



06.04.2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö dnro OKM/5/010/2018

Hallituksen esitysluonnos esittävän taiteen ja museoiden valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos esittävän taiteen ja museoiden valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki esittävän taiteen edistämisestä, jolla korvattaisiin voimassa oleva teatteri- ja orkesterilaki (730/1992), ja uusi museolaki, jolla korvattaisiin nykyinen museolaki (729/1992). Lisäksi muutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (1705/2009), jäljempänä rahoituslaki. Esitysluonnoksella uudistettaisiin nykyistä museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusjärjestelmää. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2020. Ehdotettuihin lakeihin sisältyy siirtymäsäännökset, joiden tarkoituksena on viiden vuoden aikana jaksottaa uudistuksen aiheuttamia muutoksia yksittäisille toimintayksiköille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Pyydettyä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Hallinnollisista vaikutuksista

Laskennallisen valtionosuusjärjestelmän yhtenä perusominaisuutena ja –lähtökohtana on pidetty laskennallisuutta, läpinäkyvyyttä, yksinkertaisuutta ja selkeyttä. Ehdotettu esittävän taiteen toimintayksiköiden ja museoiden valtionosuusjärjestelmä uudistus vaikuttaa hallinnollisesti nykyistä järjestelmää selkeästi monimutkaisemmalta (esimerkiksi määräaikaisuus, säännölliset arvioinnit, suunnitelmien vahvistaminen). Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on hallinnollisen taakan keventäminen. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida uudelleen, ovatko kaikki ehdotetut uudet hallinnolliset vaiheet tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja.

Esitysluonnoksen mukaan esittävän taiteen toimintayksiköiden osalta päätökset valtionosuuden piiriin hyväksymisestä tulisivat määräaikaisiksi. Keskeisiksi alueellisiksi ja taiteellisiksi toimijoiksi katsottavat toimijat hyväksyttäisiin valtionosuuteen oikeutetuiksi kuudeksi kalenterivuodeksi kerrallaan ja muut toimijat kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Päätökset valtionosuuden piiriin oikeutetuista toimintayksiköistä tekisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Hakemuksista on esitysluonnoksen mukaan todennäköisesti tarkoitus hankkia Taiteen edistämiskeskusten lausunto. Museot hyväksyttäisiin valtionosuuden piiriin toistaiseksi voimassa olevilla päätöksillä, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö arvioisi valtionosuuden edellytysten täyttymisen kolmen vuoden välein.

Ehdotettu menettely lisäisi esitysluonnoksen mukaan vähäisessä määrin viranomaisten työtä ja olisi Museovirastoa lukuun ottamatta toteutettavissa nykyisten voimavarojen puitteissa. Museoviraston osalta ehdotetut menettelyt lisäävät työmäärää erityisesti uudistuksen käyttöönottovaiheessa ja edellyttävät jonkin verran lisävoimavaroja. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin arvioitu lisävoimavarojen tarvetta eikä sitä, miten ja mistä ne on tarkoitus kattaa.

Ehdotettujen menettelyjen laajuus ja pysyvyys (päästösten määräaikaisuus ja edellytysten säännöllinen arviointi) huomioon ottaen voidaan pitää todennäköisenä, että ehdotetut menettelyt lisäävät vähäistä määrää enemmän viranomaisten hallinnollista työtä. Näin siinäkin tapauksessa, että valtionosuutta täydentävistä harkinnanvaraisista avustuksista luopuminen vähentäisi osaltaan hallinnollista työtä. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarkoituksenmukaista laajentaa vaikutusarviointia tältä osin.

Esitysluonnoksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaisi kolmen vuoden välein esittävän taiteen toimintayksiköiden ja museoiden rahoitusta koskevat suunnitelmat. Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, mikä suunnitelman oikeudellinen merkitys on. Suunnitelman vahvistamisen voidaan myös katsoa lisäävän opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnollista työtä.

