminen edellyttää yhä kyseisessä virastossa työskentelyä.

Muun johdon kelpoisuuden sääntely ei ole yhtenäistä

Vuoden 2014 virkamieslain muutoksen tavoitteena oli, että valtionhallinnon ylimmästä ja keskijohdosta luotaisiin yhdessä laajempi toiminnallinen kokonaisuus, jossa olisi joustavat siirtymismenettelytavat myös ylimmän johdon ja sitä lähinnä olevan ylemmän keskijohdon välillä. Kokonaisuuden katsottiin muodostuvan valtionhallinnon keskustason noin seitsemätasadasta johtamistehävästä⁹⁰. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti muun kuin ylimmän johdon kelpoisuuden sääntelyä ministeriöissä ja virastoissa.

Ministeriöiden muun johdon kelpoisuusvaatimuksia säädellään useammassa säädöksessä: virkamieslaissa (8 §), valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003, 43 §) sekä ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa. Virkamiesasetuksessa (971/1994, 28 §) puolestaan säädetään siitä, keitä virkamiehiä virkamieslain sääntely koskee. Sääntelykehikko on monikerroksinen ja osittain vaikea hahmottaa. Sääntely on myös monin osin päällekkäistä: virkamieslain tai ohjesäännön piiriin kuuluvista viroista säädetään uudestaan samalla tavalla ministeriöasetuksissa.

Ministeriöt sääntelevät johtajiensa kelpoisuutta eri tavoin – toiset hyvin selkeästi, toiset epäselvemmin. Selkeä sääntelymalli on esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriöllä, joka nimeää erikseen tietyt yksiköiden johtajat ja viittaa näiden kelpoisuusvaatimuksissa valtioneuvoston ohjesääntöön, sekä maa- ja metsätalousministeriöllä, josta annetussa asetuksessa ei ole johdon kelpoisuutta koskevia lisäsäännöksiä. Monimutkaisia sääntelymalleja on erityisesti valtiovarainministeriöllä ja ulkoministeriöllä, joilla on monia erityismainintoja ja osin päällekkäistä sääntelyä virkamieslain tai valtioneuvoston ohjesäännön kanssa.

Myös muiden kirjanpitoyksikköjen kuin ministeriöiden johtotehtävissä toimiville on asetettu erityisiä kelpoisuusehtoja. Tarkastelluista 48 virastosta 40 viraston asetuksessa esitettiin muulle johdolle erityisiä kelpoisuusehtoja. Useimmissa tapauksissa kelpoisuusehdot olivat melko samanlaisia kuin valtioneuvoston ohjesäännössä (43 § 1.3), jossa ministeriön apulaisosastopäälliköltä, toimistopäälliköltä ja muulta yksikön päälliköltä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa, perehtyneisyyttä viran tehtäväalaa ja käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Ehtoja oli kuitenkin esitetty myös hieman eri sanamuodossa. Kelpoisuusvaatimusten erilainen sääntely on ymmärrettävää, koska organisaatiot ovat erilaisia tehtäviltään, kooltaan ja henkilökunnan koulutustasultaan. Toisaalta jos tavoitteena on valtion ylimmän johdon kelpoisuusvaatimusten yhdenmukaistaminen, voitaisiin niistä säätää myös viittaussäännöksiin.



Muun johdon kelpoisuuden sääntely on vaikeasti hahmottuvaa ja osin päällekkäistä.

Erityistä virkakelpoisuutta koskeva sääntely on monipolvista

Useimpien valtion ylimpien virkojen kelpoisuusvaatimuksista säädetään siis keskitetysti virkamieslain 8 §:ssä. Lain 26 §:ssa puolestaan luetellaan virkoja, joita kelpoisuusvaatimus koskee. Näitä ovat ministeriöiden valtiosihteerit, kansliapäälliköt, osastopäälliköt, virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet ja virastopäälliköt.

Valtion virkamiesasetuksessa (28 § 1 mom.) puolestaan säädetään tarkemmin siitä, ketkä ovat lain 26 §:ssä tarkoitettuja ”virka-asemaltaan vastaavia virkamiehiä”. Lisäksi asetuksessa säädetään, keitä ovat lain 26 §:ssä tarkoitetut virastopäälliköt: välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt sekä valtion liikelaitosten toimitusjohtajat. Asetuksessa kuitenkin nimetään erikseen 23 virkaa, jotka eivät ole laissa tarkoitettuja virastopäälliköiden virkoja. Esimerkiksi valtioneuvoston alaisten kirjanpitoyksiköiden johtajista on tällä perusteella rajattu pois neljä viraston johtajaa⁹¹.

Ministeriöiden muun kuin virkamieslaissa mainitun johdon kelpoisuudesta säädellään myös valtioneuvoston ohjesäännössä (VNA 262/2003, 43 §). Ohjesäännön 43 § 3 kohdan mukaan kelpoisuusvaatimuksena on ”apulaisosastopäälliköllä, toimistopäälliköllä ja muulla yksikön päällikkönä toimivalla virkamiehellä ylempi korkeakoulututkinto, sekä perehtyneisyys viran tehtävälleen ja käytännössä osoitettu johtamistaito.” Muiden kuin pykälän 1 momentissa mainittujen virkamiesten samoin kuin ulkoasiainhallinnon virkojen kelpoisuusvaatimuksista säädetään kuitenkin erikseen.

Valtioneuvosto voi myös säätää yksittäisen viran kelpoisuusvaatimuksista erikseen virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Tämä kuitenkin edellyttää, ettei virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ole säädetty laissa, ja lisäksi sääntelyn tulee olla asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua (virkamieslaki 8 § 3–4 mom.). Myös valtioneuvoston ohjesäännön 43 § 2 momentin mukaan kelpoisuudelle voidaan säätää lisävaatimuksia ministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Kaiken kaikkiaan kelpoisuussääntely on sekavaa ja vaikeasti tulkittavaa. Valtion johdon yhteiset kelpoisuusvaatimukset esitetään virkamieslain 8 §:ssä ja virat, joihin kelpoisuusvaatimukset kohdistuvat, virkamieslain 26 §:ssä. Virkamiesasetuksen 28 §:ssä säädetään kuitenkin tarkemmin siitä, ketkä ovat virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuja muita virkamiehiä, sekä lukuisista poikkeuksista näihin. Virkakelpoisuudesta valtioneuvostossa säädetään myös valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:ssä, mutta joistain viroista säädetään myös päällekkäin viranomaisia koskevissa asetuksissa.

Yksi syy sekavuuteen on, että virkamieslain 26 § ja virkamiesasetuksen 28 § sääntelevät ensisijaisesti virkasuhteen päättämisestä: ne määrittelevät virkamiehet, jotka voidaan erottaa virastaan ”kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”. Sääntelyllä korostetaan, että ylimmän virkamiesjohdon tulee nauttia päätöksentekijän luottamusta ja että ylimmän virkamiesjohdon irtisanomissuoja on tavallista virkamiestä heikompi. Samaa pykälää käytetään nyt kuitenkin määrittämään ne virat, joita virkamieslain 8 § kelpoisuusvaatimukset koskevat.

4.3 Määräaikaisia palvelussuhteita on pyritty vähentämään, mutta niiden määrä on viime vuosina kasvanut

Tarkastuksen yhtenä osakysymyksenä oli, käyttääkö valtio määräaikaisia palvelussuhteita tarkoituksenmukaisella tavalla. Määräaikaisten osuus valtiolla on laskenut 2000-luvun alusta, mutta nousut jälleen selvästi viimeisten vuosien aikana siten, että noin joka kuudes valtion palvelussuhde on määräaikainen. Otoksen perusteella määräaikaisista virkasuhteesta olleista noin puolet nimitetään myöhemmin toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen. Suurin osa nimityksistä tehdään avoimen haun kautta. Seuraavassa määräaikaisuuksia tarkastellaan virka- ja työsuhteita erottelematta, koska määräaikaisuuksien sääntely on olennaisilta osiltaan samanlaista molemmissa palvelussuhteissa.⁹²

Pyrkimys vähentää määräaikaisuuksia on ollut esillä jo pitkään

Virkamiesoikeuden lähtökohta on, että valtion pysyväisluonteisessa tehtävissä käytetään toistaiseksi jatkuvaa virkasuhdetta, mutta virkasuhde voi olla tietyn edellytyksin myös määräaikainen. Virkamieslain 9.1 §:n mukaisia syitä määrääjäksi nimittämiseksi ovat työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu.

Viime vuosikymmeninä eduskunta on muuttanut määräaikaisuuksien sääntelyä merkittäväällä tavalla kahdesti. Virkamieslain vuoden 1994 laajan uudistuksen yhtenä tavoitteena oli joustavoittaa valtion henkilöstöhallintoa ja -johtamista mahdollistamalla määräaikaisten virkasuhteiden käyttö⁹³. Uudistuksen jälkeen niissä tehtävissä, joissa aiemmin oli käytetty virkaa toimittavia tai tilapäisiä virkamiehiä, otettiin käyttöön nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Hallintovaliokunta korosti mietinnössään seuraavia seikkoja: Virkaperusteinen järjestelmä on yhä ensisijainen. Määräaikaisuuden edellytyksiä on tulkittava suppeasti. Määräaikaisia virkasuhteita ei saa käyttää virkojen kelpoisuuden kiertämiseen.⁹⁴



Eduskunta on korostanut, että määräaikaisuuden edellytyksiä on tulkittava suppeasti.

Vuonna 2007 virkamieslain 9 §:ään lisättiin säännös, jonka mukaan määräaikaista virkaa koskevasta nimittämiskirjasta tulee ilmetä määräaikaisuuden peruste⁹⁵. Lisäksi virkamies tuli nimittää koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, ellei erityisestä syystä toisin päätetä. Samalla täsmennettiin koeajan käyttöä: virkamies on lain perusteella automaattisesti virkavapaana aiemmasta virastaan, kunnes koeaika uudessa virassa päättyy. Hallituksen esityksen mukaan muutoksella pyrittiin parantamaan valtion palveluksessa olevien määräaikaisessa virkasuhteessa olevien virkamiesten asemaa ja vähentämään määräaikaisten suhteellista osuutta virkamiehistä⁹⁶.

Hallituksen esityksestä (63/2007 vp) antamassaan mietinnössä hallintovaliokunta toi esiin huolensa määräaikaisuuksien laajasta käytöstä. Valiokunta korosti samaa periaatetta kuin vuoden 1994 virkamieslain uudistuksessa: ”- - valtion virkasuhteen tulee perustua pääsääntöisesti virkoihin sidottuun järjestelmään. - - määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen merkitsee poikkeusta tähän pääsääntöön - - poikkeussääntelyn soveltaminen on rajattava tiukasti laissa mainittuihin edellytyksiin, joita on tulkittava suppeasti.”⁹⁷ Vaikka hallituksen esityksen yhtenä tavoitteena oli vähentää määräaikaisten suhteellista osuutta virkamiehistä, ei hallituksen esityksessä eikä valiokunnan mietinnössä käsitelty määräaikaisten virkasuhteiden (tai työsuhteiden) määrää.

Eduskunnan esittämä tavoite määräaikaisuuksien vähentämisestä on ollut näkyvässä valtioneuvoston linjauksissa, määräyksissä ja ohjeissa koko 2000-luvun ajan. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (2001) todetaan, että työnantajakilpailukyvn ylläpito edellyttää, että pysyväisluonteisissa tehtävissä ei käytetä tarpeettomasti määräaikaisia palvelussuhteita⁹⁸. Vuonna 2003 valtiovarainministeriö antoi ohjauksen (VM 48/321/2003) määräaikaisten palvelussuhteiden käytöstä valtiolla. Kirjeessä ohjattiin viranomaisia käyttämään pysyviä tehtäviä varten virkoja ja nimittämään näihin toistaiseksi, tarkastelemaan määräaikaisten palvelussuhteiden perusteita sekä ryhtymään toimenpiteisiin määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseksi ja niiden käyttämiseksi vain perustellusta syystä.

Vuonna 2007 valtiovarainministeriö antoi ohjeen määräaikaisten palvelussuhteiden ja koeajan käytöstä valtiolla⁹⁹, jossa kuvattiin vuoden 2007 virkamieslain muutosta ja sen perusteella tehtäviä toimia. Vuonna 2011 ministeriö ohjeisti¹⁰⁰, millä tavalla virastot voisivat tehdä ns. määräaikaistarkasteluja eli arvioida sitä, onko määräaikaisten palvelussuhteiden käyttö kokonaisuudessaan tai yksittäistapauksissa asianmukaista. Ministeriö on myös antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista muun muassa vuosina 2009, 2016 ja 2019¹⁰¹, ja näihin ohjeisiin on sisällynyt myös ohjeita toistaiseksi



Toistaiseksi voimassa olevien virkojen ensisijaisuus näkynyt selvästi valtioneuvoston linjauksissa.

voimassa olevien palvelussuhteiden käytöstä. Esimerkiksi vuosien 2016 ja 2019 ohjeissa todetaan, että ”Pääsääntönä on, että valtionhallinnon pysyviä tehtäviä hoitaa vakinainen henkilöstö. Siksi valintamenettelyn tuloksena on yleensä henkilön nimittäminen virkaan toistaiseksi. Määräaikaisia nimityksiä voidaan tehdä ainoastaan silloin, kun virkamieslaissa säädettyt perusteet tälle ovat olemassa.”¹⁰²

Määräaikaisuudet ovat laskeneet vuosituhannen alusta, mutta lisääntyneet viime vuosina

Määräaikaisten palvelussuhteiden määrä valtiolla on laskenut selvästi verrattuna 1990- ja 2000-lukuun, jolloin lainsäädäntöä muutettiin edellä kuvatulla tavalla. Kehitys ei ole kuitenkaan ollut tasaista.

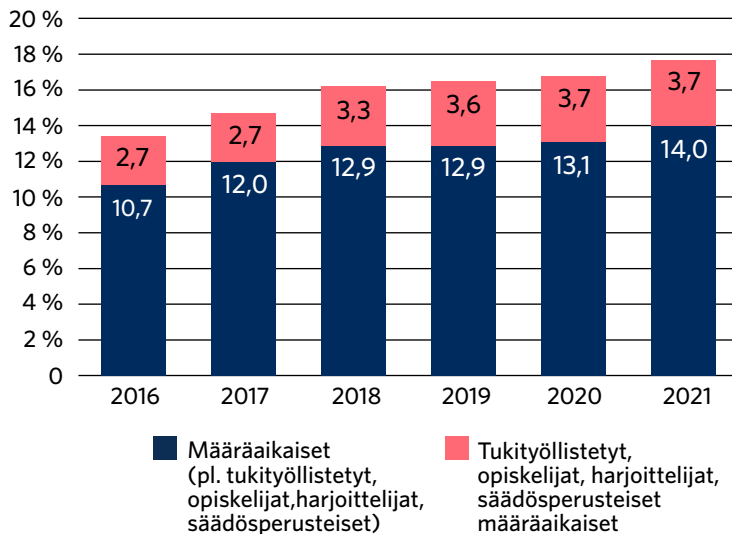
Vuonna 1993 määräaikaisessa palvelussuhteessa oli noin 30 000 valtion työntekijää eli 21 prosenttia valtion budjettitalouden 139 000 työntekijästä. Seuraavan kymmenen vuoden aikana määräaikaisten määrä ja osuus nousivat selvästi: vuonna 2002 määräaikaisten määrä oli jo 36 000 henkilöä eli 30 prosenttia. Merkittävä syy nousuun oli ulkopuolisen rahoituksen osuus ja yliopistojen ja korkeakoulujen lisääntyneet määräaikaiset palvelussuhteet. Vuonna 2002 yli puolet valtion kaikista määräaikaisuuksista oli määräaikaisia palvelussuhteita yliopistoissa.¹⁰³

Vuosina 2002–2016 valtion henkilöstömäärä pieneni noin 40 prosenttia, 122 000 henkilöstä 73 000 henkilöön. Samalla määräaikaisten osuus ja määrä laskivat merkittävästi: osuus laski 30 prosentista 13 prosenttiin ja määrä 36 000 henkilöstä noin 10 000 henkilöön. Määräaikaisten osuus on kuitenkin jälleen kasvanut, jopa 40 prosenttia vuosina 2016–21 (kuvio 14). Vuonna 2021 valtion palvelussuhteista määräaikaisia oli noin 14 000 eli 18 prosenttia. Jos opiskelijoita, harjoittelijoita, tukityöllistettyjä tai säädösperusteisesti määräaikaista virkaa hoitavia ei huomioida, määräaikaisten määrä on noin 11 000 ja osuus noin 14 prosenttia.¹⁰⁴ Noin joka seitsemäs valtion palvelussuhde on määräaikainen.

Määräaikaisuuksien kasvu ei johdu mistään yksittäisestä virastoryhmästä, vaan määräaikaisuuksia käytetään laajasti. Tarkastelluissa valtion työnantajavirastosta yli puolella (97 virastoa, 53 prosenttia) määräaikaisia oli enemmän kuin viidennes henkilöstömäärästä. Joka kahdeksannella virastolla määräaikaisia oli yli kolmannes henkilöstöstä (26 virastoa, 13,4 prosenttia). Myös ministeriöissä oli paljon määräaikaisia, vuonna 2020 keskimäärin 19,5 prosenttia henkilöstöstä.¹⁰⁵



Määräaikaisten määrä kasvoi 40 prosenttia vuosina 2016–2021.



Kuvio 14: Määräaikaisten virkasuhteiden osuus talousarvialouden palvelussuhteista vuosina 2016–2021. Lähde: Palkeet: Henkilöstötilinpäätösten tunnusluvut.

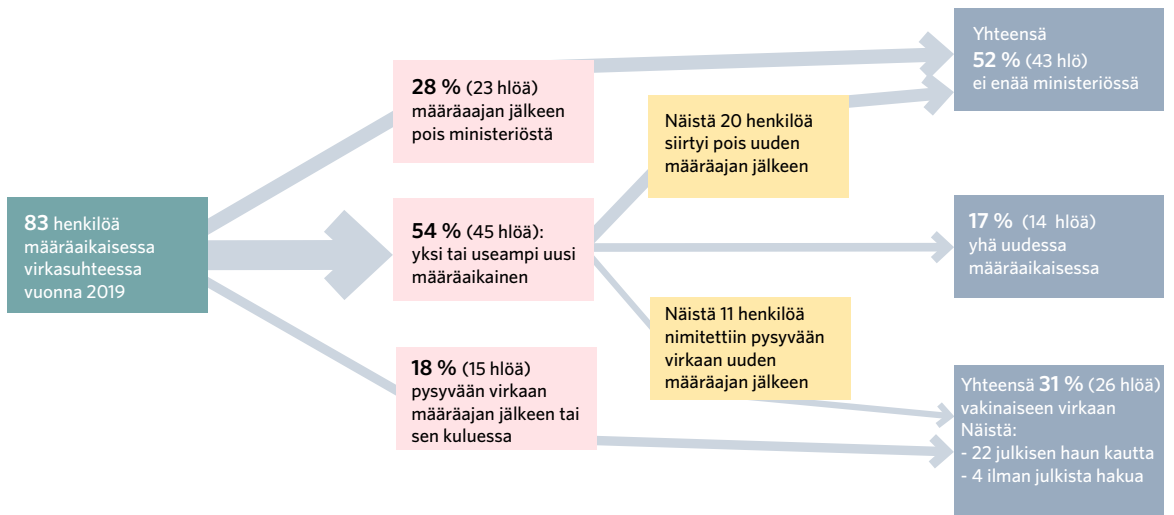
Määräaikaisista noin kolmannes on nimitetty pysyvään virkaan, pääosa avoimen haun kautta

Tarkastuksessa selvitettiin tarkemmin otoksen avulla, mitä määräaikaissa virkasuhteissa toimiville tapahtuu määräajan päättymisen jälkeen. Tarkoituksena oli selvittää erityisesti sitä, missä määrin määräaikaisuus toimii väylänä toistaiseksi voimassa olevaan virkaan siten, että määräaikaissa virassa toimiva nimitetään ilman että virkaa julistetaan haettavaksi. Virkaan nimittäminen ilman että virkaa julistetaan haettavaksi, on mahdollista tietyin virkamieslaissa säädetyn edellytyksin. Jos näin tehtäisiin usein, valtio ei todennäköisesti saisi virkoihin yhtä paljon hakijoita, koska toistaiseksi voimassa olevia virkoja hakee useampia henkilöitä kuin määräaikaissa virkasuhteita. Tarkastelu kohdistettiin viiteen ministeriöön, joista lopulliseen otokseen valikoitui 83 määräaikaista virkasuhdetta.

Tulokset esitetään kuviossa 15. Noin kolmannes otoksesta eli 26 henkilöä oli nimitetty saman ministeriön toistaiseksi voimassa olevaan virkaan, joko kyseisen tai useamman määräaikaisten virkasuhteiden jälkeen. Heistä 22 oli nimitetty julkisessa haussa olleeseen virkaan ja neljä ilman julkista hakumenettelyä¹⁰⁶. Tällä perusteella määräaikainen virkasuhde on siis merkittävä väylä toistaiseksi voimassa oleviin virkoihin, mutta määräaikaissa virkasuhteessa olleet olivat useimmiten kilpailleet avoimista viroista muiden hakijoiden kanssa.

Yli puolet henkilöistä, joilla oli määräaikainen virkasuhde ministeriöissä vuonna 2019, ei enää työskennellyt samassa ministeriössä, mutta heistä kolmasosa oli siirtynyt valtiolla toisen viraston palvelukseen. Joka kuudes henkilö oli puolestaan yhä samassa ministeriössä, mutta uudessa määräaikaisessa virkasuhteessa. Määräaikaisuuksien suurta määrää kuvaa se, että yli puolet määräaikaisessa virkasuhteessa olleista nimitettiin samassa ministeriöissä toiseen tai useampaan määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Alkuperäisessä, Kieku-tietojärjestelmästä tehdystä otoksesta määräaikaisia virkoja oli 94. Tarkastelun aikana kuitenkin selvisi, että yhdellätoista henkilöllä oli samassa ministeriössä taustavirka, joten Kiekuun tiedot määräaikaisten virkojen määrästä eivät olleet aivan luotettavia. Yhtenä syynä virheellisiin tietoihin on se, että Kiekuun ei voi merkitä tehtävään määräämistä. Tästä syystä ministeriöt ovat voineet merkitä Kiekuun määräyksen määräaikaisena virkasuhteena ja pohjaviran virkavapautena. Jotta valtio voisi seurata todellisten määräaikaisten virkasuhteiden määrää, tietojärjestelmää olisi hyvä kehittää tältä osin.



Kuvio 15: Viidessä ministeriössä vuonna 2019 määräaikaisessa virkasuhteessa olleiden 83 henkilön palvelussuhteiden muutokset vuoteen 2022 mennessä.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastus rekrytoinneista ja osaamisen kehittämisestä on tehty kahdessa osassa. Tässä tarkastuskertomuksessa käsitellään sitä, millä tavoin valtio on ohjannut rekrytointeja ja osaamisen kehittämistä. Toisessa tarkastuskertomuksessa analysoidaan, miten valtion virastot ja laitokset ovat toimineet rekrytoidessaan ja henkilöstönsä osaamista kehittäessään. Kahdella tarkastuksella on pyritty kattamaan valtion rekrytoinnit ja osaamisen kehittäminen ylätason ohjauksesta virastojen ja laitosten toiminnan tasolle. Tarkastusten tuottamalla tiedolla pyritään tukemaan eduskunnan, valtioneuvoston sekä ministeriöiden ja virastojen päätöksentekoa rekrytointien ja osaamisen kehittämisen ohjauksen ja toimeenpanon parantamiseksi.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui valtion henkilöstömäärien ja osaamisen kehittämisen suunnitteluun ja ohjaukseen. Virastojen ohjauksessa päävastuullisia ovat valtioneuvosto, ministeriöt omilla hallinnonaloillaan ja valtiovarainministeriö, jonka toimialaan kuuluu valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka. Henkilöstömääräsuunnittelussa tarkasteltiin esimerkkeinä oikeus-, sisä- ja puolustushallinnon virastojen henkilöstömäärän ohjausta ja koulutuspaikkojen suunnittelua.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto valtiovarainministeriöltä, joka antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko valtion strateginen henkilöstösuunnittelu riittävää?

Kriteerit ja niiden lähteet: Strateginen suunnittelu on riittävää silloin, kun se antaa perustan henkilöstöpolitiikan konkreettisempien tavoitteiden asettamiselle ja hallinnon ohjaukselle.

Kriteerien lähteenä ovat: Talousarviolain 12 § toiminta- ja taloussuunnittelusta, jonka mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Talousarvioasetuksen 10 § toiminta- ja taloussuunnittelusta, jonka mukaan virastoilla ja

laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Suunnitelman laatimisen lähtökohtana ovat suunnittelukautta koskevat valtioneuvoston hyväksymät valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevat linjaukset. Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §, jonka mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, henkilöstön oikeudellinen asema ja muut palvelussuhteen ehdot.

Tarkastuskysymys 2: Onko tavoitteiden asettaminen onnistunut ja onko tavoitteet saavutettu?

Kriteerit ja niiden lähteet: Tavoitteiden pitää olla perusteltuja, ymmärrettäviä, tavoitteellisia sekä seurattavissa ja arvioitavissa olevia. Valittujen ohjaustoimien tulee olla tehokkaita. Tavoitteiden toteutumista tulee seurata ja arvioida, ja siitä tulee raportoida. Tavoitteiden saavuttamisessa kriteerinä ovat esitetyt linjaukset ja asetetut tavoitteet.

Tavoitteiden asettamiselle, ohjaukselle sekä seurannalle ja arvioinnille ei ole selvää kriteerin lähdeä, vaatimukset ovat johdettavissa yleisesti rationaalisesta toiminnasta ja hyvästä johtamisesta ja ohjauksesta. Tavoitteiden toteutumisen osalta kriteerien lähteenä ovat HR-ohjausryhmän linjaukset ja tavoitteet.

Tarkastuskysymys 3. Onko valtio soveltanut virkamiesoikeuden mahdollisuuksia tehokkaasti?

Mahdollisuuksilla tarkoitetaan tässä siitä päättämistä, käytetäänkö virastossa virka- vai työsuhteita, säädelläänkö virkojen erityisiä kelpoisuusehtoja tarkoituksenmukaisesti sekä haetaanko henkilöitä määräaikaiseen virkaan tai virkasuhteeseen vai toistaiseksi voimassa olevaan virkaan.

Kriteerit ja niiden lähteet: Valtion tulee pyrkiä käyttämään työnantajan kannalta tehokkainta ja joustavinta vaihtoehtoa. Valtion tulee pyrkiä siihen, että virkoihin on riittävästi hakijoita, eikä rajoittaa hakijajoukkoa epätarkoituksenmukaisesti. Kriteerille ei ole selvää lähdeä. Vaatimus tehokkaimman ja tarkoituksenmukaisimman vaihtoehdon valinnasta sisältyy talousarvio-, hallinto- ja virkamieslakeihin.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääasialliset aineistot ovat viranomaisten asiakirjoja, tilasto- tai rekisteriaineistoja, haastatteluja sekä viranomaisten tarkastusta varten antamia selvityksiä. Aineistot eriteltynä:

- valtion ja hallinnonalojen suunnittelu- ja ohjausasiakirjat, mukaan lukien talousarvioesitykset
- henkilöstöasioiden tilastot ja rekisteriaineistot, mukaan lukien henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvut erityisesti henkilöstömääristä, palvelussuhdelajeista ja määräaikaisista virkasuhteista
- valtiovarainministeriön seurantatiedot henkilöstöjohtamisen uudistusohjelmasta sekä ohjelmaan kuuluvista hankkeista
- kuudentoista viranomaisen tulossopimukset ja toimintakertomukset
- valtiolle.fi-rekrytointikanavan rekisteritiedot, kuntarekry.fi-tilastotiedot
- kolmen koulutuslaitoksen edustajien haastattelut ja pyydyt selvitykset

- virkojen kelpoisuutta koskeva viranomaiskohtainen sääntely
- neljäntoista viranomaisen selvitykset tai näiden edustajien haastattelut työ- ja virkasuhteiden käytöstä
- ministeriöiden antamat selvitykset otokseen kuuluvien virkasuhteiden tilasta.

Tarkastuksen aineistoja analysoitiin niiden sisältöä erittelemällä ja yhdistelemällä. Henkilöstömääriä kuvailtiin tilastollisin tunnusluvuin ja hakijamäärien muutosta analysoitiin myös käyttämällä lineaarista regressioanalyysiä, jossa selitettävä tekijä oli hakijoiden määrä yhtä työpaikkaa kohden.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus aloitettiin 24.5.2021 ja päätettiin 15.6.2022. Tarkastuksen aineiston hankintaa tehtiin kesäkuusta 2021 alkaen huhtikuuhun 2022 asti.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Nina Martikka. Projektipäällikkönä toimi Lassi Perkinen. Tarkastusprojektin omistajana toimi johtaja Heli Mikkilä 16.1.2022 saakka ja johtaja Tuula Varis 1.2.2022 lähtien.

Viitteet

- 1 Valtiovarainministeriön antama tieto tarkastusta varten. Vuoden 2021 valtion tilinpäätöksen tuotto- ja kululaskelmassa henkilöstökulut olivat 4 931 miljoonaa euroa.
- 2 Emt.
- 3 Hallituksen vuosikertomus 2021. Liite 2. Tilinpäätöslaskelmat. Valtion tuotto- ja kululaskelma 2021.
- 4 Tietoja valtion henkilöstöstä 1970–2000. Valtion työmarkkinalaitos 5/2003, s. 49 ja 51. Palkeet: Henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvut 2017–2021.
- 5 Valtion työvoimakustannus per henkilö oli 27 126 € vuonna 1990 ja 59 986 € vuonna 2020. Rahan arvon muutos on tehty kuluttajahintaindeksillä: vuoden 1990 työvoimakustannus on muutettu vuoden 2020 tasoon kertoimella 1,5817. Lähteet: Valtion työvoimakustannukset (Excel-tiedosto). Budjettitalouden henkilöstö palvelussuhteen lajin mukaan 1965–2020 (Excel-tiedosto). tutkiahallintoa.fi
- 6 Palkeet: Henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvut 2017–2021.
- 7 Valtion henkilöstökertomus 2020, luku 2.3. Toisen arvion mukaan poistuma olisi vuosina 2020–2028 jopa 65 %. (Valtion henkilöstön poistuma vuosina 2021–2030 (Excel-tiedosto). tutkiahallintoa.fi -> Valtion henkilöstö. Haettu 7.4.2022.)
- 8 Lähteet: Vuoden 2022 tieto: tutkiahallintoa.fi -> Valtio > Henkilöstötiedot, haettu 18.3.2020. Aiempien vuosien tiedot: Valtiosektorin-henkilöstö-ps-lajin-mukaan-1989-2020, tutkiahallintoa.fi.
- 9 Valtioneuvoston ohjesääntö (2003/262), 17 §.
- 10 www.valtiolla.fi/digiosaaminen. Haettu 23.5.2022
- 11 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001. <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/henkilostojohtamisen-tuki>.
- 12 Oikeus-, sisä- ja puolustusministeriön hallinnonaloja sekä tullin toimintamenoja koskeva tavoite on kuitenkin alempi, 0,3 prosenttia.
- 13 Valtioneuvoston puolustusselonteko. VNS 3/2017 vp. Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 8/2021 vp).
- 14 Henkilöstömäärä oli 15 152 vuonna 2011 ja 12 049 vuonna 2015. Määrä sisältää sotilaiden ja siviilien lisäksi myös työllisyysvaroin palkatut ja sopimussotilaat. (Puolustusvoimat. Henkilöstötilinpäätös 2015, s. 9). Vähennys oli samansuuruinen laskettuna toimintamenoista maksettuina henkilötyövuosina: 14 632 htv vuonna 2011 ja 12 012 htv vuonna 2015. (emt., s. 10.)
- 15 Valtioneuvoston puolustusselonteko 2017, s. 26. VNS 3/2017 vp.
- 16 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 93.
- 17 Valtioneuvoston puolustusselonteko 2021 (VNS 8/2021), sivu 51, sekä Puolustusvoimien antama tieto sopimussotilaiden määrästä tarkastusta varten.
- 18 Puolustusvoimien antama tieto tarkastusta varten. Sähköpostiviesti 6.5.2022.
- 19 Puolustusvoimat, henkilöstötilinpäätös 2020, s. 31 ja Puolustusvoimat-kirjanpitoyksikön toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2021, s. 23. Puolustusvoimat, Henkilöstötilinpäätös 2015, s. 9-10.

- 20 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2016, VNS 5/2016 vp, HaVM 5/2017 vp, EK 8/2017 vp. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017, HaVL 22/2017 vp. Sisäministeriön selvitys valiokunnan kannanoton kohdassa 5 tarkoitetun kirjallisen selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin mietinnön johdosta on ryhdytty (O 67/2020 vp). Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp), HaVM 19/2021 vp.
- 21 Poliisimiehellä tarkoitetaan tässä virkamiestä, joilla on tehtävänsä suorittaessaan poliisilain mukaiset valtuudet. Ks. esim. poliisilaki (2011/872), 1 luku.
- 22 VNS 4/2021 vp, s. 46: ”Viranomaistoiminnassa on tunnistettu useita kehittämiskohteita, joihin vastaaminen vuoteen 2030 mennessä on tärkeää Suomen ja Suomessa olevien ihmisten turvallisuuden takaamiseksi. - Turvata poliisin riittävä läsnäolo ja hälytysvaste kaikkialla Suomessa niin normaalioloissa kuin häiriötilanteissa, ennalta ehkäisevän painopisteen vahvistaminen sekä kyky torjua myös lievempiä rikoksia. Tämä tarkoittaisi arviolta 8 200 poliisia vuonna 2030 ...”
- 23 Kolmessa talousarvioesityksessä henkilömäärän lisäystä varten tehdyt määrärahalisäykset olivat yhteensä 28,044 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 poliisin toimintamenomomentilta maksetut henkilöstökulut olivat 609 096 859 euroa ja henkilötyövuodet 10 108, minkä perusteella yhden henkilötyövuoden hinta oli 60 259 euroa. Jos henkilötyövuoden hinnan laskee toiminnan kulujen perusteella, hinta on noin 88 600 euroa. Näin laskettuina 28 miljoonan euron lisäykset vastaisivat 316–465 henkilötyövuotta.
- 24 Poliisin henkilöstömäärä viittaa tässä Poliisihallitus-kirjanpitoyksikön henkilöstömäärään. Ks. esim. Poliisin tilinpäätös 2020, s. 67.
- 25 1996/158, 16 § 2 mom.
- 26 VNS 5/2016 vp, s. 51, HaVM 5/2017 vp, s. 49.
- 27 VNS 4/2021 vp, s. 47.
- 28 VNA Rikosseuraamuslaitoksesta 2015, 1739, 13 § 1.6 mom.
- 29 Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2021, s. 8.
- 30 Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2021, s. 9.
- 31 Valtioneuvoston asetus Rikosseuraamuslaitoksesta (2015/1739), 13 § 1.6 mom.
- 32 Valtioneuvoston asetus Rikosseuraamuslaitoksesta (2015/1739), 13 § 2 mom.
- 33 Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2021. 28.2.2022. Sivun 8.
- 34 Laki hätäkeskustoiminnasta 20.8.2010/692, 4 ja 12 §.
- 35 Valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta (2010/877), 5 §: ”Päivystystehtävää hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan hätäkeskuspäivystäjän tutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto taikka poliisin perustutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto.”
- 36 Laki Pelastusopistosta (2006/607), 11 § ja valtioneuvoston asetus Pelastusopistosta (2006/658), 1 §.
- 37 Laki Pelastusopistosta (2006/607), 11 §.
- 38 Ks. esim. HE 262/2009 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta: ”Hallinnon rakenteiden kehittämisestä saatavat säästöt ajoittuvat ratkaisujen toteuttamisen jälkeiseen aikaan. Keskeinen tuottavuushyöty olisi Hätäkeskuslaitoksen arvioitu merkittävä henkilöstövoimavarojen lisätarpeen poistuminen. Valtion tuottavuusohjelman mukainen tavoite on 33 henkilötyövuoden vähentäminen vuoteen 2015 mennessä.”

- 39 Vuosina 2010–2021 koulutuksesta valmistuneista Hätäkeskuslaitokseen työllistyi heti valmistuttuaan 84 prosenttia. Muista työllistyneistä ei ole tässä tietoa. Haastattelutiedon mukaan viive työllistymisessä heti koulutuksen jälkeen alentaa hakeutumista hätäkeskuspäivystäjäksi myöhemmin.
- 40 Selvitys rekrytointien onnistumisesta päivystäjien koulutuksessa ja rekrytonneissa. 25.2.2022.
- 41 Laki poliisiammattikorkeakoulusta (2013/1164), 21 §.
- 42 Poliisiammattikorkeakoulun edustajan haastattelu 22.2.2022.
- 43 Tilastotietoja poliisi (AMK) -koulutuksesta vuosilta 2010 – 2021. Poliisiammattikorkeakoulu. Tarkastusta varten annettu selvitys 23.2.2022.
- 44 Valtioneuvoston ohjesääntö 2003/262, 17 §, 1.7 momentti.
- 45 Valtionhallinnon HR-ohjausryhmän asettaminen. Asettamispäätökset: VM/618/00.01.00.01/2018, VM050:00/2018, 22.3.2018. VN/14664/2019, VM187:00/2019, 18.12.2019. VN/32541/2021, VM177:00/2021, 13.1.2022.
- 46 Valtion HR-ohjausryhmän kokous 3/2018. 28.8.2018. Muistio.
- 47 Valtion HR-ohjausryhmän kokous 3/2018. 28.8.2018. Muistio.
- 48 HR-tavoitteita tulossopimuksiin. HR-ohjausryhmän ehdotus KP-kokoukselle. 29.10.2018. Diaesitys, s. 7.
- 49 Julkisen hallinnon strategia julkaistiin 1.12.2020. Strategian palvelulupaus on ”Julkinen hallinto rakentaa tulevaisuuden kestävää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa.”
- 50 Valtion henkilöstöjohtamisen uudistusohjelma. Asettamispäätös. VM164:00/2019. VN/12416/2019.
- 51 Valtion HR-ohjausryhmän kokous 3/2018. Muistio 31.8.2018. Asiakohta 2.
- 52 Valtion HR-ohjausryhmän kokous 2/2020. Muistio 1.3.2020. Asiakohta 2.
- 53 Valtion HR-ohjausryhmän kokous 2/2021, Muistio 12.3.2021. Asiakohta 2. Viraston HR-tavoitteet v. 2021 tulossopimuksissa. Esitys HR-ohjausryhmän kokouksessa 2/2021, 8.3.2021.
- 54 Valtion HR-ohjausryhmän kokous 2/2021, Muistio 12.3.2021. Asiakohta 2.
- 55 Tarkastellut virastot: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, Digi- ja väestötietovirasto, Ilmatieteen laitos, Kansallisarkisto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Museovirasto, Oikeusrekisterikeskus, Ruokavirasto, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Suomen ympäristökeskus, Syyttäjälaitos, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä Verohallinto.
- 56 Toimintakertomuksen laatiminen. Valtiokonttorin ohje 10.11.2016. VK/948/00.00.00.01/2016.
- 57 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Museoviraston välinen tarkistettu tulossopimus vuosille 2020-2023 ja voimavarat vuodelle 2021. VN/2068/2020. Sivut 9.
- 58 Henkilöstöjohtamisen uudistusohjelman tilannekatsaus. Valtion HR-ohjausryhmän kokous 5/2021. Muistio, asiakohta 2. VN/14664/2019. VM187:00/2019.
- 59 Ajalla 10.6.2019 – 31.12.2021 oli 17 kokousta, joista henkilöstöjohtamisen uudistusohjelma oli omana kohtanaan 12 kokouksen asialistalla.
- 60 Hankesalkku on Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämä palvelu, jossa valtion viranomaiset voivat raportoida ja seurata erityisesti tietojärjestelmähankkeiden edistymistä, mutta raportointipalvelua käytetään myös muihin hankkeisiin.

