

Lausunto

30.01.2025

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

30.1.2025

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: VN/32825/2024

HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEEN EDUSKUNNALLE OPETUS- JA KULTTUURIMINIS-TERIÖN HALLINNONALAN VIRASTOUUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO kiinnittää huomiota otsikon virastouudistusta koskevassa lainsäädännössä ennen muuta hankkeen resursointiin ja uudistuksessa noudatettavaan henkilöstöpolitiikkaan. Henkilöstöpanostuksia ei tule aliarvioida, kun luodaan edellytykset virastouudistuksen onnistumiselle.

Virastouudistus on kannatettava ja luo monia mahdollisuuksia, kun sen toteutuksessa myös aidosti luodaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

Uudistuksessa tulisi ottaa huomioon seuraavaa:

1. Uudistuksen taloudellisissa vaikutuksissa (5.2.1) on arvioitu, että Kulttuuriviraston uuden palkkausjärjestelmän kustannus arvioidaan noin 3 %:n mukaan. Arvio on realistinen ja uudelle virastolle tulisi sen mukaisesti budjetoida palkkausjärjestelmän luomista varten ottaen huomioon vuoden 2025 tuleva palkkakehitys. Myös muissa virastoissa palkkausjärjestelmän kehittämiseksi tulee tehdä määrärahavaraus sillä virastojen yhdistäminen synnyttää laajempia tehtäviä ja luo lakisääteisiä velvoitteita työnantajalle harmonisoida palkkatasoja. Myös työnantajan osaamis- ja kilpailukykyvaatimuksista johtuen palkkausjärjestelmien uudistamistilanteessa tulee tarpeita palkkojen kehittämiseksi.

Valtion palkkausjärjestelmät perustuvat valtion pääsopijajärjestöjen kanssa tehtyihin tarkentaviin virka- ja työehtosopimuksiin. Muutokset ja järjestelmien jatkaminen edellyttävät sopimista virka- ja työehtosopimusteitse eikä itse palkkausjärjestelmämuutoksia voi toteuttaa lakiteitse. Selvää on, että merkittävät henkilöstösiirrot eri virastoista tuovat palkkausjärjestelmään kehittämistarpeita.

Eriytynyt haaste on, miten Suomenlinnan hoitokunnan henkilöstön palkat pystytään onnistuneesti liittämään Museoviraston palkkausjärjestelmään. Virastojen henkilöstö ja tehtävät ovat niin eripariset, että fuusio vaatii palkkausjärjestelmäkehittämistä, mihin tulee myös kustannusmielessä varautua. Henkilöstöpoliittisesti ja toiminnallisesti ei ole järkevää, että yhdistyvän yksikön henkilöstö jäisi mittavassa määrin takuupalkoille. Takuupalkat eivät myöskään ratkaise sitä, että hoitokunta jatkuvasti kilpailee henkilöstöstään rakennusalan ammattien ja palkkojen kanssa. Hoitokunnan rahoitus on myös suurelta osin tulorahoitteis-ta, mikä on mahdollistanut ja perustellut parempaa palkkatasoa ja henkilöstöetuuksia. Hyvät käytännöt pitäisi kyetä säilyttämään ja saada pikemminkin koko uuden organisaation hyväksi.

2. Henkilöstön näkökulmasta on oleellista, että uudistus tuo myös näkyviä vaatavuutta ja tuloksellisuutta vastaavaan palkkaan ja palkan kehitysmahdollisuuksia. Hallinnonalan palkkataso on yleisesti ottaen jo alempana kuin valtionhallinnossa keskimäärin. Toivottavaa olisi, että uudistusta vahvistettaisiin jopa ylimääräisillä kannustimilla. Toinen puoli hyvää palkkapolitiikkaa on henkilöstölle riittävä varmuus siitä, että koko hallinnonalalla pyritään turvaamaan se, ettei uudistus laske palkkoja. Valtion yleisen virkaehtosopimus luo virka-suhteeseen palkkasuojaa, jos ministeriö ja virastotyönantajat yhdessä huolehtivat siitä, että siirtyville henkilöstölle löydetään vähintään heidän nykyisiä tehtäviään vastaavan ta-soista työtä. Kun hankkeella tavoitellaan konserniajattelua ja -hyötyjä hallinnonalalle, uudelleensijoitettavan henkilöstön ja virkasiirtojen osalta tulisi myös ministeriön tukemana katsoa uudelleensijoittumista työn entistä vaatavuutta vastaavasti koko konsernissa.

3. Esityksessä ehdotetaan luovuttavan kelpoisuusvaatimuksista lukuun ottamatta virastojen pääjohtajia ja heidän suoriansa alaisiaan. JUKO pitää tärkeänä julkisen hallinnon laatukriteerinä, että käytännössä korkeakoulututkintoa edellyttävässä asiantuntija- tai esihenkilötehtävässä myös säilytetään viran kelpoisuusvaatimuksissa viran hoidolle riittävä, ajantasainen koulutustaso. Koulutusvaatimuksista luopuminen toimii JUKOn käsityksen mukaan vastoin opetus- ja kulttuuriministeriön yleisiä koulutus-, tiede- ja kulttuuripoliittisia tavoitteita, joissa korostetaan yhteiskunnassa, työelämässä ja tutkimustoiminnassa tarvittavia osaamis- ja koulutusvaatimuksia. Esimerkiksi Opetushallituksen opetusneuvoksen, erityisasiantuntijan ja tutkintosihteerin viroissa

tulee edellyttää ylempää korkeakoulututkintoa. Kelpoisuusvaatimuksista tulee ensisijaisesti säätää laissa, toissijaisesti asetuksessa.

4. Uudistuksella tavoitellaan hyvää johtamista. Keskeinen osa modernia johtamiskulttuuria on henkilöstön osallistaminen ja riittävien vaikutusmahdollisuuksia luominen henkilöstölle. Juuri tätä on tavoiteltu myös yksityisellä sektorilla yhteistoimintalaissa, jossa on luotu hallintoedustusjärjestelmä. Selvityshenkilö Jukka Ahtela on esittänyt 22.1.2025 kansainvälisen vertailun pohjalta, että hallintoedustuksen rajaa laskettaisiin 100 henkilön organisaatioihin. Virastouudistus antaa mahdollisuudet tarkistaa, että hallintoedustus saadaan myös uusille ja yhdistyville virastoille. Osassa virastoja henkilöstön edustus viraston päätöksenteossa on ollut hyvin järjestetty. Lakiin tai vähintäänkin lain perustelutekstiin tulisikin kirjata, että virastojen työjärjestyksiin kirjataan henkilöstön oikeus hallintoedustukseen viraston päätöksenteossa.

5. Virastouudistus tarjoaa mahdollisuuksia tarkastella virastojen strategisesti tärkeitä tehtäviä.

JUKO pitää tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriöllä sekä Opetushallituksella on selkeä rooli tulevaisuuden koulutus-, ammatti- ja työelämätarpeiden ennakkoinnissa. Opetus-hallituksen osalta ei ole riittävää kirjaus ”osallistumisesta” ennakkointiin ja ennakkointitehtävä tulee säilyttää Opetushallituksen varsinaisissa tehtävissä.

Vastaavasti, tulee esimerkiksi tarkastella, onko tarkoituksenmukaista, että on KAVIa koskevat tehtävät on supistettu lakiesityksen 2. pykälän kohtiin 5 ja 6, muodossa ”säilyttää audiovisuaaliseen kulttuuriin liittyviä aineistoja ja edistää niiden tutkimusta ja muuta käyttöä” ja ”edistää audiovisuaalisen kulttuurin tuntemusta”. Muotoiluilla tulisi kyetä riittävästi takaamaan kulttuuriperintötehtävää ja siihen liittyvää esitystoimintaa. Jotta voidaan varmistua elokuva-arkistoinnin ja radio- ja tv-arkistoinnin tulevaisuudesta, tulee arvioida, lisätäänkö esitykseen viittaus lakiin kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä 28.12.2007/1433 ja siinä erityisesti lukuihin 4 ja 5. Lakiesityksen muotoilua olisi syytä myös tarkentaa nykyisen KAVIn lain tapaan, jossa mainitaan selkeästi ”...ottaa vastaan talletuksina ja hankkia kokoelmiinsa elokuvia ja televisio- ja radio-ohjelmia sekä niihin liittyvää esineistöä ja muuta aineistoa, tallentaa ja arkistoida televisio- ja radio-ohjelmia sekä entistää kokoelmissaan olevia aineistoja”. Esitystoiminnan roolin pudottaminen viraston tehtävistä on ristiriidassa elokuva-arkistojen eettistä koodistoa vastaan. Nykyisen viraston tehtävä ei tule poistumaan ja se on nykyisessä laissa mainittu selkeästi ”edistää toimialansa kulttuurin tuntemusta saattamalla elokuvia ja ohjelmia yleisön saataville kulttuuri-, koulutus- ja tutkimustarkoituksessa ja harjoittamalla niiden esitystoimintaa sekä asettamalla näytteille toimialansa aineistoja”. Tämänhetkisessä lakiesityksessä mainita lainkaan sanoja ”elokuva”, ”radio” ja ”televisio”, mikä vaatinee korjausta.

6. JUKO tukee esityksen ajatusta siitä, että työsuhteinen henkilöstö siirtyy virkasuhteisiin uusissa virastoissa / yhdistymisissä esim. Kotimaisten kielten keskus. Virkasuhde on valtion pääasiallinen palvelussuhdemuoto ja vahvistaa tekijänsä vastuuta ja roolia viraston palveluksessa.

7. Esitetyn uudistuksen taustassa ja henkilöstövaikutuksissa on toistettu tavanomaisen hyvää, mutta sisällöllisesti tyhjää ilmaisua ”hyvästä henkilöstöpolitiikasta”. Hankkeessa tulisi edellyttää, että työnantajavirastot ja hankkeen vetäjänä ministeriö ottaisi konsernissa vastuuta niin, että hankkeessa myös haetaan, miten ja millä hyvään henkilöstöpolitiikkaan päästään.

JUKOn käsityksen mukaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa voi tässä virastouudistuksessa ainakin tehdä varmistamalla:

- mahdollisuutta henkilöstölle jatkaa työskentelyä entiseltä työskentelypaikkakunnalta käsin
- riittävää palkkasuojaa ja pyrkimystä löytää konsernin sisältä vastaavan taseisia tehtäviä
- etuoikeutta virkanimityksiin ja tehtäviin ennen ulkoista rekrytointia
- pyrkimystä luoda tietoisesti asiantuntijatyöuria ja esihenkilöuria konsernin sisällä sekä siirtymä- ja kouluttautumismahdollisuuksien tukemista.
- henkilöstövähennysten välttämistä tuotannollis-taloudellisin irtisanomisin silloin, kun se on mahdollista.
- pyrkimystä tarjota kilpailukykyisiä henkilöstöetuja ja työntekijälähtöisesti joustavia palvelussuhteen ehtoja esim. työaika- ja etätyökäytännöissä. Tasokas työterveyshuolto on omiaan tukemaan henkilöstön jaksamista, työhyvinvointia ja sitoutumista muutoksessa.
- henkilöstön tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen kohtelun tukeminen

8. Hallinnonalan virastouudistus on mittava, esitetty suhteellisen nopealla aikataululla toteutettavaksi ja koskettaa läpileikkaavasti koko henkilöstön ja organisaatioiden tehtäviä. Uudistus itsessään työllistää niin suunnitteluvaiheessa kuin uusien ja yhdistyvien virastojen käynnistysvaiheessa sekä sitä seuraavina lähivuosina. Samalla virastojen tehtävänä säilyy niissä tehtävä lakisääteinen ”perustyö” sekä virastojen tehtävistä johtuvat että uudistamista seuraava jatkokehittäminen. JUKO pitää tärkeänä, että poliittiset päättäjät, ministeriön ja tulevien virastojen johto ymmärtävät, että muutoksen läpivienti vaatii henkilöstölle työrauhaa.

Henkilöstön jaksaminen ja työhyvinvointi vaatii panostuksia ja haastaa uudistuksen tuloksellisuutta. Yksinomaan henkilöstökustannuksissa säästäminen ei yleensä tuo laadullisia ja yhteiskunnallisia tuloksia, joita kansalaiset ja yritykset odottavat hallinnolta. Henkilöstön ja hallinnonalan organisaatioiden kuormittamista ylimääräisillä velvoitteilla tai ylimitoitetulta samanaikaiselta kehittämiseltä tulisi siksi välttää, jotta virastouudistus kyetään toteuttamaan onnistuneesti ja henkilöstö pystyy hoitamaan virkatehtävänsä.

JUKO ry:n puolesta

Kari Eskola

neuvottelupäällikkö, OTK, VT

Eskola Kari

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry - Julkisalan
koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry