

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtion virkaehtosopimuslakia muutettavaksi siten, että virastot voisivat valtion talousarvion rajoissa palkkauksen ohella määrätä virkamiestensä virkasuhteesta johtuvista luontoiseduista. Mahdollisuus näin määrätä luontoiseduista ei kuitenkaan koskisi eräitä ylimpiä virkoja.

Esityksen tavoitteena on parantaa virasto-

jen mahdollisuuksia kohdentaa voimavarojaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla ja näin edistää niiden toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta sekä valtion kilpailukykyä työnantajana.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan alkuvuodesta 2005.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 5 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan, jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain (750/1994) 44 §:ssä tarkoitettua sopimusta, voi virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommaksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä virasto tai laitos valtion talousarvion rajoissa määrätä virkamiestensä palkkauksista. Valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää, että viraston tai laitoksen virkamiestä koskevan 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun päätöksen tekee muu saman hallinnonalan virasto, laitos tai viranomaislainen. Valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) 9 §:ssä ovat säännökset eräistä toimivaltajärjestelyistä.

Valtiovarainministeriö voi valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan valtion talousarvion rajoissa myöntää luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissakin kuin momentin 2 kohdan tapauksissa. Valtion virkaehtosopimuslain esitöiden perusteella on katsottu, ettei valtion virkamieslain 44 §:n mukaisen sopimuksen olemassaolo rajoita valtiovarainministeriölle valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa myönnettyä toi-

mivaltaa.

Muita taloudellisia etuuksia kuin palkka ovat muun muassa luontoisedut, joilla tarkoitetaan virka- tai työsuhteen perusteella työnantajalta muuna kuin rahana saatavia etuja. Luontoisetujen verotuksessa noudatettavat laskentaperusteet määräytyvät Verohallituksen vuosittain antaman päätöksen nojalla. Vuoden 2005 päätöksessä (Verohallituksen päätös 29.11.2004, 2010/32/2004) verotusarvo on määritelty seuraaville luontoiseduille: asuntoetu ja sähkön käyttöoikeus, autotalietu, ravintoetu, täysihoitoetu, autoetu ja puhelinetu. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 26 §:n mukaan tiliviraston taloussäännössä tulee antaa tarkemmat määräykset muun muassa tiliviraston menettelystä luovutettaessa omaisuutta tiliviraston hallinnasta.

Valtiovarainministeriö on virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla myöntänyt luontoisetuna lähinnä matkapuhelimia. Valtiovarainministeriö on ohjeistanut virastoja matkapuhelinten luovuttamisessa virkamiesten käytettäväksi (12.12.1996, 13/1996). Ohjeessa todetaan, että matkapuhelinten käyttö on tapa parantaa hallinnon tehokkuutta ja virkamiesten tavoitettavuutta.

Vuonna 2001 valtiovarainministeriö teki valtion ylintä virkamiesjohtoa koskevan päätöksen virka-auton käytöstä luontoisetuna (29.5.2001, VM 12/329/2001). Siinä myönnettiin valtionhallinnon ylimpiin virkoihin

mahdollisuus virka-auton käyttöön luontoisetuna, mikäli se viraston silloisten resurssien rajoissa oli mahdollista. Samassa yhteydessä valtiovarainministeriö antoi suosituksen virka-autojen käyttöä koskevista käytännöistä (1.6.2001, 11/2001), jossa todettiin virka-autojen olevan ensisijaisesti tarkoitettu virkakäyttöön. Suosituksen mukaan valtiolla autoetu luontoisetuna rajoittuu satunnaiseen käyttöön. Mikäli virastot haluaisivat ottaa autoedun käyttöön vapaana autoetuna tai auton käyttöetuna, se edellyttäisi valtiovarainministeriölle tehtävää hakemusta.

Verotuksessa virka- tai työsuhteen perusteella saatu luontoisetu katsotaan palkaksi. Luontoisedut muuttavat virkamiehen palkkauksen rakennetta eikä niillä lähtökohtaisesti tulisi olla korottavaa vaikutusta palkkatasoon.

Valtionhallinnossa on käynnissä palkkausjärjestelmien uudistamistyö. Valtiovarainministeriö ja sen pääsopijajärjestöt Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Valtion yhteisjärjestö VTY ry ovat sopineet, että keinot uudistustyön loppuunsaattamiseksi määritellään vuoteen 2005 mennessä eli kuluvan sopimuskauden aikana. Uusiin palkkausjärjestelmiin siirryttäessä voimaan tulevat virastokohtaiset palkkausjärjestelmät, jotka toteuttavat viraston palkkapolitiittisia tavoitteita. Palkkauksen taso ja rakenne voivat tällöin vaihdella virastoittain.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (30.8.2001) on arvioitu, että valtion nykyisestä henkilöstöstä poistuu vuoteen 2011 mennessä lähes 50 prosenttia. Näistä noin puolet vanhuuseläkkeelle siirtymisen johdosta ja noin puolet muille eläkkeille ja valtionhallinnon ulkopuolelle. Virastojen on kyettävä hallitsemaan tämän lähivuosien suuren vaihtuvuuden vaikutuksia. Vastuu valtion kilpailukyvästä työnantajana on paitsi valtioneuvostolla ja ministeriöillä, myös virastojen johdolla. Virastot määrittävät omat henkilöstöpoliittiset tavoitteensa valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan tavoitteiden sekä omien toiminnallisten tavoitteidensa pohjalta. Yhdenmukaisesta hallinnosta on siirrytty tilanteeseen, jossa niin toimintaympäristöt kuin toimintaperiaatteet ovat alkaneet eriytyä.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Luontoisetupäätökset virastoille

Tarkoituksena on, että virastot voivat itse päättää virkamiehilleen myönnettävistä luontoiseduista valtion talousarvion rajoissa. Virastoilla on jo nyt vastaava mahdollisuus työsuhteisten henkilöstön osalta. Luontoiseduilla tarkoitetaan Verohallituksen luontoisetujen verotusarvoista antaman päätöksen piiriin kuuluvia etuja.

Virastot voisivat näin päättää nykyistä monipuolisemmin virkamiesten palkinnan rakenteesta. Palkinnan tavoitteena on monipuolisella ja toimintayksiköiden erilaisiin tarpeisiin sekä valtiosektorin arvoperustaan nojautavalla palkinnan kokonaisuudella tukea valtion toimintayksiköiden tuloksellisuutta ja kilpailukykyä, niiden strategioita ja tavoitteita.

Esityksen tarkoituksena ei ole, että luontoisetu myönnettäisiin palkkauksen lisänä. Tarkoituksena on, että palkinnan kokonaisuuden taso pysyisi entisenä ja siten myös varmistettaisiin samapalkkaisuusperiaatteen ja tasapuolisen kohtelun vaatimusten toteutuminen. Palkkauksen tason määrittelyn yhteydessä päätettäisiin samalla sen rakenteesta eli suoritetaanko osa rahapalkasta luontoisetuna.

Valtiovarainministeriö voisi antaa näitä päätöksiä koskevia yleisohjeita, jotka osaltaan ohjaisivat luontoisetujen käyttöä esimerkiksi vain virastojen toiminnan kannalta perusteltuihin tilanteisiin. Samoin valtiovarainministeriö voisi seurata valtion palkkakilpailukyvästä kehitystä ja tarpeen vaatiessa myös tältä osin ohjata käytäntöjä valtiotyönantajan kokonaisedun turvaamiseksi.

Toimivaltarajaukset

Valtionhallinnon ylimmän johdon sekä eräiden työnantajavirkamiesten osalta taloudellisia etuuksia, mukaan lukien luontoisedut, koskevat päätökset tehtäisiin edelleen keskitetysti valtiovarainministeriössä. Päätöksenteko ylimmän johdon osalta ohjaisi todennäköisesti käytännössä osaltaan jossain määrin myös virastotason päätöksentekoa.

Lisäksi mahdollisten muiden kuin luon-

toisetuna myönnettävien taloudellisten etuuksien osalta päätösvalta olisi edelleen kaikkien virkamiesten osalta valtiovarainministeriöllä. Tällaisia muita taloudellisia etuuksia ovat esimerkiksi virantoimituksen keskeytyksiin ja kustannusten korvauksiin liittyvät etuudet. Koska tämän tyyppiset taloudelliset etuudet liittyvät valtion palvelusuhteen ehtoihin palkitsemisnäkökulmaa laajemmin, on niiden osalta keskitetty päätöksenteko tarkoituksenmukaista edelleen säilyttää valtiovarainministeriöllä.

Myös valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentti, jonka mukaan asetuksella voidaan säätää, että viraston tai laitoksen virkamiestä koskevan 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua päätöksen tekee muu saman hallinnonalan virasto, laitos tai viranomainen, jäisi edelleen voimaan. Säännöksen sisältö laajenisi kuitenkin koskemaan myös luontoisetuja. Virkaehtosopimusasetuksen eräitä toimivaltajärjestelyjä koskevan 9 §:n 2, 3, 4 ja 5 momentteihin lisättäisiin virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen maininta luontoiseduista.

Valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n ja valtion virkamieslain 44 §:n soveltamisalojen yhteensovittaminen

Tarkoituksena on valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin ja valtion virkamieslain 44 §:n soveltamisalojen yhteensovittaminen siten, että valtion virkaehtosopimuslain teksti paremmin vastaa voimassa olevaa tulkintaa, jonka mukaan valtion virkamieslain 44 §:n mukainen virkasopimus ei estä taloudellisen etuuden myöntämistä virkamiehelle. Valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n ja valtion virkamieslain 44 §:n rinnakkainen käyttö palkkauksen osalta ei olisi edelleenkaan mahdollista.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole määrärahoja lisääviä vaikutuksia, koska päätökset edellytetään tehtäväksi valtion talousarvion rajoissa. Määrärahojen korottamiseen mahdollisten lisäkustannusten osalta ei ole varauduttu.

Valtion henkilökisteriin tiedot maksetuista luontoiseduista kerätään koontitietona, josta ei voida eritellä maksettujen luontoisetujen tarkempaa sisältöä. Vuosina 2002 - 2003 luontoisetuja maksettiin noin kolmelle prosentille valtion virka- ja työsuhteista henkilöstöä, etujen verollinen raha-arvo oli noin 0,1 % valtion kokonaispalkkasummasta (kokonaisansio ja lomarahat). Luontoisetujen verotusarvojen mahdollisesta aliarvostuksesta johtuva etu ei näy palkkatilastoissa. Luontoisedut kuuluvat henkilön säännöllisen työajan ansioon.

Esityksellä ei ole tarkoitus nostaa virastojen palkinnan kokonaisuuden tasoa nykyisestä. Tästä huolimatta esityksellä voidaan arvioida ainakin lyhyellä aikavälillä olevan jonkin verran välittömiä taloudellisia vaikutuksia, joiden suuruus riippuu siitä, miten laajalti luontoisetuja valtionhallinnossa jatkossa otetaan käyttöön.

3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Muutos korostaa virastojen omaa vastuuta palkka- ja henkilöstöpoliittisista ratkaisuksista. Koska uudet palkitsemistavat kytkeytyvät organisaation strategiaan ja johtamiseen, niiden käyttöönotto edellyttää johdolta ja esimiehiltä aikaisempaa enemmän palkitsemisen osaamista.

Tulosohjauksen periaatteiden mukaan virastojen tuloksia ohjataan määrärahoilla, mutta virastojen tulee voida itse päättää määrärahojensa kohdentamisesta mahdollisimman tehokkaasti. Siten esityksen mukainen toimivallan siirto virastoille tukee tulosohjausta ja sille asetettuja tavoitteita, edistää valtionhallinnon tuloksellista ja tehokasta toimintaa sekä valtion kilpailukykyä työnantajana.

Esityksellä ei ole välittömiä organisaatio- ja henkilöstövaikutuksia. Esimerkiksi tehokas tieto- ja viestintäteknikoiden käyttö edesauttaa kuitenkin osaltaan valtiohallinnon sopeuttamista lähivuosina tapahtuvaan henkilöstön poistuman lisääntymiseen.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministe-

riössä. Esityksestä on saatu lausunnot Valtioneuvoston kanslialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, ympäristöministeriöltä sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolta. Lausunnonantajat ovat pitäneet esitystä kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena. Useimmissa lausunnoissa on pidetty tarpeellisena, että valtiovarainministeriö antaa yleisohjeet, joilla voi-

daan muun muassa ohjata luontoisetuja koskevia sovellutuksia valtiotyönantajan kokonaisedun näkökulmasta.

Esityksestä on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) nojalla yhteistoiminnasta valtionhallintoa ja hallinnonalaan koskevista henkilö- ja työehtosopimusten mukaisista neuvottelut valtion henkilöstöä edustavien keskusjärjestöjen kanssa. Valtion pääsopijajärjestöt suhtautuvat esitykseen myönteisesti. Järjestöt pitävät myös tarpeellisena, että uudistuksen vaikutuksia seurataan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1.1. Valtion virkaehtosopimuslaki

2 §. Pykälän 4 momentissa todetaan, että ns. työnantajavirkamiesten palkkaus määräytyy virkaehtosopimuslain 5 §:n mukaisesti. Valtion virkaehtosopimuslain 5 §:ään ehdotetut muutokset edellyttävät, että säännöstä tarkennetaan siten, että palkkauksen ohella myös luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet määräytyvät lain 5 §:n mukaisesti.

5 §. Pykälän 1 momentti on samansisältöinen kuin voimassa oleva momentti.

Pykälän 2 momentti koskee valtioneuvoston, valtiovarainministeriön ja muiden virastojen ja laitosten sekä liikelaitosten toimivaltaa määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista. Momentin mukaan palvelussuhteen ehtoja ei saa määrätä huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksessa on sovittu. Toisaalta momentissa on todettu, että sen soveltaminen edellyttää, ettei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettua sopimusta.

Valtion virkamieslain 44 §:n mukaan virasto tai valtioneuvosto voi tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista. Koska valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n mukaan virkaehtosopimuksella ei kuitenkaan pääsääntöisesti saa sopia valtiolle kuuluvasta omai-

suudesta tai sen käytöstä, tämä rajaa myös virkasopimuksen aineellista sisältöä. Tällaiset sopimusvapauden ulkopuolelle jäävät asiat kuuluvat yleensä työnantajan yksipuoliseen toimivaltaan.

Virkaehtosopimuslain aikaisempien esitöiden (HE 43—1992 vp) mukaan valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin tarkoitus on täsmentää virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan säännöstä siten, ettei palkkaukseen voida soveltaa rinnakkain valtion virkamieslain 44 §:ää ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 2 kohtaa (viraston palkkatoimivalta). Sen sijaan valtiovarainministeriö voi nykyisen tulkintakäytännön mukaan myöntää taloudellisen etuuden myös sellaiselle virkamiehelle, jonka kanssa on tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus. Virkamiesten yhdenmukainen ja tasapuolinen kohtelu vaarantuisi, mikäli valtiovarainministeriön toimivalta myöntää taloudellinen etuus rajoittuisi vain sellaisiin virkamiehiin, joiden kanssa ei tehdä valtion virkamieslain 44 §:n mukaista sopimusta. Tällöin esimerkiksi valtion ylimmälle johdolle, joiden kanssa on tehty virkasopimus palkkauksesta, ei olisi mahdollista myöntää taloudellista etuutta, kuten matkapuhelinta, luontoisetuna.

Esityksessä ehdotetaan valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että se vastaa lainsäätäjän alkuperäistä

tarkoitusta ja voimassa olevaa tulkintakäytäntöä.

Valtion virkaehtosopimuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa todetaan, että virkamiehen palkkaus voisi edelleen perustua joko virkasopimukseen tai työnantajan yksipuoliseen päätökseen. Palkkauksen osalta ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, että siitä voitaisiin saman virkamiehen kohdalla sekä sopia virkasopimuksella että tehdä työnantajan yksipuolinen päätös. Jomman kumman määräytymistavan käyttöä yksittäisen virkamiehen kohdalla on pidetty riittävänä. Näitä palkanmääräytymistapoja ei siten voisi jatkossakaan käyttää rinnakkain.

Pykälän 2 momentin 1 kohta sisältää valtioneuvoston toimivallan määrätä tietyissä tilanteissa virkamiesten palvelussuhteen ehtoista. Valtioneuvostolla tarkoitetaan tässä kohdassa valtioneuvoston yleisistuntoa. Kun esimerkiksi virastojen toimivalta palvelussuhteen ehtoista on koskenut lähtökohtaisesti vain palkkausta, valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat kaikki palvelussuhteen ehdot. Ehdotetun uuden 3 momentin mukaisesti valtioneuvosto ei kuitenkaan voisi määrätä virkamiehen palkkauksesta, mikäli tämän kanssa on tehty valtion virkamieslain 44 §:n mukainen sopimus. Tilanne on nykyisen käytännön mukainen.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan palkkatoimivalta myönnettiin virastoille lain muutoksella vuonna 1992. Tätä ennen, vuodesta 1986 alkaen, valtiovarainministeriölle oli virkaehtosopimuslaissa säädetty muun muassa mahdollisuus tulo- ja menoarvion rajoissa määrätä henkilökohtaisista palkanlisistä ja niihin verrattavista palkkioista. Vuoden 1992 lain muutoksen perusteena oli erityisesti valtionhallinnon tulosohjaukseen siirtyminen, jossa virastoja ja laitoksia ohjataan tavoitteilla ja määrärahoilla. Jotta virastot ja laitokset voivat hyödyntää voimavarojaan mahdollisimman tehokkaasti, nähtiin että niiden tuli voida valtion talousarvion rajoissa päättää virkamiestensä palkkauksista.

Esityksen mukaan virastoille tulisi nykyisen palkkatoimivallan lisäksi toimivalta luontoisetujen myöntämiseen virkamiehilleen talousarvion rajoissa. Luontoiseduilla tarkoitetaan Verohallituksen luontoisetupäätöksessä mainittuja etuja, kuten matkapuhelinetua.

Sen sijaan toimivalta muiden taloudellisten etuuksien osalta säilyisi edelleen valtiovarainministeriöllä.

Virastojen palkkatoimivalta ei koske viraston ylintä johtoa eikä valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuja valtion talousarviossa eriteltyjä työnantajavirkvoja. Ehdotetun uuden 3 momentin mukaan virasto ei myöskään voi määrätä virkamiehen palkkauksesta, jos tämän kanssa on tehty valtion virkamieslain 44 §:n mukainen virkasopimus. Tilanne vastaa voimassa olevaa käytäntöä.

Valtion ylimmän johdon sekä valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen valtion talousarviossa eriteltyjen työnantajavirkvojen ja liikelaitosten virkasuhteisten toimitusjohtajien osalta toimivalta luontoisetujen myöntämiseen säilyisi edelleen valtiovarainministeriöllä. Lisäksi virkaehtosopimusasetuksen 9 §:ssä ovat säännökset eräistä toimivaltajärjestelyistä, jotka jäisivät edelleen voimaan.

Tuloverolain (1535/1992) 64 §:n mukaan työnantajalta saatu luontoisetu on veronalaisista ansiotuloa ja arvioidaan käypään arvoon sen mukaan kuin verohallitus vuosittain tarkemmin määrää. Päätökset luontoiseduista perittävistä korvauksista tekee työnantaja.

Pykälän 2 momentin 3 kohta on samansisältöinen kuin voimassa oleva kohta. Valtiovarainministeriö voi 3 kohdan mukaan valtion talousarvion rajoissa myöntää luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissakin kuin 2 kohdan tapauksissa.

Toimintaympäristön ja työskentelytapojen muutosten myötä tarve erityisesti matkapuhelimien myöntämiseen luontoisetuna on jatkuvasti lisääntynyt. Näitä koskeva valtiovarainministeriön tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva päätöksenteko kohdistui etenkin alkuaikoina vain valtionhallinnon ylimpään johtoon. Valtion ylin virkamiesjohto on määritelty valtion virkamieslain 26 §:ssä. Yhteensä näitä virkamiehiä on noin 200.

Sittemmin matkapuhelinten yleistyttyä on virka-aseman ohella päätöksenteossa kiinnitetty huomiota myös siihen, miten virkamiehen jatkuva tavoitettavuus on perusteltu ja matkapuhelimia myönnetty luontoisetuna

jossain määrin myös muille kuin aivan ylimpään johtoon kuuluville. Vuonna 2003 valtiovarainministeriö myönsi yhteensä 40 virkamiehelle matkapuhelimen luontoisetuna. Käytännössä paras asiantuntemus tällaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaan päätöksentekoon on kuitenkin virastoilla itsellään.

Vuonna 2005 matkapuhelimen luontoisetuarvo on 20,00 euroa kuukaudessa. Edun arvo kattaa puhelusta ja tekstiviesteistä aiheutuneet kustannukset.

Valtiovarainministeriön huhtikuussa 2002 tekemässä tiedustelussa kartoitettiin sitä, kuinka yleisesti virka-autoja oli ylimmän johdon piirissä valtiovarainministeriön päätöksen mukaisesti otettu luontoisetuna käyttöön. Saatujen vastausten perusteella voidaan arvioida, että noin viidennes valtiovarainministeriön päätöksen soveltamisalan piirissä olevista on ottanut edun käyttöön.

Autoetu voi olla joko vapaa autoetu tai auton käyttöetu. Vapaasta autoedusta on kyse silloin, kun työnantaja suorittaa autosta johduttavat kustannukset. Auton käyttöetu on kyseessä silloin, kun palkansaaja suorittaa itse ainakin auton polttoainekulut. Valtion ylin virkamiesjohto käyttää virka-autoa yksityisajoihin kuitenkin pääsääntöisesti satunnaisesti. Satunnaisessa käytössä auton käyttö yksityisajoon on rajoitettua eikä autoa myöskään käytetä yksityisajoihin vähäistä määrää enempää. Verottaja ratkaisee tapauskohtaisesti sen, milloin autoedun arvo voidaan laskea satunnaisen käytön perusteella. Edun laskenta satunnaisen käytön osalta perustuu tällöin kilometrikohtaiseen arvoon.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta todetaan, että valtionhallinnon tehtävien, työyhteisöjen ja palvelussuhteen ehtojen on oltava kilpailukykyisiä. Kilpailukykyä parannetaan paitsi siirtymällä uusiin tehtävien vaatavuuteen ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvaan kannustavaan palkkaukseen, niin myös kehittämällä muita kannustamis- ja palkitsemismuotoja Valtion työmarkkinalaitoksen toimesta.

Valtion työmarkkinalaitos selvittää myös valtion palkkojen ja muiden palvelussuhteen ehtojen tasoa, kehitystä ja perusteita. Vaikka valtion työnantajakuva on tehtyjen tutkimus-

ten mukaan miltei kauttaaltaan muuttunut myönteisemmäksi viimeisen vuosikymmenen aikana, niin valtio on saanut kansalaisilta huonon arvosanan muun muassa palkitsemiskäytännöistä sekä työn tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Kansalaisten ja valtion henkilöstön mielikuvat valtion työpaikoista ovat paljolti yhtenevät. Esimerkiksi käsitykset palkkauksesta ja palkitsemiskäytännöistä ovat muodostaneet rasitteen valtion työnantajakuvulle. Näin siitäkin huolimatta, että viime vuosina valtion palkkakilpailukyky on jossain määrin parantunut muun muassa valtion palkkaseurantaselvitykseen (ns. VALPAS) perustuneiden palkantarkistusten johdosta.

Myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta määritellyt vastuut henkilöstöpolitiikan toteuttamisesta tukevat esitystä. Ensisijainen vastuu henkilöstöstä on kullakin virastolla itsellään. Ministeriöt vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksen ohjauksesta hallinnonalallaan ja valtiovarainministeriö/Valtion työmarkkinalaitos valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan valmistelusta ja valtion keskustason työnantajatoiminnasta. Valtioneuvosto huolehtii toimintayksiköiden pitkän aikavälin toimintaedellytyksistä osana budjettipolitiikkaa.

Esitetty muutos valtiovarainministeriön luontoisetuja koskevan toimivallan delegoimisesta virastoille mahdollistaisi nykyistä paremmin virastojen mahdollisuuden voimavarojensa kohdentamiseen viraston omien palkka- ja henkilöstöpoliittisten tavoitteiden pohjalta.

Valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan säilyttämiseksi valtiovarainministeriö myöntäisi kuitenkin edelleen valtion talousarvion rajoissa luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissa kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Tällöin kyse on siis valtion yhteiseen henkilöstöpolitiikkaan ja palvelussuhteen ehtoihin laajemmin vaikuttavista ratkaisuista. Esimerkiksi valtiovarainministeriön eräistä ulkomaantyön palvelussuhteen ehdoista antama määräys ja suositus sisältää niin vuosilomiin, virkavapauksiin kuin kustannusten korvauksiin liittyviä määräyksiä ja suosituksia (valtiovarainministeriön henkilöstöosaston määräys ja suositus

1/2004, 19.1.2004). Samoin valtiovarainministeriö on tehnyt muun muassa työaikoihin liittyviä virastokohtaisia päätöksiä.

Ehdotetut muutokset eivät myöskään vaikuta erityislainsäädäntöön perustuviin taloudellisten etuuksien myöntämistä koskeviin säännöksiin. Tällainen on esimerkiksi laki ulkomaanedustuksen virkamiehille maksettavista paikallisista erikoisolosuhteista aiheutuvista lisistä ja korvauksista, joita koskevat päätökset tekee ulkoasiainministeriö.

Pykälän 2 momentin 4 kohtaan sisältyy liikelaitosten oikeus määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista. Palkkauksesta määrättäessä ei kuitenkaan liikelaitostenkaan osalta ole pidetty tarkoituksenmukaisena, että siitä voitaisiin saman virkamiehen kohdalla sekä sopia virkasopimuksella että tehdä työnantajan yksipuolinen päätös. Siksi ehdotettu uusi 3 momentti rajaa myös 2 momentin 4 kohtaa palkkauksen osalta siten, liikelaitos voi määrätä virkamiehen palkkauksesta vain, mikäli tämän kanssa ei ole tehty valtion virkamieslain 44 §:n mukaista virkasopimusta. Tilanne on nykyisen käytännön mukainen.

Pykälään ehdotetaan uusi 3 momentti, jonka mukaan 2 momentin päätökset palkkauksesta voidaan tehdä vain, mikäli virkamiehen kanssa ei ole tehty valtion virkamieslain 44 §:n mukaista virkasopimusta. Säännös vastaa nykyistä käytäntöä.

Pykälän nykyinen 3 momentti muutetaan 4 momentiksi. Momentti sääntelee valtiovarainministeriön toimivallan vahvistaa virkaehtosopimuslain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen työnantajavirkamiesten palkkaukset valtion talousarvion rajoissa eriteltävien vir-

kosten osalta sekä määrätä valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan palvelussuhteen ehdoista. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiovarainministeriö voi palkkauksen ohella päättää momentissa tarkoitettujen työnantajavirkamiesten luontoiseduista ja muista taloudellisista etuuksista.

Pykälän 4 momentti muutetaan 5 momentiksi. Muuten momentti on samansisältöinen kuin voimassa oleva momentti.

Pykälän nykyinen 5 momentti ehdotetaan poistettavaksi, koska perustuslain mukaan yleistöimivalta hallinnollisten ohjeiden antamiseen ei enää edellytä erillistä säännöstä (perustuslain 65 ja 68 §).

Pykälän 6 momentti on samansisältöinen kuin voimassa oleva momentti.

Pykälän 7 momentti on samansisältöinen kuin voimassa oleva momentti.

24 §. Säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että työtaistelun piiriin kuuluvalla virkamiehelle ei suoriteta palkkausta, luontoisetuja ja muita taloudellisia etuja siltä ajalta, minkä työnteko on estynyt valtioon kohdistetun työtaistelutoimenpiteen tai työsulun vuoksi. Virkamiehellä säilyisi kuitenkin edelleen oikeus virka-asunnon käyttämiseen työtaistelun aikana.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan alkuvuodesta 2005.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 2 §:n 4 momentti, sekä 5 ja 24 §, sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 4 momentti laissa 751/1994 sekä 5 § mainituissa laissa ja laeissa 588/1992, 284/1993 ja 757/1994, seuraavasti:

2 §

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. Näiden virkamiesten palkkauksista, luontoiseduista ja muista taloudellisista etuuksista määrätään siten kuin 5 §:ssä säädetään.

5 §

Virkaehtosopimukseen ovat sidotut:

1) valtio muissa kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa;

2) 3 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa liikelaitos ja, tekemäänsä sopimukseen, myös työnantajajhdistys;

3) ne virkamiesyhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai jälkepäin aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet;

4) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet 2 tai 3 kohdassa tarkoitettujen yhdistysten alayhdistyksiä; ja

5) ne liikelaitokset ja virkamiehet, jotka ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet sopimukseen sidotun työnantaja- tai virkamiesyhdistyksen jäseniä.

Virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä, voi:

1) valtioneuvosto määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluk-

sessä pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat;

2) valtion talousarvion rajoissa virasto tai laitos määrätä virkamiestensä palkkauksista sekä myöntää virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan luontoisedun;

3) valtiovarainministeriö valtion talousarvion rajoissa myöntää luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissakin kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa; sekä

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1185/2002) tarkoitettu liikelaitos määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista.

Edellä 2 momentin nojalla voidaan määrätä virkamiehen palkkauksesta vain, jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettua sopimusta.

Valtiovarainministeriö vahvistaa 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen työnantajavirkamiesten palkkaukset, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet valtion talousarviossa eriteltävien virkojen osalta sekä määrää valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan palvelussuhteen ehdoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että viraston tai laitoksen virkamiestä koskevan 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettun päätöksen tekee muu saman hallinnonalan virasto, laitos tai viranomainen.

Valtio ei muissa kuin 2 - 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa saa määrätä tai sopia virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen ulkopuolella olevan virkaehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan virkamiehen palvelussuhteen ehtoja sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Mitä 1 ja 6 momentissa säädetään, on nou-

datettava ainoastaan sikäli kuin valtio, yhdistys tai virkamies ei ole sidottu aikaisempaan toisin ehdoin tehtyyn virkaehtosopimukseen taikka mikäli virkaehtosopimuksessa itsessään ei ole sen sitovuuspiiriä rajoitettu.

24 §

Työtaistelun piiriin kuuluvalla virkamiehelle ei suoriteta palkkausta, luontoisetuja ja muita taloudellisia etuja siltä ajalta, minkä työnteko on estynyt valtioon kohdistetun työ-

taistelutoimenpiteen vuoksi. Niitä ei myöskään suoriteta valtion toimeenpaneman työ-sulun piiriin kuuluvalla virkamiehelle. Virkamiehellä on kuitenkin oikeus virka-asunnon käyttämiseen työtaistelun aikana.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 . Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Toinen valtiovarainministeri *Ulla-Maj Wideroos*

Laki**valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä marraskuuta 1970 annetun valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 2 §:n 4 momentti, sekä 5 ja 24 §, sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 4 momentti laissa 751/1994 sekä 5 § mainituissa laissa ja laeissa 588/1992, 284/1993 ja 757/1994, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

2 §

Asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltioiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. Näiden virkamiesten palkkauksista määrätään siten kuin 5 §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana. Näiden virkamiesten palkkauksista, *luontois-
eduista ja muista taloudellisista etuuksista* määrätään siten kuin 5 §:ssä säädetään.

5 §

5 §

Virkaehtosopimukseen ovat sidotut:
 1) valtio muissa kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa;
 2) 3 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa liikelaitos ja, tekemäänsä sopimukseen, myös työnantajayhdistys;
 3) ne virkamiesyhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai jälkeempään aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet;
 4) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet 2 tai 3 kohdassa tarkoitettujen yhdistysten alayhdistyksiä; ja
 5) ne liikelaitokset ja virkamiehet, jotka ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet sopimukseen sidotun työnantaja- tai virkamiesyhdistyksen jäseniä.
Jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettua sopimus-

Virkaehtosopimukseen ovat sidotut:
 1) valtio muissa kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa;
 2) 3 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa liikelaitos ja, tekemäänsä sopimukseen, myös työnantajayhdistys;
 3) ne virkamiesyhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai jälkeempään aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet;
 4) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet 2 tai 3 kohdassa tarkoitettujen yhdistysten alayhdistyksiä; ja
 5) ne liikelaitokset ja virkamiehet, jotka ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet sopimukseen sidotun työnantaja- tai virkamiesyhdistyksen jäseniä.
*Virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelus-
suhteen ehtoja huonommiksi määräämättä,*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

ta, voi, virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä:

1) valtioneuvosto määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehtoista, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluksessa pysyttämisen taikka muut painavat syyt sitä vaativat;

2) virasto tai laitos *valtion talousarvion rajoissa* määrätä virkamiestensä palkkauksista;

3) valtiovarainministeriö valtion talousarvion rajoissa myöntää luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissakin kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa; sekä

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitettu liikelaitos määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehtoista.

Valtiovarainministeriö vahvistaa 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen työnantajavirkamiesten palkkaukset valtion talousarviossa eriteltävien virkojen osalta sekä määrää valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan palvelussuhteen ehtoista.

Asetuksella voidaan säätää, että viraston tai laitoksen virkamiestä koskevan 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettun päätöksen tekee muu saman hallinnonalan virasto, laitos tai viranomainen.

Valtiovarainministeriö voi antaa 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä koskevia yleisohjeita.

Valtio ei muissa kuin 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa saa määrätä tai sopia virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen ulkopuolella olevan virkaehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan virkamiehen palvelussuhteen ehtoja sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Mitä 1 ja 6 momentissa säädetään, on noudatettava ainoastaan sikäli kuin valtio, yhdistys tai virkamies ei ole sidottu aikai-

mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä, voi:

1) valtioneuvosto määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehtoista, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen tai palveluksessa pysyttämisen taikka muut painavat syyt sitä vaativat;

2) *valtion talousarvion rajoissa* virasto tai laitos määrätä virkamiestensä palkkauksista sekä myöntää virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan luontoisedun;

3) valtiovarainministeriö valtion talousarvion rajoissa myöntää luvan suorittaa viraston tai laitoksen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden muissakin kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa; sekä

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1185/2002) tarkoitettu liikelaitos määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehtoista.

Edellä 2 momentin nojalla voidaan määrätä virkamiehen palkkauksesta vain, jollei virkamiehen kanssa ole tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettua sopimusta.

Valtiovarainministeriö vahvistaa 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen työnantajavirkamiesten palkkaukset, *luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet* valtion talousarviossa eriteltävien virkojen osalta sekä määrää valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan palvelussuhteen ehtoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että viraston tai laitoksen virkamiestä koskevan 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettun päätöksen tekee muu saman hallinnonalan virasto, laitos tai viranomainen.

(kumotaan)

Valtio ei muissa kuin 2 - 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa saa määrätä tai sopia virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen ulkopuolella olevan virkaehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan virkamiehen palvelussuhteen ehtoja sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Mitä 1 ja 6 momentissa säädetään, on noudatettava ainoastaan sikäli kuin valtio, yhdistys tai virkamies ei ole sidottu aikai-

sempaan toisin ehdoin tehtyyn virkaehtosopimukseen taikka mikäli virkaehtosopimuksessa itsessään ei ole sen sitovuuspiiriä rajoitettu.

24 §

Työtaistelun piiriin kuuluvalla virkamiehelle ei suoriteta palkkausta ja muita taloudellisia etuja siltä ajalta, minkä työnteko on estynyt valtioon kohdistetun työtaistelutoimenpiteen vuoksi. Niitä ei myöskään suoriteta valtion toimeenpaneman työsulun piiriin kuuluvalla virkamiehelle. Virkamiehellä on kuitenkin oikeus virka-asunnon käyttämiseen työtaistelun aikana.

sempaan toisin ehdoin tehtyyn virkaehtosopimukseen taikka mikäli virkaehtosopimuksessa itsessään ei ole sen sitovuuspiiriä rajoitettu.

24 §

Työtaistelun piiriin kuuluvalla virkamiehelle ei suoriteta palkkausta, *luontoisetuja* ja muita taloudellisia etuja siltä ajalta, minkä työnteko on estynyt valtioon kohdistetun työtaistelutoimenpiteen vuoksi. Niitä ei myöskään suoriteta valtion toimeenpaneman työsulun piiriin kuuluvalla virkamiehelle. Virkamiehellä on kuitenkin oikeus virka-asunnon käyttämiseen työtaistelun aikana

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 ____ . Ennen lain voimaantuloa voi-
daan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyt-
tämiin toimenpiteisiin.*
