

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opetushallituksesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki opetushallituksesta. Opetushallitus olisi uusi opetusministeriön alainen keskusvirasto. Ammattikasvatushallitus ja kouluhallitus lakkautettaisiin, ja niiden toimialalle kuuluva koulutus siirtyisi uudelle virastolle.

Uuden viraston tehtäväkuva on tarkoitus muuttaa asteittain hallintotehtäviä hoitavasta virastosta asiantuntijavirastoksi. Virasto keskittyisi lähinnä opetuksen tavoitteiden, sisältöjen ja menetelmien kehittämiseen sekä koulutuksen tuloksellisuuden seurantaan ja edistämiseen.

Opetustoimen keskushallinnosta muodostettaisiin toiminnallinen kokonaisuus tiivistämällä opetusministeriön ja keskusviraston yhteistyötä sekä vähentämällä muodollista ja hierarkista eroa niiden välillä. Parlamentaaristen vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi laissa säädettäisiin ministeriölle oikeus pidättää itselleen päätösvalta koulutuspoliittisesti merkittävässä asiassa, joka muutoin kuuluisi viraston ratkaistavaksi. Lailla selkeytettäisiin myös ministeriön oikeus määrätä keskusvirastolle erilaisia toimeksiantoja, kuten selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnittelutehtäviä.

Opetushallituksen johdossa olisi johtokunta. Muutoksenhakuasioiden käsittelyä varten viraston virkamiehistä muodostettaisiin istunto. Opetushallitus jakaantuisi neljään linjaan, jotka olisivat yleissivistävän koulutuksen linja, ammatillisen koulutuksen linja, aikuiskoulutuksen linja ja ruotsinkielisen koulutuksen linja. Lisäksi virastossa olisi hallinto- ja suunnittelutehtäviä varten erilliset yksiköt. Viraston tarkemmasta organisaatorakenteesta ja johtavista virkamiehistä säädettäisiin asetuksella ja sen nojalla työjärjestyksellä.

Opetushallitusta koskevassa laissa olisi myös selkeyttävät säännökset viraston oikeudesta tehdä tutkimusten ja asiantuntijatehtävien hoidosta sopimuksia sekä periä suoritteistaan maksuja. Laissa olisi myös säännös viraston oikeudesta saada tarvitsemansa tiedot muilta viranomaisilta.

Esitys liittyy valtion vuoden 1991 tulo- ja menoarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1991, jolloin uusi virasto aloittaisi toimintansa.

# SISÄLLYSLUETTELO

|                                                                                        | Sivu |                                                                          | Sivu |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------|------|
| YLEISPERUSTELUT .....                                                                  | 3    | <b>3. Opetushallitus</b> .....                                           | 7    |
| <b>1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys</b> .....                                   | 3    | 3.1. Tehtävät .....                                                      | 7    |
| 1.1. Tavoitteet ja lähtökohdat .....                                                   | 3    | 3.2. Johtokunta ja istunto .....                                         | 7    |
| 1.2. Keinot .....                                                                      | 4    | 3.3. Organisaatio ja henkilöstö .....                                    | 8    |
| 1.2.1. Nykyisten keskusvirastojen lak-<br>kauttaminen ja uuden perustami-<br>nen ..... | 4    | 3.3.1. Organisaatio .....                                                | 8    |
| 1.2.2. Keskushallinnon toimintojen yh-<br>teensovittaminen .....                       | 4    | 3.3.2. Henkilöstö .....                                                  | 8    |
| <b>2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu</b> .....                                   | 5    | <b>4. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaiku-<br/>tukset</b> ..... | 8    |
| 2.1. Nykyinen tilanne .....                                                            | 5    | <b>5. Esityksen taloudelliset vaikutukset</b> .....                      | 9    |
| 2.1.1. Ammattikasvatushallitus .....                                                   | 5    | YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....                                       | 9    |
| 2.1.2. Kouluhallitus .....                                                             | 5    | <b>1. Lakiehdotuksen perustelut</b> .....                                | 9    |
| 2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....                                              | 6    | <b>2. Tarkemmat säännökset</b> .....                                     | 10   |
| 2.2.1. Valtioneuvoston päätökset ja val-<br>misteluelimet .....                        | 6    | <b>3. Voimaantulo</b> .....                                              | 10   |
| 2.2.2. Lausunnonantajat .....                                                          | 7    | LAKITEKSTI .....                                                         | 11   |

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

#### 1.1. Tavoitteet ja lähtökohdat

Yhteiskunnan ja työelämän nopea muutos vaatii entistä enemmän tietoa ja monipuolista osaamista. Myös eri väestöryhmien ja yksityisten kansalaisten koulutusta koskevat odotukset ja tarpeet lisääntyvät. Näiden vaatimusten täyttäminen edellyttää koulutusjärjestelmän, koulutuksen sisältöjen ja tarjontamuotojen sekä koulutuksen hallinnon jatkuvaa kehittämistä.

Koulutuksen hallinnon uudistamistarpeita ja -linjoja joudutaan arvioimaan toisaalta koulutuksen yleisten kehittämislinjojen ja toisaalta hallinnon kehittämistä koskevien periaatteiden valossa.

Valtioneuvoston toukokuussa 1990 eduskunnalle antamassa koulutuspoliittisessa selonteossa kuluvan vuosikymmenen tavoitteena esitetään muun muassa koulutustason jatkuva nostaminen, koulutuksen laadun parantaminen, koulutusjärjestelmän toiminnan tehostaminen ja jatkuvan koulutuksen periaatteen omaksuminen.

Asetettujen tavoitteiden mukainen koulutuspolitiikka edellyttää muun ohella koulutusrakenteen moniportaisuuden vähentämistä, ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen raja-aidan madaltamista, peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen tehtävien, sisältöjen ja työnjaon tarkistamista, joustavien ja yksilöllisten opinto-ohjelmien kehittämistä, opetuksen tarjontamuotojen monipuolistamista sekä oppilaitosten välisen ja kansainvälisen yhteistyön lisäämistä.

Valtioneuvoston huhtikuussa 1990 eduskunnalle antaman julkisen hallinnon uudistamista koskevan selonteon mukaan julkisen hallinnon uudistamisen pää tavoitteina ovat kansalaisten palvelun parantaminen ja julkisen sektorin tu-

loksellisuuden ja tuottavuuden kohottaminen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen.

Hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden soveltaminen koulutuksen hallintoon merkitsee käytännössä sitä, että tehtäviä ja toimivaltaa hajautetaan, yhteiskunta- ja koulutuspoliittisesti merkittävät ratkaisut tehdään parlamentaarisen vastuun piirissä, koulutushallinnon toimivuutta parannetaan ja palvelujen tasoa nostetaan sekä hallintoa muutoinkin rationalisoidaan.

Koulutuksen hallinnossa on vireillä useita kehittämishankkeita, joilla hallintoa uudistetaan esitettyjen periaatelinjojen mukaisesti. Ne koskevat opetusministeriön toimintaa ja organisaatiota, koulutuksen suunnittelujärjestelmää, sääntelyn purkamista ja valtiosuosijärjestelmää.

Opetusministeriön organisaatiouudistuksen lähtökohtana on ollut ministeriön jakaminen koulutus- ja tiedepolitiikan sekä kulttuuripolitiikan linjoihin. Näin ollen ministeriötasolla koulutus ja sen hallinto muodostavat kokonaisuuden. Uudistuksella pyritään ministeriön toiminnan tehostamiseen sekä koko koulutusjärjestelmän ohjattavuuden ja joustavuuden parantamiseen.

Opetusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmiä on kehitetty entistä joustavammiksi. Tuntikehysjärjestelmä on ulotettu yleissivistävän koulutuksen ohella myös ammatilliseen koulutukseen. Norminantoa on uudistettu, toiminta- ja taloussuunnittelua sekä koulutuksen suunnittelujärjestelmää uudistettu hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden mukaisesti. Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sääntelyn purkamiseen ja hallinnon hajauttamiseen tähtäävä lainvalmistelutyö on käynnissä.

Esityksen tavoitteena on jatkaa opetustoimen hallinnon uudistamista siten, että myös opetusministeriön alainen keskushallinto voisi nykyistä paremmin vastata asetettuihin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin ja tulevaisuuden haasteisiin. Pyrkimyksenä on tämän hallintota-

son toiminnan tehostaminen kokoamalla yhteen erillisinä toimivat opetustoimen keskusvirastot sekä luomalla uudet organisatoriset ja muut edellytykset sille, että keskushallinnosta saadaan entistä palvelukykyisempi sekä organisaatioltaan nykyistä joustavampi ja tehokkaampi.

## 1.2. Keinot

### 1.2.1. Nykyisten keskusvirastojen lakkauttaminen ja uuden perustaminen

Opetustoimen keskushallinnon uudistamiseksi esitettyjen tavoitteiden mukaisesti ehdotetaan perustettavaksi 1 päivästä huhtikuuta 1991 uusi keskusvirasto, opetushallitus. Ammattikasvatushallitus ja kouluhallitus lakkautetaan samasta ajankohdasta.

Keskusvirastotason toimintojen keskittämisellä yhteen virastoon luodaan perusedellytykset koko opetustoimen johdonmukaiselle kehittämiselle.

Yksi keskusvirasto poistaa myös monia hallinnollisia raja-aitoja. Kouluhallituksen toimialaan kuuluu yleissivistävän koulutuksen lisäksi myös ammatillista koulutusta. Toisaalta ammattikasvatushallituksen alaisissa ammatillisissa oppilaitoksissa annetaan myös yleissivistävää opetusta. Myös yleissivistävän ja ammatillisen aikuiskoulutuksen nykyistä erottelua kahden keskusvirastoon voidaan pitää tulevaisuutta ajatellen epätarkoituksenmukaisena. Muita kiinteitä yhteistyötä vaativia tehtäviä on esimerkiksi ruotsinkielisessä opetuksessa, määrällisessä koulutussuunnittelussa, kokeilu- ja tutkimustoiminnassa, opettajien täydennyskoulutuksessa, oppimateriaalikysymyksissä, keskias-teen koulutuksen yhteishaussa, koulutuksen kansainvälistämisessä sekä yleensä opetuksen laadullisessa kehittämistyössä.

Koulutuspoliittisten uudistusten suunnittelu ja toteuttaminen sekä tarpeellisten, organisaatioyksiköiden hallintorajat ylittävien painopistealueiden muodostaminen voidaan toteuttaa nykyistä joustavammin yhdessä virastossa.

Yksi keskusvirasto parantaa tämän hallintoportaan mahdollisuuksia henkilöstö- ja muiden voimavarojen kohdentamisessa kulloisellekin painopistealueelle. Se antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet toiminnan rationalisoimiseen erityisesti taloushallinnossa, rakentamis- ja

kiinteistöhallinnossa, yleishallinnossa ja sisäisissä palvelutoiminnoissa.

Opetushallituksen tehtäväksi siirtyvät perustamisvaiheessa tehtävät, jotka kuuluvat ammattikasvatushallitukselle ja kouluhallitukselle. Opetushallituksen roolia ja tehtäviä koulutuksen hallinnossa kehitetään siten, että se toimii myöhemmin pääasiassa asiantuntijan ja valmistelijan roolissa. Sen tehtävät määritellään siten, että se on linjavastuussa opetuksen tavoitteiden, sisältöjen, menetelmien ja opetuksen organisoimisen kehittämisessä ja uudistamisessa. Tavoitteena on, että opetushallitus on yhtenäinen pedagoginen keskus, jonka päätehtävänä on opetussuunnitelmien perusteiden uudistaminen sekä muu koulutuksen valtakunnallinen kehittäminen ja yhteensovittaminen. Viraston tehtävänä olisi lisäksi avustaa ministeriötä koulutuspoliittisten päätösten valmistelussa sekä toisaalta tukea alue- ja paikallishallintoa opetuksen kehittämisessä.

### 1.2.2. Keskushallinnon toimintojen yhteensovittaminen

Uudistuksen yhteydessä opetustoimen keskushallinnon toimintoja yhteensovitetään. Tavoitteena on muodostaa opetustoimen keskushallinnosta yksi toiminnallinen kokonaisuus. Keskusviraston ja ministeriön välistä yhteistyötä tiivistetään sekä muodollista ja hierarkista eroa yksiköiden välillä vähennetään. Tällöin virastojen tieto- ja palvelujärjestelmät yhteensovitetään, yhteistyömuotoja kehitetään ja niiden välistä tehtäväjakoa uudistetaan.

Tehtäväjakoa on pitemmällä aikavälillä tarkeitus muuttaa siten, että ministeriölle siirtyy päävastuu opetustoimen toiminta- ja taloussuunnitelman, vuotuisen tulo- ja menoarvioesityksen sekä koulutuksen kehittämissuunnitelman laatimisessa. Näissä tehtävissä opetushallitus tukee ja avustaa ministeriötä.

Edellä mainittujen keskushallinnon toimintojen yhteensovittamiseksi ja parlamentaarisen vastuun korostamiseksi ehdotetaan muun ohella säädettäväksi ministeriölle oikeus pidättää ratkaistavakseen yksittäistapauksessa opetushallituksen toimivaltaan kuuluva asia, joka on koulutuspoliittisesti merkittävä. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi ministeriölle oikeus antaa opetushallitukselle tutkimus-, suunnittelu-, selvitys- ja kokeilutoimeksiantoja sekä muita valmistelutehtäviä.

## 2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

### 2.1. Nykyinen tilanne

#### 2.1.1. Ammattikasvatushallitus

Ammattikasvatushallitus on perustettu vuonna 1966 muuttamalla kauppa- ja teollisuusministeriöön vuonna 1942 perustettu ammattikasvatusosasto kauppa- ja teollisuusministeriön alaiseksi keskusvirastoksi. Opetusministeriön alaiseksi ammattikasvatushallitus siirrettiin vuonna 1968. Tämän jälkeen vuoteen 1973 mennessä ammattikasvatushallituksen alaisuuteen on siirretty silloinen sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön alainen ammatillinen koulutus.

Ammattikasvatushallituksesta säädetään ammattikasvatushallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annetussa laissa (488/87) ja ammattikasvatushallituksesta annetussa asetuksessa (687/87).

Ammattikasvatushallituksen ja sen alaisen piirihallinnon tehtävänä on edistää ammattikasvatusta sekä suunnitella, johtaa ja valvoa alaistaan opetustointia ja suorittaa muut sille määrätty tehtävät. Ammattikasvatushallituksen alaisina piirihallintoviranomaisina ovat lääninhallitukset. Ammattikasvatushallitus huolehtii yhteistyössä työministeriön kanssa myös työllisyyskoulutuksesta annetussa laissa (31/76) tarkoitetusta koulutuksesta.

Ammattikasvatushallituksen alaisia ovat ammattioppilaitokset, hotelli- ja ravintolaoppilaitokset, kauppaoppilaitokset, koti- ja laitostalousoppilaitokset, käsi- ja taideteollisuusoppilaitokset, kuvataideoppilaitokset, maatalousalan oppilaitokset, merenkulkuoppilaitokset, metsä- ja puutalousoppilaitokset, sosiaalialan oppilaitokset, teknilliset oppilaitokset, terveydenhuolto-oppilaitokset, ammatilliset erikoisoppilaitokset, ammatilliset erityisoppilaitokset, Saamelaisalueen ammatillinen koulutuskeskus sekä ammatilliset kurssikeskukset. Niin ikään ovat ammattikasvatushallituksen alaisia edellä mainittujen oppilaitosmuotojen opettajanvalmistuslaitokset, ammattikurssitoiminta, ammatillinen kirjeopetus, oppisopimuskoulutus ja ammatilliset pätevyystutkinnot sekä ammattikasvatushallinnon koulutuskeskus.

Ammattikasvatushallituksesta annetun asetuksen mukaan virastossa on kuusi osastoa, jotka ovat yleinen osasto, suunnittelu- ja kehittä-

tämisosasto, teollisuusopetuksen osasto, maa- metsä- ja kotitalousopetuksen osasto, liike- ja erikoisalojen opetuksen osasto sekä terveyden- ja sosiaalihuolto-opetuksen osasto. Osastot jakaantuvat 22 toimistoon. Virastoa johtaa pääjohtaja ja hänen apunaan ylijohtaja. Tärkeimmät asiat käsitellään viraston istunnossa, johon osallistuvat pääjohtaja, ylijohtaja, osastopäälliköt sekä suunnittelu- ja kehittämisosaston apulaisosastopäällikkö.

Ammattikasvatushallituksen henkilökunnan määrä on 280.

#### 2.1.2. Kouluhallitus

Kouluhallitus on perustettu vuonna 1869. Sen nykyinen organisaatio muodostettiin peruskoulu-uudistuksen yhteydessä vuonna 1968 kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annetulla lailla (534/68) sekä kouluhallituksesta annetulla asetuksella (293/69). Asetus on kumottu toukokuussa 1988 voimaan tulleella uudella asetuksella kouluhallituksesta (361/88). Kouluhallituksen alaisina piirihallintoviranomaisina ovat lääninhallitukset.

Kouluhallituksen ja lääninhallitusten tehtäväksi on säädetty valvoa oppivelvollisuudesta johtuvia toimenpiteitä, johtaa ja valvoa niiden alaisuuteen kuuluvien yleissivistävää koulutusta antavien koulujen ja oppilaitosten suunnittelua ja toimintaa, johtaa ja valvoa niiden alaisiksi säädettyjä opettajanvalmistuslaitoksia ja muuta opettajakoulutusta, valvoa niiden alaisiksi säädettyä vapaata sivistystyötä sekä suorittaa muut niille säädetyt tehtävät.

Kouluhallituksen keskeisenä tehtäväalueena on yleissivistävä koulutus. Lisäksi kouluhallituksen vastuualueelle kuuluu vähäisessä määrin ammatillista koulutusta.

Kouluhallituksen alaisia ovat peruskoulut ja niitä vastaavat koulut, lukiot, iltalukiot ja niitä vastaavat oppilaitokset, kuulovammaisten, näkövammaisten ja liikuntavammaisten koulut, lastentarhanopettajaopistot, Heinolan kurssikeskus, urheiluopistot, kansalais- ja työväenopistot, musiikkioppilaitokset sekä opintokeskukset. Kouluhallituksen alaista on myös valtion avustama muu vapaa sivistystyö.

Kouluhallituksesta annetun asetuksen mukaan kouluhallitus jakaantuu kuuteen osastoon, jotka ovat yleinen osasto, talousosasto, kouluosasto, opetusosasto, aikuiskasvatusosasto ja ruotsinkielinen osasto. Osastot jakaantuu

vat 16 toimistoon. Viraston päällikkönä on pääjohtaja. Hänen ohellaan osastojen toimintaa johtaa ja valvoo kaksi ylijohtajaa. Tärkeimmät asiat ratkaistaan istunnossa, johon ottavat osaa pääjohtaja, ylijohtajat sekä osastopäälliköt. Käsiteltäessä eräitä peruskoulun, lukion ja iltalukion opettajien kurinpitoa ja irtisanomista koskevia muutoksenhakuasioita, istuntoon ottavat osaa myös kuntia ja opettajajärjestöä edustavat lisäjäsenet.

Kouluhallituksen henkilökunnan määrä on 240.

## 2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

### 2.2.1. Valtioneuvoston päätökset ja valmisteluelimet

Keskusvirastojen asemaan ja tehtäviin on viime vuosina kiinnitetty huomiota monissa yhteyksissä.

Parlamentaarinen hallinnon hajauttamiskomitea (komiteanmietintö 1986:12), joka käsiteli yleisesti julkisen hallinnon uudistamisen tarpeita ja keinoja, teki ehdotuksia myös opetustoimen hallinnon rakenteiden uudistamiseksi. Komitea ehdotti kouluhallituksen ja ammattikasvatushallituksen yhdistämistä koulutuksen kehittämiskeskukseksi, joka olisi toiminta-ajatukseltaan asiantuntijaviranomainen. Samalla hallinnollista ohjaustoimivaltaa ehdotettiin siirrettäväksi keskusvirastolta ministeriöön ja tapauskohtaisen päätöksenteon siirtämistä lähinnä alemmille viranomaisille ja palveluyksiköille.

Valtioneuvosto teki tammikuussa 1987 periaatepäätöksen hallinnon hajauttamiskomitean ehdotusten jatkovalmistelusta. Päätöksen mukaan hallinnon hajauttaminen tulee ottaa huomioon kaikessa hallinnon toimintatapojen ja organisaation uudistamisessa. Päätöksen mukaan ministeriöiden tuli käynnistää hallinnon hajauttamistoimenpiteitä. Valmistelutyössä tuli selvittää erityisesti keskusvirastojen tehtävänkuvan ja hallinnollisen aseman muutoksen edut ja haitat sekä mahdollisuudet muodostaa eräistä keskusvirastoista kehittämiskeskustyyppisiä asiantuntijavirastoja.

Nykyisen hallituksen ohjelman mukaan hallintoa hajautetaan ja eri hallintotasojen tehtävä- ja vastuujakoa selkeytetään. Ohjelmassa todetaan myös, että ministeriöiden asemaa oman hallinnon alansa yleisessä ohjaamisessa ja

kehittämisessä vahvistetaan. Tältä pohjalta tarkistetaan ministeriöiden välinen sekä ministeriöiden ja niiden alaisten keskusvirastojen työnjako ja tehtävät. Lisäksi selvitetään samalla hallinnonalalla toimivien keskusvirastojen yhdistämismahdollisuudet.

Valtioneuvosto teki toukokuussa 1988 päätöksen toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi. Sen mukaan vahvistetaan keskusvirastojen edellytyksiä tarjota ministeriöille ja alemmille hallintoviranomaisille ja palveluyksiköille erityisasiantuntemusta asianomaisen hallinnon alan palvelujen ja toimintapolitiikan kehittämisessä. Tässä tarkoituksessa hallinnollisia keskusvirastoja kehitetään asiantuntijaviranomaisiksi siirtämällä tapauskohtaista päätösvaltaa alue- ja paikallishallintoon sekä yhteiskuntapolitiikan kannalta olennaista ohjausta ministeriöihin ja tarvittaessa valtioneuvostoon. Lisäksi päätös edellytti opetusministeriön selvittävän eri vaihtoehtoja kehittää kouluhallitusta ja ammattikasvatushallitusta asiantuntijaviranomaisena, mahdollisuutta yhdistää nämä virastot sekä muita mahdollisia vaihtoehtoja mainittujen virastojen tehtävien hoitamiseksi.

Hallinnon hajauttamista koskevan valtioneuvoston päätöksen ja hallitusohjelman nojalla opetusministeriö käynnisti valmistelun kouluhallituksen ja ammattikasvatushallituksen uudelleenjärjestämiseksi. Valmistelu tapahtui keskusvirastotyöryhmässä, joka luovutti mietintönsä opetusministeriölle maaliskuussa 1989 (komiteanmietintö 1989:4; Opetushallinnon keskusvirastokysymys). Mietinnön mukaan koulutuksen hallinnon kehittämisen yleisiä suuntaviivoja ovat tehtävien ja toimivallan hajauttaminen, yhteiskuntapolitiittisesti merkittävien ratkaisujen tekeminen parlamentaarisen vastuun piirissä, koulutuksen keskushallinnon yksiköiden edellytysten vahvistaminen toimialansa palvelujen ja muun toiminnan sisällön ja laadun kehittämisessä sekä hallinnon rationalisoiminen. Työryhmä teki opetustoimen keskushallinnon uudelleenjärjestelystä kaksi organisatorista päävaihtoehtoa, jotka olivat kouluhallituksen ja ammattikasvatushallituksen säilyttäminen erillisinä keskusvirastoina niiden organisaatioita ja yhteistoimintaa kehittäen sekä kouluhallituksen ja ammattikasvatushallituksen yhdistäminen yhdeksi keskusvirastoksi. Työryhmä ei asettanut vaihtoehtoja suosituimmuusjärjestykseen.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen opetustoimen keskushallinnon uudelleenjärjestä-

misestä maaliskuussa 1990. Päätöksen mukaan ammattikasvatushallitus ja kouluhallitus lakautetaan ja opetusministeriön alaisuuteen perustetaan 1 päivästä maaliskuuta 1991 lukien opetushallitus-niminen koulutuksen asiantuntijakeskusvirasto. Opetushallituksen roolia ja tehtäviä kehitetään päätöksen mukaan siten, että virasto toimii pääasiassa asiantuntijan ja valmistelijan roolissa. Sen tehtävät määritellään siten, että se on linjavastuussa tavoitteiden, sisältöjen, menetelmien ja opetuksen organisoimisen kehittämisessä ja uudistamisessa.

Jatkovalmistelu on tehty virkatyönä opetusministeriössä.

### 2.2.2. Lausunnonantajat

Opetusministeriö sai Opetushallinnon keskusvirastokysymys -mietinnöstä valtion virastoilta ja laitoksilta, työmarkkinajärjestöiltä, kuntien keskusjärjestöiltä, teollisuutta ja elinkeinoelämää edustavilta järjestöiltä sekä muilta opetustoimeen yhteydessä olevilta tahoilta yhteensä 61 lausuntoa.

Lausunnoissa esitettiin yleisesti myönteinen kannanotto mietinnössä esiteltyihin opetustoimen hallinnon yleisiin kehittämisperiaatteisiin. Lausuntojen kannanotot kuitenkin erosivat toisistaan keskusvirastojen organisaatio-kysymyksessä. Lausunnonantajista 13 kannatti ammattikasvatushallituksen ja kouluhallituksen kehittämistä erillisinä virastoina ja 17 lausunnonantajaa kannatti keskusvirastojen yhdistämistä yhdeksi virastoksi.

## 3. Opetushallitus

### 3.1. Tehtävät

Uusi virasto on asiantuntijakeskusvirasto, joka valtakunnallisella tasolla ohjaa ja johtaa esiopetuksen, oppivelvollisuuskoulutuksen sekä nuorisoasteen ja aikuisten yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kehittämistä ja järjestämistä sekä seuraa ja edistää toiminnan tuloksellisuutta. Opetushallitus vastaa koulutuksen laadusta ja saavutettavuudesta sekä koulutuksen tavoitteiden, sisältöjen ja menetelmien kehittämisestä ja uudistamisesta.

Tehtäviensä toteuttamiseksi opetushallitus käyttää hyväkseen kansallista ja kansainvälistä asiantuntemusta, toimii yhteistyössä muiden

viranomaisten, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen kanssa sekä pitää yhteyttä elinkeino- ja työelämään, valtakunnallisiin keskusjärjestöihin ja muihin yhteistyötahoihin.

Opetushallituksen tehtävät säädetään ammattikasvatushallituksen ja kouluhallituksen tehtäviä yleispiirteisemmällä tasolla. Viraston yksittäisistä hallintotehtävistä säädetään edelleenkin eri koulumuotoja koskevissa laeissa ja asetuksissa. Viraston toimialaan kuuluvat koulut ja oppilaitokset sekä muu toiminta on tarkoitus luetella asetuksessa.

Opetushallituksen hoidettavaksi siirtyvät perustamisvaiheessa tehtävät, jotka kuuluvat ammattikasvatushallitukselle ja kouluhallitukselle. Eduskunnalle on kuitenkin annettu esitys peruskoululain, lukiolain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (hall.es. 108/1990 vp.). Mikäli eduskunta hyväksyy esitykseen sisältyvät lait, merkitsee se keskusviraston hallinto- ja lainkäyttötehtävien olennaista vähentymistä. Ammatillisen koulutuksen lainsäädännön osalta on vastaava selvitystyö vireillä ja eduskunnalle on tarkoitus antaa esitys syysistuntokaudella 1990. Valtioneuvosto teki kesäkuussa 1990 periaatepäätöksen kuntien valtionosuusuudistuksesta. Myös tämä uudistus vähentää olennaisesti keskusviraston tehtäviä. Uudistus on tarkoitus toteuttaa vuoden 1992 alusta. Lisäksi on käynnissä muita kehittämissuunnitelmia, jotka aikanaan muuttavat opetushallituksen tehtäviä.

### 3.2. Johtokunta ja istunto

Yhteiskunnassa ja työelämässä tapahtuvien muutosten nopeutuessa koulutuksen keskusvirastoportaalla tulee olla nykyistä kiinteämpiä yhteydet opetusministeriöön ja koulutuspoliittiseen päätöksentekoon. Niin ikään keskushallinnon sisäistä päätöksentekojärjestelmää on kehitettävä niin, että se pystyy nykyistä joustavammin ja tehokkaammin vastaamaan koulutukseen kohdistuviin muutosvaatimuksiin. Uuden keskusviraston ylimmäksi hallintoelimeksi on tarkoitus asettaa hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden mukaisesti määrääjäksi valittu johtokunta. Johtokunta on tarkoitus koota koulutuksen asiantuntijoista. Johtokunnan jäsenet määrää valtioneuvosto.

Kunnallisvalituksen käyttöalan lisääntyessä opetustoimessa ei keskusvirastojen ratkaistavaksi tule enää jatkossa valituksia samassa

määrässä kuin nykyisin. Kuitenkin eräissä asioissa, joissa keskusvirastolainkäytölle on erityisiä syitä, on opetushallitus valitusviranomaisen. Johtokunta ei sovellu lainkäyttöasioiden käsittelyyn. Valituksia ei voida oikeusturvasyistä yleensä antaa myöskään yksittäisen virkamiehen ratkaistavaksi. Tästä syystä virastoon asetetaan virkamiehistä muodostettu istunto. Istunnon kokoonpanosta ja asioiden käsittelystä istunnossa säädetään asetuksella.

### 3.3. Organisaatio ja henkilöstö

#### 3.3.1. Organisaatio

Opetushallitus jaetaan yleissivistävän koulutuksen linjaan, ammatillisen koulutuksen linjaan, aikuiskoulutuksen linjaan sekä ruotsinkielisen koulutuksen linjaan. Linjajaon ulkopuolella on suunnitteluryhmä sekä hallinto- ja palvelutoiminnot.

Opetushallituksen organisaatiosta säädetään tarkemmin asetuksessa ja viraston työjärjestyksessä. Tarkoitus on, että organisaation jako alayksiköihin jää viraston itsensä työjärjestyksessä ratkaistavaksi. Asetukseen ei oteta säännöksiä esimerkiksi ammattikasvatushallituksen ja kouluhallituksen nykyisenkaltaisesta jaosta osastoihin ja toimistoihin eikä osastojen tehtävistä. Näin uuden viraston organisaatio olisi riittävän joustava ottamaan vastaan uusia tehtäviä ja uudistumaan koulutuspolitiikan painopistealueiden muutosten mukaan.

Organisaatorakennetta kehitetään edelleen sitä mukaa kuin koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttaminen etenee.

#### 3.3.2. Henkilöstö

Uuden viraston henkilöstörakenne saatetaan asteittain vastaamaan virastolle asetettuja uusia koulutuksen ja opetuksen sekä niiden järjestämisen vaatimia suunnittelu-, kehittämis- ja arviointitehtäviä. Henkilöstörakenteen kehittämisessä asetetaan lähtökohdaksi opetushallituksen tehtävien ja roolin muuttaminen.

Virkarakennetta ja nimikkeistöä uudistettaessa vähennetään hierarkiatasoja. Lisäksi tarkoituksena on uudistaa eräiden virkojen kelpoisuusvaatimuksia siten, että niissä asetetaan pätevyys ehdoksi alan tieteellinen tutkimustoiminta tai elinkeino- tai työelämän tuntemus

tai opetustyössä osoitettu erityinen kyvykkyys taikka muu erityinen pätevyys. Osassa virkoja vaaditaan tieteellinen jatkotutkimus. Nämä virrat olisivat määräaikaista ja sopimuspalkkaisia.

Viraston toiminnan kannalta keskeisimmät virat on tarkoitus muuttaa sopimuspalkkaisiksi. Tällä tavoin helpotetaan viraston toimintayksiköiden organisoimista ja johtamisvastuun huomioon ottamista organisaatiota muutettaessa sekä pätevän henkilöstön palkkaamista viraston vaativiin asiantuntijatehtäviin.

Keskusviraston virat on tarkoitus perustaa viraston yhteisiksi. Virkojen sijoittamisesta toimintayksiköihin päättää pääjohtaja. Ylijohtajien sijoittamisesta linjoille päättää ministeriö.

Opetushallituksen toimivaltaa päättää itse henkilöstön palkkauksesta laajennetaan. Tavoitteena on palkkauksen määräytymiseen ja palvelussuhteen ehtoihin liittyvien menettelyjen joustavuuden lisääminen sekä toimintayksiköiden esimiesten johtamisen tukeminen.

Opetushallituksen ylin virkamies on pääjohtaja. Pääjohtaja voi olla määräaikainen. Linjojen johtajina toimivat ylijohtajat. Linjojen sisäisestä organisaatiosta määrätään opetushallituksen työjärjestyksessä. Linjoilla voi toimia yksiköitä, joiden johdossa on tehtävään määrätty johtaja tai muu virkamies. Hallinto- ja palvelutoiminnoista vastaa hallintojohtaja. Suunnitteluryhmää johtaa suunnittelujohtaja.

### 4. Esityksen organisatoriset vaikutukset ja henkilöstövaikutukset

Henkilöstön määrää on tarkoitus vähentää viraston perustamisvaiheessa noin 40 henkilöllä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan opetushallituksen henkilöstömäärää vähennetään myöhemmin asteittain sitä mukaa kuin hallinnollisia ja toiminnallisia järjestelmiä uudistetaan. Tavoitteena on noin 300 virkamiehen keskushallintoyksikkö.

Nykyisen henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus samoin kuin palvelussuhde valtioon ja palvelussuhteen ehdot turvataan. Henkilöstöön kuuluvaa ei ilman asianomaisen suostumusta siirretä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.



## 5. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Keskusvirastojen yhdistäminen luo edellytyksiä opetustoimen hallinnon voimavarojen

nykyistä tehokkaammalle käytölle sekä keskuks-hallinnossa että paikallistasolla. Uudistuksella pyritään toiminnan tehostamiseen sekä organisaation ohjattavuuden ja joustavuuden parantamiseen.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

*1 §. Toimiala.* Opetushallitus on opetusministeriön alainen asiantuntijakeskusvirasto.

Opetushallituksen toimialaan kuuluvat koulut ja oppilaitokset sekä muut toiminnot luetellaan asetuksessa. Viraston toimialaan siirtyvät ne koulut ja oppilaitokset sekä muut toiminnot, jotka nykyisin ovat ammattikasvatushallituksen ja kouluhallituksen alaisina.

*2 §. Tehtävät.* Opetushallitus toimii asiantuntijavirastona. Sen tehtävät määritellään siten, että se on linjavastuussa opetuksen tavoitteiden, sisältöjen, menetelmien ja opetuksen organisoimisen kehittämisessä ja uudistamisessa. Lisäksi opetushallituksen tulee seurata ja edistää koulutuksen tuloksellisuutta, suorittaa itse tutkimuksia ja selvityksiä sekä ohjata, valvoa ja rahoittaa opetuksen ja koulutuksen kokeiluja. Viraston tulee laatia koulutuspoliittista ja muuta kehittämistä varten ajoittain tilannekatsauksia koulutuksen ja sen eri muotojen tilasta ja kehityksestä koko maassa. Viraston tehtävänä on lisäksi avustaa ministeriötä koulutuspoliittisten päätösten valmistelussa sekä toisaalta tukea alue- ja paikallishallintoa opetuksen kehittämisessä.

Nykyiset valtionosuuksia, rakentamista ja muuta tilanhankintaa sekä hallintolainkäyttöä koskevat tehtävät siirretään asteittain osaksi opetusministeriölle sekä pääosin kunnille, oppilaitoksille, lääninhallituksille ja riippumattomille hallintotuomioistuimille.

Uudelle virastolle siirtyvät perustamisvaiheessa ne hallintotehtävät, jotka on säädetty tai määrätty ammattikasvatushallituksen ja kouluhallituksen tehtäväksi. Viraston tehtäväkuva muuttuu asteittain hallintotehtäviä hoitava virastosta asiantuntijavirastoksi sen mukaan kuin sen toimialaan kuuluvaa koulutusta koskevaa toiminnallista lainsäädäntöä sekä rahoituslainsäädäntöä muutetaan.

Hallinnon kehittämisperiaatteiden mukaisesti opetusministeriön asemaa koulutuspolitiikan johdossa vahvistetaan. Opetusministeriö voi pykälän 2 momentin nojalla määrätä virastolle erilaisia toimeksiantotehtäviä sekä 3 momentin nojalla pidättää ratkaistavakseen muutoin opetushallitukselle kuuluvan koulutuspoliittisesti merkittävän asian. Pidätysoikeus koskee pääsääntöisesti virastossa valmisteltuja sitovia normipäätöksiä, jotka sisältävät koulutuspoliittisia vaikutuksia. Tällaisiksi asioiksi ei katsota keskusviraston päätettäväksi kuuluvia nimitysasioita eikä asioita, joissa keskusvirasto tekee ehdotuksen tai esityksen taikka antaa lausunnon eikä valitusta tai muuta asiaa, jossa keskusvirasto on muutoksenhakuviranomaisena. Päätöksen asian pidättämisestä tekee ministeri.

*3 §. Johtokunta ja istunto.* Pykälän 1 momentissa valtuutetaan säätämään asetuksella johtokunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta.

Johtokunnan vastuulle tulevat opetushallituksen yleisjohtamiseen liittyvät tehtävät, jotka selvästi erotetaan toimeenpanevan johdon tehtävistä. Tämän mukaisesti johtokunta päättää muun muassa opetushallituksen toiminnan suuntaviivoista, tulo- ja menoarvioehdotuksesta, toiminta- ja taloussuunnitelmasta, merkittävistä seuranta-, tutkimus- ja suunnittelutoimeksiantoista, koulutuspoliittisesti merkittävistä määräyksistä sekä ministeriölle tehtävistä esityksistä periaatteellisesti merkittävässä asiassa.

Opetushallituksen virkamiehet käyttävät viraston päätösvaltaa muissa asioissa.

Johtokunnan kokoonpanon perusteista säädetään asetuksella. Johtokunta koottaisiin koulutuksen asiantuntijoista. Lisäksi johtokunnassa olisi viraston henkilöstön edustaja. Tarkoituksena on, että valtioneuvosto määrää johtokunnan jäsenet määräajaksi.

Opetushallitukselle kuuluvat lainkäyttöasiat ratkaistaan erillisessä virkamiesten muodosta-

massa istunnossa. Asetuksessa säädettäisiin istunnon kokoonpanosta sekä asioiden käsitte-lystä istunnossa. Oikeudellisen asiantuntemuk- sen takaamiseksi asetuksella on tarkoitus sää- tää, että vähintään yhdellä istunnon jäsenistä tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut.

4 §. *Organisaatio.* Pykälässä ehdotetaan sää- dettäväksi opetushallituksen organisaatiora- kenne. Opetushallitus jakaantuisi neljään lin- jaan, jotka olisivat yleissivistävän koulutuksen linja, ammatillisen koulutuksen linja, aikuis- koulutuksen linja ja ruotsinkielisen koulutuk- sen linja. Linjajaon ulkopuolella olisivat hal- linto- ja palvelutoiminnot sekä suunnitteluryh- mä.

Linjojen sekä niiden ulkopuolella olevien yksiköiden jakamisesta alayksiköihin ja muis- ta mahdollisesti muodostettavista yksiköistä määrättäisiin viraston työjärjestyksessä.

Viraston organisaatiorakennetta kehitettäi- siin edelleen sitä mukaa kuin koulutuspoliittis- ten tavoitteiden toteuttaminen etenee.

5 §. *Sopimukseteko-oikeus.* Pykälässä on selkeyttävä säännös opetushallituksen oikeu- desta tehdä sopimuksia tutkimushankkeista ja yhteistyöstä koulutuksen tutkimusta tekevien organisaatioiden ja henkilöiden kanssa. Tutki- muksia voitaisiin tilata esimerkiksi yliopistoilta ja korkeakouluilta. Opetushallitus voisi tehdä sopimuksia tulo- ja menoarviossa tarkoitus- seen osoitettujen määrärahojen rajoissa. Vas- taava säännös on useissa valtion virastoja ja laitoksia koskevissa hallintolaeissa.

6 §. *Maksut.* Pykälässä on säännös opetus- hallituksen oikeudesta periä palveluistaan mak- suja. Maksujen suuruudesta, laskentaperusteis- ta ja muista vastaavista seikoista on voimassa, mitä valtion maksuperustelaisissa (980/73) sää- detään. Maksuperustelaisista poiketen suorite- kohtaisia maksuja määrättäessä riittää pykälän mukaan kuitenkin, että maksut keskimäärin kattavat perittäväksi säädetty kustannukset. Mahdollisista maksulliseksi tulevista palveluk- sista säädettäisiin maksuperustelain nojalla an- nettavassa opetushallituksen maksuasetukses- sa.

7 §. *Tietojensaantioikeus.* Pykälässä sääde- tään opetushallituksen tietojensaantioikeudes- ta. Pykälä täydentää nykyisin ammattikasva- tushallituksen ja kouluhallituksen tietojensaantioikeutta koskevia useisiin eri koulumuotoja koskeviin lakeihin ja asetuksiin sisältyviä sään- nöksiä.

8 §. *Tarkemmat säännökset ja määräykset.* Tarkemmin opetushallituksen tehtävistä ja vi- raston organisaatiosta säädetään asetuksessa, joka sisältää myös säännökset keskeisten vir- kojen kelpoisuusvaatimuksista, virkojen täyt- tämisestä ja muista opetushallituksen kannalta merkittävistä asioista. Yksityiskohtaiset mää- räykset opetushallituksen sisäisestä organisaati- osta, ratkaisuvallan järjestämisestä ja hallin- non muusta järjestelystä annetaan opetushalli- tuksen työjärjestyksessä.

9 §. *Voimaantulo.* Laki on tarkoitettu tule- maan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1991 ja sillä kumotaan nykyiset ammattikasvatustahalli- tusta ja kouluhallitusta sekä niiden alaista piirihallintoa koskevat lait.

10 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 mo- mentin nojalla opetushallitukselle kuuluvat ammattikasvatustahallitukselle ja kouluhallituk- selle säädetty ja määrätty tehtävät. Tarkoituk- sena on korvata keskusviraston nimi muussa lainsäädännössä sitä mukaa kuin asianomaisiin lakeihin ja asetuksiin tehdään muita muutok- sia.

## 2. Tarkemmat säännökset

Ehdotetun lain 1, 3 ja 8 §:n nojalla annetaan asetus opetushallituksesta.

## 3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivä- nä huhtikuuta 1991.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus- kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## L a k i

### opetushallituksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Toimiala*

Opetustoimen kehittämis- ja hallintotehtäviä varten on opetusministeriön alaisena asiantuntijakeskusvirastona opetushallitus.

Asetuksella säädetään, mitkä koulut ja oppilaitokset sekä muut toiminnot kuuluvat opetushallituksen toimialaan.

#### 2 §

##### *Tehtävät*

Opetushallituksen tehtävänä on vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä.

Opetushallituksen tulee lisäksi huolehtia niistä tehtävistä, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään, sekä suorittaa ne toimeksiannot, jotka opetusministeriö virastolle antaa.

Opetusministeriöllä on oikeus pidättää itselleen koulutuspoliittisesti merkittävä asia, joka muutoin kuuluisi opetushallituksen ratkaistavaksi.

#### 3 §

##### *Johtokunta ja istunto*

Opetushallituksessa on koulutuksen asiantuntijoista koottu johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään asetuksella.

Opetushallitukselle muutoksenhakuviranomaisena kuuluvat asiat käsitellään istunnossa, jonka kokoonpanosta ja asioiden käsittelyjärjestyksestä säädetään asetuksella.

#### 4 §

##### *Organisaatio*

Opetushallituksessa on yleissivistävän koulutuksen linja, ammatillisen koulutuksen linja, aikuiskoulutuksen linja ja ruotsinkielisen koulutuksen linja. Lisäksi opetushallituksessa on hallinto- ja palvelutoiminnot sekä suunnittelu-ryhmä.

Opetushallituksen toimintayksiköistä määrätään tarkemmin työjärjestyksessä.

#### 5 §

##### *Sopimuksenteko-oikeus*

Opetushallitus voi tehdä tulo- ja menoarvion rajoissa sopimuksia toimialaansa kuuluvien asiantuntijatehtävien hoitamisesta samoin kuin yhteistyöstä viraston toimialaan kuuluvaa tutkimusta harjoittavien organisaatioiden ja henkilöiden kanssa.

#### 6 §

##### *Maksut*

Opetushallituksella on oikeus periä suoriteistaan maksuja, joista säädetään valtion maksuperustelain (980/73) nojalla asetuksella. Suoritekohtaisten maksujen suuruudesta päättää johtokunta. Suoritekohtaiset maksut voidaan määrätä siten, että ne keskimäärin kattavat toimeksiantajilta asetuksen mukaan perittäviksi tarkoitettut kustannukset.

#### 7 §

##### *Tietojensaantioikeus*

Opetushallituksella on oikeus saada muilta viranomaisilta käyttöönsä tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja.

#### 8 §

##### *Tarkemmat säännökset ja määräykset*

Tarkemmat säännökset ja määräykset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella ja sen nojalla viraston työjärjestyksessä.

#### 9 §

##### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan ammattikasvatushallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta 10 päivänä huhtikuuta 1987 annettu laki (488/87) sekä kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta 30 päivänä elokuuta 1968 annettu laki (534/68) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

10 §

*Siirtymäsäännökset*

Mitä opetushallituksen tehtäviin kuuluvissa

asioissa säädetään tai määrätään ammattikasvatushallituksesta tai kouluhallituksesta, koskee tämän lain voimaan tultua vastaavasti opetushallitusta.

Ammattikasvatushallituksessa ja kouluhallituksessa vireillä olevat asiat siirtyvät tämän lain voimaan tullessa opetushallituksen käsiteltäviksi.

---

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 1990

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Opetusministeri *Ole Norrback*