

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Akavan Erityisalat on monialainen ammattiliitto, johon kuuluu 19 itsenäistä jäsenjärjestöä. Akavan Erityisalojen jäsenistöä työskentelee merkittävä määrä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.

Yleiset huomiot

Akavan Erityisalat pitää ensisijaisen tärkeänä kaikkien virastojen toimintaedellytysten turvaamista siten, että virastot pystyvät hoitamaan tehtävänsä valtion tuottavuusohjelmasta sekä tulossa olevista muista budjettileikkauksista huolimatta.

Esitys suhtautuu hyvin optimistisesti organisaatioiden yhdistämiseen ratkaisuna johtamisen ja talouden haasteisiin. Yhteisten palvelujen ja tukitoimintojen käyttö, yhtenäiset prosessit, yhteistyö ja yhteiset työvälineet ovat mahdollisia myös itsenäisten virastojen välillä. Digitalisaation edistäminen ja hallinnon kehittäminen olisi tehokkaampaa panostamalla nykyisten rakenteiden ohjaukseen, yhteistyöhön ja johtamiseen sen sijaan, että keskityttäisiin hallinnon keskittämiseen ja virastojen yhdistämiseen.

Esityksessä todetaan, etteivät säästövaikutukset tule näkyviin lyhyellä tähtämellä, vaan vasta vuosien kuluessa. Voidaan kuitenkin kysyä, onko jo tehtyjen ja kehityksessä olevien digitalisaatiotoimenpiteidenkään säästövaikutuksia tai -mahdollisuuksia vielä pystytty riittävästi arvioimaan.

Henkilöstö ja henkilöstön edustajat

Akavan Erityisalat pitää tärkeänä, että uudistuksessa sekä mahdollistetaan että turvataan virastojen osaavan ja motivoituneen henkilöstön asema ja toimintaedellytykset. Henkilöstön ja henkilöstön edustajien riittävän laaja tiedonsaanti ja tehokkaat vaikutusmahdollisuudet ovat keskeisiä edellytyksiä onnistuneen uudistuksen saavuttamisessa.

Avoimuus, selkeys ja johdonmukaisuus sekä henkilöstön tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus on uudistuksessa mielestämme keskeistä.

Henkilöstön hyvinvointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota ja varattava riittävästi resursseja siitä huolehtimiseen. Henkilöstölle on tärkeää tarjota riittävästi erilaista tukea, kuten ohjausta ja koulutusta, prosessin eri vaiheissa.

Palkkaus ja palkkausjärjestelmät

Palkkausjärjestelmien osalta toteamme läpinäkyvien, toimivien palkkausjärjestelmien olevan keskeinen tekijä niin henkilöstön kuin onnistuneen virastouudistuksen kanalta. Tämä edellyttää rahallista panostusta palkkausjärjestelmiin sekä huomioimista budjetoinnissa ja määrärahoissa.

Uudistuksessa tulee huomioida läpilinjan hyvä palkkapolitiikka. OKM:n hallinnonalan palkkataso on yleisesti ottaen alempana kuin valtionhallinnossa keskimäärin, uudistus on nähdäksemme hyvä mahdollisuus korjata tilanne. Palkkojen ja palkkausjärjestelmien on tunnistettava töiden vaativuus ja luotava henkilöstölle myös palkan kehittymismahdollisuuksia. Hyvällä palkkapolitiikalla on taattava henkilöstölle myös varmuus siitä, ettei uudistus laske kenenkään palkkaa.

Vaikutukset virastoissa

Laki Opetushallituksesta (8.2)

Hallituksen esitys sisältää useita muutoksia, jotka vaikuttavat henkilöstöön. On tärkeää varmistaa, että organisaatiomuutokset ja tehtävien uudelleenjärjestelyt ovat selkeitä, johdon- ja tarkoituksenmukaisia virastojen ja niiden erityistehtävän näkökulmasta. Samoin on varmistettava, että myös henkilöstö ymmärtää muutosten vaikutukset.

Opetushallituksen ja Kotimaisten kielten keskuksen yhdistäminen voi aiheuttaa epävarmuutta henkilöstössä. Tehtävien ja kelpoisuusvaatimusten mahdollinen muuttuminen tai organisaation eri toimintojen ja tulevan osaston toiminnallisuus ovat omiaan aiheuttamaan henkilöstössä epätietoisuutta ja huolta.

Henkilöstön siirtymisen uuteen organisaatioon säilyttäen nykyiset oikeudet ja velvollisuudet näemme positiivisena.

Opetushallituksen tehtävät 4 §

Esityksen mukaan Opetushallituksen tehtäviin kuuluvat opetustoimen kehittämis- ja hallinnointitehtäviä. Se vastaa koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta ja seuraa koulutuksen järjestämistä.

Esityksen mukaan 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyt kehittämistehtävät vastaisivat nykyisiä tehtäviä. Esityksessä on kehittämistehtävien kohdentumisesta luettelo. Luetteloon on lisättävä siitä puuttuva aikuisten perusopetus.

Nykyisessä laissa Opetushallituksen tehtävänä on ennakoida työvoima- ja koulutustarpeita. Tämä tehtävä on tärkeä säilyttää Opetushallituksella. Opetussuunnitelmien ja tutkinnon perusteiden valmistelu ei ole mahdollista ilman tulevaisuuden osaamistarpeiden ennakoimista. Opetushallituksen tehtävien kannalta ei ole riittävää seurata ja osallistua muun tahon ennakoimistoimintaan, vaan se on pysyttävä edelleen Opetushallituksen tehtävänä.

4 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainitut tehtävät kohdistuvat varhaiskasvatukseen, esiopetukseen, perusopetukseen valmistavaan opetukseen, perusopetukseen, koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan, tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen (TUVA), lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen, vapaaseen sivistystyöhön, taiteen perusopetukseen ja maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen.

Luettelosta puuttuu aikuisten perusopetus, joka on tärkeää lisätä luetteloon (vastaa nykytilannetta).

Kotimaisten kielten keskuksen tehtävät (Kotus)

Esityksen mukaan Kotimaisten kielten keskuksen tehtävät vastaisivat sisällöltään keskuksen nykyisiä tehtäviä. Esitys on nähdäksemme kuitenkin tältä osin tulkinnanvarainen erityisesti

vähemmistökielien kohdalta. Näyttäisi siltä, että Kotukselle ollaan luomassa uusia, vähemmistökieliin liittyviä painopisteitä.

Perusteluissa todetaan, että vähemmistökieliin liittyvää toimintaa järjestetään pääosin lautakuntien kautta. Lakiehdotuksessa on kuitenkin muotoilu "kielilautakuntien työtä hyödyntäen", joka on eri asia. Tämä saattaa hankaloittaa tai jopa estää vähemmistökieliin liittyvän toiminnan kehittämisen uudessa virastossa.

Kansalliskielten ja muiden kielten väliset suhteet tulisi tarkentaa, samoin se, mitä muilla kielillä tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Ehdotuksessa pykälätekstissä kansalliskielten ja muiden kielten väliset suhteet Kotuksessa jäävät tarkentamatta ja ovat näin liian tulkinnanvaraisia.

Laki Kansallisarkistosta (8.3)

Valtio, kansa, ilman oman menneisyyden tuntemusta katoaa helposti kartalta. Kansallisarkiston erityisosaaminen ja asema kansakunnan muistina on tärkeämpi kuin osaamme ehkä kuvitellakaan. Kielellisestä selkeydestä sekä kulttuurihistoriallisen perinnön vaalimisesta ja jatkumosta on pidettävä huolta. Nämä seikat on tärkeä ottaa myös uudistuksen keskeiseksi ohjenuoraksi ja tavoitteeksi.

Näkemyksemme mukaan Kansallisarkiston keskeisiä tehtäviä kavennetaan epätarkoituksenmukaisesti esityksessä ja toisaalta lisätään tarpeettomasti muita vastuita, kuten Celia-kirjasto ja OPH:n tilaratkaisuja.

Yhdymme yleisten kirjastojen neuvoston näkemykseen siitä, että Varastokirjaston palvelujen on oltava maksuttomia ja että virastojen nimien tulisi olla niiden tehtäviä kuvaavia.

Kannattamme myös Heraldisen toimikunnan näkemyksiä Kansallisarkiston heraldisista tehtävistä.

Nykyinen Kansallisarkisto asiantuntijoinen on selvästi uuden, synnyttävän viraston ohjaava elin. Siihen liitettävät saavutettavuuskirjasto Celia ja Varastokirjasto ovat muistiorganisaatioita kuten arkistotkin, mutta sekä vastuissa että toimintatavoissa on muistiorganisaatioiden välillä merkittäviä eroja. Yhdistettävien organisaatioiden kokosuhteet huomioiden, näemme riskin kahden (keskenäänkin erilaisen) kirjastotoimijan yhteiskunnallisen äänen heikentymiseen. Samoin on tunnustettava niiden tehtävien hoitoon liittyvän päätösvallan ja toiminnan itsenäisyyden ilmiselvä väheneminen.

Laki Kulttuuriperintövirastosta (8.4)

Esityksen mukaan Kulttuuriperintöviraston muodostavat 1.1.2026 alkaen Museovirasto ja Suomenlinnan hoitokunta. Museovirasto jatkaisi virastona huolimatta nimenmuutoksesta ja siihen yhdistettäisiin Suomenlinnan hoitokunta.

Nimet Kulttuuriperintövirasto ja Kulttuurivirasto eivät täytä Sivistyshallinto 2030 –uudistuksen tavoitetta sivistyshallinnon selkeämmästä rakenteesta ja palvelujen helppoa löydettävyyttä asiakkaiden näkökulmasta.

Näkemyksemme mukaan esityksessä ehdotettuja nimiä olisi tärkeä vielä hioa vastaamaan edellä asetettuja tavoitteita. Museo-sanalla on tärkeä säilyä ja näkyä viraston nimessä (vrt. Museovirasto ja ehdotettu Kulttuuriperintövirasto). Lisäksi ehdotetut nimet Kulttuuriperintövirasto ja Kulttuurivirasto ovat niin samankaltaisia, että sekaantumisen vaara on ilmeinen.

Kulttuuriperintövirasto nimenä ei ole selkeä siinäkään mielessä, että esityksen mukaan kulttuuriperintöasioita on myös muissa virastoissa (Kansallisarkisto, Kulttuurivirasto Kavin osalta). Asia liittyy myös virastojen tehtäväjako, joka ei näin ollen ole onnistunut esitettyjen uusien nimien mukaisesti.

Nimimuutoksista aiheutuvat kustannukset on syytä nostaa esiin tässä yhteydessä. Kulttuurialalle on kohdistunut mittavat leikkaukset jo tähän mennessä. Virastonimimuutokset luovat kustannuksia ja vaativat tämänkin vuoksi vielä uuden tarkastelun.

Kansallismuseon erityisasema kansallisena kulttuuritoimijana on keskeistä tunnistaa myös jatkossa. Esityksessä Kulttuuriperintöviraston tehtävistä osa kuuluu selkeästi Suomen kansallismuseon vastuulle. Työnjakoa viraston ja museon välillä on täsmennettävä.

Näkemyksemme mukaan Kulttuuriperintöviraston tehtäviin tulisi selkeästi lisätä vielä alan kansainvälinen toiminta ja yhteistyö. Kansainvälinen toiminta on merkittävää, virasto hoitaa muun muassa kansainvälisten kulttuuriperintöalan sopimuksiin liittyviä tehtäviä ja seuraa alan kansainvälistä kehitystä.

Lakiesityksessä Kulttuuriperintövirastoksi esitetään, että viraston sisäisen työjaon mukaan Kulttuuriperintöviraston hallinnassa olevien museokokoelmien hallinta kuuluisi virastossa Suomen kansallismuseon toimialaan. Ehdotuksen mukaisesti myös muut esine-, kuva- ja kirjakokoelmat siirtyisivät Suomen Kansallismuseon hallintaan. Siirtoa perustellaan Museolain 3 §:llä, jonka mukaan

ammattillisella museolla tarkoitetaan toimintayksikköä, jolla on kokoelma. Kokoelmatyö tarvitsee riittävät taloudelliset ja henkilöstö- ja muut resurssit. Näkemyksemme mukaan kokoelmien siirtäminen ja vastaanottaminen edellyttää merkittäviä lisäresursseja.

Kulttuuriperintöviraston muiden kuin Suomen Kansallismuseon hallintaan siirtyvien kokoelmien kohdalla on myös otettava huomioon kokoelmien yhteys viranomais- ja tutkimustoimintaan. Kokoelmat liittyvät viraston viranomaistoimintaan kuten rakennussuojelun selvityksiin, kulttuuriympäristön kaavoitukseen ja muuhun kulttuuriympäristön suojelutyöhön samoin kuin arkeologisen kulttuuriperinnön suojeluun. Näin ollen siirtämisen vaikutukset ja mahdolliset riskit viranomaistyöhön ja viranomaisarkistoille olisi nähdäksemme keskeistä arvioida.

Näemme keskeiseksi uudistuksessa riittävän taloudellisen resurssoinnin uudistuksen vaikutusten ja onnistumisen kannalta. Virastojen tehtävät ja viranomaistoiminta on turvattava riittävän rahoituksen avulla.

Suomenlinnan hoitokunnan ja Museoviraston yhdistämisessä piilee nähdäksemme suuri mahdollisuus, mutta myös merkittäviä riskejä. Uudistuksen onnistuminen edellyttää avoimuutta, henkilöstön erityisosaamisen arvostamista ja sekä hoitokunnan että Museoviraston ainutlaatuisten toimintamallien kunnioittamista, mikä on tämänhetkisessä valmistelussa unohdettu.

Esityksessä ei ole huomioitu Suomenlinnan hoitokunnan tulorahoituksen ja valtion budjettirahoituksen suhdetta, joka on valtion virastokentässä poikkeuksellinen: Suomenlinnan hoitokunnan toiminta perustuu ainutlaatuiseen rahoitusmalliin, jossa valtion budjettirahoitus ja toiminnan tulorahoitus täydentävät toisiaan. Suomenlinna on Unescon maailmanperintökohde. Suomenlinnan säilyminen ja kunnossapito edellyttää myös riittävää henkilöstömäärää. Tämä voidaan varmistaa esimerkiksi uudelle virastolle tehtävällä henkilöstöstrategialla, jossa määritellään Suomenlinnan restaurointiin ja kunnostukseen riittävä henkilöresurssimäärä.

Esityksessä esitetään Museoviraston palkkausjärjestelmän laajentamista sulautuvaan Suomenlinnan hoitokuntaan. Emme kannata esitystä, Museoviraston ja hoitokunnan palkkausjärjestelmät tulee pitää erillään. Mikäli palkkausjärjestelmiin tehdään muutoksia, tulee uuden palkkausjärjestelmän neuvottelemiseen varata riittävästi aikaa ja rahaa, kuten palkkausjärjestelmäneuvotteluihin ylipäättään.

Laki kulttuurivirastosta (8.5)

Hallituksen esityksessä virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi on Kulttuuriviraston ja sen henkilöstön näkökulmasta puutteita. Nähdäksemme esitys ei luo säästöjä, vaan päinvastoin uhkana on kustannuksien lisääminen.

KAVIn henkilöstöstä ja budjetista merkittävä osuus kohdistuu entisen elokuva-arkiston ja myöhemmin sen yhteyteen perustetun Radio- ja tv-arkiston toimintaan. Yksikköinä Elokuva- ja perinnekekoelmat, Digitaaliset palvelut, Luettelointi ja dokumentointi, AV-kulttuurin edistäminen ja Kino Regina, sekä Radio- ja tv-arkisto 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”. Nämä muotoilut eivät ole riittäviä takaamaan kulttuuriperintötehtävää ja siihen liittyvää esitystoimintaa.

Elokuva-arkistoinnin ja radio- ja tv-arkistoinnin tulevaisuuden varmistamiseksi, tulee esitykseen lisätä 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 poistaminen viraston tehtävistä kokonaan herättää huolta ja 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”. Näitä kohtia tulee lakiesitykseen tarkentaa ja selkeyttää. Erittäin huolestuttavaa on myös, ettei tämänhetkessä lakiesityksessä mainita lainkaan sanoja ”elokuva”, ”radio” ja ”televisio”. Nämä tulee lisätä esitykseen.

Kulttuuriperintötehtävä on Kavin keskeisiä tehtäviä ja näkemyksemme mukaan se tulee edelleen jatkossa olemaan viraston suurin yksittäinen toiminto. Esityksessä kulttuuriperintötehtävää tulisi korostaa painokkaammin ja sen muotoilua täsmentää. Tämä on tärkeää sekä suomalaisen audiovisuaalisen historian että viraston nykyisen henkilöstön kannalta.

Kuvaohjelmalakiin liittyvät tehtävät esitetään säilyvän jatkossakin. Kannatamme esitystä tältä osin.

Taiteen edistämiskeskuksen tehtävänä tulisi edelleen mainita myös kansainvälinen toiminta, selkeyden ja kansainvälisen toiminnan jatkumisen turvaamisen vuoksi. Esityksessä todetaan

kansainvälisen toiminnan kuuluvan viraston tehtäviin ilman nimenomaista mainintaakin, mikä ei ole nähdäksemme riittävää.

Pidämme tärkeänä lisätä myös esitykseen vastaava kirjaus kuin voimassa olevassa lainsäädännössä Taiteen edistämiskeskuksen tehtävästä toimia asiantuntijana toimialallaan.

Taiteilija-asiantuntijoista puuttuu esityksestä kokonaan maininta. Taitelija-asiantuntijat edustavat pitkäaikaista, yli viisikymmenvuotista hyvin toimivaa suomalaista perinnettä, joka on saanut myös kansainvälisesti positiivista huomiota. Esitystä on näkemyksemme mukaan täydennettävä tältä osin.

Palkkausjärjestelmän osalta toteamme, että virastojen yhteisen palkkausjärjestelmän valmistelussa on keskeistä ottaa työntekijäpuoli ja henkilöstöedustajat alusta alkaen mukaan. Aito yhteinen valmistelu on edellytys hyvin toimivalle palkkausjärjestelmälle ja hyvän henkilöstöpolitiikan aidolle toteuttamiselle. Kyseessä on mittava työ, joten näkemyksemme mukaan yhdenvertaisesti kohtelevan, toimivan palkkausjärjestelmän luominen onnistuu vain avoimella yhteisellä valmistelulla.

Salonen Jenni
Akavan Erityisalat AE ry