

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtiosuusuudistus 2008–2010

Osa II

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:2

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusuudistus 2008–2010

Osa II

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:2



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto / *Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen*
PL / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut>

ISBN 978-952-485-919-6 (nid.)
ISBN 978-952-485-920-2 (PDF)
ISSN-L 1799-0327
ISSN 1799-0327 (painettu)
ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:2

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
16.6.2010

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Valtionosuusuudistus 2008–2010 Puheenjohtaja: Tiina Eerikäinen Sihteeri: Viivi Seirala		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		Toimielimen asettamispv 1.9.2009	Dnro 56/040/2009
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusuudistus 2008–2010; Osa II			
Julkaisun osat Muistio + liite			
Tiivistelmä <p>Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti seurannut museoiden, teattereiden ja orkestereiden vuosina 2008–2010 tehdyn valtionosuusuudistuksen toteutumista. Vuonna 2005 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain uudistuksesta, jonka seurauksena museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinta tarkistetaan vuoden 2008 alusta lukien kustannustasoa vastaavaksi joka neljäs vuosi. Uudistuksen myötä laitosten valtionosuudet kasvoivat vuosina 2008–2010 arviolta noin 50 miljoonaa euroa, eli lähes 80 %. Kolmen vuoden aikana toteutettu valtionosuuksien yksikköhinnan kasvattaminen on merkittävin järjestelmän käyttöönoton jälkeen tehty uudistus. Työryhmä on selvittänyt museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksien korotusten kohdentumista laitosten toimintaan uudistuksen ajan vuosina 2008–2010. Valtionosuuden piirissä oleville laitoksille lähetetyn kyselyn perusteella työryhmä totesi, että tilanne valtionosuuksien kohdentumisen osalta on parempi kuin valtionosuusjärjestelmää käyttöönotettaessa vuonna 1993. Tällöin valtion rahoituksen voimakkaasti kasvaessa kunnat leikkasivat omia tukiaan laitoksille jopa valtionosuuden kasvua enemmän. Tehdyn kyselyn perusteella kuntien rahoitus kulttuurilaitoksille on nyt keskimäärin hieman kasvanut, mutta tilanne kuntien ja taiteen alojen välillä vaihtelee suuresti. Teattereiden osalta valtionosuus on vuonna 2010 ensimmäistä kertaa kunnan rahoitusosuutta suurempi. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tilannut laajemman arvioinnin uudistuksen vaikutuksista kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämiseksi Cuporelta.</p> <p>Työryhmä pohdi toimeksiantonsa mukaisesti myös erilaisia malleja valtionosuusjärjestelmään liittyvän kannustinjärjestelmän toteuttamiseksi. Vaihtoehtoina pidettiin valtionosuudesta laskettavaa kannustinosaa, harkinnanvaraisen kehittämisavustuksen muuttamista kannustavuusmittareiden tulosten perusteella jaettavaksi lisäavustukseksi, uuden harkinnanvaraisen valtionavustuksen luomista tai erillisen laatupalkinnon perustamista. Vaikka uuden harkinnanvaraisen kehittämisavustuksen tai kannustusavustuksen luominen sai työryhmässä kannatusta työryhmä totesi, että vaihtoehto ei ole realistinen. Museoille, teattereille ja orkestereille on jo olemassa useita erityyppisiä harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Lisäksi laitosten valtionosuuksia on juuri lisätty 50 miljoonalla eurolla. Valtiontalouden kehitysnäkymien valossa valtiolla ei ole lähitulevaisuudessa mahdollisuuksia olennaisesti lisätä kyseisten laitosten avustuksia. Jo olemassa olevan harkinnanvaraisen kehittämisavustuksen muuttaminen kannustavuuden perustella jaettavaksi jäisi vaikutuksiltaan varsin vähäiseksi. Tällöin toimivin tapa toteuttaa kannustinjärjestelmää olisi valtionosuudesta laskettava kannustinosa. Kannustinjärjestelmällä osana taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuusjärjestelmää pyritään luomaan mittarit laitosten toiminnan laadun ja tuloksellisuuden arvioimiseksi. Järjestelmän luomisen tavoitteena on mahdollistaa laitosten palkitseminen hyvästä toiminnasta sekä aikaansaadun vaikuttavuuden osoittaminen suhteessa kustannuksiin. Tuotettujen sisältöjen taiteellista laatua ei pyritä määrittelemään.</p> <p>Työryhmä esittää selvitettäväksi, onko järjestelmän kannustavuuden lisäämiseksi mahdollista kehittää kaikkia valtionosuuslaitoksia tasavertaisesti kohteleva arviointimenetelmä ja siihen liittyvät indikaattorit tai mittarit, joiden perusteella kohdennettaisiin jatkoa osa museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksista.</p> <p>Museojoasto esittää uudistuksia valtakunnallisten erikoismuseoiden toiminnan rahoitukseen sekä valtakunnallista erikoismuseotoimintaa koskevan selvitystyön käynnistämistä. Korotetun valtionosuuden maksuperusteita esitetään täsmennettäväksi. Lisäksi joasto on laatinut ohjeistuksen valtionosuuden piirissä olevien museoiden sopimukseen perustuvia ylläpitomalleja varten.</p>			
Avainsanat Museo, teatteri, orkesteri, valtionosuus			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:2		ISSN 1799-0327 (painettu) 1799-0335 (PDF) -L 1799-0327	ISBN 978-952-485-919-6 (nid.) 978-952-485-920-2 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta -	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Yliopistopaino		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

Presentationsblad

Utgivare

Undervisnings- och kulturministeriet

Utvivningsdatum

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Statsandelsreformen 2008–2010 Ordförande: Tiina Eerikäinen Sekreterare: Viivi Seirala		Typ av publication Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
		Datum för tillsättande av 1.9.2009	Dnro 56/040/2009
Publikation (även den finska titeln) Statsandelsreformen för museer, teatrar och orkestrar 2008–2010; Del II (Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuus-uudistus 2008-2010; Osa II)			
Publikationens delar Promemoria			
Sammandrag I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen följt upp hur statsandelsreformen för museer, teatrar och orkestrar 2008–2010 har genomförts. Riksdagen godkände år 2005 regeringens proposition till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamheten. Enligt lagen ses enhetspriserna för museer, teatrar och orkestrar över vart fjärde år så att det motsvarar kostnadsnivån. Detta gjordes första gången i början av 2008. Till följd av reformen höjdes statsandelarna för ovan nämnda institutioner med uppskattningsvis 50 miljoner euro, dvs. nästan 80 procent, under 2008–2010. Höjningen av enhetspriserna som genomfördes under loppet av tre år var den mest betydelsefulla reformen sedan systemet togs i bruk. Arbetsgruppen har granskat hur höjningen av statsandelarna för museer, teatrar och orkestrar har allokerats till institutionernas verksamhet under 2008–2010. Utgående från en enkät som skickades till de institutioner som åtnjuter statsandelar konstaterade arbetsgruppen att situationen beträffande allokeringen av statsandelarna är bättre än år 1993 då statsandelssystemet infördes. När statens finansiering då ökade kraftigt skar en del kommuner ned på sina egna understöd och t.o.m. mer än statsandelshöjningen. Utifrån enkäten har kommunernas finansiering av kulturinstitutionerna i medeltal ökat något, men situationen varierar dock avsevärt mellan olika kommuner och konstområden. För teatrarna var statsandelen år 2010 för första gången större än den kommunala finansieringen. Undervisnings- och kulturministeriet har gett Stiftelsen för främjande av kulturpolitisk forskning Cupore i uppdrag att utföra en mer omfattande bedömning av konsekvenserna av reformen. Enligt sitt uppdrag dryftade arbetsgruppen också olika modeller för att sporra museer, teatrar och orkestrar inom statsandelssystemet. De alternativ som gruppen föreslog var en sporre som beräknas utifrån statsandelsbeloppet, ändring av det prövningsbaserade utvecklingsunderstödet till tilläggsbidrag som fastställs utifrån dessa indikatorer, inrättande av ett nytt prövningsbaserat statsbidrag eller inrättande av ett särskilt kvalitetspris. Trots att det fanns understöd i arbetsgruppen för inrättande av ett prövningsbaserat utvecklingsbidrag eller sporringsbidrag, konstaterade man likväl att alternativet inte var realistiskt. Det finns redan nu flera olika slags prövningsbaserade statsbidrag för museer, teatrar och orkestrar. Dessutom har statsandelarna till institutionerna nyligen utökats med 50 miljoner euro. I ljuset av statens ekonomiska utsikter kommer staten inte inom den närmaste framtiden att ha möjlighet att i väsentlig grad öka understöden till institutionerna. Att ändra det befintliga prövningsbaserade utvecklingsunderstödet till att delas ut som sporre skulle få relativt liten effekt. Den bästa modellen för ett incitamentssystem skulle således vara en sporre som räknas utifrån statsandelen. Genom att inkludera sporrar i statsandelssystemet för konst- och kulturinstitutioner avser man att upprätta kvalitets- och resultatsindikatorer för institutionernas verksamhet. Därigenom vill man göra det möjligt att belöna institutioner för framgångsrik verksamhet och fastställa den uppnådda effekten i förhållande till kostnaderna. Produktionernas konstnärliga kvalitet omfattas inte av indikatorerna. Arbetsgruppen föreslår en utredning av om det är möjligt att utarbeta en jämlig utvärderingsmetod för statsandelsinstitutionerna i syfte att göra systemet mer belönande. Metoden skulle innefatta indikatorer enligt vilka en del av statsandelarna till museer, teatrar och orkestrar allokeras i fortsättningen. Museisektionen föreslår ändringar i finansieringen av de riksomfattande specialmuseernas verksamhet samt en utredning av dessa museers verksamhet. Man föreslår att betalningsgrunderna för förhöjda statsandelar preciseras. Sektionen har utarbetat instruktioner för avtalsbaserat underhåll av museer som åtnjuter statsandelsfinansiering.			
Nyckelord Museum, teater, orkester, statsandel			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2010:2		ISSN 1799-0327 (Print) 1799-0335 (PDF) -L 1799-0327	ISBN 978-952-485-919-6 (hft.) 978-952-485-920-2 (PDF)
Sidoantal 29	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

Sisältö

<u>Opetus- ja kulttuuriministeriölle</u>	<u>7</u>
<u>Johdanto</u>	<u>9</u>
I osa	
<u>Valtionosuusuudistuksen seuranta</u>	<u>11</u>
Laitoksille tehty kysely	12
Museot, teatterit ja orkesterit	16
Johtopäätökset	17
II osa	
<u>Kannustinjärjestelmä osana taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuusjärjestelmää</u>	<u>19</u>
Kulttuuripolitiikan tavoitteet	19
Kansallisia ja kansainvälisiä esimerkkejä kannustinjärjestelmistä	20
Työryhmän pohdinta kannustinjärjestelmän luomisesta	21
Johtopäätökset	22
III osa	
<u>Museojaoston työ ja johtopäätökset</u>	<u>24</u>
Erikoismuseoiden avustusjärjestelmän uudistaminen	24
Korotetun valtionosuuden maksuperusteet	26
Museoiden yhteistyömallit valtionosuusjärjestelmässä	27
<u>Liite: Yhteistoimintasopimuksen laatimisessa huomioitavia seikkoja</u>	<u>29</u>

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetusministeriö asetti 21.11.2007 työryhmän seuraamaan museoiden, teattereiden ja orkestereiden vuosina 2008-2010 tehdyn valtiosuusuudistuksen toteutumista. Työryhmän toimikausi päättyi 31.5.2009. Loppuraportissaan (Opetusministeriön työryhmämuisioita ja selvityksiä 2009:19) työryhmä esitti seurantatyöryhmän työn jatkamista vuoden 2010 toukokuun loppuun sekä erillisen työryhmän asettamista museosektoria koskevien kysymysten selvittämiseksi.

Edellä olevan johdosta opetusministeriö päätti jatkaa työryhmän toimikautta. Työryhmän puheenjohtajana on toiminut kulttuuriasiainneuvos Tiina Eerikäinen ja jäsenenä toimitusjohtaja Matti A. Holopainen Suomen Teatterit ry:stä, pääsihteeri Anja-Tuulikki Huovinen Suomen museoliitto ry:stä, kehittämispäällikkö Pirjo Hamari Museovirastosta, toiminnanjohtaja Maaria Rantanen Teatterikeskus ry:stä, kulttuuriasiainneuvos Päivi Salonen opetusministeriöstä, ylitarkastaja Katri Santtila opetusministeriöstä, toiminnanjohtaja Aila Sauramo Suomen Sinfoniaorkesterit ry:stä ja erityisasiantuntija Ditte Winqvist Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteerinä toimi suunnittelija Viivi Seirala opetusministeriöstä.

Työryhmä asetti lisäksi alajaoston, joka käsitteli museosektoria koskevia kysymyksiä. Jaostoon kuuluivat kehittämispäällikkö Pirjo Hamari Museovirastosta, pääsihteeri Anja-Tuulikki Huovinen Suomen museoliitto ry:stä, tutkija Marianna Kaukonen Museovirastosta, ylitarkastaja Laura Mäkelä opetusministeriöstä, kulttuuriasiainneuvos Päivi Salonen opetusministeriöstä ja erityisasiantuntija Ditte Winqvist Suomen Kuntaliitosta.

Työryhmän tuli seurannan lisäksi selvittää mahdollisuuksia lisätä valtiosuusjärjestelmän kannustavuutta ottamalla huomioon taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan laatu ja tuloksellisuus.

Työryhmä tilasi selvityksen kansainvälisistä esimerkeistä taide- ja kulttuurilaitosten kannustinjärjestelmistä Creader Oy:ltä, konsulttina toimi PhD, EMBA Tuomas Auvinen.

Työryhmä kuuli asiantuntijoina hallitusneuvos Tarja Lehtistä opetusministeriöstä ja PhD, EMBA Tuomas Auvista Creader Oy:stä.

Työryhmä kokoontui 9 kertaa ennen raportin luovuttamista.

Opetusministeriön nimi muuttui 1.5.2010 opetus- ja kulttuuriministeriöksi.

Helsingissä 16.6.2010



Tiina Eerikäinen



Pirjo Hamari



Matti A. Holopainen



Anja-Tuulikki Huovinen

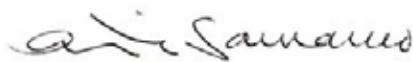
Maaria Rantanen




Päivi Salonen



Katri Santtila



Aila Sauramo



Ditte Winqvist



Viivi Seirala

Johdanto

Vuonna 2005 hyväksytyn opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain uudistuksen johdosta museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet kasvoivat vuosina 2008-2010 noin 50 miljoonaa euroa, eli lähes 80 %. Kolmen vuoden aikana toteutettu valtionosuuksien yksikköhinnan kasvattaminen on merkittävin järjestelmän käyttöönoton jälkeen toteutettu uudistus.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden ylläpitäjille myönnetään valtionosuutta laitosten käyttökustannuksiin. Valtio osallistuu näin kulttuuripalveluiden rahoittamiseen ja pyrkii turvaamaan niiden tasapuolisen tarjonnan ja saatavuuden. Valtionosuuden piirissä olevien museoiden, teattereiden ja orkestereiden verkosto kattaa koko maan. Vuonna 2010 valtionosuutta saa 124 museota, 57 teatteria (joista 10 on tanssiteatteria) ja 27 orkesteria. Kulttuurilaitosten ylläpitäjinä toimivat kuntien ja kuntayhtymien ohella yksityiset säätiöt, yhdistykset ja osakeyhtiöt. Kokonaisrahoitusta tarkasteltaessa ovat kunnat suurimpia museoiden, orkestereiden ja teattereiden toiminnan rahoittajia.

Valtionosuusjärjestelmässä yhdistyvät sekä lakisääteisyys että harkinta. Laitoksen hyväksyminen lain piiriin tapahtuu opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä. Opetus- ja kulttuuriministeriö käyttää harkintaa myös lain piirissä olevien museoiden, teattereiden ja orkestereiden henkilötöyvuosia jaettaessa. Valtionosuus ei automaattisesti kasva laitoksen toteutuneen henkilötöyvuosimäärän kasvaessa. Myönnettävien henkilötöyvuosien määrää voidaan laitoksilta myös vähentää.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi valtion talousarvion rajoissa myöntää valtionosuuden lisäksi ylimääräistä valtionavustusta valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävään teatteri- ja orkesteritoimintaan tai teattereiden ja orkestereiden toiminnan kehittämiseen sekä avustusta erikoismuseoille erityistehtävien hoitamista varten. Harkinnanvaraisen avustuksen määrä ei perustu henkilötöyvuosiin, vaan siitä päätetään erillisen hakemuksen perusteella.

Valtionosuusjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1993, eikä järjestelmään ole tehty merkittäviä muutoksia ennen nyt toteutettua uudistusta. Aiempien selvitysten perusteella valtionosuusjärjestelmää on pidetty pääsääntöisesti hyvin toimivana. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusjärjestelmä on laskennallinen henkilötöyvuosiin ja kustannuksiin perustuva järjestelmä. Valtionosuuslainsäädäntö ei edellytä kustannus- ja henkilötöyvuositietojen lisäksi muuta raportointia. Näiden tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida laitosten toiminnan sisältöä tai sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Valtionosuusjärjestelmä ei myöskään sisällä kannustinjärjestelmää, joka mahdollistaisi laitosten palkitsemisen hyvin suoritetusta työstä. Usean vuoden ajan on keskusteltu siitä, olisiko valtionosuusjärjestelmää syytä uudistaa siten, että rahoituksesta osa suuntautuisi laitosten toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden perusteella, jolloin se voisi vastata paremmin myös laitosten toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.

Museovirasto, Teatterin tiedotuskeskus ja Suomen Sinfoniaorkesterit ry kokoavat vuosittain tunnusluvut taidelaitosten toiminnasta ja toimittavat tilastot ministeriön käyttöön. Vaikka tilastot ovat laadukkaita ja kattavia, ei niiden perusteena olevien tietojen keruu perustu säädöksiin eikä niitä siten voida käyttää valtionosuuksien myöntämisen perusteena.

Myös ministeriön rooli on muuttunut valtionosuusjärjestelmän voimassaolon aikana. Yleinen suuntaus painottaa valtionhallinnossa ja ministeriöiden työssä strategisuutta, tiedolla johtamista ja toiminnan seuranta. Tästä johtuen eri toimialoilta kaivataan yhä enemmän tietoja myös toiminnan vaikuttavuudesta.

I osa

Valtionosuusuudistuksen seuranta

Valtionosuuden perusteena olevan yksikköhinnan määräytymistä ei lain voimaan tultua 1993 oltu sidottu kustannuskehitykseen. Yksikköhintojen jääminen jälkeen todellisista kustannuksista ja käytettävissä olevien henkilötyövuosien määrän riittämättömyys herättivät tarpeen uudistaa järjestelmää. Ongelma korjaantui, kun eduskunta hyväksyi vuonna 2005 hallituksen esityksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain uudistuksesta, joka muutti valtionosuusjärjestelmän lähtökohdan yksikköhinnan tarkistuksen osalta. Lainmuutoksen myötä museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuden yksikköhinta tarkistetaan kustannustasoa vastaavaksi joka neljäs vuosi. Uudistuksen yhteydessä käyttöön otettiin myös arvonlisäverolla korotettu yksikköhinta niille laitoksille, joiden ylläpitäjä ei ole valtionosuuteen oikeuttavasta toiminnastaan arvonlisäverovelvollinen. Aiemmin yksikköhintoihin tehtiin ainoastaan indeksikorotukset. Myös toteutuneiden ja myönnettyjen henkilötyövuosien välistä erotusta on pienennetty vuosina 2004–2006 myönnettyillä lisähenkilötyövuosilla.

Alla olevat taulukot kuvaavat museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksien euromääräistä kasvua ja yksikköhinnan kasvua valtionosuusuudistuksen aikana vuosina 2008-2010. Luvut perustuvat tehtyihin valtionosuuspäätöksiin. Korotus perustuu todellista kustannustasoa vastaavaan henkilötyövuoden hintaan. Tästä johtuen museoiden, teattereiden ja orkestereiden luvut poikkeavat toisistaan. Museoilla henkilötyövuoden yksikköhinta oli jäänyt eniten jälkeen toteutuneesta kustannuskehityksestä, joten myös korotus on prosentuaalisesti korkein.

Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksien euromääräinen kasvu

	2007	2 008	2009	2010	Lisäys 07-10	nousu %
Teatterit	30 746 890	38 454 673	45 970 365	53 960 282	23 213 392	75,50
Orkesterit	12 502 471	15 174 203	17 877 645	20 581 340	8 078 869	64,62
Museot	19 091 156	24 889 756	30 565 535	37 259 702	18 168 546	95,17
Yhteensä	62 340 517	78 518 632	94 413 545	111 801 324	49 460 807	79,34

Yksikköhintojen euromääräinen kasvu (arvonlisäveroton hinta)

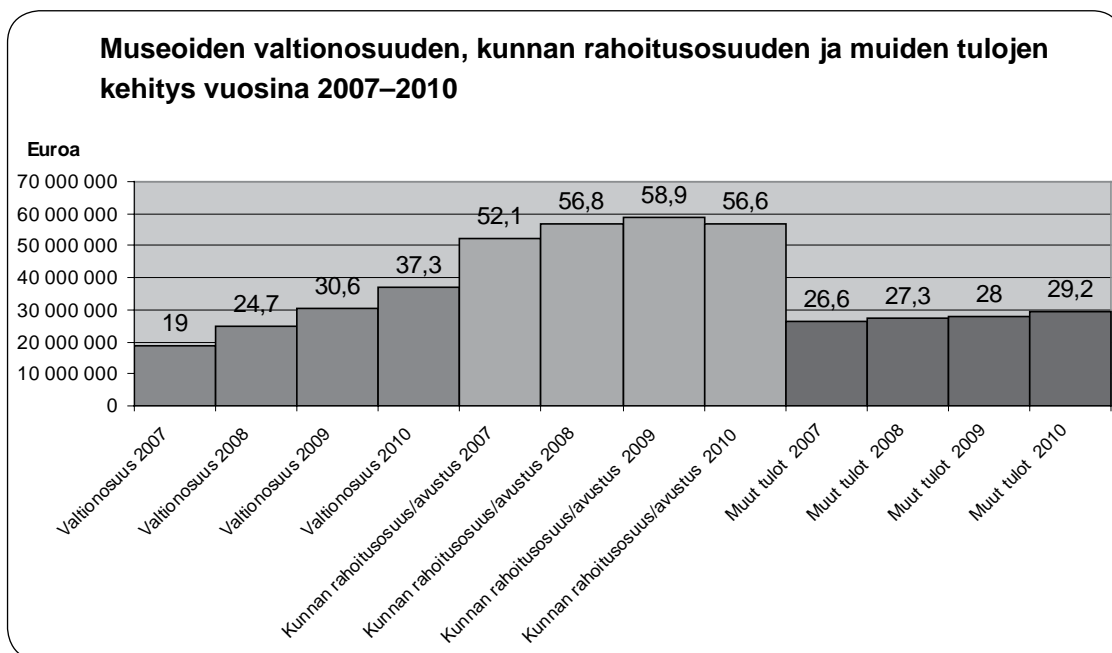
	Yksikkö- hinta				nousu %
	2007	2008	2009	2010	
Teatterit	31 567	39 176	47 025	55 021	74
Orkesterit	32 711	39 560	46 579	53 669	64
Museot	37 584	48 209	59 240	70 569	88

Mikäli uudistus olisi toteutettu henkilötövuosia lisäämällä eikä yksikköhintaa kasvatamalla, se olisi laskennallisesti vastannut vuosina 2008-2010 museoilla yhteensä 600 henkilötövuoden, teattereilla 1 250 henkilötövuoden ja orkestereilla 471 henkilötövuoden lisäystä.

