

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Hannu Majuri

Valtion virkamiehen oikeudenmukainen
asema suhteessa työnantajaan

– esimerkkinä kannustava palkkajärjestelmä

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 26.3.2007

Tampereen yliopisto

Oikeustieteen laitos

MAJURI, HANNU: Valtion virkamiehen oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan – esimerkkinä kannustava palkkajärjestelmä

Pro gradu –tutkielma, 68 s., 56 liites.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2007

Tutkimuksessa selvitetään valtion virkamiehen oikeudenmukaista asemaa suhteessa työnantajaan. Esimerkkinä on käsitelty valtion uutta kannustavaa palkkajärjestelmää.

Tutkimusaihe liittyy läheisesti työ- ja virkasuhdeoikeuteen. Taustalla on kuitenkin vahvasti oikeuspolitiikka ja -sosiologia. Ammattijärjestötoiminnan kautta myös puoluepolitiikka ja sitä kautta myös yhteiskuntaan liittyvät elintärkeät asiat, kuten yhteiskuntarauha, lakot, työseisaukset ja työsulut, sivuavat aihetta. Jo 1980-luvulla on todettu, että työehtosopimukset ovat työoikeudessa tärkeämmät kuin työehtosopimuslaki.

Hiljattain käyttöön otettu uusi palkkajärjestelmä on herättänyt runsaasti keskustelua ja pientä kapinaakin. Käyttöön ottoa alettiin suunnitella tilanteessa, jossa Suomessa oli satojatuhansia työttömiä. Keskustelussa on ytimenä ollut se, soveltuvatko liikemaailman palkkaperusteet esimerkiksi yliopistoihin ja merkittävää julkista valtaa sisältäviin tehtäviin. Niin ikään on pohdittu sitä, onko uusi palkkajärjestelmä ja sen soveltaminen oikeudenmukainen, kannustava ja kilpailukykyinen yksityiseen sektoriin verrattuna.

Tutkimuksessa oleva aihepiiri ei ole kaikilta osin teoreettisesti lähestyttävissä tai objektiivisesti tarkasteltavissa, koska kyseessä ovat osin subjektiiviset tuntemukset. Oikeudenmukaisuustuntemuksessa on oleellista myös vertailu. Olosuhteisiin ja tiettyyn palkkatasoon totumisella, taloudellisilla suhdanteilla, asuntojen hinnoilla ja yleisellä elintasolla on merkitystä. Näin ollen myös yleinen suhtautuminen virkamiehiin ja esimerkiksi työolosuhteet yksityisellä sektorilla vaikuttavat siihen, miltä virkamiehestä työnteko tuntuu ja miltä elämä ylipäätään virkamiehestä maistuu.

Tutkielmassa tarkastellaan lyhyesti virkamiesten merkitystä yhteiskunnassa. Lisäksi selvitetään virkamiesten aseman kehittymistä. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää lainsäädännön ja muiden kirjallisten lähteiden avulla, onko virkamiehen asema ollut, onko se ja voiko se ylipäätään olla, oikeudenmukainen työnantajaan verrattuna.

Oikeudenmukaisuus on tässä yhteydessä jossain määrin eri asia kuin virkamiehen oikeudellinen asema tai virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet. Se on sukua käsitteille tasavertaisuus, solidaarisuus ja demokraattisuus, kun ajatellaan virkamiehen etuihin ja velvollisuuksiin vaikuttavien säädösten, päätösten, sopimusten ja ratkaisujen tekemistä sekä niiden noudattamisen valvontaa ja ennen kaikkea sitä, kuinka virkamies itse voi vaikuttaa näihin asioihin.

Tutkimuksessa selvitettiin sitä, liittyykö virkamiehen ja työnantajan välisiin suhteisiin ja erityisesti palkkaukseen oikeudenmukaisuusongelmia. Lisäksi tarkasteltiin muun ohella sitä, voidaanko uuden palkkajärjestelmän soveltamisessa noudattaa hallintolain esteellisyysäädöksiä. Ongelmia löytyi, siksi selvitettiin haastatteluin mahdollisten ongelmien syy-yhteyttä esimerkiksi työn kannustavuuteen, työssä viihtymiseen, työpaikkavaihtuvuuteen, työtyytyväisyyteen, sairastavuuteen ja eläkkeelle siirtymisikään.

Aihepiiriin liittyvät määritelmät ja käsitteet ovat olennaisia. Käsitteet virkamies ja oikeudenmukaisuus on käyty läpi tekstiosassa. Luettavuuden vuoksi pääosa käsitteistä on kuitenkin koottu liitteeseen. Osa käsitteistä on jäänyt sopimuksissa määrittelemättä. Ne tulisi ehdottomasti määritellä seuraavissa sopimusneuvotteluissa.

Tutkimuksessa on sähköpostitse pyritty ”haastattelemaan” keskus- ja pääsopijajärjestöjen puheenjohtajia sekä esimerkkivirastoiksi valittujen virastojen järjestöjen puheenjohtajia ja pääluottamusmiehiä. Haastattelujen tavoitteena oli selvittää mahdollisimman monipuolisesti, kuinka uudet palkkajärjestelmät toimivat. Vastauksia saatiin noin 25 eri henkilöltä. Haastatteluissa on esitetty 12 kysymystä, jotka käyvät ilmi vastauksineen (noin 200) liitteestä 2. Työssä pyrittiin haastattelemaan erikseen myös työnantajan edustajia, tulokset olivat tältä osin laihoja. Työnantajaa ei asia enää taida kiinnostaa.

Ongelmiksi UPJ:ssä on koettu: Kannustavuuden puuttuminen erityisesti takuupalkalla olevien osalla, ammattijärjestöjen vaikutusvallan pienentyminen, ammattitaidon arviointitapa ja olemattomat muutoksenhakumahdollisuudet. Niin sanottu palkkojen linjaaminen ei ole käytännössä toiminut.

Tutkimuksessa löydettiin ongelmiin miltei kolmekymmentä ratkaisuehdotusta tai ainakin viitettä niistä keinoista, joilla mahdollisia ongelmia voidaan vähentää.

Sisällysluettelo

Käytetyt lähteet	4
Käytetyt lyhenteet	8
1. Johdanto	9
1.1 Tutkimustehtävä	9
1.2. Virkamiesten merkityksestä yhteiskunnassa	11
2. Valtion virkamiehen asema ja sen kehittyminen	14
2.1 Yleistä	14
2.2 Sääöksistä, työehtosopimuksista ja palkkajärjestelmistä	15
2.2.1 Virkamiehen asemaa koskevat säädökset	15
2.2.2 Virka- ja työehtosopimukset	25
2.2.3 Virkamiehen asemasta ja eityisesti oikeuksista	26
2.3 Oikeusasiamiehen kannanotto uudesta palkkajärjestelmästä yliopistossa	29
2.4 Virkamiehen sivutoimet	30
2.5 Päätökset palkkaerimielisyysasioissa	32
2.6 Virkamiehen muista oikeuksista	33
2.6.1 Virkamiehen oikeuksista lyhyesti	33
2.6.2 Virkamiehen yhdistymisvapaus	35
2.6.3 Virkamiehen lakko-oikeus	36
3. Virkamiehen oikeudenmukaisesta asemasta	37
3.1 Yleisiä näkökohtia	37
3.2 Virkamiehen palkkaus	38
3.2.1 Palkkauksesta yleistä	38
3.2.2 Uudet kannustavat palkkajärjestelmät	39
3.2.3 Eri virastoissa käytetyistä palkkajärjestelmistä	40
3.2.4 Vanhojen ja uusien palkkajärjestelmien vertailua	47
4. Keskustelua uusista palkkajärjestelmistä	50
4.1 Yleiskeskustelua	50
4.2 Yliopistojen UPJ:ään liittyvää	52
4.3 Uuteen palkkajärjestelmään liittyvät ongelmat haastattelujen mukaan	53
4.4 Työtyytyväisyyden ja UPJ:n välinen riippuvuus, onko?	58
5. Yhteenvedo, johtopäätökset ja suosituksia	63
5.1 Yhteenvedo ja johtopäätökset	63
5.2 Ehdotuksia uusien palkkajärjestelmien parantamiseksi	64

- LIITTEET:
1. Määritelmiä ja käsitteitä
 2. Haastattelukysymykset ja vastaukset
 3. Valtion virastoissa käytössä olevat uudet palkka-järjestelmät
 4. Yhteenvetotaulukko valtion vuoden 2005 henkilöstö-tilinpäätöksestä
 5. Sodanjälkeiset TUPO-ratkaisut Suomessa
 6. Tiivistelmä kirjasta Patomäki, H. Yliopisto Oyj
 7. UPJ-mielipidetiedustelu (PIR/AYK/Valtio)
 8. Alueellisten ympäristökeskusten UPJ-tilastotietoja
 9. Columbus-järjestelmän soveltamisprosessikaavio
 10. H. Simolan mielipide UPJ:stä
 11. Kokoteksti-indeksointi- ja tiedonhakuohje

Käytetyt lähteet

1. Kirjallisuus

- Bruun, N., Mäenpää, O., Tuori, K. Virkamiesten oikeusasema. 1995.
 Koskinen, S., Kulla, H. Virkamiesoikeuden perusteet. 2005.
 Laaksonen, S. 1991. Valtionhallinnon henkilöstön palkkauksen perusteiden ja palkkauksen rakenteen muutokset itsenäisyyden aikana Suomessa.
 Lindström, A. Asiantuntijapalvelun kehittämistarpeen kartoitus. 2005.
 Opinnäytetyö. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu. Liiketalouden koulutusohjelma.
 Merikoski, V. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I , 5. painos, 1976, s. 281-292. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 80.
 Myllymäki, A. Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. 1979.
 Myllymäki, A. Julkistyönantajat ja virkaehtolainsäädäntö. 1989.
 Mäenpää, O. Valtion henkilöstön tehtävät ja oikeudellinen asema. 1986.
 Patomäki, H. Yliopisto Oyj. Helsinki 2005.
 Rytkölä, O. Virkamiesoikeus. Helsinki 1978.
 Tiitinen, K-P. Virkaehtosopimuslaki 1983.
 Vahvaselkä, I. Asiantuntijan myyntitaito – onnistuneen markkinoinnin ja myyntityön perusteita. Pieksämäki 2004.
 Vartiainen, M. ja Falck, A. (toim.) Oikeudenmukaisen palkkauksen perusteet. WSOY, Juva. 1993.
 Vartola J. & af Ursin K. Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta. Peruseräraportti. Tampereen yliopisto 1987 Ulkoasu:325, [109] s. Sarja: Julkishallinnon julkaisusarja Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos A 1987, 2.

2. Artikkelit

- Aamulehti 28.1.2007. Asiat 6. Pätkähuoltaja taisteli itsensä vakivirkaan.
 Holopainen, T. Onko virkamiehen palkka palkkaa vai elatusta? Artikkelikausijulkaisussa. Lakimies 61 (1963), s. 391- 431.
 Kajander, S. Virkamiehistäkö toisen luokan työntekijöitä? Suomen Kuvalehti 77 (1993):24, s.
 Koskinen, S. Lainvastaista hallintopäätöstä ei ollut KHO:n mielestä syytä purkaa Acatiimi 8/2006.
 Martiskainen, P. Kansainvälisen oikeuden professori Martti Koskeniemi vertasi uutta palkkausjärjestelmää levyraatiin. Itä-Savo & Länsi-Savo 30.7.2005.
 Mattila, A. Valtio työnantajana. Valtion työmarkkinalaitos 1955 – 2005 Valtiotyönantaja 1/2005
 Niiniluoto, I. Vastaus yliopistolehdessä 4/05.
 Sintonen K. Kooste Acatiimi-lehdessä n:o 9/2003 s. 44-46.

3. Komiteamietinnöt

Komiteamietintö 1970: B50 s. 26 – 27.

4. Työryhmämuistiot, työehtosopimukset, pöytäkirjat, ohjeet, esitelmät, tilastotietoja

Alexander Pay Management Oy:n esitemateriaali 2007.
 Columbus-käsikirja, alueelliset ympäristökeskukset. 15.12.2003.
 Henkilöstöhallinnon asiakirja VM 19/01/2001; 4.4.2001: Virkamiesten sivutoimet Henkilöstötilinpäätöksen tunnuslukujen yhteenveto vuodelta 2005.
 Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus vuodelta 2005
 Lakanen, E. Palkkausjärjestelmän soveltaminen ja kehittäminen. Siirtymäinen palkkausjärjestelmäuudistuksesta jatkuvaan kehittämistyöhön
 Geologian tutkimuskeskus. Esitelmä.TKK:n palkitsemisseminaari 31.8.2005
 Nikinmaa T. ja Pentti Vartia P. (toim.) **Luotettavaa tietoa taloudesta, Etlä 60 vuotta.** elokuu 2006.
 Prosessikaavio ympäristöhallinnon palkkausjärjestelmän käyttämisen helpottamiseksi 14.3.2005
 Savolainen, J. Asiantuntijuus valtiolla –hanke. AKAVA. TEK. Loppuraportti 9.12.2003. 14 s.
 Tarkentava virka- ja työehtosopimus 21.6.2006, yliopistot.
 Tarkentava virkaehtosopimus ja työehtosopimus 10.12.2004 alueellisten ympäristökeskusten henkilöstöön sovellettavasta uudesta palkkausjärjestelmästä 1.12.2003 lukien.
 Tilastokeskus. 2006. Suomen väkilukutilasto.
 Tilastokeskus. Työolotutkimus 1997.
 Tuominen, P. Ulkoiset palkkavertailut, valtion palkka-analyysit. Uusien palkkausjärjestelmien toimivuuden seuranta –koulutus 21.9.2006.
 UPJ-käsikirja 16.10.2006, yliopistot.
 Valtakunnallinen alueellisten ympäristökeskusten asiakirjahallinnan suunnitelma 1.6.2001, vahvistettu 18.6.2002, viimeksi päivitetty 4.9.2006.
 Valtion budjettitalouden henkilölukumäärät virkanimikkeittäin marraskuussa 2005; 10.1.2007, SSO, sähköpostiviesti VM:stä 10.1.2007. Sylvi Solala Valtiovarainministeriö.
 Valtion työmarkkinalaitos 2002.
 Valtionvarainministeriö. Valtiontalouden kehukset vuosille 2006-2009. VM 5/214/2005; 11.3.2005.
 VM:n kirje 5.2.2007; VM 2/01/2007. Työnantajan palkkapolitiittiset kehittämistoimenpiteet 30.9.2007 päättyvällä sopimuskaudella.
 VM:n yleiskirje VM 19/01/2001; 4.4.2001
 Valtionvarainministeriö. 2006. Budjettitalouden henkilöstö palvelussuhteen lajin mukaan 1965-2005.
 YKT:n tilastovastaavalta sähköpostitse saadut tiedot. 2007.
 Ympäristöhallinnon UPJ:n seurantaryhmän pöytäkirja 11.2.2005.
 Ympäristöhallinnon UPJ-seurantaryhmän pöytäkirja 2/2006; 22.5.2006.
 Ympäristöhallinnon arkistointisääntö 2001. Valtakunnallinen alueellisten ympäristökeskusten asiakirjahallinnan suunnitelma 1.6.2001, vahvistettu 18.6.2002, viimeksi päivitetty 4.9.2006. Ympäristöministeriö.

5. Internet-lähteet ja sähköpostit

HTTP1

http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_valtiontalous.html#valtionbudjetti

HTTP2 http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_palk4.xls VM 2005

- HTTP3 http://www.vn.fi/vm/tyonantajana/helmi/14_2000.htm
- HTTP4
http://www.vtv.fi/chapter_images/2954_VTV54_352_2002_henkilOstOnhankinta.pdf
- HTTP5[http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_sopimukset/90854/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/02_sopimukset/90854/name.jsp)http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/02_sopimukset/90854/name.jsp
- HTTP6 http://www.vapaasana.net/keskustelu/?topic_id=25232, tulostettu 6.1.2007)
- HTTP7
(<http://www.viestintaliitto.fi/edunvalvonta/koulutusopas/palkka.htm>, tulostettu 6.1.2007)
- HTTP8 <http://personal.inet.fi/koti/hannu2.majuri/poliitt.pdf>. Mielipiteitä virkanimityksistä/Hannu Majuri 16.8.2002 ja kysymyksiä EU:n komissiolle 11.4.2004, varustettu EU-diaarissa numerolla: SG (2004) A/4751, oikeus- ja sisäasiat.
- HTTP9 <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/pdf-ohjeet/seulontanormi.pdf>
http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_valtiontalous.html#valtionbudjetti
- HTTP10 <http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/93234.pdf>
Ihmisoikeudet.net 2007.
http://www.ihmisoikeudet.net/Meillajamuualla/mejamuut_1_16.html
Patentti- ja rekisterihallitus 2007. Yhdistysrekisteri.
http://www.prh.fi/fi/yhdistysrekisteri/tietoa_yhdistysrekisterista/yleista.html
1
Kauppinen, A. Kritiikkiä UPJ:stä netissä. 20.3.2005.
Suomenkielen terminologian yksikkö. Lausunto termin vahvistaa sisällöstä. Sähköposti 9.3.2005.
Savinen M. Sivutoimien tilastointia tms. koskeva sähköposti, valtionvarainministeriö 9.1.2007.
Tuominen, P. VM. Sähköposti 20.3.2007.

6. Hallituksen esitykset

HE 245/2006

HE 291/1993

7. Sädökset

Palkkauslaki	(299/1923)
Nimittämiskirjalaki	(202/1926)
Neuvotteluoikeuslaki	(82/1943)
Työehtosopimuslaki	(436/1946)
Valtion ylimääräisten toimenhaltijoiden ja tilapäisen toimihenkilön asemasta v. 1949 annettu asetus	(755/1949)
Menettelytapalaki	(427/1964)
Valtion virkaehtosopimuslaki	(664/1970)
Laki työtuomioistuimesta	(646/1974)
Valtion virkamieslaki	(755/1986)
Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa	(651/1988)

Valtion virkamieslaki	(750/1994)
Perustuslaki	(731/1999)
Työsopimuslaki	(55/2001)
Yhdenvertaisuuslaki	(21/2004)

8. Päätökset

Oikeusasiamiehen päätös 9.3.1990; 55/cc/88
Oikeusasiamiehen päätös 23.8.2006 Dnro 1122/4/05
Oikeuskanslerin päätös 25.3.1999; n:o 189/1/97

Käytetyt lyhenteet

AEK Akavan Erityisalojen Keskusliitto
Akava Keskusjärjestö
AYK Alueellinen ympäristökeskus
Columbus Yksi uusista palkkajärjestelmistä
Dnro Diaarinumero
EIT Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU Euroopan unioni
GTK Geoteknillinen tutkimuskeskus
Hay Yksi uusista palkkajärjestelmistä
HE Hallituksen esitys
Henki-lomake Uudessa palkkajärjestelmässä työstä suoriutumisen selvittämisessä käytettävä lomake
HL Hallintolaki
HLL Hallintolainkäyttölaki
HTTP internetlähteen lyhennysviite, tarkemmin lähdeluettelossa
ILO Kansainvälinen työjärjestö
JHL Palkansaajajärjestö
Jopi Yksi uusista palkkajärjestelmistä
JUKO Palkansaajajärjestö
KHO Korkein hallinto-oikeus
KKO Korkein oikeus
OM Oikeusministeriö
OPM Opetusministeriö
Palkkavaaka Yksi uusista palkkajärjestelmistä
PalkL Palkkauslaki
Pardia Palkansaajajärjestö
PeVM Peruslakivaliokunnan mietintö
PIR Pirkanmaan ympäristökeskus
PLM Puolustusministeriö
Pro gradu –tutkielma yliopistossa käytetty opinnäytteen latinankielinen nimi
SAK Keskusjärjestö
STTK Keskusjärjestö
STUK Säteilyturvakeskus
TAY Tampereen yliopisto
TEK Teknisten akateemisten liitto
TEKES Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
TTY Tampereen teknillinen yliopisto
TKK Teknillinen korkeakoulu
TMA Tulo- ja menoarvio
TNS Ruotsin valtion kehittämä palkkavertailujärjestelmä
TUPO Tulopoliittinen kokonaisratkaisu
TyötuomioistuinL Laki työtuomioistuimista
UPJ Uusi palkkajärjestelmä
Vaati-lomake Uudessa palkkajärjestelmässä työn vaativuuden määrittelyssä käytettävä lomake
Weigh and See Yksi uusista palkkajärjestelmistä
VirkamL Virkamieslaki
VirkamLVpL Virkamieslain voimaannolaki
VM Valtiovarainministeriö
VP Valtiopäivät
VPJ Valtion palkkajärjestelmä
VPL Valtion työmarkkinalaitoksen kehittämä palkkatilastollinen raportointijärjestelmä
VVEhtoL Virkaehtosopimuslaki
YKT Ympäristöhallinnon korkeakoulutekniset ry
YlimääräisA Asetus ylimääräisistä virkamiehistä
YM Ympäristöministeriö

1. Johdanto

1.1 Tutkimustehtävä

Tutkimuksessa selvitetään valtion virkamiehen oikeudenmukaista asemaa suhteessa työnantajaan. Tarkasteluun on otettu mukaan myös henkilöt, jotka ovat työsopimussuhteessa valtioon.

Valtionhallinnossa hiljattain käyttöön otettu uusi palkkajärjestelmä on herättänyt runsaasti keskustelua ja pientä kapinaakin. Käyttöön ottoa alettiin suunnitella tilanteessa, jossa Suomessa oli satojatuhansia työttömiä. Keskustelussa on ytimenä ollut se, soveltuvatko liikemaailman palkkaperusteet esimerkiksi yliopistoihin ja merkittävää julkista valtaa sisältäviin tehtäviin. Niin ikään on pohdittu sitä, onko uusi palkkajärjestelmä ja sen soveltaminen oikeudenmukainen, kannustava ja kilpailukykyinen yksityiseen sektoriin verrattuna.

Tutkimusaihe liittyy läheisesti työ- ja virkasuhdeoikeuteen. Taustalla on kuitenkin vahvasti oikeuspolitiikka ja -sosiologia. Ammattijärjestötoiminnan kautta myös puoluepolitiikka ja sitä kautta myös yhteiskuntaan liittyvät elintärkeät asiat, kuten yhteiskuntarauha, lakot, työseisaukset ja työsulut, sivuavat aihetta. Jo 1980-luvulla on todettu, että työehtosopimukset ovat työoikeudessa tärkeämmät kuin työehtosopimuslaki.

Tutkimuksessa oleva aihepiiri ei ole kaikilta osin teoreettisesti lähestyttävissä tai objektiivisesti tarkasteltavissa, koska kyseessä ovat osin subjektiiviset tuntemukset. Siis se, mikä tuntuu oikeudenmukaiselta. Oikeudenmukaisuustuntemuksessa on oleellista myös vertailu. Olosuhteisiin ja tiettyyn palkkatasoon totumisella, taloudellisilla suhdanteilla, asuntojen hinnoilla ja yleisellä elintasolla on merkitystä. Näin ollen myös yleinen suhtautuminen virkamiehiin ja esimerkiksi työolosuhteet yksityisellä sektorilla vaikuttavat siihen, miltä virkamiehestä työnteko tuntuu ja miltä elämä ylipäättään virkamiehestä maistuu.

Yleisen elämäkokemuksen mukaan ihmisen ja näin ollen myös virkamiehen käytöstä ja mielipidettä ohjaavat mielikuvat. Tämän vuoksi usein jää epäselväksi, ovatko työolosuhteet objektiivisesti tarkastellen kohtuullisia ja palkka oikeudenmukainen ja oikea. Oma merkityksensä on sillä, kuinka ja missä olosuhteissa (lama vai korkeasuhdanne) valtion virkamieheksi tullaan ja mikä on virassa pysymisen varmuus. Työolosuhteet muodostuvat palkasta, luontaiseduista, lomista, sairaslomista, koulutuksesta, kannustuksesta, palautteen saamisesta, eläke-eduista, työilmapiiristä, kuntoutuksesta, osallistumismahdollisuuksista työpaikan päätöksentekoon, suhtautumisesta aloite-toimintaan ja etätööhön sekä sivutoimiin ja niin edelleen.

Aluksi tarkastellaan lyhyesti virkamiesten merkitystä yhteiskunnassa. Lisäksi selvitetään virkamiesten aseman kehittymistä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää lainsäädännön ja muiden kirjallisten lähteiden avulla, onko virkamiehen asema ollut, onko se ja voiko se ylipäättään olla, oikeudenmukainen työnantajaan verrattuna.

Oikeudenmukaisuus on tässä yhteydessä jossain määrin eri asia kuin virkamiehen oikeudellinen asema tai virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet. Se on sukua käsitteille tasavertaisuus, solidaarisuus ja demokraattisuus, kun ajatellaan virkamiehen etuihin ja velvollisuuksiin vaikuttavien säädösten, päätösten, sopimusten ja ratkaisujen tekemistä sekä niiden noudattamisen valvontaa ja ennen kaikkea sitä, kuinka virkamies itse voi vaikuttaa näihin asioihin. Näissä suhteissa virka- tai työsuhteen laadulla on merkitystä, vaikka mainittujen suhteiden eroja on viime aikoina pyrittykin pienentämään.

Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää myös se, liittyykö virkamiehen ja työnantajan välisiin suhteisiin ja erityisesti palkkaukseen oikeudenmukaisuusongelmia. Lisäksi tarkastellaan sitä, voidaanko uuden palkkajärjestelmän soveltamisessa noudattaa hallintolain esteellisyysäädöksiä. Jos ongelmia löytyy, tarkastellaan mahdollisten ongelmien syy-yhteyttä esimerkiksi työn kannustavuuteen, työssä viihtymiseen, työpaikkavaihtuvuuteen, työtyytyväisyyteen, sairastavuuteen ja eläkkeelle siirtymisikään. Tutkimuksessa pyritään löytämään mahdollisiin ongelmiin joitakin ratkaisumalleja tai ainakin viitteitä niistä keinoista, joilla mahdollisia ongelmia voidaan vähentää.

Esimerkkinä tarkastellaan palkkausta, jolla voidaan mitata työn arvostusta ja joka koetaan usein tärkeäksi työtyytyväisyyden osaksi. Jos palkkaus on kohdallaan, se tulkitaan työn arvostamiseksi. Palkkauksen osalta selvitetään erityisesti uutta, kannustavaksi tarkoitettua palkkajärjestelmää, josta käytetään yleislyhennettä UPJ (uusi palkkajärjestelmä) tai VPJ (valtion palkkajärjestelmä).

Tutkimuksessa on käytetty lähdeaineistona säädöksiä, oikeuskirjallisuutta, erilaisia artikkeleita ja työryhmämuistioita sekä viranomaisten päätöksiä. Oleellisena lähdeaineistona edellä mainittujen lisäksi on käytetty uuteen palkkausjärjestelmään liittyviä sopimuksia, käsi- ja pöytäkirjoja sekä palkkatilastoja. Tutkimuksessa käydään läpi myös aiheeseen liittyvät oikeusistuinten päätökset ja ennakkopäätökset sekä ylimpien lainvalvojien ratkaisut. Lisäksi on referoitu jonkin verran myös keskustelua lehdistössä ja internetissä.

Tiedon haussa on käytetty apuna niin sanottua kokoteksti-indeksointia, joka on internet- ja sähköisten asiakirjojen etsinnässä pari kertaluokkaa tehokkaampi kuin muut menetelmät. Virkamiehistä on kirjoitettu paljon - ei kuitenkaan virkamiehen oikeudenmukaisen aseman kannalta.

Aihepiiriin liittyvät määritelmät ja käsitteet ovat olennaisia. Käsitteet virkamies ja oikeudenmukaisuus on käyty läpi tekstiosassa. Luettavuuden vuoksi pääosa käsitteistä on kuitenkin koottu liitteeseen 1, jossa on määritelty tarkemmin seuraavat käsitteet: ammattitaito ja opiskelu, erimielisyydet ja niiden ratkaiseminen, ikälisä, muutoksenhaku, palkka, palkkatoimivalta, pätkätyö, sivutoimi, taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, tasa-arvo, tehtäväkuva, työehtosopimus, työsopimussuhde, työnantajan edustaja, vahvistaminen, varoitus, virasta erottaminen, virkaehtosopimus, virkanimitykset, virkanimi ja yhteistoiminta. Osa edellä mainituista käsitteistä tulisi määritellä

lä nykyistä oleellisesti tarkemmin nimenomaan sopimusneuvottelujen yhteydessä.

Tutkimuksessa on sähköpostitse ”haastateltu” valtiotyönantajan edustajaa, keskus- ja pääsopijajärjestöjen puheenjohtajia sekä esimerkkivirastoiksi valittujen virastojen järjestöjen puheenjohtajia ja pääluottamusmiehiä. Haastattelujen tavoitteena on selvittää mahdollisimman monipuolisesti, kuinka uudet palkkajärjestelmät toimivat.

Haastatteluissa on esitetty 12 kysymystä, jotka käyvät ilmi vastauksineen liitteestä 2. Työssä pyrittiin haastattelemaan erikseen myös työnantajan edustajia, kuitenkin laihoin tuloksin.

Tutkielman rakenne on tiivistettynä seuraavanlainen: Johdannossa käsitellään tutkimustehtävän lisäksi virkamiehen merkitystä yhteiskunnassa. Toisessa luvussa on tarkasteltu virkamiehen asemaan liittyviä säädöksiä ja työehtosopimuksia. Kolmannessa luvussa aiheena on virkamiehen oikeudenmukainen asema. Siinä on käsitelty muutaman esimerkkiviraston uusia palkkajärjestelmiä yksityiskohtaisesti. Neljännessä luvussa on käsitelty edellä mainittujen haastattelujen tuloksia. Viides luku sisältää yhteenvedon, johtopäätökset ja suositukset.

Tutkielma jakaantuu seuraavaan kolmeen pääteemaan, ja pääpaino on palkkauksessa:

- 1) Virkamiehen oikeudenmukaisen aseman kehitys.
- 2) Kuinka oikeudenmukainen virkamiehen asema nyt on, kuinka uusi palkkajärjestelmä toimii, ja onko se lisännyt työtyytyväisyyttä?
- 3) Onko tarvetta ja voidaanko virkamiehen oikeudenmukaista asemaa parantaa?

1. 2 Virkamiesten merkityksestä yhteiskunnassa

Passiivisen hallinnon muuttuminen aktiiviseksi, palvelunäkökohtia korostavaksi hallinnoksi, ylimpien virkojen politisoituminen sekä virkaehtosopimuslakien mahdollistama edunvalvonta ovat lisänneet virkamieskunnan merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa¹.

¹ Myllymäki 1989, s. 14

Suomen väkiluvun ja virkamiesten määrän kehittyminen ilmenevät oheisesta taulukosta.

Suomen väkiluku ja valtion työntekijöiden määrä (Valtionvarainministeriö 2006 ja tilastokeskus 2006)					
Vuosi	Väkiluku	Budjettitalouden virkamiehiä	Työsopimussuhteisia	Valtion työntekijöitä yht.	Väkiluku/virkam. lkm
1890		11100			
1914		27000			
1923		45000			
1939		56500			
1947		84300			
1959		82500			
1965	4,57	109480	40700	150180	41,7
1970	4,60	115721	60356	176077	39,8
1980	4,79	124308	75072	199380	38,5
1990	5,00	100268	46680	146948	49,9
2000	5,18	97591	26130	123721	53,1
2001	5,19	100322	20219	120541	51,7
2002	5,21	102815	20443	123258	50,7
2003	5,22	103998	20187	124185	50,2
2004	5,24	103138	20773	123911	50,8
2005	5,26	102885	20936	123811	51,1

Valtion virkamiesten määrän vähentymiseen on vaikuttanut virastojen lakkauttaminen, yhdistäminen, yhtiöittäminen ja liikelaitostaminen sekä tehtävien siirto kuntiin. Oma osansa oli myös 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa olleella lamalla. Suomen väkiluku vuonna 2005 oli noin 5,26 miljoonaa, joten maassamme on näin ollen ollut v. 2005 yksi valtion virkamies 50 kansalaista kohti. Vastaava luku oli 42,5 vuonna 2005, kun otetaan huomioon myös valtioon työsuhteessa olleet. Kunnan viranhaltijoita vuonna 2005 oli 506 000. Näin ollen valtion virkamiehiä ja kunnan viranhaltijoita oli yhteensä 608 885. Kansalaisia vuonna 2005 oli siis 8,6 valtion ja kunnan virkasuhteista kohti. Lisäksi vuonna 2003 noin joka kolmas kokoaikaisesti työssäkäyvästä on ollut virkamies tai siihen verrattava.

Kunnan viranhaltijoiden palkat ilman työnantajamaksuja olivat vuonna 2003 yli 8,6 mrd euroa ja valtion virkamiesten noin 3,3 mrd euroa. Tilinpäätöksen mukaan kuntien ulkoiset menot olivat 29,6 mrd euroa v. 2004 ja valtion menot samana vuonna 36,3 mrd euroa. Virkamiesten palkat ilman työnantajan muita maksuja muodostavat näin ollen 29,1 % kuntien ja 9,1 % valtion budjetin menoista.² Virkamiesten lukumäärä, jakaantuminen, koulutustaso ja palkkaus käyvät ilmi seuraavasta yhteenvedosta³:

- 1) Julkisella sektorilla oli 24,5 % työllisestä työvoimasta (2,4 miljoonaa työntekijää) vuonna 2004.
- 2) Valtion keskikuukausipalkka vuonna 2003 oli noin 2 500 euroa ja kunnan keskipalkka noin 2 200 euroa sekä yksityisen sektorin keskipalkka

² HTTP1

³ HTTP2

noin 2 400 euroa. Naisten palkat ovat noin 500 euroa/kk pienemmät sekä valtiolla että kunnissa.

- 3) Naisten osuus valtiolla oli 49 %, kunnissa 77 %
- 4) Vakituisten osuus valtiolla oli 80 % ja kunnissa 73 %
- 5) Virkasuhteisten määrä valtiolla oli 83 % ja kunnissa 40 %
- 6) Osa-aikaisten osuus valtiolla oli 9 % ja kunnissa 14 %.
- 7) Valtion henkilöstön koulutustaso oli korkeampi kuin kunnissa.

Valtion budjettitalouden virkanimikkeitä on yhteensä 2 550. Seuraavia virkoja on yli tuhat ⁴ (suluissa määrä tuhansina): toimistos sihteeri (9,1), tutkija (7,3), vanhempi konstaapeli (3,9), osastosihteeri (2,8), professori (2,5), suunnittelija (2,2), ylitarkastaja (2,2), lehtori (2,1), opistoupseeri, perus (2,0), työvoimaneuvoja (1,8), tullitarkastaja (1,8), erikoistutkija (1,7), tutkimusapulainen (1,7), nuorempi upseeri (1,6), ylikonstaapeli (1,4), sotilasammattihenkilö (1,4), opistoupseeri, ylempi (1,4), tarkastaja (1,3), verovalmistelijä (1,3), vanhempi vartija (1,1), tutkijakoulutettava (1,1), verosihteeri (1,1), assistentti (1,1), apulaisverosihteeri (1,0).

Tiedoista voidaan todeta muun ohella, että professoreita on yli kaksinkertainen määrä assistentteihin verrattuna ja ylitarkastajia miltei tuhat enemmän kuin tarkastajia.

Valtion virkamiehiä koskevat muut tunnusluvut vuodelta 2005 käyvät ilmi liitteenä 4 olevasta henkilöstötilinpäätöksen yhteenvetotaulukosta⁵

Kuten edellä esitetystä ja liitteestä 4 voidaan päätellä, virkamiesten lukumäärä ja virkamiesten palkkaus ovat vaikuttava ja oleellinen osa yhteiskuntaa ja sen taloutta.

Valtionhallinnosta jää eläkkeelle tai siirtyy muiden työnantajien palvelukseen vuoteen 2011 mennessä valtion työmarkkinalaitoksen arvion mukaan noin 35 000 henkilöä. Se on vajaa 29 % nyt valtion palveluksessa olevien määrästä ja tarkoittaa työvoimakustannuksina vuositasolla noin 1,5 miljardia euroa. Poistuma, joka vaihtelee hallinnonaloittain, on nykyisen henkilöstön kiihtyvän eläkkeelle siirtymisen vuoksi poikkeuksellisen suuri ja antaa ainutkertaisen mahdollisuuden toteuttaa - hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen - tuottavuutta ja tehokkuutta lisääviä toiminnan ja rakenteen muutoksia ja lisätä tietotekniikan hyödyntämistä.⁶

⁴ VM 2006, sähköposti

⁵ VM 2006, henkilöstötilinpäätös

⁶ Valtiovarainministeriö 2005, s. 8, HTTP10

2. Valtion virkamiiehen asema ja sen kehittyminen

2.1 Yleistä

Seuraava tarkastelu pohjautuu suurelta osin Myllymäen teokseen vuodelta 1989, Laaksosen gradu-tutkimukseen vuodelta 1991 sekä Koskisen ja Kullan teokseen vuodelta 2005⁷.

Virkamiesten asema ja arvostus on yhteiskunnassamme muuttunut. Siihen on merkittävästi vaikutettu lainsäädäntömuutoksien. Kaikkein keskeisimmin muutosprosessiin ovat oletettavasti vaikuttaneet virkaehtosopimuslait, sopimusmenettely ja sopimusperusteiset oikeusnormit (sitovat ja sanktioidut virkaehtosopimusnormit).⁸

Suomalainen virkamiesoikeus voitaisiin suurilta linjoiltaan jakaa julkisyhteisöjen auktoriteettiasemaa ja myös valtaoikeuksia korostavaan perinteiseen virkamiesoikeuteen sekä virkaehtolainsäädännön tuomaan sopimusperusteiseen virkamiesoikeuteen⁹.

Uutta palkkajärjestelmää (=UPJ) alettiin suunnitella 1990-luvun alkupuolella. Sen käyttöönotosta sovittiin alustavasti v. 1994 ja sitovasti v. 2004. Se on otettu käyttöön vuoden 2006 syksyyn mennessä miltei kaikissa valtion virastoissa. Palkkaus on keskeisin palvelussuhteen ehto. Se muodostaa noin 4/5 valtiotyöntäjän työvoimakustannuksista.

Pääperiaatteena uudessa palkkajärjestelmässä ja sen eri variaatioissa on se, että työnantaja arvioi työn vaativuutta ja siitä suoriutuvuutta erilaisin pisteytystavoin. Pisteet muutetaan euroiksi työnantajan ja järjestöjen sopimalla tavalla. Kenenkään palkkaa ei uudistuksen yhteydessä laskettu. Siihen liittyy käsite takuupalkka, joka takasi nykyisen palkan säilymisen. Samalla on melkein kokonaan luovuttu 1840-luvulta lähtien käytössä olleesta kokemuksen palkitsevasta ikälisäjärjestelmästä.

Käytössä oli vuoden 2007 alussa noin kymmenen erinimistä uutta palkkajärjestelmää. Lisäksi 17 virastolla 174:stä on itse suunniteltu tai kehitetty palkkajärjestelmä. Uuden palkkajärjestelmän piirissä oli 114 210 henkilöä 20.7.2006. Tämä oli 96,8 % valtion koko henkilöstöstä. Tavoitteeksi näissä kaikissa palkkajärjestelmissä on asetettu muun ohella kannustavuus ja valtion kilpailukyky työmarkkinoilla. Tarkemmin uutta palkkajärjestelmää ja siitä saatuja kokemuksia käsitellään kohdassa 3.2.3.¹⁰

⁷ Myllymäki 1989, Laaksosen 1991 sekä Koskinen ja Kulla 2005

⁸ Myllymäki 1989, s. 16

⁹ Ibid, s. 17

¹⁰ VM:n kotisivu: www.vm.fi

2.2 Sääöksistä, työehtosopimuksista ja palkkajärjestelmistä

2.2.1 Virkamiehen asemaa koskevat säädökset

Virkamiesten palkankorotusratkaisut perustuivat vielä muutama vuosikymmen sitten korkeimpien edustuselinten yksipuolisiin päätöksiin (lakiin, asetukseen tai hallintopäätökseen). Virkaehtolainsäädännön tuloksena tapahtui syvälinen muutos julkistyonantajien valtaoikeuksissa. Neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä korvasivat aikaisemman niin sanotun työnantajan saneluratkaisun.¹¹

Virkamiesten palvelussuhteen ehtojen säätely on perinteisesti ollut lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttäjän valtaoikeuksien varassa. Poliittinen, ylätason päätöksenteko on aina ollut ja tulee aina olemaan mukana virkamiesten palkkauksesta päätettäessä.¹²

Virkamiesoikeudellisia säännöksiä löytyy perustuslain tasolta virastotason yleismääräyksiin saakka¹³. Vakinaisten virkojen perustamismenettely on kaikkein keskeisin julkisyhteisön työnantajavallan ilmentymä¹⁴.

Valtion vanhassa virkamieslaissa (755/86) on, samalla kun siinä on viitattu virkaan nimittämisen perusteiden säätämisestä hallitusmuodossa, säädetty (13 §:n 3 mom.), että viranomaisen ei saa perusteettomasti asettaa viranhakijaa eri asemaan toisiin hakijoihin nähden lain 17 §:ssä mainittujen syiden nojalla. Vaikka säännös on rajattu virkasuhteeseen, aikaisemmin hallitusmuodon 5 (yhdenvertaisuus lain edessä) ja 86 §:istä (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskuunto) seurasi velvoite yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseen jo virkanimitysvaiheessa.¹⁵

Tällä hetkellä virkamieslain (750/1994) 17 §:stä sekä perustuslain (731/1999) 6 ja 125 §:istä seuraavat samat velvoitteet. Perustuslain 6 § vastaa hallitusmuodon 5 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–46, PeVM 25/1994 vp, s. 7) ja 125 § vastaa hallitusmuodon 86 §:ää.

Ammatillinen yhdistymisvapaus on turvattu perustuslain 13 §:ssä. Niin ikään perustuslain 18 §:ssä on mainittu, ettei ketään saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Tämä koskee tietenkin myös virkamiehiä. Jos on tapahtunut virkamiehen laitton irtisanominen, virkamies voi palata virkaansa. Tällaista mahdollisuutta ei ole työsopimussuhteisella.

Virkojen hakumenettelystä on annettu Valtionvarainministeriön suositus 15.12.2000, 14/2000 (Korvaa suosituksen 10.2.1995, 2/95), jonka voimas-

¹¹ Myllymäki 1989, s. 298

¹² Ibid, s. 282

¹³ Ibid, s. 17

¹⁴ Ibid, s. 21

¹⁵ Ibid, s. 24

saoloaika on 1.1.2001 – toistaiseksi¹⁶. Valtion taloudellinen tarkastusvirasto on edellyttänyt suositusta noudatettavaksi¹⁷.

Virkamiehen asemaa koskevia säädöksiä ja merkittäviä sopimuksia aikajärjestyksessä lyhyine selityksineen on esitetty seuraavassa luettelossa. Luettelo perustuu Laaksosen tutkimukseen¹⁸ ja on suurelta osin suoraa lainausta siitä. Lainaukset ovat tässä työssä perusteltuja, koska uuden palkkajärjestelmän arviointi ei ole mahdollista, ellei palkkauksen verrattain tarkkaa säädöshistoriaa tunne.

Yleisesti:

Vuoteen 1943 saakka virkasuhteen taloudellisia ehtoja koskeva päätöksenteko tapahtui niin sanotun anomusmenettelyn mukaisesti. Virkamiehet saivat anoa muutoksia palkkaukseensa ynnä muihin taloudellisiin etuihin. Päätöksenteko tapahtui kuitenkin täysin yksipuolisesti julkisen vallan taholta.

Vuonna 1943 siirryttiin neuvotteluoikeusmenettelyyn. Virkamiehillä oli oikeus neuvotella asianomaisten viranomaisten kanssa periaatteellisista tai muuten yleisluonteisista palkkausta, virkasuhdetta sekä virkaan ottamista koskevista asioista. Neuvottelujen tulokset eivät olleet sitovia.

Vuosina 1966 - 1970 oli voimassa niin sanottu menettelytapalaki, jolla tehtiin mahdolliseksi sopimusmenettely. Se koski kuitenkin vain palkan määrää¹⁹.

Virkaehtosopimusjärjestelmään siirtyminen ei 1970-luvun alusta 1990-luvulle ole muuttanut kovin paljoa sitä lakisääteistä palkkausjärjestelmää, joka oli voimassa jo ennen sopimusjärjestelmän voimaantuloa²⁰.

Valtion virkamieslain uudistus tuli voimaan vuonna 1988. Se on eräs itenäisyytemme ajan merkittävin virkamieslainsäädännön uudistus ja se aiheutti merkittäviä uudistuksia virkamiehen oikeusasemaan. Neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän uudistaminen loi mahdolliseksi muun muassa palvelussuhteen ehdoista sopimisen. Uusi valtion virkamieslaki tuli voimaan 1994.

Tarkemmin:

1. Valtion virkamiesoikeuden kehitys alkoi jo 1600-luvulla. Ruotsin vallan aikana virkamiesoikeus oli perustuslakikeskeistä.

Yhdistys- ja vakuuskirja vuodelta 1789 laajensi Ruotsin kuningas Kustaa III:n valtaoikeuksia tekemällä muutoksia vuoden 1772 hallitusmuotoon. Yhdistys- ja vakuuskirja kavensi myös aateliston yksinoikeutta moniin vir-

¹⁶ HTTP3

¹⁷ HTTP4

¹⁸ Laaksosen, 1991

¹⁹ Mäenpää 1986, s. 65

²⁰ Laaksosen 1991, s. 2

koihin. Tästä syystä aatelisto ei koskaan hyväksynyt sitä. Ja koska vuoden 1772 hallitusmuodon mukaan aateliston etuoikeuksia olisi saanut muuttaa vain sen suostumuksella, oli yhdistys- ja vakuuskirja tässä suhteessa perustaltaan laitton.

2. Vuoden 1919 hallitusmuotoon (94/1919) otettiin säädökset julkisista viroista.

Hallitusmuodolla kumottiin hallitusmuoto 1772 sekä yhdistys- ja vakuuskirja vuodelta 1789. Siinä taattiin ainoastaan tuomareiden erottamattomuus sikäli, että se oli mahdollista vain tuomioistuimen päätöksellä.

3. Vuonna 1923 säädettiin laki valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista (299/1923), lyhyemmin palkkauslaki.

Lakiesityksen mukaan varsinaisen palkkauksen pääosan muodosti peruspalkka siinä palkkausluokassa, mihin virka oli määrätty kuuluvaksi. Peruspalkan lisäksi varsinaiseen palkkukseen kuuluivat myös perhelisä ja ikälisä. Palkka katsottiin virkamiehen valtiolta saamaksi taloudelliseksi tueksi (ns. elatusteoria). Palkkausluokkia oli kolmekymmentä ja asetuksella määrättiin tulo- ja menoarvion rajoissa, mihin palkkausluokkaan mikin virka ja toimi on luettava.

Ikälisää myönnettiin viran tai toimen haltijalle viisivuotiskaudelta ja kolme eri kertaa palkkausluokissa 1 - 14. Palkkausluokissa 15-30 ikälisä myönnettiin nelivuotiskaudelta ja neljä eri kertaa. Ikälisän suuruus oli kaikissa palkkausluokissa 4 % peruspalkasta.

Hallituksen esitys (31/1922) sisälsi ehdotukset palkkauksen yksinkertaistamiseksi

siten, että virkamiehen peruspalkkana oli joko palkka tai palkkio määrättyssä perusluokassa, mutta ei enää palkka ja palkkio samasta virasta, kuten siihen asti oli ollut mahdollista. Palkkaus ehdotettiin myös sidottavaksi elinkustannusindeksiin, jolloin oli mahdollista ottaa käyttöön liukuva palkkausjärjestelmä.

Vuonna 1923 annetun palkkauslain ikälisiä koskevat säädökset pysyivät lähes muuttumattomina vuoteen 1942, jolloin säädettiin uusi palkkauslaki (1030/1942).

4. Nimittämiskirjalaki v. 1926.

Nimittämiskirjalaissa virassa pysymisoikeuden sisältö jätettiin riippuvaksi siitä, millaisen nimittämiskirjan asianomainen on saanut. Toisaalta laissa vahvistettiin ne perusteet, joiden mukaan nimittämiskirja oli annettava. Nimittämiskirjojen perustyyppinä oli valtakirja, joka oli laissa erikseen lueteltujen virkamiesryhmien (muun muassa tuomareiden) lisäksi annettava yleensä tehtäviin, joista maksettiin peruspalkkaa. Lain mukaan avoin kirje voitiin antaa vain presidentin nimittävillä virkamiehille sekä upseereille.

Toimikirja voitiin antaa poliiseille ja muille virkamiehille, joiden tuli olla "valtion erityisen tarkkailun ja määräämisvallan alla" (HE 291/1993).

5. Palkkauslaki v. 1942.

Uusi laki valtion viran ja toimen haltijoiden palkkauksesta säädettiin vuonna 1942. Virkamiesten palkkausjärjestelmä pysyi edelleen lakisääteisenä, ja taloudelliset edut olivat tarkoin säädöksiin määrättyjä. Yksityiskohtaisemmat määräykset annettiin asetuksilla ja valtioneuvoston päätöksillä sekä osittain myös hallinnollisilla yleismääräyksillä.

