

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomenlinnan hoitokunnan lausunto hallituksen esityksestä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Suomenlinnan hoitokunta kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä.

Lakilausunto on valmisteltu Suomenlinnan hoitokunnan kaikkien Suomenlinna -periaatteen mukaisesti tiiviissä yhteistyössä hoitokunnan johdon ja henkilöstön kesken. Näin lausuntoon on saatu mukaan hoitokunnan asiantuntijoiden monipuolinen ja osaava panos.

Yleisesti toteamme, että lakiesityksessä jää epäselväksi, miten virastojen yhdistäminen todellisuudessa tehdään. Esitykseen on tehty muotoiluja liittämistä ja yhdistämisestä sekä fuusiosta ja uuden viraston perustamisesta. Tässä tilanteessa hoitokunnalla on ollut hankaluuksia lausua lain mahdollisista vaikutuksista, koska Museovirastoon liittäminen tai uuden viraston perustaminen ovat Suomenlinnan hoitokunnan näkökulmasta kaksi erilaista asiaa.

Suomenlinnan hoitokunta katsoo, että tavoitteet lain valmistelun käynnistymisen yhteydessä ovat olleet hyviä. Sivistyshallinnon laajempi vaikuttavuus, palvelukyky ja tuottavuus tulee turvata tulevaisuudessa ja sivistyshallinnon tulee kyetä vastaamaan yhä käynnissä oleviin nopeisiin toimintaympäristön muutoksiin tehokkaasti.

Suomenlinnan hoitokunta tuo kuitenkin seuraavassa esiin näkökulmia, joita on nostettu keskusteluun jo lainvalmistelun alkuvaiheista alkaen. Keskeistä on, että Suomenlinnan hoitokuntaa ja Museovirastoa on tarkasteltu yhdistettävänä virastoina jo vuosina 2008, 2012. Aiemmissä selvityksissä ja valmisteluissa on todettu, että yhdistämisestä voisi olla jotain hyötyä mutta erityisesti Museoviraston resurssipulasta ja virastojen toimintojen erilaisuudesta johtuen yhteenliittymän

suunnittelusta on luovuttu. Aikaisempien selvitysten aikana Museovirasto toimi kiinteistönhaltijaviranomaisena mutta vuoden 2014 jälkeen kiinteistöt ovat olleet Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen hallinnassa ja Museoviraston toiminta vuokratiloissa, josta syystä aiempi virastoja yhdistävä tekijä on poistunut eikä muita synergiahyötyjä tällä hetkellä ole löydettävissä. Niinpä myös lain valmistelun yhteydessä Suomenlinnan hoitokunta on useaan otteeseen tuonut esiin, ettei yhdistämisellä saada toiminallisia hyötyjä.

Molemmat yhteen liitettävät virastot tekevät jatkuvaa ja hyvin toimivaa yhteistyötä viranomaistehtäviensä suorittamisessa. Museovirasto on hoitokunnan toimintaa valvova viranomaisena, koska Suomenlinnan hallussa olevat maa- ja merialueet ovat arkeologisia kohteita ja edellyttävät kaikkeen maahan tai mereen kuuluviin alueisiin kajoamiseen Museoviraston luvan. Museovirasto toimii lisäksi Suomen maailmanperintökohteiden focal pointina ja on siten valvova viranomaisena suhteessa hoitokuntaan myös siltä osin.

Suomenlinnan hoitokunta on kiinteistönhaltijavirasto, jonka toiminnoista merkittävä osa liittyy suoraan rakennusalaan ja joka vastaa merkittävästä kansallisesta ja kansainvälisesti arvostetusta kulttuuriperintökokonaisuudesta sekä valtion omistaman, kompleksisen, kansallisesti ja kansainvälisesti arvostetun kulttuuriperintökohteen restauroinnista, hoidosta esittelystä ja kehittämisestä. Hoitokunnan työ on hyvin operatiivista sen vastatessa sekä vuosittaisesta noin miljoonasta matkailijasta että myös saarissa olevien 800 asukkaan, alueen lukuisten yritysten sekä valtion ja kaupungin viranomaisten toimintaympäristöstä, toimien niin maan- kuin asuin- ja liiketilojenkin vuokranantajana.

Hoitokunnan toiminnan tärkeä osa ovat liiketoiminnot, joiden osuus hoitokunnan toiminnan rahoituksesta on noin 80 %. Liiketoimintojen tuotoilla hoitokunta ylläpitää saaren toiminnot, maksaa hoitokuntalaisten palkat sekä käyttää mahdollisimman paljon tulorahoitusta ylläpitävien ja välitöntä hoitoa edellyttävien perusparannusten tekemiseen.

Hoitokunta on myös koko ajan kehittänyt toimintaansa ja siten omassa toiminnassaan tehnyt merkittäviä tehostamistoimia, siirtänyt hallinnollista työtä Palkeisiin ja Valtoriin sekä tekee aktiivista yhteistyötä eri valtionvirastojen kanssa. Näiden kehittämistoimien ansiosta hoitokunnan toiminnan talous on hyvässä kunnossa, vaikka rakennusten ja maiseman korjausvelka vaatiikin valtiolta erityisiä toimenpiteitä tulevinakin vuosina.

Museoviraston ja Suomenlinnan hoitokunnan yhteen liittäminen on aiheuttanut suurta huolta niin hoitokunnan asiakkaisissa kuin yhteistyökumppaneissakin. Hoitokunnan näkemyksen mukaan viraston liittäminen Museovirastoon ei tuo tavoiteltuja säästöjä, ei tehosta toimintaa, eikä myöskään tuo synergiaetuja kummallekaan virastolle.

Lisäksi tulee huomioida virastoa organisoitaessa, että Suomenlinnan hoitokunta toimii maailmanperintökohteen Site Manager roolissa: "The professionals with direct responsibilities for heritage conservation and management of World Heritage properties". Ja Museovirasto puolestaan toimii maailmanperintösopimuksen National Focal Pointina: "Each country has a formal World Heritage representative, the National Focal Point, mandated with implementing Convention activities within the country, and being the channel for information between the Secretariat, countries and other stakeholders".

Tulevan virastokokonaisuuden talouden suunnittelussa ja toteuttamisessa on tärkeää huomioida, että hoitokunnan tulotalous tulee eriyttää muun viraston taloudesta ja käyttää tulorahoitus kansainvälisissä sopimuksissa määritellysti maailmanperintökohteen kulujen kattamiseen.

Hoitokunta on liiketoimintojaan kehittämällä saanut rakennettua toimintamenorahoituksen tukevalle pohjalle. Korkean omarahoitusosuuden säilyttäminen on välttämätöntä, että valtio pystyy jatkossakin vastaamaan omistamansa maailmanperintökohteen asianmukaisesta hoidosta.

Riittävä valtionrahoitus puolestaan varmistaa sen, että hoitoa pystytään kohdistamaan myös välitöntä taloudellista tulosta tuottamattomiin, mutta linnoituksen arvojen säilyttämisen ja vahvistamisen kannalta välttämättömiin osa-alueisiin, kuten esimerkiksi muureihin ja valleihin.

Tehtyyn lakiesitykseen ja selityksosaan liittyvät yksityiskohtaiset muutosesitykset ja kommentit

Maailmanperintökohde tuo erityisiä velvoitteita

Lakiesityksen useassa kohdassa huomioidaan Suomenlinna maailmanperintökohteena. Suomenlinnan maailmanperintöstatus perustuu sen erityiseen yleismaailmalliseen arvoon, jonka säilyttämiseen ja vahvistamiseen Suomi maailmanperintösopimuksen ratifioineena valtiona on sitoutunut ja joka on auki kirjoitettu maailmanperintöluetteloon hyväksymisen jälkeen tehdyssä retrospektiivisessä määrittelyssä.

Erityisen yleismaailmallisen arvon määrittelemiselle välttämätön ehto on kuitenkin se, että kohde on kattavasti suojeltu kansallisella lainsäädännöllä. Suomenlinnan hoitokunta katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa tulisi mainita seuraava Suomenlinnaa koskeva lainsäädäntö, johon maailmanperintöstatus nojaa: Suomenlinnan rakennukset ja laitteet sekä suurin osa maisemasta on suojeltu lailla rakennusperinnön suojelemisesta (498/210). Lisäksi koko Suomenlinnan alue on suojeltu muinaismuistolaille (295/1963). Suomenlinna on valtioneuvoston päätöksellä listattu valtakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi (RKY 2009), mikä on lähtökohtana myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Suomenlinna on myös valtakunnallisesti arvokas maisema-alue (VAMA 2021) ja osa merellistä Helsinkiä, joka on yksi Suomen 27:sta kansallismaisemasta.

Vain harvat kohteet on tunnustettu ja tunnistettu yhtä merkittäväksi kuin Suomenlinna. Sen merkitys ja arvot perustuvat sekä sen kansalliseen statukseen ja symboliarvoon että Suomenlinnan merkitykseen maailmanlaajuisesti poikkeuksellisen arvokkaana eurooppalaisen sotilasarkkitehtuurin esimerkkinä. Suomenlinnan hoito niin maiseman kuin rakennusten osalta on perustunut kohteen arvojen ja merkityksen tunnistamiseen ja säilyttämiseen jo ennen kohteen valintaa maailmanperintökohteeksi vuonna 1991.

Edellä mainitut lait ja päätökset tulisi huomioida lakiesityksessä suhteessa maailmanperintöstatukseen. Suomenlinnan merkitys kansallisena monumenttina on ollut myös lähtökohta Suomenlinnan hoitokunnan perustamiselle. Unescon maailmanperintösopimuksen mukaisesti kohteen säilymisestä tulee huolehtia kansallisella lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä.

Esitys:

Suomenlinnan hoitokunta katsoo, että kohteen säilyminen eheänä kokonaisuutena, joka käsittää niin linnoitusmaiseman kuin rakennukset ja laitteet, edellyttää sen hoidon keskittämistä suurimmalta osin yhden haltijan, Suomenlinnan hoitokunnan vastuulle.

Kommentit ja korjausesitykset lainselityksensä huomiokohdittain kirjattuna.

Sivulla 7

kuvataan yhteistä viestintää.

Suomenlinnan hoitokunnassa Sivistyshallinto-hankkeen viestinnän on koettu olevan ristiriitaista ja sen antama tieto on usean kertaan vaihtunut. Myös lain lausunnolle lähettämisen jälkeen on tullut yllätyksenä esiin asioita, joita aiemmissa käsittelyissä tai hankkeen viestinnässä ei ole huomioitu. Tällainen on myös se, että hoitokunta liitetään Museovirastoon. Valmisteluvaiheessa kyseessä oli fuusio. Mutta tämäkään ei näy selityksessä riittävän selkeästi, koska välillä puhutaan fuusiosta, välillä liittämisestä ja välillä yhdistämisestä.

Suomenlinnan hoitokunta katsoo, että virastojen yhdistämisen tapa tulisi yhtenäistää yksiselitteisesti esityksessä.

Sivulla 8 todetaan,

että vuonna 2008 tehtiin selvitys Museoviraston ja Suomenlinnan hoitokunnan yhteistyön tiivistämisen mahdollisuuksista.

-Selvityksen lopputulosta ei kuitenkaan ole kirjattu. Lopputuloksena selvityksessä todettiin, että yhdistyminen ei ole Museoviraston resurssivajeesta johtuen järkevä. Sivistyshallinto- hankkeen valmisteluaikana ei ole esitetty sellaisia muutoksia tai näkökulmia, jotka olisivat muuttaneet tilannetta toiseksi. Erityisesti se, että Museovirasto ei enää toimi kiinteistöhaltijavirastona on poistanut yhteenliittymältä sen aiemmin yhteiseksi määritellyn ainoan osa-alueenkin.

Sivulla 21 on kuvattu Suomenlinnan hoitokunnan toimintaa seuraavasti.

Suomenlinnan hoitokunta on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto, joka vastaa Suomenlinnan alueen ja rakennusten hallinnasta, hallinnosta, hoidosta ja kunnostuksesta. Suomenlinnan on Helsingin edustan saarille vuonna 1748 perustettu merilinnoitus. Suomenlinnan alue on noin 80 hehtaaria ja se käsittää noin 200 rakennusta ja kuusi kilometriä puolustusmuuria. Suomenlinna on yksi Suomen suosituimmista matkailukohteista ja siellä vieraili vuonna 2023 yli 900 000 kävijää. Samalla se on myös Helsingin kaupunginosa, jossa asuu noin 800 asukasta. Hoitokunnan toiminnan erityispiirteenä on myös, että huomattava osa toiminnan kustannuksista katetaan asuntojen, liiketilojen, työhuoneiden, kokous- ja juhlatilojen vuokratuotoilla sekä kulkuväylien ja maisemanhoitosopimusten tuotoilla.

- Hoitokunta vastaa kahdeksasta saaresta (n. 80 hehtaaria), joissa on yli 250 rakennusta ja hallussaan olevasta merialueesta (yli 80 hehtaaria) joiden hoitaminen ja infrastruktuurin ylläpitäminen edellyttävät vastuuta ympärivuorokautisesti koko vuoden ajan.

- Lisäksi hoitokunta on lakisääteisesti velvollinen varautumiseen liittyvissä kysymyksistä, kun se vastaa asuin- ja työalueen 1200 hengen väestönsuojasta ja väestön turvallisuuteen liittyvästä viranomaisyhteistyöstä ympäri vuorokautisesti koko vuoden ajan.

- Hoitokunnan liiketoimilla katetaan jo noin 80 % hoitokunnan toimintamenojen rahoituksesta, joka olisi hyvä mainita myös tekstissä.

Samalla sivulla kirjataan myös:

Suomenlinnalle on laadittu hoito- ja käyttösuunnitelma, jolla pyritään vastaamaan siihen, miten Suomenlinnan arvot maailmanperintökohteena säilytetään tulevina vuosikymmeninä.

-Kohdassa viitataan Suomenlinnan osalta vain maailmanperintöstatukseen, eikä siinä ole mainintaa kohteen paikallisesta ja valtakunnallisesta merkityksestä ja arvoista.

”Suomenlinna liitettiin Unescon maailmanperintöluetteloon vuonna 1991 esimerkkinä oman aikansa eurooppalaisesta sotilasarkkitehtuurista. Luettelo perustuu Unescon yleissopimukseen maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi (SopS 19/1987). Edellytyksenä kohteen pysymiselle maailmanperintöluettelossa on kohteen yleismaailmallisen erityisarvon säilyttäminen. Suomenlinnalle on laadittu hoito- ja käyttösuunnitelma, jolla pyritään vastaamaan siihen, miten Suomenlinnan arvot maailmanperintökohteena säilytetään tulevina vuosikymmeninä.”

-Maailmanperintökohteen sopimukseen liittyy velvollisuus pitää hoito- ja käyttösuunnitelma ajantasaisena ja työstää se yhteisön sekä sidosryhmien kanssa. Tässä työssä hoitokunta on sitouttanut maailmanperintökeskuksen ohjeistusten mukaisesti monipuolisesti sidosryhmäverkostoistaan noin 450 eri henkilöä.

Esitys:

Esitämme tekstien korjaamista ottaen huomioon yllä olevat seikat.

Sivulla 30 kuvataan virastojen rahoitusta.

Momenttien loppusummat eivät kuvaa virastojen viranomaistehtävien hoitamiseen tarkoitettuja perustoimintamenojen kokonaisuutta, koska osalla virastoja toimintamenoihin sisältyy myös avustus- ja kehittämishankemäärärahoja.

- Suomenlinnan hoitokunnan osalta taulukko ei kuvaa todellista taloustilannetta, koska hoitokunnan rahoituksesta tulee noin 80 % liiketoiminnoista, jota ei ole tähän kuvattu lainkaan.

Esitys

Esitämme, että taulukkoa korjataan lisäämällä siihen virastojen tulorahoitus.

Sivulla 32

Taulukko 2: Virastojen palveluostot. Virastojen ICT-hankinnat 2023 toimittajittain. Kaikki momentit (Opetushallituksen osalta mukaan lukien erillisyyksiköt mutta pois lukien valtion oppilaitokset)

-Suomenlinnan hoitokunnan CSC osuus puuttuu taulukosta. Sen summa on 28 916,28.

Esitys

Täydennetään taulukkoa puuttuvilta osin

Sivulla 33 kuvataan virastojen taloussuunnittelua

Virastojen taloussuunnittelun haasteena on ollut epäyhtenäiset perusteet, joilla määrärahan tarvetta on arvioitu. Arvioita on tehty virastokohtaisin perustein ja prosessit ovat olleet eriytyneitä myös ministeriön osastoilla. Osassa virastoja taloutta on pyritty sopeuttamaan olemassa olevaan kehukseen mm. rekrytointipolitiikalla ja eläkepoistumaa hyödyntäen, kun taas osassa virastoja menotaso on ylittänyt talousarvion määrärahatason ja siirtomäärärahakannan loppuessa on tehty perustoimintaa koskevia ylitysesityksiä.

-Virastojen tilanne vaihtelee erittäin paljon. Valmistelun aikana on tullut esiin, että ministeriö ei ole ennen hankkeen käynnistämistä tuntenut virastojen todellista tilannetta ja työtä kovin hyvin. Tämä on myös ryhmissä yhteisesti todettu.

-Virastokohtainen tilanne on valmistelussa jäänyt huomiotta, vaikka erilaisuus onkin avautunut. Suuren muutosprosessin käynnistäminen ohjauksen haasteiden ratkaisuun tuntuu ylimitoitetulta, erityisesti kun kunnollista kustannuslaskentaa tai due diligencea muutoksesta tai muutoksen vaikutuksista ei ole tehty.

- Muutosprosessi edellyttää kattavaa kustannushyötyanalyysia.

Esitys

Lain toteuttamisen onnistuminen edellyttää, että pikaisesti käynnistetään selvitystyö, jolla osoitetaan kustannushyötyanalyysin avulla hankkeen hyödyt lain tavoitteiden ymmärtämisen helpottamiseksi ja aitojen hyötyjen arvioimiseksi.

Sivulla 36 kuvataan virastojen tunnuslukuja

Virastojen henkilöstön tunnusluvuissa kuvataan Suomenlinnan hoitokunnan henkilötyövuosien määrää ja koulutusrakennetta vuonna 2023 joka oli 82,9. Henkilöstömäärä oli 78, joista vakinaisia oli 91 % ja määräaikaisia 9 %. Henkilöstön keski-ikä oli 48,8 vuotta, henkilöstöstä 42,3 % oli naisia ja 57,7 % miehiä. Ylempi korkeakoulututkinto oli 19,2 %:lla henkilöstöstä.

-Taulukon luvuissa kuvataan virastojen koulutustasoista vain ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus. Jotta virastojen ominainen luonne saadaan kuvattua, tulisi vertailulukuina olla myös kaikkien muiden tutkintojen osuus kussakin virastossa.

Esitys

Täydennetään taulukkoa lisäämällä siihen myös muut koulutusasteet

Sivulla 40 kuvataan hallinnonalan virastojen nykytilaa seuraavasti

Hajautetusta mallista johtuen kokonaisuuden johtaminen on ministeriölle haasteellista ja se vaikeuttaa virastojen mahdollisuuksia hahmottaa ja tunnistaa hallinnonalan kokonaisuutta ja yhteisiä asioita. Nykyisellä ohjausmallilla ja toimintatavoilla ministeriö ja virastot eivät pysty muodostamaan sivistyshallinnosta selkeää ja koherenttia kokonaiskuvaa ja tavoitteistoa.

-Huomio kiinnittyy ohjaustoiminnan haasteisiin, joita luvussa kuvataan. Ohjauksen kehittäminen eri edellyttä laajaa ja kallista rakenteellista muutosta. Tilanteen parantaminen on ministeriön ohjaustoiminnan kehittämisen kautta tehtävissä.

Sivulla 41 kuvataan hallinnonalan virastojen toimintamenokehelyksiä.

Lisäksi vuosien 2023–2027 hallitusohjelmassa ja kevään 2024 JTS-riihessä hallinnonalan toimintamenoihin kohdistettiin noin 30 milj. euron vähennykset. Tähän saakka virastojen ennakoimattomien järjestelmä- tai muiden kertaluonteisten menojen ja perustoimintamenojen lisätarpeisiin on pääosin saatu lisärahoitusta valtion talousarviossa, mutta julkisen talouden kestävyysongelman vuoksi lisärahoituksen saaminen on jatkossa epätodennäköistä

-Kyseessä on viittaus olemassa olevaan hallituskauteen. Perustelun pitäisi kuvata käsitystä nykytilasta, kehittämisen tuloksista ja pitkäjänteisestä tulevaisuudesta sekä siitä millaisia haasteita tai tulevaisuuskuvia valmistelussa on pohdittu ja miten niitä on arvioitu ennakointilaskelmin.

Sivuilla 42–43 kuvataan lakiesityksen tavoitteita

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastorakennetta toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisemmaksi kokonaisuudeksi siten, että virastoja on helpompi ohjata, ne ovat toiminnallisesti nykyistä selkeämpiä kokonaisuuksia ja niiden toiminta on yhteiskunnallisesti vaikuttavampaa.

Virastorakenneuudistuksen tavoitteena on myös tukea tuottavuusohjelman tavoitteita. Vaikka hankkeen toimenpiteillä ei ole saavutettavissa mainittavia menosäästöjä kuluvalle (s. 43) vaalikaudella, niin toimenpiteet tukevat perustoimintamenojen ja siirtomenojen vähentymisen edellyttämää uudistamistyötä. Virastorakenneuudistus mahdollistaa kaikille virastoille yhteisten palveluiden tehokkaamman järjestämisen esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietohallinnon vastuualueilla. Uudistuksen kaikkia hyötyjä ei saavuteta välittömästi, vaan tulevana

vuosina on tarpeen tarkastella ja arvioida virastorakenteen ja yhteisten palveluiden kokonaisuutta sekä mahdollisuuksia virastojen tulojen kasvattamiseen.

-Rakennemuutos sinällään ei ratkaise taloudellisia eikä toiminnallisia ongelmia, mikäli aitoja rakenteellisia muutoksia ei rohkeasti tehdä. Esityksessä todetaan, että hankkeella ei ole saavutettavissa mainittavia säästöjä. Kuitenkin sivulla 41 esiin tuodaan taloustilanne ja tarvittavat säästöt. Valmistelussa ei kuitenkaan ole haettu kustannustehokkaimpia ratkaisuja, eikä arvioitu yhteen liitettävien virastojen toimintojen tehokkuutta, vaan pyritään suoraviivaiseen toistensa kanssa samankaltaiseen ratkaisuun ottamalla käyttöön isompien virastojen toimintatavat jättäen huomioimatta pienempien virastojen tehokkaat ja modernit toimintatavat.

Sivulla 43 kuvataan keskeisiä ehdotuksia.

Uudistus on tarkoitus tehdä mahdollisimman kustannustehokkaasti. Opetushallituksen, Kansallisarkiston ja Kulttuuriperintöviraston (Museovirasto) virastot jatkavat ja niiden Y-tunnukset sekä virastotunnus säilyvät. Lähtökohtana on, että edellä mainittujen kolmen viraston tarkentavat virka- työehtosopimukset palkkausjärjestelmistä säilyisivät voimassa ja tällöin ei olisi tarvetta neuvotella kokonaan uusia tarkentavia virka- ja työsopimusehtoja näiden virastojen palkkausjärjestelmiksi.

-Valmistelussa ei ole huomioitu eikä tutkittu erilaisia vaihtoehtoja, jotka tuovat todellisia kustannussäästöjä ja toiminnallista tehokkuutta. Kustannustehokkuus ei toimi erityisestikään Suomenlinnan hoitokunnan ja Museoviraston välisessä yhteenliittymässä.

-Suomenlinnan hoitokunnalla on käytössä uusi vuonna 2021 neuvoteltu roolipohjainen palkkausjärjestelmä, jossa ovat identtiset VES ja TES. Näistä ei ole järkevää siirtyä Museoviraston vanhempaan järjestelmään, eikä neuvotella TESiä erillisenä suhteessa VES:iin. Museoviraston palkkausjärjestelmän liittäminen Suomenlinnan hoitokunnan palkkausjärjestelmään toisi järjestelmään modernimman rakenteen, että huomioisi molemmat sopimukset.

-Suomenlinnan hoitokunnalla on myös vuonna 2022 käyttöön otettu uusi kustannuslaskentamalli sekä uudet järjestelmät ja toimintamallit. Hoitokunta on myös keskittänyt toimintojaan merkittävästi sekä Palkeisiin että Valtoriin. Näitä ei kuitenkaan ole huomioitu valmistelun yhteydessä. Kustannustehokkuus ei näytä olleen valmistelussa missään vaiheessa keskeisessä asemassa.

-Y-tunnuksen ja virastotunnuksen käyttöönotosta ei ole tehty selvitystä siitä, kumman viraston tunnukset tulevat kustannustehokkaammaksi, tai olisiko järkevää jättää molemmat Y-tunnukset käyttöön. Näiden kysymysten ratkaiseminen edellyttää kunnollista arviointia ja selvitystä niin kiinteistöjen hallinnan kuin sopimustenkin vuoksi. Tulisi arvioida mitkä toimet ovat sidottuja tunnuksiin ja mikä ratkaisu tuo eniten kustannussäästöjä.

Esitys:

Esitämme, että palkkausjärjestelmästä sekä Y-tunnuksista ja muusta valmistelusta säädetään asetuksella ja tehdään todelliset selvitykset vaikutuksista.

Sivun 46 luvussa tarkastellaan myös digitalisaatiota yhdistämisessä:

Taloudellisten vaikutusten ja tuottavuuden näkökulmasta virastojen ja toimintojen yhdistäminen luo mahdollisuuksia sivistyshallinnon digitalisaation edistämiseksi sekä järjestelmien yhteiskäytölle ja kehittämiselle.

- Edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen on olemassa jo nyt keinoja joilla hyvän ohjauksen tuella voidaan saada yhtenäistettyä ja edistettyä järjestelmien yhteiskäyttöä ja kehittämistä ilman suurta rakenteellista muutostakin.

Sivulla 46 kuvataan esityksen taloudellisia vaikutuksia:

Virastorakenneuudistuksen tavoitteena on parantaa hallinnonalan pääluokkaan sisältyvien toimintamenojen käytön tehokkuutta siten, että hallitusohjelman mukaiset ja kevään 2024 JTS-riihen mukaiset säästöt olisi mahdollista toteuttaa siten, että virastojen edellytykset lakisääteisten ja muiden tehtävien hoitamiseen säilyvät. Tästä johtuen virastouudistuksen keskeisimmät taloudelliset vaikutukset liittyvät taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden lisääntymiseen sekä määrärahojen käytön vaikuttavuuden vahvistamiseen. Näiden hyötyjen toteutumisesta on kuitenkin vaikea tarkkaan arvioida etukäteen, ja niiden toteutumiseen liittyy epävarmuutta.

-Tehty esitys ei tue kirjattua tavoitetta. Toimivien tehokkaiden käytäntöjen huomioimattomuus ja rakenteellisten vaihtoehtojen lähes olematon analysointi ja vertailu jättävät tavoitteen toteutumisen minimaaliseksi.

Lisäksi sivulla 46

Taloudellisia hyötyjä on saavutettavissa, kun talouden suunnitteluprosessit tehostuvat ja hallinnollinen työ kehittyy ja valmisteluprosessit hoidetaan jatkossa yhtenä hallinnonalan kokonaisprosessina kokonaisohjauksen vuosikellon mukaisesti.

-Kuten aiemminkin on todettu, edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen on valtionhallinnossa toimivampia keinoja, jotka ovat jo käytössä ja niitä jatkuvasti kehitetään.

Sivulla 47 on kirjattu seuraavaa palkkausjärjestelmistä.

Esityksen mukaisesta henkilöstön siirtymisestä toiseen palkkausjärjestelmään sekä palkkausjärjestelmän neuvottelemisesta aiheutuvien kustannuksien on arvioitu olevan maltillisia. Palkkatasoja on tarkasteltu vertailemalla eri palkkausjärjestelmien palkkatasoja yhteismitallistamalla ne valtion palkka-analyyysijärjestelmän (VPL) mukaisesti, joka on mahdollistanut eri palkkausjärjestelmien mukaisten tehtävien tarkastelun samalla tasolla.

-Todellisia vertailulaskelmia ei ole pystytty tekemään, eikä näkemystä palkkausjärjestelmien yhdistämisestä tällä tavoin ole arvioitu nykytilanteesta eikä tulevaisuuden näkökulmasta. Kirjaus edellyttäisi todellista laskentaa.

