

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 4 hallituksen esityksestä laiksi valtion virkaehtosopimuslain 2 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 24 päivänä huhtikuuta 1992 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 43.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Tuija Wilska valtiovarainministeriöstä ja ylijohtaja Pekka Kilpi sisäasiainministeriöstä. Lisäksi Virkamiesten ja Työntekijäin Yhteisjärjestö VTY on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkaehtosopimuslakia muutettavaksi siten, että liikelaitokset voisivat määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehtoista sekä muut virastot ja laitokset virkamiestensä palkkauksista. Tämä ei kuitenkaan koskisi niitä virastoja ja laitoksia, jotka eivät vielä ole tulosohjauksen piirissä, eikä eräitä ylimpiä virkoja. Palvelussuhteen ehtoja ei kuitenkaan voitaisi määrätä huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksessa on sovittu.

Esityksen tavoitteena on parantaa virastojen ja laitosten sekä liikelaitosten mahdollisuuksia kohdentaa voimavarojaan tarkoituksenmukaisella tavalla ja siten edistää niiden toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 1992.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta korostaa tarkoituksena olevan, että virastot ja laitokset sekä liikelaitokset ottavat huomioon asianmukaiset palkkauspoliittiset perusteet määrätessään palkkauksista ja muista palvelussuhteen ehtoista uuden lain nojalla.

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan virasto tai laitos voisi valtion talousarvion rajoissa määrätä virkamiestensä palkkauksista. Saman pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaisesti kuitenkin valtiovarainministeriö vah-

vistaisi työnantajavirkamiesten palkkaukset siltä osin kuin kysymys on valtion virkamieslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuista viroista eli ns. eritteleviroista.

Valtion virkamieslain 30 §:n 3 momentin mukaan voidaan sopimuspalkkaisen viran haltijan kanssa sopia yksilöllisestä palkkauksesta, jos valtioneuvosto yksittäistapauksessa katsoo valtion edun sitä vaativan. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty tulkinta, jonka mukaan valtion virkaehtosopimuslain nyt ehdotetun 5 §:n 2 momentin nojalla ei voitaisi määrätä sopimuspalkkaisen viranhaltijan henkilökohtaisista palvelussuhteen ehtoista silloinkaan, kun hänen kanssaan ei ole tehty valtion virkamieslain 30 §:ssä tarkoitettua sopimusta.

Virastoissa saattaa olla suurikin määrä sopimuspalkkaisia virkamiehiä, jotka eivät ole johtavia virkamiehiä ja joiden kanssa ei tehdä ns. vapaata sopimusta. Mikäli näiden virkamiesten palkkauksesta ei voitaisi määrätä ehdotetun virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla vastaavasti kuin samantasoisten ja vastaavia, jopa samoilla virkanimikkeillä, tehtäviä suorittavien peruspalkkaisten virkamiesten palkkauksesta, virastoille tulee mahdottomaksi noudattaa oikeudenmukaista ja tulosjohtamisen periaatteisiin soveltuva palkkauspolitiikkaa.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin johdantolauseen muuttamista siten, että mainittu virastojen ja laitosten toimivalta määrätä valtion talousarvion rajoissa virkamiestensä palkkauksista koskee myös niitä sopimuspalkkaisia virkamiehiä, joilla ei ole vapaata sopimusta, sikäli kuin he eivät ole valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 3 momentin tarkoittamia työnantajavirkamiehiä.

Tulosohjauksessa virastoja ja laitoksia ohjataan tavoitteilla ja määrärahoilla, minkä vuoksi tulosohjausvirastoilla tulee olla riittävästi toimivaltaa joustavasti muotoilla ja kohdentaa mm. käytettävissään olevia henkilöstövoimavaroja ja

määrätä palvelussuhteen ehtoja. Tämä johtaa entistä tuloksellisempaan työskentelyyn ja käytävissä olevien voimavarojen taloudellisempaan valintaan ja kohdentamiseen.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on todettu olevan tarkoituksenmukaista, että tulosohjausvirastoilla on mahdollisuus valtion talousarvion puitteissa määrätä virkamiestensä palkkauksista. Samoin on todettu tulosohjauksen ja toimintamenobudjetoinnin antavan takeet siitä, että tätä toimivaltaa käytetään tarpeen vaatiessa ja tarkoituksenmukaisesti.

Lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentin mukaan valtiovarainministeriö kuitenkin vahvistaisi ne palkkauksen yleiset perusteet, joita virastojen ja laitosten on noudatettava tehtäessä 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä. Tällä säännöksellä rajoitettaisiin sitä toimivaltaa, joka hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan on tarkoitus antaa tulosohjausvirastoille henkilöstöhallintoasioissa, eivätkä virastojen ja laitosten mahdollisuudet noudattaa itsenäistä ja omista tarpeista lähtevää henkilöstöpolitiikkaa välttämättä lisääntyisikään.

Valiokunta ehdottaakin lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentin poistamista, jolloin lakiehdotuksen 5 §:n 6 ja 7 momentti siirtyvät 5 ja 6 momentiksi.

Ehdotetun voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan asetuksella voitaisiin valtiovarainministeriölle antaa valta ratkaista lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa virastojen ja laitosten ratkaistaviksi annetut asiat.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen toimivalta on tarkoitus antaa tulosohjausvirastoille. Muiden virastojen ja laitosten osalta vastaavat asiat ratkaisisi valtiovarainmi-

nisteriö mahdollisesti erikseen tehtävin poikkeuksin.

Valiokunta katsoo, että periaatteellisesti ei ole hyväksyttävää, että nyt kysymyksessä oleva toimivalta voitaisiin ehdotetusta uudesta laista poiketen järjestää asetuksella kokonaan toisin eli vanhan lain mukaiselle kannalle. Tällaiseen menettelyyn ei ole myöskään ilmennyt mitään käytännön tarvetta.

Valiokunta ehdottaakin lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentin muuttamista siten, että valtiovarainministeriö ratkaisisi lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettut asiat niiden virastojen ja laitosten osalta, joiden toiminnasta aiheutuviin menoihin ei osoiteta määrärahaa yhdellä toimintamomentilla. Lisäksi asetuksella olisi mahdollista säätää siitä, että mainittu toimivalta voitaisiin antaa virastoille ja laitoksille tarvittaessa jo ennen kuin virasto tai laitos on siirtynyt toimintamenobudjetointiin.

Valiokunnan ehdottamat muutokset koskevat edellä mainittuja yksityiskohtia eivätkä merkitse muutoksia käsitellyssä olevan uudistuksen periaatteisiin. Muutoksilla voidaan katsoa päinvastoin olevan lakiehdotuksen pääperiaatteita korostava merkitys.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuhvana:

Laki

valtion virkaehtosopimuslain 2 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/70) 2 §:n 4 momentti ja 5 §, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 4 momentti 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (764/86) ja 5 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 17 päivänä marraskuuta 1989 annetulla lailla (994/89), seuraavasti:

2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 30 §:n 3 momentissa tarkoitettua sopimusta, virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä:

(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)
 (3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)
 (5 mom. *poist.*)
 (5 ja 6 mom. kuten hallituksen esityksen 6 ja
 7 mom.)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sen estämättä, mitä tämän lain 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään, *valtiovarainministeriö ratkaisee 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetut asiat niiden virastojen ja laitosten osalta, joiden toiminnasta aiheutuviin menoihin ei osoiteta määrärahaa yhdellä toimintamenomomentilla, jollei asetuksella muuta säädetä.*

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho,

Enestam, Korva, Markkula, Näsi, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen ja Vähänäkki sekä varajäsenet Kaarilahti, Muttilainen ja Polvi.

Vastalause

Me allekirjoittaneet olemme yksimielisesti valiokunnan muiden jäsenten kanssa hyväksyneet hallituksen esityksen n:o 43 laiksi valtion virkaehtosopimuslain 2 ja 5 §:n muuttamisesta niin kuin valiokunnan mietinnössä ilmenee. Katsomme, että valiokunnan tekemät muutosehdotukset lisäävät virastojen ja laitosten itsenäisyyttä hallituksen esitykseen verrattuna ja tätä kautta lisäävät myös virastojen ja laitosten mahdollisuuksia resurssiensa tuloksellisessa käytössä ja suuntaamisessa.

Valiokuntakäsittelyn yhteydessä esitimme lakiesityksen 5 §:ään lisättäväksi uutta 7 momenttia, jossa edellytettäisiin, että ennen kuin 2 momentissa tarkoitettua henkilöstöryhmää koskeva päätös tehdään, on siitä neuvoteltava asianomaisten henkilöstöjärjestöjen kanssa. Tätä lisäystä ei valiokunnan enemmistö kuitenkaan voinut hyväksyä mietintöön ja laatimaansa muutosehdotukseen, josta syystä esitämme siltä osin vastalauseenamme ja siihen sisältyvänä muutosesityksenämme seuraavaa.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä luovutaan virkaehtosopimuksissa sovelletusta maksimiperiaatteesta palkkauksen osalta. Yksittäisiä virkamiehiä koskevana onkin tämä mieles-

tämme mahdollista tehdä neuvottelematta asiasta ennakkoon ennen päätöksentekoa. Sen sijaan, mikäli halutaan maksimiperiaatteesta luopua silloin kun on kysymys ryhmäkohtaisista sopimuksista paremmista eduista päättäminen, katsomme, että niistä tulee neuvotella ennen päätöksentekoa. Katsomme niin ikään, että hallituksen esitys sotii niitä johdon ja henkilöstön välisiä, yleisesti hyväksytyjä yhteistoimintaperiaatteita vastaan, joiden mukaan eri osapuolien tulee virastoissa ja laitoksissa toimia siten, että sisäiset järjestelyt edistävät johdon ja henkilöstön sekä erityisesti henkilöstön keskeistä yhteistoimintaa ja tuloksellista työskentelyä. Näkemyksemme vastustajien piiristä on todettu, että neuvottelukosketus tapahtunee yt-lainsäädännön perusteella tai muuten ilman, että siitä erikseen mainittaisiin nyt kysymyksessä olevassa lainmuutoksessa. Näihin näkemyksiin emme kuitenkaan voi yhtyä ja luottaa, vaan ehdotamme edellä esittämiemme perustelujen pohjalta,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtion virkaehtosopimuslain 2 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/70) 2 §:n 4 momentti ja 5 §, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 4 momentti 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (764/86) ja 5 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 17 päivänä marraskuuta 1989 annetulla lailla (994/89), seuraavasti:

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

tun henkilöstöryhmää koskevan päätöksen, on siitä neuvoteltava asianomaisten henkilöstöjärjestöjen kanssa. (Uusi)

5 §

(1—6 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Ennen kuin valtiovarainministeriö, virasto, laitos taikka liikelaitos tekee 2 momentissa tarkoite-

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1992

Matti Vähänäkki
Raila Aho

Kari Urpilainen

Kyllikki Muttilainen
Iivo Polvi