- 61 Henkilöstöjohtamisen uudistamisohjelman seurantamittarit. Analyysitiimi. Diaesitys, valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- 62 Menetelmänä käytettiin lineaarista regressioanalyysiä, jossa selitettävä tekijä oli hakijoiden määrä yhtä työpaikkaa kohden. Selittäjinä olivat kalenterivuosi, työn kesto (määräaikainen/vakituinen), ministeriötyöpaikka (ei/kyllä), ammattiala, hallinnonala, tehtävätaaso, ilmoituksessa avoinna olevien paikkojen määrä ja maakunta.
- 63 Ilmoitukset, jotka olivat päättyneet vuosien 2018–21 aikana, jotka olivat olleet julkisesti (ei vain sisäisesti) haettavana, joissa asemapaikkana oli Suomi ja joissa työpaikkojen määrä oli yksi. Työpaikkoja oli 19 189 ja hakijoita 538 412.
- 64 Valtiovarainministeriön edustajan tarkastuksessa antama arvio sisäisen liikkuvuuden tasosta. 20.5.2022.
- 65 HR-tavoitteita tulossopimukseen - HR-ohjausryhmän ehdotus KP-kokoukselle. Esitys 29.10.2018.
- 66 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001, s. 29.
- 67 Laki valtion virkamieslain muuttamisesta (1088/2007). Ks myös Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta HE 63/2007 vp sekä Hallintovaliokunnan mietintö 7/2007 vp.
- 68 Laki valtion virkamieslain muuttamisesta (1059/2016). Ks myös Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta HE 90/2016 vp sekä Hallintovaliokunnan mietintö 17/2016 vp.
- 69 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta 90/2016 vp, luku 2.1.
- 70 Case: Valtion virastojen välinen vaihtuvuus. Julkaistu 20.1.2020. #Tietokiri -hankkeessa julkaistu tietokanta. <https://www.tietokiri.fi/tiedollatehty/case-valtion-virastojen-valinen-vaihtuvuus/>. Haettu 3.2.2020.
- 71 Hallinnonalojen, kirjanpitoyksikköjen ja työnantajavirastojen väliset siirtymät vuosina 2010–2018. Emt.
- 72 Emt.
- 73 Emt.
- 74 Luvusta on poistettu ulosottolaitoksen sisäiset siirrot, jotka johtuivat siitä, että ulosotto toimi muuttui 1.12.2020 lukien yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi. Valtiovarainministeriön mukaan työnantajatietojärjestelmä Tahtin vaihtuvuustilastojen mukaan tulovaihtuvuus vuonna 2020 oli 2481 henkilöä eli 3,3 prosenttia.
- 75 Valtion henkilöstökertomus 2020, luku 5.1.2 Kirjauksista puuttuvat Puolustusvoimat, Tulli ja Ahvenanmaan valtionvirasto. Prosenttiosuus on laskettu noin 61 000 työntekijän perusteella.
- 76 Valtion henkilöstökertomus 2020, luku 2.2 Vaihtuvuus.
- 77 Ks. HR-tavoitteita tulossopimukseen. HR-ohjausryhmän ehdotus KP kokoukselle 29.10.2018. Esitys, sivu 5.
- 78 Valtion henkilöstökertomus 2020, s. 13 sekä Palkeet: Henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvut 2017–2021.
- 79 Henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvut 2017–2021. Palkeet.
- 80 Valtion henkilöstökertomus 2020, luku 4.3 Henkilöstöinvestoinnit.
- 81 Valtiovarainministeriön edustajan tiedonanto 20.5.2022.

- 82 Lähde: Palkeet: Valtion työntekijät henkilöstöryhmittäin, huhtikuu 2021. Tiedostossa työsuhteisten (mukaan lukien työllistetyt) määrä oli yhteensä 7 598. Palkeiden raportissa ”Valtiosektorin henkilöstö palvelussuhteen lajin mukaan” (tutkihallintoa.fi) työsuhteisten määrä oli vuoden 2020 lopussa talousarvioletalouden virastoissa 7 527.
- 83 Geologian tutkimuskeskus, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, Kansallisarkisto, Luonnonvarakeskus, Maanmittauslaitos, Museovirasto, Ruokavirasto, Suomen ympäristökeskus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Valtori.
- 84 Laki valtion virkamieslain muuttamisesta 2015/283. Ks. myös Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 298/2014.
- 85 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 298/2014 vp), s. 20.
- 86 Emt. s. 20.
- 87 Valtion virkamieslaki (750/1994), 8 § 3 momentti.
- 88 HE 298/2014 vp, s. 29.
- 89 Tarkastelluista kirjanpitoyksiköistä rajattiin pois Eduskunnan kanslia, Ulkopoliittinen instituutti, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Tasavallan presidentin kanslia.
- 90 HE 298/2014 vp, s. 20
- 91 Suomenlinnan hoitokunnan johtajan virka, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan virka ja Pelastusopiston rehtorin virka eivät ole asetuksen 28 § 2 momentin mukaan virkamieslain 26 § 4 kohdassa tarkoitettuja virastojen päälliköitä. Valtakunnansyyttäjä on asetuksen mukaan välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikkö, mutta ei valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohdassa tarkoitettu virkamies. Näin ollen virka ei myöskään kuulu virkamieslain 8 § 2 momentissa säädettyjen kelpoisuusehtojen piiriin. Asetuksessa mainittu sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on vuoden 2018 alusta yhdistetty työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan kanssa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi. (Ks. L 1299/2006)
- 92 Yhtenä erona palvelussuhteiden välillä on kuitenkin, että virkamieslaissa (9 a §) on erikseen säädetty, että tietyt valtionhallinnon ylimmät virkamiehet nimitetään aina virkaan määrääjäksi. Tällaisia määrääjäksi nimitettäviä virkamiehiä ovat erityisesti ministeriöiden ylimpään johtoon kuuluvat: kansliapäälliköt, valtiosihteerit kansliapäällikkönä, alivaltiosihteerit, osastopäälliköt sekä eräät muut ministeriöiden johtajat ja virastojen päälliköt. Nämä johdon virat on rajattu tästä tarkastelusta pois.
- 93 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta (1993 vp – HE 291), s. 33.
- 94 Hallintovaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. 1994 vp – HaVM 5 – HE 291/1993 vp. S. 5.
- 95 Laki valtion virkamieslain muuttamisesta (1088/2007).
- 96 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 63/2007 vp), luku 2.
- 97 Hallintovaliokunnan mietintö 7/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. Sivu 2.

- 98 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. 30.8.2001. Sivu 28.
- 99 ”Määräaikaisten palvelussuhteiden ja koeajan käyttö valtiolla” (16/2007, 4.12.2007)
- 100 Määräaikaistarkastelun hyvät käytännöt. Valtiovarainministeriö, henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto. Suositus. 14.12.2011. VM/2043/00.00.01/2011.
- 101 Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. VM/1/01/2009, 26.1.2009. 29.11.2016. VM/2118/00.00.00/2016. 30.4.2019. VM/2643/00.00.00/2018.
- 102 Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. VM/2118/00.00.00/2016 sekä VM/2643/00.00.00/2018, sivu 2.
- 103 Valtion määräaikaiset palvelussuhteet. Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 15/2003.
- 104 Lähteet: Budjettitalouden henkilöstö palvelussuhteen lajin mukaan 1965–2020, tutkihallinto.fi. Henkilöstötilinpäätöksen tunnusluvut 2017–2021, Palkeet.
- 105 Palkeet: Määräaikaisten osuudet virastoittain vuosina 2016–2020.
- 106 Virkaan nimittämisestä ilman, että virkaa julkistetaan haettavaksi, säädetään virkamieslain 6 b 1 momentissa, 5 c §:n 1 momentissa, 9 b §:n 1 momentissa, 27 §:n 4 momentissa ja 32 §:n 1 momentissa.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi