



Tarkastuskertomus 5/2022 Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Valtion ohjaus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta valtiovarainministeriöstä 20.5.2022.

Valtiovarainministeriöllä on lausunnonantajana 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:

Valtiovarainministeriön näkemykset kannanotoista

Valtiovarainministeriö otti palautteessaan kantaa tarkastuskertomusluonnoksessa sille esitettyihin suosituksiin, mutta ei tarkastuksen havaintoihin ja päätelmiin. Tarkastuksen havaintoja ja päätelmiä ei ollut tarpeen muuttaa. Palautteessaan ministeriö suhtautui varauksellisesti kertomusluonnoksessa esitetyn viiden suosituksen tarpeellisuuteen. Palautteen käsittelyn perusteella päätettiin, että kertomusluonnoksen suosituksista säilytetään kolme ja jätetään pois kaksi, seuraavin perustein.

Ensimmäinen suositus oli, että valtiovarainministeriö vahvistaa yhdessä ministeriöiden kanssa valtion pitkäaikaisempaa henkilöstösuunnittelua erityisesti niissä tehtävissä, joihin valtio kouluttaa itse työvoiman. Ministeriön mukaan valtiokokonaisuuden tasolla ei ole strategisia linjauksia, joiden perusteella henkilöstösuunnittelua voisi tehdä niin, että virastot siitä hyötyisivät, ja että nykyinen malli korostaa ministeriöiden roolia hallinnonalojensa ohjaajana. Ministeriön mukaan suosituksen toteutuminen edellyttäisi sen toimivaltavaltuuksien vahvistamista suhteessa ministeriöihin ja virastoihin.

Suositus on säilytetty. Suosituksessa on esitetty, että valtiovarainministeriön pitäisi yhdessä muiden ministeriöiden kanssa vahvistaa valtion pitkäaikaisempaa henkilöstösuunnittelua erityisesti niissä tehtävissä, joihin valtio kouluttaa itse työvoiman. Suositus kohdistuu erityisesti tehtäviin, joissa kelpoisuusvaatimukset täyttävää työvoimaa ei ole välittömästi saatavilla. Suositus ei edellytä välttämättä toimivaltuuksien muuttamista, vaan sellaisten yhteistyörakenteiden tai -prosessien kehittämistä, joissa henkilöstösuunnittelua tehdään koordinoitummin ja pitkäjänteisemmin, vaikka suunnitelma ei olisikaan oikeudellisesti sitova. Valtiovarainministeriö edistää jo nyt sellaisia henkilöstöpoliittisia tavoitteita, joihin ei ole määräysvaltaa yli muiden ministeriöiden tai virastojen ja laitosten.

Toinen suositus oli, että valtiovarainministeriö selvittää tarkemmin liikkuvuuden tilaa valtionhallinnossa ja tarkentaa liikkuvuutta koskevaa tavoitetta. Ministeriön näkemyksen mukaan liikkuvuudelle ei ole järkevää asettaa valtionhallinnon tasoisia määrällisiä tavoitteita, ja liikkuvuuden yhteydessä tulee tarkastella myös vaihtuvuutta, sillä molemmat varmistavat osaamisen uudistumista.

Suositus on säilytetty. Suosituksessa ei esitetä liikkuvuuden määrällisen tavoitteen asettamista, vaan liikkuvuuden tilan tarkempaa selvittämistä ja liikkuvuutta koskevan tavoitteen tarkentamista. Valtion tavoiteasiakirjoissa liikkuvuus on määritelty laajasti sisältäen henkilöiden lisäksi muun muassa tiedon liikkumisen, mutta virastot ovat pääosin tulkinneet tavoitteen henkilöitä koskevaksi liikkuvuudeksi. Henkilöstön sisäistä liikkuvuutta valtiolla on edistetty ja indikaattoreiden perusteella liikkuvuus virastojen välillä on muutamia prosentteja, kun samalla koko valtion tasolla lähtö- ja tulovaihtuvuus on ollut selvästi suurempi. Sitä, missä määrin ja minkälaista liikkuvuutta valtio haluaa yleisellä tasolla edistää, voidaan tarkentaa, vaikka tarkempien tavoitteiden asettaminen tapahtuisikin virasto- ja laitostasolla.

