

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 2/2015 Valtion palkkausjärjestelmät

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- valtiovarainministeriöltä 27.2.2015.

Lausunnonantajalla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajan näkemykset kannanotoista

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan yhtynyt kertomusluonnoksen kannanottoon siitä, että valtion palkkausjärjestelmän ja virastojen toiminnan tuloksellisuuden yhteyttä ei ole suoraviivaisella tavalla valtiotasolla määritetty eikä kartoitettu. Lausunnossa on tuotu esille valtiolla tuloksellisuuden mittaamisen vaikeus ja tähän pohjautuen vaikeudet arvioida palkkausjärjestelmien vaikutuksia virastojen tuloksellisuuteen. Lausunnon mukaan palkkausjärjestelmien kehittämisessä onkin keskitytty sellaisiin tekijöihin, joita on ollut helpompi mitata.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan keskittynyt seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

- tuloksellisuus, tulosohjaus ja valtion palkkausjärjestelmä
- valtion palkkausjärjestelmän vaikutusten muu mittaamistapa
- järjestelmän konserniohjaus tai yksinkertaisempi järjestelmä ja
- tiedonhallinta.

Tässä yhteenvedossa esitetään vastineet valtiovarainministeriön lausunnossa esitettyihin asiakokonaisuuksiin. Valtiovarainministeriön lausunnon perusteella täsmennettiin lopullisen tarkastuskertomuksen kannanottoja. Valtiovarainministeriön lausunnossa ei esitetty teknisiä täsmennys- ja korjausehdotuksia. Lausunnon perusteella tarkennettiin valtion palkka-analyysiraportteja koskevaa tekstiä tarkastuskertomuksen havainto-osassa.

Tuloksellisuus, tulosohjaus ja valtion palkkausjärjestelmä

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut, että valtion palkkausjärjestelmän (vpj) ja virastojen toiminnan tuloksellisuuden yhteyttä ei ole suoraviivaisella tavalla valtiotasolla määritetty eikä kartoitettu. Lausunnon mukaan valtionhallinnon virastojen tuloksellisuuden määrittely ja sen seuranta ja mittaaminen eivät ole sellaisella tasolla, että niiden kautta voitaisiin osoittaa valtion palkkausjärjes-

telmän ja sen soveltamisen sekä virastojen toiminnan tuloksellisuuden välinen yhteys taikka vaikutukset.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että se pitää vaikeana asiana, että hahmotettaisiin tarkasti valtion palkkausjärjestelmän ja sen vaikutukset virastojen toiminnan tuloksellisuuteen, kokonaisuutena tai osatekijöittäin. Sellainen olisi todennäköisesti altista teoreettisille virheille tai antaisi väärää kuvaa asiasta. Valtiovarainministeriön mielestä on kyseenalaista, että siten saataisiin mainittavaa todellista nettohyötyä valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuuden ja sen seurannan tai valtion palkkausjärjestelmän kehittämistyössä käytettäväksi.

Tarkastuksen lähtökohtana oli, että valtionhallinnon resurssien tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen käytön todentaminen edellyttää tuloksellisuuden mittaamisen ja siitä raportoinnin kehittämistä. Näiden pohjalta voidaan luoda edellytykset sille, että palkkausjärjestelmät voivat osaltaan ohjata virastoja tekemään tuloksellisuuden kannalta oikeita ja keskeisiä asioita. Palkkausjärjestelmää tulisi pitää selkeästi yhtenä viraston tulosjohtamisen välineenä, jolla tulisi olla selkeät yhtymäkohdat tulosohjausprosessissa virastotasolle asetettuihin tavoitteisiin. Tarkastusvirasto on todennut eduskunnalle vuodelta 2014 antamassaan vuosikertomuksessa, että tulosohjauksessa on edelleen kehitettävää. Kannanottotekstejä ei ole muutettu.

Valtion palkkausjärjestelmän vaikutusten muu mittaamistapa

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan nostanut esiin, että käytännössä valtion palkkausjärjestelmän osalta on omaksuttu toisenlainen vaikutussuhteen lähestymistapa kuin tarkastuksessa. Lausunnon mukaan huomiota on kiinnitetty valtion palkkausjärjestelmän ja sen kehittämisen vaikutuksiin muun muassa palkkausten oikean kilpailukykyisyyden, palkkausten tasa-arvoisuuden, palkkakustannusten hallinnan, työntekijän houkuttelevuuden ja imagon sekä henkilöstön työhyvinvoinnin ja työtyytyväisyyden kannalta. Näitä seikkoja on voitu havainnoida sekä seurata ja mitata. Kaikkien näiden osalta on kehitys valtion palkkausjärjestelmän aikana ollut myönteistä tai ei ainakaan kielteistä.

Valtion palkkausjärjestelmät tarkastuksessa keskityttiin tarkastelemaan sitä, kuinka uudet palkkausjärjestelmät on saatu tukemaan virastojen tuloksellisuuden johtamista ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista. Valtion palkkauksen kilpailukyvyyn parantumisen vastineeksi olisi erittäin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten virastojen tuloksellisuus ja siitä raportointi on kehittynyt ja miten sitä on kehitetty. Kannanottotekstejä ei ole muutettu.

Järjestelmän konserniohjaus vai yksinkertaisempi järjestelmä

Tarkastusvirasto esitti luonnoksessa kaksi vaihtoehtoa palkkausjärjestelmien kehittämiseksi. Ensimmäisenä vaihtoehtona on, että nykyisiä menettelyitä kehitettäisiin niin, että palkkausjärjestelmien vaikutukset valtiotason tuloksellisuuteen ovat seurattavissa.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö katsoo, että nykyjärjestelmien määrätietoinen ohjaus ja läpinäkyvyyden lisääminen virastoissa tehtyjen suoritusarviointien, virastojen tulosjohtamisen ja tulosohjauksen välille olisi puuttumista varsin paljon virastojen oman tulosvastuun alueeseen kuuluviin toimintamahdollisuuksiin.

Valtion kirjanpitoyksiköiden täytyy kuitenkin raportoida toimintakertomuksessaan ja tilinpäätöksessään tuloksellisuudesta ja henkilöstövoimavarat ovat yksi keskeinen osa valtion virastojen tuloksellisuuden muodostumisessa. Kannanottotekstejä ei ole muutettu.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut, että se ei pidä hyväksyttävänä ehdotuksena, että nykyisten järjestelmien tilalle tulisi rakentaa yksinkertaisempi uusi valtion palkkausjärjestelmä. Lausunnon mukaan ensinnäkin valtion palkkausjärjestelmän keskeiset palkkausperusteet, tehtävien vaatimus ja henkilökohtainen työsuoritus ovat keskeisiä ja päteviä. Niiden huomioon ottaminen ja riittävän tarkka määrittely ovat osaltaan takeena yhdenvertaisen kohtelun toteuttamisesta.

Tarkastuksessa ei ole kiistetty valtion palkkauksen kilpailukykyisyyden parantumista eikä muitakaan positiivisia asioita palkkausjärjestelmien kehittämisessä. Nämä eivät tarkastuksen perusteella kuitenkaan näytä vaikuttaneen virastojen tuloksellisuuden ja siitä raportoinnin parantumiseen. Tähän tulee valtiolla joka tapauksessa kiinnittää huomiota. Kannanottotekstejä ei ole muutettu.

Tiedonhallinta

Lausunnossaan valtiovarainministeriö haluaa tuoda esille, etteivät se ja valtiokonttori vain kerää ja kokoaa 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.

Tarkastuskertomusluonnoksessa tiedonhallintaa ja tiedon hyödyntämistä tarkasteltiin valtiotasolla. Tarkastuksen kuluessa Valtiokonttorista saatiin vuosilta 2006–2007 Tahtin valtion palkka-analyysiraportit. Ne sisälsivät taulukon, jossa esitettiin se, kuinka palkkauksen rakenne jakautuu vaativuustasoittain (1–8), kuinka paljon henkilöitä kuhunkin vaativuustasoon kuului sekä kuinka palkkaus jakautui tehtäväkohtaisen, henkilökohtaisen ja muun palkkauksen osalta. Taulukon tiedot oli esitetty myös pylväsgraafina. Valtion palkka-analyysiraportti koostui siis edellä mainitusta taulukosta ja pylväsgraafista. Tätä ei voida pitää syvällisenä analyysinä. Tarkastuskertomuksessa on todettu, että Valtion työmarkkinalaitoksesta saadun tiedon mukaan Tahti-tietojärjestelmässä ei ole valtion palkkausjärjestelmä uudistuksen tavoitteisiin liittyvää erillistä raportointia. Valtiotasolla valtion palkkausjärjestelmää koskevia analyyseja ei siten ole julkaistu. Kannanottotekstejä ei ole muutettu. Lopulliseen kertomukseen täsmennettiin valtion palkka-analyysiraporttia koskevaa tekstiosuutta.

Muita huomioita

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossa, että kertomuksen monessa kohdassa ylikorostetaan henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan palkanosan merkitystä tuloksellisuuden muodostumisen kannalta, suhteessa tehtävien vaativuuteen perustuvaan palkanosaan ja myös suhteessa valtion palkkausjärjestelmän kokonaisuuteen.

Kertomusluonnoksessa palkanosien käsittely pohjautuu valtion palkkausjärjestelmä uudistusta koskeviin linjauksiin, jossa tuodaan esille henkilökohtaisen työsuorituksen arviointitulosten hyödyntäminen kannustavassa johtamisessa. Linjausten mukaan henkilökohtaista palkanosaa koskevissa arvioinneissa on tarkoitus käydä läpi kyseessä olevan henkilön omien tulostavoitteiden saavuttaminen ja henkilön kehittäminen suhteessa viraston tavoitteisiin. Valtion tuloksellisuuden ja tulosvastuun parantamisessa henkilöstölle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen tarkastelua suhteessa virastolle asetettuihin tavoitteisiin on pidettävä ensiarvoisen tärkeänä. Kannanottotekstejä ei ole muutettu.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, p. 09 432 5866.