

**Puolustusvaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä
laiksi puolustushallinnon rakennuslaitoksesta**

Eduskunta on 8 päivänä lokakuuta 1993 lähettänyt puolustusvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 174.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Ilkka Puukka, osastopäällikkö Lasse Weckström, vanhempi hallitussihteeri Seppo Paasonen ja nuorempi hallitussihteeri Pekka Salojärvi puolustusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Veikko Liuksia valtiovarainministeriöstä, kenraalimajuri Timo Merjola ja eversti Kari Suvanto pääesikunnasta, johtaja Jukka Liede rakennushallituksesta, Turun ja Porin sotilasläänin komentaja, kenraalimajuri Hannu Särkiö, Suomenlinnan rannikkorykmentin komentaja, eversti Jorma Vuohelainen, rakennuspäällikkö, rakennusinsinööri Matti Leppänen puolustusministeriön Hämeenlinnan rakennustoimistosta, puheenjohtaja Pirkko Mattila Puolustusvoimain Henkilökuntaliitto ry:stä, lakimies Markku Kojo Akava ry:stä, palkkasihteeri Keijo Kaleva Valtion ammattiliitto VAL ry:stä sekä neuvottelupäällikkö Kauko Passi STTK:stä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi 1.4.1994 lukien puolustusministeriön hallinnonalalle erilliseksi puolustusministeriön alaiseksi laitokseksi puolustushallinnon rakennuslaitos. Rakennuslaitokselle siirtyisivät puolustusministeriön ja puolustusvoimien organisaatioille nykyisin kuuluvat hallinnonalan kiinteistöjen ylläpitoon ja rakentamiseen liittyvät palvelutehtävät. Kiinteistöjen omistamiseen sekä viranomaistehtäviin liittyvät toiminnot säilyisivät puolustusministeriössä.

Rakennuslaitoksen perustaminen on osa koko puolustushallinnon kiinteistö- ja rakennustoimen uudelleenjärjestelyä, jossa kiinteistö- ja rakennustoimen viranomaisen, palvelujen käyttäjän ja palvelujen tuottajan roolit on tarkoitus erottaa selkeästi toisistaan. Näillä toimenpiteillä

toivotaan kustannustietoisuuden ja -vastuun lisääntyvän, samoin käyttäjien tietoisuuden tarvitsemistaan tiloista. Rakennuslaitokselle asetetaan viiden prosentin vuotuinen tuottavuuden lisäystavoite.

Esitys perustuu puolustushallinnon kiinteistö- ja rakennustoimen viranomaistehtävien ja palvelutehtävien kehittämistä selvittäneen työryhmän (VIPA-työryhmä) raporttiin vuodelta 1992. Se liittyy valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valiokunnan kannanotot

Perustettavaksi ehdotettu puolustushallinnon rakennuslaitos joutuu kilpailemaan muiden vastaavien palvelujen tuottajien, esimerkiksi rakennushallituksen kanssa. Rakennuslaitoksen toiminnan ja kilpailukyvyyn vahvuutena verrattuna muihin palvelujen tuottajiin on puolustusvoimien toiminnan ja infrastruktuurin hyvä tuntemus. Puolustusvoimien eli asiakkaan kannalta on tärkeää, että palvelutuotanto on pitkäjänteistä ja molemminpuoliseen luottamukseen perustuvaa. Puolustusvoimien erityispiirteiden huomioon ottaminen kiinteistö- ja rakennustoimessa edellyttää kiinteätä yhteyttä itse toimintaan, mikä voidaan valiokunnan mielestä parhaiten turvata hallinnon omalla sisäisellä palvelutoiminnalla. Tämä ei saa kuitenkaan käytännössä estää sekä rakennuslaitoksen ja rakennushallinnon että rakennuslaitoksen ja muiden alan palveluorganisaatioiden järkevää voimavarojen yhteiskäyttöä eri paikkakunnilla olosuhteiden mukaan.

Valtioneuvoston 17.6.1993 tekemässä periaatepäätöksessä toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi edellytettiin palvelujen tilaajan ja palvelujen tuottajan erottamista toisistaan. Hallituksen ehdottamassa mallissa puolustushallinnon kiinteistö- ja rakennustoimen uudelleen organisoinniseksi käyttäjän

(puolustusvoimien joukko-osasto tai laitos) ja palvelujen tuottajan (rakennuslaitos) suhde ei ole alue- ja paikallistasolla ongelmaton. Käyttäjällä on, ollakseen tasaveroisessa neuvotteluasemassa palvelujen tuottajan kanssa, tarvetta lisätä omaa asiantuntemustaan. Tämän se voi tehdä joko palkkaamalla omaan organisaatioonsa lisää henkilökuntaa tai ostamalla asiantuntijapalveluja ulkopuolelta. Juopa käyttäjän ja palvelujen tuottajan välillä kasvaa ja käyttäjän asiantuntemuksen tarve lisääntyy edelleen, mikäli nyt perustettavasta työvirastotyyppisestä rakennuslaitoksesta muodostetaan liikelaitos vuoden 1996 alussa, kuten on kaavailtu. Kokonaissäästöjen näkökulmasta kaksinkertaisen asiantuntijaorganisaation rakentaminen olisi tuhoisaa kehitystä. Samasta näkökulmasta voidaan arvioida myös laskutuksen ja muun byrokratian lisääntymistä jo nyt käsiteltävänä olevassa uudistuksessa.

Puolustusvaliokunta näkee todellisuudessa vaarana myös sen, että alue- ja paikallistasolla omistajan (puolustusministeriö) ja käyttäjän intressit ja toiminnot sekaantuvat toisiinsa. Sekaannusta lisää se, että tämä taso saa ohjausta sekä puolustusministeriöstä että pääesikunnasta.

Valiokunta edellyttää, että puolustusministeriö seuraa 1.4.1994 perustettavan rakennustoimen organisaation toimivuutta ja antaa puolustusvaliokunnalle asiasta selvityksen siten, että korjaavat toimenpiteet saatujen kokemusten ja valiokunnan palautteen perusteella ovat tarvittaessa mahdollisia jo 1.1.1995 lukien siirryttäessä todelliseen tulosjohtamiseen.

Puolustusvoimien uusi johtamis- ja hallintojärjestelmä tuli voimaan 1.1.1993. Uudistuksen myötä puolustusvoimien aluehallintoyksiköiden lukumäärä väheni 30:stä 15:een. Koska kiinteistö- ja rakennusorganisaatio on tällä hetkellä osa puolustusvoimien organisaatiota, jouduttiin myös se sopeuttamaan vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Tämä merkitsi kiinteistö- ja rakennusorganisaation alueyksiköiden lukumäärän vähentämistä 21:stä 9:ään ja henkilöstön määrän supistamista noin 360:llä. Kyseessä oli itsenäinen toimialan rationalisointitoimenpide ja se jouduttiin suorittamaan rakennuslaitoksen perustamisesta riippumatta. Toimenpiteestä on laskettu kertyvän säästöjä puolustushallinnon henkilöstömenoissa noin 40 milj. markkaa vuonna 1994. Edellä todetut järjestelyt on pantu toimeen puolustusvoimista annetun asetuksen (667/92) 4 §:n

puolustusministeriölle antaman toimivallan nojalla.

Valiokunta toteaa, että merkittävä osa irtisanotuista/irtisanottavista joutuu käytännössä työttömiksi, eikä valtiolle siten synny edellä todetun suuruista nettosäästöä. Pääsääntöisesti irtisanominen merkitsee myös luopumista työsuhteasuunnosta. Hallituksen esityksessä on irtisanottaville luvattu yhden vuoden asumisoikeus palvelussuhteen päättymisestä lukien. Mikäli tukitoimet kuitenkin jäävät pelkästään tähän, ne ovat hyvin vaatimattomia. Valiokunta epäilee myös, ettei hallitus onnistu pyrkimyksessään vähentää alue- ja paikallisorganisaation ulkopuolelle jäävistä viroista ja tehtävistä lähes puolet ns. luonnollisen poistuman kautta. Mahdolliset henkilöstön uudelleen sijoittamiseen tai uudelleen koulutukseen näytävät käytännössä olemattomilta. Puolustusvoimista on päinvastoin suunniteltu irtisanottavan tuhansia siviilihenkilöitä. Mikäli jo tehdyistä ja vielä kaavailuista irtisanomisista aiotaan pitää kiinni, ainoa mahdollisuus on suunnata kaikki käytettävissä olevat voimavarat irtisanomistilanteita pehmentäviin toimenpiteisiin. Tätä toimintamallia voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan soveltaa koko valtionhallintoon.

Valiokunta edellyttää, että valtionhallinnossa toteutettavien rationalisointitoimenpiteiden seurauksena mahdollisesti syntyvä ensimmäisten vuosien nettosäästö suunnataan kokonaisuudessaan ao. hallinnonalojen henkilöstön irtisanomisia pehmentäviin toimenpiteisiin.

Valiokunta on hallituksen esitystä käsitellessään perehtynyt myös niiden henkilöiden asemaan, jotka on tarkoitus ottaa perustettavan rakennuslaitoksen palvelukseen. Puolustusministeriö ja henkilöstöjärjestöt ovat sopineet, että rakennuslaitoksen henkilöstö otetaan palvelukseen puolustusministeriön rakennusosastosta sekä puolustusministeriön rakennustoimistoista ja erillisistä rakennustoista. Kyseessä ei kuitenkaan ole henkilöstön siirtäminen, vaan työhön ottaminen uuteen perustettavaan laitokseen. Koko henkilöstö olisi työsuhteessaan luokun ottamatta laitoksen johtajaa, joka olisi sopimuspalkkainen virkamies. Käytännössä tämä tietää noin 690 henkilön palvelussuhdelajin muutosta virkasuhteisesta työsuhteiseksi.

Puolustusvoimissa virkamiehille on säädetty velvollisuus erota virasta 60 vuotta täytettyään. Tämän yleissäännöksen piiriin kuuluvat myös puolustusvoimien rakennus- ja kiinteistöhoito-

tehtävissä palvelevat virkamiehet. Pakollinen eroamisikä ei ole eläkeikä, vaikka eroamisiän saavuttaminen käytännössä oikeuttaakin eläkkeeseen. Eroamisiän perusteena ovat maanpuolustukseen liittyvät syyt ja se lähtee työnantajan tarpeista. Vaikka eroamisikä ei näin ollen olekaan sellainen palvelussuhteen ehto, johon voitaisiin esimerkiksi siirtotapauksissa vedota, puolustusvaliokunta kiinnittää huomiota lähellä eroamisikää olevien asemaan. Edellä todettu eroamisikä on voimassa vain puolustusvoimissa eikä näin ollen ole enää sovellettavissa perustettavassa rakennuslaitoksessa.

Valiokunta edellyttää, että muutoksen vaikutusta virkasuhteen henkilöstön eläkeoikeudelliseen asemaan pehmentään pysyttämällä vuoden 1995 loppuun mennessä 60 vuoden eroamisiän saavuttavat virkamiehet puolustusvoimien palveluksessa. Virkamiehille määrättävistä tehtävistä ja muista järjestelyistä sovietaan puolustusvoimien ja rakennuslaitoksen välillä erikseen.

Henkilöstö otetaan palvelukseen sovitun mukaisesti pääsääntöisesti ns. vanhoina työntekijöinä. Valtion yleiset työsopimussuhteisia koskevat palvelussuhteen ehdot, kuten työaikaa, vuosilomaa, matkakustannusten korvauksia sekä ter-

veydenhoitoa koskevat määräykset, tulevat sellaisenaan sovellettaviksi rakennuslaitoksen henkilöstöön. Etujen laskentaan liittyvät määräjät lasketaan tällöin puolustushallinnon palveluksessa oloajan mukaan. Lisäksi palkkauksen taso pyritään valiokunnan saaman selvityksen mukaan pääsääntöisesti säilyttämään uusia työsopimuksia tehtäessä. Tämä turvattaisiin siten, että jokaiselle siirtyvälle määritellään henkilökohtainen palkka, joka on yhtä suuri kuin aiemmin virkasuhteessa maksettu palkka kaikkine lisineen. Sen sijaan, jos joku henkilökohtaisella palkalla oleva lähtee pois rakennuslaitoksen palveluksesta, on mahdollista, että samoista tehtävistä maksetaan hänen seuraajalleen jopa useita palkkaluokkia alemmaa palkkaa. Puolustusvaliokunta katsoo, että palkkauskysymysten hoitaminen kuuluu varsinaisesti työehtosopimusneuvotteluihin.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä sellaisenaan.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lamminen, varapuheenjohtaja Laakso sekä jäsenet Björken-

heim, Kasurinen, Korva, Laitinen, Laivoranta, Lindqvist, A. Ojala, Pykäläinen, Rimmi, Saastamoinen, Seivästö ja Vihriälä.

Vastalause

Laki puolustushallinnon rakennuslaitoksesta liittyy hallinnonalan uudelleenorganisointiin.

Pidämme hallituksen esitystä perusteltuna muilta paitsi siltä osin, mikä koskee lain voimaantulon ajankohtaa ja valtuutta ryhtyä toimenpiteisiin rakennuslaitoksen virkojen ja tehtävien täyttämiseksi sekä muihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen laitoksen toiminnan aloittamiseksi.

Puolustusministeriön hallinnonalalla palvelevien työsuhdeturva on muutosvaiheessa. Työn-

antaja on yksipuolisesti puuttunut palkkaukseen, eläkeikään ja työsuhteen laatuun.

Irtisanomisia perustellaan valtiontaloudellisilla syillä. Rakennuslaitoksen uudelleenorganisoinnilla lasketaan saavutettavan 40 miljoonan markan säästöt vuonna 1994. Säästövaikutuksia laskettaessa on jätetty huomiotta, mitkä ovat irtisanottujen ja työttömäksi jäävien vaikutukset valtiontalouteen.

Juhlalpuheissa vakuutetaan henkilöstön olevan puolustusvoimien tärkein voimavara. Edel-

lytämme, että tämä periaate toteutuu myös käytännössä. Lain 8 §:n voimaantulosäännökseen sisältyvä valtuutussäännös on syytä poistaa, jotta työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä voidaan pyrkiä neuvotellen uuteen organisaatioon.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

puolustushallinnon rakennuslaitoksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—7 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan *1 päivänä tammikuuta 1995*.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

(3 mom. *poist.*)

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 1993

Anna-Liisa Kasurinen
Jaakko Laakso

Eila Rimmi
Reijo Laitinen

Arja Ojala
Tuija Maaret Pykäläinen