

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO ARKISTOLAITOKSEN VUODEN 2016 TOIMINNASTA

1. TULOKSELLISUUS JA TULOSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Arkistolaitos (vuoden 2017 alusta lähtien Kansallisarkisto) on tehtävänsä mukaisesti varmistanut kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilymisen ja käytettävyyden, edistänyt tutkimusta sekä ohjannut ja kehittänyt arkistotoimintaa. Arkistolaitoksen toiminta vastasi pääosin sille asetettuja tehtäviä, tavoitteita ja odotuksia.

Arkistolaitos on asiantuntija ja palveluorganisaatio, jonka toiminnan vaikuttavuus on suurelta osin välillistä. Arkistolaitos on keskeinen yhteiskunnallisen ja humanistisen tutkimuksen tutkimusinfrastruktuuri ja sen säilyttämät asiakirjalähteet ovat tärkeitä muodostettaessa luotettavaa kokonaiskuvaa suomalaisesta yhteiskunnasta eri aikakausina.

Toimintavuotta leimasi valmistautuminen arkistolainsäädännön mahdollistamiin uudistuksiin, digitaaliseen toimintaympäristöön vastaaminen sekä monta vuotta jatkunut kireä taloudellinen tilanne.

Arkistolaitos valmistautui kertomusvuonna arkistolainsäädännön muutoksiin. Vuoden 2017 alusta tuli voimaan laki Kansallisarkistosta (1145/2016) sekä laki arkistolain muuttamisesta (1146/2016). Uusien säädösten pohjalta Kansallisarkistolla on mahdollisuus muuttaa organisaatiotaan. Vuonna 2017 purettiin piirihallintomalli, jonka myötä maakunta-arkistoista tuli Kansallisarkiston toimipaikkoja. Arkistolain muuttaminen antaa nykyiselle Kansallisarkistolle mahdollisuuden hävittää digitoituja asiakirjoja harkintansa mukaan tietyin edellytyksin. Arkistolaitos osallistui myös valtiovarainministeriön asettaman sähköisen aineiston säilyttämistä ja käyttöä koskevan SAPA-työryhmän työhön sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnon sääntelyä koskevan työryhmän työhön.

Arkistolaitoksen johtaminen perustui viraston vuoden 2016 alussa vahvistettuun strategiaan vuosille 2016-2020, joka pyrkii ottamaan huomioon hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti digitalisaation edistämisen.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman, vaikuttavuusohjelman ja valtion muiden säästötoimien johdosta arkistolaitos on vähentänyt vuosina 2007-2016 kehittämistoimiaan ja yli 27 % henkilöstöstään (yhteensä 74 htv:tä), koska sen on toimintansa luonteen vuoksi vaikea säästää arkistoaineistojen säilyttämiseen tarkoitetuista tiloista. Tilakustannukset olivat noin 40 % toimintamenoista vuonna 2016.

Arkistolaitoksella on sopeuttamisohjelma vuosille 2013-2019. Sopeuttamisohjelman pohjalta arkistolaitos on oman ilmoituksensa mukaan pyrkinyt täyttämään vain strategiansa toteuttamisen kannalta välttämättömimmät virat. Vapautuvien virkojen täyttämättä jättäminen useana vuonna on lisännyt viraston henkilöstön työn kuormittavuutta.

Arkistolaitoksella oli kertomusvuoden lopussa aineistoa 217 hyllykilometriä. Arkistolaitos pyrkii vastaamaan kasvaviin aineistomääriin aineistohallinnan ja arkistorakentamisen ratkaisuille siten, että lisärakentaminen on keskitetty arviolta vuodenvaihteessa 2017-2018 valmistuvaan keskusarkistoon Mikkeliin.

Arkistolaitos vietti kertomusvuonna 200-vuotisjuhlavuottansa, jonka kunniaksi julkaistiin teos Suomen arkistolaitos 200 vuotta - Arkivverket i Finland 200 år. Arkistolaitoksen Saamelaisarkiston aineistot lisääntyivät, ja yksi luovutetuista arkistoista, vanha Suonikylän kolttakylän arkisto 1600-1700 -luvulta valittiin Unescon maailmanperintökohdelistalle.

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

Toiminnallinen tehokkuus ja voimavarat

Toiminnallisen tehokkuuden mittarina on käytetty arkistoaineiston hyllymetrimäärää henkilötyövuotta kohti. Vuonna 2016 toteuma oli 920 (2015: 968 hm) alittaen tulossopimuksen tavoitteen (1 005 hm).

Työn tuottavuus kasvoi vuonna 2016 koulutuksessa, viranomaisarkistojen järjestämisessä, yksityisarkistojen hankinnassa ja järjestämisessä sekä selvityksissä ja konservoinnissa, mutta laski asiakirjojen seulonnassa, asiantuntijatehtävissä, viranomaisarkistojen siirrossa ja digitoinnissa.

Arkistolaitoksen asiakirjojen mukaan edellisvuoden määräaikaiset projektit kuten järjestämisprojektit, vaikuttavat peräkkäisten vuosien vertailtavuuteen. Tuottavuuslaskelmissa ovat mukana myös harjoittelijat ja määräaikaisissa palvelussuhteissa olevat.

Voimavarat 2014-2016

Talous- ja lisätalousarviot (milj.euroa)	2 014	2 015	2 016
29.40.02 arkistolaitoksen toimintamenot	19,102	19,508	18,045
29.40.53.2 veikkausvoittovarat: yksityiset arkistot (laki 1006/2006)	5,345	5,443	5,601
29.40.53.7 veikkausvoittovarat: tutkimusaineistojen saatavuuden parantaminen	0,335	0,282	0,215
29.01.23 OKM:n hallinnonalan tuottavuusmääräraha	0,300	-	-

Arkistolaitoksen toimintamenot (nettolisäys) vähenivät vuonna 2016 edellisvuodesta 1 463 000 eurolla. Toimintamenoja siirtyi vuodelle 2016 1 254 912 euroa ja vuodelle 2017 639 029 euroa, josta 515 000 euroa on tulevan keskusarkiston menoihin varattua määrärahaa.

Henkilöstömenojen säästöillä ja isoista järjestämishankkeista koostuneilla siirtomäärärahoilla arkistolaitos on pystynyt kattamaan talousarviomäärärahojensa vajetta. Maksullisia arkistojen järjestämishankkeita oli vuonna 2016 työn alla lukumääräisesti paljon, mutta suuri osa niistä oli euromäärältään pieniä hankkeita.

Arkistolaitos sai vuodelle 2016 tieteen veikkausvoittovaroista hankerahoitusta yhteensä 215 000 euroa Suomea koskevien aineistojen hankkimiseen Venäjältä aineistojen saatavuuden parantamiseksi, aineistonhallintajärjestelmä AHJ-hankeeseen ja arkistolaitoksen 200-vuotishankeeseen.

Maksullisessa toiminnassa julkisoikeudellisten suoritteiden tuotto laski edellisvuodesta ollen kertomusvuonna 137 000 euroa (2015: 172 000 euroa). Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus laski 30,7 %:iin (2015: 33,8 %). Liiketaloudellisten suoritteiden tuotto laski 1 495 000 euroon (2015: 1 643 000 euroa), mutta kustannusvastaavuus parani edellisvuodesta 104,6 %:iin (2015: 98,3 %). Kannattavimpia palveluita olivat annettu koulutus, aineistojen järjestämispalvelu sekä maksullinen digitointi.

Arkistolaitos sai kertomusvuonna ulkopuolista rahoitusta yhteisrahoitteisiin hankkeisiin yhteensä 509 877 euroa (2015: 748 653 euroa). Koska yhteisrahoitteisen toiminnan osuus jäi alle miljoonan euron, ei arkistolaitos ole esittänyt tilinpäätösasiakirjoissaan yhteisrahoitteisesta toiminnasta kustannusvastaavuuslaskelmaa.

Tuotokset ja laadunhallinta

Arkistolaitos on esittänyt tilinpäätösasiakirjassaan toteumatietoja tuloksellisuuden eri osa-alueista ja toimintakertomuksen liitteissä tuloksellisuuden tunnuslukutietoja kolmelta viime vuodelta. Arkistolaitos seuraa toimintansa tuloksellisuutta kolmella tulosalueella, joita ovat tutkimus ja kehittäminen, aineistohallinta sekä tietopalvelu.

Toteumat jäivät joiltain osin alle asetettujen tavoitteiden.

Tutkimuksen ja kehittämisen tulosalue kattaa muun muassa digitaalisen aineiston saatavuuden edistämiseen liittyvät hankkeet, normi- ja informaatio-ohjauksen, arkistoaineiston tunnettuuden edistämisen sekä yleisen kansallisen ja kansainvälisen kehittämissyhteistyön. Digitaalisen aineiston saatavuutta arkistolaitos edistää muun muassa tuottamalla verkkopalveluita ja kehittämällä tutkimusinfrastruktuureita tutkimusyhteisöjen ja muistiorganisaatioiden kanssa.

Arkistolaitos kehitti kertomusvuonna Sitran tuella Kansallisen rekisteri- ja mikroaineistojen tukipalvelun käyttöluupalvelun toteutusta siten, että käyttöluupalvelu kohdentuu erityisesti sotetietoihin tavoitteena parantaa julkisen hallinnon rekisteriaineistojen löytyvyyttä. Arkistolaitos on mukana myös kansainvälisessä EU-rahoitteisessa READ-hankkeessa tavoitteena tuottaa virtuaalinen tutkimusympäristö, jolla edistetään automaattisen käsinkirjoitetun tekstintunnistuksen kehittämistä.

Arkistolaitoksen antamien seulontapäätösten määrä laski 58:aan (2015: 72). Seulontapolitiikalla arkistolaitos linjaa arkistonmuodostajille, tutkijoille ja asiakirjatietojen muille käyttäjille, millaisin perustein se määrää julkisen hallinnon asiakirjatietojen pysyvistä säilyttämisestä. Seulontapolitiikka ja -strategia sekä Kansallisarkiston strategia 2016-2020 pyrkivät edistämään digitaalista säilytystä.

Annetun koulutuksen määrä laski tehtävien priorisoinnista johtuen 218:aan luentotuntiin (2015: 278), ja osallistujien määrä laski 605:een (2015: 680). Koulutustilaisuuksien koulutuspalautteiden keskiarvo oli 4,15 (2015: 4,14) asteikolla 1-5 (5 paras), mitä voi pitää hyvänä suuntana.

Järjestettyjen arkistojen määrä kasvoi ollen 7 529 hm (2015: 5 358 hm) tavoitteen ollessa 4000 hm/vuosi. Näistä maksullisen järjestämisen osuus oli 1 056 hm (2015: 490 hm). Arkistolaitos jatkoi muun muassa Liikenteen turvallisuusviraston Trafín sekä maa- ja metsätalousministeriön tilaamaa Asutushallituksen ja Metsähallituksen asiakirjojen järjestämishankkeita. Maksullisena toimintana tehdyistä järjestämishankkeista saatu rahoitus on arkistolaitoksen taloudelle tärkeää.

Arkistolaitos valmisteli keskusarkiston käyttöönottoa kunnostamalla siirrettävää aineistoa ja valmistelemalla logistiikka-, tilanhallinta- ja aineistohallintajärjestelmä AHJ:n käyttöönottoa vuonna 2017.

Arkistolaitos toteutti tietopalvelujaan strategiansa ja sitä tukevan tietopalvelustrategian mukaisesti keskeisinä tavoitteinaan sähköisen asiointipalvelun parantaminen, itsepalvelun lisääminen, tietopyyntöpalveluiden kehittäminen sekä yhteistyö muiden arkistojen kanssa.

Aineistoa digitoitiin 8 502 265 kuvatiedostoa (2015: 12 984 000 kuvatiedostoa). Tutkijakäyntien määrä laski hieman ollen

32 388 käyntiä (2015: 33 426), ja jäi tavoitetta (33 000) pienemmäksi. Myös tutkijasaliin toimitettujen arkistoyksiköiden määrä väheni ollen 71 353 asiakirjaysikköä (2015: 75 308). Käyntejä arkistolaitoksen digitaaliarkiston verkkosivuilla oli 1 254 704 ja sivulatauksia yli 51 miljoonaa (2014: 44,2 milj.). Sähköisessä muodossa saatavan aineiston lisääntyminen näkyy erityisesti sukututkijoiden määrän vähenemisenä. Verkkokäytön kuten sähköisen asiointipalvelun ja itsepalvelun kasvu on oikeanlainen suuntaus yhä digitaalisemmassa toimintaympäristössä.

Julkisoikeudellisten selvitysten toimitusajat saavutettiin yli 98 %:sti tavoiteajassa (toimitusaikatavoite korkeintaan kaksi viikkoa).

Tilattujen tietopyyntöjen (todistukset ja selvitykset) yhteismäärä 24 064 ylitti tavoitteen 23 000. Kysyntä kasvoi 7,3 %:lla edellisvuodesta. Yli 91 % esimerkiksi sotilaskantakorttien tilauksista tehtiin sähköisen asioinnin palvelukanavan Astian kautta. Arkistolaitos käynnisti myös tietopalvelujen toimipaikkariippumattomuutta tukevat toimenpiteet voimavarojen entistä tehokkaammaksi hyödyntämiseksi.

Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen

Arkistolaitoksen henkilötyövuosimäärä oli vuoden 2016 lopussa 236,2 htv:tä (2015: 220,5 htv:ta). Htv-luvun määrän kasvu johtui määräaikaisissa projekteissa työskentelevän henkilöstön kasvusta. Arkistolaitoksen vakinaisen henkilöstön lukumäärä Tahti-tilaston mukaan oli 178 htv:tä (2015: 183 htv).

Henkilöstön keski-ikä nousi 49,6 vuoteen (2015: 49,1) valtion henkilöstön keski-ään ollessa 46,3 vuotta (2015: 46,4). Sairauspoissaolojen määrä nousi edellisvuodesta 9,1 päivään/htv (2015: 7,5) tavoitteen ollessa korkeintaan 9 pv/htv (valtion keskimääräinen taso vuonna 2016: 8,5 pv/htv). Työterveydenhuollon kustannukset laskivat 672,5 euroon/htv (2015: 710,10). Valtiolla vastaavat kustannukset olivat 505 euroa/htv (2015: 517,5).

Arkistolaitoksen työtyytyväisyyttä mitataan joka toinen vuosi. Työtyytyväisyys laski 3,4:ään (2015: 3,5) valtion keskiarvon ollessa 3,55 (2015: 3,45). Vuosien vertailtavuutta heikentää arkistolaitoksen mukaan kyselyn uudistuminen. Parhaat arviot henkilöstö antoi työilmapiiristä ja työyhteisötyöstä, työoloista, työn sisällöstä ja haasteellisuudesta sekä työnantajakuvasta. Huonoin arvio tuli edelleen palkkatasosta (2,8). Johtamisen indikaattoriarvo oli 3,4 (valtio 3,49). Henkilöstön koulutuspäivien lukumäärä ja henkilöstökoulutuksen kustannukset (euroa/htv) eivät ilmene vuoden 2016 asiakirjoista. Työtyytyväisyyskyselyn perusteella kehittämiskohteet liittyvät erityisesti organisaation resurssien vähenemiseen ja organisaatio- ja toimintaympäristön muutoksien aiheuttamaan epävarmuuteen.

Arkistolaitos aloitti kertomusvuonna henkilöstönsä osaamiskartoituksen ja henkilöstöstrategian valmistelun.

Henkilöstön työpanosta osoitettiin kertomusvuonna erityisesti arkistolaitoksen organisaatiouudistukseen sekä monien sähköisten hankkeiden edistämiseen. Arkistolaitoksen arvion mukaan henkilöstö suoriutui näiden läpiviennistä hyvin.

2. TULOKSELLISUUDEN RAPORTOINNIN ASIANMUKAISUUS

Tilinpäätösraportointi antaa kokonaiskuvan arkistolaitoksen vuoden 2016 toiminnasta. Tilinpäätöksessä on esitetty toteumatietoja tuloksellisuuden eri osa-alueista ja toimintakertomuksen liitteissä tuloksellisuuden tunnuslukutietoja kolmelta viimeiseltä vuodelta, mikä edesauttaa eri vuosien kehityksen vertailtavuutta. Tilinpäätösasiakirjassa ja sen liitteissä tulisi kuitenkin nykyistä selkeämmin tuoda esiin tulossopimuksessa sovittujen tavoitteiden toteutuminen sekä

raportoida syistä, joiden vuoksi tavoitteet eivät ole toteutuneet. Tilinpäätösasiakirjassaan Kansallisarkiston tulee jatkossa tuoda esille myös henkilöstön koulutuspäivien lukumäärä ja henkilöstökoulutuksen kustannukset (euroa/htv).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) antoi Kansallisarkiston vuoden 2016 tilintarkastuksesta vuosiyhteenvedon sekä tilintarkastuskertomuksen. Toiminnallisen tehokkuuden tavoitemittarina on käytetty hyllymetrimäärää henkilötyövuotta kohti. VTV toteaa, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja voidaan pitää oikeina ja riittävinä.

3. KANSALLISARKISTON HAASTEET JA KEHITTÄMISTARPEET

Kansallisarkiston keskeisimpinä haasteina ovat edelleen vastaaminen digitaaliseen toimintaympäristöön sekä kireä taloustilanne, mikä on johtanut rekrytointien vähenemiseen ja ikärakenteen vääristymiseen erityisesti asiantuntija- ja johtotasolla.

Kansallisarkiston tulee huolehtia henkilöstönsä osaamistarpeista. Sen tulee seurata, osallistua ja valmistautua julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistyöhön ja lainsäädännön uudistamisesta johtuviin muutoksiin, Kansallisarkistoa koskevaan muuhun julkishallinnon uudistamistyöhön sekä huolehtia siitä, että sen toiminta on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaista. Tietojärjestelmien kehittämisessä tulee ottaa huomioon yhteentoimivuus toimialan muiden järjestelmien välillä sekä yhteistyö asianosaisten toimijoiden, erityisesti yksityisarkistojen kanssa.

Kansallisarkiston tulee toiminnassaan tarkoituksenmukaisin tavoin edistää sukupuolten tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja kestävä kehitystä ja raportoida toimistaan.

Julkisoikeudellisten selvitysten toimitusajat saavutettiin vuonna 2016 lähes kokonaan tavoiteajassa (toimitusaikatavoite korkeintaan kaksi viikkoa). Tilattujen tietopyyntöjen kuten todistusten ja selvitysten yhteismäärä kuitenkin kasvoi kertomusvuonna yli 7,3 %:lla vuoteen 2015 verrattuna. Nousu johtui kansalaisten kiinnostuksesta muun muassa sotilaskantakortteihin ja lottien rintamapalvelustunnuksien selvittämiseen. Tietopyyntöjen lisääntyminen osoittaa kansalaisten arvostuksen Kansallisarkistossa säilytettävään aineistoon. Ministeriö katsoo, että Kansallisarkiston tulee varautua riittävällä henkilöstöllä edellä mainittujen tehtävien hoitoon, jotta se pystyy tavoiteajassa vastaamaan näihin pyyntöihin.

Jatkuvaa huomiota on kiinnitettävä maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuteen. Liiketaloudellisten palvelujen tulee edelleen tuottaa voittoa ja se tulee palveluiden hinnoittelussa ottaa huomioon. Yhteisrahoitteisessa toiminnassaan Kansallisarkiston tulee pyrkiä keskimäärin korkeintaan 30 % omarahoitusosuuteen. Samalla tulee tarkkaan harkita osallistumista sellaisiin hankkeisiin, joissa Kansallisarkiston omarahoitusosuus nousee huomattavan korkeaksi tai toiminta vie kohtuuttomasti henkilöstön työpanosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen välinen vuoden 2017 tulossopimus sisältää rajatun määrän indikaattoreita, mutta arkistolaitoksen tulee edelleen sisällyttää tilinpäätösraportointiin toimintaansa laajasti kuvaava indikaattoripatteristo, jotta viraston toiminnan kokonaisuudesta, vaikuttavuudesta, tuloksellisuudesta ja lähivuosien muutossuunnasta saadaan kattava kuva.

4. MINISTERIÖN TOIMENPITEET TULOKSELLISUUDEN PARANTAMISEKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö edistää omalta osaltaan asiakirjallisen aineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä annettavan valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelua ja siihen liittyviä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan liittyviä toimia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö osallistuu osaltaan julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämiseen yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö valmisteleo Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen Kansallisarkiston suoritteiden maksuista Kansallisarkiston tarkoituksenmukaisen ja perustellun ehdotuksen pohjalta siten, että asetus on voimassa 1.1.2018 lähtien.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa käyttöön hallinnonalan johdon johtajasopimukset.

LIITE 1

Tilinpäätöskannanotto: Tunnuslukutoteumia 2014-2016

	2 014	2 015	2 016
Tavoite: Arkistolaitos kehittää ja ohjaa arkistointia siten, että julkisen sektorin asiakirjahallintoa ja arkistointia hoidetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.			
Annettu koulutus (luentotuntien lkm)	306	278	218
Asiantuntijatehtävien lkm	6 240	6 172	5 584
Henkilötyövuodet (ylläolevien indikaattorien osalta)	3,96	7,48*	7,48*
Tavoite: Arkistolaitos säilyttää hallussaan olevat arkistoaineistot tehokkaasti ja turvallisesti sekä parantaa niiden käytävyyttä ja saatavuutta.			
Järjestetyt arkistot (hyllymetriä)	10 502	5 358	7 529
Arkistosiirrot (virka- ja yksityisarkistot, hyllymetriä)	8 224	4 697	4 208
Mikrokuvauksen, digitoinnin ja konservoinnin suoritteet (kpl)	5 774 827	13 072 491	8 697 383
Henkilötyövuodet (ylläolevien indikaattorien osalta)	76,63	62,45	61,3
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.			
Tutkijakäynnit (kpl)	34 272	33 426	32 388
Tutkijasaliin toimitetut arkistoyksiköt (kpl)	67 276	75 308	71 353
Selvitykset (kpl)	22 088	22 434	24 064
Kaukolainat (kpl)	14 450	-	-
Henkilötyövuodet (ylläolevien indikaattorien osalta)	49,77	52,26	50,7
Tavoite: Arkistolaitos kehittää työyhteisöään tavoitteena henkilöstön hyvä työkyky ja -tyytyväisyys.			
Koko henkilöstö (tehdyt henkilötyövuodet)	241,9	220,5	236,2
Työtyytyväisyysindeksi (VMbaro)	-	3,5	3,4

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
06.06.2017

Henkilöstökoulutus (% työajasta)	0,8	0,7	0,2
Sairauspoissaolot tp/htv	9,7	7,5	9,1

* sisältää kehittämissuunnitelmat