

Yhdessä enemmän

Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6

Yhdessä enemmän

Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6

Selvityshenkilöiden raportti
Harri Skog ja Håkan Mattlin



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut/>

ISBN 978-952-263-010-0 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2011:6

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
18.2.2011

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvityshenkilöt: Harri Skog ja Håkan Mattlin Sihteerit: Matti Hietanen, Salla Kalsi ja Iris Patosalmi		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		Toimielimen asettamispv 30.8.2010	Dnro 71/040/2010
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Yhdessä enemmän - selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta / Mera tillsammans - en utredning om undervisnings- och kulturministeriets concernstyrning och -struktur			
Julkaisun osat Muistio + liitteet			
Tiivistelmä Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 30.8.2010 selvityshenkilöt pohtimaan hallinnonalan konsernirakenteen, ohjauksen ja rahoitusjärjestelmän kehittämistä siten, että toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta voidaan parantaa. Taustalla ovat toimintaympäristön muutoshasteet, jotka edellyttävät julkiselta sektorilta jatkuvaa toiminnan ja palvelukyvyyn arviointia. Valmistelutyön keskeisenä päämääränä on kehittää OKM-konsernia siten, että se pystyy tarjoamaan entistä parempaa palvelua asiakkailleen ja vahvistamaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Kokoamiensa tausta-aineistojen (mm. lukuisat haastattelut ja keskustelut, kehittämisseminaari 26.11.2010, internet-kysely, tukiryhmätyöskentely ja VATT:n selvitys) ja nykytilan arvioinnin pohjalta selvityshenkilöt tekevät seuraavat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rakennetta, ohjausta, rahoitusta ja toimintatapoja koskevat ehdotukset:			
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Hallinnonalan kokonaisnäkemystä vahvistetaan</u> yhteisellä konsernistrategialla. Se tarkoittaa hallinnonalan yhteistä toimintamallia ja ajattelutapaa yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. • Hallinnonalan <u>kokonaisvaltaista ohjausta kehitetään</u>. Tulossopimuksiin sisällytetään hallinnonalan yhteiset tavoitteet. Muis-tiorganisaatioiden ohjaus kootaan yhteen. Hallinnonalan yhteisiä foorumeita ja vuorovaikutusta lisätään. Tulossopimukset muuttuvat hallituskauden mukaisesti nelivuotisiksi. • <u>Konsernirakennetta tiivistetään</u> merkittävästi. Mitään toimintoja ei lopeteta. Uudistuksen jälkeen hallinnonalalla on ministeriön lisäksi seitsemän virastoa nykyisten 16 sijasta. Virastojen toimintoja kootaan yhteen. Kansallinen audiovisuaalinen arkisto ja perustettava Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus yhdistetään. Suomenlinnan hoitokunta yhdistetään Museovirastoon. Kansalliskirjasto irrotetaan Helsingin yliopistosta julkisoikeudelliseksi laitokseksi ja Varastokirjasto yhdistetään osaksi Kansalliskirjastoa. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus yhdistetään Suomen Akatemiaan. Opintotuen muutoksenhakulautakunta yhdistetään Opetushallituksen yhteyteen. Valtion taidemuseosta muodostetaan yksityisoikeudellinen säätiö ja sen nimeksi muutetaan Kansallisgalleria. Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista muodostetaan yksityisoikeudellinen säätiö. Näkövammaisten kirjasto Celia siirretään yhdistyksen ylläpidettäväksi. Lisäksi perustetaan julkisoikeudellisena laitoksena toimiva Koulutuksen arviointikeskus, johon sijoittuvat nykyisten Koulutuksen arviointineuvoston, Korkeakoulujen arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointitoiminnat sekä Ylioppilastutkintolautakunnan toiminnat. Taiteen edistämiskeskusta koskeva uudistus esitetään toteutettavaksi aikaisemman suunnitelman mukaisesti. Lapsi- ja nuorisopolitiikkaa koskevien asioiden valmistelu esitetään siirrettäväksi ministeriössä koulutuspolitiikan yhteyteen. • <u>Viestintä- ja media-asioiden hoitamista kootaan yhteen</u> siten, että viestintä- ja tietoyhteiskuntapolitiikan sisältökysymykset siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle. Näihin kuuluvat sähköisissä viestintäverkoissa tarjottujen palveluiden ja viestinnän sääntely, televisio- ja radiotoiminta, tietoverkkojen sisältöpalvelut sekä Yleisradio Oy:tä ja lehdistöä koskevat asiat. • <u>Rahapelitoiminnan</u> osalta esitetään selvittettäviksi mahdollisuudet yhdistää Raha-automaattiyhdistys ry:n, Fintoto Oy:n ja Veikkaus Oy:n pelitoiminta. • OKM-konsernin yhteisiä palveluita kehitetään jatkossa hallitusti kokonaissuunnitelman pohjalta. • <u>Resurssien joustavuutta ja taloudellista liikkumavaraa lisätään</u>. Talousarvion rakennetta kehitetään konsernin kokonaisuutta tukeväksi yhdistämällä hallinnonalan virastojen toimintamomentteja isommiksi kokonaisuuksiksi. Tulosperusteista rahoitusjärjestelmää kehitetään. Konsernirakenteen uudistamisen ja yhteisten palvelujen kautta saavutettavat resurssit hyödynnetään täysimääräisesti hallinnonalan kokonaisuuden vahvistamiseksi. Veikkausvoittovarojen vuotuisen tuottoarvion esitetään merkittävää tasakorostusta. Hallinnonalan tuottavuusohjelman 2012-2015 mukaiset henkilötyövuosien vähennystavoitteet toteutetaan kokonaisuudessaan tämän esityksen mukaisilla toimintojen muutoksilla. Samalla muiden virastojen osalta voidaan luopua vuosille 2012-2015 esitetyistä vähentämistavoitteista. 			
Ehdotukset ovat käytettävissä seuraavalla hallituskaudella. Suunnittelutoimenpiteisiin voidaan ryhtyä heti.			
Avainsanat Opetus- ja kulttuuriministeriö, hallinnonala, toimiala, konserni, rahoitus, ohjaus, yhteiset palvelut, strategia			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6		ISSN-L 1799-0327 ISSN 1799-0335 (PDF)	ISBN 978-952-263-010-0 (PDF)
Kokonaissivumäärä 69+liitteet	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja -		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum
18.2.2011

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Utredare: Harri Skog och Håkan Mattlin Sekreterare: Matti Hietanen, Salla Kalsi och Iris Patosalmi		Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 30.8.2010	Dnro 71/040/2010
Publikation (även den finska titeln) Mera tillsammans - en utredning om undervisnings- och kulturministeriets koncernstyrning och -struktur / Yhdessä enemmän - selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta			
Publikationens delar Betänkande + bilagor			
Sammandrag Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte 30.8.2010 utredarna att dryfta utvecklandet av förvaltningsområdets koncernstruktur, styrning och finansieringssystem i syfte att förbättra verksamhetens kvalitet, genomslagskraft och effektivitet. Bakgrundsfaktorer är de förändringar i omgivningen som förutsätter en kontinuerlig utvärdering av den offentliga sektorns verksamhet och serviceförmåga. Ett centralt mål för beredningen är att utveckla UKM-koncernen så att den förmår erbjuda sina klienter bättre service än tidigare samt att stärka koncernens samhällsinflytande. På basis av det insamlade materialet (bl.a. ett flertal intervjuer och diskussioner, ett utvecklingsseminarium 26.11.010, en webbenkät, stödgruppens arbete och en VATT-utredning) och en utvärdering av nuläget föreslår utredarna följande beträffande undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområdes struktur, styrning, finansiering och verksamhetsmetoder: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Förvaltningsområdets helhetssyn förstärks</u> genom en gemensam koncernstrategi. Med detta avses en gemensam verksamhetsmodell och ett gemensamt tänkesätt i avsikt att uppnå ett gemensamt mål. • <u>För förvaltningsområdet utvecklas en övergripande styrning</u>. I resultatavtalen inkluderas förvaltningsområdets gemensamma mål. Minnesorganisationernas styrning koncentreras. Förvaltningsområdets gemensamma fora och växelverkan utökas. Resultatavtalen blir fyraåriga i likhet med regeringsperioden. • <u>Koncernstrukturen koncentreras betydligt</u>. Inga funktioner läggs ned. Efter reformen omfattar förvaltningsområdet förutom ministeriet sju ämbetsverk, i stället för de nuvarande 16. Olika funktioner inom ämbetsverken samlas till enheter. Nationella audiovisuella arkivet fusioneras med Centralen för mediefostran och bildprogram, som ska bildas. Nationalbiblioteket lösgörs från Helsingfors universitet och blir en offentligt rättslig institution. Lagerbiblioteket blir en del av Nationalbiblioteket. Forskningscentralen för de inhemska språken fusioneras med Finlands Akademi. Besvärnsnämnden för studiestöd fusioneras förvaltningsmässigt med Utbildningsstyrelsen. Statens konstmuseum blir en privaträttslig stiftelse och föreslås benämnas Nationalgalleriet. Institutet för Ryssland och Östeuropa föreslås bli en privaträttslig stiftelse. De synskadades bibliotek Celia föreslås överföras till en lämplig förening. Dessutom bildas såsom offentligt rättslig institution Utvärderingscentralen för utbildning, till vilken hänförs de nuvarande utvärderingsfunktionerna i Rådet för utvärdering av utbildningen, Rådet för utvärdering av högskolorna och Utbildningsstyrelsens utvärderingsfunktioner samt Studentexamensnämndens verksamhet. Reformen gällande Centralen för befrämjande av konst föreslås förverkligas i enlighet med den ursprungliga planen. Beredningen av barn- och ungdomsärenden föreslås flyttas till utbildningspolitikens område. • <u>Skötseln av kommunikations- och mediefrågor koncentreras</u> så att kommunikations- och informationssamhällspolitikens innehållsfrågor överförs till undervisnings- och kulturministeriets verksamhetsområde. Till dessa hör regleringen av serviceutbud och kommunikation inom elektroniska kommunikationsnät, televisions- och radioverksamheten, innehållsservice i datanät samt ärenden gällande Yleisradio Ab och pressen. • <u>I fråga om penningspelsverksamheten</u> föreslås att möjligheterna att förena Peningautomatföreningens, Finntoto Oy:s och Veikkaus Oy:s spelverksamhet i ett enda bolag utreds. • <u>UKM-koncernens gemensamma servicefunktioner</u> utvecklas framöver målmedvetet utgående från en helhetsplan. • <u>Möjligheterna att göra resurserna flexibla och att utöka det ekonomiska rörelseutrymmet understryks</u>. Budgetförslagets struktur utvecklas till att stödja koncernhelheten genom att förvaltningsområdets ämbetsverks olika budgetmoment sammanförs till större helheter. Det resultatbaserade finansieringssystemet utvecklas. Resurser som frigörs genom utvecklandet av koncernstrukturen och de gemensamma servicefunktionerna används fullt ut till att förstärka hela förvaltningsområdet. För tipsvinstmedlens årliga avkastningsprognos föreslås en betydande nivåförhöjning. Årsverksmålen som antecknats i förvaltningsområdets produktivitetsprogram 2012-15 förverkligas i sin helhet med de åtgärder som beskrivs i detta förslag. Samtidigt kan man för de övriga ämbetsverkens del avstå från de nedskärningar som planerats för åren 2012-15. Förslagen är i användning under nästa regeringsperiod. Planeringsåtgärder kan vidtas omedelbart. 			
Nyckelord Undervisnings- och kulturministeriet, förvaltningsområde, verksamhetsområde, koncern, finansiering, styrning, gemensamma servicefunktioner, strategi			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2011:6		ISSN-L 1799-0327 ISSN 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-263-010-0 (PDF)
Sidoantal 69+bilagor	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution -		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 30.8.2010 kansliapäällikkö Harri Skogin ja ylijohtaja Håkan Mattlinin selvityshenkilöiksi laatimaan selvityksen ministeriön virastokentän toimivuudesta ja kehittämistarpeista sekä uusista palvelujen tuottamis- ja rahoitusmuodoista.

Ministeriön hallinnonalalla toimii useita virastoja ja laitoksia, jotka hoitavat sekä viranomaistehtäviä että palvelutehtäviä. Toimeksiannon lähtökohtana on, että muun muassa yleinen taloudellinen kehitys, väestön ikärakenteen muutos ja julkisen sektorin taloudenpidon tasapainon varmistaminen asettavat julkiseen hallintoon ja julkisten palveluiden tuottamiseen kohdistuvia tehostamisvaatimuksia. Yhteiskunnan monimuotoistuminen ja erilaistuvat palvelutarpeet asettavat uusia vaatimuksia julkisten palveluiden laadulle, sisällölle ja saatavuudelle. Toimintaympäristön moninaiset muutokset edellyttävät kokonaisvaltaista tarkastelua siitä, kuinka hallinnonalalla tulisi palveluita järjestää ja kuinka hallinnonalan konsernirakennetta ja -ohjausta tulisi kehittää.

Toimeksiannon mukaan selvityksessä tulee:

- 1 Arvioida vaihtoehtoja ja tehdä ehdotuksia, joiden avulla opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta voidaan parantaa kehittämällä hallinnonalan konsernirakennetta, ohjausta ja rahoitusjärjestelmää.
- 2 Kartoittaa tehtäviä, joista voitaisiin luopua tai joiden hoitaminen voitaisiin siirtää valtiokonsernin ulkopuolelle.
- 3 Arvioida ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti selvityshenkilöiden tueksi 21.9.2010 tukiryhmän. Tukiryhmän jäsenet on lueteltu liitteessä 2. Tukiryhmällä oli kolme kokousta.

Selvityshenkilöitä avustaviksi sihteereiksi asetettiin neuvotteleva virkamies Matti Hieta-
nen, lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi ja neuvotteleva virkamies Iris Patosalmi. Lisäksi selvi-
tyshenkilöiden apuna on toiminut hallinnollinen avustaja Päivi Mylläri.

Selvitystyön aikana on kuultu hallinnonalan organisaatioiden johtoa, keskeisiä sidosryhmiä sekä hallinnon kehittämisen asiantuntijoita. Selvitystyötä tukeva seminaari järjestettiin 26.11.2010 ja lisäksi selvitystyön tueksi on sähköisellä kyselyllä kerätty virastojen ja laitosten henkilöstön sekä sidosryhmien näkemyksiä kehittämistarpeista. Selvitystyön tueksi VATT laati opetus- ja kulttuuriministeriön internet-sivuilla saatavilla olevan yhteenvedon erilaisen konsernirakenteiden sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmien taloudellisista vaikutuksista.

Luovutamme selvitystyön raportin ehdotuksineen opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä helmikuun 18. päivänä 2011

Harri Skog

Håkan Mattlin

Sisältö

Yhteenveto selvityshenkilöiden ehdotuksista	7
1 Johdanto	10
2 Miksi valtiokonsernia on tarvetta uudistaa?	12
3 Miten konserniohjausta ja -rakennetta on uudistettu?	16
3.1 Yleistä konserniohjauksen kehittämisestä ja malleista	16
3.2 Esimerkkejä muilta hallinnonaloilta ja kunnalliselta sektorilta	17
3.2.1 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	17
3.2.2 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	18
3.2.3 Helsingin kaupunkikonserni	19
3.3 Keskeiset hallinnonalan uudistukset	20
3.3.1 Yliopistouudistus ja korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen	20
3.3.2 Aikaisemmat virastoja koskeneet selvitykset	20
3.3.3 Kansallinen digitaalinen kirjasto -hanke	26
3.3.4 Valtion aluehallinto	27
4 Millainen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala on nyt?	28
4.1 Tehtävät ja toimiala	28
4.2 Virastokentän kehittyminen	31
4.3 Ohjaus ja rahoitus	35
4.4 Henkilöstö- ja taloustiedot	36
4.5 Toimitilat	38
5 Mitä kehittämistarpeita on noussut esille?	41
6 Tulevaisuuden OKM-konserni – kehittämissuhteet	46
6.1 Ehdotusten lähtökohdat – miksi hallinnonalan on uudistuttava?	46
6.2 Vahva yhteinen tahtotila	48
6.3 Vaikuttavuuden parantaminen ohjausta ja johtamista uudistamalla	50
6.4 Virastojen kokoaminen tukemaan konsernin tavoitteita	53
6.4.1 Kansalliset muistiorganisaatiot	54
6.4.2 Tiede- ja koulutusasiat	58
6.4.3 Taiteen edistämiskeskus	59
6.4.4 Muut muutokset	59
6.5 Tehokkaat ja laadukkaat yhteiset palvelut	63
6.6 Joustavat resurssit	64
6.7 Arvio ehdotusten vaikutuksista	67
6.8 Aikataulut ja eteneminen	69
Liite 1. Perustiedot virastojen tehtävistä	70
Liite 2. Tukiryhmän kokoonpano sekä käyty haastattelut ja keskustelut	84
Liite 3. Haastattelurunko	87
Liite 4. Lähdeluettelo	88

Yhteenvedo selvityshenkilöiden ehdotuksista

Strategista johtamista koskevat ehdotukset

- 1 Hallinnonalan yhteistä kokonaisnäkemystä ja ymmärrystä vahvistetaan yhteisellä konsernistrategialla ja vahvistamalla eri strategiatasojen välistä yhteyttä.
- 2 Hallinnonalalla olemassa olevan ja tuotettavan tiedon analysointia ja hyödyntämistä kehitetään vahvistamaan yhteisen näkemyksen muodostamista ja tiedolla johtamista.

Ohjausta koskevat ehdotukset

- 3 Valmistellaan yhteinen konserniohjausmalli ja -toimintatapa, jossa eri ohjauskeinoja käytetään optimaalisella tavalla parhaan kokonaisvaikuttavuuden saavuttamiseksi.
- 4 Opetus- ja kulttuuriministeriö organisoii oman toimintansa kokonaisvaltaisen konserniohjauksen edellyttämällä tavalla.
- 5 Hallinnonalan organisaatioiden välistä vuorovaikutusta lisätään olennaisesti muodostamalla yhteisiä konserniohjauksen foorumeita, kuten virastopäälliköiden yhteiskokouksia ja teemakohtaisia tilaisuuksia.
- 6 Kokonaisvaikuttavuuden vahvistamiseksi kaikkiin tulossopimuksiin sisällytetään hallinnonalan yhteiset tavoitteet. Lisäksi palveluiltaan tai vaikuttavuustavoitteiltaan toisiaan lähellä olevien virastojen ohjausta kootaan yhteen ja niille asetetaan yhteisiä tavoitteita.
- 7 Tulossopimukset tehdään nelivuotisia hallituskausien rytmityksen mukaisesti.
- 8 Kokonaisvaikuttavuuden vahvistamiseksi kaikkiin tulosperusteisiin sopimuksiin sisällytetään toimialan yhteiset tavoitteet. Lisäksi palveluiltaan tai vaikuttavuustavoitteiltaan toisiaan lähellä olevien yhteisöjen ja säätiöiden ohjausta kootaan yhteen ja niille asetetaan yhteisiä tavoitteita.
- 9 Tulosperusteisissa sopimuksissa asetetaan yhteisöille ja säätiöille hyvää hallintoa koskevat vähimmäisvaatimukset, joiden täyttäminen on edellytys valtion myöntämälle rahoitukselle.
- 10 Valtionavustusten myöntöperusteissa sekä valtiosuusjärjestelmän kehittämisessä otetaan soveltuvien osin huomioon opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan yhteisten tavoitteiden edistäminen.

- 11 Johtamisjärjestelmä otetaan kiinteäksi osaksi konserniohjausta.
- 12 Ministeriön ja virastopäälliköiden välisen johtamissopimusjärjestelmän käyttöä laajennetaan.
- 13 Johtamissopimuksissa sovitaan virastokohtaisten tavoitteiden lisäksi yhteisistä horisontaalisista tavoitteista, joiden toteutuminen otetaan myös osaksi palkitsemista.

Konsernirakennetta koskevat ehdotukset

- 14 Kansallisten muistiorganisaatioiden ohjaus kootaan yhteen. Opetus- ja kulttuuriministeriössä ohjaus kootaan kokonaisuudessaan kulttuuripoliitikasta vastaavalle osastolle.
- 15 Perustettava Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus yhdistetään Kansalliseen audiovisuaaliseen arkistoon. Yhdistyminen toteutetaan sen jälkeen, kun Valtion elokuvatarkastamosta on muodostettu Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus. Tarvittaessa Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksen valvontatoiminnot voidaan siirtää muun viranomaisen hoidettavaksi, jollei toimintoja voi hoitaa Kansallisen audiovisuaalisen arkiston yhteydessä itsenäisenä toimintona.
- 16 Suomenlinnan hoitokunta yhdistetään Museovirastoon.
- 17 Kansalliskirjasto erotetaan Helsingin yliopistosta itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi. Kansalliskirjaston hallinnassa oleva kansallisomaisuus säilytetään valtion omistuksessa.
- 18 Varastokirjasto yhdistetään osaksi Kansalliskirjastoa. Varastokirjasto voi sijaita jatkossakin Kuopiossa.
- 19 Valtion taidemuseosta muodostetaan yksityisoikeudellinen säätiö. Taidemuseon uusi nimi olisi Kansallisgalleria. Valtion taidemuseon hallinnassa oleva kansallisomaisuus säilytetään valtion omistuksessa. Valtion taidemuseon audiovisuaalinen arkisto siirretään Kansallisen audiovisuaalisen arkiston ylläpidettäväksi.
- 20 Kotimaisten kielten tutkimuskeskus yhdistetään Suomen Akatemiaan. Tutkimuskeskuksen toiminnot voivat yhdistymisestä huolimatta sijaita nykyisissä toimitiloissaan ja myös tutkimuskeskuksen nimi on mahdollista säilyttää.
- 21 Opintotuen muutoksenhakulautakunta liitetään Opetushallituksen yhteyteen. Yhdistämisen toteutuksessa varmistetaan, että lautakunnan riippumattomuus ratkaisutoiminnassa on turvattu.
- 22 Ylioppilastutkintolautakunta, Koulutuksen arviointineuvosto, Korkeakoulujen arviointineuvosto ja Opetushallituksen arviointitoiminta yhdistetään Koulutuksen arviointikeskukseksi. Koulutuksen arviointikeskuksesta muodostetaan julkisoikeudellinen laitos.
- 23 Esitys Taiteen edistämiskeskuksen perustamisesta toteutetaan.
- 24 Taiteen keskustoimikunnan tutkimusta koskevat tehtävät siirretään Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiöön CUPORE:een.
- 25 Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista muodostetaan yksityisoikeudellisen säätiön ylläpitämä instituutti.
- 26 Celia - Näkövammaisten kirjasto siirretään yhdistyksen ylläpidettäväksi.

Konsernin tehtäviä koskevat muut ehdotukset

- 27 Viestintäpolitiikan ja tietoyhteiskuntapolitiikan sisältökysymykset siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan ja tehtäviin. Näihin kuuluvat sähköisissä viestintäverkoissa tarjottujen palveluiden ja viestinnän sääntely, televisio- ja radiotoiminta, tietoverkkojen sisältöpalvelut sekä Yleisradio Oy:tä ja lehdistöä koskevat asiat.
- 28 Raha-automaattiyhdistys ry:n, Fintoto Oy:n ja Veikkaus Oy:n pelitoiminnan yhdistäminen selvitetään.
- 29 Lapsi- ja nuorisopolitiikan asioiden valmistelu siirretään opetus- ja kulttuuriministeriössä koulutuspolitiikan yhteyteen.

Yhteisten palveluiden kehittämistä koskevat ehdotukset

- 30 OKM-konsernissa tehdään yhteinen linjaus ja kokonaissuunnitelma tavoitteesta järjestää hallinto- ja tukipalvelut yhteisillä ratkaisuilla, joilla pyritään kehittämään toiminnan tehokkuutta ja laatua sekä varmistamaan resurssien riittävyys virastojen ydintoiminnoissa.
- 31 Ensimmäiseksi yhteisten palveluiden toteuttamisen mahdollisuus arvioidaan hankintatoimessa, kielenkäännöspalveluissa, kirjaamo- ja arkistotoimessa, kirjastopalveluissa, kuljetuksessa ja logistiikassa sekä oikeudellisissa asiantuntijapalveluissa.
- 32 Samoissa tiloissa sijaitsevien CIMO:n, Opetushallituksen ja Suomen Akatemian osalta selvitetään edellytykset virastojen henkilöstö-, talous- ja tietohallintojen yhdistämiseksi.

Rahoitusta ja resursseja koskevat ehdotukset

- 33 Valtion talousarvion rakennetta uudistetaan kokoamalla opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastojen toimintamenomenteja isommiksi kokonaisuuksiksi. Ehdotus koskisi esimerkiksi kansallisten muistiorganisaatioiden toimintamenomomenttien sekä kansallisen digitaalisen kirjaston rahoituksen kokoamista yhdelle momentille.
- 34 Konsernirakenteen uudistuksen seurauksena sekä yhteisten palvelujen kautta vapautuvat resurssit kohdennetaan täysimääräisesti hallinnonalan uudelleen käytettäväksi ja konsernin kokonaisuuden vahvistamiseksi.
- 35 Vapautuvia resursseja kohdennetaan erityisesti tämän esityksen mukaisten virastofuusioiden ja muutosten kohteena oleville virastoille sekä kannustavan tulosperusteisen rahoituksen kehittämiseen.
- 36 Veikkaus Oy:n vuotuisen tuottoarvion ja tuloutukseen valtiolle tehdään merkittävä tasokorotus.
- 37 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala on aktiivisesti mukana kannustavan ja ohjausta tukevan tulosperusteisen rahoitusjärjestelmän kehittämisessä.
- 38 Hallinnonalan tuottavuusohjelman 2012–2015 mukaiset henkilöstötyövuosien vähennystavoitteet toteutetaan kokonaisuudessaan tämän esityksen mukaisilla toimintojen siirroilla valtion ulkopuolella järjestettäväksi.
- 39 Muiden virastojen osalta luovutaan hallinnonalan tuottavuusohjelman 2012–2015 mukaisista henkilötyövuosien vähentämistavoitteista.

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala vastaa tulevaisuuden osaamis- ja luovuusperustan vahvistamisesta. Hallinnonalan päämääränä on varmistaa, että Suomi on osaamisen, osallistumisen ja luovuuden kärkimaa. Päämäärän saavuttamiseksi on tärkeää arvioida millainen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kokonaisuuden on oltava tulevaisuuden haasteisiin ja odotuksiin vastaamiseksi. Osaamisen, osallistumisen ja luovuuden edistäminen on keskeinen menestystekijä suomalaiselle yhteiskunnalle ja hyvinvoinnille.

Opetus- ja kulttuuriministeriön virastokentän toimivuutta ei ole tämän selvitystyön laajuudessa aikaisemmin arvioitu. Sektori- ja virastokohtaisia selvityksiä ja arviointeja sen sijaan on tehty runsaasti. Hallinnonalan laaja virastokokonaisuus on syntynyt pitkälti historiallisen kehityksen tuloksena siinä vaiheessa, kun julkista hallintoa on laajennettu ja tarve tietyille yhteiskunnalliselle viranomais- tai palvelutoiminnalle on syntynyt.

Tässä selvityksessä arvioidaan kokonaisuutena opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastorakenteen kehittämistarpeita sekä hallinnonalan ohjausta, palvelujen tuottamistapoja, rahoitusta ja synergiaetuja. Selvityksessä keskitytään ministeriön hallinnonalan virastokenttään eli OKM-konserniin. Selvitys koskee opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kuuluvia virastoja eli Arkistolaitosta, Näkövammaisten kirjastoa (Celia), Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO:a, Kansallista audiovisuaalista arkistoa (KAVA), Kotimaisten kielten tutkimuskeskusta (Kotus), Museovirastoa, Opetushallitusta (OPH), Opetus- ja kulttuuriministeriötä (OKM), Opintotuen muutoksenhakulautakuntaa (Optum), Suomen Akatemiaa (SA), Suomenlinnan hoitokuntaa (SLHK), Taiteen keskus-toimikuntaa (TKT), Valtion elokuvatarkastamo (VET), Valtion taidemuseota (VTM), Varastokirjastoa, Venäjän ja Itä-Euroopan instituuttia (VIEI) ja Ylioppilastutkintolautakuntaa (YTL). Lisäksi selvityksessä käsitellään Kansalliskirjastoa, Koulutuksen arviointineuvostoa ja Korkeakoulujen arviointineuvostoa. Näistä kaikista organisaatioista käytetään nimitystä ”virasto”. Selvityksessä käsitellään eräiltä osin myös hallinnonalan valtionihtiöitä CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy:tä ja Veikkaus Oy:tä. Selvityksessä ei käsitellä valtion ammatillisia eikä yleissivistäviä oppilaitoksia. Toimialaan kuuluvia muita eri tahoja ei tässä yhteydessä pääsääntöisesti käsitellä.

Selvityksen ehdotukset koskevat paitsi ministeriön omaa hallinnonalaa, myös muiden ministeriöiden toimialoja sikäli, kun niillä on selvä yhteys selvityksen toimeksiantoon. Selvityksessä ei tarkastella yksityiskohtaisesti kunkin viraston toimintaa ja erityispiirteitä. Hal-

linnonalan tarkastelun ja arvioinnin perusteella on laadittu konsernin kehittämislinjaukset tuleville vuosille.

Valmistelutyön päämäärä on, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala kykenee tarjoamaan entistä parempaa palvelua asiakkailleen sekä vahvistamaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tavoitteisiin pääseminen edellyttää muun muassa, että niukkenevien resurssien olosuhteissa vähemmällä ja yhdessä saadaan aikaan enemmän.

Ehdotukset on laadittu siten, että niitä voidaan hyödyntää ja toteuttaa tulevalla hallituskaudella.

2 Miksi valtiokonsernia on tarvetta uudistaa?

Suomen keskeisiä haasteita tulevana vuosina ovat väestön ikääntyminen ja huoltosuhteen jyrkkä heikentyminen, elinkeinorakenteen murros, globalisaation syveneminen, kansalaisten monimuotoistuvat palvelutarpeet sekä osaamiseen ja luovuuteen liittyvän pääoman ja kilpailukyvyyn vahvistaminen. Tietoyhteiskunnan nopea kehitys ja digitalisoituminen asettavat suuria muutosvaatimuksia kaikille organisaatioille ja niiden tarjoamille palveluille. Julkisen talouden kestävyys ja samalla uusien mahdollisuuksien tunnistaminen hyvinvointipalvelujen kehittämisessä ovat julkisen sektorin avainkysymyksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala osaamisen ja luovuuden kehittämisestä ja palveluista vastaavana on tässä kehityksessä keskeisessä asemassa.

Toimintaympäristön voimakas muutos ja muutosten vaikea ennakoitavuus haastavat julkisen hallinnon jatkuvaan toiminnan ja palvelukyvyyn arviointiin. Samalla yhteiskunnan monimuotoistuminen ja erilaistuvat palvelutarpeet edellyttävät uusia, innovatiivisia ratkaisuja, jotta julkisten palveluiden laatua ja sisältöä voidaan parantaa ja edistää niiden saata- vuutta.

Teknologinen kehitys ja digitalisoituminen

Teknologian kehitys, erityisesti digitalisoituminen, on mullistanut monilta osin yhteiskunnan toimintaa ja tarjoaa uudenlaisia mahdollisuuksia palvelutuotannolle ja palvelujen kehittämiseksi. Digitalisoitumisen haasteet julkisella sektorilla ovat erityisesti teknologisia ja taloudellisia mutta myös ammatillisia ja osaamiseen liittyviä. Muutosykli on nopea. Soveltavan teknologian käyttö ja digitaalisen toiminnan laajentaminen edellyttävät lisäresursseja, jotta voidaan avata uusia mahdollisuuksia kansalaisten palvelemiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla erilaiset toiminnot kuten kulttuuriperintöä koskeva aineisto, tieteen tietovarannot, audiovisuaaliset mediat ja tieto sinällään ovat erittäin keskeisesti teknologisen kehityksen ytimessä. Samalla digitaalisen toiminnan yleistyessä erilaiset julkiset palvelut lähentyvät toisiaan mahdollistaen toimintojen ja järjestelmien yhdistämiset sekä synergiaedut erityisesti tekniikan, tuotannon ja jakelun osalta.