Taloudellisista vaikutuksista

Esitysluonnoksen mukaan esittävän taiteen ja museoiden valtionosuusrahoitus pysyisi jatkossa pääosin nykyiseen tapaan laskennallisena. Valtionosuuden laskennallisina perusteina olisivat toimintayksiköille vahvistettu laskennallinen henkilötyövuosien määrä ja laskennallista henkilötyövuotta kohden määrätty yksikköhinta. Esittävän taiteen rahoituksessa otettaisiin käyttöön painokerroinmalli, jonka mukaan yksikköhintaa voitaisiin painottaa joko painokertoimilla tai harkinnanvaraisilla taide- ja kulttuuripoliittisilla perusteilla. Painokerroinmallilla korvattaisiin harkinnanvaraiset valtionavustukset. Svenska Teatern i Helsingforsille ja Tampereen Työväen Teatterille määritetyistä muista taidelaitoksista korkeammista valtionosuusprosentteista luovuttaisiin. Esittävän taiteen toimintayksiköiden valtionosuusprosentiksi ehdotetaan nykyisen 37 prosentin asemesta 39 prosenttia. Esitysluonnoksen mukaan uusi valtionosuusprosentti on valittu siten, että laskennallisten henkilötyövuosien määrää olisi mahdollista nostaa nykyisestä.

Museoiden valtionosuusprosentti säilyisi nykyisellään (37 %). Museoiden niin sanotun perusrahoituksen lisäksi museo voisi saada lisärahoitusta joko valtakunnalliseen vastuumuseotehtävään (nykyinen valtakunnallinen erikoismuseo) tai alueelliseen vastuumuseotehtävään (nykyien maakuntamuseo). Vastuumuseotehtäviin myönnettäisiin lisärahoitusta valtionosuuspäätöksessä vastuumuseotehtävälle vahvistettavan henkilötyövuosimäärän ja yksikköhinnan perusteella. Alueellisen vastuumuseotehtävän lisärahoituksen valtionosuusprosentti olisi puolestaan 85. Valtakunnallisen vastuumuseotehtävään myönnettäisiin puolestaan harkinnanvarainen euromääräinen lisärahoitus. Museoiden lisärahoitukset tulisivat erillisinä osiina, kun taas esittävän taiteen toimintayksiköiden rahoituksessa painokertoimilla toteutettavat painotukset sisältyisivät valtionosuusprosenttiin.

Esitysluonnoksen mukaan esityksen valmistelun lähtökohtana on ollut, että valtionosuusjärjestelmän uudistus voidaan toteuttaa valtiontaloudellisten vaikutusten kannalta kustannusneutraalisti. Uudistus ei sinällään aiheuttaisi pysyviä lisämenoja valtiolle. Ehdotettu rahoituslain siirtymäsäännös aiheuttaisi kuitenkin järjestelmän käyttöönottovaiheessa määräaikaisen lisämäärärahatarpeen viiden ensimmäisen vuoden ajaksi. Lisämäärärahatarve olisi ensimmäisenä vuonna 2,55 miljoonaa euroa, toisena vuonna 1,75 miljoonaa euroa, kolmantena vuonna noin 1,31 miljoonaa euroa, neljäntenä vuonna 0,97 miljoonaa euroa ja viidentenä vuonna 0,70 miljoonaa euroa.

Esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointi on kokonaisuudessaan hyvin yleisellä ja suuntaa-antavalla tasolla. Taloudellisia vaikutuksia koskeva arvioinnin yleisyyden vuoksi ehdotettujen muutosten ja niiden taloudellisten vaikutusten yksityiskohtainen arviointi on ongelmallista, mutta voitaneen alustavasti todeta, että uudistuksen toteuttaminen valtiontaloudellisten vaikutusten kannalta kustannusneutraalisti on haastavaa. Epäselväksi jää esimerkiksi se, miten on mahdollista toteuttaa pysyvästi kustannusneutraalisti samanaikaisesti sekä esittävän taiteen valtionosuusprosentin korottaminen että henkilötyövuosien määrän kasvattaminen. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarpeen merkittävästi täsmentää ja laajentaa ehdotettujen muutosten taloudellisten vaikutusten arviointia.

Esitysluonnoksen mukaan ainoastaan ehdotetusta siirtymäsäännöksestä aiheutuisi lisämenoja valtiolle, ja nekin olisivat määräaikaista (5 vuotta). Siirtymäsäännös on rakennettu siten, että toimintayksikölle myönnettäisiin lisärahoitusta viiden vuoden aikana silloin, kun toimintayksikön saama valtionosuusrahoitus jäisi tietyn euromäärän alhaisemmaksi kuin viimeisenä varainhoitovuonna. Esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevan luvun mukaan uudistusten valmistelussa ei ole pohdittu muita siirtymäkausijärjestelyjä. Eräänä mahdollisuutena olisi esimerkiksi ollut rakentaa järjestely, jossa uudistus olisi ilman lisärahoitusta otettu tiettyjen vuosien aikana (esimerkiksi 5 vuoden aikana) vaiheittain (esimerkiksi tiettyinä osuuksina) käyttöön.

Esitysluonnoksen vaikutusarviointista ei käy ilmi, miten ehdotetusta siirtymäsäännöksestä aiheutuviin lisämenoihin on päädytty ja miten ne on tarkoitus kattaa. Esityksen jatkovalmistelussa vaikutusarviointia on syytä tältäkin osin täsmentää. Valtiovarainministeriö katsoo, että kustannukset tulee kattaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kehyksen puitteissa.

Esitysluonnoksen mukaan yksittäisten valtionosuuksien saajien kohdalla uudistuksesta ehdotetut muutokset valtionosuuden edellytyksissä ja perusteissa voisivat aiheuttaa muutoksia valtionosuuden määrään. Esitysluonnoksesta puuttuu kuitenkin riittävä analyysi ja arviointi siitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat yksittäisten esittävän taiteen toimintayksiköiden ja museoiden saamaan valtionosuusrahoitukseen. Arviointia varten toimintayksiköt ja museot olisi voinut ryhmitellä esimerkiksi koon perusteella eri ryhmiin ja arvioida tilannetta ryhmittäin. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on vaikutusarviointia tarpeen täydentää tältä osin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Svenska Teatern i Helsingfors –nimisen teatterin rahoitus myönnettäisiin jatkossa vastaavalla tavalla kuin muille niin sanotuille kansallisille kulttuurilaitoksille (Suomen Kansallisteatteri sekä Suomen Kansallisooppera ja –baletti). Kansallisten kulttuurilaitosten toiminta rahoitetaan nykyisin pääasiassa rahapelitoiminnan tuotoista. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin analysoitu tämän ehdotuksen vaikutuksia niin esittävän taiteen rahoitukseen yleisesti kuin talousarviomenettelyyn. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa esitysluonnosta on tarpeen täydentää tältä osin. Vastaavasti Tampereen Työväen Teatteria koskeva ehdotus tulee arvioida esitettyä tarkemmin.

Rahoituslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 22 § koskee museoiden ja esittävän taiteen valtionosuusprosenttia. Lakiehdotuksen 35 b §:ssä säädetään puolestaan museoiden ja esittävän taiteen toimintayksiköiden yksikköhinnoista tehtävistä vähennyksistä. Lakiehdotuksen 35 b §:llä toteutettaisiin aiemmin pysyviksi tehdyt säästöt. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi tarkoituksenmukaista pohtia, voisiko pysyväksi tarkoitetun säästön toteuttaa 22 §:ssä tarkoitetun valtionosuusprosentin alennuksella, jolloin 35 b § ei olisi enää tarpeen. Asiaa ei ole tarkasteltu eikä selostettu esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa luvussa.

Lopuksi

Esitysluonnoksesta aiheutuviin menoihin ei voimassa olevassa julkisen talouden suunnitelmassa ole varattu määrärahaa. Päätökset esitysluonnoksen toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista määrärahatarpeista sekä taloudellisten resurssien kohdentamisesta tehdään julkisen ta-

louden suunnitelman ja valtion talousarviomenettelyn yhteydessä. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotetuista muutoksista ei ole mahdollista päättää ennen kuin niitä koskeva vaikutusarviointi on valmisteltu luonnoksessa selostettua merkittävästi täsmällisemmin ja laajemmin. Lisäksi esityksen taloudelliset vaikutukset on tarpeen käsitellä valtiovarainministeriön budjettiosaston kanssa hyvissä ajoin ennen kuin ehdotetuista muutoksista päätetään.



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki



Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen