

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien kulttuuritoiminnasta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien kulttuuritoiminnasta, joka korvaisi nykyisen lain vuodelta 1992.

Ehdotettuun lakiin lisättäisiin kuntien kulttuuritoiminnan tavoitteet, valtion viranomaisten tehtävät, kunnan asukkaiden osallistuminen, kehittämistehtävä, yhteistyö sekä tiedon tuottaminen ja toiminnan arviointi. Samalla muutettaisiin ajan tasalle kunnan tehtäviä ja valtionrahoitusta koskevat säännökset.

Lain lähtökohtana on kulttuuriin ja taiteeseen liittyvän luovan toiminnan edistäminen ja kaikkien väestöryhmien yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Laki edistäisi kunnassa tapahtuvaa kulttuuritoimintaa siten, että toiminta järjestetään ja palvelut tuotetaan ottaen huomioon paikalliset olosuhteet, eri väestöryhmien erilaiset tarpeet ja odotukset sekä kulttuurin ja taiteen moninaiset mahdollisuudet vaikuttaa ihmisten ja yhteisöjen elämään, yhteiskuntaan sekä alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen. Lain tavoitteet ja kuntien tehtävät liittyisivät ihmisten luovan ilmaisuuden mahdollisuuksiin, kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen, harrastamiseen, saatavuuteen ja käyttöön, taide- ja kulttuurikasvatukseen, kulttuuriperintöön, sekä väestön hyvinvoinnin ja terveyden vahvistamiseen ja paikallisen ja alueellisen elinvoiman edistämiseen kulttuurin ja taiteen keinoin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja muiden hallinnonalojen viranomaiset loisivat edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Kunnan tehtävänä olisi perus- ja lähipalveluna järjestää kulttuuritoimintaa lain tavoitteiden ja tehtävien mukaisesti. Kunnan asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan kulttuuritoimintaan vahvistettaisiin. Kunnan toimialojen ja kuntien välisen yhteistyön sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuudet ja voimavarat tunnistettaisiin lakiehdotuksen tavoitteiden ja tehtävien toimeenpanossa. Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi kehittämistehtävä, jolla tuettaisiin kuntien kulttuuritoiminnan laatua, vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista, asukkaiden yhdenvertaisuutta ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Tiedon tuottamisella ja toiminnan arvioinnilla tuettaisiin lain tavoitteiden ja tehtävien toteutumista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
2.2 Pohjoismaiden lainsäädäntö.....	7
2.3 Nykytilan arviointi.....	9
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	19
3.1 Tavoitteet.....	19
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	19
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	20
3.4 Seuranta.....	20
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	20
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	20
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	21
4.3 Ympäristövaikutukset.....	22
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	22
4.5 Sukupuolivaikutukset.....	23
5 ASIAN VALMISTELU.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	26
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	26
2 VOIMAANTULO.....	39
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	39
LAKIEHDOTUS.....	41
Laki kuntien kulttuuritoiminnasta.....	41

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kulttuurilla ja siihen liittyen taiteella on moniulotteinen merkitys ihmisten elämässä ja yhteiskunnassa. Kulttuuri ja taide liittyvät kokonaisvaltaisesti yksilöiden elämään ja hyvinvointiin sekä yhteisöjen ja koko yhteiskunnan toimintaan. Kulttuurilla ja taiteella on itseisarvoinen merkitys, ihmisten yksilöllisiä kokemuksia ja elämyksiä rikastuttava ja elämänlaatua parantava merkitys, yhteisöjen identiteettiä, yhteenkuuluvuutta ja elinvoimaisuutta vahvistava merkitys sekä koko yhteiskuntakehitykseen vaikuttava merkitys niin sosiaalisesti kuin taloudellisesti. Kulttuurin ja taiteen hyödyt ovat sekä välittömiä että välillisiä. Suurin hyöty kulttuurista ja taiteesta saadaan, kun niihin liittyviä toimintoja edistetään sekä kulttuuripolitiikan keinoin että yhteistyössä muiden politiikka-alojen kanssa.

Kulttuurin ja kulttuuripolitiikan viime vuosikymmeninä kasvanutta yhteiskunnallista merkitystä kuvastaa se, että eduskunta ja valtioneuvosto ovat enenevässä määrin käsitelleet sen kehittämistarpeita selonteoissa, mietinnöissä, kannanotoissa ja päätöksissä. Viimeksi vuonna 2011 eduskunta antoi kannanoton valtioneuvoston selonteosta, joka koski kulttuurin tulevaisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa kulttuuripolitiikasta Suomessa. Ministeriö valmisteli vuonna 2009 kulttuuripolitiikan hallinnollista ohjausta linjaamaan kulttuuripolitiikan strategian vuoteen 2020. Strategia uudistettiin vuonna 2017 ja se ulotettiin vuoteen 2025. Strategian lisäksi ministeriö on tuottanut ohjelmia eri kulttuurin ja taiteen aloille. Vuonna 2017 valmistuivat opetus- ja kulttuuriministeriön taiteen ja kulttuurin alueelliset suuntaviivat.

Kulttuurin ja taiteen lainsäädäntöä on kehitetty toimintaympäristömuutosten ja muiden tarpeiden mukaan. Kuntien toiminnan kannalta tärkeä laki yleisistä kirjastoista (1492/2016) tuli uudistettuna voimaan vuonna 2017. Museolaki on vuodelta 1992 (729/1992), mutta se tulee uudistettavaksi vuoden 2018 aikana osana opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) uudistamista museoiden osalta. Teatteri- ja orkesterilain (730/1992) uudistamisesta on vuonna 2018 valmistunut työryhmän ehdotus. Kulttuuritoiminnalle verrannolliset liikuntaa sekä nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevat lait on myös uudistettu äskettäin - liikuntalaki (390/2015) vuonna 2015 ja nuorisolaki (1285/2016) vuonna 2016. Vuodelta 1998 olevaan lakiin taiteen perusopetuksesta (633/1998) ja lakiin vapaasta sivistystyöstä (632/1998) on tehty osittaisuu-distuksia.

Kulttuuripolitiikan tavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeisiä keinoja lainsäädännön lisäksi ovat rahoitus- ja hallintorakenteet. Suomessa valtio ja kunnat jakavat julkisen sektorin toimijoina päävastuun kulttuuripolitiikan kehittämisestä. Päävastuu ammattitaiteen tukemisesta kuuluu valtiolle. Samoin valtiolla on vastuu toimialan virastoista sekä kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten (Suomen Kansallisoppera ja baletti, Kansallisgalleria ja Kansallisteatteri) rahoituksesta ja ohjauksesta. Alueilla toimivien kulttuuri- ja taidelaitosten toimintaa, kuten myös yleisiä kirjastoja ja taiteen perusopetusta, rahoittavat sekä valtio valtiosuusjärjestelmän kautta että kunnat verotuloillaan. Muutoinkin edellytysten luominen kulttuuritoimintaan kuuluu eri tavoin sekä valtion että kunnan tehtäviin. Taiteilijat ja taide-, kulttuuri- ja muut järjestöt, erilaiset taiteen välittäjäorganisaatiot ja myös organisoitumattomat toimijat harjoittavat käytännön kulttuuritoimintaa. Useat yksityiset säätiöt ja yritykset tukevat kulttuuria ja taidetta.

2 Nykytila

Kunnan kulttuuritoiminnalla tuetaan laaja-alaisesti paikallista kulttuuritoimintaa ja toimijoita, ja se on kaikkien kuntien järjestämisvastuuna. Kuntien kulttuuritoiminta toteuttaa osaltaan väestön sivistyksellisiä perusoikeuksia ja asukkaiden kulttuuripalveluiden saatavuutta. Kulttuuri ja taide lisäävät asukkaiden hyvinvointia, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä, osallistumista ja muuta aktiivisuutta ja vähentävät syrjäytymistä. Kulttuurilla ja taiteella on merkitystä yhteiskunnan ja sen arvojen uudistamisessa, ja ne edistävät eri väestöryhmien vuorovaikutusta. Viereä kulttuuritoiminta lisää kuntien elinvoimaisuutta ja vetovoimaisuutta.

Kulttuuritoiminnan organisoinnin ja kulttuuripalvelujen tuottamisen tavat ovat suomalaisissa kunnissa moninaiset. Kuntien kulttuuritoiminta käsitetään kunnissa yhtäältä laajana kokonaisuutena, johon liittyy eri toimialojen ja kunnan ulkopuolisten toimijoiden toimintoja. Toisaalta se voidaan nähdä hallinnollisena toimintona, joka sisältää kunnan yleisen kulttuuritoimen. Hallinnollisesta näkökulmasta yleisen kulttuuritoimen kuluihin sisällytetään yleensä muun muassa henkilöstön palkkauskulut, kulttuuritilojen perustamis- ja ylläpitokulut sekä erilaiset avustukset taiteen alan ammattilaisille ja kolmannen sektorin toimijoille, kuten esimerkiksi tapahtumille ja harrastajaryhmille. Kunnat voivat tukea taiteilijoiden työskentelytiloja sekä osallistua osarahoittajina monenlaisten taide- ja kulttuurialan hankkeiden toteuttamiseen.

Kuntien kulttuuritoimintaa koskeva laki (1045/1980) tuli voimaan vuoden 1981 alussa. Lainsäädäntöä uudistettiin 1990-luvun alussa, jolloin nykyinen laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992) laadittiin. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa säädetään kunnan tehtävistä kulttuuritoimen alalla, kulttuuritoiminnasta sekä valtionosuuksista ja -avustuksista.

Kuntarakennetta, kuntien toimintaa ja aluehallintoa on uudistettu viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden kestävyttä rakenteellisilla uudistuksilla. Valtion kuntapolitiikka nojaa vahvaan yhteistyöhön kuntien kanssa.

Kuntien asukkaat ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä kulttuuripalveluihin. Suomen Kuntaliiton Arttu2 -tutkimusohjelman kuntalaiskyselyn 2017 mukaan vastanneista 46 prosenttia oli käyttänyt kulttuuripalveluita viimeisen 12 kuukauden aikana. Kulttuuripalvelut oli hoidettu hyvin 53 prosentin mukaan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen laatiman Aikuisten terveys-, hyvinvointi ja palvelututkimuksen (ATH) kaupunki-maaseutu -luokituksen mukaisessa tutkimuksessa kulttuuripalveluiden riittävydessä koettiin olevan eroja eri puolilla Suomea. Sisemmällä kaupunkialueilla riittävästi kulttuuripalveluita oli vuonna 2013 noin 90 prosentin mielestä, kun harvaan asutulla maaseudulla tätä mieltä oli noin 65 prosenttia. Kulttuuripalvelujen saavutettavuus vaihtelee paljon erilaisten väestö- ja vähemmistöryhmien kesken.

Kuntien toimintaan vaikuttavat väestörakenteen muutokset, joista yksi merkittävimmistä on väestön ikärakenteen muutos. Eläkeikäisten osuus väestöstä kasvaa samaan aikaan kun työikäinen väestö vähenee. Lasten ja nuorten osuudet pienenevät monissa kunnissa, eikä syntyvydessä ole odotettavissa merkittävää muutosta. Lasten ja nuorten osuus kasvaa useimmiten kasvukeskuksissa ja vähenee harvaan asutulla maaseudulla. Toisaalta elinajan odote on yhä pitempi ja iäkkäät ovat yhä terveempiä ja valmiimpia käyttämään ja myös ostamaan itse palveluita. Ihmisten liikkuminen ja palveluiden käyttö ei noudata kuntarajoja, ja yhä yleisempää on, että asutaan useammalla paikkakunnalla. Väestörakenteeseen vaikuttaa myös maahanmuutto. Tämä näkyy suurimmissa kaupungeissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Helsingissä väestöstä oli vuoden 2017 alussa ulkomaalaistaustaisia 94 888. Tämä oli 14,9 prosenttia kaupungin koko väestöstä. Vuoteen 2030 mennessä ennustetaan vieraskielisen väestön osuuden kasvavan 164 000—170 000 henkilöön, mikä olisi 23 prosenttia asukkaista.

Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut vuodesta 1992 lähtien muutoksia. Kuntien määrä on vähentynyt noin 30 prosenttia. Kun Manner-Suomessa vuonna 1992 oli 444 kuntaa, vuonna 2018 niitä on 295. Kuntien keskimääräinen asukasmäärä on kasvanut, mihin vaikuttaa erityisesti suurien kaupunkien kasvu. Vuonna 1992 kuntien asukasmäärä oli keskimäärin 11 329 asukasta. Vuonna 2017 se oli 18 589 asukasta. Vuonna 2016 kaupunkimaisissa kunnissa oli asukkaita keskimäärin 68 229, taajaan asutuissa kunnissa keskimäärin 13 338 ja maaseutumaisissa kunnissa keskimäärin 4 208.

Kuntien asukasmäärä ja väestörakenne ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat kulttuuritoiminnan ja -palveluiden järjestämiseen. Väestön ikääntyminen lisää kulttuuripalveluiden kysyntää sekä julkiselta, kolmannelta että yksityiseltä sektorilta. Tämä koskee sekä niitä, jotka voivat kuntonsa puolesta käyttää kaikille tarkoitettuja palveluita että niitä, joille palvelut tuotetaan esimerkiksi hoitolaitoksiin. Lasten ja nuorten tasa-arvoisiin harrastusmahdollisuuksiin on tarpeen kiinnittää huomiota. Ihmisten lisääntyvä liikkuminen ja asuminen useammalla paikkakunnalla tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vapaa-ajan asukkaat voivat olla kunnalle sekä kulttuuripalveluiden käyttäjiä että lisäresurssi kulttuuri- ja tapahtumapalveluiden toteuttamisessa. Maahanmuuttajien ja eri kieliryhmiin kuuluvien määrän lisääntyminen tuo mukanaan tarpeen tarkastella palvelujen järjestämisen tapoja ja sisältöjä uudella tavalla.

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslaki

Perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeiden mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen, myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että itsensä kehittämisen mahdollisuus viittaa opetuksen ohella myös riittäviin kulttuuripalveluihin.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

HE 195/2018 vp

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa säädetään kunnan tehtävistä kulttuuritoimen alalla, kulttuuritoiminnasta ja valtionosuudesta ja -avustuksesta.

Kunnan tehtävänä on kulttuuritoimen alalla lain 1 §:n mukaan edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.

Lain 2 §:n mukaan kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan taiteen harjoittamista ja harrastamista, taidepalvelusten tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista ja edistämistä.

Lain 3 §:n mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta kulttuuritoimintaa varten siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009) säädetään. Kunnalle sekä kunnan osoituksesta kulttuuritoimintaa harjoittavalle ja edistävälle, kunnassa toimivalle yhteisölle, säätiölle tai laitokselle voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää valtionavustusta kulttuuritoimintaa varten ja siinä tarvittavien tilojen perustamishankkeisiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään.

Nykyinen kulttuurin toimialaa koskeva valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahden hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta: valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetusta laista sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tuli voimaan vuoden 2010 alussa ja sillä korvattiin osin aiempi, hallinnonalakohtaisesti rakentunut valtionosuusjärjestelmä. Uudistuksessa osa aiemmista sektorikohtaisista valtionosuuksista koottiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle yhdeksi yhteiseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudeksi. Peruspalvelujen valtionosuus kattaa kuntien kulttuuritoiminnan osalta sen toiminnan, josta peruspalvelulainsäädännössä käytetään käsitettä yleinen kulttuuritoimi. Lisäksi se sisältää asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen sekä yleiset kirjastot. Ennen tätä muutosta nämä valtionosuudet maksettiin opetus- ja kulttuuriministeriön budjetista, ja ne olivat laskennallisia siten, että laskennallinen yksikköhinta yleisen kulttuuritoimen osalta oli uudistuksen tapahtuessa 3,5 euroa, ja siihen maksettiin valtionosuutta n. 30 prosenttia eli noin 1 euro/asukas. Uudistuksen myötä valtionosuusrahoitus on kunnalle yleiskatteellista, korvamerkitsemätöntä rahaa, jonka käytöstä kunnalla on päätösvalta. Kulttuurin tai muun sivistystoimen rahoitusta ei siis määritellä peruspalvelujen valtionosuusrahoituksessa enää erikseen, eikä siten voida myöskään tarkkaan määritellä valtion rahoitusosuutta kuntien kulttuuritoimintaan.

Opetus- ja kulttuuritoimien rahoituksesta annetun lain 2 §:ssä säädetään kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaisista valtionavustuksista. Lisäksi laissa on säännöksiä perustamishankkeista.

2.2 Pohjoismaiden lainsäädäntö

Seuraavassa tarkastellaan kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa lainsäädäntöä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

Ruotsi

Ruotsissa on Suomen tapaan kolmiportainen hallinto, jossa alueellinen ja paikallinen taso lähikohtaisesti toteuttavat ja täydentävät kansallisesti määriteltyjä ja rahoitettuja kulttuuripolitiikan päämääriä.

Kulttuuripolitiikkaa koskeva lainsäädäntö on Ruotsissa vähäistä, mikä koskee myös kuntatasoa. Kunnallisella tasolla ainoa lakisääteinen kulttuuritehtävä kulttuuriperinnön suojelun lisäksi on kirjasto.

Laeilla säädetään aluehallinnollisten yksiköiden hallinnolliset rajat ja tehtävät (kommunallag, SFS 1991:900), kuntien velvollisuus ylläpitää vähintään yhtä yleistä kirjastoa (bibliotekslag, SFS 2013:801) sekä kulttuuriperinnön suojelu alueilla (kulturmiljölag, SFS 1988:950), mutta kokonaisuudessaan kunnat, maakäräjäkunnat ja alueet voivat muotoilla kulttuuritoimintonsa hyvin vaihteleviksi. Kulttuurin poliittinen rahoitus ja ohjaus perustuvat etupäässä hallituksen antamiin päätöksiin ja asetuksiin, minkä lisäksi tärkeimmät kulttuurimäärärahat sisältävällä valtion talousarviolla on suuri merkitys.

Muut tehtävät kulttuurin alalla ovat Ruotsin kunnille vapaaehtoisia, mutta käytännössä kaikki kunnat ylläpitävät suoraan tai avustuksin myös muita kulttuuritoimintoja, esimerkiksi taidekasvatusta, teattereita ja museota. Kunnilla on vastuu kirjastotoiminnan lisäksi musiikki- ja kulttuurikouluista. Musiikki- ja kulttuurikoulut eivät ole lakisääteisiä, mutta käytännössä niitä toimii valtaosassa kuntia: vuonna 2016 vain viidessä kunnassa ei ollut kulttuurikoulu. Vuonna 2014 kaikissa Ruotsin kunnissa oli kirjasto ja valtaosassa (65 prosentissa kunnista) myös museo. Noin puolessa kunnista (51 prosentissa) oli teatteri, vajaassa puolessa (43 prosentissa) näyttelytila ja noin viidesosassa (18 prosentissa) konserttitalo. Moni kunnista ylläpitää myös erilaisia kulttuuritaloja, joissa usein toimii kirjasto, teatteri tai muu paikallinen kulttuuritoimija. Jotkin kulttuuritaloista ovat keskittyneet nuorten kulttuuritoimintaan.

Ruotsalainen kuntahallinto on järjestetty valtuuston (kommunfullmäktige), hallituksen (kommunstyrelse) ja lautakuntien (kommunala nämnder) kautta vastaavasti kuin Suomessa. Valtuusto valitaan vaaleilla ja se vastaa muun muassa budjetista ja eri sektoreiden linjauksista. Valtuusto nimittää sekä hallituksen että lautakunnat. Kulttuuriasiat käsitellään useimmissa kunnissa joko kulttuurilautakunnassa (kulturnämnd), koulutus- ja kulttuurilautakunnassa (utbildnings- och kulturnämnd) tai kulttuuri- ja vapaa-ajanlautakunnassa (kultur- och fritidsnämnd). Kuntien kulttuuripoliittinen päätöksenteko on organisoitu monilla eri tavoilla.

