

## OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO ARKISTOLAITOKSEN VUODEN 2014 TOIMINNASTA

### 1. TULOKSELLISUUS JA TULOSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Arkistolaitos on tehtävänsä mukaisesti varmistanut kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilymisen ja niiden käytettävyyden, edistänyt tutkimusta sekä ohjannut ja kehittänyt arkistotoimintaa. Toimintaympäristön muutoksessa painottuu vahvasti digitaalisuus, joka tulee ottaa huomioon arkistolaitoksen toiminnan kehittämisessä.

Arkistolaitoksen toimintaa on useamman vuoden ajan leimannut kireä taloudellinen tilanne. Taloutensa tasapainon saavuttamiseksi arkistolaitos on jatkanut vuonna 2009 aloitettua sopeuttamisohjelmaa ja päivittänyt siihen liittyvää sopeuttamissuunnitelmaa vuoteen 2019 saakka. Sopeuttamisohjelman toimenpiteet ovat kuitenkin riittämättömiä toiminnan uudistamisen kannalta. Palveluiden ja aineistojen saatavuuden edistämiseksi sekä toiminnan tehostamiseksi arkistolaitoksen tulee täysimääräisesti hyödyntää digitalisaation mahdollisuudet. Valtion taloudellisen tilanteen heikkeneminen edellyttää myös viraston toiminnan mitoittamista vahvemmin omien toimintamenojen varaan, mikä edellyttää resurssien uudelleen suuntaamista ja henkilöstön osaamisen kehittämistä. Toimintamenoja säästääkseen arkistolaitos on jättänyt vapautuvia virkoja täyttämättä, mikä on heijastunut myös henkilöstön, erityisesti johto- ja asiantuntijatehtävissä olevien jaksamiseen.

Arkistolaitoksen toiminta vastasi kohtuullisesti sille asetettuja tehtäviä, tavoitteita ja odotuksia.

Tässä tilinpäätöskannanotossa ministeriö kiinnittää huomiota lähinnä niihin tavoitteisiin, joita arkistolaitos ei ole saavuttanut tai saavutti erityisen hyvin tai jotka opetus- ja kulttuuriministeriö on nähnyt keskeisiksi arkistolaitoksen kannalta.

#### Toiminnallinen tehokkuus ja voimavarat

Voimavarat 2012-2014

Talous- ja lisätalousarviot (milj.euroa)	2 012	2 013	2 014
29.40.02 arkistolaitoksen toimintamenot	19,406	19,554	19,102
29.40.53.2 veikkausvoittovarat: yksityiset arkistot (laki 1006/2006)	5,036	5,280	5,345
29.40.53.7 veikkausvoittovarat: tutkimusaineistojen saatavuuden parantaminen	0,532	0,300	0,335
29.01.23 OKM:n hallinnonalan tuottavuusmääräraha			0,300

Toimintamenojen (momentti 29.40.02) siirtomäärärahat kasvoivat eli vuodelle 2015 siirtyi 1 043 649 euroa, kun vuodelle 2014 siirtyi 748 725 euroa. Arkistolaitos sai vuodelle 2014 tieteen veikkausvoittovaroista hankerahoitusta yhteensä 335 000 euroa valtionhallinnon pysyvästi säilytettävien sähköisten aineistojen palvelujärjestelmän (VAPA) toiminnallisuuteen, Suomea koskevien mikrofilmiaineistojen hankkimiseen Venäjältä aineistojen saatavuuden parantamiseksi sekä Suomi 100-hankkeeseen. Lisäksi ministeriö osoitti arkistolaitokselle 300 000 euroa OKM:n hallinnonalan tuottavuusrahaa arkistolaitoksen asiakirjallisen kulttuuriperinnön digitoiminnan, saatavuuden ja säilymisen

tehostamiseen. Osana kansallinen digitaalinen kirjasto -hanketta opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut arkistolaitoksen ja CSC:n yhteistyötä.

Maksullisessa toiminnassa julkisoikeudellisten suoritteiden tuotto laski edellisvuodesta ollen kertomusvuonna 161 000 euroa (2013: 199 000 euroa). Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus laski 32,9 %:iin (2013: 34,9 %) tavoitteen ollessa 50 % (vuoden 2012 tulossopimus).

Liiketaloudellisten suoritteiden tuotto nousi 2 480 000 euroon (2013: 2 026 000 euroa), mutta kustannusvastaavuus laski edellisvuodesta 101,2 %:iin (2013: 104,1 %). Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää arkistolaitoksen taloustilanteen kannalta hyvänä, että suoritteiden tuotto nousi, mutta pitää tärkeänä, ettei liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus jatkossa laskisi edellisvuodesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää arkistolaitoksen taloustilanteen kannalta välttämättömänä, että liiketaloudelliset suoritteet hinnoitellaan jatkossa tasolle, joka selkeästi ylittää omakustannustason.

Arkistolaitos sai kertomusvuonna ulkopuolista rahoitusta yhteisrahoitteisiin hankkeisiin yhteensä 743 381 euroa. Koska yhteisrahoitteisen toiminnan osuus jäi alle miljoonan euron, ei arkistolaitos ole esittänyt yhteisrahoitteisesta toiminnasta kustannusvastaavuuslaskelmaa.

Arkistolaitokselle on valtionhallinnon yleistä kehitystä vastaavasti kohdentunut menoleikkauksia. Nykyisellään yli 40 % arkistolaitoksen toimintamenoista on sidottu kiinteistömenoihin. Tämä korostaa digitalisaatiosta saatavien hyötyjen realisoimisen tärkeyttä.

### **Tuotokset ja laadunhallinta**

Arkistolaitoksen toiminnassa painottuu edelleen vuosia 2010-2015 koskevan arkistolaitoksen strategian mukaisesti aineistojen hallinnan ja saatavuuden parantaminen erityisesti sähköisesti. Strategian keskeisiä tavoitteita ovat mm. sähköisen asiointipalvelun jatkuva parantaminen ja itsepalvelun lisääminen.

Toinen keskeinen painopiste on kasvaviin aineistomääriin vastaaminen tarkoituksenmukaisella tilasuunnittelulla, joista yksi on Mikkeliin 2017/2018 vaihteessa valmistuva keskusarkisto.

Toiminnan tuloksellisuutta seurataan kolmella tulosalueella, joita ovat tutkimus ja kehittäminen, aineistohallinta sekä tietopalvelu. Tulosalueittain tarkasteltuna toteumat vastasivat pääosin tavoitteita.

Tutkimuksen ja kehittämisen tulosalueella ei tavoitettu koulutuksen tavoitteita (luentotuntien määrän tavoite 2014: 350, toteuma 306, 2013: toteuma 266) johtuen koulutuksen suuntaamisesta resurssien vähenemisen vuoksi yhä enemmän verkkokoulutukseen, mitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena valintana arkistolaitoksen taloustilanne huomioiden.

Aineiston hallinnan alueella digitointi ylitti tavoitteen: Kuvatiedostoja digitoitiin 5,6 miljoonaa tavoitteen ollessa 4,5 miljoonaa (2013: 4,7 miljoonaa). Tämä johtui pääasiassa digitointilaitteiston uudistamisesta.

Tietopalvelujen tulosalueella tutkijasalikäyntien määrä laski edelleen yli 7 %:lla ollen 34 272:een (2013 toteuma: 37 160) tavoitteen ollessa 38 000. Tämä selittyy sekä sähköisten aineistojen paremmalla saatavuudella verkon kautta että tutkijasalipalveluiden karsinnalla. Verkkokäyttölataukset nousivat 44,2 miljoonaan (2013: 33,7 milj.) tavoitteen ollessa 38 miljoonaa. Digitaalisuuden mahdollisuuksien hyödyntäminen täysimääräisesti vastaa arkistolaitoksen strategista tavoitetta ja edistää sopeuttamisohjelmassa esitettyjä toimia. Huolimatta tutkijasalien aukioloaikojen lyhentämisestä

tutkijapalvelun asiakastytyväisyyskyselyn mukaan suuri osa asiakkaista (90%) on edelleen tyytyväisiä palveluun (kokonaistyytyväisyys 4,6 asteikolla 1-5).

Julkisoikeudellisten selvityspalvelutilausten toimitusaikojen ylitykset (tavoite kaksi viikkoa tai vähemmän) pysyivät edelleen kohtuullisen pieninä: 97 % selvityksistä voitiin toimittaa asiakkaille asetetun toimitusajan puitteissa (2013: 98%). Arkistolaitoksen ydintehtävät huomioon ottaen tätä voidaan pitää positiivisena.

Tilinpäätösasiakirjoissa raportointiin, että toiminnallisen tehokkuuden mittarina käytetty arkistoaineiston kokonaismäärä suhteessa henkilötyövuosiin (hm/htv) parani edellisvuodesta (837) ollen 860,9 mutta jääden hieman tavoitteesta (864 hm). Asiakirjojen mukaan työn tuottavuus parani seurannassa olevien 13 suoriteryhmän osalta 9 suoriteryhmässä, mutta laski koulutuksessa, konservoinnissa, selvityspalveluissa ja kaukolainoissa. Arkistolaitoksen tuottavuuslaskelmissa ovat mukana myös määräaikaisissa palvelussuhteissa olevat henkilöt.

Arkistolaitoksen mukaan tuottavuuden mittaamisen kannalta ongelmallisia ovat arkistojen järjestäminen ja kuvailu johtuen aineistojen laadun vaihtelusta. Myös määräaikaiset mittavat järjestämis- ja digitointiprojektit vaikuttavat peräkkäisten vuosien tunnuslukujen vertailtavuuteen.

### **Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen**

Arkistolaitoksen henkilötyövuosimäärä oli vuoden 2014 lopussa 241,9 htv:tä (2013: 239,5). Henkilötyövuosimäärä oli korkeampi kuin kertomusvuoden tavoite 236 htv:tä johtuen määräaikaisten projektityöntekijöiden palkkaamisesta mm. asiakirjojen järjestely- ja digitointiprojekteihin. Arkistolaitoksen vakinaisen henkilöstön määrä Tahti-tilaston mukaan oli 191 htv:tä (2013: 204).

Arkistolaitoksen osaaminen suhteessa digitalisaation haasteisiin on asia, johon arkistolaitoksen tulee kiinnittää erityistä huomiota sopeuttamis- ja henkilöstön kehittämissuunnitelmaansa tarkentaessaan.

Henkilöstön ikärakenteen nuorentuminen tapahtui jo kolmatta vuotta peräkkäin. Keski-ikä vuonna 2014 oli 48,3 vuotta (vuonna 2013 49,1) valtion henkilöstön keski-ikä ollessa 46,3 vuotta.

Sairauspoissaolojen määrä nousi edellisvuodesta 29,3 %:lla ollen 9,7 pv/htv (2013: 7,5 pv/htv) tavoitteen ollessa korkeintaan 9 pv/htv (valtion keskimääräinen taso vuonna 2014: 8,9 pv/htv). Tilinpäätösasiakirjojen mukaan nousu johtui pitimmistä sairauspoissaoloista, sillä 1-3 päivän sairauksien osuus laski edellisvuodesta 1,7 %:a. Työterveydenhuollon kustannukset (euroa/htv) eivät tilinpäätösasiakirjoista ilmene.

Arkistolaitoksen työtyytyväisyyttä mitataan joka toinen vuosi. Vuonna 2014 mittausta ei ollut. Noin 20 henkeä arkistolaitoksesta osallistui kertomusvuonna Kelan arkistolaitokselle myöntämille Aslak-kursseille.

Henkilöstön koulutuspäivien lukumäärä, ts. koulutuspanos laski edelleen 2,0 pv/htv (2013: 2,35 pv/htv) valtion keskimääräisen koulutuspanoksen ollessa 4,5. Suuntaus on ymmärrettävä arkistolaitoksen taloustilanne huomioon ottaen, mutta koulutuspanoksen jatkuvaa laskua ei voi pitää hyvänä suuntana henkilöstön osaamisen ylläpidon ja kehittymisen, ja siten koko arkistolaitoksen tulevaisuuden kannalta. Henkilöstökoulutuksen kustannukset (euroa/htv) eivät asiakirjoista ilmene.

Kannustavan palkkausjärjestelmän piirissä olevien osuus laski edelleen ollen 2014 75,6 %:iin (2013: 82,1 %). Lasku

selittyy määräaikaisen henkilöstön kasvulla.

Arkistolaitos panosti kertomusvuonna erityisesti esimiestyön ja työyhteisön kehittämiseen sekä työssä kehittymiseen ja jaksamiseen. Arkistolaitoksen johto on kokenut entistä haastavammaksi resurssien heikkenemisestä johtuvan henkilöstön työn kuormittavuuden lisääntymisen.

## **2. TULOKSELLISUUDEN RAPORTOINNIN ASIANMUKAISUUS**

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) totesi tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa koskien arkistolaitoksen toimintaa vuonna 2014, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen välisessä tulossopimuksessa tulee asettaa jatkossa selkeät tavoitteet toiminnallisen tehokkuuden eri osa-alueille ja suosittelee tavoitteita maksulliselle ja yhteisrahoitteiselle toiminnalle.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota myös erillislakien mukaisten suoritteiden kustannusvastaavuuden voimakkaan laskun syiden perusteellisempaan taustoitukseen ja analyysiin.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota myös Mikkeliin tulevan keskusarkiston vuokrasopimuksen valtuuslausekkeessa esitetyn euromäärän perusteisiin. Tarkastusviraston mukaan Kansallisarkiston tulee selvittää, olisiko jatkossa mahdollista budjetoida vastaavat vuokraerat ilman valtuusmenettelyä.

Tarkastusvirasto totesi vuotta 2014 koskevassa yhteenvedossa, että työajanseurantaa koskevissa pääperiaatteissa ei ollut tapahtunut merkittäviä muutoksia vuoteen 2013 nähden, jolloin tarkastusvirasto nosti asian esiin ensimmäistä kertaa. Nykyistä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistapaa ei dokumentoinnin puutteellisuuden vuoksi voi pitää riittävänä. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien laskelmien dokumentointia tulee tarkastusviraston mukaan kehittää laskentaperiaatteiden noudattamisen paremmaksi jäljittämiseksi.

Vuotta 2013 ja edelleen vuotta 2014 koskevassa tilintarkastuksen vuosiyhteenvedossa tarkastusvirasto suositteli arkistolaitoksen sisäiselle tarkastukselle pääjohtajan hyväksymän vuosisuunnitelman käyttöönottoa.

Kansallisarkisto on aloittanut tarkastusviraston vuotta 2013 koskevan tilintarkastuskertomuksen suosituksen mukaisesti seuraamaan yksityisten arkistojen valtionavustusten (laki 1006/2006) käyttöä tarkastuksin. Ministeriölle 16.4.2015 osoittamansa asiakirjan mukaan tarkastuksella selviteään muun muassa millaiset toiminnan suunnittelu- ja seurantamekanismit yksityisarkistoilla on käytössään ja miten valtionapuprosessin tuottama seurantatieto kuvaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta.

Kokonaisuutena tilinpäätösraportointi antaa kokonaiskuvan arkistolaitoksen vuoden 2014 toiminnasta.

Tilinpäätösasiakirjan informaatioarvoa olisi kuitenkin kasvattanut tulosten ja taustalla olevien tekijöiden perusteellisempi analysointi.

## **3. ARKISTOLAITOKSEN HAASTEET JA KEHITTÄMISTARPEET**

Arkistolaitoksen keskeisimpänä haasteena on digitaaliseen toimintaympäristöön vastaaminen. Ministeriö katsoo, että arkistolaitoksen toimet ovat oikeansuuntaisia, mutta edellyttävät osaamisen kehittämistä ja voimavarojen voimakasta priorisointia tavoitteena yhteentoimivat ja kustannustehokkaat tietojärjestelmät, joiden kustannukset on ennakoitu järjestelmän koko elinkaarelle. Myös projektinhallinnan menetelmien ja tilaajaosaamisen kehittämistä tulee edelleen

jatkaa.

Arkistolaitoksen tulee ottaa huomioon uuden hallitusohjelman linjaukset.

Arkistolaitoksen tulee varautua uuteen arkistolainsäädäntöön yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Valtionhallinnon tietohallinnon kehittämiseen liittyvissä ja muissa mahdollisissa arkistolaitosta koskevista merkittävässä linjauksensuhteissa tulee käydä keskustelua opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Arkistolaitoksen tulee keskittyä ydintehtäviinsä, kehittää toimintaprosessejaan tehokkaiksi ja ajanmukaisiksi sekä varautua mahdollisiin uusiin resurssisäätöihin. Arkistolaitoksen tulee tarkentaa tässä tilinpäätöskannanotossa esitettyjen kehittämistarpeiden mukaisesti sopeuttamisohjelmaansa lokakuun 2015 loppuun mennessä. Tästä lähtökohdasta tulee myös priorisoida toimintaa ottaen huomioon välttämättömät tehtävät kulttuuriperintöaineiston säilymisen ja saatavuuden turvaamiseksi tutkimuksen ja muihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin sekä tunnistaa tehtävät, joista se voi luopua tai joiden tuottamista se voi muuttaa.

Tila-asioissa arkistolaitoksen tulee toimia aktiivisesti ennakoimalla ja suunnittelemalla tulevien vuosien tarpeita ja toimenpiteitä tavoitteena hyvä palvelukyky, tehokkuus ja taloudellisen liikkumavaran lisääminen. Tilankäytön suunnittelu tulee kytkeä arkistolaitoksen toimintojen priorisointiin. Arkistolaitoksen tulee jatkaa aineistohallintajärjestelmän kehittämistä ja Mikkeliin sijoitettavan keskusarkiston suunnittelu- ja toteuttamistoimia opetus- ja kulttuuriministeriön asiasta tekemien peruslinjausten pohjalta.

Arkistolaitoksen tulee toiminnassaan ja raportoinnissaan tarkoituksenmukaisin tavoin edistää ja ottaa huomioon sukupuolten tasa-arvon edistäminen, yhdenvertaisuus, eriytymiskehityksen purkaminen ja sosio-ekonomisen taustan vaikutusten vähentäminen.

Henkilöstön hyvinvoinnin tukemiseen tulee edelleen kiinnittää huomiota, koska arkistolaitoksessa on jo muutaman vuoden ajan ilmennyt työuupumista.

Arkistolaitoksen tulee ottaa huomioon Valtiontalouden tarkastusviraston esittämät parannusehdotukset sekä tilastoida jatkossa vuosittaiset työterveydenhuollon kustannukset (euroa/hvt). Arkistolaitoksen tulee ryhtyä asiassa toimenpiteisiin.

Lisäksi tulee käynnistää seuraavan tulossopimuskauden 2017-2020 valmistelua varten toiminnallisen tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden seurantajärjestelmän ja -indikaattoreiden kehittämistyö. Tilinpäätösraporttiin tulee jatkossakin sisällyttää laaja indikaattoripatteristo, jotta arkistolaitoksen toiminnan kokonaisuudesta sekä vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta saadaan kattava kuva.

Huomiota on kiinnitettävä edelleen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuteen. Liiketaloudellisten palveluiden hinnoittelun tulee olla sellaista, että palvelut tuottavat voittoa. Arkistolaitoksen tulee pyrkiä yhteisrahoitteisessa toiminnassaan keskimäärin enintään 30 % omarahoitusosuuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa edelleen, että arkistolaitoksen tulee tiukassa taloudellisessa tilanteessaan pohtia tarkkaan osallistumistaan hankkeisiin, joissa sen omarahoitusosuus nousee huomattavan korkeaksi tai toiminta vie kohtuuttomasti henkilöstön panosta.

