


**Lausunto**

10.2.2022

VN/18534/2020

VN/18534/2020-VM-45

Opetus- ja kulttuuriministeriö

**VM:n lausunto Saavutettavuuskirjasto Celiasta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta**

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu työryhmän raportti, joka sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi Saavutettavuuskirjasto Celiasta. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan nykyinen Näkövammaisten kirjastosta annettu laki (638/1996) säätämällä uusi laki Saavutettavuuskirjasto Celiasta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriön virastona toimivan Näkövammaisten kirjaston nimi muutettaisiin Saavutettavuuskirjasto Celiaksi. Ehdotetulla lailla tarkennettaisiin kirjaston tehtäviä ja roolia. Ehdotetussa laissa olisi säännökset kirjaston asemasta, tarkoituksesta, tehtävistä, kirjaston tiettyjen palvelujen maksuttomuudesta, yhteistyöstä, johtamisjärjestelmästä ja kirjaston toimielimistä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Hallituksen esitysluonnos liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Pyydettyä lausuntoaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

**Vaikutuksista julkiseen talouteen**

Vuoden 2022 valtion talousarviossa on momentilla 29.80.05. varattu noin 5,6 milj. euron määräraha Näkövammaisten kirjaston toimintamenoihin.

Esitysluonnoksen lähtökohta, että Näkövammaisten kirjastoa koskeva uudistus toteutetaan valtiontaloudellisten vaikutusten kannalta kustannusneutraalisti, on kannatettava. Julkisen talouden tilanne on edelleen vakava. Määrärahoja koskevat asiat käsitellään ja päätetään valtiontalouden menokehyksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

**Kirjaston johtamisrakenteesta**

Ehdotetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan kirjaston johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää kirjastotoimintaa sekä vastata toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Virasto tekee opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa muun muassa tulossopimuksen, jonka toteutumisesta johtaja vastaa. Kirjastolla on kuitenkin ehdotetun lain 7 §:n mukaan johtokunta, joka vastaa viraston strategisesta johtamisesta ja vahvistaa myös mm. viraston työjärjestyksen, jossa käytännössä määrätään viraston sisäisestä rakenteesta ja johtamisesta. Johtokunta päättäisi kirjaston yleisistä toimintalinjoista, hyväksyy kirjaston toimintakertomuksen, työjärjestyksen sekä esityksen kirjaston

Postiosoite  
 Postadress  
 Postal Address  
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite  
 Besöksadress  
 Office

Puhelin  
 Telefon  
 Telephone

Faksi  
 Fax  
 Fax

s-posti, internet  
 e-post, internet  
 e-mail, internet

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

talousarvioksi. Johtokunta myös hyväksyisi esityksen kirjastolle osoitettujen lahjoitus- ja testamenttivarojen käytöstä. Tämän lisäksi johtokunta käsittelee monia kirjaston ohjaukseen ja valvontaan liittyviä asioita sekä tekee esityksiä ja aloitteita kirjaston toiminnan kehittämiseksi. Johtokunnan rooli ja tehtävät huomioon ottaen johtajan mahdollisuudet johtaa ja kehittää vaikuttavat käytännössä melko rajallisilta.

Valtiovarainministeriön 1.12.2021 antaman Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet -suosituksen (VN/11537/2021) mukaan virastomuodon käytössä pääsääntönä on ns. päällikkövirastomalli, jonka keskeisiä elementtejä ovat virastopäällikölle keskitetty ratkaisuvallta viraston toimivaltaan kuuluvissa hallintoasioissa ja viraston johtamiseen kuuluvissa asioissa. Poikkeukset tulee säätää nimenomaisesti ja tarkkarajaisesti. Poikkeuksen tulee perustua viraston tehtävien asettamiin poikkeuksellisiin vaatimuksiin ja vastuukysymysten eri toimijasuhteissa (niin ohjauksessa kuin johtamisessa) tulee olla selkeitä. Valtiovarainministeriön em. suosituksen mukaan ohjauksen ja johtamisen selkeyden kannalta on epätarkoituksenmukaista, mikäli johtokunnalle tai vastaavalle monijäseniselle toimielimelle osoitetaan virastoa koskevissa säädöksissä johtotehtäviä tai muutoin laajoja toimintaa ohjaavia tehtäviä. Esitysluonnoksessa ehdotetun järjestelyn mukaan johtokunta tai hallitus tulee organisatorisesti ministeriön ja viraston päällikön väliin omaksi ja itsenäiseksi toimijakseen ja vaarana on, että järjestely hämärtää ministeriön ja viraston välistä ohjaus- ja valvontasuhdetta.

Lakiehdotuksessa esitetty johtamisrakenne poikkeaa edellä selostetun mukaisesti siitä, mitä valtion virastojen osalta yleisesti suositellaan. Mahdolliset poikkeukset päällikkövirastorakenteeseen tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perustella esitysluonnoksessa esitettyä selkeämmin. Esitysluonnoksessa ei ole avattu kirjaston tehtäviin liittyviä syitä vallitsevalle johtamisjärjestelmälle taikka perusteltu sitä, miksi kyseistä johtamisjärjestelyä on edelleen syytä jatkaa. Usein tilanteissa, joissa viraston toiminnassa tarvitaan valtionhallinnon ulkopuolista näkemystä ja asiantuntemusta, on perusteltua säätää neuvoa-antavasta toimielimestä. Tätä vaihtoehtoa ei esitysluonnoksessa ole arvioitu.

Johtokunnan roolia ehdotetaan kuitenkin jossain määrin muutettavaksi ja sen operatiivisia tehtäviä on vähennetty. Tämä on lähtökohtaisesti kannatettava suunta. Johtokunnalle jää silti poikkeuksellinen rooli päätöksenteossa. Ei voi välttyä johtopäätökseltä, että valittu malli johtaa väistämättä siihen, että johtamis-, ohjaus- vastuu- ja valvontasuhteet eivät ole niin selkeät kuin päällikkövirastomallissa, vaikka esityksen pykälät ovatkin sinänsä teknisesti varsin tarkkarajaisesti ja selkeästi laadittu.

Jos esitysehdotuksen jatkovalmistelussa pidettäisiin edelleen välttämättömänä säilyttää johtokunnalla päätösvalta kirjaston yleisistä strategisista toimintalinjoista, tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan arvioida, voisiko kirjaston johtaja kuitenkin päättää kirjaston työjärjestyksestä. Näin johtajalla voisi arvioida olevan riittävät valtuudet tehokkaasti johtaa ja kehittää sisäistä organisaatiota.

Mitä tulee virkamieslainsäädäntöön, kirjaston johtaja on valtion virkamiesasetuksessa nimenomaisesti rajattu pois niiden johtajien piiristä, joihin sovelletaan valtion ylintä johtoa koskevia virkamieslain säännöksiä. Kirjaston johtaja nimitettäisiin esityksen mukaan viideksi vuodeksi kerrallaan. Toimikausi olisi uusittavissa. Perustelujen mukaan määräaikainen nimittäminen tukisi virkakiertoa ja turvaisi yksikön ja viraston toiminnan jatkuvan kehittämisen ja ammattitaitoisen johtamisen. Kirjaston johtajan nimittämistä määräaikaisesti voidaan esitysluonnoksen perustelujen taustaa vasten pitää perusteltuna, vaikka pääsääntöisesti valtiohallinnossa vain ylin johto nimitetään määräaikaisesti. Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion virkamieslaki jo sinänsä mahdollistaa määräajaksi nimittämisen, jos edellytykset täyttyvät. Voidaan kuitenkin pitää perusteltuna ja asiaa selkeyttävänä, että asiasta säädetään organisaatiota koskevassa laissa nimenomaisesti.

## Lopuksi

Ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan kirjaston suoritteista perittäviin maksuihin sovelletaan, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään. Esityksen jatkovalmistelussa on tarpeen täydentää hallituksen esitysluonnosta siten, että siinä selostettaisiin suoritteet, joihin ehdotetun 3 §:n 2 momentissa viitataan sekä näistä suoritteista arvioidut tuotot. Lisäksi esitysluonnoksen nykytilan kuvausta on tarpeen täsmentää siten, että siinä selostettaisiin nykyiset Näkövammaisten kirjaston maksulliset suoritteet ja niistä saadut tuotot. Kirjaston suoritteista säädetään Näkövammaisten kirjaston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022 annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (1022/2021).

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on 13.10.2021 käynnistynyt opetus- ja kulttuuriministeriön konsernin kehittämishankkeen, jonka tavoitteena on muun muassa varmistaa ministeriön ja virastojen toiminnan laatu ja palvelukyky tulevina vuosina. Hankkeessa luodaan yhteinen tilannekuva hallinnonalan virastojen kokonaisuudesta sekä määritellään tavoitetila ministeriön ja virastojen toiminnan laadulle ja palvelukyvyille. Hankkeessa laaditaan toimenpideohjelma opetus- ja kulttuuriministeriön konsernin toiminnan kehittämiseksi. Hankkeen toimikausi päättyy 31.5.2022. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty tai luotu yhteyttä edellä mainittuun kehittämishankkeeseen ja siinä valmistettavaan toimenpideohjelmaan. Tämän vuoksi on epäselvää, nouseeko kehittämishankkeesta näkökohtia tai ehdotuksia, joilla on mahdollisesti vaikutuksia esitysluonnoksen sisältöön.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimentko

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö  
OKM KUPO Strategisen ohjauksen vastuualue, Elina Anttila

**VN/18534/2020-VM-45**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: