

VALTIOKONTTORIN JULKAISUJA | TIEDOLLA JOHTAMINEN 05/2023

Julkisen hallinnon ylimmän johdon palkkaselvitys

Vertaileva tarkastelu ylimmän johdon palkitsemisesta valtiolla, suurimmissa kaupungeissa, hyvinvointialueilla ja erityistehtäväyhtiöissä 2023

Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö

Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury

Tiivistelmä

Tämä selvitys on tehty Valtiokonttorin analysointipalveluissa valtiovarainministeriön toimeksiantosta. Selvitys kuvaa julkisen hallinnon ja valtion erityistehtäväyhtiöiden ylimmän johdon palkkatasoa ja sen kehitystä, palkkausjärjestelmiä ja niissä koettuja kehittämistarpeita. Toimeksianton taustalla on ehdotus, joka tehtiin valtiovarainministeriön asettamassa johtamisen kehittämishankkeessa vuonna 2022.

Selvityksen aineisto kattaa valtionhallinnon, 14 suurimman kaupungin, 21 hyvinvointialueen ja 19 valtion erityistehtäväyhtiön ylimmän johdon. Aineisto kerättiin kyselyllä, ryhmä- ja yksilöhaastattelulla ja valtiovarainministeriön JOTI-järjestelmästä.

Tyypillisin palkkarakenne julkisen hallinnon ja erityistehtäväyhtiöiden ylimmässä johdossa oli kokonaispalkkaus. Tulospalkkio oli käytössä valtionhallinnossa 22 prosentilla, kaupungeissa 6 prosentilla ja erityistehtäväyhtiöissä 68 prosentilla. Valtion ylimmän johdon palkkauksessa hyödynnetään vaatavuudenarviointia. Kaupungeissa, hyvinvointialueilla tai erityistehtäväyhtiöillä ei ole yhtenäistä vaatavuudenarviointijärjestelmää ylimmälle johdolle, mutta organisaatioissa saatetaan käyttää tehtävien vaatavuuden arviointiin kaupallista tai omaa järjestelmää.

Selvityksessä analysoidaan ylimmän johdon palkkatilastoja kahdessa ryhmässä: organisaatioiden ylimmällä hierarkiatasolla sekä muussa ylimmässä johdossa. Ylimmällä hierarkiatasolla matalin mediaanipalkka oli valtionhallinnossa. Korkein mediaanipalkka oli erityistehtäväyhtiöissä. Muussa ylimmässä johdossa korkein mediaanipalkka oli valtionhallinnossa ja matalin kaupungeissa. Selvitys ei sisällä muun ylimmän johdon palkkausta erityistehtäväyhtiöissä. Valtionhallinnon ylimmän johdon palkat vaihtelevat vähiten. Palkoissa suurin vaihteluväli oli erityistehtäväyhtiöissä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana jyrkimmin palkat ovat nousseet erityistehtäväyhtiöiden ylimmällä hierarkiatasolla (+42 %) ja kaupunkien muulla ylimmällä johdolla (+42 %).

Selvitys tiivistä myös palkkausjärjestelmien kehittämiskohteita. Ylimmän johdon rekrytoinnissa ei ole yleisesti koettu olevan palkkausjärjestelmistä johtuvia ongelmia ja hakijoita on pääsääntöisesti löytynyt. Hyvinvointialueiden muita korkeammat palkat aiheuttavat paineita muissa organisaatioissa, erityisesti valtionhallinnossa ja kaupungeissa. Aineistossa nousi esiin myös kokemuksia siitä, että organisaation sisällä on ollut epäsuhtaa palkoissa, koska alemmat tasot olivat kirineet palkkaeroa ylempään tasoon kiinni. Tulospalkkion käyttö kiinnosti, mutta siinä tunnistettiin myös haasteita, jotka liittyivät esimerkiksi palkkion tasoon, rakenteeseen ja toteutukseen.

Tähän selvitykseen ei sisälly johtopäätöksiä tai suosituksia.

Sisällysluettelo

	Esipuhe	4
1	Johdanto	5
2	Ylimmän johdon palkkausjärjestelmät	7
2.1	Ylimmän johdon palkkausjärjestelmä valtiolla	10
2.1.1	Palkkausjärjestelmän osa-alueet valtiolla	11
2.1.2	Valtion ylimmän johdon tehtävien arviointi YLVA-järjestelmällä	11
2.2	Ylimmän johdon palkkausjärjestelmät kunnissa ja hyvinvointialueilla	12
2.2.1	Palkkausjärjestelmän osa-alueet kunnissa ja hyvinvointialueilla	13
2.2.2	Ylimmän johdon tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä kunnissa ja hyvinvointialueilla ..	14
2.3	Ylimmän johdon palkkausjärjestelmät erityistehtäväyhtiöissä	14
2.3.1	Palkkausjärjestelmän osa-alueet erityistehtäväyhtiöissä	15
2.3.2	Ylimmän johdon tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä erityistehtäväyhtiöissä	15
3	Ylimmän johdon palkkataso ja palkan muodostuminen	16
3.1	Ylimmän johdon palkkataso	16
3.1.1	Peruspalkka	16
3.1.2	Tulospalkkiot.....	18
3.1.3	Peruspalkka ja tulospalkkio yhteensä	19
3.2	Palkkatason kehitys	21
3.3	Palkkataso suhteessa henkilöstön lukumäärään	22
3.4	Käytössä olevat edut: autoetu	24
4	Tunnistetut kehittämiskohteet ylimmän johdon palkkauksessa	26
4.1	Valtionhallinnon kokemukset.....	26
4.2	Kaupunkien kokemukset	27
4.3	Hyvinvointialueiden kokemukset	28
4.4	Erityistehtäväyhtiöiden kokemukset	29
5	Liite: Otoksen kuvaus	30

Esipuhe

Valtioneuvosto määrittelee valtion ylimmän virkajohdon palkkapolitiikan linjan. Ylimpään virkajohd-
toon sisältyy noin 140 virkamieslain määrittämää virkamiestä, muun muassa valtiosihteerit, kanslia-
päälliköt, alivaltiosihteerit, ministeriöiden osastopäälliköt ja virastojen päälliköt.

Valtiovarainministeriöllä on toimivalta valtionhallinnon ylimmän virkajohdon palkkojen käytännön
toimeenpanossa. Ministeriön tehtävänä on myös kehittää valtionhallinnon johtamista. Ministeriö
asetti 24.11.2021 Johtamista yhteiseksi hyväksi -hankkeen, jossa tavoitteina oli vahvistaa julkisen
johtamisen kokonaisuutta, tukea johtajia onnistumaan tehtävissään ja lisätä heidän ammatillista ke-
hittymistään sekä liikkuvuutta valtionhallinnossa. Ylijohtaja Sarkio valtionhallinnon kehittämisosas-
tolta toimi hankkeessa ohjausryhmän puheenjohtajana. Hankkeen jäsenet olivat ministeriöiden ja
virastojen johtajia. Ohjausryhmä jätti määräaikaan 31.3.2022 mennessä ehdotuksensa, joista yksi
koski ylimmän johdon palkkausta (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:37):

”Selvitetään ylimmän johdon palkkausjärjestelmän kehittämistarpeet ja palkkataso
verrattuna muiden johtajien palkkaukseen ja palkintaan kunnissa, erityisyhtiöissä ja
muussa julkisessa hallinnossa.”

Tämän vertailevan selvityksen ylimmän johdon palkitsemisesta julkisessa hallinnossa on valtiova-
rainministeriön toimeksiannosta toteuttanut Valtiokonttorin analysointipalvelut. Selvityksen ovat
laatineet data-analyytikko Aune Sanz, data-analyytikko Roberto Astone ja analysointipalvelujen tii-
minvetäjä Henje Kasslin Valtiokonttorista. Selvityksen ohjaukseen ja tukeen ovat osallistuneet val-
tiovarainministeriöstä analyytikko Juho-Pekka Jortama, erityisasiantuntija Pauliina Pussinen, fi-
nanssineuvos Ari Holopainen, finanssineuvos Markus Siltanen ja hallitusneuvos Miska Lautiainen.
Lisäksi selvityksen toteutukseen ovat myötävaikuttaneet asiantuntijat ja yhteyshenkilöt Kunta- ja hy-
vinvointialueyönantajat KT:stä, valituista kaupungeista, hyvinvointialueilta ja valtion erityistehtä-
väyhtiöistä.

Selvitys kuvaa ylimmän johdon palkkatasoa, sen kehitystä ja palkkausjärjestelmiä. Se sisältää myös
kokemuksia palkkauksen ja palkitsemisen kehittämistarpeista. Raporttiin ei kuitenkaan sisälly suo-
ria johtopäätöksiä tai suosituksia palkkapolitiikan tai palkitsemisen kehittämiseksi. Valtiovarainmi-
nisteriö hyödyntää selvityksen havaintoja, analyyseja ja mahdollisia myöhemmin tehtäviä johtopää-
töksiä valtionhallinnon ylimmän johdon palkkapolitiikan valmistelussa. Lisäksi muut kumppanit voi-
vat hyödyntää selvitystä omassa toiminnassaan.

Valtiovarainministeriö kiittää selvityksen tekijöitä ja toteutukseen osallistuneita kumppaneita.

Helsingissä 8.11.2023

Ari Holopainen
finanssineuvos
valtiovarainministeriö
valtionhallinnon johdon tuki

1 Johdanto

Valtiovarainministeriö uudistaa hallintoa ja kehittää julkista johtamista. Ministeriö tukee johtajien onnistumista tehtävissään ja kannustaa heitä kehittymään ja liikkumaan eri tehtävissä julkisessa hallinnossa. Valtiovarainministeriö antoi Valtiokonttorille tehtäväksi selvittää valtionhallinnon ylimmän virkajohdon palkkatasoa ja palkintaa ja verrata sitä muiden julkisten organisaatioiden ja erityistehtäväyhtiöiden johdon palkkatasoon. Lisäksi selvitettiin palkkausjärjestelmän kehittämistarpeita. Tarkasteluun sisältyivät valtionhallinto, kuntasektori, hyvinvointialueet ja valtion erityistehtäväyhtiöt. Tässä raportissa esitetään selvityksen tuloksia.

Selvitys perustuu valtiovarainministeriön asettaman johtamisen kehittämishankkeen ehdotukseen.¹ Selvityksessä tarkasteltiin valtionhallinnon, kuntien, hyvinvointialueiden ja erityistehtäväyhtiöiden osalta seuraavia näkökulmia:

1. Mikä on ylimmän johdon **palkkataso**? Miten palkka jakautuu eri osiin? Millainen on ylimmän johdon palkkakehitys julkisessa hallinnossa ja erityistehtäväyhtiöissä?
2. Millainen ylimmän johdon **palkkausjärjestelmä** organisaatioissa on käytössä? Millä tavalla palkkaus muodostuu? Miten ylimmän johdon tehtävien vaativuutta arvioidaan, ja onko organisaatioissa käytössä ylimmän johdon tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä?
3. Mitä **kehittämiskohteita** ylimmän johdon palkkauksessa on tunnistettu? Millaisia kokemuksia nykyisistä palkkausjärjestelmistä on? Mitä kehittämiskohteita niissä on tunnistettu rekrytoinnin ja tehtävien houkuttelevuuden näkökulmasta?

Selvityksen aineisto on kerätty heinä-syyskuussa 2023. Aineistoa kerättiin kunnille, hyvinvointialueille ja erityistehtäväyhtiöille lähetetyllä kyselyllä, organisaatioiden edustajien haastatteluilla, julkisista lähteistä, valtionhallinnosta valtiovarainministeriön ylläpitämästä JOTI-järjestelmästä sekä julkisista lähteistä. Ylimmän johdon palkkatasoa on tarkasteltu heinäkuun 2023 tietojen avulla.

Otokseen sisältyi valtionhallinnon lisäksi 15 väkiluvultaan suurinta kuntaa, 21 hyvinvointialuetta sekä 20 erityistehtäväyhtiötä, joissa valtiolla on 100 % omistusosuus. Yksi kunta ja yksi erityistehtäväyhtiö jättivät vastaamatta kyselyyn. Otokseen kuuluvista kunnista kaikki ovat kaupunkeja, joten kuntasektoriin viitataan raportissa jatkossa termillä kaupungit. Tämän tarkastelutavan ja aineiston perusteella ei voida tehdä yleistyksiä koko kuntakenttään. Otosta on kuvattu tarkemmin liitteessä (luku 5).

Organisaatioiden ylimpään johtoon kuuluvaksi rajattiin organisaation yhdestä kolmeen ylintä hierarkiatasoa. **Valtion** osalta tarkasteltiin ylintä virkamiesjohtoa. Siihen kuuluu noin 140 valtion virkamieslain (750/1994) 26 §:n soveltamisalan piiriin kuuluvaa virkamiestä sekä eräät valtion talousarviossa eritellyt työnantajavirat. Näitä virkamiehiä ovat muun muassa valtiosihteerit, kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit, ministeriöiden osastopäälliköt sekä virastojen päälliköt. **Kaupunkien** osalta tarkasteltiin lähtökohtaisesti kaupunginjohtajia, apulaiskaupunginjohtajia ja toimialajohtajia. **Hyvinvointialueiden** tarkastelu koski hyvinvointialuejohtajia ja toimialajohtajia ja **erityistehtäväyhtiöissä** ainoastaan toimitusjohtajia.

Palkkatilastoja analysoitiin kahdessa ryhmässä. Ensimmäinen ryhmä koski organisaation **ylintä hierarkiatasoa**. Valtionhallinnon osalta se koskee korkeimman vaativuusluokan tehtäviä, eli pääosin kansliapäälliköitä tai vastaavan tasoisia tehtäviä. Kaupungeissa ylimmällä hierarkiataasolla ovat

¹ Johtamista yhteiseksi hyväksi: Valtionhallinnon johtamisen kehittämishanke, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:37, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-247-5>

kaupunginjohtajat ja pormestarit, hyvinvointialueilla hyvinvointialuejohtajat ja erityistehtäväyhtiöissä toimitusjohtajat. Toinen ryhmä, **muu ylin johto**, sisältää kaupungeista ja hyvinvointialueilta toimialajohtajia sekä valtionhallinnosta muita vastaavan tasoisia tehtäviä, kuten ministeriöiden osastopäälliköitä ja virastojen johtoa. Erityistehtäväyhtiöiltä kysyttiin vain toimitusjohtajien tiedot, joten erityistehtäväyhtiöt ovat edustettuina vain muussa kuin ylimmässä hierarkiatasossa.

Raportin toinen luku kuvaa ylimmän johdon palkkausjärjestelmiä julkisessa hallinnossa ja erityistehtäväyhtiöissä. Luku kolme tarkastelee ylimmän johdon euromääräistä palkkatasoa, etuja ja tulospalkkioita sekä palkkatason kehitystä. Luku neljä kokoaa kyselyssä ja haastatteluissa esiin nousseita kehityskohteita, jotka liittyvät ylimmän johdon palkkausjärjestelmiin ja palkkauksen houkuttelevuuteen.

2 Ylimmän johdon palkkausjärjestelmät

Palkkausjärjestelmä on osa laajempaa organisaation johtamisjärjestelmää. Palkkausjärjestelmällä tarkoitetaan tässä kokonaisuutta, joka muodostuu palkkauksen eri perusteista ja käytännöistä. Sen tavoitteisiin voi lukeutua toiminnan tuloksellisuuden edistäminen, palkkojen kilpailukyvyyn varmistaminen ja henkilöstön motivointi². Palkkausjärjestelmien tyypillisiä elementtejä ovat tehtävien vaativuuden arviointi, työssä suoriutumisen arviointi, tulospalkkiot sekä työkokemukseen tai palvelusajkaan liittyvät lisät.

Selvityksessä ylimmän johdon palkkausjärjestelmiä kartoitettiin julkisista asiakirjoista, kuten työehtosopimuksista (mm. KVTES ja HYVTES), laeista (mm. kuntalaki, hyvinvointialuelaki) ja muista virallisista dokumenteista (mm. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös) sekä kyselyllä ja haastatteluilla. Taulukossa 1 on kooste eräistä palkkausjärjestelmien keskeisistä piirteistä.

Taulukko 1: Julkisen hallinnon palkkausjärjestelmien keskeiset piirteet

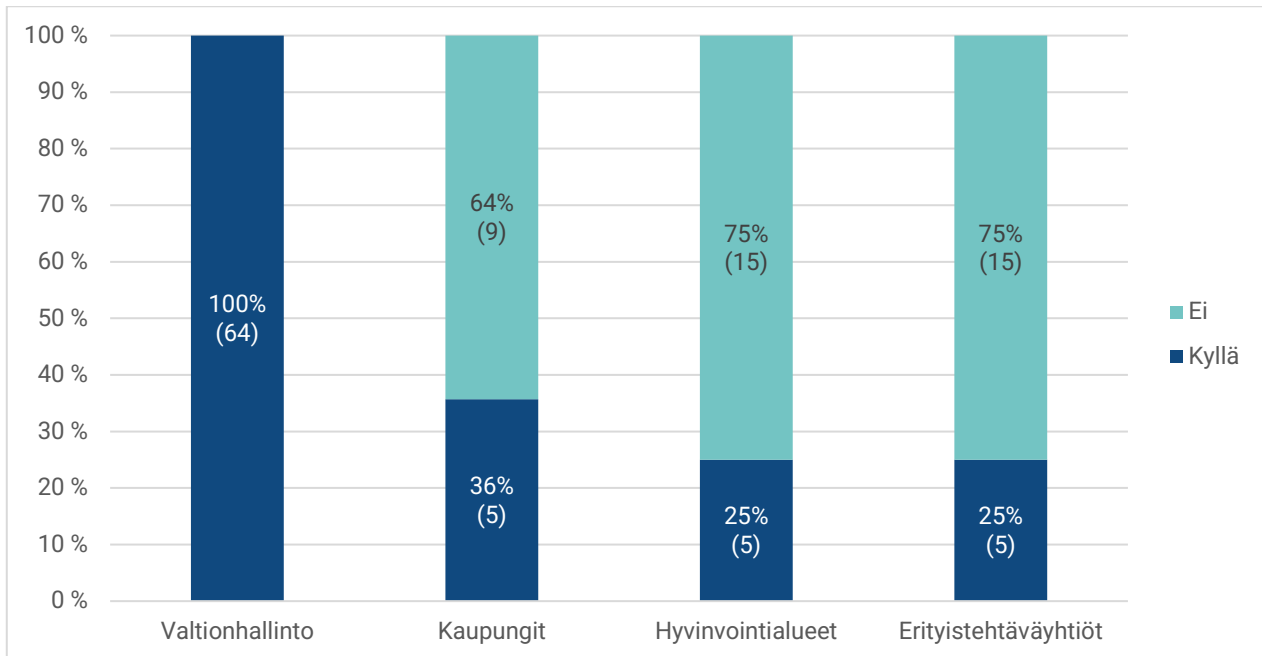
	Valtionhallinto	Kaupungit	Hyvinvointialueet	Erityistehtävää hoitavat yhtiöt
Selvityksessä tarkasteltu ylin johto	Valtion ylin virkamiesjohto: noin 140 valtion virkamieslain 26 §:n soveltamisalan piiriin kuuluvaa virkamiestä sekä eräät valtion talousarviossa eriteltyt työnantajavirat	Kaupunginjohtajat, pormestarit, apulaiskaupunginjohtajat, toimialajohtajat	Hyvinvointialuejohtajat, toimialajohtajat	Toimitusjohtajat
Palkkausjärjestelmää määrittävät tekijät	Palkkapolitiikan linjan määrittelee valtioneuvosto. Palkkatoimivalta on valtioneuvostolla ja valtiovarainministeriöllä.	Kunta-alan yleinen virka- ja työehtosopimus (KVTES), kuntalaki, kunnanvaltuusto	Hyvinvointialan yleinen virka- ja työehtosopimus (HYVTES), hyvinvointialuelaki, aluevaltuusto	Yhtiön hallitus määrittää, raamina valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös
Tyypillinen palkan muodostuminen	Kokonaispalkka ja tulospalkkiomahdollisuus (enintään 8 % edellisen vuoden vuosipalkasta)	Tyypillisimmin kokonaispalkka, vaihtoehdona KVTES:in palkkausluvun palkkarakenne tai muu palkkarakenne. Tulospalkkiomahdollisuus.	Joko kokonaispalkka, HYVTES:in palkkausluvun palkkarakenne tai muu palkkarakenne. Tulospalkkiomahdollisuus.	Kokonaispalkka ja tulospalkkiomahdollisuus (enintään 30 % edellisen vuoden vuosipalkasta)
Vaativuuden arviointijärjestelmä	Yhtenäinen YLVA-arviointijärjestelmä, jolla välillinen ohjaus itse palkkaan. Hyödynnetään palkkavertailussa.	Ei yhtenäistä järjestelmää ylimmälle johdolle. Voi käyttää kaupallista järjestelmää.	Ei yhtenäistä järjestelmää ylimmälle johdolle. Voi käyttää kaupallista järjestelmää.	Ei yhtenäistä järjestelmää ylimmälle johdolle. Voi käyttää kaupallista järjestelmää.

Raportissa selvitettiin muun muassa **ylimmän johdon tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmien** yleisyys. Valtionhallinnon ylin johto kuuluu poikkeuksetta valtion ylimmän johdon tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmään (YLVA). YLVA-järjestelmää hyödynnetään palkkavertailussa, mutta se ei

² KVTES-palkkausjärjestelmäopas, KT Kuntatyönantajat, Helsinki 2013

suoraan määritä lopullista palkkatasoa. Kaupungeille, hyvinvointialueille ja erityistehtävayhtiöille lähetetyn kyselyn perusteella vaatavuudenarviointijärjestelmät olivat valtionhallinnon ulkopuolella selkeästi harvinaisempia (25–36 %, kuvaaja 1).

Kuvaaja 1: Onko organisaatiossa käytössä ylimmän johdon tehtävien vaatavuudenarviointijärjestelmä?



Valtionhallintoa lukuun ottamatta tiedot kerättiin kyselyllä. Kyllä-vastaus ei kaikissa näissä tapauksissa tarkoita strukturoitua järjestelmää, vaan myös esimerkiksi niin sanottu kokonaisarviointi on voitu mieltää vaatavuudenarviointijärjestelmäksi.

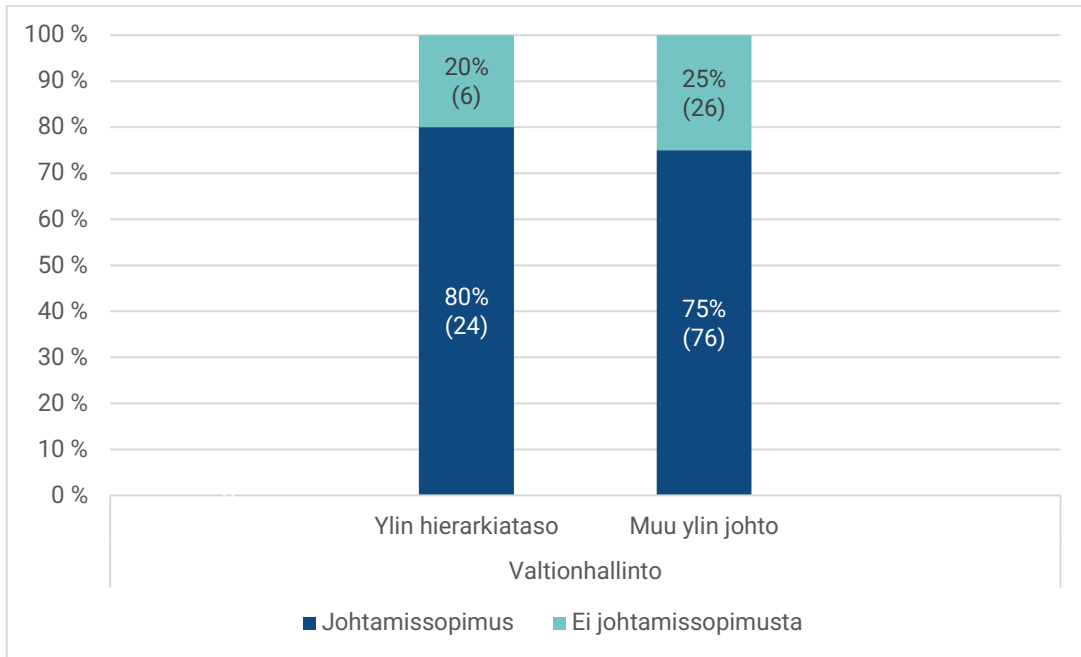
Monessa organisaatiossa koettiin, että tehtävien vaatuvuutta arvioidaan monesta eri näkökulmasta ja tehtävien vaatavuuden erot huomioidaan kokonaisarvioinnissa, vaikka varsinaista vaatavuudenarviointijärjestelmää ei olisi käytössä. Myös näissä tapauksissa osa vastaajista on vastannut, että organisaatiossa on käytössä vaatavuudenarviointijärjestelmä. Valtionhallintoon vertautuva järjestelmä on siis muussa julkisessa hallinnossa todennäköisesti vielä harvinaisempi kuin tämän kyselyn tulokset näyttävät.

Kaupallisten toimijoiden kehittämiä järjestelmiä oli käytössä ylimmän johdon tehtävien vaatavuuden arviointiin useissa erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä sekä joissain kaupungeissa. Järjestelmistä oli myös saatettu luopua niiden vaatiman ylläpidon vuoksi. On huomioitava, että hyvinvointialueilla pysyvämpää palkkausjärjestelmää ollaan monissa tapauksissa vasta rakentamassa. Hyvinvointialueiden perustamisessa on kyse useamman organisaation yhdistämisestä yhdeksi organisaatioksi ja siitä on seurannut tarve yhtenäistää palkkausta.

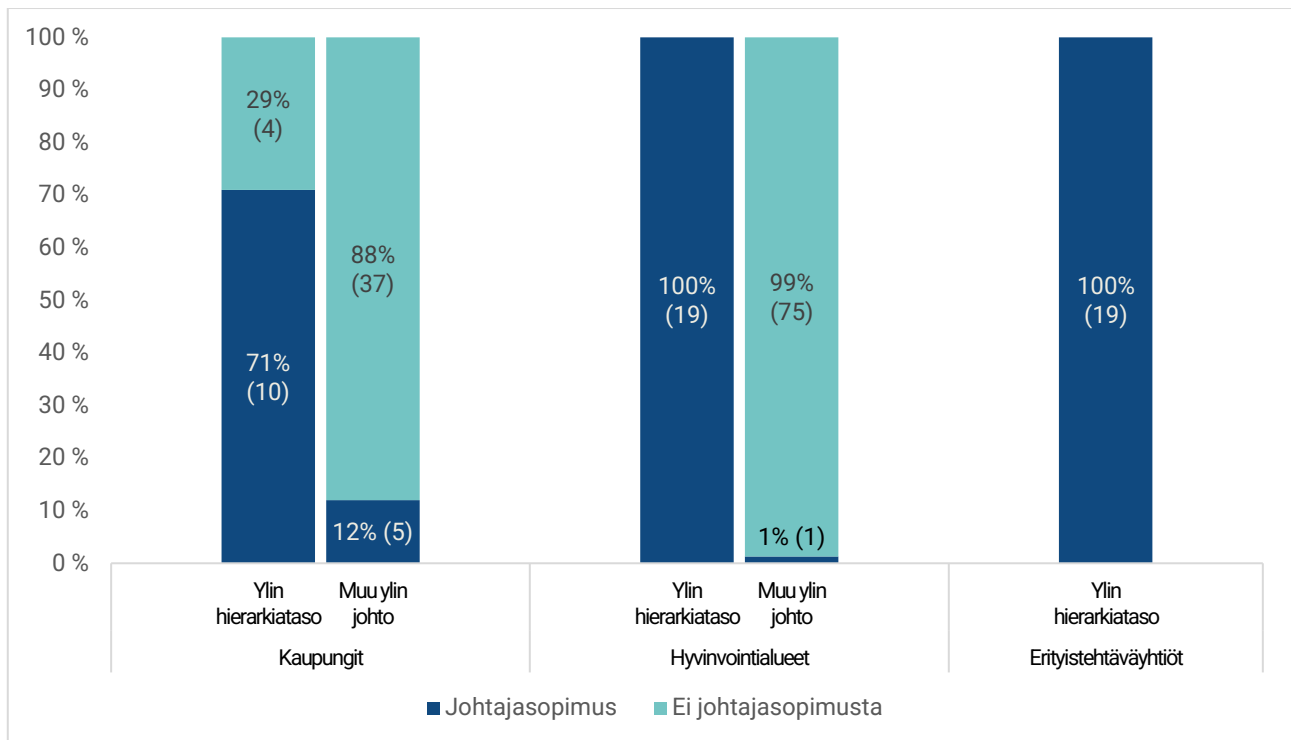
Selvitys tarkastelee myös **johtamis- ja johtajasopimusten** yleisyyttä. Samat tai toisiaan muistuttavat termit tarkoittavat eri asioita eri organisaatityypeissä. Valtionhallinnon ylimmässä johdossa käytössä on **johtamissopimus**, joka voidaan tehdä virkasopimuksen lisäksi. Johtamissopimus on keskeinen työkalu ylimmän johdon tavoitteiden asettamisessa. Sopimus laaditaan yhteisen sopimusmallin perusteella, ja sen sisältönä ovat valtionhallinnon yhteiset tavoitteet, tulossopimuksen tavoitteet, johtajan toimintaedellytykset ja vastuut sekä johtajan henkilökohtainen kehittyminen.

Johtamissopimukset sisältävät myös tulospalkkioelementin.³ Tässä selvityksessä johtamissopimusten yleisyyttä tarkasteltiin JOTI-järjestelmän tietojen perusteella (Kuvaaja 2).

Kuvaaja 2: Johtamissopimusten yleisyys valtionhallinnossa (JOTI-järjestelmän tiedot)



Kuvaaja 3: Johtajasopimusten yleisyys kaupungeissa, hyvinvointialueilla ja erityistehtävayhtiöissä (kyselyvastaukset)



³ Valtiovarainministeriö, 26.10.2023 <https://vm.fi/julkinen-johtaminen/onnistumisen-edellytykset>

Kaupungit, hyvinvointialueet ja erityistehtävayhtiöt kertoivat kyselyssä, onko kustakin tehtävästä tehty **johtajasopimus**. Kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaan kunnan ja kunnanjohtajan sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointialuejohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan johtamisen edellytyksistä. Kunnassa tai kaupungissa, jossa kunnanjohtajan tai kaupunginjohtajan sijasta on pormestari, ei johtajasopimusta tarvitse laatia.⁴ Johtajasopimus käsittää kunnan-, kaupungin- tai hyvinvointialuejohtajan tehtäväkokonaisuudet, työn edellytykset, työnjakoon, yhteistyöhön ja ristiriitatilanteisiin liittyvät pelisäännöt. Siinä voi olla myös muita mahdollisia sopimuskohteita, mutta palvelussuhteen ehdot määräytyvät yleisen virka- ja työehtosopimuksen perusteella⁵. Muuten johtajasopimus tehdään työ sopimuksen sijaan silloin, kun johtajan suhde organisaatioon poikkeaa työntekijästä esimerkiksi työehtosopimuksen ja työaikalain soveltamisen osalta. Näin on esimerkiksi toimitusjohtajien tapauksessa.

Johtaja- ja johtamissopimukset ovat odotetusti yleisempiä organisaation ylimmällä hierarkiatasolla kuin muulla ylimmällä johdolla. Kaupungeissa johtajasopimus on kyselyn vastausten mukaan 71 % ylimmästä hierarkiatasosta. Hyvinvointialueilla ja erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä on tehty johtajasopimus kaikkien ylimmän hierarkiatason johtajien kanssa. Suurin ero organisaation johtamissopimusten yleisyydessä ylimmän hierarkiatason ja muun ylimmän johdon välillä on hyvinvointialueilla, joissa muusta ylimmästä johdosta vain yhden prosentin kanssa on tehty johtajasopimus. (Kuvaajat 2 ja 3.)

2.1 Ylimmän johdon palkkausjärjestelmä valtiolla

Valtion ylimpään virkamiesjohtoon kuuluu noin 140 valtion virkamieslain (750/1994) 26 §:n soveltamisalan piiriin kuuluvaa virkamiestä sekä eräät valtion talousarviossa eriteltyt työnantajavirat. Näitä virkamiehiä ovat muun muassa valtiosihteerit, kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit, ministeriöiden osastopäälliköt ja virastojen päälliköt. Valtioneuvosto määrittelee ylimmän virkamiesjohdon palkkapolitiikan linjan. Lisäksi valtioneuvostolla on palkkatoimivalta linjauksissa ja valtiovarainministeriöllä käytännön toimeenpanossa.

Valtioneuvosto tekee johtavassa asemassa olevien virkamiesten kanssa sopimukset palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista (valtion virkamieslain 44 §). Ennen sopimuksen tekemistä palkkausasiasta on hankittava valtiovarainministeriön lausunto. Näin menetellään, kun sopimus tehdään ensimmäisen kerran ja yksittäisten palkantarkistusten ja sijaisuuksien yhteydessä. Jos sopimus esitetään tehtäväksi valtiovarainministeriön lausunnosta poiketen, asia tulee viedä raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi.

Virkasopimus palkkauksesta on tehty noin 120 ylimpään johtoon kuuluvan virkamiehen kanssa. Muissa tilanteissa valtiovarainministeriö vahvistaa valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 5§:n 4 momentin nojalla virkamiehelle euromääräisen palkan ao. ministeriön esityksestä.

Ylimmän virkamiesjohdon palkkoja tarkistetaan pääsääntöisesti valtion sopimusratkaisujen yhteydessä niissä sovittujen perusteiden mukaisesti. Lisäksi ministeriöt voivat joko samassa yhteydessä tai tarvittaessa muulloinkin tehdä perusteltuja esityksiä ylimmän johdon palkkatason tarkistamiseksi.

⁴ [Kuntalaki 42 §](#), [Laki hyvinvointialueesta 46 §](#) ja [Hallituksen esitys HE 242/2020 vp](#)

⁵ [Kuntajohtajan johtajasopimus, Kuntaliitto, 2016](#)

2.1.1 Palkkausjärjestelmän osa-alueet valtiolla

Valtion ylimmän virkamiesjohdon palkkaus perustuu useisiin tekijöihin, joista yksi keskeisimmistä on tehtävien vaativuuden arviointi. Tätä varten on luotu niin sanottu YLVA-järjestelmä. Palkat vaihtelevat yksilöllisesti esimerkiksi henkilön tehtävien hoidossa huomioitavien muiden kuin YLVA-kriteerien vuoksi. Merkitystä on myös henkilön osoittamalla kyvykkyydellä, kun palkkausta määritetään jatkokaudelle. Samoin vallitseva rekrytointitilanne vaikuttaa palkkauksen tasoon.

Ylimmän johdon johtamissopimukseen voidaan liittää tulospalkkioelementti, joka perustuu valtiovarainministeriön vuonna 2009 tekemään päätökseen valtion ylimmän virkamiesjohdon tulospalkkiojärjestelmästä⁶. Päätöksessä todetaan muun muassa, että valtiovarainministeriö tekee kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä erilliset päätökset tulospalkkiojärjestelmän perusteella mahdollisesti maksettavasta tulospalkkiosta. Tulospalkkio on enintään 8 % päätöstä edeltävän vuoden joulukuun loppuun mennessä henkilölle kertyneestä vuosipalkasta. Valtiovarainministeriö on laatinut onnistumisen arviointilomakkeen ja tulospalkkion perusteena käytettävät prosenttiosuudet.

Valtiovarainministeriön muutospäätöksen mukaisesti vuodesta 2015 johtamissopimukseen ei sisällynyt mahdollisuutta tulospalkkioon,⁷ kunnes tulospalkkiojärjestelmä palautui käyttöön vuoden 2020 onnistumisen arvioinnin yhteydessä keväällä 2021. Viimeksi valtiovarainministeriö ohjeisti vuoden 2022 onnistumisen arvioinneista ja tulospalkkioehdotuksista maaliskuussa 2023.

2.1.2 Valtion ylimmän johdon tehtävien arviointi YLVA-järjestelmällä

Valtionhallinnon ylimmät tehtävät ovat kukin sisällöllisesti ainutlaatuisia. Valtionhallinnossa on käytössä yhteinen ylimmän johdon tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä YLVA, joka tukee valtion ylimmän johdon palkanmäärittämistä palkkatasovertaailujen ja kriteerien kautta. Järjestelmää käytetään esimerkiksi ministeriöiden kanslia- ja osastopäälliköiden sekä ministeriöiden suorassa ohjauksessa olevien virastojen päälliköiden tehtävien vaativuuksien arviointiin, ja sitä kautta palkanmäärittäisiin.

YLVA-järjestelmä ei ole analyttinen palkkajärjestelmä, vaan palkanmäärittämisen apuväline. Siihen ei liity valtion palkkausjärjestelmien tapaan vaativuusryhmittäisiä palkkataulukoita. Tehtävän määrittelyllä vaativuudella ei siis ole suoraa yhteyttä euromääräiseen palkkaan. Järjestelmä kuvaa kunkin johtavan tehtävän eri osa-alueille asetettavia vaatimuksia. Tätä tietoa käytetään vertailutietona palkkatason määrittämisessä, kun tarkastellaan erilaisia tehtäviä, niiden erityispiirteitä ja saman tyyppisissä tehtävissä olevia henkilökohtaisia palkkatasoja.

Järjestelmän arviointitekijät on valittu siten, että niiden avulla huomioidaan valtionhallinnon johtotehtävien erityispiirteet ja kyseisten tehtävien erilaiset profiilit. Järjestelmässä on viisi toisistaan riippumatonta tekijää, joista jokaiselle on tehty kuvaus ilmentämään, miten arvioitava tekijä muuttuu tehtävässä olevien kriteerien vaativuuden kasvaessa. Tehtävän kokonaisarvio saadaan laskemalla eri tekijöiden pisteet yhteen. Tekijät ovat:

Johtamistehtävän monimuotoisuus: Tekijällä arvioidaan sitä, miten laaja ja monimuotoinen johdettava organisaatio on.

Välittömän alaisorganisaation suuruusluokka: Välittömän alaisorganisaation suuruusluokkaa mitataan johdettavan organisaation henkilötyövuosien avulla.

⁶ [Valtiovarainministeriön päätös: Valtion ylimmän virkamiesjohdon tulospalkkiojärjestelmä, 2009](#)

⁷ [Valtiovarainministeriön päätös: Valtion ylimmän virkamiesjohdon tulospalkkiojärjestelmän muutos, 2015](#)

Tehtäväalueen osaaminen: Tehtäväalueen osaamisella tarkoitetaan sekä erikoisalan, teorioiden ja toimintamallien hallintaa että käytännön kokemuksen kautta hankittavaa näkemystä ja taitoa. Vaativuus kasvaa tiedon syvyyden kasvaessa tai hallittavan alueen laajetessa.

Tehtävän edellyttämä vuorovaikutustaito: Tekijällä mitataan tehtävässä tarvittavien kansallisten ja kansainvälisten vuorovaikutustaitojen vaativuusastetta. Vuorovaikutus on sitä vaativampi, mitä laajemmalle alueelle se kohdistuu, mitä enemmän erilaisia kulttuureja siinä on tunnettava ja mitä suurempiin erimielisyyksiin siinä on otettava kantaa.

Ohjauksen luonne ja vaikuttavuus: Tekijällä mitataan, miten laajaan ja merkittävään asiaan tehtävässä tulee sen perustarkoituksen mukaan vaikuttaa, kuka tai mikä ohjaa ja rajaa tehtävän itsenäisyyttä, ja miten riippumattomaksi tehtävä tästä johtuen muodostuu.

2.2 Ylimmän johdon palkkausjärjestelmät kunnissa ja hyvinvointialueilla

Tässä selvityksessä tarkasteltu kaupunkien ylin johto käsittää organisaation kahdesta kolmeen ylintä hierarkiatasoa eli kaupunginjohtajat ja pormestarit, apulaiskaupunginjohtajat sekä toimialajohtajat. Hyvinvointialueiden ylin johto puolestaan käsittää hyvinvointialuejohtajat ja toimialajohtajat.

Kuntien ja hyvinvointialueiden ylimmän johdon palkkausjärjestelmiä kuvataan selvityksessä yhteisesti, sillä ne ovat keskenään hyvin samankaltaiset. Kunta-alan yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES:in) ja hyvinvointialan yleisen virka- ja työehtosopimuksen (HYVTES:in) palkkausluvut ovat keskenään hyvin saman sisältöiset, samoin kuntalaki ja hyvinvointialuelaki palkkausjärjestelmien osalta. On syytä huomioida, että kunnissa ja hyvinvointialueilla ei suoranaisesti ole käytössä ylimmän johdon palkkausjärjestelmää. KVTES:issä ja HYVTES:issä käsitellään **työnantajan edustajia** ja heidän palkkansa määräytymisperusteita. Työnantajan edustajan määritelmä on laajempi kuin tässä selvityksessä käytetty ylimmän johdon määritelmä⁸.

KVTES:issä ja HYVTES:issä määritellään kunta- ja hyvinvointialan palkkausjärjestelmä ja sen eri osat alueet. Palkkausjärjestelmän määritelmän perusteella ylimmän johdon palkkaus voi kuitenkin määräytyä melko vapaasti palkkausjärjestelmässä mainittujen muiden lisien, palkkioiden ja korvausten puitteissa. Kunnan, kuntayhtymän ja hyvinvointialueen asianomainen viranomaislainen voi harkintansa mukaan päättää työnantajaa edustavien viranhaltijoiden tai työntekijöiden palkasta, sen määräytymisperusteesta sekä tarkistamisesta. Kunnanjohtajan ja toimialajohtajan valitsee kunnanvaltuusto, kun taas hyvinvointialueiden osalta hyvinvointialuejohtajan ja toimialajohtajan valitsee aluevaltuusto.

Kuntalain (42 §) ja hyvinvointialuelain (46 §) mukaan kunnan ja kunnanjohtajan sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointialuejohtajan on tehtävä **johtajasopimus**. Muiden kuin kunnan ja hyvinvointialueen

⁸ Työnantajan edustajiksi katsotaan viranhaltija tai työntekijä, joka vastaa kunnan tai kuntayhtymän tai sen merkittävän osan johtamisesta ja kehittämisestä; suuresta hallinnonalasta ja sen kehittämisestä; jonka tehtävänä on vastata kunnan tai kuntayhtymän yleisestä hallinnosta, taloudesta tai suunnittelusta ja niiden kehittämisestä; tai henkilöstöjohtaja, -päällikkö tai vastaavassa asemassa oleva viranhaltija tai työntekijä (KVTES 2022–2025).

ylimmän johtajan kanssa johtajasopimusta ei tarvitse tehdä. Johtajasopimuksissa voidaan sopia johtamisen edellytyksistä, kuten johtamisen toimivallasta, vastuunjaosta, rooleista ja johtajan tehtävistä, palkan suuruudesta sekä sen tarkistamisesta. Johtajasopimuksessa sovitaan myös eduista sekä siitä, miten palkan taso ja erilliset korvaukset tarkistetaan.

Kunnanjohtajan ja hyvinvointialuejohtajan tapauksessa työnantaja valitsee johtajasopimuksessa jonkin seuraavista **palkkarakenteista**:

1. KVTES:in tai HYVTES:in palkkauslukuun pohjautuva palkkarakenne (tehtäväkohtainen palkka, työkokemuslisä, henkilökohtainen lisä, tulospalkkio, kertapalkkio jne.)
2. Kokonaispalkka (jolloin on päätettävä, mitä palkkatekijöitä kokonaispalkan lisäksi mahdollisesti maksetaan, esim. kertapalkkio, tulospalkkio)
3. Muu kunnan, kuntayhtymän tai hyvinvointialueen päättämä palkkarakenne, joka määritellään tarkemmin johtajasopimuksessa.

Kokonaispalkkaan perustuva palkkarakenne on näistä yleisin: se oli käytössä 80 %:lla 15 suurimman kaupungin ylimmästä johdosta vuonna 2021.⁹ Vielä ei ole tiedossa, kuinka hyvinvointialueiden palkkarakenteet jakautuvat.¹⁰

2.2.1 Palkkausjärjestelmän osa-alueet kunnissa ja hyvinvointialueilla

KVTES:n ja HYVTES:n palkkausjärjestelmissä palkka voidaan jakaa neljään eri osa-alueeseen sekä mahdollisiin muihin lisiin, korvauksiin ja palkkioihin. Nämä yhdessä muodostavat kokonaispalkan. Palkan neljä eri komponenttia ovat tehtäväkohtainen palkka, henkilökohtainen lisä, työkokemuslisä ja tulospalkkio. Tämän lisäksi voidaan maksaa esimerkiksi määrävuosilisää, syrjäseutulisiä, kielilisiä, rekrytointilisiä, luottamusmieskorvausta ja työsuojeluvaltuutetun korvausta.

Tehtäväkohtainen palkka määräytyy ensisijaisesti tehtävän vaativuuden perusteella. Tehtävän vaativuuden arviointi (TVA) perustuu tehtäväkuvaukseen. Tehtävän vaativuuteen vaikuttavat osaaminen, työn vaikutukset ja vastuu, yhteistyötaidot ja työolosuhteet. Tehtäväkohtaiseen palkkaan vaikuttaa lisäksi alueellinen ja ammattialan palkkataso sekä työnantajan palkkapolitiikka. Tehtäväkohtaista palkkaa arvioidaan tehtävien vaativuutta kuvaavalla arviointijärjestelmällä, josta päättää viime kädessä työnantaja.

Palkkahinnoittelukohta, johon kyseinen tehtävä sijoitetaan, määrää palkkahinnoittelun. Tehtävä on palkkahinnoittelun ulkopuolinen, toisin sanoen hinnoittelematon, jos soveltuva palkkahinnoittelukohta ei ole. Ylimmällä johdolla tehtäväkohtainen palkka on aina hinnoittelematon, jos heidän kohdallaan on ylipäätään käytössä KVTES:in tai HYVTES:n mukainen palkkarakenne.

Henkilökohtaiseen lisään vaikuttavat ammatinhallinta, työssä suoriutuminen sekä muut mahdolliset paikalliset kriteerit. Kriteereitä voivat olla esimerkiksi tuloksellisuus, monitaitoisuus, luovuus, erityistiedot, erityistaidot, yhteistyökyky, vastuuntunto, oma-aloitteisuus ja kehityshakuisuus. Lisän maksaminen perustuu pääsääntöisesti työsuorituksen arviointiin (TSA), joka voidaan tehdä esimerkiksi vuosittain.

⁹ Haastattelu Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien työmarkkinatutkijoiden kanssa, 7.9.2023; Tilastokeskus, Kuntasektorin palkat 2021.

¹⁰ Haastattelu Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien työmarkkinatutkijoiden kanssa, 7.9.2023

Työkokemuslisä määräytyy nykyisen ja aiempien, nykyisten tehtävien näkökulmasta olennaisiksi katsottujen palvelussuhteiden keston perusteella. Työkokemuslisä on 3 % viiden vuoden ja 8 % kymmenen vuoden työkokemuksesta.

Kunta ja hyvinvointialue voivat myös ottaa käyttöön **tulospalkkiojärjestelmän**. Tulospalkkio pyritään kytkemään kunnan, kuntayhtymän tai hyvinvointialueen toiminnan onnistumista parhaiten kuvaaviin tavoitteisiin. Tulospalkkiota maksetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta tai ylittämistä. Tavoitteet asetetaan määräajoin uudelleen ja niiden toteutumista seurataan ennalta sovituin määräajoin. Tulospalkkio ei ole osa varsinaista palkkaa ja se maksetaan erikseen. Kunta- ja hyvinvointityönantajien selvityksen mukaan tulospalkkiojärjestelmä kattaa vain noin 5 % kuntasektorin työnantajista ja tulospalkkio maksettiin vuonna 2021 alle prosentille henkilöstöstä.¹¹ Ylimmässä johdossa tulospalkkion käyttäminen on tätäkin harvinaisempaa, ja joustavammat kertapalkkiot ovat tulospalkkiota yleisempi tapa johdon palkitsemisessa.¹² Kunta- ja hyvinvointityönantajien arvion mukaan tulospalkkio on hyvinvointialueilla vielä kuntiakin vähäisemmässä käytössä.⁸

2.2.2 Ylimmän johdon tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä kunnissa ja hyvinvointialueilla

Ylimpään johtoon ei sovelleta KVTES:issä ja HYVTES:issä määritettyä tehtävien vaativuudenarviointia. Kyselyn ja haastattelujen perusteella kaupungeissa ja hyvinvointialueilla ei ole käytössä muutaakaan yhtenäistä ylimmän johdon tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmää. Sen sijaan yksittäisillä organisaatioilla voi olla käytössä omia vaativuudenarviointijärjestelmiään. Lisäksi käytössä voi olla kaupallisia järjestelmiä kuten Hay Group Oy:n (nyk. Korn Ferry) kehittämä HAY-arviointi. Järjestelmässä arvioidaan ja pisteytetään tehtävä, jonka jälkeen palkka määritellään vertailemalla tietoa ulkoiseen ja sisäiseen vertailuaineistoon. HAY-järjestelmän käyttö organisaatiossa vaatii sen aktiivista ylläpitoa.

Yleisesti kunta- ja hyvinvointialuejohtajien palkkatasoon vaikuttavat organisaation koko sekä muiden kuntien ja hyvinvointialueiden vastaavat vertailukelpoiset tiedot. Toimialajohtajien palkkaukseen vaikuttavat mahdollisesti kuntien ja hyvinvointialueiden asettamat tehtäväkohtaiset määrätykset ja rajaukset.⁸

2.3 Ylimmän johdon palkkausjärjestelmät erityistehtäväyhtiöissä

Tässä selvityksessä erityistehtäväyhtiöiden ylimpään johtoon luettiin ainoastaan yhtiön toimitusjohtaja. Erityistehtäväyhtiöiden johdon ja henkilöstön palkitsemisesta päättää erityistehtäväyhtiön hallitus. Palkitsemisjärjestelmien valmistelu ja esittäminen hallitukselle on hallituksen puheenjohtajan ja mahdollisen palkitsemisvaliokunnan vastuulla. Palkitsemisen raamina toimii Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös¹³, jonka palkitsemiskannanotto koskee paitsi toimitusjohtajia myös muita johtoryhmän jäseniä.

Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös määrittelee, että palkitsemisen on oltava kohtuullista, läpinäkyvää ja kannustavaa. Johtoa ja henkilöstöä on myös kyettävä palkkaamaan kilpailukykyisin ehdoin. Johdon palkitsemisen taso on oltava kohtuullinen suhteessa yhtiön kokoon, sen

¹¹ Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat, Palkkaus rakenne, 17.10.2022 <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/palkkatilastot/rakenne>

¹² Haastattelu Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajien työmarkkinatutkijoiden kanssa, 7.9.2023

¹³ [Valtioneuvoston omistajapoliittikkaa koskeva periaatepäätös, 8.4.2020](#)

tehtäviin, asemaan markkinoilla sekä yleiseen johdon palkkatasoon. Palkitsemisen on kannustettava tuloksellisuuteen ja vastuullisuuteen.

Palkitsemisella edistetään määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista ja erityistehtäväyhtiön vakaata arvonkehitystä. Palkitsemisen on perustuttava yhtiölle olennaisiin tuloksellisuuden ja vastuullisuuden mittareihin, ja sen on kannustettava ja ohjattava toimintaa haluttuun suuntaan. Periaatepäätös antaa yhtiön hallitukselle vastuun arvioida periaatepäätöksen linjausten tarkemman toteutustavan.

Hallitus päättää ylimmän johdon palkasta, ja siitä neuvotellaan mahdollisuuksien mukaan tulevan toimitusjohtajan kanssa rekrytoinnin aikana. Kyselyn ja haastattelujen perusteella erityistehtäväyhtiöiden toimitusjohtajien palkkoja tarkistetaan vuosittain, esimerkiksi indeksien mukaisesti ja markkinapalkkatutkimuksen tulosten perusteella.

2.3.1 Palkkausjärjestelmän osa-alueet erityistehtäväyhtiöissä

Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös määrittää, että yhtiön ylimmän johdon palkkaus muodostuu kiinteästä ja muuttuvasta palkan osasta. Toimitusjohtajan ja johtoryhmän jäsenten kiinteä palkka tulee määritellä **kokonaispalkkana**, joka sisältää työnantajalle kustannuksia aiheuttavat etuudet. Toisin sanoen mahdollisesti myönnetyn luontoisedun arvo vähennetään kokonaispalkasta. Toimitusjohtajan palkasta päättää yhtiön hallitus.

Kokonaispalkan lisäksi voidaan käyttää sekä johdon että henkilöstön **tulospalkitsemista**, eli muuttuvaa palkkiota. Yhtiön hallitus laatii palkitsemisohjelmat periaatepäätöksen puitteissa, ja ohjelmat muodostuvat yhtiön tarpeeseen sopivista elementeistä. Tulospalkkiot määräytyvät vuosittaisen palkitsemistavoitteiden toteutumisen perusteella. Sen kriteerit asetetaan etukäteen ja niiden tulee määräytyä yhtiön liiketoiminta- ja vaikuttavuustavoitteiden mukaan sekä olla mitattavia. Tavoitteet tukevat omistaja-arvoa ja erityistehtävän toteutumista. Tavoitteiden asettamisesta ja saavuttamistason arvioimisesta vuosittain vastaa yhtiön hallitus. Tulospalkkio maksetaan vuosittain.

Periaatepäätös rajaa muuttuvan palkkion kokoa. Tavoitteiden mukainen muuttuvan palkkion kokonaisuus on erityistehtäväyhtiöissä vuosittain enintään 15 % palkkionsaajan kiinteästä vuosipalkasta. Muuttuvan palkkion kokonaisuus voi olla enintään 30 % palkkionsaajan kiinteästä vuosipalkasta sellaisena vuonna, jolloin yhtiön ja palkkionsaajan suoritus on ollut poikkeuksellisen hyvä.

2.3.2 Ylimmän johdon tehtävien vaatavuudenarviointijärjestelmä erityistehtäväyhtiöissä

Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös ei linjaa mitään ylimmän johdon tehtävien vaatavuudenarviointijärjestelmästä. Erityistehtäväyhtiöillä ei myöskään kyselyn ja haastattelujen perusteella ole yhtä vakiintunutta vaatavuudenarviointijärjestelmää, mutta yhtiö voi ottaa käyttöönsä esimerkiksi maksullisen vaatavuudenarviointijärjestelmän, kuten HAY-järjestelmän. HAY-järjestelmä ei välttämättä suoraan onnistu arvioimaan toimitusjohtajan tehtävän vaatavuutta, mutta sitä voidaan soveltaa henkilöstöön. Saatuja tasoja sekä mediaanipalkkoja voidaan verrata toimitusjohtajan palkkaan.

Erityistehtäväyhtiöillä oli kyselyn ja haastattelujen perusteella myös kokemusta Mercerin IPE-luokituksesta, jonka mukaisia tehtävän osa-alueita ovat vaikuttavuus, kommunikointi, innovatiivisuus, osaaminen sekä riski. HAY-järjestelmässä vaatavuutta arvioitiin tietotaidon, ongelmanratkaisun sekä vastuun perusteella. Tehtävän vaatavuutta arvioitiin myös organisaation koon, toimialan, strategisten tavoitteiden sekä haasteiden, taloudellisten tekijöiden, vastuiden ja vaikuttavuuden avulla.

3 Ylimmän johdon palkkataso ja palkan muodostuminen

Ylimmän johdon palkkatasoa ja sen muodostumista tarkasteltiin valtionhallinnon osalta valtiovarainministeriön ylläpitämän JOTI-järjestelmän tietojen perusteella. Kaupunkien, hyvinvointialueiden ja erityistehtäväyhtiöiden palkkatiedot kerättiin otoksen organisaatioilta kyselyllä. Kysely lähetettiin 15 suurimpaan kaupunkiin, 21 hyvinvointialueelle ja 20 erityistehtäväyhtiölle. Yksi kaupunki ja yksi erityistehtäväyhtiö jättivät vastaamatta kyselyyn, ja tiedot jäivät osittain puutteellisiksi kahden hyvinvointialueen osalta. Kyselyn vastaanotti useimmiten henkilöstöjohtoon kuuluva henkilö.

3.1 Ylimmän johdon palkkataso

Seuraavassa tarkastellaan palkkatasoa kolmessa eri osassa: peruspalkkaa (kuukausipalkka), tulospalkkiota ja näiden yhdistelmää.

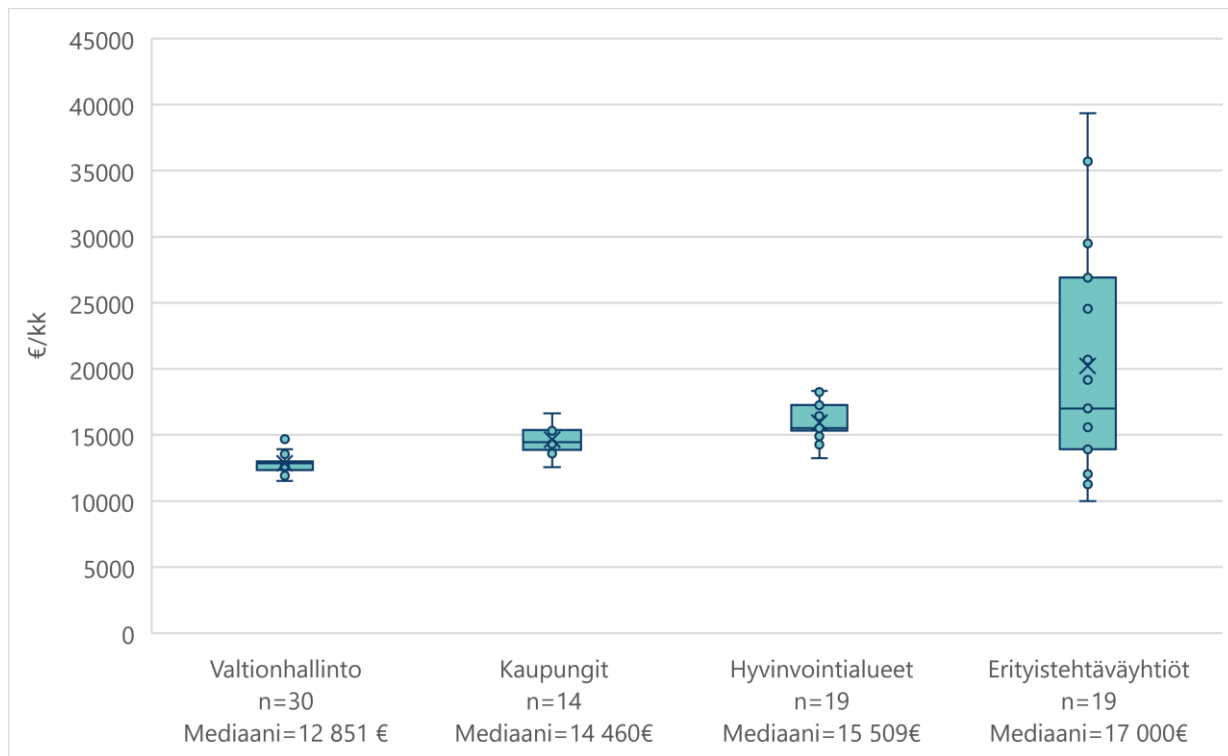
Valtionhallinnossa ylimmän johdon palkkataso oli yhdenmukaisempi kuin muissa organisaatiotyypeissä ja keskiarvoltaan hyvin lähellä kaupungeja ja hyvinvointialueita. Selkeästi eniten hajontaa peruspalkkoissa on erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä, joissa ylimmän johdon palkat ovat myös keskiarvoltaan merkittävästi suuremmat verrattuna muihin organisaatiotyyppeihin.

3.1.1 Peruspalkka

Organisaation **ylimmällä hierarkiatasolla** korkein mediaanipalkka oli erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä (17 000 €), kuten kuvaajasta 4 voi nähdä. Seuraavaksi korkein mediaanipalkka oli hyvinvointialueilla (15 509 €) ja sitten kunnissa (14 460 €). Eniten vaihtelua peruspalkassa oli erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä, joissa pienin kuukausipalkka oli 10 000 € ja suurin 39 345 €. Valtionhallinnossa organisaatioiden ylimmällä hierarkiatasolla kuukausipalkan mediaani ja vaihteluväli olivat pienimmät.

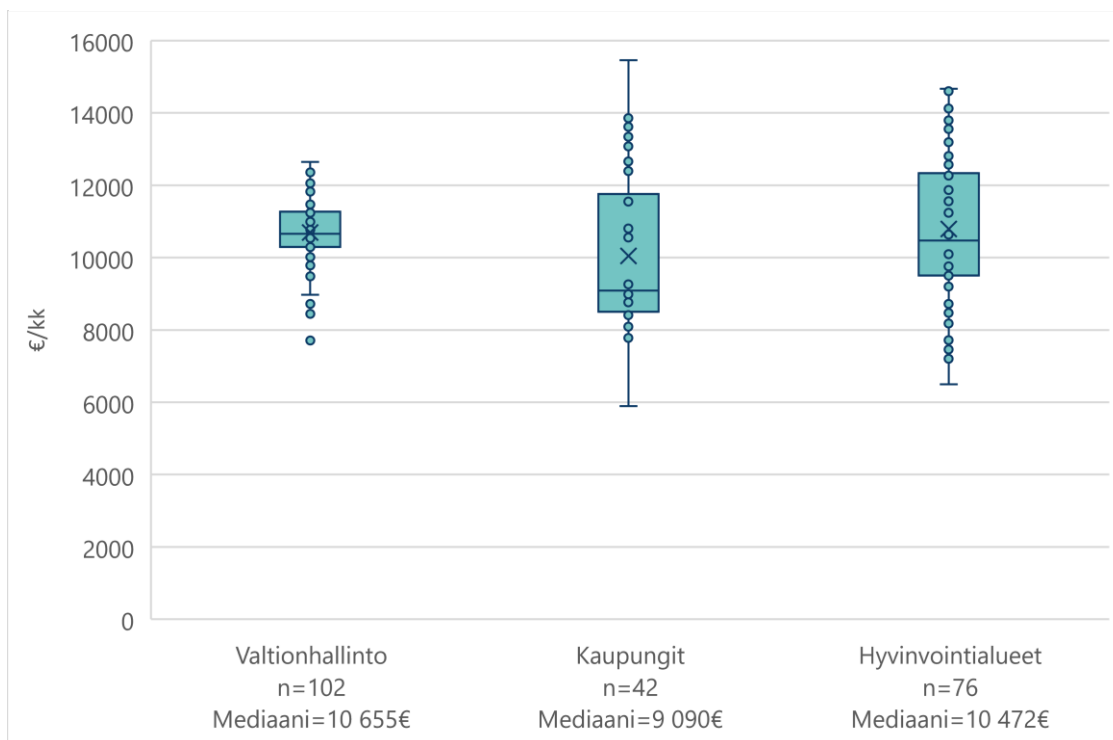
Kun tarkastellaan **muuta ylintä johtoa**, kaupungeissa kuukausipalkan vaihteluväli oli laajin, mutta mediaani oli matalin. Valtionhallinnon tulokset ovat käänteiset: vaihtelu on pienintä, mutta mediaanipalkka on korkein verrattuna kaupungeihin ja hyvinvointialueisiin. Osa muun ylimmän johdon palkkoista kaupungeissa ja hyvinvointialueilla ylittää kuitenkin jopa valtionhallinnon ylimmän hierarkiatason palkat (Kuvaaja 5).

Kuvaaja 4: Peruspalkan jakaumat organisaatioissa: ylin hierarkiataso



Keskiarvo on merkitty kuvioon X-symbolilla ja mediaani vaakasuoralla viivalla. Mediaanin ylä- ja alapuolella olevat laatikot sekä niiden jälkeen näkyvät janat näyttävät, mihin aineiston kvartiilit sijoittuvat.

Kuvaaja 5: Peruspalkan jakaumat organisaatioissa: muu ylin johto



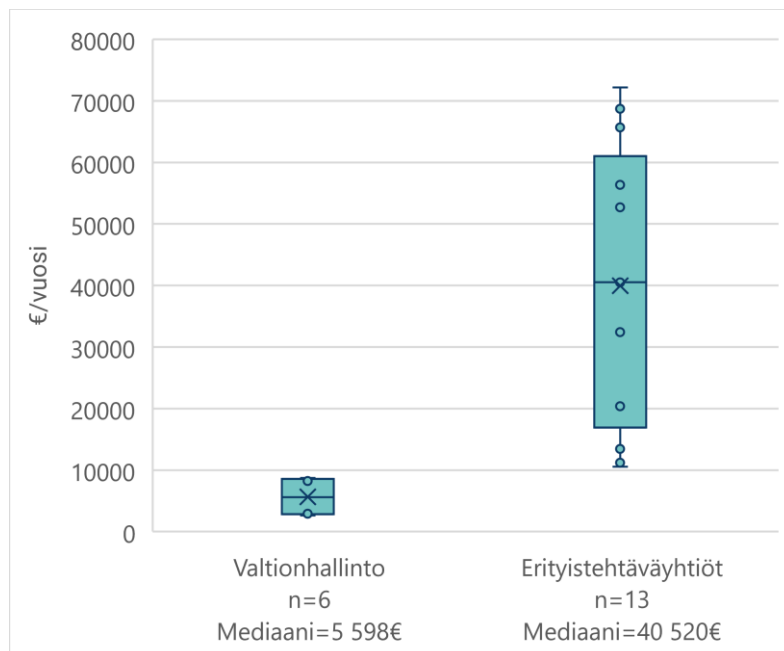
Keskiarvo on merkitty kuvioon X-symbolilla ja mediaani vaakasuoralla viivalla. Mediaanin ylä- ja alapuolella olevat laatikot sekä niiden jälkeen näkyvät janat näyttävät, mihin aineiston kvartiilit sijoittuvat.

3.1.2 Tulospalkkiot

Tulospalkkio oli käytössä erityistehtäväyhtiöissä 68 prosentilla, valtionhallinnossa 22 prosentilla ja kaupungeissa 6 prosentilla ylimmän johdon edustajista. Hyvinvointialueilla ei ole käytössä vielä tulospalkkiojärjestelmää. Hyvinvointialueiden palkkausjärjestelmät ovat varsin tuoreita, ja kyselyn ja haastatteluiden perusteella useassa tulospalkkion käyttöönottoa harkitaan. Kaikilla organisaatioilla, joilla oli käytössä tulospalkkiojärjestelmä, palkkio laskettiin ja maksettiin kerran vuodessa.

Organisaatioiden **ylimmän hierarkiatason edustajilla** tulospalkkio oli yleisin erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä (68 %:lla henkilöistä). Niissä maksetun tulospalkkion vaihteluväli oli jopa yli 60 000 € vuodessa (Kuvaaja 6). Tulospalkkiota ei maksettu ylimmällä hierarkiatasolla lainkaan kunnissa tai hyvinvointialueilla. Valtionhallinnossa tulospalkkio maksettiin kuudelle henkilölle (20 %:lle henkilöistä). Kaikki valtionhallinnossa maksetut tulospalkkiot olivat pienempiä kuin matalin erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä maksettu tulospalkkio.

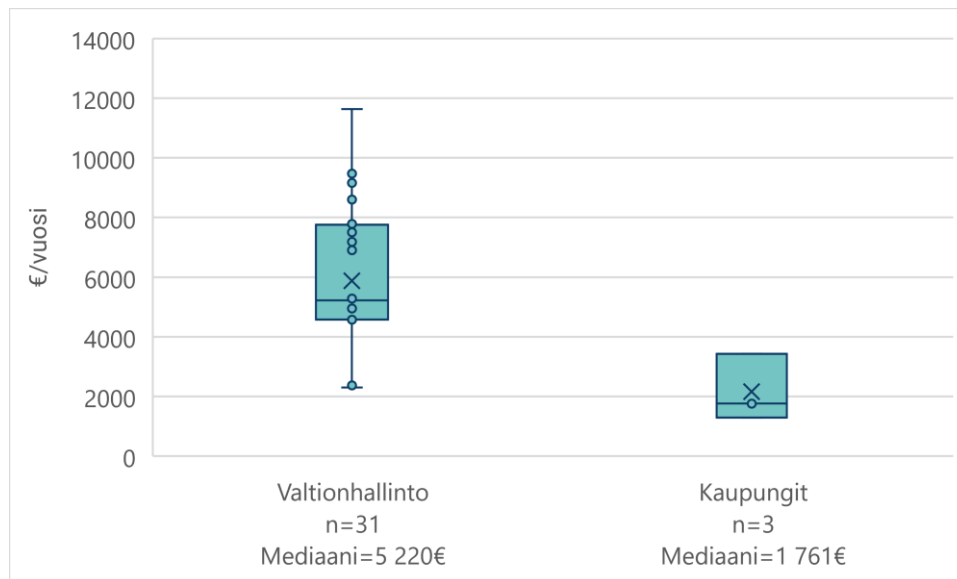
Kuvaaja 6: Tulospalkkioiden jakaumat organisaatioissa: ylin hierarkiataso



Keskiarvo on merkitty kuvioon X-symbolilla ja mediaani vaakasuoralla viivalla. Mediaanin ylä- ja alapuolella olevat laatikot sekä niiden jälkeen näkyvät janat näyttävät, mihin aineiston kvartiilit sijoittuvat.

Muulla ylimmällä johdolla tulospalkkiota oli käytössä valtionhallinnossa ja kaupungeissa. Kaupungeissa tulospalkkio maksettiin vain kolmelle henkilölle (7 %:lle muusta ylimmästä johdosta). Valtionhallinnossa muusta ylimmästä johdosta 30 %:lle eli 31 henkilölle oli maksettu tulospalkkio. Valtionhallinnossa tulospalkkioiden koot olivat merkittävästi suuremmat kuin kaupungeissa: kaupunkien mediaanitulospalkkio oli 1 761 €, kun taas valtionhallinnossa se oli 5 220 €. Valtionhallinnossa yli puolet tulospalkkiosta sijoittui välille 4 000–8 000 €. Kaupungeissa tulospalkkiot eivät ylittäneet 4 000 € (Kuvaaja 7).

Kuvaaja 7: Tulospalkkioiden jakaumat organisaatioissa: muu ylin johto

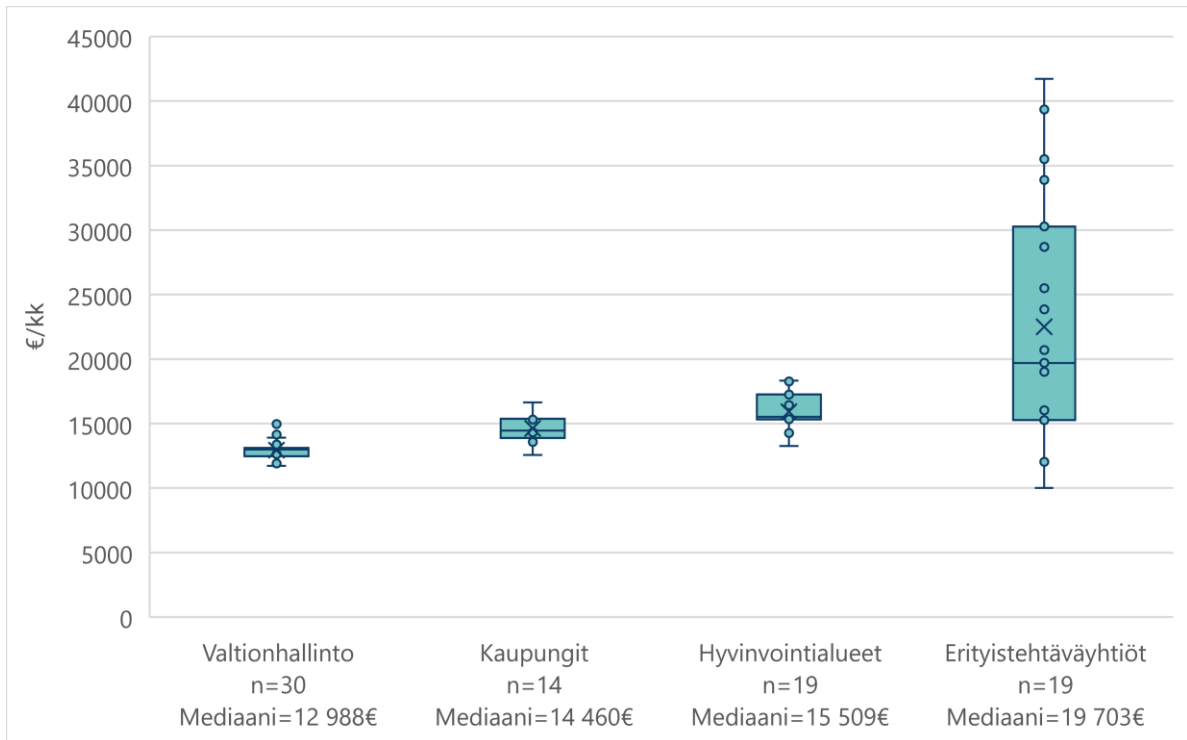


Keskiarvo on merkitty kuvioon X-symbolilla ja mediaani vaakasuoralla viivalla. Mediaanin ylä- ja alapuolella olevat laatikot sekä niiden jälkeen näkyvät janat näyttävät, mihin aineiston kvartiilit sijoittuvat.

3.1.3 Peruspalkka ja tulospalkkio yhteensä

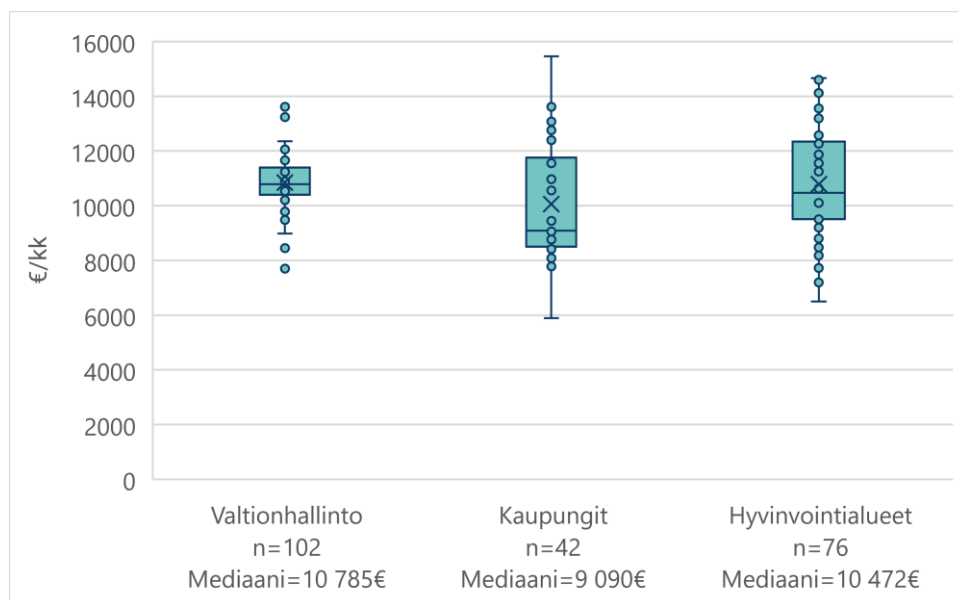
Peruspalkkaa, tulospalkkiota ja niiden summaa tarkastellaan siksi, että tulospalkkion osuus kokonaispalkasta saattaa vaihdella merkittävästi organisaatiotyypeittäin. Tulospalkkiota ei kuitenkaan ollut käytössä hyvinvointialueilla ja se oli harvinainen kaupungeissa sekä ylimmällä hierarkiatasolla valtionhallinnossa. Kun näissä organisaatioissa vähemmän käytössä ollut tulospalkkio lisätään peruspalkkaan ja tarkastellaan tätä summaa, erot organisaatiotyyppien välillä eivät juuri muutu aikaisemmin todetuista eroista. Merkittävin muutos on se, että ylimmällä hierarkiatasolla erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden mediaanipalkan ero muihin organisaatiotyyppeihin on kasvanut useammalla tuhannella eurolla (Kuvaaja 8). Valtionhallinnon mediaanipalkka kasvaa hyvin maltillisesti molemmilla hierarkiatasoilla: ylimmällä hierarkiatasolla se kasvaa 137 €/kk, muulla ylimmällä johdolla 130 €/kk (Kuvaajat 8 ja 9).

Kuvaaja 8: Peruspalkan ja tulospalkkion summan jakaumat organisaatioissa: ylin hierarkiataso



Tässä kaaviossa vuosittain laskettu tulospalkkio on jaettu 12 kuukaudella ja lisätty kuukausittain laskettuun peruspalkkaan. Keskiarvo on merkitty kuvioon X-symbolilla ja mediaani vaakasuoralla viivalla. Mediaanin ylä- ja alapuolella olevat laatikot sekä niiden jälkeen näkyvät janat näyttävät, mihin aineiston kvartiilit sijoittuvat.

Kuvaaja 9: Peruspalkan ja tulospalkkion summan jakaumat organisaatioissa: muu ylin johto



Tässä kaaviossa vuosittain laskettu tulospalkkio on jaettu 12 kuukaudella ja lisätty kuukausittain laskettuun peruspalkkaan. Keskiarvo on merkitty kuvioon X-symbolilla ja mediaani vaakasuoralla viivalla. Mediaanin ylä- ja alapuolella olevat laatikot sekä niiden jälkeen näkyvät janat näyttävät, mihin aineiston kvartiilit sijoittuvat.

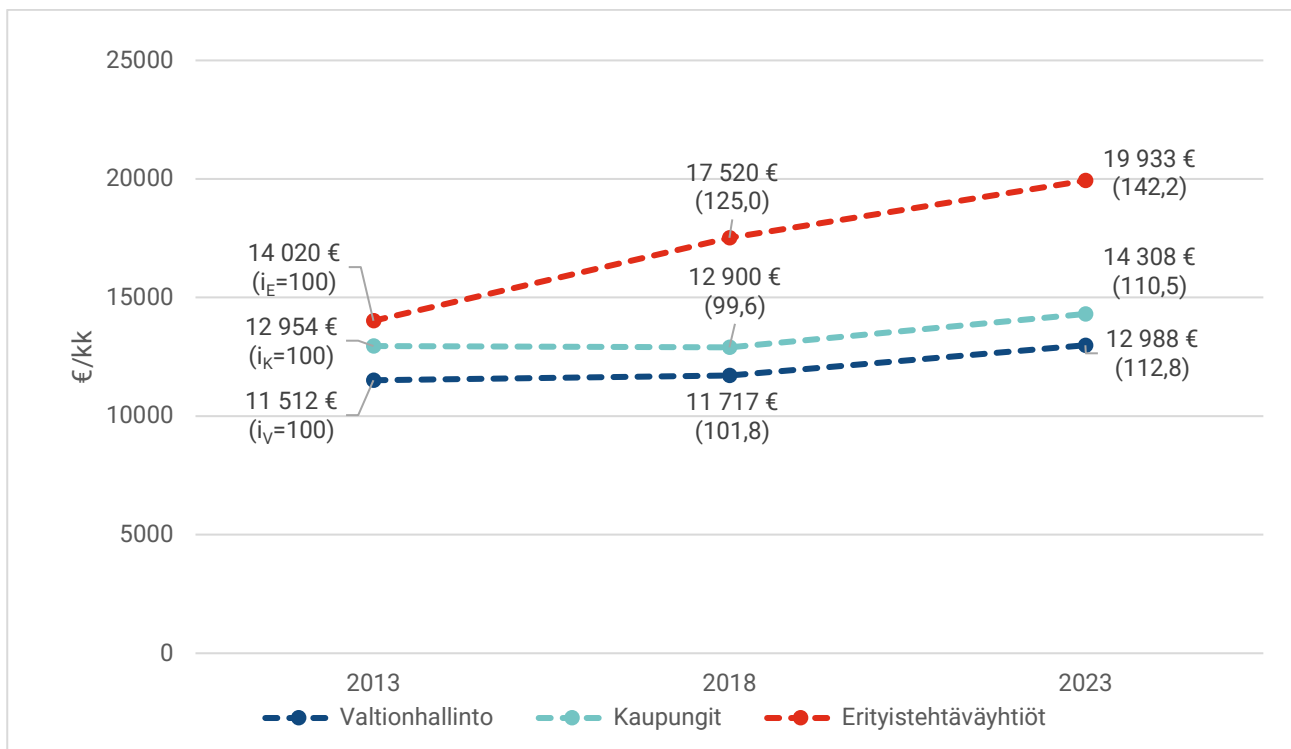
3.2 Palkkatason kehitys

Selvityksessä tutkittiin palkkatason kehitystä tarkastelemalla historiatietoja vuosilta 2013, 2018 ja 2023. Valtionhallinnon palkkahistoriatiedot tulevat JOTI-järjestelmän identtisten ryhmien ansiokehitys -aineistosta, josta tarkasteluun on poimittu identtisten virkojen historiatiedot. Muille toimijoille tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin tehtävän kuukausipalkkaa kuluvan vuoden lisäksi vuosilta 2018 ja 2013. Näiden tehtävien palkkatiedoista on alla olevissa kuvaajissa hyödynnetty niitä, joista saatiin vähintään vuoden 2018 tiedot. Aineistoon kuuluvissa tehtävissä on voinut aiemmin toimia eri henkilö. Hyvinvointialueista ei ole palkkahistoriatietoja.

Palkkahistoriatilastoja saatiin 16 erityistehtävää hoitavasta yhtiöstä (16 tehtävästä) ja 11 kaupungista (34 tehtävästä). Tarkemmat tiedot otoksesta näkyvät kuvaajien alla olevassa taulukossa. Aineisto ei kata tulospalkkion historiatietoja. Palkkakehityksessä on huomioitava myös se, että palkkajärjestelmän painotukset esimerkiksi tulospalkkioiden osalta ovat saattaneet muuttua.

Historiatiedosta voi nähdä viitteitä siitä, että peruspalkka olisi organisaatioiden ylimmällä hierarkiatasolla kehittynyt erityistehtäväyhtiöissä muita organisaatiotyyppisiä nopeammin. Se oli vuonna 2023 noussut 42,2 % verrattuna kymmenen vuoden takaiseen, ja suurin kasvu on tapahtunut välillä 2013–2018. Myös valtionhallinnon ja kaupunkien ylimmässä hierarkiatasossa palkkataso on noussut kymmenessä vuodessa, valtionhallinnossa 12,8 % ja kaupungeissa 10,5 %. (Kuvaaja 10.)

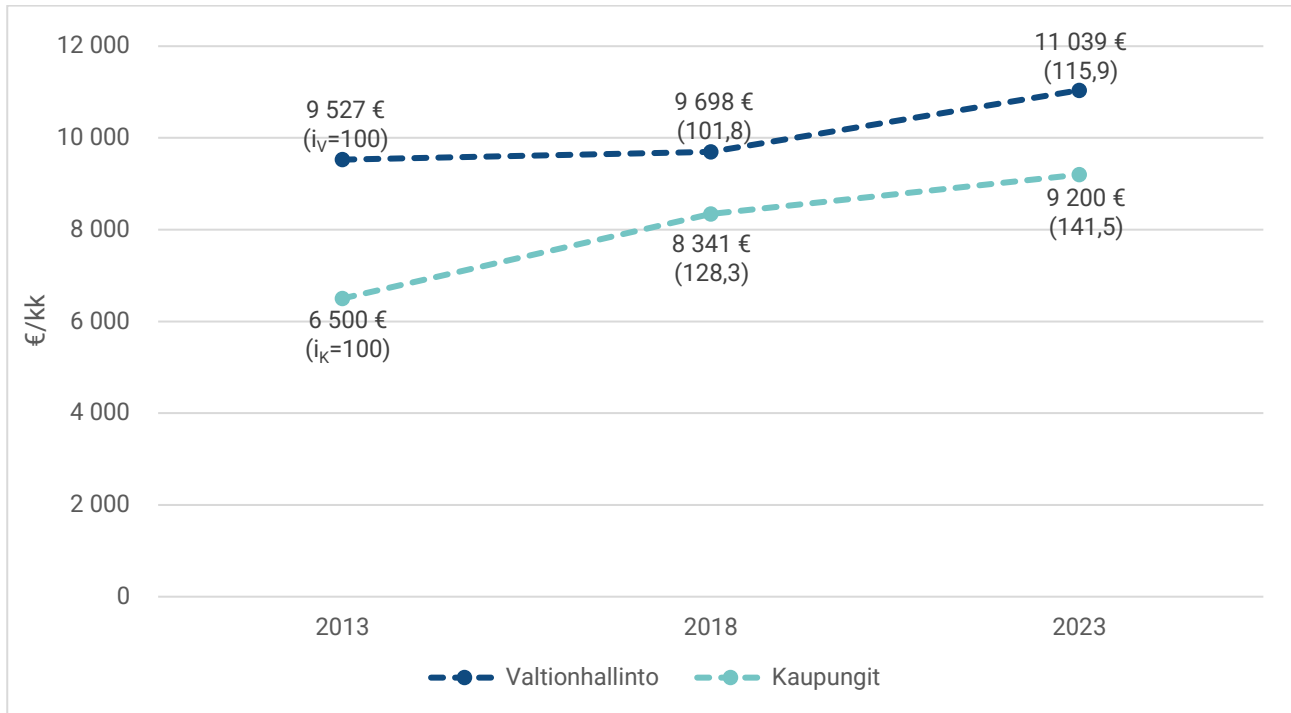
Kuvaaja 10: Mediaanipalkkojen kehitys organisaatioissa: ylin hierarkiataso



Historiatiedot: Ylin hierarkiataso	2013	2018	2023
Valtionhallinto	n=17	n=17	n=17
Kaupungit	n=8	n=11	n=11
Erityistehtäväyhtiöt	n=9	n=16	n=16

Valtionhallinnossa ero ylimmän hierarkiatason ja muun ylimmän johdon välillä palkan nousussa on pieni. Valtionhallinnon muun ylimmän johdon palkat ovat kasvaneet kymmenessä vuodessa 16 %, josta suurin kasvu on tapahtunut viimeisen viiden vuoden aikana. Kaupungeissa sen sijaan muun ylimmän johdon palkat ovat kasvaneet 42 %, josta suurin kasvu on tapahtunut ensimmäisen viiden vuoden aikana. Valtionhallinnossa ja erityisesti kaupungeissa palkat ovat nousseet siis muulla ylimmällä johdolla ylintä hierarkiatasoa nopeammin (Kuvaaja 11).

Kuvaaja 11: Mediaanipalkkojen kehitys organisaatioissa: muu ylin johto



Historiatiedot: Muu ylin johto	2013	2018	2023
Valtionhallinto	n=49	n=49	n=49
Kaupungit	n=9	n=23	n=23

Nopein palkkakehitys on ollut siis erityistehtäviä hoitavissa yhtiöissä ylimmällä hierarkiatasolla ja seuraavaksi nopein kaupungeissa muulla kuin ylimmällä johdolla. Molemmissa näissä ryhmissä kasvu oli nopeinta vuosina 2013–2018. Erityistehtävää hoitavista yhtiöistä ei ole tietoa muun ylimmän johdon palkkakehityksestä. Valtionhallinnossa kasvu oli nopeinta vuosina 2018–2023. On muistettava, että kaikista kuvaajissa tarkasteltavista tehtävistä ei saatu historiatietoja vuodelta 2013.

3.3 Palkkataso suhteessa henkilöstön lukumäärään

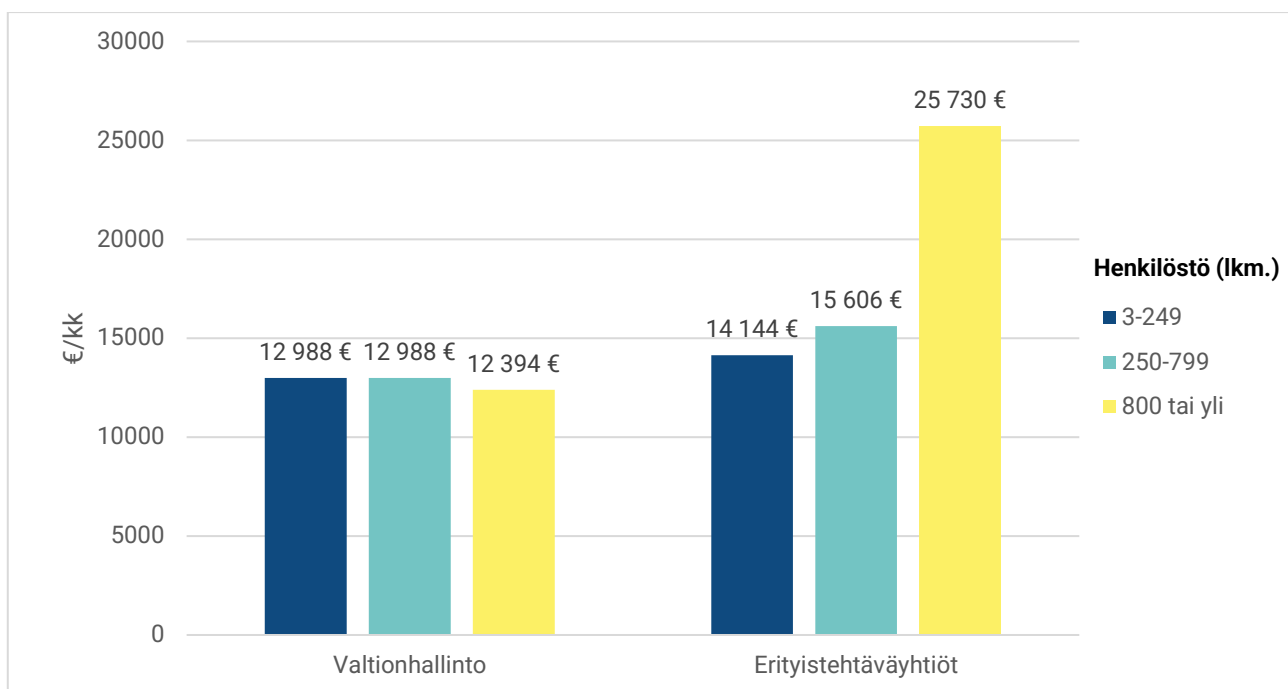
Selvityksessä tarkasteltiin myös **ylimmän hierarkiatason** mediaanipalkkaa henkilöstömäärältään erilaisissa organisaatioissa. Hyvinvointialueiden henkilöstölukumäärä saatiin kyselyaineistosta ja se kuvaa viimeisintä saatavilla ollutta tietoa. Muilta osin henkilöstön lukumäärätieto on vuoden 2022 tilinpäätöksistä tai vuosikertomuksista. Organisaatiot ryhmiteltiin henkilöstön lukumäärän perusteella siten, että kuhunkin ryhmään sijoittuu suunnilleen saman verran organisaatioita.

Eryistehtävayhtiöt ja valtionhallinnon organisaatiot olivat henkilöstömäärältään pienempiä kuin kaupungit ja hyvinvointialueet, ja siksi näitä organisaatiotyyppejä tarkastellaan eri kuvaajissa.

Henkilöstön lukumäärä näyttää vaikuttavan jonkin verran ylimmän hierarkiatason mediaanipalkkaan erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja hyvinvointialueilla (Kuvaajat 12 ja 13). Eryistehtävää hoitavissa yhtiöissä ero mediaanipalkassa henkilöstömäärältään pienimmän ja suurimman organisaatio-
luokan välillä on peräti 11 586 € kuukaudessa (Kuvaaja 12).

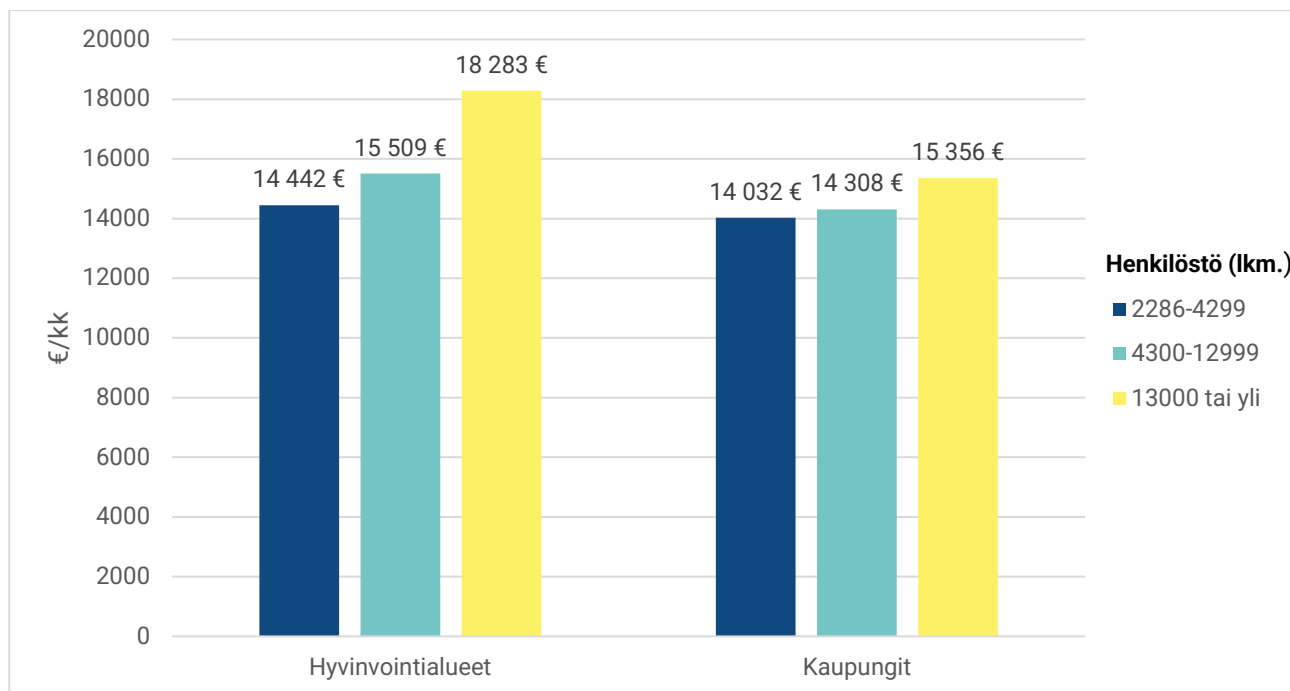
Valtionhallinnossa ja kaupungeissa henkilöstön lukumäärä ei vaikuta ylimmän hierarkiatason palkkoihin merkittävästi (Kuvaajat 12 ja 13). Kaupungeissa mediaanipalkka näyttää hieman nousevan henkilöstön lukumäärän kasvaessa. Erot kaupungeissa ovat kuitenkin pieniä, vain 1 324 € suurimman ja pienimmän henkilöstömäärän ryhmien välillä (Kuvaaja 13).

Kuvaaja 12: Valtionhallinnon ja erityistehtävayhtiöiden mediaanipalkka henkilöstön lukumäärän mukaan: ylin hierarkiataso



Henkilöstön lukumäärä	3–249	250–799	800 tai yli
Valtionhallinto	n=6	n=13	n=11
Eryistehtävayhtiöt	n=9	n=4	n=6

Kuvaaja 13: Hyvinvointialueiden ja kaupunkien mediaanipalkka henkilöstön lukumäärän mukaan: ylin hierarkiataso

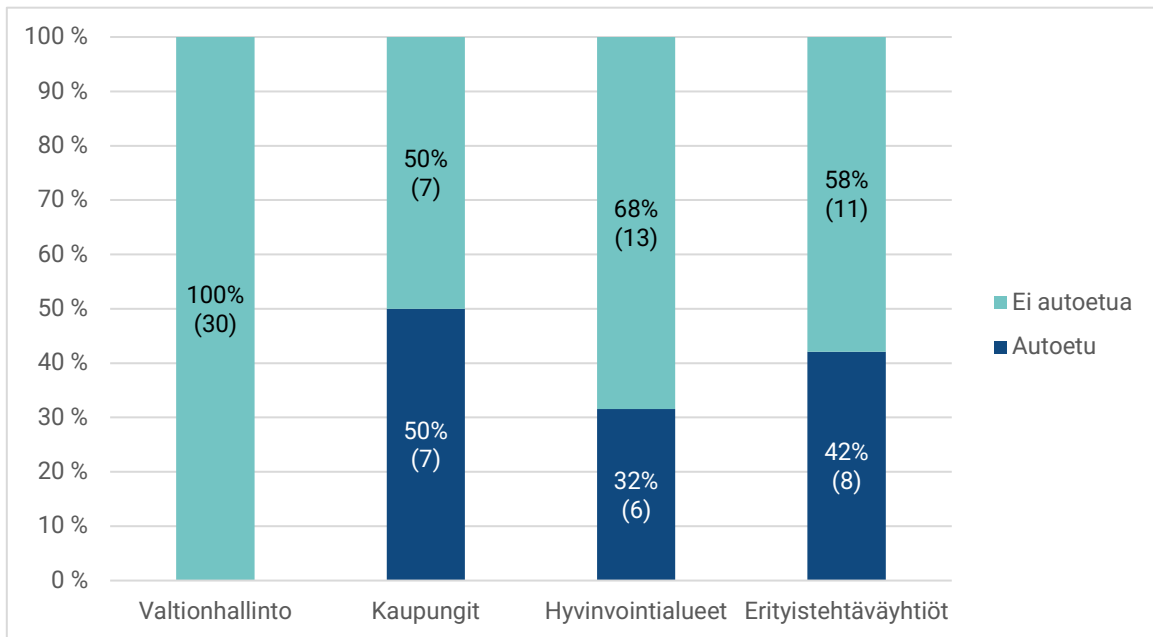


Henkilöstön lukumäärä	2286–4299	4300–12999	13000 tai yli
Hyvinvointialueet	n=4	n=11	n=4
Kaupungit	n=5	n=5	n=4

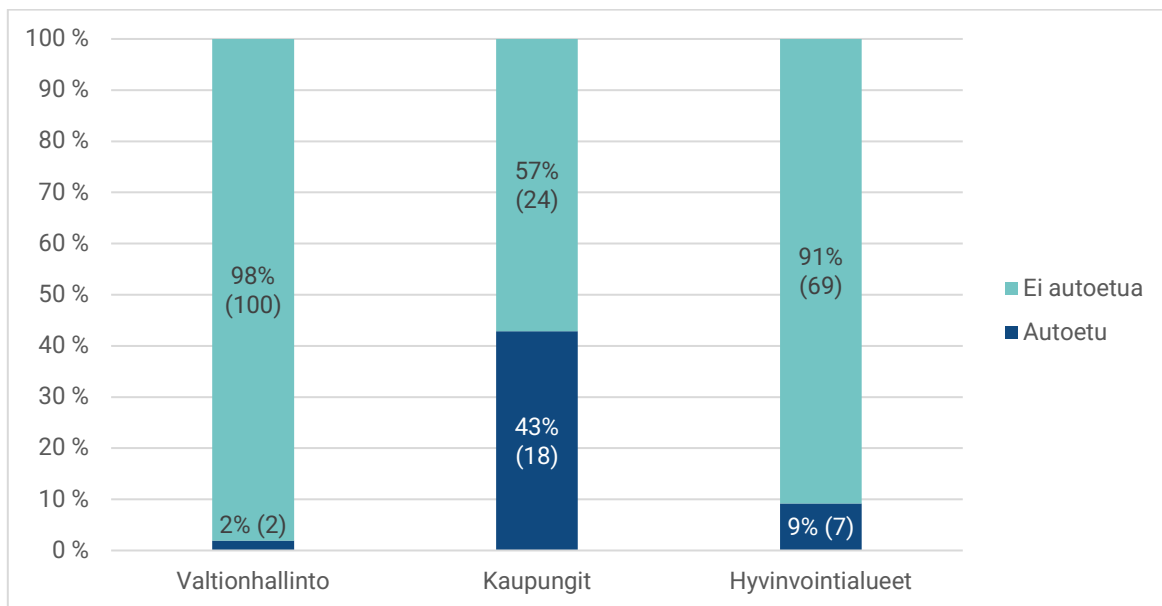
3.4 Käytössä olevat edut: autoetu

Autoetu oli arvoltaan merkittävin ja puhelinedun lisäksi yleisin etu, joka mainittiin kyselyaineistossa. Autoetua ei aina pidetty kannattavana, koska sen arvo vähennetään kokonaispalkasta. Yleisintä autoedun käyttö oli kaupunkien ylimmällä hierarkiatasolla (50 %) ja muulla ylimmällä johdolla (43 %). Erytistehtäväyhtiöissä autoetu oli lähes yhtä yleinen (42 %). Hyvinvointialueilla ero ylimmän hierarkiatason (32 %) ja muun ylimmän johdon (9 %) välillä on suurin. Valtionhallinnossa autoetua ei ollut yhdelläkään ylimmän hierarkiatason johtajalla ja muussa ylimmässä johdossa se oli kahdella henkilöllä (2 %). (Kuvaajat 14 ja 15.)

Kuvaaja 14: Autoetu organisaatioissa: ylin hierarkiataso



Kuvaaja 15: Autoetu organisaatioissa: muu ylin johto



4 Tunnistetut kehittämiskohteet ylimmän johdon palkkauksessa

Selvityksessä kerättiin kyselyllä ja haastatteluilla myös organisaatioiden kokemuksia nykyisistä palkkausjärjestelmistä ja niiden kehittämiskohteista rekrytoinnin ja johtotehtävien houkuttelevuuden kannalta. Kaikki organisaatiot eivät välttämättä jaa tässä luvussa esiteltyjä mielipiteitä.

Kysely lähetettiin 15 suurimpaan kaupunkiin, 21 hyvinvointialueelle ja 20 erityistehtäväyhtiölle. Yksi kaupunki ja yksi erityistehtäväyhtiö jättivät vastaamatta kyselyyn. Perusteellisempi haastattelu toteutettiin kolmen kaupungin, kolmen hyvinvointialueen ja neljän erityistehtäväyhtiön kanssa. Otosta on kuvattu tarkemmin liitteessä (luku 5). Haastattelut olivat yksilö- tai ryhmähaastatteluja, ja ne käytiin organisaatioiden kyselyssä ilmoittamien asiantuntijoiden kanssa. Haastateltavaksi ilmoitettiin yleisimmin henkilöitä, jotka olivat täyttäneet myös kyselyn. Kyselyn vastaanotti useimmiten henkilöstöjohtoon kuuluva henkilö.

Valtionhallinnon kokemuksista haastateltiin johtoa valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolta ja valtioneuvoston kanslian hallintoyksiköstä.

4.1 Valtionhallinnon kokemukset

Valtionhallinnon osalta palkkausjärjestelmän ei ole koettu luovan esteitä rekrytoinnille ylimmän johdon tehtäviin. Tehtävien kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita on keskimäärin 10–20 henkilöä haettavana olevaa tehtävää kohden. Kelpoisuusvaatimuksista on tehty väljempiä muun muassa poistamalla vaatimus juristi- tai tutkijakoulutuksesta. Toisaalta yli puolet ylimmän johdon tehtävistä on korvamerkitty tiettyyn virkakategoriaan, eikä niihin voi hakeutua avoimen väylän kautta. Esimerkkeinä näistä ovat puolustussektori ja poliisi.

Rekrytoinnissa haasteena koettiin hakijoiden kirjava kokemustausta suhteessa hakuilmoituksessa asetettuihin vaatimuksiin. Täydellinen sopivuus tehtävän vaatimukseen vaatisi taustaa samanlaisista tehtävistä ja kokemusta saman viraston sisältä. Rajautuminen vain tällaisiin hakijoihin ei kuitenkaan ole toivottavaa, minkä vuoksi se ei ole edellytys kelpoisuusvaatimuksissa. Viime aikoina ylimmän johdon tehtäviin on hakenut usein henkilöitä, joiden kokemus johtamisesta tulee pääasiassa poliittisten tehtävien kautta. He ovat menestyneet hakuprosesseissa hyvin. Ylimmän johdon hakuohjeistusta on uudistettu niin, että korostetaan tehtävien hakukriteereissä sekä osaamisvaatimuksia että monipuolista johtamiskokemusta, jolloin yksinomaan poliittisissa tehtävissä ansioituneiden hakijoiden määrä todennäköisesti vähenee.

Valtionhallinnon ylimmän johdon palkkatasossa koettiin ongelmia, liittyen sen tasoon suhteessa muun julkisen sektorin ylimmän johdon palkkoihin ja muihin palkkoihin viraston tai ministeriön sisällä. Viime aikoina suuret erot valtionhallinnon ja muun julkisen sektorin välillä ovat syntyneet hyvinvointialueiden ylimmän johdon korkean palkkatason myötä. Kokemus oli, että valtionhallinnosta on jo siirtynyt johtajia hyvinvointialueiden tehtäviin, joissa on korkeampi palkka. Myös liikelaitoksissa palkat ovat korkeammat. On koettu epäoikeudenmukaisena, että palvelukeskuksissa, jotka ovat operatiivisia toimijoita ja joilla on monopoliasema, on korkeita palkkoja ja tulospalkkiojärjestelmä. Tämä vaikeuttaa valtionhallinnon asemaa kilpailussa osaajista. Haastatellut kokivat, että koska kyseessä ovat valtion yhteiset verorahat, ylimmän johdon palkkauslinjan tulisi olla yhtenäisempi koko julkisella sektorilla.

Osaavia asiantuntijoita ja yksikön päälliköitä on haluttu sitouttaa ja palkita hyvällä palkalla. Tämän seurauksena palkkojen taso on noussut niin, ettei virasto- ja kansliapäällikön palkka eroa enää

riittävästi alemman organisaatiotason palkasta, vaikka ero vastuussa on suuri. Arvioinneista ja pisteytyksistä huolimatta kaikki ovat samassa palkkahaitarissa, lähellä toisiaan. Ilmiö näkyy myös tämän selvityksen aineistossa (luku 3.1). Ylimmän tason palkan nousua puolestaan estää hyvin pitkään noudatettu tapa, jossa pääministerin palkka on sidottu eduskunnan puhemiehen palkkaan. Virkamiesten palkat eivät ole saaneet perinteisesti ylittää näiden myötä määrittyvää ylintä palkkatasoa. Ylimmän johdon palkkojen nostaminen riippuu aina poliittisesta päätöksenteosta, ja se on ministerille poliittisen uran kannalta riskialtis asia ajaa. Tämä riippuvuus poliittisen järjestelmän palkoista on ongelmallinen, koska myös valtion palkkahaarukkaa pitäisi saada leveämmäksi.

Kokemus oli siis, että palkkataso on epäsuhtainen, eivätkä ylemmän tason vastuu ja muut vaatimukset kompensoidu palkassa. Tämän vuoksi palkka ei itsessään motivoi hakemaan valtionhallinnon sisällä seuraavalle, ylemmälle tasolle, ellei hakija tule reilusti alemmalta tasolta. Johtoon hakeudutaan joko toisenlaisten tehtävien, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tai hierarkkisen nousun, ei palkan takia.

Ylimmän johdon palkat eivät kykene kilpailemaan yksityisen sektorin palkkojen kanssa, eikä palkkatasolla pystytä houkuttelemaan sieltä osaajia tehtäviin. Toisaalta haastateltujen mukaan palkkataso ei ole ollut ongelma ja osaavia hakijoita on ollut. Valtionhallintoon yksityiseltä sektorilta tulleet eivät ole välttämättä parempia vaihtoehtoja kuin virkamiestaustaiset, vaan he ovat usein törmänneet erilaisiin haasteisiin julkisella sektorilla, liittyen toimintaympäristön erilaisuuteen ja kompleksisuuteen verrattuna yritysten toimintaympäristöön. Yksityisellä ja julkisella sektorilla on erilaista tulokehitystä, koska julkisella puolella palkat tulevat verorahoista. Siksi ei ole välttämättä edes mielekästä nostaa palkkatasoa niin, että kyettäisiin kilpailemaan yksityisen sektorin kanssa.

Liikkumista ylimmän johdon tehtävistä yksityiselle puolelle on ollut todella vähän. Motivaationa yksityiselle sektorille siirtymiselle on uran kehittäminen, vaihtelu, ammatillinen sisältö ja vaikuttamiskeinot. Toisaalta yksityisellä sektorilla on suurempia luontaisuuksia ja palkan muuttuva osa, tulospalkkio, on merkittävämpi.

Valtionhallinnon ylimmän johdon palkkausjärjestelmän yhdeksi puutteeksi nimettiin se, ettei se reagoi hyvään tai huonoon suoritukseen. Tulospalkkion käyttö riippuu ministeriöiden päätöksistä. Vain 20 % hallinnonaloista on ottanut sen käyttöönsä. Tulospalkkiot ovat myös verrattain pieniä. Haastateltujen mukaan tulospalkkiojärjestelmä toimii teknisesti, mutta nykyiset tulostavoitteet on asetettu niin, että vuosittain vähintään 90 % saa tulospalkkion jollakin tasolla. Niissä virastoissa, jossa tulospalkkiojärjestelmä on käytössä, sen vaatimukset on usein määriteltä liian löyhiksi. Kokemus oli, että sitä ei aina käytetä merkinä hyvästä suorituksesta, vaan joskus myös selkeänä lisäpalkkiometodina.

4.2 Kaupunkien kokemukset

Ylimmän johdon kokonaispalkka oli kaupungeissa herättänyt vilkasta keskustelua. Kokonaispalkan tason asettamisessa haastavaksi koettiin erilaisten johtamisvastuiden huomioiminen eri toimialoilla. Toisaalta johdon palkkausta haluttiin viedä kokonaispalkan suuntaan, koska sen nähtiin vastaavan paremmin johtamistyön luonnetta. Haastatteluissa pohdittiin myös kokouspalkkioiden roolia. Haastateltavien mielestä kokoukset ja työstä vastaaminen luottamushenkilöiden suuntaan kuuluvat ylimmän johdon työtehtäviin, joten kompensaation niistä tulisi näkyä kokonaispalkassa erillisen kokouspalkkion sijaan.

Palkkausjärjestelmän kannustavuus nimettiin haasteeksi. Tulospalkkio oli käytössä osalla kaupungeista ja jotkut kaupungit pohtivat sen käyttöön ottamista tai kehittivät tulospalkkiomallia. Tulospalkkio kuitenkin koettiin haasteelliseksi kuntakentässä. Haasteena olivat esimerkiksi mittarit ja organisaation tiedolla johtamisen rajalliset kyvykkyudet. Vastaajat toivat esille myös johtamistyötä ja

palveluiden vaikuttavuutta paremmin kuvaavat pitkän aikavälin tavoitteet, joihin vuoden välein laskeva tulospalkkio ei sovi.

Ylimmän johdon palkat koettiin mataliksi, ja kaupungeissa nähtiin hyvinvointialueiden palkkojen ylitävän ne selkeästi. Myös organisaation sisällä ylimmän johdon matalat palkat aiheuttivat ongelmia, kun niiden myötä muiden johtajien palkkojen kehitys pysähtyi. Palkkojen taso riippuu kaupungin poliittisesta ohjauksesta. Kyseessä on poliittinen kysymys, josta on vaikeaa luoda yhteisymmärrystä. Uusien ja vanhojen työntekijöiden välille oli myös syntynyt palkkaeroja, kun uudet hakijat pystyivät hyödyntämään rekrytointilisää ja määrittelemään palkkatasoaan korkeammaksi. Rekrytointilisan poistuttua ja henkilön perehdyttyä tehtäviin sama palkkataso oli tietyissä tapauksissa mahdollista säilyttää henkilökohtaisen lisän avulla. Lopputuloksena uudet työntekijät olivat eri asemassa aikaisemmin rekrytoitujen työntekijöiden kanssa.

Ylimmän johdon rekrytointiin haasteet palkkajärjestelmässä eivät suurimmalla osalla otoksen kaupungeista olleet heijastuneet. Haasteita työntekijöiden hankkimisessa oli lähinnä alemmilla organisaatiotasolla. Avoimuus palkkatasosta nähtiin hyvänä asiana, joka edesauttoi hakijoiden realistisia odotuksia. Toisaalta nykyisessä palkkausjärjestelmässä rekrytoitaville ei välttämättä selviä, miten heidän työtään arvioidaan, ellei järjestelmä ole johdonmukainen ja hyvin ylläpidetty.

4.3 Hyvinvointialueiden kokemukset

Hyvinvointialueiden tuoreuden vuoksi harvassa organisaatiossa oli vielä tunnistettu ylimmän johdon palkkausjärjestelmään liittyviä kehityskohteita. Hyviä, toimivia piirteitä olivat sen sijaan muun muassa kokonaispalkka ja -työaika. Kokonaispalkka kompensoi hyvin vaatimusta siitä, että ylimmän johdon on oltava aina tavoitettavissa. Hyvinvointialueiden vastaajat kokivat, että heillä oli hyvät mahdollisuudet löytää hyviä osaajia, vaikka yksityisen sektorin kanssa ei palkoilla pystykään kilpailemaan. Esimerkiksi asumisjärjestelyjä tukevat edut nähtiin vahvuuksina rekrytoineissa, vaikka niiden euromääräinen arvo olisi pieni suhteessa johtajan palkkaan. Ilmenneitä rekrytointihaasteita ei yhdistetty palkkaan vaan riittävän tasokkaiden hakijoiden saatavuuteen. Kokemukset erosivat hyvinvointialueiden välillä, ja hakijoita saatettiin myös raportoida olleen paljon.

Hyvinvointialueilla tunnistettiin käytäntöjen muodostumiseen liittyviä riskejä. Jos ylimmän johdon palkkauksen tarkistukselle ei sovita säännöllistä tarkastelupistettä, se voi jäädä jälkeen muusta palkkauksesta. Palkkatason oikeellisuuden ylläpitäminen alati muuttuvassa toimintaympäristössä koettiin haastavana tehtävänä.

Monet hyvinvointialueet kommentoivat ylimmän johdon tehtävien vaativuuden arviointia. Vaativuustasojen muutoksia pidettiin hankalasti arvioitavina. Vastuiden ja tehtäväkokonaisuuksien mittaaminen nimettiin kehityskohteeksi, joka tukisi kokonaispalkan määrittelyä. Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat kehittää parhaillaan tasopalkkajärjestelmää, jota aiottiin soveltaa ja kehittää paikallisesti. Hyvinvointialueilla toivottiin myös yhtenäistä tehtävän vaativuuden arvioinnin kuvausta ylimmän johdon tehtäviin. Tällöin näihin kuvauksiin voisi perustaa palkkaeroja, ja ylimmän johdon palkkausta voisi yhtenäistää suhteessa muuhun henkilöstöön.

Monella hyvinvointialueella kerrottiin, että palkkausjärjestelmän harmonisointi ja yhteensovittaminen työllistävät, kun useampi organisaatio on yhdistynyt yhdeksi organisaatioksi ja palkan määrittämisen tavat ovat eronneet organisaatioiden välillä. Palkkaus on joidenkin kohdalla jäänyt jälkeen valtakunnan tasosta. Alempien johtajien palkat voivat nousta hyvin lähelle ylimmän johdon palkkaa, koska niissä tehtäväkohtaisen palkan lisäksi voi saada henkilökohtaisia tai työkokemuslisiä. Lisäksi alemmalla johdolla on lisätyökorvauksia, joita ylin johto ei saa. Eri palkan osat olisi tullut huomioida aikaisemmin palkkoja määriteltäessä, jotta ero johtoryhmään olisi pysynyt suurempana. Toisaalla

oli päädytty hyväksi koettuun ratkaisuun, että toimialan koko ei vaikuta toimialajohtajan palkkaan, koska toimialajohtajien työ on lähinnä strategista johtamista.

Tulospalkkiota aiottiin kehittää ja kokeilla useammalla hyvinvointialueella, koska kannustamista ja suorituksesta palkitsemista pidettiin tarpeellisena. Syyksi nimettiin muun muassa monet vaativat odotukset, jotka kohdistuvat hyvinvointialueisiin. Sopivien mittarien löytäminen oli kuitenkin haastavaa. Tämä oli toisilla hyvinvointialueilla estänyt tulospalkkion kehityksen toivomuksista huolimatta.

4.4 Erityistehtäväyhtiöiden kokemukset

Erityistehtäväyhtiöissä palkkauksen kehityskohteista eniten kyselyssä ja haastatteluissa puhututtiivat tulospalkkio, sen koko ja rakenne sekä palkkauksen taso ylipäätään. Osalla yhtiöistä palkka oli aiheuttanut ongelmia rekrytoinneissa, erityisesti parhaiden hakijoiden saamisessa, osalla se ei ollut ollut esteenä. Esimerkiksi autoetua ei pidetty useammassa yhtiössä kannattavana, koska sen korkea arvo vähennettiin kokonaispalkasta. Palkkausjärjestelmän vahvuudeksi tunnistettiin toistuvasti sen selkeys.

Tulospalkkion ongelmana nähtiin sen keskittyminen lyhyen aikavälin tavoitteisiin, jotka eivät heijasta toiminnan luonnetta ja pitkäjänteistä suorittamista. Pidemmän aikavälin seuranta pidettiin tärkeämpänä kuin lyhyempää, vuoden näkökulmaa. Pitkän aikavälin kannustinohjelman rakentamista pidettiin mahdollisena – joissain yhtiöissä jopa kriittisenä – kehityskohteena.

Yhtiössä oli saatettu luopua pidemmän aikavälin palkitsemisesta, kun se oli poistunut omistajajohdosta periaatepäätöksestä. Toisaalla ratkaisuna oli ollut tulospalkkion lyhyen aikavälin tavoitteiden rakentaminen niin, että ne tukevat pitkän aikavälin strategiaa. Tavoitteet ja niihin liittyvät mittarit olivat motivoineet kehittämään toimintaa onnistuneesti haluttuun suuntaan. Linkki tavoitteiden ja motivoivan vaikutuksen välillä haluttiin säilyttää selkeänä ja vahvana.

Muuttuvan palkitsemisen osuutta haluttiin kasvattaa. Ylärajaa (30 % kiinteästä vuosipalkasta) pidettiin liian matalana, kun sitä verrattiin muiden alan yhtiöiden käytäntöihin. Muuttumattoman ja muuttuvan osan painotukset olivat ko. alan muihin yrityksiin verrattuna päinvastaiset. Toisaalla koettiin, että kokonaispalkkiolla kompensoitiin tulospalkkion pientä osuutta.

Joissain yhtiöissä ei oltu voitu maksaa tulospalkkioita pidempään aikaan ulkoisten haasteiden vuoksi. Tämä oli ongelma useamman yhtiön kohdalla, esimerkiksi taloudellisen tuloksen vuoksi. Haastatellut kokivat, että järjestelmää pitäisi kehittää kannustavammaksi, sillä nykytilanne ei heijastanut tekemisen määrää esimerkiksi vastuullisuuden ja kannattavuuden kehittämisessä.

Toimitusjohtajien palkkataso koettiin matalana osittain muuttuvan palkitsemisen osuuden vuoksi ja osittain muista syistä. Se aiheuttaa haasteita toimialalla ja toimintaympäristössä, kun palkat eivät ole kilpailukykyiset yksityisen sektorin kanssa. Organisaation sisällä tämä aiheutti ongelmia, sillä ylimmän johdon matala palkka piti muidenkin yhtiön johtajien palkat matalina. Organisaation sisällä käytetyt erilaiset palkkausjärjestelmät, jotka saattoivat sisältää erilaisia etuja ja työaikoja, vaikeuttivat tilannetta entisestään.

5 Liite: Otoksen kuvaus

Kaupungit, hyvinvointialueet ja erityistehtävayhtiöt: kysely ja haastattelut

	Kaupungit	Hyvinvointialueet	Erityistehtävayhtiöt
Käytetty ylimmän johdon määritelmä	Kaupunginjohtajat, apulaiskaupunginjohtajat, toimialajohtajat (tai vastaavat nimikkeet)	Hyvinvointialuejohtajat, toimialajohtajat (tai vastaavat nimikkeet)	Toimitusjohtajat
Ylimmän johdon edustajia kyselyvastauksissa (n)	56	95	19
Erikseen haastatellut organisaatiot (n)	3	3	4
Kyselyyn vastanneet organisaatiot	Helsinki	Etelä-Karjalan hyvinvointialue	Metsähallitus
	Espoo	Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	Senaatti-Kiinteistöt
	Tampere	Etelä-Savon hyvinvointialue	A-Kruunu Oy
	Vantaa	Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	Alko Oy
	Oulu	Kainuun hyvinvointialue	FinnHEMS Oy
	Turku	Kanta-Hämeen hyvinvointialue	Finnpilot Pilotage Oy
	Jyväskylä	Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	Finnvera Oyj
	Kuopio	Keski-Suomen hyvinvointialue	Governia Oy
	Lahti	Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	HAUS Kehittämiskeskus Oy
	Pori	Kymenlaakson hyvinvointialue	Ilmastorahasto Oy
	Joensuu	Lapin hyvinvointialue	Oppiva Invest Oy
	Lappeenranta	Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	Solidium Oy
	Hämeenlinna	Pirkanmaan hyvinvointialue	Suomen Erillisverkot Oy
	Vaasa	Pohjanmaan hyvinvointialue	Suomen Malmijalostus Oy
		Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	Suomen Teollisuussijoitus Oy
		Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
		Pohjois-Savon hyvinvointialue	Työkanava Oy
		Päijät-Hämeen hyvinvointialue	Veikkaus Oy
		Satakunnan hyvinvointialue	Yleisradio Oy
		Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	
		Varsinais-Suomen hyvinvointialue	

Valtionhallinto: JOTI-järjestelmän tiedot

Käytetty ylimmän johdon määritelmä: Valtion ylin virkamiesjohto: YLVA1 -vaativuustason virkamiehet, joiden tehtävälle oli järjestelmässä määritetty vaativuustaso.

Ylimmän johdon edustajia aineistossa: 132

Ylimpään hierarkiatasoon valtionhallinnosta valitut tehtävät:

alivaltiosihteeri, työ- ja elinkeinoministeriö
alivaltiosihteeri, valtioneuvoston kanslia
alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö
alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö
kansliapäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö
kansliapäällikkö, maa- ja metsätalousministeriö
kansliapäällikkö, oikeusministeriö
kansliapäällikkö, opetus- ja kulttuuriministeriö
kansliapäällikkö, puolustusministeriö
kansliapäällikkö, sisäministeriö
kansliapäällikkö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
kansliapäällikkö, työ- ja elinkeinoministeriö
kansliapäällikkö, ympäristöministeriö
oikeuskansleri, Oikeuskanslerinvirasto
poliisiylijohdaja, Poliisihallitus
puolustusvoimain komentaja, Puolustusvoimat
pääjohtaja, Terveiden ja hyvinvoinnin Laitos
pääjohtaja, Verohallinto
valtiosihteeri, Valtioneuvoston kanslia
valtiosihteeri kansliapäällikkö, ulkoministeriö
valtiosihteeri kansliapäällikkö, valtiovarainministeriö

Aineiston lähde: JOTI on valtiovarainministeriön hallinnoima valtionhallinnon ylimmän johdon henkilö- ja tilastorekisteri. Rekisteri sisältää valtionhallinnon YLVA-järjestelmän ensimmäisen tason virkojen tiedot. Näistä hyödynnettiin 132 viran vuoden 2023 tietoja ja lisäksi vuosien 2018 ja 2013 palkkahistoriatietoja siltä osin kuin tietoja identtisistä viroista oli saatavilla.



VALTIOKONTTORIN JULKAISUJA | TIEDOLLA JOHTAMINEN 05/2023

Julkisen hallinnon ylimmän johdon palkkaselvitys
Valtiokonttori

Julkaisija: Valtiokonttori ISSN: 2489-4761

Sörnäisten rantatie 13, Helsinki | PL 14, 00054 VALTIOKONTTORI

Puh. 0295 50 2000, Faksi 0295 50 3333, www.valtiokonttori.fi

Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury