Sivistysvaliokunta

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

Suomenlinnan hoitokunta kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä. Suomenlinnan hoitokunta haluaa korostaa lainvalmistelutekstissä esiin tuotuja näkökulmia, jotka se on tuonut esiin myös aiemmassa lausunnossaan lainvalmistelun yhteydessä.

Suomenlinnan hoitokunta katsoo, että lain tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia. Tosiasiahan on, että sivistyshallinnon laajempi vaikuttavuus, palvelukyky ja tuottavuus tulee turvata tulevaisuudessa ja sivistyshallinnon tulee kyetä vastaamaan yhä käynnissä oleviin nopeisiin toimintaympäristön muutoksiin tehokkaasti.

Hoitokunnan huolena on, että valmistelun yhteydessä ei ole riittävällä tavalla selvitetty lain vaikutusta maailmanperintöstatukseen ja kansainväliseen sopimukseen. Tämän osoittavat taustalaskemien puuttuminen, riskien arvioinnin jättäminen virastovalmistelun osaksi sekä kustannushyötyanalyysin jättäminen tekemättä. Hoitokunnan rooli vaihtui tasa-arvoisesta osapuolesta lopulta museovirastoon liitettäväksi osastoksi.

Suomenlinnan hoitokuntaa ja Museovirastoa on tarkasteltu yhdistettävinä virastoina jo vuosina 2008 ja 2012. Aiemmissa selvityksissä ja valmisteluissa on todettu, että yhdistämisestä voisi olla jotain hyötyä mutta erityisesti Museoviraston talouden haasteista ja virastojen toimintojen erilaisuudesta johtuen yhteenliittymän suunnittelusta on aiemmin luovuttu.

Aikaisempien selvitysten aikana Museovirasto toimi kiinteistönhaltijaviranomaisena mutta vuoden 2014 jälkeen kiinteistöt ovat olleet Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen hallinnassa ja Museoviraston toiminta vuokratiloissa, josta syystä aiempi virastoja yhdistävä tekijä on poistunut eikä muita merkittäviä synergiahyötyjä tällä hetkellä ole selkeästi havaittavissa. Myös lainvalmisteluasiakirjassa todetaan, että virastouudistuksella ei sinänsä saavuteta taloudellisia hyötyjä tai ne ovat hyvin pieniä.

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

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

Hoitokunta vastaa kahdeksasta saaresta (n. 80 hehtaaria), joissa on yli 250 rakennusta ja hallussaan olevasta merialueesta (yli 80 hehtaaria) joiden hoitaminen ja infrastruktuurin ylläpitäminen edellyttävät vastuuta ympärivuorokautisesti koko vuoden ajan. Lisäksi hoitokunta on lakisääteisesti velvollinen varautumiseen liittyvissä kysymyksistä, kun se vastaa asuin- ja työalueen 1200 hengen väestönsuojasta ja väestön turvallisuuteen liittyvästä viranomaisyhteistyöstä ympäri vuorokautisesti koko vuoden ajan.

Suomenlinnan hoitokunnan talous

Hoitokunnan toiminnan tärkeä osa ovat liiketoiminnat, joiden osuus hoitokunnan toiminnan rahoituksesta on noin 80 %. Liiketoimintojen tuotoilla hoitokunta ylläpitää saarten toiminnot, maksaa hoitokuntalaisten palkat sekä käyttää mahdollisimman paljon tulorahoitusta yllättävien ja välitöntä hoitoa edellyttävien perusparannusten tekemiseen. Lakiesityksessä kuvattuun talouden taulukkoon on merkitty vain valtion toimintamenomäärärahan osuus. Hoitokunnan toimintamenoihin kohdennettu tulorahoitus oli 8,3, M€ vuonna 2024.

Hoitokunnan asuntojen vuokrataso on määritelty Helsinki IV tasolle ja tällä hetkellä (keväällä 2025) asuntojen vuokrat ovat tavoittaneet Helsinki IV tason, ja osa pienemmistä asunnoista jo sen ylittänyt. Tavoitteena ei kuitenkaan ole asuntojen vuokratason hallitsematon nousu, josta syystä hoitokunta seuraa vuokratasoa aktiivisesti ja tekee siihen liittyviä tarpeellisia muutoksia.

Hoitokunta on virastona kehittänyt toimintaansa ja siten omassa toiminnassaan tehnyt merkittäviä tehostamistoimia, siirtänyt hallinnollista työtä Palkeisiin ja Valtoriin sekä tekee aktiivista yhteistyötä eri valtionvirastojen kanssa. Näiden kehittämistoimien ansiosta hoitokunnan toiminnan talous (toimintamääräraha netto) on tasapainossa, vaikka rakennusten ja maiseman korjausvelka vaatiikin valtiolta erityisiä toimenpiteitä tulevinakin vuosina (restaurointi- ja kunnossapitomääräraha).

Viraston tuloveroilmoitus tulee tehdä vuodelta 2025 Suomenlinnan hoitokunnan Y-tunnuksella. Tämä käsittää itsenäistä virastoa eikä laki kata vuoden 2025 toimintaa ja sen viranomaisvelvoitteita. Tilinpäätöksen osalta voisi olla kaikkein järkevintä, että sekin hyväksyttäisiin hoitokunnan vuoden 2025 osalta hoitokunnan johtokunnassa, jonka toimikausi voisi päättyä vuoden 2026 kesäkuun alussa, kuten myös viraston Y-tunnus lakkautuisi samaan aikaan. Tämä siirto siksi, että johtokunta on ollut vastuussa hoitokunnan toiminnoista kirjanpitovuonna 2025.

Site Manager

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

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

Sopimukseen liittyvä riittävä valtionrahoitus varmistaa sen, että hoitoa pystytään kohdistamaan myös välitöntä taloudellista tulosta tuottamattomiin, mutta linnoituksen arvojen säilyttämisen ja vahvistamisen kannalta välttämättömiin osa-alueisiin, kuten esimerkiksi muureihin ja valleihin. Hoitokunta on omassa toiminnassaan tehnyt tätä työtä valtion talousarviokirjanpidossa läpinäkyvästi ja kohdentanut kaiken tulorahoituksen hoitokunnan vastuulla olevan kiinteistön eri kohteiden kunnossapitoon, esittämiseen, huoltoon ja matalaan sekä hyvin toimivaan hallintoon.

Suomenlinna hoitokunta esittää huolenaan onko lakiesityksen teksti riittävä täyttämään maailmanperintösopimuksen ehdot?

Mikäli lakiuudistuksen vuoksi tapahtuu merkittäväksi tunnistettavia sopimusehtojen muutoksia kansallisesti yksipuoleisesti toteutettuna, tulee huomioida, että ehtojen muuttaminen edellyttää maailmanperintökomitean hyväksymän ohjeistuksen mukaisesti erityisesti maailmanperintökohteille suunnatun vaikuttavuusarvioinnin (Heritage Impact Assessment) teettämistä riippumattomalla arvioitsijalla.

Suomenlinnan hoitokunta on huolissaan siitä, että lakiperusteluissa todetaan vain: *Opetus- ja kulttuuriministeriö pyrkii tulosohjauksen keinoin turvaamaan Suomenlinnan hoitokunnan tehtävien riittävän resursoinnin uudessa rakenteessa.*

Kirjaus on hyvä ja oikeansuuntainen. Suomenlinnan hoitokunta haluaa tuoda esiin, että kirjausta voisi tarkentaa yleismaailmallisesti erityisen arvon kirjauksen *The costs of the Governing Body, … are met using funding from the central government budget and from rental income* mukaisesti siten, että perustelussa yksiselitteisesti todetaan Suomenlinnan hoitokunnan rahoituksen koostuvan sekä riittävästä ja läpinäkyvästä valtion suuntaamasta rahoituksesta että Suomenlinnan hoitokunnan vuokrien ja muun tulorahoituksen muodossa hankkiman omarahoituksen siirtämisestä yksinomaan Suomenlinnan hoitokunnan käyttöön maailmanperintökohteen restauroinnin, ylläpidon, esittelyn ja kehittämisen toteuttamiseksi.

Maailmanperintökohteessa syntynyttä tuloa ei voi siirtää käytettäväksi Suomenlinnan hoitokunnan ulkopuolelle muuhun uuden viraston toimintaan ja toisaalta omarahoituksen lisäksi kohteelle on osoitettava riittävä budjettirahoitus yleismaailmallisten erityisten arvojen säilyttämiseen ja vahvistamiseen.

Tulevan virastokokonaisuuden talouden suunnittelussa ja toteuttamisessa on huomioitava, että hoitokunnan talous tulee eriyttää muun viraston taloudesta ja käyttää tulorahoitus kansainvälisissä sopimuksissa määritellysti maailmanperintökohteen kulujen kattamiseen. Hoitokunta on liiketoimintojaan kehittämällä saanut rakennettua toimintamenorahoituksen tukevalle pohjalle. Korkean omarahoitusosuuden säilyttäminen on välttämätöntä, että valtio pystyy jatkossakin vastaamaan omistamansa maailmanperintökohteen asianmukaisesta hoidosta.

Muita huomioita

Suomenlinnan hoitokunta ja Museovirasto ovat nykyisen voimassa olevan lain mukaan työnantajavirastoja ja ainoat itsenäiset virastot, jotka virastouudistuksessa yhdistetään. Esityksen mukaan hoitokunta liitetään museovirastoon osastoksi.

Tähän ratkaisuun liittyy useita näkökulmia, joiden valmistelussa on ollut haasteita. Näistä jotkut olisivat selkeästi sopimusasioita, joita ei laissa tulisi säätää. Tähän liittyy mm. laissa oleva voimaantulopykälä,

jossa määrätään hoitokunnan virkasuhteinen henkilöstö siirrettäväksi Museoviraston palkkausjärjestelmään. Museoviraston virkasuhteisten palkkausjärjestelmä on vuodelta 2008 ja Suomenlinnan hoitokunnan (TES ja VES identtinen) palkkausjärjestelmä vuodelta 2021. Hoitokunnan palkkausjärjestelmä on nykyaikainen ja ottaa yhtä lailla huomioon niin työsuhteiset kuin virkasuhteisetkin. Nyt esityksessä jää epäselväksi mihin sopimukseen työsuhteiset siirretään ja jatkovalmistelu jää virastojen vastuulle..

Lain 9 § Voimaantulo

Lakiesityksessä esitetään kumottavaksi Museovirastosta annettu laki (282/2004) ja Suomenlinnan hoitokunnasta annettu laki (1145/1988).

Kumotussa Museovirastosta annetussa laissa tarkoitettu Museovirasto jatkaa toimintaansa tässä laissa tarkoitettuna Museovirastona henkilöstöineen sekä oikeuksineen ja velvollisuuksineen.

Suomenlinnan hoitokunnan vireillä olevat asiat siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Museovirastolle. Mainitusta ajankohdasta lukien Museovirastolle siirtyvät myös Suomenlinnan hoitokunnan sopimukset, lukuun ottamatta virastokohtaista virka- ja työehtosopimusta, ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet.

Esityksen mukaan Museoviraston laki kumotaan mutta se kuitenkin jatkaa ikään kuin lakia ei olisi kumottu. Tämä aiheuttaa vakavan epätasa-arvon Suomenlinnan hoitokunnan ja museoviraston henkilöstön välille hoitokunnan henkilöstön joutuessa sopeutumaan erilaisen toimintakulttuurin omaavaan virastoon ja sen työnantajapolitiikkaan.

Hoitokunnan johtaja

Museovirastosta annetun lain mukaan virasto jatkaisi toimintaansa ja siihen yhdistyisi Suomenlinnan hoitokunta. Museovirastossa toimisivat laissa erikseen mainitusti Suomen kansallismuseo ja Suomenlinnan hoitokunta. Viraston muista toimintayksiköistä määrättäisiin työjärjestyksessä. Museovirasto päättäisi toimipaikoistaan ja niiden sijoittamisesta.

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

Suomenlinnan hoitokunnan tehtävä on erittäin vaativa ja operatiivinen, ja vastaa täysin vaativuudeltaan ja tehtävältään Suomen Kansallismuseota. Hoitokunnalla on merkittävä vastuu niin asukkaista, matkailijoista kuin liike- ja työhuoneiden vuokralaisistakin. Vuokralaisissa on useita valtion viranomaisia, jotka toteuttavat yleisen turvallisuuden kannalta kriittisiä toimintoja: poliisi, tulli, rajavartiolaitos ja vankila sekä maanvuokralaisena ja osittain rakennusvuokralaisena merisotakoulu. Lisäksi vuokralaisena ja tärkeänä yhteistyökumppanina on mm. pelastuslaitos ja HSL -Suomenlinnan hoitokunnan johtajan

vastuulla olevan työ-, kävijä- ja ympäristöturvallisuuden kompleksisuutta kuvaavat esimerkiksi seuraavat tunnusluvut: Matkailijoita käy vuosittain noin miljoona, asukkaita on 800, ravintoloita 13, museoita kuusi (lelumuseon lopettaessa viisi), työhuoneita 40, vetotelakka ja ainutlaatuinen kaksialtainen telakka, joka vaatii turvallisuuden (henkilö ja ympäristö) erityishuomion ja ylläpitohuollot.

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

Lakiesityksessä esitetään kansallismuseon johtajaksi ylijohtajaa. Näkemyksemme mukaan Suomenlinnan hoitokunnan laajojen vastuitten takia ylijohtajan tehtävä tulisi olla molemmissa lakiin erikseen kirjatuissa yksiköissä.