Kolmas suositus oli, että valtiovarainministeriö yhtenäistää yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa johdon kelpoisuussääntelyä. Ministeriön palautteen mukaan virkamieslain kelpoisuussäädökset ovat malli, jonka mukaan muita kelpoisuusvaatimuksia tulisi tehdä, ja että ministeriö on pitänyt tätä lähtökohtana säädösluonnoksista antamissaan lausunnoissa. Lisäksi valtuutussäännökset, joilla on mahdollista säätää kelpoisuusehdoista tarkemmin, antavat mahdollisuuden huomioida hallinnonalojen erityiset tarpeet.

Suositus on poistettu. Tarkastuksen perusteella kelpoisuusehdoja koskeva sääntely on mennyt kokonaisuudessaan tavoitteiden suuntaisesti, vaikka sääntely ei ole täysin yhtenäistä ja selkeää. Sääntelyn edellyttämät korjaukset ovat kuitenkin lopulta enemmän säädösteknistyypisiä, eivätkä välttämättä valtion johtajarekrytointien kannalta niin merkittäviä, että esitetty suositus muuttaisi asiaa olennaisella tavalla. Ministeriön huomio siitä, että virkamieslain kelpoisuusvaatimukset ovat lähtökohtana sen säädösluonnoksista antamissaan lausunnoissa, on myönteistä.

Neljäs suositus oli, että ministeriö laatii selvemman linjauksen, missä tapauksissa valtion virastojen ja laitosten tulisi pyrkiä käyttämään työsuhteita. Valtiovarainministeriön palautteen mukaan virkasuhde on lähtökohtaisesti valtion pääpalvelussuhde ja työsopimussuhteiden käyttö liittyy viraston erityistarpeeseen. Ministeriö ei näe tarvetta lisätä työsopimussuhteiden käyttöä.

Suositus on säilytetty. Sopivasta palvelussuhdetyypistä päättäminen on virasto- ja laitospaikoista. Samantyyppisiä tehtäviä tekevillä virastoilla voi olla huomattavia eroja palvelussuhdetyyppien käytössä, mikä näkyy myös valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Valtion linjauksessa olisi erityisesti kysymys siitä, onko valtiolla yhtenäistä linjaa siihen, milloin työsopimussuhteisiin tulisi pyrkiä tehtävissä, joissa se ylipäänsä on mahdollinen, sekä siitä, olisiko valtiolla saatavilla pitemmällä aikavälillä tuottavuushyötyjä työsopimussuhteen käytön lisäämisestä. Tällaista kokonaisnäkemystä valtiolla ei siis nyt ole.

Viides suositus oli, että valtiovarainministeriö arvioi, onko määräaikaisten palvelussuhteiden määrä noussut epätarkoituksenmukaiselle tasolle, ja selventää valtion tavoitteita määräaikaisten palvelussuhteiden käytölle. Ministeriön mukaan virastotyönantajat seuraavat säännöllisesti määräaikaisten palvelussuhteiden määrää ja syitä, ja että valtiotyönantaja on myös mahdollistanut määräaikaissuhteiden hoitamista mm. liikkuvuutta kasvattaakseen. Edelleen määräaikaisten määrää on kasvanut myös määrällisen rahoituksen myötä.

Suositus on poistettu. Määräaikaisten palvelussuhteiden määrä on kasvanut vastoin sitä linjausta, jonka eduskunta on (aiempina vuosikymmeninä) selvästi todennut. Vaikka yleinen kehitys ei ole välttämättä halutunlainen, havainto määrien muutoksesta perustuu tilastoihin eikä tarkastuksen aineistoilla ole muuten empiirisesti voitu todentaa, että kasvun syyt olisivat epätarkoituksenmukaisia. Koska selvää epätarkoituksenmukaista syytä asialle ei voitu todentaa, suositus ei lopulta ole perusteltu.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Valtiovarainministeriö esitti teknisiä korjausehdotuksia, jotka on pääosin otettu tekstimuutoksina huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Ehdotukset olivat lähinnä pieniä tekstilisäyksiä, termien muutoksia ja lukujen tai niitä koskevien lähteiden tarkennuksia.

Lisätietoja: Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen.