

## Performance-related Pay Policies for Government Employees

*Summary in Finnish*

---

### Suoritusperusteiset palkkauskäytännöt julkishallinnon työntekijöille

*Suomenkielinen yhteenveto*

#### Johdanto

Kaksikymmentä vuotta sitten OECD-jäsenmaiden julkishallinnon työntekijät saivat palveluvuosien mukaan nousevaa palkkaa lähes poikkeuksetta. Tämä ei tarkoita sitä, ettei julkishallinnon työntekijöillä olisi ollut kannustepalkkioita lainkaan. Ylennyksiä etenkin johtotehtäviin valvottiin tarkasti, ja ne toimivat osin kannusteperusteena, mutta ylennyksillä varmistettiin myös julkisen palvelun riippumattomuus niin, että se pystyi palvelemaan hallituksia eri poliittisissa tavoitteissa. Sosioekonomiset paineet ovat kuitenkin aiheuttaneet tarpeen erilaisille kannusteille kuin "ylennykset", jotta suoritustason hallintaa on voitu tehostaa. Palkkaus on nähty vaihtoehtoisena tai täydentävänä kannusteena ylennysten rinnalla.

Vuosituhanne vaihteeseen mennessä useimpien OECD-maiden julkisen sektorin työntekijöitä koski jonkinlainen suoritusperusteinen palkkajärjestelmä (SPJ = suoritusperusteinen palkkajärjestelmä). Suoritusperusteinen palkka viittaa palkan muuttuvaan osaan, joka määritetään vuosittain (tai muuten määrääjoin) henkilön suoritusten mukaan. Suoritusperusteiset palkkakäytännöt esiteltiin OECD-jäsenmaiden 1970-luvun puolivälistä asti kokemien talous- ja budjettihaasteiden vuoksi. SPJ:n käyttöönottoon on monia syitä, mutta tärkein syy on parantaa virkamiesten yksilötason motivaatiota ja vastuuta työssä. SPJ:tä pidetään virkamiehille annettavana merkinä muutoksesta. SPJ:n avulla myös viestitetään kansalaisille, että julkishallinnon virkamiesten suoritustaso arvioidaan säännöllisesti.

Tässä julkaisussa termejä "suoritusperusteinen palkka" ja "suorituspalkka" käytetään synonyymeinä, jotka viittaavat eri järjestelmiin, joilla palkka liitetään suoritustasoon. Suoritusperusteiset palkkajärjestelmät perustuvat seuraaviin oletuksiin: i) organisaatiot pystyvät mittaamaan tarkasti yksilöiden, tiimien/yksiköiden tai organisaatioiden tuotokset; ii) yksiköiden ja tiimien/yksiköiden tuotokset parantavat organisaation

suoritusasoa; iii) palkkaa voidaan hallinnoida tavalla, jolla kannustevaikutus toteutuu yksilötasolla.

Suoritusperusteisen palkkausjärjestelmän käyttöönotto julkisella sektorilla on osoitus siitä, että yksityisen sektorin kannuste- ja yksilövastuukulttuuria halutaan soveltaa myös julkishallinnossa. Julkiset palvelut pyrkivät yhä enenevässä määrin hallitsemaan palveluntuotantotehtävänsä samalla tavalla kuin yksityisellä sektorilla. Useimmissa yrityksissä suoritusperusteinen palkkaus on normi: johtajat saavat usein rahapalkkioita ja osakeoptioita, jotka on linkitetty yhtiön menestykseen. Alemman tason työntekijät taas saavat yksilö- tai ryhmätason bonuksia hyvästä suorituksesta.

SPJ:n käyttöönotto OECD-maiden julkisilla sektoreilla on vain yksi osa laajempaa liikettä kohti palkkauksen lisääntyvää joustavuutta ja yksilöllisyyttä. Toinen tärkeä muutos etenkin esimiestasolla on yritys määrittää palkkaus työtehtävien vaikeuden tai vastuiden mukaan. Useimmissa maissa virkamiesten palkkauskäytäntö koostuu kolmesta avainosasta: peruspalkasta, viran vastuisiin perustuvasta korvausosasta ja suoritusperusteisesta palkan osasta. Näitä palkan kahta muuttuvaa osaa ei saa sotkea keskenään. Ensimmäinen muuttuva osa perustuu *ex ante* -arviointiin eli työn oletettuun haastavuuteen (arvioimalla esimerkiksi työtehtävässä tarvittavat ominaisuudet), kun taas toisessa muuttuvassa osassa luotetaan *ex post* -arviointiin. Lähes kaikissa OECD-jäsenmaissa esimiestason tehtävien palkkojen muuttuva osa perustuu enemmänkin etukäteen tehtävään työnkuvan arviointiin kuin *ex post* -arviointiin, jota tarvitaan SPJ-järjestelmässä.

Kaksi kolmannelle OECD-jäsenmaista ovat toteuttaneet SPJ:n tai ovat toteuttamassa sitä parhaillaan (OECD, 2004). SPJ:n käytännön soveltamisessa koko virkamieskunnassa on kuitenkin laajoja eroja. Monissa tapauksissa SPJ koskee vain esimiehiä tai tiettyjä ministeriöitä/virastoja. Hyvin harvojen OECD-maiden virkamiesjärjestelmissä voidaan katsoa olevan laaja, muodollinen SPJ-järjestelmä. Joskus SPJ on lähinnä retoriikkaa, koska jotkin järjestelmät perustuvat itse asiassa resurssien arviointiin<sup>1</sup> – eikä tätä voida pitää aidosti "suoritusperusteisena". Lisäksi joissakin tapauksissa suoritusperusteisia palkkioita annetaan ilman yksilötason suorituksen arviointia. Useinkaan väitetty "suoritusperusteinen palkkajärjestelmä" ei itse asiassa linkity suoritus tasoon juuri lainkaan.

Tämän kirjan tavoitteena on tarjota kattava yleiskuvaus OECD-jäsenmaiden virkamiehiä koskevista suoritusperusteisista palkkajärjestelmistä ja pyrkiä oppimaan näistä kokemuksista. Kirja keskittyy ministeriöiden ja virastojen SPJ-käytäntöihin keskushallintotasolla. Raportissa tukitaan erityyppisiä SPJ-malleja ja tulossa olevia trendejä. Lisäksi tutkitaan niitä syitä, joiden vuoksi SPJ-käytäntöjä toteutetaan ja kuinka nämä käytännöt toimivat konkreettisesti. Raportissa pyritään myös analysoimaan SPJ-käytännön vaikutuksia. Kirja on jaettu seuraavasti: Luku 1 asettaa suoritusperusteiset palkkajärjestelmät laajempaan hallinnon viitekehykseen; Luku 2 analysoi

---

<sup>1</sup>. Resursseilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä toimia, jotka hallituksella tai virastolla on käytössään tuloksen saavuttamiseksi. Esimerkkejä resursseista tässä mielessä ovat työntekijät, rahoitus, laitteistot, tarvikkeet, saadut tavarat tai palvelut, työprosessit tai säännöt tai työtunnit.

suoritusperusteisten palkkakäytäntöjen avaintrendejä OECD-jäsenmaissa; Luku 3 arvioi SPJ-käytäntöjen vaikutukset ja pyrkii tarjoamaan tapoja oppia käytäntöjen toteutuksesta.

Kirja perustuu pääasiassa 12 maakohtaiseen raporttiin, jotka esiteltiin OECD:n asiantuntijatapaamisessa lokakuussa 2003. Nämä maat ovat: Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Unkari, Italia, Korea, Espanja, Ruotsi, Sveitsi ja Iso-Britannia – kaikki OECD-jäsenmaat – ja Chile, joka on OECD:n julkishallinnon komitean tarkkailijajäsen. Muita kirjan päälähdeaineistoja ovat vastaukset, jotka saatiin 2003 OECD/GOV -tutkimuksesta, jonka aiheena oli strateginen henkilöstöhallinto ja professori David Marsden (Centre for Economic Performance at the London School of Economics) tekemä tutkimus suoritusperusteista palkkauksesta.

## Suoritusperusteinen palkkaus laajemmassa hallinnon viitekehyksessä

SPJ sopii menneinä kahtena vuosikymmenenä muodissa olleeseen laajempaan budjetti- ja hallintakehitykseen. Tämä kehitys sai alkunsa OECD-jäsenmaiden talous- ja budjettivaikeuksista. Näille kehityskaarille on tunnusomaista se, että on pyritty systemaattisesti lisäämään ainakin muodollisesti suoritustavoitteita ja suoritusmittareita henkilöstöpolitiikkaan ja budjetointiin sekä muuttamaan OECD-maiden julkisen sektorin palkkausta joustavammaksi. SPJ:n käyttöönotto on vain yksi osa laajempaa liikettä kohti organisaatiotason tavoitteiden määrittelyä ja niiden saavuttamisen valvontaa.

SPJ:n vaikutukset onkin analysoitava ottaen huomioon moninaiset syyt sen esittelylle. SPJ:n pääperustelu on ollut se, että se toimii motivoijana palkitsemalla suoritukset rahallisesti ja tunnustamalla henkilön työn ja saavutukset. SPJ:llä tavoiteltavat asiat vaihtelevat maittain. Pohjoismaissa keskitytään henkilökohtaiseen kehitykseen. Useimmissa nk. Westminster-maissa (kuten Australia, Uusi-Seelanti ja Iso-Britannia) keskitytään motivointiin, kun taas esimerkiksi Ranskassa tai Italiassa painotetaan ylimmän tason virkamiesten johtajuutta ja vastuuta.

SPJ:n käytännön soveltamisessa koko virkamieskunnassa on kuitenkin laajoja eroja. Vain muutamalla jäsenmaalla voidaan sanoa olevan käytössä laaja, formalisoitu SPJ-käytäntö (Tanska, Suomi, Korea, Uusi-Seelanti, Sveitsi ja Iso-Britannia). Yleensä maat, joissa suoritustasoarviointi linkittyy vahvimmin palkkaukseen, ovat maita, joissa henkilöstöhallinta- ja budjettivastuu on delegoitu laajimmin - eli ne ovat yleensä virkaperusteisia järjestelmiä.<sup>2</sup> Tämä kuvaa delegaation tärkeyttä SPJ:n kehittämiseksi. Viime aikoihin asti matalan delegaatioasteen maissa – pääasiassa uraperusteisissa järjestelmissä<sup>3</sup> – keskityttiin pääasiassa ylennyksiin henkilökunnan motivoinnissa. Tilanne on kuitenkin alkanut muuttua, ja SPJ-käytäntöjä toteutetaan nyt myös

<sup>2</sup>. Virkaperusteisissa järjestelmissä keskitytään valitsemaan paras ehdokas kuhunkin virkaan joko rekrytoimalla ulkoa tai antamalla ylennys tai siirto sisäisesti. Virkaperusteisiin järjestelmiin pääsee helpommin organisaation ulkopuolelta, eikä ole harvinaista, että henkilö aloittaa työnsä organisaatiossa suhteellisen korkealla tasolla.

<sup>3</sup>. Uraperusteisissa järjestelmissä virkamiehet palkataan organisaatioon uran alkuvaiheessa ja heidän oletetaan pysyvän julkisen sektorin palveluksessa koko työikänsä. Alkuvalinta perustuu suurelta osin akateemisiin saavutuksiin ja/tai viransaantikokeisiin. Ylennykset perustuvat yksilötason arvosanoihin - eivät niinkään tiettyyn virkaan. Tällainen järjestelmä merkitsee, että virkaa on vaikea saada uran keskivaiheilla. Tämä järjestelmä korostaa voimakkaasti urakehitystä.

uraperusteisissa järjestelmissä niin, että joustavuus lisääntyy ja yksilötason vastuu kasvaa (esimerkkeinä voidaan mainita Unkari, Korea ja Ranska).

## Suoritusperusteisen palkkauksen avaintrendit

OECD-maissa ei ole mitään yksittäistä SPJ-mallia. Erilaisia malleja on paljon ja ne vaihtelevat virkamiesjärjestelmän, palkanmääräytymisjärjestelmän ja talous- ja henkilöstöhallinnon keskittyneisyyden tai hajautuksen asteen mukaan. Yhteisiä trendejä on selvästi nousemassa esiin maaryhmissä ja OECD-maissa kokonaisuutena:

- SPJ-käytännöt ovat levinneet johtotasolta alemmille työntekijätasolle menneellä vuosikymmenellä.
- SPJ-käytännöissä käytetään jonkin verran aiempaa enemmän ryhmätason arviointia organisaatioissa.
- Pitkään käytössä olleet SPJ-mallit ovat kehittyneet aiempaa enemmän hajautetuiksi järjestelmiksi, jotka helpottavat esimiestyön delegointia.
- Suoritusarviointiin käytettävät kriteerit ovat muuttuneet monialaisemmiksi. Sekä ura- että virkaperusteiset julkisen palvelun järjestelmät kiinnittävät aiempaa enemmän huomiota tuotoksiin mutta myös yleisesti osaamiseen ja sosiaalisiin taitoihin.
- Suoritusarviointijärjestelmät ovat vähemmän standardoituja, vähemmän formaalisia ja vähemmän tarkkoja kuin 10 vuotta sitten. Suoritusarvioinneissa käytetään enemmän etukäteen määritettyjä tavoitteita ja vuoropuhelua linjajohdon kanssa kuin tiukasti kvantifioitavissa olevia indikaattoreita. Toisaalta OECD-maissa käytetään enemmän arviointijärjestelmiä, joissa sovelletaan kiintiöajattelua menestystä mitattaessa.
- Palkan suoritusperusteisen osan prosenttiosuus on yleensä melko pieni etenkin muiden kuin johtajien kohdalla. Meriittikorotukset<sup>4</sup> ovat yleensä pienempiä kuin kertabonukset. Ne ovat yleensä alle 5 % peruspalkasta. SPJ-bonukset<sup>5</sup>, jotka yleensä täydentävät meriittikorotuksia tai korvaavat ne, ovat yleensä suurempia. Yleisesti maksimipalkkio on kuitenkin alle 10 % peruspalkasta virkamiesten kohdalla. Johtotasolla suoritusperusteiset maksut ovat yleensä suuremmat eli noin 20 % peruspalkasta.

---

<sup>4</sup>. Meriittikorotus lisätään saajan peruspalkkaan pysyvästi.

<sup>5</sup>. Bonus on kertakorvaus, jota ei liitetä peruspalkkaan. Bonus on ansaittava uudelleen jokaisella arviointikerralla.

## Toteutus ja vaikutus

Suoritusperusteinen palkkaus on houkutteleva idea, mutta tässä tutkimuksessa arvioidut kokemukset osoittavat, että sen toteutus on monimutkaista ja vaikeaa. OECD:n aiemmat suoritusperusteisesta palkkauksesta johtotasolla tekemät tutkimukset osoittivat, etteivät järjestelmät täyttäneet motivointitavoitteitaan johtuen rakenne- ja toteutusongelmista myös siksi, että suoritustason arviointi on lähtökohtaisesti vaikeaa julkisella sektorilla (OECD, 1993; OECD, 1997). Suoritustason mittaus julkisella sektorilla vaatii paljon esimiesten tekemää arviointia. Jo itse suorituksen käsite on monimutkainen, koska on vaikea löytää sopivia kvantitatiivisia indikaattoreita ja koska suoritustasotavoitteet usein muuttuvat hallituksen politiikan muuttuessa. Monissa tutkimuksissa on todettu, että SPJ:n vaikutus suoritustasoon on rajallinen ja voi olla jopa negatiivinen.

Tässä kirjassa annetut todisteet osoittavat, että SPJ:n vaikutus motivaatioon on kaksijakoinen. Vaikka SPJ näyttää motivoivan osaa henkilökunnasta, suuri osa henkilökunnasta ei näe SPJ:tä kannustavana. Peruspalkka on tärkeä osatekijä laajempien "markkinoiden" kohdalla, mutta suoritusperusteinen lisäpalkka on toisen luokan kannuste useimmille julkishallinnon työntekijöille etenkin muissa kuin johtotehtävissä. Työn sisällön ja urakehityksen mahdollisuuksien on todettu olevan merkittävimmät motivoivat tekijät julkisen sektorin työntekijöiden kohdalla. SPJ todennäköisesti ei motivoi suurta osaa henkilökunnasta toteutustavasta riippumatta.

Näistä varoituksista huolimatta mielenkiinto suoritusperusteista palkkausta kohtaan ei ole laantunut menneinä kahtena vuosikymmenenä. Tämä paradoksi on seurausta siitä tosiseikasta, että vaikka suoritusperusteisen palkkauksen ongelmista ollaan yhtä mieltä, SPJ-käytäntöjä esitellään laajassa mittakaavassa OECD-jäsenmaissa. On vain harvoja esimerkkejä julkisista organisaatioista, jotka olisivat luopuneet SPJ-käytännöstään. Se että organisaatiot eivät luovu SPJ:stä ei välttämättä ole hyvä osoitus sen tehokkuudesta, koska tämän luopumisen kustannukset olisivat niin valtavat. Yksi tärkeimmistä syistä SPJ:n käyttöönnotolle laajassa mittakaavassa julkishallinnossa näyttäisi olevan se, että se helpottaa muita organisaatiomuutoksia.

Näyttäisi siltä, että oikeassa johtamisen verkostossa SPJ:n mukana tulevat prosessit ovat tehneet tällaiset muutokset sekä mahdollisiksi että positiivisiksi. Kun SPJ tuodaan organisaatioon, samalla voidaan toteuttaa myös laajempia johto- ja organisaatiomuutoksia. Näihin kuuluvat tehokkaat arviointi- ja tavoiteprosessit, tehtävien selkiyttäminen, taitojen hankinta, työntekijöiden ja esimiesten välisen vuoropuhelun tehostaminen, ryhmätyön parantaminen ja työn joustavuuden parantaminen. SPJ:n esittely voi olla se voima, joka mahdollistaa nämä muutokset. Samaan aikaan se helpottaa työpaikan toimintakulttuurin muutosta. Tällä dynamiikalla on positiivinen vaikutus työtehoon. Näyttäisi siltä, että SPJ ei tehosta työtä taloudellisten kannusteiden kautta vaan seurannaisvaikutusten kautta eli SPJ:n toteuttamiseen tarvittavien työ- ja johto-organisaation muutosten kautta.

## Suosituksset

**SPJ:n rakennetta** suunniteltaessa on otettava huomioon organisaatio- ja maakohtaiset kulttuuritekijät. Yhtä "parasta" ratkaisua ei ole. Kun uusia malleja suunnitellaan, johdon on otettava huomioon, mikä osoittautuu hyväksyttäväksi suurimmalle osalle organisaation työntekijöistä. Johdon on harkittava vakavasti tiimi-/yksikkökohtaisia SPJ-järjestelmiä työntekijöille, jotka voidaan toteuttaa helpommin ja sujuvammin ja enemmän myönteisiä vaikutuksia antavalla tavalla kuin yksilötason SPJ-järjestelmät. SPJ-järjestelmässä on erittäin tärkeää ottaa huomioon yksilön ja työryhmän välinen tasapaino.

**Suoritusarviointiprosessi on koko järjestelmän ytimessä.** On suositeltavaa, että suoritusarviointi perustuu tavoitteiden asettamiseen eikä työn vakiokriteereihin. Suoritusarviointi ei saa olla liian tarkka tai jäykkä. Henkilön suoritusarvioinnin tavoitteiden on muodostettava työntekijän ja esimiehen välisen vuoropuhelun perusta. Vuoden lopussa tehtävästä arvioinnista on annettava yksityiskohtaista palautetta. Prosessin läpinäkyvyys on erittäin tärkeää sen menestyksen varmistamisessa. Menestys perustuu kuitenkin lopulta enemmänkin suorituksen tehokkaaseen mittaukseen kuin maksujen jakoon.

**Toteutusongelmat on ennakoitava.** Tässä on kyse pääasiassa SPJ-toteutustyön koordinoinnista henkilökunnan ja liittojen kanssa, valmistelusta ylä- ja linjajohdossa, tarvittavan budjetin tarkasta ennakoinnista, SPJ:n rahoitustapojen selvittämisestä sekä toteutuksen ja valvonnan vaatiman ajan ja työn selvittämisestä.

**Suoritusperusteinen palkkaus käy käsi kädessä henkilöstöhallinnan delegoinnin kanssa.** Henkilöstöhallinnon ja palkkahallinnon jonkinasteinen delegointi on erittäin tärkeää, jotta suoritusperusteinen palkkaus voidaan toteuttaa tehokkaasti. Tämä aiheutuu siitä, että tavoitteiden asettamisessa ja suoritusperusteissa palkkauksessa on läheinen linkki. Menestyvät ohjelmat perustuvat näiden kahden toiminnon läheiseen integraatioon. Perinteisissä malleissa SPJ taas toteutettiin standardoitujen suorituskriteerien mukaan. Yksilöiden ja organisaatioiden tavoitteet on helpompi ilmaista järkevästi, jos paikallisjohto saa melko vapaasti sopeuttaa järjestelmän omiin tarpeisiinsa.

**Arviointeja on tehtävä säännöllisesti** ja SPJ-järjestelmää on uudistettava ajoittain.

**SPJ:n merkitystä ja vaikutusta motivaatioon ei saa yliarvioida.** SPJ on toissijainen johtamistyökalu motivaation parantamiseksi. Henkilökuntaa motivoi paljon paremmin tyydyttävä työn sisältö, ylenemismahdollisuudet tai työorganisaation joustavuus. Tarvitaan laaja tapa käsitellä suoritusohjelmia - ei saa keskittyä kapea-alaisesti vain suoritusperusteiseen palkkaukseen.

**SPJ:tä on käytettävä ympäristössä, joka tukee luottamukseen perustuvaa työsuhdetta.** Tällaisessa ympäristössä muodolliset ja epämuodolliset prosessit ovat tasapainossa, vuoropuhelua käydään jatkuvasti, tietoja jaetaan, neuvottelukulttuuri ja keskinäinen kunnioitus vallitsevat ja organisaatio toimii läpinäkyvästi. Lisäksi SPJ näyttää vaativan kypsän ja vakiintuneen julkisen sektorin kulttuurin sekä vakaan poliittisen ympäristön.

*SPJ:tä on käytettävä ensisijaisesti laajemman johtamis- ja organisaatiomuutoksen apuna* eikä pelkästään henkilökunnan motivointityökaluna. Suoritusperusteista palkkausta tulee pitää pääasiassa johtamistyökaluna. SPJ:n tavoitteet on asetettava tämän mukaisesti.

© OECD 2005

Tämä yhteenveto ei ole virallinen OECD-käännös.

Tämän yhteenvedon kopioiminen on sallittua sillä edellytyksellä, että OECD:n tekijänoikeudet ja alkuperäisen julkaisun nimi mainitaan.

**Monikieliset yhteenvedot ovat käännettyjä otteita OECD:n julkaisuista, jotka on julkaistu alunperin englanniksi ja ranskaksi.**

**Julkaisuja on saatavilla maksutta OECD:n verkkokirjastossa osoitteessa [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

Lisätietoja antaa: OECD Rights and Translation unit,  
Public Affairs and Communications Directorate.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Faksi: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

Vieraile osaston verkkosivuilla osoitteessa [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