Kuntien resurssien määrässä ja kohdentamisessa on aluetason tapaan hajontaa. Kulttuurin rahoitus Ruotsin kunnissa vaihteli vuonna 2015 välillä 494 kruunua/asukas - 2 685 kruunua/asukas. Maan 290 kunnasta 80:ssä kulttuurin kustannukset asukasta kohti laskivat ja 210:ssä nousivat vuosina 2013—2015. Kulttuurin osuus kunnan kokonaisbudjetista vaihteli vuonna 2015 välillä 1—6,9 prosenttia. Pitkän aikavälin kehitys osoittaa, että erot kulttuurin kustannuksissa kunnissa ovat pysyneet varsin samankaltaisina. On myös huomattava, että vertailukelpoiset luvut eivät takaa vastaavaa kulttuuritarjontaa eri alueilla tai kunnissa.

Kansallinen taso ohjaa kulttuuripolitiikan pitkiä linjoja sekä tukee kulttuuria alueellisella ja paikallisella tasolla. Edustuksellinen aluehallinto (maakäräjäkunnat ja alueet) vastaa kulttuurin

HE 195/2018 vp

strategisesta kehittämisestä ja suurelta osin alueellisista taide- ja kulttuurilaitoksista. Vuonna 2009 Ruotsissa käyttöön otettu kulttuurin yhteistoimintamalli (kultursamverkansmodellen) kasvatti alueiden valtaa kulttuurihallinnossa ja resurssien kohdentamisessa: vuosina 2011–2014 alueet rahoittivat mallia 149 miljoonaa kruunua valtiota enemmän.

Norja

Norjassa säädetään kuntien kulttuuritoiminnasta laissa julkisen hallinnon vastuusta kulttuuri-toiminnassa (89/2007 Lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd). Lain voi katsoa vastaavan osin Suomessa kuntien kulttuuritoiminnasta annettua lakia. Laki sisältää tavoitteen, määritelmät, valtion, läänien ja kuntien roolit.

Lain 1 §:n mukaan tavoitteena on määrittää julkisen vallan velvollisuudet, jotta jokaisella on mahdollisuus ottaa osaa kulttuuritoimintaan ja kokea kulttuuria. Lain 2 §:ssä on määritelty kulttuuritoiminnan sisältö, joka koskee taide- ja kulttuuritoiminnan luomista, tuottamista, toteuttamista ja levittämistä, kulttuuriperinnön suojaamista ja välittämistä, osallistumista kulttuuritoimintoihin sekä kulttuuritietojen ja -taitojen kehittämistä.

Lain 3 §:n mukaan valtion on toteutettava ja helpotettava monenlaista kulttuuritoimintaa koko maassa oikeudellisten, taloudellisten, organisatoristen, informatiivisten ja muiden asiaankuuluvien välineiden ja toimenpiteiden avulla. Valtion on laadittava ja toteutettava toimenpiteitä erilaisten kulttuuri-ilmaisujen sitomiseksi ja suojelemiseksi kansainvälisten oikeuksien sekä velvoitteiden mukaisesti.

Lain 4 §:n mukaan lääninhallituksen/aluekunnan (fylkeskommuner) ja kunnan on pyrittävä taloudellisiin, organisatorisiin, informatiivisiin ja muihin asiaan liittyviin toimenpiteisiin, jotka edistävät ja helpottavat laajaa kulttuuritoimintaa alueellisesti ja paikallisesti. Viranomaisten yhteisistä tehtävistä säädetään lain 5 §:ssä. Sen mukaan valtion, lääninhallituksen ja kunnan on pyrittävä a. edistämään kulttuurielämän ennaltaehkäiseviä vaikutuksia, b. edistämään kulttuuritoiminnan ammattitaitoa ja laatua, ja helpottamaan osallistumista kulttuuritoimintaan, sekä c. siihen, että henkilöstöllä, organisaatioilla ja laitoksilla on mahdollisuus saada tietoja taloudellisista tuista ja muista toimenpiteistä.

Norjan julkinen hallinto koostuu valtionhallinnosta, 18 aluekunnasta (fylkeskommuner) ja 428 kunnasta. Aluekuntajako on yhteneväinen valtion läänijaon (fylke) kanssa. Läänejä on 19. Stortinget on hyväksynyt alueellisen uudistuksen, joka tulee voimaan 1.1.2020. Uudistus heijastuu eri hallintotasojen väliseen tehtävänjakoon. Uudistuksen toteuttaminen on aloitettu siirtämällä joidenkin kulttuuri-instituutioiden rahoitusta aluetasolle vuoden 2018 alusta lähtien.

Tanska

Tanskassa kulttuuria koskeva hallinto painottuu valtion ja kuntien tasoille. Tanskassa on vuonna 2007 toteutetun kuntauudistuksen jälkeen 98 kuntaa, kun aiemmin kuntia oli 271. Alueita Tanskassa on 5. Aluetasolla ei käsitellä kulttuuria koskevia asioita, mutta liittymäpin-toja on sosiaali- ja terveydenhoidon sekä matkailun osalta. Vuoden 2007 uudistuksessa aiemmin alueilla hoidetut kulttuuritehtävät siirrettiin joko valtiolle tai kunnille.

Tanskassa ei ole saman tyyppistä kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa lainsäädäntöä kuin Suomessa ja Norjassa, mutta valtio voi laatia kuntien kanssa sopimuksia. Tanskassa ei ole kunnallista itsehallintoa, joten sopimuspolitiikka on yleinen kehittämisen väline. Sopimuksista säädetään laissa alueellisista kulttuurisopimuksista (563/2005). Vuonna 1996 kokeiluna lanseeratut kulttuurisopimukset pohjautuvat vapaaehtoisuuteen. Sopimuksia on vuodesta 2000

lähtien toteutettu pysyvänä käytäntönä. Sopimukset kattoivat vuonna 2015 kaikkiaan 90 Tanskan 98 kunnasta ja 95,6 prosenttia väestöstä. Kuntien määrä vaihtelee sopimuksissa yhdestä 36 kuntaan.

Sopimukset pohjautuvat valtion visioon, jonka pohjalta kunnat laativat kulttuurisuunnitelman. Kulttuurisuunnitelmassa kunnat tai kuntien muodostamat alueet laativat kuvauksen siitä, miten kansalliset tavoitteet toteutuvat paikallistasolla, mitä uutta tavoitteiden toteuttamiseksi tehdään sekä rahoitussuunnitelman. Suunnitelmat ovat aluelähtöisiä. Sopimukset voidaan laatia kuntien yhteistyönä ja ne vaikuttivat osin myös kuntien yhteenliittymiseen vuoden 2007 uudistuksessa. Sopimukset laaditaan kerrallaan neljäksi vuodeksi. Niiden rahoitukseen sitoutuvat sekä valtio että kunnat.

Suunnitelmiin liittyen kuntien kanssa järjestetään poliittisen tason tapaamiset, joissa käydään keskustelu yhteisistä tavoitteista. Sopimuksia seurataan siten, että kunnat raportoivat toteutumisesta valtiolle vuosittain. Sopimuksiin käytetään noin kaksi miljoonaa tanskan kruunua vuosittain. Vaikka taloudellinen panostus on varsin pieni, on valtion arvioima hyöty merkittävä. Valtion osalta sekä Kulturstyrelsen että ministeriö valmistelevat sopimuksia. Ministeriön rooli on määrittää valtakunnalliset tavoitteet.

2.3 Nykytilan arviointi

Kaikkien kuntien vastuulla oleva kulttuuritoiminnan järjestäminen muodostaa perustan kulttuuripalveluille Suomessa. Kulttuuripalvelut ovat kuntien perus- ja lähipalveluita. Kulttuuri-toiminta lasketaan osaksi peruspalveluita ja kuntien yleisen kulttuuritoimen käyttökustannusten rahoittaminen on ollut osa valtiovarainministeriön peruspalvelubudjettia vuodesta 2010 lähtien. Kulttuuritoiminnan peruspalvelujen arviointia on toteutettu vuodesta 2011 lähtien. Osa arvioinnin kohteista on pysynyt vuosittain samana, osa vaihdellut vaihtuvien teemojen mukaan.

Kunnan kulttuuritoimintoja tarkoittavista asioista on käytössä erilaista käsitteistöä. Kunnan kulttuuritoiminta on käsitteenä vakiintunein kuvaamaan kunnassa järjestettävää kulttuuri- ja taidetoimintaa. Sen lisäksi käytetään muun muassa käsitteitä yleinen kulttuuritoimi ja muu kulttuuritoiminta. Yleistä kulttuuritoimea käytetään käsitteenä pääosin lainsäädännössä ja kuvaamaan kunnan kulttuuritoiminnan hallintoa. Muu kulttuuritoiminta -käsitettä käytetään kuntien käyttötaloutta koskevassa tilastoinnissa. Käsite vastaa lähinnä yleistä kulttuuritoimeaa, mutta käsitteet eivät ole täysin synonyymejä. Peruspalvelujen arvioinnissa käytetään termiä yleinen kulttuuritoiminta, joka vastaa tilastoinnissa muuta kulttuuritoimintaa. Käsitteitä ja niiden käyttämistä on tarpeen selkeyttää.

Tämän lakiehdotuksen nykytilan arvioinnissa käydään läpi kunnan kulttuuritoiminnan ja -palvelujen tilannetta laaja-alaisesti, ei vain niin kutsutun yleisen tai muun kulttuuritoiminnan näkökulmista. Seuraavassa tarkastellaan kuntien kulttuuritoimintaa, joka käsittää yleisen ja muun kulttuuritoiminnan lisäksi muun muassa museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminnan sekä musiikkitoiminnan.

Kunnat järjestävät ja tukevat kulttuuritoimintaa monimuotoisesti. Kunnat voivat järjestää ja organisoida kulttuuritoimintaa kunnassa parhaaksi katsomallaan tavalla. Näin ollen kulttuuri-toiminta voi olla kunnasta riippuen toiminnallisesti ja hallinnollisesti laajempaa tai suppeam-paa. Kulttuuritoiminnan palveluvalikoima vaihtelee kuntien välillä. Vuoden 2018 peruspolve-lujen arviointiraportin mukaan yli 90 prosenttia kunnista järjestää itse, tukee tai järjestää muulla tavoin kulttuuritapahtumia sekä vierailuvia musiikki- ja esittävän taiteen esityksiä. Muuta musiikkitoimintaa, kulttuuriharrastustoimintaa, paikallismuseotoimintaa, julkista tai-detta sekä galleria- ja näyttelytoimintaa järjestää itse, tukee tai järjestää muulla tavoin yli 80 prosenttia kunnista. Vähiten kunnat järjestävät tai tukevat taiteilijoiden työtiloja ja pysyvää ammatillista esittävän taiteen tai musiikin toimintaa. Pysyvä ammatillinen kulttuuritoiminta keskittyy kaupunkimaisiin kuntiin. Kunnat tarjoavat tiloja kulttuuritoiminnan toteuttamiseen. Kunnat voivat myös myöntää avustuksia yhdistyksille tai muille toimijoille tilojen ylläpitämi-seen ja käyttämiseen.

Kulttuuritapahtumat ovat tärkeä osa kunnissa tapahtuvaa kulttuuritoimintaa. Vuonna 2014 jul-kaistun peruspolve-lujen arviointiraportin mukaan kunnissa järjestettiin vuonna 2013 yhteensä 18 000 kulttuuritapahtumaa. Tapahtumien todellinen määrä on tätä suurempi, koska kaikki kunnat eivät vastanneet kyselyyn. On otettava huomioon, että kulttuuritapahtumaa on vaikea tarkkaan määrittellä, ja kuntakohtaiset arviot tapahtumien määristä vaihtelivat muutamista ta-pahtumista satoihin tapahtumiin. Keskimäärin kyselyyn vastanneissa 214 kunnassa oli 86 ta-pahtumaa. Kunnilta avustusta sai noin 8 000 kulttuuritapahtumaa eli noin puolet.

Vuonna 2018 kuntien kulttuuritoimintaan liittyviä valtionosuuden piirissä olevia taidelaitoksia on 209, joista museoita 124, teattereita 57 ja orkestereita 28. Valtionosuuden piirissä olevista 28 orkesterista 16, 57 teatterista 9 ja museoista yli puolet on kuntien ylläpitämiä. Valtaosa muista museoista, teattereista ja orkestereista on yksityisoikeudellisia osakeyhtiöitä, yhdistyk-siä tai säätiöitä, joiden toimintaa kunnat rahoittavat. Alueellisesti taide- ja kulttuurilaitosten verkosto on jakaantunut ympäri Suomea. Valtionosuuden piirissä olevat taide- ja kulttuurilai-tokset ovat keskittyneet asukasluvultaan suuriin kuntiin, pääasiassa maakuntien keskuskau-punkeihin. Valtionosuutta saavista museoista, teattereista ja orkestereista on oma lainsäädän-tönsä. Kulttuuri- ja kongressitaloja on 70.

Suomessa on yhteensä noin 1 000 museota, joten museoverkosto ulottuu koko maahan. Näistä ammatillisesti hoidettuja museokohteita on noin 350. Valtionosuuden piirissä olevista 124 museosta on 22 opetus- ja kulttuuriministeriön nimeämää maakuntamuseota ja 16 aluetaide-museota, joiden tehtävänä on valtioneuvoston museoista antaman asetuksen (1192/2005) mu-kaan muun muassa edistää museotoimintaa, kulttuuriympäristön säilymistä sekä visuaalista kulttuuria toiminta-alueellaan. Pääosin kuntien ylläpitämien maakuntamuseoiden ja aluetai-demuseoiden toiminta-alueet kattavat koko Suomen. Lisäksi on 16 valtakunnallista erikoismu-seota, joiden tehtävänä on muun muassa edistää ja ohjata museotoimintaa omalla erikoisalal-laan. Alueellisia ja valtakunnallisia tehtäviä varten museoille myönnetään valtionosuutta kymmenellä prosenttiyksiköllä korotettuna.

Ei-ammattillisesti hoidetut museokohteet ja –kokoelmat ovat yhdistysten, säätiöiden ja kuntien ylläpitämiä paikallisia kotiseutu- ja erikoismuseoita sekä muutamia taidemuseoita. Paikallis-museoita ylläpidetään pääosin sivutoimisesti ja vapaaehtoisvoimin. Paikallismuseotyö on kan-salaisten omaa kiinnostusta ja aktiivisuutta yhteisen kulttuuriperinnön ja kulttuuriympäristön säilyttämisen eteen. Myös näillä paikallisilla kotiseutu- ja erikoismuseoilla on vastuullaan arvokkaita ja ainutlaatuisia kokoelmia. Valtio tukee museoiden toimintaa Museoviraston myön-tämällä hankeavustuksilla.

Voimassa olevan kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaan kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla. Taiteen perusopetusta annetaan noin 85 prosentissa Suomen kuntia. Taiteen perusopetuksen piirissä on arviolta noin 12 prosenttia 2—19 -vuotiaista eli noin 126 000 lasta ja nuorta sekä lähes 10 000 aikuista. Opetusta järjestäviä oppilaitoksia sivutoimipisteineen oli viimeisimmässä kattavassa tilastoinnissa vuonna 2012 Manner-Suomessa yli 900, mutta opetus keskittyi eteläiseen Suomeen. Opetettavista taiteenaloista suosituimpia olivat musiikki, kuvataide ja tanssi. Muut taiteenalat ovat: arkkitehtuuri, käsityö, mediataiteet, sanataide, sirkustaide ja teatteritaide. Noin 47 prosenttia taiteen perusopetusta antavista oppilaitoksista on kuntien ylläpitämiä. Osa näistä on kansalaisopistoja.

Lastenkulttuurikeskuksia on Suomessa 27 ja ne kattavat 171 kuntaa. Muita taiteen ja kulttuurin aluekeskuksia ovat tanssin aluekeskukset, joita on 7 sekä 9 elokuvan ja 8 valokuvan aluekeskusta. Kaikki aluekeskukset, mukaan lukien lastenkulttuurikeskukset saavat rahoitusta kunnilta ja valtiolta. Kaikilla taidemuodoilla, kuten esimerkiksi kuvataiteilla, ei ole tukeaan aluekeskusrakennetta ja näiden taidemuotojen rahoitus on tältä osin erilaista muihin verrattuna. Kaikista taiteilijoista kuvataiteilijat ja kirjailijat asuvat tasaisimmin eri puolilla Suomea; yli puolet heistä asuu muualla kuin pääkaupunkiseudulla. Alueellisia ja paikallisia taiteilijaseuroja on noin 30.

Kulttuurin ja taiteen alalla on kuntien tukemaa harrastustoimintaa. Tuki voi olla esimerkiksi toiminta-avustuksia tai tilojen käyttöön liittyvää tukea. Kuoroja ja orkestereita on lähes 350 ja harrastajateattereita yli 500. Näiden lisäksi on erilaista järjestäytymätöntä ja tilastoimatonta harrastustoimintaa eri kulttuurin ja taiteen aloilla. Harrastusta tukevaa toimintaa toteutetaan yhteensä 184 vapaan sivistystyön koulutusta antavassa kansalaisopistossa, joiden toiminta kattaa koko maan kunnat. Kulttuurin ja taiteen aloilta tarjontaan kuuluu taideaineiden, käsityön ja musiikin kursseja sekä kieli- ja kirjallisuuskursseja.

Kulttuuritoiminnan kustannuksiin vaikuttavat monet eri tekijät, ja kustannukset myös vaihtelevat suuresti kuntien välillä. Vuoden 2018 peruspalvelujen arviointiraportin mukaan Manner-Suomen kunnissa yleisen kulttuuritoiminnan käyttökustannukset olivat vuonna 2016 yhteensä 112 miljoonaa euroa. Manner-Suomessa yleisen kulttuuritoiminnan asukaskohtaisten nettokustannusten valtakunnallinen keskiarvo on pysytellyt vuodesta 2006 lähtien noin 20 eurossa. Yleisen kulttuuritoiminnan nettokustannukset vaihtelivat kunnissa vuonna 2016 välillä 0—65 euroa. Yleisen kulttuuritoiminnan kustannukset asukasta kohden olivat 129 kunnassa alle 10 euroa, 10—16 euroa 74 kunnassa ja yli 16 euroa 94 kunnassa. Alle 16 euroa yleiseen kulttuuritoimintaan käyttävissä kunnissa asuu hieman yli puolet väestöstä. Yleisen kulttuuritoiminnan toimintakulut kuntien käyttötalouden kaikista toimintakuluista olivat keskimäärin noin 0,30 prosenttia. Osuus on laskenut vuodesta 2006 lähtien, jolloin se oli 0,43 prosenttia.

Museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminnan sekä musiikkitoiminnan nettokäyttökustannukset olivat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2016 yhteensä 269 miljoonaa euroa. Asukaskohtaiset kustannukset vaihtelivat välillä 0—153 euroa. Asukaskohtaisen kustannuksen valtakunnallinen keskiarvo oli noin 49 euroa. Nämä kustannukset sisältävät sekä valtionosuuden piirissä olevien museoiden, teattereiden ja orkestereiden toimintaa että muuta kuntien järjestämää museo- ja näyttelytoimintaa, teatteri-, tanssi- ja sirkustoimintaa sekä musiikkitoimintaa.

Kuntien kulttuuritoiminnan kokonaisuuden hahmottaminen on haastavaa, koska tilastointi on puutteellista ja hajanaista. Kuntien itse järjestämä ja tukema kulttuuritoiminta vaihtelee kunnittain. Vaihtelua on löydettävissä kuntatyypeittäin, kuten kaupunkimaisten, taajaan asuttujen ja maaseutumaisien kuntien välillä. Myös muun muassa kunnan koko, sijainti, välimatkat ja

väestö sekä kieliryhmät vaikuttavat kulttuuritoiminnan järjestämiseen ja tukemiseen. Vaikka näyttäisi, että kunta ei käyttäisi rahoitusta kulttuuritoiminnan järjestämiseen, voi se tapahtua yhteistyössä esimerkiksi kunnan toisen toimialan kanssa, jolloin kustannukset voivat näkyä toisella toimialalla.

Kuntien kulttuuritoiminnan monipuolistuneet tehtävät

Kuntien kulttuuritoiminta kattaa nykyisin laajemman kokonaisuuden kuin voimassa oleva lainsäädäntö. Kulttuuritoiminnan merkitys nähdään laajemmin liittyen kulttuurin ja taiteen monipuolisiin yhteiskuntapoliittisiin sekä alueellisiin ja paikallisiin vaikutuksiin. Näistä vaikutuksista on saatu ja saadaan enenevästi myös tutkimustietoa.

Kulttuurin ja taiteen hyvinvointivaikutuksia koskeva monipuolinen tutkimustieto liittyy sekä yhteisöllisiin että yksilöllisiin vaikutuksiin. Kulttuurilla on todettu useissa tutkimuksissa olevan suuri merkitys hyvinvointiin ja terveyteen, kuten myös osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen. Taloudellisia vaikutuksia koskeva tutkimustieto liittyy muun muassa kulttuurin ja taiteen suoriin ja välillisiin työllistäviin vaikutuksiin sekä vetovoimaisuutta ja elinvoimaisuutta lisääviin vaikutuksiin. Koko maassa kulttuurin osuus työllisyydestä oli 3,5 prosenttia vuonna 2015, arvonlisäyksestä 2,9 prosenttia, tuotoksesta 3,0 prosenttia ja kulutuksesta lähes 5 prosenttia (Kulttuurin satelliittitilinpito, 2017, Tilastokeskus). Kulttuuritoimialan arvonlisäyksen, työllisten ja kulutusmenojen prosenttiosuus kansantaloudesta on ollut viime vuosina hieman laskeva, mutta lasku johtuu muista kuin kulttuurin toimialan ydintoiminnoista, kuten esimerkiksi painoalasta.

Toimialan toimintojen kerrannaisvaikutuksia on vaikea todentaa, mutta ne voivat olla huomattavia. Esimerkiksi museoiden on arvioitu tuottavan koko kansantalouden mittakaavassa kerrannaisvaikutuksineen noin 340—500 miljoonan euron lisäkysynnän sijaintialueillaan. Tämä on kunnille ja alueille merkittävä rahasumma, sillä kuntien kokonaispanos ammatillisesti hoidettujen museoiden rahoituksesta on noin 75 miljoonaa euroa (Piekkola, Suojanen, Vainio, 2013. Museoiden taloudellinen vaikuttavuus, Vaasan yliopisto, Levón-instituutti). Kulttuuritapahtumilla on samantapainen taloudellinen merkitys kunnille ja alueille (Festivaalien ja tapahtumien edistäminen valtion kulttuuripoliitikassa, Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cuporen verkkojulkaisuja 35/2016). Matkailuala jatkaa kasvuaan, ja kasvu koskee myös kulttuuria, luovia aloja ja tapahtumia. Kulttuurimatkailun ja luovien alojen myönteiset taloudelliset ja työllistävät vaikutukset näkyvät sillä paikkakunnalla, jossa toiminta ja kohteet sijaitsevat.

Kulttuurin merkityksen ihmisten elämässä ja yhteiskuntakehityksessä odotetaan edelleen kasvavan tieto- ja elämysyhteiskuntakehityksen voimistuessa entisestään. Yleiset toimintaympäristömuutokset ja kulttuurin alan omat muutokset vaikuttavat käsitykseen ja odotukseen siitä, mitä kunnan kulttuuritoiminnan tehtäviin ja sen toteuttamisen tapoihin kuuluu. Kunta- ja alue-rakenteen sekä väestö- ja ikärakenteen muutokset, maan sisäinen muuttoliike ja maahanmuutto sekä väestön keskuudessa tapahtuva erilaistuminen muun muassa elämäntavoissa ja arvoissa edellyttävät kuntien kulttuuritoiminnalta yhä monimuotoisempaa ja moniarvoisempaa toimintaa ja palveluja. Erilaistumiseen liittyy myös eriarvoistumista: eri väestöryhmillä on erilaiset toimintamahdollisuudet ja -resurssit joko taloudellisista, sosiaalisista, alueellisista tai henkilökohtaisista syistä. Erilaistumiskehityksen vuoksi kulttuuritoimintaan ja -palveluihin, kuten muihinkin toimintoihin ja palveluihin, kohdistuvat tarpeet ja odotukset vaihtelevat. Ne voivat olla keskenään ristiriitaisiakin. Digitalisaatiokehitys tulee monipuolistamaan mahdollisuuksia järjestää ja levittää palveluita, mutta ne eivät korvaa eläviä yleisökontakteja ja palveluita.

Kuntien kulttuuritoiminnan toimintaympäristössä ja tehtävissä tapahtuneiden muutosten vuoksi nykyisen kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tehtävät ovat edellä kuvatun mukaisesti liian kapeasti määriteltyjä, eivätkä anna oikeaa kuvaa nykyisestä kuntien kulttuuritoiminnasta ja sen toiminta-alueesta.

Kulttuuritoiminnan järjestäminen ja yhteistyö

Kulttuuritoiminnan järjestäminen ja sen tavat ovat kunnan harkinnassa. Kunnan kulttuuritoiminnan tuottaminen voi muodostua useammasta tuotantotavasta: oman tuotannon lisäksi kunta voi hankkia kulttuuripalveluja yksityisiltä palveluntuottajilta tai toiselta kunnalta sekä toteuttaa yhteistyö- ja ostopalvelutuotantoa toisten kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin ja niiden ylläpitämien taiteen välittäjäorganisaatioiden kautta. Viime vuosina on lisääntynyt myös uudenlainen löyhästi järjestäytyneet toiminta, kuten eri tyyppiset pop up-tapahtumat, mitä kutsutaan neljänneksi sektoriksi.

Kunnat voivat tuottaa kulttuuritoimintaa eri toimialojensa yhteistyönä. Toimialojen välisessä yhteistyössä on kuitenkin eroja kuntien välillä riippuen muun muassa siitä, miten kunkin kunnan hallinto on järjestetty ja miten toimintatavat ovat muodostuneet. Peruspalvelujen arviointiraportin 2018 mukaan valtaosassa (76 prosentissa) kyselyyn vastanneista kunnista oli vakiintuneita toimintamalleja tai rakenteita kulttuuripalvelujen järjestämiseen kunnan muiden toimialojen kanssa. Näitä oli hieman enemmän kaupunkimaisissa kunnissa (88 prosentissa) kuin taajaan asutuissa (73 prosentissa) tai maaseutumaisissa (72 prosentissa) kunnissa. Useimmiten muut toimijat, joiden kanssa kulttuuripalveluja vakiintuneesti järjestettiin toimivat koulutuksen tai varhaiskasvatuksen aloilla (32 prosentissa kunnista). Kunnat mainitsivat muista toimialoista myös kansalaisopiston tai sivistyksen (10 prosenttia), sosiaalialan, perusturvan tai vanhustyön (9 prosenttia) sekä monen eri toimialan yhteistyön (14 prosenttia). Yhteistyökumppaneita olivat myös elinkeinoihin, hyvinvointiin, nuorisoon, kirjastoon, keskushallintoon, vapaa-aikaan ja tekniseen toimeen liittyvät toimialat.

Kunnan kulttuuritoiminnan yhteistyö erityisesti opetus- sekä kirjasto-, nuoriso- ja liikuntasektoreiden kanssa voi olla tiivistä, koska osassa kuntia sektorit ovat hallinnollisesti samaa kokonaisuutta. Osassa kuntia yhteistyö opetustoimen kanssa toimii hyvin muun muassa kulttuurikasvatussuunnitelmien osalta, sillä yli kolmasosassa kunnista on laadittu kulttuurikasvatussuunnitelma. Vapaan sivistystyön merkitys korostuu jo nyt pienissä kunnissa. Vapaa sivistystyö muodostaa toiminnan perustan monille harrastajaryhmille. Ne yhtäältä lisäävät harrastustoimintaan osallistumista ja toisaalta harrastajavoimin voidaan tuottaa osa kunnan kulttuuripalveluista. Myös taiteen perusopetus voi muodostua monissa kunnissa keskeiseksi perustaksi harrastajaryhmien toiminnalle, sillä taiteen perusopetuksen järjestäjät tarjoavat taiteen perusopetuksen lisäksi myös muuta kuin opetussuunnitelmapohjaista taidekasvatusta sekä koulutus- ja harrastustoimintaa kuntalaisille.

Erityisesti 2000-luvulla ovat vahvistuneet yhteiset toimintamallit sosiaali- ja terveyssektorin kanssa, mitä edustaa muun muassa toiminta, jolla edistetään hyvinvointia ja terveyttä taiteen ja kulttuurin avulla. Siihen liittyy myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta koskeva kärkihanke. Sen toimenpiteissä parannetaan epätasaisesti jakautunutta taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin saatavuutta taiteenaloilta maan eri osissa sekä edistetään lasten ja nuorten luovia taitoja viemällä taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin ammattilaisten ohjaamia harrastetunteja osaksi varhaiskasvatuksen ja opetustoimen toimintaa. Kärkihankkeessa laajennetaan myös prosenttitaitteen periaatetta yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi. Toimintamallit sosiaali- ja terveyssektorin kanssa ovat muutoksessa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja maa-

kuntia koskevien uudistusten vuoksi. Keskeistä on kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien toimijoiden yhteistyö.

Kuntien toimintaan linkittyy myös perinteinen taiteen prosenttiperiaatteen edistäminen maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa sekä rakennushankkeissa, jolloin keskeinen kunnan sektori toteuttamisessa on tekninen toimi. Laajempien prosenttiperiaatteen hankkeiden taustalla on usein kunnan kulttuuritoiminnan kautta tullut aloite toiminnan käynnistämiseen. Prosenttiperiaatteen edistäminen edellyttää kunnan eri toimialojen lisäksi yhteistyötä muun muassa taiteilijoiden ja rakennusalan yritysten kanssa.

Kulttuuritapahtumat ovat puolestaan esimerkki siitä, kuinka monenlaisia kunnan toimintoja ja avustusmuotoja kulttuuritoimintaan voi liittyä. Ne edellyttävät tapahtumapaikkojen rakentamista ja ylläpitoa, liikennejärjestelyjä, kaavoitusta, kunnallistekniikkaa, lupa- ja ilmoitusasioita sekä neuvontaa.

Peruspalvelujen arviointiraportin 2014 mukaan kuntien arvio niiden oman toiminnan osuudesta kulttuuritoiminnassa oli keskimäärin yli 53 prosenttia. Yli puolet kunnista oli kuitenkin osittanut tai ulkoistanut kulttuuripalveluja kolmannen sektorin toimijoille. Kulttuuritoimintaan tai kulttuuripalveluihin liittyviä sopimuksia oli tehnyt vastanneista kunnista noin puolet kolmannen sektorin kanssa ja vajaa kolmasosa yritysten kanssa. Yritysten kanssa tehdyt sopimukset liittyivät käytännössä palvelujen ostamiseen tai ulkoistamiseen. Valtaosa kuntien sopimuksista sekä ostetuista palveluista liittyi tapahtumien ja esiintymisten tuotantoon. Kolmannen sektorin roolin arvioitiin olevan useimmissa kunnissa kunnallisia toimintoja vahvistava tai täydentävä. Yritysten rooli arvioitiin kolmatta sektoria useammin kunnallisia toimintoja korvaavaksi. Taiteilijoilla ja oppilaitoksilla voi myös olla rooli taide- ja kulttuuripalveluiden tuottamisessa. Kuntien arvion mukaan taiteilijoiden ja oppilaitosten osuus kuntien kulttuuritoiminnasta oli yhteensä vuonna 2013 hieman yli 10 prosenttia.

Kolmannen sektorin yhteistyömallit ovat erilaisia ja vaihtelevat tilanteiden ja toimintakenttien sekä tavoitteiden mukaan. Kolmannen sektorin toiminnan osin muuttuessa ja edellä mainitun neljännen sektorin toiminnan lisääntyessä yhteistyöhön voi tulla kunnan näkökulmasta haasteita. Toimijat saattavat kokea kuntien toimintamallit jähmeiksi. Muun muassa kunnan mahdollisesti asettamat velvoitteet, jotka liittyvät avustuksiin, saatetaan kokea vaikeiksi toteuttaa. Osa kolmatta ja neljättä sektoria toimii vapaaehtoisvoimin, mikä luo haasteita toiminnan jatkuvuudelle ja laadulle. Toisaalta kolmannen ja neljännen sektorin toimijat toivovat julkisilta rahoittajilta pitkäjänteistä sitoutumista avustustoimintaan.

Kunnat voivat järjestää taide- ja kulttuuripalveluita myös yhteistyössä toistensa kanssa. Käytännössä yhteistyö voi koskea muun muassa tapahtumien järjestämistä ja kustannusten jakamista esiintyjien hankkimisessa. Yksi tyypillinen kuntien välisen yhteistyön muoto on osallistuminen erilaisten hankkeiden toteuttamiseen ja rahoittamiseen. Kuntien välinen yhteistyö voidaan hoitaa käytännön tasolla muun muassa sopimuksin. Näin voidaan tehdä esimerkiksi taiteen perusopetuksen järjestämisen osalta. Joillakin seuduilla toimii tai on toiminut kulttuuripalveluiden järjestämiseksi yhdistyksiä, joita kunta tai kunnat rahoittavat. Kulttuuritoiminnan järjestämisen tapojen monipuolistuessa ja yhteistyötarpeiden korostuessa syntyy tarve huomioida nämä seikat kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa laissa.

Kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuudet

Kulttuuritoiminnan järjestämisen ja palveluiden tarjoamisen tavat vaikuttavat palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Palveluiden saatavuudessa on Suomessa eroja alueittain, palveluittain ja väestöryhmittäin. Kulttuuritilaisuuksissa käyminen on etenkin korkeasti koulutet-

tujen, hyvätuloisten ja lapsettomien kotitalouksien harrastus. Tilaisuuksissa käymiseen ja palvelujen käyttämiseen vaikuttaa myös se, kuinka lähellä tapahtumat ja palvelut ovat. Tutkimuksissa on havaittu, että etenkin pienituloisten ja vähemmän koulutettujen mahdollisuuksiin käyttää kulttuuripalveluita vaikuttaa se, jos palvelut sijaitsevat kaukana asuinpaikasta.

Etäisyyksiin on vaikea vaikuttaa suoraan, mutta toiminnan ja palvelujen järjestämisen tavoilla voidaan ainakin osittain vaikuttaa tasa-arvoisempaan toimintaan osallistumiseen ja palveluiden käyttämiseen. Moni kunta toteuttaa toimenpiteitä kulttuuripalvelujen tarjoamiseksi keskustaajaman tai keskustaajamien ulkopuolelle. Kiertäviä tai liikkuvia palveluita toteuttavat eniten kaupunkimaiset ja taajaan asutut kunnat. Niissä on tärkeää yhteistyö valtionosuutta saavien teattereiden, orkestereiden ja museoiden kanssa. Teattereita ja orkestereita sijaitsee pääosin maakuntakeskuksissa, museota myös muissa kunnissa. Eri valtionosuuslaitoksilla on vaihtelevasti kiertuetoimintaa. Osalla kulttuurin kolmannen sektorin toimijoista ja taiteen välittäjäorganisaatioista on valmiudet kiertuetoiminnan toteuttamiseen yhteistyössä kuntien kanssa. Erilaisia kuljetuspalveluita järjestävät eniten maaseutumaiset kunnat.

Etäisyyksien ohella kunnissa on tarpeen kiinnittää huomiota muiden osallistumisesteiden poistamiseen. Taloudellisten ja sosiaalisten osallistumisesteiden madaltamiseksi on kehitetty uusia toimintatapoja. Kunnissa on otettu käyttöön esimerkiksi alennettuja tai maksuttomia lippuja maksullisiin kulttuuritapahtumiin, muun muassa niin sanottu Kaikukortti sekä kehitetty kulttuurikaveritoimintaa.

Digitaalisesti tuotetut kulttuuripalvelut ovat yksi keino parantaa kulttuurin saatavuutta ja saavutettavuutta. Niiden voi odottaa muuttavan jatkossa kulttuuripalveluiden järjestämis- ja tuotantotapoja. Vuonna 2014 julkaistiin selvitys kuntien kulttuuripalveluiden sähköisen tuottamisen mahdollisuuksista. Sen mukaan sähköisiä kulttuuripalveluita ilmoitti tuottavansa 76 kuntaa, sosiaalista mediaa käytti 73 kuntaa, mutta esimerkiksi vain 12 kuntaa ilmoitti tuottavansa digitaalisia kulttuuripalveluita laitoksiin. Erilaisia virtuaalisia opaskierroksia järjesti 18 kuntaa. Suoratoistoa eli striimausta käytti vain seitsemän kuntaa. Kuntien työntekijät tuottavat palvelut pääasiassa oman toimensa ohella. Tuotannossa suurimpina haasteina koettiin taloudelliset ja henkilöstöresurssit. Vuoden 2018 peruspalvelujen arviointiraportin mukaan verkon välityksellä kulttuuritoimintaa toteuttavat eniten kaupunkimaiset kunnat. Maaseutumaisista kunnista vain 15 prosenttia oli toteuttanut verkon välityksellä kulttuuritoimintaa.

Valtaosa kunnista pyrkii ainakin jollakin tavalla osallistamaan kuntalaisia kulttuuripalvelujen suunnittelussa tai järjestämisessä peruspalvelujen arviointiraportin 2018 mukaan. Useimmissa kunnissa (90 prosentissa) tehdään yhteistyötä ja järjestetään tapaamisia paikallisten toimijoiden, esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoiden tai yritysten kanssa. Kolmessa neljäsosassa kunnista (76 prosentissa) kuntalaisilla oli mahdollisuus vapaaehtoistyöhön kulttuuripalvelujen järjestämisessä. Puolessa vastanneista kunnista järjestettiin vuonna 2017 asukasfoorumeita tai käytettiin muita kuntalaisten kuulemisen menetelmiä, esimerkiksi kuntalaiskyselyitä. Lähes neljänneksessä kunnista (23 prosentissa) kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua kulttuuria koskevien strategioiden suunnitteluun tai laatimiseen. Osallistuvaa budjetointia tai kulttuurisuunnittelun menetelmiä oli kokeiltu muutamissa kunnissa.

Kunnissa on eroja siinä, miten palvelujen saavutettavuutta tai siihen liittyviä teemoja on otettu huomioon kulttuuritoiminnassa. Reilussa kolmanneksessa (37 prosentissa) kunnista oli peruspalvelujen arviointiraportin 2018 mukaan erityisesti painotettu erityis- ja vähemmistöryhmien osallistumismahdollisuuksia kulttuuripalvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen. Esimerkiksi saavutettavuuskartoituksia tai -suunnitelmia on tehty kunnissa vähän. Niitä on tehty enemmän kaupunkimaisissa kuin taajaan asutuissa tai maaseutumaisissa kunnissa. Osa kunnista ottaa

huomioon saavutettavuuteen liittyviä asioita kulttuurin avustuskäytännöissä. Kunnat tekevät kulttuuritoiminnan suunnittelussa vähän yhteistyötä vammaisjärjestöjen kanssa.

Kaksikielisissä kunnissa kulttuuripalveluita järjestetään käytännössä sekä suomeksi että ruotsiksi, mutta tästä ei ole säädetty nykyisessä kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa. Myöskään muita kieliryhmiä ei ole otettu huomioon.

Kulttuuritoimintaa toteutetaan osana maahanmuuttajille järjestettävää toimintaa ja kotouttamista Suomeen muun muassa saapumisen alkuvaiheessa työperäisille maahanmuuttajille sekä vastaanottokeskuksissa ja myöhemmin turvapaikkapäätöksen saaneiden kotouttamisessa. Kuntien toimesta maahanmuuttajille järjestetystä kulttuuritoiminnasta on vähän tietoa. Vuonna 2015 Taide- ja kulttuurialan ammattijärjestö TAKU ry:n tekemän kyselyn mukaan noin 70 prosenttia vastaajista oli työnsä kautta tekemisissä maahanmuuttajien kanssa, joskin vastaajista merkittävä osa työskenteli kirjastoalalla. Vastaajista lähes 80 prosentin mukaan kunnissa oli selkeä tarve kulttuurin kautta tapahtuvalle kotouttamistoiminnalle. Tarve tunnistettiin selkeimmin yli 50 000 asukkaalla kunnissa.

Henkilöstö ja osaaminen

Kuntien kulttuuritoiminnassa annetussa laissa ei ole säädetty henkilöstöstä tai sen kelpoisuudesta.

Kuntien henkilöstöresurssit vaihtelevat. Vuoden 2016 peruspalvelujen arviointiraportin mukaan hieman yli puolessa (52 prosentissa) kyselyyn vastanneista kunnista yleiseen kulttuuritoimintaan kohdistui yksi henkilötyövuosi tai enemmän. Vastaavasti 48 prosentissa vastaajakunnista yleiseen kulttuuritoimintaan kohdistui alle yksi henkilötyövuosi. Henkilötyövuosien määrä oli yleisesti korkein asukasluvultaan suurissa kunnissa. Kuntien yleisen kulttuuritoiminnan henkilöstömääriin vaikuttaa kuitenkin palvelujen järjestämisen tapa. Vuoden 2018 peruspalvelujen arviointiraportin mukaan yleisestä kulttuuritoiminnasta vastaavan henkilön virka oli useamman toimialueen tehtäviä sisältävä yhdistelmävirka tai -toimi 65 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Useimmin virka oli yhteinen kirjaston toimialan (29 prosenttia) tai nuorison tai liikunnan toimialan (21 prosenttia) kanssa. Muita toimialoja olivat sivistystoimi tai kansalaisopisto, hyvinvointi tai vapaa-aika, matkailu, viestintä tai markkinointi sekä usean eri toimialan yhdistelmä.

Peruspalvelujen arviointiraportin 2016 mukaan kyselyyn vastanneista kuntien yleisen kulttuuritoiminnan johtajista kahdella kolmesta (66 prosentilla) oli ylempi korkeakoulututkinto. Viidenneksellä (22 prosentilla) vastanneista oli kulttuurialan ylempi korkeakoulututkinto. Jokin muu kuin ylempi tai alempi korkeakoulututkinto oli yleisen kulttuuritoimen johtajilla 15 prosentilla vastaajista.

Kuntien kulttuuritoiminnan monimuotoisuus vaikuttaa henkilöstön osaamiseen. Keskeistä on kulttuurin ja taiteen sisältöasiantuntemuksen lisäksi julkishallinnon ja lainsäädännön tuntemus sekä hankintaosaaminen. Myös toimintaympäristön muutosten, strategiaosaamisen ja eri asiakasryhmien tarpeiden sekä uusien yhteistyötapojen ja -mahdollisuuksien tunnistaminen ovat yhä tärkeämpiä. Koska yhteistyötahot ovat moninaisia, hyvät vuorovaikutustaidot ovat tarpeellisia. Kuntien elinvoimaisuus- ja vetovoimaisuusnäkökulmien huomioon ottaminen on myös aiempaa keskeisempää. Digitaalisen teknologian hyödyntämiseen liittyvä osaaminen on samoin nousemassa tärkeäksi.

Eri tutkimuksissa on todettu, että kaikissa kunnissa ei välttämättä ole nimetty vastuuhenkilöä tai koordinaattoria kunnan kulttuuritoimen tehtäviä varten. Jyväskylän yliopiston koor-

HE 195/2018 vp

dinoimien ja opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2012—2014 rahoittamien KUULTO-hankkeen kokeilujen loppuraportin (Koetellut kulttuuritoiminnot - KUULTO-toimintatutkimuksen tulokset, opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:21) yhtenä toimenpide-ehdotuksena on todettu, että kunnissa tarvitaan kulttuuritoimintaa koordinoiva taho. Raportin mukaan kunnan kulttuuritoiminnan järjestäminen edellyttäisi sitoutunutta henkilöstö-resurssia, joka voitaisiin toteuttaa laajempaan vastuuna poikkihallinnollisesti.

Valtion viranomaisten ja maakuntien liittojen tehtävät

Kuntien kulttuuritoiminnassa annetussa laissa ei ole säädetty valtion tai valtion aluehallinnon tehtävistä, mutta muissa laeissa valtion aluehallinnon tehtävistä kulttuurin osalta on säädetty.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 18 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa taide, kulttuuri ja kulttuuriperintö. Myös useiden muiden ministeriöiden hallinnonaloilla on tehtäviä, jotka liittyvät kulttuuriin.

Museoviraston tehtävänä on Museovirastosta annetun lain (282/2004) 2 §:n 1 momentin mukaan muun muassa toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena sekä vastata muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta.

Taiteen edistämiskeskuksen tehtävänä on taiteen edistämiskeskukselta annetun lain (657/2012) 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan edistää taidetta kansallisesti ja kansainvälisesti sekä 2 kohdan mukaan edistää kulttuuria kansallisesti ja kansainvälisesti siltä osin kuin se ei kuulu muun viranomaisen tehtävään.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on hoitaa niille erikseen säädettyjä tehtäviä koulutuksen, osaamisen ja kulttuurin sekä kulttuuriympäristön hoidon toimialoilla.

Aluehallintovirastojen toimialaan ja tehtäviin kuuluu aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi, mutta tehtävät eivät koske kuntien kulttuuritoimintaa. Peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi kuuluu aluehallintovirastojen toimialaan ja tehtäviin. Tehtävillä on liittymäpintoja kuntien kulttuuritoimintaan, koska erityisesti maaseutumaisissa kunnissa kulttuuritoiminnan tehtäviä voi hoitaa muun sivistystoimialan henkilö.

Alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (8/2014) 17 §:n 5 kohdan mukaan maakunnan liitto vastaa kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta osana maakuntaohjelman toteuttamista.

Valtion aluehallinnon toimijoista yhteistyötä kuntien kulttuuritoiminnan kanssa ovat tehneet muun muassa Taiteen edistämiskeskus sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Vuonna 2017 Jyväskylän yliopistossa tutkittiin eri ministeriöissä laadittujen strategioiden ja ohjelmien suhdetta kulttuuritoimintoihin. Suosituksista dialogisiin käytäntöihin -julkaisussa (Jyväskylän yliopisto, YFI julkaisuja 3) päädyttiin suositukseen, että eri ministeriöiden yhteistyötä kulttuuriin liittyvissä asioissa tulisi merkittävästi lisätä.

Kuntien kulttuuritoiminnan valtakunnallisen ja alueellisen kehittämisen tukirakenteet puuttuvat Suomesta. Edellä mainitussa KUULTO-kokeiluja koskevassa loppuraportissa yhtenä toimenpiteenä ehdotettiin täydennyskoulutuksen järjestämistä asiantuntijuuden ja osaamisen vahvistamiseksi. Muilla sivistystoimen sektoreilla on valtion kohdentamia tukirakenteita toiminnan vahvistumiselle, kuten osaamisen ja keskinäisen yhteistoiminnan kehittämiseksi. Kuntien osalta esimerkiksi kirjastotoiminnassa toimintaa kehittävät osin aluehallintovirastot sekä kehittämistehtävän saaneet kirjastot ja nuorisotoiminnassa nuorisotalon osaamiskeskukset. Kuntien kulttuuritoiminnan laadun, vaikuttavuuden, henkilöstön osaamisen ja kuntien keskinäisen yhteistoiminnan vahvistamiseksi olisi tarpeen osoittaa kunnalle tai muulle toimijalle kehittämistehtäviä.

Tiedon tuottaminen ja toiminnan arviointi

Kuntien kulttuuritoimintaa koskevaa tiedon tuottamista tekevät eri tahot, muun muassa kunnat, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Suomen Kuntaliitto. Tiedon tuottamisen tavoissa ja toiminnan arvioinnissa on kehitettävää muun muassa palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden osalta. Esimerkiksi kulttuuritoiminnan paikoista ja etäisyyksistä on vaikea saada tietoa vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi liikuntapaikoista saadaan niitä koskevan liikuntapaikkojen paikkatietojärjestelmän (LIPAS) kautta.

Peruspalvelujen arviointi kuuluu aluehallintovirastojen toimialaan ja tehtäviin aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n mukaan. Arvioinnista ei ole kulttuuripalveluiden osalta säädetty kuntien kulttuuritoiminnassa annetussa laissa eikä sitä ole määritelty lainsäädännössä minkään viranomaisen vastuuksi. Kulttuuripalveluiden arviointi on toteutettu osana peruspalvelujen arviointia erillisselvityksinä, jotka on julkaistu vuosina 2012, 2014, 2016 ja 2018. Taiteen perusopetuksen arviointi toteutettiin erillisselvityksenä vuonna 2014. Peruspalvelujen arvioinnissa on seurattu muun muassa kulttuuripalveluiden taloudellista kehitystä, henkilöstöä, toiminnan sijoittumista sekä vaihtuvia aiheita, kuten vuonna 2016 julkaistussa raportissa muun muassa hallituksen kärkihankkeeseen liittyvää toimintaa. Taloudellisen kehityksen osalta on seurattu kuntien kulttuuripalveluihin käyttämää rahoitusta. Haasteena on, ettei nykyinen Tilastokeskuksen käyttämä tehtäväluokitus mahdollista täsmällisen tiedon tuottamista. Seurannassa ei ole muun muassa mahdollista erottaa museoiden, teattereiden ja orkesterien valtionosuusrahoitusta eri tehtäväluokkien sisältä.

Kuntien kulttuuritoiminnan kannalta olisi tärkeää tunnistaa eri hallinnon tasoilla tehtävä toiminnan arviointi aiempaa paremmin. Kunnat arvioivat kulttuuritoimintaa suhteessa laatimiinsa strategioihin ja osana hyvinvointikertomuksia. Kulttuuri oli vuonna 2018 julkaistun peruspalvelujen arviointiraportin mukaan eri tavoin mukana kuntien strategioissa. Erillinen kulttuuristrategia, -suunnitelma tai vastaava oli voimassa 34 prosentissa peruspalvelukyselyyn vastanneista kunnista, huomattavasti useammin kaupunkimaisissa (51 prosenttia) ja taajaan asutuissa kunnissa (49 prosenttia) kuin maaseutumaisissa kunnissa (21 prosenttia).

Kunnilta kysyttiin vuoden 2018 peruspalvelujen arviointiraportin mukaan erikseen taide- ja kulttuurilähtöisten hyvinvointipalveluiden mainitsemisesta kunnan viimeisimmässä hyvinvointikertomuksessa. Taide- ja kulttuurilähtöiset hyvinvointipalvelut mainittiin muiden osioiden yhteydessä 46 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Taide- ja kulttuurilähtöisille hyvinvointipalveluille oli oma osionsa kaikkiaan neljässä prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Taide- ja hyvinvointilähtöiset kulttuuripalvelut mainittiin kunnan viimeisimmässä hyvinvointikertomuksessa useammin kaupunkimaisissa (71 prosenttia) kuin taajaan asutuissa (54 prosenttia) tai maaseutumaisissa (40 prosenttia) kunnissa.

Kunnat toteuttavat omaa itsearviointia. Kuntalain (410/2015) 37 §:n mukaan kunnan tulee laatia kuntastrategia. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Lisäksi monessa kunnassa on otettu käyttöön jokin itsearviointimenetelmä, jonka kautta toimintaa systemaattisesti arvioidaan ja kehitetään.

Suomen Kuntaliitto tuottaa yhteistyössä Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen kanssa suurimpien kaupunkien kustannusvertailua noin kolmen vuoden välein. Vertailu kattaa merkittävän osan kaikkien kuntien yhteisestä asukasmäärästä, mutta kunnista sen ulkopuolelle jää 92 prosenttia. Täysin vertailukelpoista tietoa ei ole saatavilla kaikista kunnista.

Valtakunnallinen ja alueellinen arviointi on toteutettu osana peruspalvelujen arviointia. Toiminnan arviointia tulee kehittää nykyistä tavoitteellisemmaksi ja yhtenäisemmäksi, jolloin se lisää kulttuuritoiminnan vaikuttavuuden vertailtavuutta kuntien, alueiden ja valtion tasoilla. Kansainvälisiä arviointeja ei ole toteutettu kuntien kulttuuritoiminnan osalta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa kuntien kulttuuritoiminnasta annettu lainsäädäntö vastamaan kuntien kulttuuritoiminnassa ja sen toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia sekä voimassa olevan perustuslain säännöksiä ja kulttuuritoimintaa koskevien kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa. Kulttuurin yhteiskunnallinen merkitys on kasvanut viime vuosikymmeninä. Kulttuuritoiminta on tärkeää kunnan asukkaiden peruspalvelujen näkökulmasta. Kulttuurin liittymäpinnat hyvinvointiin ja terveyteen sekä elin- ja vetovoimaan tunnustetaan yhä selkeämmin. Lähtökohdana on kuntien kulttuuritoiminnan monipuolistunut perustoiminta, jolla on yhdyspintoja sekä kuntien sisällä eri toimialojen kanssa että ulkopuolella. Esityksen tavoitteena on tunnistaa nämä yhdyspinnat ja kuntien kulttuuritoiminnan monimuotoisuus nykyistä paremmin. Suunnitteilla olevat sosiaali- ja terveydenhuolto ja maakuntia koskevat uudistukset on otettu huomioon siten, että sivistystoiminnan tehtävistä, kulttuuri mukaan lukien, on muodostumassa nykyistä merkittävämpi osa kuntien toimintaa.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa kuntien kulttuuritoiminnan toimintaedellytyksiä sekä edistää demokratiaa, asukaslähtöisyyttä, tasa-arvoa, kestäväää kehitystä sekä kulttuurista moninaisuutta ja vuoropuhelua. Tarkoituksena on, että kuntien kulttuuritoiminta olisi mahdollisimman hyvin kaikkien väestöryhmien saatavilla ja saavutettavissa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Voimassa oleva laki ei vastaa kulttuurin ja taiteen monipuolistunutta yhteiskuntapoliittista merkitystä eikä siten myöskään niiden merkitystä ja roolia kuntien toiminnassa. Toisaalta kunnille ei voimassa olevien linjausten mukaan haluta antaa lisävelvoitteita. Tämän lain säätämässä otetaan huomioon nämä molemmat lähtökohdat. Tutkimuksissa ja linjauksissa on nähty voimakas tarve ajantasaistaa kuntien kulttuuritoimintaa koskeva laki. Lakiehdotuksessa tämä tehdään niin, että kunnat voivat järjestää kulttuuritoimintansa itsehallintonsa puitteissa ilman merkittäviä lisävelvoitteita. Lakiehdotus sisältää kulttuuritoiminnan tavoitteet ja laajentuneen tehtäväalan, mutta kunnat voivat järjestää kulttuuritoiminnan haluamallaan tavalla. Kunta voi muun muassa hyödyntää toimialojensa välistä yhteistyötä tai järjestää kulttuuritoimintaa yhdessä toisten kuntien kanssa.

Kulttuuripolitiikan johdonmukaiseksi toteuttamiseksi tarvitaan ajantasainen kuntien kulttuuri-toiminnasta annettu laki. Kunnan sivistystehtävien muodostaman kokonaisuuden kannalta olisi epätasapainoinen tilanne, jos sivistystoimialan muista toimialoista olisi ajantasainen lain-säädäntö, mutta kulttuurin toimialasta vanhentunut laki. Vielä epätarkoituksenmukaisempaa olisi, jos voimassa oleva laki kumottaisiin epäajantasaisena, mutta ei säädettäisi uutta lakia.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien kulttuuritoiminnasta, joka korvaisi voimassa olevan kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain.

Ehdotetussa laissa määriteltäisiin tavoitteet kuntien kulttuuritoiminnalle ja siihen liittyvät tehtävät. Tavoitteilla ja tehtävillä vahvistettaisiin kuntien kulttuuritoimintaa perus- ja lähipalveluina. Tehtävissä korostuu kuntien kulttuuritoiminnan monimuotoisuus sekä yhteistyömahdollisuudet muiden toimialojen ja toimijoiden kanssa. Kunnat voisivat edelleen järjestää kulttuuritoimintansa haluamallaan tavalla.

Ehdotettuun lakiin lisättäisiin tavoitteiden lisäksi säännökset valtion viranomaisten tehtävistä, asukkaiden osallistumisesta, kehittämistehtävästä, yhteistyöstä sekä tiedon tuottamisesta ja toiminnan arvioinnista. Valtion viranomaisten tehtävien osalta otettaisiin huomioon keskeiset kuntien kulttuuritoimintaan liittyvät toimijat, mitä kuntien kulttuuritoiminnan monimuotoisuus edellyttää. Asukkaiden osallistumisella vahvistettaisiin demokratiakehitystä ja yhteistyöllä kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisen edellytyksiä sekä toiminnan vaikuttavuutta. Tiedon tuottaminen ja toiminnan arviointi loisivat tietoperustaa sekä kuntien omalle kulttuuritoiminnan kehittämistyölle että valtakunnalliselle kulttuuripolitiikalle.

3.4 Seuranta

Esityksellä pyritään lisäämään kuntien kulttuuritoiminnan laatua ja vaikuttavuutta. Esitys sisältää säännöksen tiedon tuottamisesta ja toiminnan arvioinnista, joita pyritään kehittämään järjestelmällisemmiksi. Tämä mahdollistaa myös tämän lain toteutumisen arvioinnin. Lain kokonaisuus voitaisiin tehdä ensimmäisen kerran esimerkiksi viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Terveystieteiden tutkimuskeskus ovat käynnistäneet hankkeen (Terveyttä ja hyvinvointia koskevan kyselyn täydentäminen kulttuuriosiol-la), jossa tullaan saamaan jo aiemmin tietoa siitä, miten kunnat ovat ottaneet huomioon lain uudistamisen.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen valmistelun lähtökohtana on ollut, että uudistus voidaan toteuttaa taloudellisten vaikutusten osalta kustannusneutraalisti. Laissa ei säädettäisi sellaisia uusia tehtäviä kunnille, joita ne eivät hoitaisi ainakin jossain määrin jo nykyisin. Lakiesitys vahvistaa ja selkeyttää kulttuuritoiminnan järjestämiseen liittyviä tehtäviä ja perustelee niiden tarpeellisuutta. Kuntien mahdollisuus järjestää ja organisoida kulttuuritoimintaa parhaaksi katsomallaan tavalla on tarkoitus säilyttää nykyisellään. Kunnat voivat järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Järjestäessään kulttuuripalveluita ne ottavat huomioon paikalliset olosuhteet ja voimavarat.

Esitys ei tuota taloudellisia vaikutuksia peruspalvelujen valtionosuuteen. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentti vuonna 2018 on 25,34. Kunnan saama peruspalve-

lujen valtionosuus ei perustu toimialakohtaisiin perushintoihin, vaan valtionosuus on laskennallista ja yleiskatteellista. Kun kuntien yleisen kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus siirrettiin peruspalvelubudjettiin vuonna 2010, valtion rahoitusosuus oli noin 1 euro/asukas. Manner-Suomen kunnissa yleisen kulttuuritoiminnan käyttökustannukset olivat vuonna 2016 yhteensä 112 miljoonaa euroa. Museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminnan sekä musiikkitoiminnan nettokäyttökustannukset olivat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2016 yhteensä 269 miljoonaa euroa.

Lakiesityksellä voi olla myönteisiä taloudellisia vaikutuksia kulttuurin ja taiteen edistämiseen liittyvien säteily- ja kerrannaisvaikutusten kautta. Lakiesitys vastaa monipuolistunutta käsitystä kulttuurin ja taiteen vaikutuksista yhteiskuntakehitykseen sekä alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen. Edistäessään kulttuurin ja taiteen alojen toimintaa, se ottaa myös huomioon näiden alojen yhteyden kunnan muihin toimintoihin, muun muassa luovaan toimintaan ja luovien alojen kehittämiseen ja siten elinkeinopolitiikkaan. Esitys lisäisi näin kunnan elinvoimaisuutta ja sen piirissä tapahtuvaa taloudellista toimeliaisuutta. Samoin lakiesityksessä otettaisiin huomioon kulttuurin ja taiteen hyvinvointivaikutusten edistämisen mahdollisuudet sekä kuntien ennaltaehkäisevässä toiminnassa että sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyen suunnitteilla oleviin sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja maakuntia koskeviin uudistuksiin. Tämän voi odottaa tuovan kustannussäästöjä sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin. Osallistumisen esteiden vähentämisellä on tavoitteena saada lisää kulttuuri- ja taidepalveluiden käyttäjiä, millä on myönteisiä taloudellisia vaikutuksia.

Uudistusta valmistellut työryhmä on ehdottanut ministeriön kehyksen sisällä eräitä määräraha-kohdennuksia, jotka edistäisivät kuntien kulttuuritoiminnan strategista ja osaamisen kehittämistä. Tietoperustan vahvistamiseen ja toiminnan arviointiin esitetään 60 000 euroa, mikä tarkoittaisi Kulttuurin TEAviisarin kehittämistä kuntien kulttuuritoiminnan sekä hyvinvointia ja terveyttä edistävän kulttuuritoiminnan indikaattoreiden muodostamiseksi yhteistyössä muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Lisäksi esitetään käynnistysvaiheessa 440 000 euroa kehittämistehtävän toimeenpanoon, jolla tuettaisiin kuntien kulttuuritoiminnan laatua, vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista, asukkaiden yhdenvertaisuutta ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Määräraha olisi lisärahoitusta rahapelitoiminnan tuotoista nykyiselle 900 000 euron avustusmäärärahalle alueellisen kulttuuritoiminnan kehittämiseen.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia valtion tai kunnan viranomaisten toimintaan. Valtio vastaisi edelleen valtakunnallisesta taide- ja kulttuuripolitiikasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö loisi edellytyksiä kuntien kulttuuritoimintaan liittyvälle valtakunnalliselle kulttuuripolitiikalle ja sen kehittämiseksi. Valtio tekisi tehtävää hoitaessaan tarpeen mukaan yhteistyötä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Esityksellä ei arvioida olevan suunnitteilla olevista sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja maakuntia koskevista uudistuksista aiheutuvia merkittäviä vaikutuksia, koska eri viranomaisten tehtävien ja vastuiden ei arvioida merkittävästi muuttuvan kulttuurin osalta.

Kunnat vastaisivat kulttuuritoiminnan järjestämisestä, kuten nykyisinkin. Kunta ottaisi huomioon paikalliset olosuhteet kulttuuritoimintaa järjestäessään. Kunta voisi järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Lain uudistamisen

tarkoituksena on parantaa kunnan eri toimialojen yhteistyötä kulttuuritoiminnan edistämisessä. Esitys ei lisäisi kuntien tehtäviä nykyisestä.

Esityksellä voi olla hallinnollisia vaikutuksia riippuen siitä, miten kunnan kulttuuritoiminnan hallinto on järjestetty. Esityksessä esitetään uutta kehittämistehtävää, jonka tavoitteena on tukea kuntien kulttuuritoiminnan laatua, vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista, asukkaiden yhdenvertaisuutta ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Kehittämistehtävän tavoitteena on pitkällä aikajänteellä vahvistaa muun muassa kuntien kulttuuritoiminnan hallinnollista osaamista, millä voi arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia kuntien toimintaan. Esitys lisää tarvetta yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa kunnan sisällä ja ulkopuolella. Mikäli kunta tekee yhteistyötä aktiivisesti eri toimijoiden kanssa, ei hallinnollisia vaikutuksia ole. Niissä kunnissa, joissa kunnan sisäinen tai ulkoinen yhteistyö on vähäistä, voi esityksellä arvioida olevan hallinnollisia vaikutuksia. Tavoitteena ei ole hallinnollisen työn lisääminen, vaan sen edistäminen muun muassa yhteistyön tekemisen kautta. Tiedon tuottamiseen ja toiminnan arviointiin osallistuminen voi lisätä hallinnollista työtä niiden kuntien osalta, joissa tiedon tuottaminen ja kulttuuritoiminnan arviointi on ollut niukkaa. Kunta voi hyödyntää tuotettua tietoa oman toimintansa kehittämisessä, joten tältä osin voi arvioida hallinnollisten vaikutusten olevan myönteisiä kunnille sekä muille kulttuuritoimijoille.

4.3 Ympäristövaikutukset

Uudistuksessa korostetaan kulttuuriperinnön tarjoamia mahdollisuuksia ja sen aktiivista käyttöä, millä voi arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia kulttuuriperinnön ylläpitämisen ja kulttuuriympäristön suojelun kannalta. Kuntien tehtävänä olisi paikallisen kulttuuriperinnön ylläpitämisen lisäksi sen aktiivisen käytön edistäminen. Tämän myötä kulttuuriperinnöstä kiinnostuneet ihmiset kiinnittävät entistä enemmän huomiota myös ympäristöön ja huolehtivat kulttuuriperinnöstä entistä paremmin. Kunnat voivat edistää asukkaiden hyvän asuin- ja elinympäristön kehittämistä myös muilla toimilla, kuten noudattamalla prosenttiperiaatteen mukaisia käytäntöjä ja toteuttamalla taideteoksia julkiseen tilaan ja ihmisten arjen ympäristöihin. Tämä ei lisäisi kuntien tehtäviä nykyisestä.

Esityksen tavoitteiden toteuttamisen yhtenä lähtökohtana on kestävä kehitys. Se tarkoittaa, että myös kunnan kulttuuritoiminnan tulee olla kestävä kehityksen periaatteiden ja tavoitteiden mukaista. Lähtökohtana myös mainitut kulttuurinen moninaisuus ja vuoropuhelu ovat tärkeitä erityisesti kestävä kehityksen sosiaalisen ulottuvuuden kannalta.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yhteiskunnallisessa keskustelussa ja poliittisissa linjauksissa kulttuurin merkitys ja vaikutus on tunnustettu ja otettu huomioon laajemmin verrattuna 1990-luvun alkuun, jolloin kuntien kulttuuritoiminnasta annettu nykyinen lainsäädäntö on valmisteltu. Esityksessä edistetään ja vahvistetaan kuntien kulttuuritoiminnan asemaa. Tavoitteissa ja tehtävissä korostetaan ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa luovuutta sekä mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti kulttuuri- ja taidepalveluita. Näin mahdollisimman moni pääsee osalliseksi kulttuurin ja taiteen elämää rikastuttavista vaikutuksista.

Kulttuurinen aktiivisuus ja kulttuuripalvelujen käyttö on ollut perinteisesti sosiaalisesti eriytyneitä siten, että taloudellisesti ja sosiaalisesti paremmassa asemassa olevat, korkeammin koulutetut ja naiset ovat muita aktiivisempia ja enemmän palveluja käyttäviä. Erityinen haaste ovat ne, jotka eivät osallistu kulttuuriin juuri lainkaan eivätkä myöskään koe olevansa siihen osallisia. Samoin haaste on turvata paitsi palvelujen saatavilla oleminen myös niiden saavutettavuus eri perusteiden.

Väestöryhmien erilaisuuden paremman ja monisyisemmän huomioon ottamisen voi odottaa vähentävän edellä mainittuja eroja, kun aiemmin vähän osallistuneet lisäävät osallistumistaan aiempaa monipuolisemman palvelutarjonnan kautta. Näin muun muassa kulttuurin ja taiteen hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä lisäävät vaikutukset ulottuvat aiempaa laajemmalle osalle väestöä. Toimintamuotoja uudistamalla ja muun muassa osallistumis- ja kuulemismenettelyjä kehittämällä ja saavutettavuuteen liittyviä seikkoja ja suosituksia huomioimalla ihmisten osallisuus kulttuuriin vahvistuu ja osallistuminen lisääntyy, millä on myönteisiä vaikutuksia sekä ihmisten omaan elämään että kuntien ja laajemmin koko yhteiskunnan toimintaan. Kulttuuri ja taide rikastuttavat eri tavoin entistä useamman ihmisen elämää, elämänhallintaa, hyvinvointia ja terveyttä lisääntyvät ja eriarvoisuus ja syrjäytyminen vähentyvät. Esityksen mukaan kulttuuritoiminnan käyttöä väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistämistarkoituksessa vahvistetaan ja tähän liittyen korostetaan yhteistyötä muiden toimialojen ja erityisesti sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Näin kulttuurin ja taiteen hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia edistävä toiminta saadaan ulottumaan aiempaa laajemmalle ja osaksi hallinnonalojen yhteistyön rakenteita.

Lakiesityksen yleisenä tavoitteena on vahvistaa kulttuurin ja taiteen asemaa kunnissa ja paikallisessa toiminnassa. Tämä tukee valtakunnallisen kulttuuripolitiikan tavoitetta vahvistaa kulttuurin ja taiteen asemaa koko yhteiskunnassa. Taiteellisen toiminnan osalta ongelmia liittyy erityisesti taiteilijoiden toimeentuloon. Mitä paremmin kunnat tarjoavat työtilaisuuksia taiteilijoille tai vaikuttavat heidän työskentelyedellytyksiinsä, sitä enemmän tällä on myönteisiä vaikutuksia myös taiteilijoiden asemaan yhteiskunnassa. Esitys vahvistaa myös kuntien veto-voimaisuutta ja elinvoimaisuutta. Kulttuuritoiminta yhteiskunnallisen arvokeskustelun alustana tarjoaa mahdollisuuden lisätä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

4.5 Sukupuolivaikutukset

Kulttuurin ja taiteen ammateissa toimimisen näkökulmasta jotkut alat ovat miesvaltaisia ja jotkut naisvaltaisia. Organisaatiohierarkiassa ja esimerkiksi tulotasossa miehet ovat naisia paremmassa asemassa. Naiset työllistyvät useammin julkisella sektorilla ja miehet naisia useammin yksityisellä sektorilla.

Tätä lakiesitystä toimeenpanevien tahojen tulisi ottaa huomioon sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuminen muun muassa henkilöstörakenteissa ja työntekijöiden rekrytoinnissa. Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) eli tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Kuntien kulttuuritoiminnassa tehtävää järjestelmällistä työtä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ja syrjinnän ennaltaehkäisemiseksi edesauttaa kunnassa laadittava tasa-arvosuunnitelma.

Lakiesityksellä voidaan vaikuttaa kulttuuritoimintoihin osallistumiseen ja kulttuuripalveluiden käyttämiseen. Kulttuurin ja taiteen toimialalle on tyypillistä, että naiset käyttävät kulttuuripalveluita ja kuluttavat kulttuuria miehiä enemmän. Esityksen lähtökohtana oleva väestöryhmien erilaisuuden huomioiminen koskee erityisesti toimintamuotoja ja palveluiden tarjoamisen tapoja. Niissä toimintaan osallistumisen ja palveluiden käytön erot voidaan ottaa huomioon myös sukupuolivaikutusten näkökulmasta, jolloin on mahdollista pyrkiä lisäämään vähemmän osallistuvien osallistumista kulttuuriin myös sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tällöin tulee ottaa huomioon eri sukupuolten tarpeet, arvostukset ja kiinnostuksen kohteet.

5 Asian valmistelu

Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 17 päivänä lokakuuta 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain muuttamiseksi. Ehdotus tuli valmistella hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän tuli valmistelutyössä ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset kuntien kulttuuritoimintaan, kulttuuripalveluiden saatavuuteen, saavutettavuuteen, moninaisuuden turvaamiseen ja edistämiseen, kulttuuripalveluja koskevien tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan arviointi sekä osaamisen varmistaminen kulttuuripalveluiden järjestämisessä. Lisäksi työssä tuli ottaa huomioon kuntien yhteistyömahdollisuudet kuntien sisällä, niiden välillä sekä kolmannen, yksityisen sekä muun julkisen sektorin kanssa.

Työryhmässä oli opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi jäseninä edustajat Suomen Kuntaliitto ry:stä, Iisalmen, Kokkolan, Oulun, Paraisten ja Tampereen kaupungeista sekä Karstulan ja Savitaipaleen kunnista, Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporesta ja Taiteen edistämiskeskuksesta. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain uudistamiseen liittyen järjestettiin sidosryhmätilaisuudet 7.12.2017 Helsingissä, 24.1.2018 Kuopiossa, 6.2.2018 Tampereella ja 7.2.2018 Oulussa. Työpajoissa esiin tulleita näkemyksiä on hyödynnetty esityksen valmistelussa. Sidosryhmätilaisuuksiin osallistui kuntien, aluehallinnon ja Taiteen edistämiskeskuksen edustajia sekä muita kulttuuri- ja sidosryhmätoimijoita. Sidosryhmätilaisuuksien lisäksi sosiaalisessa mediassa Facebookissa oli mahdollisuus käydä keskustelua lain uudistamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi 18 päivänä toukokuuta 2018 työryhmän esityksestä lausunnon kunnilta, aluehallintovirastoilta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, maakuntien liitoilta, ministeriöiltä sekä taide- ja kulttuurialan järjestöiltä. Lausuntopyyntö oli www.lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntopyyntö koostui kysymyksistä, jotka liittyivät työryhmän ehdotuksiin. Lisäksi lausunnonantajilla oli mahdollisuus esittää muita huomioita ehdotuksesta. Lausuntoja annettiin yhteensä 144. Kunnilta ja kuntayhtymiltä tuli lausuntoja 62, yhdistyksiltä ja yhteisöiltä 54, valtion virastoilta ja laitoksilta 12, ministeriöiltä 9, yrityksiltä 1 ja muilta 6. Lausunnoista on opetus- ja kulttuuriministeriössä laadittu lausuntoyhteenvedo.

Lausunnonantajat pitivät työryhmän esitystä erittäin tarpeellisena ja kannatettavana. Lausunnonantajat näkivät esityksen parantavan nykytilannetta merkittävästi, sillä Suomessa on selkeä tarve ajantasaiselle, nykyistä kattavammalle ja vahvemmalle kuntien kulttuuritoimintaa koskevalle lainsäädännölle. Kuntakentästä lausuntoja antoivat sekä suuret että pienet kunnat. Kuntien lausunnot olivat lähes poikkeuksetta myönteisiä, joskin myös muutos- tai täsmennystarpeita esitettiin. Suuret kunnat olivat lakiehdotukseen tyytyväisempiä kuin pienet kunnat, jotka toivat esiin erityisesti huolen siitä, miten niiden henkilöstö- ja muut resurssit riittävät toteuttamaan lain tavoitteita ja tehtäviä.

Kuntayhtymistä etenkin maakuntien liitot nostivat esille haastavan tilanteen sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja maakuntia koskevien suunniteltujen uudistusten osalta. Osa esitti, että laki tulisi viimeistellä vasta niitä koskevien lakiesitysten käsittelyiden jälkeen. Maakuntien ja kuntien rooleihin toivottiin täsmennyksiä.

Lausunnoissa kiinnitettiin eniten huomiota taiteen toimijoiden huomioon ottamiseen esityksessä, kuntien kulttuurihallinnon tehtävien hoitamisessa tarvittavaan osaamiseen ja resurssien riittävyyteen sekä kehittämistehtävään.

Taiteen toimijat

Lausunnonantajista erityisesti taide- ja kulttuurialan järjestöt sekä muutamat kunnat kiinnittivät huomiota siihen, että lakiesityksessä taiteen tekijöiden, tuottajien ja välittäjien toiminta tulisi näkyä vahvemmin eri kohdissa. Lisäksi esitettiin, että taiteilijoiden toimintaedellytysten edistämisen tulisi olla yksi kunnan tehtävistä. Esityksen jatkovalmistelussa on päädytty ehdotamaan tätä koskevan kohdan täsmentämistä kunnan tehtävissä.

Riittävä ja monipuolinen osaaminen

Lausuntovaiheen esityksessä ehdotettiin, että kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä tulee olla riittävää ja monipuolista osaamista. Osa lausunnonantajista piti tätä muotoilua riittämättömänä. Joissakin lausunnoissa ehdotettiin muun muassa vastuutahon ja koulutuskriteerien lisäämistä. Muutamat lausunnonantajista ehdottivat asetuksen säätämistä kuntien kulttuuritoiminnan henkilöstön määrästä ja kelpoisuusehdoista. Jatkovalmistelussa on noudatettu hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymän toimenpideohjelman linjauksia kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen osalta ja esitys päätettiin esittää pidettäväksi ennallaan korostamalla kuitenkin osaamisessa tarvittavaa asiantuntijuutta.

Kehittämistehtävä

Lausunnonantajat pitivät kehittämistehtävää tarpeellisena, mutta toivoivat sitä täsmennettäväksi muun muassa tehtävän myöntämisen ja vapaaehtoisuuden osalta. Jatkovalmistelussa päädyttiin esittämään näiden kohtien täsmentämistä.

Resurssit

Resurssien riittävyys, erityisesti rahoituksen osalta, nousi monissa kuntien ja erityisesti taide- ja kulttuurialan järjestöjen lausunnoissa esille. Näissä lausunnoissa katsottiin, että kaikkia lain tavoitteita ei voida toteuttaa kustannusneutraalista lähtökohdasta. Lausunnoissa esitettiin, että kuntien rahoitusta kulttuuria koskevien tehtävien hoitamiseksi tulisi tavalla tai toisella lisätä. Jatkovalmistelussa on noudatettu hallituksen linjauksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Voimassa olevassa laissa säädetään kunnan tehtävistä kulttuuritoimen alalla sekä valtionosuudesta ja -avustuksesta. Tässä laissa säädettäisiin voimassaolevaa lakia monipuolisemmin kuntien kulttuuritoiminnasta. Tämä on tarpeen kulttuurin ja taiteen kasvaneen ja monipuolistuneen yhteiskuntapoliittisen merkityksen ja vaikutuksen sekä kuntien toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi.

Pykälän 1 momentin mukaan tässä laissa säädettäisiin kunnan kulttuuritoiminnan järjestämisestä sekä siihen liittyvistä tavoitteista, tehtävistä, yhteistyöstä, asukkaiden osallistumisesta, tiedon tuottamisesta ja toiminnan arvioinnista, valtionrahoituksesta sekä kehittämistehtävästä.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin kunnan kulttuuritoiminnan käsite. Momentin mukaan kunnan kulttuuritoiminnalla tarkoitettaisiin toimintaa, jolla kunta edistäisi kulttuurin ja taiteen tekemistä, harrastamista, saatavuutta ja käyttöä sekä taide- ja kulttuurikasvatusta ja kulttuuriperintöä.

Kunnan kulttuuritoiminnan sisältämät asiat liittyvät käsitteisiin kulttuuri, kulttuuriperintö ja taide. Niille ei ole täsmällisiä tieteellisiä eikä poliittishallinnollisia määritelmiä, vaan niiden merkitys riippuu aina käyttöyhteydestä, tässä tapauksessa muun muassa kunnan asemasta suomalaisessa hallintorakenteessa ja kunnan toimialarakenteesta. Näin ollen tässä laissa kulttuuritoiminnan merkitys olisi sidottu lain tavoitteisiin ja kunnan tehtäviin niiden toteuttamisessa.

Lain tavoitteista ja tehtävistä säädettäessä käytettäisiin kulttuuritoimintaa määrittävinä käsitteinä kulttuuria ja taidetta. Kulttuuriperintö sisältyy kulttuurin käsitteeseen ja tämän lain soveltamisalaan pääosin silloin, kun puhutaan kulttuurista. Silloin kun on tarpeen erikseen tuoda esiin, että kyse on nimenomaan kulttuuriperintöön liittyvistä asioista, käytetään myös tätä käsitettä. Kulttuurin ja taiteen käsitteitä käytetään rinnakkain täydentämään toistensa merkityksiä. Taiteen käsite sisältyy laajasti ymmärrettyyn kulttuurin käsitteeseen, mutta taiteella on erityisasema kulttuuripolitiikassa. Sekä tieteellisessä että varsinkin poliittishallinnollisessa puhunnassa kulttuurin ja taiteen - sekä kulttuuripolitiikan ja taidepolitiikan - käsitteiden rinnakkainen käyttö on vakiintunut käytäntö.

2 §. *Lain tavoite.* Pykälässä säädettäisiin lain tavoitteesta. Voimassa olevassa laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole määritelty tavoitteita. Tavoitteiden asettaminen uudessa laissa olisi tarpeellista uuden lain monipuolisemman soveltamisalan takia.

Pykälän 1 momentin mukaan lain tavoitteena olisi tukea ihmisten mahdollisuuksia luovaan ilmaisuun ja toimintaan sekä kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen, edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen, vahvistaa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä kulttuurin ja taiteen keinoin sekä luoda edellytyksiä paikallisen ja alueellisen elinvoiman kehitymiselle ja sitä tukevalle luovalle toiminnalle kulttuurin ja taiteen keinoin.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan tavoite perustuu näkemykseen siitä, että ihmisillä on tarve ilmaista itseään ja toimia luovasti sekä tehdä ja kokea kulttuuria ja taidetta. Julkisella vallalla on vastuu muun muassa huolehtia luovuuden toteuttamiseen liittyvästä kulttuurin infrastruktuu-

rista sekä siitä, että kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen on mahdollisimman suotuisat olosuhteet. Kunnat toteuttavat valtion ohella julkisen vallan vastuuta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tavoitteena olisi edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Kulttuuri ja taide kuuluvat sivistystä luovien, kartuttavien ja edistävien toimintojen kokonaisuuteen. Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Pykälän toisen momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen yksityiskohteisissa perusteluissa todetaan, että julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Säännös ei velvoita pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellyttää toisaalta, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastolaitos, on riittävästi olemassa. Perusoikeussäännöksen muuttamista koskeneen hallituksen esityksen tavoitteissa ja keskeisissä ehdotuksissa todetaan siten, että mahdollisuus kehittää itseään turvattaisiin opetuksen ohella myös riittäväillä kulttuuripalveluilla.

Perustuslain 17 §:ssä säädetään eri väestöryhmien oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuslaki liittyy lain tavoitteeseen edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen.

Kulttuuriset oikeudet, kuten esimerkiksi jokaisen oikeus ottaa osaa kulttuurielämään, turvataan kansainvälisissä sopimuksissa, kuten YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (6/1976), ja lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (60/1991), jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin sekä yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016), jossa tunnustetaan vammaisten henkilöiden oikeus osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa kulttuurielämään. Euroopan neuvoston yleissopimuksen kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä, niin sanotun Faron yleissopimuksen (50/2018) taustalla on ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, jossa sivistykselliset oikeudet sisältävät oikeuden kulttuuriperintöön.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan tavoitteena on vahvistaa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä kulttuurin ja taiteen keinoin. Kulttuurin ja taiteen hyvinvointia ja terveyttä edistävä vaikutus on tuotu esiin monissa tutkimuksissa. Vaikutukset ulottuvat yhteisöllisen toiminnan hyvinvointia ja terveyttä lisäävistä vaikutuksista yksittäisten sairauksien ehkäisyä ja niistä parantumista edistäviin vaikutuksiin. Kuntalain 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kulttuuritoiminnan

myönteiset hyvinvointi- ja terveysvaikutukset vähentävät sosiaali- ja terveystoimen ja muiden hallinnonalojen ja siten kunta- ja valtiontalouden kuluja.

Hyvinvoinnin ja terveyden lisäksi kulttuurilla ja taiteella on suuri merkitys osallisuuden ja yhteisöllisyyden lisäämisessä. Osallisuuden ja yhteisöllisyyden toteutumiseen vaikuttavat reaaliset taloudelliset ja sosiaaliset olot, mutta myös tunne ja kokemus kuulumisesta yhteisöön ja yhteiskuntaan sekä mahdollisuudesta omalla toiminnalla vaikuttaa omiin ja yhteisiin asioihin. Osallisuus ja osallistuminen edellyttävät toisiaan. Osallisuuden ja yhteisöllisyyden kokemukset vahvistavat ja lisäävät halua osallistua ja vastaavasti osallistuminen vahvistaa ja lisää osallisuutta ja yhteisöllisyyttä.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa tuodaan esiin tavoite luoda edellytyksiä paikallisen ja alueellisen elinvoiman kehittymiselle ja sitä tukevalle luovalle toiminnalle kulttuurin ja taiteen keinoin. Kulttuurilla ja taiteella on nähty perinteisesti yhteys paikalliseen identiteettiin, kuntakuvaan, kansainvälisesti maakuvaan ja kunnan vetovoimaisuuteen. Kulttuurilla ja taiteella voidaan vaikuttaa asuin- ja elinympäristöihin esimerkiksi noudattamalla prosenttiperaaiteen mukaisia käytäntöjä ja toteuttamalla taideteoksia julkiseen tilaan ja ihmisten arjen ympäristöihin. Kulttuurin ja taiteen elinkeinopoliittinen ulottuvuus, kuten esimerkiksi luovat alat ja kulttuuriryittäjäyys, kulttuuripalveluiden, -tapahtumien ja -matkailun kehittäminen sekä luovan osaamisen monialainen hyödyntäminen, lisäävät kunnan elinvoimaa. Kulttuurin ja taiteen toimialan, ja laajemmin luovan toiminnan, elinkeinopoliittinen merkitys on kasvanut sekä kansainvälisesti että Suomessa, ja tämän kehityksen ennustetaan edelleen jatkuvan. Toimialalla on siksi tärkeä rooli tavoitteessa monipuolistaa Suomen elinkeinorakennetta vastaamaan tieto- ja palveluyhteiskunnan kehitystä. Kulttuurin ja taiteen toimiala on voimavara yksittäisille kunnille ja alueille.

Pykälän 2 momentin mukaan lain tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtina olisivat demokratia, asukaslähtöisyys, tasa-arvo, kestävä kehitys sekä kulttuurinen moninaisuus ja vuoropuhelu. Nämä lähtökohdat kytkisivät kunnissa tapahtuvan kulttuuritoiminnan yleisiin yhteiskuntapoliittisiin arvoihin ja tavoitteisiin. Demokratia ja tasa-arvo ovat suomalaisen ja pohjoismaisen yhteiskuntamallin peruspilareita ja laajemmin eurooppalaisen kulttuurin vahvoja arvoja. Asukaslähtöisyys kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lain lähtökohtana perustuu eri hallintotoimijoiden rooleihin ja tehtäviin suomalaisessa hallintojärjestelmässä - kunnan toiminta on lähellä asukkaiden arjen toimintoja ja ympäristöjä. Asukaslähtöisyys perustuu toisaalta kuntien itsehallintoon, jossa on kyse kunnan asukkaiden itsehallinnosta sekä asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon ja palveluihin. Kestävä kehitys ilmaisee globaalia haastetta, jota kaikkien toimintojen niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla tulisi tukea. Kulttuurinen moninaisuus kytkisi kunnissa tapahtuvan kulttuuritoiminnan kulttuurin ja taiteen peruluonteeseen monimuotoisena ja moniarvoisena toimintana sekä taiteen vapauteen ja sananvapauteen ja näihin liittyen yhteiskunnallisen ja eri väestöryhmien välisen vuoropuhelun edistämiseen. Nämä asiat ovat tulleet aiempaa tärkeämmiksi väestön monimuotoistumisen sekä arvojen ja asenteiden polarisoitumisen myötä.

3 §. Kunnan tehtävät. Pykälässä säädettäisiin kunnan tehtävistä kulttuuritoiminnan edistämiseksi.

Voimassa olevan lain 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Lisäksi tehtävänä on järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnalle annettavasta tehtävästä säädetään lailla. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kulttuuritoiminnan järjestäminen olisi edelleen kun-

nan tehtävä. Momentti ei näin ollen muuttaisi merkittävästi kunnan vastuuta. Kunta vastaisi siitä, että kulttuuritoiminta olisi ehdotetun lain mukaista.

Tässä laissa tehtävät määriteltäisiin voimassa olevaa lakia monipuolisemmin ja suhteessa lain tavoitteisiin sekä lain soveltamisalaan. Lähtökohta tehtävien asettamisessa olisi siinä, että kulttuuri ja taide ovat itsessään tärkeitä toimintoja, mutta niiden toteuttaminen ja edistäminen vaikuttavat myös laajemmin yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumiseen.

Laki taiteen perusopetuksesta säädettiin voimassa olevan kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lain säätämisen jälkeen vuonna 1998. Tässä laissa taiteen perusopetus sisältyy taide- ja kulttuurikasvatusta koskevaan tehtävään.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tehtävänä olisi järjestää kulttuuritoimintaa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan tulisi edistää kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä. Kulttuurin ja taiteen sekä niihin liittyvien palveluiden valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen saatavuus on valtakunnallisen kulttuuripolitiikan tavoite. Tutkimuksissa on todettu kulttuuripalvelujen tarjonnan erojen olevan Suomessa suuria sekä alueiden ja kuntien välillä että kuntien sisällä. Kunnan kulttuuritoiminta vahvistaisi kulttuuri- ja taidepalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden tavoitteen toteutumista perus- ja lähipalveluna. Peruspalveluihin kuuluvat laissa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) tarkoitetut peruspalvelut, kuten tähän lakiin sisältyvät yleinen kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus. Lähipalvelu tarkoittaisi pääosin kunnan sisällä kunnan asukkaille kohdennettuja kulttuuri- ja taidepalveluita.

Kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä edistettäisiin myös momentin muilla kohdilla.

Tarkoituksena on, että kunnan kulttuuritoiminta olisi paitsi kaikkien väestöryhmien saatavilla myös käytettävissä ja että siihen voisivat kaikki osallistua. Osallistumismahdollisuudet saatavuutta koskevan tehtävän yhteydessä liittyvät kulttuuripolitiikassa 2000-luvulla yleistyneeseen saavutettavuuden tavoitteeseen. Käsitteellisen eron tekeminen saatavuuden ja saavutettavuuden välillä perustuu siihen, että palveluja voi olla riittävästi saatavilla, mutta kaikki eivät voi niitä siitä huolimatta käyttää.

Saavutettavuudella tarkoitetaan esimerkiksi potentiaalisten palveluiden käyttäjien taloudelliseen tai sosiaaliseen asemaan liittyviä syitä, jotka ovat esteitä palvelujen käyttämiselle. Muita esteitä ovat muun muassa tilojen ja muun rakennetun ympäristön esteellisyys vammaisille tai ikääntyneille sekä aistirajoitteisiin, ymmärtämiseen tai viestintään liittyvät esteet. Esteitä voitaisiin poistaa esimerkiksi laajentamalla kunnissa taloudellisesti tai sosiaalisesti heikossa asemassa oleville tarkoitettua toimintaa, kuten on tehty niin sanotussa Kaikukortti -toiminnassa tai kehittämällä kulttuurikaveri- ja muuta vastaavaa toimintaa. Kulttuuri- ja taidepalveluiden alueellista saatavuutta esimerkiksi eri kohderyhmien kannalta ja alueellisesta näkökulmasta voidaan lisätä muun muassa kuntien välisellä yhteistyöllä, digitaalisilla palveluilla, kiertue- ja kiertonäyttelytoiminnalla ja kuljetusten järjestämisellä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kunta loisi edellytyksiä taiteelliselle työlle ja toiminnalle. Taiteellinen työ ja toiminta ovat perusta sille, että taidetta ja kulttuuria on saatavilla ja käytettävissä. Julkisen vallan vakiintuneen tehtäväjaon mukaan Suomessa valtio vastaa pääosin suorasta taiteilijatuesta, kuten taiteilija-apurahoista. Yhä useammin taiteellinen työ nähdään työ- ja tuotantoprosessina, joka sisältää jakelu-, levitys-, välitys- ja muuta toimintaa, joiden avulla taidetta saatetaan yleisöjen saataville ja osaksi muiden toimialojen toimintoja. Täl-

löin taiteen edistäminen on laaja-alaisempi tehtävä, jolloin sen tuen muodot ja tavat ovat myös muuta kuin suoraa taiteilijatukea.

Kunnat voivat eri tavoin tukea taiteen tekemistä suoraan tai välillisesti: myöntää esimerkiksi erilaisia avustuksia taiteilijoille ja taiteilijajärjestöille, tarjota työskentelytiloja, palkata taiteilijoita erilaisiin hankkeisiin sekä ostaa palveluja taiteilijoilta ja eri taidemuotojen välittäjäorganisaatioilta. Taiteilijoita voidaan palkata yhteisötaiteilijoiksi, kunta- ja aluetaitelijoiiksi, hyvinvoinnin ja terveyden edistämistoimiin tai toteuttamaan prosenttiperiaatteen mukaisesti taideteoksia julkiseen tilaan, arjen elinympäristöihin ja asuinrakennuksiin. Taiteilijoilla on myönteinen vaikutus omaan elinympäristöönsä; taiteen tekemisen ohella he muun muassa osallistuvat asuinalueillaan esimerkiksi aluetta vireyttäviin toimintoihin, toimivat opetustehtävissä tai ovat mukana järjestämässä taide-, kulttuuri- ja muita tapahtumia.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan kunta edistäisi kulttuurin ja taiteen harrastamista ja niihin liittyvää kansalaistoimintaa. Harrastaminen on ei-ammattillista taideilmaisuihin perustuvaa omakohtaista tekemistä, kuten maalaamista, soittamista ja tanssimista, mutta myös uusien taiteellisten ilmaisumuotojen harrastamista. Kansalaistoiminnalla tarkoitetaan muuta omakohtaista ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa kulttuurin aloilla. Tutkimusten mukaan luovia omakohtaisia taideharrastuksia on noin kolmanneksella kymmenen vuotta täyttäneestä väestöstä. Omakohtainen harrastaminen lisää kiinnostusta kulttuuritilaisuuksissa käymiseen ja aktiivisuutta kulttuuritoimintaan. Taiteen harrastamiseen ja kulttuuriin liittyvään kansalaistoimintaan kuuluvat kotien lisäksi muun muassa yleiset kirjastot, vapaa sivistystyö, taiteen perusopetus ja järjestöjen toiminta.

Kulttuurin ja taiteen harrastamisen perusta luodaan kodeissa, varhaiskasvatuksessa ja koulun taideopetuksessa. Momentin 4 kohdan mukaan kunnan tulisi tarjota mahdollisuuksia kulttuurin ja taiteen eri muotojen ja alojen tavoitteelliseen taide- ja kulttuurikasvatukseen. Taide- ja kulttuurikasvatusta voi koskea kaikkia ikäluokkia ja sen tulisi olla yhdenvertaisesti saavutettavaa kaikille. Taide- ja kulttuurikasvatusta ja siihen liittyvää eri toimijoiden välistä yhteistyötä voidaan kehittää kunnissa laadittavilla kulttuurikasvatussuunnitelmilla, jotka kohdistuvat koko kunnan asukkaisiin.

Kunnan kulttuuritoiminnalla voidaan tarjota taide- ja kulttuurikasvatusta siten, että mahdollisimman monet ovat sen piirissä. Kunnat toteuttaisivat taide- ja kulttuurikasvatusta monin eri tavoin, muun muassa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön koulutuksen kanssa tehtävällä yhteistyöllä, lastenkulttuuri- ja kerhotoiminnalla sekä edistämällä taiteen perusopetuksen järjestämistä kunnassa. Taiteen perusopetus tukee ja edistää taiteen harrastamista, ja osalla lapsista ja nuorista taiteen perusopetukseen osallistuminen johtaa pitkällä tähtäimellä taiteen harjoittamiseen ammattina. Taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaan kunta voi järjestää taiteen perusopetusta, lisäksi sitä voi järjestää ministeriön myöntämän luvan perusteella myös kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö sekä ministeriön päätöksellä valtion oppilaitos. Opetus perustuu opetussuunnitelmiin ja etenee tavoitteellisesti tasolta toiselle. Samoin kunnat voivat luoda mahdollisuuksia sille, että taiteen perusopetuksen järjestäjät tarjoaisivat harrastustoimintaa lasten ja nuorten lisäksi myös muille ikäryhmille.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan kunnan tulisi edistää kulttuuriperinnön ylläpitämistä ja käyttöä sekä paikallista identiteettiä tukevaa ja kehittävää toimintaa. Kulttuuriperinnöllä tarkoitetaan tässä laissa sekä aineellista että aineetonta kulttuuriperintöä. Aineelliseen kulttuuriperintöön kuuluvat muun muassa esineet, taideteokset, valokuvat, luonnontieteelliset aineistot ja asiakirjat sekä kulttuuriympäristöön sisältyvät rakennetut ympäristöt, muinaisjäännökset ja maisemat. Aineettomaan kulttuuriperintöön kuuluu muun muassa suullista perinnettä, esittävää taidetta ja tapakulttuuria sekä tietoja, taitoja ja käytäntöjä. Kulttuuriperinnön ylläpitämi-

sellä ja käytöllä tarkoitetaan paikallisen kulttuuriperinteen ja –perinnön vaalimista, tunnetuksi tekemistä ja saatavuutta. Kulttuuriperintöä voitaisiin hyödyntää myös voimavarana paikallisessa kehittämisessä ja uuden luovan toiminnan innovoimisessa. Paikallisen identiteetin tukeminen ja kotiseututyö olisivat esimerkiksi paikallismuseoiden toimintaa tai muuta paikallisen perinteen säilyttämistä, käyttöä ja välittämistä muille sekä asukkaiden aktiivista kansalaistoimintaa.

Kunnat ovat tärkeitä museoiden toimintaedellytysten tukijoita. Ammatillisista museoista osa on kunnallisia ja osa yksityisiä. Paikallismuseoita ylläpitävät pääosin yhdistykset, joista osa toimii harrastajapohjaisesti vapaaehtoisvoimin. Osaa paikallismuseoista ylläpitävät kunnat tai muut toimijat. Maakunta- ja aluetaidemuseot puolestaan pyrkivät toiminta-alueellaan edistämään museoiden yhteistyötä ja neuvomaan ja ohjaamaan vapaaehtoisvoimin toimivia museoita. Kunnat voisivat hyödyntää paikallisen kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyvää toimintaa, paikallista identiteettiä ja kotiseututyötä muun muassa pyrkimyksissään vahvistaa kunnan identiteettiä, hyvinvointia ja elinvoimaisuutta.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan kunta edistäisi kulttuuria ja taidetta osana asukkaiden ja yhteisöjen hyvinvointia ja terveyttä, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä paikallista ja alueellista elinvoimaa. Taiteen ja kulttuurin harrastaminen ja siihen osallistuminen tuottaa itsessään hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia sekä lisää osallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Nämä vaikutukset kohdentuvat sen mukaan, miten kulttuuria kulutetaan ja palveluja käytetään. Hyvinvointi- ja terveyshyödyt kohdentuvat aktiivisille käyttäjille. Aktiivinen käyttäminen edellyttää kulttuuri- ja taidepalveluiden saatavilla olemista ja niiden saavutettavuutta. Monissa kunnissa toteutetaan ja kehitetään kulttuuritoimintaa osana hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistämisen tavoitteita erityisesti ennaltaehkäisevänä toimintana. Jos kulttuuria ja taidetta pystyttäisiin integroimaan enemmän kunnan muihin toimintoihin, hyötyisivät kulttuurin ja taiteen myönteisistä vaikutuksista enemmän myös ne, jotka eri syistä käyttävät kulttuuria ja taidetta muita vähemmän.

Kulttuurin ja taiteen elinkeinopoliittinen ulottuvuus, kuten esimerkiksi luovat alat ja kulttuuriryittäjäisyys, kulttuuripalveluiden, -tapahtumien ja -matkailun kehittäminen sekä luovan osaamisen monialainen hyödyntäminen eri aloilla ja innovaatioympäristöissä, lisäävät kunnan elinvoimaa. Kunnat edistäisivät sellaisten toimintaympäristöjen muodostumista, joissa erilaiset yritykset, luovan alan toimijat sekä taiteilijat kohtaisivat ja pystyisivät työskentelemään yhdessä tavoitteena laadukas toiminta. Kunnat voivat edistää elinvoimaa ja työllisyyteen myönteisesti vaikuttavaa hanketoimintaa, jolla lisättäisiin taiteilijoiden ja muiden luovan alan ammattilaisten mahdollisuuksia työllistyä myös maakuntakeskusten ulkopuolelle. Kunnat edistävät tapahtumien tuottamista asukkaiden palveluiden näkökulmasta sekä osana kulttuurimatkailun ja kuntien vetovoimaisuuden lisäämistä. Kunnat loisivat edellytyksiä paikallisia tuotteita ja palveluja sekä luovien alojen osaamista hyödyntävän kulttuurimatkailun kehittymiselle.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan kunta edistäisi kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä toimintaa ja toteuttaisi muita kulttuuriin ja taiteeseen liittyviä toimia. Kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä yhteistyötä kunnat toteuttaisivat monimuotoisesti kulttuurin ja taiteen eri aloilla omista lähtökohdistaan, mutta ne voisivat tukea myös kunnan yleisiä vuorovaikutuksen ja kansainvälisyyden edistämisen tavoitteita. Kulttuurisella vuorovaikutuksella tarkoitettaisiin esimerkiksi kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämistä eri väestöryhmien välillä. Kulttuurisen vuorovaikutuksen toimilla edistettäisiin myös maahanmuuttajien kotoutumista taiteen ja kulttuurin keinoin. Ammattitaiteilijoissa on ulkomaalaistaustaisia, jotka voivat lisätä vuorovaikutusta ja ymmärrystä eri väestöryhmien välillä osallistumalla kuntien kulttuuritoimintaan. Kansainvälistä yhteistyötä kunnat toteuttaisivat esimerkiksi ystävyyskuntatoimintaa.

mintaa, kulttuurivaihtoa tai -vientiä edistämällä. Kansainvälisen toiminnan toteuttamisessa kunnat vahvistaisivat EU-hankerahoituksen hyödyntämistä.

Muiden kulttuuriin ja taiteeseen liittyvien toimien toteuttamisessa kunnat ottaisivat huomioon oman toimintaympäristönsä ja siinä tapahtuvat muutokset. Nämä voivat liittyä muun muassa kulttuurin ja taiteen kysyntään, tekemisen tapoihin ja jakeluun.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisestä. Voimassa olevassa laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole säädetty kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisestä. Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisestä säätäminen olisi tarpeellista, jotta järjestämisen perusta olisi yhdenmukainen kaikissa kunnissa.

Eduskunnan hallintovaliokunta on (HaVM 10/2013 vp.) mietinnössä todennut muun muassa, että kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut ovat luonteeltaan lakisääteisiä ja kunnan tehtävälleen kuuluvia palveluita, mutta kunnilla on harkintavalta päättää, missä laajuudessa ja millä tavoin palveluja järjestetään.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi 1 momentin mukaisia tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita järjestäessään ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet. Paikallisilla olosuhteilla tarkoitetaan muun muassa kunnan kokoa, sijaintia, väestörakennetta sekä toiminnallisia ja taloudellisia resursseja. Eri väestöryhmien tarpeilla tarkoitetaan eri sosioekonomisten ryhmien, kieli-, ikä- ja erityisryhmien ja muiden sosiaali-ryhmien tarpeita. Näiden osalta kunnat voivat olla erilaisia. Pienten kuntien toiminnalliset ja taloudelliset resurssit ovat vähäisemmät kuin suurten kuntien. Kunnan kulttuuritoimen tehtävien toteuttaminen kokonaisuudessaan ja mm. yhteistyötarpeiden osalta on erilainen haaste niissä kunnissa, joissa sijaitsee valtiosuutta saavia taide- ja kulttuurilaitoksia tai paljon muita taide- ja kulttuurialan toimijoita kuin niissä kunnissa, joissa tarjontaa on vähemmän. Väestöryhmien erilaisuuden huomioon ottaminen olisi kuntakohtaista, sillä kunnat ovat esimerkiksi ikärakenteeltaan erilaisia. Osassa kuntia väestö on keskimäärin iäkkäämpää. Toisaalta on kuntia, joissa nuorison määrä on merkittävä. Maahanmuuttajien määrä vaihtelee eri kunnissa. Väestörakenteen ja väestöryhmien erilaisuuden huomioon ottaminen koskisi siten palvelutarjontaa ja toiminnan muotoja. Erityisesti tulee ottaa huomioon perustuslain 16 §:n 2 momentti, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on myös tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille.

Pykälän 3 momentin mukaan kunta voisi järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Yhteistyöstä säädetään tarkemmin lakiehdotuksen 7 §:ssä.

Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä tulisi olla riittävää ja monipuolista asiantuntija-osaamista. Kunta voisi itse määrittellä, kuten nytkin, millaista asiantuntijaosaamista se tarvitsee kulttuuritoiminnan järjestämisessä. Asiantuntijaosaamisella tarkoitettaisiin muun muassa kulttuuritoimintaan, kunnan hallintoon ja yhteistyöhön eri tahojen kanssa liittyvää osaamista. Asiantuntijaosaaminen edellyttää henkilöstöresurssia, joka voi koostua esimerkiksi kulttuuritoimen tehtäviin palkatusta henkilöstöstä, kunnan muiden toimialojen tai yhteistyössä naapurikuntien kanssa hankitusta tai kunnan muilla tavoin hankkimasta henkilöstöresurssista.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan tulisi kulttuuritoimintaa järjestäessään ottaa huomioon toiminta, joka perustuu yleisistä kirjastoista annettuun lakiin, taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin, museolakiin, teatteri- ja orkesterilakiin ja vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin. Yleisiä kirjastoja toimii kaikissa kunnissa, ja vapaan sivistystyön koulutus kattaa kaikki kun-

nat. Taiteen perusopetusta järjestetään valtaosassa kuntia. Valtionosuutta saavia museoita, teattereita ja orkestereita sijaitsee pääosin maakuntien keskuskaupungeissa. Näin ollen edellä mainituissa laeissa tarkoitettu toiminta koskee eri tavoin eri kuntia, mutta se tarjoaa kunnan kulttuuritoiminnalle vähintään mahdollisuuksia yhteistyöhön. Yleisten kirjastojen kanssa voidaan tehdä yhteistyötä kunnan sisällä. Lisäksi voidaan tehdä yhteistyötä vapaan sivistystyön koulutuksen ja taiteen perusopetuksen toimijoiden kanssa. Valtionosuutta saavien taide- ja kulttuurilaitosten tarjoamat palvelut ovat paremmin sijaintikunnan ja lähikuntien kuin kauempana sijaitsevien kuntien asukkaiden käytettävissä. Palveluiden käyttömahdollisuuksia voidaan lisätä esimerkiksi järjestämällä asukkaiden vierailuja valtionosuutta saaviin taide- ja kulttuurilaitoksiin ja vastaavasti kyseiset laitokset voivat toteuttaa vierailu- ja kiertue-toimintaa. Myös kulttuuritoiminnan osaamisen ja voimavarojen käytössä on yhteistyön mahdollisuuksia tämän lain ja muiden edellä mainittujen lakien mukaisten toimintojen järjestämisessä.

4 §. *Valtion viranomaisten tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin valtion viranomaisten tehtävistä kuntien kulttuuritoimintaan liittyen. Voimassa olevassa kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa valtion tehtäviä ei ole määritelty. Eri toimijoiden roolien selkeyttämiseksi määrittely on tarpeellista.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 18 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa taide, kulttuuri ja kulttuuriperintö. Vaikka kulttuuriin ja taiteeseen liittyviä asioita kuuluu myös muiden ministeriöiden toimialoille, pääosaltaan kulttuurista ja taiteesta valtionhallinnossa vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetun asetuksen (310/2010) 1 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan muu kulttuuritoimi kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviin.

Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa kuntajaotus, kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien suhde. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluu 21 §:n mukaan muun muassa alueiden kehittäminen ja elinkeinopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluu 22 §:n mukaan muun muassa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Kaikkiin näihin tehtäväalueisiin liittyy kulttuuria koskevia näkökulmia. Myös muun muassa ympäristöministeriön tehtäviin (alueiden käyttö, kulttuuriympäristö), maa- ja metsätalousministeriön (maaseudun kehittäminen), oikeusministeriön (oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, ihmisoikeudet ja demokratia), liikenne- ja viestintäministeriön (viestintä) sekä puolustusministeriön ja sisäministeriön (turvallisuus) tehtävissä on kulttuuripolitiikkaan liittyviä kytkentöjä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan yleisellä tasolla kirjattavaksi valtion viranomaisten erilaiset roolit. Säännöksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja muut valtion viranomaiset luovat edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Opetus- ja kulttuuriministeriö on kulttuuriin ja taiteeseen liittyvissä asioissa toimivaltainen ministeriö, joten päävastuu kulttuuriasioissa on opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Myös muilla hallinnonaloilla on toimintaa, jolla osaltaan luodaan edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi hallinnonalojen tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaa tehtävänsä vastaamalla valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaisesti muun muassa oman toimialansa tutkimuksesta, kehittämisestä ja seurannasta, lainvalmisteluasioista sekä kansainvälisistä asioista. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa

rahapelitoiminnan tuotoista kuntien kulttuuritoiminnan kehittämistä, jolla edistetään kuntien kulttuuritoiminnan edellytyksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa museoiden, teattereiden ja orkestereiden ja vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionrahoituksesta sekä taiteen perusopetuksen tuntiperusteisesta valtionrahoituksesta. Kunnat rahoittavat näiden toimintaa omalta osaltaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa lisäksi muun muassa yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittämisestä, nuorisotyöstä ja -politiikasta sekä liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä liikunnan yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa. Näihin liittyvistä tehtävistä aluehallinnossa vastaavat aluehallintovirastot, vuoden 2021 alusta lähtien lupa- ja valvontavirasto. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi tarvittavilta osin kuntien kulttuuritoiminnan ja muiden toimialojen yhteistyön kehittämisestä valtionhallinnon sisällä.

Kuntien yleisen kulttuuritoimen, yleisten kirjastojen ja taiteen perusopetuksen asukaskohtainen, valtionosuus sisältyy valtion talousarviossa valtiovarainministeriön pääluvun peruspalvelujen valtionosuuteen.

Pykälän 2 momentin kulttuurin ja taiteen edistämisen tehtäviä alueilla hoitavat Museovirasto ja Taiteen edistämiskeskus niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Myös muut virastot edistävät omalla toimialallaan kulttuurin ja taiteen edistämisen tehtäviä. Pykälässä mainituilla virastoilla on nimenomaisia lakisäätteisiä tehtäviä taiteen ja kulttuurin edistämiseksi. Tehtävissään ne toimialoillaan edistävät kulttuuri- ja taidetoimintaa koskevien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista kunnissa ja alueilla. Alueilla tarkoitetaan tässä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 3 §:n mukaisia alueita.

Museoviraston tehtävänä on Museovirastosta annetun lain (282/2004) 2 §:n 1 momentin toisen kohdan mukaan toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena. Lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Museovirasto osallistuu asiantuntijaviranomaisena maankäytön suunnitteluun antamalla lausuntoja kulttuuriympäristön huomiointiin ottamisesta ja käymällä neuvotteluja kuntien, rakennuttajien ja maankäytön suunnittelijoiden kanssa. Museovirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (407/2004) 1 §:n 1 momentin mukaan Museoviraston tehtävänä on johtaa ja kehittää maan yleistä museotoimintaa ja huolehtia kulttuuriympäristön suojelusta ja sen valvonnasta sekä alan kehittämisestä, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan.

Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain (657/2012) 1 §:n 2 momentin mukaan Taiteen edistämiskeskus on taiteen edistämistä varten oleva virasto, jolla on aluetoimipisteitä. Keskukseen tehtävänä on myös kulttuurin edistäminen siltä osin kuin se ei kuulu muun viranomaisen tehtävään. Tehtävänsä toteuttamiseksi Taiteen edistämiskeskus voisi esimerkiksi edistää valtakunnallisten kulttuuripoliittisten tavoitteiden toteutumista alueilla, tukea siinä tehtävässä kuntien kulttuuritoimintaa edistävien verkostojen toimintaa, edistää kuntien ja muiden kulttuuritoimijoiden välistä yhteistyötä sekä tarjota tukea ja asiantuntijapalveluita kunnille kulttuuritoiminnan kehittämiseksi. Taiteen edistämiskeskus ja sen yhteydessä toimivat valtion taide-toimikunnat, alueelliset taidetoimikunnat ja erillislautakunnat jakavat valtionavustuksia ja apurahoja toimialueellaan.

5 §. Asukkaiden osallistuminen. Pykälässä säädettäisiin asukkaiden osallistumisesta ja eri kieliryhmien tarpeista. Voimassa olevassa kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa asukkaiden osallistumisesta ei ole säädetty. Asukkaiden osallistumisesta on tarpeen säätää, koska kulttuuritoimintaan osallistuminen vahvistaa osallisuutta kulttuuriin ja tukee demokratiakehitystä sekä sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan asukkailla ja kulttuuripalvelujen käyttäjillä tulisi olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan kulttuuritoimintaan ja sitä koskevan päätöksenteon valmisteluun.

Velvollisuudesta huolehtia asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan säädetään kuntalain 22 §:ssä. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista, mikä tarkoittaisi tämän lain yhteydessä esimerkiksi vaikuttamista kulttuuri- ja taidepalveluiden suunnitteluun.

Kulttuuritoiminnassa eri väestöryhmien osallistumisen edistämien on erityisen tärkeää. Tutkimusten perusteella kulttuuriosallistumisessa, muun muassa kulttuuritilaisuuksissa käymisessä, on merkittäviä eroja koulutus- ja tulotason, sosiaalisen aseman, iän, sukupuolen, käytintotumusten ja arvostusten mukaan. Kuuleminen ja vuorovaikutus asukkaiden kanssa kulttuuritoimintaa ja palveluita järjestettäessä ja tuotettaessa turvaisi erityisesti lain tavoitetta tukea yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua kulttuuriin ja taiteeseen sekä tähän liittyvää tehtävää edistää kulttuurin ja taiteen saatavuutta sekä monipuolista ja yhdenvertaista käyttöä. Vähemmän osallistuvien osallistumista voisi lisätä kehittämällä toiminnan ja palveluiden järjestämisen ja tuottamisen tapoja huomioimalla eri väestöryhmien odotukset ja tarpeet sekä olemalla vuorovaikutuksessa näiden kanssa.

Kuntalaisten kuulemiseen ja vuorovaikutukseen voitaisiin käyttää erilaisia menetelmiä saavutettavuus huomioon ottaen, kuten esimerkiksi erilaisten kyselyiden ja vaikuttamiskanavien toteuttamista, asukkaiden osallistumista taide- ja kulttuuripalveluiden konkreettiseen suunnitteluun eri menetelmien avulla ja osallistuvaa budjetointia.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä on huolehdittava, että kaksikielisessä kunnassa otetaan huomioon molempien kieliryhmien tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan. Saamelaisen kotiseutualueen kunnissa olisi huolehdittava, että saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän tarpeet otetaan huomioon.

Pykälän 3 momentin mukaan kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä olisi aiempien momenttien lisäksi otettava huomioon paikallisten kieliryhmien tarpeet. Säännös tarkoittaisi esimerkiksi ruotsinkielisten tarpeiden huomioimista yksikielisissä kunnissa samoin kuin saamenkielisten tarpeiden huomioimista kotiseutualueen ulkopuolella. Lisäksi myös viittomakielisten ja muiden kieliryhmien tarpeet olisi huomioitava paikallisten olosuhteiden mukaan.

6 §. Kehittämistehtävä. Pykälässä säädettäisiin kehittämistehtävästä. Voimassa olevassa kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa ei säädetä kehittämistehtävästä. Uusi säännös olisi tärkeää kuntien kulttuuritoiminnan vaikuttavuuden kehittämiseksi ja se vahvistaisi kulttuuritoiminnan järjestämisen edellytyksiä kunnissa tämän lain tavoitteiden ja tehtävien mukaisesti. Säännös tukisi kunnan kulttuuritoiminnan järjestämistä erilaisten erityistarpeiden tai kulttuuripoliittisten painopisteiden mukaisesti. Tällä tavoin kuntien kulttuuritoimintaa voitaisiin kehittää samalla tavoin kuin muita sivistystoimen toimialoja.

Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voisi osoittaa hakemuksesta kunnalle tai muulle toimijalle kehittämistehtävän, jolla luotaisiin edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Kehittämistehtävällä tuettaisiin kuntien kulttuuritoiminnan laatua, vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista, asukkaiden yhdenvertaisuutta ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa. Kehittämistehtävän toteuttaminen mahdollistaisi muun muassa toiminnan tukemisen niille kunnille, joilla on vähän voimavaroja toteuttaa tämän lain mukaisia tavoitteita ja tehtäviä.

Pykälän 2 momentin mukaan kehittämistehtävä olisi kunnille tai muille toimijoille vapaaehtoinen. Kehittämistehtävän toteuttajalla tulisi olla tehtävän hoitamisen kannalta monipuolista valtakunnallista tai alueellista kulttuuritoiminnan tuntemusta sekä riittävä osaaminen. Kehittämistehtävä tulisi hoitaa alueellinen kattavuus huomioon ottaen. Kehittämistehtävän toimeenpanon tulisi koskea kuntia laajasti joko alueellisesti tai valtakunnallisesti siten, että se tulee eri puolilla maata toteutettavaa toimintaa.

7 §. Yhteistyö. Pykälässä säädettäisiin yhteistyöstä kulttuuritoiminnan edistämisessä. Voimassa olevassa laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole määritelty yhteistyötä. Yhteistyö on vahvistunut kuntien kulttuuritoiminnan edistämisessä ja sen merkitys on edelleen kasvamassa, joten siitä säätäminen lainsäädännössä on tarpeellista.

Pykälän 1 momentin mukaan tämän lain tavoitteiden edistämiseksi ja kunnan tehtävien toteuttamiseksi kunnassa tulisi tehdä yhteistyötä kunnan eri toimialojen välillä. Kuntalain 37 §:n mukaan kunnan tulee tehdä kuntastrategia, jonka tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen.

Toimialojen välinen yhteistyö osana kunnan toiminnan kokonaisuutta olisi tärkeää, koska kulttuurin ja taiteen edistämisen tehtävät ja mahdollisuudet kytkeytyvät yhä useammin muiden toimialojen tehtäviin. Opetus-, kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimien sekä taiteen perusopetuksen kanssa tehtävä yhteistyö olisi tarpeellista erityisesti lasten ja nuorten harrastustoiminnan kehittämiseksi. Vapaan sivistystyön kanssa tehtävä yhteistyö sisältäisi esimerkiksi koko väestön harrastustoiminnan tukemista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyö liittyy useisiin kunnan toimialoihin. Maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen osalta yhteistyötä voitaisiin tehdä esimerkiksi esteettisen ja turvallisen elinympäristön kehittämisessä ja taiteen prosenttiperaatteen toteuttamisessa. Elinkeinotoiminnan kanssa yhteistyötä tehtäisiin esimerkiksi taide- ja kulttuurialan yritystoiminnan, taide- ja kulttuuritapahtumien sekä kulttuurimatkailun kehittämisessä ja luovan osaamisen hyödyntämisessä muilla toimialoilla ja eri innovaatioympäristöissä. Kunnan eri toimialat edistäisivät yhteistyössä kuntien tilojen yhteiskäyttöä kulttuuri- ja taidepalveluiden järjestämisessä. Kulttuuri- ja taidetoiminnan tilat voivat olla myös muita kuin fyysisiä paikkoja, kuten digitaalisia alustoja.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi paikalliset olosuhteet ja voimavarat huomioon ottaen edistää tämän lain tavoitteiden ja tehtävien mukaista toimintaa yhteistyössä muiden kuntien, viranomaisten ja maakunnan sekä kulttuuri- ja taidealan ja muiden toimialojen toimijoiden ja kunnan asukkaiden kanssa.

Kuntien keskinäisen yhteistyön ohella voi olla tiiviimpää yhteistoimintaa, jossa yhteistoiminnan muotoja voisivat olla kuntalain 49 §:n mukaisesti yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta tai kuntayhtymä. Kuntien välisellä yhteistyöllä olisi mahdollista lisätä kulttuuripalvelujen saatavuutta etenkin maakuntakeskusten ulkopuolella.

Kunnissa toimii sekä ammattilais- että harrastajapohjaisia kolmannen sektorin toimijoita. Kunnat toteuttaisivat yhteistyötä kolmannen sektorin, kuten erilaisten ammattilais- ja harrastajapohjaisten kulttuuri- ja taideyhdistysten sekä muiden yhdistysten, kuten esimerkiksi vammaisjärjestöjen kanssa. Kunnat voivat muun muassa myöntää toimijoille toiminta-avustuksia tai toteuttaa yhteistyötä yhteistyö- tai ostopalvelusopimusten perusteella. Kunnat edistäisivät alueellaan toimivien kulttuuri- ja taidealan ammattilaisten sekä harrastajien yhteistyötä.

Valtion viranomaisten tehtävistä suhteessa kuntien kulttuuritoimintaan esitetään säädettäväksi 4 §:ssä. Yhteistyöstä kuntien ja maakuntien välillä säädetään erikseen maakuntia koskevassa lainsäädössä.

Kulttuuri- ja taidealan toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö sisältäisi muun muassa taiteilijoiden ja taide- ja kulttuurilaitosten, kuten esimerkiksi ammatillisesti toimivien museoiden, teattereiden, orkesterien, paikallisten kuvataiteilijajärjestöjen ja vapaiden ryhmien kanssa tehtävän yhteistyön. Yhteistyötä voitaisiin edistää muun muassa yhteistyöverkostoissa, vierailuissa, näyttely- ja kiertue-toiminnassa, taiteen saatavuuden ja saavutettavuuden sekä soveltavan käytön parantamisessa, yleisötyössä sekä digitaalisten palveluiden kehittämisessä. Euroopan parlamentin ja neuvoston saavutettavuusdirektiivi (2016/2102) edellyttää, että julkisen sektorin organisaatioiden verkkopalvelut ja mobiilisovellukset tulee tehdä saavutettaviksi kaikille.

Taiteilijoiden kanssa kunnat voisivat tehdä yhteistyötä lisäksi esimerkiksi palkkaamalla tai ostamalla palveluita taiteilijoilta ja taiteilijaryhmiltä. Taiteilijat voisivat tehdä kunnissa erilaisia yhteisötaidehankkeita kunnan eri ikäisten asukkaiden kanssa, toteuttaa taideteoksia, osallistua tapahtumien tuottamiseen sekä yritysten ja kunnan eri toimialojen kehittämishankkeisiin. Kuntien välinen yhteistyö taiteilijoiden palkkaamisessa olisi tarpeellista etenkin pienemmissä kunnissa, jolloin työsuhteista tai hankinnoista tulisi taiteilijoiden tulonmuodostuksen kannalta riittäviä.

Kunnat voisivat tehdä kulttuurin ja taiteen edistämiseksi yhteistyötä myös muiden toimialojen toimijoiden kanssa, kuten esimerkiksi eri alojen oppilaitosten ja yritysten kanssa. Yhteistyö kunnan ja sen asukkaiden välillä kulttuuritoiminnassa liittyisi kuntalaisten osallisuuteen sekä kulttuuripoliittisen vaikuttamisen laajentamiseen kunnassa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa ja kunnan strategista johtamista tukeva sekä toimialojen yhteistyötä edistävä menetelmä olisi ns. kulttuurisuunnittelu (cultural planning), jota on kokeiltu kansainvälisesti ja paikoin Suomessaakin. Kulttuurisuunnittelua voitaisiin hyödyntää monipuolisesti kunnan toiminnassa alkaen kunnan toiminnan suunnittelusta eri toimialojen yhdyspinoilla tapahtuvaan kehittämiseen sekä asukkaiden osallistumisen vahvistamiseen.

8 §. Tiedon tuottaminen ja toiminnan arviointi. Pykälässä säädettäisiin tiedon tuottamisesta ja toiminnan arvioinnista. Voimassa olevassa laissa kuntien kulttuuritoiminnasta ei ole säädetty tiedon tuottamisesta ja toiminnan arvioinnista. Kuntien kulttuuritoiminnan tiedon tuottamisesta ja toiminnan arvioinnista säättäminen on tarpeellista sekä valtion että kuntien näkökulmasta, jotta kuntien kulttuuritoimintaa voitaisiin kehittää vaikuttavammin.

Pykälän 1 momentin mukaan tämän lain tavoitteiden ja tehtävien toteuttamiseksi sekä kunnan kulttuuritoiminnan kehittämiseksi tuotettaisiin tietoa ja arvioitaisiin toimintaa. Tavoitteena olisi turvata tämän lain tavoitteiden ja tehtävien toteutumista sekä tukea kuntien kulttuuritoiminnan kehittämistä. Tiedontuotanto ja toiminnan arviointi edistäisivät lisäksi ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kunnan elinvoimaisuuden kehittämistä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtakunnallisen tiedon tuottamisen ja toiminnan arvioinnin kehittämisestä päättäisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Kunnat osallistuisivat peruspalvelujen arviointiin ja tarpeen mukaan muuhun tiedon tuottamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö laatisi ja kehittäisi yhteistyössä kuntien, Suomen Kuntaliiton ja muiden tarvittavien toimijoiden kanssa mallia valtakunnallisesta tiedon tuottamisesta ja toiminnan arvioinnista. Valtakunnallinen tiedon tuottaminen ja toiminnan arviointi koskisi esimerkiksi palveluiden järjestämistä, saatavuutta ja käyttöä, taloudellisuutta, asukkaiden osallistumista ja vaikuttavuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi peruspalvelujen arvioinnin kehittämisestä kulttuurin osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan kunta vastaisi kulttuuritoimintaansa koskevasta tiedon tuottamisesta ja kulttuuritoiminnan arvioinnista. Kunnan tulisi arvioida kulttuuritoiminnan toteutumista osana kuntastrategiansa arviointia ja seuranta kuntalain 37 §:ssä säädettyllä tavalla sekä osana terveydenhuoltolain (1326/2010) 12 §:ssä tarkoitettua hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Arvioinnin tarkoituksena olisi tukea kunnan kulttuuritoiminnan sekä hyvinvoinnin ja terveyden kehittämistä.

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategiassa tulee määritellä sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Kulttuuri- ja taidetoiminnan toteutumisen seuranta tulisi tehdä osana kuntastrategian seuranta.

Terveydenhuoltolain 12 §:n mukaan kuntien tulee seurata asukkaiden terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä. Kulttuurin ja taiteen hyödyntäminen sisältyy tähän kokonaisuuteen. Kuntien tulee terveydenhuoltolain mukaan valmistella hyvinvointikertomus hyvinvointipolitiikan suunnittelun, arvioinnin ja raportoinnin työvälineeksi. Tarkoituksenmukaista olisi, että hyvinvointikertomuksiin sisällytetään kulttuuria ja taidetta koskevia tietoja sekä tietoja siitä, miten kulttuuria ja taidetta on hyödynnetty asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Elinvoimaisuutta kunta voisi seurata esimerkiksi taide- ja kulttuurialan yritysten ja taiteilijoiden määrän, liikevaihdon ja työllistävyyden sekä kulttuuritapahtumien ja kulttuurimatkaillon mittareilla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin arvioinnin keskeisten tulosten julkistamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättäisi 2 momentissa tarkoitettua tiedon tuottamisen sekä arviointien ja kunta 3 momentissa tarkoitettua tiedon tuottamisen ja arviointien keskeisten tulosten julkistamisesta.

9 §. Valtionrahoitus. Pykälässä säädettäisiin valtionrahoituksesta. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain 3 §:ää.

Kunta saa valtionosuutta yleisen kulttuuritoimen käyttökustannuksiin. Yleisen kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus on osa valtiovarainministeriön hallinnoimaa kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää, johon yleisen kulttuuritoimen lisäksi sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, yleiset kirjastot ja asukaskohtainen taiteen perusopetus. Valtionosuuden myöntämisestä kuntien yleisen kulttuuritoimen käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Pykälän 2 momentin mukaan kunnalle sekä kunnassa toimivalle kulttuuritoimintaa harjoittavalle ja edistävälle yhteisölle tai säätiölle voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää valtionavustusta kulttuuritoimintaa tai 6 §:ssä tarkoitettua kehittämistehtävän toteuttamista varten siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Valtionavustusta voidaan myöntää esimerkiksi toiminnan kehittämiseen, kokeiluun, toiminnan käynnistämiseen ja toimintaan liittyviin tarpeellisiin erityistehtäviin.

Kunnalle tai kunnan määräysvallassa olevalle yhteisölle voidaan lisäksi myöntää valtionavustusta kulttuuritoiminnassa tarvittavien tilojen perustamishankkeisiin siten kuin edellä maini-

tussa laissa säädetään. Perustamishankkeista säädetään edellä mainitun lain 5 luvussa sekä 52 ja 53 §:ssä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1766/2009) 26 §:n mukaan perustamishankkeena pidetään sellaista opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimenpidettä, jonka arvioidut kokonaiskustannukset ovat vähintään 80 000 euroa.

Kehittämistehtäviä koskevat lain 2 ja 44 §. Valtionapuviranomainen olisi opetus- ja kulttuuriministeriö.

10 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Pykälän 1 momentti sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumotaan voimassa oleva kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan perustuslain yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 309/1993 vp) mukaan muun muassa taiteellista toimintaa ja taiteesta nauttimista.

Perustuslain edellytysten mukaisesti kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lakiesityksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan, että kuntien tulisi kulttuuritoimintaa järjestäessään edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Esityksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan tulee edistää kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä, 3 kohdan mukaan edistää kulttuurin ja taiteen harrastamista sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa ja 4 kohdan mukaan tarjota mahdollisuuksia kulttuurin ja taiteen eri muotojen ja alojen tavoitteelliseen taide- ja kulttuurikasvatukseen.

Esityksen 3 §:n 2 momentin mukaan kunnan tulee 1 momentin mukaisia tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita järjestäessään ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet. Perustuslain tosiasiallisen tavoitteen toteuttamiseksi esityksen perusteluissa todetaan, että väestörakenteen ja väestöryhmien erilaisuuden huomioon ottaminen koskisi kunnan kulttuuritoiminnan palvelutarjontaa ja muotoja. Tarkoituksena on, että kunnan kulttuuritoiminta olisi kaikkien väestöryhmien saatavilla ja käytettävissä ja että kaikki voisivat siihen osallistua. Tällöin kiinnitetään huomiota myös kulttuuritoiminnan piirissä olevien ihmisten ja palveluiden käyttäjien taloudelliseen ja sosiaaliseen asemaan liittyviin esteisiin ja niiden poistamiseen.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) korostanut, että myöskään asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät saa muodostua esteeksi itsensä kehittämiseksi. Säättämällä ajantasainen laki kuntien kulttuuritoiminnasta varmistetaan tämän tavoitteen toteutumista. Esityksen lähtökohtana on, että kuntien kulttuuritoiminta olisi edelleen perus- ja lähipalvelu ja et-

tä tämän turvaaminen toteutuisi joko kunnan omin toimin tai yhteistyössä toisten kuntien kanssa sekä harjoittamalla yhteistyötä myös muiden toimijoiden kanssa.

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Taiteen vapauden voidaan katsoa tarkoittavan erityisesti sitä, että julkinen valta ei rajoita taiteilijan mahdollisuutta toteuttaa itseään eikä puutu taiteellisen ilmaisun muotoihin tai sisältöihin. Taiteen vapaus suojaa taiteellista toimintaa, sen esittämistä ja levittämistä. Kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lakiesityksen tavoitteena olisi tukea ihmisten mahdollisuuksia luovaan ilmaisuun ja toimintaan sekä kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen. Kunnan tehtävänä olisi 3 §:n 2 momentin mukaan luoda edellytyksiä taiteelliselle työlle ja toiminnalle.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Esityksen 3 §:n 5:n kohdan mukaan kunnat edistäisivät kulttuuriperinnön ylläpitämistä ja käyttöä sekä paikallista identiteettiä tukevaa ja kehittävää toimintaa.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukana saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Kielilakia (423/2003) sovelletaan lain 2 §:n mukaan myös valtion viranomaisissa ja kunnallisissa viranomaisissa. Kielilain 4 §:n mukaan kielilain lisäksi kuntien kulttuuritoimintaa koskevassa lainsäädännössä säädetään sivistystoimintaan liittyvistä kielellisistä oikeuksista.

Esityksessä ehdotetaan, että kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä on yhtäältä huolehdittava siitä, että kaksikielisessä kunnassa otetaan huomioon molempien kieliryhmien tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan, ja toisaalta siitä, että saamelaisten kotiseutualueen kunnissa saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän tarpeet otetaan huomioon samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä olisi lisäksi otettava huomioon paikallisten kieliryhmien tarpeet. Näin ollen esimerkiksi ruotsinkielisten tarpeet tulisi huomioida yksikielisessä kunnassa samoin kuin saamenkielisten tarpeet kotiseutualueen ulkopuolella. Lisäksi myös viittomakielisten ja muiden kieliryhmien tarpeet olisi otettava huomioon paikallisten olosuhteiden mukaan. Esityksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin edellytykset.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys on yhdenmukainen perustuslain vaatimusten kanssa eikä sen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ole estettä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntien kulttuuritoiminnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään kunnan kulttuuritoiminnan järjestämisestä sekä siihen liittyvistä tavoitteista, tehtävistä, yhteistyöstä, asukkaiden osallistumisesta, tiedon tuottamisesta ja toiminnan arvioinnista, valtionrahoituksesta sekä kehittämistehtävästä.

Kunnan kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jolla kunta edistää kulttuurin ja taiteen tekemistä, harrastamista, saatavuutta ja käyttöä sekä taide- ja kulttuurikasvatusta ja kulttuuri-perintöä.

2 §

Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on:

- 1) tukea ihmisten mahdollisuuksia luovaan ilmaisuun ja toimintaan sekä kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen;
- 2) edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen;
- 3) vahvistaa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä kulttuurin ja taiteen keinoin;
- 4) luoda edellytyksiä paikallisen ja alueellisen elinvoiman kehittymiselle ja sitä tukevalle luovalle toiminnalle kulttuurin ja taiteen keinoin.

Tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtina ovat demokratia, asukaslähtöisyys, tasa-arvo, kestävä kehitys sekä kulttuurinen moninaisuus ja vuoropuhelu.

3 §

Kunnan tehtävät

Kunnan tehtävänä on järjestää kulttuuritoimintaa. Tämän tehtävän toteuttamiseksi kunnan tulee:

- 1) edistää kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä;
- 2) luoda edellytyksiä taiteelliselle työlle ja toiminnalle;
- 3) edistää kulttuurin ja taiteen harrastamista sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa;
- 4) tarjota mahdollisuuksia kulttuurin ja taiteen eri muotojen ja alojen tavoitteelliseen taide- ja kulttuurikasvatukseen;
- 5) edistää kulttuuriperinnön ylläpitämistä ja käyttöä sekä paikallista identiteettiä tukevaa ja kehittävää toimintaa;
- 6) edistää kulttuuria ja taidetta osana asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä paikallista ja alueellista elinvoimaa;
- 7) edistää kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä toimintaa ja toteuttaa muita kulttuuriin ja taiteeseen liittyviä toimia.

Kunnan tulee 1 momentin mukaisia tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita järjestäessään ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet.

Kunta voi järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä tulee olla riittävää ja monipuolista asiantuntijaosaamista.

Kunnan tulee kulttuuritoimintaa järjestäessään ottaa huomioon toiminta, joka perustuu yleisistä kirjastoista annettuun lakiin (1492/2016), taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin (633/1998), museolakiin (729/1992), teatteri- ja orkesterilakiin (730/1992) ja vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998).

4 §

Valtion viranomaisten tehtävät

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja muut valtion viranomaiset luovat edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Opetus- ja kulttuuriministeriö on kulttuuriin ja taiteeseen liittyvissä asioissa toimivaltainen ministeriö.

Kulttuurin ja taiteen edistämisen tehtäviä alueilla hoitavat Museovirasto ja Taiteen edistämiskeskus niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

5 §

Kunnan asukkaiden osallistuminen

Kunnan asukkailla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan kulttuuritoimintaan ja sitä koskevan päätöksenteon valmisteluun. Kunnan asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan säädetään kuntalain (410/2015) 22 §:ssä.

Kuntien kulttuuritoiminnan järjestämisessä on huolehdittava, että kaksikielisessä kunnassa otetaan huomioon molempien kieliryhmien tarpeet. Saamelaisen kotiseutualueen kunnissa on huolehdittava, että saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän tarpeet otetaan huomioon samanlaisten perusteiden mukaan.

Toiminnan järjestämisessä on lisäksi otettava huomioon paikallisten kieliryhmien tarpeet.

HE 195/2018 vp

6 §

Kehittämistehtävä

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi osoittaa hakemuksesta kunnalle tai muulle toimijalle kehittämistehtävän, jolla luodaan edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Kehittämistehtävällä tuetaan kuntien kulttuuritoiminnan laatua, vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista, asukkaiden yhdenvertaisuutta ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa.

Kehittämistehtävä on kunnille tai muille toimijoille vapaaehtoinen. Kehittämistehtävän toteuttajalla tulee olla tehtävän hoitamisen kannalta monipuolista valtakunnallista tai alueellista kulttuuritoiminnan tuntemusta sekä riittävä osaaminen.

7 §

Yhteistyö

Tämän lain tavoitteiden edistämiseksi ja kunnan tehtävien toteuttamiseksi kunnassa tulee tehdä yhteistyötä kunnan eri toimialojen välillä.

Kunnan tulee paikalliset olosuhteet ja voimavarat huomioon ottaen edistää tämän lain tavoitteiden ja tehtävien mukaista toimintaa yhteistyössä muiden kuntien, viranomaisten ja maakunnan sekä kulttuuri- ja taidealan ja muiden toimialojen toimijoiden kanssa.

8 §

Tiedon tuottaminen ja toiminnan arviointi

Tämän lain tavoitteiden ja tehtävien toteuttamiseksi sekä kunnan kulttuuritoiminnan kehittämiseksi tuotetaan tietoa ja arvioidaan toimintaa.

Valtakunnallisen tiedon tuottamisen ja toiminnan arvioinnin kehittämisestä päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Kunnat osallistuvat peruspalvelujen arviointiin ja tarpeen mukaan muuhun tiedon tuottamiseen.

Kunta vastaa kulttuuritoimintaansa koskevan tiedon tuottamisesta ja kulttuuritoiminnan arvioinnista. Kunnan tulee arvioida kulttuuritoiminnan toteutumista osana kuntastrategiansa arviointia ja seurantaa kuntalain 37 §:ssä säädetyllä tavalla sekä osana terveydenhuoltolain (1326/2010) 12 §:ssä tarkoitettua terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä.

Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.

9 §

Valtionrahoitus

Valtionosuuden myöntämisestä kuntien kulttuuritoimen käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Kunnalle sekä kunnassa toimivalle kulttuuritoimintaa harjoittavalle ja edistävälle yhteisölle tai säätiölle voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää valtionavustusta kulttuuritoimintaa tai 6 §:ssä tarkoitettua kehittämistehtävän toteuttamista varten siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Kunnalle tai kunnan määräysvallassa olevalle yhteisölle voidaan lisäksi myöntää valtionavustusta kulttuuritoiminnassa tarvittavien tilojen perustamishankkeisiin siten kuin edellä mainitussa laissa säädetään.

HE 195/2018 vp

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ .
Tällä lailla kumotaan kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki (728/1992).

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Sampo Terho