

Asia: VN/32825/2024

## **Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Karvin asiantuntijalausunto hallituksen esityksen luonnoksesta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (VN/32825/2024)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksen luonnoksesta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (VN/32825/2024).

#### Erillisyksiköiden asema virastouudistuksessa

Karvi pitää virastouudistusta toteutettaessa välttämättömänä, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetussa laissa Opetushallituksesta nykyisten erillisyksiköiden asema itsenäisinä erillisyksiköinä säilyy ja näin pyritään turvaamaan näiden viranomaisten riippumaton asema. Uusi virasto tuottaisi erillisyksiköille hallinto- ja tukipalvelut, kuten nykyisinkin. Opetushallitus ja erillisyksiköt sopisivat jatkossakin hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta sekä niistä aiheutuvien kustannusten jakamisesta. Karvi pitää lisäksi välttämättömänä riippumattoman aseman turvaamiseksi, että erillisyksikön henkilöstön nimittää tai ottaa jatkossakin erillisyksikön päällikkö ja että arviointikeskuksen johtaja päättää arviointikeskuksen tehtäviä koskevasta työnjaosta. Hallinnollisia käytäntöjä on perusteltua edelleen kehittää niin, että erillisyksiköiden riippumattomuuden takeet ja erillisyysvaatimukset tunnistetaan niissä kaikilta osin.

Nykyisessä hallintovirastomallissa Karvin riippumatonta asemaa ei ole kaikilta osin pystytty varmistamaan, vaikka Opetushallituksen erillisyksiköiden organisatorisesti riippumaton asemaa on selkeytetty tekemällä lakitekniisiä muutoksia Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen

perustamisen yhteydessä. Tehdyissä muutoksissa otettiin huomioon Opetushallituksen erillisyyksiköitä koskeneessa selvitysmies Olli Mäenpään tekemässä, eduskunnan edellyttämässä (HE 31/2017 vp) selvityksessä havaitut erillisyyksikköjen organisatoriseen riippumattomuuteen liittyvät lainsäädännön puutteet koskien muun muassa Opetushallituksen pääjohtajan toimivaltaa suhteessa Opetushallituksen erillisyyksiköihin sekä tarpeeseen täsmentää hallinnollisten tukipalvelujen perusteita (Mäenpää 2019). Hallinto- ja tukipalveluiden osalta hallinnollisissa käytännöissä ja järjestelyissä ei kuitenkaan vielä ole kaikilta osin tunnistettu arviointikeskuksen asemaa riippumattomana asiantuntijaorganisaationa ja Opetushallituksen erillisyyksikkönä. Lisäksi valmisteilla olevassa virastouudistuksessa on uhkana palvelujen ja tilojen kustannusten nousu. Tavoitteena tulisi Karvin mukaan olla se, että uusi virasto kehittää aiempaa kustannustehokkaammat ja laadukkaammat hallinto- ja tukipalvelut, jotka tukevat erillisyyksiköiden toiminnan riippumatonta asemaa, toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

### Virastouudistuksen tavoitteet ja niiden arviointi

Karvi pitää kannatettavana sivistyshallintouudistuksen laajempaa tavoitetta edistää sivistyksen yhteiskunnallista merkitystä ja vahvistaa sivistyshallinnon toiminnan vaikuttavuutta, tuottavuutta ja palvelukykyä.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että yhtenä virastorakennemuutoksen tavoitteena on myös tukea tuottavuusohjelman tavoitteita ja vähentää päällekkäistä hallintoa. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että henkilöstömääräkehitys on kehittynyt virastojen kesken epäyhtenäisesti. Karvi haluaa nostaa lausunnossaan esiin, että sen henkilöstömäärää on jouduttu vähentämään siinä määrin, että tilanne on kestävä kansallisen tehtävän hoitamiseksi: vuoden 2022 tilanne oli 53 henkilötyövuotta ja vuoden 2026 ennuste on 36 henkilötyövuotta.

Lisäksi Karvi haluaa huomauttaa lausunnossaan, että se on joutunut viimeisen kymmenen vuoden aikana käymään läpi jatkuvia uudistuksia ja muutoksia, millä voi olla negatiivisia vaikutuksia niin organisaation toimintaan kuin henkilöstön hyvinvointiin. Ensimmäinen muutos tapahtui vuonna 2014 Karvin aloittaessa toimintansa itsenäisenä virastona, kun yhdistettiin kolmen organisaation arviointitoiminnot kansallisesti yhdeksi kokonaisuudeksi. Arviointikeskuksen perustamisella korostettiin ja selkeytettiin arviointitoiminnan riippumatonta ja itsenäistä asemaa. Viraston toiminnan käynnistäminen ja sen valmistelu edellytti henkilöstöltä pitkäjänteistä työtä. Vuonna 2018 Karvi liitettiin Opetushallitukseen hallintovirastomallin mukaisesti ja siitä tuli Opetushallituksen erillisyyksikkö, ja erillisyyksikkönä Karvi on käynyt läpi muun muassa useita eri tilajärjestelyjä ja on menettänyt oman erillisen tilansa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uusi virasto aloittaisi toimintansa vuonna 2026, minkä lisäksi jo nyt on tiedossa luopuminen nykyisistä Hakaniemenrannan tiloista ja muutto uusiin tiloihin todennäköisesti vuonna 2027.

Karvi pitää tärkeänä, että uudistus toteutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Lähtökohtana uudistuksessa on, että Opetushallituksen tarkentava virka- ja työehtosopimus

palkkausjärjestelmästä säilyisi voimassa ja tällöin ei olisi tarvetta neuvotella kokonaan uusia tarkentavia virka- ja työehtosopimusehtoja virastojen palkkausjärjestelmiksi. Edelleen Karvi pitää kannatettavana, että Opetushallituksen henkilöstö jatkaisi virastossa nykyisissä palvelussuhteissaan. Erillisyksiköillä tulisi olla edustus virastojen ohjauksen ja tulosohjauksen uudistamiseksi asetetuissa ministeriöjohtoisissa prosesseissa ja yhteistyöryhmissä huomioiden erillisyksiköiden aseman. Erillisyksiköiden on tärkeää voida osallistua sivistyshallinnon toiminnan laadun ja vaikuttavuuden edistämiseen.

Karvi pitää tärkeänä, että uudistusta, sen vaikutuksia sekä tavoitteiden toteutumista arvioidaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. On tärkeää, että arviointiin sisällytetään uudistuksen vaikutukset virastojen ja erillisyksiköiden tehtävien toteuttamiseen sekä henkilöstöön.

#### Lähteet

Mäenpää, Olli. 2019. Organisaatiouudistuksen vaikutukset Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja kansainvälisesti tunnustettuun asemaan. Arviointiraportti.

Hiltunen Kirsi  
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus