



# Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusuudistus 2008–2010 -Väliraportti

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:21

# Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusuudistus 2008–2010

## Väliraportti

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:21



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet  
Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto /  
Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen  
PL / PB 29  
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet  
<http://www.minedu.fi>

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2008

ISBN 978-952-485-571-6 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/  
Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2008:21

## Kuvailulehti

**Julkaisija**  
Opetusministeriö

**Julkaisun päivämäärä**  
12.8.2008

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)  Valtionosuusuudistus 2008–2010 Puheenjohtaja: Tiina Eerikäinen Sihteeri: Viivi Seirala	<b>Julkaisun laji</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
	<b>Toimeksiantaja</b> Opetusministeriö	
	<b>Toimielimen asettamispv</b> 21.11.2007	<b>Dnro</b> 121/040/2007
<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusuudistus 2008–2010		
<b>Julkaisun osat</b> Muistio		
<b>Tiivistelmä</b>  Vuonna 2005 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain uudistuksesta, jonka myötä museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinta tarkistetaan vuoden 2008 alusta lukien kustannustasoa vastaavaksi joka neljäs vuosi. Opetusministeriö vahvisti lokakuussa 2007 museoiden, teattereiden ja orkestereiden vuoden 2008 valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat ja laitoskohtaiset henkilötyövuosimäärät. Tämän päätöksen yhteydessä käytettiin ensimmäisen kerran uusia, todellisiin käyttökustannuksiin perustuvia yksikköhintoja. Vuonna 2008 museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet kasvoivat noin 25 prosentilla ja euromääräinen valtionosuus näiden laitosten toimintaan kasvoi noin 16 miljoonalla eurolla. Työryhmä on selvittänyt museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusuudistuksen toteutumista uudistuksen ensimmäisenä vuonna 2008. Valtionosuuden piirissä oleville laitoksille lähetetyn kyselyn perusteella työryhmä totesi, että vaikka tilanne valtionosuuksien kohdentumisen osalta on keskimäärin melko hyvä, erot kaupunkien välillä ovat suuria. Työryhmä ehdottaa jatkotoimenpiteiksi, että henkilötyövuosien uudelleenkohdentumista harkitaan niissä kaupungeissa ja kunnissa, joissa valtionosuuksien korotuksia ei kohdennettu osoitettuun tarkoitukseen. Lisäksi museoiden osalta tarkastellaan henkilötyövuosien uudelleenkohdentamista ottaen huomioon todellisten ja myönnettyjen henkilötyövuosien välinen erotus. Tällöin lähtökohtana on se, että valtionosuuden euromääräinen kokonaismäärä ei laske edellisen vuoden tasosta. Työryhmä esittää myös, että valtionosuuksien kehityksen seuraamisen helpottamiseksi opetusministeriö ilmoittaa jatkossa museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet tarkennetulla yksikköhinta- ja henkilötyövuosipäätöksellä sekä kulttuurilaitosten ylläpitäjille osoitetulla rahoituspäätöksellä. Lisäksi suositellaan museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuden toteamista kunnan talousarvioasiakirjoissa. Museoliitto, Museovirasto, opetusministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen Sinfoniaorkesterit ry ja Suomen Teatterit ry järjestävät yhteistyössä asiaan liittyvää koulutusta teattereiden, orkestereiden ja museoiden johdolle ja taloushallinnosta vastaaville henkilöille sekä lisäävät tiedotusta laitosten ylläpitäjille.		
<b>Avainsanat</b> Museo, teatteri, orkesteri, valtionosuus, henkilötyövuosi, yksikköhinta		
<b>Muut tiedot</b>		
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:21	<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 978-952-485-571-6 (PDF)
<b>Kokonaissivumäärä</b>	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b> -
<b>Jakaja</b> -		<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Kustantaja</b> -		

# Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 21.11.2007 työryhmän seuraamaan teattereiden, museoiden ja orkestereiden valtionosuusuudistuksen toteutumista. Seurannasta saatujen tulosten perusteella ministeriö arvioi tulevien vuosien valtionosuuksien jakautumisperusteita ja niiden kohdentamista. Työryhmän toimikausi päättyy 31.5.2009 ja sen on annettava työstään väliraportti kesällä 2008. Työnsä päätteeksi työryhmän tulee tehdä esitys valtionosuusuudistuksen tulevasta seurannasta sekä tarvittavista jatkotoimenpiteistä.

Työryhmälle annettiin tehtäväksi selvittää muun muassa kasvaneen valtionosuuden kohdistuminen kulttuurilaitosten toimintaan, periaatteet henkilötövuosien mahdolliseksi uudelleen kohdentamiseksi ja valtionosuusuudistuksen vaikutukset erityisesti henkilötövuosien ja yksikköhintojen kehitykseen. Lisäksi työryhmän on arvioitava Paras-hankkeen vaikutukset kulttuurilaitosten hallintoon ja ylläpitoon ja selvitettävä teattereiden ja orkestereiden harkinnanvaraisen avustuksen maksatustapa ja erikoismuseoiden erityisavustuksiin varatun määrärahan mahdollinen uudelleenkohdentaminen.

Työryhmän puheenjohtajana toimii kulttuuriasiainneuvos Tiina Eerikäinen opetusministeriöstä. Jäseninä ovat toimitusjohtaja Matti A. Holopainen Suomen Teatterit ry:stä, pääsihteeri Anja-Tuulikki Huovinen Suomen museoliitto ry:stä, tutkija Marianna Kaukonen Museovirastosta, toiminnanjohtaja Kirsi Reinola Teatterikeskus ry:stä, ylitarkastaja Päivi Salonen opetusministeriöstä, ylitarkastaja Katri Santtila opetusministeriöstä, toiminnanjohtaja Aila Sauramo Suomen Sinfoniaorkesterit ry:stä ja erityisasiantuntija Ditte Winqvist Suomen Kuntaliitosta.

Sihteerinä toimii suunnittelija Viivi Seirala opetusministeriöstä. Työryhmä kokoontui 7 kertaa ennen väliraportin luovuttamista.

Työryhmä jättää väliraporttinsa opetusministeriölle.

Helsingissä 12.8.2008

Tiina Eerikäinen

Matti A. Holopainen

Anja-Tuulikki Huovinen

Marianna Kaukonen

Päivi Salonen

Katri Santtila

Aila Sauramo

Kirsi Reinola

Ditte Winqvist

Viivi Seirala

## Sisältö

	<u>Opetusministeriölle</u>	<u>4</u>
	<u>Johdanto</u>	<u>7</u>
1	<u>Aiemmat selvitykset ja valtionosuusjärjestelmän toimivuus</u>	<u>9</u>
2	<u>Vuonna 2008 voimaan tullut valtionosuusuudistus</u>	<u>11</u>
3	<u>Valtionosuuskysely</u>	<u>13</u>
4	<u>Museoiden, teattereiden ja orkestereiden henkilötyövuodet</u>	<u>16</u>
5	<u>Väliraportin ehdotukset</u>	<u>18</u>
	Liite1: Kysely valtionosuuden piirissä oleville museoille, orkestereille ja teattereille	20

# Johdanto

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden ylläpitäjille myönnetään valtionosuutta laitosten käyttökustannuksiin. Valtio osallistuu näin kulttuuripalveluiden rahoittamiseen ja pyrkii turvaamaan niiden tasapuolisen tarjonnan ja saatavuuden. Valtionosuuden piirissä olevien museoiden, teattereiden ja orkestereiden verkosto kattaa koko maan. Vuonna 2008 valtionosuutta saa 133 museota, 56 teatteria, joista 11 on tanssiteattereita, ja 27 orkesteria. Laitosten ylläpitäjinä toimivat kuntien ja kuntaliittojen ohella yksityiset säätiöt, yhdistykset ja osakeyhtiöt. Kunnat ovat valtionosuuden piirissä olevien kulttuuri- ja taidelaitosten pääasiallisia rahoittajia.

Päätökset kulttuurilaitosten hyväksymisestä valtionosuuden piiriin sekä valtionosuuden maksamisesta niiden käyttökustannuksiin tekee opetusministeriö siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa (635/1998) ja teatteri- ja orkesterilaissa (730/1992) sekä museolaissa (729/1992) säädetään. Laitosten valtionosuuden laskenta perustuu valtion talousarviossa vuosittain päätettävään toimialakohtaiseen henkilötyövuoden yksikköhintaan ja henkilötyövuosien määrään. Museot, teatterit ja orkesterit ja saavat pääsääntöisesti valtionosuutta 37 % henkilötyövuoden yksikköhinnasta. Valtakunnallisesti merkittäväksi katsotut teatterit 60 % ja maakuntamuseot, aluetaidemuseot ja valtakunnalliset erikoismuseot 47 % henkilötyövuoden yksikköhinnasta. Päätöksen laitospohjaisesta henkilötyövuosimäärästä tekee opetusministeriö talousarvion mukaan käytettävissä olevan henkilötyövuosimäärän puitteissa.

1990-luvulla käyttöön otetun museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusjärjestelmän tavoitteena oli luoda kulttuurilaitoksille lakisääteinen rahoitusjärjestelmä. Aiemmin niiden toimintaa oli valtion osalta rahoitettu lähinnä veikkausvoittovaroista myönnettyillä harkinnanvaraisilla avustuksilla. Valtionosuusjärjestelmään siirtymisen tavoitteena oli selkeyttää valtion ja kuntien välistä jakoa laitosten taloudellisessa avustamisessa. Valtionosuusjärjestelmä toi myös laitoksille mahdollisuuden toiminnan pitkäjänteisempään suunnitteluun. Valtionosuuden laskennan perustaksi päätettiin henkilötyövuosi, jolle määritellään vuosittain valtion talousarvion yhteydessä yksikköhinta. Henkilötyövuoden yksikköhinta käsitteenä perustuu 1.1.1999 voimaan tulleeseen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin (635/1998) ja sitä edeltäneeseen samannimiseen ja pääosiltaan samansisältöiseen vuonna 1992 säädettyyn lakiin (605/1992) (Opetusministeriön työryhmämuistiota ja selvityksiä 2003:13).

Valtionosuusjärjestelmässä yhdistyvät sekä lakisääteisyys että harkinta. Laitoksen hyväksyminen lain piiriin tapahtuu opetusministeriön päätöksellä. Kaikkia valtionosuuden kelpoisuusehtoja täyttäviä laitoksia ei ole kuitenkaan voitu hyväksyä valtionosuuden piiriin henkilötyövuosien rajallisesta määrästä johtuen. Opetusministeriö käyttää harkintaa myös



lain piirissä olevien museoiden, teattereiden ja orkestereiden henkilötyövuosia jaettaessa. Valtionosuus ei automaattisesti kasva laitoksen toteutuneen henkilötyövuosimäärän kasvaessa. Myönnettäviä henkilötyövuosia voidaan laitoksilta myös vähentää.

Toimijat ovat kokeneet museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusjärjestelmän pääsääntöisesti toimivaksi. Valtionosuuden perusteena olevan yksikköhinnan määräytymistä ei kuitenkaan oltu sidottu kustannuskehitykseen. Yksikköhintojen jääminen jälkeen todellisista kustannuksista ja käytettävissä olevien henkilötyövuosien määrän riittämättömyys laitosten tarpeisiin herättivät tarpeen uudistaa järjestelmää. Yksikköhinnan jälkeenjääneisyydestä aiheutunut ongelma korjaantui, kun eduskunta hyväksyi vuonna 2005 hallituksen esityksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain uudistuksesta, jonka myötä museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinta tarkistetaan kustannustasoa vastaavaksi joka neljäs vuosi. Myös toteutuneiden ja myönnettyjen henkilötyövuosien välistä erotusta on pienennetty vuosina 2004–2006 myönnettyillä lisähenkilötyövuosilla.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muutos astui voimaan vuoden 2008 alusta ja kustannuskehitystä vastaava uusi yksikköhinta otetaan valtionosuuslaskennassa käyttöön porrastetusti vuosina 2008–2010. Tämän seurauksena museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet kasvavat noin 50 miljoonalla eurolla. Tässä väliraportissa tarkastellaan kasvaneen valtionosuuden kohdentumista kulttuurilaitosten toimintaan uudistuksen ensimmäisenä vuonna. Työryhmän toimenpide-ehdotukset on koottu raportin loppuun. Paras-hankkeen vaikutuksia, teattereiden ja orkestereiden harkinnanvaraisten avustusten maksatustapaa ja erikoismuseoiden erityisavustusten mahdollista uudelleenkohdentamista käsitellään työryhmän loppuraportissa.

# 1 Aiemmat selvitykset ja valtiosuusjärjestelmän toimivuus

Valtiosuusjärjestelmän toimivuutta on arvioitu kolmesti sen voimassaolon aikana. Vuonna 1995 opetusministeriö asetti työryhmän selvittämään valtiosuus uudistuksen soveltuvuutta kulttuurisektorin erityistarpeisiin sekä arvioimaan nykyisen järjestelmän toimivuutta kulttuuripolitiikan tavoitteiden kannalta. Työryhmän tehtävänä oli selvittää ennen kaikkea valtiosuusjärjestelmän toimivuutta ja mahdollisuutta uudistaa järjestelmää siten, että määrällisten kriteereiden lisäksi valtiosuuden suuruuteen vaikuttaisivat myös toiminnan tehokkuus ja laatu. Työryhmä totesi muistiossaan (dnro 11/043/1995) uuteen järjestelmään sopeutumisen vaativan vielä aikaa, mutta katsoi järjestelmän sinänsä toimivaksi. Työryhmä pohti myös muita mahdollisia malleja, mutta ne eivät johtaneet muutoksiin.

Vuonna 2003 teatteri- ja orkesterilain oltua voimassa kymmenen vuotta teki opetusministeriön asettama uusi työryhmä selvityksen teattereiden valtiosuusjärjestelmän toimivuudesta (Opetusministeriön työryhmämuistiota ja selvityksiä 2003:13). Työryhmä katsoi, että henkilötövuoden hintaan perustuva järjestelmä on pääpiirteiltään toimiva, mutta ongelmallista oli, että henkilötövuoden hinta ei vastannut toteutunutta kustannuskehitystä. Lisäksi työryhmä totesi, että henkilötövuosien määrä on jäänyt jälkeen toteutuneesta. Valtiosuuden saamisen edellytyksiä täydennettiin ja tarkennettiin teattereiden ja orkesterien osalta teatteri- ja orkesterilain vuoden 2008 alusta voimaan tulleella muutoksella.

Museoiden osalta museopoliittisen toimikunnan mietinnössä (Museo 2000 - museopoliittinen ohjelma, komiteamietintö 31:1999) vuodelta 1999 todetaan, että järjestelmän periaatteet ovat oikeudenmukaiset ja se toimii hyvin käytännössä. Toimikunta esitti, että valtiosuusien laskentaperusteena säilytetään edelleen henkilötövuosi, joka tukee museotyön työvoimakeskeistä luonnetta. Toimikunta esitti kuitenkin, että henkilötövuosien määrä tulisi korottaa todelliselle tasolle. Vuoden 2006 alusta astui voimaan museolain uudistus, jonka seurauksena valtiosuuskelpoisuuden perusteita tarkennettiin.

Yhteenvedon voi siis todeta, että toimijoiden piirissä henkilötövuosien riittämätön määrä ja yksikköhinnan jälkeenjääneisyys todellisista kustannuksista on nähty epäkohtana muuten toimivaksi koetussa järjestelmässä.

Henkilötövuosien määrä oli museotoiminnan osalta alimitoitettu jo järjestelmää käytöön otettaessa eikä ole missään vaiheessa vastannut laitosten todellista henkilötövuosimäärää. Museosektorilla erotus toteutuneiden ja myönnettyjen henkilötövuosien välillä on kasvanut jatkuvasti ja on vuosien 2004–2006 lisähenkilötövuosista huolimatta edelleen suuri (vuonna 2008 433 henkilötövuotta). Henkilötövuodet myös kohdentuvat epätasaisesti pitkään lain piirissä olleiden ja uusien museoiden välillä. Lisäksi on noin kymmenkunta

museota, jotka täyttävät lain edellytykset, mutta joita ei ole voitu hyväksyä valtionosuuden piiriin henkilötyövuosien riittämättömyyden vuoksi.

Teattereiden ja orkestereiden kohdalla henkilötyövuosia oli alun perin riittävästi, mutta erotus on kasvanut tästä huolimatta koko teatteri- ja orkesterilain voimassaoloajan. Lain tullessa voimaan 1993 rahoitusrakenne muuttui teattereiden osalta siten, että valtionosuudet kasvoivat noin 50 prosenttia ja kunnat vähensivät osuuksiaan noin kolmanneksen, jolloin valtion ja kuntien osuudet olivat lähes samansuuruiset. Kunnat leikkasivat edelliseen vuoteen verrattuna omaa tukeaan teattereille valtionosuuksien kasvua enemmän. (Opetusministeriön työryhmämuistiota ja selvityksiä 2003:13) Henkilötyövuosien riittämättömyys vaikeuttaa erityisesti pienten laitosten toimintaa, sillä jo yhdestä kolmeen henkilötyövuoden puute tekee toiminnasta helposti haavoittuvan.

Opetusministeriö kasvatti käytössä olevien henkilötyövuosien määrää vuosina 2004–2006 museoiden, teattereiden ja orkestereiden osalta noin 10 prosentilla erotuksesta, eli yhteensä 226 henkilötyövuodella. Tästä huolimatta erotus todellisten ja laskennallisten henkilötyövuosien välillä on säilynyt korkeana. Osittain tämä on seurausta järjestelmän luonteesta. Valtionosuusjärjestelmä ja laskennallisten henkilötyövuosien määrä ei automaattisesti seuraa ylläpitäjien tekemistä lisäpanostuksista tai leikkauksista aiheutuvia muutoksia, vaan perustuu valtiontalouden kehysten puitteissa tehtyihin kulttuuripoliittisiin päätöksiin.

Henkilötyövuoden yksikköhinta oli toinen toimijoiden esille nostama ongelma. Järjestelmää perustettaessa yksikköhintaa ei oltu sidottu kustannuskehitykseen, vaan siihen oli tehty ainoastaan indeksitarkistuksia. Teatterit tulivat osaksi indeksitarkistusjärjestelmää uudelleen vuoden 2006 alusta opetus- ja kulttuuritoimenrahoituslain uudistuksen yhteydessä. Tämä oli osa laajempaa museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusuudistusta, joka koski laitosten yksikköhinnan tarkistamista vastaamaan toteutunutta kustannuskehitystä.

## 2 Vuonna 2008 voimaan tullut valtionosuusuudistus

Vuonna 2005 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain uudistuksesta, jonka myötä museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinta tarkistetaan vuoden 2008 alusta lukien kustannustasoa vastaavaksi joka neljäs vuosi. Opetusministeriö vahvisti lokakuussa 2007 museoiden, teattereiden ja orkestereiden vuoden 2008 valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat ja laitoskohtaiset henkilötyövuosimäärät. Tämän päätöksen yhteydessä käytettiin ensimmäisen kerran uusia, todellisiin käyttökustannuksiin perustuvia yksikköhintoja. Vuonna 2008 museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet kasvoivat noin 25 prosentilla ja euromääräinen valtionosuus näiden laitosten toimintaan kasvoi noin 16 miljoonalla eurolla. Yksikköhinnan tarkistus tapahtuu jaksotusti vuosien 2008–2010 aikana siten, että uudet yksikköhinnat ovat täysimääräisinä käytössä vuonna 2010. Vuoteen 2010 mennessä kulttuurilaitosten valtionosuuksien arvioitu kasvu on lähes 50 miljoonaa euroa.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinnat lasketaan seuraavan kerran vuonna 2011 vuoden 2009 toteutuneiden käyttökustannusten pohjalta. Näin saatuja tarkistettuja yksikköhintoja käytetään valtionosuuslaskennan pohjana vuodesta 2012 lähtien seuraavan neljän vuoden ajan. Väli vuosina hintoihin tehdään ainoastaan indeksitarkistukset.

Kulttuurilaitosten valtionosuudet ovat osa opetus- ja kulttuuritoimen laskennallista valtionosuusjärjestelmää. Ne eivät kuitenkaan kuulu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 6 §:ssä määriteltyyn kunnan valtionosuuteen. Tähän kuuluvat opetustoimi sekä kulttuuritoimintojen osalta kirjastot, yleinen kulttuuritoiminta ja asukaskohtainen taiteen perusopetus. Kulttuuri- ja taidelaitosten valtionosuus ei kuulu myöskään kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon piiriin, vaan valtionosuus lasketaan teatteri- ja orkesterilaissa sekä museolaissa säädetyillä prosenteilla laskennallisesta perusteesta (henkilötyövuoden hinnasta).

Kulttuurilaitosten valtionosuus ei siis kuulu siihen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmään, josta lasketaan kunnan asukaskohtainen rahoitusosuus. Huomioitavaa on myös, että museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuus maksetaan suurelta osin veikkausvoittovaroista eikä budjettivaroista. Laitosten valtionosuus ei silti ole korvamerkitty, vaan on yleiskatteinen tuloslaskelmaan sisällytettävä tulo, josta kunta laitoksen ylläpitäjänä päättää haluamallaan tavalla.

Valtionosuuksien yleiskatteellisuuden johdosta on vaarana, että yksikköhinnan korotuksena myönnettyt lisäresurssit eivät kohdistu kulttuurilaitosten toimintaedellytysten parantamiseen. Opetusministeriö lähetti syksyllä 2007 valtionosuuslaitosten ylläpitäjille kirjeen,

jossa se muistutti, että museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet eivät ole mukana kunnan laskennallisessa rahoitusosuusjärjestelmässä. Kirjeessä korostettiin, että lisärahoitus tulisi kohdentaa museoiden, teattereiden ja orkestereiden käyttöön ja niiden toiminnan kehittämiseen. Asiaan kiinnitettiin huomiota myös valtiovarainvaliokunnassa. Valiokunta on kirjannut mietintöönsä (VaVM 25/2007) vuoden 2008 talousarviota koskien, että: "Valiokunta on kuitenkin huolissaan etenkin teattereiden, museoiden ja orkestereiden valtionosuuksien kohdentumisesta kunnissa. Valiokunnan saaman tiedon mukaan monet kunnat vähentävät omaa rahoitusosuuttaan kulttuurilaitoksille, kun valtionosuudet kasvavat. Valiokunta huomauttaa, että valtionosuuksien korotukset ovat tarkoitettua vahvistamaan teattereiden, museoiden ja orkestereiden toimintaa. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että kunnat omalta osaltaan osallistuvat näiden toimintojen vahvistamiseen, eikä korotuksia tule käsitellä yleiskatteellisina kuntien taloudessa."

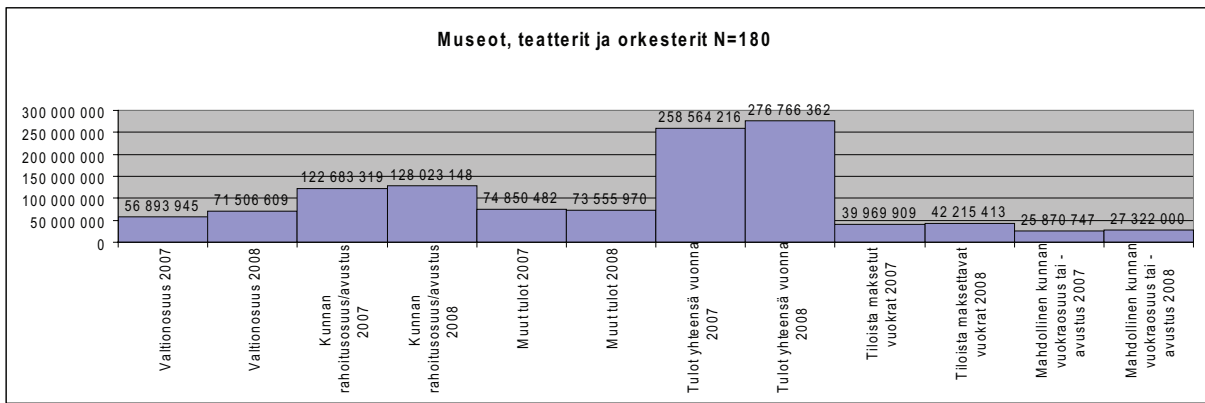
## 3 Valtionosuuskysely

Työryhmä selvitti valtionosuuden kasvun kohdistumista kulttuurilaitosten toimintaan lähettämällä helmikuussa 2008 kyselyn (ks. liite 1) kaikille valtionosuuden piirissä oleville museoille, teattereille ja orkestereille. Kyselyssä tiedusteltiin laitosten vuosien 2007 ja 2008 rahoitusrakennetta mainittujen vuosien talousarviotietojen pohjalta. Kyselyn avulla pyrittiin erityisesti selvittämään, miten kuntien rahoitusosuus on kehittynyt ja onko valtionosuuden kasvu kohdentunut kulttuurilaitosten toimintaan. Tämän lisäksi kysyttiin arviota muiden tulojen sekä toimitiloista maksettavien vuokrien kehityksestä kyseisinä vuosina. Kyselyssä pyydettiin arviota myös Paras-hankkeen vaikutuksista laitosten toimintaan. Paras-hankkeen osalta vastaukset arvioidaan työryhmän loppuraportin yhteydessä.

Valtionosuuden piirissä vuonna 2008 olevista 216 laitoksesta kyselyyn vastasi 180. Vastausprosentti oli 83. Laitoksia pyydettiin vastaamaan kyselyyn vuosien 2007 ja 2008 talousarviolukujen perusteella, mutta osa laitoksista ilmoitti vuoden 2007 osalta valmistuneiden tilinpäätösten tietoja. Tämä vaikuttaa joiltain osin tietojen vertailukelpoisuuteen. Kyselyn tulokset ovat suuntaa antavia, sillä ne perustuvat pääsääntöisesti arvioihin. Lisäksi mukana olevat laitokset ovat keskenään erityyppisiä: osa on kunnan omissa tiloissa toimivia täyskunnallisia laitoksia, ja osa taas yksityisiä, osakeyhtiöiden, yhdistysten tai säätiöiden ylläpitämiä laitoksia. Erityisesti nettobudjetoidut kunnalliset laitokset kokivat kyselyyn vastaamisen vaikeaksi talousarviokäytännöstään johtuen. On myös muistettava, että kysely ei ole täysin kattava, sillä kaikki laitokset eivät lähettäneet vastauksiaan. Kyselyn tulokset julkaistaan kokonaisuudessaan työryhmän loppuraportin yhteydessä.

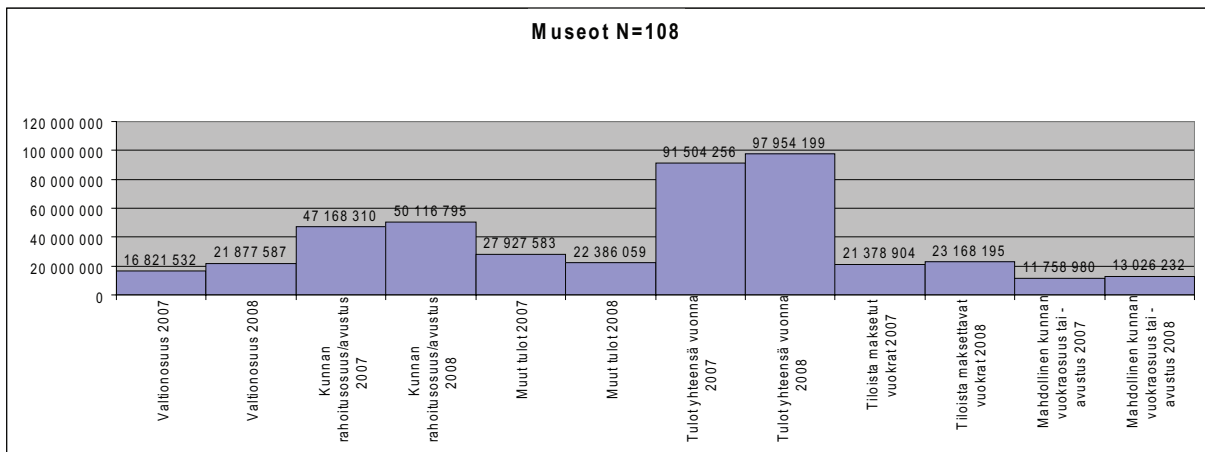
Kyselyyn vastanneiden kulttuurilaitosten käytössä oleva rahoitus nousi vuodesta 2007 vuoteen 2008 verrattuna 19,5 miljoonaa euroa. Noususta valtionosuuden korotus oli 14,6 miljoonaa euroa ja kunnan rahoitusosuuden kasvu 4,9 miljoonaa euroa. Tiloista maksettavat vuokrat nousivat 2,2 miljoonaa euroa ja kuntien vuokriin osoittamat määrärahat 1,5 miljoonaa euroa. Merkittäviä lisätiloja laitoksille ei osoitettu. Kuvan 1 mukaan kulttuurilaitosten omien tulojen oletettiin laskevan vuonna 2008. Lasku koskee kuitenkin ainoastaan museoita, sillä teatterit ja orkesterit arvioivat omien tulojensa olevan hienoisessa kasvussa. Museoiden arviota selittää osin se, että avustuksia joista ei vielä ollut päätöksiä ei varovaisuussyistä laskettu mukaan.

Vaikka tilanne valtionosuuksien kohdentumisen osalta on keskimäärin melko hyvä, kysely osoitti, että eri kaupunkien välillä on suuria eroja. Eroja syntyy myös eri kulttuurilaitosryhmien kesken. Museoiden ja orkestereiden kohdalla kunnan rahoituksen nousu oli kummallakin kuusi prosenttia, teattereilla ainoastaan reilun prosentin verran. Vuokrien ja kuntien vuokra-avustusten osalta ei voida vetää yhtenäistä johtopäätöstä vuokrien ja avustusten kehityksestä, sillä käytännöt vaihtelevat suuresti kunnittain.



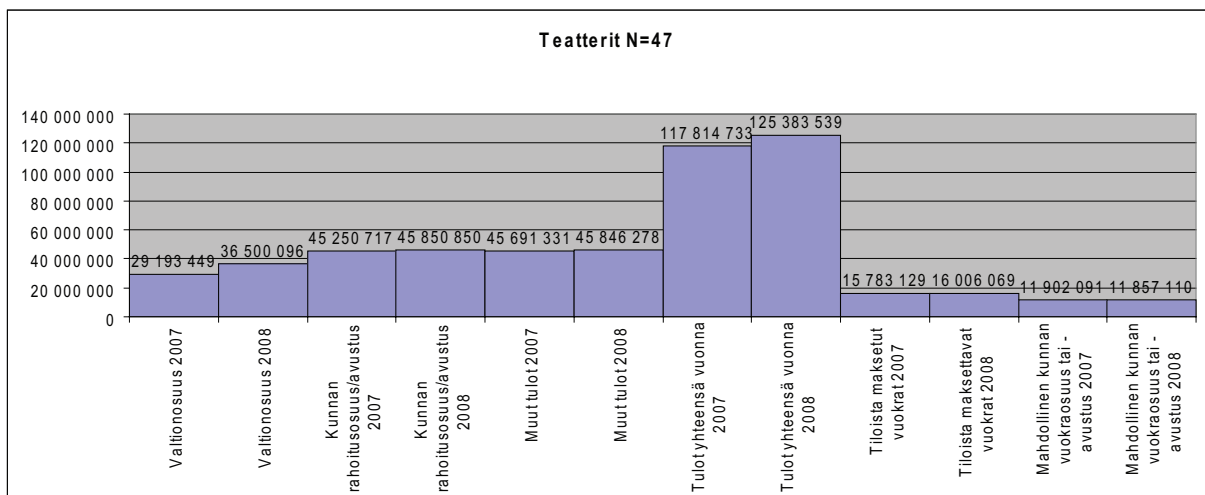
kuva 1

Museoilla valtionosuus kasvoi noin 5 miljoonaa euroa, kunnan rahoitusosuus kasvoi lähes 3 miljoonaa euroa, vuokrat 1,8 miljoonaa euroa ja vuokra-avustus kattoi noususta 1,3 miljoonaa euroa. Kunnallisten ja yksityisten museoiden avustusten tai vuokrien ja vuokra-avustusten kehityksissä ei ollut merkittäviä eroja.



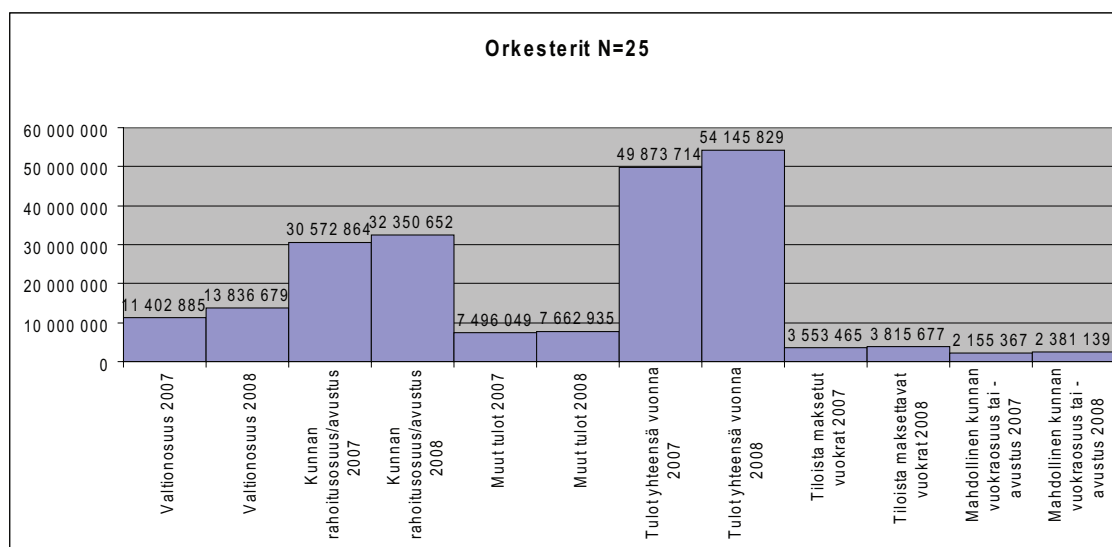
kuva 2

Teattereilla valtionosuus kasvoi 7,3 miljoonaa euroa, mutta kunnan rahoitusosuus kasvoi vain noin 600 000 euroa, vuokrat nousivat noin 220 000 euroa ja vuokra-avustus laski noin 45 000 euroa. Teattereiden kohdalla kunnallisten teattereiden kunnan rahoitus pysyi aiemmalla tasolla, mutta yksityisten teattereiden kohdalla nousi reilut 2 prosenttia.



kuva 3

Orkestereilla valtionosuus kasvoi noin 2,4 miljoonaa euroa, kunnan rahoitusosuus kasvoi noin 1,8 miljoonaa euroa, vuokrat 260 000 euroa ja vuokra-avustus kattoi noususta 226 000 euroa. Orkestereista kunnallisten laitosten kunnan rahoitus nousi enemmän kuin yksityisillä laitoksilla.



kuva 4

Pienistä kaupungeista Alajärvi, Kankaanpää, Tornio, Yli-Ii ja Vihti eivät ole ohjanneet valtionosuuslisäystä juuri lainkaan kulttuurilaitoksiensa hyödyksi. Suurista kaupungeista Helsinki, Tampere ja Espoo ovat suunnanneet kasvun kokonaisuudessaan laitosten hyväksi ja lisäksi korottaneet erityisesti itse hallinnoimiensa laitosten rahoitusosuuttaan. Ylivoimaisesti eniten valtionosuuksia omiin laitoksiinsa saava Turku sen sijaan ei kohdentanut lainkaan valtionosuuden tuomaa kasvua museotoimelleen vaan laski omaa rahoitusosuuttaan ja kanavoi sen vuokrakustannusten nousuun. Myös muiden Turun kaupungin hallinnoimien kulttuurilaitosten kunnan rahoitusosuudet pienuivat hieman.

Yleisesti voidaan todeta, että valtionosuuden kasvu kohdentui kulttuurilaitosten hyväksi ennakoitua paremmin. Valtionosuudet kasvoivat keskimäärin 26 prosenttia ja kuntien rahoitus 4 prosenttia.

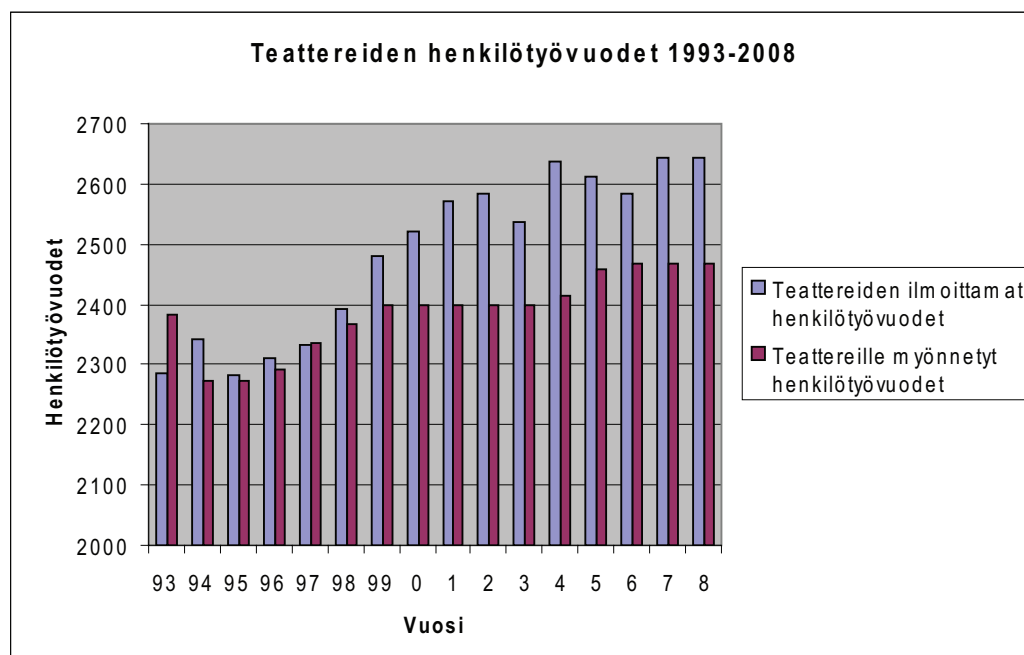
Erityisesti teattereiden osalta voidaan kuitenkin huomata, että ainoa toteutunut muutos oli valtionosuuden kasvu, muut muutokset olivat lähes olemattomia. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että useissa kunnissa esimerkiksi palkkojen noususta aiheutuvat kustannuspaineet katetaan kokonaisuudessa kasvaneilla valtionosuuksilla kunnan rahoituksen säilyessä ennallaan. Muutama kaupunki on kuitenkin nostanut omaa rahoitustaan.



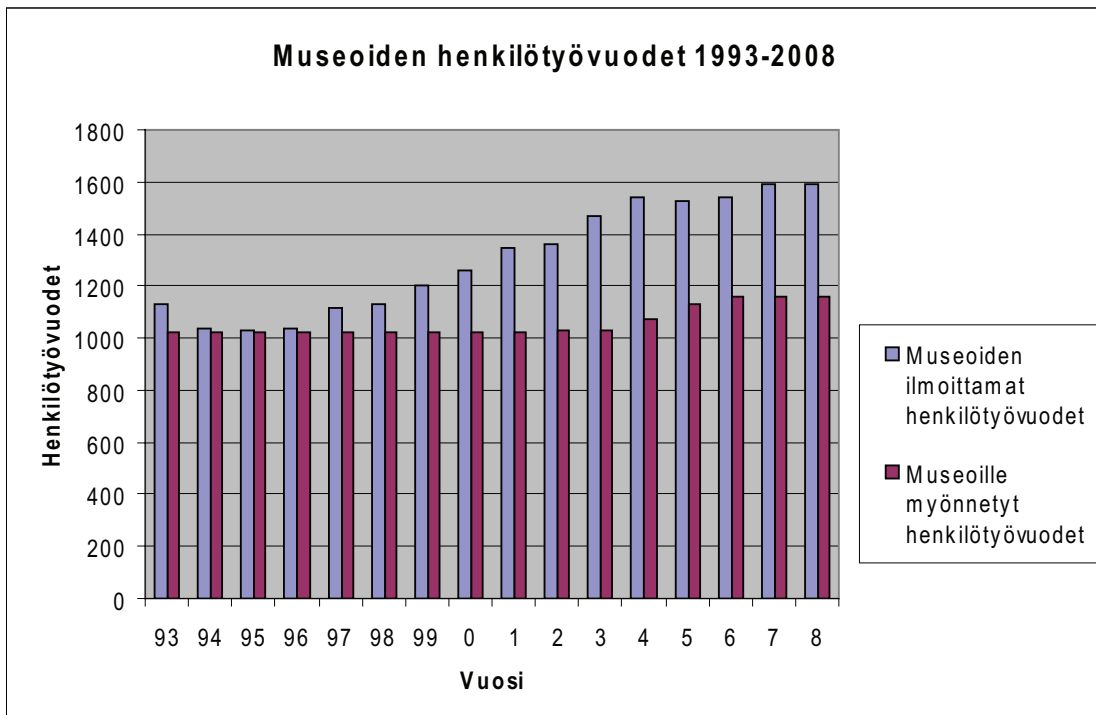
## 4 Museoiden, teattereiden ja orkestereiden henkilötövuodet

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtiosuulain tullessa voimaan 1993 teattereilla ja orkestereilla oli valtion talousarviossa henkilötövuosia enemmän kuin laitoksilla oli toteutuneita henkilötövuosia. Museoilla sen sijaan oli jo alussa 108 henkilötövuoden vaje. Laman vaikutuksesta museoiden vaje pieneni vuonna 1995 seitsemään henkilötövuoteen. Vuonna 1999 ja sen jälkeen henkilötövuosivaje alkoi kasvaa kaikilla kulttuurilaitoksilla. Suurimmillaan vajeus oli vuonna 2004, jolloin ministeriö ryhtyi vähentämään sitä 10 prosentilla vuodessa. Jo sitä ennen ministeriö oli lisännyt teattereille 126 henkilötövuotta ja museoille 8 henkilötövuotta.

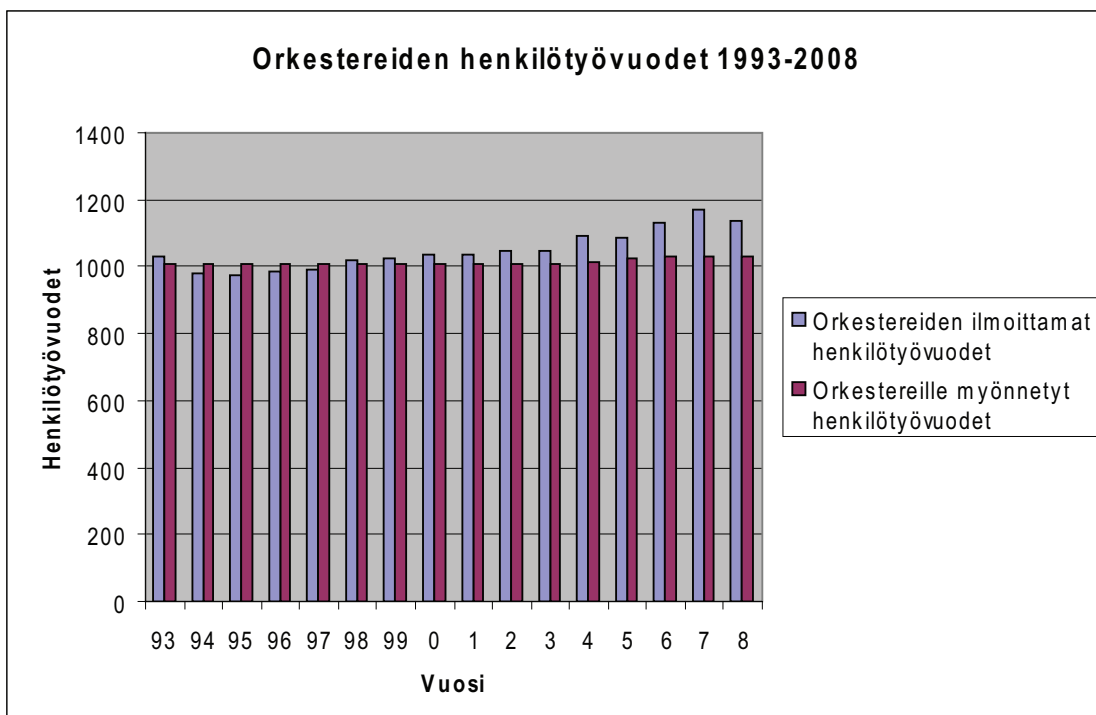
Opetusministeriö on lisännyt henkilötövuosia teattereille vuosina 1996–1999 ja 2004–2006 yhteensä 196, orkestereille vuosina 2004–2006 yhteensä 26 ja museoille vuosina 1999, 2002 ja 2004–2006 yhteensä 138. Koska henkilötövuosien todellinen määrä on kuitenkin edelleen kasvanut, erotus ei lisäyksistä huolimatta ole merkittävästi pienentynyt. Vuoden 2008 valtiosuuspäätösten perusteena olevassa laskennassa henkilötövuosierotus on teattereilla 175, orkestereilla 106 ja museoilla 433. Ministeriön tavoitteena on jatkaa museoiden, teattereiden ja orkestereiden henkilötövuosien lisäämistä vuoden 2010 jälkeen.



kuva 5



kuva 6



kuva 7

## 5 Väliraportin ehdotukset

Toimenpiteiksi työryhmä esittää seuraavaa:

**1. Harkitaan henkilötövuosien uudelleen kohdentamista niissä kaupungeissa ja kunnissa, joissa valtionosuuksien korotuksia ei kohdennettu osoitettuun tarkoitukseen.**

Työryhmä ehdottaa, että valtionosuuden kasvu kohdennetaan uudelleen niiden kuntien osalta, jotka eivät osoittaneet valtionosuuksien korotuksia kulttuurilaitosten toimintaan. Uudelleen kohdentamista voitaisiin tehdä jo vuoden 2009 valtionosuuspäätöksessä, kuitenkin pääosin vuoden 2010 valtionosuuksien jaon yhteydessä. Opetusministeriö seuraa korotusten kohdentumista myös vuoden 2009 osalta.

**2. Lisäksi tarkastellaan henkilötövuosien uudelleenkohdentamista museoiden osalta, ottaen huomioon todellisten ja myönnettyjen henkilötövuosien välisen erotuksen. Tällöin lähtökohdiana on se, että valtionosuuden euromääräinen kokonaismäärä ei laske edellisen vuoden tasosta.**

Erotus museoiden ilmoittamien todellisten henkilötövuosimäärien ja laskennallisten henkilötövuosimäärien osalta on erittäin suuri. Tämä on ongelma erityisesti niillä museoilla, joiden toiminta on kehittynyt valtionosuusjärjestelmän luomisen jälkeen ja uusien valtionosuuden piiriin hyväksytyjen tai sinne pyrkivien museoiden osalta. Tästä on seurauksena se, että valtion osallistuminen museotoiminnan kustannusten kattamiseen vaihtelee laitoskohtaisesti suuresti. Tavoitteena tulee olla valtionosuuksien kohdentaminen jatkossa tasapuolisemmin ylläpitäjille uudelleenkohdentamalla henkilötövuosia. Valtionosuuksien kasvu mahdollistaa sen, että uudelleenkohdentaminen pyritään tekemään siten, ettei minäkään laitoksen euromääräinen valtionosuus laske edellisen vuoden tasosta.

**3. Opetusministeriö ilmoittaa museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet tarkennetulla yksikköhinta- ja henkilötövuosipäätöksellä sekä kulttuurilaitosten ylläpitäjille osoitetulla rahoituspäätöksellä.**

Nykyisin opetusministeriön taide- ja kulttuuriperintöyksikkö lähettää valtionosuuden piirissä olevien teattereiden, orkestereiden ja museoiden ylläpitäjille päätöksen, jossa vahvistetaan käytettävä yksikköhinta ja laitokselle myönnettyjen henkilötövuosien määrä. Päätöksessä ei kuitenkaan ilmoiteta laitoksen euromääräistä valtionosuutta. Alustavan valtionosuuslaskelman sisällyttäminen päätöskirjeeseen selkiyttäisi ylläpitäjän kannalta museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksien kehityksen seuraamista.

Opetusministeriön taloussuunnitteluyksikkö puolestaan lähettää ylläpitäjille rahoituspäätöksen, joka koskee kaikkea opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaista toimintaa.

Rahoituspäätöksessä ilmoitetaan ylläpitäjän kaikki eri tarkoituksiin saamat valtionosuudet. Työryhmä esittää, että vuoden 2010 valtionosuusuudistuksessa kulttuurilaitosten ylläpitäjille osoitetaan erillinen rahoituspäätös. Tämä selkiyttäisi museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksien kohdentamista ja kehityksen seuraamista. Rahoituspäätöksen tulisi olla riittävän informatiivinen ja siitä tulisi ilmetä valtionosuuden laskentaperusteet.

#### **4. Suositellaan museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuden toteamista kunnan talousarvioasiakirjoissa.**

Valtionosuuksien yleiskatteellisuudesta johtuen valtionosuuksien kohdentumisen seuranta on vaikeaa. Työryhmä suosittelee, että museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuden määrät ja niiden perusteiden muutokset tuodaan esille entistä selvemmin kulttuuritoimen talousarvion perusteluissa ja toimintakertomuksessa.

#### **5. Museoliitto, Museovirasto, opetusministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen Sinfoniaorkesterit ry ja Suomen Teatterit ry järjestävät yhteistyössä asiaan liittyvää koulutusta teattereiden, orkestereiden ja museoiden johdolle ja taloushallinnosta vastaaville henkilöille sekä lisäävät tiedotusta laitosten ylläpitäjille.**

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja siihen liittyvä valtionosuusjärjestelmä on hyvin monimutkainen. Tämän johdosta on tärkeää, että laitosten johto tuntee sekä valtionosuusjärjestelmän että kuntien talousarviokäytännöt riittävän hyvin. Koulutuksella voitaisiin lisätä molempien järjestelmien tuntemusta. Aktiivisemmalla tiedottamisella parannetaan ylläpitäjien ajantasaisen tiedon saatavuutta.

## Liite 1

### Kysely valtionosuuden piirissä oleville museoille, orkestereille ja teattereille

#### A. Laitoksen talousarvion mukaisen tulot

Vuosi 2007

1) Ministeriön päätöksen mukainen valtionosuus (ks. liite)

Euroa

2) Kunnan rahoitusosuus/avustus (poisluettuna valtionosuus ja -avustukset)

Euroa

3) Muut tulot (mukaan lukien harkinnanvaraiset valtionavustukset)

Euroa

4) Tulot yhteensä vuonna 2007

Euroa

Vuosi 2008

5) Ministeriön päätöksen mukainen valtionosuus (ks. liite)

Euroa

6) Kunnan rahoitusosuus/avustus (poisluettuna valtionosuus ja -avustukset)

Euroa

7) Muut tulot (mukaan lukien harkinnanvaraiset valtionavustukset)

Euroa

8) Tulot yhteensä vuonna 2008

Euroa

9) Mahdollisia lisätietoja tai kommentteja

## B. Laitoksen vuokrat

Vuosi 2007

10) Tiloista maksetut vuokrat

Euroa/vuosi

11) Mahdollinen kunnan rahoitusosuus tai vuokra-avustus

Euroa/vuosi

Vuosi 2008

12) Tiloista maksettavat vuokrat

Euroa/vuosi

13) Mahdollinen kunnan vuokraosuus tai -avustus

Euroa/vuosi

14) Mahdollisia lisätietoja tai kommentteja

## C. Paras-hanke

15) Onko alueellanne käynnissä kuntien liitos- tai yhteistyöhankkeita, jotka vaikuttavat laitoksenne toimintaan?

Kyllä Ei

16) Mikäli vastasitte kyllä, minkälaisesta hankkeesta on kysymys ja mitkä ovat hankkeen arvioidut vaikutukset laitoksenne toimintaan?



OPĒTUSMINISTERIŅĀ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

ISBN 978-952-485-571-6 (PDF)

ISSN 1458-8102