



Muistio

22.9.2022

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

HE 157/2022 vp laeiksi valtion rahoituksesta kansallisille taidelaitoksille ja Kansallisgalleriasta annetun lain 29 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion rahoituksesta kansallisille taidelaitoksille ja muutettavaksi Kansallisgalleriasta annetun lain 29 §:ää. Ehdotuksen mukaan Kansallisgallerian, Suomen kansallisoopperan ja –baletin sekä Suomen Kansallisteatterin toimintaa rahoitettaisiin jatkossa harkinnanvaraisten valtionavustusten sijasta lakisääteisellä valtion rahoituksella.

Esitys on valmisteltu työryhmässä, jonka puheenjohtajana toimi valtiosihteeri Tuomo Puumala ja jossa oli edustus kustakin kolmesta taidelaitoksesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Esitysehdotuksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, pääkaupunkiseudun kaupungeilta, kansallisilta taidelaitoksilta ja eräiltä kulttuurialan järjestöiltä.

Kansallisten taidelaitosten asema ja erityispiirteet

Kyseiset kolme taidelaitosta ovat Suomen kulttuurielämän merkittävimpiin kuuluvia vakiintuneita instituutioita. Niitä yhdistää myös samankaltainen ja samaan aikakauteen sijoittuva syntytausta. Kansallisten taidelaitosten synty ajoittuu Suomessa kansallisuusaatteen heräämiseen. Jotta kansallinen kulttuuri saatiin näkyväksi, tarvittiin myös kansallisia taide- ja kulttuurilaitoksia, joiden avulla voitiin kehittää kansallista korkeakulttuuria. Tätä varten Suomen perustettiin 1800-luvun loppupuolella muun muassa Kansallismuseo, Suomen taideyhdistyksen kokoelmat (nyk. Kansallisgalleria) ja Suomalainen teatteri (nyk. Suomen Kansallisteatteri) sekä 1900-luvun alussa Kotimainen ooppera (nyk. Suomen kansallisooppera ja -baletti). Näistä Kansallismuseo on aina toiminut valtion virastona. Myös Kansallisgalleria oli vuosina 1990—2013 valtion virasto. Muut yllä mainituista ovat sen sijaan olleet yksityisten yhteisöjen ylläpitämiä taidelaitoksia, joiden toimintaa valtio on osaltaan avustanut.

Kansallisgalleria on nykyisin julkisoikeudellinen säätiö, josta säädetään Kansallisgalleriasta annetusta laista (889/2013). Suomen kansallisoopperaa ja –balettia ylläpitää yksityisoikeudellinen säätiö. Suomen kansallisteatterin ylläpitäjänä on osakeyhtiö, jonka osake-enemmistön omistaa säätiö.

Kansallisten taidelaitosten asemaan liittyy seuraavia erityispiirteitä verrattuna muihin merkittävimpiin kulttuurilaitoksiin:

- kansallisilla taidelaitoksilla ei ole taustallaan kunnallista ylläpitäjää, omistajaa tai päärahoittajaa, vaan niiden julkinen rahoitus tulee pääosin valtiolta harkinnanvaraisten valtionavustusten muodossa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

- opetus- ja kulttuuriministeriöllä on oikeus tehdä nimityksiä niiden hallintoelimiin ja Kansalliskallian osalta valtioneuvosto nimeää pääjohtajan
- kansallisten taidelaitosten ohjauksessa on käytössä tavoiteohjausmenettely, jossa sovelletaan samankaltaisia menettelyitä kuin virastojen tulosohtauksessa.

Nykyisen rahoitusmallin ongelmat

Valtion rahoitus kansallisten taidelaitosten toimintaan myönnetään valtionavustuslaissa tarkoitettuina harkinnanvaraisina valtionavustuksina, jossa avustuksen myöntäminen, määrä ja käyttötarkoitus riippuvat opetus- ja kulttuuriministeriön valtionapuviranomaisena harkintansa nojalla valtion talousarvion puitteissa tekemistä päätöksistä. Valtion rahoitukselta kansallisten taidelaitosten toimintaan puuttuu siten säädöspuustainen vakaas ja ennakoitavuus. Verrattaessa tilannetta muihin merkittävimpiin kulttuurilaitoksiin, jotka ovat lakisääteisen valtionosuusrahoituksen piirissä, kansalliset taidelaitokset ovat tässä suhteessa selvästi heikommassa asemassa.

Kansallisten taidelaitosten avustuspäärähojen taso ei ole viime vuosina seurannut kustannustason kehitystä. Tässä suhteessa kansalliset taidelaitokset ovat heikommassa asemassa verrattuna valtionosuutta saaviin taide- ja kulttuurilaitoksiin, joilla valtionosuuden yksikköhinta seuraa toteutunutta kustannuskehitystä. Kansallisten taidelaitosten toiminnan luonne huomioon ottaen mahdollisuudet kompensoida valtionavustuksen reaaliarvon alenemista toimintaa tehostamalla ovat vähäiset. Jos valtionavustustason kehitys jää jatkuvasti jälkeen kustannustason kehityksestä, tämä johtaa toiminnan supistamiseen ja taiteellisen tason heikkenemiseen tai pääsilyppujen hinnan nostamiseen.

Valtionavustusten käytön valvonnassa keskeisenä lähtökohtana on tarkastella toteutuneita menoja yksityiskohtaisesti siitä näkökulmasta, ovatko ne avustuspäätöksen ehtojen mukaan avustettavan toiminnan hyväksyttäviä menoja, ja onko tilakaudella hyväksyttäviä menoja riittävästi suhteessa myönnettyyn avustukseen. Kansallisten taidelaitosten kaltaisissa vakiiintuneissa instituutioissa olisi tarkoituksenmukaisempaa painottaa rahoituksen käytön seurannassa enemmän toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmaa. Lisäksi olisi perusteltua, että rahoitustarvetta voitaisiin arvioida pidemmällä aikavälillä kuin yksittäisen toimintavuoden kannalta.

Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kansallisten taidelaitosten rahoituksesta. Kansallisten taidelaitosten asemaa selkeytettäisiin säätämällä laitosten toiminnan rahoituksesta ja määrittelemällä tehtävät, johon rahoitusta myönnettäisiin. Tehtävät määriteltäisiin kunkin laitoksen osalta erikseen ja sisältävät esimerkiksi toiminnan ylläpitämistä, harjoittamista ja kehittämistä. Valtion rahoituksen perusteena olevien tehtävien toteuttamista yksityiskohtaisemmalla tasolla ohjattaisiin ja seurattaisiin tavoiteohjausmenettelyssä.

Kyseessä olisi lakisääteinen oma erillinen rahoitusmuotonsa. Rahoituksen myöntäisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Rahoitus kullekin taidelaitokselle vahvistettaisiin vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Määrärahaan tehtäisiin vuosittain indeksitarkistus vastaamaan kustannustason kehitystä. Indeksinä käytettäisiin yhdistelmäindeksi, jossa yleisen elinkustannusindeksin painotus olisi yksi kolmasosa ja ansiotasoindeksi kaksi kolmasosaa. Painotus vastaisi likimäärin laitosten keskimääräistä kustannusrakennetta. Rahoituksen käytön seurannassa ja valvonnassa painotettaisiin toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmaa.

Kansallisille taidelaitoksille, jotka eivät ole arvonnisäverovelvollisia, korvattaisiin niiden muuhun kuin liiketaloudelliseen toimintaan liittyviin hankintoihin ja toimitilavuokriin sisältyvä arvonnisäverojen osuus. Näin kaikkien kansallisten taidelaitosten rahoituskohtelu olisi yhdenvertaista riippumatta siitä, onko niiden toiminta arvonnisäverollista tai ei. Vastaava arvonnisäverokompensatio sisältyy myös yksityisten ylläpitäjien valtionosuusrahoitukseen ja mm. yliopistojen valtionrahoitukseen.

Yhteiskunnallisen ja toiminnallisen vaikuttavuuden sekä kunkin laitoksen oman toiminnan tavoitteet kytkettäisiin yhteen kulttuuripolitiikan strategioiden ja hallitusohjelmalinjausten kanssa ottamalla käyttöön lakisääteinen tavoiteohjaus. Kunkin taidelaitoksen kanssa sovittaisiin määrävuosiksi toiminnalle asetettavista taide- ja kulttuuripolitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Kunkin kansallisen taidelaitoksen rahoituksen määrä sidottaisiin tavoiteohjauksella määriteltäviin tavoitteisiin ja kustannuksiin. Tavoitteista ja rahoituksen tasosta sovittaisiin alustavasti aina neljäksi vuodeksi kerrallaan, vaikka varsinainen rahoituspäätös tehtäisiinkin vuosittain eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2023.

Taloudelliset vaikutukset

Kansallisten taidelaitosten rahoituksen määrärahan lähtötaso vuonna 2023 olisi samalla tasolla kuin vuoden 2022 avustusmääräraha laitosten käyttökustannuksiin, joten ensimmäisen vuoden osalta esitys olisi kustannusneutraali. Vuodesta 2024 alkaen määrärahaan vuosittain tehtävä indeksitarkistus kasvattaisi jatkossa rahoituksen määrää ja valtion menoja. Valtiovarainministeriön elokuun 2022 indeksiennusteiden mukaan indeksikorotus olisi 2,6 % eli noin 1,63 miljoonaa euroa vuodelle 2024, 2,6 % eli noin 1,67 miljoonaa euroa vuodelle 2025 ja 2,7 % eli noin 1,78 miljoonaa euroa vuodelle 2026.

Hallitusneuvos

Joni Hiitola