

Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 2/2015 Valtion palkkausjärjestelmät

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa kiinnitettiin huomiota seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko valtiotasolla luotu menettelyt, joilla palkkausjärjestelmien vaikutukset valtiotason tuloksellisuuteen ovat seurattavissa?
2. Onko palkkausjärjestelmiä koskevat tiedot osana muuta henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä kytketty selkeämmin virastojen tulohajautukseen, tuloksellisuuden edistämiseen, tulostavoitteisiin ja näitä koskevaan virallisraportointiin?
3. Onko palkkausjärjestelmiin ja henkilöstövoimavaroihin yleisemminkin liittyvien tilastotietojen keräämisen lisäksi keskitytty tietojen syvällisempään analysointiin ja kiinnitetty huomiota henkilöstövoimavarojen suunnitteluun ja kehittämiseen tulevaisuuden tarpeet huomioon ottaen?
4. Onko palkkausjärjestelmän osien toimivuudesta, joustavuudesta ja uudistuksen toteutuksen onnistuneisuudesta tuotettu arviointitietoa?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti lähettämällä selvityspyyntö valtiovarainministeriöön. Valtiovarainministeriö antoi vastauksensa 13.3.2017. Lisäksi jälkiseurannassa käytiin yleispiirteisesti läpi viimeaikaisia valtion palkkausjärjestelmiä koskevia julkaisuja ja kehittämishankkeita.

2 Jälkiseurannan havainnot

Palkkausjärjestelmien vaikutuksia valtiotason tuloksellisuuteen ei seurata

Tarkastuksessa havaittiin, että virastoissa ja laitoksissa vuosittain tehtyjen suoritusarviointien toimitusta ja yhteyttä virastolle asetettujen tulostavoitteiden asettamiseen ja saavuttamiseen (tulohajautus) ei seurata valtiotasolla. Valtiolla ei siten ole käytössä menettelyitä, joilla seurattaisiin palkkausjärjestelmien uudistamisen vaikutuksia virastojen tuloksellisuuteen. Palkkausjärjestelmämuutosten ensisijaisen tavoitteen toteutumista ei siten voitu arvioida, koska asiaa koskevaa tietopohjaa ei ollut. Tarkastusvirasto katsoi, että virastojen ja laitosten vuosittain tekemien suoritusarviointien toimitusta ja sisällöllistä yhteyttä virastojen johtamiseen, tulostavoitteisiin ja tulohajautukseen tulisi seurata valtiotasolla.

Jälkiseurannassa havaittiin, että valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikan osasto on asettanut 31.8.2016 Valtion palkkausjärjestelmien kehittämissuunnitelman¹. Asettamispäätöksessä tode-

¹ Valtion palkkausjärjestelmien kehittämissuunnitelma. Asettamispäätös 31.8.2016. VM060:00/2016

taan, että työelämän kehitys entistä joustavampaan ja tuottavampaan, uusia toimintatapoja hakevaan suuntaan antaa luonnollisen paineen arvioida ja kehittää myös työssä kannustamista.

Asettamis päätöksessä todetaan myös, että Valtiontalouden tarkastusvirasto on lisäksi edellyttänyt Valtion työmarkkinalaitokselta enemmän seurantaan valtion palkkausjärjestelmien vastineesta toiminnan tuloksellisuuteen ja johtamiseen. Työryhmän tehtäväksi on asetettu edistää valtion palkkausjärjestelmien kehittämistyötä ja valmistella tarvittavat keskustason linjaukset valtion palkkausjärjestelmäkokonaisuuden uudistamiseksi ja kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä on käydä läpi ja valita keskeiset vaihtoehdot uudistuksen läpiviemiseksi työryhmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Työryhmän toimikaudeksi on asetettu 1.9.2016–31.1.2018.

Jälkiseurannassa valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan valtion palkkausjärjestelmien uudistamista on valmisteltu Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen jälkeen kokoamalla ja analysoimalla Valtion työmarkkinalaitoksen toimesta vuosina 2014–2016 virastotyönantajien kantoja valtion palkkausjärjestelmän (vpj) toimivuudesta ja kehittämistarpeista ja sitten vuodesta 2016 alkaen muodostamalla työnantajan kokonaislinjauksia vpj:n kehittämissuunnasta ja muutosten vaikutuksista. Syksyllä 2016 on käynnistetty asiasta neuvottelut Valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen välillä.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan näissä valmisteluissa ja neuvotteluissa, työnantajan linjauksissa ja kannanotoissa valtionhallinnon virastojen ja valtionhallinnon kokonaisuuden tuloksellisuuden edistäminen on palkinnan ja palkkausjärjestelmän kehittämisen keskeinen tavoite. Järjestelmien määrän vähentäminen ja yksinkertaistaminen ovat nekin tavoitteina. Tässä yhteydessä on tarkoitus ratkaista myös Valtiontalouden tarkastusviraston suositusten toteuttaminen. Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että uudistuksen kokonaisuikataulua ei voida varmuudella sanoa. Valtion työmarkkinalaitos pyrkii kuitenkin saavuttamaan pääsopijajärjestöjen kanssa neuvottelutuloksen uudistuksesta viimeistään seuraavan, 31.1.2018 jälkeen alkavan, sopimuskauden sopimuksesta ensi vuodenvaihteessa neuvoteltaessa.

Jälkiseurannan perusteella suositus ei ole toteutunut. Vireillä olevien kehittämistoimien voi kuitenkin katsoa luovan edellytykset suosituksen toteutumiselle.

Palkkausjärjestelmien yhteyttä tuloksellisuuteen ei ole suoraan määriteltä

Tarkastuksessa tuotiin esille, että palkkausjärjestelmien yhteyttä tuloksellisuuteen ei ole suoraan määriteltä. Virastoille ja laitoksille on sopimustoiminnan puitteissa annettu vapaus päättää palkkausjärjestelmistään mutta niitä ei ole velvoitettu seuraamaan ja raportoimaan palkkausjärjestelmien uudistamisen vaikutuksista toiminnan tuloksellisuuden johtamiseen, edistämiseen ja tukemiseen.

Tarkastusvirasto katsoi, että palkkausjärjestelmiä koskevat tiedot osana muuta henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä tulisi kytkeä selkeämmin virastojen tulostavoitukseen, tuloksellisuuden edistämiseen, tulostavoitteisiin ja näitä koskevaan virallisraportointiin.

Jälkiseurannassa valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan syksyllä 2016 on käynnistetty neuvottelut Valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen välillä. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan näissä valmisteluissa ja neuvotteluissa, työnantajan linjauksissa ja kannanotoissa valtionhallinnon virastojen ja valtionhallinnon kokonaisuuden tuloksellisuuden edistäminen on palkinnan ja palkkausjärjestelmän kehittämisen keskeinen tavoite. Tässä yhteydessä on tarkoitus ratkaista myös Valtiontalouden tarkastusviraston suositusten toteuttaminen.

Jälkiseurannassa havaittiin, että aloitetussa valtion palkkausjärjestelmän uudistamistyössä yhtenä osana on selvittää palkkausjärjestelmien yhteyttä tuloksellisuuteen. Jälkiseurannan perusteella suosi-

http://www.hare.vn.fi/Uploads/21919/258826/ASETTAMISPAATOS_20161018071501_258826.PDF

tus ei ole toteutunut. Vireillä olevan uudistustyön voi kuitenkin katsoa luovan edellytykset suosituksen toteutumiselle.

Palkkausjärjestelmiä koskevat tiedot kysely- ja tilastopohjaisia

Tarkastuksessa tuotiin esille, että palkkausjärjestelmistä ja valtion henkilöstövoimavaroista on tuotettu erilaisia tilastotietoja ja kyselytuloksiin perustuvia tietoja. Tarkastusvirasto katsoi, että palkkausjärjestelmiin ja henkilöstövoimavaroihin yleisemminkin liittyvien tilastotietojen keräämisen lisäksi tulisi keskittyä tietojen syvällisempään analysointiin ja kiinnittää enemmän huomiota henkilöstövoimavarojen suunnitteluun ja kehittämiseen tulevaisuuden osaamistarpeet huomioon ottaen.

Jälkiseurannassa havaittiin, että palkkausjärjestelmistä ja valtion henkilöstövoimavaroista tuotetaan edelleen erilaisiin tilastoihin ja kyselyihin perustuvaa tietoa, kuten VM Baro², naisten ja miesten asemaa ja sukupuolten välistä tasa-arvoa työmarkkinoilla koskevaa tietoa³ ja valtion henkilöstökertomus⁴. Jälkiseurannan perusteella tarkastuksen jälkeen ei ole tapahtunut tarkastusviraston suositusten tarkoittamaa kehitystä.

Palkkausjärjestelmäudistuksen onnistuneisuutta ja osien toimivuutta ei ole selvitetty

Tarkastuksessa havaittiin, että Valtion työmarkkinalaitos ei ole teettänyt tai tehnyt itse arvioita tehtäväkohtaisen ja henkilökohtaisen palkanosan toimivuudesta. Tarkastusvirasto katsoi, että tehtäväkohtaisen ja henkilökohtaisen palkanosan toimivuudesta tulisi tehdä arvioita. Tehtäväkohtainen ja henkilökohtainen palkanosa muodostavat palkkauksen perustan, jolloin näiden osien toimivuuden selvittäminen olisi ensiarvoisen tärkeää.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että palkkauksen tai palkkaustapojen joustavuuden toteutumisesta ei ole arviointitietoa. Tarkastusvirasto katsoi, että palkkausjärjestelmään alkujaan sisältynyttä joustavuuskäsitettä tulisi selventää sekä arvioida sen todellisia toteuttamismahdollisuuksia. Henkilökohtaisen palkanosien joustavuudesta ja erilaisten lisien maksamisen tarkoituksenmukaisuudesta tulisi tuottaa arviointitietoa. Arviointien perusteella olisi mahdollista tuottaa tietoa palkkausjärjestelmäkokonaisuuden toimivuudesta ja kehittämisalueista.

Jälkiseurannassa valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan valtion palkkausjärjestelmien uudistamistyötä on valmisteltu ja virastotyönantajien kantoja valtion palkkausjärjestelmän toimivuudesta ja kehittämistarpeista on koottu ja analysoitu sekä vuodesta 2016 muodostettu työnantajan kokonaislinjauksia valtion palkkausjärjestelmän kehittämissuunnasta ja vaikutuksista. Jälkiseurannan perusteella suositus ei ole toteutunut mutta tarkastuksen jälkeen tehtyjä toimia voidaan pitää suosituksen suuntaisina.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena olivat valtion palkkausjärjestelmät. Tarkastusvirasto suositti kytkemään palkkausjärjestelmiä koskevat tiedot selkeämmin virastojen tulosoajukseen, toiminnan kehittämiseen ja näitä koskevaan virallisraportointiin. Valtion konserniohjauksen näkökulmasta suositeltiin harkittavak-

² Valtion henkilöstön työtyytyväisyys vuonna 2016 (VM Baro) <http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7BC1BE552D-ACB2-4082-8F90-E02DDCCA1933%7D/94384>

³ Naiset ja miehet valtiolla 2015. <http://vm.fi/documents/10623/1915153/Naiset+ja+miehet+valtiolla+2015.pdf/b889a7f2-8e81-41f4-b10e-5c2fa3dcd921>

⁴ Valtion henkilöstökertomus 2015. <http://vm.fi/documents/10623/1915153/Valtion+henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus+2015.pdf/d0b4ba07-b174-407b-97f5-5da3c129045d>

si pidemmällä aikavälillä mahdollisuutta uuden ja yhtenäisen valtion palkkausjärjestelmän kehittämiseen.

Tarkastusvirasto suositti myös palkkausjärjestelmä- ja henkilöstövoimavaratietojen keräämisen lisäksi keskittymään niiden syvällisempään analysointiin ja kiinnittämään enemmän huomiota henkilöstövoimavarojen suunnitteluun ja kehittämiseen tulevaisuuden tarpeet huomioon ottaen. Myös palkkausjärjestelmän osien toimivuudesta, joustavuudesta ja uudistuksen toteutuksen onnistuneisuudesta valtion tuloksellisuuden sekä hallinnon ja henkilöstöpolitiikan yleisten tavoitteiden näkökulmasta suositeltiin myös tuottamaan arviointitietoa.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuksen suositukset eivät sellaisenaan ole toistaiseksi toteutuneet. Valtion palkkausjärjestelmiä koskeva uudistamistyö on kuitenkin käynnistynyt. Meneillään olevassa keskushallintouudistuksessa virasto-, ohjaus- ja johtamisrakenteita yhtenäistettäessä olisi myös mahdollista kiinnittää huomiota palkkausjärjestelmien rakenteeseen. Tarkastusvirasto jatkaa asian seuranta osana säännöllistä perusseurantaa ja tarkastussuunnittelua. Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö
ylivohtaja

Vuokko Mustonen
johtava tuloksellisuustarkastaja