



10.12.2021

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Ehdotus kansallisten taidelaitosten rahoitukseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 10.9.2020 asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotusta kansallisten taidelaitosten rahoituksen ja oikeudellisen aseman kehittämiseksi. Työryhmän ehdotus valmistui 11.8.2021 ja se sisältää seuraavat ehdotukset: 1) säädetään uusi laki kansallisten taidelaitosten rahoituksesta; 2) rahoitus myönnetään laissa säädettäviin tehtäviin (esim. toiminnan ylläpitäminen, harjoittaminen ja kehittäminen); 3) lakisääteinen oma erillinen rahoitusmuoto ja rahoitus vahvistetaan vuosittain valtion talousarvion rajoissa ja siihen tehdään vuosittain indeksitarkistus; 4) laitoksille, jotka eivät ole arvonlisäverovelvollisia, korvataan niiden muuhun kuin liiketaloudelliseen toimintaan liittyviin hankintoihin ja toimitilavuokriin sisältyvä arvonlisäverojen osuus; 5) kiinteä ohjausmekanismi ja rahoituksen tasosta sovitaan 4 vuodeksi kerrallaan; ja 6) määrärahan lähtötaso perustuu lain voimaantuloa edeltävän vuoden määrärahan tasoon.

Työryhmän ehdotus on kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa työryhmän ehdotuksesta. Pyydettyä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Lakisääteisestä erillisestä rahoitusmuodosta

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi laki valtion rahoituksesta kansallisille taidelaitoksille. Laissa säädettäisiin laitosten toiminnan rahoituksesta ja laitosten tehtävistä. Rahoituksessa olisi kyse lakisääteisestä omasta erillisestä rahoitusmuodosta.

Perusteluiden mukaan uuden lain säätämällä vahvistettaisiin yhtäältä laitosten oikeudellista asemaa valtion rahoituksen osalta ja toisaalta laitosten rahoituksen ennakoitavuutta ja vauhtia. Uudella rahoitusmuodolla voitaisiin ehdotuksen mukaan paremmin vastata kunkin laitoksen erikseen määriteltäviin tavoitteisiin ja kustannuksiin.

Ehdotuksessa selostettuja perusteita lakisääteisen rahoituksen käyttöönotolle voidaan pitää varsin yleisluonteisina ja sellaisina, jotka soveltuvat sellaisinaan monen toimijan toiminnan rahoittamiseen. Lakisääteisen rahoituksen käyttöönotto kuitenkin edellyttää valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan riittävän painavia perusteita ja tällaiset perusteet puuttuvat ehdotuksesta.

Indeksitarkistuksesta ja ALV-kompensaatiosta

Ehdotuksen mukaan laitoksille valtion talousarvioon otettua määrärahan suuruutta tarkistettaisiin vuosittain kustannustason muutosta vastaavaksi. Tarkistuksen perusteena olisi indeksi, joka muodostuisi elinkustannusindeksistä, jonka painoarvo olisi 1/3, ja ansiotasoindeksistä, jonka painoarvo olisi 2/3.

Indeksitarkistusta perustellaan ehdotuksessa sillä, että kansallisten taidelaitosten avustuserärahajen taso ei ole viime vuosina seurannut kustannustason kehitystä, minkä vuoksi ne ovat valtionosuutta saaviin taide- ja kulttuurilaitoksiin nähden heikommassa asemassa.

Ehdotuksessa selostettuja perusteita indeksitarkistuksen käyttöönotolle voidaan pitää varsin yleisluonteisena ja sellaisina, jotka soveltuvat sellaisinaan monen toimijan toiminnan rahoituksen tarkistamiseen. Indeksitarkistuksen käyttöönotto edellyttää kuitenkin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan painavia perusteita ja tällaiset perusteet puuttuvat ehdotuksesta. Ehdotuksessa ei ole esimerkiksi annettu riittävää kuvaa kansallisten taidelaitosten toiminta- ja kulurakenteesta (mm henkilöstö- ja muut menot), jotta indeksitarkistusten tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta olisi mahdollista arvioida. Ehdotuksessa ei ole myöskään selostettu riittävästi niitä perusteita, joiden pohjalta on päädytty esittämään yhdistelmäindeksin käyttöönottoa.

Yhdenvertaisuuden vuoksi ehdotuksessa esitetään, että sellaisille kansallisille taidelaitoksille, jotka eivät ole arvonnisäverovelvollisia, korvattaisiin niiden muuhun kuin liiketaloudelliseen toimintaa liittyvien hankintoihin ja toimitilavuokriin sisältyvä arvonnisäverojen osuus. Ehdotus koskisi käytännössä Kansallisgalleriaa, koska sekä Suomen Kansallisteatteri että Suomen kansallisooppera ja –baletti ovat arvonnisäverovelvollisia. Nykyisin Kansallisgallerialle on korvattu valtionavustuksella arvonnisäverojen osuus (300 000 euroa). Ehdotuksen jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, aiheuttaako esitys valtiolle menolisäyksiä vai onko nykyinen Kansallisgallerian ALV-taso niin vakiintunut, että sen arvioidaan pysyvän saman tasoisena seuraavat viisi / kymmenen vuotta lain voimaantulosta.

Kytköksestä vireillä olevaan rahapelijärjestelmän kehittämiseen

Valtion rahoitus kansallisten taidelaitosten rahoitukseen osoitetaan nykyisin pääasiassa rahapelitoiminnan tuotoista. Rahapelitoiminnan tuottojen kehitys heijastuu kansallisten taidelaitosten saamaan rahoitukseen.

Suomalaisen rahapelijärjestelmän kehittäminen on vireillä. Valtioneuvosto on asettanut määräaikaisen hankkeen, jonka tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettujen toimintojen rahoittamisesta vuoden 2024 alusta lukien. Uuden rahoitusmallin laatimisessa tavoitteena on turvata rahapelien tuotolla toimineille avustussääjille ennustettava, vakaa ja edunsaajien autonomian turvaava riittävä rahoitus.

Ottaen huomioon rahapelitoiminnan tuottojen merkitys kansallisten taidelaitosten pääasiallisena rahoituslähteenä ehdotusta tulee valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valmistella ja arvioida sekä siitä tulee päättää osana vireillä olevaa hanketyötä ja hankkeelle asetussa aikataulussa. Siten ehdotettua uuden lain voimaantuloajankohtaa voidaan pitää liian varhaisena.

Vaikutuksista

Ehdotuksen mukaan esityksellä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta valtion talouteen. Tarkoituksena on, että määrärahan lähtötaso perustuisi lain voimaantuloa edeltävän vuoden määrärahan tasoon. Määrärahan tarkistaminen vuosittain indeksitarkistuksella kasvattaisi kuitenkin pitkällä tähtäimellä valtion menoja jossakin määrin.

Ehdotuksen vaikutusarvioinnissa ei arvioida, miten paljon indeksitarkistuksen arvioidaan lisäävän valtion menoja esimerkiksi viiden / kymmenen vuoden aikana lain voimaantulosta. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida ja selostaa kaikki vaikutukset julkiseen talouteen, myös mahdollisen indeksitarkistuksen vaikutukset.

Ehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista voidaan todeta, että tarkoituksena on, että ehdotetun lakisääteisen rahoituksen lisäksi esimerkiksi Kansallisgallerialle ja Suomen kansallis-

opperalle ja –baletille myönnettäisiin nykyiseen tapaan avustusta Senaatti-kiinteistölle maksettaviin vuokratilakustannuksiin. Ehdotus ei sisällä pohdintaa tai arvioita yhtäältä siitä, miksi nämä määrärahat myönnettäisiin lakisääteisestä rahoituksesta erillisenä (valtionavustuksena) tai toisaalta siitä, onko ehdotuksen valmistelussa pohdittu vaihtoehtona näiden vuokratilakustannusten kytkemisestä jollakin tavalla laissa säädettyyn rahoitukseen (laitosten tehtävänä on myös ylläpitää teatteria, 2 §). Jatkovalmistelussa esitystä on tarpeen täsmentää siten, että siitä käy selkeästi ilmi, mistä kaikista eri kokonaisuuksista laitoksille myönnettävä valtion rahoitus jatkossa muodostuu sekä muu mahdollinen rahoitus.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa on myös nykytilan kuvausta tarpeen täsmentää siten, että siellä selostetaan kunkin laitoksen nykyinen / viimeisimmän tilinpäätöksen mukainen taloudellinen tilanne kokonaisuudessaan (eri rahoituslähteet (kuntien osuus, yksityisten lahjoitusten osuus, ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kautta saatava rahoitus jne), tulot, menot (mm. henkilöstömenot) jne) sekä laitoksen toiminnan laajuus (henkilöstö, esitysten määrä jne). Vasta näiden tietojen perusteella voidaan arvioida esimerkiksi ehdotetun indeksitarkituksen tarkoituksenmukaisuutta.

Lopuksi

Ehdotettu laki koskee valtion rahoitusta kansallisille taidelaitoksille. Laki ei kuitenkaan sisällä kansallisen taidelaitoksen määritelmää. Epäselväksi jää, onko tulevaisuudessa mahdollista määrittellä kansalliseksi taidelaitokseksi ehdotetun kolmen laitoksen lisäksi muita laitoksia. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on tarkoituksenmukaista arvioida, tulisiko sitä tältä osin täsmentää.

Ehdotuksen mukaan kansallisten taidelaitosten tavoitteista ja rahoituksen tasosta sovittaisiin alustavasti aina neljäksi vuodeksi kerrallaan, vaikka varsinainen rahoituspäätös tehtäisiinkin vuosittain eduskunnan hyväksytyä valtion talousarvion. Valtiovarainministeriö korostaa, että ainakaan neljävuotisen rahoituksen osalta sopimukset eivät voi olla valtion osalta sitovia eivätkä eduskunnan budjettivaltaa heikentäviä. Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin ja eduskunta päättää valtion talousarviosta vuosittain.

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Budjettineuvos

Merja Salmi