

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Helsingin kaupunki kannattaa esitysluonnoksen yleisiä tavoitteita muodostaa toiminnallisesti selkeä kokonaisuus, jossa virastojen koko on riittävän suuri ja synergisiä tehtäviä hoitavien virastojen toiminnot yhdistyvät luontevasti. Sivistyshallinnon yhteiset rakenteet ja toimintamallit helpottavat toiminnan ja tuloksellisuuden kehittämistä ja arviointia sekä kustannustehokkuutta.

Valtion sivistyshallinnolla on hyvin tärkeä merkitys kaupungin palvelujen kokonaisuudelle. Sen vuoksi virastorakenteen uudistamisen onnistuminen on myös Helsingin kannalta erityisen merkittävää.

Esitysluonnoksen mukaan uusien virastojen toiminta tullaan sopeuttamaan julkisen talouden kehyspäästösten mukaisiin määrärahapäätöksiin. Valtion sivistyshallinto on olennainen osa Suomen kansallista henkistä infrastruktuuria ja sillä on keskeinen rooli valtion kulttuuripoliittisen selonteon tavoitteiden toteuttamisessa. Siksi Helsingin kaupunki katsoo, että uusien virastojen taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen on tärkeä osa virastojen yhdistämistä.

Lisäksi virastojen yhdistämisessä on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota kaikkien virastojen erityistehtävien ja erityisosaamisen jatkuvuuden varmistamiseen ja samalla poikkihallinnollisen yhteistyön ja rakenteiden mahdollistamiseen. Toimintamallien selkeys ja päällekkäisyyksien poistaminen on tärkeää erityisesti Opetushallituksen yhteydessä toimivien erillisyyksiköiden kohdalla.

Virastojen nimien säilyminen pitkälti samoina on kannatettava. Vakiintuneiden ja helppokäyttöisten nimien säilyttäminen helpottaa palveluiden löytämistä myös jatkossa.

Virastokohtaiset huomiot esitysluonnokseen:

Opetushallitus

1 § Toimiala

Opetushallituksen toimiala kattaa varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen, lukio- ja ammatilliseen koulutuksen, vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen. Helsingin kaupunki pitää hyvänä, että Opetushallituksen toimiala ja tehtävät säilyvät pitkälti ennallaan.

2 § Organisaatio

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä pykälän toisen momentin kirjausta, jonka mukaan virastossa olisi jatkossakin kielellisten oikeuksien turvaamiseksi yksikkö ruotsinkielisen koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäviä varten.

3 § Opetushallituksen johtokunta ja muut toimielimet

Opetushallituksen johtokunnalla ei olisi jatkossa päätösvaltaa Opetushallituksen toimintaa tai tehtäviä koskevissa asioissa. Johtokunnan esitetään kuitenkin jatkavan Opetushallituksen yhteydessä, koska sen rooli myös neuvoa antavana toimielimenä on tärkeä. Ehdotuksen mukaan johtokunta seuraisi Opetushallituksen toimialan kehittämistarpeita ja antaisi niitä koskevia lausuntoja ja esityksiä. Johtokuntaa tulisi kuulla opetussuunnitelmien, tutkintojen, koulutusten ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Helsingin kaupungin näkökulmasta johtokunnan toimivallan muutoksella ei ole merkitystä.

4 § Opetushallituksen tehtävät

Pykälässä säädetty kehittämistehtävät vastaisivat nykyisiä tehtäviä ja kohdistuisivat varhaiskasvatukseen, esiopetukseen, perusopetukseen valmistavaan opetukseen, perusopetukseen, koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan, lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen, tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen (TUV), vapaaseen sivistystyöhön ja taiteen perusopetukseen. Virasto hoitaisi myös näihin liittyviä palvelu- ja hallintotehtäviä. Virasto osallistuisi valtakunnallisia pitkän aikavälin työvoima- ja koulutustarpeita koskevaan ennakointiin.

Opetushallitus edistäisi myös jatkossa yhteiskunnan kansainvälistymistä ja koulutuksen tunnettuutta ja yhteistyötä ulkomailla, tulosohtaisi sen alaisina toimivia valtion oppilaitoksia ja hoitaisi opetus- ja kulttuuriministeriön sille määräämät tehtävät.

Opetushallitus ylläpitäisi ja kehittäisi sille säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä varten digitaalisia palveluita, tietovarantoja ja rekistereitä sekä tuottaisi palveluja opiskelijavalintojen toteuttamista varten. Esimerkiksi Opintopolku-portaali on palvelukokonaisuus, joka sisältää koulutuksen hakeutumiseen liittyviä palveluja.

Kuten voimassa olevassa Opetushallituksesta annetussa laissa, pykälän toiseen momenttiin on pyritty informatiivisuuden varmistamiseksi kokoamaan keskeisiä virastolle kuuluvia tehtäviä, joista säädetään muussa laissa.

Toisin kuin nykyisessä laissa, Opetushallituksen tehtäviin ei enää kuuluisi valmistella ja toteuttaa toimialansa ohjelmia ja sopimuksia, edistää toimialaansa kuuluvan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta, seurata toiminnan järjestämistä tai tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta.

Helsingin kaupunki pitää kannatettavana, että Opetushallituksen tehtävät säilytetään pääosin ennallaan. On tärkeää, että säädetyt kehittämistehtävät ja kansainvälinen toiminta säilyvät ennallaan ja siten toiminta on yhdenmukaista kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan organisaation kanssa.

Helsingin kaupungin näkökulmasta opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisellä työnjaolla toiminnan tuloksellisuuden ja ohjauksen osalta ei ole suurta merkitystä. Kaupunki pitää kuitenkin kannatettavana uudistuksen lähtökohtaa, jonka mukaan tarkoituksena on muodostaa ohjauksesta koko sivistyshallinnolle selkeä kokonaisuus, varmistaa ohjauksen relevanssi sekä huolehtia ohjausprosessin toimivuudesta niin, että sivistyshallinnon resurssit ovat vaikuttavasti, tuottavasti ja tehokkaasti käytössä.

7 § Erillisyksiköt

Esitysluonnoksen mukaan Opetushallituksessa toimisivat edelleen nykyiset kolme erillisyksikköä: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, ylioppilastutkintolautakunnan kanslia sekä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus. Yksiköiden tehtäviä koskeva työnjako vastaisi nykyistä ja Opetushallitus tuottaisi erillisyksiköille hallinto- ja tukipalvelut kuten nykyisinkin.

Helsingin kaupunki pitää kannatettavana erillisyyksiköiden toiminnan jatkumista nykyisellään. Kuten aiemmin on jo todettu, erillisyyksiköiden toiminnassa on tarpeen painottaa toimintamallien selkeyttä ja päällekkäisyyksien poistamista.

Kansallisarkisto

Kansallisarkiston, Saavutettavuuskirjasto Celian ja Varastokirjaston yhdistäminen arkisto- ja kirjastotoimintaan liittyviä tehtäviä hoitavaksi virastoksi laajentaa Kansallisarkiston tehtäväkokonaisuutta. Kaikilla yhdistettävillä virastoilla on aineistojen säilyttämistehtävä, ja ne myös tarjoavat laajan pääsyn fyysisiin ja digitaalisiin aineistoihin.

Yleisenä huomiona Helsingin kaupunki toteaa, että virastojen yhdistämisessä on saavutettavissa synergiaetuja ja resurssitehokkuutta sekä laajempaa tunnettuutta aineistojen säilyttämis- ja käyttöönsaattamispalveluille. Yhdistämisen onnistuminen edellyttää, että kaikkien nykyisten virastojen erityistehtävien ja asiakaslähtöisten toimintatapojen kehittämismahdollisuuksista ja henkilöstön erityisosaamisen jatkuvuudesta ja kehittämisestä huolehditaan.

Kansallisarkiston tehtäviin kuuluisi jatkossa vastaanottaa tieteellisistä ja yleisistä kirjastoista siirrettävää aineistoa, säilyttää sitä ja tarjota se käyttöön kuten nykyinen Varastokirjastolaki määrittää. Nykyisin Varastokirjaston antamien kaukolainojen maksuttomuudesta säädetään erillisellä asetuksella.

Helsingin kaupunki toteaa, että jatkossa Varastokirjaston antamien kaukolainojen maksuttomuudesta tulisi säätää laissa samaan tapaan kuten myös lukemisesteisten kirjastopalveluista annetussa esityksessä säädetään. Maksuttomuus varmistaisi Varastokirjaston kaukopalvelutoiminnan nykyisen asiakaslähtöisen toteuttamistavan jatkuvuuden ja kirjastojen halukkuuden luovuttaa aineistoja Varastokirjastoon. Varastokirjaston kaukopalvelutoiminnan turvaaminen vähentäisi jatkossakin kirjastojen kokoelmatilarvetta paikallisesti vähemmän käytetyille aineistolle ja samalla varmistaisi aineistojen säilymisen kustannustehokkaasti.

Helsingin kaupunki toivoo, että Varastokirjaston ja Celian yhdistäminen Kansallisarkistoon tuo uudelle virastolle uusia strategisia tavoitteita, kuten esimerkiksi lukemisen ja oppimisen tukeminen, aineistojen saavutettavuuden varmistaminen kaikille käyttäjäryhmille ja aineistojen logistisen hallinnan optimointi.

Kulttuuriperintövirasto

Kulttuuriperintöviraston tarkoituksena on toimia monimuotoisen kulttuuriperinnön ja kulttuuriympäristön suojeluun, kansallisen kulttuuriomaisuuden ja kokoelmien kartuttamiseen, säilyttämiseen ja hallintaan, näitä koskevan tiedon tuottamiseen ja välittämiseen, museotoimintaan sekä museoalan kehittämiseen liittyvissä tehtävissä.

Virasto vastaisi arkeologisen kulttuuriperinnön ja kulttuuriympäristön suojelusta ja valvonnasta sekä valvoisi kiinteiden muinaisjäännösten rauhoitusta. Kulttuuriperintövirasto toimisi Museoviraston tavoin asiantuntijaviranomaisena, ja kuntien kaavoitukseen liittyviin lausunto- tai lupakäytäntöihin ei tule näiltä osin muutoksia.

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että kulttuuriympäristön viranomaistyön edellytykset turvataan uudistuksessa, jotta maankäytön prosessit voidaan jatkossakin toteuttaa mahdollisimman sujuvina.

Esitysluonnoksen mukaan Museoviraston nykyiset sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet jäisivät voimaan Kulttuuriperintöviraston sopimuksina ja sitoumuksina. Myös Suomenlinnan hoitokunnan vireillä olevat asiat sekä sitoumukset ja sopimukset siirtyisivät Kulttuuriperintövirastolle. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että näin tapahtuu.

Helsingin kaupunkiympäristön toimialalla on voimassa olevia sopimuksia Suomenlinnan hoitokunnan kanssa puistojen ja katujen ylläpidosta. Helsingin kaupunki ei näe estettä sopimusten siirtämiseksi Kulttuuriperintövirastolle. On perustelua, että Kulttuuriperintövirastoa perustettaessa laissa erikseen mainitaan, että Suomenlinnan hoitokunta voi jatkaa omana toimintayksikkönään.

Kulttuuriperintövirasto hallitsisi valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa tarkoitettua kiinteistövarallisuutta Suomenlinnan alueella. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö pyrkii tulosohjauksen keinoin turvaamaan Suomenlinnan hoitokunnan tehtävien riittävän resursoinnin uudessa rakenteessa.

Esitysluonnoksen mukaan Suomenlinnan hoitokunnan ylin päättävä elin johtokunta lakkautetaan. Helsingin kaupungilla on edustus johtokunnassa. Helsingin kaupunki pitää suositeltavana, että kaupunkia pyydetään nimeämään edustaja myös Kulttuuriperintöviraston yhteyteen perustettavaan Suomenlinnan neuvottelukuntaan, jonka tehtävänä on edistää Suomenlinnan maailmanperintökohteen toimintaan ja ylläpitoon liittyvää yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa.

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että jatkossa Kulttuuriperintövirasto huolehtii Suomenlinnan hoito- ja käyttösuunnitelmasta, jolla pyritään vastaamaan siihen, miten Suomenlinnan arvot maailmanperintökohteena säilytetään tulevina vuosikymmeninä.

Kulttuurivirasto

Helsingin kaupunki katsoo, että nykyisten tehtävien hoito voidaan turvata myös esitetyllä yhdistämistavalla. Kaupungin näkökulmat liittyvät taiteilijoiden aseman turvaamiseen, kulttuuriviraston toimipaikan sijaintiin sekä taide- ja kulttuurineuvoston asemaan ja tehtäviin.

2 § Tehtävät

Kulttuurivirastoa koskevan lain toisen pykälän mukaan viraston tehtävänä olisi luoda edellytyksiä taiteilijoiden työskentelylle. Ehdotuksen mukaan pykälästä jätettäisiin pois voimassa olevan Taiteen edistämiskeskusta koskevan lain tehtävä osallistua taiteilijoiden toimeentuloedellytysten edistämiseen. Perustelujen mukaan tämän tyyppistä osallistumista asiantuntijana muun hallinnonalan viranomaisten vastuulla oleviin tehtäviin ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen.

Helsingin kaupunki katsoo, että taiteilijuuden erityispiirteistä ja työsuhteiden epätyypillisestä luonteesta johtuen olisi edelleen perusteltua säilyttää taiteilijoiden toimeentulon edistämisen tehtävä myös uudessa laissa.

3 § Toimipaikat

Kulttuurivirastoa koskevan lain kolmannen pykälän mukaan virasto päättäisi toimipaikoistaan ja niiden sijoittamisesta. Toimipaikosta päättäminen olisi osa viraston omaa taloudellista ja toiminnallista suunnittelua, mutta opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain mukainen sijoittumista koskeva lopullinen harkinta ja päätösvalta.

Taiteen edistämiskeskuksen päätoimipiste on Helsingissä ja keskuksella on joukko sivutoimipisteitä eri puolilla maata. Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimipaikoista ja niiden sijoittumisesta ei ole erityissäännöksiä ja instituutti on sijoittunut Helsinkiin.

Helsingin kaupunki pitää viraston toimipaikan sijoittumista koskevaa toimivaltapykälää perusteltuna. Helsingin näkökulmasta on kuitenkin erittäin tärkeää, että uuden viraston päätoimipiste sijaitsee jatkossakin pääkaupungissa. Helsingissä vaikuttaa ja työskentelee keskeisin osa maan ammattitaiteilijoista, täällä ovat keskeiset kulttuurilaitokset, taiteen opetus ja koulutus sekä alan sidosryhmistä ja yleisöistä merkittävä osa.

4 § Taide- ja kulttuurineuvosto

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan uudistettavaksi myös taidetoimikuntarakennetta. Kulttuuriviraston yhteyteen perustetaan taide- ja kulttuurineuvosto, jonka tehtävänä olisi päättää taiteilijoille ja taiteilijaryhmille myönnettävistä apurahoista. Taide ja kulttuurineuvosto korvaisi nykyisen taideneuvoston sekä valtion taidetoimikunnat ja alueelliset taidetoimikunnat. Lakkautettavilta toimielimiltä siirtyisi soveltuvin osin tehtäviä uudelle taide- ja kulttuurineuvostolle. Myös kansallisen audiovisuaalisen instituutin nykyisen neuvottelukunnan tehtäviä siirtyisi uudelle neuvostolle.

Taide- ja kulttuurineuvoston organisoituminen perustuu valtiovarainministeriön suositukseen valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista. Johtamisen ja ohjauksen selkeyden vuoksi Kulttuurivirastolle ei esitetä hallitusta, jolla olisi strategisia johtotehtäviä tai muutoin laajojen toimintaa ohjaavia tai valvontaan liittyviä tehtäviä. Mahdollisena epätoivottavana vaarana pidetään tällaisen järjestelyn hämärtävän ministeriön ja viraston välistä ohjaus- ja valvontasuhdetta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimeäisi taide- ja kulttuurineuvoston. Neuvostossa olisi puheenjohtajan lisäksi kuudesta kymmeneen jäsentä sekä enintään viisi varajäsentä. Neuvoston toimikausi olisi neljä vuotta. Neuvoston jäsenten ja varajäsenten tulisi edustaa esimerkiksi taiteen tekemisen, tuottamisen ja välittämisen, taide- ja kulttuurialan strategisen kehittämisen, taiteen ja kulttuurin tutkimuksen, taiteen ja kulttuurialan tuotantorakenteiden ja liiketoiminnan sekä taiteen ja kulttuurin vastuullisuuskysymysten asiantuntemusta. Neuvostoon kaavaillaan myös audiovisuaalisen kulttuurin asiantuntemusta kun kansallisen audiovisuaalisen instituutin yhteydessä toimiva neuvottelukunta lakkaisi.

Esityksen perustelujen mukaan uudistuksen tarve perustuu ennen kaikkea nykyisten toimikuntien työmäärään ja sen jakautumiseen, rakenteen joustavuuden tarpeisiin sekä esteellisyyteen liittyvien tilanteiden hallintaan.

Taide- ja kulttuurineuvosto toimisi asiantuntijana taide- ja kulttuuripoliittisissa kysymyksissä. Nykyisin tehtävä jakautuu osin taideneuvostolle, osin valtion taidetoimikunnille ja osin alueellisille taidetoimikunnille. Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimialaan kuuluvien asioiden osalta vastaavaa tehtävää hoitaa nykyisin instituutin yhteydessä toimiva neuvottelukunta.

Taide- ja kulttuurineuvoston päätösvalta kattaisi kaikki vertaisarviointiin perustuvat yksittäisille taiteilijoille ja taiteilijaryhmille myönnettävät apurahat. Nykyjärjestelmässä näistä päättävät valtion taidetoimikunnat ja alueelliset taidetoimikunnat. Lisäksi neuvosto päättäisi erilaisten taidepalkintojen myöntämisestä. Yhteisöille ja säätiöille myönnettävistä toiminta- ja hankeavustuksista päättäisi nykyiseen tapaan edelleen virasto.

Apurahoja koskeva päätöksenteko neuvostossa pohjautuisi vertaisarviointiin. Päätöksenteon tueksi tarvittavan asiantuntemuksen hankkimisesta ei säädettäisi laissa, vaan neuvosto voisi itse päättää tähän liittyvästä menettelystä. Tarkoituksena on kerätä asiantuntijapankki, josta koottaisiin hakukohtaiset asiantuntijapaneelit antamaan hakemuksista asiantuntijalausuntonsa neuvostossa tehtävän päätöksenteon tueksi. Asiantuntijapankkiin valittaisiin taiteen ammattilaisia ja asiantuntijoita ottaen huomioon muun muassa moninaisuuden, tasa-arvon ja alueellisuuden periaatteet. Taide- ja kulttuurineuvosto valitsisi asiantuntijat asiantuntijapankkiin taiteen ja kulttuurin kannalta keskeisiä tahoja kuultuaan.

Kulttuuriviraston yhteydessä olisivat nykyisellä tavalla järjestetyt kolme erillislautakuntaa: kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavien apurahojen ja avustusten lautakunta, kuvataiteen tekijöille suoritettavien apurahojen lautakunta sekä esittävän taiteen valtiosuuslautakunta.

Helsingin kaupunki toteaa, että suunniteltu muutos on uuden taide- ja kulttuurineuvoston osalta suuri ja myös periaatteellinen. Eesityksen perustelujen mukaan uuden taide- ja kulttuurineuvoston päätöksenteko pohjautuisi edelleen vertaisarviointiin. Nyt kaavailtu uudistus muuttaa kuitenkin olennaisesti vertaisarvioinniksi kutsutun menettelyn luonnetta laajemman ja yleisemmän asiantuntijuuden suuntaan. Tämä muutoksen periaatteellinen puoli on esityksen perusteluissa käytännössä sivuutettu. Uudistuksen tarvetta on perusteltu enemmän teknistyyppisillä perusteilla kuten toimikuntien työmäärällä ja sen jakautumisella, rakenteellisen joustavoittamisen tarpeella sekä esteellisyyskysymysten hallintaan liittyvillä perusteilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää taide- ja kulttuurineuvoston siten että siinä on laaja-alainen toimialan eri asiantuntemuksen edustus, taide- ja kulttuurivirastossa ei ole hallitusta, tulevan asiantuntijapankin kokoonpanoa tai tulevien hakukohtaisten paneelien periaatteita ei määritellä säädösten tasolla. Tämän vuoksi on tärkeää, että uudistus toteutetaan siten, että järjestelmän legitimitetti ja taiteilijoiden osallisuus toteutuvat heitä keskeisesti koskevan järjestelmän rakentamisessa, jotta taiteen riippumattomuus, asiantuntemus ja taiteellisen vapauden edellytykset säilyvät.

Suomen Akatemia

Suomen Akatemia jatkaa tieteen edistämiseen liittyviä tehtäviä hoitavana virastona. Sen tehtäviin ei kaavailta Helsingin kaupungin kannalta olennaisia muutoksia.

Nyfors Maria
Helsingin kaupunki