



Kertomusluonnoksesta annettu lausunto

Valtion palkkausjärjestelmät (2/2015) 390/54/2013

Valtiovarainministeriö, 26.2.2015.



26.2.2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntönnne 5.2.2015, 390/54/2013

**LAUSUNTO VALTION PALKKAUSJÄRJESTELMIÄ KOSKEVAN
TULOSELLISUUSTARKASTUSKERTOMUMKSEN LUONNOKSESTA****1. Yleistä**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa valtion palkkausjärjestelmiä koskevasta kertomusluonnoksestaan 5.2.2015.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko uusien palkkausjärjestelmien toteuttaminen ollut tuloksellista. Tarkastuksessa keskityttiin tarkastelemaan sitä, kuinka uudet palkkausjärjestelmät on saatu tukemaan virastojen tuloksellisuuden johtamista. Tarkastuksessa rajauduttiin selvittämään palkkausjärjestelmätietojen hyödyntämistä valtiotason tuloksellisuuden johtamisen näkökulmasta. Tarkastuksessa ei selvitetty palkkausjärjestelmien toimivuutta virastotasolla eikä valtion henkilöstön kokemuksia tai mielipiteitä palkkausjärjestelmä uudistuksesta.

Kertomuksen kannanotot perustuvat palkkausjärjestelmien yhteyteen tuloksellisuuteen, palkkausjärjestelmien käyttöönottoon ja ohjaukseen, palkkausjärjestelmien osiin ja palkkausjärjestelmiin liittyvään tietopohjaan.

2. Kertomuksen keskeiset havainnot ja johtopäätökset

Kertomuksen keskeiset kannanotot voidaan tiivistää seuraaviin kohtiin:

- valtiotasolla ei ole selvitetty valtion palkkausjärjestelmän (vpj) vaikutusta virastojen toiminnan tuloksellisuuteen, eikä laadittu välineitä vaikutuksen todentamiseen ja mittaamiseen
- vpj:n virastokohtaisuus osaltaan vaikeuttaa valtiotasolla tämän järjestämistä
- vpj:stä tuotettuja tilastotietoja ei ole käytetty valtiotasolla hyväksi tuloksellisuusvaikutusten syvällisemmäksi analysoimiseksi
- vpj:n toimivuutta ei ole arvioitu
- vpj:ltä edellytettyä joustavuutta ei ole määritelty eikä todennettu
- henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvat palkanosat eivät juurikaan jousta alaspäin
- tulospalkkio-osan toimivuutta ei ole selvitetty



3. Suositukset

Kertomuksessa annetaan seuraavat kolme suositusta.

1. Valtiotasolla tulee luoda menettelyt, joilla palkkausjärjestelmien vaikutukset valtiotason tuloksellisuuteen ovat seurattavissa. Palkkausjärjestelmiä koskevat tiedot osana muuta henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä tulee kytkeä selkeämmin virastojen tulosohjaukseen, tuloksellisuuden edistämiseen, tulostavoitteisiin ja näitä koskevaan virallisraportointiin.
2. Palkkausjärjestelmiin ja henkilöstövoimavaroihin yleisemminkin liittyvien tilastotietojen keräämisen lisäksi tulisi keskittyä tietojen syvällisempään analysointiin ja kiinnittää enemmän huomiota henkilöstövoimavarojen suunnitteluun ja kehittämiseen tulevaisuuden tarpeet huomioiden.
3. Palkkausjärjestelmän osien toimivuudesta, joustavuudesta ja uudistuksen toteutuksen onnistuneisuudesta on tuotettava arviointitietoa.

4. Valtiovarainministeriön kannanotot

Valtiovarainministeriö lausuu asiasta seuraavaa.

4.1. Tuloksellisuus ja tulosohtaus sekä vpj

Valtion palkkausjärjestelmän (vpj) ja virastojen toiminnan tuloksellisuuden yhteyttä ei ole suoraviivaisella tavalla valtiotasolla määriteltä eikä kartoitettu. Valtionhallinnon virastojen tuloksellisuuden määrittely ja sen seuranta ja mittaaminen eivät ole sellaisella tasolla, että niiden kautta voitaisiin osoittaa vpj:n ja sen soveltamisen sekä virastojen toiminnan tuloksellisuuden välinen yhteys taikka vaikutukset.

Sama asiointila vallitsee yleisemminkin virastojen toiminnan tuotannontekijöiden ja tuloksellisuuden välisen suhteen ja niiden osuuksien virastojen tuloksesta kohdalla. Tämä koskee sekä rahapanoksia yleensä että kaikkia resurssilajeja. Henkilöstöresurssien osalta on mahdollista tunnistaa ja mitata yksinkertaisia panostunnuslukuja, mutta useimmiten tuotokset ja niiden vaikuttavuus ovat vaikeasti mitattavia. Mutta jos pitäisi käyttää abstraktimpia tai kerrottuja käsitteitä, kuten esimerkiksi johtaminen, organisaatiot tai tuotantoprosessit taikka henkilöstön osalta kannustavuus, motivaatio, osaamispääoma tai henkilöstön tila taikka niiden muutokset ajassa, kohdataan vaikeuksia koetettaessa määrittellä tällaisten seikkojen osuutta virastojen tuotannosta ja jalostus- tai lisäarvosta.

Erytisesti tulosohtauksen näkökulmasta toiminnallista tuloksellisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta on järkevää seurata niillä alueilla, joilla toimintaa voidaan luotettavasti mitata. Suoriutumisista virastojen tärkeimmistä tehtävistä ja muita tuloksellisuuteen olennaisesti vaikuttavia tekijöitä on tärkeää seurata, arvioida ja kehittää. Tällöin toiminnan seuranta ja arviointi on pystyttävä toteuttamaan siten, että arvioitavan toiminnan ja mitattavan kohteen välillä on selvä syy-seuraussuhde ja että toiminnan mittaaminen voidaan toteuttaa siten, että sen hyödyt ylittävät selvästi kustannukset.

Valtion palkkausjärjestelmän soveltamisen ja valtion tuloksellisuuden pitäisi kulkea keskenään samaan suuntaan. Vpj:n ja sen vaikutusten todentaminen ja mittaaminen on kuitenkin huomattavan vaikeaa. Kyse on monelta osin myös johtamisesta ja sen tuloksellisuudesta. Yksilötasolla vpj:n toimivuutta lienee helpompaa arvioida, mutta kytkeä muodostuu vaikeammaksi yhdistettäessä henkilötason tavoitteet, tulokset ja palkitseminen viraston tavoitteisiin ja tuloksellisuuteen. Ongel-

ma mutkistuu entisestään ja yhteys hämärtyy, jos pyritään yhdistämään tiedot kustannuslaskentaan ja viraston tuottavuuteen.

Tätä taustaa vasten valtiovarainministeriö pitää vaikeana asiana, että hahmotettaisiin tarkasti vpj ja sen vaikutukset virastojen toiminnan tuloksellisuuteen, kokonaisuutena tai osatekijöittäin. Sellainen olisi todennäköisesti altista teoreettisille virheille tai antaisi väärää kuvaa asiasta. Mielestämme on kyseenalaista, että siten saataisiin mainittavaa todellista nettohyötyä valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuuden ja sen seurannan tai vpj:n kehittämistyössä käytettäväksi.

4.2. Vpj:n vaikutusten muu mittaamistapa

Käytännössä onkin vpj:n osalta omaksuttu toisenlainen kysymyksessä olevan vaikutussuhteen lähestymistapa. Toisaalta vpj:tä on pyritty kehittämään palkkapolitiikassa yleisesti hyväksytyjen suuntien mukaisesti ja toisaalta seurattu näiden suuntien tarkoittamien asioiden kehitystä vpj:ssä. Huomiota on täten kiinnitetty vpj:n ja sen kehittämisen vaikutuksiin muun muassa palkkausten oikean kilpailukykyisyyden, palkkausten tasa-arvoisuuden, palkkakustannusten hallinnan, työntäjän houkuttelevuuden ja imagon sekä henkilöstön työhyvinvoinnin ja työtyytyväisyyden kannalta. Näitä seikkoja on voitu havainnoida sekä seurata ja mitata. Kaikkien näiden osalta on kehitys vpj:n aikana ollut myönteistä tai ei ainakaan kielteistä.

Valtion palkkakilpailukyky muihin työmarkkinasektoreihin nähden on parantunut koko vpj:n olemassaolon ajalla vuosina 1995 - 2014. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin Tilastokeskuksen ansiotasoindeksiin sektorikohtaisiin ansiokehitystietoihin. Palkkakilpailukyvyn parantuminen vastaa vpj-uudistukselle asetettuja tavoitteita, että emme jää lisää jälkeä vaativimpia tehtäviä tekevien ansiotasoihin ja että saamme rekrytoitua pätevää henkilöstöä kaikilla tehtävätasoilla. Tilastokeskuksen tekemät samapalkkaisuuden kehittymistä kuvaavat tasomittarit eri työmarkkinasektoreilta osoittavat myös, että palkkauksen tasa-arvoisuus on valtiosektorilla kehittynyt hallituksen samapalkkaisuusohjelmakaudella muita sektoreita ripeämmin. Henkilöstön hyvinvoinnin ja työtyytyväisyyden osalta täysin yhteismitallista tilastotietoa ei ole. Valtion oma VMbaro -mittari osoittaa, että työtyytyväisyys on kasvanut valtion virastoissa koko vpj-kaudella. Työhyvinvoinnin osalta viitamme muun muassa sairauspoissaolojen vähenemiseen valtiolla. Valtio ja valtion virastot ovat parantaneet houkuttelevuuttaan työnantajina monien viime aikoina tehtyjen imagotutkimusten mukaan. Valtion palkkakustannuksia on pidetty vpj:ssä hallinnassa, toki tukeutuen siinä myös tuottavuus-, tuloksellisuus- ja rakennepoliittisten ohjelmien linjauksiin.

Nämä asiat ja niiden kehitys riippuvat muustakin kuin vpj:stä. Mutta vpj:tä pidetään kuitenkin yhtenä keskeisenä virastojen toiminnan tuloksellisen johtamisen välineenä, jolla on yhteys virastojen toiminnan tavoitteisiin. Vpj:n kautta katsotaan voitavan johtaa henkilöstöä tekemään oikeita asioita oikealla tavalla ja kannustaa sitä parhaaseen suoritukseen sekä kehittymään. Tämän katsotaan vpj:ssä tapahtuvan maksamalla tehtävän vaativuutta ja henkilön työsuoritusta vastaavaa kuukausipalkkausta, joka ottaa huomioon myös palkkausten kilpailukyvyn.

Näin ollen suosituksessa tarkoitettua lähestymistavan tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa tulee ottaa huomioon myös nämä näkökohdat.

4.3. Järjestelmän konserniohjaus tai yksinkertaisempi järjestelmä

Suosituksen 1 toteuttamiseksi kertomusluonnoksessa ehdotetaan kahta vaihtoehtoa.

Ensimmäisenä vaihtoehtona on, että nykyisiä menettelyitä kehitettäisiin niin, että palkkausjärjestelmien vaikutukset valtiotason tuloksellisuuteen ovat seurattavissa. Tämä vaatisi nykyjärjestelmi-

en määrätietoista ohjausta ja läpinäkyvyyden lisäämistä virastoissa tehtyjen suoritusarviointien, virastojen tulosjohtamisen ja tulosohjauksen välille.

Tämän vaihtoehdon ensimmäisen virkkeen osalta viitataan edellä esitettyyn. Toisen virkkeen osalta valtiovarainministeriö katsoo, että siten toimimalla puututtaisiin varsin paljon virastojen oman tulosvastuun alueeseen kuuluviin niiden toimintamahdollisuuksiin. Tulosohjausta valtionhallintoon 1980-luvun lopulta alkaen tuotaessa pidettiin keskeisenä myös luopumista resurssilajikohtaisesta ohjauksesta. Toisaalta on selvää, että nykyisessä valtionhallinnon taloustilanteessa konsernijohtamisen toimenpiteet jatkuvat, ja tällaisetkin interventiot voivat tulla kysymykseen, jos niistä on hyötyä.

Toisena vaihtoehtona on, mikäli ensimmäinen vaihtoehto ei ole toteutettavissa, että nykyisten järjestelmien tilalle tulisi rakentaa yksinkertaisempi uusi valtion palkkausjärjestelmä. Palkkausjärjestelmien määrän vähentäminen parantaisi järjestelmien hallittavuutta ja käytettävyyttä valtiotason tuloksellisuuden johtamisen välineenä.

Ehdotuksessa ei ole täsmennetty, mitä yksinkertaisemmalla uudella palkkausjärjestelmällä tarkoitetaan. Tarkoitetaan ehkä järjestelmää, joka olisi laajalti yhteinen koko valtionhallinnolle tai harvialueisemmille järjestelmille rakentuva ja jossa vähennettäisiin joko palkkaustekijöiden määrää tai erityisesti suoritusosan painoarvoa sekä yksinkertaistettaisiin niihin vpj:ssä suuntautuvaa analyytistä lähestymistapaa.

Valtiovarainministeriö ei pidä tätä ehdotusta täysin hyväksyttävänä.

Ensinnäkin vpj:n keskeiset palkkausperusteet, tehtävien vaativuus ja henkilökohtainen työsuoritus ovat keskeisiä ja päteviä. Niiden huomioon ottaminen ja riittävän tarkka määrittely ovat osaltaan takeena yhdenvertaisen kohtelun toteuttamisesta.

Vpj:n alkuperäisessä käyttönotossa vuosina 1994 - 2007 omaksuttiin periaate, että palkkausjärjestelmässä tulee olla riittävästi virastokohtaisuutta, jotta palkkapolitiikan ja palkanmuodostuksen painopiste voitaisiin siirtää virastoihin ja voitaisiin ottaa huomioon virastojen toisistaan poikkeavat tarpeet. Tämä periaate ei ole muuttunut merkityksettömäksi. Toisaalta, vpj:n keskeisen osan muodostavat vaativuuden ja suorituksen arviointijärjestelmät ovat näennäisestä moninaisuudestaan huolimatta varsin laajasti yhteisille perusteille rakentuvia.

Jos edellä mainittujen vpj:n perusteiden toteutumisessa on parantamisen varaa tai vpj:n tuloksellisuusvaikutusten todentaminen on vaikeaa, ei sen vuoksi pidä luopua vpj:n keskeisistä ominaisuuksista.

Valtion työmarkkinalaitoksen toimesta vpj:tä on sen tultua kattavasti käyttöön otettua tarkasteltu ja pyritty kehittämään siten, että se entistä paremmin toteuttaisi tarkoituksiaan. Vpj:n olemassaolon aikana on toteutettu joitakin kehitysaskelia keskus- ja virastotason sopimustoiminnassa.

Myös vpj:n kattavaa arviointia on valmisteltu Valtion työmarkkinalaitoksessa. Siinä on kysymys vakavasta yrityksestä analyttisesti ja perusteellisesti päästä lähestymään vpj:tä sekä sen vahvuuksia ja heikkouksia, ja sen jälkeen hahmottaa sen kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Siinä yhteydessä on tullut ilmeiseksi, että sellainen arviointi olisi hyvin pitkäaikainen työ. Onkin todennäköistä, ettei näin raskasta välinettä ainakaan tässä lähiaikoina toteuteta, vaan asteittaiset kehittämistoimet voidaan tehdä riittävällä osumatarkkuudella ilman sitäkin. Jotkin muutostarpeet vaikuttavatkin ilmeisiltä. Esimerkiksi vpj-sopimusten suuren lukumäärän tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaistettu ja alettu tavoitella sopimusalojen määrän vähentämistä.

4.4. Tiedonhallinta

Kertomuksen mukaan palkkausjärjestelmiin ja henkilöstövoimavaroihin yleisemminkin liittyvien tilastotietojen keräämisen lisäksi tulisi keskittyä tietojen syvällisempään analysointiin ja kiinnittää enemmän huomiota henkilöstövoimavarojen suunnitteluun ja kehittämiseen tulevaisuuden tarpeet huomioon ottaen.

Valtiovarainministeriö haluaa tuoda esille, etteivät se ja valtiokonttori vain kerää ja kokoa tilastoja, vaan Tahtin palkka-analyysiraportit ja henkilöstövoimavaroja koskevat raportit ovat jo sellaisenaan syvällisempiä analysointeja. Raportit tehdään valtion työmarkkinalaitoksen ja virastojen käyttöön ja niitä käytetään työmarkkinatoiminnassa ja HRM-toiminnassa toiminnan suuntaamiseksi tulevaisuuden tarpeita vastaavaksi.

Valtiovarainministeriön mielestä se ja virastot pystyvät tekemään ja ovat tehneet Tahti-järjestelmän tietojen ja siinä olevia analyysivälineitä ja vertailutietoja (VPL, HTP) hyödyntäen palkkapolitiikan ja hyvän henkilöstöpolitiikan hoitamiseen ja seurantaan liittyvää arviointityötä. Myös palkkauksen rakennetiedoista virastot saavat kuukausittain tietoa. Näistä tiedoista voidaan nähdä mm. VPJ-järjestelmän mukaisen henkilökohtaisen suorituksen palkanosan rakennetietoa ja verrata sitä muualle. VPL-raporttien avulla valtiovarainministeriö ja virastot ovat kuukausittain voineet arvioida omien palkkapolitiittisten ratkaisujen vaikutuksia palkkapolitiittiseen asemaansa työmarkkinoilla. Valtio ja virastot ovat henkilöstöresursseihin liittyvää HTP- tunnuslukutilastointia ja muuta henkilöstöresurssien käytön tilastointia hyödyntämällä voineen arvioida henkilöstöpolitiikan toimenpiteiden onnistumista ja tulevaisuuden resurssitarpeita.

Lisäksi valtion palkkaliukumaselvityksillä virastot ovat saaneet käyttöönsä virastoittain ja palkkausjärjestelmittäin analysoitua tilastotietoa siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet viraston palkkaliukuman tasoon ja kehitykseen. Palkkaliukumaselvityksillä on selvitetty erityisesti ns. rakenne-liukuman merkitystä ja vaikutusta kokonaisliukumaan. Lisäksi näillä selvityksillä on analysoitu henkilökohtaisen palkanosan vuosittaisen soveltamisen merkitystä viraston ja sopimusalan liukumaan.

Palkkausjärjestelmien toimivuutta ja niiden soveltamisen suoraa vaikuttavuutta virastojen ja valtion tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen ei ole arvioitu tilastollisesti sen takia, että tuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaristoa ei ole ollut olemassa, kuten edelläkin on sanottu. Vähäistä tuloksellisuuden ja tuottavuuden seurantatietoa ei ole voitu siirtää virastoittain vertailukelpoisesti ja yhteismittalaisesti Tahti-rekisteriin, jotta mittaaminen olisi luotettavaa ja tilastollinen arviointityö jollakin tasolla hedelmällistä. Kyse ei ole ollut siitä, ettei olisi ollut halua tehdä tällaista arviointityötä, vaan siitä, ettei ole ollut mahdollisuutta tehdä tätä työtä.

4.5. Erinäisiä seikkoja

Kertomuksessa ei ole esitetty vpj:n muutosehdotusten kaikkia vaikutuksia. Vpj:n kehittämiseen liittyvät resurssien mitoituksen, tuottavuusvaatimusten ja kustannusten hallinnan samoin kuin palkka- ja henkilöstöpolitiikan sekä sopimustoiminnan ja palkkahallinnon näkökulmat sekä niistä johtuvat vaatimukset ja reunaehdot.

Erityisesti kertomuksessa ei ole korostettu vpj:n kehittämisen vaikutusta palkkauskustannuksiin, vaikka se on keskeinen seikka harkittaessa kehittämistoimenpiteiden tuloksellisuusvaikutuksia. Järjestelmien uudistaminen vaatii yleensä keskeisesti virka- ja työehtosopimustoimintaa, jolloin ratkaisuille muodostuu säännönmukaisesti kustannuksia lisäävä vaikutus. Valtiontalouden tilan vuoksi tämä ja jopa vpj:hin liittyvät säästövaikutukset ovat näinä aikoina tuloksellisuudessa keskeisellä sijalla.

Kertomuksen monessa kohdassa ylikorostetaan henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan palkanosan merkitystä tuloksellisuuden muodostumisen kannalta, suhteessa tehtävien vaativuuteen perustuvaan palkanosaan ja myös suhteessa vpj:n kokonaisuuteen.

Vpj:n toimivuus ja joustavuus ovat haastavia ja monimerkityksisiä käsitteitä. Kertomuksessa katsotaan, että joustavuus-käsitettä tulisi selventää sekä arvioida sen todellisia toteuttamismahdollisuuksia. Valtiovarainministeriön mielestä vpj verrattuna aikaisempiin palkkausjärjestelmiin on joustanut enemmän siten, että palkkauksia on voitu vpj-sopimuksen perusteella joustavammin korottaa, olipa kysymys tehtävien vaativuuden tai henkilökohtaisen työsuorituksen muutoksista. Toisaalta tiedetään, että palvelussuhteen jatkuessa palkkausten alentamiset ovat virastojen käytännössä muodostuneet harvinaisiksi. Tätä alaspäin joustamisen harvinaisuuden käytäntöä ovat virastot sitten myös itse kritisoineet. Tämä on tyypillinen käytännön kysymys, jota ei kannattane lähestyä käsitteiden määrittämisen kautta, vaan itse asian tasolla.


Kertomuksessa katsotaan, että tehtäväkohtaisen ja henkilökohtaisen palkanosan toimivuudesta tulisi tehdä arvioita sekä tulospalkkio-osan toimivuutta selvittää. Näistä ja muistakin vpj:n kehittämiseen liittyvistä seikoista hankitaan jatkuvasti virastotyöntantajien käsityksiä ja mielipiteitä. Par'aikaa on käynnissä laaja tällaisten kokoamistyö monella forumilla. Niitä sitten Valtion työmarkkinalaitos arvioi ja hyödyntää vpj:n sopimusperusteisessa ja muussa käytännön kehittämistyössä.

Osastopäällikkö,
valtion työmarkkinajohtaja



Juha Sarkio

Hallitusneuvos



Tuomo Vainio