

Sari Karttunen

VALTIONAVUSTUKSET KULTTUURIPOLITIIKAN OHJAUSVÄLINEINÄ

Huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analysistä

State grants as cultural policy steering instruments. Notions on a quick analysis assignment for the Ministry of Education and Culture

The text draws upon an assignment carried out by the Foundation for Cultural Policy Research (Cupore) for the Finnish Ministry of Education and Culture. The task was to map out the system of discretionary grants in cultural policy to point out weaknesses in strategic goal setting and attainment. The commission was motivated by the pressure to demonstrate effectiveness within the framework of the state management and steering system. The mapping was focused on grants that the Ministry allocates under the rubric 'arts and culture'. This concerns some 50 different grant forms, amounting to EUR 55 million in 2013. The Cupore research team looked into details in the grant allocation practices, e.g., formulations of grant targets in the calls for application and wordings on the application forms. We also made an e-mail questionnaire on the presenting officers. It was concluded that discretionary grants in culture make up rather an incoherent and heterogeneous system. Some grant forms derive from the 19th century, prior to any cultural policy proper, while others are the product of recent targeted programmes. The strategy for cultural policy launched by the Ministry in 2009 was reflected only in places in the grant system. It was moreover noted that the goals of cultural policy were not entirely clear to provide basis for assessment of effectiveness. The policy sector emerged in many respects as a silo resisting alignment with renewed state management and steering methods. Several suggestions were made to the Ministry to control effectiveness, e.g., improved communication of grant policy goals, target guidance schemes with major grant recipients and co-ordination of grants as part of the cultural policy tools system.

Tausta ja tavoitteet

Pohdintani perustuu Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiössä (Cuporessa) opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) toimeksiannosta vuonna 2014 tehtyyn selvitykseen, jossa tarkasteltiin kulttuurialan valtionavustustoimintaa strategisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Kysymys oli siitä, saako OKM valtionavustusten kautta toteutettua kulttuuripolitiikalle asetettuja tavoitteita. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto tilasi selvityksen taustamateriaaliksi työryhmälle, joka pohti koko ministeriön valtionavustustoimintaa. Selvityksen

aikataulu oli tästä johtuen tiukka, ja toimeksiantajan esityksestä siinä keskityttiin osaston omiin avustuskäytäntöihin. Hankkeessa analysoitiin ministeriössä laadittuja valtionavustusten hakuilmoituksia ja ohjeita sekä hakijoiden sinne toimittamaa aineistoa, lähinnä avustushakemuksia ja avustuksen käytöstä tehtyjä selvityksiä.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto¹ toivoi selvitykseltä pikemmin olemassa olevien käytäntöjen kriittistä arviointia kuin uusien mallien esittämistä. Cupore katsottiin tehtävään

sopivaksi, koska se on erikoistunut kulttuuripolitiikan sektoritutkimukseen ja tekee paljon OKM:öön liittyvää selvitystyötä². Yksityisen säätiön ylläpitämänä tutkimuskeskuksena Cuporella ajateltiin toisaalta olevan riittävästi etäisyyttä ministeriön käytäntöihin. Toimeksianto toi OKM:n ja Cuporen kanssakäymiseen konsultoinnin sävyä. Kyse oli uudentyypisistä ”pika-analyysistä”, jossa käydään lyhyessä ajassa läpi suuri määrä materiaalia ja tehdään huomiota sisäisen kehittämistyön pohjaksi. Raportoituneet tulokset suullisesti hankkeen toisena vastuullisena tutkijana toimineen Pasi Saukkosen kanssa taide- ja kulttuuripolitiikan osaston kehittämisseminaarissa kesäkuussa 2014³. Kun osasto päätyi lokakuussa 2014 asettamaan työryhmän pohtimaan toimialan valtionavustusten kehittämistä, koostimme sitä varten keskeiset huomiomme kirjalliseen muotoon (Karttunen, Kontkanen & Saukkonen, 2014).

Tuon tässä tekstissä julki valtionavustushankkeessa tehtyjä kulttuurin ohjauksjärjestelmää koskevia havaintoja, joilla uskon olevan merkitystä kulttuuripolitiikan tutkimuksen kannalta. OKM:lle toimitettua käsikirjoitusta ei ole julkisesti saatavilla painettuna tai nettijulkaisuna. Se on tietosisällöltään ja kirjoitusasultaan joiltain osin viimeistelemätön mutta riittävä palvelemaan toimeksiantajan tarpeita. Arvelen, että alan tutkijoita kiinnostaa myös saada tietoa sektoritutkimuslaitoksen ja kulttuurihallinnon välisestä suhteesta, jota hankkeen kuvaus osaltaan raottaa. Kerron seuraavaksi toimeksiannon toteutuksesta ja tiivistän sen keskeisiä tuloksia. Sen jälkeen pohdin näiden tulosten sekä selvitysprosessin aikana tekemiemme havaintojen merkitystä kulttuurin julkisen ohjauksen ja sen tutkimuksen kannalta.

Selvityksen toteutus

OKM:lle tehdyssä selvityksessä arvioitiin 41:tä kulttuurialan valtionavustusta. Joukkoon päädyttiin seuraavasti: Ensinnäkin rajauduttiin niihin valtionavustuksiin, joissa ministeriö itse toimii valtionapuviranomaisena, koska ensisijaisena tarkoituksena oli palvella sisäistä kehittä-

tämistä. OKM on delegoinut merkittävän osan kulttuuribudjettiin sisältyvistä valtionavustuksista alaisilleen virastoille ja kolmannen sektorin toimijoille⁴. Toiseksi määriteltiin kohteeksi ne valtionavustukset, jotka luettiin selvityshetkellä OKM:n verkkosivulla otsikon ”kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät avustukset” alla. Tällöin ulkopuolelle jäivät yhtäältä kirjasto- ja tekijänoikeusalan avustukset ja toisaalta ei-julkisessa haussa olevat avustukset⁵. Verkkosivulla mainittiin vuonna 2013 kaikkiaan 49 eri avustusmuotoa. Niistä poistettiin eri syistä kahdeksan, jolloin tarkasteltavaksi jäi 41 avustusmuotoa (Taulukko 1)⁶.

Seuraavaksi tehtiin numeerinen katsaus vuoden 2013 talousarviossa avustusmuotoihin varattuihin määrärahoihin sekä niihin kohdistuneisiin hakemuksiin ja myöntöihin. Valtaosa avustusmuodoista rahoitetaan taiteen veikkausvoittovaroista (valtion talousarvion momentti 29.80.52). Tiedot saatiin OKM:n valtionavustusten käsittelyjärjestelmästä (Salama), verkkosivuilta sekä virkamiehiltä⁷. Tämän jälkeen selvitettiin avustusmuotoihin kytkettyjä kulttuuripoliittisia tavoitteita sekä avustusten haku- ja myöntöproseduureja. Keskeinen lähde kulttuuripoliittisten tavoitteiden tunnistamiseksi olivat avustusten hakuilmoitukset liitteenä ja linkkeineen. Tiedot kerättiin OKM:n verkkosivuilta marras-joulukuun vaihteessa 2013⁸. Tämän jälkeen esitteleviltä virkamiehiltä kysyttiin sähköpostitse tarkennusta siihen, mitä dokumentteja ja linjauksia he pitivät olennaisina vastuullaan olevien avustusten kannalta. Niin ikään heiltä tiedusteltiin avustuskäytäntöjen viimeaikaisista tai vireillä olevista uudistuksista. Kukin esittelijä vastaa oman alansa avustusten haettavaksi julistamisesta ja siihen liittyvien ohjeiden, hakuoppaiden ja verkkosivujen päivittämisestä ja oikeellisuudesta. Toimintaa ohjaa OKM:n menettelytapaohje⁹.

Kartoitusvaiheen jälkeen otettiin tarkempaan analyysiin kuusi avustusmuotoa, jotka oli tarkoitettu seuraaviin kohteisiin: 1) valtakunnalliset kuvataidealan järjestöt, 2) valtakunnalliset erikoismuseot, 3) lastenkulttuurikeskukset, 4) kulttuuriviennin kärkihankkeet, 5) valtakunnalliset taide- ja kulttuuritapahtumat sekä 6)

Suomen ulkomailla toimivat kulttuuri-instituutit. Tapausaineistoon sisällytettiin avustushakemukset sekä avustuksen käytöstä ministeriölle tehdyt käyttöselvitykset, jotka koskivat vuodelle 2010 myönnettyjä avustuksia¹⁰. Aineisto saatiin OKM:n arkistosta. Avustuksensaajien raporteissa keskityttiin siihen, mitä niissä esitettiin toiminnan keskeisinä tuloksina ja kuinka nämä vastasivat avustusmuodolle asetettuja tavoitteita. Lisäksi kartoitettiin sitä, tuotiinko asiakirjoissa esille toiminnan vaikutuksia toteuttavan organisaation ulkopuolella. Alun perin hankkeeseen oli tarkoitus sisältyä yhteydenottoja avustuksensaajiin, mutta tästä luovuttiin kireän aikataulun takia.

Aineiston analyysissa hyödynnettiin paitsi Cuporen omia aiempia selvityksiä tapauksiksi valituista avustusmuodoista, myös OKM:n ja Taiteen keskustoimikunnan (TKT:n) tekemiä tai teettämiä selvityksiä ja arviointeja. Kulttuuritapahtumista oli olemassa Pauli Rautiaisen (2010) tutkimus sekä OKM:n (2011a) asettaman työryhmän raportti, ja tuoretta aineistoa saatiin Cuporessa tekeillä olleesta *Kulttuuritapahtumien kulttuuripoliittinen ja aluetaloudellinen vaikuttavuus* -hankkeesta (2014–2015). Lastenkulttuurikeskusten tapauksessa voitiin viitata OKM:n teettämiin arviointeihin (Granö, Korkeakoski & Laukka, 2006; Korkeakoski & Pääjoki, 2009). Kalle Kallion (2012) selvitys sivuaa erikoismuseoavustusta. Kulttuuriviennin kärkihankeavustus taas liittyy kiinteästi kulttuuriviennin kehittämisohjelmaan 2007–2011 ja sen ohjeistusta on rukattu ohjelman loppuraportin (2011) pohjalta (Aulake, sähköposti, 10.12.2013). Kulttuuri-instituuttien tapauksessa nojattiin Kontkasan, Saukkosen ja Mitchellin (2012) Cuporessa laatimaan selvitykseen, jossa aineistona käytettiin sekä avustushakemuksia että haastatteluita.

Aineistonkeruu- ja analyysivaiheiden jälkeen tutkijaryhmä muodosti diagnoosia siitä, missä valtionavustustoiminnan kohdissa OKM:llä näyttää olevan ongelmia strategisuudessa ja vaikuttavuuden kontrolloinnissa. Lopuksi tehtiin myös joukko kehittämisohdotuksia, joista keskusteltiin toimeksiantajan kanssa sekä ohjausryhmän palaverissa että kulttuuri- ja tai-

depolitiikan osaston seminaarissa kesäkuussa 2014¹¹. Osaston pyydettyä syksyllä 2014 kirjallista raporttia päätelmiä ja ehdotuksia työstettiin ja joitakin asiatiotoja tarkistettiin. Tällöin tutkijoilla oli jo käytettävissään luonnos koko OKM:n valtionavustustoimintaa pohtineen työryhmän raportista, joka julkaistiin marraskuussa 2014 (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014). Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto asetti loka-kuussa 2014 työryhmän selvittämään toimialan valtionavustuspolitiikan kehittämistä ja uudistamista¹². Sen on määrä jättää raporttinsa joulukuussa 2015.

Selvityksen keskeiset käsitteet

Valtionavustus

Valtionavustuksella tarkoitetaan valtion varoista myönnettävää rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti hyödylliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustuksia myönnetään kirjallisen hakemuksen perusteella valtion talousarvioon otetuista määrärahoista. Kustakin määrärahasta voidaan julistaa auki hakuja, joissa määritellään myönnettävien avustusten käyttötarkoitus, myöntökriteerit sekä muut hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät seikat. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2004, s. 12; Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014, s. 10.)

Valtionavustusten myöntämisessä sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), joka on yleislaki. Valtionavustuksia myönnetään myös erityislainsäädännön perusteella, mistä esimerkkinä kulttuurin alueelta voidaan mainita laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009). Jos määrärahaa koskee erityislaki, noudatetaan ensisijaisesti sitä. Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustus on tarkoitettu hakijan toimintaan yleisesti tai osaan siitä, kun taas erityisavustus myönnetään tiettyyn hankkeeseen tai kohteeseen¹³.

Avustuksen myöntäminen sekä sen määrä ja käyttötarkoitus perustuvat viranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemään päätökseen. Valtionapuviranomaisen tulee lain mukaan varmistua seuraavista seikoista:

1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä,

2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta,

3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena, kun otetaan huomioon hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus, ja

4) valtionavustuksen myöntämisen ei voida arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä markkinoiden toimintaa ja kilpailua vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionavustuslaissa säädetään myös vaikutusten arvioinnista¹⁴, mikä osaltaan motivoi Cuporen OKM:stä saamaa toimeksiantoakin. Valtionapuviranomaisen on seurattava myöntämiensä avustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Samoin tulee tarkkailla valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan sekä niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita on arviotava määrääjain.

Valtionavustukset ovat ”erottamaton osa OKM:n ohjausjärjestelmää” (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014, s. 11). Useimmilla muilla toimialoilla niillä ei ole yhtä keskeinen rooli. Osa valtionavustuksista on valtion talousarviossa tai erityislainsäädännössä tiukasti sidottuja, mutta osa tarjoaa ministeriölle mahdollisuuden kohdistaa voimavaroja joustavasti tärkeisiin ja ajankohtaisiin tarkoituksiin. Valtiontalousarviossa vuodelle 2013 valtionavustukset olivat OKM:n pääluokassa yhteensä noin 2,5 miljardia euroa (emt.). Taiteen ja kulttuurin toimialan rahoitus oli vajaat 452 miljoonaa euroa, josta valtionavustuksia oli 223 miljoonaa (51,5 %) (emt., 16)¹⁵.

Vaikuttavuus

Toimeksiannossa keskeinen vaikuttavuuden käsite pyrittiin määrittelemään yhteensopivasti valtiontalouden ohjaus- ja arviointikehikon kanssa. Tässä puhunnassa vaikuttavuus

tarkoittaa yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Vaikuttavuudella ei siis tarkoiteta toiminnan kaikkia mahdollisia vaikutuksia vaan käsite kytketään politiikkatavoitteisiin (vrt. Rajahonka, 2013, s. 12). Kulttuuripolitiikan vaikuttavuuden pohdinnassa nojattiin ennen muuta OKM:n julkaisuun *Vaikutavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina* (2009b). Aineksia saatiin myös Mervi Rajahongan (2013) kolmannen sektorin toimijoille suunnatusta oppaasta *Vuorovaikutuksessa vaikuttamiseen*.

Vaikuttavuus on valtiontalouden ohjaus- ja arviointikehikon ja tulosohjausmallin ydinkäsitteitä. Valtion talousohjaus- ja tilivelvollisuus uudistus 2000-luvun alussa mullisti mallin, jonka avulla tulostavoitteita asetetaan ja tuloksellisuutta raportoidaan. Tulosohjauksen keskeiset käsitteet, kuten tuottavuus ja tehokkuus, esitetään ns. tulosprisman avulla¹⁶. Tämän kannallaan seisovan kolmion kärkeen sijoittuu ”yhteiskunnallinen vaikuttavuus”, joka on julkisyhteisöjen toiminnan perimmäinen päämäärä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kuvaavat sitä yhteiskunnan tilaa, johon politiikalla halutaan päästä. Tällöin puhutaan sellaisista asioista kuin yhteiskunnallinen rauha ja vakaus tai taloudellinen kasvu ja hyvinvointi (Valtiovarainministeriö, 2003, s. 61). Näistä laajoista vaikuttavuustavoitteista johdetaan toiminnalliset tulostavoitteet, joita on eri alojen ministeriöillä sekä ennen muuta niiden alaisilla virastoilla ja laitoksilla. Käytännössä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ymmärretään syntyvän lukuisten toimijoiden toiminnallisten tulosten summana ja viime kädessä poikkihallinnollisena yhteistyönä. (Valtiovarainministeriö, 2006, s. 15.)

Kulttuurin toimialan valtionavustustoiminnan vaikuttavuus

Cuporen toimeksiannossa ei ollut kyse niinkään laaja-alaisesta yhteiskunnallisesta kuin suppeammasta kulttuuripoliittisesta vaikuttavuudesta. Valtion konserniohjauksen näkökulmasta kulttuuripolitiikan tulee tuki palvella hallitusohjelmassa määriteltyjä yhteisiä tavoitteita. Val-

tion konserniohjausta on viime vuosina pyritty voimistamaan, ja myös OKM on teettänyt omaa konserniaan koskevan selvityksen (Valtiovainministeriö, 2012; Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2011c). Valtion ohjausmallissa yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden perusta on hallitusohjelmassa, joka annetaan tiedoksi eduskunnalle. Tavoitteita konkretisoidaan strategista toimeenpanoa ohjaavassa asiakirjassa. Eduskunnan kullekin vuodelle hyväksymässä valtion talousarviossa ilmaistaan kunkin hallinnonalan tulos- ja vaikuttavuustavoitteet.

Kulttuurin toimialan valtionavustustoiminnan vaikuttavuus ymmärrettiin selvityksessä tarkoittamaan sitä, edistääkö valtionavustusten myöntäminen – ja niiden turvin toteutettu toiminta – kulttuuripolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Arviointiasetelma vaikuttaa yksinkertaiselta, mutta kulttuuripolitiikan tapauksessa haasteena on tavoitteiden identifiointi. Niiden jäsentymättömyys on noussut ongelmaksi aiemmissakin hankkeissa (ks. esim. Opetusministeriö, 2009b, s. 10–11). OKM itse laati vuonna 2009 *Kulttuuripolitiikan strategia 2020* -nimisen asiakirjan, joka pyrki nimenomaan kirkastamaan hallinnonalan ”tätötilaa”. Siinä kulttuuripolitiikan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiksi määritellään 1) kulttuurin perustan vahvistaminen, 2) luovan työn tekijöiden toimintaedellytysten parantaminen, 3) kaikkien väestöryhmien kulttuuriin osallistumismahdollisuuksien tukeminen sekä 4) kulttuurin talouden ja luovan talouden vahvistaminen. (Opetusministeriö, 2009a.)

OKM:n verkkosivuilla mainitaan kaksi valtioneuvostotason ohjausasiakirjaa kulttuuripolitiikan toimialalla: taide- ja taiteilijapolitiikkaa koskeva periaatepäätös (2003) ja kulttuurin tulevaisuutta koskevaa selonteko (2011). Kulttuurialan tavoitteita kirjataan tietenkin koko OKM:tä koskeviin strategia-asiakirjoihin, ja useilla taiteen ja kulttuurin osa-alueilla on laadittu kulttuuriosaston siipien alla erillisiä kehittämis- ja toimenpideohjelmaa. Jotkin ohjelmista ovat poikkihallinnollisia, kuten kulttuurivientiä koskeva kehittämisohjelma vuodelta 2007. *Kulttuuripolitiikan strategia 2020* kokosi hajallaan olevia kulttuuripoliittisia tavoitteita. Strategian

status on kuitenkin erikoinen siitä näkökulmasta, että se on laadittu OKM:ssä virkamieslähteisesti eikä sitä ole viety valtioneuvostoon tai eduskuntaan. Strategiaa ei myöskään ole päivitetty hallituksen vaihtuessa.

Kulttuuripoliittinen ohjaus ei ole valtionavustusten tapauksessa aivan mutkatonta. Tulosprismamalli koskee valtion tulosohjauksen piirissä olevaa toimintaa, kuten valtion virastoja ja laitoksia; OKM ja Taike esimerkiksi tekevät vuosittain tulosopimuksen. Tulosohjauksen ulkopuolella olevien toimijoiden strategiselle ohjaukselle ei ole selkeää mallia (ks. Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014, s. 21). Tällaisia toimijoita on paljon juuri kulttuurin toimialalla. Järjestö-, yhdistys- ja kansalaistoiminnan suhteen OKM nojaa valtionavustuksiin ja niihin liitettyyn informaatio-ohjaukseen. Eräiden suurta, säännöllistä avustusta saavien tahojen kanssa järjestetään tuloskeskusteluja muistuttavia mutta löyhemmin sitovia tavoitekeskusteluja (emt.). Joskus tämän tyyppiseen toimintaan viitataan termillä tavoiteohjaus, mutta sen käyttö ja merkitys ovat vakiintumattomia.

Havainnot ja kehittämisehdotukset

Numeerinen kuvaus valtionavustustoiminnasta

Tarkastelun kohteena olleisiin 41 avustusmuotoon käytettiin vuonna 2013 yhteensä lähes 55 miljoonaa euroa. Valtionavustuksia myönnettiin yhteensä 1 066 kappaletta. Lukumäärältään ne käsittivät 75 prosenttia OKM:n kulttuurialalla myöntämistä avustuksista mutta euroissa mitattuna osuus jäi 29 prosenttiin¹⁷. Ero johtuu mm. siitä, että rajauksen ulkopuolelle jäi ei-julkisesti haettavina muutamia isoja avustuksia, kuten Suomen Kansallisteatterin osakeyhtiön ja Suomen Kansallisoopperan säätiön toiminta-avustukset (yhteensä liki 50 milj. euroa). Tarkastellut määrärahat vaihtelivat 23 000 eurosta lähes 6,7 miljoonaan euroon (keskiarvo noin 1,3 milj. euroa) (Taulukko 1). Määrärahoista pienin oli varattu maailmanperintökohteiden tutkimus- ja valistustoimintaan¹⁸, suurin kulttuuritilojen peruskorjauksiin ja

perustamishankkeisiin.

Hakemuksia tarkasteltuihin avustusmuotoihin kohdistui yhteensä yli 2 000. Lukumäärä vaihteli 3:sta 238:aan (keskiarvo 52) ja läpimenoprosentti 3:sta 100:aan (keskiarvo 69). Vaikeinta oli saada avustusta kuntien kulttuuritoiminnan kehittämis- ja kokeilutehtäviin: 159 hakemuksesta meni läpi vain 4 (yhteensä 106 000 euroa). Kymmenessä avustusmuodossa myöntöprosentti oli sen sijaan täydet sata. Näitä olivat esimerkiksi lasten kulttuurikeskukset, tanssin aluekeskukset sekä ulkomailla sijaitsevat kulttuuri-instituutit. Avustusmuotoa kohden myöntöjen lukumäärä vaihteli 2:sta 168:aan. Keskimäärin myöntöjä oli 26 avustusmuotoa kohti.

Myöntöjen koko vaihteli suuresti sekä eri avustusmuotojen välillä että yksittäisten avustusmuotojen sisällä. Keskimääräinen myöntö oli 50 000 euroa (pienin 1 000 euroa ja suurin 2 milj. euroa). Pieniä avustuksia myönnettiin esimerkiksi kulttuurilehdille sekä monikulttuuriseen toimintaan ja rasismiin vastaiseen työhön. Kulttuuritapahtuma-avustusten vaihteluväli oli 2 000:sta 740 000 euroon. Isoja avustuksia myönnettiin taiteenalojen tiedotuskeskusten toimintaan sekä kulttuuritilojen peruskorjauksiin ja perustamishankkeisiin. Tila-avustukset ovat investointiavustuksia, tiedotuskeskukset puolestaan jakavat osan avustuksestaan edelleen muille toimijoille.

Yleisluonnehdinta strategisuudesta

Tutkijatiimin päällimmäinen havainto OKM:n hallinnassa olevien kulttuuriavustusten kokonaisuudesta oli, että se on laaja, moniulotteinen ja hajanainen. Strategisia linjauksia siitä on vaikea havaita. Erilaisia avustusmuotoja on – ei-julkisessa haussa olevat avustukset sekä delegoidut määrärahat mukaan lukien – yhteensä jopa sata¹⁹. Yleistasolla OKM:n avustustoimintaa ja sen kehittämistä kulttuurin alueella leimaa koordinoimattomuus. Vuonna 2013 vastuu avustuskokonaisuudesta jakaantui 17 esittelevälle virkamiehelle, joista kukin toimii melko itsenäisesti. Osaa avustusmuodoista on viime vuosina työstyetty niin hallinnollisesta kuin strategisestakin näkökulmasta, mutta vir-

kamiehet ovat tehneet kehittämistyötä irrallaan kokonaisuudesta.

Koordinoimattomuus näkyi verkkosivujen hakutiedotuksesta, joka oli vuoden 2013 lopulla epäyhtenäistä. Hakuilmoitukset antoivat vaihtelevassa määrin tietoa avustusten tarkoituksesta sekä kytkennöistä ministeriön strategiaan, ohjelmiin tai linjauksiin. Joissakin avustusmuodoissa hakijaa ohjattiin erilaisin käytännön varsin tarkoin. Välineinä ohjauksessa käytetään esimerkiksi erillisiä lisäohjeita, lisätietolomakkeita, arviointikriteerejä tarkentavia muistioita sekä aiheeseen liittyviä erillisselvityksiä tai ohjelmia. Enimmillään informaatio-ohjausta voi olla yhteenlaskettuna satoja sivuja. Toisessa ääripäässä olivat avustusmuodot, joista tiedotettiin niin ylimalkaisesti, että järjestelmää tuntematon ei voinut hahmottaa avustuksen tarkoitusta tai hakukriteereitä.

Valtionavustukset kuuluvat Suomen kulttuuripolitiikan vanhimpiin välineisiin, ja niiden moninaisuus selittyy pitkälti historiallisesta kehityksestä. Järjestelmä on ajan myötä kumuloitunut ja sisältää erilaisten kulttuuripoliittisten ideologioiden pohjalta syntyneitä osasia. Vanhimmat toimialan valtionavustuksista ovat peräisin 1800-luvulla, tuoreimmat ovat viime vuosien ohjelmatyön tuotteita; otsikoiden tasolla avustusmuodot vaihtelevat yleisluontoisista toiminta-avustuksista tiukasti suunnattuihin erityisavustuksiin. (Suomalaisen kulttuuripolitiikan kehitysvaiheista ks. esim. Heiskanen, 1994; Kangas, 1999; kumulatiivisuudesta ks. Sokka & Kangas, 2007.)

Tapausanalyysien anti

Tarkempaan analyysiin valittiin kuusi avustusmuotoa yleiskartoituksen havaintojen perusteella (Taulukko 1). Valintakriteereinä olivat mm. avustusmuodon historia, avustuslaji, määrärahan suuruus, myöntöjen ja hakemusten suhde sekä avustuksensaajien lukumäärä ja vakiintuneisuus. Tapauksia pyrittiin ottamaan kulttuuripolitiikan eri osa- ja tavoitealueilta. Avustusmuodon kuvauksessa ja ohjeistuksessa ilmaistuaan strategisuuteen (tai sen puutteeseen) kiinnitettiin valinnassa huomiota. Lisäksi pidet-



tiin tärkeänä saada joukkoon avustusmuotoja, joissa oli kokeiltu standardin yli meneviä erillisohjeita tai lomakkeita. Kuten aiemmin totesin, tapausten valintaan vaikutti niin ikään se, oliko avustusmuodosta tehty aiemmin arviointeja tai selvityksiä, joita oli mahdollista hyödyntää.

Tapausanalyysiin valittujen avustusmuotojen strategisuus vaihteli hakusivujen kuvauksissa suuresti. Kuvataidejärjestöjen avustuksia ei hakuilmoituksessa kytketty lainkaan kulttuuripoliittisiin ohjelmiin, kun taas kulttuuriviennin kärkihankeavustukset olivat, kuten jo otsikko kertoo, läpeensä strategisia. Järjestöavustukset ovat syntyneet jo ennen varsinaista kulttuuripoliittikkaa, vientiavustukset ovat sen sijaan ohjelma-aikakauden tuotteita. Kulttuuritapahtuma-avustukset puolestaan edustavat sellaista

määrärahaa, jota on muokattu vastaamaan paremmin hallinnonalan ja valtion ohjausjärjestelmän linjauksia. Hakuun laadittiin vuonna 2012 liki 10-sivuinen erillisohje. Kulttuuri-vientiaavustusten haussa sen sijaan edellytettiin vaikuttavuutta korostavaa liitelomaketta. Myös erikoismuseoilta, lastenkulttuurikeskuksilta ja kulttuuri-instituuteilta vaadittiin liiteasiakirjaa.

Tapausten joukossa oli avustusmuotoja, joissa kaikki hakijat saivat avustuksen ja kohderyhmä saatettiin jopa nimetä hakusivulla. Tällöin oli kyse avustusmuodosta, jonka käyttöä OKM ohjaa tarkoin. Kulttuuri-instituuttien ja lastenkulttuurikeskusten toiminta on ollut vahvasti OKM:n koordinoimaa. Instituuttien toiminta-avustuksen hakuilmoituksessa mainitaan hakijajohde ja avustuksen tarkoitusta

Avustuksen nimi (yleis/erityisavustus)	Perustelut
Kulttuuriviennin kärkihankkeet (E)	Uudehko strateginen, ohjelmaperäinen hankeavustus; matalahko myöntöprosentti; vaikuttavuutta korostava erillislomake hakua varten; poikkehallinnollinen asiantuntijaryhmä; kulttuurivientiohjelma arvioitu 2011
Lastenkulttuurikeskukset (Y)	Vahva, ohjelmaperustainen OKM-ohjaus; myöntöprosentti 100; hakukriteereitit uudistettu äskettäin; liiteasiakirjavaatimus; aiempia selvityksiä
Suomen ulkomailla toimivat kulttuuri-instituutit (Y)	Suuri määräraha; uudelleen linjattu avustusmuoto; rajattu hakija- ja saajajoukko; myöntöprosentti 100; liiteasiakirjavaatimus; aiempia selvityksiä
Valtakunnalliset erikoismuseot (Y, E)	Suuri määräraha; pieni, melko vakiintunut saajajoukko, korkea myöntöprosentti; hakukelpoisuus erityislakiin nojaavan OKM:n päätöksen rajaama; liiteasiakirjavaatimus; aiempia selvityksiä
Valtakunnalliset kuvataidealan järjestöt (Y)	Perinteinen avustusmuoto, ei uusia linjauksia; pienehkö hakijamäärä, korkea myöntöprosentti; lausunto Taikelta (mahdollinen delegointi)
Valtakunnalliset taide- ja kulttuuritapahtumat (Y)	Suuri määräraha, iso ja moninainen saajajoukko; 1960-luvulla syntynyt määräraha, joka linjattu uudelleen; erillinen hakuopas 2012; lausunto Taikelta; osittaisesta delegoinnista Taikelle keskusteltu useita vuosia; aiempia selvityksiä

Taulukko 1. Tapaustutkimuksen kohteeksi valitut avustusmuodot ja niiden valinta-perusteet.

kuvataan seuraavasti: ”Kulttuuri-instituuttien toiminnalla edistetään Suomen kulttuurin ja tieteen alojen yhteistyötä Suomen ja asemaan välillä ja luodaan edellytyksiä kulttuuriviennille ottaen huomioon hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan linjaukset, opetus- ja kulttuuriministeriön strategioissaan, toimintaohjelmissaan ja vuotuisessa tulossuunnitelmassaan määrittelemät tavoitteet sekä kansainvälisen yhteistyön muuttuvat tarpeet.” (Ks. myös Opetusministeriö, 2005.)

Lastenkulttuurikeskusavustus syntyi vuonna 2003 kytköksissä OKM:n ensimmäiseen lastenkulttuuripoliittiseen ohjelmaan. OKM perusti lastenkulttuurikeskusten Taikalamppuverkoston, jonka jäsenet se valitsi. Ministeriö myös vahvisti kullekin keskukselle omat kehittämistehtävät, kuten valtakunnallisen vastuun jostain taidealasta tai kohderyhmästä. Vuoteen 2013 saakka ainoastaan Taikalampun jäsenet voivat hakea ja saada ministeriön avustusta toimintaansa. Syksyllä 2013 avustusmuotoa alettiin uudistaa suuntaan, joka löyhensi OKM:n ohjausotetta ja sidettä verkostoon. Arvioinneissa oli todettu mm., että verkosto ei ollut saavuttanut valtakunnallista kattavuutta (Berden, henkilökohtainen tiedonanto, 17. 6. 2014). Hakukriteerien muutokset näkyivät vuoden 2014 jakolistassa: otsikossa ei enää mainittu Taikalamppua ja saajien lukumäärä nousi 11:stä 15:een.

Osalle avustusmuodoista on muotoutunut ajan mittaan vakiintunut saajajoukko, vaikka tiukkaa ohjelmaohjausta ei ole. Tämä koskee esimerkiksi monien alojen järjestöavustuksia, joiden kuvauksissa kulttuuripoliittiset viittaukset ovat heikkoja. Perusteena avustuksen myöntämiselle toistuvasti samoille tahoille voi olla pyrkimys turvata tärkeänä pidetyn toiminnan jatkuvuus. Silti herää kysymys, kuinka perusteellisesti vakiintuneiden avustuksensaajien hakemuksia käydään läpi. Selvityksemme kannalta olennaisempaa on, kuinka pitkälle päätösesityksiä tehtäessä otetaan huomioon kulloisetkin strategiset linjaukset²⁰. Jos rahat osoitetaan jatkuvasti samoille tahoille, valtionavustusinstrumentti menettää kykyään tarttua ajankohtaisiin linjauksiin tai uusiin toimijoi-

hin. Kulttuuritapahtuma-avustuksen tavoitekuvausta ja ohjeistusta uudistettiin vuonna 2012, mutta saajajoukko pysyi osapuulleen entisellään. Tulkintamme mukaan vakiintuneiden avustuksensaajien toimintaa pyrittiin suuntaamaan informaatio-ohjauksen avulla uusille urille.

Avustus valtakunnallisten erikoismuseoiden erityistehtäviin oli vaikeaselkoinen. Valtionosuuden piirissä oleville – vieläpä korotettua valtionosuutta nauttiville – museoille myönnetään veikkausvoittovaroista lisäavustusta ”valtakunnallisten erityistehtävien hoitamista” varten. Sulkeutuneisuutta lisäsi se, että hakusivuille ei ollut viety edellisten vuosien jakopäätöksiä. OKM:n rekisterin perusteella eräiden museoiden saamat avustussummat olivat huomattavia, jopa suurempia kuin niiden saamat valtionosuudet. Kallion (2012, s. 106) mukaan avustusmuoto syntyi museoiden valtionosuusjärjestelmää luotaessa 1990-luvun alussa, jotta eräiden rahoitusasemansa jo vakiinnuttaneiden museoiden tilanne ei olisi heikentynyt. Avustusmuodon esittelijältä saatiin tietää, että sitä kehitettiin jo ministeriössä Kallion selvityksen pohjalta läpinäkyvämpään ja tavoitteellisempaan suuntaan (Salonen, sähköposti, 7. 1. 2014).

Tapausanalyysin aineistoon sisältyivät myös avustushakemukset sekä käyttöselvitykset. Perushakemuspaketti sisältää hakulomakkeen, avustuksenkäyttövuo- toimintasuunnitelman ja talousarvion sekä tuoreimman toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen, perusselvityspaketti puolestaan koostuu avustuksenkäyttövuo- toimintakertomuksesta ja tilinpäätöksestä. Avustusmuodosta riippuen voidaan vaatia muita liitteitä. Vaikuttavuuden arviointiin ja ennakkointiin asiakirjat tarjosivat puutteellisen ja epäyhtenäisen perustan. Kuvataidejärjestöjen materiaali oli melko yhdenmukaista toimijoiden samankaltaisuuden takia, lastenkulttuurikeskuksia puolestaan yhtenäisti OKM:n ohjausraportointivaatimuksineen. Sen sijaan kulttuuritapahtuma-avustuksia koskevat asiapaperit olivat sisällöltään sekalaisia²¹. Osalla tapahtumanjärjestäjistä oli muutakin toimintaa eikä tapahtumia aina eritelty toimintakertomuksissa. Ylipäätään niiden laajuus, taso ja tarkkuus vaihtelivat niin suuresti, että vertailukelpoisuus



jäi heikoksi. Toimintakertomus laaditaan avustuksensaajan (usein yhdistyksen) omaa vuosittaista hallinnollista käsittelyä varten eikä vaikuttavuuden arvioimiseksi.

Tapausaineiston perusteella OKM:n kannattaa panostaa hakuohjeistukseen ja lomakkeisiin vaikuttavuuden kontrolloimiseksi. Kun hakemuksen edellytetään ottavan kantaa kulttuuripoliittiseen vaikuttavuuteen, toimija joutuu jo etukäteen miettimään toimintansa laajempaa merkitystä – tai vähintäänkin omaksumaan vaikuttavuusretoriikan (retorisesta nihilismistä ks. Häyrynen, 2006, s. 127). Useimpiin kulttuurin toimialan avustusmuotoihin ei vielä tarkasteluajankohtana liittynyt tällaista ohjeistusta, niinpä hakemuksissa keskityttiin rahoitusvuoden toimintaan ja sen välittömiin tuotoksiin. Kulttuuripolitiikan retoriset käänneet näkyivät erityisen voimakkaasti kulttuuriviennin kärkihankeavus-

tuksissa, joihin kohdistuvat hakemukset ja selvitykset muistuttivat promootiopaketteja.

Kehittämisehdotukset

Cuporessa tehtiin selvityksen pohjalta kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolle joukko kehittämisehdotuksia avustustoiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Koska lähtökohtana olivat olemassa olevat käytännöt, monet tutkijatiimin kommentteista koskivat hallinnollis-teknisiä yksityiskohtia. Kiinnitimme esimerkiksi huomiota hakuilmoitusten epämääräisyyteen niinkin keskeisen seikan kuin hakukelpoisuuden määrittelyssä. Alla on tiivis luettelo keskeisistä ehdotuksistamme, joista osa päättyi koko OKM:n valtionavustustoimintaa pohtineen työryhmän mietintöön (2014) ja kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston valtionavustustyöryhmän asetuskirjeeseen (2014):

Valtionavustuksille on nimettävä vastuuvirkamies, joka huolehtii haku- ja selvityskäytäntöjen tarkoituksenmukaisuudesta ja koordinoi avustustoiminnan kehittämistä kohti strategisesti linjattua avustuspoliittikkaa.

Avustustiedottamista on yhdenmukaistettava. Jokaisen valtionavustuksen hakusivulla on ilmaistava kytkentä ministeriön tai laajemmin valtioneuvoston strategiaan tavoitteisiin. Hakusivulla on annettava linkki teemasivulle, jolta löytyvät olennaiset aiheita koskevat kulttuuripoliittiset asiakirjat; teemasivulla puolestaan tulee viitata aihepiiriin liittyviin avustuksiin.

Hakulomakkeita ja -ohjeistusta on kehitettävä niin, että rahoitettavan toiminnan otaksutut välittömät vaikutukset sekä laajempi vaikuttavuus saadaan selkeästi esiin. Selvityskäytäntöjä tulee kehittää niin, että tavoitteiden toteutuminen voidaan helposti tarkistaa. Selvitysvaatimuksista on pidettävä kiinni²². Arviointimahdollisuuksia voidaan parantaa yhtenäistämällä toimintasuunnitelmia ja -kertomuksia. Malleja on suunniteltava avustuksensaajien kanssa yhteisen edun saavuttamiseksi.

Avustusmuotojen määrän vähentämistä määrärahoja yhdistämällä on harkittava, jotta kokonaiskuva selkiintyisi.

Mahdollisuuksia delegoida määrärahoja virastoille, laitoksille tai kolmannen sektorin toimijoille on punnittava. Ministeriö voi säilyttää päätösvalan itsellään esimerkiksi strategisesti merkittävimmiksi katsottujen kulttuuritapahtumien tapauksessa.

Mahdollisuutta myöntää useavuotisia yleisavustuksia on selvitetävä. Tällöin toimija esittelee hakemuksessaan pitkän ajan toimintaansa ja sen vaikutuksia. Arvioinnin yhteydessä voidaan vastaavasti paneutua perusteellisesti toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Monivuotiset rahoituspäätökset edellyttävät tavoitekeskustelukäytännön omaksumista, joskin kevennyksessä muodossa, jotta avustustoiminnan hallinnointikustannukset pysyvät kurissa.

Osa OKM:n haltuun jäävistä valtionavustusmäärärahoista varataan uusien avauksien tukemiseen. Strategisesti tärkeiksi katsotuille hankkeille voidaan perustaa ohjausryhmä, jossa on OKM:n edustus.

Taulukko 2. Kehittämisehdotukset avustustoiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Yhteenvetoa, pohdintaa ja jatkotutkimussuuntia

Vaikuttavuus tarkoitti selvityksessämme muu-
tosta kohti kulttuuripolitiikan päämääriä. Val-
tionavustustoiminnan tapauksessa kyseessä on
laaja-alainen, monivaiheinen ja pitkäkestoinen
prosessi, jossa on monia epävarmuustekijöitä.
Pyrkinessään toteuttamaan kulttuuripolitiikalle
asetettuja tavoitteita OKM joutuu nojaamaan
toimijoihin, jotka eivät ole suoraan sen omis-
tuksessa tai ohjauksessa. Toimijoilla ja niiden
ylläpitäjillä voi olla toisenlaisia painotuksia ja
päämääriä, ja niillä on myös muita rahoittajia
omine toiveineen. Silloinkin kun kulttuuri-
poliittiset tavoitteet saavutetaan, monimut-
kaisten syy-seurausketjujen takia valtionavus-
tusten merkitystä on vaikea todentaa.

Selvityksemme vahvisti käsitystä, että kult-
tuuripolitiikan vaikuttavuuden saavuttamista
ja arviointia vaikeuttaa se, että valtion tavoite-
teita kulttuurin toimialalla ei ole asetettu riit-
tävän selkeästi. Kulttuuripolitiikalle löytyy eri
asiakirjoista runsaasti tavoitteita, mutta niitä ei
ole selkeästi priorisoitu eikä kaikilta osin suh-
teutettu toisiinsa tai laajoihin yhteiskuntapo-
liittisiin tavoitteisiin. Tarkemmin analysoituna
eri aikakausilta periytyneet kulttuuripoliittiset
päämäärät saattavat osoittautua jopa keskenään
ristiriitaisiksi (ks. Häyrynen, 2006, s. 125). Kult-
tuuripoliittisten tavoitteiden ja toimien yhteen-
sopivuutta kunkin hallituskauden poliittisten
tavoitteiden tai valtiokonserniohjauksen pää-
määrien kanssa olisi myös aihetta pohtia.

Suomalaisen valtionhallinnon ongelma-
na pidetty siiloutuneisuus (OECD, 2010, s.
28) nousi esiin selvitystä tehdessä. Kulttuuri-
politiikan hallinnonala on siiloutunut ja jopa
sen sisällä vaikuttaa olevan keskenään kom-
munikoiattomia saarekkeita, minkä arvelen
selittävän osaltaan myös avustusjärjestelmän
hajanaisuutta. Saman havainnon olen tehnyt
aiemminkin taide- ja kulttuurihallintoon liitty-
vissä hankkeissa, joiden yhteydessä olen päässyt
harjoittamaan eräänlaista hallinnon etnografi-
aa²³ (ks. Karttunen, 2012). Kulttuurihallinnossa
vastustetaan usein valtionhallinnon uudistuk-
sia, joiden pelätään uhkaavan toimialan (tai

oman toimintalohkon) erityisyyttä. Irtiottoa
voimistaa hallintosektorin vahva kansainvä-
linen perusta ja taustayhteisö (ks. esim. Häy-
rynen, 2006, s. 126–127). Sieltä saa lisäpontta
puhe ”kulttuuripolitiikan syvärakenteista” (ks.
Opetusministeriö, 2009b, s. 30), joiden vaikutus
ylittää ohimenevät hallituskaudet.

Valtionavustus selvityksen perusteella OKM
ei vaikuta ottaneen tiukan strategista roolia
toimialansa johdossa. Jo määrällinen tarkas-
telu osoitti, että ministeriöllä itsellään on kult-
tuurin toimialalla vastuullaan yhä huomattava
määrä operatiivista toimintaa. Kenties tilanne
muuttuu, kun vuonna 2013 toimintansa aloit-
tanut Taiteen edistämiskeskus vakiinnuttaa
asemaansa taiteen keskusvirastona. Kun monet
määrärahoista ovat pieniä ja useista määrä-
rahoista myönnetään vaatimattomia avustuk-
sia, on houkutusena ehdottaa OKM:lle mää-
rärahojen delegoimista tai yhdistämistä. Usein
kuulee sanottavan, että parin tuhannen euron
avustuksista on turha odottaa vaikuttavuutta
ja että niiden myöntäminen ei ole kustannus-
tehokasta. Joskus kuitenkin pienikin kynnyserä
saa aikaan laajakantoisia vaikutuksia, eikä
OKM:n tuen symbolista merkitystään ole
syytä väheksyä. Muutoksille tulisi olla strategi-
nen perustelu.

OKM näkee valtionavustukset käteväenä
tapana synnyttää uusia, kohdennettuja tuki-
muotoja. Kulttuurin toimialalla onkin perus-
tettu erilaisia avustusmuotoja vuosien mittaan
runsaasti, jopa holtittomasti. Valtionavustusjär-
jestelmä on kumuloitunut ja sisältää poliittis-
ideologisilta sidoksiltaan kirjavia aineksia. Val-
tionavustusten perustamisen helppous voi siis
tuottaa kääntöpuolenaan tukijärjestelmään
rakenteellista jäykkyyttä ja sisällöllistä ristiriitaa.
Tietyin määräajoin olisikin syytä arvioida
kunkin avustusmuodon roolia ja tarvetta
sekä avustuspolitiikan muodostamaa koko-
naisuutta. Lisäksi valtionavustuksia olisi tar-
kasteltava muiden kulttuuripoliittisten instru-
menttien kontekstissa.

Olen käyttänyt edellä useaan kertaan ter-
mejä ”ohjausväline” ja ”politiikkainstrumentti”.
Vaikka OKM:n toimeksianto oli aineistopohjai-
nen pika-analyysi, hain kirjallisuudesta tukea



valtionavustusten luonteen ymmärtämiseksi. Erityisen lupaavalta vaikutti lähestymistapa, johon viitataan englanniksi termeillä *government tools approach*, *policy instrument approach* ja *policy design analysis* (ks. esim. Hood, 1986; Howlett, 2005 & 2011; Salamon, 2002). Suomeksi siitä on käytetty nimeä ”ohjausvälineen näkökulma” (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, s. 15). Sitä hyödynnetään tyyppillisesti suunniteltaessa uusia politiikkaohjelmia, mutta se sopii yhtä lailla historian saatossa muotoutuneen välineistön arviointiin. Valtionavustus-selvityksessä lähestymistavasta sai heuristista tukea, minkä lisäksi se auttoi irrottautumaan suomalaisen empirian itseäänselvyyksistä. Olisi kiehtovaa päästä rakentamaan tältä pohjalta valtion kulttuurirahoitusta ja -ohjausta koskevaa tutkimushanketta.

Ohjauskeinot luokitellaan usein pakotteisiin (eli keppeihin), kannusteisiin (porkkanoihin) ja informaatioon (saarnoihin) (ks. Bemelmans-Vidéc ym., 1998). Valtionavustukset voidaan määritellä positiivisiksi taloudelliseksi ohjauskeinoiksi eli kannusteiksi, joihin liittyy vaihteleva määrä informaatio-ohjausta (vrt. Vedung, 1997; Leeuw, 1998; Beam & Conlan, 2002). Oletuksen mukaan liberaalissa demokratiassa korostetaan suostuttelevia keinoja hallinnan legitimitietin varmistamiseksi (Vedung, 1997, s. 40–41). OKM:ssä onkin viime aikoina

puhuttu neuvottelevasta tai dialogisesta ohjauksesta. Vuorovaikutus rahoittajan ja rahoitettavan välillä voi kuitenkin siirtää valtionavustus-toimintaa suoran ohjauksen suuntaan, vaikka valtionavustukset on perinteisesti ymmärretty epäsuoran, etäisyyttä ottavan ohjauksen lajiksi. Toimittaessa itsenäisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tai kuntien kanssa tilanne on herkkä. Kysymys taiteen autonomiasta voi myös nousta esiin, mihin Cupore kiinnitti huomiota OKM:lle tehdyssä raportissa. Lisäksi on huomattava, että tällä hetkellä minkään tyyppiselle tavoiteohjaukselle ei ole juridista pohjaa.

Yksittäisen rahoitusinstrumentin pinta-puolinenkin analyysi – yhdistettynä epäsystemaattiseen hallinnon etnografiaan – voi avata kiinnostavia näkymiä kulttuuripolitiikan ja -hallinnon rakenteisiin ja toimintaan. On suorastaan hämmästyttävää, kuinka vähän Suomessa on tutkittu valtion ohjausjärjestelmän rajujen muutosten vaikutusta kulttuuripolitiikkaan. Uusliberalistiseen retoriikkaan on kiinnitetty tutkimuksessa enemmän huomiota kuin konkreettisiin ohjauskäytäntöihin ja niiden vaikutuksiin. Itseäni jäi kovasti askarruttamaan kysymys OKM:n roolista kulttuuripolitiikan suunnan määrittelyssä: mihin poliittisiin asiakirjoihin toimialan ohjauksen pitäisi perustua ja mitä todellisuudessa tapahtuu?

Kirjallisuus

- Beam, D. R. & Conlan, T. J. (2002). Grants. Teoksessa L. M. Salamon (toim.), *The Tools of Government* (340–380). New York: Oxford University Press.
- Bemelmans-Vidéc, M.-L., Rist, L. C. & Vedung, E. (toim.) (1998). *Carrots, Sticks and Sermons*. New Brunswick: Transaction.
- Granö, P., Korkeakoski, E. & Laukka, M. (2006). *Taikalamppujen valossa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:25*. Helsinki: OKM.
- Heiskanen, I. (1994). Kulttuuripolitiikan pitkät linjat. *Hyvinvointikatsaus*, 2/94, 6–9.
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- Howlett, M. (2005). What is a Policy Instrument? Teoksessa P. Eliadis ym. (toim.), *Designing Government* (31–50). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies*. New York: Routledge.

- Häyrynen, S. (2006). *Suomalaisen yhteiskunnan kulttuuripolitiikka*. Jyväskylä: SoPhi.
- Kallio, K. (2012). *Valtakunnalliset erikoismuseot*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:27. Helsinki: OKM.
- Kangas, A. (1999). Kulttuuripolitiikan uudet vaatteen. Teoksessa A. Kangas & J. Virkki (toim.), *Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet* (156–178). Jyväskylä: SoPhi.
- Karttunen, S. (2012). Cultural policy indicators. *Cultural Trends*, 21 (1), 1–15.
- Karttunen, S., Kontkanen, R. & Saukkonen, P. (2014). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät valtionavustukset*. Opetus- ja kulttuuriministeriölle 13.11.2014 luovutettu raportti (julkaisematon). Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö.
- Kontkanen, R., Saukkonen, P. & Mitchell, R. (2012). *Vientiä, vaihtoa, vaikuttavuutta*. Cuporen verkkojulkaisuja 12. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö.
- Korkeakoski, E. & Pääjoki, T. (2009). *Taikalampujen loisteessa*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:24. Helsinki: OKM.
- Leeuw, F. L. (1998). The Carrot: Subsidies as a Tool of Government. Teoksessa M.-L. Bemelmans-Videc ym. (toim.), *Carrots, Sticks and Sermons* (77–102). New Brunswick: Transaction.
- OECD (2010). *OECD Public Governance Reviews: Finland*. OECDpublishing.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät avustukset (s. d.). *Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivusto*. URL: <http://www.minedu.fi/OPM/Avustukset/Kulttuuri?lang=fi> (haettu 2. 12. 2013)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011a). *Kulttuuritapahtumien avustusjärjestelmän uudistaminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:24. Helsinki: OKM.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011b). *Kulttuurivienti näkyy, uudistaa ja vaikuttaa*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:20. Helsinki: OKM.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011c). *Yhdessä enemmän – selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6. Helsinki: OKM.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014). *Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24. Helsinki: OKM.
- Opetusministeriö (2005). *Strategiset linjaukset kulttuuri- ja tiedeinstituuttien tukemiselle*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:26. Helsinki: OKM.
- Opetusministeriö (2007). *Onko kulttuurilla viennin viestiä?* Opetusministeriön julkaisuja 2007:9. Helsinki: OKM.
- Opetusministeriö (2009a). *Kulttuuripolitiikan strategia 2020*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:12. Helsinki: OKM.
- Opetusministeriö (2009b). *Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina*. Opetusministeriön julkaisuja 2009:57. Helsinki: OKM.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19. Helsinki: STM.
- Rajahonka, M. (2013). *Vuorovaikutuksessa vaikuttamiseen*. Helsinki: Aalto-yliopisto.
- Rautiainen, P. (2010). *Valtion tuki kulttuuritapahtumille 2000–2008*. Työpapereita 48. Helsinki: Taiteen keskuustoimikunta.
- Salamon, L. M. (toim.) (2002). *The Tools of Government*. New York: Oxford University Press.
- Sokka, S. & Kangas, A. (2007). At the Roots of Finnish Cultural Policy. *International Journal of Cultural Policy*, 13 (2), 185–202.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004). *Valtionavustuslain ohjausvaikutus*. Tarkastuskertomus 88/2004. Helsinki: VTV.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012). *Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittavaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2012. Helsinki: VTV.
- Valtiovarainministeriö (2003). *Parempaan tilivelvollisuuteen*. Työryhmämuistioita 2/2003. Helsinki: VM.
- Valtiovarainministeriö (2006). *Ministeriöiden kustannuslaskennan kehittäminen*. Ohjaus ja tilivelvollisuus 1/2006. Helsinki: VM.
- Valtiovarainministeriö (2012). *Kohti strategisempää, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Helsinki: VM.
- Vedung, E. (1997). Policy Instruments. Teoksessa M.-L. Bemelmans-Videc ym. (toim.), *Carrots, Sticks and Sermons* (21–58). New Brunswick: Transaction.



Loppuviitteet

1. Vuoden 2014 kevääseen saakka kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto.
2. Säätiö saa merkittävän osan toimintansa rahoituksesta valtionavustuksena kulttuuripolitiikan sektoritutkimukseen osoitetusta määrärahasta, jonka turvin toteutettavan tutkimuksen teemoista sovitaan vuosittaisissa tavoitekeskusteluissa. Lisäksi OKM tekee erillisiä tilauksia silloin, kun on kyseessä suora toimeksianto.
3. Tutkijoina hankkeessa toimivat eri ajankohdina Kaisa Herranen ja Riina Kontkanen.
4. Tähän on velvoittanut valtioneuvoston periaatepäätös (16. 4. 1998), jonka mukaan ministeriöiden on pyrittävä keskittymään poliittisen päätöksenteon valmisteluun ja strategiseen johtamiseen.
5. OKM:n valtionavustustyöryhmän raportissa (2014, s. 26) luetellaan useita syitä sille, miksi jotkin avustusmuodot eivät ole julkisesti haettavissa. Selkeimpiin kuuluu se, että eduskunta on osoittanut määrärahan nimetylle taholle jo valtion talousarviossa (esim. Kansallisgalleria).
6. Luovan talouden ja kulttuuriyrittäjyyden erikoishankkeet oli delegoitu Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskukselle. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet sekä valtion ylimääräiset taiteilijaeläkkeet poistettiin, koska ne eivät kuulu valtionavustuslain soveltamisalan piiriin. Lisäksi ulkopuolelle jätettiin kolme lisätalousarvioihin perustuvaa avustusmuotoa.
7. Tiedoissa oli jonkin verran epäyhtenäisyyksiä, joita piti tarkistaa. Taulukosta 1 näkyy, että osa niistä jäi avoimiksi. Poikkeamat olivat niin pieniä, että ne eivät vaikuta yleiskuvaan.
8. Avustuksista tiedotetaan nykyisin ainoastaan internetin välityksellä. Laki edellyttää valtionapuviranomaista tiedottamaan mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ”sopivalla tavalla”.
9. Menettelytapaohje päivitettiin syksyllä 2013. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012, s. 69) oli huomauttanut tarpeesta päivittää vuodelta 1994 peräisin oleva ohje. Hakuilmoituksessa on mainittava mm. seuraavat asiat: avustuksiin sovellettavat säädökset, avustusten käytölle asetetut tavoitteet, avustuskelpoiset kohderyhmät, avustuslaji, hakemusten määräaika, avustusten myöntämisen välttämättömät edellytykset, valintaperusteet, mahdollinen valtionavustusten enimmäisosuus hankkeen tai toiminnan hyväksytyistä kokonaiskustannuksista sekä mahdolliset avustusten laskennalliset perusteet.
10. Vuoden 2011 selvityksistä huomattava osa oli vuoden 2014 alussa yhä taloustarkastuksessa, josta niiden identifioiminen olisi ollut paitsi työlästä myös häiritsevää. Myöhemmin osoittautui, että osa vuoden 2010 materiaalistakin puuttui yhä arkistosta.
11. Ohjausryhmään kuului kaksi OKM:n virkamiestä, johtaja Tuula Lybeck ja kulttuuri-asiainneuvos Esa Pirnes. Lisäksi oltiin yhteydessä valtionavustusten esittelijöihin sekä avustusasioita käsitteleviin, tarkastaviin ja arkistoiiviin virkamiehiin.



12. Työryhmää johtaa Tuula Lybeck, joka veti myös koko OKM:tä koskenutta selvitystä.

13. Valtionavustuslain mukaan erityisavustus voidaan myöntää 1) investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan, 2) hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen tai muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen, 3) apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen tai 4) muuna 1–3 kohdassa tarkoitettuun verrattavana erityisavustuksena.

14. Tässä ei siis käytetä termiä vaikuttavuus. Osa luettelossa mainituista seikoista on selkeästi vaikutusten arviointia, jota usein edellytetään tehtäväksi ennen toimenpiteisiin ryhtymistä.

15. Tähän eivät sisälly lakisäätteiset apurahat taiteilijoille, kirjailijoille ja kääntäjille eivätkä valtioneosuudet teattereille, orkestereille ja museoille (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014, s. 16, alaviite 4).

16. Tulosprisma on sittemmin uudistettu kolmiulotteiseksi kartiomalliksi, jonka katsotaan paremmin kuvaavan hallintosektorien rajat hälventävää konserniohjauksmallia (Valtiovarainministeriö 2012, s. 16).

17. Vuonna 2013 OKM:stä myönnettiin kulttuurin toimialalla (Taide ja kulttuuri, 29.80) yhteensä 1 420 valtionavustusta. Euromääräisesti myönnöt olivat yhteensä noin 187,7 miljoonaa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014, s. 13.)

18. Pääosa maailmanperintökohteisiin tar-

koitetusta määräraahasta oli asetettu käyttöön Museovirastolle, joka myöntää niitä edelleen entistämisasiavustuksina.

19. Kokonaiskatsausta kulttuurialan valtionavustuksista ei tiettävästi ole tehty nykyisen valtionavustuslain aikana. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston vuonna 2014 asettama työryhmä on parhaillaan laatimassa sellaista.

20. Asiaa voitaisiin tutkia esimerkiksi analysoimalla ministerille tehtyjä esittelymuistioita, joita tässä selvityksessä ei ollut mahdollisuutta käydä systemaattisesti läpi.

21. Tässä puhutaan vuoden 2010 asiakirjoista. Erillisohje hakuun tehtiin vuonna 2012.

22. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012, s. 69) huomautti, että OKM:n hyväksymät selvitykset olivat usein puutteellisia eikä niiden avulla ollut mahdollista varmistua avustuksen asianmukaisesta käytöstä.

23. Materiaalin käyttäminen tutkimustarkoituksiin on ongelmallista, koska osa kiinnostavista havainnoista ei useinkaan liity varsinaiseen selvitystehtävään vaan syntyy prosessin sivutuotteena. Valtionavustushankkeessa on tutkimuseettisesti merkille pantavaa, että saimme OKM:n ja Cuporen välisen luottamussuhteen ansiosta poikkeuksellisen vapaan pääsyn ministeriön toimitiloihin ja tietokantoihin sekä mahdollisuuden jututtaa henkilöstöä. Suhtautumiseen vaikutti myös se, että teimme suoraa toimeksiantoa OKM:lle.



Liite 1. Selvityksen kohteena olleet valtionavustukset 2013.

AVUSTUSMUODON NIMI	Avustuslaji (yleis/ erityis)	Määräraha (1000 €)	Hakemuksia (kpl)	Hyväksytty (kpl)	Myöntö-%	Vaihteluväli (1000 €)
Avustus kulttuuriviennin hankkeisiin, painopisteenä Kiinan ja Aasian kulttuuriviennin edistäminen*	E	750	33	14	42	15–190
Jean Sibeliuksen juhlavuosi 2015*	E	500	29	17	59	20–55
Kulttuurilehdet* •	Y	1 093	178	151	85	1–67
Kulttuurin matkailullinen tuoteistaminen* •	E	713	97	33	34	10–60
Kulttuurinen ulkosuomalaistoiminta	Y	935	6	4	67	40–570
Kulttuuritilojen peruskorjaukset ja perustamishankkeet*	E	6 650	20	11	55	25–2000
Kulttuuriviennin hankkeiden hankevalmistelu*	E	145	37	8	22	10–29
Kulttuuriviennin kärkihankkeet*	E	1 481	90	23	26	20–265
Kuntien kulttuuritoiminnan kehittämis- ja kokeilutoiminta sekä erityistehtävät*	E	106	159	4	3	10–36
Lastenkulttuurikeskukset* •	Y	1 285	11	11	100	75–200
Maailmanperintökohteiden tutkimus- ja valistustoiminta*	E	23	2	2	100	3–20
Mediakasvatuksen kehittäminen*	E	854	31	17	55	9–150
Mediataiteenalan valtakunnalliset järjestöt*	Y	216	5	4	80	18–86
Monikulttuurisuuden tukeminen ja rasmin vastainen työ*	Y, E	650	189	90	48	1–55
Rauhantyon edistäminen	Y, E	560	29	23	79	1–180
Suomalais-ugrilainen kulttuuriyhteistyö Venäjän kanssa*	E	422	23	14	61	5–120
Suomen ulkomailla toimivat kulttuuri-instituutit	Y	4 700	13	13	100	69–708
Suomen ulkomailla toimivien instituuttien kulttuurivienti- ja kehittämishankkeet* •	E	531	25	20	80	3–48
Säveltäidettä tai sen harrastamista edistävät valtakunnalliset järjestöt ja musiikki-instituutit*	Y	1 500	32	28	88	3–273
Taiteen ja kulttuurin kehittämishankkeet kunnissa ja alueilla*	E	1 000	159	29	18	10–90
Taiteen ja kulttuurin Venäjä-ohjelman toimeenpano*	E	540	64	42	66	1–58
Taiteen ja kulttuurin yleiset projektit*	E	3 651	109	67	61	3–757

AVUSTUSMUODON NIMI	Avustuslaji (yleis/ erityis)	Määräraha (1000 €)	Hakemuksia (kpl)	Hyväksytyt (kpl)	Myöntö-%	Vaihteluväli (1000 €)
Taiteenalojen tiedotuskeskusten toiminta ja ulkomaille suunnatut kulttuurilehdet* •	Y, E	4 103	14	9	64	65–1000
Taiteilijoiden toimeentulon ja työllisyyden kehittäminen sekä vapaan kentän tuki* •	E	975	133	30	23	7–90
Tanssin aluekeskukset*	Y	950	6	6	100	33–200
Valtakunnalliset kirjallisuuden alan järjestöt, instituutit ja kirjailijatalot*	Y	865	18	16	89	3–152
Valtakunnalliset kuvataidejärjestöt*	Y	450	14	13	93	3–145
Valtakunnalliset muotoilualan järjestöt*	Y	436	8	8	100	9–293
Valtakunnalliset museo- ja kulttuuriperintöalan järjestöt*	Y	860	12	12	100	10–275
Valtakunnalliset näyttämötaidejärjestöt*	Y	668	15	14	93	4–237
Valtakunnalliset rakennustaideteen alan järjestöt*	Y	100	5	5	100	5–40
Valtakunnalliset sarjakuva-alan järjestöt*	Y	100	3	3	100	5–85
Valtakunnalliset taide- ja kulttuuritapahtumat*	Y	5 150	238	168	71	2–740
Valtakunnalliset tanssitaidejärjestöt*	Y	84	5	5	100	6–29
Valtakunnalliset valokuva-alan järjestöt*	Y	140	3	3	100	11–108
Valtakunnallisille elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin järjestöille*	Y	440	15	11	73	6–145
Valtakunnallisten erikoismuseoiden toiminta* •	Y	4 000	27	20	74	25–580
Valtionosuuden piirissä olevat valtakunnalliset tai alueellisesti merkittävät teatterit tai orkesterit ja teattereiden tai orkestereiden kehittämishankkeet*	Y, E	3 990	53	31	58	8–350
Vammaisyhteisöjen kulttuuri-toiminta ja kulttuurin saavutavuuden edistäminen*	Y, E	715	102	31	30	4–135
Ystävyyssseurat*	Y	2 000	36	30	83	1–1122
YHTEENSÄ		54 832	2 135	1 066	50	1–2000

* Rahoitettu veikkausvoittovaramomentilta 29.80.52.

• OKM:n Salama-rekisterin tiedot määrärahan käytöstä poikkeavat jonkin verran avustusmuodon verkkosivulla julkaistusta jakolistasta tai esittelijän sähköpostitse antamista tiedoista.

Lähteet: OKM:n verkkosivut; SALAMA-rekisteri; avustuksista vastaavat virkamiehet.