

21.3.2012

Dnro 2357/2/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

PÄÄTÖS PUOLUSTUSVOIMIEN PALKANMAKSUONGELMIA KOSKEVASSA ASIASSA

1

TUTKITTAVAKSI OTETTU ASIA

Ilmavoimien Esikunnassa ja Ilmasotakoulussa 14.6.2011 suorittamieni tarkastusten yhteydessä useat henkilöt kertoivat puolustusvoimien uudessa palkanmaksujärjestelmässä ilmenneistä ongelmista. Palkoissa kerrottiin olleen runsaasti virheitä, joilla saattoi olla vaikutusta muun muassa perheellisten toimeentuloon ja lomasuunnitelmiin. Henkilöstöjärjestöjen edustajat kertoivat myös eri tiedotusvälineissä palkoissa esiintyneiden virheiden suuresta määrästä.

Tarkastuksella saamieni tietojen mukaan heinäkuun alusta 2011 lukien uusi tietojärjestelmä tulitisiin ottamaan käyttöön myös varusmiesten päivärahojen maksussa. Päätin ottaa asian omana aloitteena tutkittavaksi. Pyysin 16.6.2011 päivätyllä kirjeellä Pääesikunnalta selvitystä siitä, mitkä ovat olleet palkanmaksujärjestelmän käyttöönottoon liittyneiden ongelmien syyt sekä siitä, mihin toimenpiteisiin ongelmien ratkaisemiseksi oli ryhdytty, jotta muun muassa varusmiesten päivärahojen virheetön maksaminen voidaan turvata.

Palkanmaksuongelmista tehtiin oikeusasiamiehelle 11.7.–30.9.2011 myös viisi kantelua.

2

SELVITYKSET

Pääesikunta toimitti asiassa 1.9.2011 päivätyt selvitykset. Tämän jälkeen pyydettiin Pääesikunnalta lisäselvitystä, jonka se antoi 4.10.2011. Asiaa selvitettiin myös Pääesikunnan oikeudellisella osastolla 29.11.2011 suoritetun tarkastuksen yhteydessä. Tuolloin pyysin Pääesikuntaa toimittamaan vielä selvityksen tilanteesta vuodenvaihteessa 2012. Tämä Pääesikunnan viimeisin selvitys annettiin 5.3.2012. Lisäksi asiaa selvitettiin syyskaudella 2011 suoritettujen varuskuntatarkastusten yhteydessä.

Toimitetuissa selvityksissä todettiin muun ohella seuraavaa.

Selvitys 1.9.2011

Pääesikunnan mukaan puolustusvoimien palkanmaksu toteutettiin 29.4.2011 alkaen PVSAP ja Logica Palkat -järjestelmillä, joiden käytettävyydestä ja perustietojen oikeellisuudesta vastaa prosessinomistajana Pääesikunnan henkilöstöosasto. Palkkojen maksamisen järjestelmänä toimii Opus Capita -pankkiyhteysohjelmisto, jonka omistaa Pääesikunnan talousosasto. Opus Capitan toimivuudessa ei ole ollut ongelmia.

Palkkaan vaikuttavat tiedot syötetään puolustusvoimissa pääosin PVSAP -järjestelmään, josta ne siirtyvät liittymien kautta Logica Palkat -palkanmaksujärjestelmään. Logica Palkat on puolustusvoimien omistama ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden työväline palkanmaksussa.

Selvityksen mukaan palkanmaksun virheellisyydet koskivat pääasiassa lisäpalkkojen maksua. Kuukausipalkkojen osalta virheellisyydet oli saatu korjattua. Tietojen siirrossa järjestelmästä toiseen oli kuitenkin ongelmia, jotka aiheuttivat virheellisyyksiä palkanmaksussa. Pohjatiedot ja tietojen korjaukset PVSAP -järjestelmään eivät siirtyneet liittymän kautta oikein paikanmaksujärjestelmään.

Havaittuja virheitä oli korjattu maksamalla puuttuvia palkkoja suoraan palkansaajan tilille palkanmaksujärjestelmän ulkopuolella. Tällöin maksu ei näkynyt ennen palkanmaksupäivää julkaistussa palkkalaskelmassa, mikä aiheutti epäselvyyttä palkansaajille. Joillekin henkilöille palkkaa oli maksettu liian kauan, esimerkiksi palkka kahteen kertaan. Näissä tapauksissa palkka perittiin takaisin seuraavassa palkanmaksussa tai lähetettiin palkansaajalle lasku.

Selvityksen mukaan varusmiesten päivärahojen maksu toteutettiin uudella järjestelmällä ensimmäisen kerran 22.7.2011. Päivärahojen maksussa ei ilmennyt ongelmia.

Pääesikunnan oikeudellinen osasto antoi hallintoyksiköille 22.7.2011 menettelyohjeen mahdollisten palkanmaksun viiveisiin ja virheisiin perustuvien, puolustusvoimiin kohdistettujen kirjallisten vahingonkorvausvaatimusten käsittelemiseksi. Ohjeen tavoitteena oli turvata asioiden valtakunnallisesti yhdenmukainen käsittely ja henkilöstön yhdenvertainen kohtelu.

Pääesikunnan henkilöstöosaston mukaan palkanlisien virheet johtuivat työaikakirjaus- ja aikatietoliittymävirheistä. Kyse oli jaksosta, joka ajoittui järjestelmän käyttöönotosta elokuun loppuun (29.4.–30.8.2011). Henkilöstöosaston mukaan aikatietoliittymä saataisiin elokuun aikana korjattua ja seuraavasta maksujaksosta alkaen maksettavat lisät muodostuisivat oikein. Joukko-osastoille tulnaisiin antamaan erillinen ohje edellisten maksujaksojen korjauksista syyskuun puoleen väliin mennessä. Korjausten perusteella syntyvät maksut pyrittäisiin saamaan palkansaajille vuoden 2011 loppuun mennessä.

Selvityksen mukaan henkilökuntaa oli informoitu asiasta puolustusvoimien intranetissä ja asiaa on käsitelty myös puolustusvoimien yhteistoimintaelimessä.

Lehtikirjoituksia

Työntekijäjärjestöt arvostelivat palkanmaksujärjestelmän uudistus-hanketta muun muassa siitä, että se toteutettiin liian lyhyellä siirtymäajalla ja säilyttämättä säästöyistä vanhaa järjestelmää varajärjestelmänä. Valtiota pidetään yleensä siinä määrin luotettavana palkanmaksajana, ettei sen virkamiehillä ole oikeutta edes maksamattomista palkoista maksettavaan viivästyskorkoon eivätkä he kuulu esimerkiksi palkkaturvajärjestelmän piiriin (Iltalehti 16.8.2011).

Pääesikunnan henkilöstöosaston edustajien mukaan uutta järjestelmää testattiin pitkään ennen käyttöönottoa. Maaliskuussa 2011 näytti siltä, että se toimisi. Järjestelmäongelman luonne teki virheiden ennalta ehkäisemisen vaikeaksi. Usein yhtä virhettä korjatessa oli ilmennyt jokin uusi ongelma. Vikaa löytyi järjestelmästä, käyttäjistä, prosesseista ja tiedon siirrosta järjestelmästä toiseen. Henkilöstö-

osaston mukaan näitä virheitä oli vaikea ennakoida, koska SAP on hyvin määrämuotoinen järjestelmä, ja se antaa helposti vääriä tuloksia, jos jokin koodi kirjataan väärin (Ruotuväki 13.10.2011).

Selvitys 4.10.2011

Aiemmassa selvityksessä (1.9.2011) mainittu tietoliittymän korjaus ei toteutunut arvioidussa aikataulussa elokuun aikana. Tietojärjestelmän toimittajan testauksen perusteella ilmoittama liittymän korjaus ei tuotannossa toiminut määritettyjen vaatimusten mukaisesti. Järjestelmien välinen liittymä ei uutta selvitystä annettaessa (4.10.2011) toiminut vaaditulla tavalla.

Palkkoja jouduttiin edelleen korjaamaan jälkikäteen maksamalla palkkoja käsinmaksuna järjestelmän ulkopuolella palkansaajan pankkitilille. Lisäksi liikaa maksettuja palkkoja jouduttiin perimään takaisin.

Selvityksen mukaan toimenpiteiden aloitus oli viivästynyt, koska toimittaja ei pystynyt korjaamaan liittymää. Korjaavista toimenpiteistä annettava ohje joukko-osastoille oli viivästynyt samasta syystä. Selvityshetken tiedon mukaan korjaustoimet voitaisiin aloittaa lokakuussa, jolloin korjaukset saataisiin tehtyä vuoden 2011 loppuun mennessä. Viivästyksestä oli tiedotettu puolustusvoimien yhteistointimintaelimessä.

Selvitys 5.3.2012

Viimeisimmässä Pääesikunnan selvityksessä todetaan, että SAP:n toimittaa Accenture Oy, joka vastaa järjestelmän ylläpidosta. Palkanmaksun virheet johtuivat alusta alkaen erityisesti aikatietoliittymän aiheuttamista virheistä, jolloin suuri määrä tietoa oli siirtynyt virheellisesti aiheuttaen virheitä lisäpalkkoissa ja sitä kautta koko palkanmaksussa. Lisäksi virheitä oli aiheutunut käyttäjien tekemistä tallennusvirheistä.

Aikatietoliittymä saatiin korjattua se toimittajan Accenture Oy:n toimesta vasta syksyllä. Tästä johtuen lisäpalkkojen maksujaksot menivät ajossa virheellisesti maksuun sillä seurauksella, että lähes kaikkien lisäpalkkoja saavien henkilöiden palkkoissa oli virheitä. Mittava lisäpalkkojen korjausoperaatio mainituilta maksujaksoilta aloitettiin liittymän korjauksen jälkeen.

Tammikuun 2012 aikana suurin osa korjauksista oli saatu palkanmaksuun. Yksittäisiä korjauksia tehtiin kuitenkin edelleen ja liikaa maksettujen lisäpalkkojen korjauksista aiheutuvia perintöjä oli vielä tekemättä. Palkkajärjestelmän ulkopuolella käsin suoraan pankkitileille maksetut palkat tallennettiin järjestelmiin vuoden 2011 loppuun mennessä ennakonpidätyksen, ammattiliittojen jäsenmaksujen ja työnantajamaksujen oikeaa perintää ja tilitystä varten. Samoin tallennettiin järjestelmien siirtymävaiheessa Puolustusvoimien palveluksesta eronneiden henkilöiden tiedot palkoista, jotka oli maksettu käsinmaksuna aikaisemmin.

Selvityksen mukaan takautuvasti 1.5.2011 voimaan tulleet palkankorotukset aiheuttivat virheitä palkkoihin, koska toimittaja ei ollut tehnyt järjestelmään kaikkia tarvittavia määrityksiä oikein. Lomarahojen korotusten korjauksia tehtiin korjaamalla tiedot hallintoyksiköissä Excel-taulukoihin, josta ne siirrettiin Logica Palkkaan. Osa näistä korjauksista tehtiin vielä helmikuun 2012 palkanmaksussa.

Palkkalaskelmaa muutettiin joulukuusta 2011 alkaen siten, että siinä aikaisemmin näkyneet palkalliset poissaolot poistettiin palkkalaskelmalta. Korjaus aiheutti virheitä palkkaluetteloon, palkkalaskelman vuosiansion kertymään. Virheet saatiin korjattua, mutta joulukuun 2011 palkkalaskelmat joudut-

tiin siirtämään verkkopankkiin uudestaan. Joulukuun palkkalaskelmat olivat virheellisiä vuosikertymän osalta henkilöillä, joilla on ollut palkallisia poissaoloja joulukuussa.

Suuresta virheiden määrästä huolimatta pääosa palkkoista saatiin selvityksen mukaan korjattua vuoden 2011 loppuun mennessä. Vuoden 2011 palkkojen korjauksia, joita ei saatu massatoimintoina tehtyä, jäi kuitenkin korjattavaksi vielä vuoden 2012 puolella.

Vuoden 2012 alussa ilmeni uusi ongelma, jonka vuoksi vuoden 2012 ensimmäisen maksujakson virkasuhteisen lisäpalkkojen maksu jouduttiin siirtämään 15. päivästä 29. päivälle helmikuuta. SAP:ssa otettiin käyttöön uusi ajastettu ajo, joka siirtää henkilön tietoihin lisäpalkkaan oikeuttavat tunnit, jotka eri syistä eivät ole siirtyneet järjestelmään. Ajastuksen myötä palkkajärjestelmään oli siirtymässä uudelleen maksuun sellaisia tunteja, jotka oli tallennettu järjestelmään hallintoyksiköissä väärää tapaa käyttäen. Liikaa maksetut summat koskivat noin 900 palkansaajaa ja summat olivat suurimmillaan useita tuhansia euroja. Ajastetun ajon käyttöönotto sinänsä parantaa palkanmaksun oikeellisuutta, mutta ensimmäisen takautuvan ajon aiheuttamiin virheellisyyksiin ei osattu varautua.

Selvityksen mukaan valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaan lisäpalkat oli maksettava viimeistään laskentakauden päättymistä seuraavan kalenterikuukauden loppuun mennessä. Siirretty maksupäivä 29.2.2012 oli sopimuksen mukainen, vaikka vahvistetussa maksuaikataulussa jakson maksupäiväksi oli ilmoitettu 15.2.2012.

3 RATKAISU

Valtion virkamieslain 11 §:n mukaan asianomaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina, kuin ne hänelle kuuluvat. Oikeus palkkaan on keskeisin virkamiehelle kuuluva taloudellinen oikeus. Sopimussuhteisiin perustuvien varallisuusarvoisten oikeuksien on katsottu olevan yksityishenkilön omaisuutta myös perustuslain tarkoittamassa mielessä.

Selvitysten mukaan palkanmaksuun liittyvät ongelmat ovat johtuneet useista eri tekijöistä kuten järjestelmäteknisistä virheistä, järjestelmiin tehdyistä kirjausten virheistä sekä osaamattomuudesta uusien järjestelmien käytössä. Suurimpina ongelmina ovat olleet aikatietoliittymästä johtuneet virheet erilaisissa lisäpalkoissa. Erityisesti ylityö- ja haittakorvauksia on tämän johdosta maksettu virheellisesti. Aikatietoliittymän korjaus ei toteutunut arvioidussa aikataulussa. Virheitä on johtunut myös käyttäjien tallennusvirheistä.

Uusi palkkalaskelma on ollut vaikealukuinen, mikä on lisännyt epätietoisuutta. Esimerkiksi lomaraha, tuntipalkka ja vaativuusluokka eivät alkuvaiheessa näkyneet palkkalaskelmassa. Nämä virheet on sittemmin pääosin korjattu. Joulukuussa 2011 palkkalaskelmassa ilmeni kuitenkin vielä uusia epäselvyyksiä.

Omana kannanottona totean seuraavan. Saadun selvityksen mukaan 1.5.2011 voimaan tulleiden palkankorotusten vaikutuksia on korjattu vielä helmikuun 2012 palkanmaksun yhteydessä. Tätä ja ylipäättäen virheiden korjaamiseen kulunutta aikaa voidaan pitää kohtuuttoman pitkänä ottaen huomioon, että kysymys on henkilökunnan perustoimeentulosta.

Selvitysten mukaan järjestelmää testattiin ennen sen käyttöönottoa, eikä virheitä tuolloin havaittu. Toisaalta selvityksissä kerrotaan, että käyttöönoton edetessä järjestelmässä ilmeni koko ajan uusia yllättäviä ongelmia. Tämä viittaisi siihen, ettei testaus ollut alun perin riittävän perusteellista. Selvitysten perusteella jää myös epäselväksi, kenen tehtäviin uuden järjestelmän testaaminen on viimekädessä kuulunut. Joka tapauksessa puolustusvoimat tilaajana vastasi nähdäkseni siitä, että se hyväksyi järjestelmän otettavaksi käyttöön.

Myös uutta järjestelmää käyttävien henkilöiden osaamisessa on todettu olevan edelleen puutteita. Tämän johdosta on aiheellista kysyä, onko annettu koulutus sittenkään ollut täysin riittävää.

Yhteenvedon totean, että suurimmat ongelmat ovat selvitysten mukaan johtuneet yksityisen yrityksen toimittamasta aikatietoliittymästä. Yksityiset yritykset eivät kuulu oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Tästäkään syystä laillisuusvalvonnan keinoin ei voida yksiselitteisesti selvittää hankkeen eri vaiheissa mahdollisesti virheitä tehneitä tahoja. Joka tapauksessa hankkeen voidaan katsoa epäonnistuneen siinä, että toiminnoiltaan keskeneräinen palkanmaksujärjestelmä hyväksyttiin käyttöön. Myös järjestelmässä ilmi tulleiden virheiden korjaaminen on kestänyt olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttoman pitkään.

Saatan tämän käsitykseni puolustusvoimien palkanmaksuongelmista Pääesikunnan tietoon. Muihin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin asia ei ainakaan tässä vaiheessa anna enää aihetta.

Päätös lähetetään tiedoksi myös asiasta oikeusasiamiehelle kantelun tehneille henkilöille.