Ikälisien myöntämisperusteet muuttuivat vuoden 1923 palkkauslaista. Ikälisien myöntämisaikakohdat yhdenmukaistettiin siten, etteivät ne olleet enää sidoksissa tiettyyn palkkausluokkaan, vaan ikälisiä myönnettiin jokaisessa peruspalkkaus-luokassa joka neljäs vuosi viisi eri kertaa. Ne myönnettiin 4, 8, 12, 16 ja 20 palvelusvuoden kuluttua yksi kullakin kerralla. Virkavuosiksi luettiin se aika, minkä asianomainen, täytettyään kaksikymmentäyksi vuotta, oli ollut peruspalkkaisen viran tai toimen haltijana. Niin ikään luettiin virkavuosiksi se aika, minkä asianomainen sotatilan aikana oli ollut sotapalveluksessa (Pa1kL:n 4 §).

Uusi etuus palkkauslaissa oli kalliinpaikanlisä: "Viran tai toimen haltijalle, jonka toimipaikka on virallisen elinkustannusindeksin mukaan suhteellisesti kalliilla paikkakunnalla, voidaan sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin määrätään, tulo- ja menoarvion rajoissa suorittaa varsinaisen palkkauksen lisäksi kalliinpaikanlisää" (PalkL 2 §).

Toinen uusi lisä palkkauslaissa oli henkilökohtainen palkanlisä: "Milloin valtioneuvosto katsoo valtion edun vaativan määrätyn viran tai toimen haltijan pysyttämistä valtion palveluksessa taikka määrätyn henkilön nimittämistä valtion virkaan tai toimeen, valtioneuvosto voi tulo- ja menoarvion puitteissa määrätä, että sanotulle viran tai toimen haltijalle, jollei virka ole tuomarinvirka, on suoritettava henkilökohtaista palkanlisää, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan" (Pa1kL:n 3 §). Henkilökohtaiseen palkanlisään olivat oikeutettuja peruspalkkaiset viran tai toimen haltijat. Tällainen lisä saattoi tulla ajankohtaiseksi silloin, kun kunnat ja yksityiset halusivat houkuttaa kyvykkäitä henkilöitä palvelukseensa lupaamalla parempia palkkaetuja, kuin vastaavista tehtävistä valtio yleensä antaa. Tämä palkanlisä oli kuitenkin valtioneuvoston harkinnan varassa, kuten Pa1kL:n 3 §:stä käy ilmi.

Edelleen maksettiin viran tai toimen haltijalle erilaisia korvauksia virkatöimistä, joita kutsuttiin myös sivusaataviksi eli sportteleiksi; toimituspalkkioita, toimituskirjain lunastuksia, tutkintomaksuja tai muita korvauksia. Nämä korvaukset muodostivat huomattavan osan palkkauksesta, jolloin ne tuli ottaa huomioon myös määrättäessä, mihin palkkausluokkaan virka tai toimi luettiin.

Kolmannen uuden, tärkeänkin palkkaedun saattoi muodostaa sivutoimipalkkio. Se oli luonteeltaan korvaus toimenhaltijan suorittamista yksityisistä vir-

katehtävistä virkamiehelle, joka oman virkansa tai toimensa ohella voitiin määrätä hoitamaan toista virkaa tai tointa (Pa1kL:n 23 §).

Neljäs uusi palkanlisä olivat virkamiehille maksettavat lisäpalkkiot. Pa1kL:n 14 §:n mukaan valtion viran tai toimen haltijalla oli nyt mahdollisuus saada lisäpalkkiota tulo- ja menoarvion rajoissa, mikäli hän:

- 1) oli vastuunalaisemmassa asemassa ja/tai
- 2) sai suuremman työvelvollisuuden ja/tai
- 3) omasi viran tai toimen säännönmukaiset kelpoisuusvaatimukset ylittävän erikoispätevyyden ja/tai
- 4) joutui vaarallisempiin virkatehtäviin taikka muuten toimimaan vaikeammissa olosuhteissa kuin muut vastaavassa asemassa olevat.

Niin ikään voitiin viran tai toimen haltijoille suorittaa korvausta heillä virantoimituksen vuoksi olleista erityisistä kustannuksista taikka lisäpalkkiota heidän toimiensa vuoksi valtiolle koituvasta kustannusten säästöstä. Tällaisia lisiä olivat mm. virantoimitusrahat, lentolisä, rajaseutulisiä, kielitaitolisiä tai muu niihin verrattava palkkio. Esim. virantoimitusrahoja maksettiin lähinnä ryhmään 1) kuuluvien tehtävien vuoksi, kun taas lentolisää ja rajaseutulisiä maksettiin ryhmään 4) kuuluvien tehtävien vuoksi.

6. Neuvotteluoikeuslaki v. 1943.

Neuvotteluoikeuslailla (82/1943) mentiin kohti virkaehtosopimussoikeutta.

Valtion virkamiesten neuvotteluoikeus perustuu valtion neuvotteluoikeuslakiin, jonka mukaan virkamiehillä on oikeus yhdistystensä välityksellä neuvotella asianomaisen valtion viranomaisen kanssa periaatteellisista ja muutoin yleisluontoisista virkaan tai toimeen ottamista, virka- ja työsuhteita sekä palkkausta koskevista asioista. Tätä oikeutta vastaa viranomaisen velvollisuus neuvottelujen käymiseen. Neuvotteluoikeuslaki, joka on edelleen voimassa, ei edellytä varsinaisten sopimusten syntymistä vaan neuvottelujen tulos on toteutettava asianomaisessa järjestyksessä lailla, asetuksella ja niin edelleen. Sopimusvapautta laki ei vielä taannut.

7. Valtion ylimääräisten toimenhaltijoiden ja tilapäisen toimihenkilön asemasta v. 1949 annettu asetus.

Valtion ylimääräisten toimenhaltijoiden ja tilapäisen toimihenkilön asema perustui vuonna 1949 annettuun asetukseen (755/1949).

Asetusten (37/1943, 755/1949) tuomat muutokset ylimääräisten viran tai toimen ja tilapäisten toimen haltijoiden palkkauksen rakenteeseen:

a) Ylimääräisen toimenhaltijan palkkauksena oli vuosipalkkio ikälisineen. Uusien asetusten tuomat muutokset olivat:

1. Perhelisän ja kalliinajanlisän poistuminen oli eräs muutos ylimääräisten toimihenkilöiden palkkauksen rakenteessa.

2. Toinen muutos koski ikälisien myöntämisperusteita; ikälisiin olivat nyt oikeutettuja kaikkiin palkkausluokkiin kuuluvat toimenhaltijat, kun edellinen asetus rajoitti ikälisien myöntämisen 1-28. palkkausluokkiin. Ikälisiin oikeuttavien virkavuosien lukumäärä muuttui siten, että nyt ylimääräiselle toimenhaltijalle myönnettiin 3, 6, 9, 12 ja 15 virkavuoden kuluttua yksi ikälisä kullakin kerralla, kun edellisen asetuksen mukaan niitä myönnettiin kaksi, 4 ja 8 virkavuoden kuluttua.

3. Kolmas muutos koski palkkausluokkien lukumäärää, joka nousi neljästäkymmenestä neljäänkymmeneenkuuteen.

4. Asetuksen 6 § sisälsi nyt ylimääräisille toimenhaltijoille oikeuden saada korvauksia kustannuksista virantoimitusten vuoksi, sekä luontoisedut samoin perustein, mitä peruspalkkaisten viran ja toimen haltijoiden osalta oli säädetty.

b) Tilapäisten toimihenkilöiden palkkaus:

Vuoden 1949 YlimääräisA sisälsi säädökset myös tilapäisten toimihenkilöiden osalta. 13 §:n mukaan tilapäiselle toimihenkilölle, kuten ylimääräisillekin, maksettiin palkkiota. Heillä oli myös oikeus TMA:n rajoissa saada lisäpalkkioita ja korvausta tehtävistä koituneista erityisistä kustannuksista sekä myöntää luontoisetuja samojen perusteiden mukaan kuin ylimääräisille toimenhaltijoille.

8. Syyskuun sopimus v. 1956 (vrt. liite 5).

Sopimusmenettelyn kehityksen ensimmäisenä vaiheena voidaan pitää virkamiesliiton vuoden 1956 syksyllä tekemää sopimusta valtiovarainministeriön kanssa. Valtioneuvosto vahvisti sopimuksen. Tällöin sovittiin sellaisesta menettelystä, että mikäli elinkustannusindeksin nousun perusteella tai muusta syystä palkkoja yleisillä työmarkkinoilla tarkistetaan, neuvotellaan ja sovitaan myös vastaavasti virkamiesten palkkauksesta. Tämä periaatesopimus loi pohjan sopimusmenettelyn kehitykselle neuvotteluoikeuslain puitteissa. Sopimuksen periaatetta ei kuitenkaan voitu ilman ristiriitoja käytännössä noudattaa, koska neuvotteluoikeuslaki ei tarjonnut minkäänlaisia käytännön menettelysäännöksiä²¹.

9. Kesärannan sopimus 1963.

Seuraavana vaiheena sopimusmenettelyn kehityksessä voidaan pitää ns. menettelytapakomitean asettamista sekä Virkamiesliiton ja valtioneuvoston välistä Kesärannan sopimusta. Menettelytapakomitea asetettiin 25.5.1961. Sen tehtävänä oli laatia ehdotus siitä, mitä menettelyä olisi sovellettava, jotta yleisillä työmarkkinoilla tapahtuneet ansiotason muutokset voitaisiin ottaa huomioon virkamiespalkkausten yleisissä järjestelyissä.

Neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmän puute johti keväällä 1963 vaikeaan tilanteeseen ja avoimeen työtaisteluun. Konflikti vältettiin valtioneuvoston tehtyä 15.3.1963 Virkamiesliiton kanssa Kesärannan sopimuk-

²¹ Mattila 2005, s. 8

sen, jonka tärkeimpänä sisältönä oli työnantajan (valtion) sitoumus antaa eduskunnalle esitys neuvotteluoikeuslain korvaavasta palkkausasioita koskevasta menettelytapalaista, jolla virkamiehille myönnetään sopimusoikeus²². Kesärannan sopimuksella virkamiesliitto irrottautui työtaistelurintamasta²³.

10. Menettelytapalaki v. 1964.

Vuosina 1966 - 1970 oli voimassa ns. menettelytapalaki, jolla tehtiin myös mahdolliseksi sopimusmenettely. Se koski kuitenkin vain palkan määrää²⁴. Laki mahdollisti kollektiivisopimuksen valtion päätoimisten virkamiesten palkkauksesta. Laki kytki valtion virkamiesten ansiotason muutoksen oikeassa suhteessa yleisten työmarkkinoiden ansiotason muutoksiin.

Menettelytapalain ja sen voimaansaattamislain hyväksyminen merkitsi sopimusmenettelyn tuleamista lakisääteiseksi. Sopimusvapaus oli kuitenkin rajoitettua. Sopimusmenettely koski vain vuosittaisia palkankorotuksia. Ansiotason kehitys oli kuitenkin sidoksissa yleiseen paikkaindeksiin, ja nykyään se on sidoksissa vakauttamissopimuksiin. Valtiolla oli myös oikeus tehdä yksipuolinen palkkaratkaisu, mikäli sopimukseen ei päästy neuvottelu-, sovittelu- ja välitysmenettelyn avulla.

1960-luvulla virkapalkkauksen perusteet pohjautuivat lainsäädäntöön. Voimassa oleva menettelytapalaki (427/1964) merkitsi myös sopimusmenettelyn tuleamista lakisääteiseksi.

11. Valtion eläkelaki v. 1966 (280/66).

Vakinaisten virkamiesten palvelussuhteen taloudellisten ehtojen sääntelyssä ensimmäisenä todellisenä muutoksena voitaneen pitää vasta valtion eläkelain (280/66) voimaantuloa vuonna 1967 (HE 291/1993).

12. Valtion perhe-eläkelaki v. 1968.

13. Vakauttamissopimus v. 1968 (Liinamaa I, vrt. liite 5).

Menettelytapalailla järjestetyn sopimusmenettelyn kehityksessä merkitsi uutta vaihetta työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän etujärjestöjen välillä 27.3.1968 allekirjoitettu vakauttamissopimus. Sopimus velvoitti valtioneuvoston asettamaan komitean, jonka tehtävänä oli sopimusvapauteen perustuvan valtion valtionapupalkkaisten virkamiesten palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevan neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmän laatiminen. Valtioneuvosto asetti 5.9.1968 vakauttamissopimuksen edellyttämän komitean, jonka mietintöön perustuva esitys virkaehtosopimuslainsäädännöksi hyväksyttiin 13.10.1970²⁵.

²² Mattila, s. 8

²³ Ibid, vrt. liite 5

²⁴ Mäenpää 1986, s. 65

²⁵ Mattila 2005, s. 9

14. Valtion virkaehtosopimuslaki v. 1970.

Vuonna 1970 säädetyllä virkaehtosopimuslailla (VVEhtoL) sopimusala laajennettiin ja samalla luovuttiin sidonnaisuudesta yleisten työmarkkinoiden ansiotasoon. Virkaehtosopimuslaissa säädetään myös menettelystä, miten virkaehtosopimuksen tulee syntyä. Sen ohella on kuitenkin myös neuvotteluoikeuslaki edelleen voimassa.

Sopimuksessa on tarkoin määritelty ne sopimusalat, joista virkaehtosopimuksilla voi vapaasti sopia. Tällaisia ovat mm. palkkaus, vuosiloma, työaika ja virkavapauden myöntämisen perusteet sekä irtisanomisen perusteet ja irtisanomisaika. Sopimusoikeuden ulkopuolelle taas jäivät palvelussuhteen ehdot, joista lain mukaan ei saa sopia: virkamiehen velvollisuudet, viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaylennysperusteet, kurinpito sekä eläke. Myös virkakoneiston järjestelyyn liittyvät asiat kuten viranomaisen tehtävän määrittely, viran perustaminen ja lakkauttaminen, työnjako, työn johtaminen ja työmenetelmät virastossa sekä virkasuhteen syntyminen jäivät sopimusvapauden ulkopuolelle.

Sopimusosapuolina työnantajan puolelta ovat virkaehtosopimusneuvotteluissa valtiovarainministeriö tai hallinnonalan neuvotteluviranomainen ja työntekijäpuolelta virkamiesjärjestöt, joiden kanssa ministeriö tai virasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi virkaehtosopimuksen tekemisen. Eduskunnalla on myös valta sopimuksen voimaantuloon osalta. Tämä valta on eduskunnan palkkavaltuuskunnalla, joka hylätessään sopimuksen siirtää eduskunnalle päätösvallan sopimuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Vuonna 1970 tehdyn virkaehtosopimuslainsäädännön voidaan katsoa merkinneen aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna muun muassa sitä, että uusi virkaehtosopimusjärjestelmä sisälsi:

- eräin poikkeuksin kaikki virkamiesten palvelussuhteen ehdot eikä vain palkkausehtoja kuten ennen
- ansiotasosidonnaisuudesta vapaan ja siinä mielessä rajoittamattoman sopimusoikeuden
- päätäntävallan siirtämisen pysyvästi eduskunnalta valtioneuvostolle
- työtaistelumahdollisuuden tunnustamisen virkamiehille ja työnantajan mahdollisuuden työsulkuun.

15. Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin uusi luku 5 a vuonna 1970 (663/1970).

Sisältää säännökset eduskunnan palkkavaltuuskunnasta.

16. Valtion virkamieslaki v. 1986 (755/1986).

Virkamieslainsäädäntöä uudistettiin 1970- ja 1980-luvuilla melkoisesti. Vuonna 1970 toteutettiin virkaehtolainsäädäntö ja 1986 uusi virkamieslaki. Toteutettujen uudistusten vaikutus ja merkitys virkamiesten oikeuksiin ja

velvollisuuksiin on merkittävä. Myös tavoitteet tuloksesta, tulosvastuusta ja suorituksista julkishallinnossa vaikuttavat osaltaan virkamiesten toimintaan.

Merkittävin uudistus virkamieslaissa on eriarvoisuuden poistaminen virkamiesryhmien välillä. Tämä toteutettiin muun muassa supistamalla virkasuhdelajit kahteen siten, että ylimääräiset toimet muuttuivat peruspalkkaisiksi viroiksi (VirkamLVpL 9 §). Virkasuhdelajeina ovat uudistuksen jälkeen peruspalkkaiset ja sopimussuhteiset virat. Edelleen joustavuutta on lisätty siten, että nykyisen lain puitteissa virat perustetaan ja lakkautetaan sekä virkajärjestelyt toteutetaan pääsääntöisesti asianomaisen ministeriön esittelemien asetuksin.

Valtion virkamieslakiin on 1.1.1989 voimaan tulleella lainmuutoksella (1060/1988) lisätty uusi 8 §, jonka nojalla korkeakoulut, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, säteilyturvakeskus, Teknologian kehittämiskeskus ja asetuksella säädettävät valtion tutkimuslaitokset omilla päätöksillään perustavat ja lakkauttavat pääosan viroistaan sekä toimeenpaneovat niitä koskevat virkajärjestelyt. Myös ko. asetus tuli voimaan 1.1.1989.

Virkamieslain 6. luku sisältää säännöksen palvelussuhteen ehdoista sopimuspalkkaisten virkamiesten osalta. Sen mukaan sopimuspalkkaiseen virkaan nimitetyn tai otetun virkamiehen kanssa voidaan tehdä kirjallinen sopimus virkasuhteessa noudatettavista ehdoista, tosin valtioneuvoston antamien yleisten määräysten mukaisesti. Sopimukset tekee nimittävä viranomaisena. Laki ei sitä vastoin mainitse mitään peruspalkkaisten ja tilapäisten virkamiesten palvelussuhteen ehdoista sopimisesta. Valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistaminen kokonaisuudessaan tapahtuu virkaehtosopimuksin, mistä säädetään valtion virkaehtosopimuslaissa.

Virkamieslaki toi esille virkasuhteen palvelussuhdemaisen luonteen. Virkasuhde on siten lähentynyt työsopimussuhteen luonnetta myös valtionhallinnossa.²⁶ Työnantajan vallankäytön joustavuutta taas korostaa VirkamL:n 7. luku, joka sisältää työnantajan mahdollisuuden virkamiehen siirtämiseen tai uudelleen sijoittamiseen.

Sen mukaan vakinainen virkamies voidaan siirtää toiseen virkaan, jos:

- asianomainen virka lakkautetaan
- viraston tai sen osan tehtävät tai työmäärä muuttuvat niin olennaisesti, että se edellyttää virkamiehen siirtämistä
- virkamies ei sairauden, vian tai vamman vuoksi enää kykene asianmukaisesti suorittamaan virkatehtäviään.

Lisäksi vakinainen virkamies voidaan siirtää hänen suostumuksellaan toiseen virkaan, jos:

- siirtämisellä voidaan ehkäistä virkamiehen työkyvyn alenemista tai edistää virkamiehen jo alentuneen työkyvyn palauttamista

²⁶ Myllymäki 1989, s. 250

- siirtämiseen on muu viranhoidollisiin näkökohtiin perustuva hyväksyttävä syy.

Vakinainen virkamies voidaan kuitenkin siirtää vain sellaiseen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana. Virkamiehen siirtämisestä päättää nimittävä viranomais.

17. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa v. 1988 (651/1988).

Lain tarkoitus on esitetty 1 §:ssä:

Valtion viraston ja sen henkilöstön tässä laissa säädettävän yhteistoiminnan tarkoituksena on antaa henkilöstölle vaikutusmahdollisuus työhönsä ja työoloihinsa vaikuttavaan, viraston toimintaa koskevaan päätöksentekoon ja samalla edistää valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta.

18. Valtion virkamieslaki 1994 (750/1994), tuli voimaan 1.12.1994.

Valtion virkamies-käsite on määritelty valtion virkamieslain 1-2 §:issä.

Vuoden 1994 valtion virkamieslakin on tullut 25 muutosta seuraavasti: 1995: 2 kpl, 1996: 3 kpl, 1997: 3 kpl, 1999: 2 kpl, 2000: 4 kpl, 2001: 1 kpl, 2002: 1 kpl, 2003: 1 kpl, 2004: 4 kpl, 2005: 1 kpl, 2006: 3 kpl. Muutosten määrästä voisi päätellä, että virkamiesoikeus on yhä jatkuvassa muutos- ja kehitysvaiheessa.

Liitteessä 5 on esitetty Suomen sodanjälkeiset niin sanotut TUPO-ratkaisut, jotka ovat vaikuttaneet virkamiesten palkkaukseen²⁷.

19. Suomen perustuslaki 1999 (731/1999).

Perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentit:

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 125 §:n 2 momentissa:

Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

20. Yhdenvertaisuuslaki (21/2004).

Yhdenvertaisuuslain 6 § estää syrjinnän ja esimerkiksi poliittisen suosinnan virkavalinnassa. Lain 17 § käänsi todistustaakan päinvastaiseksi kuin aikai-

²⁷ Nikinmaa ja Vartia 2006

semmin, eli virkaan valitsemisen yhteydessä ja poliittisen suosintaväitteen esittämisen jälkeen valitsijan on esitettävä todisteet, joilla väite kumotaan tapauksessa, jossa voidaan olettaa suosintaa tapahtuneen.

2.2.2 Virka- ja työehtosopimukset

Valtion ja kuntien virkaehtolainsäädännön syntyyn johtanut kehitysprosessi on selostettu Myllymäen väitöskirjassa ²⁸.

Virkaehtosopimus on lakiin perustuva julkisoikeudellinen sopimus valtion ja ”auktorisoitujen” virkamiesjärjestöjen välillä. Virkaehtosopimusten neuvottelu- ja sopijapuolena (neuvotteluviranomaisena) on valtiovarainministeriö. Alustavasti ministeriön asemaa voisi luonnehtia työnantajan edustajaksi. ²⁹

Eduskunnan palkkavaltuuskunta ei ole vuoteen 1989 mennessä milloinkaan hylännyt sille esitettyjä valtion virkaehtosopimuksia. Se ei ole myöskään alistanut kertaakaan sopimusta koko eduskunnan vahvistettavaksi. ³⁰ Nykyinen asiaa koskeva säännös on perustuslain 89 §:ssä.

Tällä hetkellä on voimassa valtion keskustason virka- ja työehtosopimukset aikavälille 16.2.2005 -30.9.2007. Sopimukset on allekirjoitettu 14.12.2004. Syntynyt ratkaisu on 16.12.2004 allekirjoitetun tulopoliittisen sopimuksen mukainen. Valtioneuvosto päätti 20.1.2005 esittää sopimusten hyväksymistä eduskunnan valtionvarainvaliokunnalle. Valtionvarainvaliokunta hyväksyi sopimukset päätöksellään 13/2005 vp; 11.2.2005 ³¹.

Valtion ratkaisu koskee noin 124 000 henkilöä, jotka työskentelevät yliopistoissa, puolustusvoimissa, poliisihallinnossa, verohallinnossa, ministeriöissä ja muissa valtion virastoissa ja laitoksissa. Suurin yksittäinen valtion henkilöstöryhmä ovat yliopistojen työntekijät, joita on noin 30 000. Virkamiehistä noin 7 100 toimii valtion liikelaitoksissa. Esimerkkivirastojen laitoskohtaisia työehtosopimuksia ja uusia palkkajärjestelmiä käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.3.

Uusin VM:n kannanotto valtiolla töissä olevien palkka-asiassa on esitetty kirjeessä 5.2.2007; VM 2/01/2007. Kirjeen otsikkona on: Työnantajan palkkapoliittiset kehittämistoimenpiteet 30.9.2007 päättyvällä sopimuskaudella. Kirje on tarkoitettu työnantajatoimenpiteiden aktivoimiseksi, ohjaamiseksi, tukemiseksi ja toteuttamiseksi. Toisaalta kirjeessä mainitaan, että kysymys on määräyksistä. Säädösperustaa määräysten antamiseen ei mainita. Kirjeessä mainitaan tavoitteeksi tuottavuuden parantamisen ohella kannustavuuden lisääminen. Tiivistettynä ohje tai määräys on: valtiotyönantajien on huolehdittava palkkakilpailukyvästä varsinkin ylimmän johdon sekä esimies- ja asiantuntijatehtävien osalta. Viimeksi mainittu vaikuttaa perustuslain sekä yhdenvertaisuuslain vastaiselta.

²⁸ Myllymäki 1979, s. 79-85

²⁹ Myllymäki 1989, s. 54

³⁰ Ibid, s. 121

³¹ HTTP5

2.2.3 Virkamiehen asemasta ja erityisesti oikeuksista

Virkamiehen asemaa, oikeuksia, virkaan valitsemista ja virassapysymisoikeutta on käsitellyt Merikoski, V. teoksessaan Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I vuodelta 1976 s. 281-292. Samoja aiheita on käsitelty kirjoissa: Rytkölä, O. Virkamiesoikeus 1978, Myllymäki, A. Julkistyönantajat ja virkaehtolainsäädäntö. 1989, Bruun, N., Mäenpää, O., Tuori, K. Virkamiesten oikeusasema. 1995 sekä Koskinen, S., Kulla, H. Virkamiesoikeuden perusteet. 1995, 2001 ja 2005.

Virkaan ottaminen, virkasiirto ja virasta erottaminen

Virkaan ottaminen

Virkanimityksissä sovellettava perussäännös on perustuslain (731/1999) 125 §, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Tarvittavien tietojen ja taitojen hankkiminen voidaan osoittaa myös käytännön työssä saadulla kokemuksella. Tällaista kokemusta voidaan saada myös muusta toiminnasta, joka kehittää kyseisiin tehtäviin.

Kyvyllä tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten luontaista lahjakkuutta, työkykyä, aloitteellisuutta, kykyä tulokselliseen työskentelyyn, johtamistaitoa sekä valmiuksia kansainvälistymiskehityksen edellyttämiin tehtäviin.

Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan ensinnäkin nuhteetonta käytöstä eli sitä, että henkilö ei ole virkatoiminnassaan eikä muutoinkaan syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen eikä rangaistaviin tekoihin. Nuhteettomuuden ohella koetellun kansalaiskunnan vaatimus tarkoittaa yleisessä kansalais-toiminnassa saatuja, viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita. (HE 245/2006).

Valtion virkoihin nimittämisen perusteista säädetään perustuslain (731/1999) 125 §:ssä ja valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 6 ja 11 §:issä. Valtioneuvosto nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

Poliittiset virkanimitykset tarkoittavat virkavalintaa, joissa tapahtuu poliittista suosintaa. Virkanimitysasioihin liittyvät valituskiellot ja päätösten perustelemattomuus ovat nähtävästi EU-säädösten vastaisia. Tältä osin EU:n komissiossa on vireillä asiaa koskevia kysymyksiä:

1) *Ovatko Suomen lainsäädännön valituskiellot EU-säädösten mukaiset (esim. valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 59 §)?*

2) *Onko Suomessa todistustaakan jakaminen harkintavallan väärinkäytön ja*

toteennäyttämisen osalta EU-säädösten mukainen (esim. poliittiset virkanimitykset tai muu epäasiallinen suosinta)?

3) Onko lainkäyttöelimiä liian niukka päätösten perustelemiseen EIS 6.1 artiklan vaatimuksien mukainen, siis täytyvätkö Suomessa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat EU:n säädökset?

Kysymyksistä keskimäinen ei ollut enää 11.4.2004 ajankohtainen, koska yhdenvertaisuuslaki (21/2004) tuli voimaan 1.2.2004³².

Valtionvarainministeriö on antanut suosituksia virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (VM 14/2000; 15.12.2000). Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota valintamenettelyiden puutteisiin tarkastuskertomuksessaan 28.1.2004, Dnro 352/54/02. Kertomuksessa pidetään suositusten noudattamista välttämättömänä.³³

Perustuslain ja muun ohella mainittujen ohjeiden noudattamisen tulkinta virkavalinnan yhteydessä on vireillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa³⁴.

Suomessa poliittisen suosinnan tapauksessa ns. näyttövelvollisuus on ollut käänteinen esimerkiksi Tanskaan verrattuna³⁵. Asia on nyttemmin korjautunut 1.2.2004 voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain myötä (20.1.2004/21, vrt. 6 ja 17 §:t).

Valtion ylimmän johdon tukiryhmä ehdottaa muutoksia ylimmän virkamiesjohdon valintaan, liikkuvuuteen, urakehitykseen, kehittymisen tukeen ja tulostavoitteita täsmentävään johtamissopimukseen. Se ehdottaa myös, että valtiovarainministeriöön perustetaan tukiyksikkö vastaamaan järjestelmän toimivuudesta kaikilla edellä mainituilla alueilla. Ehdotusten taustalla on valtioneuvoston elokuussa 2001 tekemä periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Tukiryhmä luovutti ehdotuksensa toiselle valtiovarainministerille 9.2.2005.

Esimerkki siitä, miten virkaan pyrkivien ansioita ei tule vertailla (Ote oikeuskanslerin päätöksestä n:o 189/1/97; 25.3.1999):

”Maa- ja metsätalousministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston maaseutuyksikön ylitarkastajan virkaan valittu oikeustieteen kandidaatti AT on täyttänyt viran muodolliset kelpoisuusehdot. Osastopäällikkö NN:n vastuulla olleen virkanimityksiasian valmistelussa on ollut menettelyllisiä puutteita,

³² Majuri 2002, 2004, HTTP8

³³ HTTP4

³⁴ Valituksen päiväys 4.2.2006 (Vaasan hallinto-oikeuden tekniikan alan hallinto-oikeustuomarin virka). Valituksen ytimenä on se, että hakijoiden (ammatti)taitoa ovat arvioineet sellaiset, lähinnä lakimieskoulutuksen saaneet ja näin ollen tekniikan alalla ammattitaidottomat henkilöt, joilla ei ole ollut edes teoreettisia edellytyksiä ammattitaidon arviointiin.

³⁵ Majuri 1988 ja 2002, HTTP8

joiden seurauksena kaikkien varteenotettavien viranhakijoiden koulutus- ja muita ansioita sekä perehtyneisyyttä viran tehtäväalaa ei ole tuotu asianmukaisesti valmisteluasiakirjoissa esille. Sen vuoksi myös varteenotettavien viranhakijoiden ansioiden objektiivinen arviointi ja hakijoiden vertaaminen on ollut puutteellista ja siihen on sisällytetty asioita, jotka ovat olleet täytettävänä olleen viran tehtäväalan huomioon ottaen toisarvoisia tai asiaan kokonaan vaikuttamattomia. Nimityksessä on sivuutettu hakija, joka työkokemuksensa ja kielitaitonsa puolesta on ollut ansioituneempi. Kanteluasian yhteydessä ei kuitenkaan ole ilmennyt sellaisia laillisia perusteita, joiden vuoksi minun olisi haettava lainvoiman saaneen virkanimityspäätöksen purkua.

Edellä olevan johdosta vastaisen varalle kiinnitän osastopäällikkö NN:n vakavaa huomiota ministeriön osastopäällikön päätöksillä ratkaistavien virantäyttöasioiden valmistelussa ja esittelyssä sekä päätöksenteossa vaadittavaan täsmällisyyteen ja tasapuolisuuteen sekä kaikkien ratkaisuperusteiden huolelliseen arviointiin ja harkintaan.”

Viran siirto

Viran siirtämisestä on säädetty valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 5 §:ssä.

Korkein hallinto-oikeus päätti T 2803; 23.10.2006, että Helsingin yliopistossa tehtyä viran siirtopäätöstä ei pureta. Lapin yliopiston työ- ja sosiaali-oikeuden professori Seppo Koskinen arvioi päätöstä muun muassa seuraavasti:

”Päätöksen purkamista olisi tullut perustella juuri tässä tapauksessa myös julkisen edun vaatimuksella. KHO:n voi katsoa tällä ratkaisullaan tosiasiallisesti hyväksyvän virkamieslain vastaisten päätösten tekemisen tilanteissa, joissa esimies ei halua työskennellä tietyn virkamiehen kanssa, jollei virkamies anna suostumustaan virantoimitusvelvollisuuden muuttamiselle tai viran siirrolle. Tällaista pakkomääräämiseen perustuvaa henkilöstöpolitiikkaa ei voida pitää julkisen edun mukaisena ja siksi KHO:n olisi tullut purkaa virheellinen päätös.

KHO:n kannan tullessa yleisemmin valtion eri viranomaisten tietoon henkilöstöasioita koskevat päätökset saatetaan tehdä hankalissa tapauksissa aikaisempaa useammin asianomaisen suostumuksen vastaisesti, koska niitä ei kuitenkaan myöhemmin pureta. Tällaisesta kehityksestä aiheutuu epävarmuutta valtion henkilöstön keskuudessa ja heidän luottamuksensa valtiotyönantajaan heikkenee. HLL 6 §:n mukaan viranomaisen tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lainmukaisen päätöksen saaminen ja käänteisesti lainvastaisen päätöksen purkaminen ovat tällaisia oikeutettuja odotuksia.”³⁶

³⁶ Koskinen 2006

Virasta erottamiset, huomautukset ja varoitukset

Valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 6-9 luvut käsittelevät varoituksen antamista, irtisanomista, lomauttamista ja virantoimituksesta pidättämistä.

Rautatiehallituksen virkamieslautakunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että huomautuksen antaminen ei kuulu virkamieslautakunnan vaan asianomaisen esimiehen toimivaltaan³⁷.

Varoitus ei voi olla suullinen³⁸.

2.3 Oikeusasiamiehen kannanotto uudesta palkkajärjestelmästä yliopistoissa

Yhdeksän henkilöä oli kannellut oikeusasiamiehelle UPJ:n vaarantavan muun muassa yliopistojen itsehallintoa ja tieteen vapautta. Oikeusasiamies totesi 29-sivuisessa päätöksessään 23.8.2006 muun muassa seuraavaa³⁹.

”Johtopäätökset

Kun kyse on henkilöstöhallinnollisesta työkalusta, on selvää, että järjestelmä vaikuttaa tiedettä, taidetta ja ylintä opetusta harjoittavien henkilöiden asemaan. Yliopistojen henkilöstö saa UPJ:n käyttöönoton yhteydessä ja tämän jälkeen aina tietyin määräajoin konkreettisempaa ja oikeudellisesti vaikuttavampaa työnjohdollista palautetta lähiesimieheltään kuin mihin on tähän asti totuttu. Myös tehtävien vaativuusarviointien kohdalla järjestelmä voi aikaansaada muutoksia vallitsevaan palkkaluokkiin perustuvaan järjestelmään verrattuna. Viimeksi mainituilta osin muutosvaikutus lienee kuitenkin pienempi kuin henkilökohtaisen suoriutumisen arvioinnin kohdalla.

Yliopistoissa omaksuttujen hallintomallien puitteissa on aina voitava turvata tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. UPJ:n kannalta kyse on viime kädessä siitä, vaikuttaako UPJ:n käyttöönotto ja soveltaminen tieteen vapauden ydinkysymyksiin. Kyse on esimerkiksi sellaisista tieteen sisäisiin arviointi- ja suuntautumisprosesseihin liittyvistä kysymyksistä kuin: muuttuvatko yksittäisentutkijan tai tutkimusryhmän edellytykset aloittaa tai suunnata tutkimusta haluamallaan tavalla, onko UPJ:llä vaikutusta tutkimus- ja opetusmetodeihin tai muuttaako UPJ yliopistojen kokonaisrahoitusta tai rahoituksen kohdistumista siten, että tieteen autonomia ja sitä kautta vapaan tutkimuksen ja tieteellisen sivistyksen kehitys vaarantuu?

Yliopistojen uusi palkkausjärjestelmä pyrkii luonteensa puolesta ylipäättään kannustamaan henkilöstöä ja yliopistoyhteisöä positiiviseen kehitykseen. Kyse on henkilöstöhallinnollisesta mekanismista, johon ei ole nähdäkseen sisäänrakennettuna mitään tiettyä tieteen vapautteen tai yliopistojen itsehallintoon vaikuttamaan pyrkivää elementtiä. Yliopistoille jää järjestelmässä harkintavaltaa sekä menettelymuotojen että sovellettavien kriteereiden va-

³⁷ Apulaisoikeuskansleri 1990

³⁸ Apulaisoikeuskansleri 1999

³⁹ Oikeusasiamies 2006

linnassa, ja kriteereiden soveltaminen ja arvioiminen kussakin yksittäistapauksessa jää myös yliopiston sisäiseksi asiaksi. Palkka- ja rekrytointitoimivallan käyttö itsessään eivät siirry myöskään pois yliopistoilta. Nähdäkseni järjestelmän vaikutukset tieteen vapaudelle jäävät kaiken kaikkiaan vähäisiksi.

UPJ ei myöskään itsessään muuta sitä peruslähtökohtaa, että yliopistot toimivat tulosohjattuina tilivirastoina ja merkittävältä osin valtiovallan rahoituksen turvin. Minulla ei ole mahdollisuuksia ottaa kaikin osin ennakoiden kantaa siihen, millä nimenomaisella tavalla palkkausjärjestelmän soveltaminen voi vaikuttaa tiedeyhteisön sisäisiin arviointi- ja suuntautumisprosesseihin. Kyse on uudesta, kehittyvästä järjestelmästä, josta ei ole vielä saatu käytännöllisiä kokemuksia. Käytettävissäni olevan aineiston valossa katson, ettei minulla ole ainakaan tässä vaiheessa perusteita epäillä, että UPJ:n käyttöönotosta aiheutuisi sellaisia vaikutuksia yliopistojen itsehallinnolle ja tieteen vapaudelle, jotka edellyttäisivät puoleltani toimenpiteitä.”

2.4 Virkamiehen sivutoimet

Virkamiehen sivutoimella tarkoitetaan virkatehtävien lisäksi tehtävää työtä, jonka virkamies tekee joko virka-aikana tai vapaa-aikanaan. Siitä on säädetty virkamieslain 18 §:ssä.

Sivutoimien merkitys kokonaistuloista on eräissä ammattikunnissa merkittävä, erityisesti juristeilla ja lääkäreillä. Joissakin tapauksissa sivutoimesta saatu tulo vastaa päätoimen tuloja tai jopa ylittää ne. Yleisen elämäkokemuksen mukaan olisi kuitenkin todennäköisempää, että sivutoimia tekisivät enemmän ne, joiden palkkataso on alempi, ja varsinkin alueella, jossa asu-
miskustannukset ovat korkeat.

Olisi ehkä aiheellista tarkemmin tutkia, ovatko sivutoimien tekijät varsinaisella työpaikallaan yhtä aikaansaavia kuin muut ja ovatko työtulokset yhtä laadukkaista kuin muilla. Yksi, tosin verrattain epätodennäköinen mahdollisuus on myös se, että etevillä ja energisimmillä riittää täysi työpanos useampaan ”virkaan”. Tuomarit eivät ole työaikamääräysten piirissä. Siksi virkamieslain 18 §:ää tarkistettiin v. 2001. Valtionvarainministeriöllä ei ole rekisteriä valtion virkamiesten sivutoimista eikä siis tietoa niiden määristä ⁴⁰. Käytännössä sivutoimien valvonta on aikaisemmin usein ollut sitä heikom-
paa, mitä korkeammalle virkahierarkiassa on menty ⁴¹.

Sivutoimien lukumääristä

Kolmesta esimerkkivirastosta on saatu lukumäärätietoja erikseen kysymällä. Niiden henkilöiden lukumäärät, joilla on sivutoimilupa tai jotka ovat tehneet sivutoimi-ilmoituksen, ilmenevät oheisesta taulukosta. Lupia tai ilmoituksia on enemmän, koska samalla henkilöllä saattaa olla niitä useita saman vuoden aikana.

⁴⁰ Sähköposti, sihteeri M. Savinen, valtionvarainministeriö 9.1.2007

⁴¹ Koskinen ja Kulla 2005, s. 163

Esimerkkivirastojen sivutoimi-ilmoitusten ja -lupahakemusten sekä myönnettyjen sivutoimilupien määrät (henkilöiden lkm) vuosina 1995-2006												
Virasto/vuosi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
KHO												
Kokonaishlömmäärä	109	106	106	106	107	107	99	99	98	98	98	101
Sivutoimi-ilmoituksia	5	7	13	15	19	18	16	12	13	12	10	11
Sivutoimilupahak.	4	4	5	4	4	6	15	15	17	18	17	14
Sivutoimilupia	4	4	5	4	4	6	15	15	17	18	17	14
Korkein oikeus												
Kokonaishlömmäärä						51+30	57+32	55+35	52+31	51+31	51+33	63+37
Sivutoimilupia						4*	6*	5*	6*	12	15	10
Pirkanmaan yk												
Kokonaishlömmäärä							149	137	146	147	147	138
Sivutoimi-ilmoituksia							5	7	6	8	7	7
* Ainoastaan välimiesmenettely												

Taulukossa KKO:n henkilömäärä on ilmoitettu muodossa jäsenet ja esittelijät yhteensä + muu henkilökunta.

Sivutoimiin liittyvät säädökset ja ohjeet

Sivutoimiin liittyy valtion virkamieslain (750/94) 18 §. Lupa tarvitaan, jos sivutoimeen käytetään työaikaa. Muussa tapauksessa tulee tehdä sivutoimi-ilmoitus. Viranomaisen voi kieltää molemmanlaatuiset sivutoimet. Lainkohdasta täsmennettiin tuomareiden osalta 1.6.2001 alkaen. Sitä ennenkin lainkohta tosin koski myös tuomareita, vaikka tuomareiden työaikamääräysten puuttuminen aiheutti tulkintaongelmia.

Asiaan liittyy myös valtionvarainministeriön ohjeenluontoinen ”Henkilöstöhallinnon asiakirja VM 19/01/2001; 4.4.2001⁴²: Virkamiesten sivutoimet”. Sen otsikoita ovat: Sivutoimirajoitukset osana hyvän hallinnon periaatetta, Lupaa ja ilmoitusta edellyttävät sivutoimet, Sivutoimen käsite, Viranomaisen harkintavallan rajat, Sivutoimen sallittavuutta koskevia tapauksia, Lupa ja ilmoitusmenettely, Viranomaisen tehtävänä kertoa oikeudet ja velvollisuudet, Virkavelvollisuus pyytää lupa tai tehdä ilmoitus, Muutoksenhaku ja Lisätiedot.

Sivutoimiin liittyvien asiakirjojen julkisuus ja arkistointi

Sivutoimi-ilmoitukset ovat julkisia asiakirjoja. Niiden arkistointi on tietävästi toteutettu eri virastoissa hieman eri tavalla. Asiaa koskee kansallisarkiston ohje: Valtionhallinnon asiakirjojen seulonta ja hävittäminen⁴³.

Esimerkiksi ympäristöhallinnon 18.6.2002 vahvistetun arkistointisäännön

⁴² HTTP4

⁴³ Ohje n:o 216/40/03, 2.6.2003, s. 26, kohta 2.3.2 (HTTP9).

mukaan sivutoimiasiakirjat säilytetään vain niiden voimassaoloajan⁴⁴. Tämä on kyseenalaista ja ainakin epätarkoituksenmukaista, koska osassa sivutoimilupa-päätöksistä on valitusoikeus. Myöskään esteellisyysäädösten tulkinta jälkikäteen ei ole mahdollista tai se on vaikeaa, jos asiakirjat hävitetään sen jälkeen kun ne eivät ole voimassa.

Sivutoimiasioiden arkistointi näyttäisi olevan esimerkillisessä kunnossa KHO:ssa.

Korkeimman oikeuden sivutoimien arkistointijärjestelmässä on puutteita vanhempien ilmoitusten ja hakemusten osalta.

Pirkanmaan ympäristökeskuksen sivutoimien arkistointi perustuu erikoiseen arkistointisääntöön, jonka mukaan sivutoimi-ilmoitukset ja -hakemukset säilytetään vain ilmoitusten voimassaoloajan. Osassa sivutoimi-ilmoituksia on käytetty lomaketta, osassa ei, ja ilmoituksia ei kirjata, vaikka ne ovat julkisia asiakirjoja.

2.5 Päätökset palkkaerimielisyysasioissa

Koska uudet palkkajärjestelmät on otettu vasta hiljattain käyttöön, ei ole syntynyt uusien palkkajärjestelmien soveltamiseen liittyvää oikeuskäytäntöä. Osa erimielisyysasioista voidaan käsitellä virastokäsittelyn jälkeen työtuomioistuimessa ja korkeimmassa oikeudessa (järjestäytyneet työntekijät), osa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa (järjestäytymättömät työntekijät). Ympäristöhallinnossa ympäristöministeriö on ilmoittanut, ettei se voi muuttaa suoritusarviopeisteitä, koska palkkatoimivalta on alueellisen ympäristökeskuksen johtajalla.⁴⁵ Ilmoitusta ei ole tarkemmin perusteltu.

Uuden palkkajärjestelmän soveltamisessa voidaan joutua tilanteeseen, jossa tulee tietää, sovelletaanko hallintolain (434/2003) esteellisyysäädöksiä suoritus- ja vaatvuusarvioinnin yhteydessä. Lain 1 ja 2 §:issä esitetty tarkoitus ja soveltamisala eivät rajaa hallintolakia pois sovellettaessa uutta palkkajärjestelmää, joka vuorostaan perustuu virkaehtosopimuslakiin (664/1970). Esteellisyysperusteet on mainittu hallintolain 28 §:ssä. Lakien perusteella asia vaikuttaa siltä, että hallintolakia pitää soveltaa, koska uuden palkkajärjestelmän soveltaminen perustuu lakiin. Tältä osin on olemassa käytännön ongelmallinen esimerkki⁴⁶.

Virastokäsittelystä on vaikea saada niin tarkkoja tietoja, että voitaisiin saada selväksi edes peruskäsitteiden sisältö. Missään tarkasteltujen järjestelmien

⁴⁴ Ympäristöministeriö 2001.

⁴⁵ YM:n UPJ-seurantaryhmän pöytäkirja 2/2006; 22.5.2006

⁴⁶ Suoritusarvion käynnin aikana alueellisessa ympäristökeskuksessa alainen ja esimies olivat kilpailutilanteessa samasta osastopäällikön tehtävästä. Esimies alensi kaikkien alaistensa suorituspisteitä, mutta kahden kilpailijansa pisteitä oleellisesti enemmän kuin muiden. Ministeriön edustaja on myöntänyt virheen (YM:n pöytäkirja 7.12.2005). Käytäntöä on tämän jälkeen muutettu kyseisessä ympäristökeskuksessa. Esimies, esimiehen esimies eikä ministeriö ole korjanneet virheellisesti suoritettua arviota. Asia on menossa työtuomioistuimen käsittelyyn ja sen jälkeen tarvittaessa ylimmän lainvalvojan tutkittavaksi.

(Columbus, Palkkavaaka, Weigh and See ja opetusministeriön kehittämä) käsikirjoissa ja niihin liittyvissä sopimuksissa ei ole lainkaan tai riittävästi määritelty peruskäsitteitä. Seuraavia käytännön kannalta olennaisia käsitteitä ei ole määritelty:

- Palkkatoimivalta,
- vahvistaminen,
- erimielisyyden ratkaisumenettely ja
- linjaaminen.

Näiltä osin asiaa on käsitelty lisää luvussa 5.

2.6 Virkamiehen muista oikeuksista

Seuraavassa tarkastelussa pääpaino on virkamiesten muissa taloudellisissa oikeuksissa kuin palkkauksessa, koska palkkausta käsitellään toisaalla tarkemmin. Tarkastelu on tehty pääasiassa Koskisen ja Kullan Virkamiesoikeuden perusteet –kirjan⁴⁷ sekä lainsäädännön avulla. Virkamiesten oikeuksista yhdistymisvapautta ja lakko-oikeutta käsitellään omissa alakohdissaan.

2.6.1 Virkamiehen oikeuksista lyhyesti

Eläke ja perhe-eläke

Valtion eläkelakia muutettiin oleellisesti vuoden 2005 alusta lukien. Muutosten tarkoituksena on kannustaa jatkamaan työelämässä kauemmin. Muutokset ovat likimain samat kuin yksityisten alojen järjestelmässä, kuitenkin muutamia eroja on. Uusien sääntöjen mukaan eläkettä kertyy jo 18 vuoden iästä lähtien entisen 23 vuoden sijasta. Eläkkeeseen vaikuttaa koko työhistorian ansiot. Kertymäprosentti on aluksi 1,5 %, 53 vuoden iästä lähtien 1,9 % ja 63 vuoden iästä 4,5 % 68 vuoden ikään asti. Vanhuuseläkkeelle voi siirtyä 63 ja 68 ikävuoden välillä.

Valtion perhe-eläkelaki tuli voimaan 1.1.1969.

Virkamiehen mielipiteen ilmaisuoikeudet

Sanavapaudesta on säädetty perustuslain 12 §:ssä ja laissa sanavapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Virkamiehen julkisuudessa esittämien mielipiteiden pitää mahdollisimman hyvin vastata tosiasioita ja niiden on oltava asianmukaisia sekä sopivia. Ne voivat kuitenkin olla erilaisia kuin viranomaisen toivoo tai edellyttää.

Yksityisyyden suoja ja yksityisyyden suoja työelämässä

Yksityisyyden suoja on käsillä esimerkiksi virantäyttöön liittyvässä terveydentilan selvittämisessä. Sitä koskee perustuslain 10 §. Laki yksityisyyden suojasta työpaikalla, sen 4, 6-11 ja 16-17 §:t, koskevat työnantajan suoritta-

⁴⁷ Koskinen ja Kulla 2005

maa erilaista selvittelyä (henkilötietojen kerääminen, kameravalvonta ja työnantajalle kuuluvien sähköpostien avaaminen).

Virkamiehen liikkumisvapaus

Perustuslain 9 § saattaa rajoittaa virkamiehen asuinpaikan valintaa, ei kuitenkaan niin paljon kuin vanha, vuoden 1986 virkamieslain 26.1 §.

Suoja virantoimituksessa

Virkamiehen väkivaltainen vastustaminen on kielletty rikoslain 16 luvun 1-3 §:ssä. Poliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja on säädetty poliisilain 27 §:ssä. Hätävarjelusta on säädetty rikoslain 3 luvun 8, 8a ja 9 §:issä sekä pakkotilasta 3 luvun 10 §:ssä.

Vuosilomalaki

Virkamiehen lomista säädetään 1.4.1973 voimaan tulleessa vuosilomalaisissa ja muissa säännöksissä.

Lakkautuspalkka

Viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan, 22 päivänä toukokuuta 1931 annettu laki (182/31), lyhyemmin lakkautuspalkkalaki, kumottiin 1.1.1988 voimaan tulleella valtion virkamieslailla (755/1986).

Eroraha

Valtion virkamiesten eroraha-asetuksen (999/1994) 2 §:ssä säädetään:

Erorahan myöntämisen yleiset edellytykset ovat seuraavat:

1) edunsaajan virkasuhde on irtisanottu valtion virkamieslain 27 §:n nojalla tai virkamies on itse irtisanoutunut vähintään 150 päivää yhtäjaksoisesti kestäneen ja toistaiseksi jatkumaan tarkoitetun valtion virkamieslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitetun lomautuksen takia;

2) edunsaaja on ollut palvelussuhteessa valtioon yhdenjaksoisesti vähintään virkasuhteensa päättymistä edeltäneet viisi vuotta ja saanut palvelussuhteesta pääasiallisen toimeentulonsa;

3) edunsaaja on virkasuhteensa päättyessä täyttänyt 45 mutta ei 65 vuotta; (22.12.1994/1350)

4) edunsaajalla ei virkasuhteensa perusteella ole oikeutta saada vanhuuseläkettä, täyttä työkyvyttömyyseläkettä, yksilöllistä varhaiseläkettä tai rintamaveteraanien varhaiseläkettä; sekä

5) edunsaajalle ei ole myönnetty ylimääräistä, ennen aikaista tai niihin verrattavaa eläkettä eikä hänelle ole varattu mahdollisuutta erityisin edellytyksin saada ylimääräistä eläkettä.

Mikäli palvelussuhteen päättymistä on edeltänyt lomautus, katsotaan palvelussuhde tätä asetusta sovellettaessa päättyneeksi viimeisenä palkallisena työssäolopäivänä.

Tapaturmakorvaus

Laki valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta (449/1990) tuli voimaan 1.7.1990.

Virassapysymisoikeus

Virkamiehellä on oikeus palata takaisin virkaansa, jos irtisanominen on ollut laiton. Tätä periaatetta kutsutaan jatkuvuusperiaatteeksi. Vastaavaa palaa-misoikeutta ei ole työsuhteisella työntekijällä. Tällä asialla on oleellinen merkitys esimerkiksi silloin, kun virkasuhteet aiotaan muuttaa työsuhteiksi, kuten yliopistomaailmassa tiettävästi parhaillaan suunnitellaan.

2.6.2 Virkamiesten yhdistymisvapaus

Virkamiehen yhdistymisvapaus on turvattu perustuslain 13.2 §:ssä ja valtion virkamieslain 12.1 §:ssä. Lisäksi se on turvattu useilla kansainvälisillä sopimuksilla. Niin sanottuja työnantajavirkamiehiä on virkamieslain 16.1 §:ssä kielletty osallistumasta tietynlaiseen yhdistystoimintaan. Tällä on merkitystä nimenomaan palkkoihin liittyvien sopimusten tekemisessä.

Yhdistymisvapaus kuuluu Suomen perustuslaissa turvattuihin poliittisiin perusoikeuksiin. Suomessa yhdistymisvapaus ymmärretään yleisoikeudeksi, minkä vuoksi se koskee periaatteessa samanlaisena kaikkea yhdistystoimintaa.

Yhdistymisvapaus tarkoittaa mm. oikeutta perustaa yhdistyksiä ja liittyä yhdistykseen jäseniksi. Yhdistymisoikeus on myös oikeus olla kuulumatta yhdistykseen ja oikeus halutessa erota yhdistyksestä, johon on liittynyt. Yhdistyksillä puolestaan katsotaan Suomessa olevan sisäinen toimintavapaus, jolla tarkoitetaan oikeutta itse laatia lain puitteissa sääntönsä ja päättää sisäisestä toiminnastaan.⁴²

Suomalaisessa yhteiskunnassa yhdistystoiminnalla ja erityisesti rekisteröidyillä yhdistyksillä on aivan keskeinen merkitys. Yhdistysten toiminta ulottuu kaikille elämän alueilla. Rekisteröityjä aatteellisia yhdistyksiä on muun muassa ammattiyhdistystoiminnan, puoluetoiminnan ja kulttuurialojen, harrastustoiminnan sekä sosiaali- ja terveysalan piirissä. On arvioitu, että yli 90 % yhdistyksistä harjoittaa tärkeää yhteiskunnallista toimintaa.⁴⁸

⁴⁸ Patentti- ja rekisterihallitus 2007

Sananvapaus eli ilmaisuvapaus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus ovat klassisten vapausoikeuksien ydinaluetta. Niitä kutsutaan myös poliittisiksi oikeuksiksi, koska ne ovat perustana ihmisten yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle ja järjestäytymiselle.⁴³

Kyseiset oikeudet on turvattu ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja monissa yleisissä tai ryhmäkohtaisissa ihmisoikeussopimuksissa. Lisäksi ne on mainittu useimpien maiden perustuslaeissa.⁴⁹

2.6.3 Virkamiesten lakko-oikeus

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 3 luvussa, kohdassa Työrauha ja työriidat, 8-18 §:t määrittelevät muun ohella virkamiehen lakko-oikeuden. Lain 8 §:n 4 momentti:

Virkamies ei saa osallistua lakkoon muutoin kuin siihen ryhtyneen virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella. Edellä 2 §:n 4 momentissa tarkoitettut virkamiehet eivät saa ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin. Työnsulun toimeenpanemisesta päättää valtion neuvotteluviranomainen. (24.10.1986/764)

Lain 2 §:n 4 momentti:

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. (3.6.2005/371)

⁴⁹ Ihmisoikeudet.net 2007

3. Virkamiehen oikeudenmukaisesta asemasta

3.1 Yleisiä näkökohtia

Virkamiehen käsitteestä

Virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka oman suostumuksensa perusteella on velvollinen hoitamaan kulloinkin viraksi muodostettua tehtävää. Näin muodostunutta julkisoikeudellista oikeussuhdetta sanotaan virkasuhteeksi.⁵⁰

Rytkölä pyrkii lisäksi tarkentamaan valtion virkamiehen määritelmää viidellä tavalla⁵¹:

1. Virkamiehen palkan maksaa valtio.
2. Virkamies on välittömästi valtion valvonnan alainen.
3. Virkamies on välittömästi valtion rangaistus- ja kurinpitovallan alainen.
4. Virkamies on valtion viranomaisen nimittämä.
5. Virkamiehen tehtävien laatu vastaa valtiolle tyypillisiä tehtäviä.

Myllymäki määrittelee virkamiehen seuraavasti: Virka on säädetyssä järjestyksessä perustettu tehtäväryhmä, joka on edellytyksenä virkasuhteen syntymiselle. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Tehtäväryhmän eli viran hoitajaa kutsutaan virkamieheksi. Vain virkasuhteeseen liittyy julkisen vallan käyttöä ja sen myötä myös oikeudellisesti määritelty virkavastuu⁵².

Valtion virkamieslain (750/1994) 1-2 §:issä määritellään virka- ja työsuhde. Määritelmässä on oleellista se, että virkasuhde on julkisoikeudellinen. Niin ikään lain tarkoituksena on turvata valtion tehtävien hoitaminen muun ohella niin, että virkamiehen oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan toteutuu.

Oikeudenmukaisuus-käsitteestä

Perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentissa todetaan, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 1 §:ssä mainitaan lain tavoitteeksi yhdenvertaisuuden edistämisen ja turvaamisen toteutuminen. Lisäksi viimeksi mainitun lain 6 § kieltää syrjinnän. Valtion virkamieslain (750/1994) 2 §:ssä mainitaan yhdeksi tavoitteeksi turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan.

Oikeudenmukaisuuden yhtenä lähtökohtana voidaan pitää Aristoteleen muotoilemaa tasa-arvon tai yhdenmukaisuuden periaatetta: samassa tai samankaltaisessa asemassa olevia on kohdeltava samalla tavalla⁵³.

⁵⁰ Rytkölä 1978, s. 1

⁵¹ Ibid, s. 19-22

⁵² Myllymäki 1987, s. 19

⁵³ Niiniluoto 2006

Oikeudenmukainen palkka: Oikeudenmukainen päiväpalkka on normaalioloissa se summa, mikä vaaditaan niiden elämisen tarvikkeiden hankkimiseen, jotka työläinen asemansa ja maansa elintason mukaisesti tarvitsee säilyttääkseen työkykynsä ja jatkaakseen sukuaan⁵⁴.

Oikeudenmukainen ja kannustava palkkausjärjestelmä ottaa huomioon Kansainvälisen työjärjestön (ILO) samapalkkaisuusperiaatteen: samasta työstä ja samanlaisesta työsuorituksesta maksetaan sama palkka. Periaate sisältyy myös Euroopan yhteisön samapalkkaisuusdirektiiviin.⁵⁵

Valtion työmarkkinajohtajan mielestä 1970- ja 1980-lukujen tulopoliittisten kokonaisratkaisujen seurauksena palkkasuhteet julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välillä vääristyivät täysin. Valtion ylemmät palkat jäivät huikasti jälkeen yksityisen sektorin paikoista, kun taas alemmat palkat nousivat vastaavasti yksityisen sektorin palkkojen yläpuolelle. Tästä oli luonnollisesti seurauksena valtion omien palkkasuhteiden vääristyminen ja palkkahaitarin tuntuva supistuminen.⁵⁶

Valtion henkilöstöhallintoa ja henkilöstöpolitiikkaa on jo pitkään määrätietoisesti kehitetty siten, että ne vastaisivat mahdollisimman pitkälle niitä periaatteita, joita yleisesti sovelletaan yksityisellä sektorilla.⁵⁷

Valtion virkamiesten oikeudellinen asema oli tarkoitus järjestää uudelleen vuonna 1994 voimaan tulevaksi tarkoitetulla virkamieslailla. Lakiluonnoksessa on tukeuduttu mahdollisimman pitkälle työsopimuslain periaatteisiin.⁵⁸

Patomäki käsittelee oikeudenmukaisuutta uuden palkkajärjestelmän toteuttamisessa yliopistomaailmassa. Lainaus tiedotustilaisuudesta: ”Tässä tilaisuudessa ei kysytä miksi-kysymyksiä vaan ainoastaan kysymyksiä, jotka koskevat uudistuksen toteuttamistapaa.”⁵⁹. Patomäen mukaan UPJ:n oikeudenmukaisuuskäsitys on lähellä brittiläisen John Locken 1600-luvulla muotoilemaa teoriaa, jonka mukaan jokaiselle yksilölle kuuluu hänen oman työnsä tulokset⁶⁰.

3.2 Virkamiehen palkkaus

3.2.1 Palkkauksesta yleistä

Tampereen yliopistossa vuonna 1987 julkaistun virkamiestutkimuksen tuloksia (Vartola, af Ursin 1987)⁶¹.

Virkamiesten kokemuksia:

⁵⁴ Engels, F., HTTP6

⁵⁵ HTTP7

⁵⁶ Kajander 1993

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ s. 23

⁶⁰ Ibid, s. 29

⁶¹ Vartola & af Ursin 1987, s. 307-310

- taloudellinen ja. sosiaalinen asema huonontunut
- poliittiset virkanimitykset yleistyneet liikaa
- hallintovirkamiehet ovat tyytyväisiä virkamiesasemansa turvallisuuteen (aineisto ennen virkamieslain säätämistä)
- hallintovirkamiehet ovat tyytyväisiä vaikutusmahdollisuuksiinsa.
- taloudellinen asema ja huonot uralla etenemismahdollisuudet aiheuttavat eniten tyytymättömyyttä
- Virkaehtoaineisto osoittaa virkamiehen tyytyväisyyden lisääntymisen palkkaukseen selvästi virkavuosien kertymisen myötä. Palkkaus koetaan keskeisimmäksi sopimuksenvaraisista palvelussuhteen ehdoista.⁶²

3.2.2 Uudet kannustavat palkkajärjestelmät

Ahti Laitinen on kirjassaan oikeussosiologian perusteet⁶³ esittänyt uusia lakeja koskevien uusien toimintamallien omaksumisen edellytyksiksi useita ehtoja. Näitä voidaan nähdäkseni soveltaa myös uuteen palkkajärjestelmään. Sovellettuina ehdot olisivat seuraavat:

- 1) UPJ:n on oltava uskottava. Tämä voidaan saavuttaa vetoamalla uskottavaan tutkimustietoon.
- 2) UPJ:n on oltava arvovaltainen.
- 3) UPJ:n pitää sopia olemassa olevien institutionaalisten arvojen rajoihin – sen on edustettava jatkumoa.
- 4) On käytettävä välttämättä malleja tai viiteryhmiä suostumuksen hankkimiseksi, ts. on selvitettävä, keiden toimintaan ja millä tavoin UPJ vaikuttaa, miksi se on tarpeellinen näiden ryhmien kannalta jne.
- 5) On varattava aikaa uusien käyttäytymismuotojen omaksumiseen.
- 6) UPJ:n toteuttajien ja soveltajien tulee noudattaa uusia toimintamalleja.
- 7) UPJ:n sisäänajossa positiiviset sanktiot ovat yhtä tärkeitä kuin negatiiviset sanktiot
- 8) On järjestettävä tehokas suojele sen varalta, että UPJ:n sääntöjä rikotaan tai kierretään siten, että joku osapuoli kärsii.

Ensimmäiset UPJ-käyttökokeilut tehtiin jo 1980-luvulla VTT:llä. Sopimus uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta valtiolla solmittiin 1.1.1994. Sitovasta aikataulusta sovittiin 14.12.2004 tehdyssä valtion keskustason virkaja työehtosopimuksessa. Uusien järjestelmien tavoitteena on kannustava palkkausjärjestelmä, jossa palkkaukset porrastetaan työn vaativuuden mukaan (työn tekijälle asettamat vaatimukset sekä sen suhteellinen arvo verrattuna muihin töihin ja tuloksiin organisaatiossa). Lisäksi ollakseen kannustava, pitää henkilön työsuorituksella olla merkitystä palkkaukseen ja siis työntekijän pitää pystyä itse vaikuttamaan palkkaukseensa.⁶⁴

Palkkausta on koko julkisella sektorilla uudistettu usean vuoden ajan. Uudistusta toteutetaan virka- ja työehtosopimusten ja palkkausjärjestelmien kehittämisohjelmien avulla. Vuoden 2006 syksyyn mennessä on uusi palk-

⁶² Myllymäki 1989, s. 254

⁶³ Laitinen 2002, s. 107-108

⁶⁴ Valtion työmarkkinalaitos 2002

kausjärjestelmä otettu käyttöön koko julkisella sektorilla. Uudistuksen vaikutukset ulottuvat varsinaista palkkapolitiikkaa laajemmalle, kuten toiminnan tuloksellisuuteen, toimintakulttuuriin, työnantajakuvaan ja henkilöstöstrategian toteuttamiseen. Palkkausjärjestelmien uudistaminen liittyy koko julkisen sektorin uudistamiseen ja moniin ohjaus- ja toimintatapojen muutoksiin.⁶⁵

Valtion virastoissa 2.1.2007 käytössä olevat palkkausjärjestelmät ilmenevät liitteestä 3. Siinä on esitetty virastojen määrän jakautuma eri palkkajärjestelmien käytöstä, (suluissa virastojen määrä):

- Columbus (56, joista 4 Columbus pro)
- Palkkavaaka (26)
- Itse kehitetty tai tehty (17)
- Weigh and See (9)
- Hay (6)
- Jopi (5).

Vaativuustasojen määrä vaihtelee välillä 4 (oikeushallinnon palvelukeskus) - 32 (Turvatekniikan keskus ja Museovirasto). Henkilökohtaisen osuuden maksimimäärä tehtäväkohtaisesta palkasta prosenteissa vaihtelee välillä 26 (Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus) – 50 (48 virastoa).

3.2.3 Eri virastoissa käytetyistä palkkajärjestelmistä

Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin uusia palkkajärjestelmiä ympäristöhallinnossa, Tampereen teknillisessä yliopistossa, Tampereen yliopistossa, poliisihallinnossa ja valtionvarainministeriössä seuraavilta osin:

- 1) Oleelliset asiakirjat, tavoitteet
- 2) Palkan määräytymisprosessi
- 3) Kuka tai ketkä käyttävät todellista palkkavaltaa?
- 4) Milloin erimielisyyttä koskevat neuvottelut pidetään, ennen vai jälkeen vahvistamisen?
- 5) Kuinka erimielisyydet käsitellään? Voiko erimielisyyskäsittely johtaa alempaan pistemäärään kuin lähiesimiehen arvio?
- 6) Mitä tarkoittaa vahvistaminen, pitääkö se sisällään muutoksentekevällä?
- 7) Muutoksenhakumahdollisuudet
- 8) Mitä tarkoittaa linjaaminen ja kuka sen tekee?
- 9) Toteutuuko oikeudenmukaisuus entä kannustavuus?
- 10) Ongelmat

A) Ympäristöhallinto, Columbus

Oleelliset asiakirjat

- a) Alueelliset ympäristökeskukset. Tehtävien vaativuusarviointijärjestelmä, Columbus-käsikirja 15.12.2003: Vuosittaisissa kehityskeskusteluissa py-

⁶⁵ VM 2002.

- ritään saavuttamaan suoritusarvioinnin tuloksesta yhteinen näkemys. Erimielisyyksien käsittelyä koskevat säännökset ovat tarkentavassa virka- ja työehtosopimuksessa.
- b) Alueelliset ympäristökeskukset. Henkilökohtaisen suoriutumisen arviointijärjestelmä, Columbus-käsikirja 15.12.2003
 - c) Tarkentava virkaehtosopimus ja työehtosopimus 10.12.2004 alueellisten ympäristökeskusten henkilöstöön sovellettavasta uudesta palkkausjärjestelmästä 1.12.2003 lukien, 15 §: Jos erimielisyyttä suoritusarviossa:
 - neuvottelu henkilö/esimies.
 - neuvottelu, jossa voivat olla henkilö, luottamusmies, esimies ja esimiehen esimies.
 - edellä mainitut erimielisyydet ratkaisee työnantaja.
 - d) Neuvottelumenettely sen mukaisesti, mitä virka- ja työehtosopimukseen liittyvien erimielisyyksien käsittelystä on erikseen säädetty, määrätty tai sovittu.
 - e) Seurantaryhmän pöytäkirja 11.2.2005, hyväksytty palkkausjärjestelmän käyttämisen helpottamiseksi prosessikaavio 14.3.2005.
 - f) Seurantaryhmän pöytäkirja 2/2006, 22.5.2006: ”Puheenjohtaja kertoi, että ympäristöministeriöön on tullut vähän tehtävän vaativuuden ja suoriutumisen arviointiin liittyviä erimielisyyssasioita käsiteltäväksi. YM ei voi muuttaa arviointeja, koska palkkatoimivalta on ympäristökeskuksilla. YM voi sen sijaan ohjata ympäristökeskuksia arviointilinjauksissa ja palauttaa tehtävän tarvittaessa uudelleen ympäristökeskuksessa käsiteltäväksi. ...”
 - g) Päiväämätön prosessiehdotus erimielisyyksien selvittämisestä ⁶⁶

Oleelliset puutteet sopimusasiakirjoissa ovat: Ei ole määritelty, mitä tarkoittaa vahvistaminen, erimielisyyden ratkaiseminen ja linjaaminen. Myös se on unohtunut mainita, milloin vahvistaminen tapahtuu: ennen neuvotteluja, niiden jälkeen vai sekä että? Sopimuksia rasittavat siis erittäin oleelliset puutteet. Tuntuu oudolta, koska uutta palkkajärjestelmää on kehitelty 12 vuotta.

Erimielisyyden ratkaisemisesta puuttuu sopimusteksti siitä, voiko ratkaisija poiketa esimiehen arviosta alaspäin. Yleinen tapa palkkaan liittyvissä neuvotteluissa on, ettei sovintoa voi syntyä palkkakäsitysten ylä- tai alapuolella olevasta ratkaisusta. Vahvistaminen ei tarkoita muuttamista ⁶⁷. Rationaalisen tulkinta olisi se, että neuvotellaan ja pyritään tosissaan kompromissiin ja vasta sitten vahvistetaan. Tarvittaessa sitten neuvotellaan ja käsitellään asiaa lisää, jos on erimielisyyttä. Linjaaminen ei voine tarkoittaa mielivaltaista, perusteetonta intoa ja pyrkimystä keskiarvoon esimerkiksi liian tiukkojen määrärahojen vuoksi.

Esimerkki erään alueellisen ympäristökeskuksen suorituspisteiden alentamista koskevasta päätöksestä: Koska muiden aluekeskusten suorituspisteiden keskiarvo oli välillä 332-346, kehotti ympäristöministeriö alentamaan pisteitä keskimäärin 2 %:lla. Koska vaativammassa tehtävissä oli saatu

⁶⁶ Järvinen, E. 2006

⁶⁷ Kirjallinen lausunto Suomenkielen laitoksen terminologian yksiköstä.

enemmän suorituspisteitä, toteutettiin alennus ympäristökeskuksen päätöksellä valikoiden välillä 0-7 % eri henkilöryhmissä.⁶⁸

B) Poliisihallinto, Weigh and See (Suoraa lainausta: POLIISIN PALKKAUSJÄRJESTELMÄ, SOVELTAMISOHJE 31.12.2006, POLIISIN SISÄINEN JULKAISU)

Poliisihallinnossa kehitetty palkkausjärjestelmä perustuu Weigh and See –vaativuudenarviointijärjestelmään ja sen tavoitteena on oikeudenmukainen ja motivoiva palkan määräytyminen. Järjestelmässä palkan suuruus määräytyy pääasiassa työn vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen perusteella ja siten virkamiehellä on aina työsuorituksensa kautta mahdollisuus vaikuttaa palkkansa suuruuteen.

Poliisihallinnon palkkausjärjestelmässä kuukausipalkka muodostuu:

- peruspalkasta
- suoritusosasta
- kokemusosasta
- olosuhdeosasta
- siirtymälisistä
- pääkaupunkiseutulisistä
- mahdollisesta takuuosasta
- mahdollisista muista lisistä

Peruspalkka määräytyy virkamiehen hoitaman tehtävän vaativuuden mukaan. Poliisihallinnon eri tehtävätyypeille on laadittu erilliset vaativuustasot, jotka muodostuvat tehtävän nimikkeestä ja sitä vastaavasta toimenkuvauksesta. Toimenkuvauksesta selviävät yleisellä tasolla ne tehtävät, jotka kyseiselle vaativuustasolle sijoitettavan henkilön työtehtäviin tulisi kuulua. Toimenkuvausta täydentävät kutakin tehtävätyyppiä koskevat osaamis- ja tehtäväalueet. Niissä määritellään ne asiat, jotka eri tehtävätyypeissä pitää osata. Toimenkuvausta täydentävät myös vaativuustasojen liitteenä olevat perustoimenkuvaukset, joissa määritellään kunkin tehtävätyypin lähtötasolle kuuluvat tehtävät kullakin osaamis- ja tehtäväalueella. Palkkausjärjestelmässä on käytössä yhteensä 63 vaativuustasoa (opiskelijataso 04.00 mukaan lukien) ja niihin liittyvää toimenkuvaa, jotka on tehtävätyyppien mukaisesti jaoteltu:

- toimistotehtäviin,
- valvontatehtäviin,
- tutkintatehtäviin,
- vartijatehtäviin,
- johtotehtäviin ja
- ammatti- ja asiantuntijatehtäviin

Ammatti- ja asiantuntijatehtävien toimenkuvat on jaoteltu edelleen:

⁶⁸ Hämeen ympäristökeskus 6.4.2004.

- tukitehtäviin,
- ammattitehtäviin,
- asiantuntijatehtäviin ja
- erikoisasiantuntijatehtäviin

Virkamies sijoitetaan hänen todellisten työtehtäviensä mukaiselle vaativuustasolle, jonka perusteella määräytyy hänelle maksettavan peruspalkan suuruus.

Suoritusosa määräytyy sen mukaan, miten hyvin henkilö suoriutuu tehtävästään. Henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan suoritusosan suuruus oli siirtymäkauden ajan enintään 20 % peruspalkasta ja on siirtymäkauden päättymisajankohdasta 1.5.2006 alkaen enintään 28 % peruspalkasta. Henkilökohtaista suoritusosaa arvioidaan viiden eri arviointikriteerin perusteella siten, että arvioinnissa otetaan huomioon:

- 1) ammatinhallinta
- 2) aikaansaavuus
- 3) asiakasmyönteisyys ja yhteistyökyky
- 4) täsmällisyys
- 5) johtamistaito

Johtamistaito arvioidaan vain niiden virkamiesten osalta, jotka toimivat sellaisissa esimiestehtävissä, joissa on palkkavaltuudet.

Poliisipäälliköiden ja apulaispoliisipäälliköiden henkilökohtainen suoritusosa arvioidaan seuraavien viiden arviointikriteerin perusteella: yksikön toimintaedellytysten turvaaminen, tehtäväjohtaminen, henkilöjohtaminen, ammatinhallinta ja itsensä kehittäminen sekä yhteistoiminta.

Olosuhdeosaa maksetaan poikkeuksellisen rasittavissa tai hankalissa olosuhteissa työskenteleville. Olosuhdeosan suuruus on enintään 4 % peruspalkasta.

Kokemusosaa maksetaan palvelusajan perusteella. Kokemusosan piiriin luetetaan vain sellainen aikaisempi palvelusaika, josta on olennaista hyötyä tehtävien hoitamisen kannalta. Kokemusosan suuruus on enintään 14 % vaativuustason mukaisesta peruspalkasta.

Takuuosaa maksetaan virkamiehelle, jonka uuden järjestelmän mukainen palkkaus olisi pienempi kuin hänelle vanhan järjestelmän mukaan maksettu palkka. Takuuosalla varmistetaan, ettei kenenkään palkka alene uuteen järjestelmään siirtymisen takia..

Siirtymälisää maksetaan virkamiehelle, joka aikaisemmin on saanut kylmäalueenlisää tai syrjäseutulisan korvannutta henkilökohtaista palkanlisää.

Pääkaupunkiseutulisää maksetaan työnantajan päätöksellä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen, Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen ja Vantaan

kihlakunnan poliisilaitoksen miehistöön, alipäällystään ja päällystään kuuluville virkamiehille sekä KRP:n, SUPO:n ja LP:n miehistöön, alipäällystään ja päällystään kuuluville virkamiehille, joilla on virkapaikka Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla. Pääkaupunkiseutulisiä maksetaan edellä mainituissa yksiköissä valvonta (04) tai tutkintatehtävissä (08) oleville poliisimiehille. Pääkaupunkiseutulisiä on Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa (153 € kuukaudessa ja muissa edellä mainituissa yksiköissä 115 € kuukaudessa) 1.3.2005 lukien 10 % vaativuusluokan 04.01 peruspalkasta kuukaudessa ja muissa edellä mainituissa yksiköissä 75 % Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa maksettavasta pääkaupunkiseutulisestä.

Tarkentavan virkaehtosopimuksen 6.10.2004 liitteessä 1 (Palkkausjärjestelmien toimenkuvien muutokset 1.9.2004 lukien) on esitetty esimerkkitapausten muodossa työn vaativuusluokkia. Liite on tarkoitettu helpottamaan ja linjaamaan vaativuuksien määrittämistä. Toimintatapa poikkeaa tältä osin selvästi esimerkiksi ympäristöhallinnon käytännöstä (Columbusjärjestelmä), jossa nimenomaan linjaamiskäsite on määrittelemättä.

Erimielisyyksien käsittely

Erimielisyysasiat ja niiden käsittelyjärjestys

Virkamies, jota erimielisyystapaus koskee, tai häntä edustava luottamusmies voi saattaa erimielisyysasian käsiteltäväksi seuraavassa menettelyssä.

Erimielisyydet, jotka koskevat tehtävän vaativuustason ja henkilökohtaisen suoritustason arviointia, olosuhdeosaan oikeuttavia olosuhteita sekä kokemusosaan oikeuttavaa palvelusaikaa, käsitellään ensisijaisesti asianomaisen virkamiehen ja hänen esimiehensä sekä päätöksen tehneen esimiehen ja tarvittaessa luottamusmiehen välisissä neuvotteluissa.

Mikäli edellä mainitut vaativuustasoa, olosuhdeosaa tai kokemusosaa koskevat asiat jäävät yllä mainitun käsittelyn jälkeen erimielisiksi, voidaan erimielisyys saattaa muiden kuin poliisipäälliköiden osalta viraston palkkatyöryhmän käsiteltäväksi, joka antaa tapausta koskevan ratkaisuehdotuksen.

Jos erimielisyys jatkuu tai erimielisyys koskee poliisipäällikön vaativuustasoa, olosuhdeosaa tai kokemusosaa, asia voidaan saattaa käsiteltäväksi poliisin lääninjohdon palkkatyöryhmään, joka antaa riidanalaisesta asiasta ratkaisuehdotuksen.

Jos asia jää vieläkin erimieliseksi ja kysymys on linjaratkaisusta tai asia koskee poliisipäälliköiden vaativuustasoa, olosuhdeosaa tai kokemusosaa, voidaan se saattaa käsiteltäväksi poliisin ylijohdon palkkatyöryhmään, joka harkintansa mukaan antaa riidanalaisesta asiasta ratkaisuehdotuksen. Poliisin lääninjohdon, valtakunnallisten yksiköiden, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen, poliisioppilaitosten, poliisin tietohallintokeskuksen ja poliisin tekniikkakeskuksen osalta voidaan järjestelmän noudattamiseen liittyvä yksittäinen (vaativuustaso, olosuhdeosa, kokemusosa) erimielisyysasia tai lin-

jakysymys saattaa poliisin ylijohdon palkkatyöryhmän käsiteltäväksi, joka harkintansa mukaan antaa asiasta ratkaisuehdotuksen.

Erimielisyyksiasia suositellaan saatettavaksi käsittelyyn kuukauden kuluessa siitä, kun virkamies on saanut tiedon esimiehen tekemästä päätöksestä ja sen perusteluista.

Erimielisyyksiasia on pantava vireille kirjallisesti siten, että kirjelmästä ilmenee, mitä erimielisyys koskee ja mitä muutoksia vaaditaan tehtäväksi. Lisäksi kirjelmästä tulee ilmetä ne perusteet, joilla muutosta haetaan.

Erimielisyyksiasiaa koskeva kirjelmä, johon tulee liittää muutoksenhaun perusteena olevat asiakirjat, on toimitettava edellä mainitun määräajan kuluessa viraston tai laitoksen päällikölle jatkokäsittelyä varten. Riidanalaista asiaa koskeva asia tulee ottaa käsiteltäväksi mahdollisimman pikaisesti, kuitenkin viimeistään kahden kuukauden kuluttua kirjelmän saapumisesta.

Edellä mainituissa tapauksissa asian ratkaisee asianomainen työnantaja. Mikäli erimielisyys ei edellä sanotuin menettelyin ratkea tai jos erimielisyys koskee muuta kuin edellä sanottua palkkausjärjestelmän käyttöönottoa koskevan virkaehtosopimuksen tulkintaa tai soveltamista, noudatetaan, mitä asiasta on sovittu valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksessa.

Mikäli erimielisyysprosessi johtaa palkkauksen muutokseen, tulee muutos voimaan joko tuloskeskusteluvuoden huhtikuun alusta lukien tai mikäli kysymyksessä on muu kuin vuosittaisissa tuloskeskusteluissa käsitelty palkkausasia, arviointia seuraavan kuukauden alusta lukien, ellei erityisestä syystä muu ajankohta ole selkeästi perusteltavissa.

Muutoksenhakutie

Virkaehtosopimukseen perustuva neuvottelumenettely

Palkkausjärjestelmän soveltaminen perustuu sitä koskevaan tarkentavaan virkaehtosopimukseen. Virkaehtosopimusasioita koskevasta neuvottelumenettelystä on sovittu valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksella, jonka 5 §:n mukaan työnantajan ja virkamiesten välillä ilmenevä erimielisyys virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä tai laajuudesta taikka tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta pyritään selvittämään neuvotteluteitse.

Yleiseen virkaehtosopimukseen perustuva neuvottelumenettely poliisihallinnon virastoissa ja laitoksissa etenee siten, että ensi vaiheessa esimies ja työntekijä ja tämän niin halutessa luottamusmies käsittelevät palkkausjärjestelmän soveltamista koskevaa asiaa keskenään.

Halutessaan neuvotteluosapuolet voivat viedä asian paikallisneuvottelutasolle, jolloin sisäasiainministeriön poliisiosasto ja hallinnonalan työntekijöitä edustava järjestö neuvottelevat sopimuksen soveltamiseen liittyvästä erimie-

lisyydestä. Ennen edellä mainittua neuvottelua asia käsitellään läänitasolla (entinen käytäntö).

Viime kädessä sopimuksen soveltamista koskeva erimielisyys voidaan viedä keskusneuvottelutasolle, jolloin valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva valtion työmarkkinalaitos ja pääsopijajärjestön edustajat neuvottelevat sopimuksen soveltamiseen liittyvästä erimielisyydestä.

Kanne työtuomioistuimessa

Virkamiehellä on aina oikeus tiettyjen laissa erikseen säänneltyjen edellytysten ja määräaikojen kuluessa saattaa virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta koskeva kanne vireille työtuomioistuimessa.

Järjestäytymättömät virkamiehet

Järjestäytymättömän virkamiehen, jonka palkkaerimielisyys ei ole ratkennut palkkasopimuksen mukaisessa erimielisyyksimenettelyssä, on halutessaan edelleen jatkaa palkkauksensa oikeellisuuden selvittämistä, haettava kirjallisesti palkkauksensa oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa perusteltu päätös. Päätöksen tiedoksiannosta lukien virkamiehellä on 30 päivää aikaa hakea päätökseen muutosta valittamalla siitä asianomaiseen hallinto-oikeuteen, mikäli hän katsoo etunsa vaativan.

Kuten edellä esitetystä voidaan päätellä, on erimielisyyden käsittely kuvattu suhteellisen tarkasti. Epäselvää järjestelmässä on kuitenkin, kenelle kuuluu palkkatoimivalta suoritustason arvioinnin osalta.

C) Yliopistot, itse kehitetty (OPM), kaksi järjestelmää (opetustehtävät ja muut kuin opetustehtävät).

Käsikirja 16.10.2006:

Yliopistojen uusi palkkausjärjestelmä on osa kannustavaa johtamista. Uuden palkkausjärjestelmän tavoitteena on edistää palkkauksen oikeudenmukaisuutta, parantaa yliopistojen palkkakilpailukykyä työnantajana sekä tukea henkilöstön osaamisen kehittymistä ja entistä vaativampiin tehtäviin hakeutumista, kannustaa henkilöstöä parempiin työsuorituksiin sekä kehittää ja parantaa esimiestyötä ja johtamista.

Tarkentava virka- ja työehtosopimus 21.6.2006:

”11 § Erimielisyyksien ratkaiseminen

Mikäli tehtävien vaativuuden tai henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnista syntyy erimielisyyttä, se pyritään selvittämään jäljempänä esitetyllä tavalla. Vaativuusarviointia koskeva asia käsitellään kussakin yliopistossa henkilön tai hänen pyynnöstään häntä edustavan luottamusmiehen vaatimuksesta henkilön esimiehen tai muun palkkausjärjestelmäasioista vastaa-

van työnantajan edustajan kanssa ja jommankumman osapuolen aloitteesta arviointiryhmässä.

Henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia koskeva asia käsitellään kussakin yliopistossa henkilön tai hänen pyynnöstään häntä edustavan luottamusmiehen vaatimuksesta henkilön esimiehen, tai esimiehen käsiteltäessä asian ylempään esimiehen, tai muun palkkausjärjestelmäasioista vastaavan työnantajan edustajan kanssa.

Työnantaja vahvistaa edellä tässä pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa muutokset arvioinneissa, tasoissa ja palkkauksissa.

Mikäli asia edelleen jää erimieliseksi, se voidaan, samoin kuin muut tämän sopimuksen soveltamista ja tulkintaa koskevat erimielisyydet, saattaa ratkaistavaksi neuvottelumenettelyllä.

Virkamiesten osalta neuvottelumenettelystä noudatetaan valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksessa sovittua ja työntekijöiden osalta noudatetaan soveltuvin osin pääsopimuksen 5 §:n 3 momentin ja 6 momentin viimeisen virkkeen mukaista menettelyä.”

Tässäkin järjestelmässä on epäselvää, mitä tarkoittaa muutosten vahvistaminen. Voidaanko siis vahvistaa alempi pistemäärä kuin mitä lähin esimies on arvioinut? Vertaa tältä osin kohdassa A) mainittu. Kysymys on oleellinen.

D) Valtionvarainministeriö, palkkavaaka

Valtiovarainministeriössä on käytössä räätälöity Palkkavaaka-järjestelmä. Räätälöimättömän järjestelmän ominaisuuksia⁶⁹:

- Määritetään tehtävien vaativuus ja niiden keskinäinen vaativuusjärjestys.
- Määritetään tehtäväkohtaiset palkkatasot vaativuuden perusteella.
- Määritetään tarvittaessa henkilökohtaisen palkanosan kriteerit ja palkkavaikutus.
- Verrataan organisaation palkkakäytäntöä muihin järjestelmän käyttäjiin.
- Tehtävien vaativuutta arvioidaan työryhmässä, joka koostuu tavallisesti henkilöstön ja työnantajan edustajista.
- Tehtävien vaativuus arvioidaan yksilöllisesti, jos organisaation koko sen sallii.
- Arvioinnissa käytetään kaikissa tehtävissä samoja työn vaativuuden arviointikriteerejä.
- Kyseessä ei ole täsmällinen tieteellinen mittausta vaan sovittujen kriteerien perusteella tapahtuva arviointi
- Pohjana on tehtävien vaativuuden analyttinen tarkastelu. Käytetään ennalta määriteltäviä arviointitekijöitä.
- Tehtäviä arvioidaan, ei ihmisiä. Arviointitekijät kuvaavat ja mittaavat tehtävän sisällöstä saatavia vaatimuksia, ei tehtävänhaltijan menestystä.

⁶⁹ Alexander Pay Management Oy 2007.

mistä tehtävässä. Kyse ei ole tehtävän arvostuksesta, vaan tehtävän vaativuuden arvioinnista.

3.2.4 Vanhojen ja uusien palkkajärjestelmien vertailua

Ympäristöhallinnon UPJ-järjestelmään liittyviä suoritus- ja vaativuusarvioiden yhteenvetoja oli jossain määrin käytettävissä. Palkkatilastojen saannissa oli ongelmia. Tämän vuoksi ei ollut mahdollista tehdä johtopäätöksiä esimerkiksi siitä, kuinka paljon palkat olivat muuttuneet UPJ:n käyttöönoton yhteydessä ja sen jälkeen.

Palkkoja voidaan vertailla niin sanotun VPL:n avulla. Se on valtion työmarkkinalaitoksen kehittämä palkkatilastollinen raportointijärjestelmä, jossa työn vaativuus on otettu huomioon. Se on kehitetty valtiosektorin tarpeisiin ja se mahdollistaa palkkavertailut valtion sisällä sekä ulkoisiin työmarkkinoihin. Luokitusjärjestelmä, jonka perustana on Ruotsin valtion TNS-järjestelmä. Jotta erilaisia järjestelmiä voitaisiin vertailla keskenään, on ne tilastollisesti yhteismitallistettava. VTML on valtion palkka-analyysija var-ten linkannut kaikki erilaiset järjestelmät Hay-järjestelmään, jolla vertailuja voidaan tehdä (ns. paalutustilaisuudet). Alla mainitut taulukot on saatu VM:ltä.⁷⁰

Esimerkki VPL-linkistä:

VPL vaativuustaso	VPL yleiset vaativuus- pisteet (Hay)	Omat vaativuus- pisteet
8	-100	-65
7	101-175	66-133
6	176-300	134-170
5	301-500	171-260
4	501-800	261-350
3	801-1100	351-400
2	1101-	

⁷⁰ Tuominen 2006.

VPL vaativuuksien kuvaukset ja yhteydet Hay-järjestelmään:

VPL:n työn vaikeusasteen taso	Tiivistetyt määritelmät	Hay -järjestelmän kokonaisvaativuus
8	Yksityiskohtaisesti ohjeistetut työt	-100
7	Suorilla ohjeilla ohjatut ammattitaitoa vaativat työt	101-175
6	Yleisillä ohjeilla ohjatut erityisammattitaitoa vaativat työt ja työnjohdolliset työt	176-300
5	Itsenäisinä toimeenpanijoina toimivat asiantuntijatyöt ja ryhmävastaavien työt	301-500
4	Kehittäjinä toimivien erityisasiantuntijoiden työt ja yksikköpäällikkötyöt	501-800
3	Moniasteisten ongelmien ratkaisijoina/politiikan määrittäjinä toimivien kansallisten asiantuntijoiden työt ja osasto- ja aluepäälliköiden työt	801-1100
2	Kansainväliset asiantuntijat ja organisaatioiden huippujohto	1101-

VPL: Valtion palkkauksellinen asema yleisiin työmarkkinoihin verrattuna vuosina 1996-2005:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
8	109,0	103,2	106,1	107,5	110,3	105,6	108,2	107,8	109,6	116,6
7	98,1	96,0	101,5	101,5	99,3	96,9	97,9	100,1	99,2	99,4
6	85,6	84,5	90,3	90,5	90,2	88,4	90,8	90,0	91,9	93,6
5	83,2	83,1	85,1	83,1	82,0	81,8	83,8	84,5	87,1	88,1
4	78,0	77,9	78,7	76,0	76,0	77,8	79,7	78,7	80,4	79,8
3	72,1	73,7	72,2	70,5	71,4	74,5	76,3	78,2	76,2	75,6
2		72,1	57,5	75,4	71,8	68,9	71,1	71,6	71,8	69,1

UPJ-vaikutuksia palkkatason on vaikea eritellä, koska ne toteutuvat siirtymäajan kuluessa useiden vuosien kuluessa. Samaan aikaan tapahtuu muita palkkauksen muutoksia ja henkilöstön rakenteessa tapahtuu muutoksia. Näillä kaikilla on vaikutuksensa ja ne voivat olla kaikki erisuuntaisia. Kokonaisuutena UPJ:n piirissä olevien ansiokehitys on vuosina 1999 - 2005 ollut nopeampaa valtiolla keskimäärin.⁷¹

⁷¹ Tuominen 2007.

4. Keskustelua uusista palkkajärjestelmistä

4.1. Yleiskeskustelua

Palkansaajat ovat suhtautuneet uuteen palkkajärjestelmään myönteisemmin ennen sen toteutusta kuin toteutuksen jälkeen. Akavan AEK:n vuoden 2003 työmarkkinatutkimuksessa 57 % uuden palkkajärjestelmän jo sisällä olevista piti sitä epäoikeudenmukaisena ja vain 17 % oikeudenmukaisena järjestelmänä.⁷²

Acatiimi-lehdessä n:o 9/2003 on esitetty Kirsti Sintosen kooste kokemuksista, joita on saatu uusista palkkajärjestelmistä. Kokemuksia oli kerätty yksittäisiltä henkilöiltä⁷³:

Valtion taidemuseosta: liikaa kiirettä käyttöönotossa, A-palkkaluokka parempi, koulutuksen ja taitojen pitäisi näkyä paremmin palkkauksen perustana.

Säteilyturvakeskuksesta: Palkkojen joustavuus ja neuvoteltavuus positiivista, vertailutasot nyt huonompia kuin aiemmin.

Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta: urakehitys ollut parempaa, palkkaus ei ole kehittynyt, virasto ei saanut lisärahoitusta palkkojen nostoon.

Geologian tutkimuskeskuksesta tuntuma: Teknikkotason henkilöt ovat olleet järjestelmän toimivuuteen tyytyväisempiä kuin tutkijat, palkkausjärjestelmä on ollut romuttamassa tieteellisen pätevyyden arvostamista.

Tullista: Uusi palkkausjärjestelmä ottaa paremmin huomioon asiantuntijoiden kilpailukyvyn. Etenkin tämä uusi palkkaus on tarjonnut kädenojennuksen nuorelle henkilöstölle. Vanhakantainen kuoppajärjestelmä ei kohdellut hyvin nuoria.

Kansanterveyslaitoksesta: Hyvänä puolena on vaativuusluokkien selkeys.

Museovirastosta: Akateemisten palkoissa on tapahtunut selvä parannus uuteen palkkausjärjestelmään siirryttäessä. Esimiehet ovat motivoituneita ja kehittämiskeskustelut on tehty huolella. Palkitsemisosuus on toiminut huonosti, koska palkitsemiseen ei ole rahaa. Nuorempi polvi suhtautuu myönteisemmin kuin vanhempi.

Teknologian kehittämiskeskuksesta: Henkilöstö on suhteellisen tyytyväinen HAY- malliin perustuvaan palkkausjärjestelmään. Järjestelmän on todettu korjaavan palkkakuopassa olevien palkkoja ja teknologia-asiantuntijoille on syntynyt urapolkuja. Takuupalkkalaisten lukumäärä on melko suuri. Soraääniä rupeaa ehkä kuulumaan parin vuoden päästä, kun käyttöönotto-

⁷² Patomäki 2005, s. 31

⁷³ Sintonen 2003

heessa saadut "porkkanat" on käytetty. Jo näin alkuvaiheessakin voi sanoa, että kaivattaisiin tarkempaa määrittelyä siitä, mikä on asiantuntija.

Tiivistelmä CIMOS-virastosta (=Kansainvälisen henkilövaihdon keskus) saaduista UPJ-kokemuksista ⁷⁴:

Tutkimustulosten mukaan Cimolaiset kokevat, että UPJ:ssä on vielä paljon parantamista. Suurimpana ongelmana esiin nousivat vaativuusluokitusten ja suoritusarviointien toimivuus. Toisena keskeisenä teemana oli esimies – alaistyöskentelyn, ja erityisesti palautekäytäntöjen, kehittämistarve. Myös hyvää tiedotusta sekä koulutusta palkkajärjestelmään liittyen pidettiin tärkeinä seikkoina. Yleisesti toivottiin, että kehitystyötä jatkettaisiin aktiivisesti.

Tiivistelmä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen UPJ-kokemuksista ⁷⁵:

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, ettei palkkausjärjestelmällä ole merkittävää vaikutusta työntekijöiden työmotivaatioon. Palkkausjärjestelmää merkittävämpänä työmotivaatiota lisäävänä tekijänä koetaan työ, jota tekee ja ympärillä olevat ihmiset. Tuloksista ilmeni, että kehityskeskustelut ovat tulleet säännöllisemmiksi ja niiden sisältö on vakiintunut ja selkiytynyt. Columbus-palkkausjärjestelmä koetaan oikeudenmukaisemmaksi kuin vanha A-taulukkopalkkaus, mutta sitä ei kuitenkaan koeta täysin oikeudenmukaiseksi.

Kokemuksia liikenneministeriön UPJ:stä ⁷⁶:

Empiirisen tutkimuksen tutkimustuloksista voidaan päätellä, että ministeriössä esimiestyö on linjakasta ja siihen ollaan tyytyväisiä.

Empiirisen tutkimuksen tutkimustuloksista voidaan päätellä myös, että ministeriössä on osaavaa henkilöstöä ja huippuammattilaisia kaikissa henkilöstöryhmissä. Yksilön osaamisen jakamisesta muulle henkilöstölle ja jalostamisesta organisaation osaamiseksi olisi hyvä huolehtia. Kehityskeskustelut ovat toimivia. Tutkimuksen haastateltu henkilöstö on tyytyväinen palkkaukseen ja sitoutunut työskentelemään liikenne- ja viestintäministeriössä. Tutkimuksessa ei saatu varmaa tietoa siitä, onko henkilöstö sitoutunut tukemaan ministeriön tavoitteiden saavuttamista.

Todelliseksi epäkohdaksi tutkimuksessa paljastui se, ettei (ura)kehityssuunnitelmia laadita kehityskeskustelujen yhteydessä.

Kokemuksia GTK:sta, palkkajärjestelmä HAY vuodesta 1998 lähtien ⁷⁷:

⁷⁴ Kauttu 2005

⁷⁵ Koivisto, N., Pelkonen, E. 2004

⁷⁶ Näveri, A. 2003

⁷⁷ Lakanen 2005

Myönteiset vaikutukset: UPJ:n käyttöönotto on:

- Korjannut vääristymiä palkkarakenteessa
- Parantanut henkilöstön palkkatason suhteellista kilpailukykyä laitoksessa
- Lisännyt kehityskeskustelukäytännön omaksumista toiminnan ohjauksen ja henkilöstöjohtamisen tärkeänä työvälineenä
- Lisännyt sukupuolten samapalkkaisuutta

Kehittämistarpeina koettiin:

- Järjestelmän soveltamisen joustamattomuus
- Järjestelmän kannustavuuden puute
- Järjestelmän soveltamisen läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus
- Soveltaminen esimiestyössä
- Puutteet järjestelmän soveltajien ja palkansaajien välisessä viestinnässä

4.2 Yliopistojen UPJ:ään liittyvää

Patomäki on kritisoinut yliopistoissa käyttöön otettua uutta palkkajärjestelmää kirjassaan *Yliopisto Oyj*⁷⁸. Kirjaan on myös koottu professoritasoisia kommentteja uudesta palkkajärjestelmästä. Tiivistelmä kirjassa esitetystä on liitteenä 6.

Patomäki ei löydä mitään hyvää UPJ:stä. Arveluttavimpana hän pitää liike-maailman oppien siirtämistä yliopistoympäristöön. Patomäki katsoo, että tulosjohtaminen ja UPJ raunioittavat yliopiston itsenäisyyden ja riippumattomuuden sekä hävittävät työn ilon. Näihin kannanottoihin on moni professori yhtynyt.

Nettikeskustelua: Valtion keskushallinto käskytti yliopistoja uuteen palkkausjärjestelmään. Vuonna 2005 puhkesi ennennäkemätön keskustelu, jopa kapina. Se huipentui vetoomukseen, joka luovutettiin ministeri Tuula Haataiselle juhannuksen alla vuonna 2005. Yli 2 600 tutkijaa ja opettajaa vaati koko hankkeen lopettamista tai ainakin keskeyttämistä siksi kunnes vaihtoehdot seurauksineen on selvitetty.

Kansainvälisen oikeuden professori Martti Koskenniemi vertasi uutta palkkausjärjestelmää levyraatiin⁷⁹.

Helsingin yliopistossa on käyty asiasta laajaa ja värikästä keskustelua, johon ovat osallistuneet muun ohella professorit Heikki Patomäki ja Martti Koskenniemi sekä rehtori Ilkka Niiniluoto. Kriittisissä kannanotoissa on muun ohella arveltu, että UPJ ei sovellu yliopistomaailmaan ja että se on vastoin perustuslakia. Niiniluoto myöntää ongelmia olevan, mutta hänen mielestään vastuuntuntoisen yliopiston henkilökunnan pitää yrittää parhaansa, koska yliopistojen perustuslaillinen autonomia ei ulotu niiden asemaan valtion tilivirastona.⁸⁰

⁷⁸ Patomäki 2005.

⁷⁹ Itä-Savo & Länsi-Savo 30.7.2005, Pertti Martiskainen

⁸⁰ Niiniluoto, vastaus yliopistolehdessä 4/05

A. Kauppinen esittää netissä 20.3.2005 voimakasta kritiikkiä uuden palkka-järjestelmän soveltamisesta yliopistoon⁸¹. Kritiikin kuusi pääkohtaa:

- 1) UPJ vaarantaa akateemisen vapauden.
- 2) Syntyy uusi yliopistoon sopimaton valtasuhde esimiehen ja alaisen välil-le.
- 3) Kannustavuus puuttuu, mittaaminen vaikeaa
- 4) Luovaan tutkimusyhteisöön eivät sovi liikemaailman opit.
- 5) Lomakkeita ja ohjeita on muutettu jatkuvasti. Lisäksi on puuttunut osoite, johon kritiikkiä olisi voinut antaa UPJ:n kehitysvaiheessa.
- 6) Hanke on keskeytettävä.

Helsingin yliopiston koulutussosiologian professori Hannu Simola on esit-tänyt netissä 12.3.2006: "Suoritusarviointi ei sovi yliopistoon". Perusteet il-menevät liitteestä 9.

4.3 Uuteen palkkausjärjestelmään liittyvät ongelmat haastattelujen perusteel-la

Haastattelukysymykset vastauksineen ilmenevät liitteestä 2. Kysymykset on esitetty seuraaville tahoille:

- 1) Keskusjärjestöjen puheenjohtajille (AKAVA, STTK ja SAK).
- 2) Palkansaajajärjestöjen puheenjohtajille (JUKO, PARDIA ja JHL).
- 3) Esimerkkivirastojen (TAY, TTY, YM, poliisihallinto) ammattijärjes-töjen puheenjohtajille ja pääluottamusmiehille.

"Haastattelu" suoritettiin sähköpostin avulla. Kysymykset lähetettiin lisäksi valtiotyönantajan edustajalle sekä esimerkkivirastoiksi valittujen virastojen järjestöjen puheenjohtajille ja pääluottamusmiehille. Lisäksi kysymykset on lähetetty muutamille tavallisille toimihenkilöille. Vastaajia oli 18 kpl ja eril-lisiä vastauksia noin 200 kpl.. Kaikki vastaajat tuntuivat asiantuntevilta.

Haastattelun yhtenä tavoitteena oli saada tasapainottavia mielipiteitä, jotta tutkimuskentäjän subjektiiviset kokemukset eivät vaikuttaisi liikaa johto-päätöksiin. Tämä tavoite saavutettiin. Osa kysymyksistä on tavallaan hie-man ennenaikaisia, kun otetaan huomioon, että uusi palkkajärjestelmä on ol-lut vasta vähän aikaa käytössä. Osittain kysely olisi tullut kohdentaa tar-kemmin.

Vaikuttaa niin ikään siltä, että pääsopijajärjestöjen avainhenkilöillä ei ole tarpeeksi tietoa siitä, minkälaisia palkkaan ja palkkausjärjestelmiin liittyviä ongelmia tavalliselle työntekijälle on syntynyt UPJ:n soveltamisen yhtey-dessä.

Yleisen elämäkokemuksen mukaan arvioituna vastaamattomuus johtunee osaltaan ammattijärjestöjen johtajien ja jopa luottamusmiesten passiivisuu-

⁸¹ Kauppinen 2005

desta. Tämä taas johtunee siitä, että ammattijärjestöt ovat täydellisesti antautuneet valtion ylivallan alla. Tällainen suhtautuminen lisää uudentyylisten etujärjestöjen sekä työttömyyskassojen tarvetta ja suosiota (Poliisien järjestäytymismuutokset UPJ:n käyttöönoton yhteydessä, pääluottamusmiehen eroamisilmoitus erimielisyyksien vuoksi hallintoviranomaisessa). Loimaan kassan tyyppiset palvelut lisääntyvät jatkossa. Tällainen taas voimistaa valtiotyönantajan asemaa suhteessa työntekijöihin entisestään. Järjestäytymättömän virkamiehen oikeusasemaa tulisi parantaa lainsäädännöllä. Virkamiesten vaikutusvallan pienentäminen palkkausasioissa lienee ollutkin yksi valtiovallan päätavoitteista uudessa palkkajärjestelmässä.

Haastattelukysymykset ja vastauksien tiivistelmät:

1) Suurimmat ongelmat UPJ:ssä. Mitä muutoksia käsikirjoihin ja erimielisyyksien käsittelyyn on tulossa?

Vaativuusarviossa on vaikea erottaa tehtävää ja henkilöä. Palkkasummassa ei ole varaa aitoon suoritusarvioon. Sekavan sopimuksen soveltaminen on ongelmallista. Tutkimustehtävien aliarvostus on johtanut täydelliseen välinpitämättömyyteen. Kaikkien pakottaminen samaan järjestelmään aiheuttaa ristiriitoja. Tarkempi jako tehtävissä johtaisi parempaan tulokseen, ongelmia olisi tällöin ryhmien vertailussa. Asiantuntijatehtävät on vaikea arvioida oikein. Yleiskommentteja: Yhdenvertaisuuden murentuminen, tasavertaisuusongelmia, perusteiden puuttuminen, mielivaltaisuus ja keskinäinen kyräily. Suurin ongelma on johtajuuden puute, ts. arviointi tehdään muiden töiden ohella, jolloin tehtäviä ei tunneta. Linjat vaihtelevat lepususta tiukkaan. Arviointiryhmistäkin puuttuu asiantuntemusta. Suuri työmäärä ja epävarmuus käytettävissä olevasta rahamäärästä koettiin myös ongelmaksi. Käyttöönottoprosessi oli kaaoksellinen. Järjestelmä on liian monimutkainen ja raskas.

Tulossa oleviin muutoksista ei ollut tietoa eikä niihin uskota, koska järjestelmä on niin uusi. Muutokset ovat mahdollisia vasta seuraavalla neuvottelukierroksella syksystä 2007 eteenpäin.

AMK-tason työntekijät pitävät järjestelmää pääosin hyvänä, koska lienevät siitä eniten hyötäneet. Samoin kokevat useat esimiesasemassa olevat. Kriittisimpiä ovat pitkään töissä olleet akateemiset asiantuntijat, jotka eivät X-keskusten järjestelmässä suoraan hyödy akateemisuudestaan eivätkä pitkää työraastaan.

Ongelma on myös se, ettei samanlaisten tehtävien vaativuusarviointia ole pystytty tekemään yhdenmukaisesti valtakunnan tasolla. Sama tehtävä on voitu sijoittaa eri vaativuusluokkaan eri X-keskuksissa.

2) Ovatko työtyytyväisyys, sairastavuus ja eläköityminen lisääntyneet UPJ:n myötä?

Asiasta ei ole tutkittua tietoa ja asia on uusi. Käyttöönottovaiheessa on esiintynyt runsaasti tyytymättömyyttä. Korotuksia saavat ne, joilla kaveri on päättämässä. Sairaslomia on ollut ainakin muutamia vaatitasojen julkistamisen yhteydessä. Eläköitymisen lisääntymisen ei uskota.

UPJ on luonut suurta työtytymättömyyttä. Se ei ole joustava, reilu eikä suoraan työsuorituksia kannustavasti arvioiva järjestelmä vaan mutkikas byrokraatin valankäyttötöykalu. Vaikka henkilön suoritusasteet nousisivatkin reilusti työntekijän ponnistelun tuloksena, ne voidaan aina jos Johtajasta siltä tuntuu "linjata" takaisin

ruotuun ilman tarkkoja perusteluja. "Linjaaminen", kun sitä ei tarvitse perustella tosiasioilla, on vallankäyttöä karmeimmillaan ja tyypillistä valtionhallinnolle.

3) Koetaanko UPJ kannustavaksi?

Ei, koska järjestelmä on lukittu kolmeksi vuodeksi. Koetaan musertavaksi. Ison korotuksen saaneet saattavat kokea kannustavaksi. Takuupalkkalaisia syyllistetään tunteella liian suuresta palkasta. Urakehityssuunnitelma saattaisi innostaa ottamaan vastaan vaativampia tehtäviä. Vaatitasojen erot ovat liian isoja.

UPJ jakaa mielipiteitä voimakkaasti. Merkittävän palkan lisäyksen onnistuivat junailemaan itselleen rakennusmestarit, jotka olivat jo saaneet kaikki ikälisät. UPJ ei tuo ikälisäjärjestelmää vastaavaa palkkakehitystä tulevaisuudessa, joten UPJ:n kannustavuus on pitkällä tähtäimellä huono. Voisi sanoa että UPJ merkitsee nuorelle ikäpolvelle ikälisien ryöstöä. UPJ:n kannustavuus puhtaasti teknisenä järjestelmänä/uudistuksena on varmasti vähäinen.

Ongelmaksi näyttää muodostuvan se, että järjestelmään siirtymisen jälkeen tehtävien vaativuus ja henkilökohtainen osaaminen hyvin helposti "jäähdyttävät" paikalleen, eikä positiivista näkymää eteenpäin juuri ole (yleiskorotuksia lukuun ottamatta). Kannustavuutta vähentää merkittävästi se, että parannus henkilökohtaisessa osaamisessa ei automaattisesti tuo lisää palkkaa, vaikka pisteet nousevatkin.

4) Kenellä on lopullinen palkkatoimivalta? Toisin sanoen ratkaiseeko erimielisyyden viime kädessä sama henkilö, joka vahvistaa vaativuus- ja suoritusarviot? Voiko siis erimielisyyksisittelyssä saada muutosta vahvistettuun ratkaisuun?

Kun ratkaisu ja erimielisyys käsitellään saman henkilön toimesta, liittyy asiaan oikeusturvaongelma. Vastauksissa käsitellään ratkaisijaa koskevia sopimustekstejä, mutta ei havaita niissä erityisiä ongelmia.

5) Voiko vahvistaja muuttaa suoritus- ja vaativuus pisteitä?

Kaikki vastaajat tuntuvat olevan sitä mieltä, että vahvistaja voi muuttaa pisteitä.. Osa vastaajista on siis tavallaan tyytynyt käytäntöön ja todennut sen. Osa vastaajista on ymmärtänyt, että vahvistajan pitää voida muuttaa pisteitä linjaamismielessä. Kukaan vastaajista ei ole pohtinut sopimuksessa olevan sanan vahvistaa tarkoitusta.

Johtaja voi tehdä X-keskuksessa mitä haluaa, ja aina löytyy selityksiä, jotka näyttävät laillisilta ja valittaminen on erittäin vaikeaa, jopa inhimillisesti mahdotonta.

Yleensä vahvistaja pääsääntöisesti palauttaa ja pyytää tekijää korjaamaan arviointiaan yleisen ja yhdenmukaisen linjauksen toteutumiseksi.

Johtajalla on viime kädessä ratkaisovalta sekä vaativuus- että suoritus pisteiden suhteen. Poikkeaminen vaativuuden arviointiryhmän esityksestä lienee kuitenkin erittäin harvinaista. Pääsääntöisesti myös osastopäälliköiden esitykset henkilökohtaisen osaamisen arvioinnista pysyvät.

6) Voiko erimielisyyden ratkaisija poiketa lähimmän esimiehen arviosta alaspäin?

Vastaukset ovat samantapaisia kuin edellisessä kohdassa. Periaatteessa on varmasti mahdollista, että ylempi esimies muuttaa lähiesimiehen laatimaa yksittäistä arviointia. Selvän virhearvioinnin kohdalla se onkin ylempään esimiehen tehtävä. Kui-

tenkin johtamisjärjestelmän toimivuus, kasvojen säilyttäminen ja demotivaation välttäminen edellyttänevät tässä tilanteessa ylemmältä esimieheltä ennen kaikkea alaisesimiehen ohjausta ja valmentamista. Olennaista onkin keskustelevala menettelytapa ja ns. "kersanttikulttuurin" välttäminen.

7) Mitä niin sanottu linjaaminen tarkoittaa, toisin sanoen, mitkä ovat linjauksen reunaehdot?

Luonnotonta tasapäistämistä. Myös taloudelliseen raamiin pakottaminen yleensä aiheuttaa linjaamistarpeen. Tehtävien monimuotoisuus sekä arvioitsijoiden ja vahvistajien heikko tuntemus tehtävistä vaikeuttavat linjaamista. Tehtäväkuvausten vertailu on yleensä viisasta.

Henkilökohtaisen osaamisen osalta johtoryhmä on linjannut, että osastoittain tulisi keskimäärin päästä tiettyyn pistetasoon. Linjaaminen on hämärää vallankäyttöä, jota sovelletaan useimmiten silloin, kun ei voida tai haluta avoimesti perustella asioita. Useimmiten käytetään passiivin muotoa "on linjattu". Todellisia reunaehtoja ei täten ole.

8) Milloin huomattiin ja kuka keksi, että 1840-luvulla tavallaan käyttöönottettu ikälisäjärjestelmä on huono?

Monella vastaajalla ei ollut käsitystä asiasta. Ilmeisesti VM:n virkamiehet keksivät asian 1980-luvun lopulla. Kysymys on yksityisen sektorin palkkaustavan tuomisesta valtiolle. Joustavan ja suorituksen perustuvan palkan katsottiin lisäävän kilpailukykyä. Tämä huomattiin 1980-luvun lopulla. Tosin Ranskassa ja Japanissa pitkä palvelusaika hyvitetään yksityiselläkin puolella.

9) Miten ammattijärjestöt voivat nykyään vaikuttaa jäsenensä palkkaan?

Valitsemalla parhaat edustajat erilaisiin ryhmiin (vaati- ja seurantaryhmät). Keskustasolla sopimusneuvottelujen kautta. Paikallistasolla järjestö voi vaikuttaa luottamusmiesten kautta. Sitten, kun paikallistasolle tulee jaettavaksi harkinnanvaraisia korotuksia.

10) Onko valtiotyönantaja onnistunut oveluudella pienentämään järjestöjen vaikutusmahdollisuuksia?

Useat eivät koe asiaa näin, kuitenkin osa kokee. Yksi vastaaja uskoo oikeudenmukaisuuden lisääntyvän, kunhan soveltaminen työpaikkatasolla saadaan toimimaan. Muutama on sitä mieltä, että ikälisien korvaantuminen henkilökohtaisella arvioinnilla on pienentänyt järjestöjen vaikutusmahdollisuuksia. Yksi vastaajista kertoo, että on käyty keskusteluja UPJ:n vaikutuksesta virkamiesten itsenäisyyteen ja puolueettomuuteen. Tuomareiden sopimuksessa ei ole suoritusarviointia.

11) Onko palkkahaitari kaventunut, ts., ovatko kaikki lähempänä keskiarvoa kuin aikaisemmin?

Palkkaerot ovat kasvaneet, eivät kaventuneet. Osan mielestä palkkahaitari on kaventunut. Yksi vastaajista katsoo, että tehtävähaitari on kaventunut, koska avustavien tehtävien osuus on merkittävästi pienentynyt ja asiantuntija-/esittelijätehtävät ovat lisääntyneet. Ongelmaksi koetaan se, että yhteen vaatavuustasoon saattaa sisältyä useita palkkaluokkia. Totta kai on kaventunut, kun suoritusarvioinneissa on käytännössä kolme porrasta 2,3 ja 4 ja loput erot "linjataan". Esimiehet erottuvat selvästi, mutta palkkahaitari akateemisten ja AMK-tasoisien koulutuksen saaneiden kesken on ilmeisesti kaventunut.

12) Onko uudistuksen pääasiallinen tarkoitus säästää palkkamenoissa?

Puolet vastaajista ei usko, että pääasiallinen tarkoitus olisi ollut palkkasäästöt. Osa on toistanut työnantajan UPJ:lle esittämiä tavoitteita, esimerkiksi kilpailukyvyyn lisäämisen. Yhdeksi tavoitteeksi on yksi vastaaja ilmoittanut tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisen (laadun kustannuksella!). Yksi vastaajista otaksuu, että uudistuksen takana ensisijaisesti oli tarve parantaa mahdollisuuksia maksaa nuorille työntekijöille aiempaa parempaa palkkaa. Ainakin aluksi kustannukset kasvoivat, kun enemmistö piti "ostaa" uudistuksen taakse.

Tässä tutkimuksessa suoritettuun kyselyyn saadut vastaukset sellaisinaan ilman vastaajien nimiä ja muitakin erisnimiä ovat liitteessä 2.

Kyselyyn vastanneet eivät löytäneet positiivisia asioita UPJ:stä. Syynä on ainakin osittain kysymyksenasettelu. Vertailun vuoksi voidaan mainita Columbus-järjestelmän kehittäjän ammattikorkeakoululta tilaaman tutkimuksen tulos lyhyesti: Järjestelmään ollaan tyytyväisiä, tarvetta parannuksiin ei koettu 35 valtionhallinnossa olevan esimiehen käsityksen mukaan.⁸²

Yhteenvetona ongelmista vastausten perusteella voidaan todeta seuraavaa:

- a) Kannustavuuden puuttuminen.
- b) Arviointien riippuvuus käytettävissä olevasta rahasta.
- c) Päätöksenteko- ja erimielisyyksien käsittelyprosessien päällikkövaltaisuus.

Tutkimuksen tekijän käsityksen mukaan UPJ sallii tilanteen, jossa ei ammattilainen arvioi ammattilaisen ammattitaitoa. Se ei tietenkään ole oikein. Niin ikään kaikki keskeiset käsitteet (vahvistaminen, erimielisyyksien käsittely, linjaaminen) ovat täysin määrittelemättä. Siitä on seurannut ja seuraa mittavia oikeusturvaongelmia.

Lisäksi esitettiin 13 alueellisen ympäristökeskuksen johtajalle seuraavat kysymykset (vastauksia tuli vain yhdeltä ympäristökeskuksen johtajalta, aihe ei nähtävästi kiinnostanut tai kysymykset olivat ilmeisesti liian vaikeita):

1) Kun katsotte graduluonnoksen lukua viisi ja liitettä 8, vaikuttaako siltä, että AYK:t ovat onnistuneet linjaamisessaan? Kts. erityisesti avustavien maastomittausten rinnasteisuus asiantuntijatehtäviin (vaativuustaso 11).

Ehkä aluekeskuskohtaisesti paremmin kuin yleisellä tasolla.

2) YM:n mielestä AYK-johtajilla on suvereeni palkkatoimivalta. Tämä ilmenee seurantaryhmän pöytäkirjasta, tosin vailla perusteita. Oletteko onnistuneet tällä vallalla toteuttamaan UPJ:n keskeistä tavoitetta, kannustavuutta?

Taitaa olla nykyisessä rahatilanteessa kohtalainen haaste. Käyttöönnotossa palkkaus erityisesti nuorempien kohdalla parani jonkin verran.

⁸² Lindström 2005, s. 2.

3) *Oletteko tyytyväinen palkkatoimivaltaanne? Täyttääkö se demokraattisen yhteiskunnan vaatimuksen, vaikka muutoksenhakumahdollisuus puuttuu. Tämä muutoksenhaun puuttuminen on ominaista nimenomaan ympäristöhallinnon UPJ:ssä (vrt. poliisien monivaiheinen erimielisyyskäsittely)?*

Erimielisyyskäsittelyn osalta voidaan olla monta mieltä.

4) *Oletteko samaa mielestä väitteestä, jonka mukaan keskinkertainen esimies saavuttaa huippualaisten kanssa paremman tuloksen kuin päinvastainen tilanne?*

Hyvät alaiset johtavat kokonaisuudessaan parempaan tulokseen silloin kuin esimies on riittävän ammattitaitoinen.

5) *Voiko palkkataso selittää AYK-tasolla työtyytyväisyyden eroja?*

Voi olla jotakin vaikutusta, vaikka palkkatasoon ollaan läpi linjan kohtuullisen tyytymättömiä.

6) *Mahdollisesti muuta, mitä tulee mieleen UPJ:stä tai graduluonnoksesta.*

UPJ on syytä laittaa neuvottelulistalle (muutostarpeet) sen jälkeen kun siirtymäaika on kulunut loppuun. Palkkajärjestelmä kaipaa hienosäätöä.

4.4 Työtyytyväisyyden ja UPJ:n välinen riippuvuus, onko?

Työtyytyväisyysindeksit ja suoritusarviopisteet vuosina 2005 - 2006 ympäristöministeriön alaisissa alueellisissa ympäristökeskuksissa (13 kpl) ilmenevät oheisesta taulukosta (työtyytyväisyysindeksin teoreettinen maksimiarvo = 5, suorituspisteiden teoreettinen maksimiarvo = 500, alueellisten ympäristökeskusten suorituspisteiden maksimiarvo 415 ja minimi 256):

Työtyytyv. ja palkk. välinen riippuvuus 13 alueell. ymp. kesk vuosina 2005 ja 2006				
Vuosi	2005	2006	2006-2005	2005
Työtyyt.ind.ka. ja suoritusarvioka.	työtyyt.	työtyyt.	työtyyt.	suoritusp.
Ympäristökeskus				
ESA	3,43	3,49	0,06	344,4
HAM	3,55	3,51	-0,04	351,9
KAI	3,59	3,32	-0,27	343,7
KAS	3,30	3,20	-0,10	347,9
KSU	3,28	3,43	0,15	349,6
LAP	3,48	3,45	-0,03	353,0
LOS	3,27	3,25	-0,02	348,0
LSU	3,23	3,29	0,06	348,4
PIR	3,20	3,20	0,00	347,2
PKA	3,12	3,29	0,17	346,1
PPO	3,30	3,33	0,03	351,7
PSA	3,47	3,37	-0,10	344,4
UUS	3,49	3,43	-0,06	349,3
Keskiarvo	3,36	3,35	-0,01	
painotettu ka ==>				348,6
	Vuoden 2005 tiedot kesäkuulta 2006			

Pirkanmaan ympäristökeskuksen, alueellisten ympäristökeskusten ja koko valtion henkilökuntien suhtautuminen valittuun Columbus - palkkajärjestelmään ilmenee liitteestä 7 tarkemmin.

Alueellisten ympäristökeskusten suoritus pisteiden jakaantuminen vuosina 2004 ja 2005 ilmenee alla olevista taulukoista⁸³.

⁸³ YKT 2007

Alueell. ymp.k. yhteenveto vuotta 2004 koskevista suoritusarvoista							
Tehtävär.	ESA	HAM	KAI	KAS	KSU	LAP	LOS
1 Osastop.	351,3	350,8	339,2	346,6	352,2	349,3	346,7
2 Tulosryhmäp.	368,0	353,5	348,6			362,4	348,1
3 Esitt./asiant.	337,2	353,2	332,2	344,1	350,3	351,4	346,3
4 Välitason t.	345,6	349,5	350,3	341,2	340,4	351,0	340,7
5 Rkm/tekn.	348,5	345,3	347,7	351,2	351,4	352,0	333,2
6 Tsohlöt	345,8	349,4	339,2	342,9	342,1	352,1	347,5
7 Labor. hlöt			346,7		375,0	333,7	
8 Maasto-tutk.	337,4		339,1	347,8	324,4	343,6	350,0
9 Työnjoht.			338,9	361,5		330,7	345,0
10 Ymp. työnt.	345,7	341,5	329,3	339,3	352,7	325,6	339,3
Yht.	343,5	350,7	340,9	345,1	346,0	348,3	344,9
Tehtävär.	LSU	PIR	PKA	PPO	PSA	UUS	Yht.
1 Osastop.	341,2	346,9	341,3	363,3	355,0	359,2	349,6
2 Tulosryhmäp.	353,7		349,3	359,8	337,0	369,8	355,8
3 Esitt./asiant.	347,7	345,7	340,1	348,9	341,1	341,2	345,6
4 Välitason t.	345,8	345,8	348,9	337,2	341,8	341,5	344,3
5 Rkm/tekn.	350,1	357,9	346,5	344,8	336,6	343,9	347,5
6 Tsohlöt	342,4	342,6	336,7	353,3	341,0	353,4	345,9
7 Labor. hlöt	340,7	344,8	342,4	336,2	328,3		340,0
8 Maasto-tutk.	347,8	354,2	340,3	334,0	326,4	344,0	342,0
9 Työnjoht.	350,5	346,0	372,0	348,8	335,5	368,0	344,3
10 Ymp. työnt.	348,6	362,0	325,0	347,4	336,9	334,3	342,1
Yht.	347,1	347,4	342,1	348,0	339,6	345,9	345,9

Suoritus pisteet keskiarvot vuodelta 2005							
Tehtävär.	ESA	HAM	KAI	KAS	KSU	LAP	LOS
1 Osastop.	354,8	354,5	344,7	348	353,8	353	350,3
2 Tulosryhmäp.	367	354,8	346,7		357,5	366,5	
3 Esitt./asiant.	337	353,4	337,4	348	350,8	353,1	349
4 Välitason t.	351,4	353	354,8	345,5	346,9	355,8	342,7
5 Rkm/tekn.	350,4	343,2	350,7	351,9	361,5	358,4	338
6 Tsohlöt	344,5	351,4	341,1	343,6	345,8	353,2	351,2
7 Labor. hlöt			346,7			340,7	
8 Maasto-tutk.	339,6		344,1	349,8	332	350,8	354,8
9 Työnjoht.			340,4	371		340,3	343
10 Ymp. työnt.	345,7	342	327	346,3	354	339	343,7
Yht.	344,4	351,9	343,7	347,9	349,6	353	348
Tehtävär.	LSU	PIR	PKA	PPO	PSA	UUS	Yht.
1 Osastop.	343,2	347,5	345,3	368,5	357,2	353,8	351,9
2 Tulos-	358,3		352,3	368,2	354	372,5	360,1

ryhmäp.							
3							
Esitt./asiant.	348,5	346,6	345	349,2	351,3	345,8	348
4 Välitason t.	346,9	342,4	347,8	347,3	344,9	350,7	348,5
5 Rkm/tekn.	351,6	352,5	351,1	347,6	340,9	343,6	349,8
6 Tsohlöt	344,8	342,5	345,4	357,1	345,3	356	348,2
7 Labor. hlöt	345,3	347,5	330	339,5	339		341,8
8 Maasto-tutk.	347,6	357	346,3	334	328,7	352,1	345,6
9 Työnjoht.	353	346	373	356,3	349	368,5	350,4
10 Ymp. työnt.	345,3	362		347,4	332,6	336,3	343,6
Yht.	348,4	347,2	346,1	351,7	344,4	349,3	348,6

Näistä taulukoista saadaan yhteenvedona:

Tehtävär.	v. 2005	v. 2004	v. 2005-v. 2004	PIR 2005	PIR 2004	PIR 2005-PIR 2004
1 Osastop.	351,9	349,6	2,3	347,5	346,9	1,6
2 Tulor-ryhmäp.	360,1	355,8	4,3			
3 Esitt./asiant.	348	345,6	2,4	346,6	345,7	0,9
4 Välitason t.	348,5	344,3	4,2	342,4	345,8	-3,4
5 Rkm/tekn.	349,8	347,5	2,3	352,5	357,9	-5,4
6 Tsohlöt	348,2	345,9	2,3	342,5	342,6	-0,1
7 Labor. hlöt	341,8	340	1,8	347,5	344,8	2,7
8 Maasto-tutk.	345,6	342	3,6	357	354,2	2,8
9 Työnjoht.	350,4	344,3	6,1	346	346	0
10 Ymp. työnt.	343,6	342,1	1,5	362	362	0
Yht.	348,6	345,9	2,7	347,2	347,4	-0,2

Viimeisestä taulukosta voidaan havaita, että eniten suoritusarviot ovat valtakunnallisesti nousseet vuodesta 2004 vuoteen 2005 työnjohtaja- ja tulor-ryhmäpäällikkötasoilla. Viimeksi mainittuja ei ole kolmessa ympäristökeskuksessa. Vähiten suoritusarviot ovat nousseet ympäristötyöntekijöiden ja laboratoriohenkilöiden osalla. Esimerkkiviraston (PIR) kehitys on ollut keskiarvosta voimakkaasti poikkeava.

Liitteeseen 8 on koottu alueellisten ympäristökeskusten UPJ-tietoja. Liitteestä ilmenee muun ohella seuraavaa::

- Suorituspisteiden sekä suoritus- ja vaativuustasojen keskiarvojen kehitys vuosina 2004 -2006.
- Niin sanottujen vaatipisteiden keskiarvot ja henkilölukumäärät vaatita-soittain ja ympäristökeskuksittain vuonna 2006.
- Takuupalkkalaisten määrä ympäristökeskuksittain vuosina 2004 -2006.
- Ylin ja alin vaativuustaso tehtäväryhmittäin.

Taulukoista voidaan todeta muun ohella seuraavaa:

- 1) Suorituspisteiden kesiarvo on noussut kevästä 2004 kevääseen 2006 arvosta 341,61 arvoon 348,6 eli noin 6,99 pistettä, joka vastaa 2,05 %:n nousua.
- 2) Vaativuus pisteet ympäristökeskuksittain vaihtelivat vuonna 2006 arvosta 256,5 arvoon 281,4, ja keskiarvo oli 268,1.
- 3) Takuupalkkaisten lukumäärät alueellisissa ympäristökeskuksissa vaihtelivat eri vuosina seuraavasti:
 - v. 2004: 7-42
 - v. 2005: 6-42
 - v. 2006: 4-32

Takuupalkkaisten kokonaismäärä on laskenut vuosien 2004 ja 2006 aikana arvosta 288 arvoon 200.

- 4) Ylin käytetty vaativuusluokka ympäristökeskuksissa oli 16 ja alin 3. Tehtäväryhmittä suurin vaihtelu kahdeksan vaativuusluokkaa (7-15) oli tehtäväryhmässä 3 = esittelijän, asiantuntijan, tutkijan tehtävät, joissa edellytetään akateemista loppututkintoa.

Edellä olevasta voidaan muun ohella päätellä, että linjaaminen on täysin epäonnistunut.

5. Yhteenveto, johtopäätökset ja suosituksia

5.1 Yhteenveto ja johtopäätökset

Valtion virkamiesten asema on muuttunut maamme itsenäisyyden aikana paljon. Tämä on tapahtunut lähinnä säädöksiä muuttamalla. Virkamiesten edut ovat heikentyneet muun muassa irtisanomissuojan osalta, ja toisaalta on tapahtunut lähentymistä yksityisen sektorin palkkatasoon, mikä on johtanut etujen parantumiseen.

Uudet palkkajärjestelmät ovat pakottaneet esimies-alaiskeskusteluihin. Tämä voi olla joko positiivinen tai negatiivinen asia. Esimies-alaiskeskustelujen pitäisi terveessä työyhteisössä olla miltei päivittäisiä. Varsinkin yliopistomaailmassa esimiesten uuden roolin on koettu aiheuttavan ongelmia. Uudet palkkajärjestelmät eivät ole ratkaisseet ongelmia, joita niillä pyrittiin poistamaan, ja tilalle on tullut lisäongelmia.

Lisäongelmia on aiheuttanut ainakin yleisimmän Columbus-järjestelmän piiriin kuuluvissa ja muissakin valtion virastoissa ennen kaikkea se, että **kaikki keskeiset termit ovat jääneet määrittelemättä tehdyissä sopimuksissa**. Kummallakaan osapuolella ei näytä olevan täyttä selvyyttä edes siitä, mitä tarkoittavat erimielisyyksien ratkaiseminen ja vaativuus- ja suoritusarvioiden vahvistaminen eikä siitä, missä vaiheessa erimielisyysneuvotteluja pidetään. Columbus-järjestelmä mahdollistaa sen, että ammattitaidoton arvioi ammattitaitoisen ammattitaitoa. Tämä on selvästi perustuslain ja yhdenvertaisuuslain vastaista, ja joissakin tapauksissa se voi aiheuttaa jopa syrjintää.

Kaiken sopimustoiminnan ydin on siinä, että keskeisillä termeillä on sama merkityssisältö. Jos määritelmät ovat heikot tai - niin kuin UPJ:n osalta asia on - puuttuvat kokonaan, ei lopputuloskaan voi olla laadukas. Ammattijärjestöjen ja työtuomioistuimen merkitys saattaa tietenkin vähentyä, jos pelisäännöt on selvästi sovittu. Sopimusten selkeyden ja neuvotteluosapuolien palveluksessa toimivien pätevien lakimiesten määrän välillä on selvä positiivinen riippuvuussuhde.

Uusien palkkajärjestelmien kannustavuutta ei ole käytännössä todennettu. Kuitenkin kannustavuus ja sen lisääminen olivat tärkeimpiä päämääriä ja syitä uuteen järjestelmään siirtymisessä. Toisaalta järjestelmät ovat olleet käytössä suurimmassa osassa valtion virastoja vasta vähän aikaa. Kokoneiden työntekijöiden sysääminen takuupalkalle ei nähtävästi innosta jatkaamaan yli minimieläkeikärajan. Tämä on vastoin valtiovallan julkisuudessa esittämää tavoitetta. **Asiaa pitäisi tutkia enemmän**. Takuupalkka koetaan helposti syyllistämisyrietykseksi. Toisin sanoen se tulkitaan työnantajan viestiksi siitä, että maksetaan liian suurta palkkaa, mikä tarkoittaa käytännössä: *lähde äkkiä muualle töihin tai eläkkeelle*. Tunnustuksen saaminen hyvistä työsuorituksista on useissa tapauksissa loppunut tyystin, jos sitä aiemmin-kaan juuri on ollut.

Ammattijärjestöjen vaikutusvalta on oleellisesti kaventunut, koska niin sanotut kuoppakorotukset ovat poistuneet. Ammattijärjestöillä oli aiemmin merkittävä tosiasiallinen osuus kuoppakorotusten suuntaamisessa. Kuoppakorotuksilla oioittiin eri syistä syntyneitä palkkavääristymiä. Tosin tässäkin toiminnassa tapahtui inhimillisiä vääryyksiä. Toisaalta tarkoituksellisesti luodut vääristymät aiheuttivat jatkuvan tarpeen kuoppakorotuksiin.

Voidaan todeta, että virkamiehen asemaan ja varsinkin palkkaukseen liittyvät ongelmat eivät ole niinkään lainsäädännössä vaan sopimusjärjestelmissä, sopimuksissa ja niihin liittyvissä, liikemaailmasta jäljennetyissä pisteluokitustavoissa, joissa keskeiset termit ovat jääneet määrittelemättä.

Palkkaukseen liittyvissä asioissa ydinongelmana on, kuka, ketkä tai mikä elin käyttää lopullista palkkavaltaa ja kuinka oikeusturva ja muutoksenhaku on järjestetty. Niin ikään ongelmana on se, kuinka asiantuntijan ammattitaito määritellään.

5.2 Ehdotuksia uusien palkkajärjestelmien parantamiseksi

1) Muutetaan uutta palkkajärjestelmää koskevia käsikirjoja ja sopimuksia niin, että ammattitaitoiset henkilöt arvioivat ammattitaidon ja työn vaativuuden.

Nykyinen tapa ei vastaa perustuslain (731/1999) 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuusperiaatetta eikä sitä, mitä yhdenvertaisuuslain (20.1.2004/21) 6 § edellyttää. Jos ammattitaidon arvioinnissa syntyy erimielisyyttä, pyydetään jatkossa lausuntoja niiltä, joilla on riittävästi ammattitaitoa, ja/tai perustetaan arviointilautakuntia tai -ryhmiä, joissa on riittävä asiantuntemus.

2) Erimielisyydet ratkaistaan eri instanssissa kuin vaativuus- ja suori-tusarviot.

Edellä mainittuja lautakuntia tai ryhmiä voidaan käyttää ratkaisijana. Siis erimielisyyden toinen osapuoli, yksittäinen virkamies, ei tee jatkossa lopullista ratkaisua erimielisyystapauksissa. Näin parannetaan palkansaajan oikeusturvaa, joka nyt puuttuu miltei täysin. Oikeusturvan taso muistuttaa eräissä mielessä maamme valituskieltoja, joita on virkanimitysasioissa.

3) Suoritus- ja vaativuusarvioinneissa käytetään pisteiden koko vaihteluväliä.

Pisteiden alapään käyttö varsinkin suoritusten osalta ei ole niin todennäköistä kuin yläpään, koska työhön otetaan yleensä hakijoista ansioituneimmat. Luovutaan siis nykyisestä tavasta, jossa kaikki ovat lähellä keskiarvoa. Esimerkiksi alueellisissa ympäristökeskuksissa annettu suoritusarvioiden maksimipistemäärä on 415, kun järjestelmän sallima maksimi on 500. Vaativuusarvioissa minimiksi on muodostunut luokka 3 (teoreettinen minimi 1) ja maksimiarvoksi on muodostunut luokka 16 (teoreettinen maksimi 16).

4) Ammattijärjestöjen vaikutusmahdollisuutta arviointiprosesseihin lisätään oleellisesti.

Nykyinen vaikutusmahdollisuus on lähellä nollaa. Aikaisemmassa järjestelmässä ammattijärjestö saattoi saada korjatuksi pahimmat kasvokertoimesta johtuvat vääryydet. Joskus tosin nämäkin korjaukset ovat menneet ammattiyhdistysaktiiveille, mikä on inhimillistä, ei kuitenkaan aina hyväksyttävää. Yleisen elämäkokemuksen mukaan ammattiyhdistystoimintaan samoin kuin erilaisiin yhdistyksiin ja taloyhtiöiden hallituksiin menevät mukaan yleensä aktiivisimmat ja energisimmät ja/tai useimmin ne, joilla on siihen eniten aikaa.

5) Määritellään termit vahvistaminen, erimielisyyksien ratkaiseminen ja linjaaminen.

Toisin sanoen määritellään: 1) sisältääkö termi vahvistaminen mahdollisuuden muuttamiseen, 2) tarkoittaako erimielisyyden ratkaiseminen sitä, että ratkaisijaa sitoo ne pistemäärät, joihin erimielisyys perustuu, ja 3) mitkä ovat linjaamisen periaatteet, toisin sanoen, mikä on linjaamisessa vertailukohtana. Linjaamisella voidaan perustella minkälaisia pisteiden alennustoimia tahansa aivan mielivaltaisesti, ellei käsitettä määritellä tarkasti. On esiintynyt jopa tapaus, jossa ratkaisija on etukäteen maininnut lähiesimiehelle, minkä suorituspistemäärän ratkaisija hyväksyy.

6) Selvitetään takuupalkalla ja uuden järjestelmän mukaisella palkalla olevien ikä-, sukupuoli-, ammattikunta- ja palkkajakautumat virastokohteisesti.

Jos selvityksistä ilmenee perusteettomia eroja esimerkiksi nuorten ja kokenneiden henkilöiden välillä, selvitetään syyt.

7) Selvitetään tarkasti ja puolueettomasti se, onko uudessa palkkajärjestelmässä joku systemaattinen ominaisuus, joka johtaa takuupalkkaisen (eli liian suurta palkkaa nauttivien) kasautumisen tiettyyn ikäryhmään.

8) Tehdään puolueeton tutkimus uuden palkkajärjestelmän vaikutuksista valtion eri virastoissa eläkkeelle jäämisen ajankohtaan, työtyytyväisyyteen, palkkauksen kannustavuuteen ja sairastavuuteen.

9) Tehdään tutkimus siitä, mitkä ovat valtion budjettitalouden piirissä olevien 2 550 virkanimikkeen palkkahaitarit.

Selvityksestä saattaisi olla apua valtakunnallisessa linjaamisessa.

10) Sivutoimien valvontaa tulisi oleellisesti tehostaa.

Suhtautuminen sivutoimiin on kirjavaa, mikä aiheuttaa eriarvoisuutta. Valvonnan tehostaminen tulisi aloittaa virkahierarkian yläpäästä. Asiakirjojen arkistointia koskevat nykyiset määräykset eivät mahdollista esteellisyssää-

dösten noudattamisen selvittämistä lainkaan jälkikäteen, koska asiakirjat monesti hävitetään sivutoimen harjoittamisen päätyttyä. Säädöksiä tai käytäntöä tulee muuttaa. Toisaalta sivutoimien kohtuullinen salliminen lisää oleellisesti nimenomaan pätevien asiantuntijoiden **viihtymistä** julkisen sektorin viroissa. Esimiehet eivät yleensä ole minkään erityisalan huippuasiantuntijoita ainakaan muutaman esimiesvuoden jälkeen.

11) Lisätään järjestäytymättömän virkamiehen mahdollisuuksia ajaa omaa palkka-asiaansa työtuomioistuimessa.

Tältä nykyä järjestäytymättömällä virkamiehellä ei näyttäisi olevan oikeutta saada asiaa vireille työtuomioistuimessa (TyötuomioistuinL 13 §)⁸⁴.

12) Määrätään yhdenvertaisuuslain perusteella myös tuomareille työaika. Lisäksi tarkistetaan, soveltuuko suoritusarvion tekeminen julkisen vallan käyttöön liittyviin viranomaistehtäviin.

Tuomareilla ei ole säädettyä työaikaa. Asiaa koskee työaikalain (605/1996) 2 §:n 1 momentin 10 kohdan 3 momentti sekä valtion virkamiesten työaikaasetuksen (822/1996) 1 §:n 2 kohta. Tämä on aiheuttanut aikaisemmin sekaannuksia muun ohella sivutoimia koskevien määräysten tulkinnassa. Nykyisenä aikana, jolloin pyritään tehokkuuteen, ei ole perusteita siihen, että muutamat ammattiryhmät voivat tehdä virka-aikana bisnestä. Erivapaudet tuomareille sopivat huonosti nykyaikaan, perustuslakiin ja yhdenvertaisuuteen.

Suoritusarviointi ei ole käytössä tuomareiden työehtosopimuksissa. Olisi selvitettävä, tulisiko myös sellaisissa viranomaistehtävissä lopettaa suoritusarviointi, joissa käytetään merkittävää julkista valtaa ja/tai valvotaan yleistä etua.

13) Selvitetään, miten UPJ turvaa palkkakilpailukyvyn asiantuntijoiden osalta.

Selvittämiseen velvoittaa VM:n kirje 5.2; VM 2/01/2007. Kirjeessä ei ole mainittu annetun määräyksen säädösperustetta. Käytännössä henkilöjohtamisen vaativuutta on korostettu liikaa asiantuntijoiden kustannuksella. Yleisen elämäkokemuksen mukaan keskinkertainen esimies selviää huippuasiantuntijoiden avulla, mutta ei päinvastoin. Asiaa pitäisi tutkia tarkemmin.

14) Selvitetään ns. vaativuusluokkien oikea määrä.

Nykyisin ainakin eräissä virastoissa yksi vaativuusluokka vastaa 2-3 entistä palkkaluokkaa ja on näin ollen kannustamaton. Vaativuusluokkien määrän tulisi nähtävästi olla likimain sama kuin vanhojen palkkaluokkien, muuten kannustavuutta ei ole.

⁸⁴ Kts. myös Tiitinen, K-P.1983, Koskinen ja Kulla 2005, s. 325.

15) *Selvitetään, tulisiko kaikissa valtion virastoissa ottaa käyttöön linjaamisen helpottamiseksi ja erimielisyyksien vähentämiseksi ns. tehtävätyypittelyt kuten poliisihallinnossa on tehty.*

16) *Selvitetään, soveltuuko UPJ lainkaan julkisen tai merkittävän julkisen vallan käyttöön.*

Hallinnollisissa tehtävissä käytetään usein julkista valtaa. Pitäisi selvittää, voidaanko tällaista työtä, sen laatua ja määrää arvioida liikemaailmasta lainatulla arviointitavalla.

17) *Selvitetään, ovatko asiantuntijat tai jokin muu ryhmä joutuneet keskiarvoa useammin takuupalkalle.*

Esimerkiksi ympäristöhallinnon 13 alueellisessa ympäristökeskuksessa niin sanotulle takuupalkalle joutuneiden määrä vaihtelee välillä 4 – 32. Takuupalkka voidaan tulkita kannustavuuden vastakohtaksi. Sillä vaikuttaisi olevan yhteyttä myös työtyytyväisyyteen. Ympäristökeskuksessa, jossa on eniten takuupalkkalaisia, on työtyytyväisyys alin. Samassa ympäristökeskuksessa ollaan tosin keskiarvon alapuolella myös suoriutuvuusarvioissa.

18) *Selvitetään, mistä johtuvat suuret erot tehtäväryhmittäisissä vaatavuusluokissa.*

Esimerkiksi alueellisissa ympäristökeskuksissa esittelijän, asiantuntijan ja tutkijan tehtävien, joissa edellytetään akateemista loppututkintoa, vaatavuustaso vaihtelee välillä 7-15. Kun yksi vaatavuustaso vastaa keskimäärin kahta vanhan järjestelmän palkkaluokkaa, voidaan todeta, että erot edellä mainitussa tehtäväryhmässä ovat 16 palkkaluokkaa. Tällainen ei vaikuta oikealta ja on todistus valtakunnallisen linjaamisen täydellisestä epäonnistumisesta. Toisaalta avustavissa maastotehtävissä ylin vaatavuustaso on 11.

19) *Selvitetään, miten kasvokertoimen merkitystä voitaisiin vähentää suoritus- ja vaatavuusarvioinnissa.*

Tähän ongelmaan liittyvät työpaikoilla esiintyvät erilaiset klikit, kaverisuhteet ja joissakin tapauksissa jopa kiusaaminen tai siihen verrattava toiminta. Vihamies, hyvä ystävä, hyvä työkaveri tai erilaiset kilpailutilanteet saattavat muodostaa hallintolain (434/2003) mukaisen esteellisyysperusteen. Esteellisyyden varalta tulisi sekä suoritus- että vaatavuusarvioinnin osalta järjestää oikeudenmukaiset menettelytavat. Todellisia muutoksenhakumahdollisuuksia tulee tämänkin vuoksi olla. Tältä osin vertaa kohdat 1 ja 2.

20) *Selvitetään, pitäisikö uudessa palkkajärjestelmässä ottaa nykyistä enemmän huomioon periaatteita, jotka ilmenevät perustuslain (731/1999) 125 §:ssä (virkeylennysperusteet: taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto).*

Samat seikat, jotka määräävät hakutilanteessa pätevimmän, sopivat tietenkin myös arvioitaessa palkanmaksun oikeaa ja oikeudenmukaista tasoa. Tällainen kannustaa jatkuvaan oppimiseen ja itsensä kehittämiseen.

21) Selvitetään, kuinka takuupalkalla olevien työtyytyväisyyttä ja heidän kannustustaan voidaan lisätä.

Aluksi tulisi selvittää, onko sivutoimien tekeminen lisääntynyt UPJ:n myötä. Sivutoimien tekeminen on käytännössä ainoa keino jatkaa palkan kehittymisen tasoa, johon virkamies on tottunut vuosien tai vuosikymmenien aikana. Koska takuupalkkaisten keski-ikä lienee keskiarvoa suurempi, se rajoittaa osaltaan sivutoimiaktiivisuutta.

22) Otetaan käyttöön uusi, tavallista työpaikkavaihtuvuutta tarkempi indeksi, joka mittaa nimenomaan ylimmän johdon, esimiesten ja asiantuntijoiden vaihtuvuutta ja palkan kilpailukykyä.

Indeksiä voidaan käyttää apuna harkittaessa, onko näille virkamiesryhmille syytä suunnata erityiskorotuksia, joita tarkoitetaan valtiovarainministeriön kirjeessä 2007⁸⁵. Voidaan perustellusti väittää, että hyvin suuri osa virastojen ylimmästä johdosta ja esimiehistä ei ole hakenut tai vaihtamassa työpaikkoja. Tämä ei monessakaan tapauksessa riipu millään tavalla palkasta ainakaan niin, että palkka olisi liian pieni. Näiden osalta voidaan puhua niin sanotusta eläkevirasta. Kun paikka julistetaan auki, antaa hakijoiden määrä ja laatu myös viitteen oikeasta palkkatasosta.

Koska esimiesten vaativuustaso on UPJ:ssä ylikorostunut, tulisi esimiespaikat aidosti kilpailuttaa esimerkiksi kolmen vuoden välein. Tämä pakottaisi myös esimiehiä kehittämään itseään.

Vaihtuvuutta asiantuntijoiden keskuudessa rajoittaa se, että hallinnollinen tai tutkimukseen liittyvä työ poikkeaa luonteeltaan liikemaailman tehtävistä. Näin ollen sopivia töitä ei juuri ole tarjolla julkisen sektorin ulkopuolella. Vaihtuvuuteen ja kilpailukykyyn vaikuttavat myös yleinen taloudellinen tilanne ja koulutusmäärät.

23) Järjestetään laaja videoseminaari, jossa aiheena on UPJ:n ongelmat ja niiden poistaminen.

Tällainen on tarkoitus järjestää tämän tutkielman tekijän toimesta kesäkuussa 2007, jos halukkuutta ja myönteistä suhtautumista löytyy riittävästi. Kohdejoukkoina olisivat valtiotyönantajan lisäksi palkansaajajärjestöt (JHL, JUKO ja PARDIA) sekä valtion virastojen päaluottamusmiehet. Lisäksi on tarkoitus kutsua mukaan asiantuntijoita.

24) Tutkitaan, onko mahdollista siirtyä takaisin vanhaan palkkajärjestelmään

⁸⁵ Valtiovarainministeriön kirje 5.2.2007; VM 2/01/2007. Kirje saattaa olla yhdenvertaisuuslain ja perustuslain kanssa ristiriidassa.

Ammattitaito ja opiskelu

Jatkuva itsensä ja ammattitaitonsa kehittäminen ja päävastuu itsensä kouluttamisesta ja koulutukseen hakeutumisesta on periaatteessa katsottu yleensä työntekijän velvollisuudeksi. Työnantajalta edellytetään myös asianmukaista suhtautumista. Kuitenkin reaali maailmassa itsensä aktiivinen kouluttaminen ja jatkuva opiskelu koetaan usein uhkaavaksi. Alaisen ei yhtäältä pitäisi olla pätevämpi kuin esimiehen edes substanssiasioissa, koska se saattaa aiheuttaa ja usein myös aiheuttaa alemmuuskompleksin esimieheensä. Toisaalta esittelijänä toimivan asiantuntijan tulisi teoriassa ja myös käytännössä olla pätevämpi kuin ratkaisijana toimivan esimiehen. Tämän ongelman ratkaisu olisi oleellisen tärkeää.⁸⁶

Asiantuntija ja asiantuntijaorganisaatio

Asiantuntijanimikettä käytetään henkilöstä, joka on saanut yliopisto- tai korkeakoulutasoisen asiantuntijakoulutuksen. Asiantuntijan vahva erikoisosaaminen erottuu asiakkaasta oman ammattikuntansa huippuna.⁸⁷

Seuraavassa on suoraa lainausta asiaa koskevasta loppuraportista vuodelta 2003⁸⁸.

Valtiolla työskentelevät asiantuntijat, joilla ei ole suoranaisia alaisia, ovat kokeneet, että heidän työnsä vastuullisuus ei näy palkkatasossa samaan tapaan kuin johtotehtävissä työskentelevillä⁸⁹.

Asiantuntijan työn tuloksia on vaikea mitata, sillä työn tuloksellisuus saattaa konkretisoitua vasta vuosien kuluttua. Asiantuntijan vastuullinen vaikuttavuus on laadullinen mittari, jonka konkretisoiminen on vaikeaa. Asiantuntijan työn vaativuutta arvioitaessa (ts. palkkauksessa) ei huomioida vastuuta, joka liittyy prosessien tai asioiden johtamiseen. Tämä liittyy pitkälti vuoro-vaikutustaitoihin, tiedonhallintaan ja johtamistaitoihin, joita tarvitaan eri sidosryhmien kanssa toimimisessa. Julkisen sektorin asiantuntijan tuloksellisuus on vaikea palauttaa esim. asiakassuhteeseen ja sen hoitamiseen, sillä asiakkaan määrittäminen on haastavampaa kuin yksityisessä yrityksessä.⁹⁰

⁸⁶ Suomen Akatemian rahoittaman väitöskirjan valmistuminen on eräässä tapauksessa johtanut työnantajan puolelta jopa palkkaetujen alentamisesitykseen (jos tällaiseksi tulkitaan terveystalouden huonontuminen siirryttäessä työsuhteesta virkasuhteeseen). Tällainen ei kuitenkaan ilmeisesti ole yleistä ja lienee alallaan maamme pohjanoteeraus, ja on mahdollista vain päällikkövirastossa (X-ympäristökeskus 2001–2002). Päällikkövirastossa saataan suosia johdon kallista koulutusta sitä enemmän mitä enemmän työntekijät ovat tyytymättömiä johtoon. Tämä muistuttaa eräässä mielessä eduskunnan tekemiä toimia oman palkkaustasonsa nostamiseksi.

⁸⁷ Vahvaselkä 2004, s. 35.

⁸⁸ Savolainen, J. 2003

⁸⁹ Ibid, s. 1

⁹⁰ Ibid s. 2

Asiantuntijatyö on suurelta osin ajattelutyötä, joten työvälineet ovat ennen kaikkea ajattelun välineitä eli käsitteitä. Asiantuntijatieto ei ole pelkästään faktatietoa vaan faktat tulkitsevaa ja niiden yhteydet kuvaavaa. Tähän tarvitaan käytännöllistä teoriaa. Työssä vaaditaan harkintaa ja yhtä oikeaa ratkaisua ei voida määrittää.

Asiantuntijatyöhön kuuluu tavoitteenasettelua ja tehtävienmuotoilua muuttuvissa tilanteissa. Työssä ei ole selkeää toimenkuvaa, ja vuositavoitteet ovat yleensä laadullisia ja tulkinnanvaraisia. Asiakas- tai neuvontasuhteet kestävät usein viikkoja tai kuukausia. Työ palvelee välillisesti monia ryhmiä, joiden tarpeet on huomioitava ratkaisuja tehtäessä. Asiantuntijan rooli työryhmissä on ammatillisen tiedon välittäminen ryhmän muiden jäsenten käyttöön. Tieto vaikuttaa muiden työssään tekemiin ratkaisuihin.

Toimintaympäristö julkisella ja yksityisellä sektorilla poikkeaa jossain määrin. Yksityisellä sektorilla toimintaa ohjaa voitontavoittelu, julkisella sektorilla (viime kädessä) kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen. Julkisen sektorin toimijat ovat usein monopoliasemassa alallaan ja heillä on lakiin perustuvia valvonta- ja sääntelytehtäviä. Suoraviivaisesta kahtiajaosta ei voida puhua sikäläkin kun julkisia toimia yksityistetään koko ajan.

UPJ-järjestelmien haasteeksi nähdään se, että ne suosivat esimiestyötä ja taloudellista vastuuta. Järjestelmiin ei ole sisäänrakennettu asiantuntijauralle portaita, joten järjestelmät jättävät vähälle huomiolle asiantuntijatyön laajuuden ja tiedon kumuloitumisen.

TEKES ja STUK ovat kehittäneet omaan UPJ-järjestelmäänsä asiantuntijauraa tukevan linjan. Saman järjestelmän sisälläkin ylemmät toimihenkilöt ovat saattaneet saada kulmakerrointaan korkeammaksi kuin muut ryhmät.

Järjestelmät ovat osoittautuneet hyviksi, sillä palkankorotukset ovat joustavampia kuin aiemmin. Tämä pätee tilanteisiin, joissa henkilö pysyy saman vaatavuusluokan sisällä. Ongelmia tulee silloin, kun henkilöä ei voida nostaa seuraavaan luokkaan rahan puutteen vuoksi. Järjestelmä ei silloin kannusta rahallisesti. Kehittämisideana tähän ongelmaan esitettiin sitä, että peruspalkan lisäksi maksettaisiin henkilö- tai ryhmäkohtaisia tulospalkkioita.

Oikeudenmukainen palkkaus kannustaa ja ohjaa tekemään työtä työyhteisön päämäärien suuntaisesti. Se kannustaa tekemään oikeita asioita tuloksellisesti. Järjestelmän tulee olla niin yksinkertainen, että kukin työntekijä tietää, miten tiettyyn arvioinnin lopputulokseen on päädytty. Hyvä palkkausjärjestelmä ei ole riippuvainen mittajasta ja on riittävän läpinäkyvä. Palkkausjärjestelmä on konkreettinen väline, jolla johdetaan henkilöstöä. Palkkausjärjestelmä on osa organisaation kokonaispalkitsemisjärjestelmää, johon liittyy lisäksi välillisesti aineettomia (valmennusohjelmat, urakehitys, kiitos, kannustus, arvostus) palkitsemisen elementtejä. Yksilön arvioidessa palkitsemista ja sen toimivuutta nämä kaikki elementit johtavat lopulliseen arvioon.

Erimielisyydet

Valtion ja kunnan alalla toimivien virkariitalautakuntien tehtävä on osapuolten pyynnöstä selvittää aiottujen työtaistelujen aiheuttamat haitat yhteiskunnalle. Jos lakonuhka viedään virkariitalautakuntaan, työtaistelun alkamisajankohta siirtyy kahdella viikolla. Työtuomioistuimessa käsitellään työhön liittyviä merkittäviä erimielisyyksiä. Ratkaistujen asioiden määrä työtuomioistuimessa on vaihdellut viime aikoina välillä 140–179. Keskimääräinen käsittelyaika on ollut 5-6 kk.⁹¹

Työehtosopimuksissa on määritelty, kuinka erimielisyydet yleensä ratkaistaan.

Valtion uuteen palkkajärjestelmään liittyvissä asiakirjoissa on runsaasti tekstejä, joiden aiheena on erimielisyyksien käsittely. Ne ovat pääosin merkityksettömiä, koska sanojen *ratkaisee* ja *vahvistaa* on tulkittu käytännössä tarkoittavan sitä, että palkan voi vapaasti päättää se, joka ratkaisee erimielisyyden ja vahvistaa työn vaativuus- ja suorituspisteet. Toisin sanoen esimerkiksi alueellisissa ympäristökeskuksissa johtaja voi työnantajan mukaan aivan vapaasti yksin määrätä henkilökunnan palkat, eli hänellä tulkitaan olevan täysin vapaa palkkatoimivalta.⁹² Käytännössä päätöksiä ei juuri ole perusteltu eikä niitä työnantajan käsityksen mukaan tarvitse perustella muulla kuin linjaamisargumentilla.

Sana vahvistaa ei kuitenkaan pidä sisällään muuttamismahdollisuutta⁹³. Toisaalta tyypillisissä palkkoihin liittyvissä erimielisyystilanteissa ratkaisu on perinteisesti ollut kompromissi, joka tarkoittaa tässä tapauksessa suoritus- ja vaatuvuuspistearvoa esimiehen ja virkamiehen arvioiden välistä, ei siis näiden ulkopuolelta. Tästä asiasta ei ole olemassa vielä työtuomioistuimen päätöstä eikä siis tulkintaa. (kts. esimerkiksi ympäristöhallinnon ja yliopistojen UPJ-asiakirjat).

Yksi yritys selvittää erimielisyyksien käsittelyä ilmenee liitteenä 9 olevasta prosessikaaviosta.

Ikälisä

Palveluajan pituudesta riippuva palkanlisä otettiin käyttöön eräällä tavalla jo 1840-luvulla ja lopetettiin käytännöllisesti katsoen UPJ:n käyttöönoton yhteydessä vuonna 1994 tehdyn sopimuksen perusteella vuoden 2006 syksyyn mennessä.

Veroihin ja kruununkymmenyksiin perustuvasta jaotuspalkkajärjestelmästä siirryttiin vähitellen 1840-luvulla palkkajärjestelmiin, jolloin melkein kaikki virkamiehet saivat vuotuisen rahapalkan. Useilla virkamiehillä oli lisäksi

⁹¹ Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus vuodelta 2005.

⁹² YM:n pöytäkirja 22.5.2006.

⁹³ Suomenkielen terminologian yksikkö 9.3.2005.

määrävuodet virassa palveltuaan oikeus saada palkankorotusta.⁹⁴ Tätä voidaan pitää juuri hylättyihin ikälisjärjestelmiin verrattavissa olevana palkankorotusjärjestelmänä.

Vuonna 1923 annettiin laki valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista (299/1923). Lakiesityksen mukaan varsinaisen palkkauksen pääosan muodosti se peruspalkka siinä palkkausluokassa, mihin virka oli määrätty kuuluvaksi. Peruspalkan lisäksi varsinaiseen palkkaukseen kuuluivat myös perhelisä ja ikälisä. Seuraavana vuonna asetuksella (34/1924) annettiin tarkempia ohjeita ikälisien myöntämisestä ja niiden laskemisesta. Vuonna 1923 annetun palkkauslain ikälisiä koskevat säädökset pysyivät lähes muuttumattomina vuoteen 1942, jolloin säädettiin uusi palkkauslaki (1030/1942).

Elatusteorian mukaan virkamiesten palkkaus katsottiin elatuksen luonteiseksi korvaukseksi siitä, että virkamies ottaessaan viran vastaan antaa koko työvoimansa valtion käytettäväksi. Elatusteoriaan liittyvän ajattelun mukaisista oli, että virkamiehen toimeentulon kustannukset yleensä nousevat iän karttuessa. Tämän vuoksi virkamiehen palkkausta oli korotettava menojen kasvua vastaavaksi myöntämällä hänelle ikälisiä. Ns. korvausteorian kannattajat puolestaan pitivät virkamiespalkkaa työpalkkaan verrattavana korvauksena virkamiehen valtion hyväksi tekemästä työstä.

Vuonna 1970 voimassa ollut palkkauslaki rakentui ns. välitysteorian periaatteelle. Siinä palkkauksen perusosat olivat pääasiassa elatuksen luonteista korvausta virkamiehen koko työvoiman asettamisesta valtion käytettäväksi. Palkanlisät ja lisäpalkkiot olivat ensi sijassa korvauksen luonteisia palkkaetuja. Ikälisiä voidaan tässä järjestelmässä pitää korvauksen luonteisina etuina, joiden suoritusperusteena on virkamiehen käytännössä hankkima kokemus ja ammattitaito.⁹⁵

Yllä laajasti Laaksonen 1991.

Kokoteksti-indeksointi

Kokoteksti-indeksointi tarkoittaa ohjelmallista suuren sähköisen tietomassan indeksointia, jossa koko teksti luetaan läpi ja ohjelma tekee itselleen indeksin eli sisällysluettelon. Itse hakutapahtumassa tiedon sijainti löytyy tästä luettelosta nopeasti. Ohje DtSearch-indeksointiohjelman käytöstä tiedonhaussa on liitteenä 11.

Palkka

Palkkateorioita:

- 1) Elatusteoria. Palkka on taloudellinen tuki, elatusluontoinen korvaus siitä, että virkamies omistaa aikansa valtion palvelukseen. Pohjautuu

⁹⁴ Rytkölä, s. 44 - 45

⁹⁵ Komiteamietintö 1970, s. 26 - 27

kuninkaanvakuutukseen v. 1611, vuoden 1634 hallitusmuotoon ja vuoden 1723 ritariston ja aateliston erioikeuksiin.⁹⁶

- 2) Korvausteoria. Palkka on korvausta valtiolle suoritetusta työstä.
- 3) Välitysteoria. Palkkauksen perusosa on elatusluontoista, palkanlisät ja lisäpalkkiot ovat korvausluontoisia.

Oikea palkka:

Palkan tulisi riippua: Työn vaativuudesta, kuormittavuudesta (fyysinen/henkinen/vaarallisuus/tarkkuus), osaamisesta, työstä suoriutumisesta, lopputuloksen laadusta ja määrästä, työntekijän osaamisen laajuudesta, aloitteellisuudesta ja varsinkin tiimityössä ihmissuhdetaidoista. Ei siis lainkaan kasvokertoimesta, kuten päällikkövirastoissa saattaa tapahtua.

Oikeudenmukainen palkka:

*Kertomus viinitarhan työntekijöiden palkkaamisesta denarin palkalla, työaika 1 tunnista 11 tuntiin*⁹⁷.

Dokumentti 2000 tuhannen vuoden takaa yhden kertaluokan ”epätasa-arvosta” ja palkanmaksajan ottamasta vapaudesta maksaa eri tavalla kuin on sovittu, jos palkanmaksaja niin haluaa. Tapauksessa tosin oli työvoimapula eikä nähtävästi ollut työnvälitystoimistoja. Nykyisin ammattijärjestöt ja osin lainsäädäntökin pyrkivät estämään lähinnä liian pienen palkan maksamisen.

*”Olkaa siinä talossa ja syökää ja juokaa, mitä heillä on tarjota, sillä työmies on palkkansa ansainnut.”*⁹⁸

Ajanlaskumme alkuajoilta oleva kehotus nostaa palkka ilman nöyristelyä.

Tällainen palkka katsotaan nykyisin luontaiseduksi, josta on maksettava veroa.

Asiaa voitaisiin miettiä vaikka työnantajan, palkansaajan ja yhteiskunnan kannalta. Työnantajalle ratkaisevaa on vain positiivinen nettoarvonlisä, eli työntekijälle ei ole perustetta maksaa enempää palkkaa kuin hänen tuottamansa arvonlisä on. Koska arvoja on vaikea mitata, on tarkastelussa kyse vain karkeasta mittakaavasta. Vastaavasti arvonlisän maksimoinnin varmistamiseksi kaiken palkkauksen pitäisi olla mahdollisimman pitkälle vietyä tulospalkkausta (ilman, että turhan isoja vääristymiä pääsee syntymään) niin, että töiden rinnastettavuus työpaikan sisällä vielä säilyy. Työnantajalle minimirajaa ei suoraan ole, mutta jotain suuntaa voidaan hakea välittömän työyhteisön ja alueen muista palkoista.

Työntekijällä taas ei ole varsinaista maksimirajaa. Minimirajana voidaan pitää työhön tarttumisen astetta. Suurin osa ihmisistä koettaa varmaan maksimoida jotain seuraavankaltaista funktiota: ”vapaa-aika × (x vai +) käytettävä

⁹⁶ Holopainen s. 397

⁹⁷ Matt. 20:1–16

⁹⁸ Luuk. 10:7

ostovoima (*disposable/available purchasing power*) = elintaso". Se ottaa huomioon hyvin ainakin marginaalilisäysten merkityksen (esim. lisälomapäivän arvo, jos ei nyt ole laisinkaan tai jos sinulla on paljon lomaa). Käytettävissä oleva raha taas riippuu suuresti valtion tarjoamasta työttömyysturvasta.

Yhteiskunnan kannalta taas tuloerojen olisi hyvä olla suhteellisen kapeat, tai ainakin vaikka tuloerot olisivat suuret, niitä tasattaisiin verotuksella. Mikäli näin voidaan toimia, yhteiskunnan ei tarvitsisi puuttua työnantajan ja työntekijän välisiin tuloneuvotteluihin.⁹⁹

Enemmistö suomalaisista kokee palkkansa olevan pienempi kuin omassa ammatissa tulisi olla verrattuna muihin ammatteihin. Oikeudenmukaisena palkkaansa pitää palkansaajamiehistä 46 prosenttia ja naisista vain 40 prosenttia.¹⁰⁰

Kannustava palkka: Palkka, joka määräytyy työtulosten laadun ja määrän, osaamisen sekä aloitteellisuuden ja itsensä jatkuvan kehittämisen perusteella. Sopimus uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta valtiolla solmittiin 1.1.1994. Uusien palkkausjärjestelmien tavoitteena on kannustava palkkausjärjestelmä, jossa palkkaukset porrastetaan työn vaativuuden mukaan: työn tekijälle asettamat vaatimukset sekä sen suhteellinen arvo verrattuna muihin töihin ja tuloksiin organisaatiossa. Lisäksi ollakseen kannustava, palkkaukseen pitää henkilön työsuorituksella olla merkitystä ja siis työntekijän pitää pystyä itse vaikuttamaan palkkaukseensa.¹⁰¹

Palkkausta on koko julkisella sektorilla uudistettu usean vuoden ajan. Uudistusta toteutetaan virka- ja työehtosopimusten ja palkkausjärjestelmien kehittämisohjelmien avulla. Vuoden 2006 syksyyn mennessä on uusi palkkausjärjestelmä otettu käyttöön koko julkisella sektorilla. Uudistuksen vaikutukset ulottuvat varsinaista palkkapolitiikkaa laajemmalle, kuten toiminnan tuloksellisuuteen, toimintakulttuuriin, työnantajakuvaan ja henkilöstöstrategian toteuttamiseen. Palkkausjärjestelmien uudistaminen liittyy koko julkisen sektorin uudistamiseen ja moniin ohjaus- ja toimintatapojen muutoksiin.¹⁰²

Tulospalkka: Määräytyy sovittujen tai niiden ylittävien laadukkaiden tulosten saavuttamisen perusteella.

Takuupalkka: Tarkoittaa palkan sitä osaa, joka muodostuu nykyisen palkan ja uuden palkkajärjestelmän mukaisen laskennallisen palkan (joka siis muodostuu vaativuus- ja suoritusarvioista) erotuksena, jos erotus on positiivinen.

Palkkatoimivalta UPJ:ssä

Valta vahvistaa ja ratkaista lopulliset vaativuus- ja suorituspisteet.

⁹⁹ Bergholm, A. 11.5.2003 - 31.10.2004, <http://users.tkk.fi/~aberghol/ideas/palkkaus.html>

¹⁰⁰ Tilastokeskus, Työolotutkimus 1997.

¹⁰¹ Valtion työmarkkinalaitos 2002.

¹⁰² Valtion työmarkkinalaitos 2002.

Pätkätyö

Määräaikainen työ- tai virkasuhde. Ääriesimerkki: Vasta 98 pätkäpestiä samalle työnantajalle tuotti vakinaisen työsuhteen. Vastavalmistuneista akateemisista naisista useampi kuin joka toinen työskentelee määräaikaisessa työsuhteessa, miehistä vajaa viidennes.¹⁰³ Yliopistomaailmassa pätkätyö on yleistä. Esimerkiksi tieteentekijöiden liiton jäsenistä 75 % on määräaikaisessa palvelussuhteessa.¹⁰⁴

Sivutoimi

Sivutoimia koskee valtion virkamieslain (750/1994) 18 § ja valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 18-19 §:t. Asiasta on olemassa myös VM:n yleiskirje VM 19/01/2001; 4.4.2001. Varsinaisen viran tai työn lisäksi tehtävä työ, jota tehdään joko virka-aikana tai vapaa-aikana. Tarvitaan lupa, jos toimitaan työ- tai virka-aikana, muussa tapauksessa on tehtävä ilmoitus. Molemmissa tapauksissa työnantaja voi kieltää toiminnan.

Sivutoimien yleisyys: VM:llä ei ole tilastotietoja valtion työntekijöiden sivutoimista. Sivutoimet ovat kiistatta virkamiehen palkanjatke. Sillä on ainakin välillinen yhteys työtyytyväisyyteen. Siksi viraston suhtautumista sivutoimiin on hyödyllistä hieman selvittää. Tässä tutkimuksessa paneudutaan sivutoimiin liittyviin yleisiin periaatteisiin ja lisäksi kolmeen esimerkkivirastoon: KKO, KHO ja Pirkanmaan ympäristökeskus. Näiden virastojen osalla ilmenee tiettyjä samankaltaisuuksia ja myös epäkohtia. Epäkohtien vuoksi olisi sivutoimimääräyksiä tai niiden valvontaa ilmeisesti syytä tarkentaa. Kuriositeettina voidaan mainita, että sivutoimi-ilmoituksia koskeva arkistointisääntö ei ympäristöhallinnossa edellytä asiakirjojen säilyttämistä muuta kuin ilmoitusten voimassaoloajalta¹⁰⁵. Tämä on ilmeisesti vastoin säädöksiä ainakin siltä osin kuin sivutoimiin liittyen on tehty ratkaisuja, joista voi valittaa. Ne, jotka uudessa palkkajärjestelmässä joutuivat takuupalkalle, saattavat ryhtyä tekemään sivutoimia entistä enemmän, jos on tarve jatkaa palkan kehittymistä totuttuun tapaan.

Taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto

Virkanimityksissä sovellettava perussäännös on perustuslain (731/1999) 125 §, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Tarvittavien tietojen ja taitojen hankkiminen voidaan osoittaa myös käytännön työssä saadulla kokemuksella. Tällaista kokemusta voidaan saada myös muusta toiminnasta, joka kehittää kyseisiin tehtäviin.

¹⁰³ Aamulehti 28.1.2007. Asiat 6. Pätkähuoltaja taisteli itsensä vakivirkaan.

¹⁰⁴ Palomäki 2005 s.145

¹⁰⁵ Ympäristöhallinnon arkistointisääntö 2001.

Kyvillä tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten luontaista lahjakkuutta, työkykyä, aloitteellisuutta, kykyä tulokselliseen työskentelyyn, johtamistaitoa sekä valmiuksia kansainvälistymiskehityksen edellyttämiin tehtäviin.

Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan ensinnäkin nuhteetonta käytöstä eli sitä, että henkilö ei ole virkatoiminnassaan eikä muutoinkaan syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen eikä rangaistaviin tekoihin. Nuhteettomuuden ohella koetellun kansalaiskunnan vaatimus tarkoittaa yleisessä kansalais-toiminnassa saatuja, viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita.¹⁰⁶

Tasa-arvo

Tasa-arvokysymyksiä on käsitelty laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), jonka tarkoitus on määritelty lain 1 §:ssä seuraavasti:

Tämän lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä.

Suomessa naisilla on pitkä työhön osallistumisen perinne ja puolet palkansaajista on naisia. Työmarkkinat ovat tosin eriytyneet sukupuolen mukaan ja enemmistö naisista työskentelee aloilla, jotka ovat keskitasoltaan alemmin palkattuja kuin tyypillisesti miesvaltaiset alat. Taustamuuttujilla (ikä, koulutus, työkokemus, tehtävän vaativuus) vakioitu palkkaero on kuitenkin julkisella sektorilla hyvin pieni. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tehtävien vaativuuteen ja suorituksen arviointiin perustuvat palkkausjärjestelmät ovat edistäneet samapalkkaisuuden toteutumista.¹⁰⁷

Tehtäväkuva

Työn (tehtävän) kuvaus varmistaa omalta osaltaan palkkauksen oikeudenmukaisuutta ja palkkausjärjestelmän läpinäkyvyyttä.¹⁰⁸

Työaika

Työaika on määritelty työaikalaisissa (605/1996). Erikoisuutena voidaan todeta, että lain 2 §:n 10 kohdan 3 momentin ja valtion virkamiesten työaikaasetuksen (822/1996) 1 §:n perusteella työaikalakia ei sovelleta tuomioistuimen jäseniin, esittelijään, kärjävaskaaliin eikä notaarinvirkoihin. Tällä asialla on merkitystä, kun käsitellään mainittujen virkamiesten sivutoimi-ilmoituksia ja lupahakemuksia (valtion virkamieslain (750/1994) 18 § ja valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 18-19 §:t.).

Työehtosopimus

Työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:ssä säädetään:

¹⁰⁶ HE 245/2006

¹⁰⁷ VM 2002

¹⁰⁸ <http://www.ammattiliittosuora.fi/Resource.phx/sivut/tyonkuvaus.htx>

Työehtosopimus tämän lain tarkoittamassa mielessä on sopimus, jonka yksi tai useampi työnantaja taikka rekisteröity työnantajain yhdistys tekee yhden tai useamman rekisteröidyn työntekijäin yhdistyksen kanssa ehdoista, joita työsuhteissa tai työsuhhteissa muuten on noudatettava.

Työnantajain yhdistyksellä tässä laissa tarkoitetaan yhdistystä, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu työnantajain etujen, ja työntekijäin yhdistyksellä yhdistystä, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu työntekijäin etujen valvominen työsuhhteissa.

Työsopimussuhde

Työsopimuslain (55/2001) 1 §:n 1 momentissa määritellään työsuopimussuhde seuraavasti:

Työsopimuslakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.

Työnantajan edustaja

Yleensä työnantajaa edustaa ns. työnantajavirkamies (johtaja, hallintopäällikkö tms.).

Vahvistaminen

Sanaa käytetään monessa eri yhteydessä. Jos ei ole tarkemmin määritelty, se tarkoittaa tehdyn ratkaisun vahvistamista eli ratkaisun tekemistä oikeusvoimaiseksi. Näin ollen se ei tarkoita vahvistamista edeltävän ratkaisun muuttamista.

Varoitus

Virkamieslain (750/1994) 27 §:

Virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

Virasta erottaminen

Virkamieslain (750/1994) 27 §:

Viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies, jos:

- 1) virasto tai se yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa; tai*
- 2) virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettaviksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät.*

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun

1) irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä viraston toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia;

2) irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä virastossa tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua;

3) irtisanomisen syyksi on ilmoitettu kone- tai laitehankinnat, mutta virkamies olisi ammattitaitoonsa nähden voitu tai voitaisiin viraston toimesta kouluttaa näiden koneiden ja laitteiden käyttöön; tai

4) irtisanomisen syyksi on ilmoitettu henkilöstön vähentämisestä aiheutuva kustannussäästö, mutta tämä säästö on niin vähäinen, että sitä ei voida pitää viraston ja virkamiehen olosuhteet huomioon ottaen irtisanomisen todellisuena syynä.

Jos virastoon perustettu virka sijoitetaan toiselle paikkakunnalle eikä virkamies perustellusta syystä siirry työskentelemään tällä paikkakunnalla, virkamies voidaan irtisanoa tämän pykälän nojalla.

Viranomaisella ei kuitenkaan ole oikeutta irtisanoa virkamiestä 1 momentissa säädetystä syystä, jos virkamies voidaan samassa virastossa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin taikka jos virka 5 §:n nojalla siirretään toiseen virastoon.

Mitä 25 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään irtisanomisoikeuden rajoittamisesta, koskee vastaavasti myös tässä pykälässä tarkoitettuja irtisanomisperusteita lukuun ottamatta tilanteita, joissa virasto lakkautetaan.

Virkaehtosopimus

Valtion virkaehtosopimuslain(664/1970) 1 §:ssä (19.8.1994/751) säädetään:

Valtion virkamieslaissa (750/94) tarkoitettujen valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Virkanimitykset

Valtion virkoihin nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa ja valtion virkamieslaissa. Valtioneuvosto nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimitämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Poliittiset virkanimitykset tarkoittavat virkavalintaa, joissa tapahtuu poliittista suosiintaa. Virkanimityksasioissa olevat valituskiellot ja päätösten perustelemat-

tomuus ovat nähtävästi EU-säädösten vastaisia. Tältä osin EU:n komissiossa on vireillä asiaa koskevia kysymyksiä¹⁰⁹:

1) *Ovatko Suomen lainsäädännön valituskiellot (esim. valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 59 §) EU-säädösten mukaiset?*

2) *Onko Suomessa todistustaakan jakaminen harkintavallan väärinkäytön ja toteennäyttämisen osalta EU-säädösten mukainen (esim. poliittiset virkanimitykset tai muu epäasiallinen suosinta)?*

3) *Onko lainkäyttöelimien liian niukka päätösten perustelevuus EIS 6.1 artiklan vaatimuksien mukainen, siis täytyvätkö Suomessa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat EU:n säädökset?*

Kysymyksistä keskimäinen ei ollut enää 11.4.2004 ajankohtainen, koska yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21) tuli voimaan 1.2.2004.

Valtionvarainministeriö on antanut suosituksia virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista¹¹⁰. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota valintamenettelyissä oleviin puutteisiin tarkastuskertomuksessaan 28.1.2004, Dnro 352/54/02. Kertomuksessa pidetään suositusten noudattamista välttämättömänä.¹¹¹

Perustuslain ja mainittujen ohjeiden noudattamisen tulkinta virkavalinnan yhteydessä on vireillä EIT:ssä¹¹². Valituksen ytimenä on se, että hakijoiden (ammatti)taitoa ovat arvioineet sellaiset, lähinnä lakimieskoulutuksen saaneet ja näin ollen tekniikan alalla ammattitaidottomat henkilöt, joilla ei ole ollut edes teoreettisia edellytyksiä ammattitaidon arviointiin.

Suomessa poliittisen suosinnan tapauksessa ns. näyttövelvollisuus on ollut käännteinen esimerkiksi Tanskaan verrattuna.¹¹³ Yhdenvertaisuuslain (20.1.2004/21) 17 § poisti epäkohdan 1.2.2004.

Valtion ylimmän johdon tukiryhmä ehdottaa muutoksia ylimmän virkamiesjohdon valintaan, liikkuvuuteen, urakehitykseen, kehittymisen tukeen ja tulostavoitteita täsmentävään johtamissopimukseen. Se ehdottaa myös, että valtiovarainministeriöön perustetaan tukiyksikkö vastaamaan järjestelmän toimivuudesta kaikilla edellä mainituilla alueilla. Ehdotusten taustalla on valtioneuvoston elokuussa 2001 tekemä periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Tukiryhmä luovutti ehdotuksensa toiselle valtiovarainministerille 9.2.2005.

¹⁰⁹ Majuri 2004, <http://personal.inet.fi/koti/hannu2.majuri/>:Kysymyksiä EU:n komissiolle 11.4.2004, varustettu EU-diaarissa numerolla: SG (2004) A/4751, oikeus- ja sisäasiat.

¹¹⁰ VM 14/2000; 15.12.2000.

¹¹¹ HTTP4

¹¹² Valituksen päiväys 4.2.2006 (Vaasan hallinto-oikeuden tekniikan alan hallinto-oikeustuomarin virka).

¹¹³ Majuri 1988 ja 2002 <http://personal.inet.fi/koti/hannu2.majuri/poliitt.pdf>

Virkanimistä

Valtiovarainministeriö luopui virkaluettelon julkaisemisesta 1993. Valtiokonttori ylläpitää ja julkaisee nimikekoodistoa, jossa on rekisteröitynä henkilötieto- ja eläkejärjestelmiä varten kaikki valtion virka- ja ammattinimikkeet. Koodistossa ovat siten mukana myös sellaiset nimikekoodit, joita ei nykyisin voimassa olevissa palvelussuhteissa enää käytetä. Yhteensä koodistossa on lähes 4 000 nimikettä.

Vuoden 2004 valtion palkkaluokituksessa eli VPL:ssa oli mukana yksitoista ministeriötä (pois lukien OM ja PLM) ja yhteensä noin 3 800 henkilöä. Näiden tietojen perusteella ministeriöissä yleisimpiä nimikkeitä olivat seuraavat:

Nimike	kpl	%
Ylitarkastaja	590	16
Osastosihteeri	403	11
Toimistos sihteeri	263	7
Neuvotteleva virkamies	182	5
Virastomestari	129	3
Hallitusneuvos	78	2
Muut neuvos-loppuiset nimikkeet	391	10
Lähde: 2004 valtion palkkaluokitustiedot.		

Yhteistoiminta

Valtion virastoissa tapahtuvasta yhteistoiminnasta on säädetty laissa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (651/1988). Sen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on:

Valtion viraston ja sen henkilöstön tässä laissa säädettyä yhteistoiminnan tarkoituksena on antaa henkilöstölle vaikutusmahdollisuus työhönsä ja työoloihinsa vaikuttavaan, viraston toimintaa koskevaan päätöksentekoon ja samalla edistää valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta.

Haastattelukysymykset ja vastaukset:

Kaikki vastaukset on ryhmitelty ja yhdistelty niin, että vastaajan henkilöllisyyttä ei voi päätellä eikä edes arvata. Lisäksi erisnimet on poistettu. Vastauksiin on tehty oikolukuluonteisia korjauksia.

1) Suurimmat ongelmat UPJ:ssä. Mitä muutoksia käsikirjoihin ja erimielisyyksien käsittelyyn on tulossa?

a) Muutoksia käsikirjaan ei tehdä, ennen kuin tämä siirtymäkausi on lopussa, eli 2007 jälkeen ne ovat mahdollisia.

b) Vaativuuden arvioinnissa ei käytännössä pystytä erottamaan tehtävää ja henkilöä, palkkasummassa ei ole tosiasiaissa käytettävissä sitä varaa, joka tarvittaisiin aidon suoritusarvioinnin toteuttamiseen. Ei tietoa muutoksista.

c) Suurin ongelma käsittääkseni on sopimuksen soveltamisessa käytännön tasolla. Hyväkin sopimus voidaan pilata huonolla soveltamisella! Oman alani sopimus on hyvin sekava ja tulkinnanvarainen ja asettaa sopimuksen soveltamiselle paljon haasteita.

Sopimus on juuri solmittu eikä vielä kaikkien osalta edes kokonaan käytössä, joten tarvittavat muutoskohdat nousevat esille soveltamisessa esille tulleiden tarpeiden kautta.

d) Tutkimustyön aliarvostus. Ison tutkimushankkeen jatkamista ei noteerata lainkaan. Koko systeemin epäoikeudenmukaisuus on johtanut täydelliseen välinpitämättömyyteen asiassa.

e) Valtion sopimukset ja palkkausjärjestelmät poikkeavat esim. yksityisestä sektorista. Sopijoina virkasuhdealoilla on yleensä kolme järjestöä ja työnantajavirasto. Työsuhdealoilla on enemmän kahden osapuolen sopimuksia. Eräs poikkeava piirre on pyrkimys saada kaikki viraston tehtävät samaan järjestelmään. Työrauhan aikana tehdyt sopimukset ovat yksityistä sektoria enemmän ja useamman tavoitteen kompromisseja. Periaate, että samassa virastossa kaikki olisivat samassa järjestelmässä (samassa veneessä) on varmasti oikea ja hyvä, mutta ristiriitoja joudutaan sovittelemaan enemmän.

Yksityisellä sektorillahan on yleensä niin, että työehtosopimukset ja niiden palkkausjärjestelmät tehdään kahden osapuolen välillä. Tehtävien kirjo on pienempi. Esim. teollisuudessa on suuri joukko työntekijöitä, pienempi joukko ns. toimihenkilöitä, teknisiä ja ylempään johtoon kuuluvia. Kaikilla on oma sopimus ja järjestelmä.

Sopijatahojen lisäksi haasteena on vaativuudenarviointijärjestelmä erityisesti silloin, kun pitää sovittaa koulutustasovaatimusten osalta hyvin erilaisia tehtäviä samaan järjestelmään. Erityisesti asiantuntijatehtävä, joka saattaa näyttää kapea alaiselta, mutta on syvällistä erityisasiantuntemusta vaativa, on vaikea arvioida ns. yleismittarilla. Oikeudenmukaisena on kuitenkin pidetty viraston kaikkien tehtävien arviointia samalla järjestelmällä.

Jakamalla henkilöstöryhmät pienempiin osiin yksityisen sektorin tapaan saataisiin varmasti ryhmien sisällä tarkempi vaativuusjärjestys, mutta se kustautuisi sitten verrattaessa henkilöstöryhmien tehtäviä keskenään.

Siitä on lähdettävä, ettei mikään uusi järjestelmä ole valmis tai lopullinen. Uudistustarve näkyy soveltamisen edetessä ja käytännön kokemuksen karttuessa. Millaista tarkistusta tarvitaan, riippuu näkökulmasta. Viitataan sopijaosapuolten erilaisiin intresseihin.

Erimielisyyksien käsittelyssä on käytettävissä pääsopimuksen mukainen neuvottelumenetelmä, joka voi edetä työtuomioistuimeen saakka. Järjestelmissä on yleensä sovittu arviointi- ja kehittämissyryhmästä. Ryhmän tehtävä on seurata soveltamisen linjauksia ja kehittämistarpeita, sekä arvioida tarvittaessa uudelleen vaativuuksia uusien ja muuttuneiden tehtävien osalta. Tärkeä tehtävä alkuvaiheessa on ollut epäselvien asioiden arviointi. Näin on voitu

ehkäistä todellisia erimielisyyksiä. Erimielisyyksien osalta tämä on tietenkin epävirallinen tapa, mutta kokemus on osoittanut sen tarpeelliseksi. Joskus valtiotyönantajan edustajat ovat arkoja ja kokemattomia linjaamaan tulkintoja, ja ryhmällä on senkin takia tärkeä sija.

Huomattava osa valtion virastojen uusista palkkausjärjestelmistä on siirtymävaiheessa. Järjestelyvaraerät ovat sidottuina osarahoitukseen 1/3 lisäkustannuksesta.

f) Yhdenvertaisuuden murentuminen (samoista töistä ei makseta enää samaa palkkaa), tasa-vertaisuusongelma (vrt. miesten ja naisten samapalkkaisuus), läpinäkyvyys (päästösten todellisia perusteluja ei saa edes asianomainen tietoonsa), mielivallan pelko, keskinäinen kyräily (me emme esimerkiksi ymmärrä sitä, miksi X-tieteen professoreiden palkka on keskimäärin 1000 euroa suurempi kuin Y-tieteen professoreiden tai miksi Y-tiedekunnassa on neljä huonoimmin palkattua assistenttia jne.)

g) Suurin ongelma on johtajuus yliopistolla, jota tehdään oman toimen ohella. Tehtävään ei perehdytä ja arvioinnit ovat aivan eri-tasoisia. Isoissa laitoksissa johtaja ei tunne alaistensa tehtäviä. Joissakin laitoksissa vedetään hyvinkin tiukkaa linjaa ja toisissa lepsua. Eikä arviointiryhmässäkään aina ole asiantuntemusta kaikkiin tehtäviin. Arvioinnit sujuivat parhaiten sellaisissa yksiköissä, joissa oli "päätoiminen" johtaja kuten kirjasto ja hallinto. Minulla ei ole tietoa muutoksista.

h) Käyttöönoton aiheuttama suuri työmäärä ja epävarmuus voimaantulosta viimeiseen asti. Myös se, että arvioinnit jouduttiin tekemään ilman tietoa käytössä olevasta rahamäärästä, tuotti suuria vaikeuksia. Muutokset ovat vain arvailtavissa.

i) Riittämätön rahoitus. Käyttöönotto/neuvottelu prosessi oli kaaoksellinen (valtakunnallinen ilmiö) ja on horjuttanut järjestelmän uskottavuuden. UPJ edellyttää uudenlaista budjetitulkittuuria, mutta en nähnyt pienintäkään merkkiä siitä, että tarvittavia muutoksia on tulossa.. Sopiiiko järjestelmä, jossa johtajan (ja lähiesimiehen) merkitys korostuu, yliopistoon? Henkilökohtaisen työnsuorituksen arvioinnissa vuotuinen työsuunnitelma on keskeinen väline, mutta työsuunnitelma aika usein ei anna oikeaa kuvaa opettajan tai tutkijan todellisesta työmäärästä. Monesti työsuunnitelma on fiktio. Tällä hetkellä näyttää siltä, että järjestelmän ylläpito tulee vaatimaan liikaa työtä (sekä laitoksen tasolla että keskushallinnon tasolla). Se on liian monimutkainen ja raskas. Tässä vaiheessa en osaa sanoa, mitä muutoksia on tulossa. Keskustelu järjestelmän korjaamisesta ei ole vielä alkanut.

j) En oikein osaa sanoa, mitkä ovat suurimmat ongelmat, paitsi että rahaa ei ole tarpeeksi edes arvioiden mukaisten palkkioiden maksamiseen ainakaan kaikkien osalta (jos korotus olisi esim. 35 %, tehdään leikkaus 30 %:n tasolle). Meillä on kokonaan uudet ohjeistot UPJ:tä varten. Erimielisyyksien ratkaisujärjestelmäkin on sorvattu tätä tarkoitusta varten. Eli muutoksista suhteessa vanhaan ei oikein voida puhua.

k) UPJ:n suurin ongelma on se, että UPJ joudutaan sitomaan budjetin/budjettien antamiin kehyksiin. Timanttia hiotaan niin kauan, että se sopii olemassa olevaan muottiin. Toisaalta, mikäli näin ei tehdä, niin joudutaan tilanteeseen, että henkilöstöä joudutaan lomauttamaan tai vähentämään, jolloin henkilöstö joutuu kiristyvässä työtahdissa maksamaan UPJ:n "selkänahastaan". Toinen ongelma on se, että vielääkään ei päästy täydellisesti siihen tilanteeseen, että arvioitaisiin tehtäviä eikä koulutusta.

Käsikirjamuutoksista ja erimielisyyskäsittelyihin tulevista muutoksista ei ole tietoa.

l) Varmaan erimielisyyskäsittelyn nopeuteen tulee muutoksia, ehkä käsikirjoissa myös tekijöiden painoarvoihin jossain vaiheessa.

m) Koska tehtävä on (pitäisi olla) henkilöstä riippumaton, se mielestäni olisi arvioitava eri aluekeskuksessa, missä tehtävää hoidetaan. Näin saataisiin suuremmalla todennäköisyydellä puolueeton, ei henkilöön sidottu arviointi.

Tehtävän kuvan laatimiseen pitäisi kehittää selkeät "sablunat", jotta tehtävän tarkoitus ja itse tehtävät ilmaistaisiin selkeässä muodossa ja päätehtävät, joista tehtävän vaatitaso pää-

osin tulee, olisivat hyvin auki kirjoitettuna.

Tehtävän edellyttämä koulutus (ei henkilön koulutus) olisi selkeästi yksi vaatitukseen vaikuttava tekijä. (mielestäni henkilön korkeampi koulutustaso pitäisi näkyä suorituksessa nostavana tekijänä, koulutuksen lisäarvo näkyisi suorituksessa)

Suorituksen arvioinnissa ongelmana mielestäni on suorituksen peilaaminen itse tehtävään eikä talossa oleviin vaativampiin tehtäviin. Vaatimaton tehtävä, vaatimaton tai keskinkertainen suoritus. Vaikeus on tietysti myös vaativien tehtävien arvioinnissa.

Kannustavuusongelma, ainakin alimmissa palkkaluokissa. Pistevälitys tasolta toiselle on aina 20, mutta vaikutus palkkaan esim. tasosta 6 tasoon 7 on alle 60 euroa, kun taas tasosta 8 tasoon 9 on yli 200 euroa

Tietysti ongelmana on myös johtajan palkkavalta, eli hän voi käyttää punakynää sekä vaatitason määrityksessä että suorituksessa ja valitusprosessi tästä eteenpäin on ainakin minulle epäselvä.

n) Rahan niukkuus.

o) - Yhtiöllämme ei ole käytössä erityisiä käsikirjoja. Tältä osin käytäntö ehkä vaihtelee. Hyvän palkkausjärjestelmän tunnusmerkkinä on kuitenkin sen riittävä yksinkertaisuus ja selkeys. Uusille työntekijöille (ja muillekin järjestelmän alkuvaiheessa) sopimusosapuolet kirjoittavat muutaman sivun yhteenvedon palkkausjärjestelmästä. Sitä on toki selvitetty prosessin aikana jokaisen asiakkaamme omilla nettisivuilla ja yleisissä infotilaisuuksissa.

- Erimielisyydet ratkaistaan valtionhallinnossa paikallisen virkaehtosopimuksen mukaan, jonka osapuolina ovat työmarkkinajärjestöt (ns. pääsopijajärjestöt). Sopimuksissa on aina mainittu neuvotteluprosessi alusta loppuun saakka erimielisyyksien sattuessa. Tietääkseni tähän ei ole tulossa muutoksia.

- Suurimmat ongelmat ovat olleet ihmisten asenteissa, ei itse järjestelmässä. Totutut asemat ja statukset kyseenalaistuvat aina, kun palkanmaksuperusteita lähestytään analyttisesti. Tämän ymmärtäminen on joskus vaikeaa, mutta inhimillistä.

p) - Vaatiluokan määrittely oikein on suurin ongelma. Vaatiryhmän objektiivisuus on kyseenalainen koska tehtävää hoitava henkilö on de facto ryhmän tiedossa ja samassa organisaatiossa. Vaatiryhmän jäsenet sekä arvioivat ovat pitkäänkin samassa työyhteisössä työskennelleitä henkilöitä, historia vaikuttaa suuntaan tai toiseen. Käsikirjamuutokset eivät tähän ongelmaan tuo muutosta.

q) Esimiesten riittävän UPJ- valmiustason saavuttaminen käyttöönottovaiheeseen tullessa. Vaativuus- ja suoritusarviointien tasojen kohoaminen vuosi vuodelta. ColumbusPro- käsikirja on uusittu pari vuotta sitten ja siihen ei tässä vaiheessa ole tulossa muutoksia. Muiden järjestelmien tilanteesta en tiedä. Erimielisyyksin käsittelystä paras vastaaja olisi varmaan VM.

r) Eri ammattiryhmät ja osapuolet arvioivat ongelmat omasta näkökulmastaan, jotka ilman muuta eroavat toisistaan. Nuoret AMK-tason työntekijät pitävät järjestelmää pääosin hyvänä, koska lienevät siitä eniten hyötynneet. Samoin useat esimiesasemassa olevat. Kriittisimpiä ovat pitkään töissä olleet akateemiset asiantuntijat, jotka eivät X-keskusten järjestelmässä suoraan hyödy akateemisuudestaan eivätkä pitkistä työurastaan.

Ongelma on myös se, ettei samanlaisten tehtävien vaativuusarviointia ole pystytty tekemään yhdenmukaisesti valtakunnan tasolla. Sama tehtävä on voitu sijoittaa eri vaativuusluokkaan eri X-keskuksissa.

s) Alun hurmoksen jälkeen vakiintumassa jäykkä käytäntö. Muutoksista en tiedä, paitsi että esim. SMTTK-hankkeen valmistellaan HALTIK-virastoon ei vanha/vanhat upj.t kelpaa vaan laativat kokonaan uudet.

2) Ovatko työtyytyväisyys, sairastavuus ja eläköityminen lisääntyneet UPJ:n myötä?

- a) Minulla ei tutkittua tietoa. Yleensä ottaen korotuksen saaneet tyytyväisiä, mutta koska palkansaaja on täysin tyytyväinen palkkaansa?
- b) Työtyytyväisyys heikentynyt, koska järjestelmä ei ole vastannut odotuksiin (luvattu oikeudenmukainen ja kannustava järjestelmä). En usko vaikuttaneen sairastavuuteen tai eläköitymiseen.
- c) Sopimus on juuri solmittu ja soveltaminen kokonaisuudessaan vasta tulossa käyttöön, joten todennettavaa tietoa sairastavuuden tai eläköitymisen lisääntymisestä ei vielä ole käytävissä. Järjestelmän käyttöönottovaiheessa tyytymättömyyttä henkilökunnan keskuudessa on ilmennyt järjestelmää ja myös esimiehiä kohtaan paljonkin.
- d) Työtyytyväisyys ei ole lisääntynyt, sairastavuus ja eläköityminen luultavasti lisääntyneet.
- e) Tilastotietoa tästä ei ole. Valmisteluvaiheessa oleva järjestelmä on aiheuttanut keskustelua työpaikoilla. Jos oikeaa tietoa ei ole ollut saatavilla, on väärä tieto täyttänyt tyhjän tilan. Työtyytyväisyys on voinut kärsiä. Pitkään palvelleet täysillä ikälisillä, viraston palkkapor-taikossa kohtuullisella tasolla ja lähellä eläkeikää on samalla usein takuupalkalla uudessa järjestelmässä. Voi tuntua siltä, että palkkakehitys pysähtyy, mutta verrattaessa vanhaan malliin voidaan todeta, ettei kuoppakorotuksiakaan ohjattu sinne, missä jo oltiin viraston palkkapor-taikossa vähän korkeammalla vaan suuntaus oli palkkakuoppiin. Toki tehtävien vaativuutta ja suoritusta voitiin silloinkin pitää perusteena, mutta aina ei näin tehty.
- f) Työtyytyväisyyden osalta en itse ole ainakaan nähnyt parantumista, päinvastoin. Kun todellisista panostuksista (henkilökohtaisesta hyvästä suorituksesta) ei kuitenkaan uusi järjestelmä anna kaikille korvausta, miksi siis edes yrittää. Jotkut vain saavat (ne, joilla on oma kaveri päättämässä ja neuvottelemassa) jne.
- g) Tiedän muutamia tapauksia, joissa on haettu sairaslomaa kun vaatitasot julkaistiin ja samoin kävi myös erään yksikön "väliesimiehen" suoriutumisarviointien kanssa joissa ei ollut "päättä eikä häntää". Työhalut katosivat kun tekemistä ei arvostettu!
- h) Olisi odotettava vielä jonkin aikaa, yksittäisiä jyrkästi vastustavia mielipiteitä kuulee aika usein.
- i) UPJ on niin tuore, että kysymykseen on mahdotonta vastata.
- j) Vaikea sanoa mitään, koska järjestelmä on ollut voimassa vasta pari kuukautta (arvioinnit tietysti tehtiin jo viime huhtikuun loppuun mennessä)
- k) UPJ:n vaikutuksia työtyytyväisyyteen on vaikea arvioida, koska pitäisi olla pitkän aikavälin seuranta pohjaksi. Oman uskomuksenani on, että ei ole vaikuttanut merkittävästi suuntaan eikä toiseen. Sairaspoissaoloihin vaikuttanee enemmän ikä- ja sukupuolirakenne. Eläköitymiseen ei vaikutusta.
- l) En usko, jos motivaatiota ei ole ollut ennen UPJ:tä työntekoon, eläkepää tökset syntyisivät kuitenkin. Rimakauhua voi olla kehityskeskustelujen osalta, mutta tavoitteenahan on parantaa työhyvinvointia eikä vähentää sitä. Ehkä eläkeporkkana on toiminut myös toisinpäin, jäädään oikeassa eläkeiässä ja joskus jopa myöhemmin.
- m) Palkkatasolla ja työtyytyväisyydellä on selvä yhteys.
- n) - Tietääkseni tästä ei ole tutkimustietoa. Valtion hallinnon järjestelmät ovat vielä myös niin uusia, ettei asiasta voine mitään varmaa sanoa, ennen kuin järjestelmät ovat lopullisesti siirtymäaikojensa jälkeen käytössä. Eläköityminen lisääntyy voimakkaasti kaikkialla työmarkkinoilla suurten ikäluokkien tullessa eläkeikään lähivuosina.

o) -UPJ on luonut suurta työtyytymättömyyttä. Se ei ole joustava, reilu eikä suoraan työsuorituksia kannustavasti arvioiva järjestelmä vaan mutkikas byrokraatin vallankäyttötyökalu. Vaikka henkilön suorituspisteet nousisivatkin reilusti työntekijän ponnistelun tuloksena, ne voidaan aina jos Johtajasta siltä tuntuu "linjata" takaisin ruotuun ilman tarkkoja perusteluja. "Linjaaminen"- kun sitä ei tarvitse perustella tosiasioilla - on vallankäyttöä karimeimmillaan ja tyypillistä valtionhallinnolle.

p) Eräiden Columbukseen perustuvien AMK-lopputöiden mukaan UPJ koetaan yleensä oikeudenmukaisemmaksi kuin aikaisempi järjestelmä. Esimiehet ja työntekijäjärjestöjen edustajat ovat näissä tutkimuksissa katsoneet UPJ:n parantaneen motivaatiota, sen sijaan työntekijät eivät sitä yhtä selvästi ole nähneet. Sairastavuuden ja eläköitymisen yhteyttä UPJ:n käyttöön en tiedä tutkitun.

q) Näissä tekijöissä ei nähdäkseni ole tapahtunut mitään dramaattista muutosta. Jos muutosta olisi, miten voitaisiin tietää sen johtuvan UPJ:stä eikä jostain muusta seikasta? Selvää enemmistö työntekijöistä on UPJ:n myötä kuitenkin saanut palkankorotuksen, joten ei liene syytä odottaa kovin suuria kielteisiä vaikutuksia.

r) Työtyytymättömyyden lisäys voinee johtua muutospeloista tulevan HALTIK:n valmisteluista johtuen? Pientä lisäystä tietävästi eräillä paikoin lienee.

3) Koetaanko UPJ kannustavaksi?

a) Tähdäkään minulla ei ole tutkittua tietoa. Ison korotuksen saaneet tuntevat tietysti näin.

b) - Ei koeta

c) Tavoitteenahan oli kannustava järjestelmä. Kokemuksia ei vielä ole kuten edellä tuli ilmi. Käyttönottovaiheessa on ilmennyt pettymyksiä juuri kannustavuuden suhteen, mutta asiasta ei voida sanoa vielä kovinkaan varmasti mitään ennenkuin jonkin aikaa on kulunut ja järjestelmä kokonaisuudessaan on käytössä. Kannustavuus on nyt alussa koettu vähäiseksi, ei niinkään palkan määrän suhteen, vaan järjestelmään liittyvien sanallisten arviointien ja käyttönottovaiheessa tapahtuneiden euomääriin pakottamisten välisen ristiriitaisuuden suhteen. (=vaativuus- ja henkitasojen mekaaninen pudottaminen työnantajan toimesta tavoitteena kustannusvaikutuksen puristaminen sopimuksen edellyttämään raamiin).

d) Täysin motivaatiota murskaavaksi.

e) Muutos ei ole helppo. Olimme tottuneet ikälisän tiettyyn turvallisuuteen, kuoppakorotuksiin "vuorollaan" ja yleiskorotuksiin. Tehtävän vaativuus on helpompi hyväksyä palkan perusteeksi. Sen sijaan suoritusarviointia vierastetaan. Epäillään erityisesti julkisen sektorin työnantajan edustajan puolueettomuutta. Toisaalta voidaan sanoa, että aina työnantaja on arvioinut henkilökuntaa, mutta nyt arviointia varten on olemassa sovittu järjestelmä ohjaamassa työnantajaa. Voidaan kysyä niinkin, että onko oikein, jos yksi selviää työstään muita paremmin, että se hänen palkassaan huomioidaan. Tärkeätä on, että suoritusta arvioidaan jokaisen omassa tehtävässä.

f) Ne kokevat, jotka ovat onnistuneet em. tavalla. Meillä esimerkiksi yksi assistentti uhkaa lähteä kaupittelemaan väitöskirjaansa muualle, kun hän ei mielestään saanut asianmukaista kohtelua. Kanteluistakin on jo puhuttu.

g) Ei!!!

h) Luultavasti ei, koska nyt systeemi on käytännössä lukittu 3 vuodeksi.

i) Tuskin.

j) Ainakaan kahvipöytäkeskusteluissa sitä ei ole pidetty erityisen kannustavana. Nämä keskustelut luonnollisesti perustuvat mielikuviin, eivät todelliseen tietoon tai kokemuksiin.

k) Kannustava palkkausjärjestelmä UPJ ei vielä ole, koska siitä ja sen soveltamisesta puuttuu henkilökohtainen urakehittymissuunnitelma (palkkauskehityssuunnitelma), joka kannustaisi myös vaatitason sisällä ottamaan vaativampia tehtäviä, koska silloin olisi tietoa tasonoususta. Myöskään lisätehtävien vastaanottamista ei huomioida UPJ:ssä kannustavalla tavalla. Tasojen eroista johtuen seuraavan tason rima liian kaukana, eikä kannusta ottamaan vaativampia/lisätehtäviä hoidettavakseen. Lisäksi tuo budjetin määräämä kehitys rajoittava reunaehto.

l) Toiset kokevat ja ne, jotka ovat takuupalkalla miettivät, miksi tässä on näin käynyt.

m) - Kannustavuus on uusien järjestelmien yksi päätarkoitus. Palkkaus on osa kannustavaa johtamista - kaikissa organisaatioissa. Erilaiset palkkatasot tulee voida jo tasa-arvosyistäkin perustella joko tehtävän vaativuuden tai työssä tapahtuneen kasvun kautta. Tasa-arvolain mukaan saman työnantajan on samasta tai samanarvoisesta (siis erilaisesta, mutta yhtä vaativasta) työstä maksettava samaa palkkaa sukupuolesta riippumatta, jos henkilöt ovat yhtä päteviä. Palkkausjärjestelmä kannustaa siis toteuttamaan myös tasa-arvoa töissä, jotka ovat profiililtaan erilaisia, mutta yhtä vaativia (vrt. Insinööri/sairaanhoitaja) Ellei tämä olisi mahdollista, olisi tasa-arvolain määräys tyhjän arvoinen. Mahdolliset syrjintäepäilyt ratkaistaan käräjäoikeudessa. Ne voidaan antaa myös tasa-arvovaltuutetun käsiteltäväksi.

n) -UPJ jakaa mielipiteitä voimakkaasti. Merkittävän palkan lisäyksen onnistuivat junailemaan itselleen kaikki ikälisät jo saaneet rakennusmestarit. UPJ ei tuo ikälisjärjestelmää vastaavaa palkkakehitystä tulevaisuudessa joten UPJ:n kannustavuus on pitkällä tähtäimellä huono. Voisi sanoa että UPJ merkitsee nuorelle ikäpolvelle ikälisien ryöstöä.

o) UPJ:n kannustavuus puhtaasti teknisenä järjestelmänä/uudistuksena on varmasti vähäinen. Sen sijaan siihen liittyy merkittävässä määrin lisääntyvää vuorovaikutusta, keskustelua, kehittämistä ja palautteen antoa (ml. suoritusarviointi), joiden yhteisvaikutus on varmasti kannustava.

p) Ne jotka ovat hyötäneet, saattavat kokea. Ongelmaksi näyttää muodostuvan se, että järjestelmään siirtymisen jälkeen tehtävien vaativuus ja henkilökohtainen osaaminen hyvin helposti "jämhähtävät" paikalleen, eikä positiivista näkymää eteenpäin juuri ole (yleiskorotuksia lukuun ottamatta). Kannustavuutta vähentää merkittävästi se, että parannus henkilökohtaisessa osaamisessa ei automaattisesti tuo lisää palkkaa, vaikka pisteet nousevatkin.

q) Mielestäni ei, pikemminkin käytäntö muodostumassa erityisen jäykäksi ja Rajalla/puolustusvoimilla 'innostuttu' UPJ:n varjolla pudottelemaan esim. HST- lisiä. Palkkojen pudotusmahdillisuudesta ovat muuallakin alustavan 'innoissaan'.

4) Kenellä on lopullinen palkkatoimivalta? Toisin sanoen ratkaiseeko erimielisyyden viime kädessä sama henkilö, joka vahvistaa vaativuus- ja suoritusarviot? Voiko siis erimielisyyskäsittelyssä saada muutosta vahvistettuun ratkaisuun?

a) Aluekeskuksissa johtaja ratkaisee. Järjestökäsittelyssä muutoksia vaikea saada, vaan kylä asiat pitäisi saada ratkaistua paikallistasolla, jossa asia tunnetaan.

b) Johtajalla, kyllä, ei

c) Sopimuksen mukaisessa menettelyssä ensivaiheen käsittelyssä erimielisyyden ratkaisee sama henkilö. Työntekijällä on kuitenkin sopimuksen mukaan oikeus vaatia erimielisyyskäsittely ns. neuvottelumenettelyyn ylempään asteeseen eli liiton tasolle valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen menettelyn mukaisesti.

d) –

e) Palkkatoimivalta riippuu viraston koosta ja hallintomallista. Joskus voi olla niin, että pääsopimuksen välittömän neuvonpidon työnantajaosapuoli on sama kuin palkkapäätösten tekijä. Paikallisneuvottelussa yleensä virkamies on toinen.

f) En tiedä tarkalleen, koska tätä asiaa parhaillaan selvitetään. Näyttää kuitenkin uhkaavasti siltä, että paikallisella tasolla järjestelmä ei turvaa riittävästi asianomaisen arvioidun oikeusturvaa. Asianomainen ei (ainakaan aina) saa itseään koskevaa päätöstä, vaan ainoastaan lopputuloksen, josta sitten pitää katsoa, miten muistutukselle on käynyt.

g) Kyllä viimeinen niitti lyödään ministeriötason neuvotteluissa, jos henkilö haluaa sen riita-asiaksi, mutta paikallistasolla sama ryhmä kuin aikaisemmin, käsittelee asian ja sama taho tuloksen vahvistaa. Hyvin vaikeaa saada muutosesitys läpi. Selkeä virhe tosin oikaistaan.

h) Rehtori ratkaisee molemmat asiat - erimielisyyskäsittely kuitenkin mahdollinen sen jälkeen aina ministeriötasolle ja työtuomioistuimeen saakka.

i) Viime kädessä erimielisyydet ratkaistaan keskusneuvotteluissa (sopijajärjestön ja ministeriön välillä). Paikallistasolla arviointiryhmät ovat oikaisupyyntöjen käsittelyn tuloksena muuttaneet muutamia vahvistettuja vaatitasoja.

j) Yliopiston keskushallinnossa asia viime kädessä ratkaistaan eli sama henkilö, joka vahvistaa arviot, ei ratkaise erimielisyyksiä. Sitä paitsi yliopistonkin ratkaisut voi riitauttaa ja vielä tuomioistuimeen.

k) Mahdollista pieniin muutoksiin. Kuka palkan maksaa se viime kädessä päättää.

l) Olen huomannut, että jotkut työntekijät ovat sitkeitä ja hoitavat asiansa jotain kautta kuitenkin, siinä eivät tasa-arvoisuus ja oikeudenmukaisuus merkitse mitään, tätä esiintyy työnantaja- ja työntekijäpuolella. Toiset tyytyvät arvioryhmänratkaisuun vaativuuden osalta, henkilökohtaisista arvioinneista ollaan varmaan monta mieltä. Koska meistä kukaan kokee olevansa oikein palkattu? Jos todellinen virhe arvioinnissa on tapahtunut ja perusteet löytyvät, korjaus tapahtuu varmasti.

m) - Tekemiemme järjestelmien kohdalla työn vaativuutta koskeva arviointi tehdään osapuolten yhteisessä työryhmässä (yleensä luottamusmiehet ja työnantajaedustajat), jolla ei tietenkään ole mitään palkkavaltaa, mutta vaativuuden arviointivalta kylläkin. Virkaehtosopimuksen määräykset sanelevat tämän jälkeen, miten palkka reagoi vaativuuteen.

- Vaativuuden arviointiin saa muutoksen, jos on tehty virheellinen arviointi. Yleensä arviointi tehdään kuitenkin uudelleen, jos asianomaisen mielestä hänen tehtävänsä on ajan mittaan muuttunut tai jos työnantaja osoittaa uusia tehtäviä. Aloitteen uudelleen arvioinnista voi yleensä tehdä kuka tahansa, mutta sopimuksissa on siitä erikseen määrätty tarkemmin. Vaativuuden arvioinnin erimielisyyttä ei ratkaise viime kädessä kukaan henkilö, vaan se menee työmarkkinaosapuolten sopimuksen mukaan eteenpäin vaikka työtuomioistuimeen asti.

- Työmarkkinaosapuolet sopivat myös henkilökohtaisen palkanosan määräytymisperusteet, eli suoritusarvioinnin kriteerit ja periaatteet. Suoritusta voi tosin arvioida parhaiten vain esimies ja hänen tehtävänään se onkin. Esimiehellä on kuitenkin vain harvoin palkkavaltaa. Hän tekee ainoastaan arvioinnin ja työmarkkinajärjestöjen sopima palkkavaikutus astuu voimaan sen jälkeen.

n) -johtaja, johtaja, johtaja

-ei, ei, ei

o) Käytännöt saattavat jossain määrin poiketa eri virastoissa. Vaativuusarvioinnin oikaisupyynnön käsittelee ns. seurantaryhmä, jolla on yleensä paras näkemys ja tietotaito viraston tehtävistä ja vaativuusrakenteesta. Periaatteessa seurantaryhmä voi olla sama kuin alkuperäiset vaativuusarvioinnit laatinnut ryhmä, mutta ei välttämättä.

Suoritusarviointien osalta tyytymättömyys ilmoitetaan yleensä esimiehelle ja sen jälkeen tämän esimiehelle taikka sitten vielä ylemmälle portaalle. Toki myös luottamies on käytettävissä tuen ja ulkopuolisen näkemyksen antajana.

p) Tehtäväkuvauksen laatii työntekijä ja hyväksyy esimies. Tämän jälkeen vaativuuden arvioi erillinen arviointiryhmä ja vahvistaa johtaja. Jos arviointiryhmän päätös ei tyydytä, voi työntekijä pyytää neuvonpitoa johtajan kanssa. Jos neuvottelussa ei synny yhteisymmärrystä, ratkaisu siirtyy paikallisneuvotteluun, jossa osapuolina ovat KTM ja ao. järjestö. Myös valtakunnallinen arviointiryhmä voi ottaa harkintansa mukaan käsiteltäväksi X-keskuksen arviointiryhmässä erimieliseksi jääneitä asioita.

Henkilökohtaisen arvioinnin suorittaa lähiesimies ja vahvistaa osastopäällikkö ja viime kädessä johtaja. Jos henkilö on tyytymätön henkilökohtaisen palkanosan arviointiin, hän voi pyytää neuvonpitoa johtajan kanssa. Jos neuvonpito jää erimieliseksi, erimielisyyden ratkaisu siirtyy paikallisneuvotteluun.

q) Päällikkö seisoo kuin tatti sademetsässä päätöksensä takana. Läänit ja SM ei puolla eikä edes salli korotuksia.

5) Voiko vahvistaja muuttaa suoritus- ja vaativuuspisteitä?

a) Voi muuttaa ja tietojeni mukaan on muuttanut.

b) Käytännössä muuttaa esimiehellä, ei ole itse lähtenyt arvioimaan.

c) Erittäin hyvä kysymys ja vahvistamis-käsitettä ja sen merkitystä ja tulkintaa voisikin oikeustieteellisessä tutkielmassa pohtia enemmänkin. Käytännössä työnantaja on omalla sopimusallani joillakin työpaikoilla saattanut muuttaa tasoja. Omalla työpaikallani tehdyistä mahdollisista muutoksista minulle ei kuitenkaan ole tullut tietoa, muuta kuin edellä kuvattu järjestelmää käyttöön otettaessa tehty yksipuolinen ns. kehukseen pakottaminen.

d) –

e) Alkuvaiheessa on ollut useita tapauksia, jolloin päätös on muuttunut ”hovissa”. Tämä on erityisen kiusallinen uskottavuuden kannalta. Tärkeätä on, että arviointi perustuu käsikirjaan. Suoritusarvioinnissa työnantajalle on ollut tärkeitä jonkinlainen keskiarvoraja kustannusten takia. Käyttöönottovaiheessa, kun on tiedossa kustannuspuite, on ollut tärkeitä saada vaativuuspalkkataulukko mahdollisimman korkealle. Tästä on seurannut, että on pitänyt tavallaan hyväksyä matalampi suorituskeskiarvo. Muutettaessa lähiesimiehen arviota viedään häneltä ”matto” alta, joka taas horjuttaa uskottavuutta järjestelmään ja johtamiseen.

f) Voi ja on jonkin verran muuttanutkin.

g) Ainakin aikaisemmin työnantajalla oli mahdollisuus muuttaa tasoja ja niin todellisuudessa kävikin kun piti pysyä kustannusraameissa eli työnantajatyönä laskettiin vaatitasoja ja samoin kävi myös suoritusastojen kanssa. Omaakin suoritusastoa laskettiin kolme tasoa hallinnossa.

h) Kyllä voi muuttaa.

i) Tietääkseni vahvistaja (rehtori) ei ole tähän asti muuttanut pisteitä, mutta hallinnon käsitys on, että hän voi.

j) Ei meillä käsittääkseni lähiesimies eli paperin allekirjoittaja, sen sijaan yliopiston hallinnossa pisteitä on kyllä muuteltu.

k) Kyllä voi muuttaa, koska vahvistajan tehtävä on ennen vahvistamista katsoa, että pisteytykset ovat linjassa yksikön sisällä. Samaa toivoisi myös ministeriön tekemän nykyistä jämäkämmin.

l) Muuttaminen näyttää olevan jossain mahdollista, olen kuullut huhuja, mitään varmaa faktaa ei ole kuin omasta organisaatiosta parin vuoden takaa, siis ei omalta pääluottamusmieskaudelta.

m) - Ei käytännössä ainakaan omien asiakkaidemme kohdalla. Sen sijaan vahvistaja yleensä saattaa ottaa kantaa esim. alempien esimiesten arviointiskaalan tasaisuuteen. Vaativuus pisteet ovat lisäksi useimmissa organisaatioissa julkisia, nehan eivät ole henkilötietoja, vaan tehtävien vaativuutta kuvaavia numerosymboleja. Tällainen vahvistajan "näpelointi" paljastuisi helposti ja näyttäisi omituiselta, kun mahdollisesti muutettuja pisteitä verrattaisiin muuhun arviointiympäristöön.

n) -johtaja voi tehdä X-keskuksessa sitä, mitä haluaa ja aina löytyy selityksiä, jotka näyttävät laillisilta ja valittaminen on erittäin vaikeaa, jopa inhimillisesti mahdotonta.

o) Yleensä vahvistaja pääsääntöisesti palauttaa ja pyytää tekijää korjaamaan arviointiaan yleisen ja yhdenmukaisen linjauksen toteutumiseksi.

p) Johtajalla on viime kädessä ratkaisuvallta molempien suhteen. Poikkeaminen vaativuuden arviointiryhmän esityksestä lienee kuitenkin erittäin harvinaista. Pääsääntöisesti myös osastopäälliköiden esitykset henkilökohtaisen osaamisen arvioinnista pysyvät.

q) Tapauksia silti lienee että jotain olisi mennyt lävitsekin. Kuka on vahvistaja? Väliesimies on tehnyt keharin, jossa palkka pidetty ennallaan, vaikka 'yläkerta' viestitti, että pitää alen-
taa. (Alentamiselle oli lievästi jopa perusteita, aikaisemmat työtehtävät virkavapaan jälkeen pienemmät?) Väliesimies arveli että vahvistaja ei edes ehtinyt lukea häneltä lähteneitä papereita. (Tai ei halunnut tehdä siitä riitaa?) (kaikki kolme osapuolta silti edelleen virassaan.)

6) Voiko erimielisyyden ratkaisija poiketa lähimmän esimiehen arviosta alaspäin?

a) Voi poiketa ja tietojeni mukaan on poikennut.

b) Ei pitäisi voida.

c) Ks. , mitä eri sopimusteksteissä asiasta sanotaan ja onko eroja vaativuus- ja henkitasojen ratkaisujen suhteen. Tulkitsen, että tarkoitat erimielisyydellä tilannetta, jossa työnantaja on jo vahvistanut tason/tasot, (jossa yhteydessä on kyllä voinut poiketa lähimmän esimiehen arviosta alaspäinkin) ja työntekijä esittää päätökseen erimielisyytensä. Sopimustekstissä ei asiasta liene nimenomaista kieltoa mutta pohdiskelen, että miten yleensä missä tahansa erimielisyys/muutoksenhakutilanteessa menetellään: voiko käydä niin, että tehtyä päätöstä muutoksenhaun perusteella pudotetaan haki-
jan vahingoksi vielä alaspäin?

d) -

e) Kyllä voi, jos siihen on sopimuksen mukainen peruste. Yleensä erimielisyys esitetään työntekijän puolelta ja tällöin on ajatuksena tason nousu. Yleensä neuvotteluissa ei mennä aiemmasta tasosta alaspäin.

f) Näinkin on tapahtunut, ainakin meillä lapissa.

g) Kyllä

h) Kyllä voi. Tarkoitin lähinnä työnantajapäätöstä (täällä rehtori); ymmärtääkseni myös intressipohjainen arviointilautakunta, joka ainakin täällä kävi läpi kaikki arviot, voi samoin pudottaa esimiehen arviota. Tosin sopimuksen määräykset ovat erilaiset koskien vaativuus- tai suoritusarviota.

i) -

j) Miksei?

k) Kyllä voi.

l) Kyllä voi, koska vahvistajan tehtävä on ennen vahvistamista katsoa, että pisteetykset ovat linjassa yksikön (organisaation) sisällä.

m) En ole kuullut, mutta kyllä linjauksia tehdään ja on luultavaa, että linjauksissa tasoja voidaan alentaa.

n) Kysymys koskee ilmeisesti suorituksen arviointia, koska vaativuuden arviointiin esimiehellä ei ole yleensä oikeutta. Vastaus on: kyllä, jos esimies käyttää arviointikriteeristöä tahallaan väärin. Palkkausjärjestelmiin kohdistuu usein epäluuloja juuri siksi, että toiset esimiehet "vedättävät" arvioita ylisympaattiseen, toiset kielteiseen suuntaan kykenemättä perustelevaan arviointiaan. Tällöin asiallisesti arvioidut kärsivät tästä.

Olemme kehittäneet toki työvälineet siihen, että systemaattisia vedätyksiä ei pääse tapahtumaan, suuntaan tai toiseen.

- o) Viitaten edelliseen, moraalisesti ei voi, mutta kun ympäristökeskuksen johtajalle kehittyy rajattoman vallan sokaisemana sairaalloisen jumalallinen käsitys kaikkivoipaisuudesta ja erehtymättömyydestään, niin mitä tahansa voi tapahtua.
- p) Harvoin kai näin päin tapahtuu? Yleensä erimielisyys syntyy liian alhaisesta arvioinnista?
- q) Kyllä voi.
- r) Kysymys tarkoittaa suorituksenarviointia, koska vaativuusarvioinnin tekee poikkeuksetta arviointiryhmä eikä lähiesimies.

Jos erimielisyyden ratkaisija tarkoittaa muutoksenhakuastetta, jolta työntekijä hakee oikaisua mielestään virheelliseen tulokseen, niin se tuskin tekee ratkaisua hakijalle epäedullisempaan suuntaan.

Kysymys kuitenkin näyttää koskevan normaalia arviointiprosessia, kuten alla olevasta tarkentavasta kuvauksesta käy ilmi. Tässä työntekijä laatii itsearvioinnin, lähiesimies arvioi työntekijän suorituksen ja suorituksen arviointikeskustelussa pyritään yhteiseen näkemykseen ja molempien hyväksymään lopputulokseen. Jos tähän ei päästä, jää lähiesimiehen näkemys voimaan. Arvioinnin tulos ja tieto näkemyselosta menee lähiesimiehen esimiehelle.

Periaatteessa on varmasti mahdollista, että ylempi esimies muuttaa lähiesimiehen laatimaa yksittäistä arviointia. Selvän virhearvioinnin kohdalla se onkin ylempään esimiehen tehtävä. Kuitenkin johtamisjärjestelmän toimivuus, kasvojen säilyttäminen ja demotivaation välttäminen edellyttänevät tässä tilanteessa ylempältä esimieheltä ennen kaikkea alaisen esimiehen ohjausta ja valmentamista. Olennaista onkin keskusteleva menettelytapa ja ns. "kersanttikulttuurin" välttäminen.

Yleensä ylempällä esimiehellä on parempi kokonaisnäkemys oman yksikkönsä tilanteesta ja linjaustarpeesta. Jos yksittäinen lähiesimies poikkeaa yleisestä arviointilinjasta, on hänen esimiehellään oikeus ja velvollisuuskin puuttua asiaan. Normaalin arviointiprosessin yhteydessä en kuitenkaan ole törmännyt yksittäiseen tapaukseen, jossa ylempällä esimiehellä olisi alaistään lähiesimiestä niin paljon parempi tieto po. työntekijän suoritustasosta, että hän voisi sen perusteella poiketa lähiesimiehen tekemästä arvioinnista. Pikemmin tilanne on päinvastainen, eli ylempi esimies tukeutuu lähiesimiehen tietoon.

- s) En tiedä, huhuja armeijan puolelta että olisivat alentaneet? Huhu.

7) Mitä niin sanottu linjaaminen tarkoittaa, toisin sanoen, mitkä ovat linjauksen reunaehdot?

- a) Käsitteeni mukaan linjaamisella tarkoitetaan, että aluekeskuksen sisällä on selvä yhtenäinen linja ja ennen kaikkea linja pitäisi olla eri aluekeskuksissa samanlainen.
- b) Tarkoittaa koko organisaation tasapäistämistä, pyritään luonnottomaan tilanteeseen, jossa jokainen yksikkö on samalla suoritusasolla.
- c) Reunaehdot määritellään sopimuksessa. Jos sopimusteksti on tältä osin väljä ja tulkinnanvarainen, linjaukset määrittävät kullakin alalla tai työpaikalla.
- d) -
- e) Sama työ arvioidaan samalla tavalla saman järjestelmän sisällä. Käsikirjat eivät ole, eivätkä voi olla yksiselitteisiä. Yhtenäinen tulkinta on haettava tarvittaessa linjaamalla ja kirjaamalla muistiin perusteet. Tästä tulee juuri sitä tarpeellista käsikirjojen uudistamistietoa. Tehtävänkuvauksen keskinäinen vertailu tuottaa yleensä hyvän tuloksen, jos käsikirja ei anna riittävän yksiselitteistä vastausta.
- f) Näistä linjaamisista en tiedä mitään.

- g) Laitosten esimiehet arvioivat eritasoisesti henkilökuntaansa eli samantasoiset työtehtävät ovat eri vaatiluokissa eri laitoksissa, jolloin arviointiryhmän ja hallinnon tehtävänä on linjata tehtävät samoihin luokkiin.
- h) Käytännössä linjaukset ovat täällä johtuneet taloudelliseen raamiin pakottamisesta ja arvioiden yhdenmukaistamisesta tasa-arvoisen kohteluntakaamiseksi.
- i) -
- j) En ymmärrä kysymystä.
- k) Kaipa tämä yhdenvertaisuutta tarkoittanee. Reunaehdoista en osaa sanoa.
- l) Linjauksessa tulee katsoa, että organisaatiossa ja sen eri yksiköissä arviointitasojen käyttö on yhtenevää. Vaativuustasojen linjauksen vaikeutena on tehtävien monimuotoisuus ja arvioitsijoiden/vahvistajien heikko tuntemus eri tehtävistä. Suoritustasojen linjauksen heikkoutena on se, että suoritustasoja ei arvioida verrattuna tehtävän kuvaan, vaan aivan jotain muuta
- m) Tavoitteena on varmaan, ettei järjestelmä romahda siihen, että järjestelmän katto arvioinneissa tulee vastaan ja kaikki kyyköttävät ylimmällä ja rahaa ei ole kuitenkaan käytettävissä, näin minä miellän asian. Mielestäni linjaus on sitä, että eri yksiköt virastoissa ja virastot ovat keskimäärin ja suurin piirtein samalla tasolla, eiväthän ihmiset ja virastot keskimäärin poikkeaa kovin paljon toisistaan.
- n) Rahan puute aiheuttaa linjaamista.
- o) En ymmärrä ehkä kysymystä, koska asiakkaillamme tällaista termiä ei käytetä. Sen sijaan käytämme vaativuuden arvioinnissa termiä skaalaus, jolla tarkoitetaan sitä, että organisaation koko arviointiaineisto asetetaan aina tiettyyn kokonaisskaalaan, jossa yksittäisen tehtävän vaativuuden arviointi on joka tekijänsä kohdalta oltava sopusoinnussa muiden tehtävien arvioinnin kanssa. Sen on siis sijoitettava oikeaan kohtaan vaativuuden kokonaiskartassa siten, että se voidaan sekä yleisesti että asianomaista työtä tekeville osoittaa ja perustella.
- p) Linjaaminen on hämäävä vallankäyttöä, jota sovelletaan useimmiten silloin, kun ei voida tai haluta avoimesti perustella asioita. Useimmiten käytetään passiivin muotoa "on linjattu". Todellisia reunaehtoja ei täten ole.
- q) Linjaus tarkoittaa yhdenmukaisen arviointikäytännön soveltamista kaikkien arviointien kohdalla. Esim. Yhden esimiehen alaisten arviointien keskiarvo - ilman erityisiä perusteluja- on 4,5 ja kaikkien muiden esimiesten alaisten keskiarvot asettuvat vaihteluvälille 3,1-3,5. Tätä esimiestä pyydetään tarkistamaan oma arviointiskaalansa käyttö yhdenmukaiseksi. Toki voi olla poikkeava tilanne, jossa esimiehellä on esim. vain kaksi huipualaista, jolloin arvioinnit voivat olla todellisia ja hyväksyttäviä!
- r) En tiedä, mitä täsmälleen ottaen tarkoitat kysymyksellä. Henkilökohtaisen osaamisen osalta johtoryhmä on linjannut, että osastoittain tulisi keskimäärin päästä tiettyyn piste tasoon.
- s) Eipä oikein tarkkaan ottaen sytytä? Yhdenmukaisuuden velvoitetta, periaatetta? Sama työ sama palkka?

8) Milloin huomattiin ja kuka keksi, että 1840-luvulla tavallaan käyttöön otettu ikälisäjärjestelmä on huono?

- a) Ei tietoa, mutta kyllä täälläkin kritisoitiin sitä, että tehtävät eivät vaikuttaneet palkkaukseen...ainoastaan pitkä kunnioitettu virkaikä toi palkankorotuksen.

- b) En tiedä.
- c) En osaa vastata tähän. Kannattaa paneutua ILO:n ym. suosituksiin ja myös USA-laiisiin käytäntöihin ja tutkimuksiin ja UPJ:stä jo tehtyihin tutkimuksiin.
- d) Hyvä kysymys.
- e) Yleisesti on ajateltu, ettei pelkästään aikaan sidottu palkanosa ole hyvä peruste vaan tehtävän vaativuus ja henkilökohtainen suoritus ovat oikeudenmukaisempia. Ajatukset ovat muuttuneet kummankin puolen neuvottelupöydän. Osaksi ikälisjärjestelmästäkin johtuen alkupalkkojen taso on ollut tunnustettu ongelma. Voidaan kysyä, eikö ole oikein maksaa heti ”oikea” palkka työstä, eikä vasta vuosien kuluttua? Näin ”oikeaoppinen” suhtautuminen ei kuitenkaan ole aina mahdollista. Valtiolla pidetään edelleen toivottavana pitkiä palvelussuhteita kummallakin puolella neuvottelupöytää. Siihen sopii kokemosana ikälisää selvästi pienempänä. Näin on joissain järjestelmissä tehtykin.
- f) Noin viisi vuotta sitten alettiin ajatella yksityisen sektorin palkkausjärjestelmien tuomista valtion sektorille. En tiedä, kuka sen varsinaisesti keksi.
- g) Muistaakseni ajatus järjestelmän muuttamisesta lähti ministeriöstä -90-luvun alussa ja olen ollut mukana alusta lähtien mukana erilaisissa kokeiluissa ja vastustanut näitä muutoksia koko ajan.
- h) Kyllä tämä varmaan huomattiin 1980-luvun lopulla. Sinänsä ikälisien huonoudesta ei ole tutkimuksellista näyttöä, ja pitkän palvelusajan hyvittäminen on käytössä yksityiselläkin puolella (kuten myös monen valtion, kuten Ranskan ja Japanin julkishallinnossa).
- i) Veikkaan, että se oli valtionvarainministeriön virkamiehet 80-luvun loppupuolella. Luulin, että myös yliopistojen johdot (lähinnä hallintojohtajat) halusivat joustavamman järjestelmän.
- j) Taustalla on käsittääkseni alun perin Yhdysvalloissa kehitetty ns. Palkkavaaka, jonka valtiovarainministeriö huomasi ja otti sitten käyttöön.
- k) Vaikea kysymys. 90-luvulla käydyssä keskustelussa nousi esille valtiotyönantajan kilpailukyvyyn parantaminen, jossa merkittäväksi työnantajan vetovoimaisuuden parantaminen mm. joustavammalla ja suoritukseen perustuvalla palkkauksella. Ikälisjärjestelmässä oletettiin, että kokemuksen myötä tulee ammattitaitoa ja tehokkuutta, mikä suurimmaksi osaksi pitikin paikkaansa, mutta valitettavasti se oli myös automaatio.
- l) En osaa sanoa, ehkä yleinen palkkausjärjestelmien kehitys täytyi tuoda myös valtiolle, valtion hallinnon kilpailukyvyllä asiaa on kovasti myös perusteltu. Olen samaa mieltä, että ikälisjärjestelmä toimi ja oli tasapuolinen kaikille. Oliko se oikeudenmukainen, se on eri asia. Nuorena tehdään nopeammin ja vanhempana taas kypsemmin samoja asioita, näkemys voi olla eri, mutta ratkaisut valtionhallinnossa lopulta samoja, koska lait ja säädökset ohjaavat toimintaa. Sama palkkahan siitä lopputuloksesta pitää saada, olimme minkä ikäisiä tahansa vrt. vaativuusarviointi. Suoritusarviointi ratkaisee, tuleeko kokemattomuudesta paljon huteja ja kannattako niistä maksaa vai onko kypsillä päätöksillä merkitystä viraston toimintaan jne. .
- m) Tähän voinevat vastata valtion hallinto ja työmarkkinajärjestöt. Vastakysymys: mihin ikälisjärjestelmä kannustaa muuhun kuin pysymässä samassa työpaikassa tai ainakin valtion hallinnossa? Kehittymiseenkö? Miten? Ikälisjärjestelmä on periaatteessa sama kuin henkilökohtainen palkanosa, sehän koskee kutakin yksilöä, ei hänen tehtävänsä. Työmarkkinaosapuolet olisivat voineet halutessaan sopia siitä, että ikälisjärjestelmä säilyy sellaisenaan ja palkkausjärjestelmässä käsitellään ainoastaan tehtävien vaativuutta. Joissakin järjestelmissä ikälisjärjestelmä vielä - tosin suppeammassa muodossa - onkin.

n) -Varmaankin ne, jotka olivat jo kaikki ikälisät saaneet ja huomasivat, että nyt voisi olla tilaisuus vielä kerran korottaa palkkaansa merkittävästi, ja vaikuttaahan se sitten eläkkeisiin. Panokset olivat suuret ja nuorten palkkakehitys vuosikymmeniksi uhrattiin tämän ahneuden alttarille. Työnantaja/maksaja puoli riemuitsee.

o) Tuskin se välttämättä on täysin kelvoton, mutta sen avulla ei kyetty enää vastaamaan ajan ja resurssikilpailun haasteisiin. Palkan kehittyminen ikälisineen lopulliseen tasoonsa kesti 18 v., mikä ei tänä päivänä eikä varsinkaan huomisen kilpailutilanteessa toimi. Työn vaativuus syntyi USA:ssa II maailmansodan jälkeen ja nousi maihin Suomeen 1970- luvulla.

p) Kai asia nousi esiin siinä yhteydessä, kun haluttiin varmistaa pätevien työntekijöiden saaminen valtiolle myös edessä olevan "työvoimapulan" oloissa. Päteville nuorille työntekijöille halutaan siis varmistaa kilpailukykyinen palkka. Voi myös kysyä, miksi kokemukselta sinänsä pitäisi maksaa.

q) UPJ:n kehittäjä? Poliisilla sen korvaa nk. kokemuslisä = ilmeisen sama asia?

9) Miten ammattijärjestöt voivat nykyään vaikuttaa jäsenensä palkkaan?

- a) Arviointiryhmissä on järjestöjen edustajat, kuten myös ministeriön kehittämis- ja seurantaryhmässä.
- b) Valitsemalla parhaat mahdolliset edustajat vaati -ryhmiin ja ehdottomasti kieltäytymällä hyväksymästä johdon vaatimuksia yksiköiden ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta, pelkkä kiintiöjäsen tuossa ryhmässä on vahingoksi edustamalleen järjestölle
- c) Ammattijärjestöt neuvottelevat edelleen sopimukset, joissa keskeisenä UPJ:ssäkin on vaativuus- ja henkitasojen ja pisteytysten sopiminen sekä tasoille määriteltävät hinnat (vrt. aikaisempi virkapalkkajärjestelmä, palkkaluokkien ja ikälisäporrastusten sopiminen sekä kuoppakorotukset.) Myös UPJ:n aikana sopimusneuvotteluissa sovitaan, ovat sitten TUPO- ja tai alakohtaisia, vastaavantyyppisistä asioista ja "kuoppakorotuksista". Soveltamisvaiheessa työpaikkatasolla voidaan vaikuttaa mm. arviointiryhmien jäsenenä ja erimielisyystilanteissa yms. normaalissa menettelyssä.
- d) -
- e) Samat neuvottelut ja sopimusvarat ovat käytettävissä järjestelmästä riippumatta. Ratkaisuja tehdään hiukan enemmän työpaikalla. Sopimustoiminta ei juuri muutu siitä, mitä 1988 virkaehtosopimuslain muutos aiheutti. Sama koskee työsuhdealoja. Liittoeriä ei jaeta kuoppakorotuksina, mutta sillä voidaan kehittää palkkataulukoita, muuttaa palkkakäyrää yms.
- f) Tätäkään en tiedä UPJ:n osalta. Parhaillaan selvitämme asiaa x:ssä.
- g) Järjestöt neuvottelevat vaati- ja suoritustasojen euromäärät sekä myös erimielisyydet ministeritasolla ja paikallistasolla neuvotellaan tyytymättömien erimielisyydet.
- h) Sitten taas voivat, kun paikallistasolle tulee jaettavaksi harkinnanvaraisia korotuksia.
- i) Keskustasolla VES-neuvottelun kautta. Paikallistasolla luottamusmiesten kautta. Järjestön edustaja (joka on ollut luottamusmies tähän asti) arviointiryhmässä voi vaikuttaa jäsentensä palkkaan jossain määrin.
- j) Kyllä kai tämä vaihtelee. Jotkut pystyvät, toiset eivät. Mielestäni ainakin professoriliitto on voinut sitkeillä toimillaan ainakin jossakin määrin vaikuttaa palkkakehitykseen.
- k) Omassa hallinnossa on työnantajan sekä työntekijäjärjestöjen edustajista koostuva UPJ:n seurantaryhmä. Oman alajärjestön osalta voi todeta, että seurantaryhmän toiminnasta saadaan tietoa ja lisäksi yhdistyksessä keskustellaan siitä, mitä siellä pitäisi ottaa esille. Jokaisessa ministeriön alaisessa yksikössä on oma arviointiryhmä, jossa järjestöt ovat edustettui-

na. Järjestöedustajan tehtävä arviointiryhmässä on valvoa edustamansa järjestön jäsenen oikeudenmukainen ja todelliseen tietoon perustuva kohtelu. UPJ:n myötä myös järjestövaikuttamisen keinot ovat muuttumassa eivätkä menettelytavat ole täysin vielä selkiytyneet. Luottamusmiesjärjestelmässä luottamusmiehen rooli mm. vaatiarviointien oikaisu ja tarkistus menettelyssä on uusimenettely, jolla voidaan saada ja on saatu aikaan parannuksia yksittäisen jäsenen palkkaukseen. Myös perinteinen lm/työnantaja keskustelu on edelleen olemassa ja silläkin on mahdollista saada työntekijän kannalta myönteisiä tuloksia palkkaukseen.

- l) Tekemällä hyviä keskusjärjestösopimuksia ja valvomalla, että oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo toteutuvat palkkauksellisesti virastotasolla, virastotason tarkentavat sopimukset ovat pelisääntöpapereja, joilla pyritään työrauhaan työpaikoilla. Koska palkkavalta on kuitenkin aina lopulta työnantajalla, niin varmaa suurin vaikuttamisen paikka on asenteissa.
- m) Valtakunnallisissa ryhmissä.
- n) - Uudet palkkausjärjestelmät ovat työmarkkinasopimuksia yksityiskohtaisine sisältöineen ja menettelytapoineen. Ammattijärjestöt ovat sopimusten osapuolia. Ne voivat myös huonoja sopimuksia muuttaa tai purkaa ne kokonaan normaalin työmarkkinamekanismin mukaisesti.
- o) -Huonommin kuin ennen UPJ:tä
- p) Tuskin ainakaan entistä vuoroperiaatetta "sinulle- hänelle - minulle" soveltamalla. Ainakin käyttöönottovaiheessa jotkut järjestöistä ovat tiukasti pitäneet kiinni omista suhteellisista osuuksistaan. Viime käden tietoa varmaan saat Akavasta, JHL:stä tai Pardiasta.
- q) Ammattijärjestöjen edustajat ovat edustettuna vaativuuden arviointiryhmässä ja tarvittaessa mukana neuvotteluissa, joissa erimielisyyttä ratkotaan. Järjestöt ovat myös olleet valmistelemissa uutta järjestelmää ja sen myös sopimuksin hyväksyneet. Tietenkin järjestöt ovat mukana tulopoliittisissa neuvotteluissa ja sitä kautta vaikuttamassa ainakin yleiskorotuksiin.
- r) Periaatteessa lakkoilemalla silloin kun sopimukseton tila, vakavammin ajatellen: vaikuttamalla, keskusteluin työnantajan kanssa. Luottamusmiesten aktiivisella puurtamisella. Tukemalla jäsentä muuten taustalla.

10) Onko valtiotyönantaja onnistunut oveluudella pienentämään järjestöjen vaikutusmahdollisuuksia?

- a) Ei mielestäni.
- b) En tiedä onko oveluudellaan, mutta ehkä on onnistunut pienentämään.
- c) En osaa vastata, en tiedä, onko olemassa tutkittua tietoa vaikutusmahdollisuuksien pienentymisestä. Asia on monisyinen ja jos jossakin kohdassa sitä menetetään, voi olla, että toisaalla taas tulee lisääkin. Jos sellaisena pidetään esimerkiksi henkilökohtaisen suoriutumisen osuuden määräytymistä palkkauksessa aikaisemmin automaattisesti tulleiden ikälisien sijaan, niin vaikutusmahdollisuus on kyllä pienentynyt? Nythän tuo osa palkasta jää esimiesten tulkintojen varaan eikä siihen prosessiin järjestöillä ole yksittäistapauksissa mahdollisuutta vaikuttaa muutoin kuin olemalla mukana mahdollisissa erimielisyyskäsittelyissä ja silloin kun itse sopimuksista ja ko. osan määräytymisperusteista ja suuruudesta neuvotellaan.
- d) –
- e) Mielestäni ei. Parhaimmillaan oikeudenmukaisuus lisääntyy, kunhan soveltaminen työpaikkatasolla saadaan toimimaan. Vanhaa järjestelmää oli moitittu pitkään kummankin puolen pöydän. Näin toimivat yksityisen sektorin järjestelmätkin. Virkamies-ten osalta on käyty keskusteluja itsenäisyydestä, puolueettomuudesta ja mitä palkka-

usjärjestelmä siihen vaikuttaa. Esim. tuomareiden sopimuksessa ei ole suoritusarviointia.

- f) Järjestöjen valta on tietenkin pienentynyt sitä kautta, että henkilökohtaisen osan arvioinnin merkitys on noussut.
- g) En henkilökohtaisesti koe asiaa siten.
- h) Kyllä UPJ on käytännössä melko työnantajajohtoinen.
 - i) Taas liian aikaista vetää johtopäätöksiä. Vanhassa järjestelmässä ainoa mahdollisuus vaikuttaa paikallistasolla oli neuvotteluissa kuoppakorotusten kohdentamisesta. En osaa sanoa vielä, onko vaikutusmahdollisuuksia isompia vai pienempiä UPJ:ssa. Keskustasolla – katsotaan, mitä tapahtuu ensi syksyn TUPO- neuvotteluissa.
- j) Näin kai voidaan sanoa.
- k) Ei ole. Keskustelu ja menettelytavat vaan ovat muuttuneet ja muuttuvat.
- l) Kyllä varmaan, ehkä hajoita ja hallitse -menetelmä toimii nykyään, kaikkea kehitetään yhtäaikaan, jolloin kaikki turtuvat pikkuhiljaa muutoksiin ja reagointi on hitaampaa.
- m) Järjestelmiä on tehty monissa organisaatioissa jopa "yltiödemokraattisesti", joten vastaus tähän on yksiselitteisesti ei.
 - n) Ei nyt niinkään oveluudella, ei tuo ollut kovinkaan ovelaa, mutta kun työntekijäpuolen päättäjissä oli tarpeeksi lyhytnäköistä ahneutta, vähempikin oveluus riittää.
- o) Oveluudesta en tiedä, mutta todellisuudessa ne varmaankin ovat jossain määrin tällä kohtaa vähentyneet.
- p) Tähän en osaa vastata. Aiemminhan järjestöt saattoivat vaikuttaa yleiskorotuksiin ja työpaikkatasolla ns. kuoppakorotuksiin. Nyt ne ovat kyllä mukana vaativuusarvioinnissa, mutta voi olla, että siellä vaikuttaminen on tehottomampaa (ks. kohta 3).
- q) Melkeinpä jättäisin sanan oveluuden pois tai korvaisin sanan 'röyhkeän' jollakin siistillä synonyymilla?

11) Onko palkkahaitari kaventunut, ts., ovatko kaikki lähempänä keskiarvoa kuin aikaisemmin?

- a) Näin on saattanut käydä?
- b) Ehkä ei?
- c) Sanoisin, että omalla alalla ainakin tässä sopimuksen ensimmäisessä soveltamistilanteessa haitari päinvastoin on venynyt ja tullut melkeinpä kaksihuippuiseksi eikä suinkaan Gaussin käyräksi. Eroja järjestelmien kesken kuitenkin voi olla runsaastikin. Vaativuustasot ovat aikaisempiin palkkaluokkien tosi pieniin välyksiin nähden muuttuneet karkeammaksi: yhteen vaativuustasoon sijoittuu ainakin alemmilla tasoilla useita palkkaluokkia. Tämä saattaa tietenkin ajanoloon joillakin aloilla johtaa ainakin vaikutelmaan haitarin kaventumisesta. Laajemmalti en osaa analysoida. Pitkään käytössä olleissa sopimuksissa esimerkiksi henkiosuuden suhdetta koko palkasta on jouduttu tarkistamaan neuvotteluissa, jotta palkoissa olisi kehittämismahdollisuuksia edelleen. Kannattaa tutustua asiaa koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin.
- d) –
- e) Sellaista ei tilastoista ainakaan vielä näy.

- f) Ei ole käynyt näin vaan palkkaerot ovat kasvaneet UPJ:n myötä.
- g) Mielestäni haitari venyi siten, että akateemisilla korotukset oli tosi suuria, olihan korotukset pelkästään prosentteina.
- h) Kyllä UPJ:ssa on tiettyä keskiarvohakuisuutta silloin, kun kaikille halutaan antaa jonkin verran lisää.
- i) Mutu-vastaus - melko varmasti.
- j) Ensi arvioiden mukaan yliopistojen opetushenkilökunnan keskuudessa palkkahaitari on jonkin verran supistunut. Ainakin alemman henkilöstön (tuntiopettajat, assistentit) palkat ovat prosentuaalisesti nousseet enemmän kuin esim. professorien palkat.
- k) Enemmänkin puhuisin tehtävähaitarin kaventumisesta. Avustavien tehtävien osuus on merkittävästi pienentynyt ja asiantuntija-/esittelijätehtävät lisääntyneet, mikä on johtanut palkkahaitarin kaventumiseen. Samanaikaisesti ovat mm. aluekeskusten merkittävät kv- ja valtakunnalliset tehtävät poistumassa/vähennemässä, mikä vähentää vaativien tehtävien osuutta.
- l) En osaa sanoa, mikä on tilanne juuri tällä hetkellä, minusta poikkeamia löytyy ja osittain hyväksyn perusteetkin.
- m) Tästä ei ole vielä tutkimustietoa, mutta omien asiakkaidemme kohdalla palkkatilastot viittaavat siihen, että pikemminkin on käynyt niin, että vaativissa asiantuntijatehtävissä palkka on kehittynyt muita tehtävätyyppejä enemmän. Samoista tilastoista olemme havainneet, että naisten palkat ovat kehittyneet yleisesti ottaen miesten palkkoja paremmin.
- n) Tottakai kaventunut, kun suoritusarvioinneissa on käytännössä kolme porrasta 2,3 ja 4 ja loput erot "linjataan".
- o) Se on mahdollista. Tutkimustietoa ei meillä siitä ole - oletan, että tässäkin oikea osoite on VM.
- p) Esimiehet erottuvat selvästi, mutta palkkahaitari akateemisten ja AMK-tasoisien koulutuksen saaneiden kesken on ilmeisesti kaventunut.
- q) Oli aikaisemminkin melko kapea haitari, tietojeni mukaan valtakunnassa nyt jopa suurempi palkkahaitari kuin ennen.

12) Onko uudistuksen pääasiallinen tarkoitus säästää palkkamenoissa?

- a) Ei minun mielestäni.
- b) Ehkä ei, ehkäpä pääasiallinen tarkoitus on ollut palkkajärjestelmä, joka huomioi oikeuden mukaisesti tehtävien vaativuuden erot ja kannustavasti suoritustason erot, mutta käytännön toteutus ei ole onnistunut.
- c) Ks. kohta 8.
- d) Ehkä, koska ainakin omien työkaverieni osalta motivointi on voimakkaasti miinusmerkkinen. Suuri kysymysmerkki on se ryhmä (jota en tunne), joka arvioi työtehtävieni laatua. Pystyykö tämä ryhmä arvioimaan?
- e) Ei mielestäni. On totta, että osa uuden palkkakäytännön ylittävistä takuupalkoista poistuu palkansaajan mukana. Sama olisi käynyt ikälisien kohdalla. Muutaman vuoden sisällä ikälisistä olisi poistunut huomattava palkkasumma, kun suurten ikäluokkien tilalle tulee uudet ihmiset vailla valtion vuosia.

- f) Ei mielestäni. Palkkamenot kasvavat uudistuksen yhteydessä esitetyllä tavalla.

Lopputoteamus vastaajalta e: Kaiken kaikkiaan toteaisin, että meillä alkaa olla välineet saman työn arvioimiseksi ja saman vaativuuuspalkan määrittämiseksi. Sen sijaan on vielä paljon töitä samanarvoisen työn arvioimiseksi.

Seurantaryhmien kannattaa ja tulee ottaa kaikki esitykset vakavasti. Meidän järjestöjen tulee sitäkin valvoa.

- g) Meille on tuotu asia esiin siten, että yliopiston kilpailukyky rekrytoinnissa pitäisi säilyttää. Sillä kait eurot kohdistui sinne yläpäähän. Toinen seikka, millä sitä markkinoitiin oli, että hyvälle työntekijöille voitaisiin maksaa kykynsä mukaista palkkaa.
- h) Ehkä pitkällä aikavälillä; alkuvaiheessa palkkamäärärahat ovat nousussa.
- i) En usko, että VM:n ajattelu on niin yksinkertainen. Käytännössä suurten ikäluokkien ikälisät siirtyvät nuorille. Jopa Valtion työmarkkinalaitos ymmärtää, etteivät yliopiston rekrytointipalkat ole kilpailukykyisiä. Mutta samalla hävittämällä ikälisäjärjestelmä VVM estää valtion palkkalaskun automaattisen kasvun tulevaisuudessa. Mukana on myös ideologinen tekijä – managerialismi. VTML:n edustajat mielellään korostavat, että palkitseva palkkausjärjestelmä on tärkein johtamisväline. Yliopistonäkökulmastani ajatus on huvittava.
- j) Ei tämä varmaan ainoa pääasiallinen tarkoitus ole. Ehkä tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen (laadun kustannuksella!) on tärkeämpi tavoite.
- k) UPJ:n tarkoitus ei ole palkkamenojen säästäminen, vaan lähinnä turvata valtiotyöntantajan kilpailukyky työmarkkinoilla.
- l) Ehkä näin on, asian poliittisia ja työnantajan motiiveja en tiedä, järjestöillä varmaan on ollut tavoitteena luoda oikeudenmukaisempaa palkkausta, jolloin maksetaan työstä, ei niinkään virassaolovuosista, tavoitteena tietenkin, että myös ikääntyvillä on ura- ja palkkakehitys positiivinen työuran loppuun saakka.
- m) Mielestäni ei. Suosittelem tutustumaan tulopoliittisen selvitystoimikunnan tilastoihin, jotka viittaavat siihen, että valtionhallinnon palkkakehitys on ollut muita sektoreita nopeampaa.
- n) Työnantajan tavoite on tietysti säästää palkkamenoissa ja nyt säästö saadaan vielä näyttämään siltä, että työntekijät eivät vain suoriudu niin hyvin, että palkkakehitys olisi lähelläkään ikälisien tuomaa kehitystä.
- o) Enpä usko. Tärkein syy on varmaankin ollut resurssikilpailuun vastaaminen samankaltaisilla välineillä kuin yksityinen sektori. Valtiolta poistuu 2020 mennessä 66 % nykyhenkilöstöstä - vapautuvista vakansseista noin puolet täytettäneen. Luulenpa, että säästyneet palkkamenot joudutaan varsin pitkälle suuntaamaan tämän henkilöstön peruspalkkojen korotuksiin ja tulospalkkioiden maksuun. Ainakin, jos halutaan olla kilpailukykyisiä muiden kanssa.
- p) En usko. Luulen, että uudistuksen takana ensisijaisesti oli tarve parantaa mahdollisuuksia maksaa nuorille työntekijöille aiempaa parempaa palkkaa. Periaatteessa on mielestäni vaikea kyseenalaistaa uudistuksen lähtökohtia, ts. että palkan perusteena on tehtävän vaatavuus ja henkilökohtainen osaaminen.

Käytännössä olisi hyvä, että jonkinlainen ikälisätyyppinen elementti olisi mukana järjestelmissä. Tämä säilyttäisi positiivisen tulevaisuusnäkökuvan, vaikkei tehtävien vaatavuus kasvaisikaan. Jatkossa pitäisi myös koulutuksen painaa nykyistä enemmän vaativuuksiarvioinnissa. Ainakin aluksi kustannukset kasvoivat, kun enemmistö piti "ostaa" uudistuksen taakse.

q) Taisivat perustella ja luulla jotain muuta, eli työvoiman saatavuuden helpottamista? Tyhmää silloin kun oli 500.000 työtöntä. Nyt on olevinaan työvoimapula, ja nyt paineita alentaa palkkoja. (Johtunee yleisestä valtion kurituksesta, eli VM ottaa kaksin käsin rahoja pois virastoiltaan ja kutsuu sitä tuottavuuden nousuksi.

2.1.2007

VTML/Tutkimusyksikkö

1. Uudet palkkausjärjestelmät käytössä

Organisaatio	Käyttöönotto	Henk. määrä	Oma vast.ansioinjärjestelmä, jonka pohjana
Säätiövirasto	1.1.1994	310	Palkkavaaka
Valtion tiedemuseo	1.11.1995	250	Palkkavaaka
Maa- ja elintarviketutkimuskeskus	1.1.1996	880	Hay
Tehollinto	1.5.1996	1 020	Columbus
Ajoneuvohallinto	1.1.1997	220	Columbus
Sträsejäntutkimuskeskus	1.12.1997	430	Weigh and See
Ilmatieteen laitos	1.12.1997	570	Weigh and See
Geologian tutkimuskeskus	1.1.1998	830	Hay
Turvateknillinen keskus	1.2.1998	110	Columbus
Museovirasto	1.3.1998	440	Palkkavaaka
Tilastokeskus	1.4.1998	980	Palkkavaaka
Viestintävirasto	1.7.1998	250	Itse kehitty
Mittateknillinen keskus	1.2.1999	60	Hay
Tullilaitos	1.4.1999	2 800	Palkkavaaka
MMN:n tietopalvelukeskus	1.6.1999	280	Columbus
Väestötietokeskus	1.12.1999	110	Itse tehty (GLM)
Kansanterveyslaitos	1.1.2001	890	Weigh and See
Suomenlinnan hotellikunta	1.3.2001	90	Weigh and See
Maatalouden edistämiskeskus	1.11.2001	60	Palkkavaaka
Liikenne- ja viestintäministeriö	1.2.2002	180	Columbus
Näkövammaisten kirjasto	1.3.2002	60	Jopl
Teknologian kehittämiskeskus	1.3.2002	260	Hay
Maanmittauslaitos	1.3.2002	1 860	Itse kehitty
Kauppa- ja teollisuusministeriö	1.3.2002	310	Columbus
Poliisihallinto	1.3.2002	10 890	Weigh and See
Suomen Akatemia	1.3.2002	120	Columbus
Valtion teknologinen tutkimuskeskus	1.6.2003	60	Palkkavaaka
Lääninhallitukset	1.6.2003	1 280	Weigh and See
Puolustusvoimat, upseerit	1.9.2003	2 000	Hay
Puolustusvoimat, sotilassanomatihenkilöstö	1.9.2003	1 500	Itse kehitty
Puolustusvoimat, siviilit	1.9.2003	5 200	Itse kehitty
Puolustusvoimat, opetusupseerit	1.9.2003	3 700	Itse kehitty
Taitteen keskusohjelmakunta	1.10.2003	30	Palkkavaaka
Ulkoasiainministeriö	1.10.2003	1 640	Palkkavaaka
Välihallinnon ministeriö	1.10.2003	360	Palkkavaaka
Opetusministeriö	1.10.2003	320	Palkkavaaka
Kotimaiden kielten tutkimuskeskus	1.12.2003	110	Palkkavaaka
Alueelliset ympäristökeskukset	1.12.2003	1 940	Columbus
Valtion elokuvataustasto	1.3.2004	10	Itse tehty
Energiamarkkinavirasto	1.4.2004	20	Palkkavaaka
Arhitehtitoimisto	1.5.2004	230	Palkkavaaka
Valtionneuvoston kanslia	1.6.2004	240	Palkkavaaka
Ratiahallinto	1.6.2004	140	Columbus
Valtion asuntorahasto	1.6.2004	60	Palkkavaaka
STAKES	1.7.2004	470	Columbus
Geodeettinen laitos	1.9.2004	50	Itse kehitty

Sosiaali- ja terveysministeriö	1.9.2004	480	Itse kehitetty
Merenkululaitos/VAL ry	1.10.2004	120	Itse kehitetty
Maisiraatit	1.10.2004	800	Weigh and See
Oikeuskanslerin virasto	1.11.2004	30	Columbus
Kulttuuritutkimuskeskus	1.11.2004	40	Columbus
Hätäkeskuslaitos	1.12.2004	480	Itse kehitetty
Merenkulkusilto	1.12.2004	120	Weigh and See
Rajavartiolaitos (osa)	1.12.2004	1 400	Jopli
Suomen ympäristökeskus	1.12.2004	600	Columbus
Maa- ja metsätaloustaloustieteiden tutkimuskeskus	1.12.2004	490	Columbus
Maa- ja metsätalouden tutkimuskeskus	1.12.2004	10	Columbus
Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos	1.12.2004	300	Columbus
Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira)	1.1.2005	80	Palkkavaaka
Opintotoimen muutokseenhakulautakunta	1.3.2005	10	Itse kehitetty
Merenkulkulaitos (osa)	1.3.2005	550	Columbus
Puolustusvoimien MAU	1.3.2005	160	SAH/ SV
Patentti- ja rekisterihallitus	1.3.2005	480	Columbus
Ylioppilastutkimuslautakunta	1.3.2005	20	Palkkavaaka
Kasvinuotannon tutkimuskeskus (Evira)	1.3.2005	220	Palkkavaaka
Oikeusministeriö	1.4.2005	380	Columbus
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos	1.4.2005	20	Columbus
Tietosuoja- ja tietosuojavaltuutetun toimisto	1.4.2005	20	Columbus
Konkurssiasiamiehen toimisto	1.4.2005	10	Columbus
Onnettomuustutkimuskeskus	1.4.2005	10	Columbus
Tuomarihallintolautakunta	1.4.2005	10	Columbus
Kulttuurivaltuutetun lautakunta	1.4.2005	30	Columbus
Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus	1.4.2005	90	Columbus
Kilpailunvalvontakeskus	1.4.2005	220	Columbus
Eläinlääkäri- ja elintarviketurvakeskus (Evira)	1.4.2005	290	Ipe
Suomen elokuvataiteilijain liitto	1.4.2005	60	SKF
Ritoseuraanvalvontakeskus	1.4.2005	110	Columbus
Tarjouslaskentakeskus	1.5.2005	30	Columbus
Työttömyystutkimuslaitakunta	1.5.2005	30	Columbus
Ympäristöministeriö	1.5.2005	320	Columbus
Puolustusministeriö	1.6.2005	130	Columbus
Oikeusrekisterikeskus	1.6.2005	50	Columbus
Vanhainhoiton koulutuskeskus	1.6.2005	30	Columbus
Kriminaalipoliittikan instituutti	1.6.2005	10	Columbus
Opetushallitus	1.6.2005	380	Pay Manager
Venäjä ja Itä-Euroopan instituutti	1.6.2005	10	Itse kehitetty
Työministeriö	1.6.2005	330	Columbus
Työvoimapolitiikka	1.6.2005	10	Columbus
Työvoimapolitiikka	1.6.2005	3 360	Columbus
Työvoimapolitiikka	1.6.2005	1 830	Palkkavaaka/Pay Manager
Puolustusministeriön tutkimuskeskus	1.6.2005	1 160	Columbus
Valtioneuvoston	1.6.2005	580	Palkkavaaka/Pay Manager
Vanhainhoitolaitos	1.6.2005	2 680	Columbus
Kriminaalihuolto	1.6.2005	280	Columbus
Terveystieteiden tutkimuskeskus	1.6.2005	40	Itse kehitetty
Kansainvälisen henkilöstövalvontakeskus	1.7.2005	90	Columbus/Pro
Rajavartiolaitos (osa)	1.7.2005	1 700	Jopli
Varastokirjasto	1.7.2005	20	Columbus/Pro

Peleustopisto	1.7.2005	100	Palkkavaaka/Pay Manager
Yleissivistävät koulut	1.8.2005	890	Columbus
Ammatilliset koulut	1.8.2005	580	Columbus
Opetusalan koulutuskeskus	1.8.2005	70	Columbus
Kärsijöilleuudet, haastamiehet	1.9.2005	250	Columbus
Verohallinto	1.9.2005	6 390	Palkkavaaka
Kulttuurivirasto	1.10.2005	80	Palkkavaaka/Pay Manager
Vallion vastaamotto keskuksat	1.11.2005	70	Columbus
Ulkomaalaisvirasto	1.11.2005	220	Palkkavaaka
Puokustusuvoimat, tekniset	1.12.2005	3 240	Hay/Itse kehitetty
Ympäristöiluvirastot	1.12.2005	90	Columbus
Oikeuslaitos, kansliahenkilökunta	1.12.2005	2700	Columbus
Miesantituntimäärät	1.12.2005	870	Weigh and See
Vallion koulukodit	1.12.2005	300	Oma
Syyttäjät	1.12.2005	540	Columbus
Työsuojelum piirihallinto	1.12.2005	440	Itse kehitetty
Vakutusvakuutusvirasto	1.1.2006	80	Palkkavaaka
Oikeusavustajat	1.1.2006	230	Columbus
Yliopistot (osa)	1.1.2006	17 750	Itse kehitetty
Ulosottolaitos, ulosottomiehet	1.1.2006	80	Columbus
Kilpaluvirasto	1.2.2006	80	Hay
Lääkkelaitos	1.4.2006	160	Joppi
Vallion intellisensitit	1.4.2006	800	Joppi
Oikeushallinnon palvelukeskus	1.5.2006	140	Columbus
Oikeushallinnon tietotekniikkalaitos	1.5.2006	100	Columbus
Rautatievirasto	1.9.2006	60	ColumbusPro
Yliopistot (osa)	1.1.2007	12 250	Itse kehitetty
Yhteensä		112630	
		=	95,4 % valtion henkilöistä

2. Ennenään uusimuotoinen palkkausjärjestelmä käytössä

Vallion teknillinen tutkimuskeskus VTT	2 520	Itse kehitetty
	=	2,1 % valtion henkilöistä
1+2 Yhteensä	115150	
	=	97,6 % valtion henkilöistä

3. Valmistelu meneillään (vaat.arviointijärjestelmä valittu)

Oikeuspoliittiset	230	Columbus	
Ulosottolaitos, avustavat ulosottomiehet	600	Columbus	
Suomen Akatemia, tutkijaprofessorit ja akatemiantuntijat	200	OMA	
Ortodoksinen kirkkokunta	30	Palkkavaaka	
Vallion harjoittelukoulu	890	Palkkavaaka	
Elintarviketurvallisuusvirasto (tarkastuselämäkärit)	40	Columbus	
Merenkululaitos (osa)	120		
Entiset C-palkkalaiset eri hallinnonaloilla	1 400		
Yhteensä ed. todetut valmisteltavat organisaatiot	3 510	=	3,0 % valtion henkilöistä

Henkilöstötilinpäätöksen tunnuslukujen yhteenveto vuodelta 2005

Tunnusluvut ja niiden prosenttimuutokset edellisestä vuodesta

<i>Henkilöstöpanokset</i>	2001	%-m	2002	%-m	2003	%-m	2004	%-m	2005	%-m
Henkilöstö, lukumäärä	120 541	-2,6	123 258	2,3	124 185	0,8	123 911	-0,2	123 821	-0,1
Henkilötyövuodet, lukumäärä	117 083	-3,7	119 541	2,1	120 557	0,8	120 366	-0,2	120 868	0,4
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	42,4	0,0	42,5	0,3	42,7	0,4	42,9	0,3	43,1	0,6
Koulutustaso, indeksi	5,0	2,4	5,1	0,7	5,1	1,2	5,2	1,1	5,2	0,7
Tehty työaika /vuosityöaika, %	81,8	0,1	81,9	0,2	81,9	0,0	82,1	0,2	82,2	0,2
Palkkasumma, milj. euroa	3 475	1,6	3 670	5,6	3 843	4,7	3 991	3,9	4 146	3,9
Tehdyn työajan palkat, milj. euroa	2 752	1,6	2 906	5,6	3 043	4,7	3 144	3,3	3 266	3,9
Välilliset työvoimakustannukset, milj. euroa	1 660	-0,9	1 760	6,0	1 838	4,4	1 916	4,2	2 018	5,3
Työvoimakustannukset yhteensä, milj. euroa	4 412	0,7	4 666	5,8	4 881	4,6	5 060	3,7	5 284	4,4
Välillisten työvoimakustannusten osuus tehdyn työajan palkoista, %	60,3	-2,5	60,6	0,4	60,4	-0,2	60,9	0,9	61,8	1,4
<i>Henkilöstön tila</i>										
Kokonaistyöttömyysindeksi	3,3	3,4	3,4	3,1	3,4	0,0	3,3	-2,1	3,4	3,1
Lähtövaihtuvuus, %/henkilöstö	2,3	-5,7	1,8	-22,5	1,8	0,0	1,6	-6,1	2,2	35,4
Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen, %/henkilöstö	0,22	-18,9	0,22	-2,9	0,26	18,3	0,29	13,2	0,29	-0,3
Sairauspoissaolot, pv/henkilötyövuosi	8,1	0,7	8,8	8,1	8,7	-1,4	8,8	1,1	8,8	0,3
<i>Henkilöstöinvestoinnit</i>										
Työttömyyden edistäminen, euroa/henkilötyövuosi	67	5,5	69	3,4	72	3,8	83	15,1	86	3,4
Työkunnan edistäminen, euroa/henkilötyövuosi	56	5,5	58	3,4	60	3,8	100	64,8	103	3,4
Koulutus ja kehittäminen, euroa/henkilötyövuosi	599	5,5	619	3,4	643	3,8	622	-3,3	643	3,4
Työterveyshuolto, euroa/henkilötyövuosi	159	5,5	164	3,4	170	3,8	211	24,0	218	3,4
Yhteensä, euroa/henkilötyövuosi	881	5,5	911	3,4	946	3,8	1 016	7,4	1 051	3,4
Henkilöstön arvo, mrd euroa										
	44,3		47,0	6,0	47,4	0,8	49,8	5,0	51,8	4,1
Henkilötyövuoden hinta, euroa										
	37 683	4,5	39 035	3,6	40 490	3,7	42 095	4,0	43 718	3,9

OTE TEOKSESTA
LUOTETTAVAA TIETOA
TALOUDESTA
ETLA 60 vuotta

LIITE 5

Toim. Timo Nikinmaa ja Pentti Vartia, elokuu 2006.

Sodanjälkeiset tupo-sopimukset

1K Palkkasäännöstelypäätös/VN 1.10.1942 - 11.1.1945

2K Palkkasäännöstelypäätös/VN 12.1.1945 - 18.6.1945

3K Palkkasäännöstelypäätös/VN 19.6.1945 - 2.10.1947

4K Palkkasäännöstelypäätös/VN 3.10.1947 - 14.2.1950

5K Päätös palkoista/VN 15.2.1950 - 7.5.1950

6K Fagerholm(F)-sopimus/työmarkkinajärjestöt 8.5.1950 - 28.9.1951

7K Aura(A)-sopimus/VN la työmarkkinajärjestöt 29.9.1951 - 31.12.1955

8K SAK/STK(VN),1/51 ja lakkoratkaisu 3/56 1.1.1956 - 1.7.1957

9L Liittokohtaiset 1.8.1957 - 31.2.1958

10L Liittokohtaiset 1.1.1959 - 31.12.1959

11L Liittokohtaiset 1.1.1960 - 31.12.1960

12K Runkosopimus/työmarkkinajärjestöt 1.1.1961 - 31.12.1962

13L Liittokohtaiset 1.1.1963 - 31.12.1963

14K Ripatin sopimus/valtakunnansovittelija 1.1.1964 - 31.12.1965

15K Hetemäki-Rantanen(H-R)-sopimus 1.1.1966 - 30.3.1968

16K Liinamaa I -sopimus (vakauttamissopimus) 31.3.1968 - 31.12.1969

17K Liinamaa II -sopimus 1.1.1970 - 31.12.1970

18K UKK-sopimus 1.1.1971 - 31.3.1972

19K HL-sopimus 1.4.1972 - 31.3.1973

20L Liittokohtaiset 1.4.1973 - 31.3.1974

21K Lindblom-sopimus 1.4.1974 - 31.1.1976

22K Tulopoliittinen kokonaisratkaisu 1.2.1976 - 31.1.1977

23K Liinamaan sopimus 1.2.1977 - 28.2.1979

24K Somerto-Oivio(S-O)-sopimus 1.3.1979 - 29.2.1980

25L Liittokohtaiset 1.3.1980 - 28.2.1981

26K Pekkassopimus 1.3.1981 - 28.2.1983

27L Liittokohtaiset 1.3.1983 - 28.2.1984

28K II Pekkassopimus 1.3.1984 - 28.2.1986

29K Työmarkkinajärjestöt 1.3.1986 - 29.2.1988

30L Liittokohtaiset 1.3.1988 - 28.2.1989

31K Tulopoliittinen kokonaisratkaisu 1.3.1989 - 28.2.1990

32K Kallio I -sopimus 1.3.1990 - 14.11.1990

33K Kallio II -sopimus 15.11.1990 - 29.2.1992

34K Tulopoliittinen kokonaisratkaisu 1.3.1992 - 31.10.1993

35L Liittotasotaso 1994 1.11.1993 - 31.12.1994

36L Liittotasotaso 1995 1.1.1995 - 31.10.1995

37K Talous-, työllisyys- ja työmarkkinapoliittinen sopimus 1.11.1995 - 31.1.1998

38K Tulopoliittinen kokonaisratkaisu 1.2.1998 - 15.1.2000

39L Liittotasotaso 2000 16.1.2000 - 31.1.2003

40K Tulopoliittinen kokonaisratkaisu 1.2.2003 - 15.2.2005

41K Tulopoliittinen kokonaisratkaisu 16.2.2005 - 30.9.2007

Tiivistelmä kirjasta Patomäki, H. Yliopisto Oyj. Helsinki 2005.

Tulosjohtamisessa siirryttiin uuteen vaiheeseen, kun uutta palkkajärjestelmää alettiin valmistella ja sen käyttöönotto aloitettiin yliopistoissa talvella 2005. Näin myös jokaisesta yksilöstä ollaan tekemässä ”tulosvastuullinen” akateeminen yrittäjä. Uutta palkkajärjestelmää varten on pitänyt luoda koko yliopiston läpäisevä esimiesjärjestelmä, joka on täydentänyt jo aiemmin käyttöön otettuja tulosjohtamisen hierarkioita.(s. 6).

Suomalaiset yliopistot ovat muuttuneet 1990-luvun alusta alkaen. Muutoksen yhteisenä nimittäjänä on tulosjohtaminen. Yliopistoihin on tuotu tulosjohtaminen uuden julkisjohtamisopin eli New Public Management – ajattelun (NPM) mukaisesti. Yksiköille luotiin 1990-luvulla omat budjetit. Niiden käytettävissä olevat varat on sidottu määrällisiin tuotoksiin (mm. opintoviikot, tutkinnot ja tutkimus), laadullisiin arviointeihin (opetus, tutkimus) ja ulkoiseen rahoitukseen, josta pieni osa tulee yksiköiden omaan budjettiin. (s.11).

Kuten muutkin ”uudistukset” UPJ on kuitenkin toteutettu tavalla, joka ei jätä paljon sijaa uudistusten kohteiden protestille. ... Tulosjohtamisideat ovat lähtöisin erityisesti OECD:n komiteoista, joihin on osallistunut pieni joukko valtionvarainministeriön virkamiehiä sekä liiketaloustieteen ja hallinnon asiantuntijoita. Mallina on toiminut angloamerikkalainen maailma. Uudistukset ovat saaneet lisäauktoriteettia OECD:ltä, EU:lta ja siitä, että muuallakin näytetään toimivan samoin. (s. 13).

Koska uudistukset on toteutettu vaiheittain ja hallinnonala kerrallaan, myös vastustukseen on ollut vain vähän mahdollisuuksia. (s. 14).

Esimerkiksi Professoriliitto on katsonut riittäväksi saavutukseksi UPJ-neuvotteluissa, että alun perin satamatyöläisille tarkoitettuja tehtäväkuvauslomakkeita saatiin kirjoitettua uudelleen niin, että ne sopivat jonkin verran paremmin yliopistomaailmaan. Myös akateemisen ja muun henkilökunnan lomakkeet eriytettiin.

Kun virastot, laitokset ja liitot on saatu hajota ja hallitse –taktiikalla ”uudistuksen” taakse, heidän tehtävänsä on toimia uudistuksen toteuttajina suhteessa hierarkiassa alempana oleviin. Jokaisessa vaiheessa kaikki neuvottelut ovat ”luottamuksellisia” eli salaisia. Vasta neuvottelujen lopputulos julkistetaan, ja silloin olennaiset päätökset on yleensä jo tehty.(s. 15).

Jos sekä media että yliopisto alistetaan kaupallistamisen ja tulosjohtamisen kautta ulkoisille intresseille, niin Suomi on pian samassa tilassa kuin yhdysvaltalainen media ja valtaosa yhdysvaltalaisesta akateemisesta maailmasta. Yhdysvalloissa on vain yksi puolivirallinen amerikkalainen ”totuus” ja pieniä saman päteeman variaatioita. Muodollisesti vallitsee sananvapaus, mutta käytännössä mediassa näkyvä toisinajattelu on yleensä vain paikallista.

Suomen nykyinen hallitus on edeltäjiensä tavoin sitoutunut uusliberalismin jatkamiseen ja vahvistamiseen, vaikka se vähätteleekin muutosten merkitystä ja esittää ne epäpoliittisina. New Public Management on uusliberalismin hallintotieteellinen sovellus. ...Koko Suomen valtionhallinto on uudistettu tämän opin mukaisesti.

Kun suurten ikäluokkien virkamiehet – joihin myös yliopistolaiset valtion näkökulmasta kuuluvat – lähtevät eläkkeelle, käytetään tätä tilaisuutena toimintojen tehostamiseksi ja ”työn tuottavuuden lisäämiseksi”. Puolet viroista aiotaan jättää täyttämättä.” Toisin sanoen julkisten menojen ”säästöjä” ja valtiollisten toimintojen alasajoa jatketaan ja samalla työntekijöitä riistetään ja hiostetaan entistä enemmän.(s.16-17).

...Uusliberalismi on rakennettu varsin heikolle taloudelliselle pohjalle. Toisinajattelijoiden ja toisin toimimisen hetki voi tulla yhtä odottamattomasti kuin itäisessä Euroopassa vuonna 1989. (s. 19-20).

Markku Koivusalo: Kaiken kaikkiaan UPJ on täynnä käsityksiä tieteestä, kuten esimerkiksi siinä, että tieteellistä työtä mitataan siinä hallinnollisen työtaakan mukaan, tehtävien vaatavuustaso kasvaa kun siirrytään tutkimuksesta yhä suurempiin hallinnointi-, organisointi- ja johtamisprojekteihin. (s.27).

UPJ perustuu teoriaan, jossa näyttäisi olevan ainakin kaksi pääkomponenttia Ensiksikin, UPJ:n taustateoriaan kuuluu maksimoida taloudellinen panotuotos-tehokkuus luomalla kannustinjärjestelmä, jossa jokaista yksilöä vuosittain rangaistaan tai palkitaan oman tuottavuutensa mukaisesti. Tämä esitetään arvona, joka kipuaa kaikkien muiden arvojen yli. Samalla teoria edellyttää (i) että tuottavuutta voidaan mielekkäästi mitata ja (ii) väitteen, jonka mukaan UPJ:n kaltainen ”kannustinjärjestelmä” on taloudellisesti tehokas. Kummatkin ovat kiistanalaisia väitteitä, joihin useimmat ihmistieteilijät eivät usko. Toiseksi, UPJ edellyttää myös hyvin erityisen oikeudenmukaisuuskäsityksen. Vaikka UPJ:tä puolustetaan näennäisesti tasa-arvoisella periaatteella ”sama palkka samasta työstä”, sen toteuttamisen motivaationa on palkkaerojen lisääminen. (s. 27).

Vuonna 1990 finanssineuvos Vesa Rantala, joka on ollut yksi valtionhallinnon uusliberaalien uudistuksen ajajista, erotteli tasoeroja tasaavan palkkapolitiikan ja periaatteen ”sama palkka samasta työstä”. Jos kaikkien palkkoja nostetaan aina samassa suhteessa”, on vaativimpien tehtävien palkkauksesta osa siirretty vähemmän vaativien tehtävien palkkaukseen”. Näin on kuitenkin valtionhallinnon palkkoja käytännössä kehitetty vuosikymmeniä. Tämä oli Rantalan mielestä väärin. Tavoitteena oli sen sijaan päästä järjestelmään, jossa parhaimmille, huipuille ja menestyjille voidaan maksaa aiempaa suhteellisesti enemmän.

Rantala perusteli siirtymää paitsi oikeudenmukaisuudella myös sillä, että palkkakilpailukykyä pitää parantaa, jotta huiput eivät valuisi yritysmaailmaan (ja kenties ulkomaille). Tässä siis oletetaan, että virkamiesten ja esi-

merkiksi yliopistolaisten työmotivaationa on pääasiassa raha. Huippujohtajat ja huippuprofessorit – varsinkin niillä aloilla, joissa ero yksityisen puolen palkkoihin on suuri – pitää siksi palkita riittävästi. Rantala havainnollisti näkemystään osoittamalla, kuinka yksityisten alojen palkkahierarkia on jyrkempi kuin julkisilla aloilla. Yksityisen puolen suuremmat palkkaerot olivat Rantalalle sekä vertailukohta että tavoite. Hän otti annettuna palkkaerojen nopean lisääntymisen yksityisyrittäjissä ja perusteli sopeutumispakkoa ”palkkakilpailulla”, tehokkuudella sekä yksityisen ja julkisen sektorin välisellä oikeudenmukaisuudella. (s.28).

Rantalan näkemykset edustavat UPJ:n suunnittelijoiden yleisiä näkemyksiä.

Kun valtion työmarkkinajohtaja Teuvo Metsäpelto ja Joensuun yliopiston henkilöstöjohtaja Jouni Kekäle puolustivat palkkausuudistuksen tarpeellisuutta yliopistoissakin, he viittasivat nimenomaan kannustavuuteen, uuden järjestelmän objektiiviseen tehokkuuteen ja tuloeroja lisäävään ”sama palkka samasta työstä oikeudenmukaisuuskäsitykseen: ... Valtion palkkapolitiikan tavoitteet ovat tuloksellisen toiminnan tukeminen, kannustavuus, oikeudenmukaisuus, samanarvoisuus ja joustavuus sekä yhdenmukaisuus yleisten työmarkkinoiden kanssa. Niiden saavuttamiseksi valtiolla siirrytään työn vaatavuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen mukaan määräytyvään palkkaukseen. (s.29).

Järjestelmän suunnittelijoille periaate (sama palkka samasta työstä) tarkoittaa lähinnä ”johtajille ja huipuille sama palkka kuin yksityisellä sektorilla-kin”, vaikka tätä ei aina sanota kaikissa yhteyksissä ääneen.

(UPJ)hierarkian rakentaminen ja palkkaerojen kasvu käyvät käsi kädessä. (s. 32).

Dosentti Martti Nyman: Kun työyhteisö menettää yhteistoimintakykyään, työn tuottavuus laskee ja se maksaa. Laskun suuruus voi yllättää meidät kaikki. Pahimmillaan omia tehtäviä vartioidaan, työtehtävien uudelleen järjestely käy vaikeaksi ja ikävistä yhteisistä mutta välttämättömistä tehtävistä yritetään livetä. (s. 40).

Professori Veli-Pekka Salonen. Tunnen olevani tyhmä muuli, raadan elämäni piloille, luennoin kahden edestä, ohjaan 50 % laitoksen graduista ja väitöskirjoistakin lähes puolet, annan yksitylsyyteni, unelmani, haaveeni, kai-puuni, nuoruuteni, keski-ikäni, vanhuuteni kaikkeni saadakseni kolme pistettä. Tunnen olevani hyödytön idiootti.” (s. 41).

Järkevä rahankäyttö ja eriarvoisuuden lisääminen. Valtiovarainministeriön lupauksen mukaan UPJ:n myötä lisätään palkkoihin käytettyjä varoja seitsemän prosenttia – neljän vuoden siirtymäkauden aikana. Kuitenkin tästä vain kolmasosa tulee valtiovarainministeriöstä. Lopun pitäisi tulla erilaisista olemassa olevista tukirahastoista ja tietenkin laitosten omista budjeteista.

Varsinainen valtiovarainministeriön lupaama lisäraha on vain 2-3 prosenttia neljässä vuodessa. On epäselvää, onko tässä mitään aitoa lisäystä, koska ikä-

lisien poistaminen myös vapauttaa varoja, todennäköisesti enemmän kuin tuo 2-3 prosenttia. (s. 43).

Esimieshierarkiassa ylimpänä olevien palkat alkavat niukkuudenkin olosuhteissa nousta selvästi, koska heillä on viime kädessä valta määrittellä eri vastuutasojen määräytyminen.

”Alemman tason tekijä”, joka ilmoittaa olleensa yliopistolla jo kauan. Epäili, että ”tässä UPJ:ssä palkkaerot tulevat vieläkin suuremmiksi, koska nyt henkilökemiat ja suhteet vaikuttavat paljon. UPJ:n tärkein palkansaantitaito on kun osaa kolme kotimaista kieltä: suomi, ruotsi ja ruskeakielisyyttä”. (s. 44).

Professori Pauli Kettunen: Aluksi kummastelin muun muassa sitä, että työtehtävän vaativuuden ja työntekijän suoriutuvuuden kriteeristöt sekoittuvat toisiinsa eikä tehtävää voi kuvata kuvaamatta sen tekijää. Vähitellen tajusin, että tämä on koko järjestelmän ydintä. Meistä kaikista tehdään yrittäjiä, jotka markkinoimme tuotteena itseämme.

Yliopistoyhteisön edellytykset voivat rapautua, koska avoin ja vastavuoroinen kommunikaatio tulee vaikeammaksi. Jos pelkään, että kollega voisi ”varastaa” ideani, jolla saattaisin saada lisäpisteitä, en välttämättä halua paljastaa ideaani, puhumattakaan, että haluaisin käydä kriittistä julkista keskustelua siitä. Kateuden, epäluulon, kilpailun ja hierarkioiden suhteet eivät yleensä ole kaikkein hedelmällisimpiä vastavuoroisen keskustelun kannalta. Toisaalta kommunikaatio on kaikkien organisaatioiden ydin, joten sama pätee jossakin muodossa myös muihin organisaatioihin. (s. 47-48).

Demokratian ja yliopistojen itsehallinnon kuihtumisesta kertoo myös ministeriöiden, keskushallinnon ja ammattiliittojen tapa sopia keskeisistä kysymyksistä yliopistojen yläpuolella ja sen jälkeen vain määrätä päätökset toteutettaviksi. (s. 54).

Tosiasiassa UPJ ei korjaa huonossa asemassa olevien palkkoja vaan pikemminkin lisää hierarkisuutta, palkkaeriarvoisuutta ja myös hallinnollista tarkkailua ja valvontaa. Jo nyt UPJ:n toteuttamisen ensimmäisessä vaiheessa on määrätty ylhäältä päin, mitä vaativuuden ja henkilökohtaisen suoriutumisen tasoja kukin esimies saa käyttää. Ylimmät vaativuustasot ja parhaimmat suoritusarviot varataan mitä ilmeisimmin niille, jotka ovat hierarkiassa ylimpänä. (s. 56).

Valtionhallinnosta jää eläkkeelle tai siirtyy muiden työnantajien palvelukseen vuoteen 2011 mennessä valtion työmarkkinalaitoksen arvion mukaan noin 35 000 henkilöä. Se on vajaa 29 % nyt valtion palveluksessa olevien määrästä ja tarkoittaa työvoimakustannuksina vuositasolla noin 1,5 miljardia euroa. Poistuma, joka vaihtelee hallinnonaloittain, on nykyisen henkilöstön kiihtyvän eläkkeelle siirtymisen vuoksi poikkeuksellisen suuri ja antaa ainutkertaisen mahdollisuuden toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen tuottavuutta ja tehokkuutta lisääviä toiminnan ja rakenteen muutoksia ja lisätä tietotekniikan hyödyntämistä.” (Valtiovarainministeriö 2005.)

Veto-testiministeriö
VETOTK

VVV-01B Keskiarvovertailu, väreillä
10.10.2005

Hakuehdot

Kenttä Ehto
Pohjatutkimus =UPJ_0
Vertailuryhma YMALUEK
Osallistujatutkimus =UPJ_05_YM_PIR
Valintalistarivi =NULL
Valtiovuosi =NULL
Vertailuryhmävuosi =NULL

UPJ Uutta palkkausjärjestelmää koskeva tutkimus	YM_PIR	YMALUEK	Valtio
1 Palkkausjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutuminen	2,47	2,76	2,78
1.1 Järjestelmä tukee organisaation tuloksellista toimintaa	2,42	2,71	2,74
1.1.1 Järjestelmä on parantanut johtamista ja esimiestoimintaa	2,39	2,82	2,86
1.1.2 Järjestelmä on lisännyt tietämystä tavoista ja arvoista	2,69	2,83	2,82
1.1.3 Järjestelmä on parantanut organisaation tulosta	2,20	2,49	2,56
1.2 Järjestelmä on kannustava	2,50	2,90	2,94
1.2.1 Järjestelmä kannustaa toimimaan työnantajan ja asiakkaan eduksi	2,45	2,80	2,87
1.2.2 Järjestelmä motivoi ottamaan lisää vastuuta	2,49	2,89	2,90
1.2.3 Järjestelmä motivoi toimimaan tehokkaasti	2,42	2,95	2,98
1.2.4 Järjestelmä kannustaa kehittämään omaa toimintaa	2,52	3,13	3,16
1.2.5 Järjestelmä kannustaa tekemään laadukasta työtä	2,79	3,10	3,14
1.2.6 Järjestelmä kannustaa kehittämään omaa osaamista	2,52	3,15	3,18
1.2.7 Järjestelmä kannustaa tekemään yhteistyötä	2,59	2,91	2,93
1.2.8 Järjestelmä kannustaa toimimaan luovasti ja innovatiivisesti	2,39	2,67	2,72
1.2.9 Järjestelmä tarjoaa kannustimen myös tulevaisuudessa	2,32	2,49	2,55
1.3 Järjestelmä on oikeudenmukainen	2,53	2,81	2,81
1.3.1 Järjestelmän perusteet ovat oikeudenmukaiset	2,56	2,82	2,87
1.3.2 Järjestelmää sovelletaan samalla tavalla eri yksiköissä	1,89	2,15	2,18
1.3.3 Järjestelmässä on huomioitu sukupuolten välinen tasa-arvo	2,96	3,38	3,37
1.3.4 Järjestelmän perusteet ovat omaan tehtävääni sopivat	2,77	2,92	2,92
1.3.5 Vaativuudenarviointijärjestelmä on omaan tehtävääni sopiva	2,58	2,88	2,84
1.3.6 Suoritusarvioinnilla suoritukseni tulee oikein arvioiduksi	2,38	2,71	2,70
1.4 Järjestelmä on joustava	2,45	2,60	2,61
1.4.1 Palkka seuraa työn vaativuuden muutoksia	2,23	2,52	2,53
1.4.2 Palkka seuraa henkilökohtaisen suorituksen muutoksia	2,49	2,56	2,57
1.4.3 Järjestelmää kehitetään jatkuvasti	2,63	2,73	2,72
1.5 Järjestelmä parantaa palkkakilpailukykyä	2,33	2,46	2,50
1.5.1 Palkkaperusteet ovat kilpailukykyiset yksityisen sektorin kanssa	2,31	2,52	2,55
1.5.2 Palkkani on kilpailukykyinen yksityisen sektorin kanssa	1,73	2,00	2,00
1.5.3 Palkkani on kilpailukykyinen valtion muissa organisaatioissa	2,96	2,86	2,95
2 Palkkausjärjestelmän perusteiden tuntemus	3,81	3,97	3,93

3.1	Tulos- ja kehityskeskustelut ovat olleet avoimia ja rehellisiä	3,76	4,05	4,05
3.2	Tiedän, mitä minulta odotetaan työssäni	4,01	4,17	4,15
3.3	Olen saanut työstäni asiallista palautetta	3,63	3,83	3,87
3.4	Olen saanut työstäni palautetta riittävän usein	3,11	3,27	3,28
3.5	Saan rakentavia ehdotuksia suoritukseksi parantamiseksi	2,75	2,85	2,87
3.6	Esimieheni osaa käyttää palkanmääräytymisperusteita oikein	3,04	3,27	3,25
3.7	Palkkausasioissani ei ole ollut tulkintaerimielisyyksiä	3,14	3,26	3,27
3.8	Olen saanut riittävästi tilastotietoa järjestelmän vaikutuksista	2,45	2,77	2,67
4	Palkkausjärjestelmä esimiestoiminnan kannalta	3,35	3,60	3,61
4.1	Olen saanut riittävästi koulutusta järjestelmän soveltamiseen	3,11	3,70	3,66
4.2	Olen saanut aidot mahdollisuudet järjestelmän soveltamiseen	2,33	3,01	2,98
4.3	Tulos- ja kehityskeskusteluni ovat olleet avoimia ja rehellisiä	4,11	4,18	4,26
4.4	Käyn mielelläni tulos- ja kehityskeskusteluja alaisteni kanssa	4,38	3,90	3,95
4.5	Annan alaisilleni riittävän usein palautetta työstä	3,13	3,22	3,30
5	Palkkausjärjestelmään liittyvät kehittämistarpeet	3,89	3,79	3,80
5.1	Järjestelmän rakennetta tulisi kehittää	4,13	4,06	4,07
5.2	Vaativ uudenarviointijärjestelmää tulisi kehittää	4,21	4,11	4,10
5.3	Henkilökohtaista suoritusarviointijärjestelmää tulisi kehittää	4,00	4,01	4,02
5.4	Tulisi ottaa käyttöön tai kehittää tulospalkkiojärjestelmä	3,07	3,09	3,11
5.5	Tulos- ja kehityskeskusteluja tulisi kehittää	4,06	3,75	3,75
5.6	Palkkaukseen liittyvää koulutusta ja tiedotusta tulisi lisätä	3,75	3,68	3,72
5.7	Palautejärjestelmää tulisi kehittää	3,89	3,73	3,77
6	Tulospalkkiojärjestelmää koskevia kysymyksiä	3,08	3,07	3,03
6.1	Tiedän, mistä tulospalkkioita maksetaan	3,00	3,08	2,95
6.2	Tulospalkkiot kannustavat tekemään parempaa tulosta	3,75	3,23	3,08
6.3	Tulospalkkiot ovat parantaneet yhdessä tekemistä	2,38	2,50	2,46
6.4	Palkkiojärjestelmän tavoitteet on mahdollista saavuttaa	2,50	2,98	3,03
6.5	Palkkiojärjestelmää tulisi kehittää	3,75	3,68	3,72
6.6	Oletko saanut viimeisen vuoden aikana tulospalkkiota	1,96	1,93	1,91



Takuupalkkalaisten määrä ympäristökeskuksittain v. 2004-2006

LIITE 8

Yke	2004	2005	2006
ESA	14	14	7
HAM	7	6	8
KAI	7	6	4
KAS	10	6	8
KSU	16	14	17
LAP	42	27	23
LOS	29	22	19
LSU	31	23	20
PIR	35	42	32
PKA	13	10	10
PPO	33	28	18
PSA	22	15	13
UUS	29	24	21
Yht.	288	237	200

Ylin ja alin vaativuustaso tehtäväryhmittäin

teht.ryhmä	ylin	alin
1	16	13
2	15	9
3	15	7
4	13	7
5	11	6
6	10	3
7	9	3
8	11	5
9	9	6
10	9	3

- 1 = osastopäällikkö
2 = ryhmän päällikön tehtävät
3 = esittelijän, asiantuntijan, tutkijan teht. edell. akateemista loppututkintoa
4 = esittelijän, asiantuntijan, tutkijan teht. edell. välitason tutkintoa (opistoins.)
5 = rkm. ja teknikoiden tehtävät
6 = tstotehtävät
7 = laboratoriotehtävät
8 = avustavat maastotutkimustehtävät
9 = työnjohtotehtävät
10 = ymp. sekä maa- ja vesirak.tehtävät

Suorituspisteiden keskiarvojen kehitys tehtäväryhmittäin vv. 2004 - 2006

Tehtäväry	keväät 04	syksy 04	keväät 05	keväät 06
1	346,39	348,2728	349,63	351,9
2	349,31	351,0605	355,8	360,1
3	341,45	341,7832	345,58	348
4	339,99	339,8004	344,26	348,5
5	342,18	342,8246	347,47	349,9
6	341,27	341,8146	345,91	348,2
7	337,11	337,3913	339,95	341,8
8	337,59	335,6264	342,01	345,6
9	339,65	340,4103	344,34	350,4
10	342,27	340,5272	342,13	343,6
Yht.	341,61	341,8263	345,86	348,6

Ykeitten vaatitasojen kehitys 2004 - 2006 (hlöä/taso)

Vaatitaso	keväät 04	syksy 04	2005	2006
3	4	6	3	4
4	17	20	13	14
5	85	85	78	62
6	216	213	190	176
7	253	244	243	259
8	142	139	140	144
9	219	215	207	202
10	242	259	257	264
11	241	241	248	246
12	151	150	161	175
13	56	53	60	67
14	28	30	27	24
15	38	37	39	43
16	15	16	17	16
Yht.	1707	1708	1683	1696

Suoritustasojen kehitys 2004 - 2006 (hlöä/taso)

Suoritust.	keväät 04	syksy 04	2005	2006
1				
2				
3	1	2		
4	6	5	2	4
5	28	29	24	16
6	268	258	176	136
7	756	761	720	647
8	548	547	632	731
9	86	92	114	148
10	14	14	15	13
11				1
12				
13				
Yht.	1707	1708	1683	1696

Vaatipisteiden keskiarvot ja henkilölukumäärät vaatitasoittain ympäristökeskuksittain v. 2006

Vaatitaso		ESA	HAM	KAI	KAS	KSU	LAP	LOS	LSU	PIR	PKA	PPO	PSA	UUS	Yht.
3	Ka/ Pist.											150,0	150,0	149,0	149,5
	Hiölkkm											1	1	2	4
4	Ka/ Pist.			159,0			168,3		162,9				165,0		164,0
	Hiölkkm			2			4		7				1		14
5	Ka/ Pist.	190,6	187,5	182,8	180,0	180,0	184,8	180,8	182,0	182,1		182,9	190,0	184,4	183,9
	Hiölkkm	4	2	2	2	1	9	3	16	5		6	4	8	62
6	Ka/ Pist.	202,4	199,7	206,3	202,5	203,7	203,7	203,6	200,3	202,8	204,3	201,6	202,9	204,4	202,5
	Hiölkkm	10	12	11	15	7	19	12	29	22	3	14	18	4	176
7	Ka/ Pist.	220,6	219,3	220,5	218,6	224,2	220,5	220,3	221,8	223,0	222,6	218,3	223,0	223,2	221,3
	Hiölkkm	18	6	13	17	20	29	17	42	14	18	26	24	15	259
8	Ka/ Pist.	239,0	244,8	242,4	238,7	240,5	243,3	244,6	240,6	239,6	244,7	240,9	240,9	240,9	241,7
	Hiölkkm	5	8	11	5	14	9	10	22	8	12	19	8	13	144
9	Ka/ Pist.	261,1	261,5	261,7	263,6	262,8	262,0	260,7	263,3	264,8	272,0	261,2	261,6	259,2	262,5
	Hiölkkm	10	6	9	10	16	22	18	44	16	6	25	10	10	202
10	Ka/ Pist.	283,8	280,7	280,6	282,0	281,8	281,5	281,0	281,1	282,3	282,2	279,9	279,3	283,2	281,6
	Hiölkkm	13	13	11	15	33	23	15	40	30	15	25	8	23	264
11	Ka/ Pist.	301,0	302,6	307,9	303,6	303,5	304,8	304,0	302,2	301,0	302,8	300,0	301,0	308,3	303,1
	Hiölkkm	18	13	6	16	12	15	32	31	26	12	15	23	27	246
12	Ka/ Pist.	315,8	320,6	319,8	321,9	317,9	323,2	321,1	322,1	321,5	325,4	319,6	324,6	321,2	321,2
	Hiölkkm	6	19	4	12	7	12	17	32	6	6	24	5	25	175
13	Ka/ Pist.	343,0	342,5	339,3	344,5	341,5	341,7	337,8	342,5	345,3	338,7	335,6	338,0	344,7	341,1
	Hiölkkm	1	8	3	3	2	10	4	10	3	7	5	5	6	67
14	Ka/ Pist.	373,0			357,5	370,3	358,5		359,0	361,8	359,0	362,7		355,5	362,2
	Hiölkkm	1			1	4	3		2	6	2	3		2	24
15	Ka/ Pist.	390,5	385,0	387,5	391,7	383,2	385,0	385,0	386,0	385,0	384,5	375,8	377,7	377,5	384,2
	Hiölkkm	2	4	3	3	5	3	5	5	2	3	4	3	1	43
16	Ka/ Pist.				395,0	402,5	400,0	395,0	400,0	395,0	395,5	402,5	397,5	397,5	398,0
	Hiölkkm				1	1	1	1	1	2	1	2	1	5	16
Yht. ka.pist.		262,1	281,0	256,5	268,5	273,0	261,2	275,7	261,4	268,9	278,2	266,8	257,9	281,4	268,1
Yht. henkilölkm		88	91	75	100	122	159	134	281	140	85	169	111	141	1696

14.3.2005

**TEHTÄVÄN VAATIVUUDEN JA HENKILÖKOHTAISEN SUORIUTUMISEN
ARVIOINTI SEKÄ ERIMIELISYYKSIEN RATKAISEMINEN UUDESSA
PALKKAUSJÄRJESTELMÄSSÄ**

Uuden palkkausjärjestelmän mukainen tehtävien vaativuuden arviointi ja henkilökohtaisen suoriutumisen arviointi perustuvat tarkentavaan virka- ja työehtosopimukseen ja sen allekirjoituspöytäkirjaan sekä arviointikäsikirjoihin, joita on sovellettu takautuvasti 1.12.2003 lukien. Ne on uudistettu sopimuskaudeksi 16.2.2005-30.9.2007. Uuden palkkausjärjestelmän käyttämisen helpottamiseksi on seuraavassa esitetty palkkausjärjestelmän soveltamisen keskeiset vaiheet prosessikaaviona. Kaavion tarkoituksena on antaa yleiskäsitys sopimukseen sisältyvistä arviointi- ja ratkaisumenettelyistä. Kaavioiden tekstit perustuvat uutta palkkausjärjestelmää koskevaan tarkentavaan virka- ja työehtosopimukseen (VTS) sekä sen allekirjoituspöytäkirjaan (AKP). Kaavion ovat laatineet alueellisten ympäristökeskusten uuden palkkausjärjestelmän kehittämis- ja seurantaryhmän jäsenet Tero Taponen ja Leena Ruokanen. Kaavio on käsitelty ja hyväksytty kehittämis- ja seurantaryhmän kokouksessa 11.2.2005.

TEHTÄVÄN VAATIVUUDEN MÄÄRÄYTYMINEN

TEHTÄVÄKUVA

TYÖNTEKIJÄ, JOLLA VAKINAINEN TAI >6 KK KESTÄVÄ VIRKA- TAI TYÖSUHDE, LAATII YHDESSÄ ESIMIEHEN KANSSA (VTS 2§)

KEHITYSKESKUSTELU

ESIMIES JA TYÖNTEKIJÄ TARKASTELEVAT TEHTÄVÄN VAATIVUUTTA

- a) VUOSITTAIN JA
- b) TEHTÄVÄN OLENNAISESTI MUUTTUESSA (MUUTOKSEN KESTO \geq 5 VIIKKOA) (VTS 4.3§).

TARKASTELU TYÖNTEKIJÄN, ESIMIEHEN, YKSIKÖN PÄÄLLIKÖN TAI LUOTTAMUSMIEHEN ALOITTEESTA (VTS 4.4§)

PÄÄSÄÄNTÖ: VAKINAISESSA PALVELUSSUHTEESSA TEHTÄVÄN VAATIVUUS PYSYY ENNALLAAN TAI KASVAA (VTS 4.7§)

TYÖNANTAJA ESITTÄÄ TEHTÄVÄN MUUTOSTA JOKA JOHTAISI VAATITASON LASKUUN, EIKÄ TYÖNTEKIJÄ SUOSTU MUUTOKSEEN (VTS 4.7§)

ARVIOINTIRYHMÄ

- ARVIOI TEHTÄVÄN VAATIVUUDEN KÄSIKIRJAN AVULLA
- TEKEE EHDOTUKSEN TYÖNANTAJALLE VAATIVUUSTASOSTA (VTS 4.5§). JOS EHDOTUS EI OLE YKSIMIELINEN, ESITETÄÄN ERIÄVÄT KANNAT KIRJALLISESTI (AKP 3.3§)
- ALOITTEEN VOI TEHDÄ ESIMIES, TYÖNTEKIJÄ TAI LUOTTAMUSMIES (VTS 4.5§)

-MÄÄRITTELEE KANTANSA TEHTÄVIEN MUUTOKSEEN, SEN PERUSTEISIIN JA MAHDOLLISUUTEEN JÄRJESTÄÄ TEHTÄVÄT SITEN, ETTÄ VAATIVUUSTASO SÄILYY (VTS 4.7§)

TYÖNANTAJA SELVITTÄÄ MAHDOLLISUUDEN JÄRJESTÄÄ TEHTÄVÄT SITEN, ETTÄ TEHTÄVIEN VAATIVUUSTASO SÄILYY (VTS 4.7§)

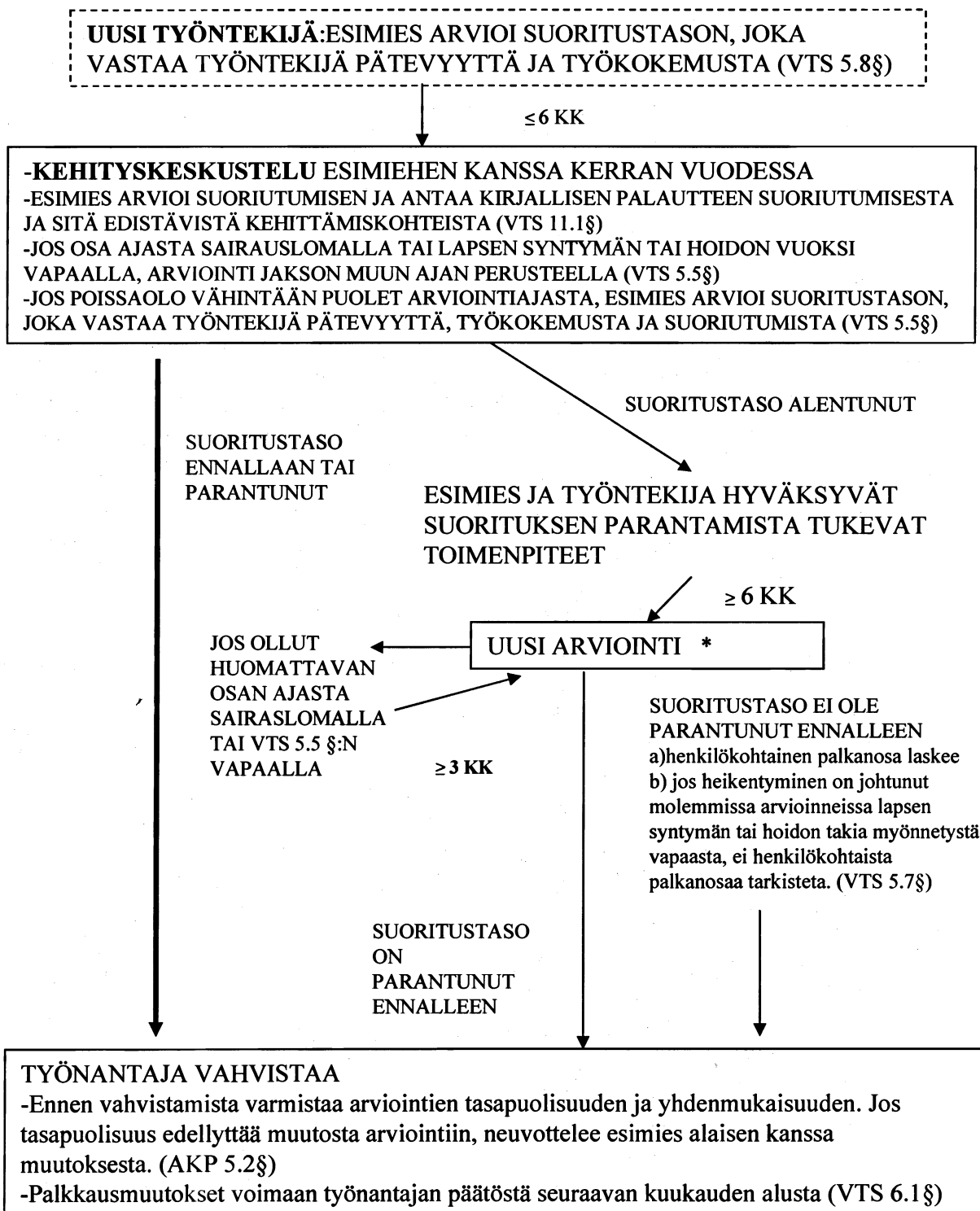
TYÖNANTAJA

- TARKASTELEE ETTÄ ARVIOINNIT OVAT YHDENMUKAISET JA TASAPUOLISET YMPÄRISTÖKESKUKSEN SISÄLLÄ JA SUHTEESSA MUIHIN YMPÄRISTÖKESKUKSIIN (AKP 4.2§, 6.1§)
- VAHVISTAA ARVIOINTIRYHMÄN SUORITTAMAN ARVIOINNIN JA PÄÄTTÄÄ TEHTÄVÄN VAATIVUUSTASOSTA
- VOI YHDENMUKAISUUDEN JA TASAPUOLISUUDEN SAAVUTTAMISEKSI POIKETA ARVIOINTIRYHMÄN ESITYKSESTÄ. POIKKEAMISET JA NIIDEN PERUSTELUT ILMOITETAAN ARVIOINTIRYHMÄLLE (AKP 4.2§)

TYÖNTEKIJÄLLÄ OIKEUS SAADA TIEDOT HALUAMISTAAN ALUEELLISTEN YMPÄRISTÖKESKUSTEN TEHTÄVÄNKUVISTA JA VAATIVUUSARVIOINNEISTA OSATEKIJÖINEEN (AKP 6.2§)

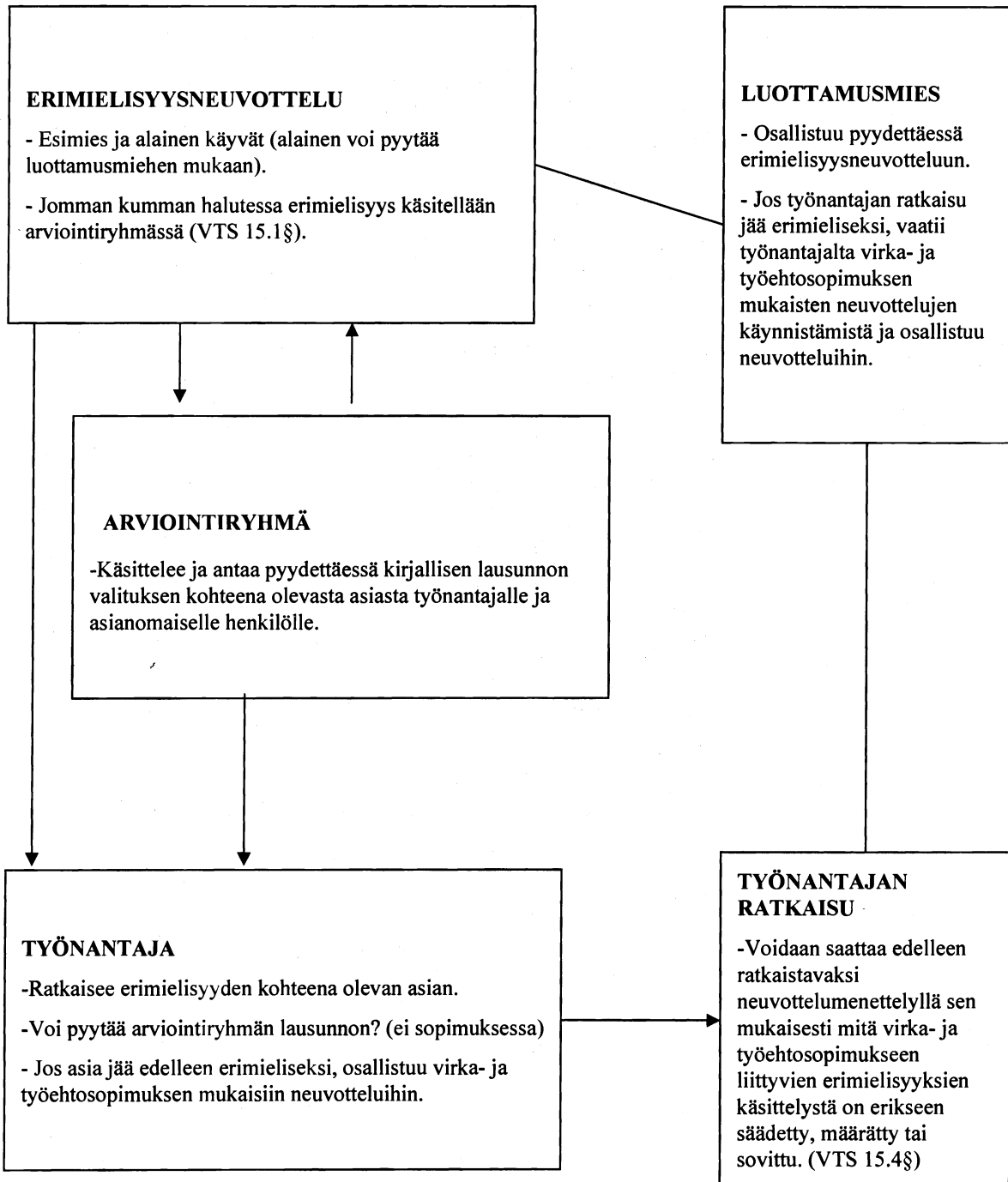
TYÖNTEKIJÄ EI OLE TYYTYVÄINEN TEHTÄVÄNSÄ VAATIVUUDEN ARVIOINTIIN → ERIMIELISYYSKÄSITTELY

HENKILÖKOHTAISEN PALKANOSAN MÄÄRÄYTYMINEN

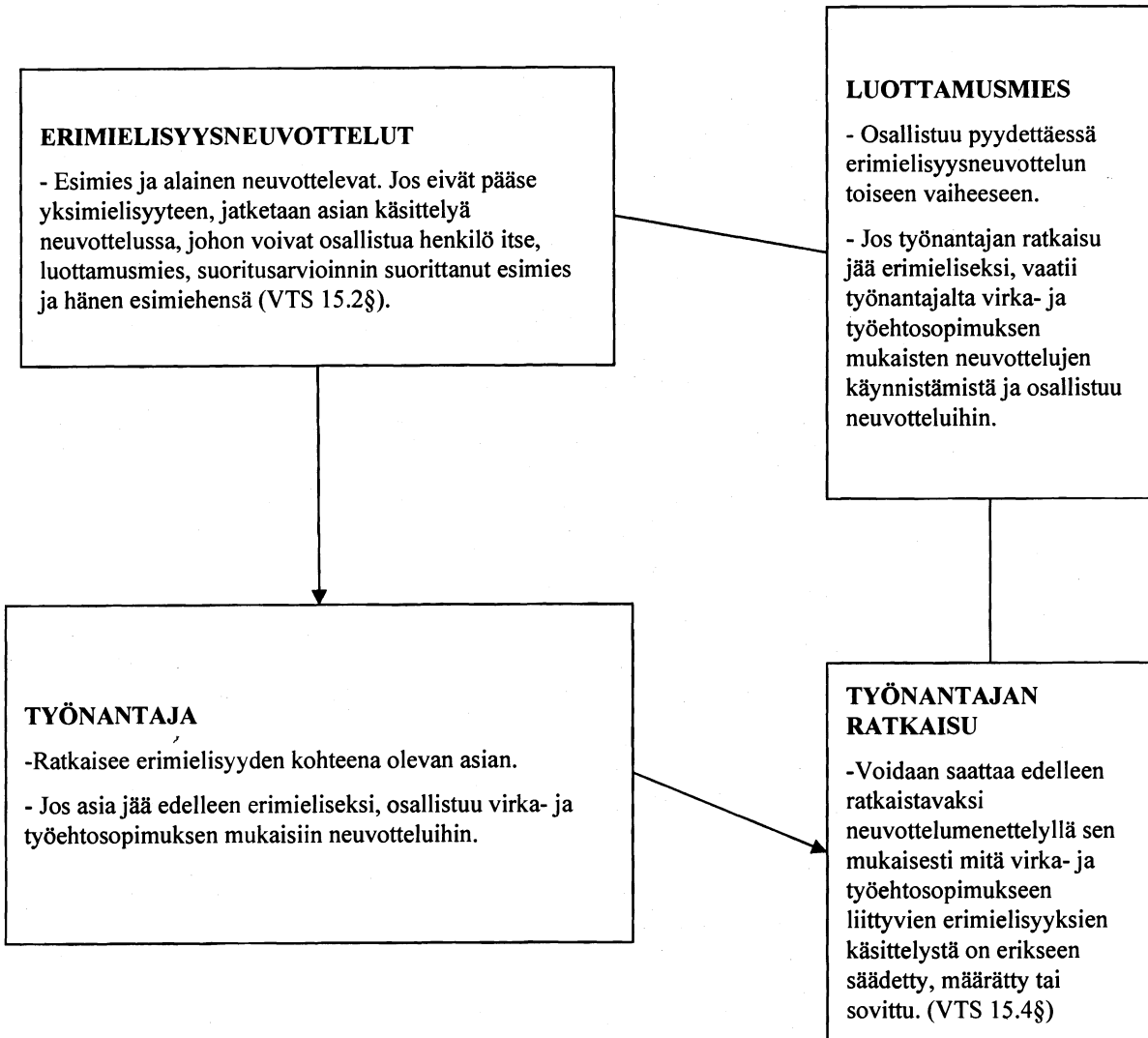


**HENKILÖN TEHTÄVIEN VAATIVUUSTASON MUUTTUESSA HENKILÖKOHTAINEN PALKANOSA MAKSETAAN ALUKSI SAMANA EUROMÄÄRÄNÄ KUIN SE OLI VANHASSA TEHTÄVÄSSÄ. KUNNES SUORITUSTASO MUUTTUNEISSA TEHTÄVISSÄ ON VIIMEISTÄÄN KUUDEN (6) KUUKAUDEN KULUTTUA ARVIOITU. (VTS 5.9§)*

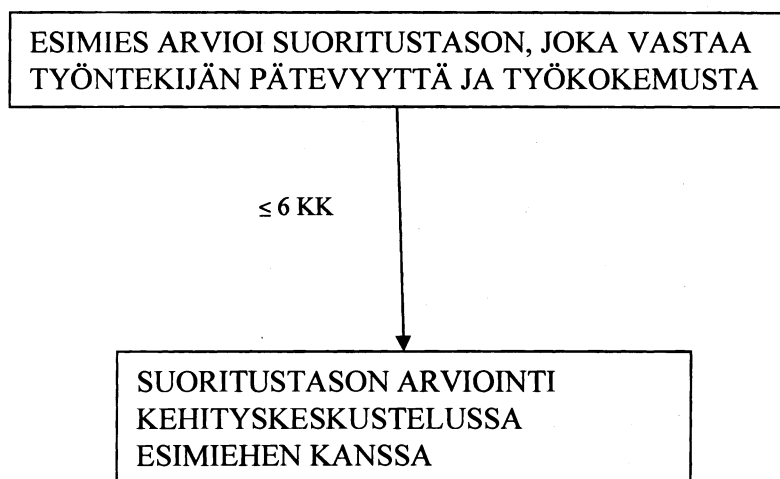
TEHTÄVÄN VAATIVUUSARVIOTA KOSKEVIEN ERIMIELISYYKSIEN KÄSITTELY



SUORIUTUMISARVIOINTIA KOSKEVIEN ERIMIELISYYKSIEN KÄSITTELY



HENKILÖKOHTAISEN PALKANOSAN MÄÄRÄYTYMINEN

UUSI TYÖNTEKIJÄ

Yliopistojen kiivas keskustelu uudesta palkkausjärjestelmästä (UPJ) on nostanut esiin periaatteita, joilla voi olla vaikutuksia julkisen sektorin työoloihin laajemminkin. Yliopisto on valtiotyönantajan suurin yksittäinen henkilöstöryhmä ja "kriittisen järjen" instituutio: mikä hyväksytään siellä, menee läpi muuallakin.

Palkkausjärjestelmään liittyy lukuisia ongelmia, mutta yksi niistä nousee ohitse muiden. Tämän uudistuksen jälkeen "työmies on palkkansa ansainnut", jos ja vain jos hän tekee työn hyvin ja pystyy sen lisäksi dokumentoiden todistamaan.

Yliopiston palkkausjärjestelmä jakautuu kahteen osaan. **vaati**-osassa määritellään jokaisen työntekijän tehtävät ja niiden vaativuutta vastaava palkkataso. Tässä ei ole erityisempää moitittavaa: on asiallista keskustella ja sopia, mitä kunkin töihin kuuluu. Sen sijaan **henki**-osa, jossa määritellään, kuinka hyvin kukin on työtehtävistään suoriutunut, on uudistuksen kiistanalainen ydin.

Uuden palkkausjärjestelmän mukaan joka yliopistolaisen tulee 1–3 vuoden välein "kerätä ja dokumentoida" **henki**-lomakkeelle kaikki "työtehtäviensä mukaiset ansiot". Opetus- ja tutkimushenkilöstön kohdalla velvoite koskee kolmea aluetta: opetusta, tutkimustyötä ja yhteiskunnallista vaikuttamista. Muulle henkilöstölle ansiot ovat erilaisia, mutta periaate sama.

Henki-lomakkeen ääreen kokoontuvat sitten alainen ja esimies **henki**-keskusteluun, jonka päätteeksi esimies arvioi alaisensa suoriutumisen kullakin kolmella alueella asteikolla 1–9.

Palkka määrittyy laskemalla yhteen työn vaativuuden ja henkilökohtaisen suorituksen palkanosat. Palkkaerot samoista töistä muodostuvat merkittäviksi, enimmillään 50 prosentiksi – "henkilökohtaisesta suoritustasosta riipuen".

Kaikkein radikaalein ajatus yliopistoihin suunnitellussa tulospalkkausmallissa on kuitenkin se, että jokaisella työntekijällä on palkkansa saatukseen velvollisuus todistaa ja dokumentoida säännöllisesti myös "odotuksia vastaava, hyvä" tehtäviensä suorittaminen.

Virka- tai työsopimusta solmiessaan työntekijä sitoutuu työtehtäviensä hyvään ja asianmukaiseen suorittamiseen. Myös työnantajan voitaneen katsoa allekirjoituksellaan hyväksyvän tämän. Hyvään suoritukseen liittyvä säännöllinen todistamisen taakka on periaate, jota en tiedä sovellettavan missään muualla ainakaan yliopistomaailmassa.

Käytännöstä on lukuisia vakavia seuraamuksia, joiden voi pelätä vaurioittavan yliopistojen työkuultuuria. Järjestelmä tarjoaa esimiehille tehokkaita

porkkanoita ja piiskoja, joiden käyttöön sisältyy kuitenkin suuria eettisiä ongelmia ja mahdollisuus mielivaltaan.

Oikeudenmukainen tulospalkkaus edellyttää selkeää ja mitattavissa olevaa tavoitteenasettelua. Työn vaatavuuskuvaukset eivät tällaisia ole, ja tieteellisessä työssä sellaisia olisikin hyvin vaikeata laatia.

Suoritusasteikkokin on äärimmäisen epämääräisesti määritelty: "Arvioinnissa 9 vastaa erinomaisia tai hyvin merkittäviä ansioita, 5 hyviä ansioita, 3 odotuksia vastaavia ansioita ja 1 hyvin vähäisiä ansioita." Erityisen arveluttavaa on, että esimiehiä kannustetaan kaikkien arvosanojen käyttöön. Lisäksi arvioissa on pitäydyttävä budjettiraameissa, jolloin arvoinnit ratkaiseekin viime kädessä käytettävissä oleva palkkasumma, ei suoriutuminen.

Ohjeitten mukaan palkat ovat julkisia mutta perustelut salaisia. On vaikeata kuvitella, miten se ei vaarantaisi työilmapiiriä ja johtaisi mielistelyyn, syrjinnän ja suosinnan kokemuksiin, yhteistyön ja luottamuksen vähenemiseen, kilpailun ja kateuden lisääntymiseen.

Säännönmukainen ja henkilökohtainen suoritusarviointi luo aivan uudentyyppisen valvonnan yliopistolle. **henki**-neuvotteluja voi pitää tutkintana, jossa yhtyvät hierarkkinen tarkkailu ja normalisoiva palkitseminen. Niissä punnitaan alaisen kuuliaisuus, kelpoisuus ja kyvykkyys. Hänen on annettava ylhäältä saneltuihin kriteereihin soveltuva yksityiskohtainen ja dokumentoitu seloste suoritteistaan. Hänet punnitaan ja mitataan ulkopuolelta annetuilla arvosanoilla.

Nämä säännölliset, määrämuotoisina toistuvat tutkinnot tuottavat jokaisen työntekijän elämästä yksityiskohtaisen tiedoston, jonka salassapitovelvoitteista on tällä hetkellä vain epämääräisiä lupauksia ja ristiriitaisia määräyksiä.

Tällainen hallinnan, tarkkailun ja palkitsemisen järjestelmä loukkaa ja nöyryyttää eniten juuri työhönsä kaikkein vakavimmin suhtautuvia.

Eniten minua on hämmästyttänyt suomalaisen tulospalkkauksen radikaalisuus. Kun esimerkiksi Britannian yliopistoissa **henki**-tyyppisiä neuvotteluja käydään vain tapauksissa, joissa työntekijä haluaa palkankorotuksen tai työnantaja palkanalennuksen, meillä tutkinta kohdistuu kaikkiin ja säännöllisin väliajoin.

Maailman huippuyliopistoissa, joita meillä mielellään matkitaan, palkasta sopiminen on yksilöllinen neuvotteluratkaisu, jota korjataan tarvittaessa.

Ehdotukseni tilanteen korjaamiseksi onkin yksinkertainen eikä vaadi lupumista tulospalkkauksesta.

Työ- tai virkasopimusta solmittaessa työntekijä on sitoutunut työtehtäviensä hyvään ja asianmukaiseen suorittamiseen. Työtehtävien "hyvä ja asianmu-

kainen suorittaminen" vastaa uuden palkkajärjestelmän **henki**-arvioinnissa tutkija-opettajien kohdalla 5-tason mukaista suoritusta ("hyvät ansiot").

Henki-arviointi on tarpeen vain, jos työntekijän työsuoritus merkittävästi ylittää tämän tai jos on syytä olettaa, ettei hän ole suoriutunut työtehtävistään hyvin ja asianmukaisesti. Kummassakin tapauksessa todistamisen taakka on muutosta haluavalla. Riitatapaukset ratkaisee työnantajan ja yliopiston yhteinen toimikunta.

On syytä pelätä, että uusi palkkausjärjestelmä nykyisessä muodossaan murentaa juuri niitä perusteita, joille Suomen menestys tieteessä ja koulutuksessa on rakentunut: omistautuva ahkeruus, luottamukseen perustuva vapaus ja kohtuullinen tasa-arvo. Suomalainen yliopistoväki on suoriutunut hyvin rajusti kasvaneista opiskelijamääristä ja nostanut samalla tutkimuksen tasoa huomattavasti.

Uuden palkkausjärjestelmän perusteella toimivasta yliopistosta tulee todennäköisesti nykyistä kalliimpi, byrokraattisempi ja kapeakatseisempi. Entistä vetovoimaisempi työpaikka yliopistosta tulee korkeintaan muutamalle hallinnon huippuosajalle, mutta samalla menetetään kenties ratkaiseva osa kriittisen järjen ja tutkimuksen vapauden valtakuntaa.

Monet yhteiskuntatieteilijät ja vielä useammat poliitikot pitävät oppimisyhteiskuntaa ja tietoon perustuvaa taloutta aikamme megatrendeinä.

Jos näin on, yliopisto ei ole milloinkaan ollut koko yhteiskunnan kannalta tärkeämpi kuin nyt.

Tulospalkkauksen soveltamisessa yliopistoon on kyse kansallisesti niin merkittävästä ratkaisusta, ettei sitä pitäisi jättää työmarkkinaosapuolten ratkaistavaksi.

Tietojen hausta ja indeksoinnista/Hannu Majuri 1.10.2006

Tiedon hakeminen tietokoneella onnistuu monella tavalla. Seuraavassa on esitelty muutamia tapoja.

1. Tiedon haku omalta koneelta ja verkkolevyiltä

Tapahtuu seuraavasti: Käynnistä -> Etsi(Search) -> Tiedostoja tai kansioita (Files or folders)- täytetään hakulomake (tiedoston tai kansion nimi tai sen osa tai tiedostossa olevan tekstin osa sekä levy, josta haetaan (siis oman koneen C- tai D-levy tai verkkolevy U:, M: jne). Lisäksi voidaan laittaa etsinnän lisäasetuksia (tiedoston päivämäärä, tyyppi, koko, alikansio ja sama kirjainkoko)

Tällainen haku onnistuu siis ilman mitään lisäohjelmia Windowsin avulla. Ei ole kuitenkaan erityisen nopea ja hakuehtoja ei voi asettaa useinkaan tarpeeksi.

2. Tiedon haku netistä

On olemassa useita ns. hakurobotteja (Google, Alta Vista, Hotbot, Yahoo jne). Intrassamme on valmiina GOOGLE. Hakurobotit indeksoivat netissä olevista asiakirjoista ns. metatietojen (title ym. lisäksi yleensä asiakirjan alusta ehkä muutamia kymmeniä rivejä). Hakurobotin käytön opettelu on järkevää, koska muuten tulee paljon disinformaatiota. Kielioppi löytyy intran etusivulta: Google ja muita hakukoneita -> Tietoja Googlesta -> Hakuohje. Niin kiire ei voi eikä saa olla, ettei ehdi näihin ohjeisiin tutustumaan.

3. Haku suurista sähköisistä asiakirjamääristä

Kun asiakirjoja on paljon, kannattaa ne indeksoida. Indeksointi tarkoittaa sitä, että kone lukee erikoisohjelman avulla kohteen kaikkien asiakirjojen kaikki sanat ja numerot tms. ja tekee niistä itselleen indeksin eli hakemiston. Kun tämä on tehty, hakutapahtumassa kone etsii käskettyä koodijonoa tai sanaa tai sanoja tästä hakemistosta. Tämän vuoksi itse hakutapahtuma on äärettömän nopea (muutama sekunti).

Myös Windows XP:ssä on itsessään indeksointimahdollisuus. Siitä olen tehnyt oman ohjeen. Tässä on kuitenkin esitetty monipuolisemman shareware-ohjelman (saa kokeilla ilmaiseksi 30 päivää) nimeltään dTSearch käytön pikaohjeet. Ohjelman yksittäisversion hinta on noin 200 dollaria.

4. Pikaohjeet indeksointiohjelman dTSearch:in käytöstä

- a) Ohjelman asennettava versio on dtSearchEval740.exe, sen löytää googlolla. Ohjelman asennus käynnistyy tuplaklikkaamalla tiedostoa ja toimimalla

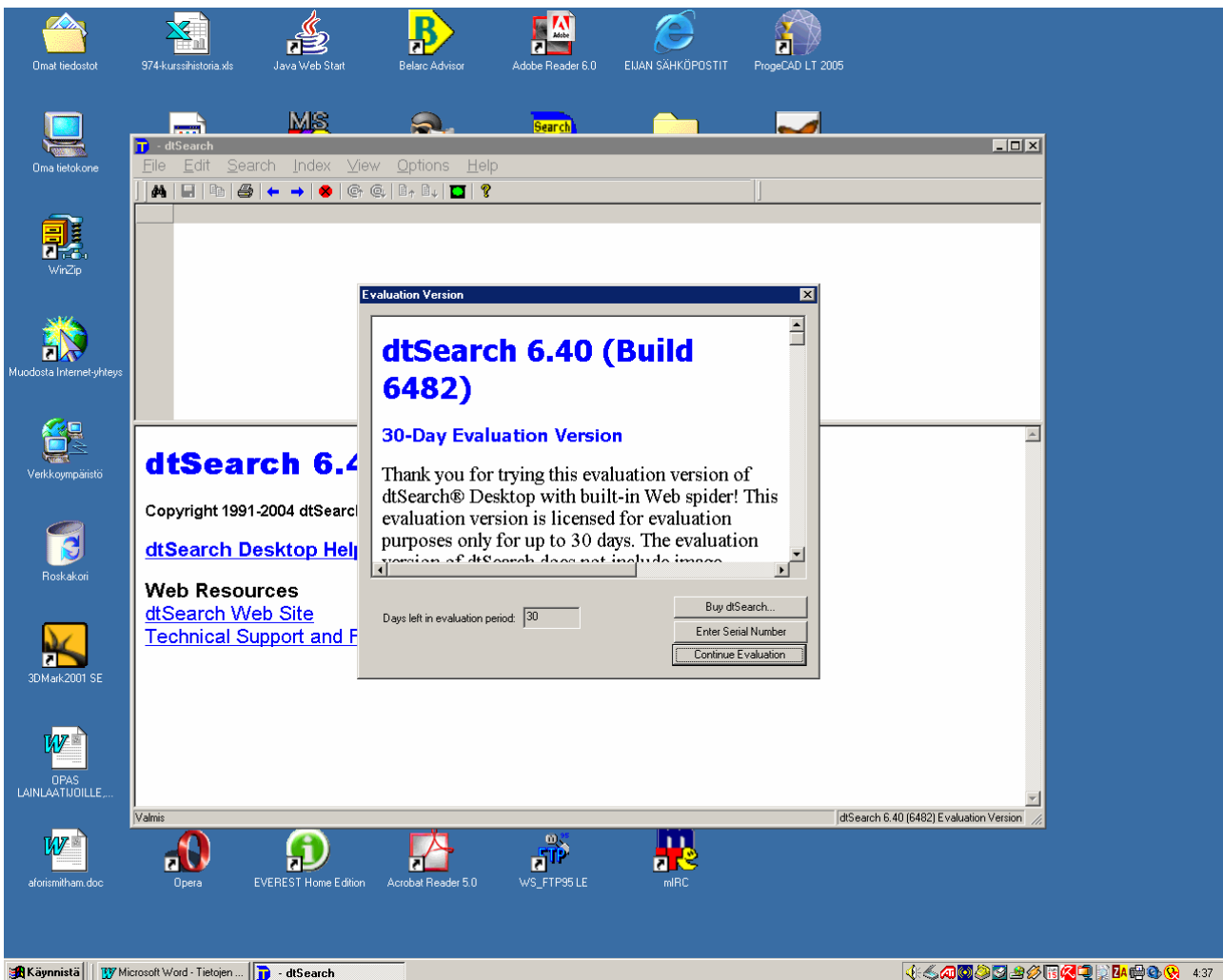
asennusohjelman antamien ohjeiden perusteella. Tee pikakuvake työpöydälle. Lopputuloksena pitäisi olla pikakuvake dtSearch Desktop työpöydällä.



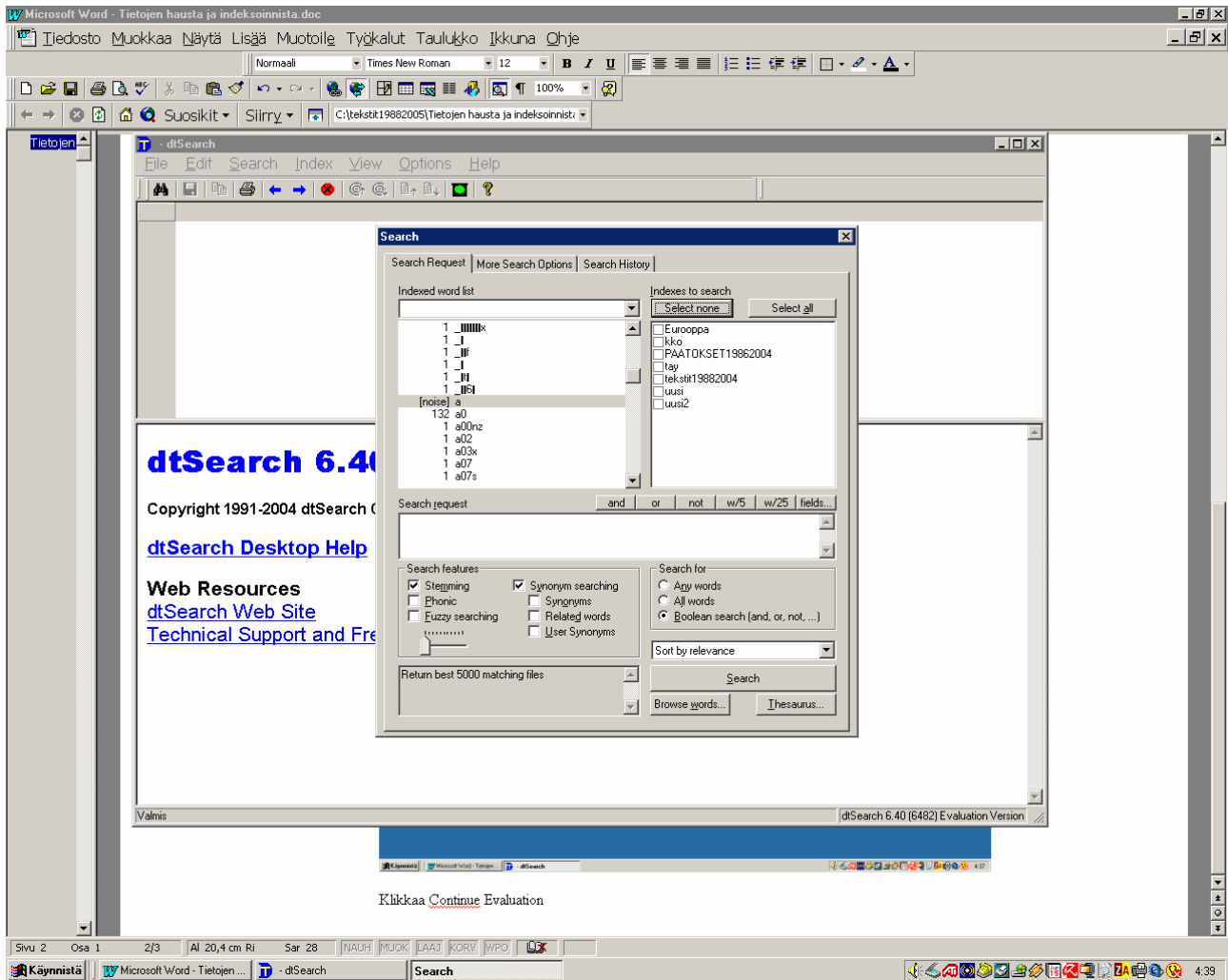
dtSearch Desktop.Ink

b) Pikaohje

Tuplaklikkaa edellä mainittua kuvaketta, kuvaruutuun tulee seuraavaa



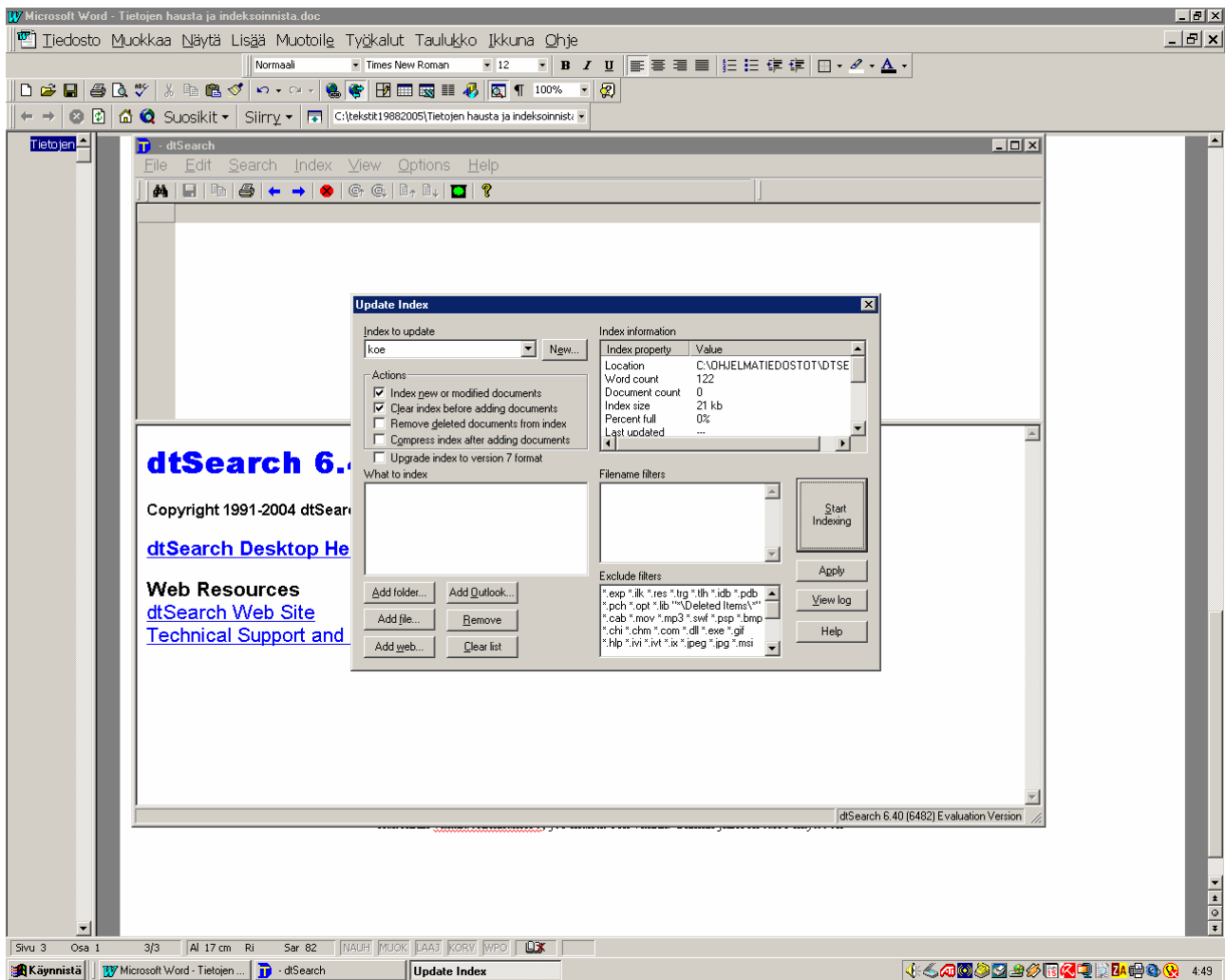
Klikkaa Continue Evaluation, tulee seuraavaa



Poista keskellä oleva pienempi Search-näyttö oikeassa yläkulmassa olevasta x:stä

Avautuvasta näytöstä Index -> Create index. Ohjelma kysyy indeksin nimeä, joksi kannattaa antaa aluksi vaikka vaativuusarviossa saatu luokkanumero tai ihailemansa vaatiryhmän jäsenen etunimi, jotteivät ne pääse unohdumaan. ☺

Tämän jälkeen kone kysyy, haluatko luoda juuri nimeämäsi indeksin, vastaa kyllä. Tämän jälkeen tulee näyttöön seuraava



Klikkaa Add folder ja valitse sopiva kohde ja klikkaa OK. + merkki kohteen perässä merkitsee sitä, että kohteen kaikki alihakemistotkin indeksoidaan. Paina Start Indexing. Kun indeksointi on valmis, kone ilmoittaa: Indexing complete.

Seuraavaksi sammutetaan ohjelma ja käynnistetään se uudelleen. Painetaan avautuvassa perusnäytössä ylhäällä olevaa Search-kohtaa, ruutuun tulee lähimmän alla oleva näyttö.

Hakukieliopista: Katkaisumerkki on *, useamman sanan hakemisessa käytetään lainausmerkkejä, and, or ja not ovat normaaleja hakurajoittimia, w/5 ja w/25 tarkoittavat enintään 5 tai 25 sanan päässä esiintyvää. Lisäksi on mahdollista hienosäätää hakua noin 10:llä eri tavalla. Tapojen käyttö edellyttää kokeilua ja/tai sanakirjan käyttöä.

Ohjelmaa on mahdollista käyttää myös halutun nettisivun (voi valita, kuinka monta alalinkkiä otetaan mukaan) sen jälkeen, kun koneessa on käytössä sellainen Internet Explorer. Ohje kannattaa tulostaa värillisenä.

Aluksi kannatta aloittaa varovasti esimerkiksi indeksoimalla oman koneensa. Indeksien päivitys ei vie niin kauaa kuin itse indeksointi. Vaikka ohjelma menee ”vanhaksi”, säilyvät indeksit.

