

Sivistyshallinto 2030 -uudistuksen suuntaviivat

1. Uudistuksen tarkoitus ja lähtökohdat

Sivistyshallinnon on uudistuttava, jotta toimiala voi vastata toimintaympäristön muutoksiin ja vahvistaa yhteiskunnan ja talouden uudistumiskykyä hyvinvoinnin ja kestäväen kasvun mahdollistamiseksi. Sivistyshallinto 2030 -uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa sivistyksen ja sivistyshallinnon yhteiskunnallista merkitystä sekä varmistaa toiminnan vaikuttavuus, laatu ja palvelukyky tulevaisuudessa. Uudistuksen tavoitteena on parantaa ministeriön ja virastojen palvelu- ja toimintakykyä, tuottavuutta ja taloudellisuutta siten, että sivistyshallinnon tehtävät ja velvoitteet voidaan hoitaa kehysten mukaisten määrärahojen puitteissa. Tavoitteiden saavuttamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti vuosina 2021-2022 ministeriön sekä kaikkien virastojen toimialat kattavan konsernin kehittämishankkeen, jonka lopputuloksena laadittiin Sivistyshallinto 2030 -muutosohjelma.

Muutosohjelmalla vahvistetaan sivistyshallinnon toimintaa yhtenä kokonaisuutena palvelukykyyn ja tuottavuuden vahvistamiseksi. Toimilla selkeytetään sivistyshallinnon rakenteita ja vahvistetaan palveluiden, toiminnan ja ohjausjärjestelmän laatua. Muutosohjelma sisältää kehittämistoimia sivistyshallinnon rakenteiden selkeyttämiseksi, digitalisaation edistämiseksi, yhtenäisen ohjauksen vahvistamiseksi sekä yhteisten palveluiden kehittämiseksi. Hankkeessa on laadittu myös vuoteen 2030 ulottuva sivistyshallinnon yhteinen tavoitetila. Valmistelutyö tehtiin hyvässä yhteistyössä ministeriön, virastojen ja henkilöstöjärjestöjen kanssa.

Muutosohjelman keskeinen ehdotus oli, että sivistyshallinnon rakenteita uudistetaan. Jatkossa sivistyshallinto muodostuisi ministeriön lisäksi nykyisten 11 viraston sijasta viidestä virastosta.

Hallinnonalan toimintoja yhteen kokoamalla voitaisiin saavuttaa tuottavuushyötyjä, saada aikaan taloudellista ja toiminnallista liikkumavaraa sekä löytää synergiaetuja. Virastojen ja toimintojen yhdistäminen loisi myös hyviä mahdollisuuksia sivistyshallinnon digitalisaation edistämiseksi sekä järjestelmien yhteiskäytölle ja kehittämiselle. Suuret virastokokonaisuudet tarjoaisivat lisäksi mahdollisuuksia yhteisten prosessien ja niiden läpinäkyvyyden kehittämiseksi. Myös sivistyshallinnon johto- ja hallintorakenteet selkiytyisivät. Pidemmällä aikajänteellä rakenteellisilla toimilla voi olla vaikutuksia myös sivistyshallinnon henkilöstöresurssien joustavampaan käyttöön. Suuremmat kokonaisuudet mahdollistavat myös henkilöstölle paremmat urakehityksen ja jatkuvan oppimisen mahdollisuudet. Uudistuksen onnistuminen edellyttää sivistyshallinnolta yhteistä sitoutumista ja vahvaa muutosjohtamista sekä johdonmukaista riskienhallintaa.

Hallitusohjelmassa on linjattu sivistyshallinnon kehittämisestä. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen tavoitteena on selkiyttää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvaa virastorakennetta, keventää päällekkäistä hallintoa ja vahvistaa virastojen tuloksellista ohjausta Sivistyshallinto 2030 -loppuraportin suuntaisesti huomioiden yksiköiden erilaiset tehtävät.

Hallitusohjelman kirjausten ja muutosohjelman toimeenpanemiseksi ministeriö on asettanut Sivistyshallinto 2030 -uudistushankkeen lokakuussa 2023. Uudistamishankkeessa työskentelee ohjaus-

ryhmä ja viisi alaryhmää: lainsäädäntöryhmä, henkilöstöryhmä, digitalisaatio-, tietohallinto- ja tietojohtaminen -ryhmä, viestintäryhmä sekä yhteiset palvelut ja ohjaus -valmisteluryhmä. Hankkeen tehtävänä on ohjata, johtaa ja toteuttaa valmistelutyö siten, että uudet virastot voivat aloittaa toimintansa 1.1.2026.

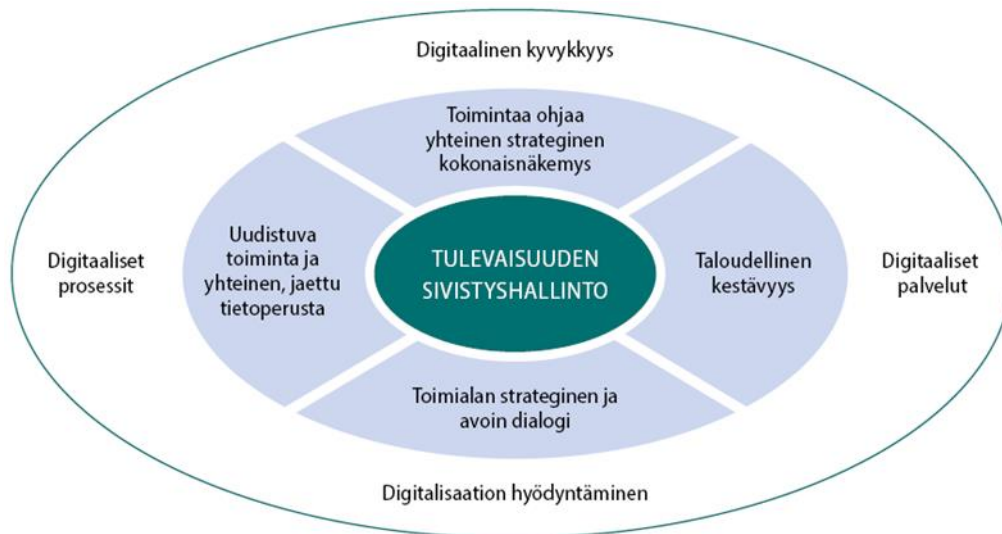
Uudistuksessa virastorakenne tiivistyy merkittävästi. Sivistyshallinnon lainsäädäntö uudistetaan kokonaisuutena. Hankkeessa laaditaan hallituksen esitys ja tarvittavat muut asetustasoiset säädökset virastorakenteen ja muutosohjelman toteuttamiseksi, valmistellaan henkilöstön siirtymistä uusien virastojen palvelukseen sekä kartoitetaan palkkausjärjestelmät ja arvioidaan tarve uudelle/uusille palkkausjärjestelmien kehittämiseksi. Uudistuksessa varmistetaan, että muutokset toteutetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Digitalisaation edistämiseksi hankkeessa valmistellaan periaatteet, tiekartta ja ohjausmalli tietohallinnon järjestämiseksi, digitalisaation lisäämiseksi ja palvelujen yhtenäistämiseksi. Uudessa virastorakenteessa sivistyshallinnon yhteisiä palveluita keskitetään ja lisätään yhteistyötä sekä yhtenäisiä toimintatapoja. Myös ministeriön ja virastojen välistä työnjakoa selkeytetään. Uudistuksessa varmistetaan kattava ja ajantasainen sisäinen ja ulkoinen viestintä.

Virastorakennemuutos toteutetaan VM:n suosituksen virastojen kehittämisestä (VN/11537/2021) mukaisesti. Keskeisinä periaatteina uusien virastojen rakentamisessa painotetaan tehtävien laadusta, asiakaslähtöistä ja tuloksellista hoitamista sekä toiminnallisia ja taloudellisia tarpeita. Lähtökohtana uudistamisessa on valtakunnallinen toimivalta, selkeä organisaatio, riittävä koko, sähköiset palvelut ja hallinnon yhteistyö. Uudistuksella tavoitellaan valtion kokonaisedun kasvua. Lisäksi nykyisten virastojen yksittäisiä tehtäväkokonaisuuksia tai toimintoja organisoidaan synergisiä tehtäviä hoitavan toisen viraston yhteyteen. Valmistelussa painotetaan myös tehokkaan ja vaikuttavan ohjausjärjestelmän rakentamista. Kuten virastosuosituksessa on todettu, riippumattomuusvaatimuksen ei nähdä edellyttävän omaa virastoa. Virastomuoto on kehittämisessä ensisijainen organisoinnin muoto.

2. Tavoitetila

Uudistuksen perustana on opetus- ja kulttuuriministeriön ja virastojen yhteisesti jaettu näkemys sivistyshallinnon tavoitetilasta ja tulevaisuuden suunnasta. Tavoitetilan mukaisesti sivistyshallinto on jatkuvasti uudistuva, yhdessä ja yhtenäisesti johdettu toimiva kokonaisuus. Sivistyshallinto luo kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä edellytykset kansalaisten hyvinvoinnille, yhdenvertaisuudelle, yhteiskunnan kestäväälle kehitykselle ja resilienssille.

Kuva 1. Sivistyshallinnon tavoitetila.



Sivistyshallinnon toiminta perustuu yhteisesti jaettuun strategiseen kokonaisnäkemukseen. Toiminta on pitkäjänteistä. Sivistyshallinto muodostaa yhtenäisen konsernin, joka ohjaa hallinnonalan kokonaisuutta ja tuottaa palveluita kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille.

Sivistyshallinto toimii ja oppii yhdessä. Toiminta perustuu tutkittuun ja yhteisesti tuotettuun ja jaettuun tietoperustaan. Strateginen ja avoin dialogi on voimavara. Digitalisaatio uudistaa hallinto- ja tietotyötä ja näkyy vahvasti sivistyspalveluissa ja -hallinnossa. Sivistyshallinto toimii tehokkaasti, tuottavasti ja vaikuttavasti. Muutoksia ennakoidaan ja niihin reagoidaan nopeasti. Sivistyshallinto hyödyntää ja siirtää osaamista, tukee modernin asiantuntijuuden vahvistumista ja kohdentaa voimavaroja joustavasti muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Konsernin toimintaa uudistamalla parannetaan johtamisen vaikuttavuutta.

Sivistyshallinnon toimiva rakenne vahvistaa hallinnonalan kokonaisnäkemystä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Konsernin talouden suunnittelua ohjataan yhtenä kokonaisuutena siten, että käytävissä olevat voimavarat kohdennetaan tuottavasti ja vaikuttavasti yhteisen priorisoinnin perusteella. Konsernin sisäisen yhteistyön ja työnjaon rakenteet ovat selkeät.

Konsernin yhtenäisellä toimintamallilla turvataan suomalaisen sivistisyhteiskunnan tulevaisuus.

3. Uudistuksessa noudatettavat reunaehdot ja periaatteet

Uudistuksessa tehtävät ratkaisut perustuvat hallitusohjelman kirjaukseen, VM:n suositukseen virastojen kehittämisestä sekä Sivistyshallinto 2030 -muutosohjelmaan ja tavoitetilaan. Uudistus toteutetaan tiivistämällä virastorakennetta, keskittämällä ja yhdenmukaistamalla sivistyshallinnon tietohallinnon järjestelmiä ja digitalisaatioon perustuvia palveluita, vahvistamalla yhteistä tietopohjaa sekä yhtenäistämällä yhteisten palveluiden toimintatapoja ja uudistamalla työnjakoa. Sivistyshallinnon toiminta nojaa sivistyshallinnon vahvaan, yhteiseen strategiseen dialogiin.

Sivistyshallintouudistuksessa noudatetaan seuraavia reunaehtoja ja periaatteita:

Virastojen määrä ja muoto. Sivistyshallinto muodostuisi ministeriön lisäksi viidestä virastosta, joihin sijoittuisivat seuraavat kokonaisuudet 1) kasvatusta, koulutus ja kieli, 2) kulttuuriperintö, 3) kirjasto ja arkisto, 4) tiede ja 5) taide ja kulttuuri:

- Kasvatusta, koulutus ja kieli -kokonaisuuden muodostaisivat nykyinen Opetushallitus ja sen erillisyksiköt (Koulutuksen arviointikeskus, Ylioppilastutkintolautakunta ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus). Kokonaisuuteen sijoitettaisiin Kotimaisten kielten keskuksen toiminnot.
- Kulttuuriperinnöstä vastaava virasto muodostettaisiin Museovirastosta ja Suomenlinnan hoitokunnasta. Kansallismuseon hallinnollinen asema osana Museovirastoa säilyisi nykyisellään. Suomenlinnan hoitokunta toimisi Museoviraston yhteydessä kiinteistöhallintajayksikkönä. Lisäksi neuvotellaan mahdollisuudesta palauttaa Museoviraston kiinteistöhallintajaviraston asema.
- Kirjasto- ja arkistotoiminnasta vastaavaan kokonaisuuteen sijoitettaisiin Kansallisarkiston, Säävutettavuuskirjasto Celian ja Varastokirjaston toiminnot.
- Tieteen edistämisestä vastaisi jatkossakin Suomen Akatemia.
- Taiteen ja kulttuurin edistämisestä vastaavaan kokonaisuuteen sijoitettaisiin Taiteen edistämiskeskuksen ja Kansallinen audiovisuaalisen instituutin toiminnot.
- Opintotuen muutoksenhakulautakunta sijoitettaisiin Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan yhteyteen.

Uusien kokonaisuuksien nimistä päätettäisiin myöhemmin. Virastot muodostuisivat toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisista ja tasapainoisista kokonaisuuksista. Virastojen profiilit ja ydintehtävät olisivat uudessa virastorakenteessa selkeitä niin, että kansalaiset ja asiakkaat löytävät organisaatioiden toimialat ja tehtävät helposti. Uudistuksessa huolehditaan siitä, että virastojen brändit ja niiden rakentamiseen suunniteltavat viestinnälliset ratkaisut tukevat uusien virastojen yhtenäisyyttä ja tuloksellisuutta sekä sivistyshallinnon selkeämpää rakennetta. Samalla asiakkaille tutut ja tärkeät palvelut löytyisivät tunnistettavasti. Virastouudistuksen jälkeen varauduttaisiin siihen, että kehittämistyötä voidaan jatkaa. Virastouudistuksessa kaikki viisi virastoa perustettaisiin uusina virastoina tai tarpeen mukaan virastoja yhdistäen.

Lainsäädäntö. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoille säädettäisiin yhteinen laki sivistyshallinnon yhteisistä tavoitteista ja periaatteista, yhtenäisistä toimintatavoista ja keskitetyistä tuotettavista palveluista. Virastokohtaisesti säädettäisiin lait, joihin koottaisiin viraston toimintaa koskevat tehtävät ja tarvittaessa virastokohtainen organisaatio, esimerkiksi johtokunta. Virastojen nykyisten tehtävien ajankohtaisuus ja tarve arvioidaan säädöshankkeen aikana. Myös asetustasoisien sääntely uudistamistarve toteutetaan osana säädöshanketta.

Henkilöstö. Henkilöstö siirtyy uusiin virastoihin tehtäviensä mukaisesti. Uudistus toteutetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Taloudellisuus ja tuottavuus. Uusien virastojen toiminta sopeutettaisiin talouden osalta julkisen talouden suunnitelmaan. Uusi virastorakenne tukee osaltaan tuottavuusohjelman tavoitteiden saavuttamista.

Toimintojen keskittäminen ja yhtenäistäminen. Tietohallinnon järjestämisessä ja digitalisaation ja yhteisten palveluiden edistämisessä tavoiteltaisiin mahdollisimman laajasti keskitettyjä tai asiantuntijoiden verkostomaiseen yhteistyöhön perustuvia toimintatapoja. Tavoitteena on yhdenmukaisuuden varmistaminen ja päällekkäisyyksien karsiminen sekä prosessien läpinäkyvyys.

Voimaantulo. Uudet virastot aloittaisivat toimintansa 1.1.2026. Uusien virastojen aloitettua toimintansa niiden kehittäminen jatkuu.

4. Aikataulut ja valmisteluprosessi

Sivistyshallinnon uudistus toteutettaisiin vuosina 2023-2026. Lainsäädäntö uudistettaisiin siten, että hallituksen esitysluonnos lähetetään lausuntokierrokselle vuodenvaihteessa 2024-2025. Hallituksen esitysluonnos, joka sisältää useita lakeja, on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätestuntokauden 2025 alussa. Eduskunnan vastaus on tavoitteena saada kevätestuntokauden 2025 loppuun mennessä. Uudet virastot aloittaisivat toimintansa vuoden 2026 alussa.

Uudistuksen valmistelutyö toteutettaisiin yhteistyössä ja osallistavia työtapoja noudattaen ministeriön, virastojen johdon ja henkilöstön sekä henkilöstöjärjestöjen sekä muiden sidosryhmien kanssa. Uudistuksen valmistelua käsitellään säännöllisesti Sivistyshallinto 2030 -uudistushankkeessa, hallinnonalan johdon tapaamisissa, ministeriön ja virastojen henkilöstötilaisuuksissa sekä koko sivistyshallinnon infotilaisuuksissa ja vastaavissa. Lisäksi huolehditaan tarvittavasta viestinnästä muiden sidosryhmien kanssa. Uudistuksen ulkoisesta ja sisäisestä viestinnästä huolehditaan tarkasti läpi koko valmisteluprosessin.

Sivistyshallintouudistusta käsitellään lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä. Ministerityöryhmä käsittelee uudistusta koskevat suuntaviivat sekä lausuntokierrokselle ja valtioneuvoston yleisistuntoon lähtevän hallituksen esitysluonnoksen. Lisäksi asiaa esitellään ministerityöryhmässä tarpeen mukaan tilannekatsauksina.