

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslakia muutettavaksi siten, että virka voidaan perustaa myös määräajaksi, jos virkaan varten tarvittavat varat on lahjoitettu valtiolle.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi valtion virkamiesten erorahajärjestelmää kehitettäväksi siten, että virkamiehelle voitaisiin virkasuhteen

jatkuessa suorittaa henkilökohtaista tukea omaehtoista ammatillista aikuiskoulutusta varten. Tältä osin esitys liittyy talous- ja tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun vuosille 1990—1991.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

1.1. Lahjoitusvirkojen perustaminen määräajaksi

Virkojen perustamista määräajaksi valtion virkamieslain nojalla (755/86) ei ole pidetty mahdollisena. Sen sijaan valtion virkamieslain 6 §:n 3 momentin nojalla asetuksella on voitu säätää ne virat, joihin nimitetään määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi. Itse virka on kuitenkin ollut perustettava periaatteessa pysyväksi. Valtion virkamieslain 6 §:n 4 momentin mukaan virka on lakkautettava sen tultua tarpeettomaksi. Virka lakkautetaan asetuksella taikka lain 8 a §:ssä tarkoitetuissa virastoissa asianomaisen viraston päätöksellä.

Korkeakouluihin on voitu perustaa virkoja lahjoitusvaroin. Korkeakoulujen niin sanottujen lahjoitusvirkojen perustamista koskevat menettelytavat sisältyvät valtion tulo- ja menoarvion korkeakouluja koskevan lukuryhmän selvitysosaan. Noudatetun menettelyn mukaan perustettaessa lahjoitusvirkoja korkeakou-

luihin tulee lahjoitusvaroin perustettavan viran olla kyseisen korkeakoulun opetuksen ja tutkimuksen kannalta tarpeellinen sekä sisältyä korkeakoulun ja opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Lahjoitettavan pääoman on laskennallisesti katettava lahjoitusviran palkkaus- ja muut henkilöstökustannukset vähintään viiden vuoden ajaksi. Lahjoittajan tulee luovuttaa korkeakoulun tulotilille koko tarvittava pääoma ennen lahjoitukseen sisältyvän viran perustamisajankohtaa. Muilta osin lahjoitusvirkojen perustamisen menettely on ollut sama kuin yleensäkin valtion viroissa. Viran palkkaukseen tarvittavat varat on otettu asianomaisen viraston palkkausmomentille. Virat on perustettu valtion virkamieslain säännösten mukaisesti eli periaatteessa pysyviksi. Virkoja ei ole lakkautettu lahjoitusvarojen loputtua vaan virat ovat muodostuneet pysyviksi.

Tällä hetkellä lahjoitusvaroin perustettuja virkoja on noin 120. Näistä noin kaksi kolmasosaa on professorin tai apulaisprofessorin virkoja. Tehdyt lahjoitukset riittävät kattamaan vuoden 1991 aikana näistä viroista enää noin 35 viran aiheuttamat kustannukset.

Hallituksen tulo- ja menoarvioesityksessä vuodelle 1991 esitetään seitsemän professorin ja yhden apulaisprofessorin viran perustamista. Näiden virkojen perustamista varten on valtiolle tehty lahjoitukset, jotka riittävät kattamaan viran laskennalliset kustannukset pääsääntöisesti viiden vuoden ajalta.

Erityisesti lahjoitusvirkojen osalta olisi tärkeää, että virka voitaisiin perustaa myös määrääjäksi. Korkeakouluissa on sellaisia tutkimus- ja opetustarpeita, joiden osalta on tärkeää arvioida, onko pysyväisluonteinen sitoutuminen alan kehittämiseen perusteltua. Lahjoitusviran muodostuminen pysyväksi, vaikka lahjoitus ei riitä enää kattamaan viran kustannuksia, ei ole tarkoituksenmukaista. Käytännön tulisi olla sellainen, että lahjoitusvaroin virka perustetaan siksi ajaksi, joksi lahjoitus riittää laskennallisesti kattamaan virasta aiheutuvat kustannukset. Viran perustaminen määrääjäksi antaisi luontevan mahdollisuuden määrääjän päätyttyä harkita, onko korkeakoulun tutkimuksen ja opetuksen kannalta tärkeää rahoittaa alaa pysyvämmiin.

Määrääjäksi tutkimus- ja koulutushankkeisiin on suhteellisen usein saatavissa myös ulkopuolista rahoitusta. Tavallisesti näiden hankkeiden toteuttaminen edellyttää virkasuhteessa olevaa opetus- ja tutkimushenkilöstöä. Tällaisiin määrääjähankkeisiin ei ole perustettu virkoja, vaikka rahoitus määrääjäksi olisi lahjoituksen saatavissa. Tämä on ollut perusteltua, koska ei ole haluttu sitoa näihin hankkeisiin valtion varoja pysyväisluonteisesti, mihin nykykäytäntö johtaisi. Viran perustaminen lahjoitusta vastaavaksi ajaksi antaisi mahdollisuuden joustavasti toteuttaa näitä hankkeita sitomatta valtion varoja pysyväisluonteisesti.

Hallitus totesi tulo- ja menoarvioesityksissään vuosille 1990 ja 1991, että korkeakoulujen niin sanottujen lahjoitusvirkojen perustamisessa on tarkoitus siirtyä menettelyyn, jossa lahjoitusvirka voidaan perustaa myös lahjoitusta vastaavaksi ajaksi. Vastauksessaan vuoden 1990 tulo- ja menoarvioesitykseen eduskunta edellytti, että tällainen menettely otetaan mahdollisimman pikaisesti käyttöön.

Valtion virkamieslakia ehdotetaan edellä sanotun perusteella muutettavaksi siten, että virka voidaan perustaa määrääjäksi, jos virkaa varten tarvittavat varat on lahjoitettu valtiolle. Lain muutoksella lahjoitusvirkojen perustamisessa siirryttäisiin sellaiseen menettelyyn, jossa virka perustettaisiin säännönmukaisesti määrää-

ajaksi. Määrääjän pituus riippuisi lahjoituksen suuruudesta. Laki ei vaikuttaisi jo perustettuihin lahjoitusvirkoihin vaan virkoihin, jotka perustetaan vuoden 1991 tulo- ja menoarviossa ja sitä seuraavissa tulo- ja menoarvioissa osoitetuin määrärahoihin.

Tähän mennessä lahjoituksia virkojen perustamista varten ovat saaneet korkeakoulut. On kuitenkin mahdollista, että esimerkiksi tutkimuslaitoksiin olisi saatavissa ulkopuolista rahoitusta määrääjäksi tutkimus- ja koulutushankkeisiin. Tämän vuoksi ei lahjoitusvaroin perustettavan viran perustamista määrääjäksi ole syytä tehdä mahdolliseksi vain korkeakoulujen osalta.

1.2. Erorahajärjestelmän kehittäminen

Nykyinen erorahajärjestelmä koskee työnteekijöitä ja virkamiehiä, jotka on irtisanottu taloudellisista tai tuotannollisista syistä tai viran lakkauttamisen johdosta ja joiden uudeleen työhön sijoittuminen on iän tai muun syyn vuoksi vaikeaa.

Palkansaajien ammattitaidon kehittämisessä on työn yhteydessä tapahtuvalla henkilöstökoulutuksella keskeinen merkitys. Nopeat ja suuret ammattirakenteen ja ammattien muutokset edellyttävät lisäksi työnantajien ja työntekijäin myönteistä suhtautumista omaehtoiseen ammatilliseen koulutukseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että palkansaajien omaehtoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen tukemista kehitetään.

Talous- ja tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa vuosille 1990—1991 esitetään erorahajärjestelmää kehitettäväksi vuoden 1991 alusta siten, että henkilölle voidaan työ- ja virkasuhteen jatkuessa suorittaa henkilökohtaista tukea aikuiskoulusta varten. Tarkoitus on, että järjestely olisi aluksi voimassa kokeiluluonteisesti vuosina 1991—1993.

Yleisen erorahajärjestelmän osalta järjestely on jo toteutettu koulutus- ja erorahastosta annetulla lailla (537/90) sekä siihen perustuvilla koulutus- ja erorahaston säännöillä.

Valtion virkamiesten erorahajärjestelmässä on tarkoitus toteuttaa vastaava järjestely. Tämän vuoksi ehdotetaan valtion virkamieslakia muutettavaksi siten, että virkamiehelle voitaisiin virkasuhteen jatkuessa suorittaa henkilökohtaista tukea ammatillista aikuiskoulutusta varten.

Tarkemmista henkilökohtaisen tuen perusteista säädettäisiin eroraha-asetuksessa. Tarkoitus on, että tukea myönnettäisiin omaehtoista ammatillista koulutusta varten 30—60 -vuotiaalle virkasuhteesta palkattomalle opintovapaalle siirtyvälle virkamiehelle. Kahden vuoden aikana tukea voitaisiin maksaa enintään kahdeksantoista kuukauden ajan.

Tuen suuruus olisi ikävuosista riippuen 1 300—1 700 markkaa kuukaudessa. Tukea

voitaisiin myöntää ammatillisen kurssikeskukseen, ammatillisen oppilaitoksen, kansanopiston tai korkeakoulun järjestämiin opintoihin.

Tulo- ja varallisuusverolain (1240/88) mukaan eroraha ei ole veronalaista tuloa. Tarkoituksena on, ettei myöskään ehdotettu uusi koulutustuki olisi veronalaista. Hallitus antaa eduskunnalle erikseen esityksen tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta tämän tarkoituksen toteuttamiseksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotus

5 a §. Uusi 5 a § sisältäisi säännöksen määräaikaisen viran perustamisesta. Virka voitaisiin perustaa määräaikaisena, jos virkaa varten tarvittavat varat on lahjoitettu valtiolle. Tarkemmat säännökset viran perustamisesta lahjoitusvaroin annettaisiin valtion virkamiesasetuksessa (723/87). Asetuksessa on tarkoitus säätää, että virka, johon määrärahat tulo- ja menoarviossa on myönnetty valtiolle tehdyn lahjoituksen perusteella, perustetaan määräaikaisena, jollei eduskunnan hyväksymästä tulo- ja menoarviosta nimenomaisesti muuta johdu. Asetuksessa olisi lisäksi muun muassa säännökset niistä laskennallisista perusteista, joiden mukaan määrättyisi se aika, joksi virka perustetaan. Tarkoitus on, että perusteet olisivat vastaavat kuin nykyisin tulo- ja menoarviossa.

Määräaikaisen viran perustamiseen noudattaisiin sellaisenaan lain 5 §:n säännöksiä. Viran perustamiseen tarvittavat varat sisällytettäisiin vastaavalle momentille kuin muutkin virkojen perustamiseen käytettävissä olevat määrärahat. Tulo- ja menoarvion perusteluissa olisi ilmoitettava sellaisten perustettavien päätoimisten virkojen lukumäärä ja pääasiallinen tehtäväalue, joita ei ole 2 momentin mukaan eriteltävä tulo- ja menoarviossa.

Valtion virkamieslain 5 §:n 2 momentin mukaan momentissa mainittuja virkoja ja niitä virka-asemaltaan vastaavia ja ylempiä virkoja ei saa perustaa, ellei kutakin virkaa ole tulo- ja menoarviossa eritelty. Erittelyyn kuuluu nykyisin viran nimi ja viran palkkausluokka. Viran määräaikaisuus on niin olennainen osa viran

tyyppiä, että sen voidaan katsoa kuuluvan valtion virkamieslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun erittelyyn. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi professorin virkaa korkeakouluun lahjoitusvaroin perustettaessa on tulo- ja menoarviossa eriteltävä paitsi viran nimi ja palkkausluokka myös se määräaika, joksi virka perustetaan. Tarkoitus on, että nämä niin sanotut erittelyviratkin perustettaisiin määräajaksi, joka määräytyisi lahjoituksen suuruuden perusteella asetuksessa määriteltävin laskennallisista perusteista. Virkaa ei kuitenkaan ehdottomasti tarvitsisi perustaa määräaikaisena. Tämä tulisi nimenomaisesti ilmetä tulo- ja menoarviosta. Tarkoituksenmukaisin menettely lahjoitusvirkojen osalta kuitenkin olisi, että ne perustettaisiin aina määräaikaisina lahjoituksen suuruuden mukaisesti. Määräajan loppuun kuluttua voitaisiin tavanomaisessa tulo- ja menoarviokäsittelyssä ottaa harkittavaksi, onko syytä perustaa virka pysyväksi.

Määräaikaisen viran perustamiseen noudattaisiin valtion virkamieslain 6—8 a §:n säännöksiä. Tämä merkitsee sitä, että niin sanotut erittelyvirat perustettaisiin asetuksella ja muut virat lain 8 a §:n nojalla viraston päätöksellä. Viran perustamista koskevassa asetuksessa tai päätöksessä olisi aina mainittava muiden 6 §:n 1 momentissa mainittujen seikkojen lisäksi määräaika, joksi virka perustetaan. Virka olisi perustettava edellä selostetun mukaisesti valtion virkamiesasetuksessa määräytyvien perusteiden mukaisesti määräajaksi. Ainoastaan siinä tapauksessa, että tulo- ja menoarviosta nimenomaan ilmenee tarkoituksen olevan viran perustaminen pysyvästi, viran perustamisesta määräajaksi poiketaan.

Pykälän 2 momentissa on selvyiden vuoksi nimenomaisesti säädetty, että määräajaksi perustettu virka lakkaa viimeistään sen määräajan päätyttyä, joksi virka on perustettu. Virkaa ei tässä tapauksessa tarvitse enää lakkauttaa erikseen. Virka olisi kuitenkin mahdollista lakkauttaa myös tätä ennen valtion virkamieslain 6 §:n 4 momentin mukaisesti. Periaatteessa myös lain 6—8 a §:n mukaiset virkajärjestelyt voivat, säännöksissä olevien rajoitusten mukaisesti, tulla sovellettaviksi lahjoitusvirkoihin. Tätä voidaan perustella sillä periaatteella, ettei lahjoituksella tulisi voida tehdä poikkeusta valtion virkakoneiston yleisestä järjestelystä. Käytännössä ei lahjoitusvirkojen osalta todennäköisesti ole tarvetta järjestelyihin, jotka merkitsivät lahjoituksen tarkoituksen olennaista muutosta. Jos tähän poikkeuksellisesti jouduttaisiin, tulisi harkittavaksi lahjoituksen palauttaminen tulo- ja menoarvion perusteella lahjoittajalle.

Määräaikaisen viran lakkaamisesta tai lakkauttamisesta ei synny säästöä, jota voitaisiin käyttää virkajärjestelyin muiden virkojen perustamiseen tai muun henkilöstön palkkauksiin. Määräaikaisen viran lakatessa otetaan muutos huomioon seuraavan tulo- ja menoarvion palkkausmäärärahoissa vähennyksenä, jollei viran perustamiseen osoiteta tavanomaisessa tulo- ja menoarviomenettelyssä määrärahoja.

Pykälän 2 momentin mukaan määräajaksi perustettuun virkaan nimitetään siksi ajaksi, joksi virka on perustettu, jollei 6 §:n 3 momentista muuta johdu. Viittauksella 6 §:n 3 momenttiin tarkoitetaan sitä, että määräajaksi perustettu virkakin voidaan asetuksella säätää viraksi, johon nimitetään määräajaksi, joka on lyhyempi kuin viran voimassaoloaika. Tähän voisi olla poikkeuksellisesti tarvetta, jos määräaika, joksi virka perustetaan, on pitkä.

Säännöksestä seuraa lisäksi, että valtion virkamieslain 43 §:n ja 46 §:n 6 momentin säännökset tulevat sovellettaviksi määräaikaiseen virkaan nimitettyyn tai siirrettyyn virkamieheen. Näin ollen, jos määräaikaiseen virkaan nimitetty tai siirretty on ennestään nimitettynä tai siirrettynä valtion virkaan, hän on suoraan lain nojalla virkavapaana tästä virasta sen ajan, jona hän on ensiksi tarkoitettu virassa. Lain 46 §:n 6 momentin soveltaminen taas merkitsee, että määräajaksi perustettuun virkaan nimitetyn virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista, kun se määräaika, joksi virka on perustettu, on kulunut loppuun.

Irtisanomisen johdosta virkasuhde voi kuitenkin päättyä jo ennen tätä. Jos määräaikainen virka poikkeuksellisesti olisi lain 6 §:n 3 momentin nojalla asetuksella säädetty sellaiseksi, johon virkamies nimitetään viran voimassaoloaika lyhyemmäksi määräajaksi, päättyisi virkasuhde ilman irtisanomista tämän määräajan loppuun kuluttua.

51 §. Uudessa 4 momentissa ehdotetaan erorahajärjestelmää kehitettäväksi siten, että virkamiehelle voidaan virkasuhteen jatkuessa, virkamiehen ollessa palkattomalla opintovapaalla, suorittaa henkilökohtaista tukea omaehtoisia ammatillista aikuiskoulutusta varten. Tuesta olisi muutoin voimassa, mitä valtion virkamieslaissa on erorahasta säädetty. Tuen suorittamisesta ja sen edellytyksistä säädettäisiin asetuksella. Edellytykset olisivat samat kuin koulutus- ja erorahastosta annetussa laissa tarkoitettussa erorahajärjestelmässä.

53 §. Oppilaitosten velvollisuudesta antaa valtiokonttorille tietoja erorahan aikuiskoulutuksien ja 51 §:n 4 momentissa tarkoitetun koulutustuen suorittamisen edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 3 momentissa.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Lahjoitusvirkojen perustaminen määräajaksi tekee mahdolliseksi viran perustamisesta aiheutuvien menojen suhteuttamisen lahjoituksen arvoon.

Ehdotetun koulutustuen maksamisesta arvioidaan valtiolle aiheutuvan noin 2,6 miljoonan markan lisäkustannukset vuodessa. Koulutustuen suorittaisi valtiokonttori keskitetysti.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991. Niin sanottujen lahjoitusvirkojen perustamista määräajaksi koskevia säännöksiä sovellettaisiin virkaan, joka perustetaan vuoden 1991 tulo- ja menoarviossa. Asetuksella on tarkoitus säätää, että ehdotetun 51 §:n 4 momentin nojalla myönnettävä koulutustuki olisi voimassa kokeiluonteisesti vuoden 1993 loppuun saakka. Järjestelyn jatkaminen tämän jälkeen tapahtuisi asetuksella.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 24 päivänä lokakuuta 1986 annetun valtion virkamieslain (755/86) 12 luvun otsikko
 sekä

lisätään lakiin uusi 5 a §, 51 §:ään uusi 4 momentti ja 53 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

5 a §

Virka voidaan perustaa määräajaksi, jos virkaa varten tarvittavat varat on lahjoitettu valtiolle. Tarkemmat säännökset viran perustamisesta määräajaksi annetaan asetuksella.

Määräajaksi perustettu virka lakkaa, kun se määräaika, joksi virka on perustettu, on kulunut loppuun, jollei virkaa 6 §:n 4 momentin nojalla ole lakkautettu sitä ennen. Virkaan nimitetään tai siirretään siksi ajaksi, joksi virka on perustettu, jollei 6 §:n 3 momentista muuta johdu.

12 luku

Eroraha, toistuva korvaus ja koulutustuki

51 §

— — — — —
 Virkasuhteen jatkuessa suoritetaan virkamie-

helle henkilökohtaista tukea omaehtoista ammatillista aikuiskoulutusta varten sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Koulutustuesta on voimassa, mitä 53, 55 ja 56 §:ssä säädetään erorahasta. Koulutustuen suuruuden määrää valtioneuvosto.

53 §

— — — — —
 Oppilaitos on velvollinen pyynnöstä antamaan valtiokonttorille maksutta erorahaa koskevan hakemuksen ratkaisemiseksi ja etuuk-
 sien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
 kuuta 1991.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1990

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Ulla Puolanne*