Julkinen talous valintojen edessä

Valtiovarainministeriön mukaan julkinen kestävyysvaje on yli 10 miljardia euroa eli noin 5 % BKT:sta. Hälyttäväksi kestävyysongelman tekee jatkuvasti kasvava julkinen velka, joka lähestyy keskipitkän aikavälin tarkastelun loppupuolella EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen katoksi asetettua 60 % BKT:sta. Kasvatavat menopaineet eläkkeisiin ja hoivapalveluihin heikentävät osaltaan tilannetta. Valtiovarainministeriön mukaan ilman korjaavia toimenpiteitä päädyttäisiin lähivuosikymmeninä hallitsemattomaan velkaantumiseen. Ilman korjaavia toimia valtion velka kaksinkertaistuu vuoteen 2015 mennessä verrattuna vuoden 2008 tasoon. Tästä syystä on tärkeää aikaansaada talouskasvua ja taloudellista liikkumavaraa. Vuosille 2011–2015 pidetään realistisena noin 2 % vuotuista talouskasvua. Se ei vielä riitä tasapainottamaan julkista taloutta. Epävarmuutta lisää epävakaata rahoitusmarkkinatilanne Euroopassa ja suomalaisen työn kilpailukykyyn kehitys vientimarkkinoilla. Lisäksi kiihtyvä eläköityminen, nuorisotyöttömyys ja syrjäytyminen työelämästä ovat taloudellisen kehityksen uhkatekijöitä. (Hallintolehti 1/2011)

Taloukasvusta riippuu miten julkisen talouden sopeuttamistoimet toteutetaan ja millaisia toimia eri hallinnonaloilla edellytetään. Keskeiseen rooliin koko julkisessa hallinnossa nousevat rakenteelliset toimenpiteet, joilla voidaan saada aikaan positiivisia pitkäaikaisvaikutuksia. Eri hallinnonaloilla on varauduttava siihen, että välittömien sopeuttamistoimien rinnalla tarvitaan muita politiikkatoimia ja rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia. Koko julkisen sektorin tehtävien, resurssien ja toiminnan vaikuttavuuden järjestämisessä tarvitaan nyt uutta lähestymistapaa.* Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan on osaltaan arvioitava realistisesti millainen sen palvelutuotannon ja -rakenteen tulee olla, jotta hyvinvointipalvelut sekä osaamiseen ja luovuuteen perustuva menestys voidaan Suomessa varmistaa.

**) Pääjohtaja Tapani Erling, Tullihallitus, Helsingin Sanomien vieraskynä 7.2.2011*

Konserniohjauksen vahvistaminen ja hallinnon uudistaminen

Julkinen hallinto ja siihen liittyvä ohjaus ja johtaminen ovat muutoksessa. Keväällä 2010 valmistui OECD:n arviointi Suomen julkisesta hallinnosta. Siinä keskeisimmiksi haasteiksi nostettiin yhteiskunnan sosiaaliseen eheyteen ja taloudellisesti kestäväan kasvuun, kansalaisten hyvinvointiin ja osallisuuteen sekä elinkeinoelämän uusiutumiseen ja kilpailukykyyn liittyvät ratkaisut. Näiden isojen toimintaympäristöhaasteiden rinnalla haasteet kiteytyvät julkishallinnon mahdollisuuksiin luoda uudenlaisia ratkaisuja ja toimintamalleja horisontaalisten tavoitteiden toteuttamiseksi, kustannustehokkuuden parantamiseksi ja strategisen toiminnan vahvistamiseksi. Lähtökohdaksi tulisi ottaa julkisten palveluiden asiakaslähtöisyyden, laadun ja kustannustehokkuuden parantaminen. OECD korosti arvioinnissaan edessä olevia suuria ja vaativia haasteita ja edellytti Suomen julkiselta sektorilta selkeämpää strategista näkemystä, siilomaisen valmistelun ja toimeenpanon purkamista ja resurssien joustavampaa käyttöä. Myös konsernitason johtajuutta olisi vahvistettava. Ongelmina OECD nosti esiin muun muassa hallinnontasojen yhteisen agendan puuttumisen, hallituksen strategia-asiakirjan ja budjettikehyksen erillisyyden sekä horisontaalisen yhteistyön heikkoudet.

Deloitte toteuttamassa kansainvälisessä selvityksessä tutkittiin konserniohjauksen kehittämistä seitsemässä Euroopan maassa (Tanska, Viro, Norja, Iso-Britannia, Ranska, Tšekki, Hollanti). Sen tulokset osoittivat, että eurooppalaisen konserniohjauksen vahvistaminen

on toistaiseksi vähäistä. Myöskään valmista konserniohjausmallia ei ole olemassa. Ilmiö on uusi myös kansainvälisesti ja eurooppalaisittain. Keskeiset kysymykset konserniohjauksen kehittämisen kannalta ovat*:

- Tuottaako toiminta merkittäviä yhteiskunnallisia/taloudellisia hyötyjä?
- Voidaanko toimintaa kohdentaa eniten tarvitseville?
- Onko toiminta edelleen valtion intressissä ja onko valtion rooli välttämätön?
- Mitä toimintoja voitaisiin siirtää kokonaan tai osittain yksityiselle tai kolmannelle sektorille tai kansalaisten itse hoidettavaksi?
- Jos toimintaa jatketaan kuinka se voitaisiin hoitaa tehokkaammin?
- Mistä toiminnoista olisi mahdollisuus luopua?
- Miten jäljelle jäävä toiminta voitaisiin hoitaa pienemmin kustannuksin?
- Mitä uusia tehtäviä valtiokonsernin tulisi hoitaa?

**) Kriteerit johdettu Kanadan, Alankomaiden ja Iso-Britannian ns. spending review –analyysistä ja OECD:n maa-arviosta.*

Hallinnon ja ohjauksen kehittämisen tarve näkyy myös ministeriöiden tulevaisuuskat-
sauksissa, jotka on laadittu tulevan hallitusohjelman valmistelun tueksi. Erityisesti valtio-
varainministeriön hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020 -katsauksessa on korostettu
hallinnon kehittämisen vaatimusta. Siinä keskeisenä tavoitteena on:

- luoda hallinnolle yhteinen tahtotila ja parantaa kokonaisuuden hallintaa
- vahvistaa julkista taloutta ja ohjausta kokonaisuutena
- ottaa kansalaisten osallisuus hyvinvointiyhteiskunnan voimavaraksi
- digitalisoitumisen myötä luoda hallinnon ja palvelutuotannon muodonmuutos
- koota hallintoa yhteentoimiviksi, joustaviksi ja tehokkaiksi rakenteiksi
- uudistaa palvelurakenteita ja toimintatapoja asiakaslähtöiseksi
- vahvistaa julkista johtajuutta.

Sitra on osana julkishallinnon johtamisohjelmaa selvittänyt ja analysoinut edellytyksiä
siirtyä strategisesti ja systemaattisesti johdettuun valtiokonserniin (Seppo Määttä ja Sitra,
2010). Raportissa korostetaan, että määrätietoisella konserniohjauksella voidaan edistää ho-
risontaalia yhteistyötä, yhtenäisiä toimintatapoja ja poikkihallinnollista sisältöjohtamista.
Tavoitteena tulee olla yhteisen kokonaisnäkemys vahvistaminen. Raportissa esitettiin
myös valtion yhtenäisen ja yhteisen konserniohjausmallin kehittämistä. Valtion konsernioh-
jaus sisältää prosessit, rakenteet ja johtamismallin, joiden avulla hallitus toteuttaa hallitus-
ohjelmaansa.

Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä on ollut 1990-luvulta saakka kehittämisen
kohteena. Pääsääntöisesti tulosohjaus on ollut toimivaa. Vuonna 2009 käynnistyneen ar-
vioinnin mukaan tulosohjausjärjestelmä on kuitenkin taitekohdassa ja sen poikkihallinnol-
lisuutta ja erilaisten ohjausjärjestelmien välistä vuorovaikutteisuutta on kehitettävä. Tämä
tarkoittanee myös muutostarpeita strategisemmän ohjauksen suuntaan. (Valtiovarainminis-
teriö, 4/7/2010)

Palvelutarpeiden muutokset

Väestön ikärakenteen ja elinkeinorakenteen sekä sosiaalisten ja kulttuuristen muutosten myötä palvelutarpeet yhteiskunnassa muuttuvat. Nykyiset tavat tuottaa palveluita eivät välttämättä saavuta kaikkia kansalaisia, ja toisaalta kansalaisten vaatimukset ja odotukset palveluiden muodoista ja -sisällöistä eriytyvät. Keskusteltavaksi nousee myös se, mitkä toiminnoista toteutetaan jatkossa julkisella sektorilla. Sähköinen asiointi vaikuttaa erittäin voimakkaasti palveluiden tuottamiseen. Palvelutarpeiden muutokset aiheuttavat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla suuria haasteita, sillä koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut koskevat kaikkia kansalaisia. Osallistumismahdollisuuksien parantaminen, tasa-arvoiset ja saavutettavat palvelut sekä aktiivinen kansalaisuus ovat kehittämisessä tärkeitä lähtökohtia.

Tuottavuussäästöjä kestävämmillä keinoilla

Valtionhallinnossa on toteutettu tuottavuusohjelmaa kaudella 2006–2011 ja uusi tuottavuusohjelmakausi käynnistyy vuosille 2012–2015. Tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön tuottavuusvähennykset vuosille 2012–2015 ilmenevät taulukosta 3 (sivu 38). Tuottavuusohjelman toimeenpano on jatkossa haasteellista, sillä ns. ”juustohöylämällä” ei pidemmällä aikavälillä ole mahdollista saavuttaa tavoiteltavia tuottavuushyötyjä, vaan tarvitaan kokonaisvaltaiseen suunnitteluun perustuvia ratkaisuja. Vuosia 2006–2011 koskevassa tuottavuusohjelmassa on voitu vielä monilta osin tehdä strategista henkilöstösuunnittelua ja aikaansaada tarvittavat henkilötyövuosivähennykset. Vuosia 2012–2015 koskevan tuottavuusohjelman toimeenpanossa tämä on niukkenevien resurssien näkökulmasta entistä haasteellisempää.

Valtion aluehallinnon uudistus

Aluehallinnon uudistuminen vaikuttaa merkittävästi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimintakenttään. Uusi aluehallinto on lisännyt opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaustehtäviä, jotka jatkossa on hoidettava supistuvilla resursseilla ja kohdentamalla voimavaroja alueyhteistyöhön. Aluehallinnon ohjaus opetus- ja kulttuuriministeriön toimialoilla edellyttää vielä runsaasti kehittämistä.

3 Miten konserniohjausta ja -rakennetta on uudistettu?

3.1 Yleistä konserniohjauksen kehittamisestä ja malleista

Konserniajattelu on totuttu tyypillisesti liittämään yrityssektorin toimintaan. Yleensä sillä on tarkoitettu kahden tai useamman yhtiön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa emoyhtiöllä on määräämis- ja ohjausvalta yhdessä tai useassa konsernin muussa yhtiössä. Konsernin toiminnan keskeinen perusta määritellään konsernistrategiassa ja sitä ohjataan konserniohjauksen keinoin. (Sitra 2010)

Lähtökohtaisesti konserniajatteluun on liittynyt ajatus lisäarvon tuottamisesta organisaatioille erilaisin konsernille tyypillisen ohjauksen ja rakenteiden keinoin. Coold & Campbell (1995) ovat esittäneet tapoja, joilla konserni voi luoda lisäarvoa toiminnolleen. Tästä on valtionhallintoon laadittu seuraava sovellus:

Taulukko 1. Konsernille lisäarvoa tuottavat toimintatavat

Toimintatapa	Kuvaus	Esimerkkejä valtionhallinnossa
Toimintokokonaisuuksien kehittäminen	Konsernijohto luo arvoa vaikuttamalla toimintayksiköiden rakenteeseen	RAKENNE - rakenteiden uudistaminen - toimintamallien muuttaminen - yhtiöittäminen
Suora vaikuttaminen yksiköihin	Konsernijohto vaikuttaa suoraan yksiköiden suorituskykyyn	RAHAT JA TAVOITTEET - strategisen suunnan määrittäminen - budjettimenettely - investointien hyväksyntä - suorituskyvyn seuranta
Vaikuttaminen yksiköiden välisiin kytkentöihin	Konsernijohto luo arvoa kehittämällä toimintayksiköiden välisiä kytkentöjä - synergioita	SIDOKSET/PERIAATTEET - arvojen ja kulttuurin kehittäminen - yhteisten toimintaperiaatteiden määrittäminen ja ylläpito - poikkialuehallinnollisuus - johtajasopimukset - johdon valintamenettelyt
Yhteiset resurssit ja palvelut	Konsernihallinto tarjoaa yhteisiä resursseja ja palveluita	YHTEISET PALVELUT - toimitilat - hankinnat - IT-ratkaisut ja -hallinta - henkilöstöpolitiikka

Valtionhallinnossa konserniohjaus on vielä käsitteenä varsin uusi vaikkakin asia sinänsä on jo pidemmän aikaa ollut julkisella sektorillakin tunnistettu. Konserniajattelun näkökulmista keskusteltiin jo 1990-luvulla, jolloin puhuttiin muun muassa yhtymäjohtamisesta (Huttunen, P. 1994). Yhtymäjohtamisella tarkoitettiin monitaso- ja toimialaorganisaatiota, jossa korostuvat niin sanottujen eturintamayksiköiden toiminta sekä niiden tukeminen ja toimintaedellytysten luominen. Lähtökohtana oli turvata halutut yhteiskunnalliset vaikutukset taloudellisesti väljentyvässä sektoriohjauksessa. Ensisijaisena tavoitteena tuolloinkin oli luoda yhteistyöhön perustuvia toimintamalleja keskitetyn sektorijohtamisen avuksi ja vaihtoehdoksi. Tyypillisiksi yhtymiksi luokiteltiin tuolloin esimerkiksi valtionhallinto, ministeriön hallinnonala, ministeriön toimiala, virasto, liikelaitos tai yhtiö.

Valtion keskushallintoa uudistettiin aktiivisesti vuosituhaten alussa ja siinä yhteydessä ehdotettiin asiaa johtaneen ministeriryhmän toimesta useita poliittisesti johdetun valtiokonsernin näkökulmaa vahvistavia elementtejä. Myös valtioneuvoston controller esitti vuonna 2006, että valtioneuvosto tekisi päätöksen valtion konsernirakenteen kehittämisestä.

Kaikesta tästä huolimatta valtion konserniohjaus on edelleen jäsentymätöntä. Valtion konserniohjaus ei ole muodostunut yhtenäiseksi kokonaisuudeksi eikä yhteistä tahtotilaa ole muodostunut. Joillakin sektoreilla konserniohjauksen toimintatavoissa on kuitenkin tapahtumassa vähitellen yhtenäistymistä ja keskustelu konserniohjauksen kehittämisestä on monella tasolla käynnissä. (Konserniohjauksen menelmällinen kehittäminen, Valtiovarainministeriö 2010)

Kokonaisuutena voi todeta, ettei kattavaa valtion konserniohjausta toistaiseksi ole syntynyt. Toimintaympäristössä ja yhteiskunnallisessa kehityksessä parhaillaan tapahtuvat muutokset näyttävät kuitenkin vievän kehitystä siihen suuntaan, että myös valtiolla ollaan siirtymässä kokonaisvaltaiseen näkemykseen ja sitä tukevaan konserniohjaukseen ja -johtamiseen.

3.2 Esimerkkejä muilta hallinnonaloilta ja kunnalliselta sektorilta

3.2.1 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on toteutettu laaja konsernirakennetta koskeva uudistus. Ministeriön hallinnonala uudistui vuoden 2010 alussa. Liikennehallinto yhdistettiin kahdeksi uudeksi virastoksi eli Liikennevirastoksi ja Liikenteen turvallisuusvirastoksi. Hallinnonalan kaksi liikelaitosta ja Merenkulkulaitoksen tuotantotoiminnot yhtiöitettiin kolmeksi valtionyhtiöksi. Lisäksi Luotsausliikelaitos yhtiöitettiin vuoden 2011 alussa.

Liikennevirasto vastaa liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Liikenneturvallisuusvirasto vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, kehittää liikennejärjestelmän turvallisuutta ja edistää liikenteen ympäristöystävällisyyttä.

Kokonaisuutena liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala muodostuu tällä hetkellä neljästä virastosta (Ilmatieteen laitos, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Viestintävirasto) ja viidestä yhtiöstä (Finnpilot Pilotage Oy, Arctia Shipping Oy, Finavia Oy, Meritaito Oy ja Yleisradio Oy). Konsernin näkökulmasta rakenteellinen muutos on ollut merkittävä.

Keskeisenä tavoitteena konsernin uudistamisessa on ollut:

- kokonaisvaltaisen liikennepoliitikan valmistelun ja toteutuksen terävöittäminen
- hallinnon tuottavuuden kohentaminen
- toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen
- toimintojen parempi koordinointi synergioiden ja säästöjen saavuttamiseksi
- kansallisen ja alueellisen liikennejärjestelmänäkökulman vahvistaminen
- asiakkaiden koko matka- ja kuljetusketjun tarpeiden huomioonottaminen
- liikenteen turvallisuus- ja ympäristökysymysten kokonaisvaltaisempi hoitaminen.

Tärkeä lähtökohta on, että konserni tukee hallinnonalan toiminta-ajatusta ja edistää päätehtävien suorittamista. Uudistuksen vaatimukseksi asetettiin, että aikaisemmissa virastoissa oleva erityisasiantuntemus säilytetään muutostilanteissa.

Ohjauksessa painotetaan tuottavuuden ja hyvien palvelujen vaatimusta. Uudistuksen yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriön ja virastojen ohjausta uudistettiin. Virastojen yhdistämisten myötä virastojen ohjaus voitiin nostaa strategisemmalle tasolle, erityisesti siitä syystä että molemmat uudet virastot edustavat kaikkia liikennemuotoja. Toisaalta virastojen yhdistäminen edellytti ministeriön ohjauksen terävöittämistä ja tason nostoa, sillä molemmat uudet virastot ovat suuria ja merkittävää viranomaisvaltaa käyttäviä. Osana uudistusta kehitettiin yhteistä toiminnanohjausjärjestelmää.

Virastouudistuksiin liittyi myös tukipalveluiden kokoaminen yhteen suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Uudistus toteutettiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista noudattaen valtion yhteistoimintalain ja yhteistoimintasopimuksen mukaisesti. Valtion rahoitus hoidetaan edelleen valtion talousarvion kautta.

3.2.2 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä (HUS) on ollut käynnissä mittava koko konsernia koskeva uudistus. HUS:n organisaatorakenteen perusta on matriisi ja tilaaja-tuottajamalli. Kuntayhtymän johtaminen perustuu yksijohtajajärjestelmään. Kuntayhtymä jäsenetään sisäistä ohjausta ja johtamista varten keskushallintona toimivaan konsernihallintoon sekä erikoissairaanhoidon ja tukipalvelujen palvelualueisiin. Erikoissairaanhoidon palvelualueeseen kuuluu viisi sairaanhoitoaluetta (HYKS, Hyvinkää, Lohja, Länsi-Uusimaa ja Porvoo). Palvelutuotantoa koordinoi neljä HYKS:n tulosyksikköä (operatiivinen, lääketieteellinen, naisten ja lastentautien sekä psykiatrian tulosyksiköt). Lisäksi konserniin kuuluu tukipalvelujen palvelualue.

HUS:n johtaminen on järjestetty siten, että valtuusto käyttää ylintä päätösvaltaa. Sairaanhoitopiiriä johtaa valtuuston alainen hallitus. Kuntayhtymän operatiivista toimintaa johtaa toimitusjohtaja. Kuntayhtymän johdon esikuntana toimii konsernihallinto.

Toimitusjohtajan alaisuudessa toimivan konsernihallinnon tehtävänä on vastata:

- kuntayhtymän strategisesta johtamisesta ja talouden hallinnasta
- koko kuntayhtymää koskevista toimintapolitiikoista
- työnantajakuvasta
- edunvalvonnasta

- rahoituksen järjestämisestä
- omaisuuden hallinnasta
- riskien hallinnasta
- ympäristökysymyksistä huolehtimisesta
- konserniviestinnästä
- sisäisestä tarkastuksesta
- lakiasioista.

Tavoitteena HUS:n konsernin perustamisessa on päällekkäisten toimintojen purkaminen ja koko sairaalakapasiteetin käyttö asiakkaiden hoidossa. Perusteluita uudistukselle olivat:

- erikoissairaanhoidon ylikapasiteetin purkaminen
- päivystyksen ja erikoisalojen työnjaon järjeistäminen
- pienten erikoisalojen ja tukipalvelujen keskittäminen
- perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteensovittaminen
- tietojärjestelmien kehittäminen
- opetuksen ja tutkimuksen edellytysten turvaaminen
- kuntien ohjausvoiman lisääminen ja kustannusten alentaminen.

3.2.3 Helsingin kaupunkikonserni

Helsingin kaupunki muodostaa omistus- ja hallintorakenteena kaupunkikonsernin. Konsernirakenteen tarkoituksena on mahdollistaa siihen kuuluvien yksiköiden välinen yhteensopivuus ja yhteistyö, josta koituu hyötyä kaupungin asukkaille ja alueelle. Helsingin kaupunkikonsernin muodostavat Helsingin kaupunki emoyhteisönä sekä tytäryhteisöt ja -säätiöt, joihin kaupungilla on määräysvalta. Yhteisöt ja säätiöt täydentävät palvelutuotantoa ja hoitavat kaupungin tarvitsemia tukitoimia sekä kaupungin ja ulkopuolisten organisaatioiden yhteistyössä hoitamia tehtäviä. Omistajapolitiikan perustana on kaupunginvaltuuston hyväksymä strategiaohjelma ja muut omistajapolitiikkaa koskevat päätökset. Kaupungin hallituksen konsernijaosto laatii tarvittaessa tarkempia omistajapoliittisia linjauksia.

Kaupunkikonsernin johdon muodostavat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginjohtajisto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Kaupunginvaltuusto päättää konsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista ja periaatteista. Kaupunginhallitus johtaa konsernia. Johtajisto seuraa kaupunkikonserniin kuuluvien yksiköiden toimintaa, huolehtii konsernin johtamisen ja hallinnon yhtenäisyydestä ja arvioi kehittämistarpeita. Konserniohjauksen valmistelusta huolehtii Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen varainhallintaosaston konserniyksikkö.

Kehittämisen keskeisenä lähtökohtana on ollut kokonaisuohjaus ja -taloudellisuus kaupunkikonsernin toiminnassa. Konsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena.

3.3 Keskeiset hallinnonalan uudistukset

3.3.1 Yliopistouudistus ja korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen

Korkeakoulu-uudistus on keskeinen ministeriön hallinnonalan uudistus ja se heijastuu merkittävästi koko opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman vahvistaminen muodostamalla niistä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä ja siirtyminen pois valtion budjettitalouden piiristä on merkittävällä tavalla muuttanut koko hallinnonalan kokonaisuutta ja tarjoaa uudenlaisia tarkastelumahdollisuuksia. Virastokenttä on uudistuksen myötä pienentynyt merkittävästi.

Korkeakoulu-uudistuksen keskeisenä tavoitteena on ollut rakentaa alueellisesti vahvempi ja vaikuttavampi korkeakouluverkko, vahvistaa koulutuksen ja tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta, kohdentaa resursseja huippututkimukseen ja strategiaan painoaloihin, vahvistaa korkeakoulujen roolia innovaatiojärjestelmässä sekä luoda parempia toimintaedellytyksiä korkeakoulujen kansainväliselle yhteistyölle ja kilpailulle.

Yliopistolakiuudistus on muuttanut merkittävästi yliopistojen edellytyksiä toimia. Samalla niiden ohjausta on uudistettu. Tavoitteena on ollut keventää ohjausprosessia ja lisätä sen strategisuutta. Tavoitteiden pitkäjänteisyyttä ja korkeakoulujen vahvistunutta autonomiaa on pidetty ohjauksen kehittämisen lähtökohtana. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaus perustuu yliopistojen lakisääteisiin tehtäviin. Ohjauksen keinoja ovat ministeriön ja yliopistojen väliset sopimukset, palautemenettely sekä seurantajärjestelmät. Vuonna 2013 siirrytään nelivuotisiin sopimuskausiin, jotka rytmittyvät eduskunta- ja hallituskausien mukaan. Sopimusneuvottelut käydään ensimmäistä sopimusvuotta edeltävänä vuonna ja tarpeen mukaan myös sopimuskauden aikana. Neuvotteluissa sopimuspuolet sopivat yliopiston tehtävistä, profilista ja painopisteistä sekä yliopistolle asetettavista koulutus- ja tiedepolitiikan kannalta keskeisistä tavoitteista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut vuonna 2008 suuntaviivat korkeakoulujen rakenteellisesta kehittämisestä vuosille 2008–2011. Tarkoituksena on koota alueellisesti sekä koulutus- ja tieteenaloittain korkeakouluverkko tiiviimmäksi kokonaisuudeksi. Tavoitteeksi asetettiin, että vuonna 2020 Suomessa olisi enintään 15 yliopistoa ja yliopistot olisivat pääsääntöisesti vähintään 3 000 kokopäiväopiskelijan yhteisöjä.

Sivistyspoliittinen ministeriryhmä antoi vuonna 2010 kannanoton korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen vauhdittamisesta. Siinä korostetaan koko korkeakoululaitoksen toimintakykyisyyttä ja vetovoimaisuutta siten, että kaikilla korkeakouluilla on edellytykset laadukkaaseen ja kansainväliseen toimintaan.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmallit uudistetaan vuoteen 2012 mennessä. Tarkoituksena on, että uudet rahoitusmallit palkitsevat korkeakoulujen laatua ja vaikuttavuutta sekä mahdollistavat korkeakoulujen nykyistä selkeämmän profiloitumisen ja painoalojen vahvistumisen.

3.3.2 Aikaisemmat virastoja koskeneet selvitykset

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on tehty viime vuosien aikana noin 30 selvitystä, arviointia tai työryhmäraporttia, joissa virasto- tai sektorikohtaisesti on arvioitu tai kartoitettu mahdollisuuksia kehittää, yhteensovittaa tai uudelleenorganisoida toimintoja.

Seuraavassa on lyhyesti kuvattu selvityksen kannalta keskeisten aikaisemmin toteutettujen hankkeiden sisältöä. Kartoituksessa käsitellään keskeisimpiä selvityksiä ja raportteja viimeisen 5–10 vuoden ajalta.

Arkistolaitos

Arkistolaitoksesta on tehty kansainvälinen arviointi vuonna 2006. Siinä tarkasteltiin erityisesti Arkistolaitoksen tulevaisuutta ja kehitystä suomalaisessa tietoyhteiskunnassa. Arvioinnissa korostettiin mm. Arkistolaitoksen keskeistä asemaa julkisen sektorin toiminnassa ja IT-kehitystyössä, arkistolaitoksen roolin vahvistamista julkisyhteisöjen asiakirjojen säilyttäjänä, arkistolaitoksen proaktiivista neuvontaa ja valvontaa asiakirjahallinnossa sekä toimintojen alueellistamista.

Arkistolaitoksen tilojen käyttöä ja riittävyttä vuoteen 2025 saakka sekä keskusarkiston perustamistarvetta koskeva arviointi valmistui alkuvuodesta 2010. Selvityksessä ehdotettiin, että maakunta-arkistojen lukumäärää vuoden 2011 alusta lukien vähennetään nykyisestä seitsemästä neljään niin, että toimipisteet nykyisillä paikkakunnilla säilyvät. Selvityshenkilö ehdotti toteutettavaksi alueellisen keskusarkiston rakentamista.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on käynnistymässä arkistolain uudistamista koskeva lainsäädäntöhanke vuoden 2011 alussa. Hankkeessa on tarkoitus tarkastella muun muassa asiakirja-aineiston määritelmää, Arkistolaitoksen organisaation kehittämistä sekä digitoiminnan ja sähköisen aineiston arkistoinnin periaatteita ja niihin liittyviä yhteistyökysymyksiä.

Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO

Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä koskeneessa selvitystyössä 2007 esitettiin, että CIMO yhdistettäisiin osaksi Opetushallitusta. CIMO:n kehittämistyöryhmä ei pitänyt yhdistämistä perusteltuna. CIMO:n yhdistämistä Opetushallitukseen ei ole toteutettu.

Ministeriö käynnisti 2009 selvitystyön CIMO:n toiminnan alueellistamiseksi joko kokonaan tai osittain. Selvitystyön tuloksena ei esitetty CIMO:n alueellistamista vaan organisaation säilyttämistä Helsingissä. Selvityksessä katsottiin, että CIMO:n toiminta on vakiintunut pääkaupunkiseudulle tehokkaana valtakunnallisena organisaationa. CIMO:a koskeneen selvityksen perusteella ja alueellistamisen koordinaatioryhmän puollettua selvityksen tulosta CIMO:n sijainti säilyy pääkaupunkiseudulla.

Kansallinen audiovisuaalinen arkisto

Uuden niin kutsutun vapaakappalelain myötä Suomen elokuva-arkisto muutettiin Kansalliseksi audiovisuaaliseksi arkistoksi vuonna 2008. Samassa yhteydessä perustettiin myös kansallinen radio- ja tv-arkisto.

Kansallisen audiovisuaalisen arkiston ja Valtion elokuvatarkastamon ydintehtävien yhteistyön tiivistämistä selvitettiin vuonna 2008. Samassa yhteydessä tarkasteltiin myös yhteistä toimitilaratkaisua. Selvityksen pohjalta lyhyellä tähtämellä yhteistyön tiivistäminen ei näyttänyt mahdolliselta siinä laajuudessa, että siitä olisi tuottavuuden kannalta hyötyä. Selvityksessä todettiin, että mikäli Valtion elokuvatarkastamon toimintaa voitaisiin suunnata jälkitarkastuksen suuntaan luopumalla ennakkotarkastuksesta, avaisi tämä mahdollisuuden myös ydintehtävien yhtenäistämiseen. Selvityshenkilö kannatti myös VET:n tilojen sijoittamista KAVA:n yhteyteen.

Hallituksen esitys kuvaohjelman uudistamisesta valmistui lokakuussa 2010 (katso jäljempänä Valtion elokuvatarkastamo). Esityksen mukaisesti KAVA:n ja VET:n tilat sijaitsevat nyt samassa talossa.

Kansalliskirjasto

Kansalliskirjasto ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto, vaan osa Helsingin yliopistoa. Kansalliskirjastolla on kuitenkin yhtymäkohtia hallinnonalan kehittämiseen, minkä vuoksi kirjastoa käsitellään tässä selvityksessä osana muistiorganisaatioiden kokonaisuutta.

Helsingin yliopiston kirjaston tehtäviä ja toimialaa arvioinut työryhmä esitti vuonna 2002 kirjaston säilyttämistä osana Helsingin yliopistoa, mutta esitti sen nimen muuttamista Helsingin yliopiston kirjastosta Kansalliskirjastoksi. Lisäksi esitettiin kirjaston tehtäviä ja toimialaa laajennettavaksi koskemaan myös yleisiä kirjastoja, ammattikorkeakoulukirjastoja ja erikoiskirjastoja. Seurantaryhmä valmisteli vuonna 2006 kirjaston toimialan ja tehtävien laajentamiseen liittyviä toimenpiteitä edelleen ja esitti toimia muun muassa ohjausjärjestelmän kehittämiseksi ja neuvottelukäytäntöjen ja rahoitusjärjestelyjen toteuttamiseksi. Vuoden 2010 alussa Helsingin yliopiston tiede- ja tiedekuntakirjastot yhdistyivät uudeksi Helsingin yliopiston kirjastoksi.

Korkeakoulukirjastojen rakenteellista kehittämistä pohtinut työryhmä selvitti korkeakoulukirjastojen organisoitumista uudistuvassa korkeakoululaitoksessa. Lisäksi selvitettiin miten korkeakoulukirjastojen kustannuksia voidaan vähentää vahvistamalla Kansalliskirjaston asemaa keskitettyjen palvelujen tuottajana sekä arvioitiin Kansalliskirjaston ja Varastokirjaston yhteistyön tiivistämismahdollisuuksia. Työryhmä esitti, että vuoteen 2020 mennessä Suomen korkeakouluissa olisi käytössään kansainvälisesti digitaalinen toimintaympäristö. Kirjastopalvelut tuotettaisiin asiakaslähtöisesti verkossa. Varastokirjastosta ja Kansalliskirjastosta muodostettu kirjastoverkon palveluyksikkö tuottaisi keskitettyjä palveluita kirjastolle. Yliopistouudistuksessa Kansalliskirjaston asema sekä suhde Helsingin yliopistoon säilytettiin entisellään.

Kansalliskirjaston toiminnasta on käynnissä kansainvälinen arviointi, jonka tulokset eivät ole olleet käytettävissä tässä selvitystyössä.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus arvioitiin vuonna 2008. Tavoitteena oli selvittää Kotuksen asema ja rooli kielentutkimuslaitoksena sekä kielipoliittisena asiantuntijana ja palvelulaitoksena sekä Kotuksen organisaation ja hallinnon kehittämistarpeet. Selvityshenkilö esitti Kotuksen säilyttämistä valtion viranomaisena. Organisaatioon esitettiin muutoksia, neuvottelukunta esitettiin lakkautettavaksi ja tilalle esitettiin yhteistyöryhmää yliopistojen kanssa.

Vuoden 2008 lopussa ministeriö asetti työryhmän, jonka tuli määrittellä Kotuksen ydin-tehtävät ja ottaa määrittelyssään huomioon sektoritutkimuksen rakenteiden uudistaminen ja tuottavuusohjelma, ehdottaa Kotuksen nykyisen toiminnan rakenteellista uudistamista sekä ehdottaa tarvittavia säädösmuutoksia, rahoitusjärjestelyitä ja henkilöstövoimavaroja. Perustutkimuksen luonteisia tutkimustehtäviä esitettiin siirrettäväksi resurssineen yliopistoihin. Lisäksi esitettiin Kotuksen vähemmistökielten toimintojen siirtoa sellaisiin yliopistoihin, joissa on jo alaan liittyvää koulutusta ja tutkimusta. Lautakunnat esitettiin jätettäväksi Kotukseen ja nimi esitettiin muutettavaksi Kotimaisten kielten keskuksiksi.

Kotuksen osalta on käynnissä uudistustyö työryhmän esitysten pohjalta. Tarkoituksena on, että Kotuksen ydintehtäviä tulevat vuonna 2012 olemaan suomen ja ruotsin kielen huolto ja sanakirjatyö sekä kielenhuoltoon ja sanakirjatyöhön liittyvä tutkimus, vastuu saamen kielen, viittomakielen ja romanin kielen huollosta yhteistyössä tiettyjen yliopistojen kanssa, vastuu sähköisten kielitieteellisten aineistojen ja arkistojen säilyttämisestä ja kehittämisestä yhteistyössä muiden sidosryhmien kanssa sekä toiminta kielipoliittisena asiantuntijana. Uudistukset valmistellaan vuoden 2011 aikana ja niiden on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2012.

Koulutuksen arviointi

Koulutuksen arviointitoimintaa on selvitetty vuosina 2005–2007 työryhmässä, jossa arvioitiin koulutuksen arviointijärjestelmän nykytilaa ja kansallisia ja kansainvälisiä kehittämistarpeita sekä tehtiin ehdotukset koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin organisoinnista. Arviointineuvostoja ei esitetty yhdistettäväksi, mutta yhteistyötä toimijoiden välillä esitettiin tiivistettäväksi. Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston välistä työnjakoa ehdotettiin selkeytettäväksi.

Vuonna 2007 valmistui selvitys Opetushallituksen asemasta, roolista ja tehtävistä. Siinä koulutuksen ulkoista arviointitoimintaa esitettiin vahvistettavaksi siten, että perustettaisiin uusi valtion laitos, Koulutuksen arviointikeskus. Sivistyspoliittinen ministerityöryhmä linjasi vuonna 2008, ettei Koulutuksen arviointineuvostoa ja Korkeakoulujen arviointineuvostoa yhdistetä.

Museovirasto

Museovirastosta on tehty lukuisia selvityksiä viime vuosina. Valtion museotoimen hallinnon kehittämistä ja uudelleen järjestelyä on pohdittu vuonna 2001 valmistuneessa selvityksessä. Siinä esitettiin muun muassa Museoviraston kehittämistehtävien ja -roolin selkiyttämistä, Suomen Kansallismuseon eriyttämistä ministeriön alaiseksi itsenäiseksi yksiköksi ja Museoviraston alueellisten toimipaikkojen verkoston muodostamista.

Vuonna 2007 selvityshankkeessa arvioitiin Museoviraston asemaa ja kulttuuriperinnön arvostusta suomalaisessa yhteiskunnassa. Ehdotukset koskivat voimassa olevan lainsäädännön mukaisen tehtäväalueen uudelleen järjestämistä ja hallinnon kehittämistä Museoviraston sisällä säilyttäen nykyinen virastokokonaisuus.

Vuonna 2008 valmistui edellä mainitun selvityksen seurantaryhmän raportti ja kehittämis ehdotukset. Raportin mukaan Museoviraston toiminnassa painotetaan yhä enemmän valtakunnallisia asiantuntija- ja kehittämistehtäviä sekä panostetaan alueellisen toiminnan järjestämiseen, aineistojen digitaaliseen saatavuuteen, museoiden kehittämistoimintaan ja tutkimukseen. Museoviraston nimi ehdotettiin muutettavaksi Suomen kulttuuriperintökeskukseksi. Lisäksi raportissa esitettiin selvitettäväksi mahdollisuudet koota valtakunnalliset museot ja niiden kehittämistoiminnot Valtion museot -kokonaisuudeksi, johon kuuluisivat Valtion taidemuseo, Suomen Kansallismuseo ja nykyiset museoalan kehittämistoiminnot sekä mahdollisesti Luonnontieteellinen keskusmuseo. Lisäksi valtioneuvostolle esitettiin käynnistettäväksi selvitys valtion kulttuurihistoriallisesti arvokkaan kiinteistövarallisuuden hallinnoinnista.

Vuonna 2008 selvitettiin myös Museoviraston ja Suomenlinnan hoitokunnan yhteistyön tiivistämisen mahdollisuuksia. Selvityksessä tarkasteltiin vaihtoehtoisia ratkaisumalleja virastojen yhteistyön tehostamiseksi tai niiden toimintojen yhdistämiseksi. Selvityksen mu-

kaan yhteiset tehtävät luovat hyvän pohjan virastojen yhteistyön kehittämiseksi. Mikäli yhdistämiseen päädyttäisiin, tulisi ratkaista virastojen erilaisesta hallinnosta johtuvat ongelmat ja Suomenlinnaa koskevien tehtävien sijoittuminen Museoviraston uudistuvassa organisaatiossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei selvityksen perusteella tehnyt päätöstä Museoviraston ja Suomenlinnan yhdistämisestä.

Museoviraston osatoimintojen alueellistamisselvitys valmistui 2009. Selvityksessä esitettiin kahden uuden aluetoimipisteen perustamista, toinen Pohjois-Suomen aluetta varten Ouluun ja toinen Itä-Suomen aluetta varten Kuopioon.

Ministeriö päätti vuonna 2009 Museoviraston kehittämissuunnitelmista, joiden tavoitteena on parantaa Museoviraston toiminnan tavoitteellisuutta ja tuloksellisuutta. Uudistukset koskevat Museoviraston johtamista ja sisäisiä toimintatapoja, toiminnan organisointia sekä talouden suunnittelua ja seuranta. Kehittämistyötä on jatkettu ja sen tueksi on laadittu kokonaisstrategia sekä uudistettu organisaatorakenne. Museoviraston uusi prosessirakenne otetaan käyttöön vuoden 2011 alusta vaiheittain.

Opetushallitus

Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus selvitettiin vuonna 2007. Selvityksessä tehtiin esityksiä ohjauksen sekä tehtävien, toimivallan, roolin ja organisaation kehittämiseksi.

Keskeisiä ehdotuksia olivat muun muassa ohjauksen keskittäminen strategisesti keskeisiin linjauksiin, normatiivisen ohjauksen tasojen vähentäminen sekä koulutuksen keskuksellisuuden kehittäminen yhtenäisenä toimialan konserniesikuntana ja toimeenpano-organisaationa. Opetushallitusta ja sen tehtäviä, toimivaltaa, roolia ja organisaatiota esitettiin kehitettäväksi vahvana opetus- ja kulttuuriministeriön toimeenpano-, seuranta- ja kehittämisvirastona.

Selvityksen perusteella Opetushallituksessa on tehty uudistuksia ja muutoksia, vaikka eräät selvityksessä esitetyt muutokset ovatkin jääneet toteuttamatta. Näitä ovat muun muassa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden antaminen ministeriön asetuksina, valtioneuvoston asetuksina annettavista tuntijakopäätöksistä luopuminen, CIMO:n yhdistäminen Opetushallitukseen, Oppilaitosjohtamisen instituutin perustaminen sekä Koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaa on viime vuosina kehitetty. Vuonna 2006 valmistui kehittämissuunnitelman työ, jossa selvitettiin ministeriön toiminnan ja organisaation kehittämismahdollisuuksia. Siinä esitettiin ministeriön organisaatorakennetta ja toimintatapoja koskevia uudistuksia. Sen jälkeen vuosille 2007–2011 laaditun kehittämissuunnitelman pohjalta ministeriön organisaatiota on uudistettu koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla sekä perustettu hallinto-osasto ja sisäisen tarkastuksen yksikkö. Samalla horisontaalista yhteistyötä, tehtävien priorisointia ja toimintatapoja on uudistettu. Lisäksi kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston organisaatiota on uudistettu. Ministeriö on myös uudistanut vuoteen 2020 ulottuvan strategiansa.

Taiteen keskustoimikunta

Opetus- ja kulttuuriministeriö teetti Suomen taidetoimikuntalaitosta koskevan kansainvälisen arvioinnin, joka valmistui vuonna 2004. Sen perusteella asetettiin kaksi työryhmää: taiteen keskustoimikunnan ja valtion taidetoimikuntien (taidetoimikuntalaitos) kehittämistä selvittävä työryhmä sekä alueellisten taidetoimikuntien hallinnollista asemaa selvittävä työryhmä. Edellisessä kiinnitettiin huomiota muun muassa taidetoimikuntalaitoksen hallintomalliin, erillislautakuntiin, tutkimustoimintaan, toimintakäytäntöihin, rahoitusinstrumenttien kehittämiseen, tulosoikeuteen sekä taidetoimikuntien yhtenäisyyteen. Jälkimmäisessä selvitettiin alueellisen taiteen edistämisyhteistyön kehittämistä resursoinnin ja hallinnollisen aseman osalta. Selvityksen pohjalta esitettiin muun muassa alueellisten taidetoimikuntien hallinnollisen aseman uudistamista siten, että ne liitettäisiin Taiteen keskustoimikuntaan. Esityksen mukaisesti alueelliset taidetoimikunnat siirtyivät Taiteen keskustoimikunnan yhteyteen vuonna 2008.

Lisäksi Taiteen keskustoimikunnan alueellistamista on selvitetty vuonna 2009, mutta selvitys ei johtanut alueellistamistoiimiin.

Taiteen keskustoiminnan kehittämissuositukset valmistui 2009. Esityksen mukaisesti säädettäisiin laki Taiteen edistämiskeskuksesta. Esityksellä uudistettaisiin valtion taidetoimikuntalaitoksen hallintorakennetta, lakkautettaisiin nykyinen Taiteen keskustoimikunta sekä vahvistettaisiin keskustoimikunnan tilalle perustettavan Taiteen edistämiskeskuksen hallinnollista asemaa ja itsenäistä päätöksentekovaltaa. Suurin osa nykyisistä uusista taidetoimikunnista olisi laaja-alaisempia. Taiteen edistämiskeskuksessa olisi hallintovirasto, joka huolehtisi valtion taidetoimikuntien ja alueellisten taidetoimikuntien hallinnosta. Tavoitteena oli saada esitys voimaan vuonna 2011. Kehittämissuosituksista ja lakiesityksestä ei ole toistaiseksi toteutettu.

Suomen Akatemia

Suomen Akatemiasta on tehty kansainvälinen arviointi vuonna 2004. Sen tavoitteena oli tukea Suomen Akatemian ja suomalaisen tiedepolitiikan kehittämistä tulevaisuudessa. Arviointipaneeli suositteli, että Suomen Akatemia arvioi uudelleen tutkimuspoliittisen panostuksensa suhteessa siihen rooliin, mikä sillä on ja mikä sillä tulisi olla. Arviointipaneeli suositteli harkittavaksi, että perustettaisiin foorumi Suomen Akatemian ja valtion tiede- ja teknologianeuvoston (nykyisin tutkimus- ja innovaationeuvosto) välille. Lisäksi suositeltiin, että työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö pyrkisivät luomaan tiiviimmän suhteen Tekesin ja Suomen Akatemian toiminnan välille. Suosituksia tehtiin myös hallituksen toimintaan, resurssien tehokkaaseen hyödyntämiseen ja suunnitelmallisuuteen, tutkijoiden urakehitykseen sekä poikkitieteellisen tutkimustoiminnan selkeyttämiseen liittyen. Myös rahoitusmuotoihin liittyviä prosesseja ehdotettiin rationalisoitavaksi ja supistettavaksi.

Varastokirjasto

Varastokirjaston toiminnan arviointi valmistui vuonna 2005. Arvioinnissa todettiin Varastokirjaston toiminnan tavoitteiden mukaisesti ja painotettiin sen merkitystä Suomen tietohuoltojärjestelmässä. Varastokirjaston peruspalvelujen tarpeen katsottiin jatkuvan ainakin vuosikymmenen loppuun asti. Varastokirjasto nähtiin paperimuotoisen aineiston tukikeskuksena koko kirjastolaitokselle ja tieteen tietohuollolle. Varastokirjaston organisaatiomuoto-

toa pidettiin toimivana, mutta todettiin yksikön olevan pieni. Tähän liittyen esitettiin, että jos Kansalliskirjasto erotetaan tulevaisuudessa Helsingin yliopistosta ja sen toiminta kohdistuu entistä enemmän palvelemaan koko kirjastoverkkoa, voitaisiin harkita Varastokirjaston siirtoa sen alaisuuteen.

Valtion elokuvatarkastamo

Hallituksen esitys kuvaohjelmalain uudistamisesta annettiin eduskunnalle syksyllä 2010. Kuvaohjelmalainsäädäntöä esitetään uudistettavaksi vastaamaan muuttunutta mediaympäristöä. Uudistuksessa painottuvat lasten turvallisuutta mediaympäristössä edistävät toimenpiteet, kuten mediakasvatus ja tiedotus. Nykymuotoisesta kuvaohjelmien ennakkotarkastuksesta luovuttaisiin. Ikärajajärjestelmä säilyisi. Ohjelmien ikärajojen luokittelu siirrettäisiin pääosin kuvaohjelma-alalla työskentelevien, viranomaisten kouluttamien ja riippumattomien kuvaohjelmaluokittelijoiden tehtäväksi. Suomessa tarjottavat kuvaohjelmat luokiteltaisiin yhdenmukaisin perustein.

Esityksen mukaan Valtion elokuvatarkastamo muuttuisi Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukseksi (MEKU). Keskus ottaisi vastaan yleisöpalautetta ja voisi omasta aloitteestaan luokitella kuvaohjelman ja tehdä merkintöjen tarkastuksia. Keskus voisi tehostaa velvoitteiden noudattamista huomautuksella tai uhkasakolla. Vakavimmat rikkomukset olisivat rangaistavia tekoja. Keskeisenä tehtävänä olisi myös edistää mediakasvatusta ja lasten mediataitoja. Kuvaohjelmien tarjoamisen valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi perittäisiin kuvaohjelmien tarjoajilta veroluonteinen valvontamaksu. Kuvaohjelmien luokittelujärjestelmän käyttämisestä perittäisiin lisäksi nimikekohtainen maksu. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2012 alussa.

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista valmistui selvitys vuonna 2007. Siinä tarkasteltiin instituutin kehittämistarpeita, tehtäviä ja roolin selkiyttämistä sekä laitoksen kehittämistä kulttuurin, kulttuuriviennin ja taiteen kansainvälisenä tukiyksikkönä. Selvityksen kuluessa talousarviokäsittelyssä 2007 tapahtuneiden muutosten jälkeen ministeriö laajensi toimeksiantoa siten, että selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida instituutin kirjastotoiminnan jatkamisedellytykset ja uudelleen organisoitumismahdollisuudet sekä instituutin toiminnan kehittämistä annetun rahoituskehysten puitteissa. Selvityksessä päädyttiin esittämään instituutin suorituskyvyn lisäämistä vuosille 2007–2011 ulottuvien kehittämistoimenpiteiden avulla ja strategisen toiminnan vahvistamisen keinoin.

3.3.3 Kansallinen digitaalinen kirjasto -hanke

Digitalisoituminen heijastuu lähes koko opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimintakenttään. Opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2008 käynnistämä Kansallinen digitaalinen kirjasto -hanke (KDK) vaikuttaa merkittävästi toimialan tulevaisuuteen. KDK:n tarkoituksena on parantaa kirjastojen, arkistojen ja museoiden sähköisten aineistojen saatavuutta ja pitkäaikaissäilytystä. Hanketta johtaa opetus- ja kulttuuriministeriö ja mukana on 35 organisaatiota. Tietovarannoista on tarkoitus muodostaa organisaatorajat ylittävä kokonaisuus.

Tavoitteena on kirjastojen, arkistojen ja museoiden tietovarantojen ja palveluiden yhdistäminen ja tuominen kaikkien ulottuville, tiedon käytettävyyden ja säilymisen varmistaminen tuleville sukupolville, yhteistyön syventäminen, yhteisten palveluiden ja järjestelmien luominen sekä uusien mahdollisuuksien tarjoaminen tiedonsaannille, oppimiselle, tutkimukselle ja luovalle toiminnalle. Yhteisten infrastruktuurien kautta voidaan vähentää päällekkäisiä kustannuksia.

Kansallisen digitaalisen kirjaston asiakasliittymä on yhteinen kansallinen näkymä kaikille asiakkaille ja toisaalta se palvelee kutakin organisaatiota. Asiakasliittymän kautta on mahdollista käyttää avoimia ja rajoitettuja aineistoja. Asiakasliittymä otetaan käyttöön vuonna 2011. KDK:n kautta välitetään aineistoa myös Euroopan digitaaliseen kirjastoon Europeaan. Pitkäaikaissäilytys koskee sähköisiä kulttuuriperintöaineistoja. Pitkäaikaissäilytystä koskevien ratkaisumallien avulla on tarkoitus luoda valmiuksia organisaatioiden aineistojen keskitetylle pitkäaikaissäilytykselle. Pitkäaikaissäilytyshankkeesta vastaa CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy. Palvelut tulevat koskemaan miljoonia loppukäyttäjiä sekä satoja kirjastoja, arkistoja ja museoita.

3.3.4 Valtion aluehallinto

Aluehallintovirastot (AVI:t) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY:t) aloittivat toimintansa vuoden 2010 alussa. Aluehallintouudistus heijastuu merkittävästi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimintaan. Valtion aluehallinnon ohjaus perustuu strategiaan tulossopimukseen ja niitä täydentäviin toiminnallisiin tulossopimuksiin.

Valtion kuusi aluehallintovirastoa ja 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta vastaavat niistä tehtävistä, joista opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan osalta vastasivat aikaisemmin lääninhallitukset. Myös maakuntien liitot hoitavat aluetasolla opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan tehtäviä.

4 Millainen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala on nyt?

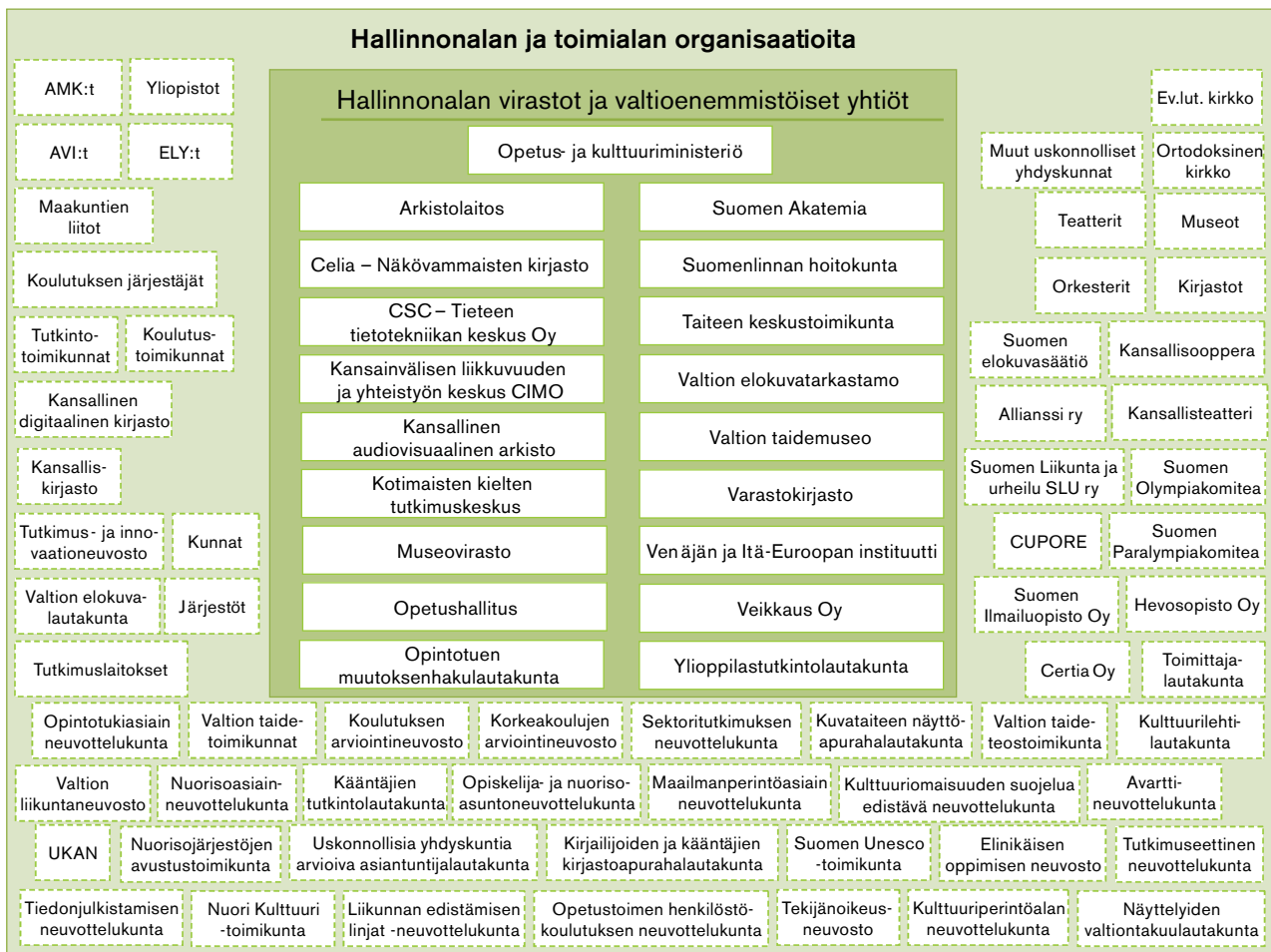
4.1 Tehtävät ja toimiala

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kuuluu ministeriön lisäksi 16 virastoa sekä kaksi valtion kokonaan omistamaan osakeyhtiötä:

- Arkistolaitos
- Celia - Näkövammaisten kirjasto
- CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
- Kansallinen audiovisuaalinen arkisto (KAVA)
- Kotimaisten kielten tutkimuskeskus (Kotus)
- Museovirasto
- Opetushallitus (OPH)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
- Opintotuen muutoksenhakulautakunta (Optum)
- Suomen Akatemia (SA)
- Suomenlinnan hoitokunta
- Taiteen keskustoimikunta (TKT)
- Valtion elokuvatarkastamo (VET)
- Valtion taidemuseo (VTM)
- Varastokirjasto
- Veikkaus Oy
- Venäjä- ja Itä-Euroopan instituutti (VIEI)
- Ylioppilastutkintolautakunta (YTL)

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle kuuluu lukuisa määrä erilaisia yhteisöjä, säätiöitä ja asiantuntijaelimiä. Niistä merkittävä osa on esitetty oheisessa kuvassa 1.

Kuva 1. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ja toimialan kuvaus



Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa hallinnonalan toiminnasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kuuluvat koulutuksen, tieteen, kulttuurin, liikunnan ja nuorisopolitiikan toimialat. Tehtäväkokonaisuudet ovat seuraavat (Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä 310/2010):

- esiopetus, perusopetus, lukiokoulutus sekä muu yleissivistävä koulutus
- ammatillinen perus- ja lisäkoulutus
- aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö
- yliopisto-opetus
- ammattikorkeakouluopetus
- tieteellinen tutkimus
- kielitutkintoja ja virallisia kääntäjiä koskevat asiat
- taide sekä taidenäyttelyiden valtioneuvoston tuki
- viestintäkulttuuri, kulttuuriperintö sekä muu kulttuuritoimi;
- liikunta
- nuorisotyö
- arkistotoimi
- museotoimi
- yleinen kirjastotoimi
- rasismien ehkäisy sekä hyvien etnisten suhteiden edistäminen kansalaistoiminnassa ja koulu yhteisön piirissä
- evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksisia kirkkoja ja muita uskonnollisia yhdyskuntia koskevat asiat samoin kuin muut uskonnonvapautteen liittyvät asiat sekä hautausmaiden yleinen järjestäminen
- opintotuki
- tekijänoikeus sekä
- opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus- ja avustukset.

Koulutus- ja tiedepolitiikan alaan kuuluvia asioita hoitavat Opetushallitus, Ylioppilastutkintolautakunta, Opintotuen muutoksenhakulautakunta, Suomen Akatemia, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, Varastokirjasto ja Arkistolaitos, joka muodostuu Kansallisarkistosta ja seitsemästä maakunta-arkistosta.

Kulttuuripolitiikan alaan kuuluvia asioita hoitavat Museovirasto, Suomenlinnan hoitokunta, Valtion taidemuseo, joka muodostuu Nykytaiteen museo Kiasmasta, Ateneumin taidemuseosta, Sinebrychoffin taidemuseosta ja Kuvataiteen keskusarkistosta, Kansallinen audiovisuaalinen arkisto, Celia - Näkövammaisten kirjasto, Taiteen keskustoimikunta, Valtion elokuvatarkastamo sekä Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti. Yleisen kirjastotoimen ja tekijänoikeusasioiden osalta ei ole erillistä asioita hoitavaa virastoa. Suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistymistä koulutuksen, työelämän ja kulttuurin alueilla sekä nuorisokeskudessa hoidetaan Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksessa CIMO:ssa.

Liikunta- ja nuorisotoimen asioiden osalta ei ole olemassa virastoa, joka erityisesti hoitaisi näihin tehtäviin liittyviä asioita.

Virastojen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimii kaksi valtion kokonaan omistamaa yhtiötä. CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy on voittoa tavoittelematon osakeyhtiö, joka palvelee ensisijaisesti korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia tarjoamalla tutkimuksen, opetuksen ja näitä tukevan tietohallinnon tietoteknisiä palveluja. Lisäksi CSC muun muassa tarjoaa tietohallintopalveluita kansallisille muistiorganisaatiolle. Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus veikkaus- ja vedonlyöntipelien sekä raha-arpajaisten toimeenpanemiseen Suomessa. Veikkauksen toimintaa valvoo sisäasiainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa veikkausvoittovarot kokonaisuudessaan suomalaiselle taiteelle, tieteelle, liikunnalle ja nuorisotyölle.

4.2 Virastokentän kehittyminen

Virastolaitoksen kehitys valtionhallinnossa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan syntyvaiheet ovat pääpiirteissään seuraavat (Savolainen, R. 2009 ja Opetusministeriön historia):

1600-luku

Yliopistolaitoksen syntymisen myötä yliopistokirjasto sai alkunsa. Kansalliskirjasto toimii Helsingin yliopiston yhteydessä erillislaitoksena. Helsingin yliopiston kirjaston toiminta on alkanut heti Helsingin yliopiston (Turun Akatemian) perustamisvuonna 1648.

1800-luku

Vuosisadan alussa valtio (Suomen suurruhtinaskunta) otti hoitaakseen ne tehtävät, jotka olivat välttämättömiä julkisen toiminnan ylläpitämiseksi kuten tull-, posti- ja maanmittaus-toimi sekä valtion tilintarkastus, joita varten perustettiin omat virastot. Oma keskushallinto Suomeen luotiin 2.10.1809 kun hallituskonselji aloitti toimintansa. Opetus- ja kulttuuriministeriö (hallinnonaloineen) on Suomen vanhimpia ministeriöitä. Se aloitti toimintansa heti autonomian ajan alussa 1809 Keisarillisen senaatin kirkollistoimituskuntana. Yhteiskunnan kehittyessä valtio laajentui alueille, joiden tehtäviä olivat aikaisemmin hoitaneet muun muassa yliopisto, kirkko tai yksityiset tahot. Uusiksi tehtäviksi tulivat koulutoimi, rautatiet sekä tilasto- ja säätiötoiminta. Vähitellen valtio alkoi hoitaa yhä laajemmin sosiaali- ja kulttuuritehtäviä, joita aikaisemmin hoitivat erilaiset järjestöt, säätiöt tai rahastot. Tässä on myös opetus- ja kulttuurihallinnon syntyhetket. Kyse oli Suomen oman keskushallinnon rakentamisesta. Koulutoimen ylläpito perustettiin 1869. Kansallisarkisto kehittyi vuonna 1816 perustetusta Senaatin arkistosta. Vuonna 1869 nimi muutettiin Valtionarkistoksi. Ensimmäiset maakunta-arkistot perustettiin 1900-luvun alkuvuosikymmeninä. Näkövammaisten asioita alettiin hoitaa vuodesta 1890 alkaen Kirjoja sokeille -yhdistyksessä, joka myöhemmin muuttui Näkövammaisten kirjastoksi. Suomen ensimmäinen muinaismuistojen säilymistä valvonut valtiollinen toimielin, Arkeologinen toimisto perustettiin vuonna 1884. Siitä alettiin vuodesta 1908 lähtien käyttää nimitystä Muinaistieteellinen toimikunta. Nykyiseen Valtion taidemuseoon kuuluvassa Ateneumissa aloitettiin näyttelytoiminta vuonna 1888.

1900-luvun alku

Venäläistämiskausi 1890-luvulta 1900-luvun alkupuoliskolle osuu ajanjaksoon, jolloin Senaatin alaisen keskushallinnon perusrakenne oli pääosin valmis. Moniportaisen ja -virkaisten hallinnon tausta-ajatuksena oli hidastaa asioiden käsittelyä eri virastoissa. Tällä tavalla suuruhtinaskunnan erioikeuksia suojeltiin kun keisarikunnan hallintoa yritettiin ulottaa Suomeen. Itsenäistyminen ei tuonut hallinnollisesti suuria muutoksia. Käytännössä ylemmän keskushallinnon yksiköiden nimet vaihdettiin. Senaatti muuttui valtioneuvostoksi ja toimituskunnat ministeriöiksi. Vuoden 1921 virastokomitea ehdotti keskusvirastojen yhdistämistä ministeriöihin niiden osastoiksi ja toimistoiksi. Työn seurauksena syntyivät useat uudet virastot ja laitokset.

Sotien jälkeinen aika

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla olivat ennen sotia toimineet vain Kouluhallitus, muinaistieteellinen toimikunta (Museovirasto) ja Valtionarkisto sekä kansankirkkoja palvelleet evankelis-luterilaisen kirkon tuomiokapitulit sekä ortodoksinen kirkkohallitus. Sodan jälkeen valtion ohjauksen ulottuminen yhä syvemmälle yhteiskunnan eri alueille näkyy uusien virastojen suurena määränä. Myös opetus- ja kulttuurihallinnossa syntyi uusia hallinnon rakenteita. Ensimmäinen laki elokuvien ennakkotarkastuksesta tuli voimaan 1.3.1946, jolloin perustettiin myös Valtion elokuvatarkastamo ja virallinen muutoksenhakuelin, valtion elokuva-lautakunta. Uuden kansainvälispoliittisen tilanteen vaatimukset synnyttivät vuonna 1947 Neuvostoliittoinstituutin. Uusi tiedehallinto syntyi vuonna 1948 kun (uusimuotoinen) Suomen Akatemia aloitti toimintansa. Jo vuonna 1939 Ateneumin toiminnot olivat siirtyneet Suomen taideakatemia säätiölle. Kansallisen audiovisuaalisen arkiston edeltäjä, yhdistysmuotoinen Suomen elokuva-arkisto, perustettiin vuonna 1958.

Seuraavat virastot syntyivät välittömästi sotien jälkeen:

- 1946 Valtion elokuvatarkastamo
- 1947 Neuvostoliittoinstituutti (nyk. Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutti)
- 1948 Suomen Akatemia

1960-1970 -luvut

1960-luvulla siirryttiin hyvinvointivaltion kauteen, jonka seurauksena 1970-luvun alussa keskushallinnon nopea kasvu ja eriytyminen purkivat uudistustarpeita. Syntyi ”toisen aalon” hyvinvointivaltion tehtävien tarve. Olennaista on, että virallista linjausta ministeriö- tai keskusvirastojärjestelmästä yhteiskunnallisten uudistusten toteuttajana ei missään vaiheessa tehty. Organisoitipäätökset tehtiin tapauskohtaisesti, kun yhteiskunta otti vastuulleen hyvinvointivaltion tehtäviä. Tämän kehityksen seurauksena syntyi runsaasti useita virastoja, joista mainittakoon muun muassa Ammattikasvatushallitus. Ratkaisut uudistuksista tehtiin melko nopeasti ja käytännön tarpeen mukaisesti. Vähitellen keskusvirastojen rinnalle syntyi siten laaja yksittäisten virastojen joukko. Uudet laitokset heijastivat opetusministeriön muuttumista myös kulttuuri- ja tiedeministeriön suuntaan.

Seuraavat virastot perustettiin vuosina 1968-1979:

- 1968 Uusi taidehallinto (taiteen keskustoimikunta, taidetoimikunnat, läänien taidetoimikunnat)
- 1969 Valtion opintotukikeskus (nyk. KELAssa)
- 1970 Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitos (nyk. osa Tampereen yliopistoa)
- 1972 Museovirasto (ent. Muinaistieteellinen toimikunta)
- 1976 Kotimaisten kielten tutkimuslaitos
- 1976 Valtion audiovisuaalinen keskus (lakkautettu vuonna 1994)
- 1976 Suomenlinnan hoitokunta
- 1979 Suomen elokuva-arkisto (nyk. Kansallinen audiovisuaalinen arkisto) siirtyi valtiolle.
- 1979 Näkövammaisten kirjasto siirtyi valtion omistukseen.

1980–90 -luvut

Vuosina 1981–1995 Suomen hallinto muuttui yleiseurooppalaisen kehityksen tahdissa. Taloudellinen kriisi 1980-luvun lopulla pakotti tekemään monia rakenteellisia ratkaisuja ja toiminnallisia uudelleenarviointeja. Näin tapahtui samaan aikaan useissa Euroopan maissa, erityisesti OECD-maissa. Alkoi hallinnon järjestelmällinen kehittäminen. Kaikissa maissa idea oli sama: valtion velkaantumisvauhti oli muuttumassa hallitsemattomaksi ilman radikaaleja ja nopeasti päätettäviä leikkauksia ja julkisen sektorin uudelleen määrittelyä. Suomessa tästä seurasi, että vuonna 1986 asetettiin hallinnon hajauttamiskomitea hallinnon tuottamien palvelujen laadun parantamiseksi. Asioiden monikertaista käsittelyä piti vähentää. Keskusvirastojen tehtäviksi määriteltiin etenkin palvelujen kehittäminen. Vuonna 1991 asetettiin edelleen keskushallinnon rationalisointihanke. Sen ja yleisen eurooppalaisen kehityksen myötä valtion markkinaehtoisia ratkaisuja kehitettäessä useat keskusvirastot muutettiin markkinatyypisiksi toimintayksiköiksi (nettobudjetoitu toimintayksikkö, liikelaitos, valtion osakeyhtiö). Muutamat keskusvirastot muutettiin uudentyypisiksi kehittämis- ja tutkimuskeskuksiksi. Tässä yhteydessä Kouluhallitus ja Ammattikasvatushallitus lakkautettiin vuonna 1991 ja muutettiin Opetushallitukseksi. Varastokirjasto perustettiin vuonna 1989. Vuonna 1990 perustettiin Valtion taidemuseo, johon liitettiin muun muassa Ateneumin ja Sinebrychoffin museon kokoelmat. Eurooppalaisen ja kansainvälisen kehityksen ja opiskelijaliikkuvuuden myötä syntyi myös Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO, joka perustettiin vuonna 1991. Valtionarkisto muutti vuonna 1994 nimensä Kansallisarkistoksi.

Seuraavat virastot perustettiin 1990-luvulla:

- 1989 Varastokirjasto
- 1990 Valtion taidemuseo
- 1991 Opetushallitus
- 1991 Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO
- 1994 Opintotuen muutoksenhakulautakunta
- 1998 Opetusalan koulutuskeskus Opeko (yhtiötetty 2010).

2000-luku

Virastojen määrää ei ole enää viime vuosina kasvatettu ja hallinnonalaa on pyritty kehittämään uusista lähtökohdista. Käytännössä on käynyt niin, ettei 200-vuotiasta keskushallintoa ole purettu, vaan se on kokenut muodonmuutoksen. Lopputuloksena on ollut hallinnon voimakas sektoroituminen ja sirpaloituminen, vaikka tasoja on saatukin vähenemään. Toisaalta juuri opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala on ollut oivallinen esimerkki siitä, että uudennaisia rakenteellisia ja ohjauksellisia ratkaisuja on etsitty. Yliopistouudistus ja korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen ovat keskeinen esimerkki tästä kehityksestä. Uusilla ratkaisuilla on haettu mahdollisuuksia lisätä toiminnallista autonomiaa ja taloudellista riippumattomuutta. Toinen esimerkki valtion tehtävien tarkastelusta on evankelisluterilaisen kirkon tuomiokapitulien siirto kirkolle ja Suomen ortodoksisen kirkon kirkkohallituksen siirto ortodoksisen kirkon hoidettavaksi.

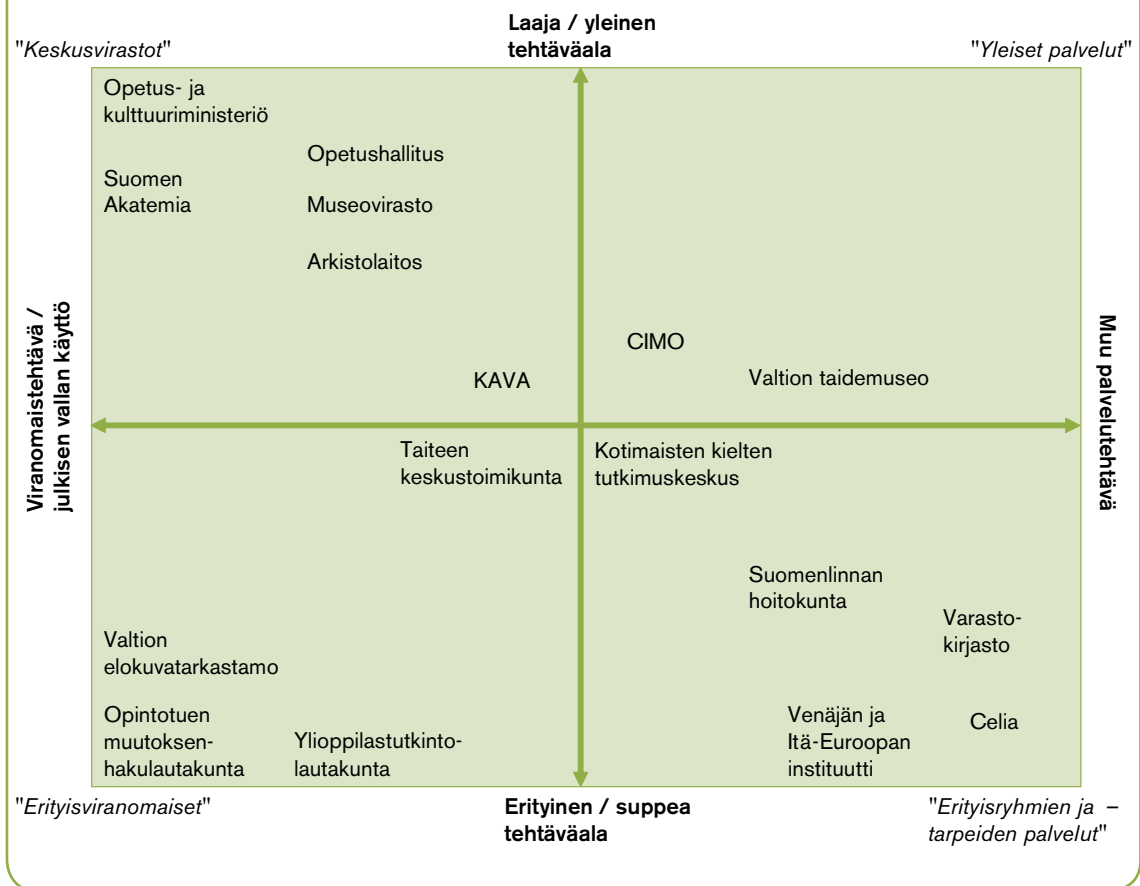
Virastokentän ryhmittely tehtävien mukaan

Kokonaisuutena yli 200-vuotisen historian perusteella yleisenä linjana voidaan pitää sitä, että kun valtio on ottanut huolehdittavakseen uusia tehtäviä, on toimintakanavaksi valittu viraston perustaminen. Ministeriön hallinnonalalle virastot ovat syntyneet lähinnä seuraavista syistä:

- hoitamaan viranomaistehtävää / julkisen vallan käyttöä (Arkistolaitos, Museovirasto, Valtion elokuvatarkastamo, Kansallinen audiovisuaalinen arkisto, Opetushallitus, Opintotuen muutoksenhakulautakunta, Suomen Akatemia, Taiteen keskustoimikunta, Ylioppilastutkintolautakunta)
- hoitamaan julkista palvelutehtävää (Valtion taidemuseo, Varastokirjasto)
- hoitamaan kansainvälisen kehityksen tuloksena syntyneitä tehtäviä (CIMO, Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutti)
- hoitamaan joitain muuta erityistehtävää (Celia, Kotus, Suomenlinnan hoitokunta).

Tarkasteltaessa virastoja ja niiden tehtäviä muodostuu eri luonteisten virastojen ryhmiä. ”Keskusvirastot” käyttävät julkista valtaa ja niiden tehtäväalat ovat laaja-alaisia. ”Erityisviranomaisiksi” luonnehdittavat virastot käyttävät myös julkista valtaa, mutta niiden toimenkuva on rajattu. Eräiden virastojen toiminnassa on kyse erityisryhmien tarvitsemien palveluiden varmistamisesta. Oman ryhmänsä tässä tarkastelussa muodostavat kuvan 2 keskikohtaan sijoittuvat virastot, joiden tehtävissä julkisen vallan käyttö yhdistyy laajaan palvelutoimintaan.

Kuva 2. Virastojen ryhmittely tehtävien mukaan



4.3 Ohjaus ja rahoitus

Yleiset kehittämislinjaukset valtionhallinnossa

Valtionhallinnossa 1980-luvun lopulla käynnistyneen tulosohjau uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lisätä virastojen ja laitosten toimintavapautta ja tulosvastuuta.* Ohjausta uudistamalla haluttiin päästä parempaan palveluun ja voimavarojen tehokkaampaan käyttöön. Uudistus toteutettiin 1990-luvun alussa ensin pilotteina, ja vuoteen 1995 mennessä toteutettuna talusohjauksen ja budjettirakenteiden uudistamisena. Samassa yhteydessä virastojen kulumomenteista siirryttiin virastokohtaisiin toimintamenomomentteihin ja toimivaltaa delegoitiin keskushallinnosta virastojen johdolle. Virastoilta edellytettiin sitoutumista asetettuihin tulostavoitteisiin. Samassa yhteydessä otettiin käyttöön tulosneuvottelu- ja -sopimuskäytäntö.

*) Tulosohjauksen käsikirjassa (VM:n julkaisuja 2/2005) tulosohjaus määritellään vuorovaikutteiseksi, sopimusajatteluun perustuvaksi ohjausmalliksi. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolen kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.

Tulosohjauksen arviointi tehtiin 2000-luvun alussa. Arvioinnin pohjalta nousi esille, että ministeriöiden tulosohjausrooli oli jäänyt kehittymättömäksi. Erityisesti tämän katsottiin näkyvän siinä, että ministeriöt eivät tuoneet virastojen kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin selkeitä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, joiden saavuttamiseen virastojen toimintaa olisi pitänyt ohjata.

Vuoden 2004 uudistuksessa ministeriöt veloitettiin muotoilemaan vastuullaan oleville yhteiskuntapolitiikan lohkoille yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja raportoimaan niiden saavuttamisesta hallituksen tilinpäätöskertomuksessa. Käyttöön otettiin niin sanottu tulosprisma. Ministeriöt myös veloitettiin antamaan tilinpäätöskannanotot viraston toiminnasta.

Vuonna 2009 käynnistettiin tulosohjauksen arviointihanke. Sen perusteella todettiin, että tulosohjaus uudistus on lähtökohtaisesti valtionhallinnossa onnistunut. Tulosohjauksen katsotaan kuitenkin olevan taitekohdassa muun muassa järjestelmän sisäisten haasteiden, poikkihallinnollisuuden vaatimusten, muiden ohjausjärjestelmien ja strategisen ohjauksen näkökulmasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulosohjaus

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja yksittäisen viraston tai laitoksen välinen ohjauksen kokonaisuus muodostuu tulosohjaus-, resurssi-, lainsäädäntö- ja informaatio-ohjauksesta. Tulosohjauksen periaatteet koskevat soveltuvin osin myös tulosperusteista ohjausta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tulosohjausta on sovellettu ja kehitetty virastojen ja laitosten ohjauksessa valtiovarainministeriön linjausten mukaisesti aina 1990-luvulta saakka. Tulossopimus tehdään ministeriön ja kunkin viraston välillä. Tulosprisman mukaisesti tulossopimuksissa sovitaan yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista, toiminnallisista tulostavoitteista, henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä sekä resursseista. Tulossopimukset ovat pääosin kolmivuotisia. Tulosprisman käyttöönotto on yhtenäistänyt ministeriön ja virastojen väliseen tulosohjaukseen liittyviä käytäntöjä ja virtaviivaistanut tulossopimuksia.

Osana tulosohjauksen kehittämistä ja toimeenpanoa on pyritty kehittämään mittareita ja tunnuslukuja tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseksi. Mittarityö on ministeriön hallinnonalalla edistynyt huomattavasti. Koulutus- ja tiedepolitiikan ja kulttuuripolitiikan osalta sekä myös liikuntapolitiikassa on ollut käynnissä tietotuotannon ja mittareiden kehittämishankkeet. Ministeriö on myös vahvistanut tiedolla johtamista ja analyyseihin perustuvaa päätöksentekoa muun muassa laatimalla politiikka-analyyseja yhteiskunnallisesti merkittävistä ja ajankohtaisista teemoista. Informaatio-ohjaus ja monipuolinen vuorovaikutus kuuluvat olennaisena osana ministeriön ja virastojen väliseen ohjaukseen.

4.4 Henkilöstö- ja taloustiedot

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoista valtiolle aiheutuvat välittömät kustannukset toimintamäärärahoina ovat noin 154 miljoonaa euroa. Hallinnonalan arvonlisäveromenoihin on lisäksi varattu yli 30 miljoonaa euroa. Osa virastoista saa toimintaansa varten vaihtelevasti erillis- ja hankerahoitusta valtion talousarvion muilta momenteilta. Virastokentän kustannukset ovat ankarien menoleikkausten paineessa, vaikka kustannukset ovatkin sinänsä pienet suhteutettuna koko opetus- ja kulttuuriministeriön

toimialalle valtion talousarviossa varattuun yli 6,7 miljardiin euroon. Kuten taulukoista 2 ja 3 käy ilmi, virastot ovat hyvin eri kokoisia resurssiltaan. Pienimmässä virastossa on vain 10 henkilötyövuotta ja isoimmassa lähes 400. Myös taloudelliset resurssit vaihtelevat vastaavasti.

Taulukko 2. Virastojen resurssit valtion talousarvioesityksessä 2011

	Nettomäärärahat euroa	Bruttotulot euroa	Bruttomenot euroa
Arkistolaitos	19 309 000	650 000	19 959 000
Celia - Näkövammaisten kirjasto	6 447 000	140 000	6 587 000
CIMO	8 748 000	23 891 000*	32 639 000
Kansallinen auviovisuaalinen arkisto	6 814 000	340 000	7 154 000
Kotimaisten kielten tutkimuskeskus	2 443 000	690 000	3 133 000
Museovirasto	19 813 000	3 125 000	22 938 000
Opetushallitus	21 748 000	7 300 000	29 048 000
Opetus- ja kulttuuriministeriö	25 266 000	100 000	25 366 000
Opintotuen muutoksenhakulautakunta	686 000	0	686 000
Suomen Akatemia	12 969 000	600 000	13 569 000
Suomenlinnan hoitokunta	2 685 000	4 400 000	7 085 000
Taiteen keskustoimikunta	5 085 000	20 000	5 105 000
Valtion taidemuseo	18 729 000	3 480 000	22 209 000
Varastokirjasto	1 599 000	30 000	1 629 000
Valtion elokuvatarkastamo	614 000	230 000	844 000
Venäjä- ja Itä-Euroopan instituutti	971 000	15 000	986 000
Ylioppilastutkintolautakunta	6 000	7 950 000	7 956 000
Yhteensä	153 932 000	52 961 000	206 893 000

*) CIMO:n bruttotulot sisältävät EU:n elinikäisen oppimisen ohjelman (LLP), EU:n nuorisotoimintaohjelman (Youth in Action) ja pohjoismaisen Nordplus-ohjelman, joiden varat käytetään edelleen jaettaviin apurahoihin ja hanketukiin. Vuonna 2011 nämä ovat yhteensä 21 670 000 euroa.

Koulutuksen arviointineuvostolla on vuonna 2011 nettomäärärahaa 915 000 euroa ja arvioituja tuloja 15 000 euroa. Koulutuksen arviointineuvoston henkilötyövuosimäärä vuonna 2011 on 9 henkilötyövuotta. Korkeakoulujen arviointineuvostolla on nettomäärärahaa 1 374 000 euroa ja tuloja arviolta 60 000-100 000 euroa. Korkeakoulujen arviointineuvoston henkilötyövuosimäärä on 11 henkilötyövuotta ja se sisältyy taulukossa 3 opetus- ja kulttuuriministeriön henkilötyövuosilukuihin.

Valtion vuoden 2011 talousarviossa on varattu arviolta 14 794 000 euroa Kansalliskirjaston toiminnan rahoitukseen. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt tulossopimuksen yhteydessä tai erillisinä päätöksinä rahoitusta muun muassa kansallinen digitaalinen kirjasto -hankkeeseen ja kirjastojen yhteisiin infrastruktuuripalveluihin. Vuodelle 2011 Kansalliskirjaston maksullisen palvelutoiminnan tuloarvio on 740 000 euroa ja henkilötyövuosiarvio 261.

Valtion virastot ovat kahdella tavalla säästötoimenpiteiden kohteena. Ensinnäkin henkilötyövuosimääriä vähennetään tuottavuusohjelman mukaisesti. Toiseksi virastojen toimintamäärärahoja joko absoluuttisesti vähennetään tai ne kasvavat yleistä kustannuskehitystä hitaammin. Tällä hetkellä määrärahojen leikkaaminen vaikuttaa virastojen toimintaan useissa tilanteissa enemmän kuin tuottavuusohjelma. Monissa virastoissa taloudellinen ti-

lanne on niin tiukka, että toiminnan asianmukainen järjestäminen voi vaikeutua ja työhyvinvointi vaarantua. Kyse ei ole siitä, etteikö säästöjen välttämättömyyttä tunnustettaisi ja niihin sitouduttaisi. Toimintamäärärahojen ja henkilöstön määrän väheneminen on vain vaikeasti sovitettavissa tilanteeseen, jossa virastoille tulee uusia kustannuksia (esimerkiksi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen maksut) tai kokonaan uusia tehtäviä vastattavaksi. Toiminnan sopeuttaminen muutoksiin voi viedä huomattavan pitkän ajan.

Taulukko 3. Virastojen henkilötyövuosimäärät hallinnonalan tuottavuusohjelmassa*

	Lähtötaso 2011 hvt:tä	Vähennys- tavoite 2015 hvt:tä
Arkistolaitos	250,5	-13
Celia - Näkövammaisten kirjasto	52,0	-2
CIMO	128,0	-7
Kansallinen auviovisuaalinen arkisto	74,0	-5
Kotimaisten kielten tutkimuskeskus	100,0	-22
Museovirasto	392,0	-10
Opetushallitus	272,0**	-20
Opetus- ja kulttuuriministeriö	305,0	-4
Opintotuen muutoksenhakulautakunta	10,0	-1
Suomen Akatemia	146,0	-7
Suomenlinnan hoitokunta	91,0	-15
Taiteen keskustoimikunta	113,0	-12
Valtion taidemuseo	222,0	-6
Varastokirjasto	19,1	-1
Valtion elokuvatarkastamo	14,0	-2
Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti	15,0	-1
Ylioppilastutkintolautakunta	22,5	-1
Yhteensä	2 226,1	-147***

*) Lukuihin ei sisälly valtion ammatillisen ja yleissivistävien oppilaitosten tietoja

***) josta 18 hvt:tä ulkopuolisella rahoituksella

***) Yhteisluku sisältää kohdentamattoman 18 hvt:n vähennyksen.

4.5 Toimitilat

Valtionhallinnossa on menneillään useita prosesseja liittyen valtion toimijoiden käytössä oleviin toimitiloihin sekä valtion omistamiin kiinteistöihin.

Valtion tuottavuusohjelman yhteydessä kiinnitettiin huomiota toimitilojen käytön tehostamiseen siten, että toimitiloilla tuetaan tuottavuuskehitystä. Valtion toimitilastrategia ohjaa toimitilahankkeiden käsittelyä. Valtion pysyvien toimintamenojensäätöjen aikaansaamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen pohjalta käynnistettiin maaliskuussa 2010 valtionhallinnon tilahallintaprojekti. Hankkeen tarkoituksena on kerätä tilatietokantaan kunkin hallinnonalan virastojen ja laitosten käytössä olevien tilojen kustannus- sekä tilatiedot, kartoittaa tilankäytön nykyinen tehokkuus sekä kehittää tunnuslukuja tilankäytön tehostamiseksi.

Tilahallinnon kehittämistä varten valtiovarainministeriö on syyskuussa 2010 asettanut toimitilahallinnon neuvottelukunnan. Tarkoituksena on, että tilatietojen perusteella valtionhallinnossa kehitetään toimitilahallintaa, edistetään strategisen toimitilajohtamisen näkökulmaa sekä sovitaan tarvittavista valtiokonsernin linjauksista toimitila-asioiden käsittelyssä.

Toimitilahallinnon kehittämistoimien ohella käynnissä on myös valtion kiinteistöstrategian uudistamisen jatkotoimet. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtion kiinteistöstrategiaksi joulukuussa 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön osalta asia koskee ministeriön hallinnonalan kahta kiinteistönhaltijavirastoa, Museovirastoa ja Suomenlinnan hoitokuntaa. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti valtion tuloa tuottamattoman, kulttuurihistoriallisesti tai luonnonarvojen kannalta arvokkaan kiinteistövarallisuuden omistus selvitetään erikseen.

Valtion virastoilla ja laitoksilla on käytössään (ilman puolustusministeriön hallinnon-alaa) karkeasti arvioiden tiloja noin 3,6 miljoonaa neliometriä, joista arviolta noin miljoona neliometriä on vuokrattuna muilta omistajilta. Toimitilavuokrasopimuksia on Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehty noin 1 600 ja muiden vuokranantajien kanssa noin 1 500. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on alustavien tietojen mukaan käytössään noin 250 000 neliometriä, ja vuokrasopimuksia on tehty 86 Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja 140 muiden vuokranantajien kanssa. Näiden sopimusten vuokratkustannukset ovat vuositasolla 38 miljoonaa euroa. Tiedot ovat alustavia ja tarkentuvat valtion tilahallintaprojektin edetessä. Merkittävä osa hallinnon menoista koostuu toimitila- ja kiinteistömenoista.

Hallinnonalan virastot toimivat tällä hetkellä pääosin uusissa ja nykyaikaisissa toimitiloissa. Eräiltä osin on menossa tilahankkeita. Nykyiset tilat ovat keskittyneet Helsinkiin kolmelle alueelle karkeasti jaoteltuna seuraavasti:

1. Helsingin keskustan kokonaisuus:

- Arkistolaitos: päärakennus sijaitsee Kruununhaassa, Rauhankatu 17. Muut toimipisteet sijaitsevat Kruununhaassa, Hallituskatu 3 ja Siltavuorenranta 16 sekä Sörnäisissä, Työpajankatu 6. Maakunta-arkistoilla on omat toimitilansa Hämeenlinnassa, Joensuussa, Jyväskylässä, Mikkelissä, Oulussa, Turussa ja Vaasassa.
- Kotimaisten kielten tutkimuskeskus: tilat sijaitsevat Kaisaniemessä, Vuorikatu 24.
- Taiteen keskustoimikunta: tilat sijaitsevat Kruununhaassa, Maneesikatu 7.
- Valtion taidemuseo: tilat sijaitsevat Helsingin keskustassa. Taidemuseo Ateneum sijaitsee Kaivokatu 2:ssa, Nykytaiteen museo Kiasma, Mannerheimin aukio 2:ssa sekä Sinebrychoffin taidemuseo, Bulevardi 40:ssä.
- Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutti: tilat sijaitsevat Helsingin keskustassa, Antinkatu 1.
- Kansalliskirjasto: kirjastolla on useita toimipisteitä. Kirjastokortteli lukusaleineen ja hallinto sijaitsee Helsingin yliopiston yhteydessä Kruununhaassa, Unioninkatu 36. Kirjastoverkkopalvelut-toimipiste sijaitsee Vallilassa, Teollisuuskatu 23. Mikkelissä sijaitsee Digitointi- ja konservointikeskus, Saimaankatu 26. Lisäksi Urajärvellä toimii kirjavarasto.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö: tilat sijaitsevat Kruununhaassa, Meritullinkatu 1 ja 10. Samoissa tiloissa sijaitsee myös Korkeakoulujen arviointineuvoston sihteeristö.

2. Hakaniemen kokonaisuus:

- Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO: tilat sijaitsevat Hakaniemessä, Hakaniemenranta 6.
- Opetushallitus: tilat sijaitsevat Hakaniemessä, Hakaniemenranta 6.
- Suomen Akatemia: tällä hetkellä tilat sijaitsevat Sörnäisissä, Vilhonvuorenkatu 6. Suomen Akatemia kuitenkin muuttaa Hakaniemeen, Hakaniemenranta 6:een samoihin tiloihin Opetushallituksen ja CIMO:n kanssa syksyllä 2011.
- Opintotuen muutoksenhakulautakunta: tilat sijaitsevat Hakaniemessä, Hämeentie 3.

3. Vallilan - Sörnäisten kokonaisuus:

- Kansallinen audiovisuaalinen arkisto: tilat sijaitsevat Sörnäisissä, Sörnäisten rantatie 25. Elävän kuvan museo sijaitsee Sörnäisissä, Vanha talvitie 9.
- Valtion elokuvatarkastamo: tilat sijaitsevat Sörnäisissä, Sörnäisten rantatie 25.
- Museovirasto: tällä hetkellä tilat sijaitsevat Töölössä, Nervanderinkatu 13. Toimitilaratkaisu on kuitenkin valmisteilla Helsingissä. Tilat tulevat sijoittumaan Vallilaan, Sturenkatu 2 A sekä Sturenkatu 4. Lisäksi tontille rakennetaan uusi arkistorakennus. Tilaratkaisun myötä kaikki toiminnot Helsingissä, museoita lukuunottamatta siirtyvät samoihin tiloihin. Museoviraston hallussa on kaikkiaan 88 hallinnollista kiinteistöä ja rakennuksia niissä on kaikkiaan 418.
- Ylioppilastutkintolautakunta: tilat sijaitsevat Sörnäisissä, Suvilahdenkatu 10 B.

4. Muut

- Celia: tilat sijaitsevat Itäkeskuksessa, Helsingissä, Marjaniementie 74. Samoissa tiloissa sijaitsee Näkövammaisten keskusliitto ry.
- Suomenlinnan hoitokunta: alueet sijaitsevat Suomenlinnaan kuuluvilla saarilla.
- Varastokirjasto: tilat sijaitsevat Kuopiossa, Päivärannantie 10.
- Koulutuksen arviointineuvosto sijaitsee Jyväskylän yliopiston yhteydessä, Keskussairaalandie 2.
- CSC-Tieteen ja tietotekniikan keskus Oy: tilat sijaitsevat Espoossa, Keilaranta 14. Lisäksi on tehty päätös palvelinkeskuksen perustamisesta Kajaaniin.
- Veikkaus Oy: pääkonttori sijaitsee Vantaalla, Karhunkierros 4 ja aluekonttorit Tampereella, Turussa, Oulussa, Vaasassa ja Kuopiossa.

5 Mitä kehittämistarpeita on noussut esille?

Selvitystyön yhteydessä pidetyissä haastatteluissa, käydyissä muissa keskusteluissa sekä internet-kyselyn kautta annetussa palautteessa selvitystä on yleisesti pidetty tarpeellisenä ja hyödyllisenä. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala ei ole aiemmin käsitelty vastaavassa laajuudessa. Virastotasolla on tehty erittäin paljon kehittämistyötä, mutta näkökulma on usein ollut vain yhtä virastoa tai toimialaa koskeva. Jatkuva uudistaminen aiheuttaa myös ongelmia, sillä monet kokevat kehittämisen ja siihen liittyvän epävarmuuden vievän liikaa resursseja perustuksen tekemiseltä.

Esille tuodut kehittämiskohteet ovat tyypillisesti olleet virastokohtaisia toiminnan ja organisaation uudistuksia, mutta niistä on löydettävissä myös useita yhteisiä piirteitä, jotka kattavat laajasti ministeriön hallinnonalan.

Priorisointi

Selvitystyön aikana käydyissä keskusteluissa on yleisesti hyväksytty näkemys siitä, että julkisen talouden kehitys sekä muuttuvat palvelutarpeet edellyttävät välttämättä toimintojen ja tehtävien priorisointeja. Selvitystyön aikana ei ole kuitenkaan noussut esille asioita, joita voitaisiin jatkossa jättää kokonaan tekemättä tai joihin voitaisiin kohdistaa nykyistä vähemmän resursseja. Päinvastoin keskusteluissa on usein toivottu resurssien lisäämistä.

Priorisointeja koskevien ratkaisujen tekeminen ja toteuttaminen edellyttää toisaalta ministeriön harjoittaman ohjauksen kehittämistä laajemmiksi kokonaisuuksiksi ja toisaalta palveluiden tuottamisen kannalta mielekkäiden virastokokonaisuuksien muodostamista ja virastojen tehokkaan johtamisen tukemista.

Teknologian kehitys, digitalisoituminen ja palvelujen sähköistyminen

Yksi tärkeimpiä ja laajimpia hallinnonalan kehitystrendejä on digitalisoituminen, joka ilmenee keskeisesti esimerkiksi kansallinen digitaalinen kirjasto -hankkeessa. Hallinnonalan nykyiset palvelut ja virastorakenteet perustuvat pitkälti paperiasiakirjoilla tapahtuvaan toimintaan ja hallintoon. Digitalisoituminen ja muu tietotekniikan kehitys edellyttää hallinnon järjestämistä uusista lähtökohdista, jotta palveluita voidaan parantaa ja toimintaa te-

hostaa tarjolla olevien mahdollisuuksien mukaisesti. Tämän on katsottu edellyttävän myös osaamisen vahvistamista organisaatioissa. On mahdollista, että joillakin aloilla perinteisten asiakaskontaktien määrä vähenee, mutta verkkopalvelut laajenevat ja tätä kautta asiakaskunta kokonaisuudessaan kasvaa.

Yhteiset palvelut

Selvitystyössä kuulluilla tahoilla on ollut yhteneväinen käsitys siitä, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoille tulisi järjestää yhteisiä hallinto- ja tukipalveluita joko vapaaehtoisin järjestelyin tai jopa ministeriön määräämänä. Ei ole kustannustehokasta, että kaikki virastot järjestävät itse keskenään samankaltaisia palveluita. Erityisesti pienillä virastoilla ei ole tarpeellisia resursseja eikä välttämättä vaadittavaa osaamista kaikkien tukipalveluiden omaan järjestämiseen.

Viimeaikaisista palveluiden keskittämistä koskevista ratkaisuksista saadut kokemukset eivät kuitenkaan ole kaikilta osin positiivisia. Erityisesti palvelutuotannon kustannukset mutta myös laatu ja päällekkäiset työnkuvat ovat aiheuttaneet kritiikkiä. Yhteisten palveluiden mielekkyyden edellytyksenä onkin, että niillä aidosti parannetaan palvelutasoa ja myös säästetään kokonaiskustannuksissa. Tehtäväkokonaisuuksia, joihin yhteisiä palveluita on toivottu ovat muun muassa:

- asiakirjahallinto ja kirjaamo
- hankintatoimi
- henkilöstöhallinto
- juridiset palvelut
- kielenkäännöspalvelut
- kuljetus ja logistiikka
- tietohallinto ja tietoturva
- tietopalvelu
- toimitiloihin liittyvät tehtävät
- riskienhallinta
- viestintä.

Yhteisiä palveluita voidaan järjestää verkostomaisella toiminnalla, yhteisiin tiloihin sijoittumisen kautta tai organisatorisilla ratkaisuilla, jolloin esimerkiksi tietty virasto vastaa yksittäisen, hallinnonalalle yhteisen palvelun tarjoamisesta.

Hallinnonalan klusterit/ryhmät

Hallinnonalan toisiinsa kytkeytyvät ja keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevat toiminnot ja palvelukokonaisuudet muodostavat hallinnonalalle sisäisiä klustereita tai ryhmiä, joiden kohdalla yhteinen tavoitteiden asettaminen ja ohjauksen mekanismit sekä keskinäinen yhteistyö voivat olla erityisen hyödyllisiä. Tällöin organisaatiot hyötyvät keskinäisestä yhteydestä toisiinsa. Klustereiden osalta voidaan määrittellä yhteisiä konserniohjauksen periaatteita myös silloin, jos klusteriin kuuluu eri muotoisia organisaatioita. Toisaalta klusterit voivat muodostua myös eri muotoisten organisaatioiden, kuten säätiöiden tai yhdistysten, ympärille.

Ohjauksen kehittäminen

Ministeriön ja virastojen välisen ohjaussuhteen osalta on esitetty paljon näkemyksiä. Yhtäältä nykyistä ohjausmallia on pidetty toimivana, toisaalta on kannatettu ohjauksen ja vuorovaikutuksen tiivistämistä tai korostettu strategista ohjausta taikka virastojen itsenäisyyttä.

Ohjauksen vaikuttavuus edellyttää, että ministeriöllä ja ohjattavalla virastolla on oltava yhteinen valtioneuvoston linjauksiin perustuva strateginen käsitys ja visio toimialaa koskevista tavoitteista. Vastuu tavoitteiden saavuttamisesta ja niiden toteuttamiseksi valittavista keinoista kuuluu ensisijaisesti virastoille. Sovittavien tavoitteiden tulee olla selkeitä ja tavoitteille olisi löydettävä seurantamittareita. Ohjauksen on perustuttava keskinäiseen vuorovaikutukseen ja yhteiseen ymmärrykseen ministeriön ja ohjattavan rooleista. Modernin ohjaussuhteen lähtökohtana on yhteistyö ja tiedon symmetrisyys, mutta ministeriön on myös tarvittaessa uskallettava käyttää vahvaa ohjausotetta. Hallinnonalan ohjauksessa tulee pyrkiä yhteisiin käytäntöihin, mutta kuitenkin niin, että virastojen ja laitosten toiminnan erityispiirteet otetaan mielekkäällä tavalla huomioon.

Virastojen ja laitosten toiminnan resurssoinnin tulisi tukea nykyistä paremmin tavoitteiden saavuttamista ja priorisointia. Rahoituspäätösten tulisi perustua asianmukaisiin kustannus-hyötyanalyysiin. Uusiin hankkeisiin tarvittaisiin myös nykyistä joustavampia ja riskirahoitustyyppisiä menetelmiä.

Asetettujen tavoitteiden toteutumista tulisi seurata tiiviisti ja mahdollisiin poikkeamiin olisi reagoitava nopeasti. Tavoitteiden saavuttaminen olisi kytkettävä osaksi virastojen rahoituskriteereitä ja tulospalkkausta.

Johtaminen

Johtamisen korostunut merkitys ja kehittämistarpeet ovat nousseet esille niin selvitystyössä kuin viime aikojen julkisessa keskustelussa. Virastoista on esitetty toiveita hallinnonalan yhteisestä johdon kehittämisestä sekä eri virastojen johtajien keskinäisestä vertaistuesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ei ole tällä hetkellä eri virastojen yhteistä johtoryhmää tai muuta virastojen päälliköiden yhteistä foorumia.

Strateginen kapasiteetti

Hallinnon kehittämistrendien mukaisesti keskushallintoa on viime aikoina supistettu ja tämä kehitys jatkunee myös tulevaisuudessa. Samaan aikaan ympäröivät organisaatiot ja intressiryhmät ovat vahvistuneet sekä toimintaympäristö kokonaisuudessaan on vaikeutunut ja monimutkaistunut. Kehitys on johtanut tilanteeseen, jossa keskushallinnon strateginen kapasiteetti on vaarantunut. Kaikissa tilanteissa ei ole käytettävissä riittäviä henkilöstö- ja muita resursseja, osaamista, analysoitua tietoa eikä kehittyneitä työvälineitä ja -menetelmiä. Koko konsernin osaamista ja asiantuntemusta tulisi hyödyntää nykyistä laajemmin ja järjestelmällisemmin.

Pystyäkseen strategisesti ohjaamaan hallinnonala ja laajemmin koko toimialaa, tulee ministeriön olla tiedon kehityksen kärjessä. Ministeriötasolla tulisi keskittyä erityisesti politiikkatason kysymyksiin ja strategiseen johtamiseen sekä näihin liittyviin ydinprosesseihin kuten taloussuunnitteluun ja lainsäädäntövalmisteluun.

Henkilöstön kehittäminen

Osaava ja motivoitunut henkilöstö on jatkossakin asiantuntijaorganisaatioiden tärkein yksittäinen menestystekijä. Valtionhallinnon on pystyttävä kilpailemaan työmarkkinoilla ja rekrytoimaan tarvitsemansa parhaat asiantuntijat sekä pitämään kiinni nykyisistä osaajistaan. Hallinnonalan virastojen välille tarvitaan nykyistä enemmän henkilöstön liikkuvuutta, joka osaltaan kehittää yksilöiden ja organisaatioiden osaamista. Henkilöstön kehittämisen tulisi painottua enenevässä määrin virastojen yhteisiin koulutustarpeisiin vastaamiseen. Asiantuntijuuden ja tiedolla johtamisen merkityksen nähdään kasvavan.

Aluehallinto

Aluehallinnon nykyistä organisointia on pidetty sekavana. Alueilla toimivat ELY:t, AVI:t, alueelliset taidetoimikunnat, Museoviraston aluetoimistot ja maakuntamuseot, maakuntakirjastot, maakunta-arkistot sekä lisäksi omina toimijoinaan maakuntien liitot. Toimijoiden välinen keskinäinen työnjako sekä ohjaussuhde ministeriöön koetaan sekavana ja epätehokkaana. Aluehallintomallia pidetään liian monimuotoisena ja siihen kaivattaisiin kokonaisvaltaisempaa ja vahvempaa ohjausta sekä mahdollisesti sivistyshallinnon organisatorista kokoamista tai valtakunnallista verkostoitumista.

Virastojen yhdistämiset

Jo useissa aiemmissa edellä kuvaussa selvityksissä on arvioitu ja tehty ehdotuksia hallinnonalan eri virastojen toimintojen yhdistämiseksi. Organisaatioiden yhdistäminen avaa mahdollisuuksia kustannustehokkuusetujen saavuttamiseen esimerkiksi karsimalla päällekkäisiä toimintoja tai parantamalla yhteisen tiedon hyödyntämistä. Konsernin tiivistäminen organisaatioita yhdistämällä voi myös parantaa mahdollisuuksia hyvin toimivan konserniohjauksen kehittämiseen. Toisaalta yhdistymistilanteisiin liittyy aina kustannuksia ja myös uhkatekijöitä, joten yhdistymistä koskevaan päätöksentekoon on liitettävä huolellinen kustannus-hyötyanalyysi.

Vaihtoehtoiset organisointimallit

Haastatteluissa on pohdittu toiminnan vaihtoehtoisia organisointimalleja. Esille ovat nousseet julkisoikeudellinen laitos (julkisoikeudellinen säätiö) sekä yksityisoikeudellinen säätiö, yhdistys ja osakeyhtiö. Erityisesti taloussuunnittelun ja henkilöpolitiikan joustavuus lisääntyy siirryttäessä pois virastomuodosta. Kuitenkin kaikissa organisaatiomuotoja koskevissa muutoksissa on varmistuttava siitä, että muutoksella saavutetaan tosiasiallinen parannus kyseessä olevaan toimintaan. Siirrot virastomaailman ulkopuolelle voivat heikentää poliittista ohjausta.

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä julkisoikeudellisesti perustettua organisaatiota, jonka oikeushenkilöllisyydestä, tehtävistä, vastuusta sekä hallinnon järjestämisestä säädetään kyseisestä laitoksesta annettavassa erillisessä laissa. Julkisoikeudellisen laitoksen hallinto voidaan suunnitella sen tehtävien kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Esimerkkejä julkisoikeudellisista laitoksista ovat julkisoikeudelliset yliopistot, Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki. Koska jokaisen julkisoikeudellisen laitoksen hallinnosta täytyy säätää erikseen lailla, on uhkana että kokonaistilanteesta muodostuu sekava ja epäyhtenäinen. Voisikin olla tarkoituksenmukaista, että julkisoikeudellisista laitoksista säädettäisiin oma

yleislakinsa, jos niiden määrä merkittävästi lisääntyy nykyisestä. Julkisoikeudellinen laitos voisi olla mahdollinen vaihtoehto sellaisille virastoille, jotka eivät merkittävästi käytä julkista valtaa, ja joiden itsenäisyyttä on syytä korostaa.

Yksityisoikeudellinen säätiö voi soveltaa käytettäväksi osin samankaltaisiin tilanteisiin kuin julkisoikeudellinen laitos, mutta sen osalta yhteys valtioon ja valtion kontrollimahdollisuudet ovat julkisoikeudellista laitosta vähäisemmät ja perustuvat olennaisesti säätiön sääntöihin ja rahoitusohjaukseen. Tämä täytyy ottaa huomioon yksityisoikeudellisen säätiön käyttömahdollisuuksia arvioitaessa. Esimerkkejä toimialan säätiöistä, joihin opetus- ja kulttuuriministeriöllä on erityinen yhteys ovat Suomen Elokuvasäätiö ja Kansallisopperan säätiö.

Palvelutehtäviä voidaan osoittaa myös yksityisoikeudellisen yhdistyksen järjestettäväksi esimerkiksi silloin, kun on kyse yhdelle tai useammalle intressiryhmälle tarjottavasta palvelusta tai yleishyödyllisistä niin sanotuista kolmannen sektorin palveluista. Esimerkkejä ministeriön toimialalla toimivista yhdistyksistä, joille on muodostunut erityinen yhteiskunnallinen asema ovat Suomen Liikunta ja Urheilu ry (SLU), Suomen Olympiakomitea ry ja Suomen nuorisoyhteistyö - Allianssi ry. Yhdistyksille on annettu myös julkista vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, kuten julkisen rahoituksen jakamista. Yhdistysten käyttö julkisten tehtävien hoitamisessa on kuitenkin harkittava tarkasti, sillä yhdistystoiminta on usein lähellä edunvalvontaa, joka voi olla vaikeasti sovitettavissa julkisen tehtävän hoitamiseen. Valtion mahdollisuudet vaikuttaa yhdistykseen ja valvoa sen toimintaa ovat rajoitetut.

Maksullisten palveluiden osalta osakeyhtiömuoto on tyypillinen tapa palvelutoiminnan järjestämiselle. Valtio-omisteiset osakeyhtiöt voivat olla kokonaan valtion määräysvallassa tai yhtiöissä voi olla valtion lisäksi muitakin omistajia. Valtion määräys- ja vaikutusvalta osakeyhtiössä perustuu valtion omistusosuuteen. Edellä mainittujen valtion kokonaan omistamien osakeyhtiöiden lisäksi ministeriön toimialalle kuuluvat Certia Oy, Hevosopisto Oy ja Suomen Ilmailuopisto Oy, joissa valtion omistusosuus on alle 50 % osakekannasta.

6 Tulevaisuuden OKM-konserni – kehittämisehdotukset

6.1 Ehdotusten lähtökohdat – miksi hallinnonalan on uudistuttava?

Virastojen tehtävät ja lukumäärä

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoja on historiallisen kehityskulun seurauksena perustettu kulloistenkin tarpeiden perusteella, eri aikoina ja eri syistä. Virastoja on paljon ja niiden tehtävät poikkeavat huomattavasti toisistaan. Muun muassa kuva 2 (sivu 35) osoittaa, että tehtävien perusteella tarkasteltuna hallinnonalan virastot ovat luonteeltaan erilaisia. Virastojen tehtävät vaihtelevat laajoista kokonaisuuksista suppeiden erityistehtävien hoitoon. Lisäksi osa virastoista on kooltaan varsin pieniä.

Nykytilanteen jatkaminen

Nykytilannetta ja sen jatkamista voidaan perustella sillä, että kukin yksikkö on syntynyt todellisesta tarpeesta eikä tehtävien erilaisuus sinänsä ole mikään ongelma. Nykytilanteen jatkamista voidaan perustella myös sillä, että kutakin yksikköä ohjataan virtaviivaistamalla koko ajan niiden johtamista ja ohjausta sekä tehostamalla ja kehittämällä palvelu- ja viranomaistehtäviä. Tällä tavoin kutakin yksikköä kehitetään entistä tehokkaammaksi ja palvelua laadukkaammaksi.

Uusi ajattelu lähtökohdaksi

Tällaisen pohdinnan rinnalle on kuitenkin otettava tarkasteluun opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala kokonaisuutena, sen kyky vastata tulevaisuuden haasteisiin ja valtiokonsernin yleiset kehittämistarpeet mukaanlukien julkisen talouden kestävyuden aiheuttamat paineet saada aikaan niukentuvilla resursseilla enemmän tuloksia ja vaikuttavuutta. Tämä tarkoittaa muun muassa pohdintaa siitä:

- miten hyvin nykyinen konserni vastaa julkisen hallinnon yleisiä kehitystrendejä, suosituksia ja toimintaympäristön muutosta?
- onko konsernilla selvästi osoitettavissa oleva yhteinen päämäärä ja tahtotila?

- osallistuvatko kaikki virastot opetus- ja kulttuuriministeriön ydintehtävien hoitoon?
- onko konsernilla selvä ja virastokentän läpäisevä yhteinen strategiaperusta?
- johdetaanko ja ohjataan virastoja yhteisen päämäärän ja yhtenäisen toimintamallien mukaan?
- miten hallitusohjelma vaikuttaa virastojen johtamiseen ja tulosohjaukseen?
- miten valtion tuottavuustavoitteet on kohdennettu, onko priorisoitu ydintehtäviä vai sopeutettu nykyinen rakenne tuottavuusvähennyksiin, miten asia hoidetaan tulevaisuudessa?
- ovatko resurssit joustavia ja kohdennettavissa kaikkein tärkeimpiin tehtäviin?
- voidaanko koko konsernin tulosta mitata yhteisillä kriteereillä?

Valtion rooli sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaa koskeneet selvitykset

Keskustelu valtion roolista ja tehtävistä on ollut esillä muun muassa valmisteltaessa tulevaisuuskatsauksia ministeriöissä: mitkä tehtävät kuuluvat ylipäätään valtion hoidettavaksi, missä asioissa voisi valtion roolia vähentää tai mitkä tehtävät voidaan hoitaa muulla tavalla. Kyse ei ole pelkästään julkisen talouden kestävyysvajeesta vaan laajemmasta varautumisesta tulevaisuuteen sekä uudenlaisen palveluajattelun kehittämisestä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla aiemmin tehdyt selvitykset eri virastoista ja niiden ohjauksesta ovat tällaiseen keskusteluun nähden keskittyneet yksittäisten virastojen toiminnan kehittämiseen. Näiden lukuisten selvitysten perusteella toteutetut uudistukset ovat olleet verrattain vähäisiä, eivätkä virastokohtaiset erillistarkastelut ole enää yksinään riittäviä. Kysymyksenasettelu ja ajattelun suunta on muuttunut. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan on kyettävä varautumaan entistä epävarmempaan tulevaisuuteen, jossa erillisistä toimintayksiköistä ja eriytyneestä johtamisesta on voitava siirtyä joustavampaan ja yhtenäisempään konsernikokonaisuuteen ja sen ohjaukseen.

Toiminnan perusta ja johtaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön perustehtäväksi on määritelty vastuu Suomen osaamis- ja luovuuksiperustan vahvistamisesta. Vaikka virastojen tehtävät voidaan katsoa tämän perustehtävän mukaisiksi, virastojen johtaminen ja ohjaus perustuu ensisijaisesti eri sektoreiden omiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Yhteistä tietoista päämäärää ei ole, eikä siihen liittyviä vuorovaikutus- ja muita valmistelutilaisuuksia myöskään ole järjestetty ministeriön ja virastojen välillä. Tulevaisuudessa niukentuvien resurssien olosuhteissa on ilmeistä tarvetta yhteisen päämäärän kautta kytkeä virastojen toimintaa voimakkaammin hallinnonalan ytimeen, ydintehtäviin ja tietoisemmin myös hallitusohjelmien toteuttamiseen. Kyse on erityisesti strategisen kapasiteetin ja -kyvykkyyden sekä osaamisen vahvistamisesta.

Valtion tuottavuusohjelma

Valtion tuottavuusohjelma on yksi tapa ja testi tarkastella nykyistä virastokenttää ja organisaation ohjausrakennetta suhteessa siihen, miten hyvin ja tuloksellisesti opetus- ja kulttuuriministeriö on onnistunut kohdentamaan tuottavuusvähennykset. Henkilöstövähennykset on tietysti pyritty kohdentamaan niin, että niistä aiheutuva kuormitus virastoille olisi mahdollisimman vähäinen. Vaikka tällä menettelyllä on pyritty vähennysten tarkoituksen-

mukaiseen kohdentamiseen, kyse on kuitenkin ollut ensisijassa tuottavuusohjelman täyttämistä virastokohtaisesti ilman, että samalla olisi pyritty painottamaan ja priorisoimaan vähennyksiä tai rakenteellisesti uudistamaan koko konsernia päämääränä sen tuottavuuden ja toiminnan laadun parantaminen. Vähennyksillä on sopeuduttu tuottavuustavoitteisiin eikä kehitetty toimintaa. Laaja ja monitahoisia tehtäviä sisältävä organisaatio ilman yhteistä toiminnan peruslähtökohtaa ohjaa yksittäisten virastojen näkökulmista tehtyihin ratkaisuihin. Tällöin kyse on osaoptimoinnista, joka jatkuessaan johtaa heikentyvään vaikuttavuuteen ja asiakaspalveluun.

Toimialan uudistukset

Viime vuosina on toteutettu useita rakenteellisia uudistuksia, jotka muuttavat olennaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön roolia, johtamista sekä ohjausta hallinnonalalla. Uusi yliopistolaki ja korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen ovat jo vaikuttaneet koko hallinnonalan toimintaan. Perusopetuksen rahoitus ja ohjaus on uudistettu. Aluehallinnon uudistus vaikuttaa huomattavasti ministeriön ohjaukseen sekä yhteistyöhön alueiden kanssa. Myös kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan alueilla on tehty mittavia uudistuksia ja kehittämislinjauksia.

Näillä uudistuksilla on ilman muuta heijastusvaikutus myös siihen, miten ministeriö työskentelee oman virastokokonaisuutensa kanssa tulevaisuudessa. Hallinnonalan politiikkatoimien laajoihin kehittämishankkeisiin verrattuna ministeriön ja virastojen välisen toiminnan kehittäminen on jäänyt pitkälti ennalleen.

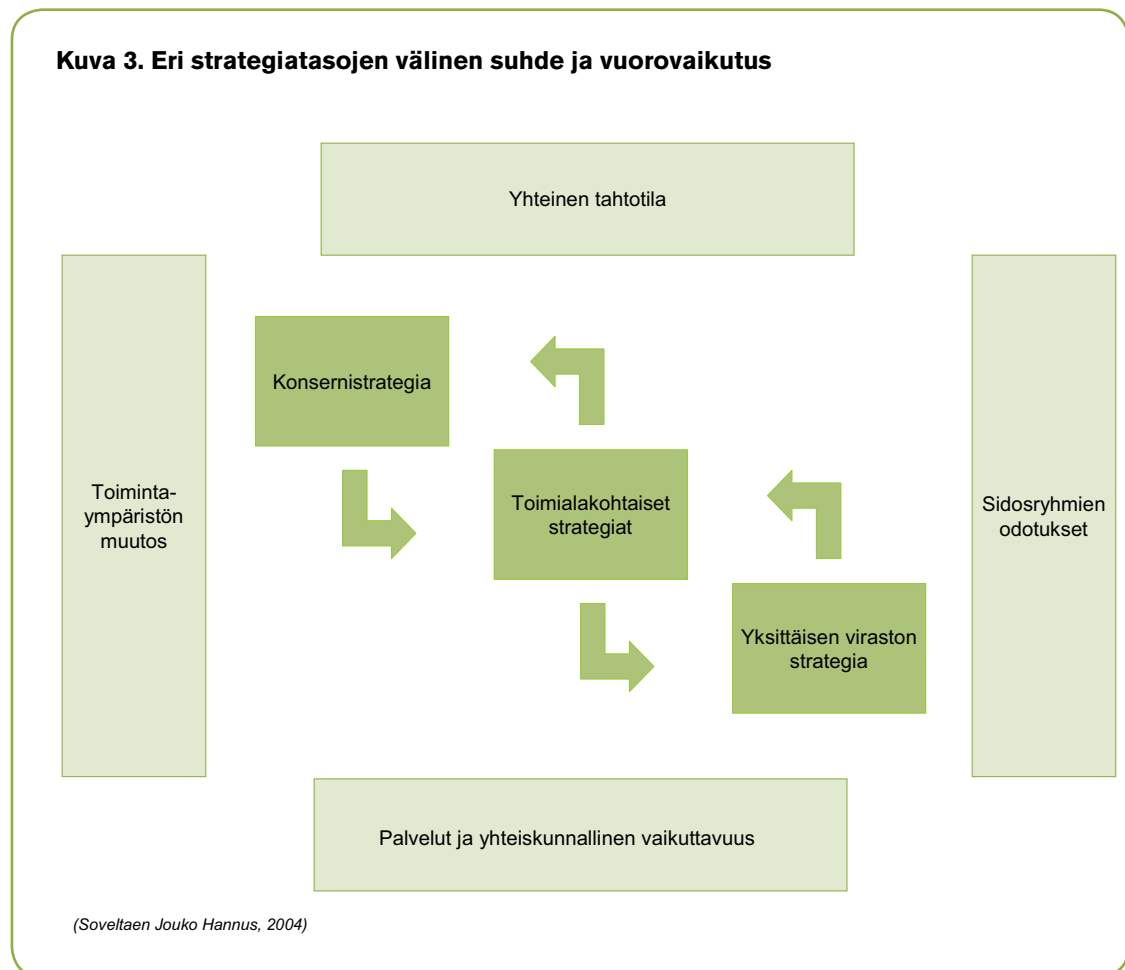
Yhteenvedona voi todeta, että julkisen hallinnon kehittämisehdotusten ja suositusten ohella myös monet hallinnonalan sisäiset syyt ovat perusteena konsernin kehittämiselle. Virastokenttä on laaja, hajanainen ja epäyhtenäinen ja sen johtaminen ja ohjaus on eriytyntä. Konsernilla ei ole selkeää yhteistä päämäärää ja tavoitteita. Erityisesti pienillä virastoilla on vaikeuksia sopeutua tuottavuustavoitteisiin ja tehtävien priorisointi sekä ydintehtäviin keskittyminen on haastavaa. Lisäksi teknologian kehittyminen ja virastojen muuttuminen paperihallinnosta digitalisoituneiksi palveluyksiköiksi edellyttävät uudenlaista ajattelua hallinnon järjestämiseksi. Pelkästään näillä perusteilla hallinnonalan uudistamistarve on ilmeinen.

6.2 Vahva yhteinen tahtotila

"Jämäkämpää johtajuutta ja uskallusta priorisointeihin!"
(Internet-kyselyyn vastaaja)

Ehdotuskokonaisuuden lähtökohta on, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vahvistetaan strategista kokonaisnäkemystä ja konserniajattelua. Strategiatyötä tulee tehdä eri tasoilla: konsernitasolla, toimialojen tasolla ja yksittäisten virastojen tasolla. Erityisesti toimiala- ja virastokohtaisissa strategioissa on tunnistettava sidosryhmien ja asiakkaiden odotukset. Kaikkien strategiatasojen välillä täytyy tapahtua vuorovaikusta, mikä onnistuessaan kehittää kokonaisuutta ja sen vaikuttavuutta. Yhteinen tahtotila on lähtökohtana eri tasoilla tehtävälle strategiatyölle. Yhteisen tahtotilan saavuttaminen edellyttää sitoutumista

yhteisiin päämääriin ja tavoitteisiin, niiden noudattamista toiminnan suuntaajina, keskinäistä yhteistyötä ja toiminnan yhteensovittamista niin konsernin sisällä kuin tarpeen mukaan myös ulkopuolisten sidosryhmien kanssa.



Opetus- ja kulttuuriministeriön konsernistrategialla tarkoitetaan tässä toimintamallia ja ajattelutapaa, jossa kaikki virastot muodostavat eheän kokonaisuuden, joka työskentelee yhteisen tahtotilan saavuttamiseksi. Tarkoitus ei ole laatia laajaa uutta strategia-asiakirjaa, vaan tunnistaa yhteinen tahtotila ja päämäärä sekä keskeisimmät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, palvelut, hankkeet ja mittarit. Tämä tarkoittaa myös eri strategiatasojen välisen yhteyden vahvistamista. Lisäksi on määriteltävä eri toimialojen tehtävä ja rooli yhteisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisessa sekä konserniohjauksen keskeiset periaatteet. Konsernistrategia voidaan muodostaa pitkäjänteisen ja vaiheittaisen prosessien tuloksena. Konsernistrategia muodostaa viitekehyksen toimiala- ja virastokohtaisille strategioille. Kokonaisvaltaisen konsernistrategian tulee näkyä parempana palvelukykyä asiakkaille.

Ehdotukset:

- Hallinnonalan yhteistä kokonaisnäkemyistä ja ymmärrystä vahvistetaan yhteisellä konsernistrategialla ja vahvistamalla eri strategiatasojen välistä yhteyttä.
- Hallinnonalalla olemassa olevan ja tuotettavan tiedon analysointia ja hyödyntämistä kehitetään vahvistamaan yhteisen näkemyksen muodostamista ja tiedolla johtamista.

6.3 Vaikuttavuuden parantaminen ohjausta ja johtamista uudistamalla

"Ei niin hierarkista mallia vaan keskustelevampi lähtökohta ohjaussuhteeseen."
(Internet-kyselyyn vastaaja)

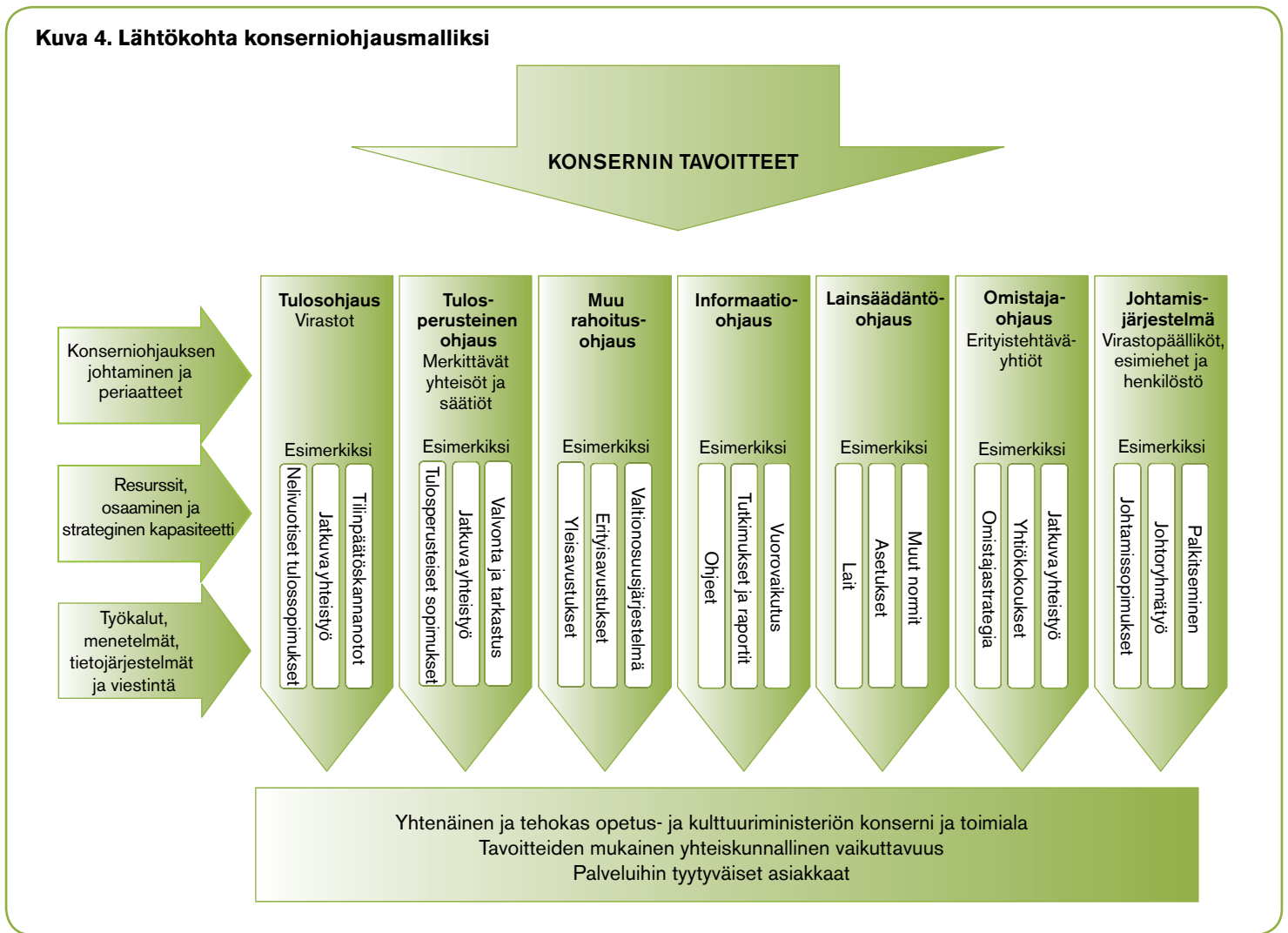
Konserniohjaus

Konserniohjauksella toteutetaan konsernin yhteistä strategiaa. Ministeriöllä ja myös muilla virastoilla on käytössään erilaisia ohjausvälineitä, jotka perustuvat valtionhallinnon yleisiin käytäntöihin ja hallinnonalan omiin ohjausmenettelyihin. Ministeriö tulosohjaa hallinnonalan virastoja sekä käy niin sanottuja tulosperusteisia neuvotteluja eräiden merkittävää valtion rahoitusta saavien yhteisöjen ja säätiöiden kanssa. Myös muuhun valtion rahoituksen myöntämiseen liittyy ohjaavia elementtejä. Ministeriö omistajaohjaa toimialan valtio-omisteisia yhtiöitä. Laajaa ohjausvaikutusta on informaatio- ja lainsäädäntöohjauksella. Eri ohjaustapoja käytetään usein toisistaan erillisinä. Konserniohjaus sisältää kaikki käytettävissä olevat ohjauskeinot ja yhdistää ne samaa tavoitetta ja yhteistä strategiaa edistäväksi kokonaisuudeksi. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee ja se keskittyy strategisesti tärkeimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on vastuu konserniohjauksesta ja sen kehittamisestä.

Ehdotukset:

- Valmistellaan yhteinen konserniohjausmalli ja -toimintatapa, jossa eri ohjauskeinoja käytetään optimaalisella tavalla parhaan kokonaisvaikuttavuuden saavuttamiseksi.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö organisoii oman toimintansa kokonaisvaltaisen konserniohjauksen edellyttämällä tavalla.
- Hallinnonalan organisaatioiden välistä vuorovaikutusta lisätään olennaisesti muodostamalla yhteisiä konserniohjauksen foorumeita, kuten virastopäälliköiden yhteiskokouksia ja teemakohtaisia tilaisuuksia.

Kuva 4. Lähtökohta konserniohjausmalliksi



Tulosohtaus

Tulosohtauksen kehittämisessä on pitkäjänteisesti pyritty ohjauksen terävöittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön virastojen kanssa tekemät tulossopimukset vastaavat tällä hetkellä hyvän tulosohtauksen mukaisia käytäntöjä. Toisaalta ohjaus on pitkälti sektori- ja virastokohtaista ilman yhteisiä tavoitteita ja resurssien tarkastelua. Osittain tulosohtaus ylläpitää toimintatapaa, joka ei tue sektorirajat ylittäviä tavoitteita eikä resurssien joustavaa käyttöä.

Kokonaisvaikuttavuuden lisääminen edellyttää, että keskeisimpiä yleisiä päämääriä ja tavoitteita tulisi tarkastella yhteisesti koko konsernissa. Yhteisillä tavoitteilla voidaan edistää uusia yhteistyömuotoja ja yhteisten palvelujen kehittämistä. Yhteisiä tavoitteita voidaan asettaa myös tehtäviltään toisiaan lähellä oleville virastoille, kuten esimerkiksi muistiorganisaatioille. Hallitusohjelma on keskeinen lähtökohta yhteisille tavoitteille. Tämän vuoksi on myös tarkoituksenmukaista asettaa tavoitteet ja laatia tulossopimukset koko hallituskauden mittaisina. Yliopistojen osalta ohjausta on jo kehitetty tämän mukaisesti.

Ehdotukset:

- Kokonaisvaikuttavuuden vahvistamiseksi kaikkiin tulossopimuksiin sisällytetään hallinnonalan yhteiset tavoitteet. Lisäksi palveluiltaan tai vaikuttavuustavoitteiltaan toisiaan lähellä olevien virastojen ohjausta kootaan yhteen ja niille asetetaan yhteisiä tavoitteita.
- Tulossopimukset tehdään nelivuotisinä hallituskausien rytmityksen mukaisesti.

Tulosperusteinen ohjaus

Useita opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan liittyviä tehtäviä ja palveluita hoidetaan viranomaiskentän ulkopuolella valtion rahoituksella. Näistä organisaatioista merkittävimpien kanssa tehdään niin sanotut tulosperusteiset sopimukset, joissa sovitaan toiminnan tavoitteista, palveluista ja valtion myöntämästä rahoituksesta. Tulosperusteista ohjausta on kehitettävä toimialan kokonaisvaikuttavuutta vahvistavaksi. Tällöin konserniajattelu laajenee osittain myös yksityisen sektorin toimijoiden ohjaukseen ja erityisesti niin sanotulle kolmannelle sektorille.

Valtion siirtomenojen taloudellinen merkitys on huomattavasti virastokentän omia toimintamenoja suurempi. Valtion ja veronmaksajien näkökulmasta on perusteltua varmistaa valtion myöntämien varojen käytön vaikuttavuus, läpinäkyvyys ja asianmukainen valvonta. Merkittävää valtion rahoitusta saavien yhteisöjen ja säätiöiden on noudatettava hyvää hallintotapaa ja niillä on oltava muun muassa asianmukaiset ohje- ja taloussäännöt, ammattimaisesti järjestetty sisäinen valvonta sekä toiminnan laajuutta ja laatua vastaava tilintarkastus.

Ehdotukset:

- Kokonaisvaikuttavuuden vahvistamiseksi kaikkiin tulosperusteisiin sopimuksiin sisällytetään toimialan yhteiset tavoitteet. Lisäksi palveluiltaan tai vaikuttavuustavoitteiltaan toisiaan lähellä olevien yhteisöjen ja säätiöiden ohjausta kootaan yhteen ja niille asetetaan yhteisiä tavoitteita.
- Tulosperusteisissa sopimuksissa asetetaan yhteisöille ja säätiöille hyvää hallintoa koskevat vähimmäisvaatimukset, joiden täyttäminen on edellytys valtion myöntämälle rahoitukselle.

Muu rahoitusohjaus

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä hallinnonalan virastot jakavat vuosittain huomattavan määrän sellaisia valtionavustuksia, joihin ei liity edellä kuvattua tulosperusteista ohjausta. Tällaisten valtionavustusten saajien kanssa ei tehdä tulosperusteisia sopimuksia, mutta avustusten myöntämisellä ohjataan tosiasiallisesti näiden toimintaa. Lisäksi valtionosuusjärjestelmään liittyy mekanismeja, joilla pyritään vaikuttamaan toimintaan.

Ehdotus:

- Valtionavustusten myöntöperusteissa sekä valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä otetaan soveltuvien osin huomioon opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan yhteisten tavoitteiden edistäminen.

Johtaminen

Johtaminen ja sen kehittäminen on viimeaikoina ollut esillä julkisessa keskustelussa sekä hallinnon kehittämislinjauksissa. Johtaminen ei ole muusta tekemisestä ja tavoitteenasettelusta erillinen ilmiö ja se tulisikin yhdistää nykyistä kiinteämmin osaksi ohjauksen kokonaisuutta ainakin virastojen päälliköiden ja muun ylimmän johdon osalta.

Virastopäälliköiden kanssa voidaan nykyisin tehdä johtamissopimuksia, joissa sovitaan

henkilökohtaisista johtamistavoitteista ja viraston tavoitteista sekä sovitaan niihin liittyvästä tulospalkkiosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla johtamissopimusjärjestelmä on vasta käyttöönottoaiheessa.

Ehdotukset:

- Johtamisjärjestelmä otetaan kiinteäksi osaksi konserniohjausta.
- Ministeriön ja virastopäälliköiden välisen johtamissopimusjärjestelmän käyttöä laajennetaan.
- Johtamissopimuksissa sovitaan virastokohtaisten tavoitteiden lisäksi yhteisistä horisontaalisista tavoitteista, joiden toteutuminen otetaan myös osaksi palkitsemista.

6.4 Virastojen kokoaminen tukemaan konsernin tavoitteita

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastojen tarjoamien palvelujen luonne poikkeaa toisistaan. Konsernirakenteen kehittämisen yksi lähtökohta on, että erilaiset palvelutehtävät voidaan virastomuotoa tarkoituksenmukaisemmin ja joustavammin hoitaa muulla tavalla. Virastomuodossa hoidettaviin tehtäviin kuuluvat jatkossakin erilaiset yleiset viranomaistehtävät, kuten valvonta- ja lupatehtävät sekä oikeusturvaan liittyvät tehtävät.

Konsernirakennetta koskevien ehdotusten lähtökohta on pyrkimys edistää ja tukea yhteisen tahtotilan muodostamista sekä yhtenäisemmän ohjauskokonaisuuden kehittymistä. Kyse on hajanaisen organisaatorakenteen selkeyttämisestä, sen hallittavuuden lisäämisestä, voimavarojen, osaamisen sekä asiantuntijuuden kokoamisesta sekä johtamisen ja ohjauksen tehostamisesta. Nykyisellä virastorakenteella ei kyetä riittävästi vahvistamaan toimintaa ja kokoamaan sitä yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

Päämääränä on nykyistä paremmin opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan keskeisiin tehtäviin painottuva virastokokonaisuus sekä parempaan asiakaspalveluun pyrkivä palvelukokonaisuus. Tavoitteena on, että rakenne tukisi kokonaisuuden ohjausta ja johtamista siten, että erilaisissa olosuhteissa voitaisiin voimavaroja käyttää ja ohjata toimintaympäristön edellyttämiin muutoksiin ja painopisteisiin.

Virastorakennetta ehdotetaan uudistettavaksi kuvan 5 mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan, että virastojen lukumäärää vähennetään, organisaatioita yhdistetään, muodostetaan kansallisten muistiorganisaatioiden ohjausklusteri sekä siirretään joitakin virastomuotoisia toimintoja julkisoikeudellisen laitoksen, yksityisoikeudellisen säätiön tai yhdistyksen ylläpidettäväksi.

Kuva 5. Yhteenveto esitettävistä organisaatiomuutoksista

Opetus- ja kulttuuriministeriö		<u>Ehdotettavat muutokset:</u>
Virastot	Arkistolaitos	CIMO
	Kansallinen audiovisuaalinen arkisto	Opetushallitus
	Museovirasto	Suomen Akatemia
		Taiteen edistämiskeskus
Julkis-oikeudelliset laitokset	Kansalliskirjasto	Koulutuksen arviointikeskus
Yksityis-oikeudelliset säätiöt	Kansallisgalleria	Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti
Osakeyhtiöt	CSC Oy	YLE Oy
	Veikkaus Oy	
Yhdistykselle siirrettävät tehtävät	Celia - Näkövammaisten kirjasto	

Kansallisten muistiorganisaatioiden ohjaus kootaan yhteen

6.4.1 Kansalliset muistiorganisaatiot

Muistiorganisaatio tarkoittaa toimijaa, joka tallettamalla ja säilyttämällä tietoja, dokumentteja ja esineitä tukee historian tuntemista ja ymmärtämistä yhteiskunnassa. Kirjastot, arkistot ja museot ovat muistiorganisaatioita. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla muistiorganisaatioita ovat:

- Arkistolaitos
- Kansallinen audiovisuaalinen arkisto
- Museovirasto
- Suomenlinnan hoitokunta
- Valtion taidemuseo
- Varastokirjasto
- Helsingin yliopiston yhteydessä toimiva Kansalliskirjasto.

Muistiorganisaatioiden toimintojen ja palveluiden yhden tärkeän yhteistyöelementin muodostaa Kansallinen digitaalinen kirjasto -hanke, jonka valmistelu on parhaillaan käynnissä. Osana opetus- ja kulttuuriministeriön konsernirakenteen ja -ohjauksen selvitystä onkin ol-

lut syytä tarkastella digitalisoitumiskehityksen myötä muodostuvaa muistiorganisaatioiden tulevaisuutta.

Hallinnonalan kokonaisuuden ja yhtenäisyyden vahvistamiseksi on tarkoituksenmukaista, että kansallisten muistiorganisaatioiden ohjaus kootaan yhteen. Tämä vahvistaa olennaisesti muisti-organisaatioiden yhteisen tahtotilan saavuttamista ja hallinnonalan yhden keskeisen ydintehtävän hoitamista. Yhteenkokoaminen edistää myös kansallisen digitaalisen kirjaston toteuttamista. Samalla voidaan osaltaan edistää julkisten tietoaaineistojen hyödynnettävyyttä tutkimuksessa.

"Samantyyppisiä tehtävänaloja hoitavia yksiköitä tulisi koota klustereiksi"
(Internet-kyselyyn vastaaja)

Selvityshenkilöt ovat työnsä aikana pohtineet vaihtoehtoisesti mahdollisuutta yhdistää pääosa edellä mainituista virastoista kokonaan uudeksi kansallisesta kulttuuriperinnöstä vastaavaksi muistiorganisaatioksi. Tässä vaiheessa näin laaja, useita organisaatiota käsittävä, yhdistäminen ei kuitenkaan ole realistinen ja toteutettavissa oleva ehdotus. Yhdistämisen sijaan nämä organisaatiot on tarkoituksenmukaista koota samaan ohjausklusteriin. Tämä edellyttää, että kaikkien edellä mainittujen virastojen ohjaus opetus- ja kulttuuriministeriössä kootaan samalle osastolle.

Ehdotus:

- Kansallisten muistiorganisaatioiden ohjaus kootaan yhteen. Opetus- ja kulttuuriministeriössä ohjaus kootaan kokonaisuudessaan kulttuuripolitiikasta vastaavalle osastolle.

Kansallinen audiovisuaalinen arkisto ja perustettava Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus

Kansallisen audiovisuaalisen arkiston ja Valtion elokuvatarkastamon yhdistämistä on tarkasteltu selvityksessä vuonna 2008. Virastojen yhdistämistä ei pidetty mahdollisena, sillä niiden tehtävät nähtiin erilaisina. Selvityksessä kuitenkin todettiin, että tilanne muuttuisi, jos elokuvien ennakkotarkastusjärjestelmästä luovutaan.

Hallituksen esityksessä kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi (HE 190/2010 vp) esitetään ennakkotarkastusjärjestelmästä luopumista. Valtion elokuvatarkastamosta kehitettäisiin Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus (MEKU), jonka tehtäviin kuuluisivat kuvaohjelmamarkkinoiden valvonta, kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutus, tiedotus, toimialaa koskevan tutkimuksen edistäminen ja mediakasvatuksen koordinointi. Keskuksen tehtäviin kuuluisi jatkossa myös televisio toiminnan valvonta lasten kehitykselle haitallisten televisio-ohjelmien lähettämisen osalta.

Selvityshenkilöt katsovat, että kehityksen johdosta näiden kahden viraston yhdistämistä on arvioitava uudessa tilanteessa. Hallinnonalan kokonaisuuden vahvistamiseksi ja virastokentän yhteenkokoamiseksi olisi tarkoituksenmukaista yhdistää virastojen toiminnot. Tuleva Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus on kooltaan pieni ja erikoistunut viranomaisen, eikä ole tarkoituksenmukaista säilyttää sitä erillisenä virastona. Myös virastojen tehtäviä tar-

kasteltaessa KAVA:n ja MEKU:n vastuulla olevat asiat liittyvät kiinteästi toisiinsa, erityisesti mediakasvatuksen osalta.

Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksen valvontatehtävän sijoittuminen on arvioitava virastoja yhdistettäessä. Vaikka ennakkotarkastuksesta luovutaan, on valvontatehtävä jatkosakin osa MEKU:n toimintaa. Tämä ei kuitenkaan saisi estää muutoin perustelua virastojen yhdistämistä. Yhdistämistä valmisteltaessa valvonnan järjestäminen tulee hallinnollisesti suunnitella siten, että se voi toimia itsenäisesti ja riippumattomasti. Jos toimintaa ei voida näin järjestää, voidaan toissijaisesti selvittää mahdollisuus siirtää valvontatehtävä esimerkiksi Viestintävirastolle tai Poliisihallitukselle. KAVA:n ja MEKU:n yhdistäminen tulisi toteuttaa aikataulullisesti sen jälkeen kun uusi kuvaohjelmalainsäädäntöuudistus on toteutettu ja MEKU:n toiminnasta on saatu kokemuksia.

Ehdotus:

- Perustettava Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus yhdistetään Kansalliseen audiovisuaaliseen arkistoon. Yhdistyminen toteutetaan sen jälkeen, kun Valtion elokuvatarkastamosta on muodostettu Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus. Tarvittaessa Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksen valvontatoiminnot voidaan siirtää muun viranomaisen hoidettavaksi, jollei toimintoja voi hoitaa Kansallisen audiovisuaalisen arkiston yhteydessä itsenäisenä toimintona.

Museovirasto ja Suomenlinnan hoitokunta

Suomenlinnan hoitokunnan asema on arvioitu vuonna 2008 selvityksessä, jossa arvioitiin hoitokunnan liittämistä osaksi Museovirastoa. Selvitystyössä yhdistymistä pidettiin sinänsä perusteltuna, mutta yhdistymisen ongelmina pidettiin Suomenlinnan hoitokunnan tehtävien sijoittamista Museoviraston organisaatiossa, Museoviraston tehtävien alueellistamisen vaikutuksia hoitokuntaan, Museoviraston tiukkaa taloustilannetta ja sen vaikutuksia Suomenlinnan hoitoon sekä hallinnon erilaisia rakenteita. Myöhemmin ministeriö on päättänyt, ettei virastoja yhdistetä.

Hallinnonalan kokonaisuuden ja yhtenäisyyden vahvistamiseksi sekä virastokentän koostamiseksi on tarkoituksenmukaista, että Museovirasto ja Suomenlinnan hoitokunta yhdistetään. Niillä on eroistaan huolimatta samanlaisia toimintoja ja tehtäviä, jotka edellyttävät samanlaista asiantuntemusta. Lisäksi Museovirasto on nykyisinkin yhtenä toimijana Suomenlinnassa. Perusteet näiden kahden viraston yhdistämiseksi ovat riittävät ja aikaisemmin esitetyt yhdistymiseen liittyvät ongelmat ovat hallinnollisesti ratkaistavissa.

Ehdotus:

- Suomenlinnan hoitokunta yhdistetään Museovirastoon.

Kansalliskirjasto ja Varastokirjasto

Kansalliskirjasto on osa Helsingin yliopistoa. Sen asema kansallisen kirjastokentän kehittäjänä on keskeinen. Varastokirjasto puolestaan on pieni virasto, joka säilyttää muista kirjastoista siirrettävää aineistoa ja toimittaa sitä lainaajille.

Tehtäviensä perusteella molemmat virastot kuuluvat muistiorganisaatioihin. Virastojen toiminnan yhtymäkohtien vuoksi olisi tarkoituksenmukaista yhdistää Varastokirjasto Kan-

salliskirjastoon. Tämä tukee virastorakenteen kokoamista yhteen. Myös Varastokirjaston toiminnan arvioinnissa on todettu, että Kansalliskirjasto olisi luonteva paikka sijoittaa Varastokirjasto, mikäli Kansalliskirjasto erotetaan tulevaisuudessa Helsingin yliopistosta ja sen toiminta kohdistuu entistä enemmän palvelemaan koko kirjastoverkkoa. Kansalliskirjasto on jo nykyisin osa julkisoikeudellista laitosta ja organisointimuoto olisi luontevasti jatkossakin julkisoikeudellinen laitos.

Liittämällä Varastokirjasto osaksi Kansalliskirjastoa muodostettaisiin vahva ja monipuolinen kirjastoalan keskusorganisaatio, jolla on mahdollisuus kansallisen kirjastotoiminnan kehittämiseen ja sitä kautta saataviin hyötyihin niin palveluissa kuin tehokkuudessa. Kansalliskirjaston hallinnassa oleva kansallisomaisuus tulee säilyttää valtion omistuksessa.

Ehdotukset:

- Kansalliskirjasto erotetaan Helsingin yliopistosta itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi. Kansalliskirjaston hallinnassa oleva kansallisomaisuus säilytetään valtion omistuksessa.
- Varastokirjasto yhdistetään osaksi Kansalliskirjastoa. Varastokirjasto voi sijaita jatkossakin Kuopiossa.

Valtion taidemuseo

Valtion taidemuseo on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto, johon kuuluu Ateenumin taidemuseo, Nykytaiteen museo Kiasma, Sinebrychoffin taidemuseo sekä Kuvataiteen keskusarkisto.

Valtion taidemuseon toiminnasta on parhaillaan käynnissä kansainvälinen arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriö on kutsunut arviointia varten kansainvälisen arviointipaneelin sekä asettanut ohjausryhmän tukemaan työtä. Arviointi luovutetaan ministeriölle maaliskuussa 2011.

Valtion taidemuseo ylläpitää, hoitaa, kartuttaa ja tekee tunnetuksi Suomen huomattavinta taidekokoelmaa sekä ylläpitää tieto- ja tutkimusarkistoa. Toiminnassa korostuvat yleisön näkökulmasta koti- ja ulkomaisen taiteen näyttelyiden järjestäminen, yleisön perehdyttäminen kuvataiteeseen ja julkaisutoiminta. Taidemuseon toiminta, taide-elämysten tarjonta ja yleisöpalvelu ovat tästä näkökulmasta verrattavissa Kansallisopperan ja Kansallisteatterin toimintaan. Valtion taidemuseo toimii virastomuodossa, sen sijaan Kansallisoppera on säätiön ja Kansallisteatteri osakeyhtiön ylläpitämä.

Vaikka taidemuseolla on kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyviä tärkeitä tehtäviä, voidaan sen monimuotoiset palvelut järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla ja nykyistä joustavammin muussa kuin virastomuodossa. Valtion taidemuseosta tulisi muodostaa yksityisoikeudellinen säätiö, joka toimintamuotona avaisi taidemuseolle liikkumavaraa ja itsenäisyyttä palvelujen järjestämiseen ja myös rahoitukseen. Taidemuseon hallinnassa oleva kansallisomaisuus pidettäisiin edelleen valtion omistuksessa.

Ehdotus:

- Valtion taidemuseosta muodostetaan yksityisoikeudellinen säätiö. Taidemuseon uusi nimi olisi Kansallisgalleria. Valtion taidemuseon hallinnassa oleva kansallisomaisuus säilytetään valtion omistuksessa. Valtion taidemuseon audiovisuaalinen arkisto siirretään Kansallisen audiovisuaalisen arkiston ylläpidettäväksi.

6.4.2 Tiede- ja koulutusasiat

Suomen Akatemia ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskus

Yhtenäistyvässä OKM-konsernissa on perusteltua koota yhteen tieteen toimialaan kuuluvia toimintoja. Yhteenkokoamisella voidaan saavuttaa synergiaetuja muun muassa yhteisten palvelujen ja hallinnollisten toimintojen kautta. Vaikka Suomen Akatemian ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen tehtävät eroavatkin monilta osin toisistaan, on niiden toiminoilla myös keskinäinen tiede- ja tutkimuspolitiikkaa koskeva yhteys.

Ehdotus:

- Kotimaisten kielten tutkimuskeskus yhdistetään Suomen Akatemiaan. Tutkimuskeskuksen toiminnot voivat yhdistymisestä huolimatta sijaita nykyisissä toimitiloissaan ja myös tutkimuskeskuksen nimi on mahdollista säilyttää.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta ja Opetushallitus

Opintotuen muutoksenhakulautakunta on pieni erityistehtävää hoitava viranomainen. Pienten yksiköiden taloudellinen liikkumavara ja resurssit hoitaa hallinnollisia- ja tukitehtäviä ovat vaikeutuneet. Virastorakenteen kehittämisen näkökulmasta muutoksenhakulautakunta ehdotetaan hallinnollisesti liitettäväksi Opetushallitukseen. Muutoksenhakulautakunnan ratkaisutoiminnan itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen ei esityksellä ole vaikutusta. Samalla olisi pyrittävä siihen, että muutoksenhakulautakunta voisi siirtyä samoihin tiloihin Opetushallituksen kanssa.

Ehdotus:

- Opintotuen muutoksenhakulautakunta liitetään Opetushallituksen yhteyteen. Yhdistämisen toteutuksessa varmistetaan, että lautakunnan riippumattomuus ratkaisutoiminnassa on turvattu.

Ylioppilastutkintolautakunta ja koulutuksen arviointitoiminta

Koulutuksen arviointiasiat on hoidettu nykyisin hajautetusti. Arviointiasioita hoidetaan Koulutuksen arviointineuvostossa ja Korkeakoulujen arviointineuvostossa sekä Opetushallituksessa. Myös yliopistoilla on tähän liittyvää toimintaa. Korkeakoulujen arviointineuvoston sihteeristö toimii opetus- ja kulttuuriministeriön yhteydessä Helsingissä ja Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö Jyväskylän yliopistossa erillisenä laitoksena.

Aikaisemmin on esitetty, että Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston sihteeristöt tulisi yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi. Esitykset eivät ole kuitenkaan edenneet. Sivistyspoliittinen ministeriryhmä on vuonna 2008 linjannut, että koulutuksen ja korkeakoulujen arvioinnilla säilytetään omat neuvostot ja sihteeristöt nykyisillä sijaintipaikkakunnillaan.

Ylioppilastutkinnon järjestäminen liittyy koulutuksen arviointiin. Hallinnollisesti tarkastellen Ylioppilastutkintolautakunta on resurssiltaan pieni viranomainen eikä sitä konsernin kehittämisen näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista ylläpitää erillisenä virastona. Yksi mahdollisuus olisi liittää Ylioppilastutkintolautakunta Opetushallituksen yhteyteen.

Koulutuksen arviointia koskevien keskeisten tehtävien ja osaamisen kokoamiseksi selkeämmäksi kokonaisuudeksi tulisi Suomeen perustaa Koulutuksen arviointikeskus. Toimintojen yhteen kokoamisella voitaisiin saavuttaa toiminnallisia ja taloudellisia synergiaetuja sekä vahvistaa organisaation riippumattomuutta ja itsenäistä asemaa arviointitoiminnassa. Yhteenkokoamisella voitaisiin vahvistaa koulutuksen arviointitoiminnan kansallista ja kansainvälistä roolia suomalaisessa koulutustoiminnassa ja koota arviointiin liittyvää osaamispotentiaalia yhteen. Koulutuksen arviointikeskukseen koottaisiin Koulutuksen arviointineuvoston, Korkeakoulujen arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointia koskevat toiminnot. Myös Ylioppilastutkintolautakunnan toiminnot voitaisiin perustellusti liittää Koulutuksen arviointikeskukseen.

Kummankin arviointineuvoston sekä Ylioppilastutkintolautakunnan erilaiset tehtävät tulee ottaa yhdistämisessä huomioon, jotta toimintojen erityisluonne voidaan turvata. Koulutuksen arviointikeskus on tarkoituksenmukaisinta perustaa julkisoikeudellisena laitoksena, sillä näin korostetaan arviointitoiminnan riippumattomuutta sekä parannetaan mahdollisuuksia arviointitoimintaan liittyvän palvelutarjonnan laajentamiseen.

Ehdotus:

- Ylioppilastutkintolautakunta, Koulutuksen arviointineuvosto, Korkeakoulujen arviointineuvosto ja Opetushallituksen arviointitoiminta yhdistetään Koulutuksen arviointikeskukseksi. Koulutuksen arviointikeskuksesta muodostetaan julkisoikeudellinen laitos.

6.4.3 Taiteen edistämiskeskus

Viime vuonna valmisteltiin lakiesityksen muotoon laadittu ehdotus Taiteen edistämiskeskuksesta. Esityksen mukaan taidetoimikuntalaitoksen hallintorakennetta uudistettaisiin, Taiteen keskustoimikunta lakkautettaisiin sekä vahvistettaisiin sen tilalle perustettavan Taiteen edistämiskeskuksen hallinnollista asemaa ja päätöksentekovaltaa. Esityksellä ei poistettaisi kollegiaalista päätöksentekoa, mutta lisättäisiin taiteen toimialan hallintokapasiteettia. Esitystä ei kuitenkaan ole toistaiseksi toteutettu.

Taiteen edistämiskeskuksen perustaminen soveltuisi hyvin OKM-konsernin rakentamiseen ja se vahvistaisi ja kokoaisi toimintoja yhteen.

Ehdotukset:

- Esitys Taiteen edistämiskeskuksen perustamisesta toteutetaan.
- Taiteen keskustoimikunnan tutkimusta koskevat tehtävät siirretään Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiöön CUPORE:een.

6.4.4 Muut muutokset

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti on ministeriön hallinnonalalla pieni, erityistehtävää hoitava virasto. Instituutti tarjoaa Venäjään ja Itä-Eurooppaan liittyvää kulttuurin alan hanke-, tiedotus- ja konsultointipalvelua. Instituutti ylläpitää myös kirjasto- ja tietopalvelua palvelun myötä maahanmuuttajien neuvontaa ja tukea.

Instituutin palvelut voitaisiin järjestää muussa kuin virastomuodossa. Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutti voisi olla yksityisoikeudellinen säätiö vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi Hanasaaren ruotsalais-suomalainen -kulttuurikeskus ja Suomen Pietarin instituutti.

Ehdotus:

- Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista muodostetaan yksityisoikeudellisen säätiön ylläpitämä instituutti.

Celia - Näkövammaisten kirjasto

Celia - Näkövammaisten kirjasto on erikoiskirjasto, jonka tehtävät muodostuvat asiakkaille tarjottavista kirjasto- ja neuvontapalveluista ja äänikirjatuotannosta. Celiällä ei ole varsinaisia viranomaistehtäviä. Tehtävät ovat pääasiassa palvelutoimintaa. Celia toimii nykyisin samoissa tiloissa Näkövammaisten keskusliitto ry:n kanssa.

Celian palvelut ovat asiakkaille tärkeitä ja tarpeellisia, mutta niiden tuottaminen valtion organisaatiossa ei ole perusteltua. Tarkoituksenmukaisinta olisi siirtää toiminta yhdistyksen ylläpidettäväksi. Luonteva vaihtoehto voisi olla Näkövammaisten keskusliitto ry taikka jokin muu olemassa oleva tai perustettava näkövammaisten etuja ajava yhdistys.

Ehdotus:

- Celia - Näkövammaisten kirjasto siirretään yhdistyksen ylläpidettäväksi.

Viestintä- ja media-asiat

Viestinnän, median ja niiden välittämien sisältöjen yhteiskunnallinen merkitys on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Internetin ja mobiilin viestintäympäristön kehityksen myötä ihmisillä on jatkuva pääsy tietoon ja erilaisiin sähköisiin sisältöihin. Edellä mainittu digitalisoitumiskehitys on muuttanut toisaalta ihmisten käyttäytymistä ja kulutustottumuksia, toisaalta myös sisältöjen tuottamisen, välittämisen ja kuluttamisen rajat ovat hämärtyneet. Viestinnän ja sisältötuotannon toimijat hakevat uusia liiketoimintamalleja sähköisessä toimintaympäristössä. Yhteisenä uhkana on muun muassa piratismi ja sähköisten markkinoiden globaalisuus, jossa pienten kieli- ja kulttuurialueiden toimijat jäävät helposti suurten jalkoihin.

Tässä muutoksessa kansallista viestintäpolitiikkaa tulee tarkastella kokonaisuutena, tavoitteena kansallisen kulttuurin ylläpitäminen ja säilyttäminen. Valtion tehtävänä on luoda suotuisat edellytykset viestinnän ja sisältötuotannon toiminnalle, varmistaa sananvapauden toteutuminen ja edistää ja tukea kulttuurista moninaisuutta ja moniarvoisuutta. Tavoitteena ei ole puuttua sisältöihin, vaan edistää monipuolista ja moniäänistä, korkeatasoista ja mahdollisimman runsasta tarjontaa.

Viestintä- ja kulttuuripolitiikka muodostavat tässä mielessä erottamattoman kokonaisuuden. Viestintä- ja muiden kulttuuriasioiden erottaminen valtionhallinnossa ei edistä niiden tehokasta hoitamista. Vertailu muihin pohjoismaihin tukee yhdistämistä. Muissa pohjoismaissa viestintä- ja mediapolitiikkaa hoidetaan osana laajaa kulttuuripolitiikkaa kulttuuriministeriössä.

Kulttuurin saatavuuden näkökulmasta televisiolla on merkittävä rooli ihmisten pääsyssä erilaisiin kulttuurisisältöihin ja vapaa-ajan käytössä yleensä. Yleisradiolla on näin ollen sen tuottaman ja tilaaman kotimaisen ohjelmatuotannon kautta keskeinen merkitys kulttuuripoliittisena toimijana. Sen voidaan katsoa olevan maamme tärkein ja suurin yksittäinen kulttuurilaitos.

Elokuva- ja audiovisuaalisen sisältötuotannon tukeminen on jo nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripoliittinen tehtävä. Kulttuuri- ja mediahallinnon yhdistäminen edistäisi elokuva- ja televisio-ohjelmatuotannon kehittämistä.

Digitaalisessa muodossa olevat kulttuuri- ja audiovisuaaliset sisällöt sekä sähköiset kulttuuripalvelut muodostavat digitaalisten sisältömarkkinoiden ytimen. Digitaalisten sisältömarkkinoiden kehittäminen on avainasia EU:n kilpailukyvyyn kehittymisen kannalta. Toimiva tekijänoikeusjärjestelmä on perusedellytys taiteilijoiden ja muiden kulttuurisisältöjen tuottajien toimeentulolle ja digitaalisten sisältömarkkinoiden kehittymiselle. On perusteltua, että nämä eri politiikka-alat ovat yhden ministeriön hallinnoimia tulevaisuudessa.

Ehdotus:

- Viestintäpolitiikan ja tietoyhteiskuntapolitiikan sisältökysymykset siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan ja tehtäviin. Näihin kuuluvat sähköisissä viestintäverkoissa tarjottujen palveluiden ja viestinnän sääntely, televisio- ja radiotoiminta, tietoverkkojen sisältöpalvelut sekä Yleisradio Oy:tä ja lehdistöä koskevat asiat.

Rahapeliyhteisöt

Suomalainen rahapelijärjestelmä rakentuu kolmesta rinnakkaisesta yksinoikeudesta. Rahapeliteoimintaa saavat järjestää Raha-automaattiyhdistys (RAY), Veikkaus Oy ja Fintoto Oy. Kaikkien rahapeliyhteisöjen tehtävänä on toimeenpanna rahapelejä siten, että peleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään. Samalla kerätään varoja yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

RAY on julkisoikeudellinen yhdistys, johon kuuluu 98 sosiaali- ja terveysalalla toimivaa jäsenjärjestöä. RAY:llä on yksinoikeus raha-automaatti- ja kasinopeliteoimintaan sekä kasinon pittoon Suomessa. RAY hankkii varoja vapaaehtoisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen työn tukemiseen. Vuonna 2010 RAY:n tuottoa käytettiin yhteiskunnallisiin tarkoituksiin 381 miljoonaa euroa. Raha-automaattiyhdistystä ohjaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, joka toimeenpanee raha-arpajaisia sekä harjoittaa veikkaus- ja vedonlyöntitoimintaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa veikkausvoittovarat suomalaisen taiteen, tieteen, liikunnan ja nuorisotyön hyväksi. Vuonna 2011 valtion talousarvioesityksessä veikkausvoittovaroja arvioidaan kertyvän 515,8 miljoonaa euroa, josta 46,2 miljoonaa euroa on aiempien vuosien rahastoituja jakamattomia voittovaroja. Veikkaus Oy on opetus- ja kulttuuriministeriön omistajaohjauksessa.

Fintoto Oy:n koko osakekannan omistaa Suomen Hippos ry. Yhtiö markkinoi ja toimeenpanee totopelejä. Totopeleistä saatavat tuotot tilitetään maa- ja metsätalousministeriölle, joka päättää avustuksista hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen. Vuoden 2011 valtion talousarvioesityksessä totopeleistä kertyviä tuloja on arvioitu kertyvän 8,75 miljoonaa euroa. Totopelit ja raviveikkaukset synnyttävät valtiolle tuloutettavan valtion osuuden lisäksi tuoton suoraan raviurheilun ja hevoskasvatusalalle, joka sekin käytetään arpajaislain mukaisesti hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen.

Nykyinen malli on toiminut hyvin. Rahapelitoiminnan luonne on kuitenkin muutoksessa esimerkiksi pelitarjonnan siirtyessä yhä voimakkaammin internetiin. Rahapelitoimialan kehittyminen avaa mahdollisuuksia pohtia eri rahapeliyhteisöjen pelitoimintojen yhdistämistä. Yhdistämällä kolme peliyhteisöä saavutettaisiin merkittäviä etuja. Ensinnäkin rahapelihaittoja voitaisiin ehkäistä ja hallita nykyistä kattavammin ja järjestelmällisemmin kun kaikki pelitoiminta olisi samalla organisaatiolla. Tämä selkeyttäisi entisestään suomalaisen rahapelijärjestelmän asemaa suhteessa EU-lainsäädäntöön. Rahapeliyhteisöille muodostuu päällekkäisiä kustannuksia. Vuonna 2009 Veikkauksen, RAY:n ja Fintoton kulut, mukaan lukien asiamiespalkkiot ja poistot, olivat yhteensä noin 477 miljoonaa euroa. Voidaan arvioida, että keskittämällä rahapelitoiminta yhteen yhtiöön voitaisiin säästää asiamiespalkkioista, henkilöstökuluista, investoinneista sekä muista kuluista yhteensä noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä summa olisi suoraan lisäystä edunsaajille.

Rahapeliyhteisöjen yhdistäminen ei aiheuttaisi muutoksia nykyiseen tuotonjakoon ja sen valmisteluun. Tuotot jaettaisiin jatkossakin nykyisten edunsaajaryhmien kesken. Kaikki edunsaajat hyötyisivät muutoksesta. Yhdistäminen on luontevaa toteuttaa yhdistämällä RAY:n ja Fintoton pelitoiminta Veikkaukseen, sillä Veikkaus on eri toimijoista ainoa valtion omistuksessa ja määräysvallassa oleva. Veikkaus on myös kolmesta toimijasta liikevaihdoltaan suurin.

Ehdotus:

- Raha-automaattiyhdistys ry:n, Fintoto Oy:n ja Veikkaus Oy:n pelitoiminnan yhdistäminen selvitetään.

Koulutus- ja nuorisoasioiden valmistelun tiivistäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ei ole lapsi- ja nuorisopolitiikan asioista vastaavaa virastoa. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta lapsi- ja nuorisopolitiikka on keskeisessä asemassa ja sen tarkastelu osana hallinnonalan ja toimialan kehittämistä on perusteltua. Tästä näkökulmasta koulutusta sekä lapsi- ja nuorisoasioita tulisi jatkossa valmistella tiiviimmin yhdessä. Yhteisiä toiminnallisia rajapintoja on runsaasti. Myös alue- ja paikallishallinnossa tätä yhteyttä tulisi tiivistää. Koulutus- ja nuorisoasioiden valmistelun tiivistäminen tukisi myös varhaiskasvatusta koskevien asioiden siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä koulutus- ja nuorisoasioita valmistellaan nykyisin eri osastoilla. Ministeriössä tulisi näiden asioiden valmistelu ja ohjaus koota yhteen.

Ehdotus:

- Lapsi- ja nuorisopolitiikan asioiden valmistelu siirretään opetus- ja kulttuuriministeriössä koulutuspolitiikan yhteyteen.

6.5 Tehokkaat ja laadukkaat yhteiset palvelut

Virastojen hallinto- ja tukipalvelut on yleensä järjestetty organisaatiokohtaisesti, vaikka ne ovat pääpiirteissään kaikille yhteisiä. Virastoilta kerätyn karkean arvion mukaan hallinnonalalla käytetään yhteensä lähes 400 henkilötyövuotta henkilöstö-, talous- ja tietohallintoon, viestintään, virastopalveluihin ja muuhun yleishallintoon. Virastojen suunnitelmassa on vähentää hallinto- ja tukipalveluihin käytettäviä resursseja yli 10 prosentilla vuoteen 2015 mennessä. Eli käytännössä virastot pyrkivät vastaamaan niihin kohdistuviin säästötaavoitteisiin hallintoa karsimalla. Toisaalta viestintään ja erityisesti tietohallintoon on arvioitu kuluvan tulevaisuudessa nykyistä enemmän resursseja. Hallinnon supistaminen kohdistuu siten erityisesti henkilöstö- ja taloushallintoon sekä virastomestari- ja tukipalveluihin, kuljetukseen ja logistiikkaan, toimitila-asioihin ja asiakirjahallintaan.

Hallinto- ja tukipalveluita voidaan tehostaa sekä kehittämällä toimintaa että muodostamalla yhteisiä palveluita. Yhteiset palvelut tuotetaan koko valtion tasolla, OKM-konsernitasolla tai sen sisällä virastojen välisenä yhteistyönä. Valtioneuvoston piirissä on käynnissä useita yhteistä palveluinfrastruktuuria luovia hankkeita, jotka merkittävästi vaikuttavat siihen miten opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan yhteisiä palveluita voidaan kehittää. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on jo useita esimerkkejä yhteisten palveluiden kehittämisestä. Toisaalta vaarana on, että käynnissä olevat lukuisat hankkeet johtavat hajanaiseen kehitystyöhön. Yhteisiä palveluita olisikin valmisteltava nykyistä kokonaisvaltaisemmin.

Hallinto- ja tukipalveluiden järjestämisessä on pääsääntöisesti perusteltua pyrkiä mahdollisimman laajalle käyttäjäryhmälle tarjottaviin yhteisiin palveluihin seuraavasti:

- koko valtiokonsernin taso (esim. Palkeet, Kieku, TILHA, VIP)
- koko OKM-konsernin taso (esim. eDuuni, viestintäratkaisu)
- OKM-konsernin sisäisen ryhmittymän taso (esim. Salama, KDK)
- OKM-konsernin virastojen välinen yhteistyö (esim. KAVA:n ja VET:n välinen yhteistyö).

Selvitystyön aikana on käynyt ilmi, että virastoissa nähdään suuria mahdollisuuksia tehostaa ja kehittää yhteisiä palveluja. Niin sanottujen konsernipalveluiden muodostaminen edellyttäisi muun muassa tietojärjestelmiin liittyviä yhteishankkeita, yhteisten toimintatapojen ja -mallien kehittämistä, vuorovaikutuksen olennaista tiivistämistä, toimintojen yhteiskäyttöön perustuvia ratkaisuja, toimintojen keskittämistä ja uudelleen vastuuttamista sekä mahdollisesti yksittäisen organisaation vastuuta koko hallinnonalan osalta tietystä yksittäisestä palvelusta.

"Yhteisen tekemisen sekä hallinnon yhteisen suunnittelun toivoisi toteutuvan"
(Internet-kyselyyn vastaaja)

Hallintopalveluiden osalta on olennaisesti vahvistettava yhteisiä palveluja kehittämällä verkostomaista toimintatapaa ja kokoamalla palveluita konsernipalveluyksiköihin. Palveluihin liittyvien prosessien yhtenäistäminen mahdollistaa tehokkaamman palvelutuotannon, toimintamallien ja palveluiden kehittämisen sekä osaamispääoman kasvattamisen. Yhteiset palvelut voivat olla sekä virastojen itsensä tuottamia että ulkopuolisia ostopalveluita.

Ehdotukset:

- OKM-konsernissa tehdään yhteinen linjaus ja kokonaissuunnitelma tavoitteesta järjestää hallinto- ja tukipalvelut yhteisillä ratkaisulla, joilla pyritään kehittämään toiminnan tehokkuutta ja laatua sekä varmistamaan resurssien riittävyys virastojen ydintoiminnoissa.
- Ensimmäiseksi yhteisten palveluiden toteuttamisen mahdollisuus arvioidaan hankintatoimessa, kielenkäännöspalveluissa, kirjaamo- ja arkistotoimessa, kirjastopalveluissa, kuljetuksessa ja logistiikassa sekä oikeudellisissa asiantuntijapalveluissa.
- Samoissa tiloissa sijaitsevien CIMO:n, Opetushallituksen ja Suomen Akatemian osalta selvitetään edellytykset virastojen henkilöstö-, talous- ja tietohallintojen yhdistämiseksi.

6.6 Joustavat resurssit

Virastojen taloudellinen tilanne ja käytettävissä olevat henkilöstöresurssit ovat tiukkoja, eikä ole odotettavissa että jatkossa tilanne helpottuisi. Tilanteen tasapainottaminen edellyttää eri tasoilla tehtäviä uudistuksia sekä resurssien priorisointipäätöksiä. Pyrkimyksenä tulisi olla, että löydetään uusia keinoja resurssien joustavuuden lisäämiseksi. Resurssien joustavuus tarkoittaa mahdollisuutta tarpeen mukaan kohdentaa voimavaroja uudella tavalla muuttuneiden prioriteettien mukaisesti. Tämä on välttämätöntä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön konsernirakenteen ja -ohjauksen uudistaminen ehdotulla tavalla edellyttää muutoksia resurssien jakoon sekä toiminnan ja talouden suunnittelua koskeviin prosesseihin. Ilman joustavuuden lisäämistä OKM-konsernin johtaminen on hajanaista eikä tue kokonaisvaltaista ohjausta.

Olennaista on, että tässä kuvattujen uudistusten sekä veikkausvoittovarojen käytön lisäämisen kautta vapautuvat resurssit voidaan hyödyntää täysimääräisesti hallinnonalan hyväksi.

Valtion talousarvion momenttirakenteen uudistaminen

Jokaisella opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastolla on tällä hetkellä oma toimintamenomomenttinsa valtion talousarviossa. Tämä on yksi tekijä, joka vaikeuttaa resurssien liikuteltavuutta. Virastokohtaisia toimintamenomenteja olisi koottava isoimmiksi kokonaisuudeksi siten, että yhdellä momentilla olisi useamman viraston resurssit. Momentin tarkka kohdentaminen tulisi jättää riittävän vapaaksi, jotta resursseja voitaisiin tarvittaessa siirtää kyseessä olevien virastojen välillä. Yhteisen toimintamenomomentin etujen hyödyntäminen edellyttäisi, että kyseisten virastojen tulosohejaus olisi ministeriössä yhdessä paikassa. Laajemmat toimintamenomomentit, yhteinen konserniohjausmalli sekä virastoryhmien keskitetty ohjaus antaisivat työvälineet tarkastella, kohdentaa ja ohjata resursseja nykyistä joustavammin ja kokonaisvaltaisemmin.

Ehdotus:

- Valtion talousarvion rakennetta uudistetaan kokoamalla opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastojen toimintamenomenteja isommiksi kokonaisuudeksi. Ehdotus koskisi esimerkiksi kansallisten muistiorganisaatioiden toimintamenomomenttien sekä kansallisen digitaalisen kirjaston rahoituksen kokoamista yhdelle momentille.

Hallinnonalan kehittämisen kautta vapautuvat resurssit

Edellä on tehty esityksiä konsernirakenteen kehittämisestä eräitä virastoja yhdistämällä. Lisäksi on esitetty strategisen linjauksen tekemistä hallinto- ja tukipalveluiden tehostamisesta muun muassa yhteisesti tuotettavilla palveluilla. Virastojen resurssien yhdistäminen sekä yhteisten palveluiden kehittäminen avaavat todellisia mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen ja sitä kautta aikanaan vapauttavat resursseja muuhun käyttöön.

Edellä on myös esitetty eräiden virastojen toiminnan siirtämistä valtion ulkopuolelle yhdistyksen tai säätiön ylläpidettäviksi. Nämä muutokset avaavat esimerkiksi mahdollisuuksia veikkausvoittovarojen käyttöön valtion ulkopuolelle siirtyvän toiminnan rahoituksessa. Tämä pienentäisi vastaavasti valtion talousarvion mukaisia toimintamenomäärärahoja.

Ehdotukset:

- Konsernirakenteen uudistuksen seurauksena sekä yhteisten palvelujen kautta vapautuvat resurssit kohdennetaan täysimääräisesti hallinnonalan uudelleen käytettäväksi ja konsernin kokonaisuuden vahvistamiseksi.
- Vapautuvia resursseja kohdennetaan erityisesti tämän esityksen mukaisten virastofuusioiden ja muutosten kohteena oleville virastoille sekä kannustavan tulosperusteisen rahoituksen kehittämiseen.

Veikkausvoittovarat

Valtion talousarviossa arvioidaan valtiolle vuosittain tuloutettavat veikkausvoittovarat. Summa koostuu kyseisen vuoden tuottoarviosta sekä lisäksi mahdollisesti aiempina vuosina rahastoitujen jakamattomien voittovarojen tuloutuksista. Viime vuosina jakamattomia voittovaroja on tuloutettu myös valtion lisätalousarvioissa. Veikkaus Oy:n tulos ei ole aina ylittänyt tuottoarvion, mutta vuodesta 2003 lähtien Veikkaus Oy:n toteutunut tulos on ylittänyt valtion talousarviossa esitetyn tuottoarvion. Viimeisen viiden vuoden aikana Veikkaus Oy:n toteutunut tulos on ylittänyt tuottoarvion keskimäärin yli 37 miljoonalla eurolla vuodessa. Näyttää siis siltä, että Veikkaus Oy:n vuotuista tuottoarviota ja tuloutusta valtiolle voitaisiin merkittävästi nostaa. Tällöin tässä raportissa valtion ulkopuolelle siirtettäväksi esitettäviä toimintoja voitaisiin rahoittaa soveltuvin osin niin sanotun jakosuhdelain mukaisesti veikkausvoittovaroista ilman, että nykyisten edunsaajien rahoitus pienenis. Tuottoarvion nostaminen parantaisi myös veikkausvoittovarojen käytön suunnitelmallisuutta.

Edellä on esitetty rahapeliyhteisöjen pelitoimintojen yhdistämisen selvittämistä. Jos yhdistäminen toteutuisi, voisi se säästää rahapeliyhteisöjen kustannuksia yhteensä noin 50 miljoonalla eurolla vuodessa. Iso osa säästöstä koituisi Veikkaus Oy:n edunsaajien hyväksi ja lisäisi entisestään vuosittain valtiolle tuloutettavia veikkausvoittovaroja.

Ehdotus:

- Veikkaus Oy:n vuotuisen tuottoarvion ja tuloutukseen valtiolle tehdään merkittävä tasokorotus.

Kannustava tuloperusteinen rahoitus

Virastojen rahoituksessa ei ole käytössä tuloperusteisia malleja. Rahoitusjärjestelmä ei erityisesti kannusta virastoja pyrkimään tavoitteiden saavuttamiseen tai parantamaan toimintansa kustannustehokkuutta. Kannustavaa rahoitusjärjestelmää voitaisiin käyttää myös virastojen henkilöstön tulospalkkauksen kehittämiseen. Tällä olisi tärkeä vaikutus valtion kilpailukykyyn työnantajana.

Valtion talousarvioon tulisi kehittää mekanismi, jonka avulla virastojen rahoitukseen voitaisiin nykyistä paremmin liittää kannustavia tuloperusteisia elementtejä. Rahoitusjärjestelmän tulisi palkita virastoja hyvästä suoriutumisesta. Edellä kuvattu momenttirakenteen uudistaminen voisi osaltaan tukea tuloperusteisen rahoituksen kehittämistä. Virastojen tuloperusteisen rahoituksen kehittämiseen liittyy useita periaatteellisia kysymyksiä, eikä yksittäinen ministeriö voi tehdä merkittäviä muutoksia virastojen rahoitusjärjestelmään. Uudistukset on valmistettava tiivissä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa ja koko valtiokonsernin tasolla.

Ehdotus:

- Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala on aktiivisesti mukana kannustavan ja ohjausta tukevan tuloperusteisen rahoitusjärjestelmän kehittämisessä.

Hallinnonalan tuottavuusohjelma

Opetus- ja kulttuuriministeriön virastokentän henkilötyövuosimäärä vuonna 2011 on arviolta 2 226 henkilötyövuotta. Hallinnonalan kokonaishenkilötyövuosien määrä on 3 218 henkilötyövuotta kun mukaan lasketaan tämän selvityksen ulkopuolelle rajattujen valtion yleissivistävien ja ammatillisten oppilaitosten henkilöstö. Hallinnonalan tuottavuustavoitteiden mukaan vuoteen 2015 mennessä tulisi vähentää yhteensä 161 henkilötyövuotta, josta 14 henkilötyövuotta kohdistuisi valtion oppilaitoksiin ja 147 henkilötyövuotta tämän selvityksen kohteena oleviin virastoihin.

Tuottavuusohjelman mukaisten vähennysten jakaminen nykyiseen tapaan eri virastojen kesken ei ole enää jatkossa mielekästä ja tuottavuusohjelman tavoitteet on saavutettava uusilla keinoilla. Tässä selvityksessä tehtyjen ehdotusten perustella yhteensä noin 360 henkilötyövuotta siirtyisi valtiokonsernin ulkopuolelle. Nämä järjestelyt on otettava tuottavuusohjelmassa täysimääräisinä huomioon, jolloin ne kattavat henkilötyövuosien vähennystavoitteet hallinnonalalla eikä muita henkilötyövuosivähennyksiä ole enää tarpeen tehdä.

Ehdotukset:

- Hallinnonalan tuottavuusohjelman 2012–2015 mukaiset henkilöstötyövuosien vähennystavoitteet toteutetaan kokonaisuudessaan tämän esityksen mukaisilla toimintojen siirroilla valtion ulkopuolella järjestettäviksi.
- Muiden virastojen osalta luovutaan hallinnonalan tuottavuusohjelman 2012–2015 mukaisista henkilötyövuosien vähentämistavoitteista.

6.7 Arvio ehdotusten vaikutuksista

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus paranee

Selvityksessä tehdyt konserniohjausta ja -rakennettava koskevat ehdotukset antavat mahdollisuuksia lisätä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Hallinnonalan ohjausta voidaan toteuttaa yhtenäisesti, tehokkaasti ja valtionhallinnon asettamien tavoitteiden mukaisesti. Yhteisten tavoitteiden asettaminen mahdollistaa hallitusohjelman ja muiden yleisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden tehokkaamman edistämisen ministeriön koko toimialalla. Yhteiset tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi työllisyyteen, tietoyhteiskunnan vaatimukseen ja teknologian kehittämiseen, nuorten asemaan, hyvinvoinnin ja osallisuuden vahvistamiseen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön oman strategian mukaisiin osaamiseen ja luovuuteen liittyviin tavoitteisiin. Myös johtamispolitiikan tehostaminen vaikuttaa samansuuntaisesti.

Erityisesti lapsi- ja nuorisasioihin, kansallisiin muistiorganisaatioihin, viestintä- ja media-asioihin sekä rahapeliyhteisöihin liittyvät yhteenkokoamista koskevat ehdotukset avaavat uusia mahdollisuuksia yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle. Lapsi- ja nuorisopoliittikkaa koskevalla ehdotuksella on myös liittymä elinkaariajatteluun, kuten lasten ja nuorten osallisuuden vahvistamiseen, syrjäytymisen estämiseen ja koulun keskeiseen merkitykseen nuoren kehitykselle.

Vaikutukset hallinnonalan ja virastojen toimintaan – hallinnonala tiivistyy ja yhtenäistyy

Ehdotusten vaikutukset näkyvät merkittävästi hallinnonalan ja virastokentän toiminnassa. Esityksen lähtökohtana on, että jatkossa valtio pääasiallisesti hoitaa sille kuuluvia viranomaistehtäviä. Palvelutehtävien ja muiden vastaavien tehtävien hoitaminen voidaan tapauskohtaisesti siirtää muiden organisaatioiden vastuulle. Selvityksessä on ehdotettu perutettavaksi kaksi julkisoikeudellista laitosta (Koulutuksen arviointikeskus, Kansalliskirjasto), kaksi yksityisoikeudellista säätiötä (Kansallisgalleria, Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti) sekä yhden viraston toiminta on ehdotettu siirrettäväksi yhdistyksen ylläpidettäväksi (Celia - Näkövammaisten kirjasto). Lisäksi eräät virastot yhdistyisivät.

Toteutuessaan esitykset merkitsevät, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala tiivistyy merkittävästi ja samalla valtionhallinto pienenee nykyisestä. Uudistuksen jälkeen hallinnonalalla on ministeriön lisäksi seitsemän virastoa nykyisen 16 sijasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita minkään opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan nykyisen toiminnon lopettamista. Uudistusten myötä ainoastaan toimintojen toteuttamistapa ja organisointi muuttuu eräiltä osin.

Selvityksen lähtökohtana on nykyistä yhtenäisempi OKM-konserni. Yhtenäistämällä ohjausta ja asettamalla koko hallinnonalalle yhteisiä tulostavoitteita, voidaan paremmin varmistaa kaikkien virastojen yhdenmukainen ja samansuuntainen toiminta. Yhteisillä hallinto- ja tukipalveluilla lisätään koko virastokentän tuottavuutta ja tehokkuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminta uudistuu

Ehdotuskokonaisuus vaikuttaa huomattavasti opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaan. Ehdotukset edistävät olennaisesti ministeriön mahdollisuutta koota voimavaroja yhteen ajatellen toimialan tulevaisuuden haasteita.

Ehdotusten toteuttaminen edellyttää ministeriöltä nykyistä tiiviimpää yhteistyötä eri osastojen ja yksiköiden välillä. Lisäksi ministeriön on kehitettävä ohjausrooliaan. Toiminnassa tarvitaan uudenlaista tulosohjauksen ja klustereiden ohjauksen organisointia, tiedolla johtamisen tukirakennetta yhtenäisen näkemyksen muodostamista varten sekä erityisesti ohjauksen kapasiteetin vahvistamista.

Esityksen mukaan nuorisoasiat siirtyisivät koulutus- ja tiedepolitiikan osaston vastuulle. Ratkaisu tekee mahdolliseksi parantaa nuorten asemaa yhteiskunnassa nykyistä kokonaisvaltaisemmin ja läheisessä yhteistyössä koulutuksesta vastaavien organisaatioiden kanssa. Kansallisen muistiorganisaatioklusterin luominen merkitsisi siihen kuuluvien organisaatioiden ohjauksen kokoamista kulttuuriasioista vastaavalle osastolle. Myös viestintä- ja mediaasiat sijoittuisivat kulttuuriasioista vastaavalle osastolle.

Taloudelliset vaikutukset - resurssit joustavamiksi

Ehdotuksella opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastojen määrän puolittamisesta on merkittäviä vaikutuksia tuottavuuteen ja tehokkuuteen. Eräillä virastoilla on jo nyt vaikeuksia hoitaa omat esikunta- ja tukitehtävänsä tyydyttävästi. Tarvittavaa erityisosaamista ei välttämättä löydy kaikista virastoista. Tehtävien hoitaminen suurempina kokonaisuuksina antaa mahdollisuuden saavuttaa skaalaetuja. Myös virastojen toimintamäärärahojen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin tekee mahdolliseksi käyttää kokonaisresursseja nykyistä joustavammin. Resursseja voidaan paremmin ohjata painopisteiden mukaan. Myös tuottavuustavoitteiden saavuttamisesta voidaan nykyistä paremmin palkita.

Ehdotetut ratkaisut tarjoavat mahdollisuuksia tarkastella opetus- ja kulttuuriministeriön osuutta valtion tuottavuusohjelmasta täysin uudessa valossa. Valtion tuottavuusohjelmaa 2012–2015 koskevat henkilötyövuosien tuottavuustavoitteet voidaan kokonaisuudessaan toteuttaa tämän selvityksen mukaisilla ehdotuksilla.

Ehdotusten taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Erityisesti rahapeliyhteisöjen pelitoiminnan yhdistäminen merkitsisi noin 50 miljoonan euron vuosittaista lisätuloa nykyisille edunsaajille. Eräiden toimintojen siirtäminen valtion ulkopuolelle laajentaa mahdollisuuksia veikkausvoittovarojen käyttöön.

Ehdotuskokonaisuus vaikuttaa huomattavasti eri virastojen toiminnan resursseihin. Yksittäisiin virastoihin kohdistuvat vaikutukset on arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa.

Vaikutukset henkilöstöön

Ehdotetut muutokset heijastuvat myös hallinnonalan henkilöstöön. Muutostilanteessa jokaisella työntekijällä on huoli oman työpaikkansa pysyvyydestä ja tehtäviensä muuttumisesta. Ehdottoman tärkeää on, että toteutettavat muutokset tehdään hallitusti ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Selvityksessä ei esitä henkilöstön vähentämistä. Arviolta noin 350–400 työntekijän palvelussuhteen muoto kuitenkin muuttuisi kun heidän asemansa valtion virkamiehinä vaihtuisi yksityisoikeudellisiksi työsuhteiksi. Tämä vastaa karkeasti 10 prosenttia koko hallinnonalan työntekijämäärästä. Näissä tilanteissa noudatetaan valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteessa. Uudistukset on mahdollista toteuttaa siten, että hallinnonalan erityisasiantuntemus voidaan säilyttää ja sitä voidaan vahvistaa.

Ehdotus tuottavuusohjelman toteuttamisesta rakenteellisilla muutoksilla mahdollistaisi virastojen henkilöstöresurssien säilyttämisen nykyisellä tasolla.

6.8 Aikataulut ja eteneminen

Selvityksessä tehtyjen ehdotusten toteuttaminen merkitsee mittavaa muutosta hallinnonalan toimintaan ja virastorakenteeseen. Ehdotusten toimeenpano edellyttää muun muassa säädosmuutoksia, muutoksia valtion talousarvioon sekä lukuisia ministeriön johdolla tehtäviä linjauksia ja päätöksiä hallinnonalan toiminnan ja -ohjauksen kehittämiseksi.

Kaikki muutokset on valmisteltava huolellisesti ja valmistelu on resurssoitava ja organisoitava asianmukaisesti. Laajojen muutosten hallittu toteuttaminen edellyttää niiden hankkeistamista. Muutosten on perustettava kustannushyötyanalyysiin, jota on päivitettävä muutoksen toteuttamisen aikana. Muutosprosessien eri vaiheissa on kiinnitettävä erityistä huomiota hyvään yhteistoimintaan, tiedottamiseen ja viestintään. Lisäksi on huolehdittava, että virastoissa oleva erityisasiantuntemus ja niiden palvelukyky säilytetään muutostilanteessa. Muutoksissa on noudatettava valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteessa.

Selvityksessä ehdotetut virastorakennetta koskevat muutokset voisivat tulla voimaan vaiheittain vuoden 2013 alusta lukien. Toimintatapoja koskevia muutoksia voidaan toteuttaa jo aikaisemmin, osittain jo vuoden 2011 aikana. Muutoksia ei ole mielekästä eikä edes mahdollista toteuttaa kerralla, vaan niiden toteuttamisesta on laadittava yhteinen kokonaisuunnitelma ja tiekartta.

Ehdotukset ovat käytettävissä valmistaessa seuraavaa hallitusohjelmaa ja seuraavalla hallituskaudella. Suunnittelutoimenpiteisiin voidaan ryhtyä heti.

Liite 1. Perustiedot virastojen tehtävistä

Yhteenvedoon on koottu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoja, Kansalliskirjastoa, Korkeakoulujen arviointineuvostoa ja Koulutuksen arviointineuvostoa koskevat keskeiset säädökset ja säädösten mukaiset tehtävät

Arkistolaitos

Säädökset

- Arkistolaki 831/1994
- Asetus arkistolaitoksesta 832/1994

Tehtävät

Arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja niiden käytettävyys, edistää tutkimusta sekä ohjata, kehittää ja tutkia arkistotointa.

Arkistolaitoksen tehtävänä on:

- 1 ohjata arkistotointa sen mukaan kuin arkistolaissa (831/94) ja sen nojalla säädetään tai määrätään;
- 2 huolehtia arkistotoimen yleisestä kehittämisestä ja sen edellyttämästä tutkimuksesta ja koulutuksesta;
- 3 ottaa vastaan ja säilyttää viranomaisten luovuttamia asiakirjoja;
- 4 hankkia ja säilyttää muita yhteiskunnan ja tutkimuksen kannalta merkityksellisiä asiakirjoja;
- 5 huolehtia säilyttämäänsä aineistoon liittyvästä tietopalvelusta; sekä
- 6 hoitaa muut tehtävät, jotka säädetään tai määrätään sen tehtäviksi.

Kansallisarkisto johtaa arkistolaitoksen toimintaa, hallintoa ja kehittämistä. Kansallisarkisto ohjaa valtion keskushallinnon ja muiden sellaisten arkistolaissa tarkoitettujen arkistonmuodostajien arkistotointa, joiden toimipiiri kattaa koko maan. Lisäksi se toimii valtakunnallisena keskusarkistona ja toimialansa tutkimus- ja kehittämiskeskuksena.

Maakunta-arkistot käyttävät itsenäistä päätösvaltaa niiden ratkaistaviksi säädetyissä tai määrätyissä asioissa. Maakunta-arkistot ohjaavat piirinsä arkistonmuodostajien arkistotointa. Lisäksi ne ovat alueellisia keskusarkistoja ja tutkimus- ja kehittämiskeskuksia. Maakunta-arkistolle kuuluvia tehtäviä hoitaa Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeissa kansallisarkisto.

Celia - Näkövammaisten kirjasto

Säädökset

- Laki näkövammaisten kirjastosta 638/1996
- Asetus näkövammaisten kirjastosta 639/1996

Tehtävät

Näkövammaisten kirjaston tehtävänä on antaa näkövammaisille ja muille asiakasryhmille, jotka vamman tai sairauden vuoksi eivät voi käyttää tavallisia kirjastoaineistoja, mahdollisuus tiedonsaantiin, opiskeluun, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen ja virkistykseen.

Tehtävänsä toteuttamiseksi kirjasto:

- 1 tuottaa ja lainaa piste-, ääni-, elektronista ja muuta erikoisvalmisteista kirjastoaineistoa;
- 2 tuottaa oppi- ja kurssiaineistoa kaikille koulutusasteille;
- 3 myy tuottamaansa aineistoa yksityisille, kirjastoille ja muille laitoksille;
- 4 opastaa asiakkaitaan kirjaston käytössä ja tiedonhaussa sekä
- 5 toimii alansa asiantuntijalaitoksena.

Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO

Säädökset

- Laki Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksista CIMO:sta 951/2008
- Valtioneuvoston asetus Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksista CIMO:sta 1118/2008

Tehtävät

CIMO:n tehtävänä on:

- 1 edistää toimialansa kansainvälistymistä;
- 2 valmistella ja toteuttaa toimialansa ohjelmia ja sopimuksia;
- 3 myöntää apurahoja ja avustuksia kansainvälistymisen edistämiseksi ja valvoa niiden käyttämistä;
- 4 tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta;
- 5 toimia yhteistyössä sen tehtäviin liittyvää toimintaa hoitavien ja rahoittavien kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten, oppilaitosten ja korkeakoulujen, järjestöjen ja muiden yhteisöjen kanssa;
- 6 hoitaa opetus- ja kulttuuriministeriön määräämät sekä muut sille säädetyt ja määrätyt tehtävät.

Kansallinen audiovisuaalinen arkisto

Säädökset

- Laki Kansallisesta audiovisuaalisesta arkistosta 1434/2007
- Valtioneuvoston asetus Kansallisesta audiovisuaalisesta arkistosta 94/2008

Tehtävät

Arkisto ottaa vastaan talletuksina ja hankkii kokoelmiinsa elokuvia ja televisio- ja radio-ohjelmia sekä niihin liittyvää esineistöä ja muuta aineistoa, tallentaa ja arkistoi televisio- ja radio-ohjelmia sekä entistää kokoelmissaan olevia aineistoja. Arkisto edistää ja harjoittaa tutkimusta sekä tarjoaa toimialaansa liittyviä palveluja. Lisäksi arkisto edistää toimialansa kulttuurin tuntemusta saattamalla elokuvia ja ohjelmia yleisön saataville kulttuuri-, koulutus- ja tutkimustarkoituksessa ja harjoittamalla niiden esitystoimintaa sekä asettamalla näytteille toimialansa aineistoja.

Kansalliskirjasto

Säädökset

- Yliopistolaki 558/2009
- Valtioneuvoston asetus yliopistoista 770/2009
- Laki kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä 1433/2007

Tehtävät

Kansalliskirjasto vastaa toimialallaan kansallisen kulttuuriperinnön tallettamisesta, ylläpidosta ja saatavuudesta. Kansalliskirjaston tehtävänä on kehittää ja tarjota kansallisia palveluja yliopistojen kirjastoille, yleisille kirjastoille, ammattikorkeakoulukirjastoille ja erikoiskirjastoille sekä edistää kirjastoalan kotimaista ja kansainvälistä yhteistyötä. Lisäksi Kansalliskirjaston vastaa kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä annetussa laissa (1433/2007) mainituista tehtävistä.

Korkeakoulujen arviointineuvosto

Säädökset

- Yliopistolaki 558/2009
- Ammattikorkeakoululaki 351/2003
- Valtioneuvoston asetus korkeakoulujen arviointineuvostosta 794/2009
- Tasavallan presidentin asetus Ahvenanmaan maakunnassa suoritetuista ammattikorkeakoulututkinnoista 548/2005

Tehtävät

Korkeakoulujen arviointineuvoston tehtävänä on:

- 1 avustaa korkeakouluja ja opetus- ja kulttuuriministeriötä korkeakoulujen arviointia koskevilla asioilla;
- 2 järjestää korkeakoulujen toimintaan ja laatujärjestelmiin liittyviä arvioiteja;
- 3 tukea korkeakoulujen laadun varmistamista ja kehittämistä; sekä
- 4 osallistua kansainväliseen arviointitoimintaan ja arviointia koskevaan yhteistyöhön.

Arviointineuvosto voi ottaa vastaan muita arviointiin liittyviä toimeksiantoja kotimaisilta ja ulkomaisilta toimijoilta. Arviointineuvoston on osallistuttava säännöllisesti oman toimintansa kansainväliseen arviointiin.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus

Säädökset

- Laki kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta 48/1976
- Asetus kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta 1213/1993

Tehtävät

Suomen ja ruotsin kielen tutkimusta ja huoltoa, suomen sukukielten tutkimusta sekä saamen kielen huoltoa varten on kotimaisten kielten tutkimuskeskus. Tutkimuskeskuksen tehtävänä on myös huolehtia suomalaisen viittomakielen ja romanikielen tutkimuksesta ja huollosta.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen tehtävänä on:

- 1 tutkia suomea ja ruotsia, saamea ja muita suomen sukukieliä sekä suomalaista viittomakieltä ja romanikieltä;
- 2 kehittää ja huoltaa suomea, ruotsia, saamea sekä suomalaista viittomakieltä ja romanikieltä;
- 3 laatia sanakirjoja ja muita kieltä esitteleviä julkaisuja;
- 4 koostaa ja kehittää kielenaineskokoelmia ja pitää niitä yllä julkisina kansallisina arkistoina; sekä
- 5 kehittää ja kartuttaa uralistiikan kirjastoa julkisena tutkimuskirjastona.

Koulutuksen arviointineuvosto

Säädökset

- Perusopetuslaki 628/1998
- Lukiolaki 629/1998
- Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998
- Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998
- Laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998
- Laki taiteen perusopetuksesta 633/1998
- Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista 1061/2009

Tehtävät

Koulutuksen arviointineuvoston tehtävänä on:

- 1 avustaa opetus- ja kulttuuriministeriötä ja tukea koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskeissa asioissa;
- 2 järjestää koulutukseen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja;
- 3 kehittää koulutuksen ulkopuolista arviointia;
- 4 osallistua kansainväliseen arviointitoimintaa koskevaan yhteistyöhön.

Edellä tarkoitettujen tehtävien asianmukaista hoitamista vaarantamatta arviointineuvosto voi ottaa vastaan muita arviointiin liittyviä toimeksiantoja. Arviointineuvoston on osallistuttava säännöllisesti oman toimintansa ulkopuoliseen arviointiin.

Museovirasto

Säädökset

- Laki Museovirastosta 282/2004
- Valtioneuvoston asetus Museovirastosta 19.5.2004/407

Tehtävät

Kulttuuriperinnön suojelua ja maan yleistä museotointa varten on Museovirasto. Museoviraston tehtävänä on, jollei lailla tai sen nojalla toisin säädetä:

- 1 huolehtia kulttuurihistoriallisen kansallisomaisuuden kartuttamisesta, hoidosta ja näytteilläapidosta;
- 2 toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena;
- 3 vastata muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta;

- 4 huolehtia kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta.

Lisäksi Museoviraston tehtävänä on:

- 1 johtaa ja kehittää maan yleistä museotoimintaa;
- 2 huolehtia kulttuuriympäristön suojelusta ja sen valvonnasta sekä alan kehittämisestä, jolle asia kuuluu muun viranomaisen toimialaan;
- 3 ylläpitää museoita ja järjestää näyttelyitä;
- 4 suorittaa arkeologian, historian, kansatieteen, merihistorian, numismatiikan, rakennushistorian ja taidehistorian alaan kuuluvaa tallennusta ja tutkimusta ja harjoittaa alan julkaisutoimintaa;
- 5 huolehtia arkeologisen, meriarkeologisen ja kulttuurihistoriallisen aineiston konservoinnista sekä antaa restaurointialan ohjausta;
- 6 toimia valtion kiinteistövarallisuuden haltijavirastona ja rakennuttajana muinaisjäännöskohteissa ja viraston kiinteistöissä;
- 7 ylläpitää ja edistää alansa kansainvälisiä yhteyksiä ja edistää suomalaisen kulttuuriperinnön tunnettuisuutta ulkomailla;
- 8 välittää tietoa myös muiden kansojen kulttuurista;
- 9 lisätä yleisön tietoisuutta ja tuntemusta kulttuuriperinnöstä;
- 10 huolehtia viraston toimialaa koskevan lainsäädännön toteutumisesta yhdessä muiden viranomaisten ja muun museolaitoksen kanssa;
- 11 hoitaa valtionavustusten myöntämiseen liittyvät tehtävät;
- 12 hoitaa muut tehtävät, jotka säädetään tai määrätään sen tehtäväksi

Opetushallitus

Säädökset

- Laki Opetushallituksesta 182/1991
- Valtioneuvoston asetus Opetushallituksesta 805/2008

Tehtävät

Opetustoimen kehittämis- ja hallintotehtäviä varten on asiantuntijakeskusvirastona Opetushallitus. Opetushallituksen tehtävänä on vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallituksen tulee lisäksi huolehtia niistä tehtävistä, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään, sekä suorittaa ne toimeksiannot, jotka opetus- ja kulttuuriministeriö virastolle antaa.

Opetushallituksen toimialan koulutusta on:

- 1 perusopetus, esiopetus, lisäopetus, maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus ja perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta;
- 2 lukiokoulutus;
- 3 ammatillinen peruskoulutus, vammaisille järjestettävä valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus sekä maahanmuuttajille järjestettävä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus;
- 4 ammatillinen aikuiskoulutus;
- 5 vapaa sivistystyö; sekä
- 6 taiteen perusopetus.

Opetushallituksen toimialan muuta toimintaa on opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa (1058/1998) tarkoitettuna opiskelijavalintarekisterin pitäminen, julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) tarkoitettu kielitutkinto, yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (964/2004) tarkoitettu yleinen kielitutkinto, auktorisoituista kääntäjistä annetussa laissa (1231/2007) tarkoitettu auktorisoidun kääntäjän tutkinto sekä ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa laissa (1093/2007) tarkoitettu ammattipätevyyden tunnustaminen. Opetushallituksen toimialaan kuuluvia ovat valtion oppilaitokset siten kuin niistä erikseen säädetään tai opetus- ja kulttuuriministeriö määrää.

Opetushallituksen tulee edistää elinikäistä oppimista, opetuksen ja koulutuksen korkealaatuisuutta ja tehokasta järjestämistä, opetukselle ja koulutukselle säädettyjen ja valtioneuvoston ja opetusministeriön asettamien koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista sekä toteuttaa oppimistulosten seuranta-arviointeja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Säädökset

- Laki valtioneuvostosta 175/2003
- Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003
- Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä 310/2010

Tehtävät

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat:

- 1 koulutus ja tiede;
- 2 taide, kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö;
- 3 arkisto-, museo- ja yleinen kirjastotoimi;

- 4 evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta sekä muut uskonnolliset yhdyskunnat;
- 5 opintotuki;
- 6 tekijänoikeus.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviä ovat:

- 1 esiopetus, perusopetus, lukiokoulutus sekä muu yleissivistävä koulutus;
- 2 ammatillinen perus- ja lisäkoulutus;
- 3 aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö;
- 4 yliopisto-opetus;
- 5 ammattikorkeakouluopetus;
- 6 tieteellinen tutkimus;
- 7 kielitutkintoja ja virallisia kääntäjiä koskevat asiat;
- 8 taide sekä taidenäyttelyiden valtiontakuu;
- 9 viestintäkulttuuri, kulttuuriperintö sekä muu kulttuuritoimi;
- 10 liikunta;
- 11 nuorisotyö;
- 12 arkistotoimi;
- 13 museotoimi;
- 14 yleinen kirjastotoimi;
- 15 rasismien ehkäisy sekä hyvien etnisten suhteiden edistäminen kansalaistoiminnassa ja kouluyhteisön piirissä;
- 16 evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkoa ja muita uskonnollisia yhdyskuntia koskevat asiat samoin kuin muut uskonnonvapautteen liittyvät asiat sekä hautausmaiden yleinen järjestäminen;
- 17 opintotuki;
- 18 tekijänoikeus;
- 19 opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus- ja avustusasiat.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta

Säädökset

- Opintotukilaki 65/1994
- Asetus opintotuen muutoksenhakulautakunnasta 272/1994

Tehtävät

Opintotukea koskevien valitusasioiden ratkaiseminen.

Suomen Akatemia

Säädökset

- Laki Suomen Akatemiasta 922/2009
- Valtioneuvoston asetus Suomen Akatemiasta 979/2009

Tehtävät

Akatemian tehtävänä on:

- 1 edistää tieteellistä tutkimusta ja sen hyödyntämistä;
- 2 kehittää kansainvälistä tieteellistä yhteistyötä;
- 3 toimia asiantuntijaelimenä tiedepolitiikkaa koskevissa kysymyksissä;
- 4 myöntää rahoitusta tieteelliseen tutkimukseen, tutkijankoulutukseen ja tutkimusedellytysten kehittämiseen; sekä
- 5 suorittaa muut tiedepoliittiset asiantuntijatehtävät, joista valtioneuvoston asetuksella säädetään tai jotka opetus- ja kulttuuriministeriö sille antaa.

Suomenlinnan hoitokunta

Säädökset

- Laki Suomenlinnan hoitokunnasta 1145/1988
- Asetus Suomenlinnan hoitokunnasta 168/1989

Tehtävät

Suomenlinnan alueen ja rakennusten hallintaa, hallintoa, hoitoa ja kunnostusta varten on Suomenlinnan hoitokunta.

Suomenlinnan hoitokunnan tehtävänä on:

- 1 huolehtia Suomenlinnan alueen ja siellä olevien rakennusten, varustusten ja laitteiden hallinnosta;
- 2 huolehtia hallinnassaan olevien ja erikseen määrättyjen alueiden, rakennusten ja laitteiden hoidosta, kunnossapidosta sekä siivouksesta;
- 3 huolehtia hallinnassaan olevien ja erikseen määrättyjen alueiden, rakennusten ja laitteiden restauroinnista ja peruskorjauksista sekä Suomenlinnan kehittämisen edellyttämästä uudisrakentamisesta; sekä
- 4 huolehtia ja tehdä aloitteita Suomenlinnan kehittämisestä.

Taiteen keskustoimikunta

Säädökset

- Laki taiteen edistämisen järjestelystä 328/1967
- Asetus taiteen edistämisen järjestelystä 1105/1991

Tehtävät

Valtion taidetoimikuntien ja Taiteen keskustoimikunnan tehtävänä on edistää luovaa ja esittävästä taiteellista työtä, taiteen tuntemusta ja harrastusta sekä taiteen kannalta tärkeätä ajan-kohtaista tutkimusta, toimia valtion asiantuntijaeliminä taiteen alalla sekä suorittaa ne muut taiteen edistämistä tarkoittavat tehtävät, jotka valtioneuvoston asetuksella niille annetaan.

Alueellisen taidetoimikunnan tehtävänä on toimialueellaan edistää taidetta sekä sen harjoittamista ja harrastamista. Toimikunta voi sen käytettäviksi osoitettujen määrärahojensa rajoissa myöntää taiteilija ja kohdeapurahoja sekä muita avustuksia.

Taiteen keskustoimikunnan tehtävänä on:

- 1 tehdä aloitteita ja esityksiä sekä laatia suunnitelmia taiteen edistämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä erityisesti kahta tai useampaa taiteen alaa koskevissa asioissa;
- 2 antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle ja muille valtion viranomaisille lausuntoja ja selvityksiä taidetta koskevissa asioissa;
- 3 huolehtia taiteen eri alojen yhteistoiminnan kehittämisestä ja toimia yhdysiteenä toisaalta valtion eri taidetoimikuntien välillä, mukaan lukien alueelliset taidetoimikunnat, sekä toisaalta niiden ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä;
- 4 ratkaista tarvittaessa, minkä toimikunnan alaan valtion taidetoimikuntien käsiteltävä asia kuuluu, ja valvoa muutoinkin toimikuntien työnjaon asianmukaisuutta;
- 5 laatia valtion taidetoimikuntien ja alueellisten taidetoimikuntien ehdotusten pohjalta opetus- ja kulttuuriministeriölle perusteltu ehdotus valtion talousarvioesitykseen Taiteen keskustoimikunnan toimintamenojen ja taiteen edistämisen määrärahoista;

- 6 jakaa ne varat, jotka Taiteen keskustoimikunnalle on osoitettu taiteen edistämiseen, sekä osoittaa varat valtion taidetoimikunnille ja alueellisille taidetoimikunnille taiteen edistämiseen;
- 7 osoittaa varat alueellisten taidetoimikuntien hallintoon;
- 8 tulohajata alueellisia taidetoimikuntia;
- 9 edistää Suomen taiteen tunnetuksi tekemistä ulkomailla sekä kansainvälistä vuorovaikutusta taiteen alalla;
- 10 edistää taiteen tutkimus- ja julkaisutoimintaa;
- 11 valvoo osaltaan taiteen edistämiseksi myönnettyjen varojen käyttöä;
- 12 antaa tarpeelliset ohjeet Taiteen keskustoimikunnan ja valtion taidetoimikuntien sekä alueellisten taidetoimikuntien sisäisen toiminnan järjestelyistä;
- 13 suorittaa ne muut taiteen edistämistä koskevat tehtävät, jotka valtioneuvosto tai opetus- ja kulttuuriministeriö taiteen keskustoimikunnalle antaa.

Valtion taidetoimikunnan tehtävänä on omalla taiteen alallaan:

- 1 seurata taiteen yleistä kehitystä sekä maan taidejärjestöjen, taidelaitosten ja taiteen oppilaitosten toimintaa;
- 2 tehdä aloitteita ja esityksiä sekä laatia suunnitelmia taiteen edistämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä;
- 3 antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle ja muille valtion viranomaisille lausuntoja ja selvityksiä taidetta koskevissa asioissa;
- 4 laatia ja toimittaa Taiteen keskustoimikunnalle vuosittain perusteltu ehdotus valtion talousarvioesitykseen taiteen edistämisen määrärahoista;
- 5 jakaa toimikunnan käytettäväksi taidetta edistäviin tarkoituksiin osoitetut varat;
- 6 tukea taiteen kehitykselle tärkeiden tai muuten yleiseltä kannalta merkittävien taideteosten valmistamista sekä tehdä aloitteita sellaisten töiden aikaansaamiseksi;
- 7 edistää Suomen taiteen tunnetuksi tekemistä ulkomailla sekä kansainvälistä vuorovaikutusta;
- 8 edistää taiteen julkaisutoimintaa;
- 9 edistää taiteen harrastustoimintaa;
- 10 valvoo taiteen edistämiseksi jakamiensa varojen käyttöä;
- 11 suorittaa ne muut taiteen edistämistä koskevat tehtävät, jotka opetus- ja kulttuuriministeriö tai Taiteen keskustoimikunta toimikunnalle antaa.

Alueellisen taidetoimikunnan tehtävänä on:

- 1 seurata ja arvioida taiteen yleistä kehitystä toimialueellaan;
- 2 edistää taiteen harjoittamista ja harrastamista toimialueellaan sekä tähän liittyvää tiedotusta ja julkaisutoimintaa;

- 3 edistää yhteistyötä taide- ja kulttuurielämän ja muiden toimijoiden kesken toimialueellaan;
- 4 laatia ja toimittaa Taiteen keskustoimikunnalle vuosittain perusteltu ehdotus valtion talousarvioesitykseen taiteen edistämisen määrärahoista ja toimikunnan hallintomäärärahoista;
- 5 jakaa toimikunnan käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa taiteilija- ja kohdeapurahoja sekä muita avustuksia;
- 6 valvoa jakamiensa varojen käyttöä;
- 7 edistää kansainvälistä toimintaa toimialueellaan;
- 8 antaa lausuntoja ja selvityksiä taidetta koskevista asioista;
- 9 ottaa työsopimussuhteinen läänintaiteilija ja muut taidetoimikuntaan työsopimussuhteessa olevat henkilöt;
- 10 suorittaa ne muut taiteen edistämistä koskevat tehtävät, jotka opetus- ja kulttuuriministeriö tai taiteen keskustoimikunta toimikunnalle antaa.

Taiteen keskustoimikunnan hallintotoimiston tehtävänä on:

- 1 hoitaa Taiteen keskustoimikunnan, valtion taidetoimikuntien, alueellisten taidetoimikuntien ja taiteen edistämisen järjestelystä annetun lain (328/1967) 1 a §:ssä tarkoitettujen lautakuntien yleistä hallintoa ja tehdä aloitteita näiden toiminnan kehittämiseksi;
- 2 huolehtia keskustoimikunnassa, valtion taidetoimikunnissa ja taiteen edistämisen järjestelystä annetun lain 1 a §:ssä tarkoitetuissa lautakunnissa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta;
- 3 hoitaa työjärjestyksessä määrätyt muut tehtävät.

Valtion elokuvatarkastamo

Säädökset

- Laki Valtion elokuvatarkastamosta 776/2000
- Valtioneuvoston asetus Valtion elokuvatarkastamosta 1086/2004

Tehtävät

Elokuvien ja muiden kuvaohjelmien tarkastamista varten on Valtion elokuvatarkastamo. Valtion elokuvatarkastamon tehtävänä on toimia kuvaohjelmien tarkastamisesta annetussa laissa (775/2000) tarkoitettuna tarkastusviranomaisena.

Valtion taidemuseo

Säädökset

- Laki Valtion taidemuseosta 566/2000
- Valtioneuvoston asetus Valtion taidemuseosta 618/2004

Tehtävät

Taidemuseon tulee:

- 1 vastata kokoelmien ja tietovarantojen kartuttamisesta, dokumentoinnista, hoidosta ja konservoinnista;
- 2 järjestää koti- ja ulkomaisen taiteen näyttelyitä;
- 3 perehdyttää yleisöä kuvataiteeseen ja lisätä sen tuntemusta taidekasvatuksen avulla;
- 4 järjestää taiteiden välistä ohjelmistoa;
- 5 harjoittaa julkaisutoimintaa;
- 6 toimia maan taidemuseoalan kehittämiseksi yhteistyössä muiden taidemuseoiden kanssa;
- 7 harjoittaa kuvataiteen tutkimusta;
- 8 seurata alan kehitystä, tehdä aloitteita ja esityksiä Suomen kuvataiteen edistämiseksi sekä antaa lausuntoja kuvataiteeseen liittyvistä kysymyksistä;
- 9 ylläpitää ja kehittää taidemuseoalan ja kuvataiteen kansainvälisiä suhteita;
- 10 antaa muille viranomaisille sekä mahdollisuuksien mukaan yhteisöille ja yksityisille henkilöille asiantuntija-apua toimialaansa kuuluvissa asioissa;
- 11 huolehtia muista taidemuseolle säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.

Valtion taidemuseo huolehtii sen yhteydessä olevan valtion taideteostoimikunnan hallinnosta.

Varastokirjasto

Säädökset

- Laki Varastokirjastosta 1078/1988
- Asetus Varastokirjastosta 94/1992

Tehtävät

Varastokirjaston tehtävänä on ottaa vastaan ja säilyttää tieteellisistä ja yleisistä kirjastoista siirrettävää aineistoa ja asettaa se tarvitsijoiden käyttöön. Varastokirjasto voi ottaa vastaan aineistoa myös muilta luovuttajilta, mikäli se voi tapahtua mainittuja tehtäviä haittaamatta. Varastokirjasto voi sille luovutetusta aineistosta poistaa ja hävittää tarpeetonta tai huonokuntoista aineistoa sekä luovuttaa aineistoa muun kirjaston tai laitoksen käyttöön.

Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutti

Säädökset

- Laki Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista 857/1992
- Valtioneuvoston asetus Venäjän ja Itä-Euroopan instituutista 1100/2001

Tehtävät

Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin tehtävänä on:

- 1 harjoittaa Venäjää ja Itä-Eurooppaa koskevaa sivistyksellistä yhteistyötä sekä tukea siihen liittyvää tutkimusta;
- 2 tukea Venäjältä ja Itä-Euroopasta Suomeen muuttaneiden kieltä ja kulttuuria;
- 3 ylläpitää kirjastoa ja siihen liittyvää tietopalvelua;
- 4 harjoittaa alansa tiedotus- ja julkaisutoimintaa sekä tarjota asiantuntijapalveluja toimialallaan;
- 5 pitää yhteyttä koti- ja ulkomaisiin toimijoihin ja edistää muutoin yhteistyötä toimialallaan.

Ylioppilastutkintolautakunta

Säädökset

- Lukiolaki 629/1998
- Laki ylioppilastutkinnon järjestämisestä 672/2005
- Valtioneuvoston asetus ylioppilastutkinnosta 915/2005

Tehtävät

Ylioppilastutkintolautakunta vastaa ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta. Ylioppilastutkintolautakunta antaa määräyksiä kokeiden sisällöstä, koejärjestyistä ja kokeiden arvostelusta. Ylioppilastutkintolautakunta kehittää ylioppilastutkintoa yhteistyössä Opetushallituksen kanssa.

Liite 2. Tukiryhmän kokoonpano sekä käydyt haastattelut ja keskustelut

Tukiryhmä

ylijohtaja Riitta Kaivosoja, opetus- ja kulttuuriministeriö
ylijohtaja Sakari Karjalainen, opetus- ja kulttuuriministeriö
pääjohtaja Jussi Nuorteva, Arkistolaitos
pääjohtaja Juhani Kostet, Museovirasto
hallinto- ja kehitysjohtaja Päivi Nerg, valtiovarainministeriö
johtaja Juha Kostiainen, Sitra
ylijohtaja Aki Kangasharju, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
asiamies Leena Hiljanen ProUnioni ry
asiamies Kalevi Juntunen Akavan erityisalat ry
sopimustoimitsija Teija Wikman Julkisten ja Hyvinvointialojen liitto JHL ry.

Haastattelut ja keskustelut

Haastattelut ja keskustelut on käyty selvityshenkilöiden tai heitä avustaneiden sihteereiden kanssa. Osa haastatteluista ja keskusteluista on ollut ryhmätilaisuuksia.

Virastot:

johtaja Jaakko Antti-Poika, Suomenlinnan hoitokunta
puheenjohtaja Leif Jakobsson, Taiteen keskustoimikunta
hallintopäällikkö Pirjo Hanhikorpi, Kansallinen audiovisuaalinen arkisto
pääjohtaja Juhani Kostet, Museovirasto
apulaisjohtaja Mikko Kuutti, Kansallinen audiovisuaalinen arkisto
pääjohtaja Timo Lankinen, Opetushallitus
puheenjohtaja Juhani Lokki, Ylioppilastutkintolautakunta
johtaja Matti Lukkarila, Kansallinen audiovisuaalinen arkisto
pääjohtaja Markku Mattila, Suomen Akatemia
hallituksen puheenjohtaja Arto Mustajoki, Suomen Akatemia
talous- ja hallintojohtaja Sami Nokelainen, Celia - Näkövammaisten kirjasto
johtaja Pirkko Nuolijärvi, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus
pääjohtaja Jussi Nuorteva, Arkistolaitos
suunnittelupäällikkö Ritva Paananen, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus
johtaja Matti Paloheimo, Valtion elokuvatarkastamo
ylitarkastaja Maarit Pietinen, Valtion elokuvatarkastamo
kirjastonjohtaja Marketta Ryömä, Celia - Näkövammaisten kirjasto
pääsihteeri Esa Rantanen, Taiteen keskustoimikunta
pääsihteeri Anneli Roman, Ylioppilastutkintolautakunta
ylijohtaja Risto Ruohonen, Valtion taidemuseo
johtaja Pasi Sahlberg, Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO

johtaja Kirsti Sutinen, Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti
puheenjohtaja Terttu Ujainen, Opintotuen muutoksenhakulautakunta
kirjastonjohtaja Pentti Vattulainen, Varastokirjasto

Opetus- ja kulttuuriministeriö:

johtaja Rauno Anttila
opetusneuvos Heikki Blom
kulttuuriasiainneuvos Liisa-Maria Hakala-Zilliacus
kulttuuriasiainneuvos Kristiina Hautala-Kajos
neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen
johtaja Kirsi Kangaspunta
pääsihteeri Minna Karvonen
ylitarkastaja Leena Laaksonen
johtaja Anita Lehikoinen
johtaja Jukka Liedes
kulttuuriasiainneuvos Maija Lummepuro
ylitarkastaja Anne Luoto-Halvari
viestintäjohtaja Marjo Merivirta
ylitarkastaja Laura Mäkelä
tietohallintojohtaja Irma Nieminen
neuvotteleva virkamies Erkki Norbäck
hallitusneuvos Eerikki Nurmi
kansainvälisten asiain johtaja Jaana Palojärvi
johtaja Eeva-Riitta Pirhonen
kulttuuriasiainneuvos Päivi Salonen
johtaja Paula Tuomikoski
rakennusneuvos Tuulikki Terho
johtaja Leena Vestala
opetusneuvos Mirja Vihma-Kaurinkoski
suunnittelija Riitta Welin
neuvotteleva virkamies Sari Wessman
kulttuuriasiainneuvos Barbro Wigell-Ryynänen
johtaja Matti Väisänen

Muut sidosryhmät:

ylikirjastonhoitaja Kai Ekholm, Kansalliskirjasto
ylijohtaja Silja Hiironniemi, valtiovarainministeriö
puheenjohtaja Kauko Hämäläinen, Koulutuksen arviointineuvosto
laki- ja henkilöstöasiainjohtaja Pekka Ilmivalta, Veikkaus Oy
pääsihteeri Helka Kekäläinen, Korkeakoulujen arviointineuvosto
vastuualueen johtaja Petri Knaapinen, Uudenmaan ELY-keskus
koulutusjohtaja Markku Koponen, Elinkeinoelämän keskusliitto
alivaltiosihteeri Kalle J. Korhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
toimitusjohtaja Kimmo Koski, CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy

tietohallintojohtaja Antti Koskinen, Senaatti-kiinteistöt
toimitusjohtaja Irina Krohn, Suomen elokuväsäätiö
pääjohtaja Päivi Kärkkäinen, Suomen Kansallisoppera
tuotepäällikkö Joni-Marko Laine, Senaatti-kiinteistöt
johtaja Jukka Liede, Senaatti-kiinteistöt
neuvotteleva virkamies Outi Luoma-aho, valtiovarainministeriö
osastopäällikkö Teuvo Metsäpelto, valtiovarainministeriö
toimitusjohtaja Ritva Mitchell, Cupore - Kulttuuripoliittisen tutkimuksen
edistämissäätiö
pääjohtaja Mika Myllyaho, Suomen Kansallisteatteri
budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö
yksikön päällikkö Juha Mäntyvaara, Uudenmaan ELY-keskus
toimitusjohtaja Risto Nieminen, Veikkaus Oy
hallintopäällikkö Niina Otava, Suomen elokuväsäätiö
kansliapäällikkö Harri Pursiainen, Liikenne- ja viestintäministeriö
puheenjohtaja Riitta Pyykkö, Korkeakoulujen arviointineuvosto
pääjohtaja Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
pääsihteeri Pasi Reinikainen, Koulutuksen arviointineuvosto
vanhempi asiantuntija Pekka Talaskivi, Rapal Oy
alivaltiosihteeri Juhani Turunen, valtiovarainministeriö
kansliapäällikkö Erkki Virtanen, työ- ja elinkeinoministeriö

Muut yhteistyötahot:

projektijohtaja Jussi Anttila, TalentPartners Oy
johtaja Petri Eerola, TalentPartners Oy
tutkija Tanja Poutiainen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Liite 3. Haastattelurunko

Virastopäälliköiden haastatteluissa pohjana käytetty haastattelurunko

Toimintaympäristön muutokset

- yhteiskunnalliset muutokset, mitä oleellisia muutoksia on käynnissä? (esim. globaalit muutokset, taloudellinen kehitys, ikärakenteen muutokset, teknologinen kehitys, alueelliset muutokset, sosiaaliset ja kulttuuriset muutokset)
- hallinnolliset muutokset?
- miten muutokset vaikuttavat palvelutarpeisiin?
- miten muutokset vaikuttavat OKM:n toimialaan ja ko. virastoon?

Tehtävät, toimintamallit ja konsernirakenne

- mitkä ovat ko. viraston tärkeimmät tehtävät?
- mistä tehtävistä voitaisiin luopua kokonaan tai organisoida muulla tavoin?
- tehtävien päällekkäisyydet ja synergia potentiaali suhteessa muihin virastoihin?
- mitä tehtäviä olisi perusteltua siirtää muualta ko. viraston hoidettavaksi?
- erilaisten tuki- ja hallintopalvelu tehtävien aiheuttama kuorimitus? (henkilöstöhallinto, hankintatoimi, arkistotoimi, toimilahallinto, IT-toiminnot, taloushallinto, sisäinen kirjasto, virastopalvelut yms.)
- viraston yhteydet aluehallintoon?
- miten sähköisiä prosesseja on hyödynnetty?
- toteutettujen kehittämis- ja uudistushankkeiden vaikutukset ko. virastossa?
- omaksutut hyvät käytännöt, joita voitaisiin levittää muualle?
- miten hallinnonalan virastorakennetta tulisi kehittää?
- miten ko. viraston tehtävät voidaan jatkossa hoitaa nykyistä paremmin entistä pienemmillä resursseilla?

Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä

- nykyisen ohjausprosessin ja rahoitusjärjestelmän vahvuudet ja kehittämistarpeet?
- viraston ja ministeriön välisen työnjaon kehittäminen?
- miten ministeriön pitäisi kehittää ko. virastoa koskevaa ohjaustaan?
- millaisia uusia rahoitustapoja ja -muotoja tulisi ottaa käyttöön?
- miten ko. viraston ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää pitäisi kehittää?

Virastokohtaiset erityiskysymykset

- kohdistuuko ko. virastoon jotain erityiskysymyksiä, jotka tulisi ottaa selvitystyössä huomioon?

Liite 4. Lähdeluettelo

Lähteet ja tausta-aineistot

- Arviointikertomus vuodelta 2009. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri.
- Campbell, A. Goold, M., Alexander. M. 1995. Howard Business Review March-April 1995 s. 120 - 132, 180.
- Hallinto -lehti 1/2011, s. 12 - 13.
- Hannus, J. 2004. Strategisen menestyksen avaimet. Tehokkaat strategiat, kyvykkyydet ja toimintamallit. Pro Talent Oy.
- Huttunen, P. 1994. Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa. Yhtymäjohtaminen. s. 15 - 16.
- Opetusministeriö 2005. Alueellisen audiovisuaalisen toiminnan kehittäminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:42.
- Opetusministeriö 2005. Alueellisen taidehallinnon uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:40.
- Opetusministeriö 2010. Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Selvityshenkilöiden raportti. Opetusministeriön julkaisuja 2010:23.
- Opetusministeriö 2010. Arkistolaitoksen keskusarkiston perustarpeen selvittäminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:2.
- Opetusministeriö 2008. CIMO:n kehittämistyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:16.
- Opetusministeriö 2004. International Evaluation of the Academy of Finland. Opetusministeriön julkaisuja 2004:16.
- Opetusministeriö 2004. An International Evaluation of the Finnish System of Arts Councils. Publications of the Ministry of Education, Finland, 2004:3.
- Opetusministeriö 2006. International Evaluation of the National Archives Service of Finland. Publications of the Ministry of Education, Finland 2006:5.
- Opetusministeriö 2009. Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen (CIMO) alueellistamisselvitys 2009. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:31.
- Opetusministeriö 2008. Kansallinen audiovisuaalinen arkisto–Valtion elokuvatarkastamo -selvitys. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:31.
- Opetusministeriö 2003. Kansalliskirjastotyöryhmä 2002. Kansalliskirjaston tehtäviä ja toimialaa uudelleen arvioivan työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:1.
- Opetusministeriö 2006. Kansalliskirjastotyöryhmän 2002 seurantaryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:1.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011. Korkeakoulujen kansainvälistymiseen liittyvät asumispalvelut. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:2.
- Opetusministeriö 2008. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen (Kotus) arviointi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:06.
- Opetusministeriö 2010. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen tehtävät. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:1.

Opetusministeriö 2002. Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön vaihtoehtoiset sijoitusratkaisut 2002, Dnro10/043/2002.

Opetusministeriö 2007. Luonnontieteellisen keskusmuseon asemaa selvittäneen työryhmän muistio Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:20.

Opetusministeriö 2007. Museovirasto aktiiviseksi kansallisen identiteetin rakentajaksi. Selvitys Museoviraston asemasta ja kulttuuriperinnön arvostuksesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:33.

Opetusministeriö 2009. Museoviraston (MV) osatoimintojen alueellistamisselvitys 2009. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:32.

Opetusministeriö 2008. Museovirastosta Suomen kulttuuriperintökeskus. Museovirasto -selvityksen seurantaryhmän raportti ja kehittämisselitykset. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:36.

Opetusministeriö 2008. Museovirasto - Suomenlinna -selvitys. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:28.

Opetusministeriö 2009. Opetuksen ja tutkimuksen toimintaympäristö 2020 – korkeakoulukirjastojen rakenteellinen kehittäminen digitaalseksi palveluverkoksi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:26.

Opetusministeriö 2007. Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46.

Opetusministeriö 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäväkartoituksen toimeenpanosuunnitelma. 10.6. 2010.

Opetusministeriö. Opetusministeriön historia, 7-osainen kirjasarja julkaistu v. 1976-1997.

Opetusministeriö 2004. Opetusministeriön, Opetushallituksen ja lääninhallitusten tehtäväjaon kehittäminen 2004. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:40.

Opetusministeriö 2010. Osaava ja luova Suomi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskausa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:15.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011. Taideyliopistoselvitystyöryhmän muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:1.

Opetusministeriö 2009. Taiteen keskustoimikunnan (TKT) alueellistamisselvitys 2009 Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:30.

Opetusministeriö 2003. Tehtävien delegointi- ja alueellistamismahdollisuudet sekä ydintoiminnan kehittäminen opetusministeriössä 2003. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:23.

Opetusministeriö 2010. Uusi kuvaohjelmalainsäädäntö Kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän ehdotus Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:10.

Opetusministeriö 2002. Tiedepolitiikan toimialan tulohajauksen kehittäminen 2002 Opetusministeriön työryhmien muistioita 46:2002.

Opetusministeriö 2001. Valtion museotoimen hallinnon kehittäminen ja uudelleenjärjestely - muistio ja valtioneuvoston periaatepäätös. Opetusministeriön työryhmien muistioita 2001:29.

Opetusministeriö 2005. Valtion taidetoimikuntalaitoksen kehittäminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:41.

Opetusministeriö Varastokirjaston toiminnan arviointi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:14.

- Opetusministeriö 2007. Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin selvitys. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:24.
- Opetusministeriö 2007. Virastojen ja laitosten tuottavuuden mittaaminen opetusministeriön hallinnonalalla. Tilastokeskuksen ja opetusministeriön yhteistyöprojektin loppuraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:6.
- Savolainen. R. (toim.). Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809 - 2009., s.176 - 193. Edita Publishing Oy.
- Sitra 2010. Määttä. S. ja Sitra. Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Sitran selvityksiä 21.
- Sitra ja Deloitte 2010. Konserniohjauksen kehittäminen Euroopan maiden valtionhallinnossa. Kokemuksia Tanskasta, Isosta-Britanniasasta, Hollannista, Norjasta, Ranskasta, Tšekistä ja Virossa.
- Valtiovarainministeriö 2010. Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana - Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2010.
- Valtiovarainministeriö 2010. Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle. Valtiovarainministeriön julkaisu 49/2010.
- Valtiovarainministeriö 2010. Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen, työryhmäraportti 2010.
- Valtiovarainministeriö 2010. OECD:n Suomen hallinnon maa-arviointi. Käännös tiivistelmästä ja keskeisistä suosituksista. Arvioinnin keskeiset tulokset ja keskeiset toimenpidesuosituksset.
- Valtiovarainministeriö 2010. Tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 47/2010.
- Valtiovarainministeriö 2005. Salminen. M. (toim.) Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2005 Edita Prima Oy, Helsinki 2005.
- Valtiovarainministeriö 2010. Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010 (VM/2404/00.00.02/2010).
- Valtiovarainministeriö 2010. Valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2010. Valtion pysyvien toimintameno- ja säästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintameno- ja säästöjen aikaansaaminen.
- Valtiovarainministeriö 2001. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Julkisen hallinnon toimivuuden ja arvioinnin kehittäminen. Edita Oy, Helsinki 2001.



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-010-0 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Helsinki 2011