



29.3.2021

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö

Hallituksen esitysluonnos laeiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista sekä Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain 6 ja 8 §:n muuttamisesta (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:8)

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu työryhmän raportti, joka sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että nykyinen eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annettu laki (236/1961) korvattaisiin uudella lailla. Lisäksi muutettaisiin Taiteen edistämiskeskuksesta annettua lakia (657/2012).

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan apurahajärjestelmää koskevan määrärahan nykyinen määräytymis- ja laskemisperuste irrotettaisiin yleisten kirjastojen kirjahankinnoista. Tähän sijaan valtion talousarvioon varattaisiin vuosittain kiinteä määräraha, joka osoitettaisiin käytettäväksi kirjailijoille ja kääntäjille myönnettäviin apurahoihin. Sosiaalisin ja taloudellisin perustein myönnettävistä avustuksista luovuttaisiin kokonaan. Lisäksi ehdotetaan, että nykyinen kirjailijoiden ja kääntäjien apuraha- ja avustushakemuksia käsittelevä lautakunta lakkautettaisiin. Kaunokirjallisuuden apurahoista päättäisi valtion taidetoimikunta ja tietokirjallisuuden apurahoista päättäisi Tieteellisten seurain valtuuskunta.

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

Rahoitus ja määrärahan jakautuminen*Hallituksen esitysluonnos*

Eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista annettavan lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain käytettäväksi tämän lain nojalle myönnettäviin apurahoihin.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin mukaan valmistelun lähtökohtana on ollut, että kirjailijoiden ja kääntäjien apurahajärjestelmää koskeva uudistus toteutetaan valtiontaloudellisten vaikutusten kannalta kustannusneutraalisti. Tarkoituksena on, että määrärahan mitoitus irrotetaan yleisten kirjastojen edellisvuosien kirjahankinnoista, koska apurahan myöntämisen perusteena ei ole käytännössä ollut se, että hakijoiden teokset ovat maksutta lainattavissa ja luettavissa yleisissä kirjastoissa.

Apurahoihin ja avustuksiin osoitettu määräraha irrotettaisiin valtion talousarviossa omaksi momentikseen (kiinteä määräraha) nykyisestä arviomäärärahamentistä. Vaikutusarvioinnin mukaan määrärahan laskemisperustan irrottamisesta ei aiheudu lisämenoja valtiolle, eikä sillä olisi vaikutusta julkisen talouden kehyksiin. Uudelle momentille siirrettävä määräraha olisi 3,1 milj. euroa.

Valtiovarainministeriön huomiot

Vuoden 2021 valtion talousarviossa on momentilla 29.80.51. varattu yhteensä noin 17,5 milj. euron määräraha taiteilijoiden, kirjailijoiden ja kääntäjien apurahoihin. Momentin selvitysosan mukaan määrarahasta on varattu 3,1 milj. euroa kirjailijoiden ja kääntäjien apurahoihin ja avustuksiin. Vastaavan suuruinen kirjailijoiden ja kääntäjien apurahoja koskeva määräraha on sisältynyt myös vuoden 2020 talousarvioon.

Julkisen talouden tilanne on tällä hetkellä vakava. Esitysluonnoksen lähtökohtaa, että apurahajärjestelmää koskeva uudistus toteutetaan valtiontaloudellisten vaikutusten kannalta kustannusneutraalisti, on kannatettava.

Rahoitustarpeita koskevat asiat (ml. momenttijako ja määrärahasiirrot) käsitellään ja päätetään valtiontalouden menokehyksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

Päätöksenteko ja muutoksenhaku*Esitysluonnoksen sisältö*

Eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista annettavan lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan kaunokirjallisuuden apurahoista päättäisi Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettu valtion taidetoimikunta. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voisi myöntää valtionavustuksen Tieteellisten seurain valtuuskunnalle käytettäväksi lain mukaisiin tietokirjallisuuden apurahoihin.

Nykyinen apurahoista ja avustuksista päättävä opetus- ja kulttuuriministeriön asettama, Taiteen edistämiskeskukseen yhteydessä toimiva lautakunta lakkautettaisiin ja sen tehtävä kaunokirjallisuuden osalta siirtyisi valtion taidetoimikunnalle. Tietokirjallisuuden osalta tarkoitukseen on, apurahat jakaisi Tieteellisten seurain valtuuskunta. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi valtionavustusta Tieteellisten seurain valtuuskunnalle, joka valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin perusteella jakaisi apurahat edelleen kirjailijoille ja kääntäjille. Apurahahakemukset arvioisi puolestaan tiedonjulkistamisen neuvottelukunta, joka tekisi myös päätösesitykset valtuuskunnalle. Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa edellytetyt sopimukset apurahan saajien kanssa tekisi valtuuskunta.

Valtiovarainministeriön huomiot

Valtionavustuslain 5 §:n mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Erityisavustus voidaan pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan myöntää apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen.

Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetään niin sanotun välittäjäorganin käyttämisen mahdollisuudesta valtionavustuksia myönnettäessä. Momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa valtionavustuksen saajan ja sen tahon, jonka toiminnan tai hankkeen avustamiseen valtionavustusta on valtionavustuspäätöksessä sallittu käyttää, välinen suhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Valtionavustuksen saaja ei toimi tässä suhteessa valtionapuviranomaisen eikä sillä ole valtionapuviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Valtionavustuksen saajalla on kuitenkin julkisoikeudellisessa suhteessa (eli suhteessa valtionapuviranomaiseen) täysimääräinen vastuu valtionavustuksen oikeasta käyttämisestä myös siltä osin, kuin avustusta on siirretty muun kuin saajan

hankkeen tai toiminnan avustamiseen. Julkisoikeudellinen suhde ei kuitenkaan ulotu muuhun tahoan. Valtionapuviranomainen ei siten voi esimerkiksi tehdä avustuksen takaisinperintöpäätöstä, jossa taho, jonka toimintaan tai hankkeeseen avustusta on siirretty käytettäväksi, veloitettaisiin maksamaan avustus takaisin valtionapuviranomaiselle.

Valtionavustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan silloin kun valtionavustus on myönnetty 7 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan hankkeeseen tai toimintaan, valtionapuviranomaisella on oikeus tarvittaessa tarkastaa valtionavustuspäätöksen mukaista toimintaa tai hanketta toteuttavan taloutta ja toimintaa.

Valtionavustuslain esitöiden mukaan lähtökohtana on, että valtionavustuksissa ei tulisi käyttää välikäsiä hankkeiden tai toiminnan toteuttamisessa, vaan valtionapuviranomaisen tulisi pyrkiä suoraan tukemaan avustettavien hankkeiden tai toimintojen toteuttajia. Näin voidaan parhaiten varmistaa julkisten varojen tehokas kohdentuminen oikeaan käyttötarkoitukseen ja valtionavustuksena myönnettävien varojen vastuunalainen käyttö ja siihen liittyvä tilivelvollisuus.

Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentti sisältää poikkeuksen edellä todettuun lähtökohtaan. Poikkeus on mahdollistanut sen, että valtionavustus voidaan myöntää esimerkiksi jollekin keskusjärjestölle, joka antaa osan saamastaan valtionavustuksesta käytettäväksi jäsen- tai alajärjestöjensä toiminnassa valtionavustuksen tarkoitusta edistäviin toimintoihin tai hankkeisiin. Esimerkkinä tästä on lain esitöissä todettu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta valtion talousarvion määräraha, jota saa käyttää avustusten maksamiseen muun muassa Maa- ja Kotitalousnaisten Keskus ry:lle ja niiden edelleen jaettavaksi jäsenjärjestöilleen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kirjailijoiden ja kääntäjien apurahajärjestelmä hajautettaisiin valtionavustuslain soveltamisen osalta siten, että kaunokirjallisuuden apurahoihin sovellettaisiin ns. tavanomaista valtionapuviranomainen – valtionavustuksen saaja –mallia, kun taas tietokirjallisuuden apurahoihin sovellettaisiin ns. välittäjäorganismallia. Ehdotus johtaisi myös siihen, että apurahansaajia kohdeltaisiin ehdotetun 6 §:n perusteella muutoksenhaun kohdalla eri tavoin: kaunokirjallisuuden apurahansaajilla olisi 6 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhakuoikeus, mutta tietokirjallisuuden apurahansaajilla ei olisi vastaavaa oikeutta.

Valtiovarainministeriö korostaa, että valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettu välittäjäorganismien käyttö tulisi olla yksittäistapauksittainen poikkeus, ei pysyväisluontoinen lähtökohta. Välittäjäorganismien käyttöä koskevat tilanteet valtionavustuslain esitöissä ovat luonteeltaan erilaisia kuin esitysluonnoksessa ehdotettavassa järjestelyssä. Lain esitöissä on mainittu esimerkiksi keskusjärjestön jäsenjärjestöilleen jakama, pääsääntöisesti niiden toimintaan myönnettävä avustus. Esitysluonnoksessa kyse olisi apurahan jakamisesta erityisine hakuprosesseineen ja käsittelyineen apurahansaajille. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu menettely ei ole ongelmaton, ja sitä tulisi luonnoksen jatkovalmistelussa arvioida kokonaisuudessaan uudelleen.

Esitysluonnoksessa ei ole valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan riittävän seikkaperäisesti selostettu niitä perusteita, joiden mukaan luonteeltaan saman tyyppisten apurahojen (apurahat kirjailijoille ja kääntäjille) jakaminen valtionavustuslain perusteella kahteen ryhmään olisi perusteltua. Valmistelussa on ilmeisesti lähdetty siitä, että kaunokirjallisuuden apurahojen osalta kyse olisi viranomaistehtävästä, kun taas tietokirjallisuuden apurahojen osalta kyse ei olisi julkisesta hallintotehtävästä. Riittäviä ja selkeitä perusteita tälle jaottelulle ei kuitenkaan ole löydettävissä esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi eikä ole arvioitu, onko kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden apurahojen myöntämistä pidetty julkisena hallintotehtävänä. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida kokonaisuutta uudelleen edellä mainitut seikat huomioon ottaen. Jos jatkovalmistelussa päädytään edelleen kahteen erilaiseen menettelyyn, esitysluonnoksessa on syytä selvittää seikkaperäisesti perusteet toisistaan poikkeaville menettelyille sekä sille, miksi kaunokirjallisuuden apurahan myöntämisessä on kyse julkisesta hallintotehtävästä ja tietokirjallisuuden osalta ei.

Tietokirjallisuuden apurahojen myöntämisen osalta toimijoina olisivat Tieteellisten seurain valtuuskunta ja tiedonjulkistamisen neuvottelukunta. Neuvottelukunta käsitelisi ja arvioisi apurahahakemukset ja tekisi päätösesitykset Tieteellisten seurain valtuuskunnalle. Valtuuskunta päättäisi apurahojen jaosta ja tekisi apurahan saajan kanssa valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun sopimuksen. Valtuuskunta käyttäisi siten harkintavaltaa ja tekisi lopullisen apurahanmyöntöpäätöksen. Ehdotettu apurahan käsittelyprosessi poikkeaa merkittävästi perinteisistä, valtionavustuslain esitöissä kuvatuista välittäjäorganin käyttöä ja menettelyä koskevista tilanteista. Menettely viittaa julkisen vallan käyttöön. Ottaen huomioon myös valtuuskunnan asema ja tehtävät Tieteellisten seurain valtuuskunnasta annetussa laissa (938/2006), jatkovalmistelussa on jo aiemmin selostetun mukaisesti tarpeen arvioida uudelleen välittäjäorganin käyttämistä apurahan myöntöprosessissa.

Huomiota on myös kiinnitettävä siihen, että tietokirjallisuuden apurahojen osalta neuvottelukunnalla olisi merkittävä tehtävä apurahojen myöntämisestä. Neuvottelukunnan roolista ei kuitenkaan ole esitysluonnoksessa säännöksiä ja sen tosiasiallinen asema jää luonnoksessa epäselväksi. Jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää myös neuvottelukunnan asemaan huomiota.

Apurahalla on välitöntä merkitystä apurahansaajan oikeuteen. Esitysluonnoksessa ehdotettu apurahamenettely asettaa myös apurahansaajat erilaiseen asemaan. Kaunokirjallisuuden kirjailijat ja kääntäjät saisivat muutoksenhakukelpoisen päätöksen, mutta tietokirjallisuuden kirjailijat ja kääntäjät eivät. Esitysluonnoksesta puuttuu arviointi, miten ehdotettu apurahamenettely vaikuttaisi apurahansaajien oikeuksiin, asemaan ja toimintaan. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta on tarpeen täydentää tältä osin.

Vaikutusarvioinnista

Valtiovarainministeriön huomiot

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin mukaan ehdotetulla apurahajärjestelmällä olisi huomattaviakin vaikutuksia Tieteellisten seurain valtuuskuntaan ja tiedonjulkistamisen neuvottelukuntaan. Esimerkiksi neuvottelukunnan käsittelemien hakemusten määrä nousisi 400 hakemuksesta 700 hakemukseen. Kokonaisuudesta aiheutuisi esitysluonnoksen mukaan vähäisiä taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisten vaikutusten tai mahdollisten htv-määrien yksityiskohtaisia vaikutuksia ei esitysluonnoksessa ole todettu. Jatkovalmistelussa voisi arvioida, olisiko muun muassa taloudellisten vaikutusten euromäärä ja mahdollinen htv-määrämuutos syytä todeta esitysluonnoksessa. Epäselväksi jää myös, millaisella asiankäsittelyjärjestelmällä lisääntyneet hakemukset on tarkoitus käsitellä.

Lisäksi vaikutusarviointiin on tarpeen aiemmin todetun mukaisesti lisätä kokonaisuus vaikutuksista apurahan saajiin.

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Budjettineuvos

Merja Leinonen