

Lausunto

31.01.2025

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

31.1.2025

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: VN/32825/2024

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

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kiittää mahdollisuudesta lausua Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaa esitysluonnosta. JHL ry kiinnittää uudistuksessa huomiota erityisesti henkilöstöpolitiikkaan, resursointiin ja toisaalta henkilöstön asemaan uudistuksessa sekä mahdollisuuksiin hoitaa tehtäviään uusissa virastokokonaisuuksissa.

1.Hyvä henkilöstöpolitiikka ja henkilöstön aseman turvaaminen on avain onnistuneeseen organisaatiouudistukseen

Luonnoksessa on viitattu monessa kohtaa hyvään henkilöstöpolitiikkaan. Se on tärkeää, koska henkilöstö tekee työn tulokset. Ottamalla henkilöstö huomioon uudistuksessa, takaamalla heidän mahdollisuutensa osallistua sen läpiviemiseen sekä huolehtimalla kilpailukykyisestä ja kannustavasta palkkauksesta saadaan parhaat edellytykset uusien virastojen sujuvaan käynnistymiseen. Henkilöstöpolitiikkaa on kehitettävä jatkuvasti ja henkilöstön hyvinvointi ja työolosuhteet on otettava huomioon. Valtion henkilöstöstrategia tarjoaa yhteisen vision ja tavoitteet, ohjaten kehittämistyötä tällä vuosikymmenellä. Strategiset tavoitteet liittyvät valtion yhteisiin arvoihin, toimintakulttuuriin, johtamiseen ja henkilöstöpolitiikkaan. Yksi hyvä tavoite olisikin jo tässä vaiheessa kirjata esitykseen yhtenäinen käytäntö hallinnonalojen virastoihin henkilöstön hallintoedustajasta.

Hyvässä henkilöstöpolitiikassa huolehditaan vaatavuudeltaan vastaavien työtehtävien jatkumisesta ja mahdollistetaan myös uralla eteneminen. Syntyvät virastot eivät ole tehtäviltään, toiminnoiltaan, toimialoiltaan eikä palkkaukseltaan yhteismitallisia. On tärkeää huolehtia, että palkkausjärjestelmät säilyvät koko henkilöstölle kannustavina. Esimerkiksi Suomenlinnan hoitokunnassa moni tehtävä liittyy rakennusten kunnossapitoon, kunnostukseen ja restaurointiin. Palkkakuoppa yleiseen rakennusalaan nähden on jo tällä hetkellä olemassa. Suomenlinnan hoitokunnan rakennuttamiseen, työnjohtoon, valvontaan, suunnitteluun sekä joihinkin kunnossapidon työtehtäviin liittyy henkilökohtainen vastuu virka- tai työntekijävastuun lisäksi. Rakentamiseen liittyen tulee substanssin lisäksi tuntea sopimusehdot, hankintalaki sekä muut asiaan liittyvät lait.

Esityksen perusteluissa luvussa 5.2.4 Vaikutukset henkilöstön asemaan kerrotaan Kulttuuriperintöviraston muodostumisesta liittämällä Suomenlinnan hoitokunta Museovirastoon. Siinä todetaan palkkausjärjestelmäsopimuksen päättyvän ja henkilöstön siirtyvän Museoviraston nykyisen palkkausjärjestelmäsopimuksen piiriin. Tällainen kategorinen suhtautuminen tarkentaviin virkaehtosopimukseen on kovin lyhytnäköistä. Museoviraston palkkausjärjestelmä on vuodelta 1998, kun taas Suomenlinnan hoitokunnan palkkausjärjestelmäsopimukset ovat uudistettu vuonna 2021. Palkkausjärjestelmät eivät ole ikuisia, ne kaipaavat päivittämistä ja jossain vaiheessa ovat eläneet elinkaarensa loppuun. Molemmat järjestelmät pohjautuvat samaan järjestelmään. Neuvottelemalla sopimusosapuolen kesken yhdistämisestä päästäisiin henkilöstön kannalta parempaan lopputulokseen. Se vaatii tarkempaa tarkastelua ja sopimista virasto-osapuolien kesken. Lakkauttamista parempi vaihtoehto olisi myös kahden palkkausjärjestelmän malli, koska virastossa tulee olemaan kaksi hyvin erilaista kokonaisuutta. Joissain valtion virastoissa näin onkin jo tällä hetkellä.

Palkkausjärjestelmät ovat tarkentavia virkaehtosopimuksia, jotka sovitaan yhdessä valtion pääsopijajärjestöjen ja työnantajan kesken. Vaikka uudet virastot aloittavat 1.1.2026, niin JHL ry katsoo, että tarkentavien virka- ja työehtosopimuksien yhteinen tarkastelu ja neuvottelu on hyvä aloittaa ennakkoon myös muiden syntyvien virastojen osalta kuin vain Kulttuuriviraston osalta. Sinne on tarkoitus neuvotella uusi palkkausjärjestelmä ja sille on jo arvioitu kustannusvaikutus. Tällainen kustannusarvio ja rahoitusvaraus tulisi olla myös muiden yhdistyvien virastojen osalta, sillä palkkausjärjestelmiä on todella hankala muuttaa ja kehittää ilman rahoitusta.

Virastorakenteen uudistuksessa olisikin hyvä todeta kannustavan henkilöstöpolitiikan yhteydessä myös palkkapolitiikan periaatteet. Esimerkiksi, että tietyn tehtävän ja vaatavuustason palkka ei laske yhdistymisen jälkeen. Uuteen virastoon on palkattava henkilö samalle vaatavuustasolle kuin ovat samaa tehtävää tekevät. Tällä varmistetaan, että virastoihin saadaan palkattua asiantuntevaa ja tarpeeksi kokemusta omaavaa henkilöstöä tulevaisuudessa. Takuupalkalle jäävien määrä on syytä pitää pienenä, sillä se keskeyttää kannustavan ja työssä pysymiseen sitouttavan palkkakehityksen. Se estää uuden viraston saamista ammattitaitoista henkilökuntaa, jos uudelle henkilöstölle ei tarjota työnkuvan vastuita ja vaatimuksia vastaavaa palkkaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastojen palkkakehitys on jo nykyisellään jäänyt jälkeen valtion yleisestä palkkakehityksestä.

2. Osaamisen sijoittuminen ja resurssien varmistaminen

JHL ry on huolissaan siitä, että säästöpainneiden kasvaessa ja uusiin virastoihin järjestäytymisen myötä vanhojen virastojen tehtäviin keskittyneitä ja perehtyneitä henkilöstöä siirrettäisiin muihin tehtäviin. Tämä huoli koskee erityisesti Suomenlinnan hoitokuntaa, Celiä sekä KAVia. Jo nyt näillä virastoilla työskennellään osittain ohuella henkilöstömäärällä.

Suomenlinnassa on paljon siellä opittua erikoisosaamista, jota ei saa pelkästään alan koulutuksesta. Suomenlinnan säilymiseen, kunnossapitämiseen, hallinointiin ja esittelyyn tulee varata riittävä henkilömäärä. On varmistettava uuden viraston henkilöstön pitovoima ja se, ettei perehdytetty ja koulutettu osaaminen poistu organisaatiosta. Se varmistetaan esimerkiksi henkilöstöstrategialla, jossa on määritelty vanhojen virastojen tehtäviin tietty ja riittävä henkilöresurssi.

Celialla on myös oma erityinen tehtävänsä. Viittaamme tässä yhteydessä Saavutettavuuskirjasto Celian lausuntoon, jonka mukaan Celialle on kirjattava itsenäinen asema suhteessa Kansallisarkistoon sen tehtävien säilyttämiseksi. Näin on toimittu Kotuksenkin suhteen, joka on nähdäksemme hyvä asia.

3. Virastojen tehtävät ja talous tulee näkyä tilannetta kuvaavasti

Virastojen taloussuunnittelussa on otettava huomioon sekä rahoituksen lähteet että julkisen omaisuuden hoito. Lain laatimisessa voisi paremmin ottaa huomioon Suomenlinnan hoitokunnan tulorahoituksen ja valtion budjettirahoituksen suhde, joka on valtion virastokentässä poikkeuksellinen. Suomenlinnan hoitokunnasta annetaan lain valmistelun esitöiden nykytilankuvauksessa varsin suppea kuva, kun tulorahoitus kattaa noin $\frac{3}{4}$ osaa viraston menoista ja toimintamenoääräraha loput. Virastolle on vahvistettu VM:n toimesta käytettävät henkilötyövuodet, joiden palkkaamiseen pelkkä toimintamenoääräraha ei riitä. Vuonna 2023 varsinainen toimintamenoääräraha riitti 43,4 työntekijän palkkaamiseen. Viraston energiakustannukset olivat vuoden 2023 tilinpäätöksessä 2,16 miljoonaa, 86,4 % toimintamenorahasta.

Virastolla on käytettävissä Museoviraston kanssa yhteisesti myönnettyä perusparannusmäärärahaa 2,1 miljoonaa säännöllisesti vuodessa, josta 0,1 miljoonaa voi käyttää määräaikaisten rakentamisen/restauroinnin henkilöiden palkkaamiseen. Säännöllisesti budjetoitu 2,1 miljoonaa on pysynyt samana pitkään. Kun 2,1 miljoonaa suhteuttaa Suomenlinnan hoitokunnan ylläpitämään maailmaperintökohteeseen asuttuna linnoituksena, niin kyseessä on mitättömän pieni määräraha. Se on verrattavissa yhden omakotitalon rakentamiseen käytettävään summaan. Suomenlinna on asuttu linnoitus, jonka rakentaminen on alkanut vuonna 1748. Suomenlinnan hoitokunnan toimintojen ylläpitäminen ilman 8,2 miljoonan tason toiminnan tuloja on käytännössä mahdotonta.

Toiminnan tulot edellyttävät asumiskelpoisia asuntoja, toimintaedellytykset täyttyviä toimitiloja ja työhuoneita sekä kohteen tuntevaa kiinteistönhuoltohenkilöstöä. Suomenlinnan on oltava kävijäturvallinen ja vetovoimainen kansallisille ja kansainvälisille asiakkaille. Kohteen restaurointi ja kunnostus edellyttää erityistä osaamista, jota ei ole hankittavissa vapailta markkinoilta. Hoitokunnan henkilöstöstä on 20 % korkeakoulutettuja ja 80 % ammatti- tai erikoistutkinnon omaavia.

Suomenlinnan hoitokunnan kohdalla vuosittaista taloussuunnittelua korjausrakentamisen osalta hankaloittaa korjausrakentamisen määrärahan niukkuus. Suomenlinna kohteena tarvitsee oman määrätietoisen investointiohjelman turvaamaan kohteen taloudellista ja kulttuurista tuloksellisuutta sekä vaikuttavuutta. Virastofuusion onnistumisen edellytyksenä on, että Suomenlinnan hoitokunta säilyttää asemansa itsenä nettobudjetoituna yksikkönä.

Organisaatioiden identiteetti on muutoksessa nimien muuttumisen myötä. Kestää aikaa ennen kuin sidosryhmät, asiakkaat ja työntekijät tunnistavat uuden nimen. Nimen muuttaminen toki myös maksaa, ei pelkästään brändin kadottamisena mutta myös uuden perustamisena. Kulttuuriperintövirasto on nimenä kovin lähellä Kulttuurivirastoa. Asiakkaan näkökulmasta tämä voi hämmentää ja antaa myös virheellisen kuvan virastojen suhteesta. Kulttuuri on sanana laeva, ja ylätasolla kulttuuri sisältää myös kulttuuriperinnön käsitteen. Miksi sanaa 'taide' ei mainita Kulttuuriviraston nimessä, vaikka se on kuitenkin keskeinen osa viraston toimialaa? Museoviraston nimellä on vahva brändi, lisäksi se on toimiva, lyhyt ja ytimekäs, jos nimi säilytettäisiin Suomenlinnan hoitokunnan tulisi myös säilyttää oma nimensä ja itsenäinen asema uudessa virastossa.

Kohdassa 8.4 Laki kulttuuriperintövirastosta puuttuu toimialan kohdalta Museovirastolle kuuluva toimialaan liittyvien palveluiden tuottaminen. Organisaatio -kohdassa säädetään viraston sisäisestä työnjaosta Suomen kansallismuseon museokokoelmien hallinnan osalta. Esityksessä on todettu, että Museolain 3 §:n mukaan ammatillisen museon määritelmään kuuluu, että museolla on kokoelmat. Kokoelmien ylläpitäminen on olennainen osa museotoimintaa. Sen vuoksi Kulttuuriperintöviraston hallinnassa olevien museokokoelmien hallintaan liittyvät tehtävät säädettäisiin kuuluviksi Suomen kansallismuseo -toimintayksikön toimialaan. Ehdotettu säännös kattaisi Suomen kansallismuseon kokoelmien lisäksi myös muut esine-, kuva- ja kirjakokoelmat, joita nykyisin hallinnoivat viraston muut toimintayksiköt. Tämä Museolain viittaus vaikuttaa viraston organisaatorakenteeseen merkittävästi eikä sitä enää voisi säätää työjärjestyksellä ja siten sitoo liiaksi syntyvän viraston kykyä

luoda tarkoituksenmukainen toimintaan perustuva organisaatorakenne. Tällä hetkellä esinekokoelmat kuuluvat Kansallismuseolle, mutta kuvakokoelmat, arkeologiset kokoelmat sekä kirjakokoelmat (kirjasto) kuuluvat Museoviraston yksiköiden toimialaan. Esimerkiksi Museoviraston kuvakokoelmat hallinnoivat Journalistista kuva-arkisto JOKA:aa, joka on eduskunnan säädöksellä annettu Museoviraston tehtäväksi.

JHL ry on huolissaan, että luonnoksessa on puutteita myös Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) tehtävien osalta. KAVIn henkilöstö pitää tärkeänä, että kaikki KAVI:n tehtävät siirtyvät uuteen Kulttuurivirastoon kokonaisuudessaan. Viraston keskeiset tehtävät tulee esittää täsmällisemmin ja kuvaavammin lain perusteluissa. Luonnoksessa arveluttaa ennen kaikkea se, että KAVIn henkilöstöstä ja budjetista merkittävä osuus kohdistuu entisen elokuva-arkiston ja myöhemmin sen yhteyteen perustetun radio- ja tv-arkiston toimintaan. Lakiluonnoksessa KAVIn tulosalueet Elokuva- ja perinnekokoelmat, Digitaaliset palvelut, Luettelointi ja dokumentointi, AV-kulttuurin edistäminen 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 sekä siihen liittyvää arkistointi- ja esitystoimintaa.

Jotta voitaisiin varmistua elokuva-arkistoinnin ja radio- ja tv-arkistoinnin tulevaisuudesta, tulisi esitykseen lisätä viittaus lakiin kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä 28.12.2007/1433 ja siinä erityisesti oleviin lukuihin 4 ja 5. Lakiesityksen muotoilua olisi syytä myös tarkentaa nykyisen KAVIn lain tapaan, jossa mainitaan viraston tehtävä huomattavasti selkeämmin: "...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".

Myös esitystoiminnan roolin pudottaminen viraston tehtävistä kokonaan herättää virastossa huolta ja on ristiriidassa elokuva-arkistojen eettistä koodistoa vastaan. Nykyisen viraston tehtävästä mainitaan nykyisissä myös: "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 mielestämme lakiesityksessä tarkentaa ja selkeyttää. Huolestuttavaa on myös, ettei tämänhetkessä lakiesityksessä mainita lainkaan sanoja "elokuva", "radio" tai "televisio". Sama ylimalkaisuus koskee myös media- ja kuvaohjelmaluokittelun tulosalueen töiden esittelyä lakiluonnoksessa.

Arkisto- ja kulttuuriperintötehtävä tulee jatkossa olemaan viraston suurin yksittäinen toiminto ja sen merkityksen väheksyminen ja sumentaminen asettaa sekä suomalaisen audiovisuaalisen kulttuurin historian että suuren osan nykyisen viraston henkilöstöstä tehtävineen vaaraan ja epämääräiseen asemaan. Sitä ei saa pudottaa Kulttuuriviraston tehtävälistan loppuun.

JHL ry ei vastusta virastouudistusta, mutta on huolissaan virastojen taloudesta ja muutoksen kustannuksista. Uudet virastoinfrat maksavat. Monien virastojen talous on jo tällä hetkellä heikko, ja ne ovat olleet aiemminkin leikkausten kohteena. Tiedossa olevien toimintamenosäästöjen jälkeen lakisääteisten tehtävien hoitaminen on vaarassa. Virastoyhdistymisestä aiheutuvat lisäkustannukset pahentavat tilannetta. Säästöjä ei synny ainakaan välittömästi, vaan kenties vasta vuosien kuluttua. Organisaatiomuutosten kustannusvaikutukset olisi hyvä tuoda kokonaisuudessaan esiin jo tässä vaiheessa. Hankkeen vaikutukset henkilötyövuosien käyttöön on myös huomioitava, sillä useissa organisaatioissa on päivittäisen työn lisäksi käyty säästöistä johtuvia tuotannollisia ja taloudellisia yt-neuvotteluja. Lisäksi nyt tehdään vielä isoa hallinnonalan uudistusta, joka vaikuttaa lähes jokaiseen virastoon ja sen rakenteisiin suuresti.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n puolesta

Tiina Sulin, sopimusasiantuntija

Sulin Tiina
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry