

Hallintovaliokunnan mietintö 9/1995 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion virkaehtosopimuslain 3 a ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 3 päivänä lokakuuta 1995 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen 113/1995 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Jorma Karjalainen ja vanhempi hallitussihteerit Tuija Wilska valtiovarainministeriöstä, neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand STTK-J:stä edustaen myös Akava-JS:ää, apulaisjohtaja Timo Aaltonen Tielaitoksesta ja piiritarkastaja Matti Hiitola Satakunnan työvoimapiiristä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunta, Valtion yhteisjärjestö VTY ja professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta ovat antaneet kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkaehtosopimuslakia siten, että valtiovarainministeriö voisi antaa yleismääräyksiä, joita virastojen on noudatettava niiden tehdessä lain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla päätöksiä virkamiestensä palkkauksista. Muutos on tarpeen siirrettäessä henkilöstöhallinnon toimivaltuuksia virastoille luopumalla vuonna 1997 henkilöstökehyksistä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1996 talousarvion esitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Valtion virkaehtosopimuslain mukaan virasto tai laitos voi, eräin laista johtuvien poikkeuksien, virkaehtosopimuksen estämättä määrätä valtion talousarvion rajoissa virkamiestensä palkkauksista. Tämä toimivalta on siirretty virastoille virkaehtosopimuslain lokakuun alusta vuonna 1992 voimaan tulleella muutoksella vaihteittain tulosohjaukseen siirtymisen yhteydessä vuosina 1992—1995.

Ehdotetun uuden säännöksen mukaan valtiovarainministeriöllä olisi toimivalta antaa yleismääräyksiä, joita virastojen ja laitosten on noudatettava niiden päättäessä virkamiestensä palkkauksista. Tarkoituksena olisi esityksen perustelujen mukaan, että annettavat yleismääräykset soveltuisivat tulosohjaukseen ja tukisivat virastojen tuloksellista ja vastuullista toimintaa. Yleismääräysten kohteena tulisi olemaan valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa määritelty palkkaustoimivalta. Asiallisesti ehdotettu lainmuutos merkitsee virastoilla nykyisen lainsäädännön mukaan olevan suhteellisen itsenäisen palkkaustoimivallan käytön keskitettyä ja sitovaa ohjaamista.

Hallituksen esityksessä on esitetty lähinnä neljä perustelua ehdotetulle palkkaustoimivallan rajoitukselle. Nämä perustelut ovat jonkin verran ristiriitaiset ja osittain epäselvät. Esitetyt perustelut on kytketty siihen, että vuoden 1997 alusta luovutaan henkilöstön hallinnonalakohtaisten enimmäismäärien sääntelystä talousarviossa.

Esityksen perustelujen mukaan valtiovarainministeriölle olisi tarpeen antaa määräysvaltaa informaation saamiseksi virastoista, jotta tiedetään, miten henkilöstöpoliittisia toimivaltuuksia on käytetty. Tällainen tieto on kuitenkin saadun selvityksen perusteella käytännössä saatavissa ilman määräyksiä jo nykyisin. Joka tapauksessa on selvää, ettei informaation hankkimiseksi tarvita ehdotettua muutosta.

Toisena perusteluna esityksessä mainittu palkkaustoimivallan ohjeistamistarve on luontevimmin tyydytettävissä sanamuotonsakin mukaan antamalla ohjeita virastoille ja laitoksille.

Tarve koordinoita palkkauksia ja muita henkilöstöpolitiikan alueita koskevien toimivaltuuksien käyttöä on esitetty kolmantena perusteluna. Tarkemmin ei käy kuitenkaan ilmi, miten tällainen tarve on syntynyt ja onko nykymuotoinen palkkaustoimivallan käyttö aiheuttanut olennaisia epäkohtia. Valiokunta onkin pyytänyt kirjallisesti valtiovarainministeriöltä mahdollisimman yksityiskohtaista selvitystä niistä

ongelmista, joita lainsäädännön nykytilasta on aiheutunut. Valtiovarainministeriöltä ei ole saatu selvitystä, jonka perusteella voitaisiin katsoa palkkaustoimivaltaa käytetyn vastoin valtion yleisiä henkilöstöpoliittisia periaatteita taikka muutoinkaan väärin. Sen sijaan asiantuntijalauseunoissa on laajalti katsottu nykyisen järjestelmän toimineen hyvin.

Yhtenäisen työnantaja- ja henkilöstöstrategian toteuttaminen lienee kokonaisuutena arvioiden keskeisin peruste lainmuutoshankkeelle. Tosin täysin yhtenäisestä strategiasta on jo aiemmin luovuttu osana virastojen ja laitosten ohjausjärjestelmien kehittämistä.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, tällä vuosikymmenellä on pyritty määrätietoisesti vahvistamaan valtion virastojen ja laitosten itsenäisiä henkilöstöhallintoon liittyviä toimivaltuuksia, jolloin myös ohjausta ja rajoituksia on karsittu. Samalla kun virastojen itsenäinen päätösvalta on voimistunut, niiden tulostavuu on lisääntynyt. Ehdotetunlaisen yleisen ja tarkemmin rajoittamattoman määräysvallan antaminen ja sen keskittäminen valtiovarainministeriölle merkitsisi ainakin henkilöstöpolitiikan osalta paluuta tältä osin keskitettyyn ohjaukseen ja virastojen toimintavapauden rajoituksiin. Ehdotus näyttäisi näin ollen sisältävän hallinnon kehittämisseurannan periaatteellisen muutoksen, jonka hyväksyminen edellyttäisi erityisiä perusteita.

Edellisessä kappaleessa lausuttuun liittyen on syytä todeta, että valiokunta on pyytänyt selvitystä annettavien yleismääräysten sisällöstä. Saadun vastauksen mukaan yleismääräyksiä ei ole vielä valmisteltu konkreettiseen muotoon. Valtiovarainministeriö on kuitenkin luonnehtinut käsitystään niiden olennaisesta sisällöstä. Annettu selvitys ei ole tuonut valiokunnan tietoon uusia asioita vaikuttavia olennaisia seikkoja.

Arvioitaessa esityksessä ehdotettua kehittämisseurannan muutosta voidaan todeta, että valtion yhtenäisen työnantajapolitiikan toteuttamiselle se antaisi epäilemättä muodollisesti tehokkaampia välineitä. Muutos olisi kuitenkin epäjohtamukainen, kun otetaan huomioon yleisesti hyväksytty pyrkimys hajauttaa valtionhallinnon päätöksentekoa ja siihen liittyvää vastuuta. Nykyaikaiseen johtamistapaan — jota hallintoon on pyritty määrätietoisesti juurruttamaan — soveltuu huonosti sitovien määräysten antaminen virastojen päätösvaltaan ja vastuuseen kuuluvissa asioissa.

Esityksen toteuttamiseen näyttäisi liittyvän myös seurannaisvaikutus, jota perusteluissa ei

näytetä otetun riittävästi huomioon. Siltä osin kuin valtion henkilöstö- ja palkkauspolitiikkaa koskevaa päätösvaltaa keskitetään ministeriöön, myös vastuu virastojen ja laitosten tuloksista siirtyy valtiovarainministeriölle. Vastaavasti virastoilla ja laitoksilla olisi käytettävissään vähemmän keinoja tuloksellisen ja tehokkaan toiminnan aikaansaamiseen. Tällainen keskitetty järjestelmä on valiokunnan mielestä keinotekoinen ja vieras nykyaikaisessa hallinnossa, jossa tulostavuu merkitystä pyritään korostamaan.

Valiokunta katsoo, että keskitetylle ja sitovalle yleismääräysten antamisvallalle vaihtoehtoinen, mutta täysin realistinen tapa toteuttaa hallituksen esityksen tavoitteet on antaa virkaehtosopimuslain nojalla yleismääräysten sijasta palkkauspäätösten tekemiseen liittyviä yleisohjeita. Tällaiset ohjeet ovat sovitettavissa yhteen myös jo vakiintuneena pidettävän tulostavuuksen kanssa. Ohjeet tukisivat myös paremmin virastojen tuloksellista ja vastuullista toimintaa. Yleismääräysten sovitaminen yhteen tulostavuuksen kanssa sen sijaan olisi käytännössä varsin vaikeaa, vaikka se onkin esityksen yhtenä tavoitteena.

Valiokunta ehdottaakin edellä lausutun perusteella lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentin hyväksymistä muutettuna siten, että valtiovarainministeriö voi antaa 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä koskevia yleisohjeita. Hallintovaliokunta katsoo, että yleisohjeita on noudatettava ja että niistä voidaan poiketa vain todennettavissa olevasta perustellusta syystä. Poikkeamiseen tulee siten olla objektiivisesti arvoitellen perusteltu syy. Vaikka ohje ei olekaan oikeudelliselta luonteeltaan vahvasti velvoittava normi, voidaan kuitenkin Suomen legalistisen hallintoperiaatteen mukaisesti katsoa, että yleisohjetta on pääsääntöisesti noudatettava. Normilain perustelujenkin mukaan ohjeista voidaan poiketa vain perustellusta syystä.

Valtiotyönantajan palkkapolitiikan periaatteet sisältyvät valtion palkkapoliittiseen ohjelmaan sekä keskustason virka- ja työehtosopimuksiin. Yleisohjeissa voidaan velvoittaa virastot päätösharkinnassaan ottamaan huomioon palkkapolitiikan periaatteet. Lisäksi ohjeissa voidaan edellyttää päätöksenteossa otettavaksi huomioon viraston taloudellinen liikkumavara, vaikutukset viraston toiminnan tuloksellisuuteen sekä päätösten kustannustehokkuus. Edellisessä virkkeessä todetut seikat on hallintovaliokunnan käsityksen mukaan virastojen velvollisuus ottaa luonnostaan huomioon ilman eri mää-

räystä tai ohjetta. Virastojen ja laitosten vastuulla on luonnollisesti se seikka, että asianmukaisesti budjetoidut määrärahat riittävät toimintaan ja ettei palkkaustoimivallan käyttö aiheuta henkilöstön lomautuksia tai irtisanomisia. Palkkaus-toimivaltaa tulee käyttää tämänkin vuoksi vastuullisesti, eikä toimivallan käyttäminen saa johdattaa yleisesti tai virastojen sisällä henkilöstön epäoikeudenmukaiseen ja eriarvoistavaan kohteluun. Mikäli vastuutonta toimintaa ilmenee, siihen on puututtava ja puuttumiseen on käytettävissä keinoja, vaikka lakiehdotuksessa ehdotettuja yleismääräyksiä ei voidakaan antaa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että on tarpeen antaa yleismääräyksiä myös virkajärjestelyiden tekemisestä. Tätä koskeva säännös on tarkoitus ottaa valtion virkamiesasetukseen (971/94). Valiokunta katsoo, että sen ehdottamista muutoksista johtuen myöskään virkajärjestelyjen tekemisen osalta ei tule antaa yleismääräyksiä, vaan tältäkin osin yleisohjeet ovat riittäviä.

Esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena olisi antaa vastaavia yleismääräyksiä myös valtion työsopimussuhteisen henkilöstön osalta. Tällainen yleismääräysten antamisvalta ei voi kuitenkaan perustua ehdotettuun uuteen virkaehtosopimuslain 5 §:n 5 momenttiin. Myöskään hallituksen esityksen perustelut eivät sellaiseen voi muodostaa riittävää perustetta tällaiselle työsopimussuhteisiin ulottuvalle määräysval-

lalle. Esityksen perusteluteksti on virkaehtosopimuslain kohdalla varsin outo. Valtiovarainministeriön puolelta on nyttemmin myönnetty, että työsopimussuhteisen henkilöstön osalta ei esityksen perusteella olisi mahdollisuutta antaa yleismääräyksiä. Ministeriö näyttääkin saadun selvityksen mukaan tässä suhteessa pitävän yleisohjeita riittävinä.

Valiokunta katsoo, että valtionhallinnossa on virastojen palkkaustoimivallan osalta sekä virka- että työsopimussuhteista henkilöstöä kohdeltava samalla tavalla. Tämänkin vuoksi yleismääräysten antamisen sijasta tulee käyttää yleisohjeita.

Hallituksen esityksen mukaan esityksellä ei ole hallinnollisia, organisatorisia eikä taloudellisia vaikutuksia.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että säädettävän lain käytännön soveltamista ja vaikutuksia seurataan ja että tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin epäkohtien poistamiseksi.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena sekä puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtion virkaehtosopimuslain 3 a ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/70) 3 a §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 26 päivänä maaliskuuta 1993 annetussa laissa (284/93), ja 5 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on muutettuna 26 päivänä kesäkuuta 1992 annetussa laissa (588/92), sekä

lisätään 5 §:ään uusi 5 momentti, jolloin nykyiset 5 ja 6 momentti siirtyvät 6 ja 7 momentiksi, seuraavasti:

3 a §
(Kuten hallituksen esityksessä)

kohdassa tarkoitettuja päätöksiä koskevia yleisohjeita.

(7 mom. kuten hallituksen esityksessä)

5 §

Valtiovarainministeriö voi antaa 2 momentin 2

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Dromberg sekä jäsenet Alaranta,

Juurola, Kallio, V. Koski, Kurola, Löf, Manninen, Mikkola, T. Pohjola, Puhjo, Pulliainen ja Ranta-Muotio.
