Kansallinen koulutuksen
arviointikeskus (Karvi)

20.5.2025

OPH-3830-2025

Karvin asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 31/2025 vp)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 31/2025 vp).

Erillisyksiköiden asema virastouudistuksessa

Karvi pitää tärkeänä, että virastouudistuksessa turvataan erillisyksiköiden riippumaton asema. On **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. Opetushallitus ja erillisyksiköt sopisivat 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.

Nykyisessä hallintovirastomallissa Karvin riippumatonta asemaa ei ole kaikilta osin pystytty varmistamaan, vaikka Opetushallituksen erillisyksiköiden organisatorisesti riippumatonta asemaa selkeytettiin tekemällä lakiteknisiä muutoksia Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamisen yhteydessä. Tehdyissä muutoksissa otettiin huomioon Opetushallituksen erillisyksiköitä koskeneessa selvitysmies Olli Mäenpään tekemässä, eduskunnan edellyttämässä (HE 31/2017 vp) selvityksessä havaitut erillisyksikköjen organisatoriseen riippumattomuuteen liittyvät lainsäädännön puutteet koskien muun muassa Opetushallituksen pääjohtajan toimivaltaa suhteessa Opetushallituksen erillisyksiköihin sekä tarpeeseen täsmentää hallinnollisten tukipalvelujen perusteita (Mäenpää 2019).

Mäenpää (emt.) toteaa selvityksessään, että Opetushallituksen ja Karvin “välisen organisatorisen suhteen kannalta keskeistä hallinto- ja tukipalvelujen tuottamistehtävää taikka palvelujen perusteita, sisältöä tai laajuutta ei sen sijaan ole määritelty lailla tai muullakaan normilla. Tämä voi aiheuttaa epäselvyyttä hallintoviraston ja erillisyksikön välisen suhteen sisällöstä ja vaikeuttaa sen

ennakoitavuutta". Hallinto- ja tukipalveluiden osalta hallinnollisissa käytännöissä ja järjestelyissä ei edelleenkään ole kaikilta osin tunnistettu arviointikeskuksen asemaa riippumattomana asiantuntijaorganisaationa ja Opetushallituksen erillisyksikkönä. Opetushallituksesta annetun lain 6 a §:n mukaan *Opetushallitus tuottaa erillisyksiköille hallinto- ja tukipalvelut. Opetushallitus ja erillisyksiköt sopivat hallinto- ja tukipalveluiden toteuttamisesta sekä niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.* Erillisyksiköillä ei kuitenkaan ole tällä hetkellä juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa Opetushallituksen tuottamien hallinto- ja tukipalvelujen perusteisiin, sisältöön tai laajuuteen. Nyt valmisteilla olevan virastouudistuksen yhteydessä hallinto- ja tukipalveluja koskevaa menettelyä ja sopimusta tulisi uudistaa ja selkiyttää. **Erillisyksiköillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten ja millaisista hallinto- ja tukipalveluista se uuden viraston kanssa sopii ja sitä kautta myös omata mahdollisuuden ennakoida ja hallita omia kustannuksiaan nykyistä paremmin.**

Epäselvyyttä hallinnollisissa käytännöissä ja järjestelyissä on liittynyt myös muun muassa toteutettuihin tilajärjestelyihin. Mäenpään (emt.) mukaan Karvin riippumaton toiminta, erillisyksikön asema ja arviointitoiminnan erityispiirteet, kuten luottamuksellisuus, ovat perusteita, joiden voidaan katsoa edellyttävän Karvin toimintaa Opetushallituksesta erillisessä tilassa. Tämä on Mäenpään mukaan *välttämätöntä ottaa huomioon tilajärjestelyistä päätettäessä*. Vuonna 2024 tehdyssä viimeisimmässä tilojen uudelleen järjestelyssä Karvi kuitenkin menetti erillisen tilansa.

Valmisteilla olevan virastouudistuksen kustannusvaikutuksia hallinto- ja tukipalveluihin tai tiloihin ei ole vielä ollut saatavilla. Sivistyshallintouudistuksen tavoitteeksi on asetettu vahvistaa sivistyshallinnon toiminnan vaikuttavuutta, tuottavuutta ja palvelukykyä. Tavoitteena tulisikin Karvin mukaan olla se, että **1.1.2026 toimintansa aloittava uusi virasto, Opetushallitus, kehittää kustannustehokkaat ja laadukkaat hallinto- ja tukipalvelut, jotka tukevat erillisyksiköiden toiminnan riippumatonta asemaa, toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.**

Virastouudistuksen tavoitteet ja niiden arviointi

Hallituksen esityksessä todetaan, että yhtenä virastorakenneuudistuksen tavoitteena on myös tukea tuottavuusohjelman tavoitteita ja keventää päällekkäistä hallintoa. Lisäksi esityksessä todetaan, että henkilöstömääräkehitys on kehittynyt virastojen kesken epäyhtenäisesti. Kuten Karvi sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossaan (OPH-3719-2025) koskien valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026—2029 (VNS 2/2025 vp) toteaa, **Karvin henkilöstömäärää on jouduttu vähentämään 30 prosenttia vuosien 2022–2025 aikana 53 henkilötyövuodesta 36 henkilötyövuoteen.** Tällä on ollut merkittäviä vaikutuksia arviointitoiminnan laajuuteen ja toiminnan tuloksiin. Henkilöstövaje on tunnistettu yhdeksi Karvin toiminnan merkittävimmistä riskeistä. Henkilöstövähennykset estävät arviointitoiminnan pitkäjänteisen kehittämisen ja erityisosaamisen ylläpidon ja vahvistumisen. Kansallinen luotettava ja vaikuttava arviointitoiminta edellyttää resursseja ja kyvykkyyttä laaja-alaiseen koko koulutusjärjestelmän arviointiin.

Opetushallituksen yhteyteen hallintovirastomallin mukaisesti liittämisen yhteydessä Karvi vähensi hallinnollisen henkilöstönsä määrää, eikä sen ole mahdollista toteuttaa valtionhallintoon tehtäviä säästöjä vähentämällä päällekkäistä hallintoa, vaan **säästöt kohdentuvat eri koulutusasteiden arviointitoimintaan**.

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.

Virastouudistuksen yhteydessä uudistetaan talouden prosessit ja talousarvion momenttirakenne. Karvin toimintamenomääräraha on valtion talousarviossa Ylioppilastutkintolautakunnan kanslian (YTL) toimintamenomäärärahan kanssa samalla momentilla 29.01.03 Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kehyspäätöksessä Karvilla ja YTL:llä on yhteinen kehys. Tausta tähän ratkaisuun löytyy hallintovirastomallista, jossa Karvi ja YTL olivat ensimmäiset Opetushallituksen erillisyksiköt. Yhteisen kehyksen jakaminen Karvin ja YTL:n kesken on aiheuttanut epäselvyyksiä muun muassa talouden suunnitteluun. **Karville ja YTL:lle tulisi jatkossa määritellä omat, erilliset momentit ja määrärahakehykset hallinnonalan kehyspäätöksessä.**

Karvi haluaa huomauttaa lausunnossaan, että siihen on kohdistunut **viimeisen kymmenen vuoden aikana jatkuvia uudistuksia ja muutoksia, millä voi olla negatiivisia vaikutuksia niin organisaation toimintaan kuin henkilöstöön.** Ensimmäinen muutos tapahtui vuonna 2014 Karvin aloittaessa toimintansa itsenäisenä virastona, kun kolmen organisaation arviointitoiminnot yhdistettiin kansallisesti yhdeksi kokonaisuudeksi. Arviointikeskuksen perustamisella korostettiin ja selkeytettiin arviointitoiminnan riippumatonta ja itsenäistä asemaa. Viraston toiminnan käynnistäminen ja sen valmistelu edellytti henkilöstöltä pitkäjänteistä työtä. Karvi tuotti itsenäisenä virastona hallinto- ja tukipalvelunsa kustannustehokkaasti ja kevyin hallinnollisin järjestelyin. Kun uuden viraston toiminta saatiin kunnolla käynnistettyä, Karvi kuitenkin vuonna 2018 liitettiin Opetushallituksen yhteyteen hallintovirastomallin mukaisesti ja siitä tuli Opetushallituksen erillisyksikkö, ja erillisyksikkönä Karvi on ollut osallisena useissa uudistuksissa. Lisäksi ajalle 25.10.2024–30.12.2025 on asetettu työryhmä (VN/26796/2024) valmistelemaan koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistä, ja valmistelulla voi mahdollisesti olla vaikutuksia Karvin toimintaan.

Karvi painottaa, että **virastouudistusta ja sen vaikutuksia tulee arvioida mahdollisimman varhaisessa vaiheessa**. Arvioinnin tulee kattaa vaikutukset virastojen ja erillisyksiköiden tehtävien toteuttamiseen ja henkilöstöön.

Harri Peltoniemi
Johtaja
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kirsi Hiltunen
Yksikön johtaja
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Lähteet

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