Laitoksille tehty kysely

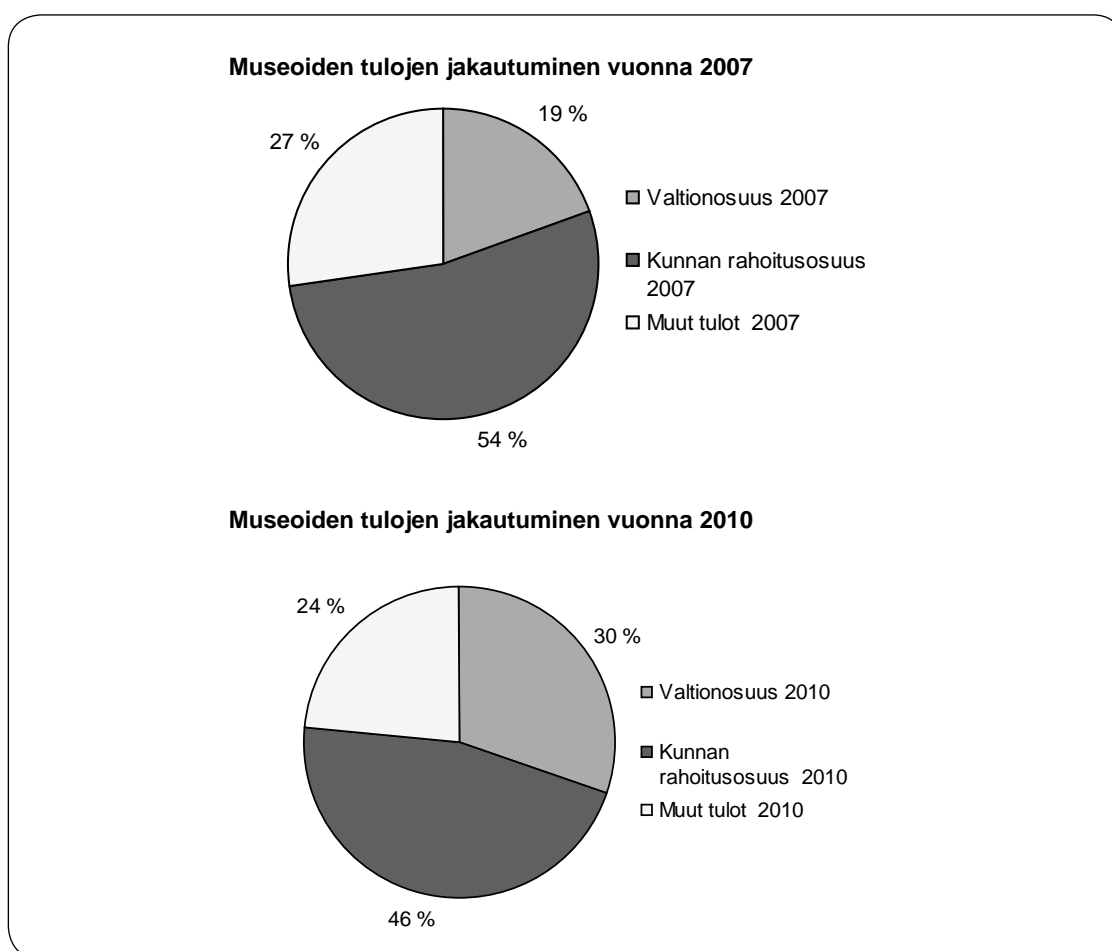
Valtionosuusuudistusta seurannut työryhmä selvitti vuosina 2008-2010 muun muassa kuntien rahoitusosuuksien muutosta lähettämällä kaikille valtionosuuden piirissä oleville laitoksille vuosittaisen kyselyn. Kyselyjen vastaukset perustuivat vuosien 2007-2010 talousarviotietoihin. Kuntien rahoituksen lisäksi kerättiin tiedot laitosten muiden tulojen, vuokrien ja kunnan vuokra-avustuksen kehittymisestä. Koska tiedot ovat talousarviotietoja, ne ovat ainoastaan suuntaa-antavia.

Museot



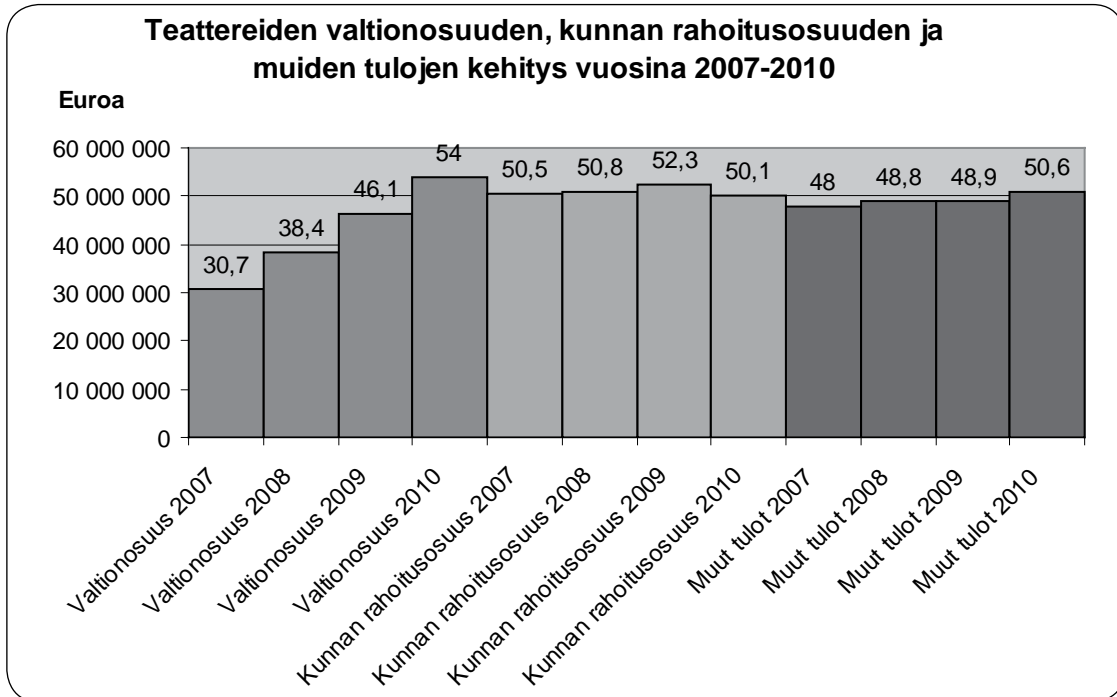
* Vuoden 2010 lukuihin vaikuttaa Lusto ja Sarka museoiden rahoituksen siirtyminen maa- ja metsätalousministeriöltä opetusministeriölle (1,1 milj.euroa eli 25 htv:ttä).

Kyselyn vastausten perustella museoiden valtionosuus on vuonna 2010 noin 18,3 miljoonaa euroa, eli noin 96 % suurempi kuin vuonna 2007. Kuntien rahoitus museoiden toimintaan on kasvanut vuoteen 2007 verrattuna noin 4,5 miljoonaa euroa, eli noin 9 %. Museoiden muiden tulojen arvioitu kasvu vastaavana aikana on noin 2,6 miljoonaa euroa, eli noin 10 %. Kohtaan muut tulot on laskettu myös museoiden harkinnanvaraiset valtionavustukset, joita myönnettiin museoiden kokoelmatietojen siirtämiseen elektroniseen muotoon, erikoismuseoiden erityisavustuksiin, taide- ja museoesineiden varastointiin sekä tilakustannuksiin ja innovatiivisiin hankkeisiin. Avustuksia myönnettiin vuonna 2010 noin 6,6 miljoonaa euroa. Määräraha on kasvanut noin 1,1 miljoonaa euroa vuodesta 2007. Kyselyn perusteella museot maksavat vuokria vuonna 2010 noin 30,4 miljoonaa euroa. Kasvua vuoteen 2007 verrattuna on noin 7,9 miljoonaa euroa, eli noin 35 %. Kuntien museoilta myöntämät vuokra-avustukset ovat vuonna 2010 noin 14 miljoonaa euroa. Vuoteen 2007 verrattuna museot ovat arvioineet vuokra-avustusten kasvaneen noin miljoona euroa, eli noin 8 %. Suurin osa kuntien myöntämistä vuokra-avustuksista on kuntien sisäisiin vuokriin myöntämiä avustuksia.



Tulonmuodostuksen osuuksia verrattaessa nähdään, että vuonna 2007 museoiden kokonaistuloista noin 54 % tuli kunnilta, valtionosuuden muodostaessa noin 19 % ja muiden tulojen 27 %. Vuonna 2010 kunnan rahoituksen osuus on noin 46 %, valtion noin 30 % ja muiden tulojen noin 24 %. Rahoitus on kokonaisuudessaan kasvanut, ja kuviot kertovat ainoastaan rahoittajien välisen suhteen muutoksen. Kuntien myöntämät vuokra-avustukset eivät sisälly kuvioon.

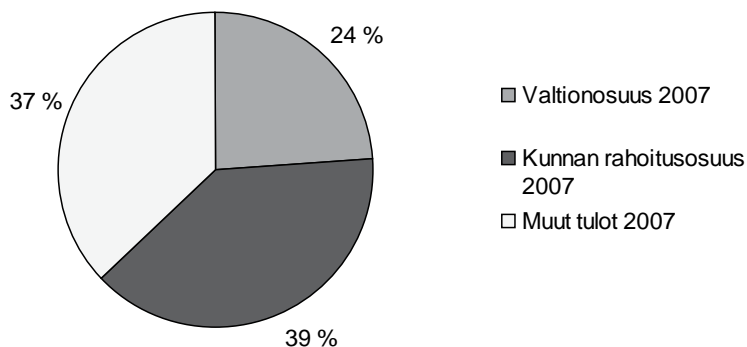
Teatterit



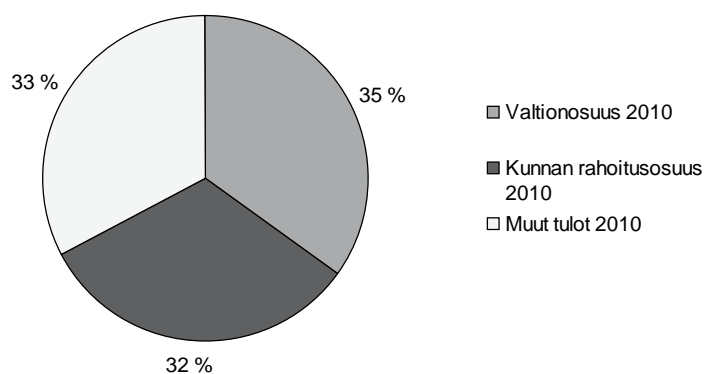
Aineisto osoittaa, että teattereiden valtionosuus kasvoi vuodesta 2007 vuoteen 2010 noin 23,3 miljoonaa euroa, eli 76 %. Kuntien rahoitus teattereiden toimintaan nousi hie- man vuosina 2008 ja 2009, mutta verrattaessa vuotta 2010 vuoteen 2007 kuntien rahoitus laski noin 486 000 euroa, eli noin prosentin verran. Vuonna 2010 teattereille myönnet- tävä valtionosuus on ensimmäistä kertaa suurempi kuin kuntien teattereiden toimintaan osoittama rahoitus. Teattereiden muut tulot ovat kasvaneet vuodesta 2007 vuoteen 2010 yhteensä noin 2,9 miljoonaa euroa, eli noin 6 %. Kohtaan muut tulot sisältyy myös valtion harkinnanvarainen avustus, jota voidaan myöntää valtakunnallisesti tai alueellisesti merkit- tävään teatteritoimintaan tai teatterin kehittämishankkeeseen. Harkinnanvaraista avustusta myönnettiin vuonna 2010 noin 3,3 miljoonaa euroa. Kasvua vuoteen 2007 on 200 000 euroa. Kyselyn perusteella teatterit maksavat vuokria vuonna 2010 noin 19,6 miljoonaa euroa. Kasvua vuoteen 2007 verrattuna on noin 2,9 miljoonaa euroa, eli noin 17 %. Kun- tien teattereille myöntämät vuokra-avustukset ovat vuonna 2010 noin 9,5 miljoonaa euroa. Vuoteen 2007 verrattuna teatterit ovat arvioineet vuokra-avustusten pysyneen lähes samalla tasolla. Suurin osa kuntien myöntämistä vuokra-avustuksista on kuntien sisäisiin vuokriin myöntämiä avustuksia.

Tulonmuodostuksen osuuksia verrattaessa nähdään, että vuonna 2007 teattereiden kokonaistuloista noin 39 % tuli kunnilta, valtionosuuden muodostaessa noin 24 % ja mui- den tulojen noin 37 %. Vuonna 2010 kunnan rahoituksen osuus on noin 32 %, valtion noin 35 % ja muiden tulojen noin 33 %. Rahoitus on kokonaisuudessaan kasvanut, ja kuviot kertovat ainoastaan rahoittajien välisen suhteen muutoksen. Kuntien myöntämät vuokra-avustukset eivät sisälly kuvioon.

Teattereiden tulojen jakautuminen vuonna 2007

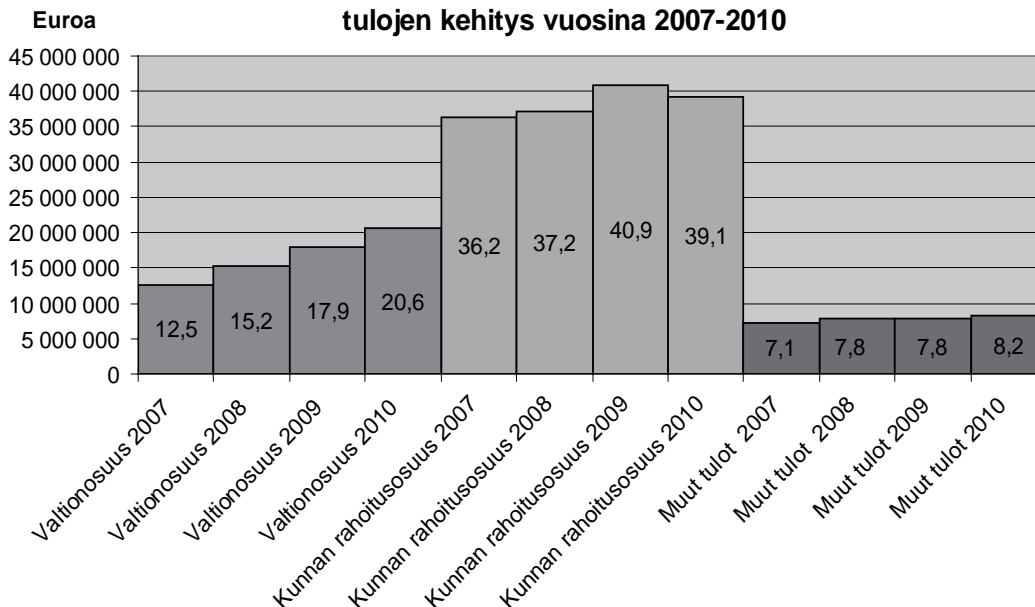


Teattereiden tulojen jakautuminen vuonna 2010



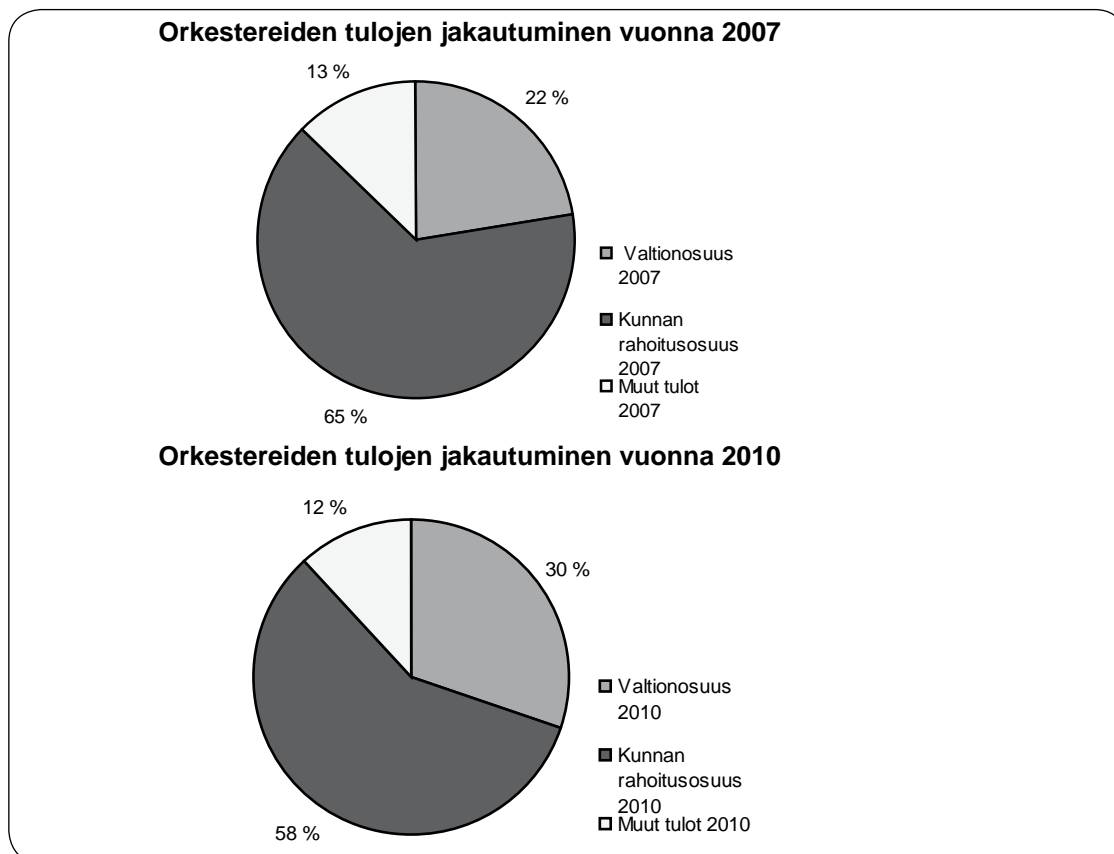
Orkesterit

Orkestereiden valtionosuuden, kunnan rahoitusosuuden ja muiden tulojen kehitys vuosina 2007-2010



Orkestereiden valtionosuudet kasvoivat vuodesta 2007 vuoteen 2010 noin 8 miljoonaa euroa, eli noin 64 %. Kuntien rahoitus orkestereiden toimintaan kasvoi vuoteen 2009 asti. Verrattaessa vuotta 2007 vuoteen 2010 kasvua oli noin 2,9 miljoonaa euroa, eli noin 8 %. Kuntien rahoitusosuus orkestereiden toiminnasta on pienemmästä kasvusta huolimatta edelleen selkeästi valtionosuutta korkeampi. Orkestereiden muut tulot ovat kasvaneet vuodesta 2007 vuoteen 2010 noin 1,1 miljoonaa euroa, eli noin 14 %. Kohtaan muut tulot sisäl-

tyy myös valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävälle orkesterille tai orkesterin kehittämishankkeeseen myönnettävä harkinnanvarainen valtionavustus. Vuonna 2010 avustuksia myönnettiin yhteensä 643 000 euroa. Kasvua vuoteen 2007 verrattuna on 350 000 euroa. Kyselyn perusteella orkesterit maksavat vuokria vuonna 2010 noin 6,3 miljoonaa euroa. Kasvua vuoteen 2007 on noin 2,3 miljoonaa euroa, eli noin 58 %. Kasvusta 1,8 miljoonaa aiheutuu Helsinkiin valmistuvan musiikkitalon kustannuksista. Vuonna 2010 kuntien orkestereille myöntämät vuokra-avustukset ovat vuonna 2010 noin 3,8 miljoonaa euroa. Vuoteen 2007 verrattuna orkesterit ovat arvioineet vuokra-avustusten kasvaneen noin 1,9 miljoonaa euroa, eli noin 99 %. Kasvusta 1,5 miljoonaa euroa johtuu Helsinkiin valmistuvan musiikkitalon kustannuksista. Suurin osa kuntien myöntämistä vuokra-avustuksista on kuntien sisäisiin vuokriin myöntämiä avustuksia.



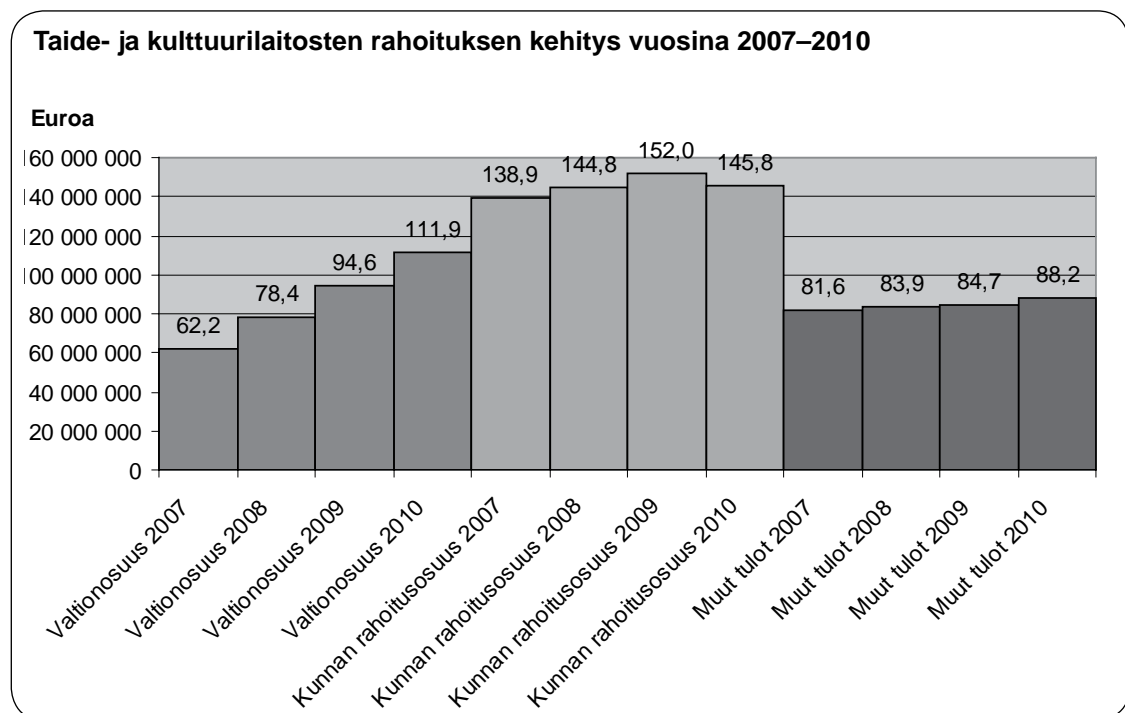
Tulonmuodostuksen osuuksia verrattaessa nähdään, että vuonna 2007 orkestereiden kokonaistuloista noin 65 % tuli kunnalta, valtionosuuden muodostaessa noin 22 % ja muiden tulojen noin 13 %. Vuonna 2010 kunnan rahoituksen osuus on noin 58 %, valtion noin 30 % ja muiden tulojen noin 12 %. Rahoitus on kokonaisuudessaan kasvanut, eli kuviot kertovat ainoastaan rahoittajien välisen suhteen muutoksen. Kuntien myöntämät vuokra-avustukset eivät sisälly kuvioon.

Museot, teatterit ja orkesterit

Laitoksille tehdyn talousarviokyselyn perusteella voidaan todeta, että valtionosuuden kasvun lisäksi kuntien rahoitus museoiden, teattereiden ja orkestereiden toimintaan on kasvanut vuodesta 2007 vuoteen 2010 noin 6,9 miljoonaa euroa. Vuodesta 2009 vuoteen 2010 kuntien rahoitusosuuden on kuitenkin arvioitu jälleen laskevan. Laitosten muiden tulojen arvioitu kasvu vuodesta 2007 vuoteen 2010 on noin 6,6 miljoonaa euroa. Valtionosuuden

piirissä olevista teattereista valtaosa on yksityisten tahojen ylläpitämiä. Täyskunnallisia teattereita 57:stä järjestelmän piirissä olevasta teatterista on ainoastaan yksitoista. Orkestereista ja museoista valtaosa on kuntien ylläpitämiä, ja yksityiset lain piirissä olevat orkesterit ovat pääsääntöisesti pieniä. Tämä selittää osaltaan laitosmuotojen julkisen tuen hyvin erilaista suhdetta. Huomattavaa on orkestereiden hyvin pieni muiden tulojen osuus verrattuna erityisesti teattereiden, mutta myös museoiden itse hankkimaan rahoitukseen. Orkestereiden muiden tulojen hankinta on kuitenkin viime vuosina ollut hienoisessa kasvussa. Museot sijoittuvat muiden tulojen osalta teattereiden ja orkestereiden väliin.

Talousarviot tarkentuvat vuoden kuluessa, ja esimerkiksi eräät avustuspäätökset ovat tulleet vasta kerättyjen talousarviotietojen jälkeen. On myös huomattava, että vaihtelut valtionosuuden kohdentumisessa paikkakuntien ja laitosten välillä ovat suuria.



Johtopäätökset

Valtionosuusuudistuksen tultua voimaan eduskunta, opetusministeriö, Suomen kuntaliitto, Suomen Teatterit ry, Suomen Sinfoniaorkesterit ry ja Suomen museoliitto ry kiinnittivät eri tavoin voimakkaasti kulttuurilaitosten ylläpitäjien huomiota siihen, että laitoksille osoitettu valtionosuuden lisärahoitus tulee kohdentaa nimenomaan kulttuurilaitosten käyttöön ja niiden toiminnan kehittämiseen. Asia on saanut runsaasti huomiota myös mediassa.

Vuonna 1993, kun valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön valtion rahoitus taide- ja kulttuurilaitoksille kasvoi voimakkaasti. Kunnat kuitenkin leikkasivat samanaikaisesti omia tukiaan laitoksille jopa valtionosuuden kasvua enemmän. Nyt toteutetun uudistuksen voidaan näiltä osin katsoa onnistuneen edelliskertaa paremmin.

Opetusministeriö asetti 21.11.2007 työryhmän seuraamaan museoiden, teattereiden ja orkestereiden vuosina 2008-2010 tehdyn valtionosuusuudistuksen toteutumista. Työryhmä luovutti väliraporttinsa kesällä 2008 (OPM 2008:21) ja loppuraporttinsa kesällä 2009 (OPM 2009:19). Työryhmän aiempien raporttien esitysten mukaisesti ministeriö on valtionosuuspäätöksiä tehdessään jossain määrin kohdentanut valtionosuuksia uudelleen niiltä osin kuin valtionosuuksien korotuksia ei ole osoitettu kulttuurilaitosten toimintaan.

Museoiden osalta uudelleenkohdentamisia on lisäksi tehty ottaen huomioon todellisten ja myönnettyjen henkilötyövuosien välinen erotus. Tällöin lähtökohtana on työryhmän ehdotusten mukaisesti ollut, että valtionosuuden euromääräinen kokonaismäärä ei ole laskenut edellisen vuoden tasosta.

Valtionosuuspäätöksiä on pyritty selkiyttämään työryhmän aiempien ehdotusten perusteella ilmoittamalla alustava valtionosuuden määrä ylläpitäjille lähetettyyn henkilötyövuosipäätökseen ja irrottamalla teatteri- ja orkesterilain 6a §:n mukaisten harkinnanvaraisten avustusten maksatus valtionosuusjärjestelmästä. Avustukset maksetaan nyt suoraan ministeriöstä yhdenmukaisesti muiden valtionavustusten kanssa. Valtionosuusjärjestelmään liittyvää koulutusta on järjestetty työryhmän jäsenten toimesta edellisen loppuraportin suositusten mukaisesti.

Työryhmä korostaa edelleen voimakkaasti, että valtionosuuksien kohdentuminen laitosten toimintaan on erittäin tärkeää ja esittää, että ministeriö seuraa tilannetta myös jatkossa mm. olemassa olevien tilastojen perusteella.

Työryhmän edelliseen loppuraporttiin sisältyi myös ehdotus laajemman vaikuttavuusarvioinnin teettämisestä valtionosuusuudistuksen päätyttyä vuoden 2010 jälkeen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tilannut tätä koskevan tutkimuksen kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cuporelta. Arvioinnissa selvitetään uudistuksen vaikutukset mm. laitosten toiminnan laatuun ja laajuuteen, henkilötyövuosikehitykseen ja otetaan huomioon alueelliset näkökohdat. Lisäksi selvitetään korotusten todellinen kohdentuminen laitosten toimintaan tilinpäätösten perusteella.

II osa

Kannustinjärjestelmä osana taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuusjärjestelmää

Kulttuuripolitiikan tavoitteet

Valtion kulttuuripolitiikan tavoitteita ovat luovuuden, moninaisuuden ja osallisuuden edistäminen. Tavoitteita toteutetaan muun muassa edistämällä taiteilijoiden ja muiden luovan työn tekijöiden sekä kulttuuri- ja taidelaitosten toimintaedellytyksiä, kulttuuriperinnön ja -ympäristöjen säilymistä ja kehittymistä, kulttuurin tasa-arvoista ja monipuolista saatavuutta, saavutettavuutta ja käyttöä. Opetusministeriön Kulttuuripolitiikan strategia 2020:n mukaisesti kulttuuripolitiikan yhtenä tavoitteena on tukea taidelaitosten aktiivista kehittämistoimintaa. Strategian toimenpide-esityksiin on kirjattu myös tavoite taide- ja kulttuurilaitosten toimintaedellytysten turvaamisesta valtion ja kuntien yhteistyöllä. Palvelujen saatavuuden ja laadun takaamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö kannustaa taide- ja kulttuurilaitoksia uudistamaan palveluiden järjestämistapoja esimerkiksi lisäämällä seudullista yhteistyötä ja verkostoitumista muiden kulttuuritoimijoiden kanssa sekä hyödyntämällä tieto- ja viestintätekniikkaa ja logistisia ratkaisuja.

Eduskunnalle annetussa Valtioneuvoston selonteossa kulttuurin tulevaisuudesta todetaan muun muassa, että koulujen perinteisten taito- ja taideaineiden rinnalla voitaisiin kehittää uusia verkko-oppimisympäristöjä, yhteistyörakenteita ja oppiainerajat ylittävää opetusta, lisätä kulttuurilaitosten ja muistiorganisaatioiden monipuolista hyödyntämistä sekä ammattitaiteilijoiden työllistämistä monenlaisissa opetusympäristöissä. Vapaiden ryhmien ja laitosten yhteistyömahdollisuuksia on mahdollista kehittää suunnitelmalliseksi järjestelmäksi, jossa kaikki toimijat hyödyttävät toisiaan.

Teatteri- ja orkesterilakiin sekä museolakiin on kirjattu keskeiset tavoitteet, joita valtionosuuden piirissä olevien laitosten tulee toiminnassaan toteuttaa. Teatteri- ja orkesterilain mukaan teatteri- ja orkesteritoimintaan myönnettävän valtionosuuden tavoitteena on taiteellisista lähtökohdista tuottaa teatteri- ja orkesteripalveluja ja edistää niiden alueellista

saatavuutta sekä saavutettavuutta eri väestöryhmille. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö voi valtion talousarvion rajoissa päättää, että valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävään teatteri- tai orkesteritoimintaan myönnetään ylimääräistä valtioavustusta. Avustusta voidaan myöntää myös laitosten toiminnan kehittämistä varten.

Museolain mukaan museotoiminnan tavoitteena on ylläpitää ja vahvistaa väestön ymmärrystä kulttuuristaan, historiastaan ja ympäristöstään. Museoiden tulee edistää kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevan tiedon saatavuutta tallentamalla ja säilyttämällä aineellista ja visuaalista kulttuuriperintöä tuleville sukupolville, harjoittamalla siihen liittyvää tutkimusta, opetusta ja tiedonvälitystä sekä näyttely- ja julkaisu- toimintaa. Lisäksi voidaan myöntää valtionavustusta erikoismuseoiden erityistehtävien hoitamista varten.

Kansallisia ja kansainvälisiä esimerkkejä kannustinjärjestelmistä

Työryhmän Creader Oy:ltä tilaamaan selvitykseen mukaan tilastoja ja tietoja taide- ja kulttuurilaitoksista kerätään useissa maissa. Koottujen esimerkkien perusteella tiedon keruun tarkoitus on useimmiten poliittinen. Rahoituksen perusteena mittareita käytetään harvoin. Aihe on kuitenkin ajankohtainen useissa maissa ja toimivia ratkaisuja etsitään eri puolilla maailmaa. Suomessa on pitkä perinne kattavien tilastojen keräämisestä sekä museoiden, teattereiden että orkestereiden toiminnasta. Vuosittain julkaistavien tilastojen tietoja ei kuitenkaan käytetä valtion rahoituksen perusteena.

Norjassa on käytössä arviointikysymykset, jotka laaditaan yhdessä rahoittajan kanssa. Kyseessä ei kuitenkaan ole varsinainen mittaristo. Yhdysvalloissa tilastointiin on liitetty vertailevaa aineistoa. Alankomaissa on käytössä vertaisarviointiin perustuva järjestelmä, joka on johtanut melko radikaaleihin toimiin. Nimekkäitäkin ryhmiä on pudotettu tuen piiristä, koska niiden uudistumiskyky on arvioitu riittämättömäksi. Iso-Britanniassa ollaan siirtymässä vahvemmin mittaamisesta arviointiin. Käytössä on sekä itsearviointi että ulkopuolisen arvioijan tekemät arviot, auditointi. Saksassa keskustelu rahoituksesta käydään lähinnä poliittisella tasolla budjetin valmistelun yhteydessä. Indikaattoreita tai mittaamista ei ole katsottu tällä hetkellä tarpeelliseksi. Kymmenen vuotta sitten tehtiin laadun arvioinnin raportti, mutta asia ei edennyt pidemmälle. Ranskassa kerätään hyvin yksityiskohtaista numerotietoa sisältöön kuitenkaan varsinaisesti puuttumatta. Järjestelmä on lisäksi käytössä vain kansallisten laitosten osalta.

Museoilla on Suomessa käytössä Museoviraston kehittämä ja tarjoama laatuarviointimalli, joka on museoille vapaaehtoinen ja perustuu itsearviointiin. Itsearviointimallia ei käytetä rahoitustarkoituksiin, vaan se on tarkoitettu museon oman toiminnan kehittämiseen. Museoiden on mallin perusteella mahdollista tunnistaa toiminnastaan vahvuudet sekä kehittämiskohteet ja käyttää tuloksia pohjana kehittämistyölleen. Museot ovat käyttäneet mallia jonkin verran, mutta valtakunnallisella tasolla vastaajia ei ole vielä riittävästi, jotta tulosten kokonaisanalyysi antaisi kattavan kuvan alan yleisistä kehittämistarpeista. Museoiden itsearvioinnissa olevat, vaikuttavuutta koskevat indikaattorit perustuvat laajapohjaisen työryhmän kanssa sovittuihin olettamuksiin siitä mitä vaikutusten tulisi olla.

Suomessa valtionrahoitukseen liitetty kannustinjärjestelmä on käytössä mm. koulutussektorilla. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välillä käytävissä tuloskeskusteluissa käytetään sopimusindikaattoreita, jotka sovitaan yhteisesti tietyksi ajanjaksoksi. Ammattikorkeakouluille myönnetään palkintoraha, jonka voi saada hyvin yhteisesti sovitut tavoitteet täyttävä oppilaitos. Palkintorahan käytöstä koulu saa päättää itsenäisesti. Amma-

tillisen peruskoulutuksen oppilaitosten kannustinjärjestelmä on kaksiosainen. Osa valtionosuudesta jaetaan tuloksellisuuden perusteella ja lisäksi myönnetään teemaperusteinen laatupalkinto, jonka hakijaksi voi ilmoittautua. Opetus- ja kulttuuriministeriö on rakentanut järjestelmää useiden vuosien ajan yhteistyössä Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA:n kanssa. Ammatillisen peruskoulutuksen kannustinjärjestelmä on esimerkki valtionosuusjärjestelmään liitetystä kannustinjärjestelmästä, josta saatuja kokemuksia voi mahdollisesti hyödyntää myös taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta pohdittaessa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 25 §:n mukaan ammatillisen koulutuksen yksikköhintarahoituksesta 3 % jaetaan tuloksellisuuden perusteella. Valtioneuvoston asetuksessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009) säädetään tarkemmin tulosrahoituksen määräytymisestä. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä palkitaan tuloksellisuudesta usean tekijän muodostaman kokonaisuuden perusteella, jossa huomioidaan opiskelijoihin ja henkilöstöön liittyviä tekijöitä. Koulutuksen järjestäjän toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan vaikuttavuusmittarissa sen perusteella, miten sen opiskelijat ovat tarkasteluperiodilla suoriutuneet koulutusprosessista tai sijoittuneet tämän jälkeen. Opetushenkilöstön osalta toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan mm. kelpoisuuden ja koulutuksen lisäksi sen perusteella, mikä on järjestäjän panostus henkilöstön kehittämiseen ja ammattitaidon uudistamiseen. Tuloksellisuus lasketaan eri mittareista muodostetun tulosrahoitusindeksin avulla.

Ammatillisen peruskoulutuksen valtionosuusjärjestelmässä kannustavuusosa irrotetaan jaettavan valtionosuuden kokonaissummasta ja lähtökohtaisesti kaikille lain piirissä oleville koulutuksen järjestäjille lasketaan tuloksellisuusindeksi. Rahoituksen ulkopuolelle jäävät kuitenkin ne koulutuksen järjestäjät, joiden osalta tulosindeksin laskennassa tarvittavaa tietoa ei ole saatavilla tai joiden opiskelijamäärä on niin pieni, että ne jäävät tilastollisista luotettavuussyistä laskennan ulkopuolelle. Ammatilliset erityisoppilaitokset ovat toistaiseksi tulosrahoituksen ulkopuolella. Tällöin tulosrahoitus ei vaikuta niiden rahoitukseen. Kokonaisuudesta irrotettu osuus jaetaan noin 4/5:lle parhaiten sijoittuneelle oppilaitokselle. Osan suuruuden määrää tulosrahoitusindeksi.

Käytössä olevat mittarit on kirjattu lakiin. Aineisto saadaan pääosin Tilastokeskuksen kautta, joten tiedot ovat päätöksiä tehtäessä noin puolentoista vuoden takaisia. Osa tiedoista kerätään Opetushallituksen tekemän vuosittaisen valtionosuuskyselyn yhteydessä. Eri mittareilla on järjestelmässä eri painoarvo. Tuloksellisuusrahoituksen kehittämistä varten on vuodesta 2002 alkaen toiminut opetusministeriön asettama ammatillisen koulutuksen tulosrahoituksen neuvottelukunta. Laatupalkinnosta päättää palkintoneuvottelukunta, joka antaa arvion oppilaitoksen toiminnasta jokaiselle palkinnon hakijalle. Palkinnon teemat vahvistetaan vuosittain.

Työryhmän pohdinta kannustinjärjestelmän luomisesta

Työryhmä pohti erilaisia malleja kannustinjärjestelmän toteuttamiseksi. Vaihtoehtoisina malleina pidettiin valtionosuudesta laskettavaa kannustinosaa, harkinnanvaraisen kehittämisavustuksen muuttamista kannustavuusmittareiden tulosten perusteella jaettavaksi lisäavustukseksi, uuden harkinnanvaraisen valtionavustuksen luomista tai erillisen laatupalkinnon perustamista.

Uuden harkinnanvaraisen kehittämisavustuksen tai kannustusavustuksen luominen sai työryhmässä kannatusta. Työryhmä totesi kuitenkin, että museoille, teattereille ja orkestereille on jo olemassa useita erityyppisiä harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Lisäksi muse-

oiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksia on juuri lisätty 50 miljoonalla eurolla. Valtiontalouden kehitysnäkymien valossa valtiolla ei ole lähitulevaisuudessa mahdollisuuksia olennaisesti lisätä kyseisten laitosten avustuksia. Tästä johtuen uuden harkinnanvaraisen avustuksen luomista ei pidetty realistisena vaihtoehtona. Jo olemassa olevan harkinnanvaraisen kehittämisavustuksen muuttaminen kannustavuuden perustella jaettavaksi jäisi puolestaan vaikutuksiltaan varsin vähäiseksi. Tällöin toimivin tapa toteuttaa kannustinjärjestelmä olisi valtionosuudesta laskettava kannustinosa. Erillisen laatupalkinnon ei todettu tuovan alalle sellaista lisäarvoa, että palkintomallia kannattaisi ainakaan tässä vaiheessa ryhtyä kehittämään.

Työryhmän Creader Oy:ltä tilaamassa selvityksessä ehdotettiin kevyeen vertaisarviointiin pohjautuvaa lähestymistapaa tai tilastointiin ja toimijoiden keskinäiseen vertailuun pohjautuvaa mallia. Valtionosuusjärjestelmässä olisi pieni osa tuloksellisuusrahaa, jolla palkittaisiin yhteiskunnallisesti arvioiden laadukkaasti toimineet taidelaitokset. Ehdotuksen mukaan vertaisarvioinnin suorittaisi pieni ja säännöllisesti vaihtuva asiantuntijaraati, joka muodostuisi esimerkiksi kolmesta asiantuntijasta. Vaihtuvuudella ja mahdollisimman suureen riippumattomuuteen pyrkimällä voitaisiin välttää vertaisarviointiin liittyviä ongelmia. Opetus- ja kulttuuriministeriö tekisi valtionosuuksien jakopäätökset raatia kuultuaan.

Edellä mainitussa selvityksessä todetaan, että tilastointiin ja toimijoiden väliseen vertailuun pohjautuvalla arvioinnilla voitaisiin arviointi toteuttaa mahdollisimman pienillä lisäresursseilla. Nykyisissä museo-, orkesteri- ja teatteritilastoissa on erittäin paljon tietoa, jonka pohjalta vertailua voisi suorittaa. Haasteena kuitenkin olisi, että taidelaitosten ydin toiminnan laatua kuvaavia tilastoja ei ole, vaan vertailu keskittyisi enemmänkin yleisö- ja talouslukuihin. Joitakin vertailuja voisi tehdä myös ohjelmisto- ja näyttelypolitiikasta sekä kokoelmista, mutta nämä jäisivät väistämättä liki-indikaattoreiden (eng. proxy) varaan, jotka kuvaavat mitattavaa kohdetta vain suuntaa-antavasti.

Harkinnanvaraisista eri taiteen aloille myönnettävistä valtionavustuksista päätettäessä hyödynnetään usein vertaisarviointia, eli valtion taidetoimikunnat tai taiteen keskustoimikunta tekevät jakopäätökset tai toimivat lausunnonantajana. Esimerkiksi musiikin ja näyttämötaiteen valtionosuuden ulkopuolisille ryhmille myönnettävien toiminta-avustusten jaossa käytetään vertaisarviointia. Museopuolella vastaavaa järjestelmää ei ole käytössä. Työryhmä pohti asiantuntijaelimen hyödyntämistä myös valtionosuuslaitosten toiminnan arvioimisessa. Vertaisarviointi ei menetelmänä kuitenkaan ole luonteva tässä yhteydessä. Valtionosuus perustuu ennakoitavuuteen, jota harkinnanvarainen vertaisarviointi ei riittävässä määrin ole. Äärimmäisenä esimerkkinä on Alankomaissa käyttöön otettu järjestelmä, jossa vertaisarviointi on johtanut radikaaleihin muutoksiin tuen jakautumisessa ja lisännyt merkittävästi tuen piirissä olevien vakiintuneidenkin toimijoiden epävarmuutta tuen säilymisestä. Jääviyskysymykset ovat myös aiheuttaneet Alankomaissa ongelmia.

Johtopäätökset

Valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta pohdittaessa lähtökohtana on tuoda esiin laitosten vahvuudet ja mahdollistaa hyvistä työstä palkitseminen mahdollisimman tasapuolisesti. Kannustinjärjestelmä toimisi parhaimmillaan myös pohjana itsearviointille toiminnan kehittämistarpeiden tunnistamiseksi. Laitosten toimintaan vaikuttavat myös monet valtion kulttuuripolitiikan ulkopuolella olevat seikat, kuten kuntien omat strategiat ja alueen infrastruktuuri sekä taiteen sisäiset kehityssuunnat ja laitosten välinen työnjako.

Kannustinjärjestelmän luomisen tavoitteena on mahdollistaa laitosten palkitseminen hyvästä toiminnasta sekä osoittaa aikaansaattua vaikuttavuutta suhteessa kustannuksiin.

Tämä edellyttää, että taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuusjärjestelmään pyritään luomaan mittarit laitosten toiminnan laadun ja tuloksellisuuden arvioimiseksi. Tuotettujen sisältöjen taiteellista laatua ei pyritä määrittelemään. Erilaisia toiminnan ja tuottavuuden arviointimenetelmiä on käytössä useissa kunnissa, joten moni museo, teatteri ja orkesteri on jo vastaavanlaisen järjestelmän piirissä.

Huolimatta siitä, että museot, teatterit ja orkesterit ovat hyvin erityyppisiä työryhmä katsoi, että valittavien mittareiden tulisi olla mahdollisimman pitkälle samoja kaikille laitoksille. Laitosten heterogeenisyys asettaa tietyt rajoitukset mittareiden valinnalle. Järjestelmän tulee kompensoida esimerkiksi pitkälle erikoistuneiden tai laaja-alaisten laitosten saamat pisteet siten, että se on tasapuolinen kaikille. Arviointia varten kerättävän tiedon tulee olla helposti ja luotettavasti saatavilla ja tiedon tulee olla sellaista, että vuosittainen seuranta on mahdollista. Valittuja mittareita varten tarvittava tieto tulisi kerätä osana valtionosuuslaitosten vuotuista kustannuskyselyä, joten tieto olisi numeraalisessa muodossa. Kannustinjärjestelmän ottaminen osaksi valtionosuusjärjestelmää edellyttäisi muutosta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin sekä museolakiin ja teatteri- ja orkesterilakiin. Työryhmä katsoo, että mittareista säädettäisiin kuitenkin valtioneuvoston asetuksen tasolla, jolloin kriteerien mahdolliset muutokset voitaisiin toteuttaa joustavasti. Tuloksellisuuden perusteella jaettava valtionosuus voisi olla suuruusluokaltaan muutama prosentti valtionosuuden kokonaissummasta.

Kannustinjärjestelmän tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen ja kaikkia osapuolia tasapuolisesti kohteleva. Toimivan mittariston laadinta on yleensä usean vuoden kehitystyön tulos. Keskeistä on, että tavoitteet ilmenisivät selkeästi asetetuista mittareista, jotta kaikille asianosaisille olisi selvää millaisesta toiminnasta palkitaan. Lähtökohdaksi mittareiden laadinnalle tulisi asettaa olemassa olevat museo-, teatteri- ja orkesterilain säädökset sekä kulttuuripolitiikan strategioiden tavoitteet.

Työryhmä katsoo, että muuttamalla pieni prosenttiosuus valtionosuudesta myönnettäväksi toimintaa kuvaavien mittareiden perusteella, kannustettaisiin museoiden, teattereiden ja orkestereiden toiminnan laadun ja monipuolisuuden kehittymistä. Arvioinnin perusteena käytettävät muuttujat kuvaisivat toiminnan laatua, tuloksellisuutta, volyymia ja monipuolisuutta. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi laitoksen henkilöstöä ja taloutta, kävijöitä ja tuottoja tai näyttelytoimintaa ja tehtävää yleisötyötä ja erilaisia yhteistyöhankkeita kuvaavia muuttujia. Muuttujien tulisi olla suhteellisia tunnuslukuja, joissa huomioidaan erot mm. laitosten toimintaympäristössä ja toimintavoissa ja niiden muuttumisessa.

Työryhmä esittää selvitetäväksi, onko järjestelmän kannustavuuden lisäämiseksi mahdollista kehittää kaikkia valtionosuuslaitoksia tasavertaisesti kohteleva arviointimenetelmä ja siihen liittyvät indikaattorit tai mittarit, joiden perusteella kohdennettaisiin jatkossa osa museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksista.

III osa

Museojaoston työ ja johtopäätökset

Erikoismuseoiden avustusjärjestelmän uudistaminen

Suomessa oli vuonna 2008 164 ammatillista museota, jotka vastasivat yhteensä 326 museo-kohteesta. Näistä erikoismuseoiden osuus oli n. 26 %. Valtaosa näistä museoista on valtionosuuden piirissä.

Museolain nojalla on nimetty 16 museota valtakunnallisiksi erikoismuseoiksi, joille valtionosuus maksetaan 10 %-yksiköllä korotettuna museoasetuksen mukaisten erityistehtävien vuoksi.

Designmuseo
Forum Marinum
Mobilia
Saamelaimuseo Siida
Suomen ilmailumuseo
Suomen käsityön museo
Suomen lasimuseo
Suomen maatalousmuseo Sarka
Suomen metsämuseo Lusto
Suomen rakennustaiteen museo
Suomen rautatiemuseo
Suomen Urheilumuseo
Suomen valokuvataiteen museo
Teatterimuseo
Tekniikan museo
Työväenmuseo Werstas

Opetusministeriö myöntää lisäksi harkinnanvaraista toiminta-avustusta eräille erikoismuseoille. Avustusta saa 10 valtakunnallista erikoismuseota ja kolme muuta erikoismuseota.

Designmuseo
Saamelaismuseo Siida
Suomen käsityön museo
Suomen maatalousmuseo Sarka
Suomen metsämuseo Lusto
Suomen rakennustaiteen museo
Suomen valokuvataiteen museo
Teatterimuseo
Tekniikan museo
Työväenmuseo Werstas

Alvar Aalto -museo
Hotelli- ja ravintolamuseo
Lenin-museo

Museolain 4 a §:n mukaisesti opetusministeriö voi myöntää valtionavustusta erikoismuseoiden erityistehtävien hoitamiseen. Avustusta on myönnetty niille museoille, joiden valtiolta saama toiminta-avustus ennen valtionosuusjärjestelmän käyttöönottoa vuonna 1993 oli suurempi kuin mihin laskennallinen valtionosuusjärjestelmä ne oikeutti. Näiden museoiden ylläpitäjänä toimii yleensä yksityinen säätiö tai yhdistys ja kaupunki/kunta tukee niiden toimintaa keskimääräistä vähemmän.

Vuodesta 2002 opetusministeriö on vuosittain varannut määrärahan valtakunnallisten erikoismuseoiden hankeavustuksiin. Vuonna 2009 erikoismuseoiden erityisavustuksiin oli varattu yhteensä 3 350 000 euroa, josta toiminta-avustusten osuus oli 3 010 000 euroa ja loppuosa myönnettiin hankeavustuksina. Lisäksi opetusministeriön myöntää Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimissa kiinteistöissä toimiville museoille erillisen vuokra-avustuksen. Vuokra-avustusta saivat vuonna 2010 Designmuseo, Rakennustaiteen museo, Saamelaismuseo Siida ja Maatalousmuseo Sarka yhteensä 1,7 miljoonaa euroa.

Valtio tukee valtakunnallisia erikoismuseota myös muiden sektoreiden kautta. Suomen Urheilumuseo saa harkinnanvaraisen toiminta-avustuksen opetusministeriön liikuntayksiköstä (vuonna 2010 270 000 euroa). Mobilialle on liikenne- ja viestintäministeriön budjetissa varattu vuonna 2010 160 000 euroa Tielaitoksen kokoelmien hoitoon. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriöllä on 459 000 euron määräraha liikenne- ja viestintäalan museoiden yhteistoimintaa ja investointihankkeita varten.

Myös muiden ministeriöiden toimialoilla on erikoismuseotoimintaa, jota opetusministeriö ei kuitenkaan rahoita lukuun ottamatta eräitä pieniä sotahistoriallisia museoita. Sotahistoriallisten museoiden valtakunnallisen museon tehtäviä hoitaa puolustusvoimien osana Sotamuseo. Sotamuseota lukuun ottamatta muut sotahistorialliset museot eivät saa puolustusministeriöltä toiminta-avustusta, mutta niiden kiinteistökustannukset katetaan puolustusministeriön budjetista.

Johtopäätökset

1. Opetusministeriö on jo aiemmin selvittänyt mahdollisuutta siirtyä vaiheittain pois harkinnanvaraisesta toiminta-avustuksesta. Harkinnanvaraisen toiminta-avustuksen osuus on

kuitenkin museoilla niin suuri (30 - 60 %) valtion tuen määrästä, että siitä luopuminen aiheuttaisi museoiden rahoituspohjan merkittävän kaventumisen ja johtaisi siten toimintojen supistumiseen. Koska avustus kohdistuu pääosin kiinteiden toimintakustannusten kattamiseen, sen korvaaminen kokonaisuudessaan hankerahoituksella ei ole mahdollista. Siten työryhmän esittämä siirtyminen nykyisestä järjestelmästä kokonaan hankeavustuksiin ei ole mahdollista.

Esitetään, että määrärahan painopistettä pyritään siirtämään hankeavustusten suuntaan kohdentamalla mahdollisuuksien mukaan lisähenkilötyövuosia toiminta-avustusta saaville museoille. Erotus museoiden toteutuneiden ja laskennallisten henkilötyövuosien välillä vuonna 2010 on 36 henkilötyövuotta, joka vastaa noin 1,7 miljoonan euron määrärahaa. Tämä määräraha vapautuisi tällöin jaettavaksi hanke-avustuksina kaikkien valtakunnallisten erikoismuseoiden kesken.

Hankeavustuksiin varatun määrärahan jakaminen esitetään siirrettäväksi Museovirastolle ja käytettäväksi ensisijaisesti valtakunnallisten erikoismuseoiden kanssa neuvotteluihin valtakunnallisten painopisteiden mukaisiin hankkeisiin. Painopisteiden valinnassa otetaan soveltuvien osin huomioon myös valtakunnalliset museopoliittiset painotukset. Nelivuositain käytävien neuvottelujen suunnittelua ja seurantaä kehitetään vastaamaan myös määrärahan käyttöön liittyviä tarpeita.

2. Opetusministeriön työryhmä laati vuonna 1985 selvityksen erikoismuseoiden asemasta maamme museolaitoksessa sekä valtakunnallisten erikoismuseoiden nimeämisessä huomioon otettavista periaatteista. Työryhmän esitys on toiminut pohjana valtakunnallisten erikoismuseoiden nimeämisessä ja vastualueiden määrittelyssä.

Vuonna 2000 opetusministeriö tilasi museonjohtaja Jari Karhulta selvitystyön, joka koski valtakunnallisten erikoismuseoiden asemaa, tehtäviä ja valtion rahoitusta. Selvitys toimi pohjana museoiden pitkän aikavälin toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä, mutta ei johtanut muutoksiin rahoituksen rakenteessa.

Museolakia uudistettiin vuoden 2006 alusta lukien siten, että Museovirasto käy nelivuositain valtakunnallisten erikoismuseoiden kanssa neuvottelut valtakunnallisen toiminnan painopisteistä.

Koska erikoismuseokentän kokonaisvaltaisesta tarkastelusta on kulunut 25 vuotta ja valtakunnallisten erikoismuseoiden rahoitustarkastelustakin jo 10 vuotta, tulisi laatia kriittinen ja kokonaisvaltainen selvitys erikoismuseokentästä ja siinä tapahtuneista muutoksista. Selvitystyön pohjalta olisi mahdollista harkita myös rahoitusjärjestelmien uudistamistarvetta sekä valtakunnallisten erikoismuseoiden tehtäviä ja työnjakoa muuttuneessa toimintaympäristössä. Selvitystyössä tulisi kartoittaa myös museoiden rahoitusrakennetta ja mahdollisuuksia omaan tulonhankintaan. Lisäksi tulisi tarkastella museoiden toiminnan kansainvälistä viitekehystä sekä yhteistyörakenteita.

Esitetään, että opetusministeriö asettaa tehtävää varten selvityshenkilön ja nimeää tälle tukiryhmän syksyn 2010 aikana. Selvityksen tulisi valmistua kevään 2011 loppuun mennessä.

Korotetun valtionosuuden maksuperusteet

Museolain (729/1992) 3 §:n mukaan valtionosuus suoritetaan opetusministeriön nimeämälle valtakunnalliselle erikoismuseolle, maakuntamuseolle ja aluetaidemuseolle valtakunnallisten tai alueellisten tehtävien vuoksi 10 prosenttiyksikköä korkeampana kuin opetus- ja

kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään. Vuonna 2010 valtionosuuden piirissä olevista 127 museosta korotettua valtionosuutta maksetaan yhteensä 52 museolle. Näiden museoiden osuus henkilötyövuosista on 818 eli 69 % (henkilötyövuosia yhteensä 1 183).

Korotettua valtionosuutta saavien museoiden sisällä toimii useita museoyksiköitä, jotka eivät kaikilta osin vastaa museolaissa ja valtioneuvoston museoista annetussa asetuksessa määriteltyä korotettuun valtionosuuteen oikeuttavaa toimintaa. Esimerkiksi maakuntamuseoihin sisältyvä erikoismuseotoiminta tai aluetaidemuseon kulttuurihistorialliset museoyksiköt eivät sinällään ole korotettuun valtionosuuteen oikeuttavaa toimintaa. Tällöin korotetun valtionosuuden maksaminen näistä toiminnoista asettaa valtionosuusjärjestelmässä toimivat museot keskenään eriarvoiseen asemaan.

Johtopäätökset

Museojaos esittää, että korotetun valtionosuuden maksuperusteita täsmennetään siten, että korotetun valtionosuuden maksaminen voidaan tarkentaa myös vain osaan valtionosuuden piiriin hyväksytyyn museon toiminnasta.

Museovirasto käy nelivuositain korotettua valtionosuutta saavien museoiden kanssa neuvottelut valtakunnallisen tai alueellisen toiminnan painopisteistä. Museojaos esittää, että seuraavan neuvottelukierroksen yhteydessä kartoitetaan mikä osa museoiden toiminnasta ja resursseista käytetään alueellisiin ja valtakunnallisiin tehtäviin.

Kartoituksen pohjalta arvioidaan miten tulokset tulisi ottaa huomioon museoiden valtionosuuden määräytymisessä ja onko järjestelmää tältä osin syytä uudistaa.

Museoiden yhteistyömallit valtionosuusjärjestelmässä

Vuonna 2009 työnsä päättänyt museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuustyöryhmä selvitti PARAS-hankkeen vaikutuksia kulttuurilaitosten toimintaan. Hankkeen tavoitteena on mm. vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta ja etsiä uusia tapoja tuottaa palveluita. Kulttuurilaitosten kentässä tämä voi tarkoittaa toisaalta palveluiden ostamista tai tuottamista erilaisten kunnallisten tai muiden yhteistyömallien kautta, toisaalta kuntaliitosten myötä tapahtuvia toimintojen yhdistymisiä ja uudelleenorganisointeja. Kuntien yhdistymisen myötä on syntynyt uusia museokokonaisuuksia, jossa ammatillisen museon vastuulle siirtyy useampia pienempiä erikois- tai kotiseutumuseoita.

Myös museolain uudistamisesta vuoden 2006 alusta lukien on aiheutunut tarve kehittää museoiden yhdistämis- ja yhteistyömalleja. Lakiuudistuksen tavoitteena oli vahvistaa museotoiminnan ammatillista pohjaa (vähintään kahden päätoimisen museoammatillisen työntekijän vähimmäisedellytys entisen yhden sijaan) ja kannustaa vahvempien museoyksiköiden syntymistä.

Vuoden 2009 alusta valtionosuuden piiriin kuuluneissa museoissa tapahtui useita yhdistymisiä ja uudelleenjärjestelyjä johtuen siitä, että uudistetun museolain mukaisten edellytysten täyttämistä koskeva kolmivuotinen siirtymäaika päättyi. Kaksi kunnallisten museota yhdistettiin hallinnollisesti ja kaksi yksityistä museota muodosti uuden hallinnollisen kokonaisuuden. Lisäksi laadittiin kaksi kunnallisen ja yksityisen museon sopimukseen perustuvaa yhteistyömallia. Valtionosuusjärjestelmästä poistui neljä museota, jotka eivät enää täyttäneet uudistettuja vaatimuksia. Vuonna 2010 valtionosuuden piirissä oli 127 museota, josta kunnallisia 76 (60 %) ja yksityisiä 51 (40 %). Yksityisten museoiden ylläpitäjänä toimivat joko säätiöt tai yhdistykset.

Ylläpitomallit valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna

Museolain (729/1992) mukaan valtionosuuden edellytyksenä on, että museon omistaa kunta tai kuntayhtymä taikka yksityinen yhteisö tai säätiö, jonka sääntömääräisiin tehtäviin kuuluu museotoiminnan harjoittaminen tai museon ylläpitäminen. Lisäksi laissa säädetään, että toiminnalle on oltava taloudelliset edellytykset, mutta museota ei kuitenkaan ylläpidetä taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Museolla tulee olla sen toimintaa ohjaavat säännöt, joissa on määritelty museon toimiala. Kokoelmien säilyminen museokokoelmina on turvattava myös museon lopettaessa toimintansa.

Valtionosuuden piirissä olevien museoiden ylläpitäjinä toimii tällä hetkellä kuntia, yhdistyksiä ja säätiöitä. Lisäksi on muutamia museoita, joiden ylläpitäjänä toimivalla kunnalla on sopimukseen perustuva yhteistyöjärjestely toisen kunnan tai yksityisen tahon kanssa. Museolain uudistuksen yhteydessä vuonna 2005 kirjattiin hallituksen esityksen (HE 79/2005vp) perusteluihin, että kuntalain (365/1995) 76 §:n mukaisesti kunnat voivat sopia, että kunnan tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat siten sopia yhteistyöstä myös museotoiminnan osalta. Tällöin valtionosuus voitaisiin maksaa sille kunnalle, joka vastaa kuntien välisen yhteistyösopimuksen mukaisesti tehtävien hoitamisesta.

Sopimuksenvaraiset yhteistoimintamallit

Kuntien yhteistoiminta perustuu aina sopimukseen. Tehtävä voidaan antaa toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Tämä ns. isäntäkunta hoitaa sovitut tehtävät sopijakuntien puolesta. Valtionosuus maksetaan isäntäkunnalle. Jo nyt on museoiden valtionosuusjärjestelmän piirissä sopimuksenvaraiseen järjestelyyn perustuvia yhteistyömalleja.

Museojaosto katsoo, että sopimuksenvarainen järjestely on joustava ja toimiva toimintamalli. Se vastaa moniin kuntakentän muutoksista ja palvelutuotannon kehittämisestä syntyviin muutostarpeisiin. Museoiden valtionosuusjärjestelmä soveltuu siten nykyisellään hyvinkin joustavasti erilaisiin yhteistyötoimintamalleihin. Jaoston mielestä malli voidaan ulottaa myös kunnan ja yksityisen toimijan yhteistyöhön edellyttäen, että työn- ja vastuunjaon periaatteet on sovittu riittävän selkeästi ja oikeudenmukaisesti. Yhteistoimintasopimukseen tulee kirjata mm. tehtäviä, hallintoa, henkilöstöä, taloutta ja kokoelmia koskevat vastuut ja velvollisuudet.

Museojaosto on laatinut sopimuksenvaraisten järjestelyjen selkiyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi ohjeellisen yhteistoimintasopimuksen mallin. Jaosto suosittaa, että valtionosuusjärjestelmään jatkossa hyväksyttävissä yhteistyöjärjestelyissä tulee jatkossa sopia vähintään näistä asioista. Myös jo toimivien yhteistyöjärjestelyjen osalta tulisi mahdollisuuksien mukaan sopimuksia ja toimintatapoja tarkistaa vastaamaan laadittua ohjeistusta. Sopimuksenvaraisen järjestelyn ohjeistus/yhteistoimintasopimuksen malli on tämän muistion liitteenä.

Johtopäätös

Museojaoston näkemyksen mukaan sopimuksenvaraiset yhteistoimintamallit ovat joustava tapa järjestää museopalveluita kuntien tai yksityisten toimijoiden yhteistyönä. Toimiva yhteistyö edellyttää kuitenkin selkeää tehtävä- ja vastuujaakoja, josta tulee sopia liitteenä olevan sopimusohjeen edellyttämällä tavalla.

Yhteistoimintasopimuksen laatimisessa huomioitavia seikkoja

Sopimuksen osapuolet

Sopimuksen tarkoitus

- esim. kunnat x ja y sopivat (alueellisen) museotoiminnan järjestämisestä
- yleisluonteinen, turvataan museolain ja -asetuksen mukainen museotoiminta

Museotoimen tavoitteet ja museoiden tehtävät

- museoasetuksen mukaiset toimialueen ja -alan määrittelyt
- yleiset tavoitteet
- sitoutuminen museoiden toiminnan kehittämiseen. Vastuumuseo huolehtii valtionavustusten ja mahdollisten muiden avustusten hakemisesta myös sopimuksen piiriin kuuluvien muiden museoiden osalta
- (mikäli kunta tekee sopimuksen kunnan kanssa, jossa ei päätoimisesti hoidettua museota, toiminnan laajuus ja taso on määriteltävä)

Hallinto

- kunta x huolehtii museoiden hallinnosta ja taloudesta
- Hallinnon rakenne, johtosäännöt, toimintasäännöt, sopimuskunnan edustus lautakunnassa, osallistuminen museoasioiden käsittelyyn

Otto oikeus

- Yhteistoimintasopimuksessa on mahdollista sulkea pois isäntäkunnan kunnanhallituksen oikeus ottaa käsiteltäväkseen yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita

Henkilöstö

- sopimuskunnan henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä vastuumuseon palvelukseen
- määräaikaiset työsopimukset jatkuvat tehtyjen sopimusten päättymiseen saakka
- tarpeen mukaan kirjattava siirtymisajankohtaan mennessä kertyneiden korvausten maksamisesta, lomarahavapaista, mahdollisesta varhaiseläkemenoperusteisista maksuista
- sopimuksen mahdollinen purkautuminen huomioitava, sopimuskunta sitoutuu ottamaan vakinaisen työntekijänsä tai hänen seuraajansa takaisin vanhana työntekijänä

Toiminnan talous ja kustannusten jakaminen

- kustannuksista vastaaminen (kunnat vastaavat alueellaan toimivien yksiköiden kustannuksista)
- taloudenhoito isäntäkunnan vastuulla
- kirjanpidon järjestäminen niin, että yksikkökohtainen seuranta on mahdollinen
- onko sopijakunnalla mahdollisuus tai miten järjestetään mahdollisuus osallistua taloussuunnitteluun ja talousarvion valmisteluun (sisältää toiminnan suunnittelun)
- kustannuksista huolehtiminen, laskuttaminen, laskutusperusteet, ajankohdat, ennakot, lopputilitykset
- valtionosuuksien huomioiminen
- sopimuskunnalle/kunnille oikeus tarkastuttaa museota koskeva taloudenpito ja saada siitä tarpeelliset tiedot
- tilojen hankintaan tai rakentamiseen liittyvät kysymykset
- toimintaan tarvittavien tilojen osoittaminen tulosalueen käyttöön veloituksetta
- asiakkailta perittävistä maksuista päättäminen

Kokoelmat, muu omaisuus ja vakuutukset

- kokoelmien omistus (säilyvät entisellään)
- mahdolliset muut kokoelmiin, niiden hoitoon ja kartuttamiseen liittyvät asiat
- ennen sopimusta hankitun muun irtaimen omaisuuden säilyminen sopimuskunnan omaisuutena
- oman omaisuuden vakuuttaminen, mahdollisen yhteisen omaisuuden vakuuttaminen

Sopimuksen voimassaolo ja seuranta

- toistaiseksi voimassa olevaan sopimukseen kirjattava aikaväli, jolla sopimuksen toimivuutta ja kustannusten jakoa tarkastellaan
- määräaikaiseen sopimukseen liitettävä vastaava tarkastelu

Sopimuksen päättäminen/irtisanomismenettely

- aikataulut

Erimielisyyksien ratkaiseminen

- lähtökohtaisesti erimielisyydet ratkaistaan neuvotteluilla, toissijaisesti käräjäoikeudessa tai kuntien osalta hallinto-oikeudessa.



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-485-919-6 (nid.)

ISBN 978-952-485-920-2 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0327 (painettu)

ISSN 1799-0335 (PDF)