

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetushallituksen lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevasta lainsäädännöstä valmisteltuun hallituksen esitykseen

YleistäSivistyshallinnon uudistamista ja virastorakenteen kehittämistä on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla usean vuoden ajan. Kaikki hallinnonalan virastot ovat osallistuneet valmistelutyöhön ja voineet vaikuttaa esityksen valmisteluun jo varhaisessa vaiheessa, mitä Opetushallitus pitää hyvänä.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon-alan virastorakennetta toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisemmaksi koko-naisuudeksi siten, että virastoja on helpompi ohjata, ne ovat toiminnallisesti nykyistä selkeämpiä kokonaisuuksia ja niiden toiminta on yhteiskunnallisesti vaikuttavampaa. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on kehittää hallinto- ja tukipalveluiden rakenteita toiminnan tehosta-miseksi ja taloudellisuuden lisäämiseksi.

Opetushallitus pitää uudistuksen tavoitteita tarkoituksenmukaisina ja yhtyy näkemyksiin, joilla uudistusta perustellaan. Hallinnon pitkälle viedyt digitaaliset palvelut ja valtion yhteiset toimintaprosessit mahdollistavat suuremman virastokoon, mikä johtaa hallinto- ja tukipalve-luissa alempiin yksikkökustannuksiin ja taloudellisuuden tehostumiseen. Lisäksi pienet viras-tot, joiden hallintoon osoitetut resurssit ovat tyypillisesti niukat, pääsevät osaksi kattavam-pia ja laadukkaampia

palveluja. Toiminnan tehostuminen ei ole itsestäänselvyys, vaan vaatii tavoitteellista ja pitkäjänteistä työskentelyä yhdistyviltä virastoilta.

Erilaisin tehtävin toimivien virastojen yhdistyminen tuottaa parhaimmillaan myös toiminnallista synergiaa sekä lisää toiminnan tehokkuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Aikaisempien omakohtaisten virastoyhdistymisten perusteella Opetushallitus toteaa, että synergiahyötyjä ollaan taipuvaisia valmisteluvaiheessa ylikorostamaan. Kun yhdistyvillä viran-omaisilla on yhteisiä kosketus- ja rajapintoja, kuten nyt käsillä olevassa tilanteessa mitä ilmeisimmin kaikilla yhdistyvillä virastoilla on, synergia potentiaali on olemassa. Potentiaalin todeksi muuttaminen edellyttää yhteistä tahto- ja tavoitetilaa sekä rakenteiden kehittämistä toiminnallista yhteistyötä tukevaksi. Opetushallitus näkee, että virastorakenteen uudistamiselle jo hallinnon ja yhteisten palveluiden kehittämismahdollisuudet ovat sinänsä riittävä peruste ja substanssitehtäviin liittyvät hyödyt uudistuksen tarkoituksenmukaisuutta vahvista-va lisäarvo.

Yhteiset palvelut

Hallinnonalan yhteisiä palveluita tarkasteltiin SIHA 2030 -hankkeen yhtenä osakokonaisuutena. Tarkastelussa toiminnot ja palvelut jaettiin neljään ryhmään: ministeriöjohtoiset prosessit, keskitetyt palvelut, verkostomainen yhteistyö sekä virastokohtaiset tehtävät, joissa kevyemmät yhteistyön mahdollisuudet ovat mahdollisia.

Keskitettäväksi palveluiksi tunnistettiin asianhallinta-, kirjaamo- ja arkistopalvelut, asiakkuudenhallinnan yhteiset digitaaliset palvelut, tietosuojavastaavatoiminnan

järjestäminen sivistyshallinnossa sekä perustietotekniikkapalveluiden yhtenäistäminen yhteistyössä Valtorin kanssa, minkä osalta valmistelutyö on käynnistynyt. Myös toimialariippuvan, ydintehtävien hoitoon liittyvän tietohallinnon keskittämistä arvioitiin.

Opetushallitus on sitoutunut perustietotekniikkapalveluita koskevaan jatkotyöskentelyyn, mutta suhtautuu varauksella muiden edellä mainittujen toimintojen keskittämiseen yhteen virastoon niin, että toimittaisiin virastorajat ylittäen. Varauksellisuus perustuu siihen, että kyseiset toiminnot ovat monelta osin syväälle integroituja yksittäisen viraston tehtäviin. Toimintojen virastokohtainen järjestäminen mahdollistaa vaadittavan yksilöllisyyden ja räätälöinnit, jotka yleensä menetetään, kun palveluita keskitetään skaalaetujen aikaansaamiseksi. Samoin palvelujen ylläpitoon ja kehittämiseen tulee epätarkoituksenmukaisia väliportaita, kun toiminta ja päätöksenteko etäännyvät toisistaan. Tietojärjestelmien osalta voi kysyä, miten ne yleensä ovat erotettavissa varsinaisesta palvelutuotannosta niin, että erillinen ohjaus olisi tarkoituksenmukaisella tavalla toteutettavissa, kun järjestelmät integroituvat syvällisesti palvelutuotantoon ja ovat sen ydintä. Tulisi myös arvioida, miten keskittäminen vaikuttaa tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan sekä niihin liittyvien haavoittuvuuksien hallintaan ja häiriötilanteiden vaikutuksiin.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen ja laadun parantamiseen keskittämällä tai yhteistyöllä arvioidaan. Ilmeisimmät hyödyt ovat kuitenkin saatavissa kasvattamalla toimintayksiköiden kokoa siinä määrin kuin se on virastojen tehtävien näkökulmasta tarkoituksenmukaista ja tehostamalla siten hallinto- ja tukipalvelutuotantoa. Virastorajat ylittävän keskittämisen tulisi perustua huolelliseen ja realistiseen hyöty-haitta -analyysiin ja toteutua vain, jos kokonaisyöty on selvästi osoitettavissa.

Laki opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoista

Opetushallitus pitää sivistyshallinnon tavoitemäärittelyä onnistuneena. Tavoitteisiin sisältyy yhteiskunnan toimintavarmuuden edistäminen, mikä muuttuneessa maailmantilanteessa nousee painoarvoltaan aikaisempaa merkittävämmäksi. Tieteen, taiteen ja kansallisen kulttuuriperinnön sekä kasvatuksen ja koulutuksen merkitys yhteiskunnan yhtenäisyyden ja henkisen kriisinsietokyvyn perustana on tärkeää huomata ja osoittaa se myös laissa säädettyinä tavoitteina.

Esityksen mukaan erityisiä kelpoisuusvaatimuksia asetettaisiin jatkossa vain välittömästi pääjohtajan alaisuudessa toimiville johtaville virkamiehille. Nykyisen lainsäädännön mukaiset muuta henkilöstöä koskevat erityiset kelpoisuusvaatimukset poistuisivat. Muodollisten ja ehdottomien vaatimusten poistaminen ja mahdollisuus toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaan harkintaan on muutoksen myönteinen puoli. Varauksellisuuteen antaa aihetta se, että Opetushallituksella on paljon tehtäviä, joiden osaamisvaatimukset ja esittelijä-vastuu puoltavat ylempää korkeakoulututkintoa koulutustaustaksi. Lisäksi koulutuksen kenttä, jota Opetushallitus ohjaa, toimii säädettyjen kelpoisuusvaatimusten puitteissa (asetus opetustoimien kelpoisuusvaatimuksista). Nämä seikat, samoin kuin se, että samalla poistuisivat tutkinnolla osoitettavat kielitaitovaatimukset, tekevät muutoksesta sillä tavoin merkittävän, että toteutuessaan sen vaikutuksia on perusteltua seurata ja arvioida.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa säädetään, että henkilöltä, jolta edellytetään säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Koska Opetushallitus on kaksikielinen viranomainen, osaa henkilöstöstä on koskunut muodollinen vaatimus suomen ja ruotsin kielen osaamisesta. Jos virkanimityksen erityiset kelpoisuusvaatimukset poistuisivat, poistuisivat myös tutkinnolla osoitettavat muodolliset kielitaitovaatimukset. Vastaisuudessa edellytettäisiin vain, että palvelukseen otettavalla henkilöllä on työtehtävien edellyttämä kielitaito, jonka virasto työnantajana arvioi virkavalinnan yhteydessä. Opetushallitus suhtautuu muutokseen varauksella.

Erillinen kysymys on Opetushallituksen ruotsinkielistä toimintaan koskeva lisävaatimus, josta säädetään Opetushallituksesta annetun asetuksen 3 §:ssä. Sen mukaan ruotsinkielisen koulutuksen

ja varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavaan yksikköön sijoitetulla virkamiehellä tulee olla erinomaista suullinen ja kirjallinen taitoa molemmissa kotimaisissa kielissä. Opetushallituksen mielestä tulisi arvioida, miten tämä vaatimus on säilytettävissä myös uudessa lain-säädännössä.

Muodollinen kielitaitovaatimus varmistaa osaltaan sitä, että kaksikielisessä virastossa asian-tuntijat hallitsevat molemmat kotimaiset kielet. Kielitaito on välttämätön tehtävien asianmukaiselle ja lainmukaiselle hoitamiselle sekä sen varmistamiseksi, että ruotsinkieliset asiakkaat saavat palvelunsa omalla äidinkielellään. Tällä turvataan myös kielellisten oikeuksien täysi-määräinen toteutuminen.

Laki Opetushallituksesta

Lain toimialasäännös on Opetushallituksen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukainen. Toimialasäännökseen lisättäisiin kotimaisiin kieliin liittyvien tehtävien lisäksi tieto- ja palvelu-toiminta. Opetushallitus pitää lisäystä tärkeänä, koska esimerkiksi valtakunnallisten opinto- ja tutkintorekistereiden ja niihin tukeutuvien palveluiden ylläpito ja kehittäminen muodostavat nykyisellään merkittävän kokonaisuuden sekä OPH:n toiminnassa että palveluina kansalaisille.

Opetushallitus pitää asianmukaisena, että Kotimaisten kielten keskus mainitaan nimenomaisesti organisaatiota koskevassa pykälässä. Sama koskee ruotsinkielisiä toimintoja varten olevia yksiköitä.

Johtokunnan tehtäviä koskevia muutoksia Opetushallitus pitää asianmukaisina ja valtiohallinnon organisaatiota koskevien kehittämislinjausten mukaisena. Siltä osin, kuin johtokunnan tehtäväksi osoitettaisiin lausuntojen antaminen ja esitysten tekeminen, Opetushallitus toteaa seuraavaa. Lausunto tai esitys sisältää yleensä kyseisen organisaation kannan käsillä olevaan asiaan. Kyse on aineellisesta kannanotosta, jonka sisältö on ratkaistava säädetyllä tai delegoidulla toimivallalla. Tällainen toimivalta olisi jatkossa Opetushallituksessa pääjohtajalle tai virkamiehelle, jolle toimivalta on työjärjestyksessä osoitettu. Tämän vuoksi Opetushallitus suhtautuu torjuvasti lausunnon antamista ja esitysten tekemistä koskevan tehtävän osoittamisen johtokunnalle nimenomaisella, lain tasoisella säännöksellä. On selvää, että johtokunta voi halutessaan ilmaista mielipiteensä ja kantansa Opetushallituksen toimialan kehittämistarpeista, mutta toimivaltanäkökohdat sekä vaara viraston virallisen kannan ja johtokunnan mielipiteen sekaantumisesta puoltavat asian jättämistä johtokunnan tosiasiallisen toimintamahdollisuuden ja epävirallisen menettelyn varaan. Tehtävä myös edellyttäisi, että johtokunnalle olisi osoitettava asiantuntijaresurssit lausuntojen ja esitysten valmisteluun.

Opetushallitus näkee johtokunnan merkittävänä erityisesti sen edustaman osaamisen ja yhteiskunnallisen näkemyksen vuoksi. Johtokunta on tärkeä kontaktipintana Opetushallituksen ja sidosryhmien välillä ja mahdollistaa vuoropuhelun viraston toimialaa koskevissa kysymyksissä. Johtokunnan tuottama lisäarvo tukee Opetushallitusta, mikä olisi hyvä näkyä myös johtokuntaa koskevassa sääntelyssä. Opetushallitus esittää, että Opetushallituksesta annettavan lain 3 §:n

johdantolause muutetaan kuulumaan seuraavasti: Opetushallituksella on viraston toimintaa tukeva johtokunta, jonka tehtävänä on...

Opetushallituksen tehtäviä koskevaa säännöstä on jonkin verran pelkistetty ja kehitetty yksittäisiltä kohdin vastaamaan toiminnan nykytilaa, mitä Opetushallitus pitää hyvänä. Osaamis- ja koulutustarpeiden ennakkoinnin osalta sääntelytapaa tulisi tarkentaa.

Nykyisen lain mukaan Opetushallituksen tehtävänä on ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita. Esityksen mukaan tehtävä muuttuisi osaamis- ja koulutustarpeiden ennakkointiin osallistumiseksi. Opetushallitus on tyytyväinen siihen, että esityksessä on huomioitu viraston ennakkointityön jatkuminen lakisääteisenä toimintana. Opetushallitus esittää kirjauksen muodoksi kuitenkin nykyisen lain mukaista kirjausta, koska voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole eritelty sellaista muuta ennakkointitoimintaa, johon Opetushallitus voisi ennakkointityöllään osallistua. Opetushallitus on käsityksensä mukaan ainoa toimija, joka lakisääteisesti tekee keskipitkän ja pitkän aikavälin valtakunnallista koulutus- ja osaamistarpeiden ennakkointityötä.

Hallituksen esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa ennakkointi on nimetty osaksi ministeriöjohtoista strategia- ja tietoperuste -prosessia. Opetushallituksen näkee tärkeänä, että ennakkointitiedon avulla tuetaan strategista päätöksentekoa. Hallinnonalan tehokkuuden ja tuottavuuden kannalta olisi perusteltua, että Opetushallitus vastaisi ennakkointitiedon tuottamisesta, eikä vain osallistuisi sen tuottamiseen. Opetushallituksen ennakkointitoiminto on vakaalla pohjalla ja toiminnossa työskentelee osaava henkilöstö, virastolla on pitkä kokemus ennakkoinnista sekä digitalisoidut prosessit ja julkaisukanavat. Opetushallitus tuottaa ennakkointitietoa myös koulutusten perusteiden kehittämistä varten ja hyödyntää tätä ennakkointitietoa tutkintojen sisällöllisessä uudistamistyössä. Opetushallituksen mielestä esityksen nykyinen ennakkointitehtävää koskeva muotoilu sivuuttaa nämä näkökohdat eikä sen vuoksi ole onnistunut.

Kotuksen tehtäviä koskevassa pykälässä säädettäisiin, että Opetushallituksen pääjohtajalla ei olisi ratkaisuvalltaa 1 momentissa säädettyjen Kotimaisten kielten keskuksen tehtävien osalta. Opetushallitus pitää ratkaisua kyseenalaisena ja epätarkoituksenmukaisena seuraavien näkökohtien vuoksi.

Kotus-osaston muista osastoista poikkeava ratkaisuvalltamääritys sivuuttaa vaatimuksen vallan ja vastuun tasapainosta. Opetushallituksen pääjohtajalla on vastuu Kotuksen toiminnan tuloksellisuudesta, jolloin hänellä tulisi olla normaali toimivalta osaston asioihin. Autonomia substanssiasioiden ratkaisemisessa johtaa myös siihen, että tuloksellisuudesta vastaavalla pääjohtajalla ei ole valtaa päättää siitä, mitä tai kuinka paljon tehdään tai millaisilla laadullisilla kriteereillä toimitaan. Ratkaisuvalltaan liittyvän autonomian rajaaminen päätöksentekoon olisi käytännön toiminnassa todennäköisesti hankalaa; käsitys autonomian merkityksestä on jossain määrin tulkinnanvarainen ja taipuvainen laajenemaan. Tämä olisi omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja konfliktitilanteita.

Näkemyksistä, että kieliasiat vaativat erityisosaamista, on perusteltu. Näkökohta ei ole kuitenkaan ole riittävä perustelu autonomiselle asemalle; suurin osa viraston tehtävistä vaatii syvällistä osaamista hyvin monenlaisissa asioissa. Sitä edustavat viraston asiantuntijat, ei niinkään pääjohtaja.

Lisäksi voi todeta, että asiat suurelta osin päätetään Opetushallituksessa joka tapauksessa osastotasolla; vain koko viraston toiminnan kannalta merkittävät ja laajakantoiset asiat tulevat työjärjestyksen mukaan pääjohtajan hyväksyttäväksi.

Ratkaisuvallan erillissäätely vaikuttaisi ilmeisimmin kielteisesti myös johtamisen ja organisaation dynamiikkaan. Yhden osaston poikkeava asema ei ole hyvä lähtökohta osastorajat ylittävälle tasavertaiselle vuoropuhelulle. Johtamisen osalta poikkeuksellista olisi esimerkiksi se, että pääjohtaja nimittäisi itselleen alaisen, joka sen jälkeen toimisi päätöksentekijänä riippumattomasti suhteessa nimittäjäänsä.

Ministeriö on valmistelun yhteydessä käydyssä vuoropuhelussa viitannut aluehallintoa koskevaan sääntelyyn Kotuksen autonomian esikuvana. Opetushallitus ei pidä vertausta relevanttina. Sekä nykyisessä aluehallintovirastoja koskevassa sääntelyssä että vireillä olevassa aluehallinnon uudistamisesta koskevassa hallituksen esityksessä osastojen autonomille on perusteet, jotka Kotuksen osalta puuttuvat. Aluehallinnossa osastoja ohjataan eri ministeriöistä. Osaston johtajan nimittää tällä hetkellä ohjaava ministeriö ja jatkossa ilmeisimmin valtio-neuvosto. Osaston johtajalle on säädetty vastuu osastonsa tuloksellisuudesta. Kaikki nämä ratkaisevat elementit puuttuvat käsillä olevasta tilanteesta.

Opetushallituksen tehtävät sisältävät nykyisellään laajan kirjon kansallisesti merkittäviä asioita. Kotuksen tehtävät eivät merkittävytydessään tai laadullisessa sisällössään poikkea olennaisesti muista Opetushallituksen tehtävistä niin, että erillissäätely olisi perusteltua.

Kotuksen autonominen asema edes osittain toteutettuna poikkeaisi johdonmukaisesta virastosääntelystä. Opetushallitus ei pidä riippumattomuutta tai erityistä asiantuntemusta asianmukaisia perusteluina ratkaisuautonomialle; kieliasioita koskevan päätöksenteon laatu voi toteutua tavanomaisen osastoaseman puitteissa. Lisäksi erillisasema aiheuttaisi periaatteellisten epäkohtien lisäksi käytännön ongelmallisuutta. Tämän vuoksi Kotuksen poikkeavaa ratkaisuvaltasääntelyä ei tulisi toteuttaa.

Yleisenä lisähuomiona Opetushallitus toteaa, että jatkossa lain perusteluissa olisi hyvä mainita Opetushallituksen roolista lukutaidon edistämisessä. Opetushallitus ohjaa perusteiden avulla lukutaidon kehittämisestä varhaiskasvatuksesta toiselle asteille. Lukutaidon merkitys oppimisessa on keskeinen kaikessa koulutuksessa, koska riittävän lukutaidon avulla oppija kiinnittyy opiskeluun ja laajemmin koko yhteiskunnan toimintaan. Monipuolinen lukutaito on demokraattisen yhteiskunnan toimivuuden perusta.

Yhteenveto muutosesityksistä

Opetushallitus esittää, että

- ☐ Opetushallituksen tehtäväksi säädetään nykytilaa vastaavasti osaamis- ja koulutustarpeiden ennakointi, ei siihen osallistuminen
- ☐ Opetushallituksesta annettavan lain johtokuntaa koskevan 3 §:n johdantolause muutetaan kuulumaan, että "Opetushallituksella on viraston toimintaa tukeva johtokunta, jonka tehtävänä on..."
- ☐ johtokunnalle ei (laintasoisesti) osoiteta tehtäväksi lausuntojen ja esitysten antamista
- ☐ Kotus-osaston toimivaltasäätely jätetään viraston työjärjestyksellä tehtäväksi, kuten muidenkin osastojen
- ☐ Opetushallituksen ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavaan yksikköön sijoitetun virkamiehen kielitaitovaatimukset säilytetään nykyisellään
- ☐ Erityisten kelpoisuusvaatimusten ja niihin liitännäisten kielitaitovaatimusten poistamisen tarkoituksenmukaisuus arvioidaan vielä huolellisesti virastojen lausuntopalautteen perusteella

Lausunto on sähköisesti allekirjoitettu Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä 28.1.2025

Heikkilä Petri
Opetushallitus