



Valtion palkkausjärjestelmät

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 2/2015



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtion palkkausjärjestelmät

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-282-4 (nid.)
ISBN 978-952-499-283-1 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-283-1
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-283-1>

Lönberg Print & Promo
Helsinki 2015

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 390/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Valtion palkkausjärjestelmiä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Valtion työmarkkinalaitokselle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2017.

Helsingissä 20. päivänä maaliskuuta 2015

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen
Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi
Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

valtionhallinto, tuloksellisuus, tulosohjaus, palkkajärjestelmät, kannustus, kehittäminen

Sisällys

| | |
|--|-----------|
| Tarkastusviraston kannanotot | 7 |
| 1 Tarkastuksen tausta | 11 |
| 2 Tarkastusasetelma | 12 |
| 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus | 12 |
| 2.1.1 Henkilöstömäärät ja -kulut sekä palvelussuhdelajit | 12 |
| 2.1.2 Vastuuviranomaiset | 12 |
| 2.1.3 Vuoden 1992 palkkapolitiittinen ohjelma | 13 |
| 2.1.4 Palkkausjärjestelmien kehittämistä koskevia periaatteita | 14 |
| 2.1.5 Uuden palkkausjärjestelmän osat | 15 |
| 2.1.6 Palkkaus ja toiminnan tuloksellisuuden johtaminen | 19 |
| 2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset | 20 |
| 2.3 Tarkastusaineistot ja menetelmät | 20 |
| 3 Tarkastushavainnot | 22 |
| 3.1 Uudistuksessa on keskitytty käyttöönoton seuraamiseen | 22 |
| 3.1.1 Uudistuksen yhteyttä tuloksellisuuteen ei ole määritelty | 22 |
| 3.1.2 Järjestelmistä on muodostunut virastokohtaisia | 25 |
| 3.1.3 Palkanosien toimivuutta ja joustavuutta ei ole selvitetty | 26 |
| 3.2 Raportointi on tilastopainotteista | 27 |
| 3.2.1 Toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen liitteen tiedot | 27 |
| 3.2.2 Valtion henkilöstötilinpäätös ja henkilöstökertomus | 27 |
| 3.2.3 VMBaro: Työtyytyväisyyskysely | 28 |
| 3.2.4 VMBaro: Palkkausjärjestelmän toimivuuskysely | 29 |
| 3.2.5 Tahti-järjestelmä ja valtion palkka-analyysiväline | 29 |
| 3.2.6 Palkkatasa-arvon seuranta | 31 |
| 3.3 Uudistusta ei ole kokonaisuudessaan arvioitu | 32 |
| 3.3.1 Palkkausjärjestelmä uudistuksesta ei ole tehty arvioiteja | 32 |
| 3.3.2 Valtion henkilöstöpolitiikan arviointitutkimus | 33 |
| 3.3.3 Henkilöstövoimavarojen johtamisen kehittämishanke | 35 |
| 3.4 Kyselyn tulokset: Virastojen arvioita palkkausjärjestelmistä | 35 |
| 3.4.1 Kyselyn kohdejoukko | 36 |
| 3.4.2 Palkkauksen ja tuloksellisuuden yhteys | 36 |
| 3.4.3 Palkkausjärjestelmän osat ja joustavuus | 37 |
| 3.4.4 Palkkausjärjestelmien toimivuuden arvioinnit | 37 |
| Liitteet | 39 |
| Lähteet | 52 |

Tarkastusviraston kannanotot

Valtion palkkausjärjestelmät

Siirtyminen nykyisin käytössä oleviin palkkausjärjestelmiin tapahtui vuosina 1994–2008. Uudistuksella oli tarkoitus tukea toimintayksiköiden johtamista, tulosjohtamista ja toiminnallisten tulosten saavuttamista. Tavoitteena oli uudistaa vanhat virkapalkkajärjestelmät ja korvata ne toimintayksiköiden tarpeisiin paremmin soveltuvilla uusilla palkkausjärjestelmillä.

Uusimuotoisissa palkkausjärjestelmissä palkkaa oli tarkoitus maksaa työn vaativuuden, työsuorituksen ja ammatinhallinnan sekä organisaation, yksikön ja ryhmän tuloksen perusteella. Näitä vastaavat palkanosat ovat tehtäväkohtainen osa, henkilökohtainen osa ja tulospalkkio-osa. Tehtäväkohtainen ja henkilökohtainen palkanosa muodostavat palkkauksen perustan. Henkilökohtaisessa palkanosassa asetettujen tavoitteiden tulisi osaltaan toteuttaa koko organisaation toiminta- ja tulostavoitteita.

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.

Tarkastusvirasto perustaa kannanottonsa seuraaviin tarkastuksessa käsittelemiinsä asiakokonaisuuksiin: palkkausjärjestelmien yhteys tuloksellisuuteen, palkkausjärjestelmien käyttöönotto ja ohjaus, palkkausjärjestelmän osat ja palkkausjärjestelmiin liittyvä tietopohja.

Arviointia palkkausjärjestelmä uudistuksen onnistumisesta ei ole tehty

Valtion palkkausjärjestelmien suunnittelun ja käyttöönoton linjauksiin on vaikuttanut keskeisesti virasto- ja keskustason sopimustoiminta. Virastot ja laitokset ovat sopimusten puitteissa voineet päättää omista palkkausjärjestelmistään. Virastoja ja laitoksia ei ole kuitenkaan velvoitettu erikseen seuraamaan ja raportoimaan, miten uudistetut palkkausjärjestelmät ovat tukeneet toimintayksiköiden johtamista, tulosjohtamista ja toiminnallisten tulosten saavuttamista. Virastoissa ja laitoksissa vuosittain tehtyjen suoritusarviointien toimivuutta ja yhteyttä virastolle asetettujen tulostavoitteiden asettamiseen ja saavuttamiseen (tulosohtaus) ei seurata valtiotasolla. Valtioilla ei siten ole käytössä menettelyitä, joilla seurattaisiin palkkausjärjestelmien uudistamisen vaikutuksia virastojen tuloksellisuuteen. Palkkausjärjestelmä uudistuksen ensisijaisen tavoitteen toteutumista ei siten voida arvioida, koska asiaa koskevaa tietopohjaa ei ole.

Palkkausjärjestelmien yhteyttä tuloksellisuuteen ei ole suoraan määritelty

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikka virastoille ja laitoksille on sopimustoiminnan puitteissa annettu vapaus päättää palkkausjärjestelmistään, niitä ei ole kuitenkaan velvoitettu seuraamaan ja raportoimaan palkkausjärjestelmien uudistamisen vaikutuksista toiminnan tuloksellisuuden johtamiseen, edistämiseen ja tukemiseen.

Valtion tulosohtaus- ja tilivelvollisuus uudistuksessa valtion talousarvioasetukseen otettiin tuloksellisuuden peruskriteerit. Kriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteita ovat toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion virastojen ja laitosten henkilöstövoimavarojen hallintaa ja niiden kehittämistä koskevien tavoitteiden esittämistä talousarvioehdotuksessa ei ole ohjattu

valtion talousarviosta annetussa asetuksessa yhtä tiukasti kuin muiden toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden esittämistä. Henkisten voimavarojen hallintaa ja niiden kehittämistä koskevia tavoitteita tulee asettaa ja vahvistaa asetuksen mukaan vain tarvittaessa.

Tarkastusvirasto on todennut eduskunnalle vuodelta 2014 antamassaan vuosikertomuksessa, että tulosohjauksessa on edelleen kehitettävää. Ammattimainen ohjaus talouden ja tuottavuuden, sekä johdon laskentatoimen informaation hyödyntäminen johtamisessa eivät ole kehittyneet siten kuin tulosohjausajattelussa odotettiin. Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, vain joka kolmannelle kirjanpitoyksikölle oli asetettu riittävät taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja niiden toteutumisesta esitettiin tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot.

Uusimuotoisilla palkkausjärjestelmillä on ollut tarkoitus kannustaa henkilöstöä parempiin työsuorituksiin ja osaamisensa kehittämiseen kyseessä olevan viraston toiminnan tuloksellisuuden edistämiseksi. Käytännössä keskeinen osa virastojen sisäistä tulosjohtamista ovat tulos- tai suoritusarviointikeskustelut sekä kehityskeskustelut, joissa arvioidaan niin menneen kuin tulevan kauden työtehtäviä ja niistä suoriutumista sekä osaamistarpeita.

Tarkastuksessa havaittiin, että virastoissa ja laitoksissa vuosittain tehtyjen suoritusarviointien toimivuutta ja yhteyttä virastolle asetettujen tulostavoitteiden asettamiseen ja saavuttamiseen (tulosohjaus) ei seurata valtiotasolla.

Tarkastusvirasto katsoo, että palkkausjärjestelmiä koskevat tiedot osana muuta henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä tulisi kytkeä selkeämmin virastojen tulosohjaukseen, tuloksellisuuden edistämiseen, tulostavoitteisiin ja näitä koskevaan virallisraportointiin (toimintakertomus ja tilinpäätös). Virastojen ja laitosten vuosittain tekemien suoritusarviointien toimivuutta ja sisällöllistä yhteyttä virastojen johtamiseen, tulostavoitteisiin ja tulosohjaukseen tulisi seurata valtiotasolla. Viraston tehtävänä on pyrkiä saavuttamaan toiminnalle asetetut tavoitteet mahdollisimman hyvin käytettävissä olevilla resursseilla, mukaan luettuna henkilöstöresurssit. Palkkausjärjestelmää tulisi pitää selkeästi yhtenä viraston tulosjohtamisen välineenä, jolla tulisi olla selkeät yhtymäkohdat tulosohjausprosessissa virastotasolle asetettuihin tavoitteisiin.

Uudistuksessa on keskitytty seuraamaan käyttöönottoa

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion palkkausjärjestelmäuudistuksessa ensisijaisena tavoitteena on ollut saada koko valtionhallinto uusien palkkausjärjestelmien piiriin ja varmistaa valtion palkkauksen kilpailukyky muihin sektoreihin nähden. Tässä suhteessa tavoitteessa on onnistuttu suhteellisen hyvin. Lähes kaikki valtion virastot ja laitokset ovat uusimuotoisten palkkausjärjestelmien piirissä. Toisaalta uusimuotoisten palkkausjärjestelmien vaikutuksia tuloksellisuuteen ei ole seurattu.

Valtion palkkausjärjestelmien suunnittelun ja käyttöönoton linjaukset perustuvat virasto- ja keskustason sopimustoimintaan. Tämä on yksi syy, minkä takia Valtion työmarkkinalaitoksella ei ole ollut mahdollisuutta ohjata tarkemmin uusien palkkausjärjestelmien käyttöönottoa. Tästä on seurannut se, että uusista palkkausjärjestelmistä on tullut hyvin virastokohtaisia, kun virastot ja laitokset ovat saaneet itse päättää vaativuuden- ja suoritusarviointijärjestelmistään. Sinänsä tätä voidaan pitää perusteltuna valintana, koska näin on ollut mahdollista rakentaa palkkausjärjestelmät, jotka tukevat mahdollisimman hyvin kunkin viraston toiminnan tuloksellisuutta. Toisaalta järjestelyvapaus on johtanut siihen, että yhden uuden palkkausjärjestelmän sijaan valtiolla on käytössään monia eri palkkausjärjestelmiä. Suuri määrä erilaisia palkkausjärjestelmiä ylläpitää epäyhtenäisyyttä ja heikentää osaltaan Valtion työmarkkinalaitoksen roolia valtiotason tietojen tuottajana ja järjestelmien kehittäjänä. Esimerkiksi vertailukelpoisten palkkatietojen tuottaminen vaatii huomattavaa lisätyötä.

Palkkausjärjestelmiä koskevat tiedot kysely- ja tilastopohjaisia

Palkkausjärjestelmiin ja valtion henkilöstövoimavaroihin liittyen on tuotettu erilaisia tilastotietoja tai kyselytuloksiin perustuvia tietoja.

VMBaro on vuonna 2004 toteutettu valtiovarainministeriön omistama tietojärjestelmäsovelmus. Järjestelmä sisältää työtyytyväisyystutkimuksen ja palkkausjärjestelmän toimivuustutkimuksen. Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtiotasolla ole tehty VMBaroon sisältyviä kyselyjä, joiden tarkoituksena olisi tuottaa tietoa juuri palkkausjärjestelmien toimivuudesta.

VMBaron valtion työtyytyväisyyskyselyssä tyytyväisyys palkkaukseen on ollut yksi osa kyselyä. Vuosina 2006–2013 valtionhallinnon tyytyväisyys palkkaukseen (palkkausindeksi) on pysynyt alhaisena, ja se on vaihdellut 2,7:n–2,90:n välillä (asteikko 1–5). Työtyytyväisyyskyselyssä yhtenä osana on kysytty myös tyytyväisyyttä suoritus- ja kehityskeskusteluihin osaamisen kehittämässä. Vuonna 2012 tyytyväisyys keskusteluihin oli 3,04.

Ministeriöt ja virastot toimittavat henkilöstötietonsa valtion henkilöstötietojärjestelmä Tahtiin. Tahti-järjestelmään tallennetaan myös valtion palkkauksellisen aseman seuraamiseksi palkkausta koskevia tietoja. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Tahti-järjestelmästä ei ole tehty erillistä valtion palkkausjärjestelmäuudistuksen tavoitteisiin liittyvää raportointia.

Tarkastusvirasto katsoo, 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.

Palkkausjärjestelmän osien toimivuutta ei ole selvitetty

Uusimuotoisissa palkkausjärjestelmissä palkkaa oli tarkoitus maksaa työn vaativuuden, työstä suoriutumisen ja ryhmän tuloksen perusteella. Näitä vastaavat palkanosat ovat tehtäväkohtainen osa, henkilökohtainen osa ja tulospalkkio-osa.

Tarkastuksessa havaittiin, että Valtion työmarkkinalaitos ei ole teettänyt tai tehnyt itse arvioita tehtäväkohtaisen ja henkilökohtaisen palkanosan toimivuudesta. Tarkastusvirasto katsoo, 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, että uusia palkkausjärjestelmiä koskevissa linjauksissa palkkausjärjestelmiin kuuluvaa palkkauksen ja palkkaustapojen joustavuutta ei ole määritelty yksiselitteisesti. Toisaalta joustavuuden osalta on todettu, että palkkausjärjestelmissä oli tarkoitus luopua erilaisten lisien maksamisesta. Toisaalta palkkauksen joustavuuden on suunniteltu liittyvän tulospalkkioiden maksamiseen niin, että maksaminen vaihtelisi taloustilanteen mukaan. Osaltaan joustavuus on ollut esillä myös henkilökohtaisen palkanosan kohdalla, jolloin henkilökohtaisia palkanosia ei tulisi pitää kiinteinä, vaan ne voisivat muuttua muun muassa työtehtävien mukaan. Toisaalta on kuitenkin todettu, että tehtäväkohtaisen ja henkilökohtaisen palkanosan tulisi olla suhteellisen vakaita (kiinteitä), jotta työntekijä voi suunnitella tulevaisuuttaan.

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä tuli ilmi, että henkilökohtaiset palkanosat joustavat hyvin harvoin alaspäin ja että erilaisia lisiä maksetaan edelleen muun muassa kokemuksen perusteella. Tarkastuksessa havaittiin, että palkkauksen tai palkkaustapojen joustavuuden toteutumisesta ei ole arviointitietoa.

Tarkastusvirasto katsoo, että palkkausjärjestelmään alkujaan sisältynyttä joustavuus-käsitettä tulisi selvittää sekä arvioida sen todellisia toteuttamismahdollisuuksia. Henkilökohtaisten palkanosien joustavuudesta ja erilaisten lisien maksamisen tarkoituksenmukaisuudesta tulisi tuottaa arviointitietoa. Arviointien perusteella olisi mahdollista tuottaa tietoa palkkausjärjestelmäkokoisuuden toimivuudesta ja kehittämisalueilta.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei tulospalusteisesti maksettavaa tulospalkkio-osaa ole otettu kovin laajasti käyttöön. Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä suurin osa vastaajista ei ollut suunnittelemassa tulospalkkio-osaa, koska rahaa tulospalkkioihin ei ole. Myös tulosten mittaaminen koettiin hankalaksi. Tarkastuksessa havaittiin, että tulospalkkio-osan toimivuudesta ja kehittämis-kohteista ei ole tehty selvityksiä.

Tarkastusvirasto katsoo, että Valtion työmarkkinalaitoksen tulisi selvittää tulospalkkio-osan toimivuutta osana palkkausjärjestelmän kokonaisuutta.

Tarkastusviraston suositukset

Palkkausjärjestelmäuudistuksen ensisijaisena tavoitteena oli tukea toimintayksiköiden johtamista ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista. 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.

Tehdyn tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittelee seuraavaa:

1. Valtion palkkausjärjestelmien tulee tukea tuloksellisuutta sekä valtion että virastojen tasolla, ja tämän vaikutuksen tulee olla seurattavissa ja johdettavissa. Tämän varmistamiseksi palkkausjärjestelmiä koskevat tiedot osana muuta henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä tulee kytkeä selkeämmin virastojen tulosohjaukseen, toiminnan kehittämiseen ja näitä koskevaan virallisraportointiin.

Käytännössä tämä tarkoittaa palkkausjärjestelmien ja niihin liittyvien menettelyjen ja raportoinnin kehittämistä niin, että palkkausjärjestelmien vaikutukset tuloksellisuuteen ovat arvioitavissa ja johdettavissa. Tämä vaatii määrätietoista ohjausta ja läpinäkyvyyden lisäämistä virastoissa tehtyjen suoritusarviointien, virastojen tulosjohtamisen ja tulosohjauksen välille. Palkkausjärjestelmien määrän vähentäminen parantaisi järjestelmien hallittavuutta ja käytettävyyttä tuloksellisuuden johtamisen välineenä. Valtion konserniohjauksen näkökulmasta olisi harkittava pidemmällä aikavälillä mahdollisuutta uuden ja yhtenäisen valtion palkkausjärjestelmän kehittämiseen.

2. 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.
3. Palkkausjärjestelmän osien toimivuudesta, joustavuudesta ja uudistuksen toteutuksen onnistuneisuudesta valtion tuloksellisuuden sekä hallinnon ja henkilöstöpolitiikan yleisten tavoitteiden näkökulmasta on tuotettava arviointitietoa.

Suosittelusten huomioon ottaminen ja valmistelu kuuluvat tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön työjärjestyksen mukaisesti valtiovarainministeriön budjettiosastolle ja henkilöstö- ja hallintopolitiikka -osastolle.