#### **4. MINISTERIÖN TOIMENPITEET TULOKSELLISUUDEN PARANTAMISEKSI**

Opetus- ja kulttuuriministeriö varautuu tarvittaviin toimiin uuden hallitusohjelman ja sen toimenpideohjelman

toteuttamiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, asiaan liittyvät muut keskeiset ministeriöt ja arkistolaitos valmistelevat yhdessä arkistolainsäädännön sekä siihen liittyvän muun lainsäädännön uudistamisen niin, että uudet säädökset turvaavat keskeisen ja tarkoituksenmukaisen asiakirjallisen kulttuuriperintöaineiston säilymisen ja käyttöön saamisen tutkijoille, oikeudenhoitoon ja muille kansalaisille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö varautuu muuttamaan Opetus- ja kulttuuriministeriön asetusta arkistolaitoksen suoritteiden maksuista arkistolaitoksen toimittamien tarkoituksenmukaisten ja perusteltujen muutosehdotusten ja laskelmien pohjalta tavoitteena nykyistä merkittävästi parempi kustannusvastaavuus, joka liiketaloudellisten suoritteiden osalta ylittää selkeästi omakustannustason.

Opetus- ja kulttuuriministeriö edesauttaa Mikkelin keskusarkistohankkeen toteutumista vuosien 2017-2018 vaihteessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö jatkaa Kansallinen digitaalinen kirjasto -hanketta tavoitteena erityisesti digitaalisten kulttuuriperintöaineistojen pitkäaikaissäilytysratkaisujen kehittäminen.

LIITE 1

Tilinpäätöskannanotto: Tunnuslukujen toteumia 2012-2014

	2 012	2 013	2 014
<b>Tavoite: Arkistolaitos kehittää ja ohjaa arkistointia siten, että julkisen sektorin asiakirjahallintoa ja arkistointia hoidetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.</b>			
Annettu koulutus (luentotuntien lkm)	880	266	306
Asiantuntijatehtävien lkm	3 940	5 598	6 240
Henkilötyövuodet (ylläolevien indikaattorien osalta)	6,89	4,4	3,96
<b>Tavoite: Arkistolaitos säilyttää hallussaan olevat arkistoaineistot tehokkaasti ja turvallisesti sekä parantaa niiden käytettävyyttä ja saatavuutta.</b>			
Järjestetyt arkistot (hyllymetriä)	3 182	5 520	10 502
Arkistosiirrot (virka- ja yksityisarkistot, hyllymetriä)	5 439	5 668	8 224
Mikrokuvauksen, digitoinnin ja konservoinnin suoritteet (kpl)	3 890 784	4 772 607	5 774 827
Henkilötyövuodet (ylläolevien indikaattorien osalta)	57,28	71,45	76,63
<b>Tavoite: Arkistolaitos tarjoaa asiakkailleen monipuolista, luotettavaa ja nopeaa, maksutonta ja maksullista tietopalvelua. Asiakaspalvelussa lisätään itsepalvelua sekä kehitetään sähköisiä asiointipalveluja. Viralliseen tarkotukseen tilattujen selvitysten toimitusaikatavoite on kaksi viikkoa.</b>			
Tutkijakäynnit (kpl)	39 827	37 160	34 272
Tutkijasaliin toimitetut arkistoyksiköt (kpl)	62 757	67 711	67 276
Selvitykset (kpl)	22 068	23 120	22 088
Kaukolainat (kpl)	20 014	15 523	14 450
Henkilötyövuodet (ylläolevien indikaattorien osalta)	51,55	49,53	49,77
<b>Tavoite: Arkistolaitos kehittää työyhteisöään tavoitteena henkilöstön hyvä työkyky ja -tyytyväisyys.</b>			
Koko henkilöstö (tehdyt henkilötyövuodet)	235,7	239,5	241,9
Työtyytyväisyysindeksi	-	3,6	-
Henkilöstökoulutus (% työajasta)	1,0	0,92	0,8
Sairauspoissaolot tp/htv	7,2	7,5	9,7