Sivulla 47 kuvataan myös kulttuuriperintöviraston muodostumista

Kulttuuriperintövirasto muodostuu liittämällä Suomenlinnan hoitokunta Museovirastoon. Suomenlinnan hoitokunnan henkilöstö otetaan Museoviraston palkkausjärjestelmäsopimuksen

piiriin. Museoviraston palkkausjärjestelmäsopimusta sovelletaan ainoastaan virkasuhteiseen henkilöstöön, joten Suomenlinnan hoitokunnan työsopimussuhteisen henkilöstön osalta on tarpeen arvioida sopimuksien päivittäminen valmistelun edetessä.

Tarkasteltaessa edellä mainittuja virastokokonaisuuksia yhdistyville virastoilla alempien vaatavuustasojen tasot ovat vastaanottavaa virastoa korkeampia muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Liittymishetkellä tämä tarkoittaa sitä, että suoranaisia kustannusvaikutuksia nykytilaan verrattuna ei synny, vaan palkkatasot säilyvät ennallaan. Vaativimmissa asiantuntijatehtävissä sekä johtotehtävissä hajontaa on jonkin verran enemmän. Tarkempi arvio kokonaiskustannusvaikutuksesta tarkentuu valmistelun edetessä, kun henkilöstön sijoittumista palkkausjärjestelmän tasoille päästään tarkastelemaan tarkemmin, mutta suoranaisia vaikutuksia palkkakustannusten nousuun uudistuksen myötä on arvioitu syntyvän maltillisesti.

-Ennen hallituksen esitystä puhuttiin, tiedotettiin ja kirjattiin että muutoksessa tapahtuu Suomenlinnan hoitokunnan ja Museoviraston fuusio. Lausunnolle tullessa versiossa muoto on muuttunut ilman erillistä viestintää Suomenlinnan hoitokunnan liittämiseksi Museovirastoon. Palkkausjärjestelmäkysymys on neuvottelukysymys, jota ei tulisi kirjata lakiin, koska mitään kunnollista laskentaa tai arviota ei ole tehty. Asia on muutenkin valtion työmarkkinalaitoksen vastuualueella.

Esitys:

Esitämme että palkkausjärjestelmästä ja muusta valmistelusta sekä toimeenpanosta säädetään asetuksella.

Sivulla 48 perustelu jatkuu

Uudistus parantaa sivistyshallinnon mahdollisuuksia toimia enemmän yhtenä kokonaisuutena palvelukyvyn ja tuottavuuden parantamiseksi. Sivistyshallinnon rakenteet selkeytyvät ja näkyvät myös kansalaisille selkeämpinä kokonaisuuksina.

-Perustelu vaatisi tarkempaa analyysia, miten kansalaisten palvelutarpeen saanti turvataan ja tieto pystytään siirtämään? Suomenlinnan hoitokunnan osalta asiakaskunnan huoli asiakaspalvelusta ja päätöksenteon etäännyttämisestä, hidastumisesta sekä mahdollisista uusista tavoitteista on suuri.

- Hoitokunnan näkemyksen mukaan selvitystyön aikana ei ole myöskään tuotu esiin sellaisia muutoksia, jotka kumoaisivat aiemmissa selvityksissä esiin tulleen johtopäätöksen, jonka mukaan Suomenlinnan hoitokunnan säilyttäminen itsenäisenä virastona on toimivin vaihtoehto.

Vaihtoehtona ei ole myöskään mietitty sitä voisiko hoitokunnan entiteettiä muuttaa jollain tavalla niin, että sen itsenäinen asema ja tehokas toiminta voisi olla tiukassakin maailmantilanteessa mahdollinen.

Sivulla 49 palkkausjärjestelmästä.

Vuonna 2026 aloittavien virastojen yhdistymistapa vaihtelee ja lähtötilanne vaikuttaa tapaan, jolla palkkausjärjestelmistä teknisesti neuvotellaan. Virastokohtaisissa neuvotteluissa ovat mukana nykyisten työnantajavirastojen edustajat, ja neuvotteluja koordinoi se työnantaja, jonka sopimuksen piiriin uudessa virastossa siirrytään.

-Muotoilu on neuvottelu. Lakiesityksessä aiemmin todettiin siirryttäväksi toisen viraston järjestelmään. Tämä muotoilu on aiempia muotoiluja parempi mutta maininta palkkausjärjestelmästä olisi kuitenkin järkevintä siirtää se virastovalmistelua käsittelevään ministeriön asetukseen, joka tulisi tehdä toimeenpanopykälien sijaan.

Eesitys:

Esitämme, että palkkausjärjestelmästä ja muusta valmistelusta sekä toimeenpanosta säädettävän asetuksella.

Sivulla 50 kuvataan kulttuuriperintövirastosta

Kulttuuriperintövirasto muodostuu liittämällä Suomenlinnan hoitokunta Museovirastoon. Vaikka viraston nimi muuttuu ehdotetusti, teknisesti Museovirasto jatkaa ja Suomenlinnan hoitokunta lakkaa virastona. Samalla SLHK:n palkkausjärjestelmäsopimus päättyy. Henkilöstö siirtyy Museoviraston nykyisen palkkausjärjestelmäsopimuksen piiriin. Henkilöstön sijoittumisesta ja siitä mahdollisesti johtuvista palkkausjärjestelmän kehittämistarpeista neuvottelee Museovirasto (1.1.2026 alkaen Kulttuuriperintövirasto) työnantajana.

-Museoviraston ja Suomenlinnan hoitokunnan lait esitetään lakkautettaviksi. Siirtymämääräyksissä todetaan, että virastojen tehtävät ja sopimukset siirtyvät uuden viraston hallintaan. Esitettyssä muodossa Museoviraston henkilöstö jatkaa ja Suomenlinnan hoitokunnan henkilöstö joutuu eriarvoiseen asemaan suhteessa heihin. Tämä pykälä on herättänyt paljon kritiikkiä hoitokunnan henkilöstön parissa ja se koetaan epäoikeudenmukaisena.

Luvussa 6 sivulla 51 kirjataan muita toimintamalleja

-Todellista vaihtoehtojen tarkastelua ei ole valmistelun yhteydessä esitelty eikä myöskään ole tehty vertailua, jolla nyt esitetty toimintarakenne olisi osoitettu parhaaksi ja kustannustehokkaimmaksi. Arviointi ja vertailutyö olisivat edellyttäneet aitoa kustannuslaskentaa ja vaihtoehtojen tarkastelua.

Sivulla 75

-Suomi on maailmanperintösopimuksen ratifioituaan ja Suomenlinnan maailmanperintöluetteloon onnistuneesti saatuaan sitoutunut säilyttämään ja vahvistamaan sen yleismaailmallisesti erityistä arvoa (Outstanding Universal Value). Yleismaailmallisesti erityisen arvon kirjauksessa todetaan mm.: The Governing Body of Suomenlinna, a government agency under the Ministry of Education and Culture, owns most of the historical buildings in Suomenlinna. ... The costs of the Governing Body, ... are met using funding from the central government budget and from rental income. ...

-Tämän kirjauksen muuttaminen edellyttäisi maailmanperintökomitea hyväksymän ohjeistuksen mukaisesti erityisesti maailmanperintökohteille suunnatun vaikuttavuusarvioinnin (Heritage Impact Assessment) teettämistä riippumattomalla arvioitsijalla.

-Suomenlinnan hoitokunta on huolissaan siitä, että perusteluissa todetaan vain: Opetus- ja kulttuuriministeriö pyrkii tulosohjauksen keinoin turvaamaan Suomenlinnan hoitokunnan tehtävien riittävän resursoinnin uudessa rakenteessa. Suomenlinnan hoitokunta pitää välttämättömänä, että tätä kirjausta tarkennetaan yleismaailmallisesti erityisen arvon kirjauksen The costs of the Governing Body, ... are met using funding from the central government budget and from rental income mukaisesti siten, että perustelussa yksiselitteisesti todetaan Suomenlinnan hoitokunnan rahoituksen koostuvan sekä riittävästä valtion omistamaansa maailmanperintökohteeseen suuntaamasta rahoituksesta että Suomenlinnan hoitokunnan vuokrien ja muun tulorahoituksen muodossa hankkiman omarahoituksen siirtämisestä yksinomaan Suomenlinnan hoitokunnan käyttöön maailmanperintökohteen restauroinnin, ylläpidon, esittelyn ja kehittämisen toteuttamiseksi.

- Mikäli lain perusteluissa ei selkeästi todeta, että maailmanperintökohteen edellä mainitulla tavalla syntynyt omarahoitus siirtyy yksiselitteisesti kohteen omaan käyttöön, joudutaan teettämään vaikutusten arviointi ennen kuin virastouudistus voidaan toteuttaa.

- Maailmanperintökohteessa syntynyttä tuloa ei voi siis siirtää käytettäväksi muuhun Kulttuuriperintöviraston toimintaan Suomenlinnan hoitokunnan ulkopuolella ja toisaalta omarahoituksen lisäksi on kohteelle osoitettava riittävä budjettirahoitus yleismaailmallisesti erityisten arvojen säilyttämiseen ja vahvistamiseen. Tätä edellyttää Suomen sitoutuminen kyseiseen kansainväliseen sopimukseen.

Esitys:

Esitämme, että Kulttuuriperintöviraston säännöskohtaisiin perusteluihin kohtaan 4 §. Organisaatio (s. 75) tulee lisätä tarkennus liittyen Suomenlinnan rahoituksen rakenteeseen.

Esitys:

Mikäli Suomenlinnan hoitokunta ei jatka itsenäisenä virastona, tulee sen talous eriyttää Museoviraston taloudesta momentilla tai muulla teknisellä tavalla. Tämä tuo käytännössä virastolle laissa kirjattua asemaa vahvemman aseman ja edellyttää hoitokuntaa koskevien kohtien uudelleen arvioimisen, niin että hoitokunnan kansainvälisissä sopimuksissa määritelty tehtävä voidaan edelle mainituin seikoin toteuttaa.

Suomenlinnan hoitokunnan kommentit lakiin Kulttuuriperintövirastosta

Yleismainintana

Suomenlinnan hoitokunta pitää uuden viraston nimeä onnistuneena. Nimi kuvaa hyvin molempien virastojen tehtäviä ja tuo selkeästi esiin viraston keskeiset toiminnot.

Lakiesityksen useassa kohdassa huomioidaan vain Suomenlinnan alueen maailmanperintöstatus. Suomenlinnan hoitokunta pitää tätä puutteellisena. Suomenlinnan rakennukset ja laitteet on suojeltu lailla rakennusperinnön suojelemisesta (498/210). Lisäksi koko Suomenlinnan alue on suojeltu muinaismuistolaille (295/1963). Suomenlinna on valtioneuvoston päätöksellä listattu myös RKY kohteeksi, joka perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Edellä mainitut lait ja päätökset tulisi huomioida lakiesityksessä maailmanperintöstatuksen ohella samanarvoisina.

Lakiesityksessä jää epäselväksi, miten virastojen yhdistäminen tehdään. Esitykseen on tehty muotoiluja liittämistä ja yhdistämisestä sekä fuusiosta ja uuden viraston perustamisesta.

Esitys:

Esitämme yllä mainittujen lakien huomioimista lain sisällössä.

4 §

Kulttuuriperintöviraston hallinnassa olevien museokokoelmien hallinta kuuluu virastossa Suomen kansallismuseon toimialaan.

-Suomenlinnan hoitokunnan hallinnassa on useita museokokoelmia tai niihin verrattavia aineistoja, joiden osalta päätös siirtää niiden hallinta kansallismuseolle johtaisi kulttuuriperinnön kannalta vahingollisiin seurauksiin. Suomenlinnan hoitokunnan kokoelmiin kuuluu mm. tykkejä, jotka kuuluvat kiinteästi maailmanperintökohteen maisemaan ja joita hoidetaan osana kulttuurimaiseman hoitoa. Telakan alue sisältää historiallisia koneita ja laitteita, joista osa on edelleen telakan toimijoiden käytössä. Kolmantena esimerkkinä mainittakoon Lonnan demagnetisointi asema, jonka irrottaminen Lonnan rakennuskannan hoidosta johtaisi vaikeaan tilanteeseen kulttuuriperinnön säilyttämisessä.

Esitys:

Suomenlinna hoitokunta ei näe esitystä toimivana eikä tarkoituksenmukaisena ja esittää kohdan poistamista.

Suomen kansallismuseo –toimintayksikön päällikkönä on ylijohtaja. Ylijohtajan nimittää opetus- ja kulttuuriministeriö viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Suomen kansallismuseon henkilöstön nimittää tai ottaa ylijohtaja.

-Suomenlinnan hoitokunnan tehtävä on erittäin vaativa ja operatiivinen. Virastolla on merkittävä vastuu niin asukkaista, matkailijoista kuin liike- ja työhuoneiden vuokralaisistakin. Vuokralaisissa on useita valtion viranomaisia, jotka toteuttavat yleisen turvallisuuden kannalta kriittisiä toimintoja: poliisi, tulli, rajavartiolaitos ja vankila sekä maanvuokralaisena ja osittain rakennusvuokralaisena merisotakoulu. Lisäksi vuokralaisena ja tärkeänä yhteistyökumppanina on mm. pelastuslaitos ja HSL. Suomenlinnan hoitokunnan johtajan vastuulla olevan työ-, kävijä- ja ympäristöturvallisuuden kompleksisuutta kuvaavat esimerkiksi seuraavat tunnusluvut: Matkailijoita käy vuosittain noin miljoona, asukkaita on 800, ravintoloita 13, museoita kuusi (lelumuseon lopettaessa viisi), työhuoneita 40, vetotelakka ja ainutlaatuinen kaksialtainen telakka, joka vaatii turvallisuuden (henkilö ja ympäristö) erityishuomion ja ylläpitohuollot.

-Lisäksi hoitokunnalla on vastuu huoltotunnelin ylläpidosta ja hoidosta sekä vastuu 1200 hengen väestönsuojasta.

-Lakiesityksessä esitetään kansallismuseon johtajaksi ylijohtajaa. Suomenlinnan hoitokunnan laajojen vastuitten takia ylijohtajan tehtävä tulisi olla molemmissa lakiin kirjatuisissa erillisyyksiköissä.

Esitys:

Esitämme hoitokunnan johtajaksi ylijohtajaa, joka kirjataan lakiin vastaavilla vastuilla ja oikeuksilla kuin kansallismuseon ylijohtaja.

5 § Suomenlinnan neuvottelukunta

Neuvottelukunnan tehtävä kohdistuu hoitokunnan tekemään maailmanperintötyöhön ja saarten kaikkien toimintojen tukemiseen, eikä neuvottelukunnan työ kohdennu muuhun kulttuuriperintöviraston toimintaan. Näin ollen neuvottelukunnan nimenä tulisi olla Suomenlinnan hoitokunnan neuvottelukunta.

Esitys:

Esitämme että neuvottelukunnan nimi muutetaan Suomenlinnan hoitokunnan neuvottelukunnaksi.

6 § Kiinteistöhaltijavirasto

Kulttuuriperintövirasto hallitsee oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) tarkoitettua valtion kiinteistövarallisuutta Suomenlinnan alueella. Viraston hallintaan kuuluvista alueista ja rakennuksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Esitys:

Lakiin kirjataan kaikki hoitokunnan vastuulla olevat alueet yhteensä kahdeksan saarta: Kustaanmiekka, Susisaari, Länsi-Mustasaari, Pikku Mustasaari, Iso Mustasaari, Särkkä, Pormestarinluoto ja Lonna sekä merialue. Tämä voidaan kirjata myös hoitokunnan vastuualueena toimivan alueen kiinteistötunnuksella.

9 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2026. Tällä lailla kumotaan laki Museovirastosta ja laki Suomenlinnan hoitokunnasta. Kumotussa Museovirastosta annetussa laissa tarkoitettu Museovirasto jatkaa toimintaansa tässä laissa tarkoitettuna Kulttuuriperintövirastona henkilöstöineen sekä oikeuksineen ja velvollisuuksineen.

Suomenlinnan hoitokunnan työsopimussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy tämän lain voimaan tullessa Kulttuuriperintöviraston palvelukseen työsopimussuhteena henkilöstönä. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa oleva henkilö siirtyy tämän lain voimaan tullessa Kulttuuriperintöviraston palvelukseen määräaikaisen työsopimussuhteensa keston ajaksi.

Suomenlinnan hoitokunnan vireillä olevat asiat siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Kulttuuriperintövirastolle. Mainitusta ajankohdasta lukien Kulttuuriperintövirastolle siirtyvät myös Suomenlinnan hoitokunnan sopimukset, lukuun ottamatta virastokohtaista virka- ja työehtosopimusta, ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet. Museoviraston ja Suomenlinnan hoitokunnan on Museoviraston pääjohtajan johdolla valmistettava Kulttuuriperintöviraston työjärjestys ja järjestettävä hallinto- ja muut tukipalvelut niin, että tämän lain mukainen toiminta voi alkaa 1 päivänä tammikuuta 2026. Muussa laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella Museovirastoon tai Suomenlinnan hoitokuntaan tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan Kulttuuriperintövirastoa.

- Suomenlinnan hoitokunnan näkemyksen mukaan Museovirasto lakkaa samassa yhteydessä, kun myös laki Museovirastosta lakkaa, jolloin myös henkilöstön asema vastaa Suomenlinnan hoitokunnan henkilöstön asemaa.

Eesitys:

Esitämme, että lain toimeenpanosta säädetään erikseen asetuksessa eikä laissa ja arvioidaan aidosti tehtävän päätöksen vaikutukset kustannuksiin ja toimintaan.

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

Jylhä Tarja
Suomenlinnan hoitokunta