

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virasto- ja kirjanpitoyksikkörakenne on nykytilassa hajanainen. Ministeriön ohjausmalli on hajautettu ja lisäksi Opetushallitus tulosoittaa valtion oppilaitoksia, jotka ovat itsenäisiä työnantajavirastoja samassa kirjanpitoyksikössä. Virastojen määrä on suurehko 11. Osa virastoista pieniä ja siksi haavoittuvia.

Virastojen toimintamenojen riittävyys, valtion tuottavuusohjelma ja näkymät tulevasta kehiksestä ennakoivat sopeuttamistoimia. Suurten virastouudistusten läpivienti samanaikaisesti sopeuttamistoimien kanssa vaikeuttaa muutoksen hyvää hallinnointia.

Pro katsoo, että virastorakennetta, tulosoitusta ja kirjanpitoyksikkörakennetta on järkevää kehittää, mutta samanaikaisesti muutoksen kanssa tuottavuushyötyjä ei saada.

Keskeiset ehdotukset

”Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastorakennetta ehdotetaan tiivistettäväksi siten, että 10 nykyisestä virastosta muodostettaisiin viisi kirjanpitoyksikköinä toimivaa virastoa.

Lisäksi sosiaali- terveysministeriö valmistelee erillisen hallituksen esityksen Opintotuen muutoksenhakulautakunnan siirtämisestä osaksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvaa Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa.”

Pro kannattaa virastorakenteen tiivistämistä ja kirjanpitoyksikkörakenteen selkeyttämistä. Huomiona esitämme, että samassa yhteydessä olisi ollut järkevää arvioida valtion oppilaitosten tulosohejaus ja kirjanpitoyksikkörakenne.

Opintotuen muutoksenhakulautakunnan siirtäminen osaksi Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa on järkevää.

Opetushallituksen, Kansallisarkiston ja Kulttuuriperintöviraston (Museovirasto) virastot Y-tunnukset sekä virastotunnus kannattaa säilyttää kustannusten hillitsemiseksi. Edellä mainittujen virastojen palkkausjärjestelmien osalta toteamme, että Opetushallituksen palkkausjärjestelmä on vuodelta 2020, Kansallisarkiston palkkausjärjestelmä on vuodelta 2004 ja Museoviraston palkkausjärjestelmä on vuodelta 1998. Kansallisarkiston ja Museoviraston palkkausjärjestelmien osalta kehittämis- ja muutostarpeet on tässä yhteydessä tarkasteltava, jotta toimintaympäristön muutokset tulisivat huomioiduksi ja jotta palkkausjärjestelmät tunnistaisivat myös liitettävien virastojen tehtävät. Tarkastelun jälkeen tarkentavien virkaehtosopimusten uudistamisen tai muutosten osalta neuvottelutarve tulee aidosti arvioida.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen tai palveluiden saatavuuden turvaaminen sekä kulttuurihistorialliset erityiset syyt voidaan turvata Kansallisarkistossa ilman, että yksittäisistä toimipaikoista säädetään asetuksella. Mikäli kuitenkin yksittäisistä toimipaikoista aiotaan säätää asetuksella, katsomme, että kaikista Kansallisarkiston toimipaikoista on säädettävä asetuksella.

Kaikin osin virastojen yhdistymiselle ei ole tunnistettavissa toiminnallisia perusteita substanssitehtävien osalta. Toimintojen synergia, vaikuttavuus ja mahdollinen tuottavuushyöty syntyy vasta pitemmällä aikavälillä.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisissa vaikutuksissa todetaan, että taloudellisen tehokkuutta ja tuottavuuden lisääntymistä on vaikea tarkkaan arvioida etukäteen. Myöhemmin kuitenkin esitetään toimintoja, joissa nähdään taloudellisia hyötyjä. Esitystapa antaa viitettä, että hyötyjä olisi saatavissa, mutta perusteita tai laskelmia ei ole esitetty.

”Taloudellisten vaikutusten ja tuottavuuden näkökulmasta virastojen ja toimintojen yhdistäminen luo mahdollisuuksia sivistyshallinnon digitalisaation edistämiseksi sekä järjestelmien yhteiskäytölle ja kehittämiselle.”

Digitalisaation ja järjestelmien osalta yhteiskäyttö ja kehittäminen on kannatettavaa, mutta huomioitava on, että hallinnonalalla on pieni volyymisiä järjestelmiä, joten tuottavuushyödyt ovat oletettavasti pienet.

Kertaluonteiset kustannukset on kuvattu yleisesti, vaikkakin virastoilta on saatu arvioita. Virastojen viestinnälliset tarpeet ovat muutoksessa suuret nimimuutosten vuoksi. Kotuksen, Taiken, Kavin, Celian, Varastokirjaston ja Suomenlinnan hoitokunnan viestintään ja brändäykseen panostettava erityisesti, jotta asiakkaat löytävät tarvitsemansa palvelun uusista virastoista. Opetus- ja kulttuuriministeriö on varannut uudistuksen kertaluonteisten kustannusten kattamiseen erillisrahoitusta noin 2 milj. euroa. Esityksestä voi nähdä, että 2 milj. euroa ei ole riittävä. Taloudelliset vaikutukset on kuvattava realistisemmin.

”Esityksen mukaisesta henkilöstön siirtymisestä toiseen palkkausjärjestelmään sekä palkkausjärjestelmän neuvottelemisesta aiheutuvien kustannuksien on arvioitu olevan maltillisia. Palkkatasoja on tarkasteltu vertailemalla eri palkkausjärjestelmien palkkatasoja yhteismitallistamalla ne valtion palkka-analyysoijärjestelmän (VPL) mukaisesti, joka on mahdollistanut eri palkkausjärjestelmien mukaisten tehtävien tarkastelun samalla tasolla.”

VPL-luokitus on karkea järjestelmä, jossa vaatavuustasoja on kahdeksan. Huomioitavaa on, että valtion henkilöstöstä 60 % sijoittuu kolmeen eri vaatavuustasoon. Virastojen järjestelmät ovat hienojakoisempia, joten johtopäätöstä maltillisista kustannuksista ei voi tehdä VPL:n perusteella. Toiseen tai uuteen palkkausjärjestelmään siirtyvien osuus on n. 350 henkilöä (n. 23 %). Hallinnonalan virastoissa on n. 1500 henkilöä, joten tätä vasten tarkasteltuna muutoksen voidaan sanoa olevan maltillinen.

Opetushallituksessa ja Suomenlinnassa on parin vuoden takaiset uudet palkkausjärjestelmät. Kansallisarkiston ja Museoviraston palkkausjärjestelmät ovat jo ikääntyneet. Näiden osalta uudistaminen ja mahdollinen neuvottelutarve on arvioitava.

”Tarkasteltaessa edellä mainittuja virastokokonaisuuksia yhdistyville virastoilla alempien vaatavuustasojen tasot ovat vastaanottavaa virastoa korkeampia muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.”

Edellä esitetty tarkastelutapa ei sovellu tilanteeseen. Useimmiten pienissä virastoissa alimpien vaatavuustasojen tehtävät ovat monialaisia, joten niissä alimpien tasojen vaatavuus ja palkkaus on korkeampi kuin suurten virastojen alimmilla tasoilla. Esitetty johtopäätös, että suoranaisia kustannusvaikutuksia ei synny, ei perustu aitoon arviointiin. Palkkakustannusten arviointi on mahdollista ainoastaan siten, että siirtyvät tehtävät arvioidaan palkkausjärjestelmiin tavoin, joka on tarkentavissa virkaehtosopimuksissa kuvattu. Muutoksesta aiheutuvat palkkakustannukset tulee huomioida budjetoitaessa täysimääräisesti.

Taiken ja Kavin osalta palkkakustannusten kustannusvaikutusten on arvioitu olevan n. 3 % perustuen VPL-luokituksen tarkasteluun ja mediaaniin harmonisointiin. Kustannusvaikutusta ei voida arvioida VPL:n perusteella ja mediaaniin harmonisointi on ristiriidassa samapalkkaisuuden kanssa. Todennäköisesti kustannusvaikutus on arvioitua suurempi.

Vaikutukset virastoille

”Virastojen tukipalveluiden osalta perustettavat virastot joutuvat kuitenkin arvioimaan, miten virastojen yhdistyminen vaikuttaa tukipalveluiden organisointiin, resursointiin ja tehtäviin. Lisäksi tietyt selvittävänä olevat virastojen yhteiset palvelutoiminnot vaikuttaisivat jatkossa virastojen tukitoimintoihin.”

Tukipalveluiden ja yhteisten palvelutoimintojen henkilöstön osalta tämä tarkoittaa peräkkäisiä muutoksia. Henkilöstön ja tehtävien hoidon kannalta muutosten odottaminen ja pitkittyminen on hankalaa. Olisi parempi malli, että henkilöstö ja tehtävät siirtyisivät yhdellä kertaa, vaikka prosessien ja järjestelmien muutoksia tulisi myöhemmin. Olisi tärkeää, että sijoittuminen yhden työnjohdon alle virastoon tapahtuisi nyt, vaikka tehtäviä hoidettaisiinkin ”as is”.

Vaikutukset henkilöstön asemaan

Virastouudistuksen yhteydessä todetaan noudatettavan hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista sekä yhteistoimintalain mukaisia vaikutusmahdollisuuksia. Edellä mainittu on hyvä lähtökohta, mutta korostamme, että henkilöstön konkreettinen osallistaminen muutokseen on tärkeää etenkin niissä tehtävryhmissä, joissa tehtävät ja prosessit muuttuvat.

Yrityksissä nykylainsäädännön mukaan henkilöstöllä on oikeus osallistua liiketoimintaa, taloutta ja henkilöstön asemaa koskevien tärkeiden kysymysten käsittelyyn, kun yrityksen työsuhteessa olevan henkilöstön määrä Suomessa säännöllisesti on vähintään 150. Selvityshenkilö Jukka Ahtela on 21.1.2025 selvityksessään esittänyt, että soveltamisalaa laajennettaisiin 100 työntekijän yrityksiin.

Virastoissa on ollut melko laajalti henkilöstöedustus mm. johtoryhmissä. Hallituksen esityksessä tulisi mainita, että Sivistyshallinnon virastojen työjärjestykseen kirjataan henkilöstön edustuksesta virastojen johtoryhmässä.

Timo Nousiainen

järjestöpäällikkö

Leena Hiljanen

sopimusosalavastaava

Hiljanen Leena
Ammattiliitto Pro ry