

Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17

Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspoliitiikan uudistus

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

www.minedu.fi/julkaisut

Taitto / Ombrytning: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Erja Kankala

ISBN 978-952-263-403-0 (PDF)

ISSN 1799-0351 (verkkojulkaisu)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja/

Undervisnings- och kulturministeriets 2016:17

Sisältö

Toimeksiannon ja työryhmän työskentelytavan kuvaus	4
I Valtionavustukset kulttuuri- ja taidepolitiikassa	6
II Strategisuuden lisääminen kulttuurin toimialan valtionavustuspolitiikassa	8
1 Strategisuus kulttuurin toimialan valtionavustuspolitiikassa	8
2 Valtionavustusten lainsäädännöllinen perusta	10
3 Valtionavustuspolitiikan keskeisten periaatteiden kirjaaminen osaksi kulttuuripolitiikan strategiaa	11
4 Valtionavustusmuotojen ryhmittely kulttuuripolitiikan vaikuttavuustavoitteiden mukaan	12
5 Talousarvioesityksen rakenteen uudistaminen valtionavustuspolitiikan osalta	14
6 Taiteenalakokonaisuudet valtionavustuspolitiikassa	15
7 Taiteen ja kulttuurin alan erilaisten yhteisöjen (järjestöjen) toiminnan tukeminen	16
8 Valtionavustus kokeilu- ja kehittämishankkeisiin	18
9 Avustuspäätösten delegointi ministeriöstä	19
10 Uusi avustushakujen jaottelu	24
11 Hakuilmoitusten ja hakumenettelyn kehittäminen	29
12 Toimenpiteet vaikutusten ja vaikuttavuuden seurannan lisäämiseksi	31
III EU:n valtioneukisääntely ja kulttuuri- ja taidepolitiikan toimialan valtionavustukset	34
1 Yleistä	34
2 Valtiontuen tunnusmerkit	35
3 Yleinen ryhmäpoikkeusasetus	37
4 De minimis	38
5 Valtioneukisäännösten soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin (SGEI-palvelut)	38
6 Ennakoilmoitusmenettely	39
IV Ehdotus uudistuksen toteuttamisaikatauluksi	40
Kuvailulehti	42
Presentationsblad	43
Description	44

Toimeksiannon ja työryhmän työskentelytavan kuvaus

Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto asetti 20.10.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli kehittää ja uudistaa taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustuspolitiikkaa. Työssä tuli toimeksiannon mukaan ottaa huomioon ne huomiot ja toimenpide-ehdotukset, jotka 7.6.2013 asetettu ja 12.11.2014 työnsä valmiiksi saanut koko ministeriön valtionavustuspolitiikan käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittämistä käsitellyt työryhmä oli tehnyt¹. Samoin tuli ottaa huomioon ministeriön Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cuporelta tilaaman taustaselvityksen huomiot ja kehittämisehdotukset. Työryhmän tuli:

- 1 laatia ehdotukset toimialan valtionavustuspolitiikan kokonaisuuden ja eri valtionavustusmuotojen strategisuuden lisäämiseksi;
- 2 käydä läpi toimialan valtionavustusmäärärahat ja -muodot ja arvioida, voidaanko avustusmuotoja vähentää tai yhdistää uusiksi avustuskokonaisuuksiksi sekä tehdä tarpeelliset toimenpide-ehdotukset;
- 3 käydä läpi toimialan valtionavustusmuodot ja arvioida, mitkä niistä tulee säilyttää ministeriöllä ja mitkä mahdollisesti olisi siirrettävissä kulttuurin toimialan virastoille tai muille toimijoille jaettaviksi sekä tehdä tarpeelliset toimenpide-ehdotukset;
- 4 laatia periaatteet, joilla valtionavustusten hakuilmoituksista saadaan aiempaa strategisempia ja tarvittaessa yhdenmukaisempia sekä valmistella hakuilmoitusta koskeva mallipohja;
- 5 tehdä ehdotukset toimenpiteiksi, joilla toimialan valtionavustusten vaikutuksia ja niiden vaikuttavuuden seuranta voidaan lisätä;
- 6 selvittää, mihin toimialan valtionavustuksiin on sovellettava EU-valtiontukisäännöksiä uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus huomioon ottaen;
- 7 käydä toimialan osalta läpi nykyiset käytössä olevat valtionavustuspäätöspohjat ja yleisehdot ottaen huomioon valtionavustuslain (688/2001) 11 § sekä laatia vakiomalli valtionavustuspäätökseksi.

Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja, sittemmin neuvotteleva virkamies Tuula Lybeck. Jäseninä olivat neuvotteleva virkamies Kimmo Aulake, kulttuuriasiainneuvos Tiina Eerikäinen, vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola, kulttuuriasiainneuvos Laura

¹ Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24 ; <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr24.pdf?lang=fi>

Mäkelä, kulttuuriasiainneuvos Esa Pirnes, kulttuuriasiainneuvos Päivi Salonen ja kulttuuriasiainneuvos Katri Santtila. Työryhmän jäsen Joni Hiitola on johtanut EU:n valtioneuvoston kisa- ja kulttuuri- ja taidepolitiikan toimialan valtioneuvoston luvun III valmistelun. Kulttuuriasiainneuvos Leena Laaksonen on toiminut työryhmän asiantuntijana muun muassa veikkausvoittovarojen käyttösuunnitelmaan liittyvien laskelmien tekemisessä.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston johtoryhmä on toiminut työryhmän ohjausryhmänä ja työryhmän työn etenemistä on käsitelty lukuisissa johtoryhmän kokouksissa. Työryhmän alustavia linjauksia on käsitelty useissa osastokokouksissa ja vuoden 2016 helmimaaliskuussa kolme työryhmän kokousta järjestettiin avoimina kaikille osaston virkamiehille. Työryhmä on tuottanut johtoryhmälle ja osastokokouksiin erilaisia väliselvityksiä.

Työryhmä kävi työprosessinsa aikana läpi kaikki taiteen ja kulttuurin toimialalla vuosittain myönnettävät avustukset, osan useampaan kertaan. Lisäksi toimeenpantiin syksyllä 2015 kysely 220:lle toiminta-avustusta ministeriöstä vuonna 2014 saaneelle yhteisölle. Kyselyssä avustuksen saajia pyydettiin kuvaamaan järjestöjen toiminnan luonnetta sekä tiedusteltiin niiden näkemyksiä toiminnan strategisuudesta ja vaikuttavuudesta. Lisäksi tiedusteltiin järjestön kiinnostusta tehdä tulevaisuudessa laajempaa yhteistyötä tai yhdistyä toisen yhteisön kanssa.

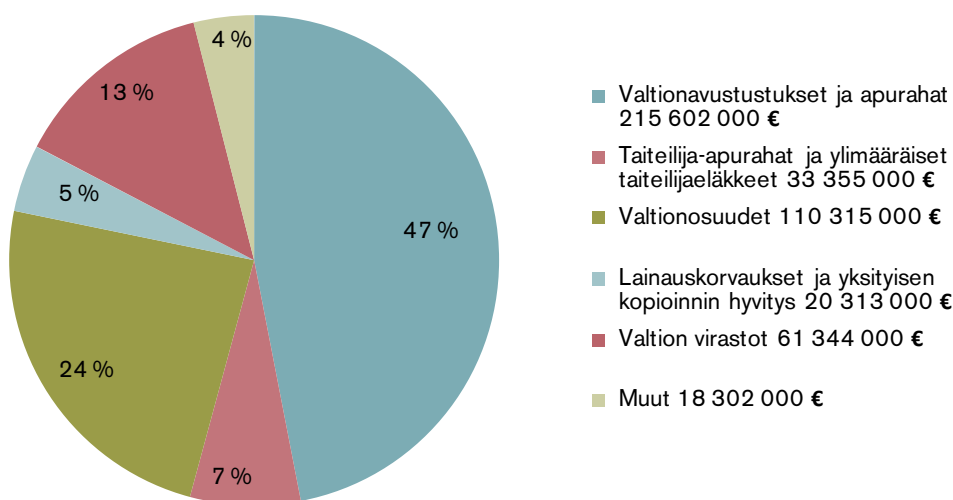
Kyselyyn saatiin 170 vastausta. Vastauksista käy ilmi, että taiteen ja kulttuurin toimialalla tuetaan hyvin monentyyppistä toimintaa. Vastauksissa kannustettiin valtioneuvoston politiikan kehittämiseen. Yhteistyön ja jopa eri järjestöjen välisten yhdistymisien mahdollisuuksia pidettiin pääosin myönteisenä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden koettiin monissa vastauksissa olevan käsitteenä vaikea kulttuuripolitiikan tai oman toiminnan yhteydessä. Kaikissa vastauksissa ei myöskään tunnistettu kovin vahvasti opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategian ja oman toiminnan välistä yhteyttä.

Työryhmä on keskittynyt työssään erityisesti veikkausvoittovaroista myönnettävien avustuskokonaisuuksien uudistamiseen.

I Valtionavustukset kulttuuri- ja taidepolitiikassa

Valtionavustus on yksi kolmesta keskeisestä taiteen ja kulttuurin toimialan rahoittamisen välineestä. Muut ovat suora budjettirahoitus valtion virastoille sekä valtionosuudet, joita myönnetään taide- ja kulttuurilaitoksille, yleisille kirjastoille ja kuntien kulttuuritoimintaan. Yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnan valtionosuudet myönnetään osana valtiovarainministeriön hallinnoimaa peruspalvelubudjettia. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuudet sisältyvät opetus- ja kulttuuriministeriön budjettiin.

Valtionavustuksilla on tärkeä rooli kulttuuri- ja taidepolitiikassa. Valtionavustuksilla rahoitetaan mm. säätiö- ja osakeyhtiömuotoisten kansallisten kulttuurilaitosten toiminta- ja tilakustannuksia ja niillä tuetaan taiteen ja kulttuurin toimialan järjestöjä sekä taiteellista ja muuta kulttuurista toimintaa. Taiteilijoille myönnetään taiteilija-apurahoja ja kohdeapurahoja. Tässä raportissa käsitellään valtionavustuksina tai apurahoina jaettavien määrärahojen strategisuuden ja vaikuttavuuden lisäämistä.



Kuvio 1. Kulttuurin ja taiteen määrärahojen jakautuminen valtion talousarviossa vuonna 2016.²

Yli puolet koko taide- ja kulttuuripolitiikan toimialan määrärahoista jaetaan valtionavustuksina ja apurahoina. Niistä yli 80 prosenttia myönnetään veikkausvoittovaroista.

² Määrärahoissa ei ole mukana valtiovarainministeriön pääluokasta maksettavia kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnan valtionosuuksia.

Ministeriön myöntämistä valtionavustuksista (200 milj. euroa) merkittävä osa eli lähes puolet (yli 80 milj. euroa) ohjautuu kansallisille kulttuurilaitoksille eli Kansallisoopperan- ja baletin (50 me), Kansallisteatterin (11,4 me) ja Kansallisgallerian (21,5 me) toimintaan ja tilakustannuksiin. Suomen Kansallisteatteri ja Suomen kansallisooppera ja -baletti ovat kansallisia päänäyttämöitä, joiden tehtävänä on kehittää ja uudistaa näyttämötaidetta, oopperaa ja balettia. Kansallisgallerian tehtävänä on kulttuuriperinnön vahvistaminen ja taiteellisen sivistyksen edistäminen ylläpitämällä valtion omistamaa taidekokoelmaa sekä järjestämällä näyttelyitä.

Valtionavustuksia jakavat opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi Taiteen edistämiskeskus ja Museovirasto. Ministeriön tekemän käyttöönnäyttämispäätöksen perusteella Aluehallintovirastot jakavat kehittämisavustuksia yleisille kirjastoille. Taiteen edistämiskeskus myöntämistä avustuksista ja apurahoista noin 2/3 myönnetään vertaisarvioinnin perusteella.

Suomen elokuvasäätiö jakaa avustuksia elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) nojalla. Lisäksi eräille toimialan yhteisöille ja säätiöille on valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 2 momentin nojalla delegoitu jaettavaksi rajattuun tarkoitukseen tai rajatulle hakijajoukolla kohdennettuja avustuksia.

Taiteen ja kulttuurin toimialalla on myönnetty valtionavustuksia ja apurahoja vuonna 2014 seuraavasti (luvut pyöristetty):

Virasto	Saapuneet hakemukset (lukumäärä)	Myönnöt (lukumäärä)	Hylkypäätökset (lukumäärä)	Myönnöt (euroa)	Suurin avustus (euroa)	Pienin avustus (euroa)
Opetus- ja kulttuuriministeriö	2 440	1 370	1 070	200 000 000	38 000 000	375
Taiteen edistämiskeskus	14 000	4 110	9 900	32 400 000	215 000	197
Museovirasto	930	480	440	3 600 000	46 000	300
Aluehallintovirastot	370	320	40	6 900 000	1 550 000	140
Yhteensä	17 740	6 280	11 450	242 900 000		

II Strategisuuden lisääminen kulttuurin toimialan valtionavustuspolitiikassa

1 Strategisuus kulttuurin toimialan valtionavustuspolitiikassa

Strategisessa toiminnassa sovitetaan yhteen toiminnan tavoitteet sekä niiden toteuttamiseksi tarvittavat toimet ja käytettävät resurssit. Toiminnan tulokset arvioidaan. Tulosten tulisi vastata asetettuja tavoitteita, jolloin toiminta on – jos tavoitteet ovat oikein asetettuja – kulttuuripoliittisesti ja yhteiskunnallisesti vaikuttavaa. Elleivät tulokset vastaa tavoitteita, tavoitteita tarkistetaan tai toimintaa suunnataan uudella tavalla.

Kulttuuripolitiikan välineenä valtionavustukset ovat eri asemassa kuin lakiin perustuva rahoitus. Avustukset ovat aina harkinnanvaraisia. Valtionavustuksen saamiselle voidaan – ja valtionavustuslain mukaan tulee – asettaa ehtoja. Valtionavustuslain 7 pykälän mukaan ”valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta, 3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen sekä 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa”.

Lain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on myös ”sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määräajoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.”

Valtionhallinnossa kulttuuripolitiikan ohjaus- ja toteuttamisvastuu on osana valtioneuvosto-kokonaisuutta opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Strateginen ohjaus tapahtuu valtion virastojen ja laitosten osalta tulohajauksella. Valtionosuusjärjestelmässä ohjaus tapahtuu lakiin perustuvasta rahoituksesta ja jakoperusteista päätettäessä.

Valtionavustuspolitiikassa tilanne poikkeaa molemmista näistä. Suurimpien valtionavustussaaajien (mm. kansalliset taide- ja kulttuurilaitokset ja kulttuuri-instituutit) kanssa käydään tuloskeskustelunkaltaiset tavoitekeskustelut. Muun avustustoiminnan osalta erityisen tärkeitä ovat avustusten hakuilmoitukset, joissa määritellään kunkin haun kriteerit. Hakuilmoitusten kytkennät kulttuuripolitiikan strategiaan tavoitteisiin ovat toistaiseksi

vaihdelleet hakukohtaisesti. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cuporen ministeriölle tekemän taustaselvityksen mukaan kaikissa hakuilmoituksissa yhteys kulttuuripoliittikan strategiaan tavoitteisiin ei käy riittävästi tai lainkaan ilmi.

Cuporen taustaselvityksen mukaan myöskään eri valtionavustushauista muodostuvaa kokonaisuutta ei voida pitää erityisen strategisena. Taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustusten muodostama kokonaisuus on ”laaja, moniulotteinen ja vaikeasti hahmottuva”. Käydessään läpi eri avustushakua työryhmä saattoi yhtyä näihin havaintoihin. Em. syystä avustuspoliittikka saattaa näyttää myös osin staattiselta ja läpinäkymättömältä.

Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspoliittikan pirstaleisuus selittyy osin toimialan luonteella ja osin toimialan budjettirakenteella. Budjettirakenne on kehittynyt historiallisesti kumuloituen: kun uusi rahoituskohde on saatu veikkausvoittovaroihin uutena budjettirivinä, on samalla perustettu uusi avustusmuoto. Työryhmä totesi avustushakua läpikäydessään, että yksittäiset avustushaut olivat olleet syntyäkseen perusteltuja, mutta uusia avustushakua perustettaessa ei aina oltu välttämättä havaittu tai arvioitu riittävästi uuden haun ja jo olemassa olevien hakujen välisiä yhteyksiä. Avustushakua on siksi mahdollista yhdistää tai ainakin lähentää toisiinsa.

Avustuspoliittikan kokonaisuuden hahmottamista vaikeuttaa osaltaan se, että kaikkien avustusten hakumahdollisuudesta ei tiedoteta julkisesti. Yleisesti haettavissa olevia valtionavustushakua taiteen ja kulttuurin toimialalla on tällä hetkellä n. 50. Osa niistä avustuksista, joiden hakumahdollisuudesta ei tiedoteta julkisesti, on jo lainsäädännössä tai talousarviossa osoitettu tietyille saajalle. Tällaisia ovat em. kansalliset taide- ja kulttuurilaitokset (Suomen Kansallisoppera- ja baletti, Kansallisteatteri, Kansallisgalleria), joille myönnetään toiminta-avustuksia ja tila-avustuksia (yhteensä lähes 90 milj. euroa). Näillä toimijoilla on ’kansallisuuteen’ liittyvä erityisasema toimialalla. Suomen elokuväsätiö saa toimintaansa rahoitusta elokuvataiteen edistämisestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamiseen. Myös Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cupore saa avustuksen ilman avointa hakua – Cupore perustettiin v. 2001 opetus- ja kulttuuriministeriön aloitteesta hoitamaan kulttuuripoliittikan sektoritutkimuslaitoksen tehtäviä, joskin säätömuotoisena eikä valtion virastona. Kaikkien em. toimijoiden kanssa ministeriö käy vuosittain tavoitekeskustelut. Näiden tapausten lisäksi on kuitenkin myös eräitä tapauksia, joissa haun auki julistamattomuuden peruste on epäselvempi.

Toimenpide-ehdotus:

Työryhmä ehdottaa, että lisätään taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustuspoliittikan strategisuutta siten, että se vähintään yleisellä tasolla tukee kulttuuripoliittikan päätavoitteita. Avustettavan toiminnan tulee heijastaa opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripoliittikan strategian, vuosittaisten talousarvioiden tai kunkin hallitusohjelman tavoitteita. Työryhmä myös tekee (jäljempänä, ks. luku 10) ehdotuksia avustusten yhdistämisistä ja korostaa, että tällaisen kriittisen avustushakujen arvioinnin tulee olla jatkossa luonteva osa taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustuspoliittikkaa. Lisäksi työryhmä katsoo, että sellaiset avustushaut, joiden haettavaksi julistamatta jättämisen perusteet eivät ole selviä, käydään läpi uudistuksen jatkovaiheessa tapauskohtaisesti ja arvioidaan, onko nykyinen käytäntö niissä perusteltua vai muutetaanko hakukäytäntöä.

Kulttuurin toimialalta jaetaan valtionavustuksia hyvin erityyppisille toimijoille. Kansalliset kulttuurilaitokset, jotka saavat lähes puolet koko valtionavustusrahoituksesta ja joiden toiminnasta valtionavustus kattaa valtaosan, ovat erityisasemassa ja niiden rahoituksen pitkäjänteisyyden varmistaminen on tärkeää. Kuitenkin myös niiden toimintaa ja rahoitus-

tarpeita tulee jatkuvasti arvioida juuri niiden erityisaseman vuoksi. Myös eräiden muiden kulttuuripoliittisesti merkittävien yleisavustusten saajien kanssa ministeriö käy tavoitekeskusteluja. On tarpeen arvioida, onko tavoitekeskustelun piirissä kaikki merkittävät yleisavustuksen saajat ja toisaalta voitaisiinko tavoitekeskusteluja myös yhdistää (esim. kulttuuri-instituutit). Eräissä tapauksissa on pidetty dialogista yhteyttä myös erityisen tärkeiksi katsottujen erityisavustushankkeiden toteuttajiin hankkeiden toteuttamisen aikana. Tämä on osoittautunut hyödylliseksi, ja tällaista käytäntöä voisi olla syytä laajentaa. Muiden toimijoiden ja hankkeiden osalta ohjausta ja dialogia voitaisiin ehkä lisätä. Uudistuksen myötä dialogi tapahtuisi hakuinformaatiotilaisuuksien kautta.

Toimenpide-ehdotus:

Työryhmä ehdottaa, että ministeriö vahvistaa valtionavustusten saajien informaatio-ohjausta ottaen huomioon erityyppiset avustukset saajat.

Strategisuuden lisääminen taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustuspolitiikassa ei merkitse muutosta opetus- ja kulttuuriministeriön ja toimialan toimijoiden välisessä perussuhteessa. Taiteen vapautteen tai valtion ja kansalaisyhteiskunnan väliseen suhteeseen ei puututa. Siltä osin kuin valtionavustukset koskevat taiteellista työtä ja toimintaa tuen myöntäjä ei edelleenkään aseta ehtoja valtionavustuksilla tuetun toiminnan sisällöille. Taiteen vapaus on tieteen ja ylimmän opetuksen ohella perustuslaissa turvattu perusoikeus. Tämä vapaus on kiinteässä yhteydessä sananvapauteen. Vapaus kattaa mm. sisällöt, ilmaiset ja menetelmät. Taiteen vapaudesta ei kuitenkaan seuraa oikeutta saada taloudellista tukea taiteen tekemiseen tai julkaisemiseen. Sama pätee kansalaisyhteiskunnan toimintoihin: vaikka kansalaisyhteiskunta on julkisesta vallasta riippumaton, myös sen piirissä olevien toimijoiden oikeutta ja mahdollisuuksia saada valtionavustusta koskevat valtionavustuslain säännökset valtionavustuksen myöntämisen yleisistä perusteista.

2 Valtionavustusten lainsäädännöllinen perusta

Toimialan valtionavustuksista ei pääsääntöisesti ole erityislainsäädäntöä. Poikkeuksena tästä ovat ne valtionosuuden piirissä olevaan toimintaan myönnettävät valtionavustukset, joista on säännöksiä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä teattereita, orkestereita, museoita ja kirjastoja koskevassa erityislainsäädännössä. Siten toimialan valtionavustusten lainsäädännöllisenä perustana on useimmissa tapauksissa pelkästään valtionavustuslaki, jossa säädetään lähinnä menettelytapoihin liittyvistä kysymyksistä.

Useimmilla muilla hallinnonaloilla ainakin tärkeimmistä valtionavustusmuodoista säädetään joko toimialan erityislainsäädännössä tai valtionavustuslain 8 §:n nojalla annetuilla asetuksilla.

Vuonna 2009 valmistuneessa kulttuuripolitiikan strategiassa vuoteen 2020 todettiin tarve käynnistää taide- ja kulttuurihallinnonala koskevan lainsäädännön arviointi. Tavoitteena oli selkeyttää lainsäädäntöä ja selvittää samalla tarve laatia kulttuurin puitelaki. Toistaiseksi asiassa ei ole edetty.

Myös valtionavustuspolitiikan näkökulmasta olisi hyödyllistä ryhtyä selvittämään kulttuurin puitelain säätämisen edellytyksiä. Näin kulttuuripolitiikan strategiset tavoitteet, joihin myös valtionavustuspolitiikka nojaa, tulisivat kirjatuksi lainsäädäntöön. Samassa yhteydessä olisi mahdollista selvittää esimerkiksi valtion ja kuntien välistä työnjakoa kulttuurin edistämässä.

Toimenpide-ehdotus:

Käynnistetään selvitys johdonmukaista valtionavustuspolitiikkaa tukevan kulttuurin puitelain tarpeesta kulttuuripolitiikan strategia 2020:ssa ehdotetulla tavalla.

3 Valtionavustuspolitiikan keskeisten periaatteiden kirjaaminen osaksi kulttuuripolitiikan strategiaa

Kulttuuripolitiikan strategia 2020³:ssa todetaan, että ”opetusministeriön tehtävä on huolehtia erityisesti kulttuurin toimialan lainsäädännöstä, hallintorakenteesta ja -käytännöistä, rahoituksesta, strategisesta ohjauksesta ja muista yleisistä toiminnan ja sen kehittymisen edellytyksistä”. Kulttuuripolitiikan toteuttamisen välineiden käytölle ei strategiassa aseteta omia periaatteita tai tavoitteita. Näin olisi kuitenkin hyvä tehdä strategiaa uudistettaessa. Se jäntevöittää strategiaa ja korostaa kulttuuripolitiikan välineiden ja niiden keskinäisen synergian merkitystä kulttuuripolitiikan toteuttamisessa.

Työryhmän yhtenä tehtävänä oli laatia ehdotukset toimialan valtionavustuspolitiikan kokonaisuuden ja eri valtionavustusmuotojen strategisuuden lisäämiseksi. Kuten edellä on todettu, valtionavustusten kautta ohjautuu merkittävä osa toimialan rahoituksesta. Siksi valtionavustuspolitiikkaa tulee kehittää osana koko toimialan ohjausta. Kun ministeriö on määritellyt toimialan valtionavustuspolitiikan toteuttamisen periaatteet, toimialan toimijat voivat arvioida toisaalta omaa asemaansa ja toimintaansa taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikassa ja toisaalta ministeriön toimintaa valtionavustuspolitiikan toteuttajana.

Työryhmä ehdottaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuspolitiikan periaatteiksi taiteen ja kulttuurin toimialalla kirjataan:

- Valtionavustukset on strateginen, ennakoitava mutta joustava, väline kohdistaa taloudellisia voimavaroja toimialan kehittämiseen (valtionavustuslain puitteissa). Valtionavustuspolitiikassa otetaan huomioon toimialan rakenteet ja toimintamallit sekä niiden toimivuus.
- Valtionavustuksilla rahoitetaan toimialan sellaisia toimintoja, joka ei ole valtion omaa toimintaa tai joita ei tueta valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuutta saavia toimijoita voidaan rahoittaa erityisperustein myös valtionavustuksilla.
- Valtionavustuksella tuetaan kulttuuripoliittisesti perusteltua toimintaa ja pyritään varmistamaan sen laatu ja vaikuttavuus. Rahoitettavan toiminnan tulee kytkeytyä opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategiaan tai siihen kytkeytyviin toimialakohtaisiin ohjelmiin, toteuttaa valtion talousarviossa määritellyjä tavoitteita tai liittyä kulloisenkin hallitusohjelman tavoitteisiin.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö määrittelee valtionavustusten hakuilmoituksissa kunkin avustusmuodon tavoitteet ja siitä rahoitettavan toiminnan kriteerit.
- Valtionavustuksen saajien tulee osoittaa selvityksissään, millä tavoin valtionavustuksilla tuettu toiminta on toteuttanut hakuilmoituksessa määritellyjä tavoitteita ja kriteereitä.

³ Kulttuuripolitiikan strategia 2020. Opetusministeriön julkaisu 2009:12.
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/opm12.pdf?lang=fi>

- Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee ministeriön ohjausta edellyttävät ja strategisesti merkittävät valtionavustuspäätökset. Valtionavustukset, joilla ei ole tällaista strategista roolia, osoitetaan ministeriön ohjauksessa pääsääntöisesti ministeriön alaisille virastoille päätettäväksi. Ministeriö määrittää myös näiden valtionavustusten vaikuttavuustavoitteet osana virastojen tulosohejausta.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö teettää arvioiteja valtionavustuspolitiikan vaikuttavuudesta.

Em. periaatteet nousevat esiin työryhmän keskusteluista ja ne liittyvät havaintoihin nykyiseen käytäntöön liittyvistä ongelmista ja jäljempänä tässä raportissa esitettäviin uudistusehdotuksiin.

4 Valtionavustusmuotojen ryhmittely kulttuuripolitiikan vaikuttavuustavoitteiden mukaan

Kulttuuripolitiikan strategia 2020:n mukaan kulttuuripolitiikan tavoitteet liittyvät taiteellisen ja kulttuurisen luovuuden, moninaisuuden ja osallisuuden edistämiseen. Ministeriön tehtäviin liittyen ja ottaen huomioon tuolloin tunnistetut toimintaympäristömuutokset opetus- ja kulttuuriministeriö asetti strategiset tavoitteet ohjaamalleen kulttuuripolitiikalle. Ne ovat: yhteiskunnan kulttuurisen perustan vahvistaminen, luovan työn tekijöiden ja kulttuuripalveluiden tuottajien toimintaedellytysten parantaminen, kansalaisten kulttuuriin osallistumisen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä kulttuurin taloudellisten vaikutusten vahvistaminen.

Valtionavustuspolitiikkaa käsittelevä työryhmä lähti työssään siitä, että myös taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustukset tulisi voida ryhmitellä kulttuuripolitiikan strategisten tavoitteiden mukaisesti. Tämä parantaisi mahdollisuuksia hahmottaa eri valtionavustusmäärärahat ja -haut strategisen tavoitteiston ja toiminnan kehityksessä. Tämä koskee sekä ministeriön omaa toimintaa että toimialan toimijoita.

Ryhmittely em. neljään tavoitealueeseen ei kuitenkaan onnistunut työryhmässä ongelmitta. Siksi kokeiltiin myös vaihtoehtoisia ryhmittelytapoja. Yhtenä vaihtoehtona oli taiteen ja kulttuurin aloihin tai toiminta-alueisiin perustuva ryhmittely (museot ja kulttuuriperintö, lastenkulttuuri, kulttuurivienti jne.). Toisena vaihtoehtona tarkasteltiin avustettavan toiminnan luonnetta kuvaavaa ryhmittelyä (taiteen ja kulttuurin edistäminen järjestöissä ja yhteisöissä, taide- ja kulttuuripalveluiden tuottaminen, investointiavustukset, kehittämisavustukset jne.).

Eri vaihtoehtojen kokeilemisen jälkeen työryhmä päätyi siihen, että avustukset ryhmitellään ministeriössä käynnissä olevan kulttuuripolitiikan strategia 2025 valmistelun kuluessa määriteltyjen kolmen tavoitealueen ja niihin liittyvien tavoitteiden mukaisesti. Uudistettu strategia valmistuu vuoden 2016 aikana, ja jo vuoden 2017 talousarvioesitys valmistellaan samalta pohjalta.

Tavoitealueet ja niihin liittyvät kulttuuripolitiikan strategiset tavoitteet joiden mukaan avustukset esitetään ryhmiteltäväksi, ovat:

1 Luova työ ja tuotanto

Taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytykset ovat parantuneet sekä tuotannon ja jakelun muodot monipuolistuneet

2 Osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin

Osallisuus kulttuuriin on lisääntynyt ja eri väestöryhmien erot osallistumisessa ovat kaventuneet

3 Kulttuurin perusta ja jatkuvuus

Kulttuurin perusta on vahva ja elinvoimainen

Pääasialliset perusteet sille, että kulttuuripolitiikan tavoitteet uudistettavassa strategiassa tiivistyvät neljästä kolmeen, ovat:

- Luovan työn tekijöiden ja kulttuuripalveluiden tuottajien toimintaedellytysten parantamisen tavoitetta ei ole perusteltua nähdä irrallaan toimialan tuotannollisten toimintojen kehittämisestä. Esim. teosten jakelun, levityksen ja markkinoinnin parantaminen vaikuttaa myönteisesti myös luovan työn tekijöiden ja kulttuuripalvelujen tuottajien asemaan.
- Vaikka kulttuurin taloudellisia vaikutuksia ja hyvinvointivaikutuksia pyritään määrätietoisesti vahvistamaan, vaikutukset riippuvat kulttuurin toimialan toiminnan aktiivisuudesta ja monipuolisuudesta. Tämän vuoksi talouteen, hyvinvointiin tms. liittyviä vaikutuksia ei ole syytä asettaa erilliseksi tavoitteeksi, vaan ne toteutuvat vahvistettaessa muihin tavoitealueisiin liittyviä toimia.
- Kulttuurin perustasta huolehtimiseen liittyy pyrkimys turvata kulttuurin elinvoimaisuus ja jatkuvuus myös tulevaisuudessa.

Toimenpide-esitys:

Työryhmä ehdottaa, että jatkossa taiteen ja kulttuurin toimialan avustukset sekä ministeriössä että virastoissa ryhmitellään kulttuuripolitiikan strategian mukaisiin tavoitealueisiin. Tämä parantaa avustushakujen ja -myöntöjen hahmottamista kokonaisuutena ja antaa mahdollisuuden kehittää toimialan avustuspolitiikkaa strategisesti.

Kulttuuripolitiikan tavoitteiden tiivistäminen kolmeen ei ratkaise kokonaan vaikeutta ryhmitellä valtionavustustoiminta selkeäksi kokonaisuudeksi. Sama vaikeus koskee muitakin kulttuuripolitiikan välineitä. Monet kulttuuripolitiikan toimet ja valtionavustukset soveltuisivat useamman kuin yhden tavoitealueen yhteyteen, joskus kaikkien. Tavoitealueet tuleekin nähdä kulttuuripoliittisten tavoitteiden ja toiminnan jäsentämisen apuvälinenä.

Taidelaitosten toiminta on havainnollinen esimerkki. Niiden toiminta liittyy taiteilijoiden ja luovan työn tekijöiden toimintaedellytysten sekä taide- ja kulttuurialan tuotantojen kehittämisen tavoitteeseen, koska taidelaitoksissa työskentelee huomattava määrä taiteilijoita ja niissä valmistetaan ja levitetään taidealan esityksiä ja tuotantoja. Toisaalta taidelaitokset palvelevat tavoitetta edistää eri väestöryhmien osallisuutta ja osallistumista kulttuuriin. Osana kulttuuripolitiikan perusrakennetta ja valtionosuusrahoitusta niiden voi katsoa kuuluvan myös kulttuurin infrastruktuuriin ja siten kulttuurin perustan ja jatkuvuuden vahvistamisen tavoitteeseen. Työryhmä päätyi sijoittamaan taidelaitosten toiminnan em. kolmesta tavoitealueesta ensimmäiseen, koska sivistisyhteiskunnassa taiteellisen toiminnan olemassaolo riittävässä laajuudessa nähdään itsessään tarpeelliseksi (ja siten rahoittamisen arvoiseksi), vaikka myös sen tasa-arvoinen saatavuus on tärkeää (mistä tulee lisäperuste sen rahoittamiselle).

Valtionavustuspolitiikan hahmottumista kokonaisuutena ja osana kulttuuripolitiikan strategista kehittämistä voidaan vahvistaa myös viestinnällisesti. Valtionavustukset julistetaan haettaviksi ministeriön [www-sivuilla](#). Siellä valtionavustuskokonaisuus on tarpeen

esittää osana toimialan rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta. Rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyden lisääminen on sekä valtionavustusten hakijoiden että muidenkin kulttuuripolitiikan rahoituksen kokonaisuudesta kiinnostuneiden etu.

Ryhmiteltäessä valtionavustukset kulttuuripolitiikan strategian mukaisiin vaikuttavuustavoitteisiin havaitaan mm., että tavoitteeseen edistää osallisuutta ja osallistumista kulttuuriin kohdentuu huomattavasti vähemmän valtionavustusrahoitusta kuin kahteen muuhun tavoitealueeseen. Tämä selittyy kuitenkin mm. sillä, että yleisten kirjastojen infrastruktuuria ja toimintaa valtio rahoittaa valtiovarainministeriön hallinnoimin kunnan peruspalvelujen valtionosuuksin ja vain pieneltä osalta valtionavustuksin. Kirjastojen toiminta kuuluu ryhmittelyssä tavoitteeseen edistää osallisuutta ja osallistumista kulttuuriin. Samoin suurelta osin osallisuutta ja osallistumista kulttuuriin vahvistava kuntien yleisen kulttuuritoiminnan rahoitus kohdennetaan valtiovarainministeriön hallinnoimin kunnan peruspalvelujen valtionosuuksin.

Vastaavalla tavalla esimerkiksi kulttuurin perustan ja jatkuvuuden tavoitealueeseen kuuluva kulttuurisen osaamisen vahvistaminen toteutuu merkittävältä osin taide- ja kulttuuribudjetin ulkopuolelta. Se, että valtionavustukset taiteen perusopetukseen myönnetään koulutusbudjetin kautta, voidaan osoittaa www-sivuilla linkityksin. Ministeriön valtionavustussivustolta tulee olla linkit myös toimialan virastojen avustuksiin. Näin www-sivustoilta olisi havainnollisesti nähtävissä, mistä taiteen ja kulttuurin rahoitus koostuu ja mistä määrärahat jaetaan.

Toimenpide-ehdotus:

Työryhmä ehdottaa, että ministeriön uudistaessa www-sivunsa taiteen ja kulttuurin toimialan valtionrahoitus esitetään ministeriön kotisivuilla sillä tavoin, että eri rahoitusmuodoista hahmottuu kokonaisuus ja esitystavasta käy ilmi, mitä toimintaa rahoitetaan milläkin rahoitusvälineellä ja kenen toimesta.

5 Talousarvioesityksen rakenteen uudistaminen valtionavustuspoltiikan osalta

Opetus- ja kulttuuriministeriössä työskenteli vuoden 2015–2016 vaihteessa työryhmä⁴, jonka tehtävänä oli tehdä esityksiä ministeriön koko hallinnonalan valtionavustuspoltiikan vaikuttavuuden ja strategisuuden lisäämiseksi.

Työryhmä esitti, että vuoden 2017 talousarviovalmistelussa osastot toimeenpanevat suunnitelmat strategisuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Talousarvioehdotuksessa kuvataan kussakin luvussa/momentissa entistä selkeämmin, 1) mitä valtionavustuksilla tavoitellaan, 2) mitä hallinnon-/toimialan tavoitteita avustettava toiminta tukee ja 3) miten avustustoiminta tukee ko. tavoitetta.

Osaston työryhmän ajattelu on hyvin linjassa hallinnonalan työryhmän esityksen kanssa.

Esitetyt muutokset edellyttävät budjetin valtionavustustoiminnan yhteiskunnallisten tavoitteiden sekä erityisesti veikkausvoittovaroja koskevan momentin rakenteen uudistamista taidetta ja kulttuuria koskevassa budjetin luvussa.

⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmäraportti 29.2.2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoimintojen sisältöjen ja käytäntöjen uudistamiseksi.

Otsikkotasolla veikkausvoittovaramomentin selvitysosa uudistettaisiin ja määrärahat jaettaisiin em. kolmeen pääryhmään.

Toimenpide-esitys:

Uudistetaan taiteen ja kulttuurin talousarvioesityksessä valtionavustuspolitiikan tavoitteet sekä erityisesti veikkausvoittovaramomentti vastaamaan kulttuuripolitiikan tavoitteita. Määrärahat jaotellaan veikkausvoittovaramomentin selvitysosassa kolmeen pääryhmään, jotka ovat luova työ ja tuotanto, osallistuminen ja osallisuus sekä kulttuurin perusta ja jatkuvuus.

6 Taiteenalakokonaisuudet valtionavustuspolitiikassa

Taidepolitiikka on tärkeä osa kulttuuripolitiikkaa, ja se heijastuu myös valtionavustuspolitiikassa. Taide- ja taiteilijapolitiikasta valmistui v. 2003 valtioneuvoston periaatepäätös⁵, joka pohjautui aiemmin työskennelleen toimikunnan ohjelmaehdotukseen⁶. Ohjelmaehdotuksessa ja periaatepäätöksessä katsottiin, että ”taidetta kehittämällä kehitetään luovaa hyvinvointiyhteiskuntaa”, mikä puolestaan ”edellyttää taiteen roolin vahvistamista yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja taide-elämän monipuolista edistämistä”.

Taiteen tukemisen kannalta merkittävää on suora taiteilijatuki, jolla tarkoitetaan taiteilijoille ja heidän muodostamilleen työryhmille maksettavia apurahoja. Tämä tuki kohdennetaan suoraan taiteilijalle eikä esim. välittävälle organisaatiolle tai instituutiolle. Suoran taiteilijatuen myöntäminen perustuu vertaisarviointiin ja valtion taidetoimikunnat tekevät sen perusteella avustuspäätökset. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei tee tällaista taiteilijatukea koskevia päätöksiä. Taiteen edistämiskeskuksen päättämästä rahoituksesta noin 2/3 myönnetään vertaisarvioinnin perusteella.

Valtionavustuksilla tuetaan myös taiteen alojen eri organisaatioiden, kuten taiteen tiedotuskeskusten toimintaa sekä eri taiteenalojen edunvalvontajärjestöjen toimintaa.

Taiteilijat työskentelevät joko työsopimussuhteisina työntekijöinä, ammatinharjoittajina tai vapaina taiteilijoina. Tavat, joilla taide saatetaan yleisön saataville joko markkinoilla tai taide- ja kulttuuripalveluina ovat erilaisia eri taiteenaloilla. Myös taiteenalojen rakenteet ja toimintatavat poikkeavat toisistaan. Vaikka taiteenalojen väliset rajat ovat joiltakin osin madaltuneet (ns. monitaiteisuus), rakenteiden ja toimintatapojen erot tulee ottaa huomioon valtionavustuspolitiikassa.

Vuonna 2002 valmistuneessa taide- ja taiteilijapoliittisessa ohjelmaehdotuksessa ja vuonna 2003 valmistuneessa valtioneuvoston periaatepäätöksessä taide- ja taiteilijapolitiikasta taiteenalojen erilaisuus ja niihin liittyvät tukirakenteet olivat verrattain vähän esillä. Tukirakenteiden merkitys ja sen varmistaminen, että valtion tuki vastaa taiteilijoiden ja muiden kulttuurin alan ammattilaisten tarpeisiin, on korostunut, kun huomiota on kiinnitetty mm. taiteilija-tuottajamalleihin, välitys- ja levitystoimintaan sekä kansainvälistymiseen ja kulttuurivientiin. Tämänäyttöiset toiminnot eivät ole suoran taiteilijatuen (apurahat) piirissä, vaan niitä tuetaan valtionavustuksilla.

Kulttuuripolitiikan strategiaa uudistettaessa on todettu tarve luoda kokonaiskuva taide- ja taiteilijapolitiikan tilasta ja kehittämistarpeista. Tämä voisi tarkoittaa uutta taide-

⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös taide- ja taiteilijapolitiikasta, Opetusministeriön julkaisu 2003:20.

⁶ Taide on mahdollisuuksia – Ehdotus valtioneuvoston taide- ja taiteilijapoliittiseksi ohjelmaksi. Opetusministeriö 2002.

ja taiteilijapoliittisen ohjelman kaltaista työprosessia. Valtionavustustyöryhmässä nähtiin sama tarve: valtionavustuspolitiikassa ja yleensäkin taiteen tukemisessa tulisi jatkossa tunnistaa nykyistä paremmin taiteenalojen erityispiirteet ja tarpeet ja tukea mahdollisuuksien mukaan kullekin taiteenalalle parhaiten sopivien toimintamallien kehittymistä. On myös tarpeen selvittää, onko mahdollista luoda uudentyyppisiä rahoitusmuotoja valtionavustusmekanismin rinnalle (esimerkiksi sopimus-, kannustin- tai lainarahoitus). Tällaisen tarkastelun tulisi koskea sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että Taiteen edistämiskeskuksen valtionavustuspolitiikkaa.

Tässä vaiheessa valtionavustushankkeen ohjausryhmä katsoi mahdolliseksi ja tarpeelliseksi tehdä taiteen tukemista koskeviin valtionavustuksiin sellaisen muutosesityksen, että taiteenalat ryhmitellään kuuteen eri kokonaisuuteen: elokuvataide, esittävä taide, kirjallisuus, musiikki, rakennustaide ja muotoilu sekä visuaalinen taide. Näitä koskevat eri avustukset kootaan yhteen ”tarkasteluikkunaan” siten, että niistä voidaan hahmottaa kullekin taiteenalalle myönnettävät valtionavustukset. Esimerkiksi omana rivinään veikkausvoittovarojen käyttösuunnitelmassa olleet taiteen tiedotuskeskukset sijoitetaan samaan ”koriin” taiteenalojen järjestöjen kanssa, jolloin niitä voidaan tarkastella samassa ”tarkasteluikkunassa”.

Muutosehdotus olisi askel kokonaisvaltaisempaan kullekin taiteen alalle ominaisen toiminnan luonteen ja siitä johtuvan rakenteen tarkasteluun eli ’ekosysteemimäisempään’ taidepolitiikan kehittämiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kutakin taiteenalaa tarkastellaan sen toiminnan ja rakenteiden sekä niihin kohdistuvien kehittämistarpeiden muodostamana kokonaisuutena. Tämä mm. mahdollistaisi tarvittaessa määrärahasiirtoja kunkin taiteenalan sisällä. On kuitenkin perusteltua ulottaa sama tarkastelutapa edelleen koko taidepolitiikkaan, jolloin myös taiteenalojen välinen vertailu niin valtionavustuspolitiikassa kuin muutoinkin taide- ja kulttuuripolitiikassa tulee paremmin mahdolliseksi.

Toimenpide-ehdotus:

Valtionavustushankkeen jatkotoimena tulee tarkastella taiteenaloja koskevien valtionavustusten kehittämistarpeita. Tämä voidaan toteuttaa laatimalla taidepolitiikan kehittämistä koskevat linjaukset, joissa otetaan huomioon taiteenalojen toiminnallinen luonne ja rakenteet sekä niihin kohdistuvat kehittämistarpeet.

7 Taiteen ja kulttuurin alan erilaisten yhteisöjen (järjestöjen) toiminnan tukeminen

Taiteen ja kulttuurin aloilla valtio on perinteisesti tukenut toiminta-avustuksin valtakunnallisia ja alueellisia edunvalvonta- ja palveluyhteisöjä, joiden toiminnan tavoitteena on edistää kulttuuria ja taidetta.

Tuettavat yhteisöt ja niiden toiminta poikkeaa toisistaan. Useat yhteisöt valvovat toimialansa etua, edustavat alaa yhteisissä kysymyksissä ja toimivat yhteistyöverkostona. Yhteisö voi tarjota esimerkiksi, koulutus- ja kehittämispalveluita, viestintäpalveluita ja erilaisia tukipalveluita ja neuvontaa. Osa edunvalvontayhteisöistä toimii myös työmarkkinatoiminnassa neuvotteluosapuolena.

Jotkut yhteisöt edistävät harrastamista. Osa tuottaa oheispalveluja (esim. galleria-/näytelytoimintaa ja teosvälitystä, järjestävät festivaaleja, hoitavat näytelmävälitystä). Valtionavustuksilla tuetaan myös toimialajärjestöjen, kuten taiteen tiedotuskeskusten, toimintaa.

Osa toiminta-avustusta saavista yhteisöistä on laaja-alaisia ja ne toimivat merkittävinä toimialan edistäjinä. Osalla toiminta on pienimuotoista ja myös avustussummat ovat vaatimattomia. Tällöin yleensä myös valtakunnallisesti merkittävä toiminta on vähäistä.

Valtakunnallisten järjestöjen avustukset julistetaan nykyisin haettaviksi taiteenaloitain. Hakuja on vuosittain 13 ja niissä osoitetaan määrärahoja yli sadalle valtakunnalliselle järjestölle noin 7 milj. eurolla. Myönteisiä päätöksiä tehdään hauttain 3-27. Työryhmä on selvittänyt edunvalvonta- ja palvelutoimintaa harjoittavien yhteisöjen tukemisen perusteita. Ministeriö ei ole tukenut työmarkkinatoimintaa eikä työryhmä pidä sitä jatkossakaan perusteltuna. Sen sijaan järjestöjen harjoittamaan taiteen ja kulttuurin edistämistoimintaan on syytä panostaa jatkossakin.

Toiminta-avustusta saavien yhteisöjen tarkastelu osoittaa, että järjestökenttä on varsin hajanainen. Esimerkiksi vuonna 2015 yhteensä 13 valtakunnallista kuvataidejärjestöä sai ministeriöstä toiminta-avustusta. Vastaavasti 27 valtakunnallista musiikin alan järjestöä ja musiikki-instituuttia sai toiminta-avustusta ministeriöstä. Museo- ja kulttuuriperintöalalla valtakunnallisia järjestöavustuksia sai 10 yhteisöä. Työryhmä pitää todennäköisenä, että eri taiteen- ja kulttuurin aloilla toimii useita osin päällekkäistä toimintaa harjoittavia yhteisöjä. Työryhmän mielestä yhteisöjen toiminnan vaikuttavuus ja merkittävyys saattaisivat lisääntyä, jos tällaiset yhteisöt yhdistyisivät tai ainakin toteuttaisivat hankkeita yhteisesti. Taiteen ja kulttuurin määrärahojen supistuminen valtion talousarvioissa tuo yhteistyölle ja mahdollisille yhdistymisille myös valtionaloudelliset perusteet.

Taide- ja kulttuuripolitiikan osastolla on käyty keskusteltua valtakunnallisten järjestöjen avustamiseen liittyvästä kehittämisestä. Työryhmä lähti alun perin siitä, että kaikki valtakunnalliset järjestöavustukset julistettaisiin haettavaksi yhdellä haulla ja hakemukset käsiteltäisiin osastolla yhteisessä prosessissa. Kävi ilmi, että näin suureen uudistukseen ei ole vielä ainakaan tässä vaiheessa valmiutta. Valtakunnallisten järjestöjen avustusten kehittämistä tulee tarkastella yhtenä valtionavustushankkeen jatkotoimenpiteenä. Työryhmä kuitenkin suosittelee, että jo uudistuksen tässä vaiheessa itse hakuprosessi yhtenäistettäisiin niin pitkälle kuin mahdollista.

Työryhmä ehdottaa uudistusta, jossa eri taiteen ja kulttuurin alan yhteisöt jaoteltaisiin kolmeen ryhmään niiden pääasiallisen toiminnan perusteella. Ryhmät olisivat:

- 1 taiteenalojen valtakunnalliset ammatilliset järjestöt ja taiteen tiedotuskeskukset sekä taide- ja kulttuuripalveluja tuottavat ja harrastamista edistävät yhteisöt
- 2 museo- ja kulttuuriperintöalan järjestöt
- 3 kulttuurikasvatusta edistävät yhteisöt

Kirjastoalan kaksi valtakunnallista järjestöä eivät olisi mukana tässä jaottelussa, vaan niille myönnettäisiin avustukset myös jatkossa yleisten kirjastojen kehittämisen määrärahasta.

Työryhmä esittää, että valtakunnallisten järjestöjen avustushaut uudistettaisiin ja avustusten myöntöharkinta tapahtuisi näiden ryhmittelyjen pohjalta. Ministeriön tulee myös rohkaista yhteisöjä yhdistymisiin ja yhteishankkeisiin.

Taiteen tiedotuskeskukset poikkeavat alojaan edustavina toimialajärjestöinä muista valtakunnallisista yhteisöistä ja niillä on muista yhteisöistä poikkeavia taiteen edistämistehäviä. Ne ovat myös ministeriön strategisia kumppaneita erilaisissa kehittämishankkeissa. Uudistuksen toimeenpanossa on otettava huomioon taiteen tiedotuskeskusten erityislaatuisuus.

Monet yhteisöt tekevät monenlaista kulttuurin edistämistoimintaa. Monipuolinen toiminta on positiivinen asia, ja se pitää voida jatkossakin ottaa huomioon avustuksen

tasoa korottavana tekijänä. Käytännön tasolla olisi perusteltua, että kaikki yhteisöjen toiminta-avustukset julistettaisiin haettavaksi samanaikaisesti. Näin hakuja pystyttäisiin koordinoimaan ja hakemusten käsittelyssä vältettäisiin se, että eri yhteisöt joutuvat hakemaan toiminta-avustusta usealla eri hakemuksella. Uudistuksen taustalla on ajatus, että eri taiteenalojen yhteisöjen hakemuksia käytäisiin läpi ja vertailtaisiin jatkossa ministeriössä eri taiteenalojen esittelijöiden kesken. Näin on mahdollista luoda yhteneväisiä linjauksia eri taiteenalojen myöntökäytänteisiin.

Vakiintuneelle avustustoiminnalle (ns. pysyväisluontoiset toiminnot) pyritään asettamaan hakuilmoituksissa nykyistä selkeämpiä painopistealueita ja tavoitteita ottaen kuitenkin huomioon kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vapauden näkökulmat. Toiminnan strategisuutta ja vaikuttavuutta sekä avustamisen tarvetta tulee arvioida.

Toimenpide-ehdotus:

Uudistetaan toimialan yhteisöjen toiminta-avustusten vuosittaiset haut ryhmittelemällä hakumuodot taiteenaloittaisen jaottelun sijasta toiminnan luonteen perusteella. Lisäksi uudistetaan hakujen tavoitteet ja kriteerit ja avustamisen vaikuttavuutta arvioidaan.

8 Valtionavustus kokeilu- ja kehittämishankkeisiin

Kulttuuripolitiikkaa koskevassa julkisessa keskustelussa on kritisoitu kulttuurin toimialan rahoitusvälineitä jäykiksi – ne eivät mahdollista reagointia innovatiivisiin kehittämistarpeisiin. Rahoitusvälineiden kehittämishaaste on tunnistettu myös opetus- ja kulttuuriministeriössä. Asia tulee esiin mm. kulttuuripolitiikan strategia 2020:ssa sekä valtioneuvoston selonteossa kulttuurin tulevaisuudesta.

Valtionavustushakujen ryhmittely kulttuuripolitiikan strategisten tavoitteiden puitteissa antaa mahdollisuuden joustavammalle toimialan valtionavustuspoliitikalle. Avustettavien toimintojen kriittinen läpikäynti tavoitealueittain avaa mahdollisuuksia hakujen välisten yhteyksien hahmottamiselle strategisen toiminnan näkökulmasta, avustushakujen uusille yhdistämisille tai hakujen suuntaamisille tai muotoilemiselle uudelleen.

Avustusryhmittelyn lisäksi tarvitaan kuitenkin myös muuta strategista ja avustuspoliitiikkaan joustavuutta lisäävää kehittämisvälinettä. Työryhmä esittää, että valtionavustuspoliitiikan strategisuutta kehitettäisiin ja joustavuutta lisättäisiin ottamalla käyttöön määräraha kokeilu- ja kehittämishankkeisiin.

Määrärahaa käytettäisiin kulttuuripolitiikan strategian toteuttamisen tai kulloisenkin hallitusohjelman kannalta merkittäviin hankkeisiin. Sen avulla voitaisiin reagoida perustelluista syistä myös kulttuuripoliittisesti yllättäviin tilanteisiin. Sitä ei tulisi kuitenkaan käyttää ”avoimena kassana” minkä tahansa yksittäisen akuutin tarpeen rahoittamiseen, jolloin sen tarkoitus kääntyisi itseään vastaan, vaan sen käytön tulee olla strategisesti vahvasti perusteltua.

Kokeilu- ja kehittämismäärärahaa käytettäisiin lähtökohtaisesti teemapohjaisesti silloin, kun avustettavat hankkeet ylittävät eri valtionavustushakujen tai tavoitealueiden rajat. Kyseeseen voi tulla nykytilanteen valossa esim. hallituksen kärkihankkeiden kaltaisten painopisteiden tukeminen, mahdollisesti muuttuvaan toimijakenttään liittyvät kehittämis- tai yhteistyöhankkeet tai sellaisten havaittujen kulttuuri- ja taidepoliittisten kehittämistarpeiden edistäminen, joihin ei voida reagoida nopeasti vakiintuneen tukijärjestelmän puitteissa.

Kokeilu- ja kehittämistoimintoihin tarkoitettun avustushaun kriteereiden tulee olla tarkkaan harkittuja ja vaativia. Paitsi varsinaiseen teemaan liittyviä kriteereitä tarvitaan

myös hankkeen toteuttamiseen liittyviä kriteereitä. Tässä voidaan hyödyntää mahdollisuuksien mukaan EU-rakennerahastohakujen ja -myöntöjen malleja ja kokemuksia. Voidaan edellyttää mm. useampia yhteistyötahoja toimialan sisällä tai toimialoja ylittäen, mahdollisuutta tai kykyä tuottaa kehittämishanke vakiintuneeksi käytännöksi tai rakenteelliseksi ratkaisuksi tai mahdollisuutta soveltaa tai hyödyntää tuloksia muutoin yksittäistä hanketta laajemmin. Myös tästä määrärahasta rahoitettavien hankkeiden seuranta olisi muita avustushankkeita tarkempaa ja vaativampaa.

Harkittavaksi tulee, kuinka usein ko. haku toteutetaan. Tähän vaikuttaa toimialan avustuksiin käytettävissä olevan määrärahan suuruus ja sen jakautuminen valtionavustushakujen kesken. Samoin edellytettävä omarahoitusosuus tulee harkita erikseen.

Toimenpide-ehdotus:

Työryhmä esittää, että valtionavustuspolitiikan strategisuutta kehitettäisiin ja joustavuutta lisättäisiin ottamalla käyttöön määräraha kokeilu- ja kehittämishankkeisiin.

9 Avustuspäätösten delegointi ministeriöstä

Työryhmän tuli toimeksiannon mukaisesti käydä läpi toimialan valtionavustusmuodot ja arvioida, mitkä niistä tulee säilyttää ministeriöllä ja mitkä mahdollisesti olisi siirrettävissä kulttuurin toimialan virastoille tai muille toimijoille jaettaviksi sekä tehdä tarpeelliset toimenpide-ehdotukset. Vuonna 2014 kulttuurihallinnon valtionavustuksista noin 200 miljoonaa euroa päätettiin ministeriössä (2440 hakemusta). Taiteen edistämiskeskus päätti avustuksista noin 32 miljoonalla eurolla (14 000 hakemusta) ja Museovirasto noin 3,6 miljoonalla eurolla (930 hakemusta). Ministeriö siirsi 6,9 milj. euroa Aluehallintovirastoille edelleen myönnettäväksi kirjastojen kehittämisavustuksina, matka-avustuksina ja perustamishankkeina (370 hakemusta).

Suomen elokuvasäätiö jakaa elokuvataiteen edistämiseen annetun lain nojalla vuosittain noin 26 miljoonaa euroa elokuva- ja av-tuotantoon, jakeluun ja muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen.

Ministeriö on vuosien saatossa delegoinut erilaisia avustusmuotoja Taiteen edistämiskeskuskeskukselle ja Museovirastolle. Viimeisin merkittävä noin 500 hakemuksen delegointi on ylimääräiset taiteilijaeläkkeet, joista päättäminen siirrettiin lailla ylimääräisistä taiteilijaeläkkeistä (194/2016) 1.4.2016 lukien ministeriöstä Taiteen edistämiskeskuskeskukselle. Eräiden kulttuuritapahtumien avustamista koskevan päätöksenteon siirtämistä Taiteen edistämiskeskuskeskukselle on eri yhteyksissä selvitetty vuodesta 2001 alkaen. Toistaiseksi asiassa ei ole edetty.

Eräille toimialan yhteisöille ja säätiöille (Musiikin edistämiskeskus, Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus, Visuaalisen taiteen keskus Frame, Kirjallisuuden vientikeskus Fili, Suomen Kotiseutuliitto, Saamelaiskäräjät) on valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla delegoitu jaettavaksi rajattuun tarkoitukseen tai rajatulle hakijajoukolla kohdennettuja avustuksia.

Valtionavustusmäärärahan myöntäminen ministeriöstä sen enempää kuin sen delegointi alaiselle virastolle ei ole itsetarkoituksellista. Tärkeää on, että kunkin määrärahan jakaminen tapahtuu sekä määrärahan jakavan organisaation toimintatarkoituksen ja -profiilin että määrärahan vaikuttavan käytön kannalta mielekkäästi ja perustellusti. Keskushallinnon kehittämishankkeissa jo 1990-luvulta lähtien on korostettu sitä, että ministeriöiden

tulisi keskittyä strategiaan tehtäviin lainsäädännön valmistelun, toimialan ohjauksen ja muiden sille kuuluvien tehtävien ohella.

Tästä lähtökohdasta niin lukuisten ja varsinkin kokoluokaltaan pienten määrärahojen myöntäminen ministeriöstä kuin mitä kulttuurin toimialalla on tehty, ei näyttäisi perustellulta. Toimialalla on poikkeuksellisen paljon rahamäärältään pieniä avustuksia. Vuonna 2015 osastolla on tehty lähes 300 alle 10 000 euron valtionavustuspäätöstä. Osa näistä avustuksista kohdentuu paikalliseen toimintaan, mm. yksittäiseen kuntaan tai jopa sen yksittäisiin alueisiin. Myös supistuvat henkilöstöresurssit ministeriöissä puoltaisivat tehtävien siirtoja ministeriöistä hallinnonalan virastoille silloin, kun se on perusteltua myös muista syistä.

Kaikissa tapauksissa määrärahan ja siitä myönnettyjen avustusten koko ei kuitenkaan määrittele toiminnan strategista merkitystä. Varsinkin uusi luova ja innovatiivinen toiminta voi saada alkunsa pienimuotoisena, mutta muodostua strategisesti merkittäväksi. Delegointeja harkittaessa on otettava huomioon, että myös ministeriön alaisissa virastoissa henkilöstöresurssit ovat pienentyneet viime vuosina, paikoin huomattavasti.

Määriteltäessä valtionavustusten strategista merkitystä on otettava huomioon valtion talousarvion opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaperusteet, taiteen ja kulttuurin luvun lukuperusteet ja kunkin määrärahan selvitys- ja päätösosan linjaukset. Myös valtionavustuksiin liittyvä tavoitteidenmäärittely ja siihen liittyvä ohjaus on strategista toimintaa. Sen sijaan itse avustuksen myöntöprosessi ei sitä välttämättä ole kaikissa tapauksissa.

Työryhmä on käynyt läpi kaikki toimialalla myönnettävät avustukset ja katsoo, että ministeriöstä jaettavien avustusten määrää tulee vähentää nykyisestä, jotta ministeriö voi keskittyä ydintehtäviinsä ja valtionavustuspoliittikan strategisuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseen nykyistä enemmän. Erityisesti ministeriön on täsmennettävä työnjakoa Taiteen edistämiskeskuksen ja Museoviraston kanssa. Avustusmäärältään pienet ja erityisesti paikalliseen toimintaan kohdentuvat avustukset tulee käydä kriittisesti läpi ja arvioida, onko tällaisten avustusten myöntämiselle ministeriöstä jatkossa perusteita. Työryhmä keskusteli siitä, tulisiko esimerkiksi asettaa euromääräinen alaraja ministeriöstä myönnettäville avustuksille. Keskusteltiin siitä, tulisiko sellaiset avustushaut, joissa on paljon tietyn euromäärärajan (esim. 10 000 euroa) alle jääviä avustuksia, siirtää virastojen jaettavaksi.

Joissakin tapauksissa ministeriö tukee avustuksilla sinänsä tärkeää ja tarpeellista toimintaa, mutta jossa ministeriön avustus on hyvin pieni suhteessa muuhun rahoitukseen. Tällaisissa tapauksissa ministeriön avustuksella on avustuksen saajan näkökulmasta lähinnä symbolinen arvo. Tällöin on arvioitava, onko avustuksen myöntäminen valtionavustuslain edellyttämällä tavalla tarpeellista jostakin muusta kuin rahoituksen järjestämissyyistä.

Työryhmä esittää, että jatkossa ministeriössä päätettäisiin pääsääntöisesti sellaiset avustukset, joissa itse avustuksen myöntäminen on ministeriölle strategisesti tärkeää. Esimerkiksi seuraavantyyppiset avustusmuodot ovat tästä näkökulmasta merkittäviä:

- kansallisia ja valtakunnallisia tehtäviä hoitavien toimialan toimijoiden avustaminen (yleisavustus);
- avustukset, jotka toteuttavat strategian tavoitteita valtakunnallisella tai kansainvälisellä tasolla;
- hallitusohjelmasta tulevat uudet painopisteet jossakin avustusmuodossa (osoitetaan esim. määräraha vaalikauden ajaksi ministeriölle, esim. kärkihankkeet);
- uusi avustusmuoto uuteen kohteeseen saattaa edellyttää ministeriön toimimista valtionavustusviranomaisena. Näihin avustuksiin liittyy määräaikaisuus;

- valtakunnalliset ja laaja-alaiset alueelliset hankkeet;
- euromääräisesti suuret yksittäiset avustukset.

Strategisuutta tulee vastaavalla tavalla tarkastella ministeriön alaisten virastojen osalta. Viraston kannalta strategisina pidettäviä avustuksia ovat viraston lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen liittyvät avustukset ja apurahat. Esimerkiksi Taiteen edistämiskeskuksessa vertaisarviointiin perustuvat avustukset ja apurahat ovat strategisia viraston näkökulmasta. Museovirastossa viraston toiminnan kannalta strategisia ovat erityisesti museo- ja kulttuuriperintöalan strategioiden, ohjelmien ja painopisteiden toteuttamista tukevat avustukset.

Strategisuuden arviointiin kuuluu myös niiden tapausten läpikäynti, joissa avustusta ei voida pitää sen enempää ministeriön kuin viraston toiminnan kannalta strategisena. Jokin avustus on saattanut käydä pääosin epätarkoituksenmukaiseksi, ja tällaisissa tapauksissa avustus on voitava lopettaa (tarvittaessa siirtymäajan kuluessa). On myös syytä selvittää, voiko kulttuurihallinnon prioriteettien ulkopuolelle jäävän avustustoiminnan tavoitteet kuulua kokonaan jonkun toisen hallinnonalan painopisteisiin.

Koko kulttuurin hallinnonalan valtionavustuspolitiikan uudistaminen perustuu aiempaa vahvempaan strategiseen toimintaotteeseen. Myös delegointeja tulee tarkastella tämän tavoitteen kautta. Strategisen valtionavustuspolitiikan toimeenpano edellyttää, että myös virastot uudistavat valtionavustuspolitiikkansa vastaamaan kulttuuripolitiikan strategian tavoitteita. On vahvistettava yhteiset periaatteet, joita noudatetaan sekä ministeriön että virastojen valtionavustuspolitiikassa. Kaikki avustukset muodostavat hallinnonalalla yhden kokonaisuuden ja niiden myöntöprosesseissa noudatetaan yhteneväisiä periaatteita ja käytäntöjä.

Ministeriö asettaa jatkossa virastojen valtionavustustoiminnalle tulohajausprosessissa strategiset vaikuttavuustavoitteet. Tarvittaessa ministeriö muillakin tavoin ohjaa virastojen valtionavustustoimintaa. Näin ministeriö voi ohjata avustustavoitteiden kokonaisuutta myös niissä tilanteissa, joissa avustuksia ei enää jaeta ministeriöstä. Tällaiset avustukset ovat toimialan kannalta strategisia, mutta niitä ei ole tarpeen myöntää ministeriöstä.

Työryhmän käytyä läpi kaikki toimialan ministeriön avustusmuodot se kävi myös keskusteluja eri avustushauista vastaavien esittelijöiden kanssa avustusten siirtämisestä ministeriöstä muihin virastoihin. **Työryhmä esittää seuraavat avustusmuodot vuodesta 2017 lähtien delegoitaviksi ministeriöstä virastoille:**

- 1 Kulttuurilehtiavustukset siirretään päätettäväksi Taiteen edistämiskeskukseseen.
 - Vuonna 2016 käsiteltiin 169 hakemusta, joista 113 hakijaa sai rahoitusta, yhteensä jaettiin 1,145 milj. euroa
 - Kulttuurilehtiavustukset ovat strategisesti tärkeitä kulttuurisen moninaisuuden, tiedonvälityksen monipuolisuuden ja moniarvoisuuden edistämisen näkökulmasta, mutta yksittäisiin lehtiin liittyvää päätösharkintaa ei ole tarpeen tehdä ministeriön tasolla.
 - Ministeriö määrittelee avustuksen myöntökriteerit.
 - Ministeriön asettama Kulttuurilehtilautakunta antaa lausunnon hakemuksista. Esittelijän tekemä esitys noudattaa yleensä hyvin pitkälle kulttuurilehtilautakunnan tekemää ehdotusta, joka perustuu lautakunnan jäsenten asiantuntija-arvioon. Kun myöntökriteereistä on päätetty etukäteen, ei yksittäisellä avustuspäätöksellä ole strategista merkitystä kulttuuripolitiikan näkökulmasta.

- 2 Osa taide- ja kulttuuritapahtumien avustuksista siirretään päätettäväksi Taiteen edistämiskeskukseen.
- Vuonna 2016 käsiteltiin noin 200 hakemusta joista 115 hakijaa sai rahoitusta, yhteensä jaettiin noin 4,8 milj. euroa.
 - Taiteen edistämiskeskukseen siirrettäisiin päätettäväksi osa taide- ja kulttuuritapahtumien avustuksista (n. 2 milj. euroa).
 - Valtakunnallisesti merkittävimpien taide- ja kulttuurifestivaalien tukemisesta toiminta-avustuksin päätettäisiin edelleen opetus- ja kulttuuriministeriössä (noin 15-20 valtakunnallista tapahtumaa)
 - Tämän avustusmuodon siirtämistä Taiteen edistämiskeskuksen päätettäväksi on suunniteltu osastolla jo ennen tämän työryhmän työskentelyn aloittamista.
 - Alueelliset ja paikalliset tapahtumat ovat tärkeitä kulttuuripolitiikan osallisuuden ja moninaisuuden näkökulmasta. Yksittäisten tapahtumien päätösharkintaa ei kuitenkaan ole tarpeen tehdä ministeriössä.
 - Taiteen edistämiskeskus ja tarvittaessa myös valtion taidetoimikunnat antavat jo nykyisin lausunnon hakemuksista. Taiteen edistämiskeskuksessa pystytään tarvittaessa ministeriötä paremmin hyödyntämään viraston paikallistuntemusta alueellisten ja paikallisten tapahtumien arvioinnissa.
 - Siirtoon liittyen on selvitettävä, miten voidaan välttyä siltä, että tapahtuma-avustuksen hakijat eivät jatkossa hae avustusta päällekkäin sekä ministeriöstä että Taiteen edistämiskeskukselta.
- 3 Avustukset vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen siirretään päätettäväksi Taiteen edistämiskeskukseen (paitsi Kulttuuria kaikille –palvelu, jota koskeva avustuspäätös jäisi tehtäväksi ministeriöön)
- Vuonna 2015 käsiteltiin noin 60 hakemusta joista 26 hakijaa sai rahoitusta, yhteensä jaettiin 918 000 euroa.
 - Määräraha perustettiin 2000-luvun alussa (2002) samoihin aikoihin kun taiteen ja kulttuurin saavutettavuudesta tuli yksi kulttuuripolitiikan kehittämiskohteista. Oli perusteltua, että tuolloin, kun taiteen ja kulttuurin saavutettavuusajattelua alettiin lanseerata kentälle, avustukset myönnettiin ministeriöstä.
 - 2000-luvun alun jälkeen on tapahtunut paljon edistystä; on mm. perustettu pysyvä Kulttuuria kaikille –palvelu, ja yleinen tietoisuus saavutettavuuskysymyksistä on lisääntynyt kentällä. Tässä vaiheessa on perusteltua siirtää määräraha Taiteen edistämiskeskukseen, josta jaetaan muitakin vastaavia avustuksia (esim. valtionavustukset kulttuurin hyvinvointia edistävään toimintaan ja avustukset monikulttuurisuuden edistämiseen). On kuitenkin tarpeen, että ministeriö vastaa jatkossakin näiden kulttuuripoliittisten teemojen strategisesta kehittämisestä.
 - Suurin osa myönnettävistä avustuksista on erityisavustuksia yhteisöille, joita myös Taiteen edistämiskeskus jakaa. Määrärahasta myönnetään myös joitakin toiminta-avustuksia, jotka on rinnastettavissa muihin esittävien taiteiden vapaan kentän toimijoihin tai jotka osoitetaan muiden toimialojen yhteisöjen kulttuuritoimintaan.

- 4 Osa kulttuuriperintötoimintaa koskevista valtionavustuksista siirretään päätettäväksi Museovirastoon
- Vuonna 2016 käsiteltiin 27 hakemusta joista 21 hakijaa sai rahoitusta, yhteensä jaettiin 1,65 milj. euroa. Määrärahojen kohdentaminen käyttötarkoituksiin kuitenkin muuttuu, joten siirtyvän määrärahan osuus tulee olemaan huomattavasti pienempi (arviolta 200 000 – 300 000 euroa).
 - Hankkeiden tukeminen noudattaa kulttuuripolitiikan, toimialan strategioiden tavoitteita ja kansainvälisten sopimusten velvoitteita. Yksittäiset hankkeet kuitenkin toteutuvat paikallisesti eivätkä edellytä ministeriön päätöksentekoa.
 - Jatkossa Museovirasto uudistaisi avustusjärjestelmänsä ja toimeenpanisi yhden tai muutaman haun esim. nimellä valtakunnallisesti arvokkaat kulttuuriperintökohteet
 - Avustukset liikenne- ja viestintäalan museoille siirretään osittain Museovirastoon
 - Olisi syytä myös selvittää, voidaanko ympäristöministeriön toimialalta (Elyistä) myönnettävät rakennusperintöavustukset myöntää jatkossa Museovirastosta
- 5 Luova Eurooppa –ohjelman suomalaisten hankkeiden kansallinen rahoitusosuus siirretään päätettäväksi Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus Cimoon
- Vuonna 2015 käsiteltiin 17 hakemusta joista 16 hakijaa sai rahoitusta, yhteensä jaettiin 334 000 euroa.
 - Kyseessä on avustus, joka myönnetään vuosittain toimijoille, joiden hankkeet ovat saaneet tukea EU:n Luova Eurooppa –ohjelman Kulttuurin alaohjelmasta
 - Määrärahalla on suuri merkitys hankkeiden toteutumisen näkökulmasta, mutta itse määrärahapäätösten teko ei ole ministeriön näkökulmasta strategisesti tärkeää.

Ehdotetuista siirroista arvioidaan aiheutuvan Taiteen edistämiskeskukselle lisähenkilöstötarvetta asiantuntijatyössä noin ½ htv. Avustavassa työssä vastaava työmäärä on arviolta vajaa 2 kk. Museovirastolle ja Cimolle delegoitavaksi arvioitavissa avustuksissa siirtyvä työmäärä on kokonaisuudessaan arviolta korkeintaan yhden viikon työmäärä.

Työryhmä esittää lisäksi, että ministeriön toimeenpanemat yksityisille yhteisöille ja säätiöille tehtyjen delegointipäätösten perusteet käydään läpi. (Musiikin edistämiskeskus, Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus, Visuaalisen taiteen keskus Frame, Kirjallisuuden vientikeskus Fili, Suomen Kotiseutuliitto, Saamelaiskäräjät). Niihin delegointipäätöksiin, jotka edelleen tehdään, sovitaan osastolla yhtenäiset menettelytavat esimerkiksi delegoitavalle taholle määriteltävien rahanjaosta aiheutuvien hallinnollisten korvausten osalta.

Toimenpide-ehdotus:

Delegoidaan toimialan virastoille päätettäväksi uudistuksen tässä vaiheessa yllä ehdotetut avustusmuodot. Avustuspolitiikan strategisuutta tulee tarkastella ministeriön alaisten virastojen osalta vastaavalla kuin nyt on tehty ministeriön osalta. Käynnistetään jatko-hanke, jossa tuetaan uudistuksen toimeenpanoa Taiteen edistämiskeskuksessa ja Museovirastossa. Jatkohankkeen jälkeen on mahdollista arvioida virastoille mahdollisesti osoitettavat lisädelegoinnit.

Myös ministeriön toimeenpanemat yksityisille yhteisöille ja säätiöille tehtyjen delegointipäätösten perusteet käydään läpi uudistuksen toisessa vaiheessa.

10 Uusi avustushakujen jaottelu

Edellä esitettyihin linjauksiin perustuen työryhmä ehdottaa, että jatkossa osastolta toimeenpannaan korkeintaan 20 valtionavustushakua. Eri taiteenalojen valtakunnallisten ammatillisten järjestöjen ja tiedotuskeskusten, taide- ja kulttuuripalveluja tuottavien ja harrastamista edistävien järjestöjen, museo- ja perinnealan järjestöjen sekä kulttuurikasvatusta edistävien järjestöjen avustushaut toteutettaisiin samanaikaisella haulla.

Suurin osa avustuksista, joiden hakumahdollisuudesta ei ole tiedotettu (jotka eivät ole olleet yleisessä haussa ja joille ei ole erityisperustetta), ohjataan niiden toimintaan parhaiten sopivan määrärahaajan yhteyteen. Jatkossa myös nämä toimijat kilpailevat rahoituksesta normaaliin tapaan muiden hakijoiden kanssa. Jatkossa vain kansalliset kulttuurilaitokset sekä eräät yksittäiset, alla kuvattavat yhteisöt hakisivat valtionavustusta ilman yleistä hakua.

Hakujen tarkemmat nimikkeet ja painotukset tarkistetaan strategiatyön ja tavoitteiston asettamisen pohjalta hakuilmoituksia uudistettaessa. Tällöin voidaan vielä testata ja tarkistaa avustushakujen jaottelu.

Ehdotetun uudistuksen tavoitteena on koota yhteen ja vähentää luonteeltaan samantyyppisiä avustuskasvatus- ja muuta kulttuurilajien avustuskasvatus- ja muuta kulttuurilajien tavoitteita ja kriteereitä.

Työryhmä esittää, että uusi kulttuuripolitiikan tavoitteisiin pohjautuva avustusjaottelu olisi seuraava:

I Luova työ ja tuotanto

Tavoite: Huolehditaan taiteilijoiden ja muiden luovan työn tekijöiden toiminta- ja työskentelyedellytyksistä riippumatta siitä, tekevätkö he työtään ammatinharjoittajina, työntekijöinä vai yrittäjinä. Tuetaan taide- ja kulttuurialan tuotannollisia toimintoja: välitystä, levitystä, liiketoimintaedellytyksiä, kulttuurivientiä. Kehitetään toimivaa tekijänoikeusjärjestelmää.

1. Valtionosuutta saavien valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävien teattereiden ja orkestereiden valtionavustukset

- Avustuksen tavoite: Valtionavustuksilla tuetaan valtionosuuden piirissä olevien teattereiden ja -orkestereiden lakisääteisiä eritystehtäviä sekä kehittämishankkeita.
- Avustuksen perusteet tulevat erikseen selvitettäväksi kulttuurilaitosten valtionosuusrahoituksen uudistamisen yhteydessä.

2. Visuaalisen taiteen kehittämishankkeet

- Avustuksen tavoite: Taiteilijoiden työllistämiseen aiemmin osoitettu rahoitus osoitetaan visuaalisen taiteenalan kehittämishauksi (mm. näyttelypalkkiot, yms. visuaalisen alan tuki) Kyseessä on uusi avustusmuoto, jonka tavoitteena on parantaa visuaalisten taiteiden asemaa.

3. Kulttuurivienti ja kulttuurimatkailu

- Avustuksen tavoite: Avustuksella vahvistetaan luovien alojen markkinointiosaamista sekä elinkeinotoiminnan ja viennin mahdollisuuksia. Avustuksella pyritään lieventämään havaittuja käytännöllisiä ja rakenteellisia kulttuuriviennin esteitä. Neljä erillistä kulttuuriviennin alaan kuuluvaa hakua sekä kulttuurimatkailun tuotteistamista koskeva haku yhdistetään yhdeksi laaja-alaisemmaksi hauksi.
- Haun alle voidaan tarvittaessa asettaa alakohtaisia tavoitteita. Avustuksien arvioinnissa jatkaa erillinen arviointiryhmä.

4. Kulttuuri-instituutit

- Avustuksen tavoite: Edistetään Suomen kulttuurin ja tieteen alojen yhteistyötä Suomen ja asemamaan välillä sekä luodaan edellytyksiä kulttuuriviennille.
- Instituuttien toiminta-avustukset ja kehittämisavustukset yhdistetään samaan hakuun.

5. Tekijänoikeusjärjestelmän kehittäminen

- Avustuksen tavoite: Tuetaan tekijänoikeuslainsäädännön ja -järjestelmän toimivuuden parantamiseen tähtäviä valtakunnallisia hankkeita ja toimenpiteitä.

Näiden ministeriössä päätettävien avustusten lisäksi luovan työn ja tuotannon ryhmässä Taiteen edistämiskeskus päättää eri taiteenalojen tukemista toiminta-, kohde- ja työskentelyapurahoista sekä matka-apurahoista ja residenssiavustuksista. Lisäksi Taiteen edistämiskeskukseksi osoitetaan rahoitusta mm. alueelliseen taiteen tukemiseen sekä läänintaiteilijoiden palkkoihin. Taiteen edistämiskeskus päättää myös valtion taiteilijapurahoista ja ylimääräisistä taiteilijaeläkkeistä. Kansainvälisen vaihdon keskus Cimolle esitetään osoitettavaksi rahoitusta Luova Eurooppa -ohjelman kansalliseen hallinnointiin sekä kulttuurin alaohjelmasta tuettavien hankkeiden kansalliseen vastinrahaan.

Suomen elokuvasäätiö myöntää tuet elokuva- ja av-tuotannon, jakelun ja muun elokuvakulttuurin edistämiseen. Musiikin edistämissäätiölle delegoidaan jaettavaksi tuki vapaan kentän klubi- ja kiertuetoimintaan ja Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus AVEK:lle tuki luovien alojen ja digitaalisten sisältöjen tuotekehitykseen ja palveluinnovaatioihin. Visuaalisen taiteen keskus Frame:lle ja Kirjallisuuden vientikeskus Filille delegoidaan avustuksia jaettavaksi toimialalla.

Luovan työn ja tuotannon ryhmässä myönnettävää Suomen elokuvasäätiön toiminta-avustusta ja valtionpalkintoja ei julisteta yleisesti haettaviksi. Myöskään tekijänoikeusneuvoston toimintaan tarkoitettua määrärahaa ei julisteta haettavaksi. Mukana on myös määräraha valtion taideteostoimikunnalle julkisiin tiloihin sijoitettavien taideteosten hankkimiseen.

II Osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin

Tavoite: Tuetaan kulttuurin toimialaan liittyvää kansalaisyhteiskunnallista toimintaa, kansalaisten kulttuuristen oikeuksien toteutumista, kulttuurin harrastamista ja kulttuurin toimialan toimijoiden tarjoaman kulttuuritarjonnan ja palvelujen käyttöä. Huolehditaan taide- ja kulttuuripalveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta.

6. Yleisten kirjastojen kehittämisavustukset ja kirjastojärjestöjen toiminta-avustukset

- Avustuksen tavoite: Rahoitetaan lakisääteistä keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotoimintaa ja tuetaan muita kirjastojen erityistehtäviä. Tuetaan yleisten kirjastojen keskitettyjä verkkopalveluja ja sisältötuotannon kehittämistä, valtakunnallisia kehittämishankkeita, yhteispuhjoisista kirjastoautotoimintaa, kirjastoalan järjestöjen toimintaa sekä alueellisten ja paikallisten kehittämishankkeiden toteuttamista.
- Avustuksen perusteet tulevat erikseen selvitettäväksi kirjastolain uudistamisen yhteydessä.

7. Eri taiteen alojen valtakunnalliset ammatilliset järjestöt ja eri taiteen alojen tiedotuskeskukset sekä taide- ja kulttuuripalveluja tuottavat ja harrastamista edistävät järjestöt

- Avustuksen tavoite: Tähän ryhmään yhdistetään kaikki yhteisöt, joiden tarkoituksena on edistää eri taiteenalojen kehitystä ja toimintaa ja siten myös taiteen ja kulttuurin saatavuutta yleisöille. Avustuksilla tuetaan eri taiteenalojen edunvalvontaa, yhteistyötä, koulutus- ja kehittämispalveluita, viestintäpalveluita, tilastointia erilaisia tukipalveluita ja neuvontaa. Lisäksi tuetaan erilaisia taide- ja kulttuuripalveluja tuottavia järjestöjä sekä järjestöjä, jotka edistävät kulttuurin ja taiteen harrastamista.
- Ryhmään ohjataan myös hakijoita, jotka eivät aiemmin ole olleet mukana kilpailemassa avustuksista.
- Haun alle voidaan tarvittaessa asettaa alakohtaisia tavoitteita.

8. Valtakunnallisesti merkittävät taide- ja kulttuuritapahtumat

- Avustuksen tavoite: Tuetaan valtakunnallisia suuria kulttuuritapahtumia.
- Osa avustuksista siirretään Taiteen edistämiskeskuksen päätettäväksi

9. Alueellisen ja paikallisen kulttuuritoiminnan kehittäminen

- Avustuksen tavoite: Määrärahalla edistetään taide- ja kulttuuripalveluiden tasa-arvoista saatavuutta ja saavutettavuutta koko maassa ja poistetaan niihin osallistumiseen liittyviä alueellisia, sosiaalisia ja taloudellisia esteitä. Tavoitteena on erilaisten toimijoiden aktiivinen osallistuminen taide- ja kulttuuripalveluiden käyttämiseen ja kehittämiseen. Jatkossa tavoitteena on saada aikaan valtion ja alueiden vuorovaikutuksessa alueellisiin ja valtakunnallisiin linjauksiin sekä vahvuuksiin pohjautuvia, strategisia kehittämiskokonaisuuksia.

10. Kansainväliset yhteydet kulttuurienvälisessä vuorovaikutuksessa.

- Avustuksen tavoite: Vahvistaa taiteen ja kulttuurialan toimijoiden edellytyksiä osallistua aktiivisesti alansa kansalaisyhteiskuntalähtöiseen kansainväliseen yhteistyöhön ja harjoittaa monipuolisesti kulttuurien välistä vuorovaikutusta ja vuoropuhelua edistävää toimintaa Suomessa ja maan rajojen ulkopuolella. Tavoitteena on vahvistaa suomalaisen taiteen ja kulttuurin kansainvälistä tunnettuutta, arvostusta ja kilpailukykyä. Määrärahalta tuetaan aktiivista kansalaistoimintaa, jolla on laajaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yhdistetään ao. haut yhdeksi hauksi kuitenkin niin, että haun alle voidaan tarvittaessa asettaa alakohdaisia tavoitteita:
 - Ystävyysseuratoiminta
 - taiteen ja kulttuurin Venäjä-ohjelman toimeenpano
 - Cultura-säätiö
 - suomalais-ugrilainen kulttuuriyhteistyö
 - kulttuurinen ulkosuomalaistoiminta

Osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin -ryhmässä Taiteen edistämiskeskus päättää monikulttuurisuuden edistämisen avustuksista. Taiteen edistämiskeskukselle ehdotetaan siirrettäväksi päätöksenteko kulttuurilehtituesta, vammaisyhteisöjen kulttuuritoiminnasta sekä osasta valtakunnallisia taide- ja kulttuuritapahtuma-avustuksia.

Suomen kotiseutuliitolle delegoidaan jaettavaksi seurantalotuki. Lisäksi mukana on ministeriöstä hankintana toteutettava kirjallisuuden ostotuki kirjastoille.

Tässä ryhmässä saamelaisen taiteen ja kulttuurin edistämisrahoitusta ja Saamelaiskäräjille delegoitavaa saamelaisjärjestöjen toiminta-avustusta ei julisteta yleisesti haettavaksi.

III Kulttuurin perusta ja jatkuvuus

Tavoite: Huolehditaan kulttuurin toimialan toimintojen edellyttämän infrastruktuurin riittävydestä ja toimivuudesta, kulttuurisesta osaamisesta sekä kulttuuriperinnön kartoittamisesta, välittämisestä ja hyödyntämisestä sekä kulttuuriympäristöjen monikerroksellisuudesta.

11. Valtakunnallisten erikoismuseoiden valtionavustukset

- Avustuksen tavoite: tukea valtakunnallisia erikoismuseoita museolain mukaisten erityistehtävien hoitamisessa nelivuositain sovittujen painopisteiden mukaisesti.
- Avustuksen perusteet tulevat erikseen selvitettäväksi kulttuurilaitosten museopoliittisen ohjelman valmistelun ja valtionosuusrahoituksen uudistamisen yhteydessä.

12. Avustukset museo- ja perinnealan järjestöille

- Avustuksen tavoite: tukea alan valtakunnallisia järjestöjä, jotka edistävät museoiden ja kulttuuriperintöalan toimintaa ja pyrkivät toiminnallaan lisäämään kulttuuriperinnön arvostusta ja tuntemusta sekä sitä koskevan tiedon ja osaamisen saatavuutta

13. Avustukset kulttuuritilojen hankkimiseen, perustamiskustannuksiin ja peruskorjauksiin

- Avustuksen tavoite: Tukemalla museoiden, teattereiden, kuntien kulttuuritilojen sekä taiteilijatilojen peruskorjaamista edistetään laadukkaampien ja esteettömämpien kulttuuritilojen saatavuutta. Erityisenä painopisteenä on tukea kulttuuritilojen työllisyyttä lisääviä peruskorjaushankkeita ja muusta käytöstä vapautuvan rakennuskannan muuttamista kulttuurikäyttöön.

14. Lastenkulttuurin ja lasten kulttuurikasvatuksen edistäminen

- Avustuksen tavoite: Avustuksen tarkoitus on edistää lasten tasavertaista osallistumista taiteeseen ja kulttuuriin koko maassa, tukea lastenkulttuurikeskusten toimintaa ja niiden verkostoitumista. Avustusta myönnetään lastenkulttuurikeskuksille, joissa taiteen ja kulttuurin ammatillaiset tuottavat lastenkulttuuripalveluja ensisijaisesti lapsille, ja lastenkulttuurikeskusten verkoston koordinointiin.

15. Mediakasvatuksen kehittämiseen

- Avustuksen tavoite: Mediakasvatuksen sekä turvallisen ja esteettömän mediaympäristön edistäminen tukemalla hankkeita, jotka vahvistavat kansalaisten, erityisesti lasten, nuorten ja erityisryhmien mediakasvatusta ja medialukutaitoa tai edistävät digitaalisten palveluiden turvallista ja esteetöntä käyttöä.

16. Kulttuurikasvatuksen edistämistä edistäville yhteisöille

- Avustuksen tavoite: tukemalla kulttuurikasvatusta edistävien yhteisöjen tekemää työtä vahvistetaan erityisesti lasten kulttuurikompetenssia.

17. Kulttuuripolitiikan kokeilut ja kehittäminen

- Avustuksen tavoite: Opetus- ja kulttuuriministeriö julistaa määräajoin haettavaksi valtionavustuksia ministeriön kulttuuripolitiikan strategian tai hallitusohjelman tavoitteisiin ja valtion talousarvion mukaisiin kehittämis- ja kokeiluhankkeisiin, joiden teemat ministeriö määrittelee kussakin haussa. Teemat voivat liittyä yhteen tai useampaan kulttuuripolitiikan tavoitealueeseen. Avustuksia voidaan myöntää myös taide- ja kulttuurialan hankkeille, joihin ei voida käyttää opetus- ja kulttuuriministeriön muita avustuksia. Esimerkiksi kulttuurin suurtapahtumiin tarvittavaa rahoitusta voidaan kohdentaa näistä määrärahoista. Kyseessä on uusi avustusmuoto.

Kulttuurin perustan ja jatkuvuuden ryhmästä siirretään Museovirastolle päätettäväksi kulttuuriperintöasioihin, Taiteen edistämiskeskukselle kehittämisraha ohjelmallisiin avustuksiin (nyk. taiteen hyvinvointivaikutukset ja osallisuus).

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä tavoiteohjauksen piirissä oleville ns. kansallisille kulttuurilaitoksille jaetaan toiminta-avustukset sekä avustukset tilakustannuksiin ilman yleistä hakua. Myöskään kulttuuripolitiikan tutkimuksen edistämissätiö Cuporen toiminta-avustusta ei laiteta yleiseen hakuun.

11 Hakuilmoitusten ja hakumenettelyn kehittäminen

Työryhmän yhtenä tehtävänä oli myös ”laatia periaatteet, joilla valtionavustusten hakuilmoituksista saadaan aiempaa strategisempia”. Työryhmä katsoo, että tehtyään edellä esitetyt ehdotukset toimialan valtionavustuspolitiikan kokonaisuuden ja eri valtionavustushakujen strategisuuden lisäämiseksi, se on myös määritellyt hakuilmoitusten strategisuuden periaatteet. On tärkeää, että hakuilmoituksista käy ilmi kyseisen haun yhteys kulttuuripolitiikan strategiaan tavoitteisiin (kulttuuripolitiikan strategia, valtion talousarvioesitys, hallitusohjelma) sekä kyseisen haun erityistavoitteisiin. Tähän kiinnitti huomionsa myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustyöryhmä⁷.

Työryhmä pitää hakuilmoitusten uudistamista uudistuksen onnistumisen kannalta erityisen tärkeänä, eräänlaisena testinä uudistusta koskevien periaatteiden sovellettavuudesta käytäntöön. Siksi työryhmän työtä tulee jatkaa välittömästi käynnistämällä uusien hakuilmoitusten laadinta. Tässä yhteydessä tulee tarkistettavaksi avustusten ryhmittely. Työryhmä esittää, että hakuilmoitukset uudistetaan erityisesti tavoitteiden ja kriteerien osalta. Joissain tapauksissa tulee harkita myös sitä, otetaanko käyttöön esimerkiksi arviointipisteitys kriteeristön tueksi. Uusien hakuilmoitusten tulee olla valmiina alkusyksystä, kun vuotta 2017 koskevat haut julistetaan auki.

Hakuilmoitusten kehittäminen strategisemmiksi korostaa avustushakemusten käsittelynmerkitystä. Avustushakemuksia käsiteltäessä ja päätösharkintaa tehtäessä on mm. arvioitava, kuinka laajaa joukkoa hakijan toiminta palvelee ja millä tavoin toiminta vastaa taide- ja kulttuuripolitiikan strategiaan tavoitteisiin. Jokaisen hakemuksen kohdalla arvioidaan edelleen onko hakijan toiminta toiminnallisesti ja taloudellisesti kestävä ja onko hakijan hallinto ja kirjanpito sellaisella tasolla, että taloutta ja toimintaa pystytään asianmukaisesti arvioimaan.

Yksittäisille toimijoille tulisi myöntää valtionavustuksia useammalla päätöksellä vain perustelluista syistä. Jos toiminta-avustuksen saajalle myönnetään erillistä hankeavustusta, erityisavustuspäätöksessä on oltava selkeät, hakijan perustoiminnasta irralliset tavoitteet ja edellytys erilliskirjanpidosta. Näin yleisavustuksen ja hankkeen kustannuksia ei kohdenne ta kirjanpidossa samoihin toimintoihin.

Vaikkei yleisavustuspäätöksessä jatkossakaan asetettaisi avustuksen käytölle nykyistä tiukempia ehtoja ja rajoitteita, on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota siihen, että avustusten haku- ja myöntöprosessit käydään läpi hakuilmoituksessa asetettujen tavoitteiden ja kriteerien pohjalta ja että toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan nykyistä systemaattisemmin.

Työryhmä ehdottaa, että ehdotetun uudistuksen mukaisten uusien valtionavustusten hakuilmoitusten laadinta ministeriön kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolla aloitetaan välittömästi tämän työryhmätyön valmistuttua. Uudet hakuilmoitukset laaditaan siten, että vastuuesittelijät vastaavat uusien ilmoitusten luonnosten laadinnasta, mielellään yhteistyössä keskenään. Luonnokset tulee kuitenkin käydä läpi myös osastolle asetettavassa arviointi- ja seurantarivissä (ks. esitys kohdassa 12).

Työryhmän yhtenä tehtävänä oli laatia periaatteet, joilla valtionavustusten hakuilmoituksista saadaan aiempaa strategisempia ja tarvittaessa yhdenmukaisempia sekä valmistella hakuilmoitusta koskeva mallipohja. Lisäksi työryhmän tuli käydä toimialan osalta läpi nykyiset käytössä olevat valtionavustuspäätöspohjat ja yleisehdot ottaen huomioon valtionavustuslain 11 § sekä laatia vakiomalli valtionavustuspäätökseksi.

⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmäraportti 29.2.2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoimintojen sisältöjen ja käytäntöjen uudistamiseksi.

Työryhmä laati kesällä 2015 luonnoksen järjestöavustuksia koskevalle uudistetulle hakuilmoitukselle. Samassa yhteydessä pyrittiin lisäämään hakuilmoituksen asiakaslähtöisyyttä. Työryhmä ehdotti, että järjestöavustukset julistettaisiin haettaviksi uuden hakuilmoituksen pohjalta. Kyseessä olisi ollut kokeilu, jonka kokemuksia olisi hyödynnetty kaikkien hakujen uudistamisen yhteydessä. Luonnosta käsiteltiin osastolla elokuussa 2015. Valtionavustushankkeen ohjausryhmä (osaston johtoryhmä) linjasi, ettei uusia hakuilmoituksia otettu kokeiltavaksi vielä tuossa vaiheessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustyöryhmä ehdotti, että erilaiset lomakemallit tulisi olla lähtökohtaisesti yhtenäisiä koko ministeriössä. Siksi työryhmä ehdottaa, että erilaiset lomakepohjat laadittaisiin ministeriön hallinnonalan valtionavustustyöryhmässä eikä siksi esitä toimeksiantoon kuuluvia mallipohjia. Sen sijaan työryhmä on edellä ehdottanut, että kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolle asetettavaksi ehdotettu arviointi- ja seurantaryhmä tukisi esittelijöitä uudentyyppisten hakuilmoitusten valmistelussa.

Myös hakulomakkeen mallipohjat on uudistettava. Tarkoituksena on valmistella uudet hakulomakkeet ministeriön sähköisen asioinnin järjestelmän (SALAMA) valmistelijoiden ja ministeriön hallinnonalan työryhmän yhteistyössä. Työskentelyä koordinoi koko ministeriön hallinnonalan työryhmä. Työryhmä pitää tärkeänä, että sähköisen haun käyttöä tuettaisiin siten, että sähköinen haku muuttuisi ministeriössä lyhyen siirtymäajan jälkeen käytännössä ainoaksi hakutavaksi.

Toimenpide-ehdotus:

Jotta koko ministeriön valtionavustuspolitiikan yhtenäistäminen erityisesti menettelyta-voissa toteutuu, hakuilmoitusten, päätöspohjien ja muiden yleisten lomakemallien laadinta siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustyöryhmän tehtäväksi.

Ministeriö myöntää lukuisalle joukolle vakiintuneita toimijoita toiminta-avustusta vuosittain. Näiden avustusten määrät eivät vaihtele kovinkaan paljon. Aika ajoin on esitetty toiveita, että ministeriössä luotaisiin järjestelmä, jonka varassa vakiintuneet toimijat voisivat valtionavustusrahoituksen näkökulmasta suunnitella toimintaansa yhtä toimintavuotta pitkäjänteisemmin. Tämä myös vahvistaisi valtionavustustoiminnan ennakoitavuutta ja jatkuvuutta. Yhtenä vaihtoehtona olisi, että näiden yhteisöjen kanssa tehtäisiin esimerkiksi kolmivuotinen aiesopimus rahoituksen jatkumisesta tietyin edellytyksin. Mahdollinen sopimuksellisuus saattaisi myös tuoda mukaan toiminnan kehittämiseen uudenlaista sitoutuneisuutta ja lisäisi yhteisymmärrystä ja dialogia avustuksenmyöntäjän ja avustuksensaajan välillä.

On myös esitetty, että kun haetaan rahoitusta muualta kuin valtiolta, on hyvä, että joku toinen taho, tässä tilanteessa valtio, on sitoutunut avustamaan toimintaa. Joissakin kunnissa on käytössä useiden vuosien aiesopimukset.

Taiteen edistämiskeskuksessa on kokeiltu muutamia vuosia sitten useampivuotista avustamista tanssin ja musiikin tukemisessa. Kyse oli eduskunta-ehdolla tehtävästä useampivuotisesta toiminta-avustuskokeilusta valikoidulle ryhmälle. Kokeilussa olevia ryhmiä tavattiin vuosittain. Taiteen edistämiskeskuksen perustamisen yhteydessä kokeilusta luovuttiin.

Työryhmä katsoo, että saatujen kokemusten perusteella on tarpeen jatkaa asian selvittämistä. Useampivuotinen aiesopimusmenettely pitäisi sitoa ”eduskuntaehtoon”, sillä valtion talousarvion avustusmäärärahat vahvistetaan eduskunnassa vuosittain.

Toimenpide-ehdotus:

Selvitetään yhteistyössä Taiteen edistämiskeskuksen kanssa muutamien avustuksensaajien kanssa sovittavana kokeiluna kolmivuotisen aiesopimuksen käyttöä. Kokeilusta saatavien kokemusten perusteella arvioidaan mahdolliset lisätoimenpiteet.

12 Toimenpiteet vaikutusten ja vaikuttavuuden seurannan lisäämiseksi

Työryhmän tuli toimeksiannon mukaisesti tehdä ehdotukset toimenpiteiksi, joilla toimialan valtionavustusten vaikutuksia ja niiden vaikuttavuuden seuranta voidaan lisätä.

Ministeriön valtionavustuspolitiikan kehittämistä käsitellyt työryhmä teki eron valtionavustuslain 36 §:n mukaisesta valtionavustuksen ja vaikuttavuuden seurannasta ministeriö- ja toimialakohtaisen arvioinnin, niiden piirissä olevien valtionavustusmuotojen sekä yksittäisten valtionavustusten arvioinnin välillä. Niille kullekin työryhmä esitti asetettaviksi erilaiset arvioinnin määräaikatavoitteet.

Ministeriö- ja toimialakohtaisessa arvioinnissa arvioidaan valtionavustuspolitiikan toimivuutta kokonaisuutena ja mm. sitä, ovatko käytössä olevat valtionavustusmuodot perusteltuja ja miten niitä ja koko valtionavustusprosessia tulisi kehittää. Ko. työryhmä esitti, että toimialakohtaisia järjestelmäarviointeja tehtäisiin n. viiden vuoden välein. Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan osalta vuosina 2014 - 2016 toteutettu prosessi toteuttaa tämän tehtävän. Siihen on kuulunut (po. koko ministeriötä koskeneen työryhmätyön lisäksi) Cuporen tekemä ulkopuolinen arviointi ja työryhmän itsearviointi kehittämisehdotuksineen.

Erilaisten valtionavustusmuotojen arvioinneista em. työryhmäraportissa todetaan, että niissä voidaan käydä läpi esim. se, miten avustusmuodot toimivat suhteessa toimialapolitiisiin strategioihin tai tavoitteisiin, miten ne täyttävät niille ajatellun roolin toimialapolitiikassa, mitä tuloksia kyseisellä valtionavustusrahoituksella saavutetaan ja miten vaikutukset ja vaikuttavuus toteutuvat.

Tällaiselle eri valtionavustusmuotoja koskeville arvioinneille on työryhmän mukaan vaikea määrittellä määräaika. Tarkan määräajan sijasta oleellisempaa on suunnitelmallisuus siten, että ainakin merkittävimmät avustusmuodot tulisivat arvioiduiksi aika ajoin. Työryhmä esittää, että vuonna 2017 käyttöön otettavan taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustusmuotojen uudistuksen mukaiselle valtionavustusryhmittelylle ja niiden sisältämille valtionavustusmuodoille laaditaan arviointisuunnitelma. Se esitetään laadittavaksi ensimmäisen kerran jo vuoden 2016 syksyllä, jolloin tiedetään, millaisena uudistus toteutuu. Siihen listataan viime vuosina tai parhaillaan tehtävinä olevat valtionavustusmuotojen arvioinnit sekä uudet arviointitarpeet. Suunnitelma tarkistetaan vuosittain.

Valtionavustusmuotojen arvioinnissa ulkopuoliset arvioinnit ovat tarpeellisia, koska niissä arvioidaan myös valtionavustuksen myöntäjän toimintapolitiikkaa ja toimia. Myös muuta asiantuntijätietoa tulee hankkia palvelemaan valtionavustusmuotojen vaikuttavuuden arviointia. Lisäksi on tärkeää, että valtionavustusprosesseissa kertyvä seuranta- ja arviointitieto tulee hyödynnetyksi ministeriö- ja toimialapolitiikkoja koskevissa toimissa. Tätä edesauttaisi arviointitiedon hyödyntämistä tukevan vaikuttavuusmallin luominen.

Arviointitoiminnon järjestäminen

Taiteen ja kulttuurin toimialalla ongelmana on, että siltä puuttuu arviointeja tekevä elin tai organisaatio. Esimerkiksi liikunnan alueella liikuntajärjestelmän arviointitehtävä on osoitettu Valtion liikuntaneuvostolle. Koulutuspolitiikassa vastaava rooli on Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksella. Nuorison toimialalla arviointityötä tekevät arviointi- ja avustustoimikunta sekä nuorisoasiain neuvottelukunta.

Olisi hyvä, jos myös kulttuuripolitiikan alueelle voitaisiin perustaa arviointitehtävää hoitava elin tai organisaatio. Sellaisen esittäminen ei näytä kuitenkaan realistiselta nähtävissä olevassa taiteen ja kulttuurin rahoitustilanteessa, joten on kartoitettava muita ratkaisuja.

Kulttuuripolitiikan sektoritutkimusta tekee Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämiskeskitys Cupore ja Taiteen edistämiskeskitys tulee sitä koskevan lain mukaan arvioida omien myöntämiensä avustusten vaikutuksia. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämiskeskityksen perustamisasiakirjan mukaan arviointitehtävää ei sisälly sen ylläpitämisen tutkimuskeskuksen tehtäviin mutta sen tutkimustoiminnan painopistealueissa kulttuuripolitiikan vaikuttavuus ja sen arviointi (yhdessä kulttuuripolitiikan tutkimuksen menetelmien kehittämisen kanssa) mainitaan sen painopistealueita yhdistävänä teemana.

Cupore on Jyväskylän yliopiston ja Suomen kulttuurirahaston perustama säätiö, joka syntyi opetus- ja kulttuuriministeriön myötävaikutuksella. Cuporelle myönnetään vuosittain toiminta-avustusta. Työryhmä katsoo, että Cuporen roolia ja resursseja tulisi vahvistaa siten, että se voi toimia nykyistä vahvemmin myös arviointitiedon tuottajana, jolloin ministeriön vuosittain Cuporelle esittämiin tutkimustarpeisiin voitaisiin sisällyttää myös nykyistä enemmän valtionavustustoimintaan (tai muuhun toimintaan) liittyviä arviointitarpeita. Tarvittaessa arviointeja pitää voida tilata myös muilta toimijoilta.

Yksittäisiin valtionavustuksiin liittyvä arviointi on oma kysymyksensä. Sen tulee tapahtua osana avustusten haku- ja myöntöprosessia. Keskeisiä ovat avustushakuilmoitukset ja avustusten käytöstä saadut selvitykset. Selvityksiä ministeriössä käsiteltäessä on tarkistettava, että hakuilmoituksissa määriteltäviin haun tavoitteisiin ja kriteereihin on vastattu. Selvityksistä saatu informaatio tulee analysoida ja eri avustuksista ja avustusmuodoista saatu analyysitieto tulee koota yhteen. Analyysin tulosten tulee voida tarvittaessa vaikuttaa seuraavien hakujen tavoitteisiin, kriteereihin tai myöntöihin, samoin siihen, miten eri avustusmuotoja kehitetään. Delegoitujen avustusten tapauksissa tulee varmistaa, että seurantatieto välittyy myös ministeriön tietoon ja käyttöön.

Seuranta- ja analyysitiedon nykyistä systemaattisempi hyödyntäminen edellyttää työryhmän näkemyksen mukaan sitä, että yksittäisten avustusmuotojen käsittelijät (tai käsittelytiimit) osastolla pitävät yllä nuorison vastuualueella käytössä olevan ”seurantalakanan” kaltaista tiedostoa.

Lisäksi seuranta- ja analyysitiedon läpikäynnin ja arvioinnin tulee kuulua osastolle perustettavan arviointi- ja seurantaryhmän tehtäviin. Sen tehtäväksi annettaisiin arvioida uudistuksen käynnistymisen jälkeen avustuspolitiikan toteutumista uudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Se mm. arvioisi yhteistyössä esittelijöiden kanssa avustusten hakuilmoitusten ja selvitysten vastaavuutta ja informatiivisuutta, osallistuisi tarvittaessa tiimikäsittelyä edellyttävien avustushakemusten käsittelyyn, tekisi johtopäätöksiä avustustoiminnan kehittämistarpeista erityisesti strategisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta ja kehittäisi avustuspolitiikkaan liittyvää tiedontuotantoa ja vaikuttavuusseurantaa. Ryhmän tehtäviin voitaisiin sisällyttää myös havaintojen ja kehittämisohdotusten tekeminen eri avustusmuodoissa käytettävistä seurantaindikaattoreista, mittareista ja tunnusluvuista.

Toimenpide-ehdotus:

Työryhmä esittää, että Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cuporen profilia arviointitiedon tuottajana vahvistetaan ja että vuonna 2017 käyttöönotettavan taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustusmuutoksen mukaiselle valtionavustusryhmittelylle ja niiden sisältämille valtionavustusmuodoille laaditaan vuosittain päivitettävä arviointisuunnitelma, jonka mukaisesti arviointitoimintaa toteutetaan.

Asetetaan osastolle valtionavustuspolitiikan arviointi- ja seurantaryhmä.

III EU:n valtiontukisääntely ja kulttuuri- ja taidepolitiikan toimialan valtionavustukset

1 Yleistä

Työryhmän yhtenä tehtävänä on selvittää, mihin toimialan avustuksiin on sovellettava EU-valtiontukisäännöksiä uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus huomioon ottaen.

EU:n valtiontukisäännökset ovat osa EU:n kilpailupolitiikkaa. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden yrityksille myöntämät tuet vääristä kohtuuttomasti kilpailua.

Valtiontukisääntely perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 ja 108 artiklaan. Valtiontuen määritelmä perustuu SEUT 107 artiklan 1 kohtaan:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

Valtiontuen määritelmän tulkinta on huomattavassa määrin muovautunut EY-tuomioistuimen tulkintakäytännössä. Artiklasta on johdettu neljä kriteeriä, joiden kaikkien tulee täytyä samanaikaisesti, jotta toimenpide katsottaisiin valtiontueksi:

- julkisia varoja kanavoidaan yritykseen/taloudelliseen toimintaan
- toimenpide on valikoiva
- toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa
- tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Näiden kriteerien tulkintaa tarkastellaan jäljempänä tarkemmin, mutta yleisesti voidaan luonnehtia, että kriteereitä on monilta osin tulkittu komission ja EY-tuomioistuimen tulkintakäytännössä erittäin laajasti.

Jos toimenpide täyttää valtiontuen kriteerit, lähtökohtana on, että jäsenvaltion tulee tehdä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta ilmoitus etukäteen komissiolle. Komissio arvioi, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Jäsenvaltio ei saa panna tukitoimenpidettä täytäntöön ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen tarkoitettujen tukien soveltuvuudesta sisämarkkinoille on erityissäännös 107 artiklan 3 kohdan d alakohdassa. Tällaisia tukia voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Komission käytännössä kulttuurin ja kulttuuriperinnön tuet on hyvin laajasti katsottu sisämarkkinoille soveltuviksi tämän säännöksen perusteella. Säännös ei kuitenkaan sinänsä vaikuta velvollisuuteen ilmoittaa tuki komissiolle.

Velvollisuudesta ilmoittaa valtion tuki etukäteen komissiolle on joitakin poikkeuksia. Niin sanotulla yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella (komission asetus 651/2014 EU) tietyt tukimuodot on todettu sisämarkkinoille soveltuviksi. Ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettyistä tuista raportoidaan komissiolle yhteenvetotiedot jälkikäteen ja komissio valvoo tukia jälkivalvontana.

Vähämerkityksellisistä eli de minimis –tuista (alle 200 000 € kolmen vuoden aikana) ei tarvitse tehdä ilmoitusta tai raportointia komissiolle.

EU:n valtiontukisäännöksiä on uudistettu 1.7.2014. Uudistuksen tavoitteena oli mm. nopeuttaa, yksinkertaistaa ja keventää valtiontukien valvontaa sekä keskittää valtiontukien valvonnan painopiste sellaisiin tukiin, joilla on suurin merkitys sisämarkkinoiden kannalta. KUPO:n toimialan kannalta erityisen merkittävä uudistus oli, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa laajennettiin ja mm. tuet kulttuurin ja kulttuuriperinnön sekä audiovisuaalisten teosten edistämiseen tulivat ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan valtionavustuksista on valtiontukina ilmoitettu komissiolle ainoastaan elokuva-alan tukia. Nämäkin tuet ovat 1.7.2014 tulleet uuden ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin. De minimis –tukina on myönnetty Digidemo ja Creademo –tukiohjelmiin kuuluvat tuet. Muuten taiteen ja kulttuurin valtionavustusten ei ole katsottu täyttävän valtiontuen tunnusmerkkejä esimerkiksi siksi, ettei avustettavaa toimintaa ole pidetty taloudellisena toimintana tai ettei tuella ole katsottu olevan vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Taiteen ja kulttuurin avustuksia on kuitenkin tarpeen vielä perusteellisemmin tarkastella EU:n valtiontukisäännösten kannalta, koska valtiontuen tunnusmerkkien tulkintaan liittyy monia tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Valtiontuen tunnusmerkkejä on komission ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä tulkittu hyvin laajasti. Tarkastelussa on otettava huomioon myös viimeaikainen ratkaisukäytäntö.

2 Valtiontuen tunnusmerkit

1. Julkisia varoja kanavoidaan yritykseen/taloudelliseen toimintaan

Jäsenvaltion käsitettä tulkitaan laajasti niin, että tuen myöntäjä voi valtion lisäksi olla mikä tahansa julkinen taho. Varsinaisten valtion viranomaisten ja laitosten lisäksi jäsenvaltion käsitteeseen sisältyvät esim. kunnat ja kunnalliset viranomaiset, julkiset yritykset ja valtion jonkin tietyn tuen hallinnoimiseksi perustamat tai nimeämät yksityiset elimet.

Tuen käsite kattaa laajasti eri muodoissa annetun tuen. Suoran avustuksen lisäksi tukia voivat olla esimerkiksi markkinahintaa edullisempi laina, takaus, ei-markkinaehtoinen pääomasijoitus, verojen tai maksujen keventäminen taikka ei-markkinahintainen vuokra tai kauppa. Tukea ei kuitenkaan ole sellainen toimenpide, johon markkinataloudessa järkevästi toimiva yksityinen sijoittaja olisi voinut samassa tilanteessa ryhtyä (markkinataloussijoittajaperiaate).

Yrityksen käsite ymmärretään valtioneuvoston asetuksessa hyvin laajasti samoin kuin yleensäkin EU:n kilpailulainsäädännössä. Kilpailuoikeudelliseen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta siitä, missä oikeudellisessa muodossa ne toimivat.

Taloudellista toimintaa puolestaan on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Taloudellisen toiminnan käsite ei edellytä, että toiminnassa tavoiteltaisiin taloudellista voittoa.

2. Tuen valikoivuus

Toimenpide on valikoiva, jos se koskee esimerkiksi tiettyjä yrityksiä, tiettyä toimialaa tai tiettyä aluetta. Yleisesti kaikkia yrityksiä koskevat talous-, vero- tai yhteiskuntapolitiittiset toimenpiteet eivät ole valikoivia. Käytännössä siis valtionavustukset ovat aina valikoivia.

3. Vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua

Kilpailukriteerin täyttymiseksi ei tarvitse osoittaa tosiasiallista kilpailun vääristymistä vaan riittää, että vääristyminen on periaatteessa mahdollista. Kilpailun vääristymiselle ei myöskään ole minkäänlaista olennaisuusvaatimusta, vaan aivan vähäinenkin kilpailun vääristyminen riittää kriteerin täyttymiseen. Käytännössä tulkinta on ollut niin laaja, että kilpailukriteeri täyttyy lähes aina kun on kyse taloudellisesta toiminnasta.

4. Vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Myös kauppakriteeriä on tulkittu laajentavasti. Vastaavasti kuin kilpailukriteerin tulkinnaassa riittää, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuen määritelmä voi täytyä silloinkin, kun tuensaaja ei itse osallistu jäsenvaltioiden kauppaan. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tuki voi tällöinkin vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltion markkinoilla, mikä heikentää muiden jäsenvaltioiden yritysten mahdollisuutta päästä tämän jäsenvaltion markkinoille. Tuensaajan pieni koko tai tuen vähäinen merkitys ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden kauppaan. Joissakin tapauksissa komissio on kuitenkin katsonut, ettei tuki vaikuta jäsenvaltioiden kauppaan tuen korostuneen paikallisen luonteen johdosta.

Havaintoja valtiontuen tunnusmerkkien soveltamisesta taiteen ja kulttuurin tukien

Työryhmässä on tarkasteltu komission ratkaisukäytäntöä komission valtiontukipäätösten rekisteristä, joka sisältää päätökset vuodesta 2000 alkaen. Tapauksia, joissa tuen pääasiallinen tarkoitus liittyy kulttuuriin, löytyi tietokannasta noin 350. Nykyisin kulttuuriin ja kulttuuriperintöön sekä audiovisuaalisiin tuotantoihin on laajasti vapautettu ennakoilmoitusvelvollisuudesta yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella, mutta ennen nykyisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimaantuloa tehdyistä päätöksistä saa kuvan siitä, miten komissio tulkitsee valtiontuen tunnusmerkistöä taiteen ja kulttuurin aloilla.

Rekisteristä löytyvistä kulttuurin tukien selvä enemmistö on elokuva-alan ja muun av-alan tukia. Monien jäsenvaltioiden osalta rekisteristä löytyy vain näiden alojen tukia. Tämä on myös Suomen tilanne. Toisaalta muutamat jäsenvaltiot ovat tehneet ennakoilmoituksia hyvinkin laajasti erilaisista kulttuuriin ja kulttuuriperintöön liittyvistä tukiohjelmista.

Tämä viittaa siihen, että valtiontukien tunnusmerkkejä on tulkittu eri jäsenvaltioissa eri tavalla.

Niissä tapauksissa, joissa tukiohjelma on ilmoitettu komissiolle, komissio on kuitenkin tulkinnut valtion tukien tunnusmerkkejä laajasti. Vain muutamassa tapauksessa toimenpiteen ei ole katsottu olevan valtiontukia. Näissä on ollut kyse joko siitä, että tuettava toiminta ei ole pidetty taloudellisena toimintana tai että tuella ei ole katsottu olevan vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Taiteen ja kulttuurin alalla esimerkiksi museoita, näyttelyitä, konsertteja sekä teatteria ja oopperaesityksiä on komission ratkaisukäytännössä varsin vakiintuneesti pidetty taloudellisena toimintana. Sen sijaan esimerkiksi yleisten kirjastojen toimintaa ei ole katsottu taloudelliseksi toiminnaksi. Vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan arvioitaessa komissio on kiinnittänyt huomiota siihen onko kyseessä lähinnä paikallista yleisöä kiinnostava toiminta tai kohde vai onko sillä potentiaalia houkuttaa kävijöitä myös muista jäsenvaltioista.

Lähes kaikissa tapauksissa komissio on kuitenkin jo alustavan tutkimuksen jälkeen todennut, että toimenpiteen soveltavuudesta sisämarkkinoille ei ole epäilystä. Muutamassa tapauksessa on edetty muodolliseen tutkintamenettelyyn, mutta tutkintamenettelyn jälkeen on katsottu toimenpiteen olevan sisämarkkinoille soveltuva. Kaikissa tarkastelluissa tapauksissa päätöksen perusteena on ollut SEUT 107 art. 3 d alakohdan kulttuuria ja kulttuuriperintöä koskeva erityissäännös.

3 Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella on laaja joukko valtion tukia vapautettu ennakoilmoitusvelvollisuudesta. Ryhmäpoikkeusasetuksen edellytykset täyttävät tuet katsotaan lähtökohtaisesti sisämarkkinoille soveltuviksi, eikä komission tarvitse erikseen arvioida kunkin tukiohjelman soveltuvuutta. Ryhmäpoikkeusasetusta sovelletaan, jos tukitoimenpide täyttää sekä asetuksessa määritellyt yleiset edellytykset että kyseistä tukimuotoa koskevat erityisedellytykset.

Uudessa ryhmäpoikkeusasetuksessa sen soveltamisala on laajennettu koskemaan myös mm. tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen (53 artikla) sekä audiovisuaalisia teoksia edistäviin tukiohjelmiin (54 artikla).

Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen tarkoitetut tuet on määritelty 53 artiklassa melko laajasti. On kuitenkin huomattava, ettei artikla koske tukea sanoma- ja aikakauslehdille (vrt. kulttuurilehtien avustukset). 54 artikla kattaa tukiohjelmat audiovisuaalisten teosten käsikirjoittamisen, kehittämisen, tuotannon, levityksen ja myyminen edistämisen tukemiseksi. 54 artikla on rajattu koskemaan vain ”kulttuurituotteita”. Käsitettä ei ole määritelty vaan jäsenvaltion on laadittava tehokkaat menettelyt tuotteen luokitteluun kulttuurituotteeksi.

53 ja 54 artiklassa määritellään melko yksityiskohtaisesti tukikelpoiset kustannukset eri tukityypeille ja tuki-intensiteetin ylärajat.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklassa määritellään ilmoituskynnysarvot, jonka ylittäviin tukien asetusta ei sovelleta. Kulttuurin ja kulttuuriperinnön tuissa rajana on investointituissa 100 miljoonaa euroa hanketta kohden ja toimintatuissa 50 miljoonaa euroa vuodessa yritystä kohden. Komissiossa on valmisteilla ryhmäpoikkeusasetuksen muutos, jossa näitä investointitukien rajaa ehdotetaan nostettavaksi 150 miljoonaan euroon ja toimintatukien rajaa 75 miljoonaan euroon. Audiovisuaalisten teosten osalta rajana on 50

miljoonaa euroa tukiohjelmia kohden. Kynnysarvoja ei saa kiertää tukiohjelmien ja hankkeiden keinotekoisella jakamisella.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 1 luvussa säädetään lisäksi useita ehtoja, joiden tulee täyttyä, jotta tukiohjelmaan voidaan soveltaa ryhmäpoikkeusasetusta. Ryhmäpoikkeusasetusta ei muun muassa sovelleta vientitukiin tai tukiin, joilla suositaan kotimaisia tuotteita tuonti-tuotteiden kustannuksella. Tukiohjelmassa on nimenomaisesti suljettava pois tuen maksaminen yritykselle, joka ei ole maksanut takaisin sellaista aiempaa valtiontukea, jonka komissio on määrännyt takaisinperittäväksi valtiontukisääntöjen vastaisena (ns. Deggendorf-sääntö). Tukea vaikeuksissa oleville yrityksille ei voi myöntää ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Tuen myöntämiseksi ei saa edellyttää, että yrityksellä on päätoimipaikka Suomessa tai että se on pääasiallisesti sijoittunut Suomeen. Tuen myöntäminen ei saa edellyttää, että tuensaaja käyttää kotimaisia tuotteita tai palveluita. Tuensaajien mahdollisuutta hyödyntää tutkimuksen, kehityksen ja innovoinnin tuloksia toisessa jäsenvaltiossa ei saa rajoittaa.

Komissio valvoo ryhmäpoikkeusasetuksen edellytysten täyttymistä jälkikäteen. Asetuksen piiriin kuuluvista tuista on toimitettava komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä yhteenveto 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. Jos komissio katsoo, ettei tuki täytä ryhmäpoikkeusasetuksen edellytyksiä, se voi tehdä päätöksen, että tuki käsitellään ennakoilmoitusmenettelyssä. Valvontaa varten tarvittava asiakirja-aineisto on säilytettävä 10 vuoden ajan.

Jäsenvaltioiden on lisäksi 1.7.2016 alkaen julkaistava tiedot kaikista vähintään 500 000 euron tuista kattavalla valtiontukien verkkosivustolla.

4 De minimis

Vähämerkityksiset eli ns. de minimis tuet on vapautettu kokonaan ennakoilmoitus- ja raportointivelvoitteista. De minimis –tuot samalle yritykselle voivat olla yhteensä enintään 200 000 euroa kolmen vuoden aikana. Tuen saajan on ilmoitettava tuen myöntäjälle kaikki kuluva ja kahden edellisen vuoden aikana saamansa de minimis –tuot. Tukipäätöksessä mainittava tuen olevan de minimis –tuki ja viitattava komission de minimis –asetukseen

5 Valtiontukisäännösten soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin (SGEI-palvelut)

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla (SGEI-palvelut = services of general economic interest) tarkoitetaan yleishyödyllisiä palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomainen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. EY:n tuomioistuimien on katsonut SGEI-palveluiksi mm. työnvälityspalvelut, sosiaalisen asuntotuotannon, lentoliikenteen, postipalvelut, sähköisen viestinnän, sisävesiliikenteen ja satamapalvelut.

Valtiontukisäännösten soveltamisessa SGEI-palveluihin EY:n tuomioistuimen linjassa on tapahtunut parin viime vuosikymmenen aikana muutoksia. Nykyisin sovelletaan tuomiossa Altmark Trans (C280/00) määritellyjä kriteerejä:

- Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.

- Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
- Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen edellyttää.
- Jos palveluntuottajaa ei valita sellaisessa julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavien kustannusten taso tulee määritellä vertaamalla niitä siihen, mitä hyvin johdetun ja vastaavankaltaisia palveluja tuottamaan kykenevälle keskivertoyritykselle koituisi ko. velvoitteiden täyttymisestä.

Jos kaikki nämä neljä kriteeriä täyttyvät, kyse ei ole valtion tuesta.

Komission tarkemmassa sääntelyssä on lisäksi poikkeuksia siitä, milloin valtion tueksi katsottavaa SGEI-järjestelyä ei tarvitse etukäteen notifioida komissiolle.

6 Ennakoilmoitusmenettely

Tukiohjelma tai tukiohjelmaan kuulumaton yksittäinen toimenpide, joka täyttää kaikki valtiontuen neljä kriteeriä ja joka ei ole ryhmäpoikkeusasetuksen, de minimis –asetuksen tai SGEI-sääntöjen perusteella vapautettu ennakoilmoitusvelvollisuudesta, tulee ilmoittaa komissiolle etukäteen. Tukiohjelmaa tai toimenpidettä ei saa panna täytäntöön ennen kuin komissio on sen hyväksynyt.

Asian käsittely ilmoitusmenettelyssä kestää n. 4 – 6 kuukautta. Ilmoitukset tehdään koordinoitusti TEM:n välityksellä komission SANI2 –tietojärjestelmän kautta. Jos komission päätös on kielteinen ja tuki on valtiontukisääntöjen vastaisesti maksettu jo ennen komission hyväksyntää, tuki yleensä määrätään perittäväksi takaisin.

Komission päätös on yleensä voimassa määräajan. Tukiohjelman jatkamisesta määräajan jälkeen tai tukiohjelman muutoksista on myös ilmoitettava komissiolle.

Toimenpide-ehdotus

Toteutetaan uusien avustusryhmien analyysi: mihin ryhmiin sisältyy mahdollisia valtiontukia, voiko soveltaa RPA:ta tai de minimis –sääntöjä.

IV Ehdotus uudistuksen toteuttamisaikatauluksi

Työryhmä ehdottaa, että uudistus toteutetaan kahdessa vaiheessa siten, että ensimmäiset uudistukset toteutetaan vuoden 2017 alusta lukien ja toinen vaihe niin, että uusi valtionavustuspolitiikka on täysimääräisesti sovellettavana vuoden 2018 alussa.

Ensimmäisessä vaiheessa uudistetaan valtion talousarvioesityksessä valtionavustus-toiminnan strategiset tavoitteet sekä erityisesti veikkausvoittovaroja koskevan momentin rakenne taidetta ja kulttuuria koskevassa budjetin luvussa. Tämä uudistus valmistellaan eduskunnalle syksyllä 2016 annettavassa valtion vuoden 2017 talousarvioesityksessä.

Uudistuksesta järjestetään touko-kesäkuussa 2016 informaatio- ja keskustelutilaisuuksia alan toimijoille. Uudistuksen valmistelijat osallistuvat myös tarvittaessa asiaa koskeviin muihin keskustelutilaisuuksiin. Uudistetuista hauista järjestetään koko uudistuksen toimeenpanon ajan hakuinformaatiotilaisuuksia tarpeen mukaan.

Jotta uudistuksen ensimmäisen vaiheen toimeenpano varmistetaan, on siihen osoitettava vastuutaho. Työryhmä ehdottaa, että työryhmän toimeksiantoa jatketaan tässä tarkoituksessa vuoden 2016 loppuun tai työryhmän esittämä valtionavustuspolitiikan arviointi- ja seurantaryhmä asetetaan niin pian kuin mahdollista.

Kesän 2016 aikana valmistellaan työryhmän ehdottamat hakujen yhdistämiset. Syksyllä 2016 toimeenpantavat haut toteutetaan uudistettujen tavoitteistojen ja kriteerien pohjalta, minkä vuoksi uusittujen hakuilmoitusten tulee olla valmiina siihen mennessä.

Uudelle valtionavustusryhmittelylle ja niiden sisältämille valtionavustusmuodoille laaditaan syksyllä 2016vuosittain päivitettävä arviointisuunnitelma, jonka mukaisesti arviointitoimintaa toteutetaan.

Uudistetaan www-sivuja syksyllä 2016 siten, että taiteen ja kulttuurin toimialan valtionrahoituksen kokonaisuus esitetään ministeriön kotisivuilla selkeästi.

Analysoidaan vuoden 2016 aikana, mihin valtionavustusryhmiin sisältyy mahdollisia valtioneutukia, voiko soveltaa RPA:ta tai de minimis -sääntöjä

Otetaan kokeilu- ja kehittämishankkeet käyttöön vuonna 2017.

Ehdotetut valtionavustuspäätösten delegoinnit toteutetaan Taiteen edistämiskeskusk-
selle, Museovirastolle ja Kansainvälisen liikkuvuuden keskukselle Cimolle vuoden 2017 alusta lukien. Muutos ei edellytä henkilöstösiirtoja, koska ylimääräisten taiteilijaeläkkeiden siirtyessä Taiteen edistämiskeskukseen on päätetty siirtää ministeriöstä yksi henkilötyövuosi.

Käynnistetään mahdollisimman pian erillinen jatkohanke, jossa toimeenpannaan valtionavustuspolitiikan uudistus Taiteen edistämiskeskuksen kanssa. Hankkeesta aiheutuvat muutokset toteutetaan 2018 talousarviovalmistelun yhteydessä. Jatkohankkeen jälkeen

on mahdollista arvioida virastoille mahdollisesti osoitettavat lisädelegoinnit. Hankkeesta mahdollisesti aiheutuvat lainsäädäntömuutokset aikataulutetaan erikseen.

Ministeriön toimeenpanemat yksityisille yhteisöille ja säätiöille tehtyjen delegointipäätösten perusteet käydään läpi uudistuksen toisessa vaiheessa vuoteen 2018 mennessä.

Valtionavustushankkeen jatkotoimena tarkastellaan taiteenaloja koskevien valtionavustusten kehittämistarpeita. Tämä voidaan toteuttaa laatimalla osastolla taidepolitiikan kehittämistä koskevat linjaukset, joissa otetaan huomioon taiteenalojen toiminnallinen luonne ja rakenteet sekä niihin kohdistuvat kehittämistarpeet. Tarkastelusta mahdollisesti aiheutuvat muutokset saatetaan voimaan vuoden 2018 talousarviossa ja valtionavustuspolitiikassa.

Vuonna 2016 käynnistetyssä valtionosuusrahoituksen uudistuksessa selvitetään tarve edelleen myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia valtionosuusjärjestelmän piirissä oleville teattereille, orkestereille ja museoille.

Käynnistetään vuoden 2016 syksyllä selvitys johdonmukaista valtionavustuspolitiikkaa tukevan kulttuurin puitelain tarpeesta kulttuuripolitiikan strategia 2020:ssa ehdotetulla tavalla.

KUVAILULEHTI

Julkaisija Osasto	Opetus- ja kulttuuriministeriö			Julkaisu-aika Toukokuu 2016
Tekijä(t)				
Julkaisun nimi	Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17			
Julkaisun teema	kulttuuri			
Julkaisun osat/ kieliversiot				
Tiivistelmä	<p>Työryhmän tehtävänä oli uudistaa taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikkaa strategisemmaksi ja vaikuttavammaksi. Työryhmä ehdottaa, että uudistus toteutettaisiin kahdessa vaiheessa siten, että ensimmäiset uudistukset toteutetaan vuoden 2017 alusta lukien ja toinen vaihe niin, että uusi valtionavustuspolitiikka on täysimääräisesti sovellettavana vuoden 2018 alussa. Uudistuksesta järjestetään informaatio- ja keskustelutilaisuuksia alan toimijoille.</p> <p>Ensimmäisessä vaiheessa uudistetaan valtion talousarvioesityksessä valtionavustustoiminnan strategiset tavoitteet sekä erityisesti veikkausvoittovaroja koskevan momentin rakenne taidetta ja kulttuuria koskevassa budjetin luvussa. Tämä uudistus valmistellaan eduskunnalle syksyllä 2016 annettavassa valtion vuoden 2017 talousarvioesityksessä.</p> <p>Vuoden 2017 toimintaa koskevilla, syksyllä 2016 haettaviksi julistettavissa valtionavustusha-uissa käytetään uudistettuja tavoitteita ja kriteerejä. Haut ryhmitellään uudentyypisiin kokonaisuksiin. Uudelle valtionavustusryhmittelylle ja niiden sisältämille valtionavustusmuodoille laaditaan arviointisuunnitelma, jonka mukaisesti arviointitoimintaa toteutetaan. Otetaan vuonna 2017 käyttöön kokeilu- ja kehittämishankkeet. Uudistetaan ministeriön www-kotisivuja siten, että taiteen ja kulttuurin toimialan valtionrahoitus hahmottuu selkeänä kokonaisuutena.</p> <p>Analysoidaan vuoden 2016 aikana, mihin valtionavustusryhmiin sisältyy mahdollisia valtion-tukia ja voiko niihin soveltaa yleistä ryhmäpoikkeusasetusta tai de minimis -sääntöjä.</p> <p>Ehdotetut valtionavustuspäätösten delegoinnit Taiteen edistämiskeskukseen, Museovirastolle ja Kansainvälisen liikkuvuuden keskukselle Cimolle toteutetaan vuoden 2017 alusta lukien.</p> <p>Uudistuksen toisena vaiheena käynnistetään erillinen jatkohanke, jossa toimeenpannaan valti-onavustuspolitiikan uudistus Taiteen edistämiskeskuksessa 2018 alusta lukien. Jatkohankkeessa on mahdollista arvioida virastoille mahdollisesti osoitettavat lisädelegoinnit. Ministeriön toimeenpa-nemat yksityisille yhteisöille ja säätiöille tehtyjen delegointipäätösten perusteet käydään läpi uudis-tuksen toisessa vaiheessa vuoteen 2018 mennessä.</p> <p>Valtionavustushankkeen jatkotoimena tarkastellaan taiteenaloja koskevien valtionavustusten kehittämistarpeita. Tämä toteutetaan laatimalla vuoteen 2018 mennessä taidepolitiikan kehittä-mistä koskevat linjaukset, joissa otetaan huomioon taiteenalojen toiminnallinen luonne ja raken-teet sekä niihin kohdistuvat kehittämistarpeet.</p> <p>Vuonna 2016 käynnistetystä valtionosuusrahoituksen uudistuksessa selvitetään tarve edelleen myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia valtionosuusjärjestelmän piirissä oleville teattereille, orkestereille ja museoille. Käynnistetään vuoden 2016 syksyllä selvitys johdonmukaista valti-onavustuspolitiikkaa tukevan kulttuurin puitelain tarpeesta kulttuuripolitiikan strategia 2020:ssa ehdotetulla tavalla.</p>			
Asiasanat	valtionavustuspolitiikka, valtionavustukset, taide, kulttuuri			
	ISBN (nid.) -	ISSN (painettu) -	ISBN (PDF) 978-952-263-403-0	ISSN (verkkajulkaisu) 1799-0351
	Sivumäärä 44	Kieli suomi	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-403-0	
Julkaisun myynti/jakelu	www.minedu.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Avdelningen	Undervisnings- och kulturministeriet			Utgivningsdatum Maj 2016
Författare				
Publikationens namn	Reformen av statsunderstödspolitiken för konst och kultur			
Seriens namn och nummer	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2016:17			
Publikationens tema	kultur			
Publikationens delar/ språkversioner				
Referat	<p>Arbetsgruppen hade till uppgift att förnya statsunderstödspolitiken för konst och kultur så att den är mer strategisk och har större genomslag. Arbetsgruppen föreslår att reformen genomförs i två steg så att de första reformerna genomförs från början av 2017 och det andra skedet så att den nya statsunderstödspolitiken tillämpas som helhet i början av 2018. För aktörerna på området ordnas informations- och diskussionstillställningar om reformen.</p> <p>I det första skedet förnyas de strategiska målen för statsunderstödsverksamheten i statsbudgeten samt i synnerhet strukturen på momentet som gäller tippningsvinstmedel i budgetavsnittet för konst och kultur. Denna reform bereds för riksdagen i budgetpropositionen för 2017 som lämnas till riksdagen hösten 2016.</p> <p>I ansökningar om statsunderstöd som gäller verksamhet år 2017 och utlyses hösten 2016 används de nya målen och kriterierna. Ansökningarna grupperas i nya helheter. För de nya statsunderstödsgrupperingarna och understödsformerna inom dessa utarbetas en utvärderingsplan enligt vilken utvärderingen görs. År 2017 införs försöks- och utvecklingsprojekt. Ministeriets webbplats förnyas så att den statliga finansieringen av konst och kultur presenteras som en tydlig helhet.</p> <p>Under 2016 analyseras i vilka statsunderstödsgrupper eventuella statsstöd ingår och om en allmän gruppundantagsförfordring eller de minimis-regler kan tillämpas på dem.</p> <p>Den föreslagna delegeringen av beslut om statsunderstöd till Centret för konstfrämjande, Museiverket och Centret för internationell mobilitet CIMO genomförs från början av 2017.</p> <p>Som reformens andra skede startas ett separat fortsättningsprojekt där man verkställer reformen av statsunderstödspolitiken vid Centret för konstfrämjande från början av 2018. I fortsättningsprojektet kan man utvärdera eventuell ytterligare delegering till ämbetsverken. Grunderna för besluten om delegering till privata sammanslutningar och stiftelser som verkställts av ministeriet genomgås i reformens andra skede före år 2018.</p> <p>Som vidare åtgärd inom statsunderstödsprojektet granskas behovet av utveckling hos statsunderstöden som gäller konstområdena. Detta genomförs genom att man före 2018 utarbetar riktlinjer för utvecklingen av konstpolitiken där man beaktar den operativa karaktären och strukturen hos konstområdena samt de utvecklingsbehov som gäller för dessa.</p> <p>I reformen av statsandelsfinansieringen som inleddes 2016 utreds behovet av att fortsättningsvis bevilja prövningsbaserade statsunderstöd till teatrar, orkestrar och museer som omfattas av statsandelssystemet. Hösten 2016 inleds utredning om behovet av en ramlag för kultursektorn som stöder en enhetlig statsunderstödspolitik på det sätt som föreslås i kulturpolitiska strategin 2020.</p>			
Nyckelord	statsunderstödspolitik, statsunderstöd, konst, kultur			
	ISBN (tryckt) -	ISSN (tryckt) -	ISBN (PDF) 978-952-263-403-0	ISSN (webbpublikation) 1799-0351
	Sidoantal 44	Språk finska	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-403-0	
Finansiering/förläggare	www.minedu.fi/publikationer			
Beställningar/ distribution	Undervisnings- och kulturministeriet			

DESCRIPTION

Published by Osasto	Ministry of Education and Culture			Date of publication May 2016
Authors				
Title of publication	Reform of policy for discretionary government transfers for arts and culture			
Series and publication number	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2016:17			
Theme of publication	culture			
Publication parts/ Language versions				
Abstract	<p>The mandate of the working group was to reform the policy for discretionary government transfers for arts and culture to create a more strategic and effective policy. The working group proposes that the reform be implemented in two stages. The first stage would be launched at the beginning of 2017 and the second stage in such a way that the new policy would be in full use by the beginning of 2018. Information and discussion events on the reform would be arranged for the actors in the field.</p> <p>In the first stage, changes would be made to the budget proposal so that the strategic objectives for discretionary government transfers and especially the structure of the budget item on lottery revenues in the arts and culture budget class would be reformed. It is proposed that these changes be implemented in the budget proposal for 2017, which will be submitted to Parliament in autumn 2016.</p> <p>The new objectives and criteria would be applied in the autumn 2016 application process for discretionary government transfers for the year 2017. The application process would be grouped into new categories. An evaluation plan would be drawn up for the new categories and the forms of discretionary government transfers included in these categories. Evaluations would then be carried out based on the plan. Pilots and development projects would be launched in 2017. The web pages of the Ministry would also be reorganised to create a clear information package on central government funding for arts and culture.</p> <p>During 2016, an analysis would be made to ascertain which categories of discretionary government transfers include government support and whether the General Block Exemption Regulation or de minimis rules could be applied to them.</p> <p>It is proposed that decisions on certain discretionary government transfers be delegated to the Arts Promotion Centre, the National Board of Antiquities and the Centre for International Mobility CIMO from the beginning of 2017.</p> <p>In the second stage of the reform, a continuation project would be launched to implement a reform of the policy for discretionary government transfers at the Arts Promotion Centre from the beginning of 2018. The continuation project could also assess whether there are any other responsibilities that could be delegated to the government agencies. The principles for delegating decisions to private corporations and foundations, implemented by the Ministry, would be evaluated in the second stage of the reform by 2018.</p> <p>As a follow-up of the reform project, the need for reorganising the discretionary government transfers for different art forms would be examined. This would be carried out by drawing up guidelines for the development of arts policy by 2018. The guidelines would take account of the operational nature and structures of the various art forms and their development needs.</p> <p>As part of the reform of central government transfers launched in 2016, it would be examined whether theatres, orchestras and museums eligible for central government transfers would still need to be granted discretionary government transfers. In autumn 2016, a study examining the need for a framework act supporting a consistent policy for discretionary government transfers would be launched as proposed in the Strategy for Cultural Policy 2020.</p>			
Keywords	policy for discretionary government transfers, discretionary government transfers, arts, culture			
	ISBN (print) -	ISSN (print) -	ISBN (electronic version) 978-952-263-403-0	ISSN (electronic version) 1799-0351
	Sivuja	Kieli Finnish	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-403-0	
Sale/Distribution of publications	www.minedu.fi/publications			
Funded/Published by	Ministry of Education and Culture			



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-403-0 (PDF)

ISSN 1799-0351 (PDF)