1 Tarkastuksen tausta

”Palkkapolitiittisen ohjelman mukaisilla palkkausperiaatteilla ja toiminnalla tähdätään sellaisen uuden palkanmuodostuksen toteuttamiseen, joka tukee toimintayksiköiden johtamista, tulosjohtamista¹ ja toiminnallisten tulosten saavuttamista.”²

Valtionhallinnossa toiminnan ja talouden ohjauksen lähtökohdat alkoivat muuttua 1980-luvun loppupuolella, kun päätettiin siirtyä vaiheittain tulosohtaukseen ja toimintamenobudjetointiin. Samaan aikaan nähtiin tarpeelliseksi luoda myös uudet lähtökohdat toiminnan organisoimille ja johtamiselle. Työnantajatoiminnan sisällyttäminen näihin lähtökohtiin nähtiin tärkeäksi, koska työnantajatoiminta vaikuttaa merkittävästi tulostavoitteiden saavuttamiseksi käytettävien panosten määrään, rakenteeseen ja hintaan.³

Valtiotyönantajan yhteisötason yleiset palkkapolitiittiset tavoitteet asetettiin valtion työmarkkinalaitoksen 15.6.1992 julkaisemassa palkkapolitiittisessa ohjelmassa. Ohjelman mukaan tulosohtauksen painotukset, joissa korostuvat tuottavan, taloudellisen ja tuloksellisen toiminnan vaatteet, kohdistuvat myös henkilöstöpolitiikkaan. Erillisen palkkapolitiittisen ohjelman laatiminen nähtiin tärkeäksi siitä syystä, että palkka on usein näkyvin ja rahalliselta panokseltaan merkittävin henkilöstöpolitiikan ilmentymä. Palkkapolitiittisen ohjelman mukaan palkalla ja sen määräytymisperusteilla on myös toimintayksiköiden toimintaedellytysten ja kannustamisen kannalta usein ratkaiseva merkitys.

Valtion toimintayksiköiden tuloksellista toimintaa ja johtamista koskevien palkkopolitiikan tavoitteiden toteuttaminen edellytti siten palkanmuodostuksen painopisteen siirtämistä toimintayksiköihin. Palkkauksesta tuli tehdä kannustava, oikeudenmukainen, joustava ja samanarvoisen. Palkat tuli porrastaa työn vaativuuden, henkilökohtaisen työsuorituksen ja työyhteisön yhteisen tuloksen mukaan. Näiden lisäksi palkkauksen tuli olla oikeassa suhteessa valtiosektorin ja muiden työmarkkinasektoreiden palkkaukseen.⁴

Uusimuotoisissa palkkausjärjestelmissä palkkaa maksetaan siis työ-, suoritus- ja tulospäerusteisesti. Näitä vastaavat palkanosat ovat tehtäväkohtainen osa, henkilökohtainen osa ja tulospalkkio-osa.

Valtion palkkausjärjestelmien uudistamistyö aloitettiin 1990-luvun alkupuolella, joten tässä vaiheessa on perusteltua arvioida, kuinka palkkausjärjestelmä uudistuksella on onnistuttu tukemaan toimintayksiköiden tuloksellista toimintaa ja johtamista.

Raportin tavoitteena on tuottaa tietoa palkkausjärjestelmä uudistuksen tavoitteiden asetannasta sekä uudistuksen ohjaukseen ja tavoitteiden seurantaan liittyvistä ongelmista. Raportin tavoitteena on tuoda esiin se, että palkkausjärjestelmistä vastaavat tahot ovat ensisijassa vastuussa palkkausjärjestelmien hallinnasta, toimivuudesta ja kehittämisestä.

¹ Valtioneuvoston termipankin mukaan suomen kielessä erotetaan tulosjohtaminen ja tulosohtaus (molempien englanninkielinen vastine on performance management). Termipankin mukaan ohjaus suuntautuu viraston toimintaan ulkopuolelta, kun taas johtaminen tapahtuu organisaation sisällä.

² Valtion työmarkkinalaitos 1992.

³ Em.

⁴ Em.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Henkilöstömäärät ja -kulut sekä palvelussuhdelajit

Valtion budjettitalouden virastoissa ja laitoksissa työskenteli vuoden 2013 lopussa 81 210 henkilöä eli noin 3,4 prosenttia Suomen työllisestä työvoimasta. Vuonna 2013 valtion palveluksessa oli runsaat 40 000 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2009 (taulukko 1). Henkilöstön vähentyminen on johtunut suurelta osin yliopistojen siirtymisestä budjettivaltion ulkopuolelle vuoden 2010 alussa. Vuonna 2013 budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 3,8 miljardia euroa. Kokonaisuudessaan henkilöstökulut olivat noin 4,7 miljardia euroa.⁵

Taulukko 1. Valtion henkilöstömäärän ja henkilöstökulujen kehitys 2009–2013.⁶

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Henkilöstön lukumäärä | 121 923 | 86 383 | 85 072 | 82 774 | 81 210 |
| Henkilötyövuodet | 117 624 | 84 721 | 83 312 | 81 484 | 80 380 |
| Palkkasumma (milj. euroa) | 4 769,5 | 3 592,0 | 3 643,3 | 3 706,4 | 3 758,1 |
| Henkilötyövuoden hinta, euroa | 50 764 | 52 977 | 54 400 | 56 543 | 58 005 |
| Henkilöstökulut (mrd. euroa) | 6,22 | 4,67 | 4,68 | 4,74 | 4,77 |

Valtionhallinnossa palvelussuhde voi olla joko virkasuhde tai työ sopimussuhde⁷. Valtion virkamieslain (750/1994) 1 §:n mukaan virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta on annettu valtion virkamiesasetuksessa (971/1994). Työsopimussuhteeseen sovelletaan työ sopimuslakia (55/2001). Vuonna 2013 virkasuhteessa oli 70 911 henkilöä ja työ sopimussuhteessa 10 229 henkilöä⁸.

2.1.2 Vastuuviranomaiset

Valtiovarainministeriön tehtävät

Valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen (610/2003) 1 §:n (kohdat 25–26) mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on valtionhallinnon työnantajatoiminnan, henkilöstöjohtamisen ja työmarkkinapolitiikan kehittäminen ja toteuttaminen, keskustason työnantajatoiminta, henkilöstön oikeudellisen aseman ja sopimusjärjestelmän perusteet, valtionhallinnon johdon ja johtami-

⁵ Valtioneuvoston kanslia 2014a.

⁶ Valtioneuvoston kanslia 2014a, 2014b ja valtiovarainministeriö 2011.

⁷ Vuonna 1993 pohdittiin palvelussuhdehankkeessa siirtymistä valtionhallinnossa yhteen ja perusteiltaan yhtenäiseen palvelussuhteeseen. Hankkeessa päädyttiin kuitenkin siihen, että molemmat palvelussuhde muodot säilytetään (HE 291/1993 vp).

⁸ Netra. Henkilöstömäärä palvelussuhteiden lajien mukaisesti.

sen kehittäminen sekä palvelussuhteen ehtojen yleinen järjestely. Tämän lisäksi valtiovarainministeriön tehtävänä on virkasuhteen ehdoista määrääminen, kun asia ei kuulu viraston tai valtion liikelaitoksen toimivaltaan, sekä viran siirtäminen toisen ministeriön hallinnonalan virastoon ja määrärahan siirtäminen tällaisen viraston käytettäväksi.

Valtion työmarkkinalaitoksen tehtävät

Valtion työmarkkinalaitoksena (myöhemmin myös VTML) toimiva valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto on valtion työnantaja- ja henkilöstöjohtamisen keskusyksikkö. Valtion työmarkkinalaitos edustaa valtiotyönantajaa tulopoliittisissa neuvotteluissa ja niiden valmisteluissa, solmii valtion keskustason virka- ja työehtosopimukset sekä tukee ja ohjaa virastojen sopimus- ja muuta työnantajatoimintaa. Valtion työmarkkinalaitos valmistelee myös valtion henkilöstöjohtamisen linjaukset ja huolehtii linjausten toteuttamisesta.⁹

Valtion työmarkkinalaitos on yksi valtakunnallisista työmarkkinoiden keskusjärjestöistä. Valtion keskustason yhdistetyn virka- ja työehtosopimuksen tekevät valtiovarainministeriö / Valtion työmarkkinalaitos ja pääsopijajärjestöt eli Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Palkansaajajärjestö Pardia sekä Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. Sopimus tulee voimaan, kun valtioneuvosto on sen hyväksynyt.¹⁰

Kun sopimuksesta aiheutuu lisämenoja, se alistetaan eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hyväksyttäväksi. Valtion sopimuksella sovitaan valtion ratkaisun kustannuspuite. Sopimuksessa on määräykset koko valtionhallintoa koskevista sopimuksenvaraisista palvelussuhteen ehdoista ja niiden kehittämisestä. Virasto- ja hallinnonalakohtaisia virka- ja työehtosopimuksia omalta osaltaan ja hallinnonalansa osalta tekevät sopimusvirastot, joita on yhteensä noin 50. Näillä sopimuksilla sovitaan lähinnä palkkoja ja työaikoja koskevista erityiskysymyksistä, ja ne hyväksyy valtiovarainministeriö.¹¹

Valtiokonttorin tehtävät

Vuoden 2006 alusta lukien valtiotyönantajan henkilöstötieto on kerätty Tahti-tietokantaan, joka on käytössä kaikissa valtion ministeriöissä ja virastoissa. Valtiovarainministeriö on määrännyt, että ministeriöt ja virastot toimittavat henkilöstötietonsa valtion henkilöstötietojärjestelmä Tahtiin sekä paikallistason virka- ja työehtosopimusten asiakirjat tarvittavine tietoineen Valtiokonttoriin sen tarkemmin ohjeistamalla tavalla. Ministeriöt ja virastot asioivat tietojen ylläpitoon liittyvissä kysymyksissä ensisijaisesti Valtiokonttorin kanssa.¹²

2.1.3 Vuoden 1992 palkkapolitiittinen ohjelma

Vuonna 1992 julkaistussa valtiotyönantajan yhteisötason yleisissä palkkopolitiittisissa tavoitteissa¹³ (palkkopolitiittinen ohjelma) ensisijaisena tavoitteena esitettiin *organisaatioiden tuloksellisen toiminnan ja johtamisen tukeminen*. Tämän todettiin edellyttävän palkanmuodostuksen painopisteen siirtämistä toiminnan yhteyteen. Palkkopolitiittisessa ohjelmassa¹⁴ muita keskeisempiä palkkausperiaatteita olivat seuraavat:

⁹ <http://www.vm.fi/vm/fi/>> Valtio työnantajana, Valtion työmarkkinalaitos.

¹⁰ <http://www.vm.fi/vm/fi/>> Valtio työnantajana, Sopimustoiminta.

¹¹ <http://www.vm.fi/vm/fi/>> Valtio työnantajana, Sopimustoiminta.

¹² Valtiovarainministeriön määräys 19.1.2011.

¹³ Valtion työmarkkinalaitos 1996.

¹⁴ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 22–23.

”Palkkauksen on oltava kannustava, oikeudenmukainen ja samanarvoinen. Näiden tavoitteiden toteuttamista edistetään parhaiten porrastamalla palkat työn vaativuuden, henkilökohtaisen työsuorituksen ja työyhteisön yhteisen tuloksen mukaan. Lisäksi palkkauksen on oltava oikeassa suhteessa valtiosektorin ja muiden työmarkkinasektoreiden palkkauksiin.

*Palkkauksen tulee olla johdonmukaisessa suhteessa muihin palvelusuhteen ehtoihin, tasoltaan oikea, pääosiltaan yksilöllinen eikä sidoksissa muihin ja sen tulee turvata toimintayksikön menestys jatkossakin. Menestyminen toiminnassa ja tavoitteiden saavuttamisessa merkitsee liikku-
mavaraa myös työnantajatoiminnassa.*

Palkkapolitiikan ja palkkaperusteiden on oltava henkilöstön tiedossa ja sen hyväksymiä. Perusteet on koettava oikeiksi ja oikeudenmukaisiksi. Muutoin ei ole mahdollista kannustaa henkilöstöä tulokselliseen toimintaan.

*Palkkauksen on oltava joustava. Sen tulee joustaa muutoksen suuntaan töiden ja työsuorituksen muuttuessa sekä palkanmaksuvara-
an vaikuttavien tekijöiden muuttuessa. Palkkauksen tarkistusten tulee perustua näihin muutoksiin. Tämä edellyttää palkanmääräytymismenettelyjen uudistamista.”*

Palkkapolitiisessa ohjelmassa oikeaa palkkatasoa on selitetty seuraavasti: Toimintayksiköt luovat omalla tuloksellisella toiminnallaan edellytykset tasoltaan oikean ja kilpailukykyisen palkkauksen toteuttamiselle. Niillä on myös vastuu palkkauksen oikeasta tasosta suhteessa yleisiin työmarkkinoihin eri aloilla ja paikkakunnilla sekä yleisiin palkkausperusteisiin.¹⁵

2.1.4 Palkkausjärjestelmien kehittämistä koskevia periaatteita

Valtion palkkausjärjestelmien kehittämisprosessiin on liittynyt työnantajan ja henkilöstöä edustavien keskusjärjestöjen yhteiset palkkausjärjestelmien kehittämistä koskevat periaatteet¹⁶. Periaatteet on esitetty vuoden 1993 virka- ja työehtosopimuksen liitteissä. Alla muutamia esitetyistä periaatteista:

”Jotta palkkapolitiikan tavoitteet erilaisissa toimintayksiköissä voidaan asianmukaisella tavalla saavuttaa, on nykyinen jäykkä ja toisiin lähtökohtiin perustuva virkapalkkajärjestelmä uudistettava ja korvattava toimintayksiköiden tarpeisiin soveltuvilla uusilla palkkausjärjestelmillä.”

”Palkkausjärjestelmien kehittämisen yhteydessä selvitetään ne tekijät, jotka otetaan huomioon työtehtävien vaativuutta arvioitaessa sekä niiden painotukset ja miten henkilökohtaiset tekijät vaikuttavat palkkaukseen.”

”Palkkaukset porrastetaan työn vaativuuden perusteella. Työn vaativuuden määrittelyn perusteina ovat työn tekijälleen asettamat vaatimukset sekä sen suhteellinen arvo verrattuna muihin töihin ja toiminnan tuloksiin.”

”Työstä maksettava palkkaus riippuu myös henkilön työsuorituksesta ja pätevydestä. Samalla työn vaativuustasolla paremman työsuorituksen tulee johdonmukaisesti johtaa parempaan palkkaukseen.”

¹⁵ Valtion työmarkkinalaitos 1992, 5.

¹⁶ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 23–24.

”Toimintayksikölle asetetun tulostavoitteen ylittäminen voidaan palkita erikseen maksettavalla tulospalkkiolla.”

”Henkilöstön tulee tietää palkkausjärjestelmän perusteet, joten uuden palkkausjärjestelmän informointiin on kiinnitettävä riittävästi huomiota. Palkkausjärjestelmän perusteiden ajan tasalla pitäminen edellyttää paikallistason osapuolten välisen virastokohtaisen seurannan ja ylläpidon järjestämistä.”

Uuden palkkausjärjestelmän kehittämistä tulisi käsitellä prosessina, jossa on useita vaiheita. Kehittämistyön yleiset vaiheet ovat nykyisen palkkausjärjestelmän analyysi, mielipiteiden kartoitus ja tavoitteiden täsmennys. Kehittämistyöhön kuuluu myös työn organisointi, eri palkanosien rakentaminen, kokonaisuuden luominen, sopimusten hallinta, käyttöönotto sekä ylläpito ja kehittäminen.¹⁷

Palkkausjärjestelmän lähtö- ja tavoitetilan määrittely

Ennen uuden palkkausjärjestelmän rakentamista tarvitaan selkeä kuva nykyisestä palkkapolitiikasta ja sitä toteuttavasta palkkausjärjestelmästä. Nykytilanteen analysoinnissa selvitetään, mikä on organisaation nykyinen palkkarakenne eli millä perusteilla palkkaa tällä hetkellä maksetaan. Valtiolla on ollut käytössä erilaisia palkkausjärjestelmiä. Virkapalkkajärjestelmälle on ollut tyyppillistä runsas yksittäisten palkkatekijöiden määrä, palvelusaikaan perustuvien lisien suuri painoarvo ja henkilökohtaisen työsuorituksen huomioivien lisien lähes olematon osuus. Palkkausjärjestelmät palkitsivat työkokemuksen kautta tulevaa ammattipätevyyttä ikä-, palvelusaika- ja määrävuosikorotusten muodossa ja motivoivat samalla henkilöstöä pysymään valtion palveluksessa. Kehitettävälle palkkausjärjestelmälle asetettavat tavoitteet olisi hyvä kirjata, koska silloin on mahdollista työn eri vaiheissa tarkistaa, onko niissä pysytty tai onko ilmennyt tarpeita niiden perusteltuun muuttamiseen.¹⁸

2.1.5 Uuden palkkausjärjestelmän osat

Tehtyjen linjausten pohjalta päädyttiin siihen, että kannustavan, oikeudenmukaisen, motivoivan ja samanarvoisen palkkausjärjestelmän tulee sisältää kolme palkan perusosaa, jotka ovat

1. tehtäväkohtainen palkanosa
2. henkilökohtainen palkanosa ja
3. tulospalkkio-osa.




Tehtäväkohtainen palkanosa ja henkilökohtainen palkanosa muodostavat työntekijän henkilökohtaisen palkan (kuvio 1).^{19 20}

¹⁷ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 28.

¹⁸ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 30, 33.

¹⁹ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 25; Valtion työmarkkinalaitos 2006, 2.

²⁰ Vuoden 1996 julkaisussa käytetään nimitystä työkohtainen palkanosa ja vuonna 2006 päivitettyssä otteessa käytetään nimitystä tehtäväkohtainen palkanosa.

| | Palkkausjärjestelmän osat | Määräytymisperuste | Viesti |
|---|----------------------------|---|--|
|  | Tulospalkkio | Organisaation, yksikön tai ryhmän tulos | Tehdään yhdessä tulosta, laatua, hyvää palvelua |
|  | Henkilökohtainen palkanosa | Työsuoritus ja ammatinhallinta | Kehitä itseäsi, pyri hyviin tuloksiin, tee laatua |
|  | Tehtäväkohtainen palkanosa | Työn vaativuus | Hanki ja käytä ammattitaitoa, pyri vaativiin tehtäviin |

Kuvio 1. Palkkauksen osat (Valtiovarainministeriö/Valtion työmarkkinalaitos 2006).

Työmarkkinakeskusjärjestöjen työarviointijärjestelmien seurantaryhmän (TASE) raportissa²¹ on todettu, että palkanosien oikeaa suhdetta toisiinsa on vaikea määritellä täsmällisesti. Pääsääntönä olisi kuitenkin se, että työn vaativuus muodostaisi palkkauksen perusosan. Henkilökohtaisesta ammattitaidosta ja pätevyydestä maksettava osuus on tavallisesti edellä mainittua pienempi. Palkan tulisi myös olla riittävän vakaa, jotta työntekijä voi suunnitella elämäänsä eteenpäin. Työn tulokseen tai poikkeuksellisen hyvään laatuun perustuvan palkanosan tulisi olla palkkauksen pienin osa. Sen tulisi kannustaa, mutta olla kuitenkin luonteeltaan sellainen, jota maksetaan vain normaalia paremman tavoitteen saavuttamisesta.²²

Tehtäväkohtainen palkanosa

Työn vaativuuden arvioinnin yksi keskeinen tavoite on saada palkkauksen työkohtaiselle (tehtäväkohtaiselle) osalle oikeudenmukainen ja hyväksyttävä peruste. Työn vaativuuden arviointi on systemaattinen tapa selvittää mahdollisimman objektiivisesti eri töiden vaativuus.²³ Valtion työmarkkinalaitoksen mukaan²⁴ työn vaativuuden arviointia voidaan tarkastella kahdelta kannalta:

1. Työn vaativuuden arviointi on työn tekijälleen asettamien vaatimusten arviointia. Tällöin työn vaativuus on kaikkien työn asettamien vaatimusten sen edellyttämän ammattitaidon, kuormituksen, vastuun ja työolojen summa.
2. Työn vaativuuden arviointi on menetelmä, jonka avulla arvioidaan järjestelmällisesti tietyn työn suhteellinen arvo organisaatiossa esiintyvien töiden joukossa. Olennaisena näkökulmana on se, kuinka paljon työllä voidaan edistää organisaation tavoitteiden saavuttamista.

Palkkauksen kannalta työn vaativuuden arvioinnilla pyritään tukemaan oikeudenmukaisten palkkaperusteiden toteuttamista ja palkkauksen kannustavuutta. Periaatteena on: samanarvoisis-

²¹ Työmarkkinakeskusjärjestöjen työarviointijärjestelmien seurantaryhmä TASE 2003.

²² Em. 12–13.

²³ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 36–37.

²⁴ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 36.

ta töistä sama palkka; eriarvoisista töistä eri palkka; mitä vaativampi työ, sitä suurempi palkka; riittävä palkkojen työkohtainen porrastus kannustaa ammattitaidon hankkimiseen, sen käyttämiseen vastuullisissa töissä sekä vaativiin töihin hakeutumiseen. Vaativuuden arviointi on väline porrastaa palkkauksen työkohtaista osaa.²⁵

Uudessa palkkausjärjestelmässä työt on luokiteltava vaativuuden osalta eri ryhmiin. Työn vaativuuden arviointiin on erilaisia luokitusjärjestelmiä. Arvioinnissa voidaan joko käyttää valmiita järjestelmiä tai räätälöidä valmiita järjestelmiä omiin tarpeisiin sopivaksi.

Henkilökohtainen palkanosa

Henkilökohtaisen työsuorituksen ja ammatinhallinnan arviointi sekä siihen perustuva palkitseminen on yksi keskeinen johtamisen apuväline. Sen avulla johtajat ja esimiehet pystyvät vaikuttamaan henkilöstön pätevyyteen, työtuloksen laatuun ja määrään sekä tätä kautta organisaatioyksikön ja koko organisaation tulos- ja laatutavoitteiden saavuttamiseen ja ylittämiseen. Henkilökohtaisen palkanosan tulisi osaltaan kehittää ja parantaa tuloksenteon peruselementeistä erityisesti johtamista, henkilöstön pätevyyttä ja motivaatiota sekä kannustamista. Henkilökohtaisen palkanosan perustana on henkilön ammatinhallinta ja työsuoritus suhteessa hänelle työssään asetettuihin tavoitteisiin. Nämä johdetaan organisaatioyksikön tulostavoitteista, jotka toteuttavat osaltaan koko organisaation toiminta- ja tulostavoitteita.²⁶

Ammatinhallintaa ja työtulosta voidaan mitata kokonaisarviointimenetelmällä, tekijäkohtaisella arviointimenetelmällä, ns. kompetenssimallilla tai monitaitomittarilla. Henkilökohtaisen palkanosan määrittävän järjestelmän rakentamiseen ei ole yleisesti sovellettavaa mallia, koska rakenteeseen ja sisältöön vaikuttavat muun muassa organisaation tavoitteet, kulttuuri, tehtävät ja toteuttamistapa (yksilötyö, tiimityö, projektit). Henkilökohtaisen palkanosan tulee kuitenkin olla pysyvä osa kannustavaa palkkausjärjestelmää, ja sen suuruuden tulee vaihdella henkilön ammatinhallinnan ja työsuorituksen mukaan. Henkilökohtaisen palkanosan järjestelmän tulisi myös mukautua työelämän ja työympäristön muutoksiin, esimerkiksi toimintojen hajauttamiseen tai töiden, työnteon ja organisoinnin muuttumiseen.²⁷

Henkilökohtaisen palkanosan rakentamisessa olisi hyvä kiinnittää erityistä huomiota palkkausjärjestelmän rakentamiseen liittyvään prosessiin ja ennen kaikkea selkeään tavoiteasetantaan. Palkkausjärjestelmä tulisi sitoa tiukasti organisaation tuloksenteon ja henkilöstön kehittymistä tukeväksi nyt ja tulevaisuudessa eli järjestelmällä tulisi olla kantavuutta. Henkilökohtaisen palkkauksen toteuttamista, toteutumista ja vaikutuksia organisaation tuloksiin tulee vuosittain seurata tähän tarkoitukseen rakennetulla helppokäyttöisellä seurantajärjestelmällä. Yleisimmin henkilökohtaisen palkanosan määrittävän järjestelmän päätekijät ovat työsuoritus/työtulos, työssä vaadittava ammatinhallinta ja pätevyys nyt ja tulevaisuudessa, yhteistyökyky ja uudistumiskyky.²⁸

Henkilökohtaista suoritusta ja ammatinhallintaa tulisi arvioida kerran vuodessa arvioitavan henkilön ja hänen lähimmän esimiehensä välillä käytävän tuloskeskustelun tai vastaavan yhteydessä. Tulos- ja kehittämiskeskustelussa, jossa arviointi tehdään, tulisi sopia myös arvioitavan seuraavan kauden tulostavoitteet eli tehdä tulossopimus. Samalla tulisi sopia, mitkä tekijät ovat seuraavan arvioinnin kohteena ja mitä henkilöltä edellytetään niiden suhteen.²⁹

Arviointituloksia voidaan käyttää hyväksi kannustavassa johtamisessa. Työtulokseen vaikuttavat palkitsemisen lisäksi johtaminen, toimintojen ja tehtävien organisointi sekä työmotivaatioon ja työyhteisöön liittyvät tekijät. Johtamistoimintojen tavoitteena on käyttää henkilöstöä si-

²⁵ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 42.

²⁶ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 63–64.

²⁷ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 65, 73–74.

²⁸ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 75–76.

²⁹ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 83–85.

ten, että optimoidaan organisaation tuottavuus, henkilöstön kehittäminen ja henkilöstön työtyytyväisyys. Henkilökohtaisen työsuorituksen arviointitulokset kertovat, miten henkilöstö on omien tulostavoitteidensa saavuttamisen kautta vaikuttanut kokonaistuloksen tai tuottavuuden syntyy.³⁰

Tulospalkkio-osa

Tulospalkkiopalkkauksessa maksetaan erillisiä palkkioita etukäteen asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta tai ylittämisestä. Ne määräytyvät yleensä ryhmän yhteisen tuloksen perusteella ryhmän kaikille jäsenille. Tulospalkkioista ei sovita työehtosopimuksissa. Ne maksetaan muusta palkkauksesta erillään ja harvemmin kuin säännöllinen kuukausipalkka, yleensä kerran tai kaksi kertaa vuodessa. Ryhmäkohtaisia palkitsemismuotoja ovat myös tuottavuuspalkkiot, tuotantopalkkiot, aloitepalkkiot, bonuspalkkiot, voittopalkkiot, voitonjakojärjestelmät sekä henkilöstörahastojärjestelmät.³¹

Tulospalkkiojärjestelmällä tulee tavoitella jotain sellaista, mihin muilla palkkauksen osilla on vaikea päästä. Sen avulla on mahdollista kannustaa työntekijöitä ajattelemaan koko organisaation, tai sen jonkin yksikön tai ryhmän yhteisiä tavoitteita sekä tekemään yhteistä tulosta. Tulospalkkiojärjestelmän ei tule korvata muita palkkaustapoja, varsinaista palkkausjärjestelmää tai niiden puutteita. Ennen tulospalkkioiden käyttöönottoa tulee varmistaa, että palkkausjärjestelmän muut osat eli työkohtainen (tehtäväkohtainen) ja henkilökohtainen osa ovat kunnossa ja että palkkausjärjestelmä koetaan riittävän oikeudenmukaiseksi ja kannustavaksi. Tulospalkkiojärjestelmän ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan palkintajärjestelmän yhteensovittaminen on tärkeää. Näiden järjestelmien tulisi tukea toisiaan.³²

Valtion työmarkkinalaitoksen oppaassa on todettu, että tulospalkkiojärjestelmä onnistuu yleensä vain sellaisessa organisaatiokulttuurissa, jossa työskennellään tuloshakuisesti ja jossa yksiköille on annettu vapaus toimia itsenäisesti niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tulosjohtamisella pyritään yksikön sisäiseen ohjaukseen tavoitteista käsin. Ohjausvaikutus tehostuu, jos on käytössä myös kannustava ja tuloksiin perustuva palkitsemistapa. Tulospalkkiopalkkaus on luonnollinen jatke, sillä molemmat täydentävät toisiaan. Käytännössä tulospalkkiopalkkauksen käyttöönotto edellyttää kuitenkin ensin toimivaa tulosjohtamisjärjestelmää. Sen myötä ovat jo olemassa myös tulospalkkiojärjestelmän apuvälineet, kuten tavoitteiden asettaminen, tuloskeskustelut, tulosmittarit ja tulosraportointi.³³

Käsitteet tulospalkkaus-, tulospalkkio- ja voittopalkkiojärjestelmä

Valtiovarainministeriö on selvittänyt vuonna 2004 valtion tulospalkkiojärjestelmien ominaisuuksia, vaikuttavuutta, mahdollisia ongelmia ja toimivuuden esteitä. Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan, että *tulospalkkauksen käsitettä* käytetään kirjavasti. Sillä voidaan tarkoitaa organisaation koko palkkausjärjestelmää tai yhtä siihen sisältyvää erillistä palkkiojärjestelmää. Usein termillä tulospalkkaus tarkoitetaan kattokäsitteenä (yleisterminä) sellaista palkkausjärjestelmää, jossa on jokin tulokseen sidottu palkan erä kuten tulospalkkio- tai voittopalkkiojärjestelmä. Valtion uusissa palkkausjärjestelmissä on kattokäsitteeksi omaksuttu ”kannustava palkkausjärjestelmä” ja sen yhdestä, vapaaehtoisesta ja erillisestä osasta käytetään synonyymejä *tulospalkkausjärjestelmä* tai *tulospalkkiojärjestelmä*. Näillä termeillä tarkoitetaan sitä, että organisaatioissa on kehitetty jokin malli, jolla rahalliset tulospalkkiot kytketään ennalta asetettui-

³⁰ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 90.

³¹ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 94–95.

³² Valtion työmarkkinalaitos 1996, 99, 103–104.

³³ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 104.

hin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen tai ylittämiseen. Tulospalkkiot täydentävät peruspalkkaustapoja ja ovat kertaluontoisia, yleensä kerran vuodessa maksettavia palkan erinä.³⁴

2.1.6 Palkkaus ja toiminnan tuloksellisuuden johtaminen

Palkkapoliittisessa ohjelmassa todettiin:

”Palkkapolitiikan tulee tukea toimintayksiköiden tuloksellista toimintaa ja johtamista aikaansaamalla ja ylläpitämällä tuottavuutta edistävät, oikeudenmukaiset ja kannustavat palkkasuhteet.”³⁵

”Toimintayksiköiden toiminnat, toimintatavat ja toimintaedellytykset poikkeavat toisistaan. Myös eri toimintayksiköissä toimivan henkilöstön työt ja vastuunjaot sekä töiden edellyttämät tiedot ja taidot vaihtelevat. Näin ollen myös palkkapolitiikan ja sen tavoitteiden painotukset voivat olla erilaisia. Tämä voi myös johtaa erilaisiin palkkausta koskeviin ratkaisuihin eri toimintayksiköissä ja henkilöstöryhmissä.”³⁶

Valtiotyönantajan palkkapolitiittisessa ohjelmassa (15.6.1992) viitataan tulosohjaukseen siirtymiseen ja todetaan, että kun ministeriöiden, virastojen, laitosten ja liikelaitosten (toimintayksiköt) toiminnallinen vastuu kytkeytyy uudistuneessa ohjauksessa tulosten saavuttamiseen resurssien käytön sijaan, on luonnollista, että toiminnan organisoinnilla ja johtamisella on oltava uuden ohjausmuodon edellyttämät puitteet. Tämän lisäksi todetaan, että näihin puitteisiin on tärkeää sisällyttää uudella tavalla myös toimintayksiköiden työnantajatoiminta; toiminta, joka merkittäväällä tavalla vaikuttaa tulostavoitteiden saavuttamiseksi käytettävien panosten määrään, rakenteeseen ja hintaan.

Palkkapolitiittisessa ohjelmassa tuodaan esille valtion henkilöstöpolitiikan kehittämisen yleiset linjat, jotka on viitoitettu valtioneuvoston vuonna 1991 tekemässä periaatepäätöksessä. Tulosohjauksen painotusten, joissa korostuvat tuottavan, taloudellisen ja tuloksellisen toiminnan vaatteet, todetaan kohdistuvan myös henkilöstöpolitiikkaan. Palkkapolitiittisen ohjelman laatiminen erikseen on nähty tärkeäksi erityisesti siitä syystä, että palkka on usein näkyvin ja rahalliselta panokseltaan merkittävin henkilöstöpolitiikan ilmentymä. Palkalla ja sen määräytymisperusteilla todetaan myös olevan usein ratkaiseva merkitys toimintayksiköiden toimintaedellytysten ja kannustamisen kannalta.³⁷

Valtionhallinnossa käynnistyi 1980-luvun lopulla tulosohjauksuuudistus, jonka tavoitteena oli lisätä virastojen ja laitosten toimintavapautta ja tulosvastuuta. Alkuvaiheessa uudistus toteutui lähinnä budjettiuudistuksena. Virastojen toiminnallista vapautta, toiminnan taloudellisuutta ja tuloksia koskevaa vastuuta haluttiin korostaa siirtymällä yhteen toimintamenomäärärahaan. Määrärahan muuttaminen siirtomäärärahaksi toi toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen pitkäjänteisyyttä. Vapaamman voimavarojen käytön vastapainoksi ministeriöiden kanssa alettiin sopia vuosittaisista tulostavoitteista ja tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja raportoinnista.³⁸

³⁴ Valtiovarainministeriö 2004, 15.

³⁵ Valtion työmarkkinalaitos 1992.

³⁶ Em.

³⁷ Em.

³⁸ Valtiovarainministeriö 2005a, 15–16.

2.2 Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja rajaukset

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko uusien palkkausjärjestelmien toteuttaminen ollut tuloksellista. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli:

Onko palkkausjärjestelmäuudistuksella onnistuttu tukemaan virastojen tuloksellista toimintaa ja johtamista?

Tarkastuksen osakysymykset, arviointikriteerit, aineistot ja menetelmät esitetään taulukossa 2.

Taulukko 2. Tarkastuksen osakysymykset, arviointikriteerit, aineistot ja menetelmät.

| Tarkastuskysymykset | Arviointikriteerit | Aineistot ja menetelmät |
|---|---|---|
| Osakysymys 1: Onko palkkausjärjestelmien uudistamiselle asetettu selkeät tavoitteet ja mittarit tuloksellisen toiminnan edistämiseksi ja tukemiseksi? | Palkkausjärjestelmäuudistukselle on asetettu selkeät tavoitteet ja mittarit ja niillä on yhteys tuloksellisen toiminnan edistämiseen | Palkkausjärjestelmän uudistamisprosessin asiakirjat |
| Osakysymys 2: Miten tuloksellisen toiminnan tukemis- ja edistämistyötä on ohjattu ja miten siitä on raportoitu? | Valtion työmarkkinalaitos (VTML) on tuottanut ohjaus- ja arviointitietoa palkkausuudistuksen toteutumisesta ja tuloksellisuustavoitteiden saavuttamisesta | Valtion työmarkkinalaitoksen ohjeet, selvitykset ja tutkimukset |
| Osakysymys 3: Miten palkkausjärjestelmäuudistuksen tavoitteet on saavutettu? | Palkkausjärjestelmäuudistuksella on VTML:n mukaan saavutettu sille asetetut tavoitteet | Haastattelut ja erilliset tietopyynnöt |
| Osakysymys 4: Miten virastot itse ovat arvioineet tuloksellisuutta? | Virastot ovat itse asettaneet tavoitteita palkkausjärjestelmäuudistukselle tuloksellisen toiminnan edistäjänä | Kysely |

Tarkastuksessa rajauduttiin valtion konsernitason tietopohjaan ja sen hyödyntämiseen. Tarkastuksessa ei tarkastettu Tahti-tietojärjestelmää. Tahti-tietojärjestelmän osalta tarkastuksen kohteena oli se, kuinka Tahti-tietojärjestelmää ja valtion palkka-analyysiraportteja on hyödynnetty palkkausjärjestelmän toimivuuden arvioinnissa.

2.3 Tarkastusaineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääasiallista aineistoa olivat valtion palkkausjärjestelmäuudistusta koskevat asiakirjat ja Valtion työmarkkinalaitoksen laatimat ja teettämät selvitykset ja tutkimukset. Tarkastuksen aineistona hyödynnettiin myös muiden tahojen tekemiä tutkimuksia ja arviointeja valtion palkkausjärjestelmäuudistuksesta. Tarkastuksen kuluessa haastateltiin Valtion työmarkkinalaitoksen ja Valtiokonttorin edustajia.

Valtion palkkausjärjestelmien kehittämistyötä on linjannut keskeisesti Valtion työmarkkinalaitoksen vuonna 1996 julkaisema kirja ”Kannustavaan palkkaukseen, Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen”. Kirjan esipuheessa on todettu, että valtiosektorin palkkausjärjestelmien uudistustyössä eletään vaihetta, jossa tarvitaan tiedonvälitystä toteutuneista ja onnistuneista hankkeista sekä kertyneiden kokemusten hyödyntämisestä. Tähän tarpeeseen Valtion työmarkkinalaitoksen todetaan laatineen valtion palkkauksen käsikirjan.

Valtion palkkausjärjestelmien uudistamista koskevassa kirjassa palkkausjärjestelmäuudistuksen keskeisenä tavoitteena esitetään tuloksellisen toiminnan tukeminen. Valtionhallinnossa tu-

loksellisuuden peruskriteerit määriteltiin valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksessa. Tästä syystä tarkastuksen aineistona käytettiin valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistukseen liittyviä asiakirjoja (tulosohjauksen käsikirja).

Tarkastuksen neljännen alakysymyksen aineisto kerättiin valtion virastoille tehdyllä internet-kyselyllä. Kysely suoritettiin Webropol-kyselytyökalua käyttäen syksyllä 2014. Kyselylomake esitetään kertomuksen liitteessä 1. Kyselyvastausten jakaumat esitetään liitteessä 2. Vastaajat olivat pääasiassa virastojen henkilöstöhallinnosta vastaavia henkilöitä.

3 Tarkastushavainnot

Tarkastuksen 1. osakysymys oli: Onko palkkausjärjestelmien uudistamiselle asetettu selkeät tavoitteet ja mittarit tuloksellisen toiminnan edistämiseksi ja tukemiseksi?

3.1 Uudistuksessa on keskitytty käyttöönotton seuraamiseen

3.1.1 Uudistuksen yhteyttä tuloksellisuuteen ei ole määritelty

Tarkastuksessa havaittiin, että valtiotasolla palkkausjärjestelmä uudistuksen ohjauksessa huomio on keskittynyt ensisijaisesti sen tavoitteen saavuttamiseen, että uusimuotoiset palkkausjärjestelmät saadaan kattavasti käyttöön valtionhallinnossa ja varmistetaan valtion palkkauksen kilpailukyky suhteessa muihin sektoreihin.

Valtion ja yksityisen sektorin kuukausipalkat säännölliseltä työajalta laskien ovat nykyisin hyvin lähellä toisiaan. Tilastokeskuksen³⁹ mukaan valtion kokoaikaiset kuukausipalkkaiset palkansaajat ansaitsevat säännölliseltä työajalta keskimäärin 3 683 euroa marraskuussa 2013. Yksityisen sektorin kuukausipalkkaisten säännöllisen työajan ansio oli puolestaan 3 503 euroa lokakuussa 2013⁴⁰. Vertailuissa on otettava huomioon se, että valtiolla henkilöstön koulutus on keskimäärin yksityistä sektoria korkeampi. Esimerkiksi vuonna 2013 kaupan ja hallinnon alan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden mediaanipalkat yksityisellä ja valtio-sektorilla olivat lähellä toisiaan. Säännöllisen työajan ansion mediaani oli yksityisellä sektorilla 4 606 euroa⁴¹ ja valtiolla 4 627 euroa⁴² kuukaudessa.

Valtion palkkaustason parantumisen vastineeksi valtiotasolla ei ole kuitenkaan luotu menetelmiä, joilla voitaisiin arvioida palkkausjärjestelmien uudistamisen vaikutuksia viraston toimintaan ja tuloksellisuuteen. Siten valtion kokonaistasolla palkkausjärjestelmä uudistuksen vaikutuksia tuloksellisuuteen ei voida arvioida, koska asiaa koskevaa tietopohjaa ei ole.

Uudistuksen taustalla tulohajaus- ja tilivelvollisuus uudistus

Valtion palkkausjärjestelmä uudistuksessa on taustalla tulohajaukseen siirtyminen ja henkilöstövoimavarojen parempi hyödyntäminen ja kehittäminen. Valtion tulohajaus- ja tilivelvollisuus uudistuksessa valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 11 §:ssä säädettiin toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden vahvistamisesta ja niistä raportoinnista (65 §).

Valtion talousarviosta annetun lain⁴³ (432/1988) 16 §:n mukaan virastojen ja laitosten tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmästä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Talousarviolain (432/1988) 21 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessään ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessaan

³⁹ Tilastokeskus 2014a.

⁴⁰ Tilastokeskus 2014b.

⁴¹ Tilastokeskus 2014c.

⁴² Tilastokeskus 2014c.

⁴³ Laki valtion talousarviosta 432/1988.

oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Tulosohjauksessa ja kustannuslaskennassa on kehitettävää

Tarkastusvirasto on todennut vuodelta 2014 antamassaan vuosikertomuksessa, että tulosohjauksessa on edelleen kehitettävää. Ammattimainen ohjaus talouden ja tuottavuuden ja johdon laskentatoimen informaation hyödyntäminen johtamisessa eivät ole kehittyneet siten kuin tulosohjauksajattelussa odotettiin. Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, vain joka kolmannelle kirjanpitoyksikölle oli asetettu riittävät taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja niiden toteutumisesta esitettiin tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot.⁴⁴

OECD:n Suomen maa-arvioinnissa on todettu, että Suomen valtionhallinnossa on käytössä monia tulosohjausmalleja. Maa-arvioinnin mukaan tulosohjaus vaihtelee riippuen hallinnonalasta ja sen käytännöistä, valvontavaikutuksesta ja siitä kuinka edistyksellisiä ne ovat. Joillakin hallinnonaloilla tulosohjausjärjestelmä toimii edistyksellisenä valvontavälineenä, kun taas toisilla hallinnonaloilla sitoutuminen tulosohjaukseen on alhaista. Lisäksi on todettu, että suoritukseen sidotut käytännöt vaihtelevat suuresti virastosta toiseen.⁴⁵

Tulosohjauksen onnistumisen ja tulosvastuun toteutumisen kannalta keskeisessä osassa on kustannuslaskennan ja muun laskentatoimen järjestäminen. Valtion kustannuslaskentaa koskevassa loppuraportissa on todettu, että tulosohjauksen kehittämiseksi ja riskien hallitsemiseksi olisi kirjanpitoyksiköissä lisättävä kustannustietoisuutta kaikilla organisaatiotasoilla. Kustannuslaskenta tulisi saada kytkettyä osaksi toiminnan suunnittelua ja seurantaa tuloksellisuuden lisäämiseksi, toiminnan kehittämiseksi ja kustannusten hallitsemiseksi.⁴⁶

Valtionhallinnon tuloksellisuus-käsite

Tulostavoitteiden asettamisessa sekä tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa käytettävät tuloksellisuuden peruskriteerit ovat *yhteiskunnallinen vaikuttavuus* ja *toiminnallinen tuloksellisuus*. Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteita ovat toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen. Toiminnalliset tulostavoitteet korostavat viraston omasta toiminnasta johdettuja tavoitteita ja painottavat niitä tulostekijöitä, joihin viraston omalla toiminnalla ja sen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa.⁴⁷

Tuloksellisuuden osatekijöitä jäsenettäessä on lisäksi korostettu, että tulokset pitää tuottaa käyttämällä henkilöstövoimavaroja viisaasti ja osaamista kaiken aikaa kehittäen sekä toimintajärjestelmiä ja prosesseja jatkuvasti parantaen. Tuloksellisuuskäsitteistöön sisältyy organisaation sisäinen toimivuus ja henkisten voimavarojen hallinta, jolla viitataan tuloksellisuuden perusedellytykseen: osaavaan, motivoituneeseen ja työkykyiseen henkilöstöön.⁴⁸

Tulosohjauksen käsikirjassa on myös tuotu esiin, että olennaista tuloksellisuuden kriteereissä (yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta) on havaita, että *toiminnan tuloksellisuus muodostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta*. Lisäksi hyvin toimivassa tulosohjauksessa tunnuslukuja käytetään mittaamisen apuna kaikilla tuloksellisuuden osa-alueilla. Valtionhallinnon tuloksellisuus-käsitettä on jäsenetty ns. tulosprisman avulla (kuvio 2).

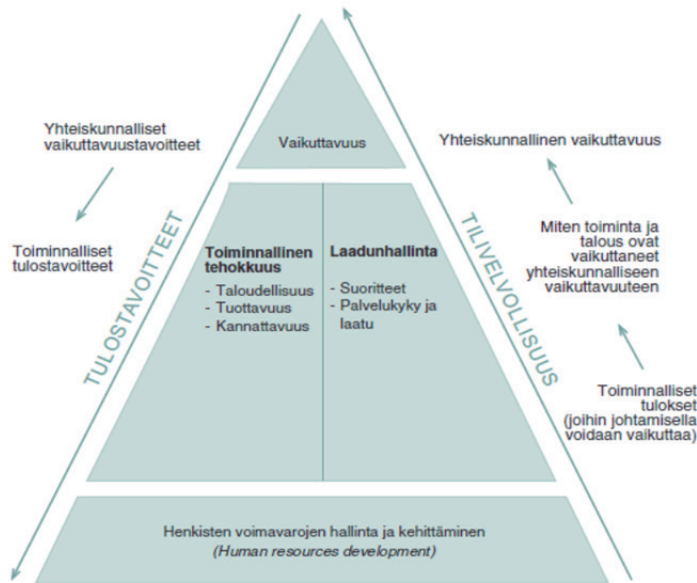
⁴⁴ VTV 2014, 24.

⁴⁵ OECD 2010, 153.

⁴⁶ Valtiokonttori 2014, 28.

⁴⁷ Valtiovarainministeriö 2005a, 24.

⁴⁸ Valtiovarainministeriö 2005a, 49.



Kuvio 2. Tulosprisma (Valtiovarainministeriö 2003, 64).

Toimiva kustannuslaskenta luo edellytykset sille, että toiminnan tehokkuutta voidaan mitata ja arvioida. Taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitystä voidaan ilmaista myös sijaissuureiden avulla, jos toimintaa ei sen luonteesta johtuen pystytä tuotteistamaan. Esimerkiksi jos taloudellisuutta ja tuottavuutta ei voida tarkasti mitata, tiedot toiminnan kustannuskehityksestä voidaan ilmaista erilaisten sijaissuureiden, kuten tehtäväalue-, prosessi-, toiminto- tai politiikka-aluekohtaiset kustannusten avulla.⁴⁹

Tulosohjauksen käsikirjassa on esitetty hyvänä käytäntönä Maanmittauslaitoksen sisäisen tulosohjauksen ja laskentatoimen järjestäminen, mikä on mahdollistanut tulospalkkiojärjestelmän rakentamisen. Palkkauskustannusten oikea kohdentaminen on nähty tuolloin erittäin tärkeäksi, koska yli 70 prosenttia kustannuksista on ollut henkilöstökustannuksia. Keskeinen väline kustannusten kohdistamisessa on ollut tarkka työajan seuranta.⁵⁰

Tulostavoitteiden esittäminen (valtion talousarvioasetuksen mukaan)

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion virastojen ja laitosten henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä koskevien tavoitteiden esittämistä talousarvioehdotuksessa ei ole ohjattu valtion talousarviosta annetussa asetuksessa yhtä tiukasti kuin muita toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden esittämistä. Henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskevista tavoitteista todetaan: ”sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin”.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 b §:n mukaan talousarvioehdotusten tulee sisältää ehdotukset talousarvioon otettaviksi määrärahoiksi ja tuloarvioiksi, määrärahojen käyttötarkoituksiksi ja muiksi eduskunnan kannanotoiksi tarkoitetuiksi talousarvion perusteluiksi sekä eduskunnalle annettavan talousarvioesityksen selvitysosiin otettaviksi perusteluiksi. Asetuksen 1 b §:n 2 ja 3 kohdan mukaan talousarvioehdotusten tulee sisältää

- ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan

⁴⁹ Valtiovarainministeriö 2005a, 69.

⁵⁰ Valtiovarainministeriö 2005a, 76–77.

- ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Vahvistettavien tavoitteiden osalta todetaan: ”*tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille*”.

Asetuksen mukaan toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään määrärahoja ja tuloarvioita sekä muita talousarvion päätösosia koskevien ehdotusten perustelemiseksi 65 §:ssä tarkoitettuihin toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Tulostavoitteet esitetään käytämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 11 §:n mukaan eduskunnan hyväksytyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa talousarvion tilijaottelu. Asetuksen mukaan eduskunnan hyväksytyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eritellyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitettulle toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille.

3.1.2 Järjestelmistä on muodostunut virastokohtaisia

Valtion uusien palkkausperiaatteiden toteutuksella oli tarkoitus tukea toimintayksiköiden johtamista, tulosjohtamista ja toiminnallisten tulosten saavuttamista. Tämän ajateltiin luonnollisesti edellyttävän palkanmuodostuksen painopisteen siirtämistä toimintayksiköihin.

Tarkastuksessa havaittiin, että kun virastot ja laitokset saivat sopimustoiminnan puitteissa päättää palkkausjärjestelmistään, palkkausjärjestelmistä on muodostunut hyvin virastokohtaisia. Valtion organisaatiot ovat voineet itse valita tai rakentaa vaativuudenarviointijärjestelmät sekä henkilön pätevyyden ja suoriutumisen arviointijärjestelmät itselleen sopiviksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että palkkausjärjestelmien virastokohtaisuus saa aikaan sen, etteivät uusimuotoiset palkkausjärjestelmät ole suoraan vertailukelpoisia keskenään. Jotta valtiotasolla voidaan verrata eri virastojen palkkausta vaativuustasoihin, on Valtiokonttorin muokattava eri järjestelmien tiedot vertailukelpoiseen muotoon. Vuonna 2005 julkaistun valtiosektorin palkkausuudistusta koskevan tutkimuksen mukaan valtiolla oli käytössä ainakin seuraavat vaativuudenarviointijärjestelmät: Columbus, Hay-järjestelmä, Palkkavaaka ja Weight and See -arviointijärjestelmä.⁵¹

Valtiotasolla eri toimintayksiköiden omat vaativuustasoluokitukset yhteismitallistetaan VPL⁵²-vaativuustasoihin 2–8 käyttäen Hay-järjestelmää. Vuonna 2011 julkaistussa sosiaali- ja terveysministeriön yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioiden samapalkkaisuutta koskevassa tutkimuksessa⁵³ todetaan, että käytössä olevien palkkausjärjestelmien ja arviointimenetelmien kirjo tuo oman hankaluutensa samapalkkaisuuden edistämistyöhön.

Toisaalta virastojen toimintavapautta palkkausjärjestelmästä päätettäessä voidaan katsoa puoltavan se, että palkkausjärjestelmä saadaan parhaiten vastaamaan viraston tarpeita. Toisaalta järjestely ylläpitää epäyhtenäisyyttä ja aiheuttaa lisätyötä, jotta tiedoista saadaan vertailukelpoisia. Useiden eri järjestelmien olemassaolo vaikeuttaa myös valtiotason ohjausta.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtiotasolla ole velvoitettu virastoja ja laitoksia arvioimaan palkkausjärjestelmien uudistamisen vaikutuksia viraston toimintaan ja tuloksellisuuteen.

⁵¹ Huuhtanen, M., Jämsén, S., Maaniemi, J., Lahti, C. & Karppinen, V. (2005, 12).

⁵² VPL tulee sanoista valtion palkkatilastointiluokitus.

⁵³ STM 2011.

OECD on julkaissut vuonna 2005 kahdestatoista maasta suoritukseen perustuvien palkkausjärjestelmien käyttöönottoa koskevan raportin. Suomesta raportissa todetaan, että uuden palkkausjärjestelmän käyttöönottoneista organisaatioista vähemmistö on analysoinut sen vaikutuksia toimintoihin tai henkilöstöön.⁵⁴

3.1.3 Palkanosien toimivuutta ja joustavuutta ei ole selvitetty

Uusimuotoisissa palkkausjärjestelmissä palkkaa oli tarkoitus maksaa työn vaativuuden, työsuorituksen ja ammatinhallinnan sekä organisaation, yksikön ja ryhmän tuloksen perusteella. Tehtyjen linjausten pohjalta päädyttiin siihen, että kannustavan, oikeudenmukaisen, motivoivan ja samanarvoisen palkkausjärjestelmän tulee sisältää kolme palkan perusosaa, jotka ovat tehtäväkohtainen palkanosa, henkilökohtainen palkanosa ja tulospalkkio-osa.

Tarkastuksessa havaittiin, että palkkauksen ja palkkaustapojen joustavuutta ei ole määritelty yksiselitteisesti. Palkkapoliittisen ohjelman mukaan palkkauksen tulee olla joustava, ja palkkauksen ja palkkaustapojen joustavuuden toteuttamiseksi virkojen palkkausluokkajärjestelmä on syytä korvata *työn vaativuuteen perustuvilla palkkaporrastuksilla*. Tämän lisäksi todetaan, että palkkauksen joustavuuden lisäämiseksi on syytä vähentää sidonnaisuuksia ja automaattisia, esimerkiksi palvelusaikaan tai muodolliseen pätevyyyteen perustuvia palkkaperusteita.⁵⁵

Valtion työmarkkinalaitoksen oppaassa joustavuutta on käsitelty henkilökohtaisen palkanosan kohdalla. Oppaassa todetaan, että arvioitavien tulisi tiedostaa, että arviointitulos ja siihen sidoksissa oleva henkilökohtainen palkanosa eivät ole kiinteitä, vaan ne muuttuvat arviointitulosten mahdollisten muutosten mukaan. Henkilökohtaisen palkanosan suuruutta ei tulisi pitää saavutettuna etuna, vaan sitä voidaan laskea, jos arviointitulos niin edellyttää. Henkilökohtaisen palkanosan nosto tai lasku edellyttää sitä, että työtuloksessa tai muissa henkilökohtaiseen palkkaan vaikuttavissa tekijöissä on tapahtunut todellinen muutos.⁵⁶

Kannustavaan palkkaukseen -julkaisussa palkkajoustavuutta ja joustoa on puolestaan käsitelty selkeämmin tulospalkkiopalkkauksen osuudessa: ”Jousto on yksi keskeinen palkkapolitiikan tavoite ja se voidaan toteuttaa tulospalkkiopalkkauksella.” Palkan edellytetään joustavan muun muassa työsuorituksen, työmäärän ja palkanmaksuvaran mukaan. Taloudellisesti huonoina aikoina lomautusten ja irtisanomisten tarve vähenisi tai poistuisi, mikäli palkkakustannukset voisivat joustaa riittävästi myös alaspäin. Kannustavaan palkkaukseen -julkaisussa on myös todettu, että ennen tulospalkkiojärjestelmän käyttöönottoa tulisi varmistaa, että palkkausjärjestelmän muut osat eli työkohtainen ja henkilökohtainen osa ovat kunnossa ja että palkkausjärjestelmä koetaan riittävän oikeudenmukaiseksi ja kannustavaksi.⁵⁷

Vuonna 2003 tulospalkkausta käytettiin 25 valtion tilivirastossa tai laitoksessa. Palkkioita saaneiden henkilöiden määrä oli vuonna 2003 henkilörekisterin mukaan 12 700 ja vuosirekisterin mukaan 14 400 (10 prosenttia koko henkilöstöstä). Palkkioita maksettiin yhteensä 6,4 miljoonaa euroa marraskuun henkilörekisterin mukaan ja 7,2 miljoonaa euroa vuosirekisterin mukaan.⁵⁸

Tarkastuksessa havaittiin, että palkkausjärjestelmäudistuksen perusosien eli tehtäväkohtaisen ja henkilökohtaisen osien toimivuudesta ei ole tehty arviointeja. Myöskään tulospalkkio-osan käytöstä ei ole tehty erillisiä arvioita vuoden 2003 jälkeen. Palkkauksen tai palkkaustapojen joustavuudesta ei ole arviointitietoa.

⁵⁴ OECD 2005, 112.

⁵⁵ Valtion työmarkkinalaitos 1992.

⁵⁶ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 87.

⁵⁷ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 101–103.

⁵⁸ Valtiovarainministeriö 2004, 18.

3.2 Raportointi on tilastopainotteista

Tarkastuksen 2. osakysymys oli: Miten tuloksellisen toiminnan tukemis- ja edistämistyötä on ohjattu ja miten siitä on raportoitu?

3.2.1 Toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen liitteen tiedot

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion talousarvioasetuksen mukainen henkilöstötietojen esittäminen toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksen liitteenä vaatii enemmänkin henkilömääriä ja -rakenteita koskevia tietoja kuin henkilöstövoimavarojen kehittämistä tai suunnittelua koskevia tietoja.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 65 §:ssä säädetään kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen sisällöstä. Asetuksen 2 ja 3 kohdan mukaan toimintakertomuksen tulee sisältää toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot (toiminnallisen tehokkuuden tiedot) sekä suoritteiden määrää ja aikaansaatuja julkishyödykkeitä koskevat tärkeimmät tiedot sekä palvelukykyä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua ja niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot samoin kuin selvitys toiminnan vaikutuksista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen (tuotos- ja laadunhallinnan tiedot).

Talousarvioasetuksen 65 §:n 4 kohdan mukaan toimintakertomuksen tulee sisältää tärkeimmät tiedot henkilöstömäärästä, henkilöstön rakenteesta eri tehtäväryhmissä, henkilöstökuluista ja niiden rakenteesta ja työhyvinvoinnista sekä niiden kehityksestä samoin kuin osaamisen ja muun aineettoman pääoman kehityksestä sekä toimintojen ja palveluiden uusiutumisesta (henkisten voimavarojen hallinnan tiedot).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 h §:ssä säädetään kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitteenä esitettävistä tiedoista. Asetuksen 66 h §:n 5 kohdan mukaan tilinpäätöksen liitteenä on esitettävä henkilöstökulujen erittely, joka sisältää selvityksen viraston ja laitoksen henkilöstökulujen jakautumisesta palkkioihin ja palkkioihin sekä tulosperusteisiin eriin, johdon palkoista ja palkkioista, luontoisetujen yhteenlasketusta arvosta, lomapalkkavelasta, eläkekuluista ja muista henkilöstösivukuluista.

3.2.2 Valtion henkilöstötilinpäätös ja henkilöstökertomus

Valtion budjettitalouden piirissä olevan henkilöstön tilaa on kuvattu julkaisussa valtion henkilöstötilinpäätös 2011⁵⁹ ja valtion henkilöstökertomus 2012⁶⁰. Julkaisuissa esitetään tietoja

- henkilöstörakenteesta (henkilöstön määrä, osa-aikaiset ja määräaikaiset työntekijät, sukupuolirakenne, ikärakenne ja henkilöstön koulutus rakenne)
- henkilöstön uusiutumisesta (vaihtuvuus, poistuma ja rekrytointi)
- työvoimakustannuksista ja ansiokehityksestä (ml. työajan käyttö)
- henkilöstön työhyvinvoinnista (työtyytyväisyys, tyytyväisyys johtamiseen, sairauspoissaolot sekä naisten ja miesten samapalkkaisuus)
- henkilöstön kehittämisestä (henkilöstöinvestoinnit, henkilöstökoulutus ja osaamisen kehittäminen).

⁵⁹ Valtiovarainministeriö 2012.

⁶⁰ Valtiovarainministeriö 2013b.

Vuoden 2011 raportissa on esitetty myös asiakastytyväisyysindeksin kehittyminen. Vuoden 2012 raportissa on puolestaan esitetty liitteenä henkilöstökertomuksen tunnusluvut 2010–2012.

Vuoden 2011 raportissa on myös todettu, että Tahti-järjestelmän⁶¹ käyttöönoton myötä virastot saivat kehittämistyössään tarvitsemansa henkilöstön tilaa eri hallinnonaloilla, virastotyypisessä ja valtiolla yhteensä kuvaavat vertailutiedot Tahdistä. Tästä syystä vuoden 2011 raportissa aiemmista henkilöstötilinpäätöksistä poiketen tietoja esitetään vain valtio yhteensä -tasolla.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion henkilöstövoimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä raportoinnissa korostuu erilaisten tilastojen esittäminen.

3.2.3 VMBaro: Työtyytyväisyyskysely

VMBaro on vuonna 2004 toteutettu valtiovarainministeriön omistama tietojärjestelmäsovellus. Järjestelmä sisältää työtyytyväisyystutkimuksen (ks. kysymykset liitteestä 3) ja palkkausjärjestelmän toimivuustutkimuksen (ks. kysymykset liitteestä 4). Valtiovarainministeriö on antanut järjestelmän veloituksetta organisaatioiden käyttöön.⁶²

VMBarolla tehdyn työtyytyväisyystutkimuksen piirissä on ollut vuosittain noin 65–70 prosenttia valtion budjettitalouden koko henkilöstöstä. Työtyytyväisyyskysely koostuu kahdeksasta työtyytyväisyyden päätekijästä, jotka sisältävät 2–5 työtyytyväisyyskysymystä. Kaikkiaan kysymyksiä on 29. Pääosa-alueet ovat: johtaminen, työn sisältö ja haasteellisuus, palkkaus, kehittymisen tuki, työilmapiiri ja yhteistyö, työolot, tiedonkulku ja työnantajakuva.⁶³

Vuodena 2006 valtion henkilöstön työtyytyväisyys oli 3,29 ja vuonna 2012 se oli 3,40 (asteikko 1–5, 1 on pienin arvo). Vuoteen 2011 verrattuna vuonna 2012 on tapahtunut parannusta kaikilla muilla pääryhmätasoilla, paitsi tiedon kulussa. Työtyytyväisyystutkimuksessa tyytyväisyyttä palkkaukseen on selvitetty seuraavalla neljällä kysymyksellä: palkkauksen perusteiden selkeys ja ymmärrettävyys, palkkauksen suhde työn asettamaan vaativuuteen, palkkauksen muuttuminen työsuorituksen muutoksen myötä ja palkkauksen oikeudenmukaisuus.

Vuosina 2006–2013 palkkauksen osalta indeksi on vaihdellut 2,70:n–2,90:n välillä (taulukko 3). Tulos- ja kehittämiskeskustelujen toimivuutta osaamisen kehittämisessä on kysytty kehittämisen tuki -osa-alueessa. Tytytyväisyys keskusteluihin vuonna 2012 oli 3,04.⁶⁴

Taulukko 3. Tyytyväisyys palkkaukseen (Valtiovarainministeriö 2014).

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Palkkausindeksi | 2,70 | 2,67 | 2,77 | 2,87 | 2,80 | 2,85 | 2,86 | 2,90 |
| Palkkauksen perusteiden selkeys ja ymmärrettävyys | 2,88 | 2,85 | 2,97 | 3,08 | 2,99 | 3,06 | 3,07 | 3,12 |
| Palkkauksen suhde työn asettamaan vaativuuteen | 2,65 | 2,59 | 2,71 | 2,83 | 2,75 | 2,82 | 2,82 | 2,88 |
| Palkkauksen muuttuminen työsuorituksen muutoksen myötä | 2,64 | 2,61 | 2,69 | 2,75 | 2,67 | 2,72 | 2,72 | 2,74 |
| Palkkauksen oikeudenmukaisuus | 2,66 | 2,63 | 2,72 | 2,82 | 2,77 | 2,82 | 2,83 | 2,88 |

⁶¹ Tahti-järjestelmästä tarkemmin luvussa 3.2.5.

⁶² Valtiovarainministeriö 2010.

⁶³ Valtiovarainministeriö 2014.

⁶⁴ Em.

Valtiovarainministeriön tutkimuksessa on todettu, että jotta ihmisen tulokselliseen työkäyttämiseen ja -toimintaan voidaan vaikuttaa, hänen pitää tuntea palkkauksensa perusteet ja kokea, että palkkausjärjestelmä on oikeudenmukainen ja että hän voi työsuorituksellaan ja osaamisellaan vaikuttaa palkkukseensa. Työtyytyväisyyskyselyn perusteella todetaan, että edellä mainitut asiat eivät ole kunnossa, koska palkkauksen perusteiden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä luukuun ottamatta osatyötyytyväisyysindeksit ovat kriittisenä pidettävän indeksiarvon alapuolella. Selvityksessä todetaan, että palkkaustyytyväisyyden hyvyttä arvioitaessa on tosin huomattava, että palkkauskysymykset saavat aina kaikissa tutkimuksissa huonoja arvosanoja. Tämän lisäksi todetaan, että se ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei asioita olisi tarve parantaa.⁶⁵

Valtiovarainministeriön selvityksessä on myös tarkasteltu regressioanalyysillä yksinomaan palkkauksen soveltamisen vaikutusta henkilöstön kokonaistyötyytyväisyyteen virastoaineistolla vuonna 2013. Tulosten mukaan mitä suurempi prosenttiosuus viraston henkilöstöstä sai ryhmäkohtaista tulospalkkiota, sitä parempi oli viraston kokonaistyötyytyväisyys. Vuoden aikana henkilökohtaisen palkankorotuksen henkilökohtaisen tulo tuloksen, ammattin hallinnan ja muiden henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella saaneiden prosenttiosuudella viraston henkilöstöstä oli suoraviivainen tilastollisesti melkein merkitsevä yhteys palkkausta koskevaan tyytyväisyyteen ja tilastollisesti merkitsevä yhteys palkkauksen muuttamista työsuorituksen muutoksen myötä koskevaan tyytyväisyyteen. Sen sijaan muuttujalla ”palkankorotuksen saaneiden prosenttiosuus henkilöstöstä vaatavuusluokan korotuksen seurauksena” ei ollut vaikutusta virastojen välisen työtyytyväisyserojen syntyyn. Selvityksessä todetaan, että edellä mainituissa analyysissä tarkasteltiin ainoastaan henkilökohtaisen palkanosan ja tulospalkkauksen yhteyksiä työtyytyväisyyteen. Kun analyysiin otetaan mukaan voimakkaammin työtyytyväisyyteen vaikuttavia tekijöitä, edellä mainittujen kannustavien palkkaustekijöiden vaikutus lähes katoaa.⁶⁶

Tarkastuksessa havaittiin, ettei tehtäväkohtaisen ja henkilökohtaisen palkanosan toimivuudesta ole tehty selvityksiä. Tehtäväkohtainen ja henkilökohtainen palkanosa muodostavat uusimuotoisten palkkausjärjestelmien perustan, jonka toimivuuden selvittäminen olisi ensisijaisen tärkeää palkkausjärjestelmän kehittämisen kannalta.

Tarkastuksessa Valtion työmarkkinalaitoksesta saadun tiedon mukaan henkilökohtaisen suoritusarvioinnin toteutumista voidaan seurata Tahti-raporttien avulla virastoittain ja palkkausjärjestelmittäin sekä muun muassa sukupuolittain palkkausjärjestelmien sisällä. Seuranta on mahdollista kuukausittain, mutta yhteenvetoseuranta ei ole ollut säännöllistä.

3.2.4 VMBaro: Palkkausjärjestelmän toimivuuskysely

VMBaro sisältää myös palkkausjärjestelmän toimivuustutkimuksen (ks. kysymykset liitteestä 4). Tarkastuksessa havaittiin, että valtiotasolla ei ole esittänyt palkkausjärjestelmän toimivuuskyselyn tuloksia.

Esiselvityksessä Valtion työmarkkinalaitoksesta saadun tiedon mukaan VMBarossa palkkausjärjestelmien toimivuustutkimuksia on 2010–2013 tehty vuosittain yksi tai ei ollenkaan. Valtion työmarkkinalaitos totesi myös, että kerätty aineisto ei ole siten hyödyntämiskelpoinen.

3.2.5 Tahti-järjestelmä ja valtion palkka-analyysiväline

Valtiovarainministeriön määräyksessä todetaan, että valtion keskus- ja virastotasolla tarvitaan yhtenäisesti kerättyä ja luokiteltua sekä ajantasaista tietoa työantajatoiminnan ja henkilöstöpoli-

⁶⁵Valtiovarainministeriö 2014, 16–17.

⁶⁶Valtiovarainministeriö 2014, 17.

tiikan suunnittelua, toteutusta ja päätöksentekoa varten. Tietojen toimittamisvelvoite perustuu virkaehtosopimuslain (664/1970) 26 §:ään.

Tahti-tietojärjestelmän henkilötietolain (523/1999) 3 §:n mukainen rekisterinpitäjä on valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriössä rekisterinpitäjän tehtäviä hoitaa henkilöstöosaston tutkimusyksikkö. Valtiovarainministeriö vastaa Tahti-järjestelmän strategisesta ohjauksesta ja kehittämislinjauksista sekä valtiotason raportointi- ja julkaisulinjauksista.⁶⁷

Valtiokonttori on puolestaan antanut ohjeen⁶⁸ tunnistetietojen merkitsemisestä tarkentaviin virka- ja työehtosopimusasiakirjoihin ja asiakirjojen toimittamisesta Valtiokonttoriin. Ohjeen mukaan virastojen tulee merkitä kaikkiin palkkausjärjestelmiä koskeviin VPJ-sopimuksiinsa kansilehdelle sopimuksia yksilöivät VES-/TES-koodit. Koodit annetaan ja niitä ylläpidetään Valtiokonttorissa. Koodeja tarvitaan sekä viraston omissa operatiivisissa järjestelmissä palkanlaskennan toteutuksessa että tietojen siirrossa työnantajan henkilöstötietojärjestelmään Tahtiin.

Valtiovarainministeriön määräyksen⁶⁹ mukaan valtiovarainministeriön ja pääsopijajärjestöjen tilastoryhmässä valtion palkkauksellista asemaa seurataan erityisesti valtion oman palkka-analyysivälineen (VPL) ja sen tuottamien tietojen perusteella. Tällä välineellä myös jokainen virasto voi arvioida omaa palkkapolitiikkaansa. Määräyksessä todetaan, että välineen käytön ja sen luottamuksen kannalta virastoissa on tärkeää, että analyysivälineen tuloksia käsitellään yhteisesti samojen periaatteiden mukaisesti ja samoja menettelytapoja noudattaen kuin viraston tilastoyhteistyössä yleensä. Osana tilastoyhteistyötä tarkastellaan myös tasa-arvolain mukaisia palkkakartoituksia.⁷⁰

Valtiovarainministeriön määräyksen mukaan palkkausjärjestelmän ylläpidossa ja kehittämisessä on seurattava säännöllisesti palkkausjärjestelmän toimivuutta. Toimivuuden seurannassa on kiinnitettävä huomiota henkilöstörakenteen muutoksiin ja pyrittävä erikseen seuraamaan muutoksia niiden taustalla olevien syiden mukaan (muun muassa tehtävien vaativuuden arviointimuutokset, organisaatiomuutokset ja henkilöstövaihdokset). Seurannassa on tarkkailtava järjestelmän sisäistä toimivuutta ja tehtävä ulkopuolisia vertailuja. Sekä sisäisen että ulkoisen seurannan kannalta todetaan olevan tärkeää, että sovitaan tietyt palkkakäsitteet (ja palkan osat) ja luokitukset, joiden mukaan tietoja systemaattisesti tilastoidaan.

Määräyksen⁷¹ mukaan tilastoinnissa käyttökelpoisia palkkakäsitteitä ovat:

- säännöllisen työajan ansio
- kokonaisansio
- tehtäväkohtainen palkka
- henkilökohtainen palkanosa
- mahdollisesti jotkut lisäpalkkiot
- tulospalkkio.

Edellä olevien lisäksi määräyksessä todetaan, että tärkeitä tilastoitavia asioita ovat palkkakäsitteiden keskipalkat ja tarvittaessa niiden hajonnat. Lisäksi on hyödyllistä tarkastella palkkakehitystä esimerkiksi vaativuusluokittain sukupuolen ja koulutusasteen mukaan sekä ammatti- tai tehtäväryhmittäin. Henkilökohtaisen arvioinnin toimivuutta voidaan seurata tarkastelemalla keskimääräisen henkilökohtaisen palkanosan määrää ja kehittymistä eri luokitteluilla, esimerkiksi vaativuustason, sukupuolen tai yksikön mukaan. Henkilökohtaisen palkanosan käyttöä voidaan seurata myös tarkastelemalla henkilöstön jakautumista sen suuruuden mukaisesti luokkiin.

⁶⁷ Valtiovarainministeriön määräys 19.1.2011.

⁶⁸ Valtiokonttorin ohje 11.2.2011.

⁶⁹ Valtiovarainministeriön määräys neuvotteluviranomaisen/viraston tilastoyhteistyöstä. 29.3.2010.

⁷⁰ Em.

⁷¹ Em.

Tarkastuksen kuluessa Valtiokonttorista saatiin vuosilta 2006–2007 Tahtin valtion palkka-analyysiraportit. Ne sisälsivät taulukon, jossa esitettiin se, kuinka palkkauksen rakenne jakautuu vaativuustasoinnain (1–8), kuinka paljon henkilöitä kuhunkin vaativuustasoon kuului sekä kuinka palkkaus jakautui tehtäväkohtaisen osan, henkilökohtaisen osan ja muun palkkauksen osalta. Taulukon tiedot esitettiin myös pylväsgraafina.

Tarkastuksessa Valtion työmarkkinalaitoksesta saadun tiedon mukaan Tahtitietojärjestelmässä ei ole valtion palkkausjärjestelmäuudistuksen tavoitteisiin liittyvää erillistä raportointia. Myöskään erillisiä palkkausjärjestelmien ja niiden osien toimivuutta koskevia arvioita ei ole tehty.

3.2.6 Palkkatasa-arvon seuranta

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 6 a §:n mukaan työnantajan on toteutettava tasa-arvoa edistävät toimet vuosittain laadittavan (tai paikallisesti sopien vähintään kerran kolmessa vuodessa) erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevan tasa-arvosuunnitelman mukaisesti. Tasa-arvosuunnitelmassa on oltava selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista. Näiden lisäksi sen on sisällettävä käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi sekä arvio tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden aikaisempien toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Valtiovarainministeriön selvitys

Naiset ansaitsivat valtiolla vuonna 2012 keskimäärin 3 325 euroa kuussa ja miehet 3 878 euroa kuussa (palkkakäsittelenä säännöllisen työajan ansio). Valtiosektorilla naisten ansiot ovat keskimäärin 85,7 prosenttia miesten ansioita. Keskimääräisten ansioiden ero sukupuolten välillä on valtiolla pienempi kuin työmarkkinoilla keskimäärin ja pienempi kuin muilla työmarkkinoilla Suomessa.⁷²

Ammatillinen segregatio

Ammatillisella segregatiolla tarkoitetaan sitä, että naiset ja miehet työskentelevät eri aloilla ja erilaisissa tehtävissä. Segregatio voidaan jakaa kahteen osaan: *horisontaaliseen* ja *vertikaaliseen segregatioon*. Horisontaalisella segregatiolla (*toimialasegregatio*) tarkoitetaan sitä, että naiset ja miehet työskentelevät eri toimialoilla. Vertikaalisella segregatiolla (*tehtäväsegregatio*) tarkoitetaan sitä, että naiset ja miehet työskentelevät eri tason työtehtävissä.⁷³

Naiset ja miehet työskentelevät valtiosektorilla usein eri toimialoilla⁷⁴. Toimialasta käytetään nimitystä tasa-ala, mikäli kumpaakaan sukupuolta ei ole yli 60 prosenttia alan työntekijöistä. Tasa-aloja valtiolla ovat liikenne ja liikennepalvelut, tutkimustoiminta sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Turvallisuustoiminnan toimiala on miesvaltainen (72,8 prosenttia). Siihen vaikuttaa se, että Puolustusvoimien palvelukseen hakeudutaan usein varusmiespalveluksen kautta, joka on vain miehille pakollinen. Vuonna 2012 Puolustusvoimat kattoi 16,7 prosenttia koko valtion budjettitalouden henkilöstöstä.⁷⁵

⁷² Valtiovarainministeriö 2013a.

⁷³ Em.

⁷⁴ Toimialat: turvallisuustoiminta, muut toiminnot, liikenne ja liikennepalvelut, tutkimustoiminta, sosiaali- ja terveyspalvelut, kulttuuripalvelut, elinkeinotoiminnan palvelut, ministeriötason toiminta, oikeustoimi, alue- ja ympäristöpalvelut, varainhoito, vakuutus ja rahoitus, opetus- ja koulutuspalvelut.

⁷⁵ Valtiovarainministeriö 2013a.

Selittymätön palkkaero

Naiset ovat valtiosektorilla sijoittuneet miehiä useammin vähemmän vaativiin tehtäviin. Vuonna 2012 sukupuolten välinen keskimääräinen palkkaero oli valtiosektorilla 14,3 prosenttia. Palkkaerosta 6,0 prosenttiyksikköä selittyi horisontaalisella segregatiolla ja 5,5 prosenttiyksikköä vertikaalisella segregatiolla. Jäljelle jäi 2,8 prosenttiyksikön osuus, joka ei selittynyt sukupuolten välisellä ammatillisella segregatiolla. Selittymätön palkkaero tarkoittaa sitä, että valtiosektorilla naiset ansaitsevat keskimäärin saman vaatavuustason työstä samassa toimintayksikössä 2,5 prosenttia vähemmän kuin miehet.⁷⁶

Samapalkkaisuusindeksi

Samapalkkaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että samasta ja samanarvoisesta työstä samalla työnantajalla on maksettava sama palkka sukupuolesta riippumatta. Valtiosektorilla samapalkkaisuutta mitataan samapalkkaisuusindeksin avulla. Vuonna 2012 valtion samapalkkaisuusindeksi oli 97,2, mikä tarkoittaa, että samalla vaatavuustasolla ja samassa toimiyksikössä naisten ansiot olivat keskimäärin 97,2 prosenttia miesten ansiosta. Samapalkkaisuusindeksi on pysynyt lähes muuttumattomana viimeisen 15 vuoden ajan. (Valtiovarainministeriö 2013a, 31). Tarkastuksessa havaittiin, ettei Valtion työmarkkinalaitos ole tarkemmin selvittänyt palkkaeroa.

Huuhtanen yms. (2005) ovat tutkineet palkkausuudistusta valtiosektorilla. Heidän tutkimuksessaan selvitettiin, miten palkkausjärjestelmäuudistukset on organisaatioissa toteutettu, miten toimiviksi uudet järjestelmät on koettu ja miten uudistus on vaikuttanut sukupuolten välisiin palkkaeroihin.

Huhtasen yms. tutkimuksessa tuodaan esille, että kaikki uusien palkkausjärjestelmien mahdolliset vaikutukset palkkaeroon eivät ole vielä nähtävissä, koska useissa organisaatioissa on vielä meneillään siirtymäkausi ja *takuupalkat* vaikuttavat palkkoihin. Jos osa takuupalkkalaisista siirtyy eläkkeelle lähitulevaisuudessa, takuupalkkojen vaikutus koko organisaation palkkarakenteeseen vähenee.⁷⁷

Tutkimuksessa tehdyt palkka-analyysit osoittivat, että työn vaatavuuden ja työsuorituksen arviointiin perustuvilla palkkausjärjestelmillä on valtionhallinnossa mahdollista pienentää sukupuolten välisiä palkkaeroja, vaikka näin ei kaikissa organisaatioissa ollutkaan yksiselitteisesti tapahtunut. Palkka-analyysien mukaan palkkausuudistuksen jälkeen sukupuolten väliset palkkaerot selittyivät kohdeorganisaatioissa pääosin naisten sijoittumisella miehiä alemman vaatavuusluokan tehtäviin. Tutkimuksessa esitetäänkin jatkotutkimuksen kohteeksi sen selvittämistä, miksi naiset sijoittuvat miehiä alemman vaatavuusluokan tehtäviin.⁷⁸

3.3 Uudistusta ei ole kokonaisuudessaan arvioitu

Tarkastuksen 3. osakysymys oli: Miten palkkausjärjestelmäuudistuksen tavoitteet on saavutettu?

3.3.1 Palkkausjärjestelmäuudistuksesta ei ole tehty arvioiteja

Tarkastuksessa havaittiin, ettei Valtion työmarkkinalaitos ole tehnyt tai teettänyt arvioiteja valtion palkkausjärjestelmäuudistuksen toteuttamisesta, toimivuudesta tai vaikutuksista tuloksellisen toiminnan edistämiseen. Vuonna 1996 julkaistun Kannustavaan palkkaukseen oppaan esi-

⁷⁶ Valtiovarainministeriö 2013a, 25–29.

⁷⁷ Huuhtanen yms. 2005.

⁷⁸ Em.

puheessa todetaan, että jatkossa on ilmeisen tärkeää koota yhteen jo toteutuneita, onnistuneita hankkeita omaksi kokonaisuudekseen. Oppaassa korostettiin myös palkkausjärjestelmään liittyvien tietojen seurannan tärkeyttä ja järjestelmän jatkokehittämistä:

”Vastuu uuden ja yleensäkin palkkausjärjestelmän johdonmukaisuuden säilymisestä kuuluu normaaliin johtamistoimintaan. Tämä edellyttää hyvää johdon seurantajärjestelmää, jotta mahdollisiin epäkohtiin voidaan jo varhaisessa vaiheessa puuttua. On myös ratkaistava, miten linjajohdon mielenkiinto palkkausjärjestelmää ja sen oikeanlaista soveltamista kohtaan säilytetään.”⁷⁹

”Seurantaa varten tarvitaan organisaation sisäisen ja valtion muiden virastojen tietojen lisäksi kansallista ja kansainvälistä tietoa muiden palkkakäytännöistä. Tietoa tarvitaan myös kustannuslaskentaa varten sekä samapalkkaisuuden seurantaa varten. Omat vaatimuksensa asettavat työnantajan ja henkilöstöä edustavien järjestöjen väliset tilastoyhteistyösopimukset. Edellä todetuista syistä pelkkä palkkauksen kokonaistieto ei riitä, vaan tarvitaan eriteltyä tietoa.”⁸⁰

”Kerran luotu motivoiva, kannustava ja oikeudenmukainen palkkausjärjestelmä ei säilytä näitä ominaisuuksia, jos järjestelmää ei kehitetä. Organisaatiot ja niissä tehtävät työt muuttuvat ja kehittyvät. Arvot yhteiskunnassa ja sen seurauksena myös palkkarakenteet kokevat muutoksia. Tästä syystä palkkausjärjestelmää on kehitettävä uutta tilannetta vastaavaksi.”⁸¹

Tarkastuksessa Valtion työmarkkinalaitokselta saadun tiedon mukaan virastojen toiminnan tuloksellisuuden kehitys ja sen syyt ovat vaikeasti analysoitavia ja todennettavia, muutoinkin kuin palkkausjärjestelmiin fokuisoitaessa. Valtion työmarkkinalaitos kuitenkin pitää ilmeisenä ja edistettävänä sitä, että valtion palkkausjärjestelmä luo edellytyksiä virastojen toiminnan tuloksellisuudelle ja sen parantamiselle. Tämä liittyy sen peruslähtökohdan vakuuttavuuteen, että kuu-kausipalkkaukset ja niiden porrastaminen perustuvat työn vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen. Näiden todetaan olevan myös kansainvälisten velvoitteidemme ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten mukaisia peruselementtejä, joiden olemassaolo palkkausjärjestelmässä on noteerattu myönteisesti muun muassa OECD:n arvioinneissa. Valtion työmarkkinalaitos toteaa myös, että valtion palkkausjärjestelmää laadittaessa ja kehitettäessä on myös alusta pitäen edellytetty tuloksellisuuden edistämisen lisäksi kannustavuutta sekä palkkausten oikeaa kilpailukykyä ja oikeudenmukaisuutta, mukaan lukien sukupuolten tasa-arvo.

Valtion työmarkkinalaitos toteaa selvityksessään, että tätä taustaa vasten palkkausjärjestelmiä ja niiden kehittämistä tuloksellisuuden kannalta on ohjattu, seurattu ja arvioitu sijaismittareiden kautta. Näitä todetaan olevan ensinnäkin palkkataso ja -kehitys sekä palkkausten kilpailukyky samoin kuin naisten ja miesten palkkatasa-arvo ja kaikkien näiden seuranta. Näissä kehitys on ollut tavoitteiden mukaisesti myönteistä valtion palkkausjärjestelmän aikana. Toisekseen on seurattu eri tavoin palkkatyytyväisyyttä, ja siitä on saatu myönteisiä tuloksia. Johtamisen ja esimiestyön kannalta valtion palkkausjärjestelmä on koettu keskeiseksi välineeksi.

3.3.2 Valtion henkilöstöpolitiikan arviointitutkimus

Valtion työmarkkinalaitos tilasi vuonna 2004 arviointitutkimuksen⁸² valtion henkilöstöpolitiikan linjan toteutumisesta, vaikuttavuudesta ja mahdollisista tarpeista henkilöstöpolitiikan uudelleen

⁷⁹ Valtion työmarkkinalaitos 1996, 139.

⁸⁰ Em.

⁸¹ Em.

⁸² Valtiovarainministeriö 2005b.

suuntaamiseen. Arvioinnissa todettiin, että selkeimmin yhteistä henkilöstöpolitiikkaa on toteutettu palkkausjärjestelmien kehittämisessä.

Arviointitutkimuksessa vastaajien näkemyksiä uusista palkkausjärjestelmistä oli mitattu seitsemällä palkkausjärjestelmiä kuvaavalla väittämällä. Tulosten mukaan johtajat suhtautuivat työntekijöitä myönteisemmin palkkausjärjestelmä uudistukseen. Tähän liittyen tutkimuksessa tuotiin esiin se, että arvioitaessa uusien palkkausjärjestelmien tavoitteiden toteutumista on vaara, että *ihmiset itse asiassa arvioivat tyytyväisyyttään omaan palkkaansa*, tai ainakin se heijastuu heidän arvioissaan. Henkilöstön ja johdon näkemyseroja voidaan siis selittää sillä, että johtajat suhtautuvat yleensä selvästi myönteisemmin uusiin palkkausjärjestelmiin kuin henkilöstön edustajat, koska johtajien tyytyväisyys heijastaa enemmän näkemystä palkkausjärjestelmän tavoitteiden saavuttamisesta.⁸³

Tutkimuksessa tuotiin myös esiin, että vähiten myönteisesti uusiin palkkausjärjestelmiin suhtauduttiin niissä virastoissa, joissa palkkausjärjestelmä oli käytössä. Tulosta on arviointiraportissa tulkittu kahdella tavalla. Ensinnäkin on mahdollista, että henkilöstö on pettynyt uuteen palkkausjärjestelmään eli järjestelmä ei ole toteutunut odotetulla tavalla. Toisena tulkintana esitettiin se, että uudet palkkausjärjestelmät eivät ole lunastaneet niitä palkkauksellisia toiveita (palkannousu), joita järjestelmälle on asetettu ja tämä on heijastunut käsityksiin uudesta palkkausjärjestelmästä. Raportissa todetaan, että pettymystä uuteen järjestelmään on koettu varsinkin ns. takuupalkalle jääneiden ryhmässä. Takuupalkkalaisten näkemykset uudesta palkkausjärjestelmästä ovat usein hyvin kielteisiä. Arviointiraportissa on todettu, että palkkausjärjestelmien vaikutuksia ja toimivuutta tulisi seurata erityisellä huolella virastoissa ja siirtyä välittömästi korjaaviin toimiin.⁸⁴

Arviointitutkimuksessa ehdotettiin seuraavia toimenpiteitä⁸⁵ :

- suoritusarviointi- ja kehityskeskustelukoulutuksen jatkaminen ja syventäminen saatujen kokemusten perusteella
- uusien palkkausjärjestelmien toimivuuden arviointi ja arvioinnista johdettujen kehittämistoimenpiteiden toteutus virastokohtaisesti
- UPJ-järjestelmän toteuttamisen kokonaisarviointi.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei uusien palkkausjärjestelmien toteuttamisen kokonaisarviointia ole tehty.

Tarkastuksessa Valtion työmarkkinalaitokselta saadun tiedon mukaan kyseessä olevan arviointitutkimuksen aikaan oli ajankohtaisinta saada valtion palkkausjärjestelmä kattavasti toteutettua. Tämä toteutuikin vuonna 2007. Valtion palkkausjärjestelmä uudistuksen toimeenpanon perusteellista arviointi pidettiin silloin vähemmän ajankohtaisena menneisyyden tarkasteluna varsinkin, kun ei ollut nähtävissä lähitulevaisuudessa vastaavaa palkkausjärjestelmien kokonaisvaltaista uudistamista, jossa aikaisempien kokemusten analyysi olisi voinut olla hyödyksi.

Valtion työmarkkinalaitokselta tarkastuksessa saadun selvityksen mukaan kokonaisarvioinnin tekemistä on kuitenkin harkittu ja harkitaan koko ajan. Selvityksessä todetaan, että on kuitenkin huomattava, että arviointi pitää tehdä sellaisessa vaiheessa, jossa toimivuudesta on jo riittävästi käytännön kokemuksia ja jossa yleinen työmarkkinatilanne on niin kypsä, että järjestelmää on mahdollista kehittää merkittävästi. Tässä todetaan olevan kysymys vuosista ja vuosikymmenistäkin.

Valtion työmarkkinalaitos toteaa edelleen selvityksessään, että vuonna 2014 Valtion työmarkkinalaitoksessa on laadittu valtion palkkausjärjestelmän jatkotarkastelua varten selvitys järjestelmän kehittämisestä tuloksellisuuden ja tuottavuuden edistämiseksi. Siinä on myös painotettu entistä enemmän kiristyneen valtiontalouden ja virastotalouden edellytysten huomioon ottamis-

⁸³ Valtiovarainministeriö 2005b, 42–43.

⁸⁴ Em.

⁸⁵ Valtiovarainministeriö 2005b, 92.

ta. Sen jälkeen on jatkettu selvitystä valtion palkkausjärjestelmän kehittämiseksi. Työn on tarkoitus alkaa virastotyönantajien haastatteluilla, joista saadaan tuloksia vuoden 2015 kevätkaudella. Valtion työmarkkinalaitos toteaa selvityksessään, että työn edetessä selviää, miten nämä selvitykset painottuvat kokonaisarvioinnin ja keskeisten ajankohtaisten erityiskysymysten tasapainottamisen kesken. Joka tapauksessa valtion palkkausjärjestelmien arviointia ja kehittämistä tehdään nyt voimakkaiden taloudellisten rajoitteiden vallitessa. Niissä on tarkoitus arvioida valtion palkkausjärjestelmän toimivuutta ja kehittämissuuntaa toiminnan tuloksellisuuden ja kannustavuuden kautta sekä suhteessa työelämän muutokseen ja rakenteiden joustotarpeisiin. Tarkastelussa on myös muun muassa mahdollisuus vähentää nykyisiä lukuisia valtion palkkausjärjestelmän sopimusaloja.

3.3.3 Henkilöstövoimavarojen johtamisen kehittämishanke

Henkilöstövoimavarojen johtamisen kehittämishankkeen tarkoituksena oli tukea ja edistää henkilöstövoimavarojen johtamisen ja sitä tukevien osa-alueiden, muun muassa henkilöstösuunnittelun ja -tiedon, hyväksikäyttöä valtion organisaatioissa.

Hankkeen vuonna 2008 ilmestyneessä julkaisussa⁸⁶ on todettu, että ”hallinnonalan ohjauksessa henkilöstövoimavara-ajattelua ja siihen liittyvää strategista henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön johtamista tulisi nykyisestä terävöittää. Samassa yhteydessä henkilöstövoimavarat tulisi nostaa hallinnonalan ja sen organisaatioiden johtamisessa ja toiminnassa esiin niille kuuluvalla painoarvolla. Tämän lisäksi on todettu, että ”hallinnonalojen tulisi panostaa resursseja paitsi määrällisten myös laadullisten henkilöstötavoitteiden asettamiseen, seurantaan ja arviointiin mm. TTS-, TAE-, ja tulosohtausprosesseissa.”⁸⁷

Julkaisussa on myös todettu: ”Henkilöstövoimavarojen ohjaus on konsernitasolla tällä hetkellä melko ohutta. Työmarkkinatoiminta on hallinnassa, mutta ei ole olemassa riittävän yhteistä henkilöstövoimavarafunktiota. Ohjauksessa näkyy liiallinen henkilöstömääriin ja sen hintaan pohjautuva resurssiajattelu, jota ei ole riittävän kiinteästi liitetty itse toimintaan ja sen tuloksellisuuteen. Konsernitasolla erityisosaamisvaateiden ja yleensäkin osaamisvarallisuuden huolehtimisessa on parannettavaa. Talouteen ja substanssitoimintaan perustuvan luonteensa vuoksi johtamisen pääroolissa ovat taloudesta ja toiminnasta vastaavat johtajat ja asiantuntijat, kun taas henkilöstöjohtoon ja muiden HR-ammattilaisten painoarvo on pienempi.”⁸⁸

Lopuksi on todettu: ”Konsernitason tulosohtaus sekä tuloksellisuuden seuranta ja raportointi on henkilöstövoimavarojen osalta ja muutenkin edelleen liian mekaanista. Tulosohtaus ilmenee liiaksi panosohtauksena. Tähän on tullut parannusta tulosohtauksen terävöittämisen ja tilinpäätösuudistusten seurauksena. Käytännön tulokset antavat edelleen odottaa.”⁸⁹

Tarkastuksessa ei havaittu, että henkilöstövoimavaroille asetettujen tavoitteiden asettamiseen, seurantaan ja arviointiin vaadittavien tietojen esittämistä olisi mitenkään muutettu.

3.4 Kyselyn tulokset: Virastojen arvioita palkkausjärjestelmistä

Tarkastuksen 4. osakysymys oli: Miten virastot itse ovat arvioineet tuloksellisuutta?

⁸⁶ Valtiovarainministeriö 2008.

⁸⁷ Valtiovarainministeriö 2008, 38.

⁸⁸ Valtiovarainministeriö 2008, 55.

⁸⁹ Valtiovarainministeriö 2008, 55.

3.4.1 Kyselyn kohdejoukko

Tarkastuksen neljännen alakysymyksen aineisto kerättiin valtion virastoille tehdyllä internet-kyselyllä. Kysely suoritettiin Webropol-kyselytyökalua käyttäen syksyllä 2014. Kyselylomake ja vastausten jakaumat ovat tarkastuskertomuksen liitteinä 1 ja 2. Vastaajat olivat pääasiassa virastojen henkilöstöhallinnosta vastaavia henkilöitä. Kysely lähetettiin valtion neuvotteluviranomaisina toimiville virastoille ja niiden alaisille virastoille⁹⁰, joita on yhteensä 112. Kysely pyydettiin täyttämään kunkin kohdevirastossa käytössä olevan palkkausjärjestelmän osalta erikseen. Siten samasta virastosta voitiin saada useita vastauksia. Toisaalta kaikissa virastoissa (esim. tuomioistuimissa) ei ole käytössä valtion uusi palkkausjärjestelmä. Vastauksia saatiin yhteensä 89 kappaletta. Edellä mainituista syistä johtuen kyselyn vastausprosenttia ei voida määrittellä yksiselitteisesti.

3.4.2 Palkkauksen ja tuloksellisuuden yhteys

Vastausten perusteella valtion virastojen palkkauksella on monessa tapauksessa melko vähän tekemistä työntekijöiden tuloksellisuuden kanssa. Vastaajista 44 prosenttia oli sitä mieltä, että henkilökohtaiset palkanosat, joiden pitäisi vaihdella vuotuisten suoritusarviointien mukaan, ovat käytännössä kiinteitä, saavutettuja etuja, joita ei juuri muutella. Virastot jakautuivat tässä suhteessa suurin piirtein kahtia. Noin puolet vastaajista (54 prosenttia) oli sitä mieltä, että uudistettua palkkausjärjestelmää on käytetty tuloksellisen toiminnan kannustamiseen. Niin ikään nähtiin, että henkilökohtaiset palkanosat joustavat aidosti henkilön suoriutuvuuden mukaan.

Tosin tämällytyypisiin mielipidekyselyihin ja niistä saataviin vastauksiin on aina suhtauduttava suurella varauksella. Nimittäin osa niistä virastoista, joissa henkilökohtaisten palkanosien todettiin olevan joustavia, vastasi edeltävään kysymykseen, että kyseiset palkanosat ovat käytännössä kiinteitä. Toisin sanoen virastojen vastaukset eivät välttämättä olleet sisäisesti johdonmukaisia. Tällaisia virastoja oli vastanneista peräti kolmasosa (ks. taulukko 4).

Taulukko 4. Ristiintaulukointi kysymyksistä 4.3 ja 4.4.

| 4.3 Ovatko henkilökohtaiset palkanosat kiinteitä? | 4.4 Ovatko henkilökohtaiset palkanosat joustavia? | | |
|---|---|----|----------|
| | Kyllä | Ei | Yhteensä |
| Kyllä | 16 | 22 | 38 |
| Ei | 34 | 15 | 49 |
| Yhteensä | 50 | 37 | 87 |

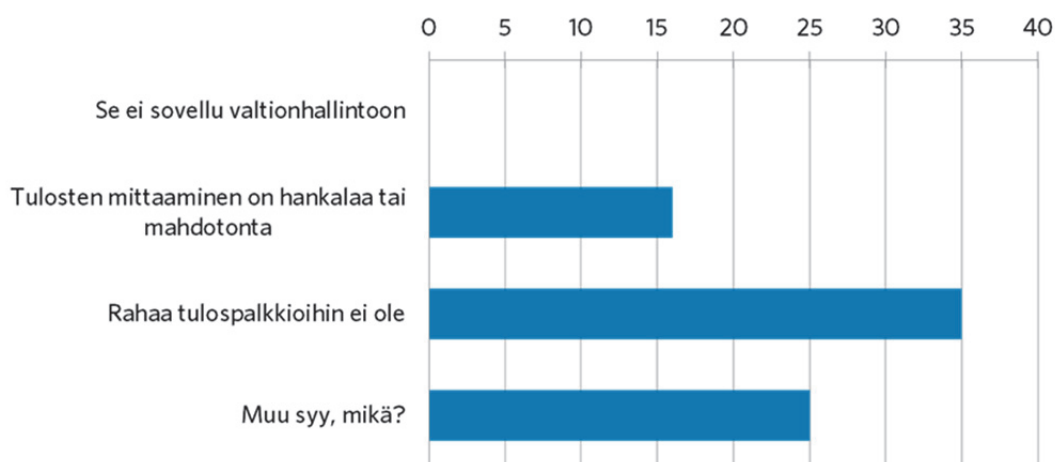
Uudistettu, suoritukseen perustuva palkkausjärjestelmä oli vuoden 2014 syksyllä ollut käytössä virastoissa keskimäärin yhdeksän vuotta. Työsuhteen lajilla (virkasuhde vs. työsopimussuhde) ei ollut useimmissa tapauksissa vaikutusta palkkauksen muodostumiseen. Toisin sanoen virka- ja työsopimussuhteisten työntekijöiden palkkaus muodostuu käytännössä samoin perustein. Kyselytulosten mukaan useimmissa virastoissa suoritusarviointi- ja kehityskeskustelut käydään samanaikaisesti, yleensä kerran vuodessa.

⁹⁰ Valtiovarainministeriön määräys 14.12.2012. Hallinnonalan neuvotteluviranomaiset.

3.4.3 Palkkausjärjestelmän osat ja joustavuus

Valtion työmarkkinalaitoksen linjauksissa uusiin palkkausjärjestelmiin kuuluu kolme osaa: tehtäväkohtainen osa, henkilökohtainen osa ja tulospalkkio-osa. Tulospalkkion käyttö on kuitenkin jäänyt vähäiseksi: vain seitsemän virastoa ilmoitti tulospalkkion kuuluvan palkkausjärjestelmäänsä. Tulospalkkioiden maksamisen esteinä pidettiin muun muassa sitä, että tulosten mittaaminen on valtionhallinnossa hankalaa tai mahdotonta tai että rahaa tulospalkkioihin ei yksinkertaisesti ole (kuvio 3). Tehtäväkohtainen ja henkilökohtainen palkanosa sitä vastoin olivat käytössä kaikissa virastoissa. Henkilökohtaisen palkanosan joustavuudesta useammassa avovastauksessa tuotiin esille se, että henkilökohtaiset palkanosat joustavat suurelta osin vain ylöspäin ja niitä alennetaan hyvin harvoin.

3.6 Emme ole suunnittelemassa tulospalkkio-osaa, koska (N=76)



Kuvio 3. Vastauksia kysymykseen ”Emme ole suunnittelemassa tulospalkkio-osaa, koska...”. Vastauksien lukumäärät vaakakselilla.

Neljäsosassa (27 prosentissa) virastoista palkkaukseen kuuluu myös kokemuslisä, vaikka sitä ei periaatteessa pitäisi olla käytössä uusimuotoisissa palkkausjärjestelmissä. Kukin virasto on kuitenkin neuvotellut järjestelmästä palkansaajajärjestöjen kanssa itsenäisesti, joten käytännön sovellutuksiin sisältyy monia eri variaatioita.

3.4.4 Palkkausjärjestelmien toimivuuden arvioinnit

Palkkausjärjestelmän toimivuuskyselyjä oli tehnyt vajaa puolet (45 prosenttia) virastoista. Joka toinen virasto oli käyttänyt tuloksellisuutensa parantamiseen Valtiokonttorin Tahti-järjestelmän tietoja. Eniten oli käytetty sairauspoissaolotietoja. Tietoja käytettiin myös toimialoittaisiin ansiotasovertailuihin.

Kuten edellä todettiin, joka toinen virasto katsoi edistäneensä tuloksellisuutta palkkauksen avulla. Näitä virastoja pyydettiin toimittamaan täydentäviä asiakirjoja siitä, miten he olivat käytännössä yhdistäneet uudistetun palkkausjärjestelmän tuloksellisen toiminnan edistämiseen. Valtion virastojen toiminnan tuloksellisuutta on tyypillisesti hankalaa mitata, joten kysymyksellä oli tarkoitus selvittää sitä, onko virastoilla käytössä jotain omia menetelmiä tuloksellisuuden mittaamiseen.

Vain pieni osa virastoista (yhdeksän virastoa) toimitti täydentäviä asiakirjoja. Täydentävinä asiakirjoina toimitettiin muun muassa suoritusarviointilomake-, kehityskeskustelulomake- sekä

tulos- ja tavoitekeskustelulomakepohjia ja tulospalkkiojärjestelmän rakentamista koskevia asiakirjoja. Saatujen asiakirjojen pohjalta voidaan todeta, että suoritusarvioinnit ja kehityskeskustelut nähdään siis ainakin näissä virastoissa tuloksellisuuden edistäjinä ja mittaamistapoina.

Esimerkiksi Maanmittauslaitoksessa tulos- ja tavoitekeskustelulomakkeessa arvioidaan tuloksellisuutta (paino 50 prosenttia), osaamista (paino 25 prosenttia) ja toimintatapaa (paino 25 prosenttia). Tuloksellisuutta koskevissa arviointitekijöissä on muun muassa tuotteiden, toiminnan ja palveluiden laatua, määrää ja tuottavuutta koskevia tekijöitä. Osaamisen alueelta arviointitekijöinä ovat muun muassa monitaitoisuus ja uuden osaamisen hankkiminen. Toimintatapaa arvioidessa arviointitekijöinä ovat muun muassa vastuullisuus ja asiakaslähtöisyys.

Palkkausjärjestelmän kytkeminen toiminnan tavoitteisiin voi olla yksinkertaisempaa, jos viraston keskeiset toiminnan suoritteet ovat selkeitä, määrällisesti mitattavia tuotteita tai palveluita.

Toisaalta huomionarvoista on kuitenkin todeta, että valtionhallinnossa tuloksellisuuden käsite sisältää myös laadun ja henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä koskevat asiat.

Liitteet

Liite 1. Tarkastuksessa tehdyn palkkausjärjestelmiä koskevan kyselyn kysymykset

Palkkausjärjestelmiä koskeva kysely

Taustatiedot

Kyselyyn vastaajan tiedot (kohdeorganisaation puolesta vastaava)

Etunimi _____

Sukunimi _____

Nimike _____

Sähköposti _____

Puhelinnumero _____

Organisaatio _____

Osoite _____

Kyselyn kohteena olevan viraston ja palkkausjärjestelmän tiedot

Viraston/yksikön nimi

Palkkausjärjestelmän nimi

Virkasuhteisten henkilöiden määrä (htv vuoden 2013 lopussa)

Työsopimussuhteisten henkilöiden määrä (htv vuoden 2013 lopussa)

1. UUDEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖÖNOTTO

1.1 Milloin otitte uuden palkkausjärjestelmän käyttöönne? (vuosi)

1.2 Jos käyttönotossa oli siirtymäkausia, mikä oli siirtymäkauden päättymisvuosi?

1.3 Palvelussuhdelajeilla ei ole suurta merkitystä palkkauksen muodostumisessa ts. virka- ja työsopimussuhteisten henkilöiden palkkaus määräytyy käytännössä samoin perustein

- Kyllä
- Ei

Vapaa tekstikenttä

2. TULOS- JA KEHITYSKESKUSTELUT

2.1 Tulos- ja kehityskeskustelut käydään samanaikaisesti (saman keskustelun aikana).

- Kyllä
- Ei

2.2 Tuloskeskustelut käydään kerran vuodessa

- Kyllä
- Ei, jos vastaus on ei, ilmoittakaa keskustelujen pitämistiheys vapaassa tekstikentässä

2.3 Kehityskeskustelut käydään kerran vuodessa

- Kyllä
- Ei, jos vastaus on ei, ilmoittakaa keskustelujen pitämistiheys vapaassa tekstikentässä

2.4 Tehtävien vaativuudenarviointi tehdään kerran vuodessa

- Kyllä
- Ei, jos vastaus on ei, ilmoittakaa arviointien pitämistiheys vapaassa tekstikentässä

Vapaa tekstikenttä

3. PALKKAUSJÄRJESTELMÄN OSAT

Katso saatekirjeestä tai kyselyn alusta palkkausjärjestelmän osien määritelmät.

- | | Kyllä | Ei |
|--|-----------------------|-----------------------|
| 3.1 Palkkausjärjestelmäämme kuuluu tehtäväkohtainen palkanosa | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3.2 Palkkausjärjestelmäämme kuuluu henkilökohtainen palkanosa | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3.3 Palkkausjärjestelmäämme kuuluu tulospalkkio-osa | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3.4 Palkkausjärjestelmäämme kuuluu myös muita palkanlisiä (kuten kokemusosa) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Vapaa tekstikenttä (kysymykset 3.1–3.4)

3.5 Olemme suunnittelemassa tulospalkkio-osaa

- Kyllä (jos vastaus on kyllä, siirryt kysymykseen 4.1)
- Ei

3.6 Emme ole suunnittelemassa tulospalkkio-osaa, koska

- Se ei sovellu valtionhallintoon
- Tulosten mittaaminen on hankalaa tai mahdotonta
- Rahaa tulospalkkioihin ei ole
- Muu syy, mikä?

Vapaa tekstikenttä (kysymykset 3.5–3.6 tulospalkkio-osa)

4. PALKKAUSJÄRJESTELMÄN JOUSTAVUUS

Kysymykset koskien palkkausjärjestelmän joustavuutta

| | Kyllä | Ei |
|---|-----------------------|-----------------------|
| 4.1 Tehtäväkohtaiset osat muuttuvat työtehtävien muuttuessa | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.2 Työn vaativuuden arvioinnilla on käytännössä merkitystä tehtäväkohtaisen osan määräytymiseen (vaativuustekijät ja niiden arviointi on toimivaa) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.3 Henkilökohtaiset palkanosat ovat käytännössä kiinteitä, kerran saavutettuja etuja, joita ei oteta pois | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.4 Henkilökohtaiset palkanosat joustavat aidosti henkilön suoriutuvuuden mukaan pääosalla (yli 50 %:lla) henkilöstöstä | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.5 Suorituksen arviointikeskusteluilla on käytännössä merkitystä suoritusosan määräytymisen kannalta | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.6 Tulospalkkio-osat ovat pysyneet vuodesta toiseen samoina | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4.7 Tulospalkkio-osat ovat joustaneet aidosti tulosten mukaan | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Vapaa tekstikenttä

5. PALKKAUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS JA SEURANTA

Kysymykset koskien palkkausjärjestelmän toimivuutta ja seurantaa

| | Kyllä | Ei |
|---|-----------------------|-----------------------|
| 5.1 Olemme tehneet palkkausjärjestelmämme toimivuuskyselyjä | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 5.2 VMBaron palkkausjärjestelmän toimivuuskysely on tuttu | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 5.3 Olemme hyödyntäneet VMBaron palkkausjärjestelmän toimivuus- | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

kyselyä omassa toiminnassamme

5.4 Virastomme on käyttänyt uudistettua palkkausjärjestelmää tuloksellisen toiminnan kannustimena

5.5 Miten olette käytännössä yhdistäneet uudistetun palkkausjärjestelmän tuloksellisen toiminnan edistämiseen? Todentavat dokumentit tulee lisäksi lähettää erillisenä sähköpostina osoitteeseen tuloksellisuustarkastus@vtv.fi.

Vapaa tekstikenttä

6. TAHTI-TIETOJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖ JA HYÖDYNTÄMINEN

6.1 Käytämme Tahti-järjestelmän tietoja tuloksellisuuden parantamiseen

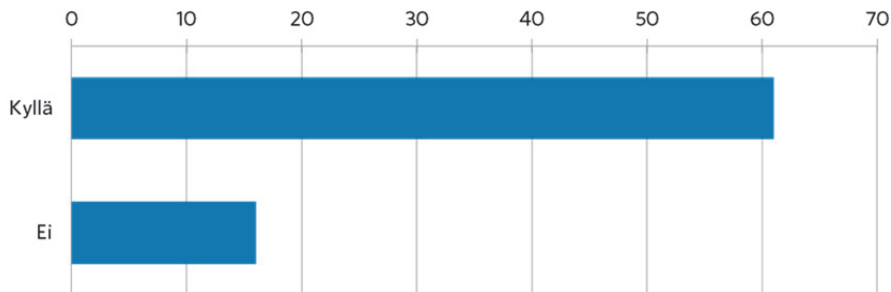
- Kyllä
- Ei

6.2 Tahti-järjestelmän raporteista hyödynnämme tuloksellisuuden edistämisessä seuraavia tietoja (esimerkkejä):

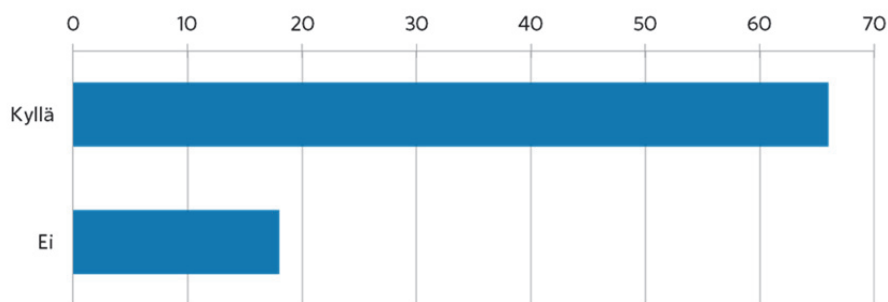
Vapaa tekstikenttä

Liite 2. Kyselyvastausten jakaumatiedot

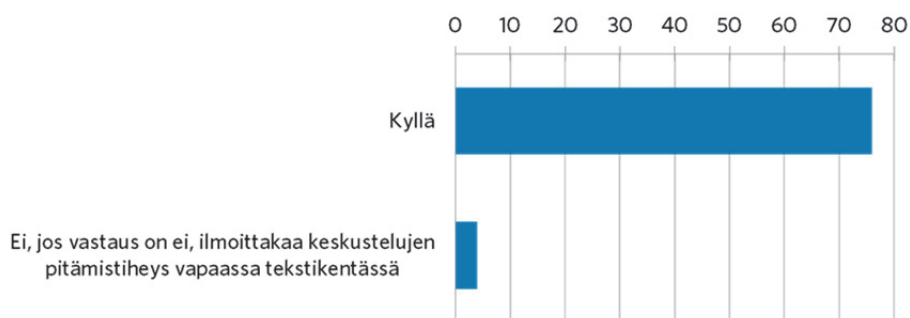
1.3 Palvelussuhdelajeilla ei ole suurta merkitystä palkkauksen muodostumisessa ts. virka- ja työsopimussuhteisten henkilöiden palkkaus määräytyy käytännössä samoin perustein (N=77)



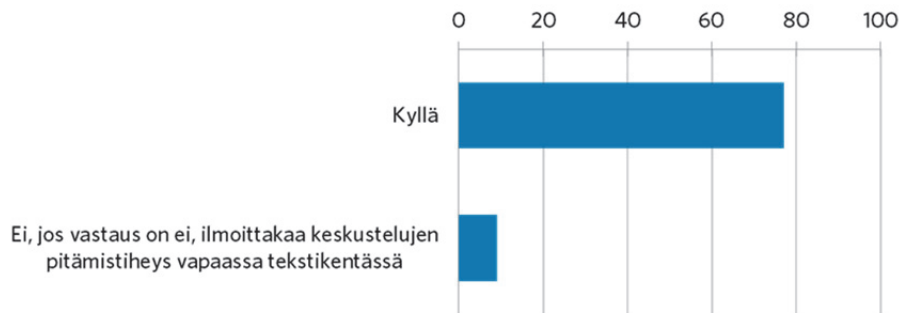
2.1 Tulos- ja kehityskeskustelut käydään samanaikaisesti (saman keskustelun aikana). (N=84)



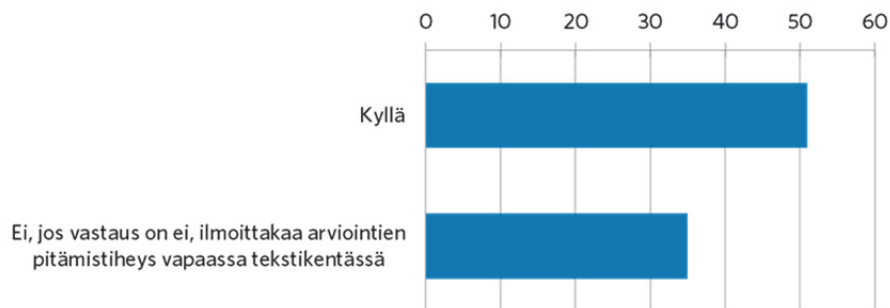
2.2 Tuloskeskustelut käydään kerran vuodessa (N=80)



2.3 Kehityskeskustelut käydään kerran vuodessa (N=86)



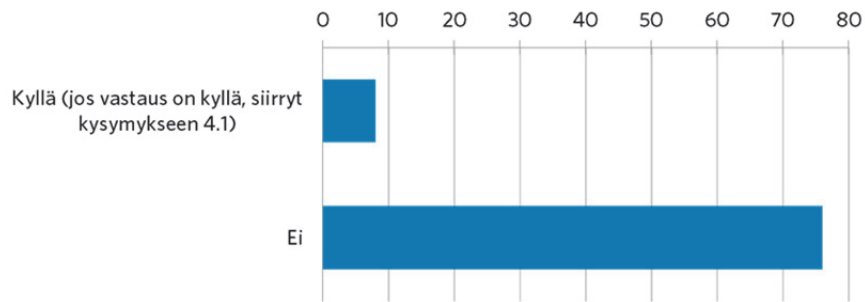
2.4 Tehtävien vaativuudenarviointi tehdään kerran vuodessa (N=86)



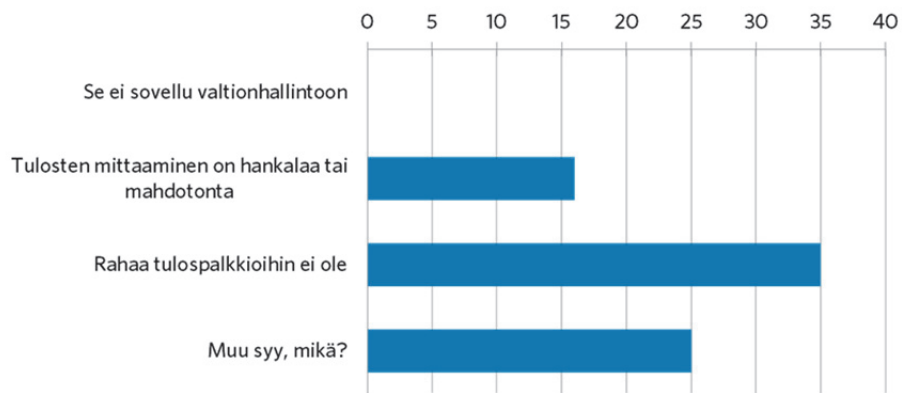
Katso saatekirjeestä tai kyselyn alusta palkkausjärjestelmän osien määritelmät.
(N=88)

| | Kyllä | Ei | Yhteensä | Keskiarvo |
|--|-------|-----|----------|-----------|
| 3.1 Palkkausjärjestelmämme kuuluu tehtäväkohtainen palkanosa | 88 | 0 | 88 | 1 |
| 3.2 Palkkausjärjestelmämme kuuluu henkilökohtainen palkanosa | 87 | 0 | 87 | 1 |
| 3.3 Palkkausjärjestelmämme kuuluu tulospalkkio-osa | 7 | 77 | 84 | 1,92 |
| 3.4 Palkkausjärjestelmämme kuuluu myös muita palkanlisä (kuten kokemusosa) | 23 | 62 | 85 | 1,73 |
| Yhteensä | 205 | 139 | 344 | 1,41 |

3.5 Olemme suunnittelemassa tulospalkkio-osaa (N=84)



3.6 Emme ole suunnittelemassa tulospalkkio-osaa, koska (N=76)



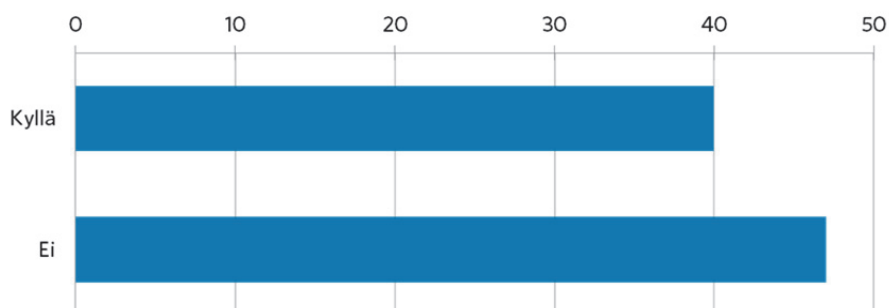
Kysymykset koskien palkkausjärjestelmän joustavuutta (N=88)

| | Kyllä | Ei | Yhteensä | Keskiarvo |
|---|-------|-----|----------|-----------|
| 4.1 Tehtäväkohtaiset osat muuttuvat työtehtävien muuttuessa | 86 | 2 | 88 | 1,02 |
| 4.2 Työn vaativuuden arvioinnilla on käytännössä merkitystä tehtäväkohtaisen osan määräytymiseen (vaativuustekijät ja niiden arviointi on toimivaa) | 84 | 4 | 88 | 1,05 |
| 4.3 Henkilökohtaiset palkanosat ovat käytännössä kiinteitä, kerran saavutettuja etuja, joita ei oteta pois | 38 | 49 | 87 | 1,56 |
| 4.4 Henkilökohtaiset palkanosat joustavat aidosti henkilön suoriutuvuuden mukaan pääosalla (yli 50 %:lla) henkilöstöstä | 51 | 37 | 88 | 1,42 |
| 4.5 Suorituksen arviointikeskusteluilla on käytännössä merkitystä suoritusosan määräytymisen kannalta | 82 | 4 | 86 | 1,05 |
| 4.6 Tulospalkkio-osat ovat pysyneet vuodesta toiseen samoina | 2 | 28 | 30 | 1,93 |
| 4.7 Tulospalkkio-osat joustaneet aidosti tulosten mukaan | 8 | 23 | 31 | 1,74 |
| Yhteensä | 351 | 147 | 498 | 1,4 |

Kysymykset koskien palkkausjärjestelmän toimivuutta ja seuranta (N=88)

| | Kyllä | Ei | Yhteensä | Keskiarvo |
|---|-------|-----|----------|-----------|
| 5.1 Olemme tehneet palkkausjärjestelmämme toimivuuskyselyjä | 40 | 48 | 88 | 1,55 |
| 5.2 VMBaron palkkausjärjestelmän toimivuuskysely on tuttu | 66 | 22 | 88 | 1,25 |
| 5.3 Olemme hyödyntäneet VMBaron palkkausjärjestelmän toimivuuskyselyä omassa toiminnassamme | 49 | 37 | 86 | 1,43 |
| 5.4 Virastomme on käyttänyt uudistettua palkkausjärjestelmää tuloksellisen toiminnan kannustimena | 44 | 38 | 82 | 1,46 |
| Yhteensä | 199 | 145 | 344 | 1,42 |

6.1 Käytämme Tahti-järjestelmän tietoja tuloksellisuuden parantamiseen (N=87)



Liite 3. Työtyytyväisyysbarometrin kysymykset pääkohdittain

1 Johtaminen

- 1.1 Esimiehen antama tuki työnteossa ja sen edellytysten luonnissa
- 1.2 Töiden yleinen organisointi työyhteisössä
- 1.3 Esimiehen antama palaute työtuloksista, ammatinhallinnasta ja kehittämisestä
- 1.4 Oikeudenmukainen kohtelu esimiehen taholta
- 1.5 Johdon toiminta esimerkkinä ja suunnan näyttäjänä

2 Työn sisältö ja haasteellisuus

- 2.1 Tulos- ja muiden työtavoitteiden selkeys
- 2.2 Työn itsenäisyys ja mahdollisuus vaikuttaa työn sisältöön
- 2.3 Työn haastavuus
- 2.4 Työn innostavuus ja työssä koettu työn ilo

3 Palkkaus

- 3.1 Palkkauksen perusteiden selkeys ja ymmärrettävyys
- 3.2 Palkkauksen suhde työn asettamaan vaativuuteen
- 3.3 Palkkauksen muuttuminen työsuorituksen muutoksen myötä
- 3.4 Palkkauksen oikeudenmukaisuus

4 Kehittymisen tuki

- 4.1 Uralla eteneminen ja sen tukeminen työyhteisössä
- 4.2 Työpaikkakoulutusmahdollisuudet ja muut osaamisen kehittämistoimenpiteet
- 4.3 Tulos- ja kehityskeskustelujen toimivuus osaamisen kehittämisessä

5 Työilmapiiri ja yhteistyö

- 5.1 Sisäinen yhteistyö ja työilmapiiri työyhteisössä
- 5.2 Oikeudenmukainen kohtelu työtovereiden taholta
- 5.3 Osaamisen ja työpanoksen arvostus työyhteisössä
- 5.4 Sukupuolten tasa-arvon toteutuminen työyhteisössä

6 Työolot

- 6.1 Mahdollisuudet yhteensovittaa työ- ja yksityiselämä
- 6.2 Työpaikan varmuus nyt ja tulevaisuudessa
- 6.3 Jaksaminen ja energisyys
- 6.4 Työtilat ja työvälineet

7 Tiedon kulku

- 7.1 Sisäinen viestintä ja tiedonkulku työyhteisössä
- 7.2 Työyhteisön avoimuus asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa

8 Työnantajakuva

- 8.1 Työpaikan maine hyvänä työnantajana
- 8.2 Arvojen selkeys ja ymmärrettävyys
- 8.3 Arvojen toteutuminen käytännössä

1 Palkkausjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

1.1 Järjestelmä tukee organisaation tuloksellista toimintaa

- on mielestäni parantanut johtamista ja esimiestoimintaa
- on lisännyt tietämystäni organisaation tavoitteista ja arvoista
- on mielestäni parantanut organisaation tulosta

1.2 Järjestelmä on kannustava

- kannustaa minua toimimaan organisaation ja asiakkaiden edun mukaisesti
- motivoi minua ottamaan lisää vastuuta
- motivoi minua toimimaan tehokkaasti
- kannustaa minua kehittämään omaa toimintaani
- kannustaa minua tekemään laadukasta työtä
- kannustaa minua kehittämään osaamistani
- kannustaa minua tekemään yhteistyötä
- kannustaa minua toimimaan luovasti ja innovatiivisesti
- tarjoaa minulle kannustimen myös tulevaisuudessa

1.3 Järjestelmä on oikeudenmukainen

- perusteet ovat mielestäni oikeudenmukaiset
- järjestelmää sovelletaan mielestäni samalla tavalla eri yksiköissä
- järjestelmässä on huomioitu mielestäni sukupuolten välinen tasa-arvo
- perusteet ovat omaan tehtävääni sopivat
- vaatavuudenarviointijärjestelmä on omaan tehtävääni sopiva
- suoritusarviointijärjestelmän avulla suoritukseni tulee oikein arvioiduksi

1.4 Järjestelmä on joustava

- palkka seuraa työni vaatavuuden muutoksia
- palkka seuraa henkilökohtaisen suoritukseni muutoksia
- järjestelmää kehitetään jatkuvasti

1.5 Järjestelmä parantaa palkkakilpailukykyä

- perusteet ovat mielestäni kilpailukykyiset yksityisen sektorin kanssa
- palkkani on kilpailukykyinen yksityisen sektorin kanssa
- palkkani on kilpailukykyinen valtion muiden organisaatioiden kanssa

2 Palkkausjärjestelmän perusteiden tuntemus

Tunnen perusteet, jolla tehtävien vaatavuuteen perustuva palkanosani määräytyy

Tunnen perusteet, jolla henkilökohtainen palkanosani määräytyy

3 Tulos- ja kehityskeskustelut ja palaute

Tulos- ja kehityskeskustelut ovat olleet avoimia ja rehellisiä

Tiedän, mitä minulta odotetaan työssäni

Olen saanut työstäni asiallista palautetta

Olen saanut työstäni palautetta riittävän usein

Saan rakentavia ehdotuksia suoritukseni parantamiseksi

Esimieheni osaa käyttää palkanmääräytymisperusteita oikein

Palkkausasioissani ei ole ollut tulkintaerimielisyyksiä
Olen saanut riittävästi tilastotietoa palkkausjärjestelmän vaikutuksista

4 Palkkausjärjestelmä esimiestoiminnan kannalta

Olen saanut riittävästi koulutusta palkkausjärjestelmän soveltamiseen
Minulle on annettu aidot mahdollisuudet järjestelmän soveltamiseen
Tulos- ja kehityskeskustelut alaisteni kanssa ovat olleet avoimia ja rehellisiä
Käyn mielelläni tulos- kehityskeskusteluja alaisteni kanssa
Annan alaisilleni riittävän usein palautetta työstä

5 Palkkausjärjestelmään liittyvät kehittämistarpeet

Järjestelmän rakennetta tulisi kehittää, millä tavalla
Vaativuudenarviointijärjestelmää tulisi kehittää, millä tavalla
Henkilökohtaisen työsuorituksen arviointijärjestelmää tulisi kehittää, millä tavalla
Tulisi ottaa käyttöön/kehittää tulospalkkiojärjestelmä, kehittämis ehdotuksia
Tulos- ja kehityskeskusteluja tulisi kehittää, millä tavalla
Palkkausjärjestelmään liittyvää koulutusta ja tiedotusta tulisi lisätä, millä tavalla
Palautejärjestelmää tulisi kehittää, millä tavalla

6 Tulospalkkiojärjestelmää koskevia kysymyksiä

Tiedän, mistä tulospalkkioita maksetaan
Tulospalkkiot kannustavat tekemään parempaa tulosta
Tulospalkkiot ovat parantaneet yhdessä tekemistä
Palkkiojärjestelmän tavoitteet on mahdollista saavuttaa
Palkkiojärjestelmää tulisi kehittää, millä tavalla
Olen saanut viimeisen vuoden aikana tulospalkkiota (vastausvaihtoehdot: kyllä, ei)

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Henkilötietolaki (523/1999).

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

Laki valtion talousarviosta (432/1988).

Työsopimuslaki (55/2001).

Valtion virkaehtosopimuslaki 664/1970.

Valtion virkamieslaki (750/1994).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Valtion virkamiesasetus (971/1994).

Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003).

2. Muut asiakirjat

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

Huhtanen, M., Jämsén, S., Maaniemi, J., Lahti, C. & Karppinen, V. (2005): Palkkaus-uudistus valtiosektorilla. Tutkimus työn vaativuuden sekä henkilön pätevyyden ja suoriutumisen arviointiin perustuvien palkkausjärjestelmien toimivuudesta ja vaikutuksista sukupuolten välisiin palkkaeroihin. Helsinki University of Technology. Laboratory of Work Psychology and Leadership. Report 3/2005.

Lehtonen, V-M. (2007): Henkilöstöjohtamisen tehostaminen valtionhallinnossa henkilöstötilinpäätösinformaation avulla. Empiirinen tutkimus Suomen valtionhallinnossa tuotettavan henkilöstötilinpäätösinformaation arvosta johtamisessa. Publications of the Swedish School of Economics and Business Administration, Nr. 173.

OECD 2005: Performance-related Pay Policies for Government Employees.

OECD 2010: OECD Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2011: Tasa-arvoa palkkaukseen. Työn vaativuuden sekä pätevyyden ja suoriutumisen arvioinnin toimivuus Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 18.

Tilastokeskus 2014a: Valtion kuukausipalkat, marraskuu 2013.

Tilastokeskus 2014b: Yksityisen sektorin kuukausipalkat, lokakuu 2013.

Tilastokeskus 2014c: Statfin-tilastotietokanta, yksityisen sektorin kuukausipalkat.

Tilastokeskus 2014d: Statfin-tilastotietokanta, valtion kuukausipalkat.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen työnarviointijärjestelmien seurantaryhmä TASE 2003: Illuusiosta todelliseen. Opas työn vaativuuden arviointijärjestelmän kehittämiseksi. Helsinki.

Valtiokonttori 2014: Kustannuslaskennan kehittäminen (Kuke). Loppuraportti. 28.1.2014.

Valtioneuvoston kanslia 2014a: Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 2. Ministeriöiden tuloksellisuusselvitykset.

Valtioneuvoston kanslia 2014b: Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 3. Tilinpäätöslaskelmat.

Valtion työmarkkinalaitos 1992: Valtiotyönantajan palkkapolitiittinen ohjelma. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Valtion työmarkkinalaitos 1996: Kannustavaan palkkaukseen. Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen. Helsinki: Edita.

Valtion työmarkkinalaitos 2006: 7.2.2006 päivitetty ote julkaisusta ”Kannustavaan palkkaukseen. Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen.”

Valtiovarainministeriö 2003: Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2003.

Valtiovarainministeriö 2004: Tulospalkkiojärjestelmät valtiolla. Kymmenen esimerkkiä. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 13/2004.

Valtiovarainministeriö 2005a: Tulohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2005.

Valtiovarainministeriö 2005b: Yhteisen henkilöstöpolitiikan haaste. Valtion henkilöstöpolitiikan arviointi. Tutkimukset ja selvitykset 4/2005.

Valtiovarainministeriö 2008: Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa III. Valtioyhteisön henkilöstöstrateginen ohjaus.

Valtiovarainministeriö 2010: Opas. VMBaro-henkilöstö-kyselyjärjestelmän tehokkaiseen hyödyntämiseen. Marraskuu 2010.

Valtiovarainministeriö 2011: Valtion tilinpäätöskertomus 2010. Osa III, Tilinpäätöslaskelmat. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2011.

Valtiovarainministeriö 2012: Valtion henkilöstötilinpäätös 2011.

Valtiovarainministeriö 2013a: Naiset ja miehet valtiolla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2013.

Valtiovarainministeriö 2013b: Valtion henkilöstökertomus 2012.

Valtiovarainministeriö 2014: Henkilöstöjohtamisen keinot saavuttaa valtion budjettitalouden organisaatioissa kustannussäästöjä ja tuloksellisuutta henkilöstön arvo säilyttäen. Toukokuu 2014.

Valtiovarainministeriön määräys 19.1.2011. Valtiotyönantajan tietojärjestelmät. Ohjeen voimassaoloaika 1.1.2011–31.12.2015.

Valtiovarainministeriön määräys 14.12.2012. Hallinnonalan neuvotteluviranomaiset. VM/2126/00.00.00/2012.

VTV 2014: Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan K 18/2014.

3. Haastattelut

Valtion työmarkkinalaitos 5.5.2014, kuusi henkilöä

Valtiokonttori, Valtion henkilöstöpalvelut, 9.5.2014, yksi henkilö

Valtiokonttori 9.5.2014, kaksi henkilöä

4. Tarkastuskertomuksesta annettu lausunto

Valtiovarainministeriö, 26.2.2015, VM/279/00.50.00/2015.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-283-1 (PDF)